

**Langfassung einer Studie im Auftrag des
Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC)**

**Institutionelle Lösungen für die
Bundesfernstraßenfinanzierung:
Eine Analyse aus ökonomischer und
juristischer Perspektive**

Prof. Dr. Thorsten Beckers

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

Dipl.-Volksw. Jan Peter Klatt

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

Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

(Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht,
Infrastrukturrecht und Informationsrecht)

Ass. jur. Univ. Andreas Bäuml

(Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Immobilienrecht,
Infrastrukturrecht und Informationsrecht)

Juli 2011

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	1
2	Grundlagen	4
2.1	Untersuchungsgegenstand.....	4
2.2	Zielsystem	12
2.3	Ansatz zur Bewertung der Effizienz der Koordination	19
2.4	Bedeutung und Formen politischer Selbstbindung.....	24
2.5	Schlussfolgerungen.....	27
3	Darstellung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen	29
3.1	Beteiligte Akteure und Kompetenzen.....	29
3.2	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	36
3.3	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes.....	45
4	Bewertung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen	49
4.1	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	49
4.2	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes.....	62
4.3	Defizite beim Wissensmanagement.....	67
5	Aufgabenanalyse	68
5.1	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	68
5.2	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes.....	78
5.3	Wissensmanagement	82
6	Ansatzpunkte für Reformen und modellübergreifende Reformvorschläge	84
6.1	Priorisierung von Ausgabenbereichen durch politische Selbstbindung	84
6.2	Reformen im System der Auftragsverwaltung.....	86
7	Alternative institutionelle Lösungen zur Herstellung einer politischen Selbstbindung	100
7.1	Politische Selbstbindung im haushaltsrechtlichen Rahmen	100
7.2	Kreditfähige öffentliche Gesellschaft.....	118
7.3	Schlussfolgerungen.....	150
8	Fazit	152
	Literaturverzeichnis	154

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Grundlagen.....	4
2.1	Untersuchungsgegenstand.....	4
2.1.1	Bundesfernstraßen.....	4
2.1.1.1	Abgrenzung des Bundesfernstraßennetzes.....	4
2.1.1.2	Verkehrliche Bedeutung.....	5
2.1.2	Bereitstellung und Finanzierung.....	8
2.1.2.1	Aufgabendimensionen bei der Organisation von Infrastruktur.....	8
2.1.2.1.1	Bereitstellung und Interdependenzen mit der Finanzierungsverantwortung.....	8
2.1.2.1.2	Produktion.....	8
2.1.2.2	Institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung.....	9
2.2	Zielsystem.....	12
2.2.1	Effiziente Koordination im Hinblick auf die Erfüllung übergeordneter Ziele.....	12
2.2.2	Übergeordnete Ziele.....	12
2.2.2.1	Ausgabenbereiche.....	12
2.2.2.1.1	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	12
2.2.2.1.2	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes.....	16
2.2.2.2	Einnahmequellen.....	16
2.2.2.2.1	Allokative Wirkungen.....	17
2.2.2.2.2	Distributive Wirkungen.....	18
2.3	Ansatz zur Bewertung der Effizienz der Koordination.....	19
2.3.1	Transaktionskosten von institutionellen Lösungen.....	19
2.3.1.1	Transaktionskosten der Nutzung (ex post Transaktionskosten).....	19
2.3.1.2	Ex ante Transaktionskosten.....	21
2.3.2	Transformationskosten.....	23
2.4	Bedeutung und Formen politischer Selbstbindung.....	24
2.4.1	Rationalität politischer Selbstbindung.....	24
2.4.2	Instrumente politischer Selbstbindung.....	25
2.5	Schlussfolgerungen.....	27
3	Darstellung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen.....	29
3.1	Beteiligte Akteure und Kompetenzen.....	29
3.1.1	System der Bundesauftragsverwaltung.....	29
3.1.2	Allgemeiner Haushalt als institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung.....	31
3.2	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	36
3.2.1	Prozess der Vorbereitung und Fällung von Bereitstellungsentscheidungen.....	36
3.2.2	Objektplanung und Produktionsverantwortung.....	41
3.3	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes.....	45
3.3.1	Erhaltung.....	45
3.3.2	Betrieb.....	47

4	Bewertung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen	49
4.1	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	49
4.1.1	Unzureichende Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte	49
4.1.2	Stückchenweise Realisierung von Projekten	53
4.1.3	Strategisches Verhalten der Länder in der Planungs- und Bauphase	54
4.1.3.1	Inadäquate Kostenschätzungen	55
4.1.3.2	Überteuerte Planungen.....	57
4.1.3.3	Unzureichende Bauvorbereitung und -überwachung	60
4.1.4	Defizite beim Finanzmanagement.....	62
4.2	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes	62
4.2.1	Erhaltungsdefizit.....	62
4.2.2	Defizite beim Finanzmanagement.....	66
4.2.3	Anreizdefizite bei der Produktion	66
4.3	Defizite beim Wissensmanagement.....	67
5	Aufgabenanalyse.....	68
5.1	Kapazitätserweiterungsinvestitionen.....	68
5.1.1	Bedarfsplanung	68
5.1.2	Objektplanung	71
5.1.3	Fällung der finalen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung	73
5.1.4	Umsetzung der Bereitstellungsentscheidung.....	77
5.2	Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes	78
5.2.1	Erhaltung	78
5.2.2	Betrieb	81
5.3	Wissensmanagement	82
6	Ansatzpunkte für Reformen und modellübergreifende Reformvorschläge	84
6.1	Priorisierung von Ausgabenbereichen durch politische Selbstbindung	84
6.2	Reformen im System der Auftragsverwaltung.....	86
6.2.1	Beschneidung der Einflussmöglichkeiten der Länder bei der Investitionspriorisierung.....	86
6.2.2	Entwicklung und Kontrolle der Einhaltung von Standards sowie Wissensmanagement.....	87
6.2.2.1	Ökonomische Rationalität stärkerer zentraler Vorgaben	87
6.2.2.2	Steuerung durch Standards und Vorgaben zur Auftragsverwaltung (Art. 85, 90 GG)	87
6.2.2.2.1	Auftragsverwaltung aus Art. 90 GG und Art. 85 GG als juristische Bewertungsparameter	87
6.2.2.2.2	Konsequenzen für eine stärkere Steuerung durch Standards ..	90
6.2.2.3	Schlussfolgerungen	91
6.2.3	Verwaltungskostenzuordnung	91
6.2.3.1	Ökonomische Rationalität einer erhöhten Kostenübernahme durch den Bund.....	91
6.2.3.2	Juristische Bewertung einer modifizierten Kostenzuordnung zwischen Bund und Ländern	92
6.2.3.2.1	Föderale Verteilung der Finanzierungsverantwortung gem. Art. 104a Abs. 2 und 5 GG	92
6.2.3.2.2	Konsequenzen für eine modifizierte Kostenzuordnung.....	94
6.2.3.3	Schlussfolgerungen	94

6.2.4	Einbezug von VIFG und DEGES in Erfüllung der Aufgaben des Bundes	95
6.2.4.1	Ökonomische Rationalität	95
6.2.4.2	Juristische Bewertung	95
6.2.4.2.1	Das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung als juristischer Bewertungsparameter für den Einsatz von Bund-Länder-Einrichtungen	96
6.2.4.2.2	Rechtliche Konsequenzen für eine Stärkung der Rolle des Bundes unter Rückgriff auf die DEGES	98
6.2.4.3	Schlussfolgerungen	98
7	Alternative institutionelle Lösungen zur Herstellung einer politischen Selbstbindung	100
7.1	Politische Selbstbindung im haushaltsrechtlichen Rahmen	100
7.1.1	Herstellung einer Überjährigkeit: Grundmodell	100
7.1.1.1	Grundzüge des Modells	100
7.1.1.2	Effekte und Detailausgestaltung	101
7.1.1.3	Potenzielle Umsetzungswege	105
7.1.1.3.1	Ökonomische Analyse	105
7.1.1.3.1.1	Überjährige Selbstbindung über ein Gesetz	105
7.1.1.3.1.2	Überjährige Selbstbindung über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)	106
7.1.1.3.2	Juristische Analyse	107
7.1.1.3.2.1	Haushaltsrecht als juristischer Bewertungsparameter für die Herstellung einer Überjährigkeit	107
7.1.1.3.2.2	Konsequenzen für die Herstellung der Überjährigkeit im Grundmodell	109
7.1.1.4	Schlussfolgerungen	110
7.1.2	Überjährigkeit in Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung	111
7.1.2.1	Grundzüge des Modells	111
7.1.2.2	Effekte und Detailausgestaltung	112
7.1.2.3	Diskussion alternativer Einnahmequellen	113
7.1.2.4	Potenzielle Umsetzungswege	115
7.1.2.4.1	Ökonomische Analyse	115
7.1.2.4.2	Juristische Analyse	116
7.1.2.4.2.1	Haushaltsrecht als juristischer Bewertungsparameter für die Schaffung einer Zweckbindung	116
7.1.2.4.2.2	Konsequenzen für die Schaffung einer Zweckbindung	117
7.1.2.5	Schlussfolgerungen	117
7.2	Kreditfähige öffentliche Gesellschaft	118
7.2.1	Grundzüge des Modells	118
7.2.2	Rechtliche Bewertung und Anforderungen an eine haushalts- und Maastricht-neutrale Kreditfähigkeit	119
7.2.2.1	Einräumung einer Kreditfähigkeit	119
7.2.2.2	Voraussetzungen einer Haushaltsneutralität der Kreditaufnahme	119
7.2.2.2.1	Kreditbegriff	119
7.2.2.2.2	Beschränkung der Art. 109, 115 auf den Bundeshaushalt – prinzipielle Nichtberücksichtigung juristischer Personen	120
7.2.2.2.3	Die neue „Schuldenbremse“ in Art. 115 Abs. 2 GG	122
7.2.2.2.4	Schlussfolgerungen für die konkrete Ausgestaltung der Bundesgesellschaft (VIFG)	122
7.2.2.2.4.1	Sachzweck	123
7.2.2.2.4.2	Haftung	124
7.2.2.2.4.3	Gesamtbewertung	124
7.2.2.2.4.4	Zwischenergebnis	126

7.2.2.3	Maastricht-neutrale Kreditfähigkeit der Bundesgesellschaft.....	127
7.2.2.3.1	Die Stabilitätskriterien des AEUV und die sektorale Zuordnung von Gesellschaften	127
7.2.2.3.2	Institutionelle Einheit.....	128
7.2.2.3.3	Abgrenzung öffentlicher und privater Produzent.....	129
7.2.2.3.4	Abgrenzung Marktproduzent - Nichtmarktproduzent	130
7.2.2.3.5	Konkrete Betrachtung der VIFG	131
7.2.2.3.5.1	VIFG als institutionelle Einheit	131
7.2.2.3.5.2	VIFG als öffentliche Produzentin	132
7.2.2.3.5.3	VIFG als Marktproduzentin?	132
7.2.2.3.6	Fazit.....	136
7.2.3	Ökonomische Analyse: Effekte und Detailausgestaltung	137
7.2.3.1	Kreditaufnahmespielräume und intergenerative Wirkungen.....	137
7.2.3.2	Vorteile	140
7.2.3.3	Probleme und potenzielle Gegenmaßnahmen	141
7.2.4	Schlussfolgerungen.....	147
7.3	Schlussfolgerungen	150
8	Fazit.....	152
	Literaturverzeichnis.....	154

1 Einleitung

THEMA DER STUDIE

In dieser Studie werden institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen in Deutschland aus ökonomischer und juristischer Perspektive untersucht.¹ Dabei definiert eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung den Regelrahmen, wie Ausgabenentscheidungen zustande kommen und damit einhergehende Finanzierungsmaßnahmen aussehen. In diesem Zusammenhang werden unter anderem der Umfang und die Qualität des Fernstraßenangebots sowie die Höhe des Preises für dessen Nutzung festgelegt, wobei der Preis im Fall einer Steuerfinanzierung auch Null betragen kann.

Die derzeitige Bereitstellung und Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes, das sich aus den Bundesautobahnen sowie den Bundesstraßen zusammensetzt, findet grundsätzlich innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens statt. Die Bereitstellungsentscheidungen werden jährlich vom Haushaltsgesetzgeber getroffen und die Finanzierung dieser Bereitstellungsentscheidungen erfolgt – gemeinsam mit diversen anderen Ausgabenbereichen der öffentlichen Hand – über den allgemeinen Haushalt. Dabei sind die Mechanismen der Haushaltsfinanzierung um spezielle Regelungen für den Bereich der Bundesfernstraßen ergänzt worden. Obgleich im Haushaltssystem grundsätzlich das Non-Affektationsprinzip gilt, wonach keine Zweckbindung von Einnahmen zugunsten bestimmter Ausgabenzwecke erfolgen sollte, sind gemäß gesetzlichen Vorgaben Einnahmen der auf den Bundesautobahnen erhobenen Lkw-Maut zweckgebunden für Investitionen im Bereich der Bundesfernstraßen zu verwenden. Die letztendliche Verteilung der Lkw-Maut-Einnahmen auf konkrete Ausgabenbereiche erfolgt durch die sogenannte Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG).

Es gibt Hinweise darauf, dass aus (wohlfahrts-)ökonomischer Sicht erhebliche Ineffizienzen bei der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen existieren. Ein wesentliches Defizit stellen unterbleibende bzw. nicht zeitgerecht erfolgende Kapazitätserweiterungsinvestitionen zur Engpassbeseitigung im Netz der Bundesautobahnen dar. Mit Verweis auf derartige Defizite sind in den vergangenen Jahren aus Wissenschaft und Praxis diverse Reformvorschläge unterbreitet worden, die unter anderem eine stärkere Zweckbindung von Mineralölsteuereinnahmen, eine Erhebung von Nutzergebühren bei Pkw oder eine umfangreiche private Kapitalbereitstellung für die Investitionsfinanzierung vorsehen.² Vor diesem Hintergrund wird in dieser Studie untersucht, inwieweit alternative institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen eine Beseitigung von vorhandenen Ineffizienzen erwarten lassen, ohne dass dies mit anderweitigen gravierenden Nachteilen einhergeht.

¹ Im Rahmen dieser Studie hat Thorsten Beckers die interdisziplinäre Projektkoordination übernommen sowie am ökonomischen Teil mitgewirkt. Jan Peter Klatt ist (Haupt-)Autor des ökonomischen Teils. Jürgen Kühling sowie Andreas Bäuml sind Autoren des juristischen Teils.

² Vgl. z. B. KOMMISSION VERKEHRINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2000), ADAC (2005), WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR VERKEHR BEIM BMVBW (2005) und HARTWIG / HULD (2009).

Eine alternative idealtypische institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen stellt eine überjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens dar, die gegebenenfalls mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer verknüpft werden kann. Eine derartige politische Selbstbindung könnte beispielsweise durch den Abschluss einer sogenannten „Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)“ oder auch durch rein gesetzliche Regelungen erreicht werden. Des Weiteren könnten im Rahmen der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen Finanzierungsaufgaben auf eine kreditfähige öffentliche Gesellschaft übertragen werden, wofür auf die VIFG zurückgegriffen werden könnte. Hierbei würde der VIFG für einen langfristigen Zeitraum einerseits die Pflicht übertragen, für die Bereitstellung eines bestimmten Infrastrukturangebots notwendige Aufgaben durchzuführen, und andererseits das Recht eingeräumt, die hierfür anfallenden Ausgaben durch die Einnahmen aus Nutzergebühren abzudecken.

UNTERSUCHUNGSANSATZ

Im Rahmen dieser interdisziplinären Studie wird für die ökonomische Analyse von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen insbesondere auf die Neue Institutionenökonomik zurückgegriffen. Darüber hinaus werden bei der ökonomischen Analyse öffentlicher Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen Erkenntnisse der Wohlfahrtsökonomik aufgegriffen. Bei der Ableitung von konkreten Vorschlägen für die Reform der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen werden die Ergebnisse von eingehenden juristischen Analysen im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Reformvorschläge berücksichtigt. Damit soll gewährleistet werden, dass etwaige rechtliche Restriktionen, die in der Praxis bestehen, in die ökonomische Analyse von Reformoptionen adäquat eingehen. Dies kann dazu führen, dass Reformoptionen, die bei einer ausschließlich normativ ökonomischen Betrachtung dominant erscheinen mögen, bei Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der sich daraus ergebenden Transaktionskosten für die Umsetzung der entsprechenden Reform nicht empfohlen werden.

AUFBAU DER STUDIE

Diese Studie ist wie folgt aufgebaut:³

- **Kapitel 2 (Grundlagen):** In Kapitel 2 werden zunächst Grundlagen für die weitere Analyse geschaffen. Es wird unter anderem der Untersuchungsgegenstand vorgestellt bzw. eingegrenzt und ein Zielsystem aufgestellt. Ferner wird der Ansatz zur Bewertung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen dargelegt. In diesem Zusammenhang wird auch auf die besondere Bedeutung von Formen der politischen Selbstbindung eingegangen.
- **Kapitel 3 (Darstellung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen):** In Kapitel 3 wird die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Fi-

³ Teile von Kapitel 2 sowie die Kapitel 3-5 folgen KLATT (2011). In weiteren Abschnitten von Kapitel 2 sowie in den Kapiteln 6 und 7 wird teilweise auf KLATT (2011) zurückgegriffen.

finanzierung der Bundesfernstraßen in Deutschland dargestellt, indem die involvierten Akteure sowie der relevante institutionelle Regelrahmen erläutert werden.

- **Kapitel 4 (Bewertung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen):** In Kapitel 4 wird der Status quo einer ökonomischen Bewertung unterzogen, wobei insbesondere auf die Defizite des derzeitigen Systems eingegangen wird.
- **Kapitel 5 (Aufgabenanalyse):** Unter besonderer Berücksichtigung der identifizierten Defizite des Status quo wird in Kapitel 5 anhand einer Analyse von zentralen Aufgaben bei der Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen untersucht, inwieweit aus ökonomischer Sicht ein Potenzial zur Behebung dieser Defizite besteht. Dabei wird unter anderem hinterfragt, ob entsprechende Maßnahmen mit anderen Nachteilen einhergehen.
- **Kapitel 6 (Ansatzpunkte für Reformen und modellübergreifende Reformvorschläge):** In Kapitel 6 werden auf Basis des in der Aufgabenanalyse identifizierten Verbesserungspotenzials Ansatzpunkte für Reformen, wozu unter anderem die Etablierung einer verstärkten politischen Selbstbindung bei der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen gehört, sowie modellübergreifende Reformvorschläge herausgearbeitet. Bei der Ableitung der konkreten modellübergreifenden Reformvorschläge zur Minderung der aus ökonomischer Sicht vorhandenen Defizite werden etwaige rechtliche Restriktionen bereits berücksichtigt.
- **Kapitel 7 (Alternative institutionelle Lösungen zur Herstellung einer politischen Selbstbindung):** In Kapitel 7 werden schließlich sowohl aus ökonomischer als auch juristischer Sicht konkrete Reformoptionen für die institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen im Hinblick auf die Etablierung einer verstärkten politischen Selbstbindung diskutiert.
- **Kapitel 8 (Fazit):** In Kapitel 8 wird ein Fazit gezogen, in dem die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst werden.

2 Grundlagen

2.1 Untersuchungsgegenstand

2.1.1 Bundesfernstraßen

2.1.1.1 Abgrenzung des Bundesfernstraßennetzes

Bei den Bundesfernstraßen wird gemäß § 5 Abs. 4 FStrG zwischen Bundesautobahnen und Bundesstraßen unterschieden. Das Netz der Bundesfernstraßen wies gemäß der Darstellung in Tabelle 1 am 01.01.2009 eine Länge von 52.921 km auf. Der absolute Anteil der Bundesautobahnen betrug hiervon 12.718 km, während auf die Bundesstraßen 40.203 km entfielen. Daraus ergibt sich ein relativer Anteil der Bundesfernstraßen an den Straßen des überörtlichen Verkehrs – dem sogenannten klassifizierten Straßennetz, das neben den Bundesfernstraßen die Landes- und Kreisstraßen umfasst – in Höhe von ca. 22,9 % (Bundesautobahnen: 5,5 %; Bundesstraßen: 17,4 %).

Straßennetzkategorie	Netzlänge	
	absolut [km]	relativ [v.H.]
Bundesfernstraßen	52.921	22,9
davon: Bundesautobahnen	12.718	5,5
Bundesstraßen	40.203	17,4
Landesstraßen	86.528	37,4
Kreisstraßen	91.623	39,7

Tabelle 1: Netzlängen der Straßen des überörtlichen Verkehrs (Stand: 01.01.2009)⁴

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesfernstraßen gemäß § 1 FStrG ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen sollen, ist der Bund unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips grundsätzlich als adäquate Bereitstellungsebene im Bereich der Bundesfernstraßen anzusehen.⁵ Dies bedeutet nicht, dass infolge des Netzausbaus oder Veränderungen der Verkehrsströme einzelne Bundesstraßen unter Umständen keine hinreichende Funktion (mehr) für den Fernverkehr ausüben, um eine Bereitstellung durch die Bundesebene zu rechtfertigen.⁶ Allerdings wird unter anderem vor dem Hintergrund der hohen Transaktionskosten der politischen Durchsetzung von Abstufungen im Folgenden angenommen, dass das Bundesfernstraßennetz grundsätzlich in seiner bestehenden Form erhalten bleibt. Denn in der Umsetzung rufen Abstufungsversuche des Bundes regelmäßig den Widerstand der Länder hervor, da dies mit erheblichen künftigen Baulastkosten für Länder, Kreise oder Gemeinden verbunden wäre. Dementsprechend erzielten Bestrebungen in Bezug auf eine Neuabgrenzung des Bundesfernstraßennetzes, die es immer wieder gegeben hat, bislang nicht den gewünschten Erfolg, so dass in der Vergangenheit

⁴ Quelle: BMVBS (2010a, S. 175).

⁵ Vgl. zum Subsidiaritätsprinzip z. B. BLANKART (2008, S. 546 f.).

⁶ Vgl. für entsprechende Positionen z. B. KOMMISSION VERKEHRSINFRASTRUKTURFINANZIERUNG (2000, S. 45 f.) und BWV (2004a) sowie BWV (2007, S. 60 ff.).

lediglich in einem relativ geringen Umfang Bundesstraßen abgestuft worden sind.⁷ Eine derartige Definition des Untersuchungsgegenstandes schließt nicht aus, dass auch zukünftig vereinzelte Abstufungsbemühungen durchaus erfolgreich abgeschlossen werden können, wenngleich eine umfangreiche Neuordnung des Bundesfernstraßennetzes als nicht realistisch eingestuft wird.

2.1.1.2 Verkehrliche Bedeutung

Obleich einige Bundesstraßen unter Umständen nur (noch) eine relativ geringe Fernverkehrsrelevanz aufweisen mögen, ist die verkehrliche Bedeutung der Bundesfernstraßen in ihrer Gesamtheit als äußerst hoch einzustufen. Es wurden im Jahr 2008 ca. 48,1 % der Fahrleistungen der Kfz auf den außerörtlichen Bundesfernstraßen erbracht.⁸ Alleine die Bundesautobahnen nahmen mit einem Längenanteil von etwa 5,5 % am gesamten überörtlichen Straßennetz rund 32,6 % der Kfz-Fahrleistungen auf, während die Bundesstraßen noch einen diesbezüglichen Anteil in Höhe von 15,5 % verzeichneten. Ebenso wird bei einer verkehrsträgerübergreifenden Betrachtung sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr die hohe volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrsträgers Straße im Allgemeinen sowie der Bundesfernstraßen im Speziellen deutlich.

PERSONENVERKEHR

Die Straßenverkehrsleistung im Personenverkehr, deren Entwicklung in Abbildung 1 dargestellt ist, betrug im motorisierten Individualverkehr, zu dem Pkw und motorisierte Zweiräder gehören, im Jahr 2008 gemäß vorläufigen Werten ca. 883,4 Mrd. Personenkilometer (Pkm). Demgegenüber hatte der öffentliche Straßenpersonenverkehr, dem neben dem Omnibus- auch der Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehr zugerechnet werden, einen absoluten Anteil am gesamten Personenverkehr von etwa 79,7 Mrd. Pkm. Ebenso besaß der Schienenpersonenverkehr mit 82,5 Mrd. Pkm im Jahr 2008 im Vergleich zum motorisierten Individualverkehr eine relativ geringe Bedeutung.

⁷ Vgl. hierzu z. B. BWV (2004a, S. 26 ff.).

⁸ Vgl. BMVBS (2010a, S. 182).

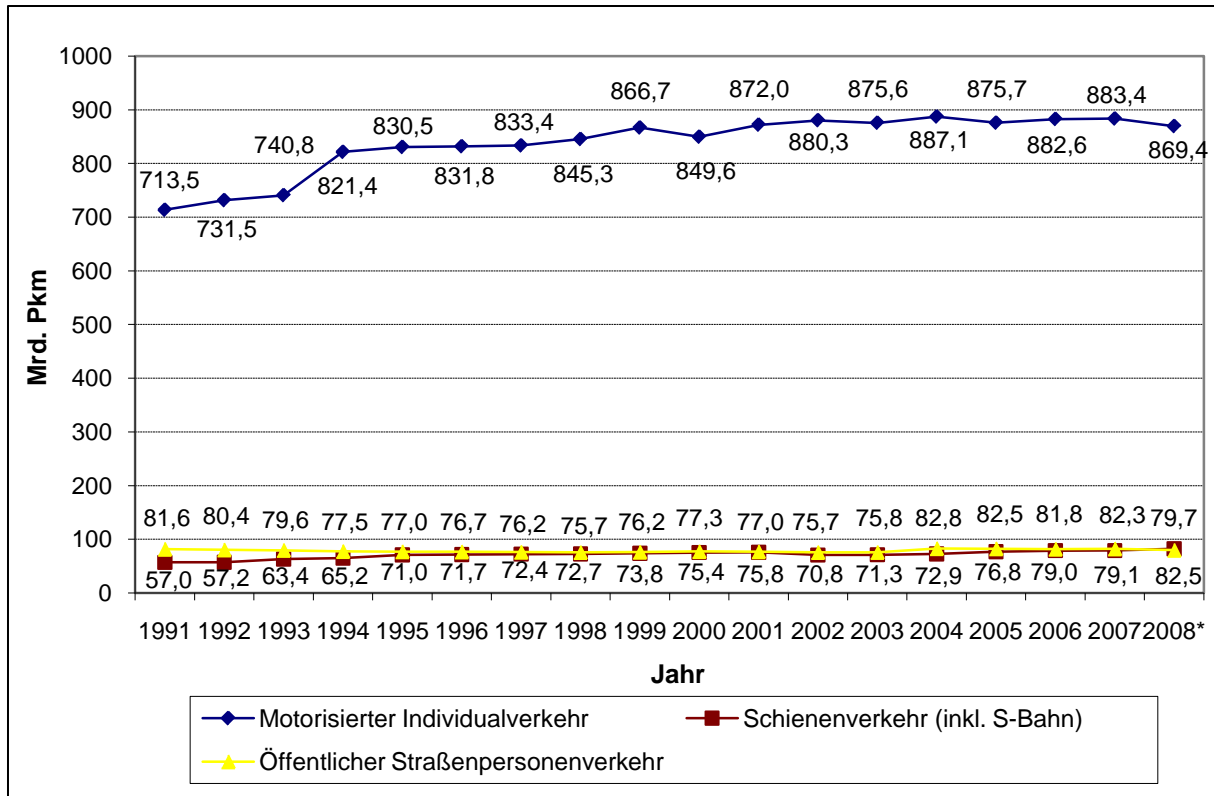


Abbildung 1: Entwicklung der Personenverkehrsleistung in Deutschland⁹

Gemäß einer Prognose des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) wird die Personenverkehrsleistung im motorisierten Individualverkehr im Jahr 2025 einen Wert von 1.029,7 Mrd. Pkm erreichen, was im Vergleich zum Jahr 2006 einem Anstieg von 16,7 % entspräche.¹⁰ In ACATECH (2006) wird für Deutschland bis zum Jahr 2020 ein Anwachsen des Pkw-Verkehrs um ca. 20 % im Vergleich zum Basisjahr 2002 vorhergesagt, wobei auf den Bundesautobahnen mit einem 30 %-igen Wachstum ein überproportionaler Anstieg im Vergleich zum übrigen Straßennetz prognostiziert wird.¹¹

GÜTERVERKEHR

Im Bereich des Güterverkehrs zeigt ein intermodaler Vergleich des Verkehrsträgers Straße, bei dem neben den Bundesfernstraßen sämtliche weitere Straßenkategorien berücksichtigt werden, mit den Verkehrsträgern Schiene und Wasserstraße, dass gemäß den vorläufigen Werten für das Jahr 2008 die Güterverkehrsleistung auf der Straße mit 472,7 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) etwa dem 4,1-fachen Volumen der Schienengüterverkehrsleistung und dem 7,4-fachen Volumen der Binnenschifffahrt entsprochen hat. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, verstärkt sich diese Differenz tendenziell im Zeitablauf, da die Straßengüterverkehrsleistung in dem Betrachtungszeitraum seit 1991 stetig zunimmt, während der Binnenschifffahrts- und Schienengüterverkehr auf vergleichsweise konstantem Niveau bleibt bzw. in einem geringeren Umfang wächst.

⁹ Quelle: Eigene Darstellung gemäß DIW (2009, S. 220 f.); *: Für 2008 zum Teil vorläufige Werte.

¹⁰ Vgl. BMVBS (2009, S. 15 f.).

¹¹ Vgl. ACATECH (2006, S. 26 f.).

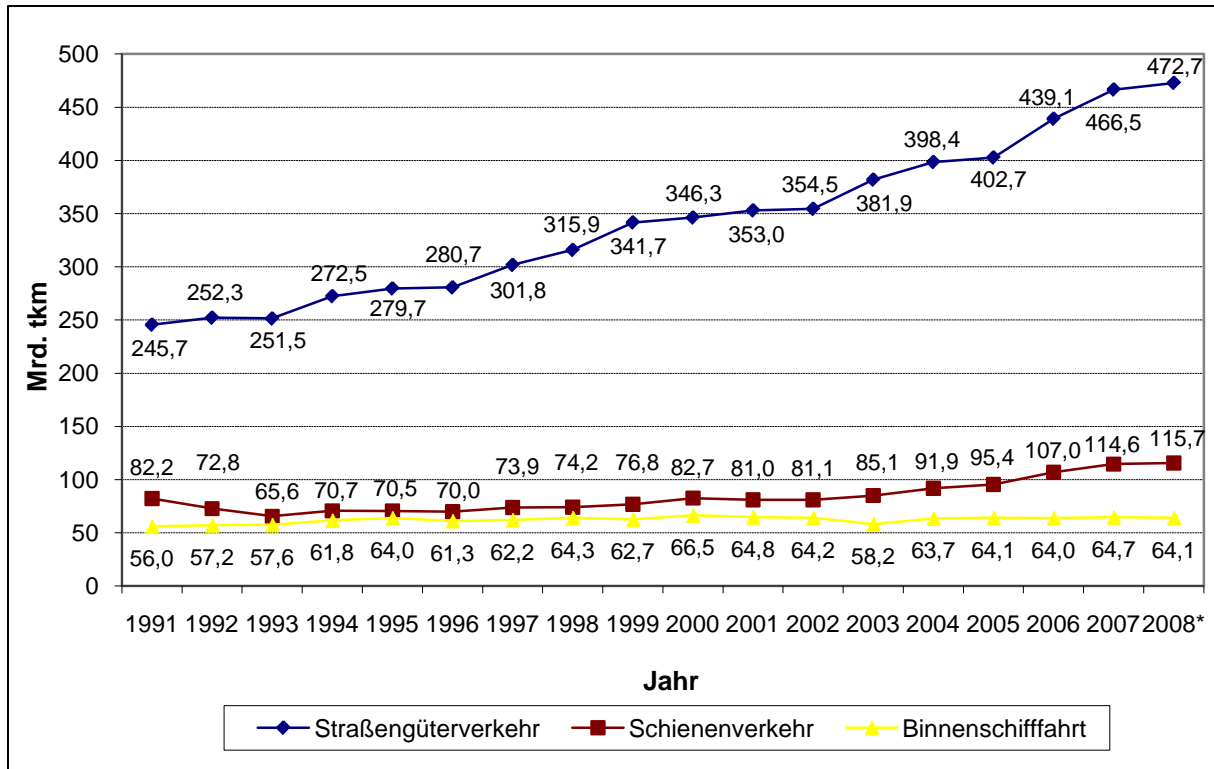


Abbildung 2: Entwicklung der Güterverkehrsleistung in Deutschland¹²

Im Straßengüterverkehr soll nach der Prognose des BMVBS im Jahr 2025 eine Verkehrsleistung von 704,3 Mrd. tkm vorliegen, was gegenüber dem Jahr 2006 einem Zuwachs von 60,4 % entspräche.¹³ Davon sollen allein 675,6 Mrd. tkm im Straßengüterfernverkehr anfallen, dem definitionsgemäß Fahrten mit einer Weite von über 50 km zugerechnet werden. In ACATECH (2006) wird für den Lkw-Verkehr im Zeitraum von 2002 bis 2020 ein Wachstum von ca. 34 % prognostiziert, wobei mit erwarteten Zuwächsen von ca. 45 % ebenfalls ein überproportionaler Anstieg auf den Bundesautobahnen vorhergesagt wird.¹⁴

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr wird der überwiegende Anteil der Verkehrsleistung durch den Straßenverkehr erbracht. Vor diesem Hintergrund und aufgrund des hohen Anteils der Verkehrsleistung auf den Bundesfernstraßen an der gesamten Straßenverkehrsleistung, insbesondere im Güterverkehr, ist die Bedeutung der Bundesfernstraßen für das Verkehrssystem und die Volkswirtschaft als hoch einzustufen. Dies gilt in besonderem Maße für die Bundesautobahnen.

Die prognostizierten Wachstumsraten des motorisierten Individualverkehrs lassen insgesamt eine weiter wachsende Bedeutung des Verkehrsträgers Straße erwarten und können auf hoch belasteten Strecken zu Kapazitätsengpässen führen bzw. bestehende Kapazitätsengpässe verschärfen. Da sowohl im Pkw- als auch im Lkw-Segment ein überproportionaler Verkehrsanstieg für den Bereich der

¹² Quelle: Eigene Darstellung gemäß DIW (2009, S. 244 f.); *: Für 2008 zum Teil vorläufige Werte.

¹³ Vgl. BMVBS (2009, S. 16 ff.).

¹⁴ Vgl. ACATECH (2006, S. 27).

Bundesautobahnen vorhergesagt wird, dürften an diese Straßennetzkategorie besondere Anforderungen zur Bewältigung des zukünftigen Verkehrsaufkommens gestellt werden.

2.1.2 Bereitstellung und Finanzierung

Im Rahmen der Analyse der Organisation von Infrastruktursektoren können als wesentliche Teilbereiche zum einen die Bereitstellung und zum anderen die Produktion der Infrastruktur unterschieden werden.¹⁵

2.1.2.1 Aufgabendimensionen bei der Organisation von Infrastruktur

2.1.2.1.1 Bereitstellung und Interdependenzen mit der Finanzierungsverantwortung

Die Bereitstellung von Infrastruktur umfasst die Entscheidungen zur Angebotsmenge und -qualität sowie zum Angebotspreis. Im Infrastruktur- und somit auch im Straßenbereich steht die Angebotsmenge bzw. der Angebotsumfang im Regelfall in engem Zusammenhang mit der Auslegung von (Infrastruktur-)Kapazitäten. Allerdings kann auch die Angebotsqualität Auswirkungen auf die Kapazität einer Straße haben. Beispielsweise kann eine schlechte Angebotsqualität Geschwindigkeitsbeschränkungen erfordern, die zu einer Kapazitätsreduktion eines Streckenabschnitts führen. Sofern es sich nicht um öffentliche Güter oder Allmendegüter handelt, bei denen (potenzielle) Nutzer nicht vom Konsum ausgeschlossen werden können bzw. wo ein solcher Ausschluss unverhältnismäßig teuer wäre, sind neben der Definition von Angebotsmenge und -qualität im Rahmen der Bereitstellungsverantwortung Preise festzulegen. Ein solcher Angebotspreis kann gegebenenfalls auch Null betragen und die Bereitstellung des Gutes wird über Steuern finanziert.

Bei der Zuordnung der Bereitstellungsverantwortung sind Interdependenzen mit der Finanzierungsverantwortung zu beachten. Bereitstellungsentscheidungen können nicht unabhängig von den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln getroffen werden. Vielmehr setzt die Kompetenz zur Fällung von (finalen) Bereitstellungsentscheidungen regelmäßig Finanzierungsverantwortung voraus. Dies gilt insbesondere, wenn die Erlöse aus dem Güterangebot nicht die Kosten für das Angebot decken, was bei Verkehrsinfrastruktur häufig der Fall ist. Die Interdependenzen zwischen der Bereitstellungs- und Finanzierungsverantwortung schließen jedoch nicht aus, dass einzelne vorbereitende Aufgaben im Vorfeld der letztendlichen Bereitstellungsentscheidung unter Umständen auch unabhängig von der Finanzierungsverantwortung zugeordnet werden können.

2.1.2.1.2 Produktion

Nachdem die Entscheidungen über Angebotsmenge und -qualität gefällt worden sind, erfolgt die Umsetzung dieser Bereitstellungsentscheidungen bzw. die letztendliche Erstellung des Angebots im Rahmen der Produktion. Die Produktion umfasst den eher technischen Prozess der Transformation von bestimmten Inputs in den gewünschten Output, d. h. die Herstellung eines Gutes oder die

¹⁵ Vgl. z. B. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 73 ff.).

Zurverfügungstellung eines Services. Bei der Produktion von Fernstraßen sind hierfür Aufgaben auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen zu erbringen.¹⁶

Neben Planungsaufgaben betrifft dies die Wertschöpfungsstufen des Baus, der Erhaltung und des Betriebs. Zum Bau gehören insbesondere Neu- und Ausbaumaßnahmen, aber auch der Umbau von Strecken, der im Gegensatz zu Neu- und Ausbaumaßnahmen nicht zwangsläufig mit einer Kapazitätserweiterung einhergeht. Im Bereich der Erhaltung können im Rahmen einer groben Kategorisierung je nach Eingriffsintensität umfangreiche Erneuerungs-, mittelgroße Instandsetzungs- und kleinere Instandhaltungsmaßnahmen unterschieden werden. Zum Betriebsdienst auf Fernstraßen gehören unter anderem Aufgaben wie der Winterdienst, die Grünpflege oder die Reinigung. Neben Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb ist ferner die Aufgabe des wertschöpfungsstufenübergreifenden Managements durchzuführen, in dessen Rahmen unter anderem die Koordination und Aufteilung von Finanzmitteln zwischen den einzelnen Wertschöpfungsstufen erfolgt. Insofern bestehen beim wertschöpfungsstufenübergreifenden Management Interdependenzen mit der Bereitstellung, da es hier um die letztendliche Allokation von Finanzmitteln geht, die Rückwirkungen auf die Angebotsmenge und -qualität haben kann.

2.1.2.2 Institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

ZENTRALE FRAGESTELLUNGEN BEI DER BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf den Bereich der Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen. Im Zusammenhang mit der öffentlichen Bereitstellung von Infrastruktur können gemäß OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) zwei zentrale Fragestellungen unterschieden werden:¹⁷

- **Design der Entscheidungsfindung über Ausgabenbereiche:** Es stellt sich zunächst die Frage, wie der Prozess zur Fällung von Entscheidungen über zu finanzierende Ausgabenbereiche strukturiert ist. Ein zentraler Ausgabenbereich bei Fernstraßen stellen Kapazitätserweiterungsprojekte dar. Ferner ist über Art und Umfang von Erhaltungsarbeiten sowie Maßnahmen des Betriebsdienstes zu entscheiden. Derartige Entscheidungen im Rahmen der Bereitstellung betreffen insbesondere die Menge bzw. Kapazität sowie die Qualität des Infrastruktur- bzw. Fernstraßenangebots.
- **Herkunft der Finanzmittel zur Finanzierung:** Des Weiteren sind Entscheidungen über die Herkunft der Mittel zur Finanzierung der beschlossenen Ausgabenbereiche zu treffen. Mögliche Einnahmequellen, die direkt im Straßenverkehrssektor ansetzen, sind die Kfz- und Mineralölsteuer sowie Straßenbenutzungsgebühren in Form einer entfernungsbezogenen Maut oder einer zeitbezogenen Vignette. Ferner können zur Finanzierung von Ausgabenbereichen bei Fernstraßen allgemeine Steuereinnahmen herangezogen werden. Die Ausgestaltung von Einnahmequellen hat, insbesondere bei einem Rückgriff auf Straßenbenutzungsgebühren, Auswirkungen auf die Frage der Bepreisung im Rahmen der Bereitstellung.

¹⁶ Vgl. z. B. MAERSCHALK (1999, S. 6) und BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 19 ff.).

¹⁷ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 77).

BEDEUTUNG DER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG FÜR DIE BEREITSTELLUNG UND FINANZIERUNG

Wesentlichen Einfluss auf die Ausprägung dieser zentralen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung hat die institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen. Bei einer institutionellen Lösung im Allgemeinen handelt es sich um ein Zusammenspiel von Institutionen, die gegebenenfalls auch die Einbindung von Akteuren bzw. Organisationen vorsehen. Dabei stellt eine Institution eine Regel oder ein Geflecht von Regeln dar, die formeller und informeller Natur sein können, sowie Mechanismen zu ihrer Durchsetzung.¹⁸ Eine Organisation ist ein Zusammenschluss von einzelnen Akteuren, die in bestimmten Bereichen gemeinsame Ziele verfolgen. Dabei kann eine Organisation in einem größeren Kontext auch wieder als ein Akteur bezeichnet werden. Dementsprechend ist der Begriff der Organisation abzugrenzen vom Begriff der Institution, wenngleich diese Begriffe häufig unscharf und zuweilen synonym verwendet werden.

Eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung im Bereich der Fernstraßen definiert somit den Regelrahmen, wie Ausgabenentscheidungen zustande kommen und damit einhergehende Finanzierungsmaßnahmen aussehen. Dieser Regelrahmen kann unter anderem die Einbindung diverser Akteure bzw. Organisationen in den Prozess der Fällung von Bereitstellungsentscheidungen vorsehen und im Rahmen dessen die Interaktion zwischen den Akteuren bzw. Organisationen strukturieren. Die Ausgestaltung der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung bestimmt ferner darüber, inwieweit zur Finanzierung von Fernstraßenausgaben auf den Kapitalmarkt zurückgegriffen werden kann und somit durch die Aufnahme von Krediten eine intertemporale Verschiebung von Finanzierungslasten möglich ist.

Ein Beispiel für eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung ist der allgemeine Haushalt, auf den in vielen Ländern traditionell für die Fernstraßenfinanzierung zurückgegriffen wird. Eine Alternative stellen private Konzessionen dar, bei denen Finanzierungsaufgaben auf private Unternehmen übertragen werden. Derartige Modelle werden beispielsweise in Frankreich und Italien genutzt.¹⁹ Theoretisch kann die Bereitstellungs- und Finanzierungsverantwortung durch eine materielle Privatisierung auch für eine unbegrenzte Dauer auf private Unternehmen übertragen werden. Zwischen diesen Extremformen sind diverse weitere Varianten möglich, die sich inner- oder außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens befinden. Es kann beispielsweise auf eine öffentliche Konzessionsgesellschaft zurückgegriffen werden, wie es in Österreich mit der ASFiNAG (Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) der Fall ist.²⁰ Des Weiteren können Einnahmezweckbindungen oder mehrjährige Finanzmittelfixierungen im Rahmen des Haushaltssystems etabliert werden, z. B. auf Basis rein gesetzlicher Regelungen oder in Form einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV).²¹

¹⁸ Vgl. NORTH (1990, S. 3 ff.), NORTH (1991, S. 97 f.) und ERLEI / LESCHKE / SAUERLAND (2007, S. 23 f.).

¹⁹ Vgl. für Frankreich FAYARD / GAETA / QUINET (2005) und für Italien GRECO / RAGAZZI (2005) sowie RAGAZZI (2006).

²⁰ Vgl. zur ASFiNAG BECKERS ET AL. (2006).

²¹ Eine mehrjährige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zur Finanzierung der (bestehenden) Infrastruktur ist bereits im Eisenbahnsektor zu finden; vgl. hierzu z. B. MITUSCH / BECKERS / BRENCK (2008).

Diese Beispiele verdeutlichen, dass grundsätzlich eine Vielzahl von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen zur Verfügung steht. Dabei ist der Optionsraum von institutionellen Lösungen noch wesentlich größer und ergibt sich aus der von idealtypischen institutionellen Lösungen abweichenden Gestaltung einzelner Parameter. Die Bedeutung der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen für die Koordination zwischen den Ausgabenbereichen sowie Finanzierungsmaßnahmen ist in Abbildung 3 dargestellt.



Abbildung 3: Bedeutung der institutionellen Lösung für die Koordination zwischen Ausgabenbereichen und Finanzierungsmaßnahmen

FOKUSSIERUNG AUF DAS INSTITUTIONELLE DESIGN DER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG ÜBER AUSGABENBEREICHE UND BERÜCKSICHTIGUNG VON INTERDEPENDENZEN

In dieser Studie richtet sich der Fokus im Rahmen der Analyse alternativer institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen insbesondere auf die Frage des Designs der Entscheidungsfindung über Ausgabenbereiche. Dabei sind diverse Interdependenzen zu berücksichtigen, die mit der Wahl der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung in Verbindung stehen. Wesentlichen Einfluss auf Art und Umfang von Ausgabenentscheidungen hat unter anderem die Möglichkeit zur Kapitalaufnahme in bestimmten institutionellen Lösungen. Ferner ist im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Finanzierung der Ausgabenbereiche die Kompatibilität von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung mit potenziellen Einnahmequellen zu berücksichtigen. Beispielsweise verlangt der Rückgriff auf Konzessionsgesellschaften zwangsläufig die Heranziehung von Nutzergebühren zur Finanzierung, da aufgrund rechtlicher Vorgaben Steuereinnahmen regelmäßig, d. h. in nahezu allen Ländern, ausschließlich in den Haushalt fließen dürfen. Darüber hinaus können Interdependenzen zwischen der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung sowie der Produktion bestehen, die bei der Analyse von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung zu berücksichtigen sind.

2.2 Zielsystem

2.2.1 Effiziente Koordination im Hinblick auf die Erfüllung übergeordneter Ziele

Das Ziel bei der Auswahl und Ausgestaltung einer institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen besteht darin, dass diese eine möglichst effiziente Koordination im Hinblick auf die Erfüllung bestimmter übergeordneter Ziele im Fernstraßensektor leistet. Insofern kann die institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung im Grunde genommen als ein Instrument angesehen werden, dass die Erreichung dieser übergeordneten Ziele zu möglichst geringen Kosten gewährleisten soll. Diese übergeordneten Ziele beziehen sich insbesondere auf die Fällung von sinnvollen Ausgabenentscheidungen. Mögliche Ziele im Zusammenhang mit Ausgabenentscheidungen werden in Abschnitt 2.2.2.1 diskutiert. Darüber hinaus sollte eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen den Rückgriff auf möglichst geeignete Einnahmequellen zur Finanzierung erlauben. Kriterien für die Bewertung von Einnahmequellen werden in Abschnitt 2.2.2.2 erläutert.

2.2.2 Übergeordnete Ziele

2.2.2.1 Ausgabenbereiche

Als wesentliche Ausgabenbereiche bei Fernstraßen können Kapazitätserweiterungsinvestitionen, d. h. Neu- und Ausbaumaßnahmen, von der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes abgegrenzt werden.

2.2.2.1.1 Kapazitätserweiterungsinvestitionen

WIRKUNGEN VON KAPAZITÄTserweiterungsinvestitionen

Im Hinblick auf die Wirkungen, die von Kapazitätserweiterungsinvestitionen ausgehen, kann grundsätzlich zwischen allokativen und distributiven Effekten unterschieden werden. Die allokativen Wirkungen eines Neu- oder Ausbaivorhabens werden durch die Nutzen und Kosten einer Maßnahme bestimmt.²² Mögliche Kategorien für den Nutzen einer Kapazitätserweiterungsinvestition sind Transportkostensenkungen in Form von Zeitkosten- oder Kraftstoffeinsparungen, eine Erhöhung der Verkehrssicherheit, die zu geringeren Unfallkosten führt, oder die Reduktion von Umweltkosten. Zu den Kosten einer Straßenbaumaßnahme zählen unter anderem die internen Kosten für Bau, Erhaltung und Betrieb, externe Kosten wie Zerschneidungswirkungen durch die Straßeninfrastruktur oder auch die Kosten für die Erhebung der Finanzmittel, mit denen die Infrastruktur finanziert werden soll.

Eine Straßenbaumaßnahme ist aus allokativer Sicht realisierungswürdig, wenn die Summe der Nutzen die Summe der Kosten übersteigt bzw. das Nutzen-Kosten-Verhältnis größer als Eins ist. Bei der Durchführung von Nutzen-Kosten-Analysen, die für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von

²² Die Nutzen und Kosten einer Maßnahme können im Rahmen von Nutzen-Kosten-Analysen ermittelt werden; vgl. hierzu HANUSCH (2010).

Kapazitätserweiterungsinvestitionen zugrundegelegt werden (sollten), wird üblicherweise auf das sogenannte Kaldor-Hicks-Kriterium abgestellt.²³ Danach ist eine Maßnahme nur sinnvoll, wenn sie für mindestens ein Individuum eine Verbesserung bringt und die Verlierer durch die Gewinner kompensiert werden könnten – letztlich also ein Nettovorteil verbleibt und somit ein sozialer Wohlfahrtsgewinn realisiert wird. Das Kaldor-Hicks-Kriterium ist damit weniger restriktiv als das Pareto-Kriterium, das eine tatsächliche Kompensation der Verlierer einer Maßnahme verlangt, so dass letztendlich kein Individuum schlechter gestellt ist als vor der Durchführung der Maßnahme. Zwar kann eine (teilweise) Kompensation von Verlierern durchaus sinnvoll sein und die Konsensfähigkeit und damit die Durchsetzbarkeit einer Maßnahme erhöhen; allerdings geht eine vollständige Kompensation der Verlierer regelmäßig mit prohibitiv hohen Transaktionskosten einher.

Neben allokativen Wirkungen können mit Kapazitätserweiterungsprojekten und in diesem Zusammenhang insbesondere mit Neubaumaßnahmen auch distributive Effekte verbunden sein. Zu den verteilungspolitisch motivierten Gründen einer Projektrealisierung können beispielsweise Aspekte der Daseinsvorsorge gehören. Des Weiteren können Projekte raumordnerische Funktionen erfüllen, z. B. die Anbindung von Regionen an zentrale Orte.

Vor dem Hintergrund der möglichen Wirkungen von Kapazitätserweiterungsinvestitionen wird im Folgenden hinsichtlich der Aufstellung des Zielsystems vereinfachend die Existenz von zwei idealtypischen Projektarten angenommen:

- **Allokativ vorteilhafte Projekte:** Vorhaben, die zu der Kategorie der allokativ vorteilhaften Projekte zählen, zeichnen sich durch ein Nutzen-Kosten-Verhältnis aus, das größer als Eins ist.
- **Distributiv motivierte Projekte:** Demgegenüber übersteigen bei distributiv motivierten Projekten die gesamtwirtschaftlichen Kosten den Gesamtnutzen der Maßnahme. Allerdings wird die Umsetzung eines solchen Vorhabens aus distributiven Gründen angestrebt.

BEDEUTUNG VON WERTURTEILEN BEI DER PROJEKTAUSWAHL

Bei der Auswahl von Projekten, die letztendlich realisiert werden sollen, besteht häufig die Notwendigkeit, Werturteile zu fällen. Insbesondere bei der Aufteilung eines gegebenen Budgets können Konflikte zwischen allokativen und distributiven Zielen bestehen. Dementsprechend ist im Fall einer bindenden Budgetrestriktion darüber zu entscheiden, in welchem Umfang allokativ vorteilhafte sowie primär distributiv motivierte Projekte umgesetzt werden sollen. Dabei nimmt die Bedeutung dieses Zielkonflikts zu, je restriktiver die Budgetgrenze ist.

Die Problematik der Notwendigkeit der Fällung von Werturteilen stellte sich im Übrigen selbst, wenn Projektrealisierungen ausschließlich auf der Grundlage einer rein allokativen Bewertung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium gefällt und distributive Wirkungen außer Acht gelassen würden. In diesem Fall wäre nämlich darüber zu entscheiden, inwieweit die Verlierer einer Maßnahme von den Gewinnern kompensiert werden sollen. Diese Problematik könnte zwar durch die Zugrundelegung des Pareto-

²³ Vgl. KALDOR (1939) und HICKS (1943).

Kriteriums, das eine tatsächliche Kompensation der Verlierer verlangt, vermieden werden. Allerdings dürfte die Eignung des Pareto-Kriteriums für die praktische Wirtschaftspolitik äußerst begrenzt sein. Damit Maßnahmen, bei denen es Verlierer gibt, durchgeführt werden könnten, müssten neben den Transaktionskosten für die Durchführung der Kompensationstransfers auch Transaktionskosten in Kauf genommen werden, um zuvor überhaupt die jeweils notwendigen Kompensationshöhen zu ermitteln. Alleine diese Transaktionskosten können aufgrund von Bewertungsproblemen bereits prohibitiv hoch sein.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Entscheidung zur Realisierung von Projekten bezieht sich auf die Vorteilhaftigkeit von Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Vergleich zu sonstigen Ausgabenbereichen des öffentlichen Haushalts. Um zu einer aus allokativer Sicht adäquaten Reihung von Ausgabenzwecken zu gelangen, müssten theoretisch sektorübergreifend über alle Ausgabenbereiche Nutzen-Kosten-Analysen durchgeführt werden. Allerdings ist ein solches Vorgehen aufgrund von methodischen Problemen und den dafür anfallenden (Transaktions-)Kosten nicht realistisch. Ferner sind bei der Aufstellung des Gesamthaushalts wiederum erhebliche Konflikte zwischen allokativen und distributiven Zielen zu lösen. Dabei dürfte dieser Zielkonflikt im Vergleich zu einer ausschließlichen Betrachtung der Realisierungswürdigkeit von Fernstraßenprojekten noch eine wesentlich bedeutendere Rolle spielen, da im Rahmen des Gesamthaushalts über diverse Ausgabenbereiche mit beträchtlichen distributiven Wirkungen zu entscheiden ist. Als Beispiel seien in diesem Zusammenhang nur die Ausgaben zur sozialen Sicherung genannt. Die Rivalität zwischen Fernstraßenprojekten und den sonstigen Ausgabenbereichen des Haushalts ist insbesondere bei einer Finanzierung der Fernstraßen innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens relevant. Allerdings bestehen auch bei einer Fernstraßenfinanzierung außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens diesbezügliche Interdependenzen, da durch die Herauslösung von Einnahmequellen aus dem allgemeinen Haushalt dem Gesetzgeber regelmäßig ein geringeres Einnahmeerhebungspotenzial zur Verfügung stünde, das für die Finanzierung von sonstigen Ausgabenbereichen herangezogen werden könnte.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist eine Gewichtung von allokativen und distributiven Zielen ohne die Fällung von Werturteilen nicht möglich. Insofern kann die Wissenschaft durch Aufzeigen der Wirkungen von diesbezüglichen Entscheidungen lediglich einen Beitrag zum Umgang mit derartigen Zielkonflikten leisten. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Entscheidung durch die Politik zur Lösung dieser Konflikte unumgänglich. Politiker sind in einer repräsentativen Demokratie innerhalb des übergeordneten Regelrahmens der Verfassung grundsätzlich legitimiert, derartige Entscheidungen zu treffen.²⁴ Insofern ist durch die Politik im Hinblick auf die Bereitstellung von Fernstraßen zunächst eine Gewichtung zwischen allokativ vorteilhaften und in erster Linie distributiv motivierten Projekten vorzunehmen. Des Weiteren ist eine Abwägung zwischen diesen Fernstraßenprojekten und sonstigen Ausgabenbereichen im Haushalt erforderlich, welche wiederum sowohl allokativ vorteilhafte als auch primär distributiv motivierte Vorhaben enthalten.

²⁴ Eine ausschließliche Fällung von Ausgabenentscheidungen im Rahmen einer direkten Demokratie dürfte mit prohibitiv hohen Transaktionskosten einhergehen; vgl. HARDIN (1989, S. 115 f.).

ZIEL: REALISIERUNG ALLOKATIV VORTEILHAFTER PROJEKTE

Vor dem Hintergrund der Problematik der Fällung von Werturteilen sollen im Rahmen der Ableitung eines Zielsystems keine Entscheidungen über das Ausmaß primär distributiv motivierter Maßnahmen getroffen werden. Unabhängig davon kann jedoch konstatiert werden, dass in jedem Fall sämtliche als allokativ vorteilhaft identifizierte Projekte realisiert werden sollten. Für die Umsetzung dieser Vorhaben sind dann gegebenenfalls zusätzliche Finanzmittel zu erheben. Dabei sollten die Kosten der Finanzmittelerhebung bereits als Kostenkomponente in die Projektbewertung einfließen, um zu gewährleisten, dass es sich tatsächlich um Projekte handelt, deren Realisierung zu einer Wohlfahrtssteigerung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium führt.

Bei einer derartigen Vorgehensweise sind *ceteris paribus* zunächst keine direkten Auswirkungen auf die anderen Ausgabenbereiche zu berücksichtigen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass in der praktischen Wirtschaftspolitik die Realisierung sämtlicher allokativ vorteilhafter Projekte – auch bei einer Finanzierung über zusätzliche Einnahmen – in der Folge zu anderen Entscheidungen bei den primär distributiv motivierten Vorhaben oder den sonstigen Ausgabenbereichen des Haushalts führt. Insbesondere unter der Nebenbedingung, dass keine entsprechende Anpassung des Gesamtbudgets erfolgt, liefe dieses Zielsystem auf eine stärkere Priorisierung von allokativ vorteilhaften Projekten hinaus. Mit diesem Vorgehen erfolgt zwar keine Optimierung der Einnahmen- und Ausgabenstruktur im Gesamthaushalt. Allerdings könnte eine analoge Anwendung auf andere Ausgabenbereiche dort ebenfalls zu effizienten Anpassungen des Ausgaben- und entsprechenden Einnahmenniveaus führen.

Die Umsetzung des vorstehend beschriebenen Ansatzes kann neben der bereits diskutierten Notwendigkeit zur Fällung von Werturteilen mit verschiedenen weiteren Problemen einhergehen. Zunächst setzt dieser Ansatz eine hinreichende Bewertbarkeit der allokativ relevanten Nutzen und Kosten von Projekten voraus. Ferner sollten bei der Entscheidung über die Realisierung von distributiv motivierten Projekten ebenfalls deren Wirkungen möglichst genau bekannt sein. Im Zusammenhang mit der Abwägungsentscheidung zwischen allokativen und distributiven Zielen ist ferner darauf hinzuweisen, dass in der Praxis Projekte sowohl allokativ als auch distributive Wirkungen entfalten können. Beispielsweise kann bei einem Vergleich von zwei allokativ vorteilhaften Projekten ein Vorhaben gleichzeitig eine wichtige distributive Funktion erfüllen, obwohl es aus allokativer Sicht von geringerer Bedeutung ist als das andere Vorhaben. Umgekehrt können zwei primär distributiv motivierte Projekte unterschiedliche allokativ wirkungen haben.

Bei der Bewertung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung im Hinblick auf Kapazitätserweiterungsinvestitionen sind somit letztendlich mehrere Aspekte zu beachten. Zunächst sollte eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung nach Möglichkeit die Realisierung sämtlicher allokativ vorteilhafter Projekte gewährleisten und darüber hinaus die Umsetzung distributiv gewünschter Projekte erlauben. Ferner stellt sich die Frage, wie hoch die (Transaktions-)Kosten der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung sind, um ein derartiges Ergebnis zu erreichen. Sofern diese Kosten sehr hoch sind, kann es gegebenenfalls sinnvoll sein, auf eine vollständige Umsetzung aller als realisierungswürdig eingestuften Projekte zu verzichten. Dementsprechend kann eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung,

die im Vergleich zu alternativen Lösungen zwar eine geringere Effektivität aufweist, aufgrund ihrer effizienten bzw. kostenminimalen Koordination durchaus überlegen sein. Ferner ist es in diesem Zusammenhang sogar theoretisch möglich, dass man zwischen mehreren institutionellen Lösungen, die mit einem unterschiedlichen Grad an Zielerreichung und Kosten einhergehen, indifferent ist.

2.2.2.1.2 Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes

Im Hinblick auf das bestehende Fernstraßennetz dürfte der Rückbau bereits vorhandener Strecken nur von äußerst geringer Relevanz sein. Selbst wenn in Einzelfällen eine weitere Unterhaltung von Strecken aus allokativer Sicht ineffizient ist, dürften solche Strecken oftmals schon alleine aus Gründen der Daseinsvorsorge oder Raumordnung weiter erhalten und betrieben werden. Insofern sind im Zusammenhang mit der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes kaum unmittelbare kapazitätswirksame Entscheidungen verbunden.

Allerdings beeinflusst die Höhe des bereitgestellten Finanzmittelniveaus für die Erhaltung und den Betrieb die Qualität des bestehenden Fernstraßennetzes. Dabei kann eine geringe Qualität der Straßen neben Beeinträchtigungen des Fahrkomforts oder der Verkehrssicherheit gegebenenfalls auch mit einer Kapazitätsreduktion der Straße einhergehen. Bei der Festlegung der Ausgaben für die Erhaltung und den Betrieb der Fernstraßen sollte aus allokativer Sicht dementsprechend ein ausreichendes Finanzmittelniveau insbesondere für hoch belastete Strecken zur Verfügung stehen. Neben der Gewährleistung der maximalen Kapazität bei gegebenem Ausbaustandard profitieren auf diesen Strecken besonders viele Nutzer von einer adäquaten (Angebots-)Qualität. Doch auch bei der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes können distributive Aspekte bei Ausgabenentscheidungen eine Rolle spielen. Beispielsweise kann es ein distributives Ziel sein, dass auch auf Streckenabschnitten mit sehr geringen Verkehrsstärken gewisse Mindeststandards eingehalten werden. Derartige distributive (Ausgaben-)Entscheidungen, welche die Fällung von Werturteilen erfordern, müssen wiederum durch gewählte Politiker getroffen werden.

Die gewählte institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen sollte analog zum Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen sowohl die Durchführung allokativ effizienter als auch distributiv gewünschter Erhaltungs- und Betriebsmaßnahmen zu möglichst geringen Kosten erlauben. Dabei kann wiederum unter Umständen ein etwas geringerer Zielerreichungsgrad in Kauf genommen werden, wenn die Umsetzung der „First-best-Lösung“ mit sehr hohen (Transaktions-)Kosten einhergeht.

2.2.2.2 Einnahmequellen

Bei der Bewertung von alternativen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von Fernstraßen ist ferner deren Kompatibilität mit potenziell geeigneten Einnahmequellen zur Fernstraßenfinanzierung zu beachten. Es ist beispielsweise theoretisch möglich, dass eine institutionelle Lösung, die im Hinblick auf die Fällung von Ausgabenentscheidungen überlegen erscheint, bei einer Gesamtbetrachtung nachteilig ist, da sie den Rückgriff auf ungeeignete Einnahmequellen erfordert. Für die Beurteilung alternativer Einnahmequellen sind wiederum sowohl deren allokativen als auch distributiven Wirkungen zu berücksichtigen. Im Folgenden werden diesbezügliche Bewertungskriterien vorgestellt.

2.2.2.2.1 Allokative Wirkungen

VOLLZUGSKOSTEN

Zunächst sind im Rahmen einer wohlfahrtsökonomischen Bewertung von Einnahmequellen die direkt mit der Erhebung der jeweiligen Finanzmittel in Verbindung stehenden Vollzugskosten zu berücksichtigen, die sich aus sogenannten Erhebungs- und Befolgungskosten zusammensetzen:

- **Erhebungskosten:** Die Erhebung von Einnahmen verursacht aufgrund des (Verwaltungs-) Aufwands Kosten bei der Organisation, die für die Durchführung der Finanzmittelerhebung verantwortlich ist. Zu diesen Erhebungskosten gehören beispielsweise Kosten für die Finanzverwaltung oder für die Installation und den Betrieb eines Mauterhebungssystems.
- **Befolgungskosten:** Darüber hinaus fallen durch die Erhebung von Einnahmen beim Schuldner der Zahlung Befolgungskosten an, die in direktem Zusammenhang mit der Entrichtung stehen. Hierzu zählen z. B. Aufwendungen für Steuerberater oder Zeitkosten für die Erstellung der Steuererklärung oder den Kauf einer Vignette.

NEGATIVE VERDRÄNGUNGSWIRKUNGEN

Neben den Vollzugskosten sind bei der Entscheidung für bestimmte Einnahmequellen auch etwaige Kosten in Form von Verdrängungswirkungen zu beachten. Bei der Erhebung von Steuern treten infolge der staatlichen Finanzmittelerhebung in der Regel Verdrängungs- bzw. Verzerrungswirkungen auf.²⁵ In der wohlfahrtsökonomischen Theorie der Besteuerung werden diese Kosten auch als Schattenkosten der Besteuerung bezeichnet. Diese nicht direkt sichtbaren Kosten entstehen aufgrund von Ausweichreaktionen, weil ein Wirtschaftssubjekt nach Einführung einer Abgabe ein anderes Güterbündel bevorzugt. Neben legalen Verhaltensanpassungen der Steuervermeidung können derartige Verdrängungswirkungen sich auch in illegalen Verhaltensanpassungen wie der Steuerhinterziehung oder der Abwanderung in die Schattenwirtschaft niederschlagen.

Bei einer Gebührenfinanzierung treten allokativ ineffiziente Verdrängungswirkungen auf, wenn der Preis größer ist als die Grenzkosten des Angebots. Im Fall von Road Pricing ginge dies mit einer ineffizienten Verkehrsverdrängung einher. Bei Road Pricing wäre dies beispielsweise gegeben, wenn auf sämtlichen Straßen Straßenbenutzungsgebühren erhoben werden, welche die (sozialen) Grenzkosten übersteigen. In diesem Fall würde insgesamt zu viel motorisierter Individualverkehr verdrängt werden. Ferner kann das Problem der ineffizienten Verkehrsverdrängung bedeutsam sein, wenn lediglich einzelne Straßen oder auch nur das Straßennetz einer Netzkategorie (z. B. Autobahnen) bepreist wird und Kfz-Nutzer auf andere Straßen ausweichen, obwohl diese Ausweichreaktion mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist.

POSITIVE LENKUNGSWIRKUNGEN

Die Erhebung von Steuern oder Gebühren ist nicht zwangsläufig nur mit negativen Verdrängungswirkungen verbunden. Es können unter Umständen auch positive Lenkungswirkungen erzielt werden,

²⁵ Vgl. BLANKART (2008, S. 191 ff.).

indem Kosten verursachungsgerecht angelastet werden. Im Bereich des Straßenverkehrs können auf diesem Wege den Verkehrsteilnehmern die Kosten ihrer Straßennutzung bewusst gemacht werden, so dass sie diese in ihr Entscheidungskalkül über die Durchführung einer Fahrt integrieren. Dies betrifft zum einen die internen (Grenz-)Kosten der Straßennutzung, was in erster Linie im Segment des Lkw-Verkehrs relevant ist, da vor allem der Schwerverkehr für die Schädigung der Straßeninfrastruktur infolge verkehrlicher Einflüsse verantwortlich ist.²⁶ Zum anderen können Lenkungsziele im Hinblick auf die Anlastung externer Kosten verfolgt werden, was die Frage der Internalisierung von Stau- und Umweltkosten betrifft.

2.2.2.2 Distributive Wirkungen

Neben den allokativen Effekten von Einnahmequellen sind deren distributive Wirkungen zu berücksichtigen. Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen von Einnahmequellen können diverse Dimensionen unterschieden werden. Eine zentrale distributive Frage bei der Wahl und Ausgestaltung von Einnahmequellen besteht darin, inwieweit sich die Einnahmeerhebung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Wirtschaftssubjekten richtet. Die individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird in der Regel am Einkommen gemessen, d. h. es ist darüber zu entscheiden, in welchem Umfang einkommensstarke bzw. -schwache Gruppen für die Einnahmeerzielung herangezogen werden sollen. Als alternative Indikatoren für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit können neben dem Einkommen aber auch weitere Größen dienen, beispielsweise das Vermögen oder der Konsum.

Unabhängig von etwaigen positiven Lenkungswirkungen beeinflusst die Wahl und Ausgestaltung von Einnahmequellen generell, inwieweit die jeweiligen Nutzer bzw. Profiteure von Maßnahmen an deren Finanzierung beteiligt werden oder eine Umlegung auf die Allgemeinheit stattfindet. Im Fall von Straßenverkehrsinfrastruktur handelt es sich hierbei um die Frage, in welchem Umfang die Straßennutzer zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur herangezogen werden.

Eine weitere Dimension mit distributiven Wirkungen stellt die Frage dar, in welchem Maße die Finanzierungslasten zwischen In- und Ausländern verteilt werden. In Bezug auf Straßenverkehrsinfrastruktur geht es in diesem Zusammenhang insbesondere um die finanzielle Einbeziehung des grenzüberschreitenden Transitverkehrs bzw. von ausländischen Kfz. Je nach Sichtweise kann es sich hierbei nicht nur um einen distributiven Effekt, sondern auch um einen wohlfahrtsökonomisch relevanten Effekt handeln. Denn bei Einnahme einer nationalen Perspektive kann die verstärkte Abschöpfung von ausländischen Zahlungsbeiträgen die nationale Wohlfahrt erhöhen.

Eine spezielle distributive Wirkung, die in indirekter Verbindung mit dem Rückgriff auf Einnahmequellen steht, sind intergenerative Verteilungswirkungen. Dabei geht es im Hinblick auf die intertemporale Lastenverteilung weniger um die Art der zur Finanzierung von Ausgaben herangezogenen Einnahmequellen, sondern vielmehr um den Zeitpunkt, zu dem Finanzmittel erhoben werden. Insofern steht dieser Aspekt auch in direkter Verbindung mit der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung, deren Ausgestaltung darüber entscheidet, in welchem Umfang auf bestimmte

²⁶ Vgl. z. B. DODOO / THORPE (2005) sowie HIGHWAY RESEARCH BOARD (1961) und HIGHWAY RESEARCH BOARD (1962).

Einnahmequellen und den Kapitalmarkt zur Finanzierung von Maßnahmen zurückgegriffen werden kann.

Anhand der vorstehenden Beispiele wird wiederum die hohe Bedeutung von Werturteilen bei der Gewichtung von distributiven Effekten deutlich. Auch im Bereich der Einnahmequellen steht die Erreichung distributiver Ziele häufig in Konflikt mit allokativen Zielen. Insofern sind bei der letztendlichen Auswahl und Ausgestaltung von Einnahmequellen regelmäßig Abwägungsentscheidungen zwischen den allokativen und distributiven Wirkungen zu treffen. Dabei hängt das Ausmaß dieser Zielkonflikte unter anderem wesentlich von der Ausprägung der Werturteile im Zusammenhang mit den distributiven Wirkungen ab.

2.3 Ansatz zur Bewertung der Effizienz der Koordination

Für die Analyse der Effizienz der Koordination von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen wird insbesondere auf die Neue Institutionenökonomik zurückgegriffen.²⁷ Zwar haben weite Teile der Neuen Institutionenökonomik wie die Vertragstheorie ursprünglich primär Fragestellungen innerhalb des privaten Sektors untersucht. Allerdings können wesentliche Erkenntnisse auf den politischen Bereich bzw. öffentlichen Sektor – unter Berücksichtigung der dort vorliegenden Besonderheiten – übertragen werden.²⁸

2.3.1 Transaktionskosten von institutionellen Lösungen

Im Hinblick auf die Bewertung der Effizienz der Koordination von alternativen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sind insbesondere die Transaktionskosten einer institutionellen Lösung zu beachten. Es kann diesbezüglich zwischen den Transaktionskosten der Nutzung (ex post Transaktionskosten) und den ex ante Transaktionskosten, die im Zusammenhang mit der Einrichtung einer institutionellen Lösung anfallen, unterschieden werden.

2.3.1.1 Transaktionskosten der Nutzung (ex post Transaktionskosten)

Beim Vergleich der Transaktionskosten der Nutzung von verschiedenen institutionellen Lösungen kann der ex post Transaktionskostenvorteil, der bei gegebenem Zielerreichungsgrad nach der Einrichtung einer institutionellen Lösung realisiert werden kann, auch als der relative Nutzen einer institutionellen Lösung interpretiert werden. Im Einzelnen wird im Zusammenhang mit den ex post Transaktionskosten einer institutionellen Lösung in Anlehnung an OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993) im Folgenden zwischen den Informations-, Koordinationskosten und den strategischen Kosten unterschieden.²⁹

STRATEGISCHE KOSTEN

Zu den strategischen Kosten werden sämtliche Kosten infolge opportunistischen Verhaltens bzw. der Vorsorge gegen solches Verhalten gezählt. Unter opportunistischem Verhalten wird eigennutzenorientiertes Verhalten verstanden.

²⁷ Vgl. für einen Überblick über die Neue Institutionenökonomik z. B. RICHTER / FURUBOTN (2003).

²⁸ Vgl. z. B. NORTH (1990), DIXIT (1996), EPSTEIN / O'HALLORAN (1999) und WILLIAMSON (1999).

²⁹ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 119 ff.).

tiertes Verhalten verstanden, bei dem gegebenenfalls auch auf List und Täuschung zurückgegriffen wird, um individuelle Ziele zu erreichen. Beispielsweise verfolgen Politiker, die regelmäßig öffentliche Bereitstellungsentscheidungen treffen, im Hinblick auf ihre (Wieder-)Wahl Eigeninteressen, die nicht unbedingt allokativ gerechtfertigt sind bzw. mit den Präferenzen der Wähler korrespondieren. Lobbyisten betreiben Rent-seeking-Aktivitäten, indem sie auf Politiker und Bürokraten einwirken, um wirtschaftspolitische Entscheidungen zu beeinflussen. Ebenso können öffentliche Organisationen (z. B. Ministerien, Behörden, öffentliche Unternehmen) oder private Unternehmen, die in die Vorbereitung, Fällung oder Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen eingebunden sind, individuelle Interessen verfolgen.

Wesentlichen Einfluss auf das Ausmaß von Opportunismusproblemen haben die Charakteristika der einzelnen Aufgaben, die von den in die Bereitstellung und Finanzierung involvierten Akteuren durchzuführen sind. Insbesondere Aufgaben, die sich durch eine geringe Beschreib- und Messbarkeit sowie eine hohe Umweltunsicherheit auszeichnen und somit nicht gut kontrahiert werden können, eröffnen Spielräume für opportunistisches Verhalten. Diese Konstellation ist vor allem problematisch, wenn darüber hinaus nur eine geringe Nachvollziehbarkeit der Handlungen von beteiligten Akteuren gegeben ist. In dem Fall einer schlechten Kontrahierbarkeit des Outputs in Kombination mit einer geringen Nachvollziehbarkeit des Prozesses der Aufgabendurchführung wird im Folgenden auch von einer hohen Komplexität der Aufgabe bzw. Transaktion gesprochen. Die Komplexität einer Aufgabe bestimmt wesentlich, inwieweit Maßnahmen zur Reduktion von Opportunismusproblemen, z. B. die Etablierung von Anreizen oder Kontrollaktivitäten, sinnvoll etabliert werden können.

Neben den Eigenschaften von Aufgaben beeinflussen die bei (potenziell) beteiligten Akteuren bzw. Organisationen vorliegenden Anreizkonstellationen die Relevanz von Opportunismusproblemen. Generell werden die Anreize von Akteuren durch den bestehenden institutionellen Regelrahmen determiniert. Gleichwohl zeichnen sich bestimmte Arten von Organisationen durch einen organisationsinternen Regelrahmen aus, der mit gewissen prinzipiellen Anreizen einhergeht. Beispielsweise unterliegen Akteure in gewinnorientierten privaten Unternehmen und insbesondere solchen, die im Wettbewerb stehen, häufig relativ starken Anreizen, während in Ministerien oder in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich eher anreizschwache Systeme vorzufinden sind. Diese Anreizkonstellationen können bei bestimmten Aufgaben für eine Aufgabendurchführung innerhalb des öffentlichen Sektors sprechen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn es sich um Aufgaben handelt, die sich aufgrund ihres komplexen Charakters durch eine hohe Opportunismusgefahr auszeichnen.

KOORDINATIONSKOSTEN

Ferner gehen institutionelle Lösungen mit Kosten einher, die auch für die Abstimmung zwischen nicht opportunistischen Akteuren anfielen. Derartige Kosten werden unter dem Begriff der Koordinationskosten subsumiert. Die Notwendigkeit zur Koordination ergibt sich aus unter anderem aus der Tatsache, dass einzelne Akteure nur über mehr oder minder begrenzte Ressourcen verfügen. Dabei kann sich der Ressourcenbegriff sowohl auf (knappe) zeitliche Ressourcen als auch auf die verfügbaren Sach- oder Finanzmittel beziehen.

Eine weitere zentrale Ressource stellt das Wissen von Akteuren dar, welches in Form von Daten, Informationen und Know-how vorliegen kann. Eine andere Kategorisierung von Wissen, die mit der vorstehenden Definition von Wissen kompatibel ist und eine besondere Relevanz für Fragestellungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Produktion von Infrastruktur aufweist, differenziert zwischen sogenanntem „wissenschaftlichen Know-how“ und „Vor-Ort-Kenntnissen“, wobei letztere sowohl in Form von Daten, Informationen und Know-how relevant sein können.³⁰

INFORMATIONSKOSTEN

Als dritte Komponente der ex post Transaktionskosten fallen Kosten für die Wissensgenerierung an, welche im Folgenden vereinfachend als Informationskosten bezeichnet werden. Die Informationskosten infolge der Aktivitäten zum Wissensaufbau der Akteure stehen dabei teilweise in einem substitutiven Verhältnis zu den strategischen Kosten und den Koordinationskosten. Zum einen kann ein verbesserter Wissensstand der Akteure zu einer Reduktion von strategischen Kosten führen, da die Eigenschaften der vorliegenden Aufgabe bzw. Transaktion sowie der beteiligten Akteure besser eingeschätzt werden können und infolgedessen die Ausgestaltung der institutionellen Beziehung optimiert werden kann. Zum anderen sinken Koordinationskosten, da die beteiligten Akteure ein deutlicheres Bild voneinander haben und somit die auf den verschiedenen Seiten vorliegenden Präferenzen sowie Eigenarten besser einordnen können.

2.3.1.2 Ex ante Transaktionskosten

Ob sich die Etablierung einer institutionellen Lösung lohnt, die bei Betrachtung der Transaktionskosten ihrer Nutzung als vorteilhaft identifiziert worden ist, hängt wesentlich von ihren ex ante Transaktionskosten ab.³¹ Hohe ex ante Transaktionskosten können dazu führen, dass institutionelle Lösungen, die im Hinblick auf ihre ex post Transaktionskosten überlegen erscheinen, aus Gesamtsicht nicht eingeführt werden sollten. Wenn der ex post Transaktionskostenvorteil als der relative Nutzen einer institutionellen Lösung im Vergleich zu ihren Alternativen interpretiert wird, können die ex ante Transaktionskosten dementsprechend als die Kosten von institutionellen Lösungen angesehen werden, die vorab für die Realisierung der Vorteile bei der Nutzung in Kauf genommen werden müssen. Dabei dürfte es sich mit zunehmenden Volumen des Regelungsbereichs bzw. zunehmender Häufigkeit der Anwendung der institutionellen Lösung eher lohnen, die ex ante Transaktionskosten für die Etablierung einer institutionellen Lösung in Kauf zu nehmen. Bei der Analyse von institutionellen Lösungen wird bezüglich der ex ante Transaktionskosten zwischen den Transaktionskosten für das Design, die Implementierung sowie (politische) Durchsetzung von institutionellen Lösungen unterschieden.

TRANSAKTIONSKOSTEN DES DESIGNS EINER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Zunächst fallen vor der Etablierung einer institutionellen Lösung Transaktionskosten für ihr Design an. Bei der Ausgestaltung von institutionellen Lösungen sollten natürlich ihre Wirkungen und somit die ex

³⁰ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 49 f.).

³¹ Vgl. SHEPSLE (1989, S. 144).

post Transaktionskosten bereits berücksichtigt werden. Insofern sind im Zuge der Analyse der Wirkungen von institutionellen Lösungen die Kosten für ihr Design teilweise schon versunken und daher nicht mehr entscheidungsrelevant. Allerdings fallen auch nach der grundsätzlichen Entscheidung für eine bestimmte institutionelle Lösung regelmäßig noch relevante Kosten für das Design der Detailausgestaltung an. Beispielsweise müssen vor der Etablierung von institutionellen Lösungen gegebenenfalls entsprechende Regelungen wie z. B. Gesetzestexte entworfen werden. Die Transaktionskosten des Designs einer institutionellen Lösung hängen wesentlich vom vorhandenen Wissen sowie von der Komplexität der institutionellen Lösung ab. Die Höhe dieser Kosten kann ferner durch die Wissenschaft bzw. Politikberatung beeinflusst werden, indem die Wirkungen alternativer institutioneller Lösungen eingehend untersucht werden.

TRANSAKTIONSKOSTEN DER IMPLEMENTIERUNG EINER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Nach dem Beschluss über die Einführung einer institutionellen Lösung fallen Transaktionskosten für deren Implementierung an. In diesem Zusammenhang sind Wechselkosten und etwaige Pfadabhängigkeiten zu berücksichtigen.³² Zunächst geht die Implementierung einer (alternativen) institutionellen Lösung mit gewissen Fixkosten einher, z. B. Kosten für die Neugründung oder Umstrukturierung von Organisationen. Dabei können auch Lerneffekte von Akteuren innerhalb einer institutionellen Lösung eine Rolle spielen, beispielsweise wenn Akteure erst spezifisches Wissen über die Funktionsweise einer institutionellen Lösung erwerben müssen. In diesem Fall wirken die Transaktionskosten der Implementierung einer institutionellen Lösung teilweise substitutiv zu den ex post Transaktionskosten. Sofern nämlich schon im Zuge der Implementierung einer institutionellen Lösung bei beteiligten Akteuren Wissen aufgebaut wird, das für die spätere Nutzung notwendig bzw. vorteilhaft ist, kann dies die Höhe der Informationskosten und infolgedessen gegebenenfalls auch der strategischen Kosten und Koordinationskosten reduzieren. Wechselkosten können dazu führen, dass bei der Wahl der institutionellen Lösung Pfadabhängigkeiten bestehen und somit institutionelle Lösungen beibehalten werden sollten, die rückblickend nicht unbedingt die effizienteste Lösung darstellen.

TRANSAKTIONSKOSTEN DER (POLITISCHEN) DURCHSETZUNG EINER INSTITUTIONELLEN LÖSUNG

Eine spezielle Kostenart, die zwar nicht direkt die prinzipielle Eignung einer institutionellen Lösung determiniert, jedoch von hoher praktischer Relevanz ist, sind die Transaktionskosten der (politischen) Durchsetzung einer institutionellen Lösung. Im Zusammenhang mit der politischen Durchsetzung von formellen Institutionen, z. B. Gesetzen, wird die Höhe der dafür anfallenden Transaktionskosten von diversen Faktoren beeinflusst. Beispielsweise geht eine Verankerung von formellen Institutionen auf einer hohen Hierarchieebene (z. B. Verfassung) ceteris paribus mit höheren Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einher. Darüber hinaus hängt die politische Durchsetzbarkeit von den verfolgten politischen Strategien der Entscheidungsträger ab. Politische Entscheidungsträger werden in ihrem Kalkül neben ihrer jeweiligen inhaltlichen Überzeugung, die wesentlich von den allokativen und distributiven Wirkungen einzelner Maßnahmen bestimmt wird, unter anderem die jeweils aktuell vorherrschenden politischen Konstellationen berücksichtigen. In diesem Zusammenhang spielen auch

³² Vgl. NORTH (1990, S. 93 ff.).

ideologisch motivierte Ansichten sowie informelle Institutionen wie eine Fraktionsdisziplin eine bedeutsame Rolle.

Der politische Prozess kann dazu führen, dass eine Mehrheit für die formellen Institutionen einer eigentlich sinnvollen institutionellen Lösung lediglich durch die im Vergleich zum ursprünglichen Design abweichende Gestaltung von Detailregelungen erreicht werden kann. Derartige Modifikationen können die Vorteilhaftigkeit einer institutionellen Lösung reduzieren und unter Umständen sogar zur Folge haben, dass eine Reform zu einer Verschlechterung des Status quo führt.

Insgesamt handelt es sich bei politischen Prozessen, die der Durchsetzung von formellen Institutionen zur Etablierung geeigneter institutioneller Lösungen dienen, um ein komplexes Zusammenspiel des Verhaltens diverser Akteure mit vielfach divergierenden Interessen in einem dynamischen Regelrahmen. Dementsprechend ist die Vorhersagbarkeit der Ergebnisse von politischen Prozessen häufig nur begrenzt möglich und es besteht eine Unsicherheit über deren Ausgang.³³ Bei ungünstigen Konstellationen können die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung von formellen Institutionen sehr hoch und gegebenenfalls sogar prohibitiv hoch sein, indem diese nur durch die Kombination mit nachteiligen Vorhaben durchgesetzt werden können oder Modifikationen der formellen Institutionen im politischen Prozess die Wirkungen der angestrebten institutionellen Lösung negativ verändern.

Vor dem Hintergrund der möglichen Abwandlung von formellen Institutionen im politischen Prozess stellt sich die Frage, wie robust institutionelle Lösungen im Hinblick auf etwaige Modifikationen sind, d. h. inwieweit Änderungen bei der Ausgestaltung einzelner Parameter bzw. von Detailregeln zu signifikanten Änderungen der Wirkungen einer institutionellen Lösung führen. Aufgrund der Unsicherheit hinsichtlich der Ergebnisse politischer Prozesse hat die Robustheit von institutionellen Lösungen wesentlichen Einfluss auf deren Eignung. Sofern die Variation einzelner formeller Regeln mit einer erheblichen Reduktion der Eignung einer institutionellen Lösung einhergehen sollte, kann es gegebenenfalls rational sein, auf die potenziellen Vorteile, die bei einer optimalen Umsetzung erzielt werden könnten, zu verzichten.

2.3.2 Transformationskosten

Neben den Transaktionskosten sind bei der Analyse von alternativen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung im Hinblick auf die Effizienz der Koordination auch die anfallenden Transformationskosten zu berücksichtigen, die im Vorfeld der finalen Bereitstellungsentscheidung anfallen.³⁴ Die Unterscheidung zwischen Transformations- und Transaktionskosten bei der Analyse von institutionellen Lösungen für die vorbereitenden Tätigkeiten im Zuge der Bereitstellung orientiert sich an der Systematik der Produktions- und Transaktionskosten, deren Höhe im Rahmen der klassischen Make-or-buy-Frage die Eignung alternativer Koordinationsformen determiniert. Dementsprechend gehören zu den Transformationskosten die Kosten, die aus „technischer“ Sicht unmittelbar für die Erfüllung von Transformationsaufgaben zur Vorbereitung von Bereitstellungs-

³³ Vgl. NORTH (1990, S. 90).

³⁴ Vgl. OSTROM / SCHRODER / WYNNE (1993, S. 118 ff.).

scheidungen anfallen. Obgleich die Charakteristika von Produktions- und Transformationskosten grundsätzlich vergleichbar sind, wird bei Transformationsaufgaben durch die Transformation von Inputs in Outputs im Gegensatz zur Produktion nicht in direktem Sinne ein Gut wie z. B. ein Fernsehgerät oder eine Straße hergestellt. Ein Beispiel für eine Transformationsaufgabe stellt die Ermittlung und Aggregation der Präferenzen von Bürgern dar, was in der Regel ein zentraler Input für öffentliche Bereitstellungsentscheidungen sein sollte.

2.4 Bedeutung und Formen politischer Selbstbindung

Bei der Ableitung von geeigneten institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung von öffentlichen Aufgaben im Allgemeinen sowie von Fernstraßen im Speziellen sind die Besonderheiten des politischen Bereichs bzw. öffentlichen Sektors zu berücksichtigen. Eine zentrale Bedeutung können in diesem Zusammenhang Instrumente zur Herstellung von politischer Selbstbindung einnehmen. Durch eine (Selbst-)Bindung werden generell die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten von Akteuren eingeschränkt.

2.4.1 Rationalität politischer Selbstbindung

GRÜNDE FÜR POLITISCHE SELBSTBINDUNG

Die Rationalität von politischer Selbstbindung ergibt sich unter anderem aus den speziellen Anreizkonstellationen, die im politischen Bereich vorliegen. Politiker unterliegen vor dem Hintergrund des Ziels der (Wieder-)Wahl bzw. Wählerstimmenmaximierung häufig einer gewissen Kurzfristorientierung. Dies ist insbesondere in Verbindung mit komplexen Aufgaben problematisch, die häufig im politischen Bereich vorliegen und Spielräume für opportunistisches Verhalten eröffnen.

Ein weiterer Grund für politische Selbstbindung können die Ressourcenrestriktionen von Politikern sein. Selbstbindung kann den erforderlichen Ressourceneinsatz für die Erfüllung einer Aufgabe reduzieren, da aufgrund der Selbstbindung gegebenenfalls gar keine Entscheidungen mehr getroffen werden müssen bzw. die verbleibenden Handlungsoptionen zumindest reduziert sind. Dementsprechend können die frei werdenden Ressourcen dann für andere Aufgaben eingesetzt werden. Im Hinblick auf den politischen Prozess dürften durch eine politische Selbstbindung unter anderem Kosten für die Koordination zwischen Akteuren bzw. Politikern gesenkt werden.

GRÜNDE GEGEN POLITISCHE SELBSTBINDUNG

Die Einengung von zukünftigen Handlungsmöglichkeiten durch politische Selbstbindung geht generell mit dem Nachteil eines Flexibilitätsverlustes einher.³⁵ Dies betrifft unter anderem Probleme infolge der Unsicherheit der Umwelt, welche auch bei benevolenten Politikern bzw. Regierungen von Relevanz wären. Aufgrund von Umweltveränderungen, die ex ante nicht vorhergesehen oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit als sehr gering eingestuft wurden, können sich beispielsweise Handlungsoptionen als vorteilhaft erweisen, die infolge der politischen Selbstbindung eigentlich nicht zur Verfügung stehen (sollen).

³⁵ Vgl. DIXIT (1996, S. 62 ff.).

Darüber hinaus kann sich im Zusammenhang mit dem Flexibilitätsverlust infolge politischer Selbstbindung eine Hold-up-Gefahr ergeben.³⁶ Obgleich ein wesentliches Ziel politischer Selbstbindung regelmäßig in der Reduktion opportunistischen Verhaltens besteht, kann politische Selbstbindung gleichzeitig auch Spielräume für opportunistisches Verhalten eröffnen, indem es als Instrument im Sinne eines politischen Hold-up missbraucht wird. Politiker könnten aus Gründen der Eigennutzorientierung unter Umständen institutionelle Lösungen wählen, die nicht einem aus normativen Sicht sinnvollen Grad an politischer Bindung dienen, sondern den politischen Gegner vor dem Hintergrund etwaiger Machtwechsel binden und dessen zukünftige Handlungsmöglichkeiten einschränken.

TRADE-OFF ZWISCHEN SELBSTBINDUNG UND FLEXIBILITÄT SOWIE OPTIMALER SELBSTBINDUNGSGRAD

Insgesamt ist bei der Wahl des Grades an politischer Selbstbindung ein Trade-off zwischen den Vorteilen von Selbstbindung und dem Nachteil des Flexibilitätsverlustes zu lösen. Der optimale Selbstbindungsgrad hängt somit einerseits von den jeweils im konkreten Einzelfall erzielbaren Vorteilen durch politische Selbstbindung und andererseits vom aufgabenspezifischen Flexibilitätsbedarf ab. Wesentlichen Einfluss auf die potenziellen Vorteile von politischer Selbstbindung haben die Eigenschaften der Aufgabe. Diesbezüglich ist zunächst die Komplexität der Aufgabe zu nennen, die das Potenzial für opportunistisches Verhalten determiniert. Ferner kann der Ressourcenbedarf für die adäquate Aufgabenerfüllung Auswirkungen auf den optimalen Selbstbindungsgrad haben.

Neben den Eigenschaften der Aufgabe beeinflussen in komplementärer Weise die Charakteristika der beteiligten Politiker, inwieweit politische Selbstbindung sinnvoll sein kann. Zum einen stellt sich diesbezüglich die Frage, in welchem Umfang Spielräume für opportunistisches Verhalten tatsächlich genutzt werden, und zum anderen, ob bei den Politikern die für die Aufgabendurchführung erforderlichen Ressourcen vorhanden sind.

Der Flexibilitätsbedarf als Argument gegen politische Selbstbindung hängt wesentlich von der Dynamik der Aufgabe ab. Dabei nimmt mit zunehmender Umweltunsicherheit in der Regel der optimale Selbstbindungsgrad ab. Darüber hinaus ist die politische Hold-up-Gefahr abzuschätzen, deren Ausmaß von diversen Faktoren beeinflusst wird und die ebenfalls zu einer Verringerung des optimalen Selbstbindungsgrads führen kann.

2.4.2 Instrumente politischer Selbstbindung

Um eine bestimmte politische Selbstbindung im Rahmen einer institutionellen Lösung zu erreichen, stehen prinzipiell verschiedene Instrumente zur Verfügung, auf die hierfür zurückgegriffen werden kann. Im Hinblick auf die Möglichkeiten zur politischen Selbstbindung ist jedoch zunächst zu konstatieren, dass im politischen Bereich generell keine perfekten Commitments existieren. Aufgrund der Souveränität der Politik können zukünftige Regierungen bzw. Parlamente nicht unwiderruflich gebunden werden.³⁷ Es kann durch die Ausgestaltung der institutionellen Lösung lediglich die Höhe der Transaktionskosten beeinflusst werden, die bei vom Commitment abweichenden Verhalten

³⁶ Vgl. TIROLE (1994, S. 17).

³⁷ Vgl. HORN (1995, S. 183).

anfallen, was die Attraktivität dieser Handlungsoptionen mindern kann. Insofern hängt die Glaubwürdigkeit einer politischen Selbstbindung im Wesentlichen von der Höhe dieser Transaktionskosten ab.

POTENZIELLE INSTRUMENTE ZUR HERSTELLUNG POLITISCHER SELBSTBINDUNG

Im Zuge der Ausgestaltung von institutionellen Lösungen, mit denen politische Selbstbindung hergestellt werden soll, können verschiedene Parameter unterschieden werden. Zunächst bestehen institutionelle Lösungen immer aus Regeln, die sowohl formeller als auch informeller Natur sein können. Darüber hinaus können institutionelle Lösungen bzw. die dazugehörigen Regeln die Einbindung von (weiteren) Akteuren bzw. Organisationen vorsehen. Im Einzelnen können in diesem Zusammenhang folgende Formen bzw. Instrumente einer politischen Selbstbindung unterschieden werden:

- **Locking-in:** Bei einer politischen Selbstbindung durch ein Locking-in wird in erster Linie auf formelle Regeln zurückgegriffen und die Kompetenz zur Fällung von (Bereitstellungs-) Entscheidungen verbleibt grundsätzlich bei der Politik, da keine andere Organisation in die unmittelbare Entscheidungsfällung einbezogen wird.³⁸ Allerdings engt die Politik ihren Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraum durch die Etablierung von formellen Regeln ein. Diese Definition von Locking-in schließt nicht aus, dass bei einem Locking-in (weitere) Organisationen in anderen Phasen, die nicht unmittelbar die eigentliche Fällung der Entscheidungen betreffen (z. B. Entscheidungsvorbereitung oder -umsetzung), involviert sind. Ein Beispiel für ein Locking-in stellt eine staatliche Schuldenregel dar.
- **Delegation:** Bei einer Delegation geben politische Entscheidungsträger Kompetenzen zur Fällung von (Bereitstellungs-)Entscheidungen an andere Organisationen ab, indem ein Regelrahmen geschaffen wird, der die diesbezügliche Einbindung der entsprechenden Organisationen vorsieht. Mögliche Empfänger von derartigen Entscheidungskompetenzen können zum einen öffentliche Organisationen sein, z. B. Verwaltungseinheiten wie Ministerien und Behörden oder öffentliche Unternehmen. Zum anderen können (Bereitstellungs-)Entscheidungen, beispielsweise im Rahmen einer Privatisierung oder von Konzessionen, auf private Unternehmen übertragen werden. Ein Beispiel für eine politische Selbstbindung durch Delegation ist die Übertragung der Aufgabe der Regulierung eines Sektors an eine staatliche Regulierungsbehörde, die unabhängig von der Politik agieren soll.
- **Reputation:** Eine spezielle Form der politischen Selbstbindung ist der Aufbau einer Reputation durch wiederholtes Verhalten. Bei einem Reputationaufbau sollen durch wiederholtes Verhalten informelle Regeln geschaffen werden. Die Grundidee eines bewussten Reputationaufbaus besteht darin, dass durch den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Reputation gegebenenfalls auch kurzfristig auf Nutzen verzichtet wird, der bei einem von den informellen Regeln abweichenden Verhalten erzielt werden könnte, um langfristig von der aufgebauten Reputation zu profitieren.

³⁸ Vgl. DIXIT (1996, S. 65).

SELBSTBINDUNGSGRAD UND EIGNUNG DER INSTRUMENTE

Institutionelle Lösungen, die ein Locking-in vorsehen, können prinzipiell ein hohes Maß an politischer Selbstbindung durch eine Verankerung der formellen Regeln auf einer hohen institutionellen Ebene etablieren, wobei in diesem Zusammenhang eine hinreichende Beschreib- und Messbarkeit des Regelungsgegenstands von hoher Bedeutung ist. Sofern komplexe Aufgaben, beispielsweise aufgrund ihres dynamischen Charakters, nicht ohne Weiteres ausschließlich in formellen Regeln abgebildet werden können und für die Aufgabenerfüllung die Fällung von diversen Entscheidungen notwendig ist, kann die Einbindung weiterer Organisationen im Rahmen einer Delegation von Kompetenzen sinnvoll sein. Neben dem Rückgriff auf umfangreiche zeitliche Ressourcen erlaubt eine Delegation die Nutzung von (Fach-)Wissen. Dabei ist häufig ein Trade-off zwischen der Einbeziehung von Ressourcen bzw. Wissen und den strategischen Kosten infolge opportunistischen Verhaltens des Delegationsempfängers zu lösen.³⁹ Der Grad der politischen Selbstbindung hängt bei einer Delegation zum einen von den Charakteristika des Delegationsempfängers ab, z. B. seiner Politikferne, zum anderen von der institutionellen Regelebene, auf der die Kompetenzübertragung verankert ist. Der Aufbau einer Reputation durch wiederholtes Verhalten kann als Instrument der politischen Selbstbindung ausreichend sein, wenn bei aktuellen und erwarteten zukünftigen Entscheidungsträgern ein relativ breiter Konsens über die Vorteilhaftigkeit des entsprechenden Verhaltens besteht. In diesem Fall können informelle Regeln infolge eines Reputationsaufbaus unter Umständen als ein geeignetes Substitut für eine formelle Selbstbindung fungieren und eine Reduktion der ex ante Transaktionskosten erlauben.

2.5 Schlussfolgerungen

Bei der letztendlichen Bewertung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Zunächst hängt die Eignung einer institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung davon ab, inwieweit sie zum einen die Umsetzung allokativ vorteilhafter und distributiv als gerechtfertigt eingestufte Vorhaben gewährleistet und zum anderen für die diesbezügliche Finanzierung sinnvolle Einnahmequellen herangezogen werden. Neben der daraus resultierenden Effektivität ist ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung, mit welchen Kosten die Erreichung der vorgenannten Ziele einhergeht, was die Effizienz der Koordination betrifft. Dabei kann unter Umständen ein etwas geringerer Zielerreichungsgrad und somit eine geringere Effektivität in Kauf genommen werden, wenn die Umsetzung dieser vermeintlichen „First-best-Lösung“ mit sehr hohen Kosten einhergeht.

Im Hinblick auf diese Kosten sind zunächst die mit einer institutionellen Lösung einhergehenden Transaktionskosten abzuschätzen. Dabei kann zwischen den Transaktionskosten der Nutzung sowie den ex ante Transaktionskosten differenziert werden. Zu den ex ante Transaktionskosten gehören neben den Transaktionskosten des Designs und der Implementierung einer institutionellen Lösung auch die Transaktionskosten für deren (politische) Durchsetzung. Im Zusammenhang mit den

³⁹ Vgl. JENSEN / MECKLING (1995).

Transaktionskosten der politischen Durchsetzung ist die Robustheit von institutionellen Lösungen gegenüber etwaigen Änderungswünschen im politischen Prozess von hoher Bedeutung. Ferner sind die Transformationskosten zu berücksichtigen, die im Zuge der Vorbereitung von Bereitstellungsentscheidungen anfallen. Darüber hinaus sind bei der Wahl und Ausgestaltung der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung etwaige Interdependenzen zu beachten, die mit der Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen im Rahmen der Produktion bestehen.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität sowie die Effizienz der Koordination einer institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung kann der Grad der politischen Selbstbindung haben, den die gewählte institutionelle Lösung vorsieht. Dabei hängt der optimale Selbstbindungsgrad einerseits von der Gefahr opportunistischen Verhaltens sowie den Ressourcenrestriktionen bei Entscheidungsträgern ab und andererseits vom aufgabenspezifischen Flexibilitätsbedarf. Darüber hinaus können die Höhe der Transaktionskosten sowie die Robustheit von institutionellen Lösungen, die den angestrebten Selbstbindungsgrad umsetzen sollen, den letztendlich optimalen Selbstbindungsgrad beeinflussen. Beispielsweise können diesbezüglich hohe Transaktionskosten dazu führen, dass ein geringerer Selbstbindungsgrad umgesetzt werden sollte, als derjenige, der bei einer isolierten Betrachtung des Trade-off zwischen Selbstbindung und Flexibilität als optimal angesehen wird.

Generell ist die Bewertung der praktischen Eignung von institutionellen Lösungen stets mit Unsicherheiten behaftet. Gerade im Bereich der öffentlichen Bereitstellung und Finanzierung von Infrastruktur interagiert eine Vielzahl von Akteuren in einem komplexen institutionellen Regelrahmen. Dementsprechend sind im Rahmen einer seriösen (institutionen-)ökonomischen Analyse vielfach lediglich qualitative Abschätzungen der Wirkungen von institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung möglich. In diesem Zusammenhang ist ferner zu konstatieren, dass generell keine perfekte institutionelle Lösung existiert. Vielmehr ist stets zwischen den Vor- und Nachteilen einzelner institutioneller Lösungen abzuwägen.

3 Darstellung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen

In diesem Kapitel wird die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen zunächst ausschließlich dargestellt.⁴⁰ Anschließend wird in Kapitel 4 der Status quo einer Bewertung unterzogen, wobei dann insbesondere auf die Defizite des derzeitigen Systems eingegangen wird.

3.1 Beteiligte Akteure und Kompetenzen

3.1.1 System der Bundesauftragsverwaltung

KOMPETENZUORDNUNG IN DER AUFTRAGSVERWALTUNG

Der Bund ist als zentrale staatliche Ebene gemäß Art. 90 Abs. 1 GG Eigentümer der Bundesfernstraßen und fungiert gemäß § 5 FStrG als deren Träger der Straßenbaulast. Eine Ausnahme bilden Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen, die durch Gemeinden mit über 80.000 Einwohnern führen. In diesem Fall liegt die Straßenbaulast gemäß § 5 Abs. 2 FStrG bei der jeweiligen Gemeinde. Mit Zustimmung der obersten Kommunalaufsichtsbehörde kann darüber hinaus bei Gemeinden, die mehr als 50.000 Einwohner haben, die Straßenbaulast ebenfalls auf die entsprechende Gemeinde übertragen werden.

In seiner Funktion als Straßenbaulastträger übernimmt der Bund die Zweckausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen, wozu insbesondere die Ausgaben für Bau, Erhaltung und Betrieb gehören. Als Bauherr fällt er weiterhin prinzipiell die Entscheidungen, wo und in welcher Qualität Bundesfernstraßen gebaut und erhalten werden.⁴¹ Dementsprechend liegt die Bereitstellungs- und Finanzierungsverantwortung für die Bundesfernstraßen grundsätzlich beim Bund.

Im Zuge der in Art. 90 Abs. 2 GG normierten Bundesauftragsverwaltung überträgt der Bund die Aufgaben der Produktion an die Länder. Neben der Verantwortung für Bau, Erhaltung und Betrieb übernehmen die Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung auch Planungsaufgaben im Vorfeld der finalen Bereitstellungsentscheidung durch den Bund. Dabei besitzen ausschließlich die Länder die sogenannte Wahrnehmungskompetenz und nehmen somit grundsätzlich sämtliche Aufgaben im Außenverhältnis wahr.⁴² Hierzu gehört beispielsweise der Abschluss von Verträgen mit privaten Unternehmen, denen einzelne Aufgaben bei der Leistungserstellung übertragen werden. Die im Zusammenhang mit der Erfüllung von Aufgaben anfallenden Verwaltungskosten sind im Gegensatz zu den oben genannten Zweckausgaben gemäß Art. 104a Abs. 5 GG grundsätzlich von den Ländern selbst zu tragen.

⁴⁰ Die Darstellungen in diesem Kapitel basieren neben den angegebenen Literaturquellen unter anderem auf Informationen, die Gesprächen mit Praxisexperten entstammen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere folgende Gesprächspartner zu nennen: Bodo Baumbach (DEGES, Geschäftsführung), Jürgen Klatt (BMVBS, Referat StB 10 – Straßenbaupolitik, Straßennetzplanung, BAST) und Eugen Müller (BMVBS, Referat StB 25 – Straßenbaufinanzierung).

⁴¹ Vgl. HUBER (2007, S. 9).

⁴² Vgl. SOMMERMANN (2002, S. 10).

KONTROLL- UND WEISUNGSRECHTE DES BUNDES

Im Gegensatz zur Wahrnehmungskompetenz verbleibt die sogenannte interne Sachkompetenz beim Bund. Zwar üben die Länder durchaus Sachkompetenzen aus, indem sie z. B. Sachentscheidungen treffen. Allerdings kann der Bund über seine Ingerenzrechte die Sachkompetenz teilweise wieder an sich ziehen.⁴³ Im Einzelnen gewährt Art. 85 Abs. 4 GG dem Bund Kontrollrechte, im Rahmen derer dieser die Fachaufsicht ausübt. Als verbindliche Weisungsinstrumente steht der Bundesregierung zum einen gemäß Art. 85 Abs. 2 GG das Instrument der allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Verfügung, die jedoch der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Zum anderen kann der Bund gemäß Art. 85 Abs. 3 GG Weisungen an die obersten Landesbehörden richten, die für deren Umsetzung Sorge zu tragen haben.

In der Praxis haben sich die allgemeinen Verwaltungsvorschriften durch die notwendige Beteiligung des Bundeskabinetts sowie der Zustimmungspflicht des Bundesrates jedoch als stumpfes Schwert erwiesen, da neben den Koordinationskosten insbesondere die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung in der Regel prohibitiv hoch sind.⁴⁴ In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurde lediglich in den 1950er Jahren zweimal von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Dahingegen wird das Instrument der Weisung regelmäßig genutzt. Allerdings dürfen sich Weisungen grundsätzlich lediglich auf Einzelfälle beziehen, da generelle Weisungen mit einer Umgehung der Institution der allgemeinen Verwaltungsvorschriften einhergingen und die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Ausgestaltung ihrer Wahrnehmungskompetenz in unzulässigem Maße beschnitten.⁴⁵ Zwar ist es durchaus möglich, auf Grundlage eines konkreten Einzelfalls eine Weisung zu erlassen, die bei einer entsprechenden Abstraktion eine allgemeingültige Wirkung entfaltet; jedoch kann man hierdurch schnell in eine rechtliche Grauzone geraten, wenn keine hinreichende Abgrenzung mehr zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften gegeben ist.

Als Substitut für die allgemeinen Verwaltungsvorschriften haben sich in der Verwaltungspraxis sogenannte allgemeine Rundschreiben des BMVBS herausgebildet.⁴⁶ Diese haben jedoch lediglich einen empfehlenden und somit letztendlich rechtlich unverbindlichen Charakter. Vor Erlass eines allgemeinen Rundschreibens finden regelmäßig umfangreiche Abstimmungen zwischen dem Bund und den Ländern statt, was mit entsprechenden Koordinationskosten einhergeht. Um in den zuständigen Gremien bzw. Ausschüssen einen Konsens zu erzielen, macht der Bund dabei teilweise weitreichende Zugeständnisse, so dass zuweilen eine Einigung auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners erfolgt.

⁴³ Vgl. SOMMERMANN (2002, S. 11).

⁴⁴ Vgl. POXLEITNER / GEYER (2002, S. 27 f.), RINKE (2002, S. 21) und HUBER (2007, S. 14).

⁴⁵ Vgl. SOMMERMANN (2002, S. 14 f.).

⁴⁶ Vgl. HUBER (2007, S. 14 f.) und RINKE (2002, S. 25).

3.1.2 Allgemeiner Haushalt als institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

JÄHRLICHE AUSGABEN FÜR DIE BUNDES FernSTRABEN

Die Finanzierung der Bundesfernstraßen erfolgt in Deutschland grundsätzlich über das Haushaltssystem, so dass vom Haushaltsgesetzgeber mit dem jährlichen Bundeshaushalt festgelegt wird, in welcher Höhe Finanzmittel für die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen. Im Haushaltsjahr 2008 sind gemäß Tabelle 2 für den Bereich der Bundesautobahnen 3,4713 Mrd. EUR ausgegeben worden. Hinzu kamen 2,5106 Mrd. EUR für die Bundesstraßen, so dass sich die Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen auf 5,9819 Mrd. EUR belaufen.

Ausgabenbereich	Bundesautobahnen	Bundesstraßen	Bundesfernstraßen insgesamt
Bauinvestitionen (inkl. Grunderwerb)	2.814,1	1.914,9	4.729,0
<i>Erhaltung, Um- und Ausbau inkl. Lärmschutz</i>	1.118,8	973,2	2.092,0
<i>Erweiterung auf 6 oder mehr Fahrstreifen</i>	653,7	-	653,7
<i>Neubau</i>	846,1	844,8	1.690,9
<i>Erwerb privatfinanzierter Abschnitte („Vorfinanzierungsmodell“)</i>	195,6	96,9	292,5
Betriebsdienst	548,8	442,4	991,2
Abgeltung von Zweckausgaben für Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht	75,4	51,8	127,2
Weitere Ausgaben (u. a. Verkehrsbeeinflussung)	33,0	101,5	134,5
Gesamt	3.471,3	2.510,6	5.981,9

Tabelle 2: Ist-Ausgaben im Jahr 2008 für die Bundesfernstraßen gemäß der Abgrenzung des BMVBS (in Mio. EUR)⁴⁷

BEDEUTUNG VON EINNAHMEZWECKBINDUNGEN

Grundsätzlich gilt im allgemeinen Haushaltssystem das Non-Affektationsprinzip, d. h. es darf keine Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Ausgabenbereiche stattfinden.⁴⁸ Allerdings wird im Bereich der Bundesfernstraßen hiervon zum Teil abgewichen. So sind die Einnahmen aus der auf den Bundesautobahnen erhobenen Lkw-Maut zweckgebunden. In diesem Kontext kommt der im Jahr 2003 gegründeten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), die die private Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung aufweist und sich vollständig im Besitz des Bundes befindet, eine zentrale Rolle zu. Die Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut, welche sich aus den Gesamteinnahmen abzüglich der Kosten für den Betrieb des Mauterhebungssystems ergeben, sind gemäß der gesetzlichen Vorgaben des Autobahnmautgesetzes (ABMG) und des Verkehrsinfra-

⁴⁷ Quelle: Eigene Darstellung gemäß den Angaben in BMVBS (2010a, S. 185).

⁴⁸ Vgl. BLANKART (2008, S. 415).

strukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes (VIFGG) grundsätzlich durch die VIFG für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur zu verwenden. Dabei ist im ABMG festgelegt, dass mehr als 50 % dieser Einnahmen für Investitionen in die Bundesfernstraßen zu nutzen sind. Bis 2010 wurden die Lkw-Maut-Einnahmen auch für Investitionen in die Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen genutzt. Ab dem Jahr 2011 sollen gemäß dem Haushaltsgesetz die Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut ausschließlich für die Bundesfernstraßen verwendet werden.

Im Jahr 2009 betragen die Bruttoeinnahmen aus der Lkw-Maut nach Angaben des BMVBS 4,410 Mrd. EUR, was im Vergleich zu den Vorjahren einen signifikanten Anstieg bedeutet, der insbesondere auf eine Erhöhung der Lkw-Maut-Tarife zurückgeführt werden kann.⁴⁹ Für das Jahr 2010 wird gemäß den Angaben im Bundeshaushalt infolge der wirtschaftlichen Erholung ein weiterer Anstieg der Bruttoeinnahmen aus der Lkw-Maut auf 4,870 Mrd. EUR erwartet.⁵⁰ Die Kosten für das Mauterhebungssystem sind für das Jahr 2010 mit ca. 769,1 Mio. EUR veranschlagt worden.⁵¹ Davon ist mit 699,0 Mio. EUR der Großteil für die Vergütung des Betreibers des Mauterhebungssystems (Toll Collect GmbH) vorgesehen. Darüber hinaus werden Verwaltungskosten des Bundesamtes für Güterverkehr (BAG) und der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) den Mauterhebungskosten zugerechnet. Das BAG nimmt hoheitliche Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Lkw-Maut wahr und ist unter anderem für Aufgaben im Bereich des sogenannten „Enforcement“ zuständig, das die Entrichtung der Lkw-Maut bei zahlungsunwilligen Nutzern sicherstellen soll. Insofern ist eine Zuordnung von Verwaltungsausgaben des BAG zu den Mauterhebungskosten zumindest teilweise gerechtfertigt bzw. sogar angemessen. Demgegenüber dürfte es sich bei den Verwaltungsausgaben für die VIFG nicht um Erhebungskosten im eigentlichen Sinne handeln, da die VIFG nicht unmittelbar in die Mauterhebung eingebunden ist, sondern lediglich die ihr vom Bundeshaushalt zugewiesenen Mauteinnahmen auf bestimmte Ausgabenzwecke lenken soll. Unabhängig von dieser fragwürdigen Zuordnung werden gemäß der Systematisierung des Bundes nach Abzug der Kosten für das Mauterhebungssystem im Jahr 2010 Nettoeinnahmen in Höhe von ca. 4,101 Mrd. EUR erwartet. Wenn für das Jahr 2009 eine ähnliche Größenordnung der Kosten für das Mauterhebungssystem zugrunde gelegt wird wie im Jahr 2010 – im Bundeshaushalt waren für das Jahr 2009 700,0 Mio. EUR als Vergütung für Toll Collect vorgesehen, ergeben sich für das Jahr 2009 Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut in Höhe von ca. 3,65 Mrd. EUR.⁵²

Im Hinblick auf die Verwendung der Lkw-Maut-Einnahmen ist im Jahr 2009 infolge der Erhöhung der Lkw-Maut-Tarife ein im Vergleich zu den Vorjahren signifikanter Anstieg des zweckgebundenen Mitteleinsatzes über die VIFG zu verzeichnen. Allein in die Bundesfernstraßen sind auf diesem Wege

⁴⁹ Vgl. Pressemitteilung 013/2010 des BMVBS vom 20.01.2010; abgerufen im Internet am 13.08.2010 von der Homepage <http://www.bmvbs.de/>.

⁵⁰ Vgl. den Bundeshaushaltsplan 2010, Einzelplan 12; abgerufen im Internet am 14.08.2010 unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/pdf/epl12.pdf>.

⁵¹ Vgl. die Angaben zur Infrastrukturfinanzierung auf der Homepage der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft; abgerufen im Internet am 13.08.2010 unter <http://www.vifg.de/de/infrastrukturfinanzierung/mautverwendung/bundeshaushalt.php>.

⁵² Das Geschäftsjahr von Toll Collect weicht vom Kalenderjahr ab, weshalb die Kosten für den Betrieb des Mauterhebungssystems für das Jahr 2009 noch nicht vorliegen.

ca. 2,10 Mrd. EUR investiert worden. Einen Überblick über die Verwendung der Mauteinnahmen für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur seit der Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2005 vermittelt Tabelle 3.

Jahr	Straße	Schiene	Wasserstraße	Gesamt
2005	1.755,0	450,3	312,1	2.517,4
2006	1.297,7	682,5	227,2	2.207,4
2007	1.091,0	954,4	265,2	2.310,6
2008	1.311,9	1.059,4	369,0	2.740,3
2009	2.099,9	1.104,4	441,8	3.646,1

Tabelle 3: Verwendung der Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur seit 2005 (in Mio. EUR)⁵³

Darüber hinaus existiert prinzipiell eine gesetzliche Zweckbindung für den Bereich der (Bundesfern-) Straßen, die sich auf die Mineralöl- bzw. Energiesteuereinnahmen bezieht. Gemäß dem Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) aus dem Jahr 1960 sind Teile der Mineralölsteuereinnahmen zweckgebunden für das Straßenwesen zu verwenden. Allerdings ginge eine entsprechende Mittelverwendung vor dem Hintergrund des extremen Anstiegs des Mineralölaufkommens seit den 1960er bzw. 1970er Jahren mit einer Finanzmittelbereitstellung für den Straßenbereich einher, die jenseits jeglicher (politischer) Realität ist. Insofern werden diese Vorgaben seit geraumer Zeit ausgehebelt, indem das Parlament jährlich mit dem Haushaltsgesetz beschließt, dass sich die Zweckbindung nicht mehr ausschließlich auf den Straßenbereich, sondern den gesamten Verkehrshaushalt bezieht.

Trotz der beschriebenen Einnahmezweckbindungen werden die jährlichen Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen letztendlich durch das Parlament mit der Haushaltsverabschiedung neu festgelegt. Die gesetzliche Zweckbindung der Energie- bzw. Mineralölsteuer entfaltet infolge ihrer Erweiterung auf sämtliche verkehrspolitische Bereiche im Rahmen der jährlichen Haushaltsverabschiedung de facto keine Wirkung. Ebenso dürfte die Zweckbindung eines Teils der Lkw-Maut-Einnahmen für die Bundesfernstraßen letztendlich keinen signifikanten Einfluss auf die Gesamthöhe des Budgets für die Bundesfernstraßen ausüben, da sich der mindestens für die Bundesfernstraßen zu verwendende Anteil an den Lkw-Maut-Einnahmen unterhalb der jährlichen Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen (im Jahr 2008 ca. 6,0 Mrd. EUR) befindet. Bei Veränderungen der für die Bundesfernstraßen zweckgebundenen Lkw-Maut-Einnahmen könnte der Haushaltsgesetzgeber mit einer entsprechenden Anpassung der weiteren für die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehenden Finanzmittel reagieren. Insofern stellt trotz der Zweckbindung von Einnahmen im Endeffekt derzeit der allgemeine Haushalt die relevante institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen dar. Einen Überblick über das derzeitige System zur Finanzierung der Bundesfernstraßen vermittelt Abbildung 4.

⁵³ Quelle: Eigene Darstellung gemäß den Angaben zur Infrastrukturfinanzierung auf der Homepage der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft; abgerufen im Internet am 17.08.2010 unter http://www.vifg.de/de/infrastrukturfinanzierung/mautverwendung/entwicklung_seit_2004.php.

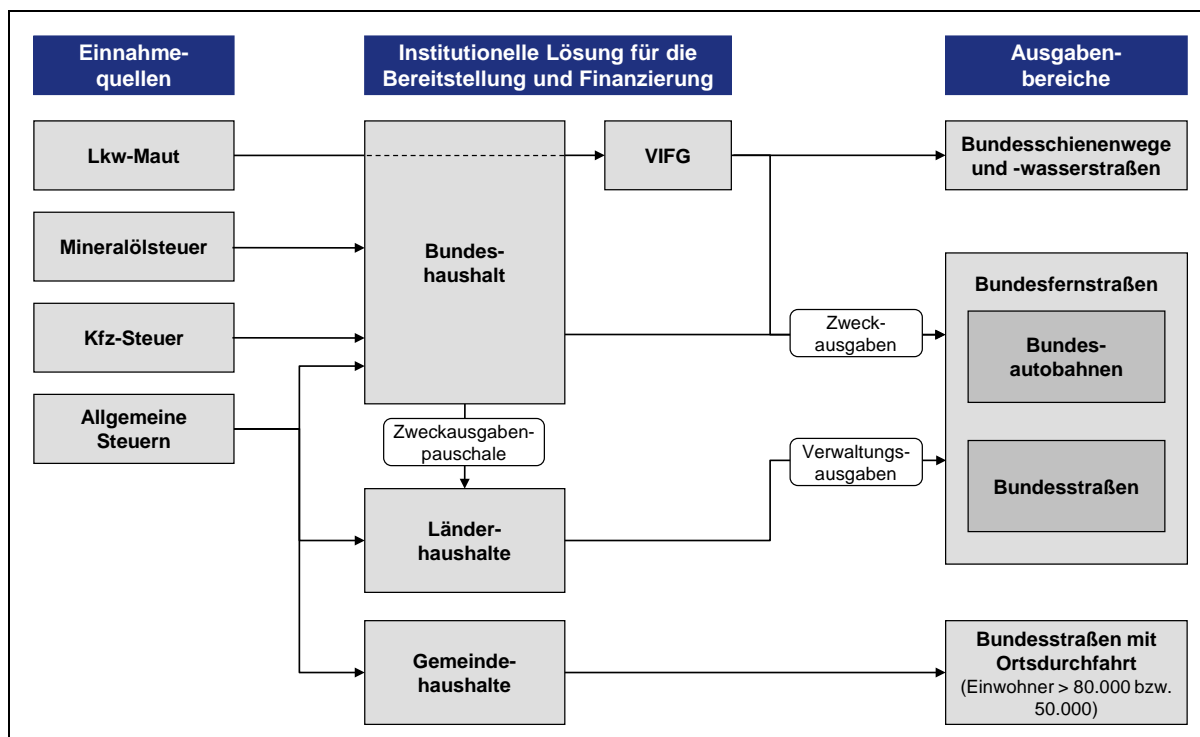


Abbildung 4: Derzeitiges System zur Finanzierung der Bundesfernstraßen⁵⁴

VERSCHULDUNGSREGELN IM ALLGEMEINEN HAUSHALT

Die derzeitige Finanzierung der Bundesfernstraßen im Rahmen des allgemeinen Haushalts als institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung geht damit einher, dass die Verschuldungsregeln des Haushalts auch den Bereich der Bundesfernstraßenfinanzierung betreffen. In Deutschland wird der Kreditaufnahmespielraum der öffentlichen Hand zum einen durch das Grundgesetz und zum anderen durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt begrenzt.

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der 1997 in Amsterdam ratifiziert wurde und in Art. 104 EG-Vertrag verankert ist, soll eine nachhaltige Umsetzung der fiskalischen Kriterien aus dem Vertrag von Maastricht sichern. Danach darf die Nettoneuverschuldung eines Staates höchstens 3 % des BIP (Defizitquote) und die gesamte Staatsverschuldung höchstens 60 % des BIP (Schuldenquote) betragen. Ausnahmen sieht der Stabilitätspakt vor, wenn außergewöhnliche Ereignisse wie eine Naturkatastrophe eintreten oder sich das betreffende Land in einer Wirtschaftskrise befindet, was gemäß der Definition des Stabilitätspakts bei einem Jahresrückgang des realen BIP um mindestens 0,75 % der Fall ist.

Im Grundgesetz ist der Kreditaufnahmespielraum durch den Art. 115 GG beschränkt.⁵⁵ Nach den bislang geltenden Regelungen darf die Nettokreditaufnahme des Bundes die Höhe der Investitionen nicht übersteigen; hiervon darf lediglich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewichen werden. Die allgemein gehaltene Formulierung dieser Kontingenzregel

⁵⁴ Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁵ Vgl. hierzu FELD (2010).

hat in der Praxis zu Messbarkeitsproblemen geführt, wann der Tatbestand einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfüllt ist. Dementsprechend konnten in der Vergangenheit Politiker im Rahmen der Haushaltsverabschiedung auffällig häufig eine diesbezügliche Störung konstatieren und auf diese Weise einen andernfalls verfassungswidrigen Haushalt legitimieren. Im Ergebnis hat dies zu einem stetigen Anstieg des Schuldenstands der Bundesrepublik Deutschland beigetragen.

Infolge der Ergebnisse der Föderalismuskommission II zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind die nationalen Schuldenregeln, die auf Bundesebene weiterhin im Art. 115 GG verankert sind, reformiert worden. Danach sollen zukünftig die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich, d. h. in konjunkturellen Normalzeiten, ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen sein, wobei dem Bund ein struktureller Verschuldungsspielraum in Höhe von 0,35 % des (nominalen) BIP eingeräumt wird. Die Ausnahmen von den verfassungsrechtlichen Grenzen zur Nettokreditaufnahme beschränken sich nach dem Gesetzestext künftig auf den Fall von Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der staatlichen Kontrolle entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Eine Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung muss der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen. Ein solcher Beschluss ist dann mit einem Tilgungsplan zu verbinden, der die Rückführung der oberhalb des erlaubten Verschuldungsspielraums liegende Kreditaufnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorsieht.

Die neue Schuldenregel findet gemäß § 9 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes⁵⁶ erstmals auf den Bundeshaushalt des Jahres 2011 Anwendung. Allerdings gewährt dieses Gesetz gleichzeitig einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2015, in dem das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 zunächst in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden darf. Diese Übergangsregelung dürfte die politische Durchsetzbarkeit der Reform signifikant erleichtert haben.

Die alte und für den Bundeshaushalt 2010 noch relevante Fassung des Art. 115 GG steht aufgrund ihrer Kopplung an die Investitionshöhe einer Kreditfinanzierung von Investitionsmaßnahmen im Bereich der Bundesfernstraßen generell nicht entgegen. Derzeit beschränkt lediglich der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt die diesbezüglichen Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung. Allerdings wird sich dieser Kreditfinanzierungsspielraum unter der neuen nationalen Schuldenregelung deutlich reduzieren. Es findet zum einen keine Unterscheidung mehr zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben statt. Zum anderen darf der jährliche Haushalt des Bundes perspektivisch nur noch ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,35 % des BIP aufweisen, was deutlich unterhalb der europäischen Defizitquote von 3,0 % liegt.

⁵⁶ BGBl 2009 I S. 2702 (S. 2704).

3.2 Kapazitätserweiterungsinvestitionen

3.2.1 Prozess der Vorbereitung und Fällung von Bereitstellungsentscheidungen

Der Festsetzung des jährlichen Budgets für die Bundesfernstraßen ist ein mehrstufiges Verfahren zur Investitionsbewertung und zur Fällung der Investitionsentscheidungen vorangestellt, das Elemente einer mittel- bis langfristigen Investitionsplanung enthält.

BEDARFSPLANUNG MIT HILFE DES BVWP UND VERABSCHIEDUNG EINES BEDARFSPLANS

Die Entscheidungen über Investitionsmaßnahmen für die Bundesfernstraßen erfolgen seit Anfang der 1970er Jahre auf Basis des verkehrsträgerübergreifenden Bundesverkehrswegeplans (BVWP), in dem neben den Bundesfernstraßen auch die Investitionsprojekte im Bereich der Bundesschienenwege und -wasserstraßen bewertet werden.⁵⁷ Mit Hilfe des BVWP sollen vor dem Hintergrund begrenzter Finanzmittel allokativ bzw. wohlfahrtsökonomisch vorteilhafte Maßnahmen identifiziert werden. Die Erstellung des BVWP und somit die Durchführung der Bedarfsplanung erfolgt grundsätzlich durch den Bund, wobei diese Aufgabe durch das BMVBS als zuständiges Fachministerium wahrgenommen wird. Bei der Bewertung einzelner Investitionsvorhaben ist das BMVBS jedoch auf die Unterstützung der Bundesländer angewiesen, die im Rahmen der Auftragsverwaltung die sogenannte Objektplanung erbringen.

Der Ablauf der Bedarfsplanung wird im Folgenden anhand des Vorgehens beim aktuell gültigen BVWP aus dem Jahr 2003 erläutert. Sofern man den Zeitabstand zum vorherigen BVWP zugrundelegt und vor dem Hintergrund des Planungshorizonts des aktuellen BVWP, ist mit einem neuen BVWP in der nächsten Legislaturperiode zu rechnen. Obgleich vor der Aufstellung eines neuen BVWP einzelne Aspekte durchaus Gegenstand von Reformen sein mögen, kann gegenwärtig jedoch davon ausgegangen werden, dass der prinzipielle Ablauf grundsätzlich beibehalten werden wird.

Zu Beginn der Bedarfsplanung fragt der Bund zunächst bei den Auftragsverwaltungen der Länder Informationen aus der Objektplanung über den aktuellen Planungs- und Kostenstand der Projekte des alten Bedarfsplans ab. Investitionsvorhaben, die sich im Planfeststellungsverfahren bzw. in einem fortgeschrittenen Stadium der Objektplanung befinden oder in Sonderprogramme wie z. B. dem „Anti-Stau-Programm“ eingebunden sind, werden als indisponibel eingestuft und ohne eine erneute Bewertung mit den aktuellen Informationen in den neuen Bedarfsplan übernommen. Demgegenüber werden dispoible Projekte des alten Bedarfsplans sowie neu erwogene Projekte dem Bewertungsverfahren unterzogen. Neue Maßnahmen werden vorrangig durch die Länder angemeldet. Es sind aber auch Anmeldungen anderer Parteien, insbesondere des BMVBS, möglich.

Vor der eigentlichen Bewertung der Projekte werden die von den Ländern vorzulegenden Unterlagen, die zumindest eine Kostenschätzung sowie einen Lageplan mit einer Vorzugslinie oder Linienvarianten enthalten müssen, durch das BMVBS hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Realisierbarkeit und der Genauigkeit der Kostenberechnungen überprüft. Dabei werden die (groben) Kostenschätzungen der

⁵⁷ Vgl. zum BVWP z. B. ABERLE (2003, S. 487 ff.), GEHRUNG ET AL. (2003) und WINK (1995, S. 245 ff.).

neuen und disponiblen Maßnahmen mit den Kosten von Maßnahmen ähnlichen Charakters in weiter fortgeschrittenen Planungsstadien verglichen. Für Projekte, deren Kostenschätzungen diese Vergleichskostensätze unterschritten, wurden im Rahmen des BVWP 2003 zahlreiche Kostenschätzungen überarbeitet. Insgesamt stieg das Kostenvolumen der zu bewertenden Projekte durch diese Überprüfung um ca. 8 Mrd. EUR bzw. 12 %.⁵⁸

Die Projektbewertungen erfolgen im Rahmen eines standardisierten Bewertungsverfahrens mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen.⁵⁹ Zur Behandlung der über die Nutzen-Kosten-Analyse hinausgehenden Belange werden ergänzend eine Umweltrisikoeinschätzung sowie eine Raumwirksamkeitsanalyse durchgeführt, die nicht auf monetären Größen basieren. Als Ergebnis der Projektbewertung werden Maßnahmen mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis, das größer als Eins ist, als grundsätzlich bauwürdig eingestuft. In Abhängigkeit des jeweils vorliegenden Nutzen-Kosten-Verhältnisses werden die Projekte im BVWP ferner in Dringlichkeitseinstufungen, den sogenannten „vordringlichen Bedarf“ (VB) sowie den „weiteren Bedarf“ (WB), eingeteilt.

Bevor der BVWP im Bundeskabinett verabschiedet wird, werden die Prioritäten unter Berücksichtigung fachlicher und politischer Interessen angepasst. Infolge der Verabschiedung des BVWP im Bundeskabinett wird dieser Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes und des neuen Bedarfsplans. Im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erfolgen in der Regel weitere Modifikationen, die ebenfalls sowohl auf verwaltungsinterne Diskussionen als auch auf politische Abstimmungsprozesse zurückgeführt werden können, wobei in diesem Zusammenhang der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestags („Verkehrsausschuss“) eine zentrale Rolle einnimmt. Anschließend wird das für den Bundesfernstraßenbau relevante Ergebnis der Bundesverkehrswegeplanung, der Bedarfsplan, als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz durch den Bundestag verabschiedet. Dabei werden im Rahmen des Bedarfsplans die Projekte des vordringlichen und weiteren Bedarfs in einer Karte dargestellt.

Für die VB-Maßnahmen erhalten die Länder mit der Verabschiedung durch die Legislative einen uneingeschränkten Planungsauftrag. Darüber hinaus sind einzelne Projekte des weiteren Bedarfs ebenfalls mit einem Planungsrecht versehen („WB*-Projekte“). Die durch das Parlament festgelegte Dringlichkeitseinstufung eines Projektes wird auch bei späteren Kostensteigerungen nicht überprüft. Somit stellt die Verabschiedung des Bedarfsplans die grundlegende Entscheidung über die Durchführung von Maßnahmen an Bundesfernstraßen dar.

Gemäß § 4 des Fernstraßenausbaugesetzes ist das BMVBS zwar verpflichtet, alle fünf Jahre den Bedarfsplan zu überprüfen und insbesondere den aktuellen Verkehrsentwicklungen anzupassen. Die Ergebnisse der Bedarfsplanüberprüfung werden dem Verkehrsausschuss vorgelegt. Inwieweit neue Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Projektbewertung jedoch zu einer Änderung von Dringlichkeitseinstufungen bzw. Realisierungsentscheidungen führen, ist vor dem Hintergrund der diversen mit Unsicherheit behafteten Einflussfaktoren auf das Ergebnis politischer Prozesse unklar.

⁵⁸ Vgl. BECKERS / KLATT / REINKE (2008, S. 4).

⁵⁹ Vgl. hierzu BMVBW (2005).

Erfahrungsgemäß beinhalten die durch das BMVBS generierten Ergebnisse der Bedarfsplanüberprüfung in der Regel jedoch ohnehin keine gravierenden Anpassungsvorschläge.

Der aktuelle Bedarfsplan, dessen Überprüfung im Jahr 2010 abgeschlossen worden ist, ist auf Grundlage des BVWP 2003 erstellt worden und am 16.10.2004 als Anlage des Fünften Fernstraßen-ausbauänderungsgesetzes in Kraft getreten.⁶⁰ Der vordringliche Bedarf des aktuellen Bedarfsplans beinhaltet im Einzelnen folgenden Umfang:

- Neubau von ca. 1.900 km Bundesautobahnen mit einem geschätzten Bauvolumen von rund 15 Mrd. EUR,
- Ausbau bzw. Erweiterung von ca. 2.200 km Bundesautobahnen auf sechs oder mehr Fahrstreifen mit einem geschätzten Bauvolumen von rund 13 Mrd. EUR,
- Aus- und Neubau von ca. 5.500 km Bundesstraßen mit einem geschätzten Bauvolumen von knapp 19 Mrd. EUR, davon rund 11 Mrd. EUR für etwa 850 Ortsumgehungen.

Auf Basis der im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung als vordringlich eingestuften Projekte wird eine sogenannte Länderquote ermittelt.⁶¹ Sie bestimmt sich nach dem Kostenvolumen der Projekte des vordringlichen Bedarfs der einzelnen Länder im Verhältnis zu dem im Bedarfsplan eingestellten Gesamtvolumen des vordringlichen Bedarfs.⁶² Nach dieser Quote sollen prinzipiell die Finanzmittel für den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen, die sogenannten Hauptbautitel, auf die Länder verteilt werden. Allerdings kann angenommen werden, dass im Endeffekt die Länderquote weitestgehend politisch determiniert ist und innerhalb eines engen Korridors fortgeschrieben wird. Die entsprechenden Spielräume zur Korrektur der Anzahl bzw. des Volumens der Projekte des vordringlichen Bedarfs der einzelnen Länder bestehen im Rahmen des Abstimmungsprozesses im Vorfeld der parlamentarischen Verabschiedung des Bedarfsplans.

Eine grafische Übersicht über den Prozess der Bedarfsplanung vermittelt Abbildung 5.

⁶⁰ Vgl. BMVBS (2010a, S. 183) und BMVBS (2010b) sowie IVV (2010).

⁶¹ Vgl. BMVBW (2003, S. 65).

⁶² Vgl. HUBER (2007, S. 18).

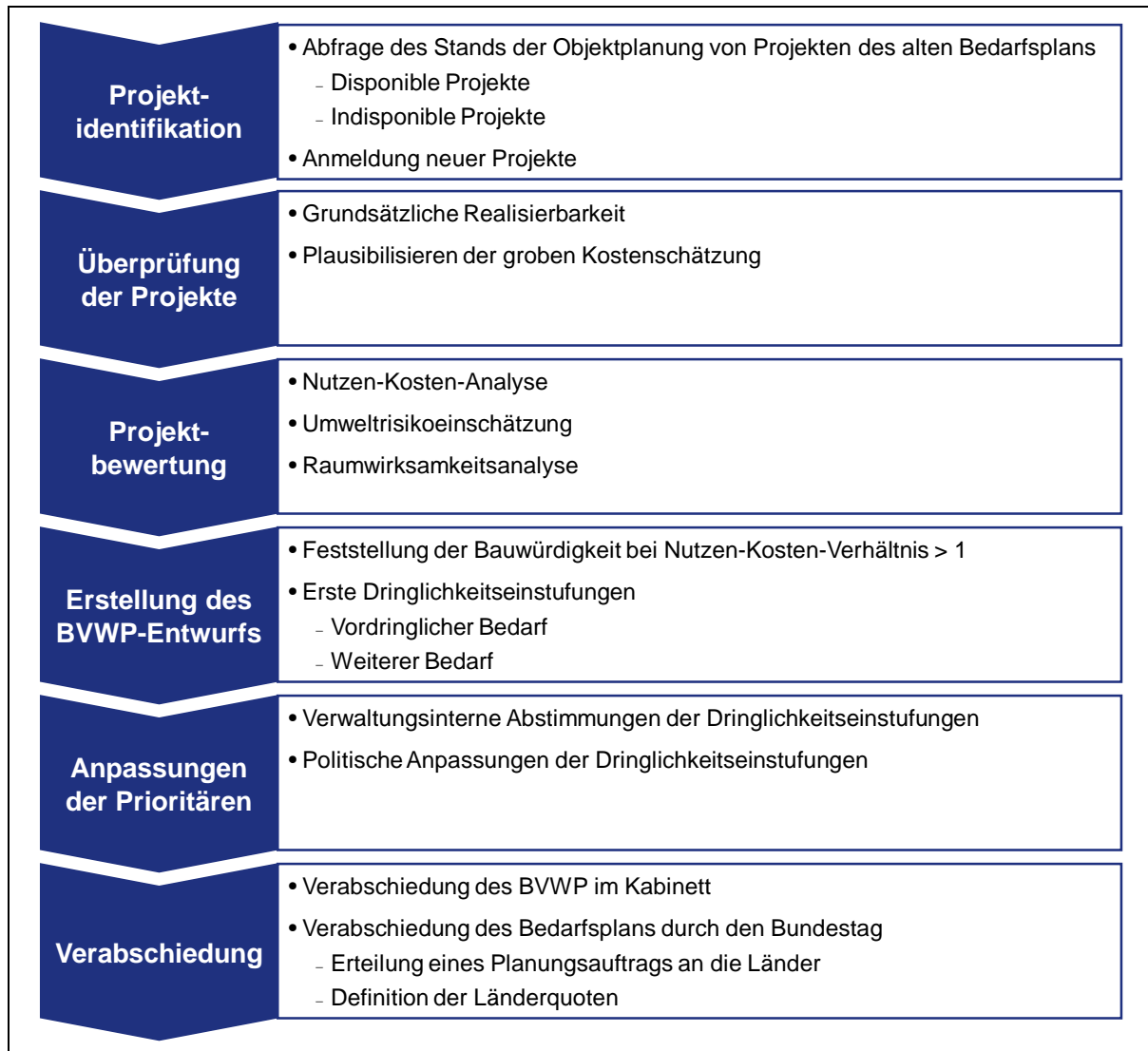


Abbildung 5: Prozess der Bedarfsplanung⁶³

FÜNFJAHRESPLÄNE UND JÄHRLICHE STRAßENBAUPLÄNE

Zur Umsetzung des langfristig angelegten Bedarfsplans stellt das BMVBS gemäß § 5 Fernstraßen-
ausbaugesetz einen Fünfjahresplan auf.⁶⁴ Der aktuelle Fünfjahresplan ist Bestandteil des
Investitionsrahmenplans von 2006 bis 2010 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes. Dieser ist jedoch
kein Finanzierungsplan, sondern legt lediglich die mittelfristige Investitionsstrategie als Planungsrah-
men fest. Mit einer Realisierung des Investitionsrahmenplanes wären im Bereich der Bundesfernstra-
ßen folgende Maßnahmen verbunden:

- Neubau von ca. 700 km Bundesautobahnen mit einem geschätzten Bauvolumen von rund
6,0 Mrd. EUR,

⁶³ Quelle: Eigene Darstellung.

⁶⁴ Vgl. BMVBS (2007).

- Ausbau bzw. Erweiterung von ca. 990 km Bundesautobahnen auf sechs oder mehr Fahrstreifen mit einem geschätzten Bauvolumen von rund 6,6 Mrd. EUR,
- Aus- und Neubau von ca. 2.040 km Bundesstraßen, darin etwa 300 Ortsumgehungen, mit einem geschätzten Bauvolumen von rund 8,0 Mrd. EUR.

Der Investitionsrahmenplan bildet die Grundlage für die jährlich im Herbst stattfindenden Bauprogrammbesprechungen, an denen das BMVBS und die Auftragsverwaltungen der Länder teilnehmen und in denen die Finanzierung der einzelnen Maßnahmen geplant wird. Im Rahmen der Bauprogrammbesprechungen werden von den Ländern Maßnahmen mit Baureife und den zugehörigen Finanzierungsplänen vorgestellt. Ergebnis der Bauprogrammbesprechungen sind die jährlichen Straßenbaupläne, die die konkret zu realisierenden Maßnahmen aufführen. Dabei sind die Restriktionen im Hinblick auf die für Investitionsvorhaben insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel, welche sich aus der interministeriellen Abstimmung zwischen dem BMVBS und dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts ergeben, zu berücksichtigen. Die Straßenbaupläne werden im Frühjahr im Rahmen der Haushaltsbesprechungen bekannt gegeben. Spätestens im Vorfeld der Einstellung eines Projekts in den Haushalt hat nochmals ein Nachweis der Bauwürdigkeit der Projekte zu erfolgen, indem jeweils ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von mindestens Eins ermittelt wird. Die abschließende Entscheidung zur Durchführung von Investitionen wird durch den Bundestag als Haushaltsgesetzgeber getroffen, indem dieser den Straßenbauplan als Anlage zum jährlichen Haushaltsgesetz verabschiedet.

VERTEILUNG DER FINANZMITTEL AUF DIE BUNDESLÄNDER: BEDEUTUNG DER LÄNDERQUOTE

Obleich sich die Höhe der jährlich bereitgestellten Finanzmittel für den Neu- und Ausbau der Bundesfernstraßen hinsichtlich der Verteilung auf die Bundesländer grundsätzlich an der Länderquote orientieren soll, werden derzeit de facto nur noch ca. 40-45 % der gesamten Finanzmittel für Investitionsvorhaben über diesen Schlüssel zugewiesen. Darüber hinaus existieren inzwischen diverse weitere Möglichkeiten zur Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen. Hierzu gehören unter anderem Zusatzmittel in Form von länderübergreifenden Mittelausgleichen, welche an anderer Stelle frei werden, und insbesondere Mittel aus Sonderprogrammen, wie dem Zukunftsinvestitionsprogramm (2001-2003), dem Anti-Stau-Programm (2003-2007) oder den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (VDE).

Das jüngste Sonderprogramm „Maßnahmen zur Umsetzung des Masterplans Güterverkehr und Logistik“ im Rahmen des Konjunkturprogramms der Bundesregierung, das aus den Mehreinnahmen infolge der Tarifierhöhung bei der Lkw-Maut finanziert wird, ist für den Zeitraum von 2009-2012 angelegt.⁶⁵ Dabei wird der als Sonderprogramm deklarierte Teil („A-Projekte“) mit einem Investitionsvolumen von ca. 1,139 Mrd. EUR explizit außerhalb der Länderquote realisiert, während die weiteren Maßnahmen des Konjunkturprogramms („B-Projekte“) in Höhe von rund 630 Mio. EUR nach Maßgabe der Länderquote verteilt werden. Bei den „A-Projekten“ handelt es sich ausschließlich um Maßnahmen

⁶⁵ Vgl. BMVBS (2008).

zur sechsstreifigen Erweiterung von Bundesautobahnen, zum Neubau von Lückenschlüssen bzw. Netzergänzungen bei den Bundesautobahnen sowie zum Neubau wichtiger vierstreifiger Bundesfernstraßen.

Obleich die zunächst in den Haushalt eingestellten Finanzmittel für Sonderprogramme bei der Verteilung von Finanzmitteln nach der Länderquote grundsätzlich keine Berücksichtigung finden, werden etwaige Kostenüberschreitungen im Rahmen der Realisierung von Projekten, die Bestandteil eines Sonderprogramms sind, prinzipiell auf die Länderquote angerechnet. Dementsprechend reduzieren sich im Fall von Kostensteigerungen, die nach der Einstellung eines Projektes in den Haushalt anfallen, die für die anderen Projekte des entsprechenden Bundeslandes zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Im Hinblick auf die Mittelverwendung bei Sonderprogrammen ist ferner zu konstatieren, dass aufgrund der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln diesbezügliche Finanzmittel umgewidmet werden können, was von den Ländern zuweilen auch praktiziert wird, um andere Vorhaben im Fernstraßenbereich zu realisieren.

Vor dem Hintergrund der zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten hat sich in diversen Bundesländern ein sogenannter „SWING-Mechanismus“ etabliert. Dabei handelt es sich um eine Art Unterkonto, aus dem Investitionsvorhaben zunächst mit Landesmitteln vorfinanziert werden. In der Regel gleicht der Bund diese Vorfinanzierung zum Jahresende mit zusätzlichen Finanzmitteln wieder aus, z. B. mit Hilfe von Finanzmitteln, die von anderen Ländern nicht ausgeschöpft worden sind. Allerdings erfordert die Nutzung dieses Instruments aufgrund der Vorfinanzierung durch die Länder die Zustimmung des jeweiligen Landesparlaments, was insbesondere in den neuen Bundesländern nicht gegeben ist.

In Bezug auf die praktische Relevanz der Länderquote ist darüber hinaus erwähnenswert, dass die Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) ihre Finanzmittel aufgrund der geringen Anzahl der dortigen Projekte generell außerhalb der Länderquote erhalten. Ferner werden Finanzmittel, die im Zusammenhang mit der Realisierung von Ausbauprojekten mit Hilfe des PPP-Ansatzes über das sogenannte „A-Modell“ stehen, größtenteils nicht auf die Länderquote angerechnet.⁶⁶ Beim A-Modell wird lediglich eine etwaige an den privaten Betreiber zu leistende Anschubfinanzierung auf die Länderquote angerechnet, während die auf dem jeweiligen Streckenabschnitt erzielten Lkw-Maut-Einnahmen, die an den Betreiber weitergeleitet werden und zugleich den Hauptvergütungsanteil darstellen, bei der Länderquote nicht berücksichtigt werden.⁶⁷

3.2.2 Objektplanung und Produktionsverantwortung

OBJEKTPLANUNG

Die Objektplanung, die im Zuge der Auftragsverwaltung von den Ländern erbracht wird und das jeweilige Vorhaben schrittweise konkretisiert, liefert wesentliche Informationen für die Projektbewertung im Rahmen der Bedarfsplanung. Zunächst werden in der Phase der Vorplanung unter anderem

⁶⁶ Vgl. zum A-Modell z. B. BECKERS (2005, S. 179 ff.), BECKERS / HIRSCHHAUSEN / KLATT (2006, S. 131 ff.) und BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 89 ff.).

⁶⁷ Vgl. die Antworten der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 16/7640 (Frage 23) sowie Bundestags-Drucksache 16/10234 (Fragen 32 und 33).

verschiedene Varianten der Linienführung verglichen sowie eine Vorzugsvariante ausgewählt, die während des durchzuführenden Raumordnungsverfahrens gegebenenfalls noch verändert wird. Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgt gemäß dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eine umfassende Prüfung der zu erwartenden Umweltauswirkungen, die innerhalb des Raumordnungsverfahrens sowie der später stattfindenden Linienbestimmungs- und Planfeststellungsverfahren berücksichtigt werden müssen. Da für die Bewertung in der Bedarfsplanung eine Vorzugsvariante oder zumindest verschiedene Linienvarianten erforderlich sind, haben Teile der Vorplanung bei der Aufstellung des BVWP immer schon stattgefunden. Die Prognose der Realisierungskosten beschränkt sich vor dem Hintergrund des relativ geringen Detaillierungsgrades der Planungen in diesem Stadium auf eine vereinfachte Kostenschätzung auf Basis verhältnismäßig grober Parameter.

Der im Rahmen der Vorplanung ausgearbeitete Linienvorschlag wird dem BMVBS zur Linienbestimmung vorgelegt, bei der unter anderem Straßencharakteristik, der grundsätzliche Verlauf und die Verknüpfung mit dem übrigen Straßennetz festgelegt werden.⁶⁸ Die ermittelte Linienführung wird in einer ersten geschlossenen technischen Lösung des Projekts ausgearbeitet, dem Vorentwurf nach den Richtlinien für die Entwurfsgestaltung im Straßenbau (RE-Vorentwurf). Für die Erteilung des Gesehen-Vermerks nach fachlicher Prüfung durch das BMVBS ist außerdem erstmalig eine detaillierte Kostenberechnung nach der „Anweisung zur Kostenberechnung bei Straßenbauvorhaben“ (AKS) erforderlich. Ab der erstmaligen Erteilung des Gesehen-Vermerks ist diese Genehmigung bei wesentlichen Planänderungen und insbesondere bei Kostenänderungen erneut einzuholen.

Auf Basis des genehmigten RE-Vorentwurfs werden von den Ländern die Planungen weiter konkretisiert und die für das Planfeststellungsverfahren erforderlichen Unterlagen erstellt. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens wird über etwaige Einwendungen und Klagen von Betroffenen entschieden und das Vorhaben auf seine Vereinbarkeit mit von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen überprüft. Es entscheidet somit über die rechtliche Zulässigkeit der Maßnahmenrealisierung. Das Planfeststellungsverfahren endet mit dem Planfeststellungsbeschluss, der alle für die Verwirklichung des Vorhabens erforderlichen behördlichen Entscheidungen ersetzt und eine Gültigkeit von zehn bzw. bei etwaiger Verlängerung von 15 Jahren besitzt. Für die Erstellung des abschließenden Bauentwurfs sind zumeist noch über den Detaillierungsgrad der Planfeststellungsunterlagen hinausgehende Entwürfe anzufertigen. Auf Basis des Bauentwurfs wird schließlich ein Leistungsverzeichnis erstellt, welches die Grundlage für die Ausschreibung der Bauleistungen bildet.

Eine grafische Übersicht über den Prozess der Objektplanung vermittelt Abbildung 6.

⁶⁸ Bei Ortsumgehungen ist ein Linienbestimmungsverfahren nicht erforderlich. Die von der Auftragsverwaltung gewählte Linienführung wird im Einvernehmen mit dem Bund festgelegt (Linienabstimmung).

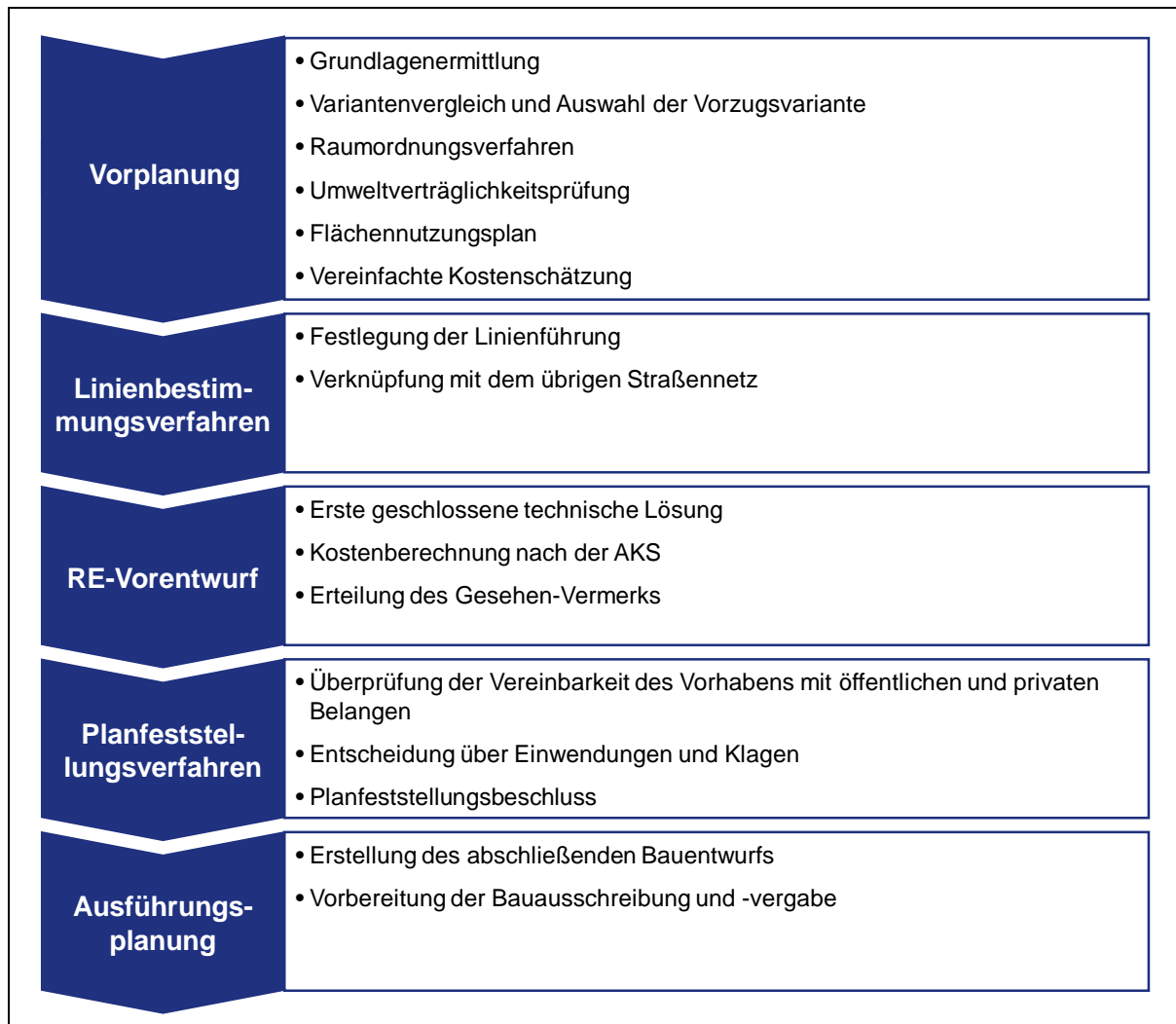


Abbildung 6: Prozess der Objektplanung⁶⁹

Die Länder bedienen sich bei der Wahrnehmung ihrer Planungsaufgaben teilweise Dritten, wobei die hoheitlichen Aufgaben nicht übertragen werden dürfen. Neben der Beauftragung von privaten Unternehmen für die Durchführung einzelner Planungsaufgaben spielt dabei in einigen Bundesländern die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH“ (DEGES) eine besondere Rolle.⁷⁰ Die DEGES wurde nach der im Jahr 1990 erfolgten Wiedervereinigung zur Umsetzung der „Verkehrsjekte Deutsche Einheit“ (VDE) bei den Bundesfernstraßen gegründet, da die Straßenbauverwaltungen in den neuen Bundesländern zu diesem Zeitpunkt nicht über die für kurzfristige Projektrealisierungen erforderlichen Ressourcen verfügten. Zum Zeitpunkt der Gründung waren der Bund mit 50 % und die fünf neuen Länder (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) mit jeweils 10 % an der Gesellschaft beteiligt.

Die Konzeption der DEGES sieht vor, dass diese im Rahmen von Dienstleistungsverträgen von den Ländern als deren Gesellschafter mit der Durchführung von Neu- und Ausbauprojekten beauftragt wird

⁶⁹ Quelle: Eigene Darstellung.

⁷⁰ Vgl. zur DEGES HUBER (2007, S. 20) und DEGES (2009) sowie DEGES (2010).

und dabei nicht im Wettbewerb mit anderen Unternehmen steht. Durch Modifikationen ihrer Satzung ist in den vergangenen Jahren eine sukzessive Ausweitung des Geschäftszwecks der DEGES erfolgt. Infolgedessen ist die DEGES inzwischen auch mit Zubringerprojekten zu den VDE, sonstigen Straßenprojekten der Länder bei den Bundesfern- und Landesstraßen und Vorhaben im Bereich der Schienenwege und Wasserstraßen betraut worden. Ferner sind zwischenzeitlich mit der Freien und Hansestadt Hamburg, der Freien Hansestadt Bremen sowie Schleswig-Holstein und Hessen Gesellschafter aus den alten Bundesländern der DEGES beigetreten. Infolgedessen hat sich der Anteil des Bundes auf 35,38 % reduziert, während die einzelnen Länder nunmehr jeweils einen Anteil von 7,18 % an der DEGES halten.⁷¹

PRODUKTIONSVERANTWORTUNG IN DER BAUPHASE

Die Vergabe der Bauleistungen an private (Bau-)Unternehmen erfolgt im Rahmen der Auftragsverwaltung ebenfalls grundsätzlich durch die Länder. Ebenso obliegt die Begleitung der Baumaßnahmen im Zuge der Ausübung der Wahrnehmungskompetenz den Ländern. Eine wesentliche Aufgabe stellt in diesem Zusammenhang die Durchführung der Bauaufsicht dar. Nach Fertigstellung von Baumaßnahmen durch die privaten Auftragnehmer sind die Länder ferner für die Abnahme der Bauleistungen zuständig. Nach der Freigabe der entsprechenden Maßnahmen für den Verkehr stehen dann letztendlich die realisierten Investitionsvorhaben den Straßennutzern zur Verfügung.

Dabei wird in der Phase der Baudurchführung von einzelnen Ländern, die Gesellschafter der DEGES sind, analog zur Objektplanung ebenfalls auf die DEGES zurückgegriffen. Unabhängig davon verbleiben jedoch auch im Zusammenhang mit der Produktionsverantwortung in der Bauphase hoheitliche Aufgaben generell bei den Ländern.

VERWALTUNGSKOSTEN

Die im Grundsatz gemäß Art. 104a Abs. 5 GG von den Ländern zu tragenden Verwaltungskosten, die im Rahmen der Objektplanungs- und Bauphase anfallen, belaufen sich bei Neu- und Ausbautvorhaben schätzungsweise auf etwa 15-20 % der Gesamtkosten einer Maßnahme.⁷² Eine diesbezüglich genaue Angabe erweist sich aufgrund von Abgrenzungs- bzw. Zurechnungsproblemen in der Praxis als schwierig.⁷³ Zum einen ist eine zweifelsfreie Unterscheidung zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben nicht immer möglich. Zum anderen enthalten die einschlägigen Titel der Länderhaushalte oftmals auch Ausgaben, die für die Verwaltung der Landesstraßen anfallen, was unter anderem auf das Ausschöpfen von Synergieeffekten zwischen Bundesfern- und Landesstraßen zurückgeführt werden kann.

Obleich die Verwaltungskosten grundsätzlich von den Ländern zu tragen sind, gewährt der Bund den Ländern eine sogenannte „Zweckausgabenpauschale“ in Höhe von 3 % der geplanten Baukosten.⁷⁴

⁷¹ Vgl. für eine Übersicht über die Gesellschafter der DEGES die entsprechende Homepage der DEGES; abgerufen im Internet am 27.09.2010 unter <http://www.deges.de/gesellschafter.html>.

⁷² Vgl. BWV (2004b, S. 3) und HUBER (2007, S. 9 f.).

⁷³ Vgl. POXLEITNER / GEYER (2002, S. 29 f.).

⁷⁴ Vgl. HUBER (2007, S. 15) und POXLEITNER / GEYER (2002, S. 30 f.).

Damit sollen mit der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht verbundene Zweckausgaben abgegolten werden, wobei zwei Drittel der Zweckausgabenpauschale, d. h. „2 %“, für die Entwurfsbearbeitung und ein Drittel, d. h. „1 %“, für die Bauaufsicht angesetzt werden. Dieses Vorgehen bzw. alleine schon die Bezeichnung als Zweckausgabenpauschale verdeutlicht noch einmal die in der Praxis existierenden Interpretationsspielräume zwischen den Zweckausgaben und den Verwaltungskosten. Darüber hinaus übernimmt der Bund weitere einzelne Bestandteile der Verwaltungsausgaben, indem diese den vom Bund zu tragenden Baukosten zugerechnet werden. Dieser Anteil entspricht in der Regel etwa weiteren 1,0-1,5 % der gesamten Baukosten einer Maßnahme. Insgesamt beläuft sich damit der vom Bund finanzierte Anteil der Verwaltungskosten auf ca. 4,0-4,5 % der Baukosten einer Maßnahme.

3.3 Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes

3.3.1 Erhaltung

BEDARFSERMITTLUNG UND PROZESS DER FINANZMITTELBEREITSTELLUNG

Die Höhe der derzeit und in den letzten Jahren bereitgestellten Finanzmittel für den Aufgabenbereich der Erhaltung bei den Bundesfernstraßen basiert auf einer Prognose des Erhaltungsbedarfs, die von MAERSCHALK / RÜBENSAM (2002a) im Auftrag des BMVBS im Kontext des aktuellen BVWP aus dem Jahr 2003 erstellt worden ist.⁷⁵ In dieser Erhaltungsbedarfsprognose wurden für den Zeithorizont des BVWP (2001-2015), herunter gebrochen auf die einzelnen Jahre des Prognosezeitraums, die für die Erhaltung der Bundesfernstraßen erforderlichen Finanzmittel abgeschätzt. Dabei wurde unter anderem nach den Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie den verschiedenen Anlagenteilen von Fernstraßen differenziert.⁷⁶

Für den Bereich der Fahrbahnen, die bei einer netzweiten Betrachtung das wertmäßig bedeutendste Anlagenteil darstellen, wurden verschiedene Prognoseszenarien gebildet, die sich hinsichtlich ihrer Zielvorgaben im Hinblick auf den zu erreichenden Fahrbahnzustand unterscheiden. Im Einzelnen beziehen sich die Zielkriterien zum einen auf die für den Straßennutzer primär relevante Nutzungsqualität, den sogenannten „Gebrauchswert“.⁷⁷ Zum anderen wird eine bestimmte Verteilung des sogenannten „Substanzwert Gesamt“ angestrebt, der auf die Qualität der Substanz der Fahrbahn abstellt. Ohne an dieser Stelle auf die einzelnen Elemente und Verknüpfungsregeln des „Substanzwert Gesamt“ einzugehen, kann festgehalten werden, dass dessen Ausprägung neben den im Rahmen einer Zustandserfassung und -bewertung (ZEB) ermittelten Oberflächeneigenschaften („Substanzwert Oberfläche“) wesentlich durch den altersbasierten sogenannten „Substanzwert-Bestand“ bestimmt wird.⁷⁸ Durch die vom BMVBS gemachte Vorgabe einer bestimmten Verteilung des „Substanzwert Gesamt“, der über den „Substanzwert-Bestand“ die Altersstruktur einzelner Fahrbahnschichten berücksichtigt, wird im Rahmen der Erhaltungsbedarfsprognose auf indirektem

⁷⁵ Vgl. MAERSCHALK / RÜBENSAM (2002a).

⁷⁶ Vgl. für eine Systematisierung der Anlagenteile von Fernstraßen MAERSCHALK / RÜBENSAM (2002b, S. 4).

⁷⁷ Vgl. zum Gebrauchswert FGSV (2001, S. 7 und S. 26 f.).

⁷⁸ Vgl. FGSV (2003).

Wege eine bestimmte Altersverteilung der einzelnen Streckenabschnitte des Fernstraßennetzes angestrebt.

Für die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs in den einzelnen Jahren des Prognosezeitraums wurden – bei Erreichen bestimmter Warn- bzw. Schwellenwerte beim „Substanzwert Oberfläche“ oder beim Gebrauchswert – unter Rückgriff auf das Verfahren des „Pavement-Management-Systems“ (PMS) alternative Erhaltungsmaßnahmen bzw. -strategien unter Berücksichtigung ihrer Kosten und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den „Substanzwert-Bestand“ bewertet. Anschließend wurde der letztendliche Erhaltungsbedarf aus den Kosten der als vorteilhaft identifizierten Erhaltungsstrategien für die einzelnen Abschnitte des Fernstraßennetzes abgeleitet.

Darüber hinaus wurden in der Erhaltungsbedarfsprognose die Erhaltungsbedarfe für die sonstigen Anlagenteile der Bundesfernstraßen wie z. B. Brücken oder sonstige Ingenieurbauwerke abgeschätzt, wobei aufgrund von methodischen Problemen sowie mangelhaften Datengrundlagen in diesem Bereich keine nach verschiedenen Szenarien differenzierten Betrachtungen durchgeführt werden konnten.⁷⁹

Da in der Erhaltungsbedarfsprognose das Netz der Bundesfernstraßen in seiner zu diesem Zeitpunkt bestehenden Struktur zugrundegelegt wurde, korrigiert das BMVBS den ermittelten Finanzmittelbedarf im Hinblick auf geplante Um- und Ausbaumaßnahmen. Denn auf Abschnitten, auf denen umfangreiche Um- oder Ausbaumaßnahmen anstehen, die zumeist ohnehin mit einer grundhaften Erneuerung einhergehen, werden in der Regel nur noch Erhaltungsmaßnahmen geringen Umfangs durchgeführt, um die Verkehrssicherheit aufrechtzuerhalten. Auf Grundlage der um die vorgesehenen Um- und Ausbaumaßnahmen bereinigten Erhaltungsbedarfsprognose, in der für die einzelnen Abschnitte und Fahrstreifen des Fernstraßennetzes der in den einzelnen Jahren des Prognosezeitraums erforderliche Finanzmittelbedarf berechnet worden ist, wird schließlich für die einzelnen Haushaltsjahre jeweils ein Schlüssel für die Verteilung der Erhaltungsmittel auf die einzelnen Länder ermittelt.

Der Haushaltsentwurf ist dann – wie auch bei Kapazitätserweiterungsinvestitionen – Gegenstand von interministeriellen Abstimmungen zwischen dem BMVBS und dem BMF, bevor er durch die Legislative verabschiedet wird. Allerdings muss das BMVBS bei der Erhaltung generell keine schwerwiegenden Kürzungen befürchten, da sich ein informeller Konsens herausgebildet hat, dass Erhaltungsmittel grundsätzlich in der ursprünglich vorgesehenen Höhe im Haushalt verbleiben. Etwaige Kürzungen im Straßenverkehrsbereich werden in der Regel bei den Haushaltstiteln vorgenommen, die die Finanzmittel für Kapazitätserweiterungsinvestitionen enthalten.

Obleich sich die grundsätzliche Aufstellung des Haushalts nach den Ergebnissen der (langfristigen) Erhaltungsbedarfsprognose richtet, orientiert sich die letztendliche Verteilung der Finanzmittel auf konkrete Erhaltungsmaßnahmen an der jeweils aktuell vorliegenden Zustandskonstellation. Eine wesentliche Grundlage für die Aufstellung von Erhaltungsprogrammen bzw. Ableitung konkreter

⁷⁹ Das BMVBS arbeitet derzeit gemeinsam mit den Ländern in Analogie zum Pavement-Management-System (PMS) bei Fahrbahnen am Aufbau eines Bauwerk-Management-Systems (BMS) für Ingenieurbauwerke; vgl. BMVBS (2010a, S. 202). Ein adäquat ausgestaltetes BMS dürfte zu einer verbesserten Erhaltungsbedarfsprognose in diesem Bereich beitragen.

Erhaltungsstrategien bilden in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung (ZEB).⁸⁰ Im Rahmen der periodisch erfolgenden ZEB wird der Fahrbahnzustand auf den Bundesfernstraßen erfasst, wobei alternierend alle zwei Jahre die ZEB auf den Bundesautobahnen oder den Bundesstraßen durchgeführt wird. Ergänzend zur ZEB werden vielfach Zusatzstudien durch die Auftragsverwaltungen der Länder durchgeführt, welche gegebenenfalls noch einen höheren Detaillierungsgrad haben und im Rahmen eines Pavement-Management-Systems (PMS) auf Landesebene den kurzfristigen Erhaltungsbedarf ermitteln.

Die Ergebnisse der kurzfristigen Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung des aktuell vorliegenden Schadensbildes bilden eine Grundlage für die jährlich im Herbst stattfindenden Bau- bzw. Finanzierungsprogrammgesprächen zwischen dem BMVBS und den Auftragsverwaltungen der Länder, in denen die Erhaltungsprogramme bzw. -maßnahmen größeren Umfangs abgestimmt werden. Dabei sehen die Erhaltungsplanungen der Länder oftmals einen geringeren als den ursprünglich vorgesehenen Finanzmitteleinsatz für den Bereich der Erhaltung vor. Infolgedessen werden oftmals Erhaltungsmittel zugunsten von kapazitätswirksamen Investitionen umgewidmet, wobei derartige Finanzmittelumwidmungen eigentlich der Zustimmung des BMVBS bedürfen. In der Praxis finden solche Umwidmungen jedoch zuweilen auch ohne ein Einverständnis des BMVBS eigenmächtig durch die Länder statt.

PRODUKTIONSVERANTWORTUNG

Die Verantwortung für die Durchführung der Erhaltung liegt gemäß den Vorgaben der Auftragsverwaltung bei den Ländern. Dabei werden die meisten Erhaltungsmaßnahmen von den Straßenbauverwaltungen der Länder im Rahmen eines Contracting Out an private Unternehmen vergeben. Lediglich Erhaltungsmaßnahmen geringen Umfangs im Bereich der Instandhaltung werden zuweilen von der öffentlichen Hand in Eigenregie erbracht.

Darüber hinaus können Erhaltungsaufgaben im Zuge eines PPP-Projekts an private Unternehmen übertragen werden. In diesem Fall wird – zumindest bei einer adäquaten Vertragsausgestaltung – die durch den Betreiber während der Projektlaufzeit bereitzustellende Angebotsqualität zu Projektbeginn im Vertrag zwischen der öffentlichen Hand und dem Betreiber definiert. Ebenso wird die Höhe der an den privaten Betreiber zu leistenden Vergütungszahlungen, die auch die Aufwendungen für die Erhaltung abdecken sollen, grundsätzlich bereits im ursprünglichen Vertrag festgelegt und ist damit dem jährlichen Budgetprozess prinzipiell entzogen.⁸¹

3.3.2 Betrieb

Die Gesamthöhe der vorgesehenen Finanzmittel für den Betriebsdienst auf den Bundesfernstraßen entspricht in der Regel in etwa der diesbezüglich durchschnittlichen Ausgabenhöhe in den vergangenen Haushaltsperioden. Nach der Verabschiedung durch das Parlament werden die entsprechenden Finanzmittel im Bundshaushalt in separaten Haushaltstiteln für die Bundesautobah-

⁸⁰ Vgl. zur ZEB FGSV (2006).

⁸¹ Allerdings können Nachverhandlungen zu Anpassungen der vertraglich definierten Leistungen und Vergütungszahlungen führen; vgl. hierzu BECKERS / GEHRT / KLATT (2009).

nen und Bundesstraßen ausgewiesen. Die Höhe der Finanzmittel, die dann den einzelnen Ländern für den Betriebsdienst auf den Bundesautobahnen und Bundesstraßen zustehen, richtet sich nach einem Verteilerschlüssel, der die Länge der jeweiligen Streckennetze sowie die Anzahl der Fahrstreifen auf dem Gebiet eines Landes berücksichtigt.

Die Durchführung des Betriebs obliegt im Rahmen der Auftragsverwaltung ebenfalls den Ländern. Dabei werden neben der Ausschreibung und Vergabe von Betriebsleistungen an private Unternehmen auch umfangreiche Leistungen durch staatliche Autobahn- und Straßenmeistereien erbracht. Des Weiteren werden auf einzelnen Streckenabschnitten des Autobahnnetzes im Rahmen der A-Modelle Aufgaben des Betriebsdienstes langfristig an private PPP-Betreiber übertragen.

4 Bewertung der derzeitigen Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen

Insgesamt handelt es sich bei der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Fernstraßen um ein System, das sich in vielerlei Hinsicht bewährt hat und die Bereitstellung eines prinzipiell leistungsfähigen Bundesfernstraßennetzes ermöglicht. Dennoch offenbart diese institutionelle Lösung tatsächliche oder gegebenenfalls auch nur vermeintliche Schwächen, die im Folgenden diskutiert werden sollen.

Dabei konzentriert sich die Defizitanalyse zum einen auf die Frage, inwieweit die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung gewährleistet, dass neben distributiv als gerechtfertigt eingestuften Vorhaben allokativ vorteilhafte Maßnahmen zeitgerecht realisiert werden. Zum anderen wird hinterfragt, mit welchen Kosten der aktuelle Erreichungsgrad dieser Ziele bzw. die Fällung von Ausgabenentscheidungen einhergeht. In diesem Zusammenhang ist unter anderem relevant, inwieweit die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung eine kosteneffiziente Vorbereitung und Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen erlaubt. Dies betrifft sowohl die Frage der Kosteneffizienz bei der Durchführung von Transformationsaufgaben im Vorfeld der Bereitstellungsentscheidung als auch bei der letztendlichen Produktion. Dabei ist Kosteneffizienz erreicht, wenn ein gegebener Output zu möglichst geringen (volkswirtschaftlichen) Kosten erbracht wird, d. h. die Summe aus Transformations- bzw. Produktions- und Transaktionskosten minimiert wird.

4.1 Kapazitätserweiterungsinvestitionen

4.1.1 Unzureichende Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

Ein zentrales Defizit der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen besteht darin, dass in unzureichendem Maße Finanzmittel für aus allokativer Sicht besonders bedeutsame Vorhaben bereitgestellt werden. Infolgedessen werden prioritäre Kapazitätserweiterungsinvestitionen nicht oder lediglich verspätet realisiert. Entsprechende Aussagen aus der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion werden als grundsätzlich plausibel eingestuft.⁸² Zwar handelt es sich aufgrund der in Kasten 1 dargestellten Anreizkonstellationen und methodischen Probleme, die bei der Projektbewertung im Rahmen der Bedarfsplanung vorliegen, unter Umständen nicht bei sämtlichen positiv bewerteten Investitionsvorhaben tatsächlich um allokativ vorteilhafte Projekte. Allerdings dürften insbesondere die besonders positiv bewerteten Projekte aus allokativer Sicht zumeist realisierungswürdig sein.

Die Methodik der im Rahmen der Projektbewertung angewandten Nutzen-Kosten-Analyse kann im internationalen Vergleich grundsätzlich als sehr weit entwickelt eingestuft werden.⁸³ Dennoch dürften hinsichtlich verschiedener Teilaspekte noch methodische Defizite bestehen, weshalb es im Rahmen

⁸² Vgl. hierzu BMVBS (2010b), IVV (2010) und ADAC (2008).

⁸³ Vgl. HARTWIG / ARMBRECHT (2005, S. 28).

der Bewertung von Projekten im BVWP 2003 sowohl zu Über- als auch Unterschätzungen von Nutzen- bzw. Kostenkomponenten gekommen sein dürfte. In diesem Zusammenhang sollten unter anderem Weiterentwicklungsmöglichkeiten in folgenden Bereichen geprüft werden, wobei bei Entscheidungen über methodische Verbesserungen auch die damit einhergehenden (Transaktions-) Kosten zu berücksichtigen sind: Bewertung induzierten Verkehrs, Berücksichtigung der Auswirkungen der Investitionsvorhaben auf die Prognostizierbarkeit von Reisezeiten, Berücksichtigung der mit der Finanzmittelerhebung einhergehenden Kosten bei der Bewertung der absoluten Vorteilhaftigkeit von Projekten, Diskontierung zur zeitlichen Homogenisierung sowie Berücksichtigung systematischen Risikos und von Katastrophenrisiken.⁸⁴

Eine besondere Bedeutung für die Verbesserung der Methodik hat eine transparente Vorgehensweise bei der Projektbewertung bzw. eine nachvollziehbare Offenlegung der Bewertungsmethodik. In diesem Zusammenhang wird von NAGEL ET AL. (2010) beispielsweise die mangelnde Transparenz des Verfahrens zur Erstellung der Verkehrsprognosen gerügt.⁸⁵ Ohne eine hinreichende Transparenz ist jedoch keine Qualitätskontrolle der Projektbewertungen möglich. Ferner erlaubt erst ein hohes Maß an Transparenz einen fundierten Austausch mit Experten, die durch konstruktive Kritik zur Verbesserung der angewandten Bewertungsmethodik beitragen können.

Die teilweise noch vorhandenen methodischen Defizite sowie die in einigen Bereichen mangelnde Transparenz des bisherigen Verfahrens schaffen Spielräume bei der Bewertung von Projekten, was insbesondere vor dem Hintergrund der Anreizkonstellationen von beteiligten Akteuren problematisch ist. Sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, die im Rahmen der Objektplanung beispielsweise in Form von Kostenprognosen wichtige Inputdaten für die Projektbewertung durch das BMVBS liefert, haben z. B. Politiker häufig ein hohes Interesse an einer positiven Projektbewertung, was die Wahrscheinlichkeit einer Projektrealisierung erhöht. Ebenso können private Unternehmen, die in einzelne Aufgaben der Projektbewertung eingebunden sind, in der Hoffnung auf Folgeaufträge etwaigen Fehlanreizen unterliegen.

Kasten 1: Defizite der gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung

Zu den Projekten mit einer aus allokativer Sicht besonders hohen verkehrlichen Priorität dürften insbesondere Investitionen zur Kapazitätsengpassbeseitigung bei den Bundesautobahnen gehören.⁸⁶ Stauungserscheinungen infolge von Kapazitätsengpässen treten außer in den Agglomerationsräumen vor allem auf den zentralen Achsen des Autobahnnetzes auf.⁸⁷ Insofern gehören zu den aus allokativer Sicht prioritären Projekten neben einzelnen Lückenschlüssen sowie Neubaumaßnahmen in erster Linie Ausbauvorhaben im Bereich der Bundesautobahnen, wofür dementsprechend ausreichende Finanzmittel bereitgestellt werden sollten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, als dass sich die Kapazitätssituation insbesondere auf den Bundesautobahnen aufgrund des

⁸⁴ Vgl. zur Frage der adäquaten Diskontierung sowie Berücksichtigung von Risiken in Nutzen-Kosten-Analysen bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen BECKERS ET AL. (2009).

⁸⁵ Vgl. NAGEL ET AL. (2010).

⁸⁶ Vgl. BMVBS (2010b) und IVV (2010).

⁸⁷ Vgl. RWI (2010, S. 110 ff.) und für die volkswirtschaftliche Bedeutung der adäquaten Kapazitätsbereitstellung auf zentralen Verkehrsachsen in Großbritannien EDDINGTON (2006).

prognostizierten Wachstums des Straßen(fern)verkehrs in Zukunft voraussichtlich weiter verschärfen wird.⁸⁸

Zwar werden durchaus einzelne Maßnahmen ergriffen, die verstärkt auf eine Beseitigung von Kapazitätsengpässen abzielen, z. B. die Aufstellung von Sonderprogrammen wie dem „Anti-Stau-Programm“ oder aktuell den „Maßnahmen zur Umsetzung des Masterplans Güterverkehr und Logistik“. Allerdings wird hiermit keine hinreichende Lösung des existierenden Grundproblems der zu geringen bzw. nicht zeitgerechten Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte erreicht.

Ebenso trägt die Realisierung von Ausbauprojekten im Rahmen von A-Modellen durch die Mobilisierung privaten Kapitals zumindest kurz- bzw. mittelfristig zu einer verstärkten Beseitigung von Kapazitätsengpässen bei. Allerdings wird dieser Effekt teuer erkauft, da die bisherige Realisierung von Projekten nach dem A-Modell im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz mit Kostensteigerungen einhergehen dürfte.⁸⁹ Erschwerend kommt in diesem Zusammenhang dazu, dass durch die umfangreiche Einbeziehung privaten Kapitals, was eine unmittelbare Folge der gewählten Vergütungsstruktur ist und kurzfristig zusätzliche Projekte ermöglicht, Fehlanreize im politisch-administrativen Bereich vorliegen, sich für eine Projektrealisierung nach dem A-Modell zu entscheiden, auch wenn dies Kostensteigerungen im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz bedingt. Darüber hinaus ist an den privaten Betreiber zur Refinanzierung seiner getätigten (Investitions-)Ausgaben eine Vergütung aus Haushaltsmitteln zu zahlen, die sich über die Vertragslaufzeit von 30 Jahren erstreckt. Die daraus resultierenden finanziellen Verpflichtungen der öffentlichen Hand gehen mit entsprechenden Verschiebungen der intergenerativen Lastenverteilung in die Zukunft einher, was je nach Sichtweise ebenfalls als problematisch eingeordnet werden kann.

URSACHENANALYSE

Es stellt sich die Frage, ob das Defizit der zu geringen Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte zur Kapazitätsengpassbeseitigung aus einem Verteilungs- oder einem Niveauprobem bezüglich der zur Verfügung stehenden Finanzmittel resultiert. Mit einer Einordnung als (reines) Verteilungsproblem geht einher, dass die absolut zur Verfügung stehende Finanzmittelhöhe nicht infrage gestellt wird und somit Budgetrestriktionen als unvermeidbar angesehen werden. Eine Einordnung als Niveauprobem kann sich daraus ergeben, dass distributive Überlegungen des Haushaltsgesetzgebers nicht infrage gestellt werden und daher das Gesamtmittelniveau anzuheben ist, damit die aus allokativer Sicht vordringlichen Investitionen (auch) finanziert werden können.

Sofern das dargestellte Finanzmittelfizit als Niveauprobem angesehen wird und die für primär distributiv motivierte Fernstraßenvorhaben sowie sonstige Ausgabenzwecke inner- und außerhalb des Fernstraßensektors zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht variiert werden sollen, stellt sich die Frage, warum vom Haushaltsgesetzgeber nicht die Erzielung zusätzlicher Einnahmen beschlossen wird. Die Anpassung des Einnahmenniveaus und die Zuordnung von Finanzmitteln auf bestimmte Ausgaben haben regelmäßig umfangreiche distributive Wirkungen. Dies erschwert häufig einen

⁸⁸ Vgl. ACATECH (2006, S. 23 ff.) und BMVBS (2010b).

⁸⁹ Vgl. BECKERS (2005, S. 179 ff.), BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 89 ff.) und BWV (2009).

Konsens über derartige Beschlüsse, was auf die potenziell hohen Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer effizienten Mittelfestsetzung für bestimmte Ausgabenzwecke im Rahmen des Haushaltssystems hinweist. Die Erfolgswahrscheinlichkeit von entsprechenden Beschlüssen des Haushaltsgesetzgebers dürfte ceteris paribus zunehmen, wenn die Erhebung und Verwendung der zusätzlich erzielten Einnahmen bezüglich der Verteilungswirkungen zu vergleichsweise wenigen „Verlierern“ und vielen „Gewinnern“ führen. Im Hinblick auf eine erhöhte Finanzmittelbereitstellung für die Kapazitätsengpassbeseitigung im Fernstraßennetz erscheint dieser Ansatz prinzipiell vergleichsweise gut umsetzbar, da die Profiteure der Realisierung von prioritären Fernstraßenprojekten, die Straßenverkehrsteilnehmer, auch als Zahler herangezogen werden könnten.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Entscheidungen zur Anpassung des Einnahmenniveaus regelmäßig zunächst zeitlich unbegrenzt gelten, während Ausgabenvariationen gemäß der Jährlichkeit des Haushalts nur für ein Haushaltsjahr beschlossen werden. Damit einhergehend stellt sich die Frage, ob nach Ablauf des ersten Haushaltsjahres die zusätzlichen Einnahmen, die sich aus der Erhöhung der bei den Straßenverkehrsteilnehmern erhobenen Finanzmittel ergeben, nicht doch vollständig oder zumindest partiell anderen Ausgabenzwecken zugewiesen werden. Eine derartiges Umlenken von Haushaltsmitteln könnte von den Straßenverkehrsteilnehmern von vornherein antizipiert oder zumindest befürchtet werden. Insofern dürfte die Jährlichkeit des Haushalts einer längerfristigen politischen Selbstbindung bezüglich der Mittelallokation und dementsprechend der Umsetzung eines solchen Konzepts innerhalb der bestehenden institutionellen Lösung grundsätzlich entgegenstehen. Eine Alternative könnte theoretisch darin bestehen, die Einnahmeerhöhungen im Sinne einer „Sunset Legislation“ lediglich für ein Jahr im Rahmen des jährlichen Budgetprozess zeitgleich mit den entsprechenden Ausgaben für prioritäre Projekte zu beschließen.⁹⁰ Allerdings dürften die ex ante Transaktionskosten eines derartigen Ansatzes sehr hoch sein.

Wenn das Mitteldefizit bezüglich der Kapazitätsengpassbeseitigung im Fernstraßennetz als Verteilungsproblem eingeordnet wird, kann dies unter anderem auf die Verteilung von Finanzmitteln nach Länderquoten und den Einfluss der Bundesländer auf die Investitionspriorisierung zurückgeführt werden. Obwohl die praktische Bedeutung der Länderquoten unter anderem durch die Existenz von Sonderprogrammen bereits reduziert ist, erschwert die quotale Verteilung von Finanzmitteln, dass Finanzmittel vordringlich in die Länder geleitet werden, in denen in besonderem Maße Investitionen zur Kapazitätsengpassbeseitigung im Fernstraßennetz erforderlich sind. Allerdings bieten Möglichkeiten zur Umwidmung von Finanzmitteln, die eigentlich für Sonderprogramme vorgesehen sind, den Ländern wiederum Spielräume, bei der Projektauswahl ihre individuellen Interessen zu verfolgen. Es ist in diesem Zusammenhang plausibel, dass die Länder die für die Bundesfernstraßen in ihrem Gebiet zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht in dem gebotenen Maße für die Kapazitätsengpassbeseitigung bzw. Umsetzung von prioritären Projekten verwenden.⁹¹ Denn die Realisierung von Projekten, die bei einer gesamtstaatlichen Wohlfahrtsbetrachtung als prioritär einzustufen sind, erzeugen nicht zwangsläufig auch bei den im jeweiligen Bundesland wahlberechtig-

⁹⁰ Vgl. zur „Sunset Legislation“ z. B. ADAMS / SHERMAN (1978).

⁹¹ Vgl. hierzu auch BWV (2004b, S. 7 f.).

ten Straßenverkehrsteilnehmern den höchsten Nutzen. Gerade auf den zentralen Verkehrsachsen des Autobahnnetzes, auf denen regelmäßig Stauungserscheinungen auftreten und die annahmegemäß einen wesentlichen Anteil der prioritären (Ausbau-)Projekte ausmachen, ist der weiträumige bzw. überregionale Verkehr im Vergleich zu vielen Bundesstraßen oder speziell Ortsumgehungen von besonderer Relevanz, während der relative Anteil der „Landeskinder“ oftmals vergleichsweise gering ist.

Vor dem Hintergrund dieser Anreizkonstellation kann sich im Hinblick auf die Verteilung von knappen Finanzmitteln auf konkrete Projekte die zentrale Rolle der Länder bei der Investitionspriorisierung generell als problematisch erweisen. Die Länder nehmen zum einen in direkter Weise im Zuge der politischen sowie verwaltungsinternen Abstimmung zwischen Bund und Ländern, die im Vorfeld der parlamentarischen Verabschiedung des Bedarfsplans stattfindet, Einfluss auf die Investitionspriorisierung. Zum anderen können die Länder indirekten Einfluss ausüben, indem sie im Rahmen der Objektplanung den Ablauf und die Geschwindigkeit der Planungsprozesse bei den verschiedenen Projekten und somit den Zeitpunkt der Baureife steuern. Das Potenzial zur internen Priorisierung durch die Länder bei der Planung der Projekte ergibt sich unter anderem aus der Tatsache, dass eine Planungsreserve besteht und weitaus mehr Projekte im vordringlichen Bedarf enthalten sind, als Finanzmittel in der Laufzeit des Bedarfsplans für den Bundesfernstraßenbau zur Verfügung stehen.

4.1.2 Stückchenweise Realisierung von Projekten

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

Mit den Finanzmitteln, die den Ländern für kapazitätswirksame Investitionsmaßnahmen zustehen, werden insgesamt und auch innerhalb eines Landes in der Regel diverse Vorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen gleichzeitig realisiert. Infolgedessen werden häufig Projekte, die aus planerischer Sicht in ihrer Gänze baureif sind, aufgrund zu geringer verfügbarer Finanzmittel nur „stückchenweise“ umgesetzt, d. h. über mehrere Jahre hinweg werden jeweils nur relativ kurze Abschnitte gebaut. Dieses Defizit kann auch durch den in einigen Bundesländern genutzten „SWING-Mechanismus“ nicht grundsätzlich überwunden werden.

Die derzeitige Praxis dürfte zum Teil zu ineffizient kleinen Losgrößen bei der Ausschreibung von Bauleistungen führen, was mit suboptimalen Bauabläufen infolge des Nicht-Ausschöpfens von Skaleneffekten und einer entsprechenden Reduktion der Kosteneffizienz einhergeht.⁹² Ein möglicher Vorteil könnte beispielsweise darin bestehen, dass bei einer Ausweitung von Losgrößen der Aufwand für die Baustelleneinrichtung reduziert werden kann. Diese Aspekte dürften insbesondere bei Neubauvorhaben eine hohe Relevanz haben, da bei Ausbaumaßnahmen, die unter Verkehr durchgeführt werden, analog zu Erneuerungsmaßnahmen die maximal möglichen Losgrößen aus Gründen der Verkehrspsychologie bzw. -sicherheit ohnehin begrenzt sind.⁹³ Allerdings könnte auch

⁹² Allerdings können zu große Lose auch Minderungen der Wettbewerbsintensität hervorrufen, da mittelständische Unternehmen unter Umständen an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen.

⁹³ Vgl. BMV (1995) und FGSV (1997).

bei Ausbauvorhaben durch eine zeitgerechte Finanzmittelbereitstellung zwar kein zeitgleicher, aber vielfach ein zeitlich enger gestaffelter Ausbau erfolgen.

Neben höheren Produktionskosten dürfte durch die stückchenweise Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen oftmals lediglich ein unterproportionaler verkehrlicher Nutzen in Relation zum erfolgten Finanzmitteleinsatz erzeugt werden. Neubauprojekte enden teilweise im „Nirgendwo“ und bei Ausbauvorhaben wird oftmals der Kapazitätsengpass zunächst lediglich verschoben, bis die gesamte Strecke fertiggestellt ist. Die entgangenen verkehrlichen Nutzen sind gerade bei prioritären Vorhaben, die der Kapazitätsengpassbeseitigung dienen, zumeist besonders hoch.

Um dem Defizit der stückchenweisen Realisierung entgegenzuwirken, sollten weniger Projekte gleichzeitig realisiert bzw. schon angefangen werden, bevor bereits begonnene Vorhaben – insbesondere solche mit einem hohen Nutzen-Kosten-Verhältnis – in ihrer Gesamtheit vollendet sind. Ein derartiges Vorgehen müsste sich auch in einer entsprechenden Allokation der Finanzmittel auf die einzelnen Projekte niederschlagen.

URSACHENANALYSE

Die stückchenweise Projektrealisierung ist durch die umfangreiche Berücksichtigung regionaler Interessen bedingt. In diesem Zusammenhang wird speziell das Anfangen zu vieler Projekte innerhalb eines Landes durch fehlende zentrale Regeln bzw. Vorgaben des Bundes begünstigt.

Ferner ist für die stückchenweise Projektrealisierung eine unzureichende politische Selbstbindung verantwortlich, was im Rahmen der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung auf die Jährlichkeit des Haushaltssystems zurückgeführt werden kann. Denn unabhängig von der Frage, ob tatsächlich sämtliche der begonnenen Projekte realisierungswürdig sind, könnten die durch eine angemessene sequenzielle Projektrealisierung generierten Kosteneinsparungen sowie Nutzenerhöhungen für eine Kompensation der Länder bzw. Regionen eingesetzt werden, die einen späteren Projektbeginn erfahren. Hierfür wäre es jedoch erforderlich, dass die Länder bzw. Regionen, in denen Projekte zunächst zurückgestellt werden, darauf vertrauen können, dass die spätere Realisierung tatsächlich in der geplanten Form erfolgt. Die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen sieht jedoch grundsätzlich lediglich weiche Formen der überjährigen Investitions- und Finanzplanung vor. Insofern besteht derzeit keine Möglichkeit zur glaubhaften politischen Selbstbindung im Hinblick auf eine zukünftige Finanzmittelbereitstellung bezüglich zunächst zurückgestellter Vorhaben. Dies erschwert eine effiziente intertemporale Finanzmittelallokation zwischen einzelnen Ländern bzw. Regionen.

4.1.3 Strategisches Verhalten der Länder in der Planungs- und Bauphase

Neben den bereits erwähnten Möglichkeiten der Länder zur Beeinflussung der Investitionspriorisierung besitzen die Länder im Rahmen der Planungs- und Bauphase weitere Spielräume für opportunistisches Verhalten, das entsprechende strategischen Kosten nach sich zieht.

4.1.3.1 Inadäquate Kostenschätzungen

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

In der Phase der Objektplanung, die im Rahmen der Auftragsverwaltung durch die Länder erbracht wird, werden die später tatsächlich anfallenden Baukosten zum Teil erheblich unterschätzt.⁹⁴ Demnach liegt der Erwartungswert der Baukosten häufig deutlich über den geplanten Baukosten, wobei die Differenz zwischen diesen beiden Werten als „Optimism Bias“ oder „optimistischer Fehlschluss“ bezeichnet wird.⁹⁵ Kostensteigerungen bei Straßenbauvorhaben bzw. Infrastrukturprojekten im Allgemeinen sind im Übrigen kein rein deutsches Phänomen, wie ein Blick in die internationale Literatur verdeutlicht.⁹⁶

Durch inadäquate Kostenschätzungen wird das Nutzen-Kosten-Verhältnis von einzelnen Vorhaben als Ergebnis der Projektbewertung beeinflusst. Infolgedessen können zum einen Vorhaben allokativ vorteilhaft erscheinen, obwohl sie bei Zugrundelegung der tatsächlichen Baukosten zumindest aus allokativer Sicht nicht realisiert werden sollten. Zum anderen können Kostenunterschätzungen in Abhängigkeit ihrer projektspezifischen Ausmaße die Reihung der allokativen Vorteilhaftigkeit von Kapazitätserweiterungsinvestitionen verzerren.

URSACHENANALYSE

Ursächlich für Überschreitungen der geplanten Kosten können zunächst Begleiterscheinungen der Vertragsgestaltung bei Baumaßnahmen sein. So können bei Einheitspreisverträgen, die bei Straßenbaumaßnahmen regelmäßig zum Einsatz kommen, Unterschätzungen der Mengen einzelner Leistungspositionen auftreten.⁹⁷ Des Weiteren können Leistungsanpassungen aufgrund geänderter Anforderungen der öffentlichen Hand nach Vertragsabschluss die Ursache für Kostensteigerungen sein. Zwar mögen diese Aspekte bei einzelnen Projekten von besonderer Relevanz sein; für die systematische Unterschätzung von Realisierungskosten sind diese Erklärungsansätze jedoch unbefriedigend.

Aufgrund der hohen Fallzahl an Fernstraßenprojekten sollte es im Regelfall möglich sein, unter Rückgriff auf statistische Auswertungen vergangener Projekte bereits in der Planungsphase bei Kostenschätzungen – zumindest bei einer Betrachtung über viele Projekte – näherungsweise den Erwartungswert der Baukosten zu ermitteln. Zwar existieren im Rahmen der Bedarfsplanung diesbezügliche Ansätze, da die von den Ländern vor der eigentlichen Bewertung vorgelegten Unterlagen durch das BMVBS hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Realisierbarkeit und der Plausibilität der Kostenangaben überprüft werden, indem die groben Kostenschätzungen mit den Kosten von Maßnahmen ähnlichen Charakters in weiter fortgeschrittenen Planungsstadien verglichen werden.

⁹⁴ Vgl. hierzu BECKERS / KLATT / REINKE (2008).

⁹⁵ Vgl. FLYVBJERG / COWI (2004).

⁹⁶ Vgl. z. B. FLYVBJERG / HOLM / BUHL (2003), FLYVBJERG / COWI (2004), MOTT MACDONALD (2002) und ODECK (2004).

⁹⁷ Vgl. für die empirische Relevanz von Mengenunterschätzungen BWV (2003, S. 72) sowie für die grundsätzliche Funktionsweise von Einheitspreisverträgen EWERHART / FIESELER (2003).

Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine umfassende Überprüfung auf Basis systematischer statistischer Auswertungen vergangener Projekte.

Dass eine solche Ermittlung der erwarteten Kosten bzw. Überprüfung der Kostenschätzungen unterbleibt, kann in besonderen Einzelfällen noch auf technische Ursachen zurückgeführt werden. Beispielsweise können ungeeignete Prognosetechniken, unpassende Daten oder eine erhebliche Umweltunsicherheit zuweilen eine adäquate Abschätzung der erwarteten Kosten erschweren.⁹⁸ Als eine ganz zentrale Ursache für systematische Kostenunterschätzungen erscheinen jedoch insbesondere polit-ökonomisch bedingte Fehlanreize bei in den Planungsprozess involvierten öffentlichen und privaten Akteuren plausibel, die ein Interesse an dem Fortgang bzw. der Realisierung des jeweiligen Projektes haben. Denn vermeintlich geringe Projektkosten können bei der Entscheidung über die Durchführung eines Projektes die Position der Projektbefürworter stärken.⁹⁹

In der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen, welche im Rahmen der Objektplanung auf das Konstrukt der Auftragsverwaltung zurückgreift, besitzen die Länder bei der Durchführung von vorbereitenden Aufgaben für die Fällung der Bereitstellungsentscheidung erhebliche Anreize, Baukosten zu niedrig anzugeben. Denn die Verkündung, der Baubeginn sowie die Verkehrsfreigabe von Projekten bieten (Landes-)Politikern bzw. Abgeordneten eines Wahlkreises eine willkommene Gelegenheit zur Öffentlichkeitsarbeit. Eine besondere Problematik im System der Auftragsverwaltung besteht darin, dass die Länder durch ihre Zuarbeiten zwar die Bereitstellungsentscheidung wesentlich beeinflussen, die Verantwortung zur Finanzierung der Projekte jedoch grundsätzlich beim Bund liegt und somit die Länder zumindest im Hinblick auf die Zweckausgaben nicht einmal die finanziellen Folgen von Bereitstellungsentscheidungen tragen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass die Länder die Kosten einer Maßnahme möglichst gering abschätzen, um das Nutzen-Kosten-Verhältnis als zentrales Entscheidungskriterium bei der Dringlichkeitseinstufung der Projekte im Rahmen der Bedarfsplanung entsprechend zu beeinflussen. Neben den Projekten des weiteren Bedarfs, die explizit mit einem Planungsrecht versehen sind („WB*-Projekte“), erhalten infolge der Verabschiedung des Bedarfsplans nämlich ausschließlich die Vorhaben des vordringlichen Bedarfs einen uneingeschränkten Planungsauftrag. Die diesbezüglichen Anreize zu Kostenunterschätzungen könnten unter Umständen durch das Verfahren zur Ermittlung der Länderquote reduziert werden, wonach ein hohes Kostenvolumen der Projekte des vordringlichen Bedarfs den Finanzmittelanteil eines Landes erhöht. Allerdings müssten die Länder für ein solches Vorgehen das Ergebnis der Nutzenbewertung einigermaßen sicher abschätzen können, um das Risiko der Einstufung des Projektes in den weiteren Bedarf aufgrund einer Verschlechterung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses infolge höherer Kosten zu begrenzen. Dies erscheint jedoch nur in Ausnahmefällen möglich. Ferner wird dieser Gegeneffekt durch die Tatsache eingeschränkt, dass derzeit nur noch ca. 40-45 % der gesamten Finanzmittel für Kapazitätserweite-

⁹⁸ Vgl. FLYVBJERG / COWI (2004, S. 38 f.).

⁹⁹ Vgl. z. B. FLYVBJERG / BRUZELIUS / ROTHENGATTER (2003, S. 5), FLYVBJERG / HOLM / BUHL (2002, S. 287) und ODECK (2004, S. 43).

rungsinvestitionen über die Länderquote zugewiesen werden. Darüber hinaus unterliegt die letztendliche Festsetzung der Länderquote ohnehin einem politischen Prozess, da die Finanzmittelverteilung, die sich aus den Dringlichkeitseinstufungen des BVWP ergäbe, durch Änderungen der Projektprioritäten im Vorfeld der parlamentarischen Verabschiedung des Bedarfsplans verändert wird.

Auch nach der Bedarfsplanverabschiedung bestehen im Rahmen der Objektplanung auf Seiten der Länder weiterhin Anreize, Kosten zu unterschätzen bzw. absehbare Kostensteigerungen zurückzuhalten, um möglichst für eine Vielzahl von Projekten die Genehmigung der Planungen in Form des Planfeststellungsbeschlusses herbeizuführen. Planfestgestellte Projekte werden im Rahmen des BVWP als indisponibel eingestuft und können damit auch bei einer erneuten Bedarfsplanung mit großer Wahrscheinlichkeit realisiert werden. Außerdem stellen baureife Projekte eine landesinterne Planungsreserve dar, die unter anderem bei kurzfristig zusätzlich verfügbaren Finanzmitteln genutzt werden kann, wie es beispielsweise jüngst beim Konjunkturpaket der Fall gewesen ist. Ferner dürfte sich grundsätzlich mit der Anzahl und dem Volumen der planfestgestellten und in Bau befindlichen Projekte die Verhandlungsposition der Länder gegenüber dem Bund verbessern, wenn es um die Verteilung von Finanzmitteln geht, die über die Länderquote hinausgehen. Des Weiteren kann ein großes Volumen planfestgestellter Projekte einen Ansatzpunkt für eine Anpassung der Länderquote im Rahmen des nächsten Bedarfsplans liefern. Gegen den Anreiz zur Genehmigung möglichst vieler Projekte könnte die auf zehn bzw. bei etwaiger Verlängerung auf 15 Jahre begrenzte Gültigkeitsdauer des Planfeststellungsbeschlusses stehen. Allerdings ist der Zeithorizont von Politikern in der Regel kürzer, so dass dieser Umstand den Bestrebungen, möglichst viele Projektplanungen voranzutreiben, kaum entgegenstehen dürfte.

Die Spielräume zu Kostenunterschätzungen bzw. zu geringen Kostenangaben durch die Länder ergeben sich infolge unzureichender Standards und zu geringen Kontrollaktivitäten des Bundes. Die länderspezifische Wahrnehmung von Aufgaben in Verbindung mit unzureichenden einheitlichen Vorgaben auf Bundesebene, die den Prozess der Kostenprognose hinreichend strukturieren, vergrößert die Informationsasymmetrien zwischen dem Bund und den Ländern. In diesem Zusammenhang kann auch die AKS, die zwar gewisse Ansätze zur Standardisierung der Kostenberechnung bietet, aufgrund ihres groben Charakters keinen hinreichenden Beitrag leisten. Ferner erscheint fraglich, ob der Bund in ausreichendem Maße von seinen Kontroll- und (Einzel-) Weisungsrechten Gebrauch macht bzw. diese Rechte bei den derzeit bestehenden Informationsnachteilen adäquat einsetzen kann. Ein wesentliches Problem dürfte diesbezüglich die teilweise unzureichende Ressourcenausstattung des Bundes darstellen.¹⁰⁰

4.1.3.2 Überteuerte Planungen

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

Weitere strategische Kosten können das Resultat überteuerter Planungen der Länder im Rahmen der Objektplanung sein. Von den Ländern werden teilweise eigenmächtig höhere Qualitätsstandards

¹⁰⁰ Vgl. RINKE (2002, S. 26).

gewählt, als der Bund vorsieht und was dann von diesem bezahlt wird.¹⁰¹ Zwar steht es Ländern, sofern die Bundesinteressen gewahrt bleiben, grundsätzlich frei, einen höheren Qualitätsstandard bei einzelnen Kapazitätserweiterungsinvestitionen zu wählen, wenn sie die entsprechenden Mehrkosten tragen. Ein derartiges Abweichen von Standards kann aufgrund der grundsätzlich höheren Vor-Ort-Kenntnisse der Länder bzw. der Berücksichtigung der besonderen lokalen Präferenzen gegebenenfalls sogar sinnvoll sein. Allerdings werden in der Praxis Überschreitungen von Standards häufig aus Bundesmitteln finanziert. In diesem Zusammenhang werden auch Bauausführungen realisiert, deren Qualitätsniveau zu hoch ist.

Beispielsweise werden zur Erhöhung der Angebotsqualität die Querschnitte von Fahrbahnen oder Kurvenradien zu großzügig dimensioniert oder im Zuge von Bundesstraßen höhenungleiche Kreuzungen oder Standstreifen realisiert. Obgleich derartige Maßnahmen durchaus zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit sowie Verbesserung des Verkehrsflusses beitragen können, sind diese hohen Standards bei einer Abwägung der Nutzen und Kosten der Qualitätserhöhung aufgrund einer relativ geringen Verkehrsdichte vielfach nicht gerechtfertigt. Ebenso dürften teilweise Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden, die über ein sinnvolles Maß hinausgehen und mit einer entsprechenden Erhöhung der Realisierungskosten einhergehen. Dies betrifft unter anderem zu umfangreiche Maßnahmen im Bereich des Lärmschutzes bzw. der -vorsorge oder den extensiven Bau von Grünbrücken für den Wildtierschutz.

Ferner dient die von den Ländern vorgeschlagene Linienführung von Bundesfernstraßen sowie die Anzahl und Lage von Anschlussstellen zuweilen nicht primär den überörtlichen Interessen des Fernverkehrs, sondern lokalen Belangen. Zwar ist es durchaus sinnvoll, das Straßennetz aufgrund seiner zumeist engen Verflechtung straßenkategorienübergreifend in seiner Gesamtheit und nicht nur die Belange des Fernverkehrs zu betrachten; trotzdem dürften im Rahmen der Objektplanung lokale bzw. regionale Interessen zuweilen zu stark berücksichtigt werden. Neben einzelnen Nutzeneinbußen, die sich beim überregionalen Verkehr infolge der Ausrichtung auf den lokalen bzw. regionalen Verkehr ergeben, führt ein derartiges Vorgehen der Länder in der Planungsphase oftmals ebenfalls zu höheren Realisierungskosten.

Darüber hinaus treiben die Länder manchmal Planungen voran, die nicht einmal unbedingt einen höheren Nutzen für die (lokalen) Straßenverkehrsteilnehmer, Anwohner oder sonstige „Landeskinder“ induzieren, sondern ausschließlich höhere Realisierungskosten mit sich bringen. Dies bedeutet, dass Länder oftmals nicht in ausreichendem Umfang kostengünstigere Realisierungsvarianten wie z. B. eine alternative Linienführung prüfen, welche den gleichen oder gegebenenfalls sogar einen höheren Nutzen erzeugen.

URSACHENANALYSE

Die bewusste Wahl von zu hohen Standards durch die Länder ist wesentlich durch die Tatsache bedingt, dass die diesbezüglichen Zweckausgaben – wie auch die bei „normaler“ Realisierung anfallenden Zweckausgaben – häufig ebenfalls vom Bund getragen werden, auch wenn erhöhte

¹⁰¹ Vgl. BWV (2004b), RINKE (2002, S. 25 f.) und BOCKMÜHL ET AL. (2009, S. 108).

Ausgaben infolge eines Abweichens von Standards eigentlich vom Land finanziert werden müssten. Speziell im Zusammenhang mit zu aufwendigen Umweltschutzmaßnahmen und der Wahl einer aus Kostensicht ungünstigen Linienführung steht häufig das Ziel der Erreichung des Planfeststellungsbeschlusses. Durch Planungen, die über ein rechtlich notwendiges und technisch sinnvolles Maß hinausgehen, können etwaige Widerstände von am Planfeststellungsverfahren beteiligten Akteuren bzw. Projektgegnern verringert und ein Konsens über die Projektrealisierung erzielt werden.

Der Anreiz zu aufwendigen Planungen könnte jedoch unter Umständen durch die Länderquote begrenzt werden, die das einem Land zur Verfügung stehende Budget grundsätzlich fixiert und somit zumindest nach der Verabschiedung des Bedarfsplans prinzipiell hohe Anreize zu kosteneffizienten Planungen in der Beziehung zwischen Bund und Land etabliert. Denn Kostensteigerungen bei einem Projekt reduzieren die verbleibenden finanziellen Mittel für andere Vorhaben, so dass diese gegebenenfalls erst später realisiert werden können. In diesem Zusammenhang ist es übrigens sinnvoll, dass auch Kostensteigerungen von Projekten, die Bestandteil eines Sonderprogramms sind, grundsätzlich auf die Länderquote angerechnet werden.

Allerdings werden die aus der Länderquote resultierenden Anreize zur sparsamen Finanzmittelverwendung durch verschiedene Gegeneffekte konterkariert. Zunächst werden nicht realisierte (indisponible) Projekte, die infolge von erhöhten Kosten anderer Vorhaben vorerst nicht umgesetzt werden können, im Rahmen der nächsten Bedarfsplanung erneut berücksichtigt. Ferner können solche Projekte unter Umständen außerhalb der Länderquote im Rahmen von Sonderprogrammen oder kurzfristig verfügbaren zusätzlichen Finanzmitteln doch realisiert werden. Des Weiteren werden in sehr kleinen Bundesländern, insbesondere den Stadtstaaten, die Finanzmittel ohnehin bedarfsorientiert außerhalb der Länderquote zugewiesen. Darüber hinaus existieren diverse Prinzipal-Agent-Beziehungen innerhalb der Straßenbauverwaltungen der Länder.¹⁰² Beispielsweise können regionale Niederlassungen bzw. Straßenbauämter, die sich hierarchisch unterhalb der obersten Straßenbaubehörde des Landes befinden und auf die der Bund grundsätzlich keinen direkten Einfluss nehmen kann, ihrerseits individuelle Ziele verfolgen, indem sie für die Projekte in ihrer Region auf überdimensionierte Planungen hinwirken.

Eine Ursache für die zuweilen unzureichende Prüfung von gegebenenfalls vorhandenen kostengünstigeren Alternativen bei der Projektrealisierung, welche die Länder bzw. die einzelnen Regionen innerhalb der Länder im Vergleich zur gewählten Realisierungsvariante zumindest nicht schlechter stellen, dürfte in der derzeitigen Zuordnung der Verwaltungskosten liegen. Durch die Prüfung von weiteren Realisierungsvarianten fallen zunächst Verwaltungskosten an, die grundsätzlich von den Ländern zu tragen sind. Zwar übernimmt der Bund über die Zweckausgabenpauschale einen Teil der Verwaltungskosten. Allerdings ändert diese fixe Kostenerstattung, die unabhängig von den tatsächlich entstehenden Planungskosten gewährt wird und diese bei weitem nicht abdeckt, nichts an den grundsätzlichen Anreizwirkungen, die sich aus der Übernahme der Verwaltungskosten durch die Länder ergeben.

¹⁰² Vgl. MALINA ET AL. (2007, S. 16 ff.).

Demgegenüber kämen die potenziell erzielbaren Einsparungen bei den Zweckausgaben prinzipiell dem Bund zugute und die Länder profitierten davon lediglich auf indirektem Wege, indem sie mit den freigewordenen (Bundes-)Mitteln zusätzliche Vorhaben im Rahmen ihrer Länderquote realisieren könnten. Inwieweit sich dadurch jedoch auch mittel- und langfristig die Gesamtzahl der Projekte eines Landes erhöhte, ist vor dem Hintergrund von etwaigen zusätzlichen Finanzmitteln, die außerhalb der Länderquote zugewiesen werden, sowie der Unsicherheit über die Auswirkungen von Kosteneinsparungen auf die zukünftige Entwicklung der Länderquote unklar. Vor diesem Hintergrund und angesichts ihrer prinzipiell vorhandenen Kurzfristorientierung werden Landespolitiker ansonsten frei verfügbare Haushaltsmittel des Landes nur ungerne für zusätzliche Planungsaktivitäten einsetzen.

Generell ergeben sich die Spielräume zu überteuerten Planungen durch die Länder analog zu den Möglichkeiten für inadäquate Kostenschätzungen wiederum aus den unzureichenden Standards und zu geringen Kontrollaktivitäten des Bundes, so dass auch die Einhaltung bereits vorhandener Standards nicht immer durchgesetzt wird. Doch selbst wenn das BMVBS überteuerte Planungen identifiziert, erscheint es auch hier fraglich, inwieweit es dann immer von seinen (Einzel-) Weisungsrechten Gebrauch macht.

4.1.3.3 Unzureichende Bauvorbereitung und -überwachung

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

Weitere Defizite, die sich unter anderem aus der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen ergeben, sind zuweilen vorkommende Mängel bei der Bauvorbereitung sowie insbesondere eine unzureichende Bauüberwachung durch die Länder.¹⁰³

Eine adäquate Bauvorbereitung verlangt eine fundierte Planung, zu der beispielsweise Baugrunduntersuchungen im Vorfeld der Ausschreibung gehören. Darauf aufbauend sind unter anderem die Leistungsbeschreibung und ein Vertragswerk zu erstellen, welche die projektspezifischen Gegebenheiten berücksichtigen. Allerdings existieren Hinweise darauf, dass Bauausschreibungen durch die Länder zuweilen nicht ausreichend vorbereitet werden.¹⁰⁴ In diesen Fällen sind umfangreiche Nachverhandlungen zu erwarten, die grundsätzlich nicht mehr in einer wettbewerblichen Situation stattfinden und in der Regel mit erheblichen Mehrkosten einhergehen.¹⁰⁵

Eine besondere Problematik im Rahmen der Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen stellt die mangelhafte Bauüberwachung durch die Länder dar.¹⁰⁶ Es sind immer wieder Fälle zu beobachten, in denen eine mangelhafte Bauqualität zu deutlich höheren (langfristigen) Erhaltungskosten führt. Zwar beginnt nach Bauabnahme in der Regel eine 3-5-jährige Gewährleistungsfrist; allerdings treten die Folgen einer geringen Bauqualität teilweise erst nach Ablauf dieser Gewährleistungsfrist auf. Das

¹⁰³ Derartige Probleme bestehen im Übrigen auch bei umfangreichen Erneuerungsmaßnahmen im Rahmen der Erhaltung bestehender Streckenabschnitte, so dass sich dieses Defizit nicht auf Baumaßnahmen beschränkt, die mit einer Erweiterung der Verkehrskapazität einhergehen.

¹⁰⁴ Vgl. BWV (2004b, S. 47 ff.).

¹⁰⁵ Vgl. zur Problematik von Nachverhandlungen am Beispiel von PPP-Projekten BECKERS / GEHRT / KLATT (2009).

¹⁰⁶ Vgl. BWV (2004b, S. 81 ff.).

wesentliche Problem besteht darin, dass sowohl eine schlechte Qualität der Baustoffeigenschaften als auch eine mangelhafte Bauausführung bzw. Einbauqualität bei Bauabnahme bzw. am Ende der Gewährleistungsfrist aufgrund von Messbarkeitsproblemen schwierig nachzuweisen sind.¹⁰⁷ Es könnten allenfalls stichprobenartig Bohrkerne entnommen werden, die im Rahmen von kosten- und zeitintensiven Laborversuchen ausgewertet werden.

Vor diesem Hintergrund sollten idealerweise die Baustoffeigenschaften bereits während des Baus mit Laborversuchen verifiziert werden, wenngleich dies mit entsprechenden Kosten behaftet ist. Ebenso müsste die Qualität der Bauausführung bzw. die Einbauqualität durch eine umfassende und sorgfältige Bauüberwachung sichergestellt werden. Dadurch dürften mögliche Qualitätsprobleme beim Bau, in deren Folge sich der Fahrbahnzustand nach Ablauf der Gewährleistungsfrist relativ schnell verschlechtert, signifikant reduziert werden können.

URSACHENANALYSE

Ein Erklärungsansatz für die zuweilen unzureichende Bauvorbereitung kann wiederum in dem derzeitigen Ansatz zur Zuordnung von Verwaltungskosten gesehen werden, da eine umfangreiche Bauvorbereitung mit einem relevanten Ausmaß an Verwaltungskosten einhergeht. Allerdings werden in Bezug auf die Bauvorbereitung die daraus resultierenden Fehlanreize auf Länderebene immerhin dadurch reduziert, dass etwaige Nachverhandlungen neben einer etwaigen Anpassung der Vergütung des beauftragten Bauunternehmens auch von den Ländern zu tragende Verwaltungskosten hervorrufen. Darüber hinaus reduzieren steigende Baukosten infolge von Nachverhandlungen wiederum die innerhalb der Länderquote verbleibenden Finanzmittel für die weiteren Kapazitätserweiterungsprojekte des betreffenden Landes, wenngleich die Relevanz dieses Effekts, unter anderem aufgrund der sonstigen Möglichkeiten zur Finanzierung von Projekten außerhalb der Länderquote sowie etwaigen langfristigen Auswirkungen auf die Höhe der Länderquote, nicht genau bestimmt werden kann.

Die Vernachlässigung der Bauüberwachung kann auf die grundsätzliche Verwaltungskostenübernahme durch die Länder zurückgeführt werden. Zwar erhalten die Länder eine Abgeltung für die Bauüberwachung in Höhe von 1 % der Baukosten; diese Pauschale ist jedoch unabhängig vom tatsächlich getätigten Aufwand für die Bauüberwachung. Dementsprechend können die Länder durch geringe Aktivitäten bei der Bauüberwachung Verwaltungskosten einsparen. Die negativen finanziellen Folgen in Form von zukünftig höheren Erhaltungsausgaben werden ausschließlich durch den Bund getragen. Die Länder müssen lediglich mittelfristig temporäre Einschränkungen der Angebotsqualität infolge des frühzeitigen Auftretens von Straßenschäden sowie der in diesem Zusammenhang erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen befürchten.

¹⁰⁷ Vgl. BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 40).

4.1.4 Defizite beim Finanzmanagement

BESCHREIBUNG DES DEFIZITS

Ein weiteres Defizit der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen bezieht sich auf das Finanzmanagement. Dabei geht es nicht wie bei dem Problem der stückchenweisen Realisierung von Projekten darum, dass grundsätzlich zu wenig Finanzmittel für die effiziente Umsetzung eines Vorhabens vorhanden sind. Vielmehr handelt es sich hierbei um das Problem, dass während des Bauablaufs zu den einzelnen Zeitpunkten zuweilen zu hohe oder zu niedrige Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Infolge von zu geringen verfügbaren Finanzmitteln, was insbesondere zum Jahresende der Fall sein kann, wenn bestimmte Budgettitel bereits ausgeschöpft sind, müssen beispielsweise einzelne Arbeiten verschoben oder im Extremfall ganze Baustellen zwischenzeitlich stillgelegt werden, was mit Ineffizienzen beim Bauablauf einhergehen kann. Andererseits dürfte insbesondere in der zweiten Jahreshälfte gelegentlich auch ein ineffizient hohes Ausgabenniveau vorliegen, wenn gewisse Budgettitel noch nicht ausgeschöpft sind („Dezemberfieber“). Sowohl zu hohe als auch zu niedrige verfügbare Finanzmittel können höhere Produktionskosten verursachen und somit die Kosteneffizienz bei der Leistungserstellung verringern.

URSACHENANALYSE

Eine wesentliche Ursache für Mängel beim Finanzmanagement besteht wiederum in der Jährlichkeit des Haushaltssystems. Dies schränkt unter anderem die Möglichkeiten zur Übertragbarkeit von Finanzmitteln ein. Allerdings dürfte die generelle Bedeutung der negativen Konsequenzen infolge der jährlichen Budgetfestsetzung durch die Flexibilisierung des Haushaltsrechts abgenommen haben. Beispielsweise erlaubt die zunehmende gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln die Umwidmung von Finanzmitteln. Dennoch dürften (Fehl-)Anreize im Hinblick auf ein Dezemberfieber verbleiben, um bei einem systematischen Nicht-Ausschöpfen von Budgettiteln etwaige Kürzungen in Folgejahren zu vermeiden.

4.2 Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes

Neben den Defiziten im Zuge der Vorbereitung, Fällung und Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen bei Kapazitätserweiterungsinvestitionen können auch Ineffizienzen im Bereich der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes identifiziert werden, die im Zusammenhang mit der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen stehen.

4.2.1 Erhaltungsdefizit

Ein Defizit, das der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen häufig vorgeworfen wird, besteht darin, dass diese mit Ineffizienzen bei der Erhaltung einhergeht, da die Finanzmittel im Endeffekt nicht adäquat auf die einzelnen Wertschöpfungsstufen verteilt werden. In diesem Zusammenhang wird häufig auf den abnehmenden Modernitätsgrad der Bundesfernstraßen verwiesen. Der Modernitätsgrad entspricht dem Quotienten

aus dem Netto-Anlagevermögen sowie dem Brutto-Anlagevermögen.¹⁰⁸ Seine Entwicklung für den Bereich der Bundesfernstraßen seit 1980 ist in Abbildung 7 dargestellt. Der abnehmende Modernitätsgrad ist als Indikator für das Vorliegen eines Erhaltungsdefizits jedoch nur bedingt geeignet, da sich der Modernitätsgrad in Deutschland nach der Phase des Netzaufbaus in den 1950er bis 1970er Jahren, der durch weitere Netzergänzungen in den Folgejahren fortgeführt wurde, auf einem außerordentlich hohen Niveau befand. Insofern kann ein rückläufiger Modernitätsgrad auch lediglich die Folge abnehmender Kapazitätserweiterungsinvestitionen und das Resultat effizienter Erhaltungsstrategien sein.

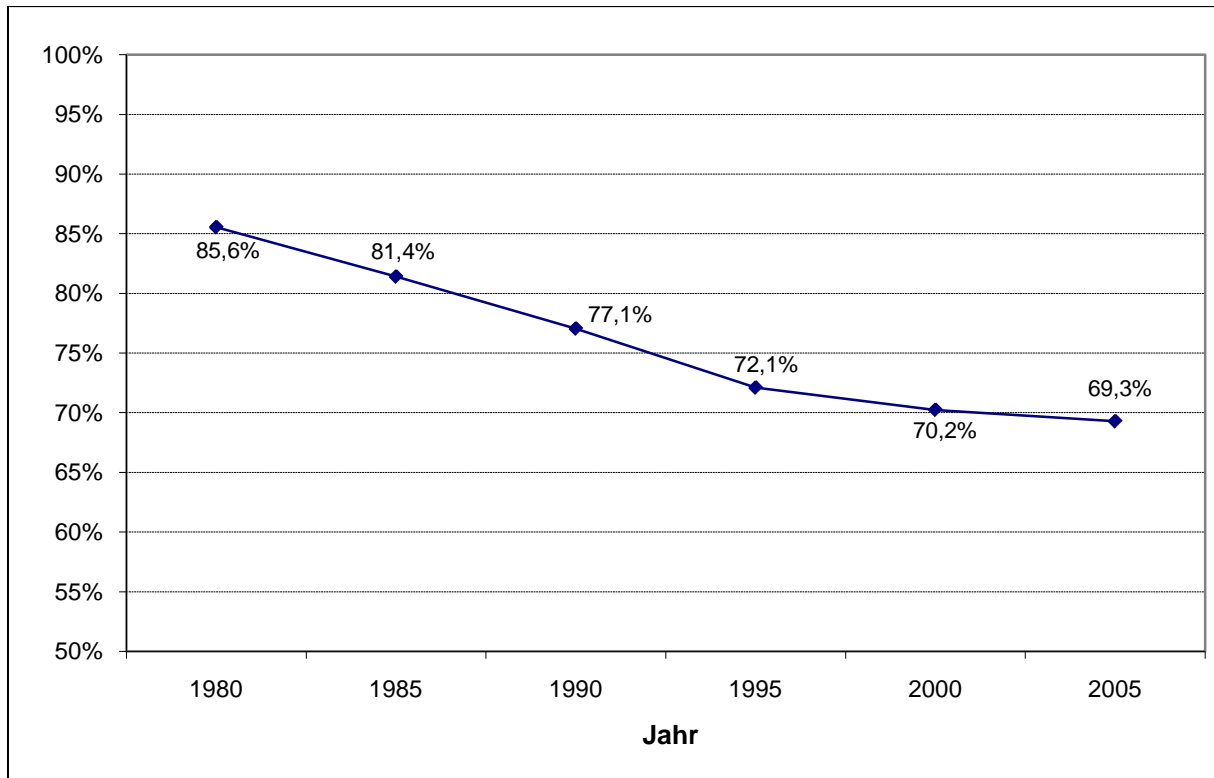


Abbildung 7: Modernitätsgrad der Bundesfernstraßen¹⁰⁹

Allerdings deutet auch die teilweise umfangreiche Umwidmung von Finanzmitteln, die ursprünglich für den Bereich der Erhaltung vorgesehen waren, zugunsten von Neubauvorhaben auf potenzielle Probleme bei der Erhaltung hin. Infolge von aus der Umwidmung resultierenden Knappheiten bei Erhaltungsmitteln können anstelle von umfangreichen Erneuerungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen oftmals lediglich kleinflächige Instandhaltungsarbeiten durchgeführt werden, auch wenn aufgrund des vorliegenden Schadensbildes ein größerer Erhaltungseingriff sinnvoll wäre. Ein derartiges Vorgehen geht mit einer Verschlechterung der Kosteneffizienz einher. Neben den unmittelbar höheren Kosten, die sich aus der Wahl einer ineffizienten Erhaltungsstrategie ergeben, fallen dadurch auch die mit jedem Erhaltungseingriff einhergehenden Fixkosten mehrfach an, z. B. Verkehrs- bzw.

¹⁰⁸ Das Brutto-Anlagevermögen quantifiziert den Wiederbeschaffungswert, das Netto-Anlagevermögen den Zeitwert der zeitlich verschieden errichteten Anlagen auf einheitlicher Preisbasis; vgl. DIW (2009, S. 20 f.).

¹⁰⁹ Quelle: Eigene Darstellung und eigene Berechnungen auf Grundlage der Daten zum Brutto- und Netto-Anlagevermögen der Bundesfernstraßen zu Preisen von 2000 in DIW (2006, S. 34 f.).

Baustellensicherungskosten, die insbesondere auf Autobahnen relativ hoch sind. Darüber hinaus bedingt eine solche Erhaltungsstrategie regelmäßig eine Reduktion der für die Straßennutzer relevanten Angebotsqualität. Zunächst können die vom Straßennutzer wahrnehmbaren Qualitätseigenschaften der Fahrbahnoberfläche, welche die sogenannte Nutzungsqualität determinieren, zuweilen ein ineffizient niedriges Niveau aufweisen. Des Weiteren ist eine häufigere und insgesamt längere Sperrung von Fahrstreifen mit einer entsprechenden Reduktion der Verfügbarkeit von Streckenabschnitten verbunden, was sich ebenfalls negativ auf die Angebotsqualität auswirkt.

Die extensive Umwidmung von Finanzmitteln von der Erhaltung zugunsten des Neubaus kann wesentlich auf polit-ökonomisch erklärbare Gründe zurückgeführt werden. Insbesondere Politiker verfügen aufgrund der bei ihnen regelmäßig vorliegenden Kurzfristorientierung über geringe Anreize, knappe Finanzmittel für den Bereich der Erhaltung einzusetzen, da der Nutzen einer nachhaltigen Erhaltungsstrategie in Form von Gesamtkosteneinsparungen erst in der Zukunft wirksam wird, während kurzfristig bei einer nachhaltigen Erhaltungsstrategie zunächst höhere Kosten anfallen.¹¹⁰ Dementsprechend könnte ein höheres Interesse an Kapazitätserweiterungen und an der Bekanntgabe sowie feierlichen Eröffnung neuer Projekte bestehen als an der Erhaltung bestehender Straßenabschnitte.

Vor diesem Hintergrund kann die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, die die Umwidmung von Finanzmitteln haushaltsrechtlich erst ermöglicht und im Hinblick auf ein effizientes Finanzmanagement positiv zu beurteilen ist, auch mit Nachteilen behaftet sein. Allerdings ist bei einer kritischen Diskussion des im Bereich der Bundesfernstraßen häufig unterstellten Erhaltungsdefizits zu berücksichtigen, dass eine partielle Umwidmung von Finanzmitteln zulasten der Erhaltung durchaus gerechtfertigt sein kann. Denn die in der Erhaltungsbedarfsprognose, die im Vorfeld des BVWP 2003 erstellt wurde, ermittelten Finanzbedarfe beruhen auf Annahmen, die tendenziell zu einer Überschätzung des Finanzmittelbedarfs geführt haben könnten. Die implizite Vorgabe einer bestimmten Altersverteilung der einzelnen Streckenabschnitte des Fernstraßennetzes durch die Zielwerte des BMVBS bei dem „Substanzwert Gesamt“, der über den „Substanzwert-Bestand“ die Altersstruktur einzelner Fahrbahnschichten berücksichtigt, führte bei einer entsprechenden Umsetzung in der Erhaltungspraxis dazu, dass an Fahrbahnen Erhaltungsmaßnahmen vorgenommen werden, obwohl diese unter Berücksichtigung der tatsächlich vorliegenden Zustandskonstellation noch gar keinen Erhaltungseingriff erforderten. Dass die tatsächlichen Zustandskonstellationen von Fahrbahnabschnitten in der Erhaltungsbedarfsprognose (noch) nicht in dem aus normativer Sicht gebotenen Maße berücksichtigt werden konnten, ist vor dem Hintergrund der komplexen Materie auf methodische Probleme bzw. fehlendes wissenschaftliches Know-how und teilweise noch vorhandene Defizite bei den Bestands- und Zustandsdaten des Bundesfernstraßennetzes zurückzuführen.¹¹¹

Des Weiteren kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Notwendigkeit der Umwidmung von Erhaltungsmitteln aus einer unzutreffenden Korrektur der Ergebnisse der Erhaltungsbedarfsprognose

¹¹⁰ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 28 f.).

¹¹¹ Vgl. BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 24 ff.).

ergibt, die durch das BMVBS um die vorgesehenen Um- und Ausbaumaßnahmen bereinigt wird. Zwar ist diese Vorgehensweise prinzipiell sinnvoll; allerdings kann sich die zugrunde gelegte zeitliche Planung im Hinblick auf die Durchführung von Um- und Ausbaumaßnahmen ex post als falsch erweisen. Denn derartige Planungen sind grundsätzlich mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, die sich unter anderem aus den zahlreichen Unwägbarkeiten in Bezug auf die allgemeine Finanzmittelverfügbarkeit, den Fortgang der Objektplanung sowie die Spielräume der Länder bei der Investitionspriorisierung ergeben.

Dass sich die Länder die Umwidmung von Erhaltungsmitteln durch das BMVBS genehmigen lassen müssen, kann prinzipiell ein sinnvoller Kontrollmechanismus sein, um den beschriebenen Anreizproblemen bei der Finanzmittelallokation entgegenzuwirken. Allerdings finden in der Praxis solche Umwidmungen auch durchaus ohne ex ante (und unter Umständen sogar ex post) Kenntnis des Bundes statt. Darüber hinaus besteht ein wesentliches Problem bei der Beurteilung der Angemessenheit von beantragten Finanzmittelumwidmungen. Der Bund müsste hierfür über ausreichende Ressourcen verfügen, was sowohl seine Personalausstattung als auch sein diesbezügliches Wissen betrifft. Allerdings erscheint zumindest fraglich, inwieweit in den zuständigen Referaten des BMVBS die entsprechenden personellen Ressourcen vorhanden sind.¹¹² Ebenso dürfte das grundsätzlich in vielen Bereichen noch spärliche bzw. zumindest ausbaufähige wissenschaftliche Know-how über die Vorteilhaftigkeit von alternativen Bau- und Erhaltungsstrategien, deren Bewertung wiederum mit der Prognose der Entwicklung des Straßenzustands in Verbindung steht, die prinzipiell bestehenden Informationsnachteile des Bundes weiter vergrößern.¹¹³ Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das BMVBS nur begrenzt nachvollziehen kann, ob die den Umwidmungsvereinbarungen zugrunde liegenden Erhaltungsplanungen der Länder wirklich sinnvoll sind.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit der Bund in den Fällen, in denen er dennoch in der Lage ist, ineffiziente Umwidmungsvorschläge der Länder zu identifizieren, entsprechenden Anträgen dann auch tatsächlich die Genehmigung verweigert. Denn grundsätzlich unterliegen die auf der Bundesebene zuständigen Politiker ebenfalls einer Kurzfristorientierung und präferieren häufig kurzfristig sichtbare Neubaumaßnahmen gegenüber langfristig effizienten Erhaltungsstrategien. Allerdings dürfte die Einbindung der Exekutive in Form des BMVBS, das für die durch die Fachebene vorbereiteten Genehmigungen zuständig ist, diesbezügliche Probleme reduzieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, als dass die Bundesebene für die Finanzierung der Erhaltung verantwortlich ist und somit die langfristigen Konsequenzen von falschen Erhaltungsstrategien tragen muss.

Dennoch erscheint es aufgrund der bestehenden Anreizkonstellationen und den Defiziten beim wissenschaftlichen Know-how in Bezug auf kosteneffiziente Erhaltungsstrategien insgesamt plausibel, dass eine übermäßige Umwidmung von Erhaltungsmitteln zugunsten des Neubaus von Maßnahmen stattfindet.

¹¹² Vgl. RINKE (2002, S. 26).

¹¹³ Vgl. hierzu wiederum BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 24 ff.).

4.2.2 Defizite beim Finanzmanagement

Defizite beim Finanzmanagement bestehen nicht nur im Hinblick auf die Umsetzung von Kapazitäts-erweiterungsinvestitionen, sondern auch bei der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes. Dies bedeutet, dass die Finanzmittel nicht adäquat auf die einzelnen Wertschöpfungsstufen bzw. Aufgaben verteilt werden und zu den einzelnen Zeitpunkten, insbesondere am Jahresende, zu hohe oder zu niedrige Mittel zur Verfügung stehen.

Insofern muss die Wahl einer ineffizienten Erhaltungsstrategie, bei der anstelle von umfangreichen Erneuerungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen lediglich kleinflächige Instandhaltungsarbeiten durchgeführt werden, nicht zwangsläufig mit den oben beschriebenen polit-ökonomischen Fehlanreizen in Verbindung stehen, sondern kann auch das Resultat von knappen Finanzmitteln am Jahresende sein. Umgekehrt ist bei der Erhaltung und dem Betrieb vielfach auch ein Dezemberfieber zu beobachten, was ebenfalls mit einer Reduktion der Kosteneffizienz einhergeht.

Derartige Ineffizienzen sind wiederum durch die Jährlichkeit des Haushaltssystems bedingt. Allerdings dürfte deren Bedeutung durch die bereits erwähnte Flexibilisierung des Haushaltsrechts abgenommen haben.

4.2.3 Anreizdefizite bei der Produktion

Von verschiedener Seite, unter anderem vom Bundesrechnungshof, werden darüber hinaus immer wieder allgemeine Ineffizienzen angemahnt, die sich aus der Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen dem Bund und den Ländern ergäben.¹¹⁴ Zwar ist es zweifelsfrei korrekt, dass zwischen dem Bund als Prinzipal und den Ländern als Agenten im Rahmen der Auftragsverwaltung Informationsasymmetrien existieren. Allerdings kann in Bezug auf die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes konstatiert werden, dass der Bund grundsätzlich durch die derzeitige Form der Finanzmittelzuweisung bereits hohe Anreize in der Beziehung zwischen Bund und Land etabliert hat. Denn die pauschale Zuweisung von Erhaltungs- und Betriebsmitteln nach vorher definierten Schlüsseln an die Länder entspricht hinsichtlich der Anreizwirkungen prinzipiell einer Festpreisvergütung. Insofern bestehen für die Länder zunächst einmal keine Anreize zu Hidden Action oder Hidden Information.

Allerdings besteht im Hinblick auf die Anreize zu einer kosteneffizienten Produktion ein Problem darin, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder einen mehrstufigen Aufbau aufweisen. Innerhalb der Länder finden sich nämlich wiederum diverse Prinzipal-Agent-Beziehungen, in denen durchaus Anreizprobleme vorliegen. Insofern resultieren potenzielle Anreizdefizite bei der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes in erster Linie aus der mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen dem Bund und den Akteuren, die letztendlich die Erhaltungs- und Betriebsaufgaben durchführen. Auf diese nachgeordneten Organisationseinheiten kann der Bund im Rahmen der Auftragsverwaltung jedoch nicht direkt einwirken, da der Ansprechpartner des Bundes stets die oberste Straßenbaubehörde des Landes bleibt. Die Bedeutung der Anreizdefizite innerhalb der Länder

¹¹⁴ Vgl. z. B. BWV (2004b, S. 98 f.) und BWV (2007, S. 60 ff.).

und deren Auswirkungen auf die Kosteneffizienz bei der Produktion verbleiben aufgrund der heterogenen Struktur der einzelnen Länder und fehlenden Datenmaterials ungewiss.

4.3 Defizite beim Wissensmanagement

Neben den Ineffizienzen, die speziell den Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes betreffen, existieren darüber hinaus übergreifende Defizite hinsichtlich des Wissensmanagements. Dabei wird unter Wissensmanagement der übergreifende Managementprozess verstanden, in dessen Folge für die Durchführung von bestimmten Aufgaben idealerweise in einem geeigneten Umfang Daten, Informationen und Know-how zur Verfügung stehen. Im Zusammenhang mit dem Wissensmanagement sind unter anderem Entscheidungen sowohl bezüglich des Umfangs und der Form der Bereitstellung und Finanzierung von Wissen als auch im Hinblick auf dessen Erstellung zu treffen.

Zwar wurden in den letzten Jahren durch das BMVBS bereits Anstrengungen unternommen, um die Controlling- und Standardisierungsaktivitäten, die eine zentrale Voraussetzung für ein effektives und effizientes Wissensmanagement darstellen, auszubauen.¹¹⁵ Beispielsweise sind Ansätze eines Kostenmanagements eingeführt worden oder es wurde zur Erfassung des Straßenzustands das Verfahren der ZEB entwickelt. Allerdings sind viele dieser Ansätze noch nicht weit genug entwickelt. Dabei wird der Aufbau eines funktionierenden Wissensmanagements durch verschiedene Widrigkeiten erschwert, wie z. B. uneinheitliche EDV-Systeme in den Ländern, was ein Resultat der individuellen Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen der Auftragsverwaltung ist. Infolge der unzureichenden Standardisierung vergrößern sich somit nicht nur die vielfach erwähnten Spielräume zu opportunistischem Verhalten der Länder, was mit entsprechenden strategischen Kosten einhergeht. Vielmehr erhöhen sich aufgrund der Defizite beim Wissensmanagement generell die Kosten für die Bereitstellung und Produktion der Bundesfernstraßen, was sich sowohl in höheren Produktions- bzw. Transformations- als auch in zusätzlichen Transaktionskosten in Form von Informations- und Koordinationskosten niederschlägt.

¹¹⁵ Vgl. HUBER (2007, S. 18 f.).

5 Aufgabenanalyse

Vor dem Hintergrund der im vorherigen Kapitel im Rahmen der positiven Analyse identifizierten Ineffizienzen, die mit der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen zusammenhängen, soll in diesem Kapitel untersucht werden, inwieweit aus normativer Sicht ein Potenzial zur Behebung dieser Defizite besteht, ohne dass entsprechende Gegenmaßnahmen mit anderen (gravierenden) Nachteilen einhergehen. Denn grundsätzlich existiert keine perfekte institutionelle Lösung und es ist stets zwischen den Vor- und Nachteilen alternativer institutioneller Lösungen abzuwägen.

Für die Abschätzung des Verbesserungspotenzials im Vergleich zum Status quo werden zentrale Aufgaben, die im Laufe des Prozesses zur Vorbereitung, Fällung und Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen anfallen, unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Eigenschaften sowie der Charakteristika von (potenziell) beteiligten Akteuren analysiert. Hierfür wird analog zum Vorgehen bei der Bewertung des Status quo zunächst wiederum auf den Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen (Abschnitt 5.1) eingegangen, bevor anschließend die Erhaltung und der Betrieb des bestehenden Netzes (Abschnitt 5.2) sowie das wertschöpfungsstufenübergreifend relevante Wissensmanagement (Abschnitt 5.3) analysiert werden. Auf Basis der Aufgabenanalyse werden dann in Kapitel 6 konkrete Reformoptionen für die institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen diskutiert.

5.1 Kapazitätserweiterungsinvestitionen

5.1.1 Bedarfsplanung

VORBEREITUNG DER BEDARFSPLANVERABSCHIEDUNG

Dass die Verabschiedung des Bedarfsplans durch den Bundestag federführend vom BMVBS vorbereitet wird und somit die Bedarfsplanung der Exekutive obliegt, ist grundsätzlich sinnvoll. Die adäquate Durchführung von diversen Aufgaben im Rahmen der Bedarfsplanung erfordert einen hohen Ressourceneinsatz, sowohl hinsichtlich des erforderlichen Wissens als auch in Bezug auf den notwendigen Zeiteinsatz. Diesem Umstand stehen die Ressourcenrestriktionen von Politikern der Legislative gegenüber.

Zunächst setzt die Bewertung von Projekten insbesondere bei der Nutzenermittlung eine hohe Methodenkompetenz voraus. Beispielsweise verlangen die Erstellung von Verkehrsprognosen sowie die eigentliche wohlfahrtsökonomische Bewertung der ermittelten Effekte umfangreiches wissenschaftliches Know-how.¹¹⁶ Dies spricht neben einer diesbezüglichen Aufgabendurchführung durch die Exekutive ferner für die Ansiedlung dieser Aufgabe auf der zentralen Ebene. Auf diese Weise können Economies of Scale beim wissenschaftlichen Know-how realisiert werden. Ferner spielen bei der Nutzenermittlung häufig Netzeffekte eine bedeutende Rolle, weshalb regelmäßig eine großräumige Betrachtung der verkehrlichen Effekte erfolgen muss, was ebenfalls für eine zentrale Aufgabenver-

¹¹⁶ Vgl. z. B. NAGEL ET AL. (2010).

verantwortlichkeit spricht. Insofern ist die Zuständigkeit des BMVBS als entsprechendes Fachministerium auf Bundesebene als angemessen einzustufen.

Bei der Abschätzung der Kosten einer Maßnahme sind neben einem gewissen Grad an wissenschaftlichem Know-how in verstärktem Maße auch Vor-Ort-Kenntnisse relevant. Durch die Kenntnis der spezifischen lokalen Gegebenheiten können potenzielle Kostentreiber einfacher identifiziert werden. Dementsprechend weist die prominente Einbindung der Länder in den Prozess der Erstellung von Kostenprognosen trotz der vorhandenen Anreize zu Kostenunterschätzungen durchaus eine Rationalität auf. Allerdings sollten stärkere zentrale Vorgaben und Kontrollen etabliert werden, um inadäquaten Kostenschätzungen der Länder entgegenzuwirken. Dies könnte zu der Ermittlung von Nutzen-Kosten-Verhältnissen mit einer höheren Fundierung und somit zu einer verbesserten Identifikation von (prioritären) Projekten beitragen.

Für die Aufstellung von zentralen Vorgaben für die Erstellung von Kostenprognosen sollten zunächst auf der Basis einer systematischen statistischen Auswertung der Kosten vergangener Projekte bestimmte Projektklassen gebildet werden, deren Projekte vergleichbare Merkmale aufweisen.¹¹⁷ Auf dieser Grundlage könnten grundsätzlich verbindliche Standards für die Kostenprognosen entwickelt werden. Dadurch könnte der Bund besser nachvollziehen, wann die von den Ländern kalkulierten Kosten unter den eigentlich zu erwartenden Kosten eines Projektes liegen, und den Optimism Bias heraus rechnen. Zwar können auch dann Kostensteigerungen, die in Einzelfällen durchaus ein beträchtliches Ausmaß annehmen können, aufgrund von projektspezifischen Besonderheiten nicht ausgeschlossen werden. Allerdings könnten bei Zugrundelegung eines plausibel ermittelten Erwartungswertes zumindest die beschriebenen systematischen Kostensteigerungen eliminiert werden.

In der Praxis stehen einer verstärkten Implementierung von zentralen Vorgaben jedoch die Regelungen entgegen, die sich aus dem Konstrukt der Auftragsverwaltung ergeben. Das Instrument der allgemeinen Verwaltungsvorschriften verlangt neben einer Einbindung des Bundeskabinetts die Zustimmung des Bundesrates. Allerdings dürften die Anreize der Länder grundsätzlich gering sein, Regelungsvorschlägen zuzustimmen, die eine stärkere Kontrolle ihrer eigenen Aktivitäten erlauben. Dementsprechend sind die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften in der Regel sehr hoch. Die Aussichten auf eine erfolgreiche Einführung von verbindlichen Vorgaben könnten jedoch unter Umständen verbessert werden, indem der Bund diesbezügliche Vorschläge in ein Paket einbindet, das zugleich eine stärkere Finanzmittelbereitstellung des Bundes vorsieht. Derartige Optionen sollten zumindest geprüft werden.

Eine generelle Abschaffung der Auftragsverwaltung, wie sie zumindest für den Bereich der Bundesautobahnen vom Bundesrechnungshof und teilweise auch weiteren Gutachtern immer wieder gefordert wird, dürfte ebenfalls am Widerstand der Länder scheitern.¹¹⁸ Insofern erscheinen derartige

¹¹⁷ Derartige Auswertungen wurden z. B. in Großbritannien durchgeführt; vgl. FLYVBJERG / HOLM / BUHL (2004) und MOTT MACDONALD (2002).

¹¹⁸ Vgl. zu den Vorschlägen einer Abschaffung der Auftragsverwaltung für den Bereich der Bundesautobahnen z. B. BWV (2004a) und BWV (2007, S. 60 ff.) sowie MALINA ET AL. (2007).

Vorschläge bei Berücksichtigung der Transaktionskosten der politischen Durchsetzung wenig praktikabel. Unabhängig davon erscheint es ohnehin zumindest unklar, inwieweit die Übernahme von Aufgaben, die bis dato durch die Auftragsverwaltungen der Länder erbracht werden, durch eine bundeseigene Verwaltung bei einer Gesamtbetrachtung überhaupt vorteilhaft wäre.¹¹⁹ Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, als dass eine entsprechende Verwaltung auf Bundesebene erst aufgebaut und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden müsste, was mit hohen Transaktionskosten der Implementierung einherginge. Insofern wird das Konstrukt der Auftragsverwaltung im Folgenden als gegeben angenommen und die Diskussionen konzentrieren sich auf die Frage, wie Verbesserungen innerhalb des Systems der Auftragsverwaltung erzielt werden können.

Auch wenn es dem Bund im bestehenden System der Auftragsverwaltung nicht gelingen sollte, im Rahmen einer Paketlösung umfassende verbindliche Standards durchzusetzen, sollte er zumindest unverbindliche Standards entwickeln. Dabei sollte der Bund durchaus um eine einvernehmliche Lösung mit den Ländern bemüht sein, damit diese die Standards auch befolgen und sich auf diese Weise nach Möglichkeit entsprechende Normen bzw. Bräuche etablieren. Allerdings sollte das Bestreben nach einer konsensfähigen Lösung nicht zu einer erheblichen Verwässerung der Standards führen, wie es in der derzeitigen Praxis der allgemeinen Rundschreiben häufig der Fall ist.¹²⁰ Sofern kein Einvernehmen mit den Ländern erzielt werden kann, sollte der Bund dennoch auf Basis einer systematischen statistischen Auswertung der Kosten vergangener Projekte detailliertere Standardkostenwerte für einzelne Anlagenteile von Bundesfernstraßen entwickeln. Auch wenn diese Standards von einzelnen Ländern bei der Erstellung von Kostenschätzungen missachtet werden sollten, erlaubte ein derartiges Vorgehen zumindest eine effektivere Kontrolle der von den Ländern vorgelegten Kostenschätzungen, obgleich die Informations- und Koordinationskosten im Vergleich zu einem verbindlichen bzw. einvernehmlichen Standard höher ausfallen werden.

Generell setzen sowohl die Entwicklung von geeigneten zentralen Vorgaben bei der Kostenprognose sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung als auch die adäquate Nutzenermittlung einen hinreichenden Ressourceneinsatz voraus. Insofern sollte – insbesondere in Anbetracht des durchaus beträchtlichen Kostenvolumens von (Straßen-)Verkehrsprojekten – gegebenenfalls ein entsprechender Ausbau der Personalkapazitäten beim BMVBS erfolgen.

VERABSCHIEDUNG DES BEDARFSPLANS

Dass die letztendliche Verabschiedung des Bedarfsplans, der auf dem im Rahmen der Bedarfsplanung erstellten BVWP basiert, durch die Legislative erfolgt, ist ebenfalls als sinnvoll einzustufen. Zwar ist aufgrund der Ressourcenrestriktionen von Politikern die Delegation der vorbereitenden Tätigkeiten an die Exekutive im Vorfeld der Bedarfsplanverabschiedung zweifelsfrei vorteilhaft. Allerdings können in diesem Zusammenhang die Ziele, die mit der Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen letztendlich erreicht werden sollen, nur unvollkommen beschrieben und gemessen werden. Zum einen sind den Möglichkeiten zur unstrittigen monetären Bewertung von allokativ relevanten Effekten

¹¹⁹ Vgl. hierzu auch HUBER (2007, S. 26).

¹²⁰ Vgl. HUBER (2007, S. 14 f.).

Grenzen gesetzt. Beispielsweise können bei umweltpolitischen Fragen mit gravierenden langfristigen Wirkungen oder Fragen der Verkehrssicherheit erhebliche Bewertungsspielräume bestehen. Zum anderen erfordert die Gewichtung von distributiven Effekten, was insbesondere bei Vorhaben in strukturschwachen Regionen eine Rolle spielen kann, die Fällung von Werturteilen. Da eine zweifelsfreie wissenschaftliche Lösung derartiger Fragestellungen nicht möglich ist, erscheint eine diesbezügliche Entscheidung durch demokratisch gewählte Politiker gerechtfertigt.

Dabei kann es aufgrund der knappen Ressourcen von Politikern durchaus sinnvoll sein, dass die Exekutive die grundsätzliche (Bereitstellungs-)Entscheidung über die mögliche Realisierung eines Projekts im Rahmen der Verabschiedung des Bedarfsplans in gewisser Weise vorstrukturiert, indem sie im BVWP bereits auf Basis der ermittelten Nutzen-Kosten-Relationen Dringlichkeitseinstufungen vornimmt. Allerdings sollten diese Vorschläge nicht den legitimen Einfluss der (Verkehrs-)Politik auf die Zuordnung von Projekten zu den Kategorien des Bedarfsplans beschneiden. Vielmehr müssen distributiv motivierte Anpassungen der vorwiegend nach Nutzen-Kosten-Erwägungen vorgenommenen Projekteinstufungen und der damit verbundenen Erteilung von Planungsaufträgen möglich bleiben.

Damit die Politik diesen Einfluss ausüben kann, ist ein hohes Maß an Transparenz in der Phase der Bedarfsplanung notwendig. Es muss nachvollziehbar sein, wie die Ergebnisse der wohlfahrtsökonomischen Bewertung zustande gekommen sind und welche Annahmen diesen zugrunde liegen. Ferner sollten die distributiven Wirkungen der Vorhaben weitestmöglich aufgezeigt werden. Eine solche Erhöhung der Transparenz bildete nicht nur eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für die Politik, sondern ermöglichte auch die Kontrolle durch Dritte. Dadurch könnten z. B. Wissenschaftler und sonstige Experten konstruktive Hinweise auf Verbesserungspotenzial beim Prozess der Bedarfsplanung geben. Ferner würde sowohl die Fachwelt als auch die sonstige Öffentlichkeit in die Lage versetzt werden, Bereitstellungsentscheidungen auf einer fundierten Basis zu diskutieren.

5.1.2 Objektplanung

ZUSTÄNDIGKEIT FÜR DIE OBJEKTPLANUNG

In der Objektplanung, deren Erkenntnisse teilweise schon in die Bedarfsplanung einfließen, haben Vor-Ort-Kenntnisse eine hohe Bedeutung. Für die Vorbereitung sowie Begleitung des Raumordnungsverfahrens, der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie des Linienbestimmungs- und Planfeststellungsverfahrens sind die projektspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen. Ferner können sich durch Kenntnis der lokalen Gegebenheiten die Informations- und Koordinationskosten reduzieren, die im Zusammenhang mit der Abstimmung mit den vor Ort zuständigen Planungs- bzw. Umweltbehörden, Gerichten sowie weiteren in die Objektplanung involvierten Akteuren anfallen.¹²¹ Insofern ist trotz des teilweise vorhandenen strategischen Verhaltens der Länder, was sich in inadäquaten Kostenschätzungen sowie überteuerten Planungen niederschlägt, die Durchführung der Objektplanung durch die Straßenbauverwaltungen der Länder nicht unbedingt nachteilhaft.

¹²¹ Allerdings kann insbesondere bei der Diskussion mit bestimmten Interessengruppen manchmal auch eine gewisse Projektferne von Vorteil sein.

Da jedoch ohnehin aufgrund der (prohibitiv) hohen ex ante Transaktionskosten eines Systemwechsels die Auftragsverwaltung als gegeben angenommen wird, konzentriert sich die folgende Diskussion wiederum auf die Frage, wie Verbesserungen innerhalb des Systems der Auftragsverwaltung erzielt werden können.

VERBESSERUNGSPOTENZIAL IM SYSTEM DER AUFTRAGSVERWALTUNG

Generell sollten auch im Hinblick auf die Aufgaben, die nach Verabschiedung des Bedarfsplans im Rahmen der Objektplanung von den Ländern durchgeführt werden, nach Möglichkeit stärkere Vorgaben und Kontrollen des Bundes etabliert werden. Dadurch könnte sowohl inadäquaten Kostenschätzungen als auch überteuerten Planungen der Länder begegnet werden. Allerdings sind die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes im Hinblick auf den Erlass von Weisungen allgemeingültigen Inhalts durch die Restriktionen der Auftragsverwaltung eingeschränkt. Dementsprechend ist der Bund bei der Etablierung von verbindlichen Standards für die Objektplanungsphase wiederum auf die Kooperation der Länder angewiesen.

In jedem Fall sollte der Bund jedoch seine Kontrollanstrengungen bei der Begleitung der Objektplanung intensivieren. Zwar sieht das derzeitige Verfahren der Objektplanung durchaus die fachliche Prüfung der Länderaktivitäten zu bestimmten Zeitpunkten vor. Beispielsweise benötigen die Länder nach Erstellung des RE-Vorentwurfs den Gesehen-Vermerk des Bundes, der bei signifikanten Planungs- oder Kostenänderungen erneut eingeholt werden muss. Allerdings sollten diese Kontrollschritte durch den Bund auch adäquat mit einer entsprechenden Prüfintensität wahrgenommen werden, was erneut die Frage der Ressourcenausstattung des Bundes aufwirft.

Neben einer Intensivierung der Bemühungen zur Etablierung von stärkeren zentralen Vorgaben sowie der Kontrollaktivitäten sollte der Bund ferner das derzeitige Verfahren der Verwaltungskostenzuordnung überdenken. Die grundsätzliche Übernahme der Verwaltungskosten durch die Länder mindert unter anderem deren Anreize, gegebenenfalls vorhandene kostengünstigere Alternativen bei der Projektrealisierung zu prüfen. Daran ändert auch die vom Bund gewährte Zweckausgabenpauschale wenig, da es sich hierbei um eine aufwandsunabhängige fixe Kostenerstattung handelt, die die entstehenden Kosten einer adäquaten Planung bei weitem nicht abdeckt. Durch die verstärkte Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund entstünden diesem zwar zunächst zusätzliche Ausgaben. Im Endeffekt könnten jedoch diese Mehrausgaben durch Reduktionen bei den für ein Projekt anfallenden Zweckausgaben infolge einer größeren Planungstiefe zumindest teilweise oder sogar vollständig kompensiert werden. Allerdings sollte eine verstärkte Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund nicht dazu führen, dass die Länder zu extensive Planungsaktivitäten betreiben, indem sie beispielsweise Planungen für Projekte vorantreiben, deren Realisierung in absehbarer Zeit eigentlich nicht vorgesehen ist. Dies kann einer vollständigen Übernahme von Planungskosten durch den Bund entgegenstehen und für eine lediglich partielle Kostenübernahme sprechen.

Einer solchen Änderung der Verwaltungskostenzuordnung könnte zwar unter Umständen der im Grundgesetz verankerte Art. 104a GG entgegenstehen. Allerdings dürften die Erfolgsaussichten einer entsprechenden Neugestaltung wesentlich größer sein als z. B. bei einer Abschaffung der

Auftragsverwaltung, da die Länder einer Entlastung bei den Verwaltungskosten prinzipiell aufgeschlossen gegenüberstehen werden.¹²² Gegebenenfalls könnte eine solche Änderung im Rahmen eines Gesamtpakets sogar mit Maßnahmen zur Etablierung von stärkeren zentralen Vorgaben verknüpft werden.

5.1.3 Fällung der finalen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung

ZUORDNUNG DER KOMPETENZ ZUR ENTSCHEIDUNGSFÄLLUNG

Dass die abschließende Entscheidung zur Durchführung von Investitionen durch den Bundestag und somit von der Legislative getroffen wird, ist unter Berücksichtigung der Eigenschaften dieser Aufgabe als sinnvoll einzustufen. Zunächst können die Ziele, die mit der Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen letztendlich erreicht werden sollen, nur unvollkommen kontrahiert werden und es sind in diesem Kontext Werturteile zu fällen. Zwar gilt dies auch schon bei der Verabschiedung des Bedarfsplans; allerdings ist mit der Bedarfsplanverabschiedung lediglich die Erteilung eines uneingeschränkten Planungsauftrags und noch keine finale Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung verbunden. Im Verlauf der Objektplanung können sich hinsichtlich des Wissensstands neue Erkenntnisse ergeben, die eine erneute Befassung durch die (Verkehrs-)Politik rechtfertigen. Des Weiteren ist eine Delegation der Kompetenz zur Fällung der finalen Bereitstellungsentscheidung vor dem Hintergrund des irreversiblen Charakters von diesbezüglichen Entscheidungen kritisch zu beurteilen, da – spätestens wenn der Bau erst einmal begonnen wurde – Projekte in der Regel auch vollendet werden und dementsprechend sowohl ihre positiven und als auch negativen Wirkungen entfalten. Eine zentrale Voraussetzung für die Ausübung des legitimen Einflusses der Politik auf das Ergebnis des Bereitstellungsprozesses sowie die letztendliche Projektreihung ist wie schon bei der Bedarfsplanverabschiedung eine hinreichende Nachvollziehbarkeit der Projektbewertungen der Exekutive, was eine entsprechende Transparenz erfordert.

Ogleich die finale Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung der Politik obliegen sollte, ist aufgrund der Ressourcenrestriktionen von Politikern die Durchführung von vorbereitenden Tätigkeiten durch die Exekutive im Vorfeld der finalen Investitionsentscheidung zweifelsohne prinzipiell sinnvoll. Hierzu gehören in der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung neben der Aufstellung von Fünfjahres- bzw. Investitionsrahmenplänen, die der Definition einer grundsätzlichen mittelfristigen Investitionsstrategie dienen, die jährlich stattfindenden Bauprogrammbesprechungen zwischen dem BMVBS und den Straßenbauverwaltungen der Länder. Das Ergebnis der Bauprogrammbesprechungen, der Straßenbauplan, bildet die wesentliche Grundlage für die finale Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung des Parlaments, das den Straßenbauplan als Anlage zum Haushaltsgesetz verabschiedet.

Dabei ist der informelle Einfluss, den die Länder im Vorfeld der finalen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung ausüben, beispielsweise im Rahmen der Bauprogrammbesprechungen, teilweise durchaus sinnvoll. Dies gilt speziell bei Projekten mit vornehmlich regionalen Wirkungen, was

¹²² Vgl. zu Bestrebungen der Länder, eine Entlastung bei den Verwaltungskosten zu erwirken, z. B. POXLEITNER / GEYER (2002, S. 30 f.).

insbesondere bei diversen Projekten im Bereich der Bundesstraßen der Fall sein dürfte. Demgegenüber sollte der Einfluss der Länder bei prioritären Projekten mit einer hohen Fernverkehrsrelevanz beschränkt werden. In diesem Zusammenhang sollte auch den indirekten Einflussmöglichkeiten der Länder, welche über die Steuerung der Planungsgeschwindigkeit im Rahmen der Objektplanung bestehen, mit entsprechenden Gegenmaßnahmen begegnet werden. Beispielsweise könnte erwogen werden, dass die für prioritäre Projekte vorgesehenen Finanzmittel auch bei Planungsverzögerungen nicht zugunsten anderer Projekte innerhalb eines Landes verwendet werden können. Durch eine diesbezügliche Unterbindung von Umwidmungsmöglichkeiten besäßen die Länder keine Anreize mehr, bei prioritären Projekten bewusste Planungsverzögerungen herbeizuführen, um auf diese Weise von ihnen präferierte Vorhaben realisieren zu können.

Um etwaigen Fehlanreizen bei den Ländern vorzubeugen, die sich durch die Gewährung von Mitbestimmungsrechten bei der Investitionspriorisierung von Maßnahmen mit primär regionalen Wirkungen ergeben, sollte ferner die Finanzierung dieser Maßnahmen durch den Bund als zentrale Ebene gedeckelt werden. Dadurch könnte Versuchen der Länder entgegengewirkt werden, eine übermäßige Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen zu erreichen, die vor allem regionale Wirkungen entfalten. Insofern weist das Prinzip der Länderquote, die sich derzeit jedoch grundsätzlich auf sämtliche Fernstraßenprojekte bezieht und deren Existenz somit die Umsetzung von prioritären Projekten erschwert, im Bereich der aus allokativer Sicht nicht-prioritären Vorhaben durchaus eine Rationalität auf.

VOR- UND NACHTEILE POLITISCHER SELBSTBINDUNG

Wengleich keine Delegation der Kompetenz zur Fällung der grundsätzlichen finalen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung ratsam ist, sollte dennoch eine verstärkte politische Selbstbindung in diesem Bereich erwogen werden. Die sachgerechte Allokation der Kompetenz zur Fällung der finalen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung beim Haushaltsgesetzgeber impliziert zunächst keine Notwendigkeit der Abkehr von einer Finanzierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens. Wie die Bewertung des Status quo offenbart hat, könnten jedoch durch ein höheres Maß an politischer Selbstbindung positive Effekte erzielt werden. Zum einen könnte dies eine angemessene und zeitgerechte Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Projekte, die sich durch eine besonders hohe allokativen Vorteilhaftigkeit auszeichnen, fördern. Zum anderen könnte die Problematik der stückchenweisen Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen gemindert werden.

Ein möglicher Ansatzpunkt zur Herstellung einer verstärkten politischen Selbstbindung, die nicht zwangsläufig mit einer Delegation der Kompetenz zur Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen verbunden ist, könnte in einer Modifikation des Geltungszeitraums von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen bestehen. Ferner könnte für ausgewählte Ausgabenbereiche ein bevorzugter Zugriff auf bestimmte Einnahmequellen etabliert werden, so dass diese Ausgabenbereiche nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Ausgabenbereichen des Haushalts stehen. Solche Maßnahmen, die grundsätzlich im Rahmen verschiedener institutioneller Lösungen umgesetzt werden können, könnten eine effizientere Koordination bei der Zuweisung von Einnahmen auf bestimmte Ausgabenbereiche erlauben. Dies ist unter anderem dadurch bedingt, dass unter der Voraussetzung

einer adäquaten Ausgestaltung die Glaubhaftigkeit der Finanzmittelverwendung im Fall von Einnahmevariationen erhöht werden kann. Ferner könnten bei einer institutionellen Lösung, die eine überjährige Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen zulässt, die auf das einzelne Jahr bezogenen Transaktionskosten der Entscheidungsvorbereitung und -fällung reduziert werden.

Eine politische Selbstbindung im Hinblick auf ausgewählte Ausgabenbereiche ginge mit der Etablierung einer gewissen Rangfolge bzw. Hierarchie von Ausgabenbereichen einher, da diese nicht mehr in unmittelbarer Konkurrenz zu den Ausgabenbereichen stünden, die ansonsten aus dem jährlichen Haushalt finanziert werden. Allerdings ist zu beachten, dass den potenziellen Vorteilen einer solchen politischen Selbstbindung der übliche Nachteil eines Flexibilitätsverlusts gegenübersteht. Dabei gilt folgender Grundsatz: Je länger der Geltungszeitraum von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen ist und / oder umso mehr Ausgabenbereiche dem jährlichen Budgetverfahren entzogen werden, desto größer ist der Flexibilitätsverlust infolge der politischen Selbstbindung.

EIGNUNG POLITISCHER SELBSTBINDUNG BEI VERSCHIEDENEN PROJEKTARTEN

Vor dem Hintergrund der potenziellen Vor- und Nachteile einer politischen Selbstbindung soll im Folgenden für verschiedene idealtypische Arten von Kapazitätserweiterungsinvestitionen diskutiert werden, inwieweit eine Erhöhung der politischen Selbstbindung sinnvoll sein kann. Das größte Potenzial für Wohlfahrtssteigerungen infolge einer politischen Selbstbindung ergibt sich bei Projekten mit einer aus allokativer Sicht besonders hohen verkehrlichen Priorität. In diesem Fall sind die negativen Konsequenzen einer unzureichenden Finanzmittelbereitstellung sowie der entgangene Nutzen infolge einer lediglich stückchenweisen Realisierung am gravierendsten. Umgekehrt sind die potenziellen negativen Folgen des Flexibilitätsverlusts relativ gering, da allokativ besonders vorteilhafte Projekte in der Regel auch bei Änderungen der Umwelt realisiert werden sollten.

Zu den Projekten mit einer hohen verkehrlichen Priorität gehören in erster Linie Ausbauvorhaben auf den Bundesautobahnen, mit denen Kapazitätsengpässe gemindert werden. Sowohl beim Bund als auch bei den Ländern dürften allenfalls geringe Anreize vorliegen, Ausbauvorhaben zu initiieren bzw. voranzutreiben, wenn nicht zumindest in einem relevanten Ausmaß Kapazitätsengpässe vorhanden sind. Denn ein Ausbau von Fernstraßen geht während der Bauphase zunächst mit Verkehrsbeeinträchtigungen einher. Darüber hinaus können einzelne Neubauvorhaben im Bereich der Bundesautobahnen ebenfalls zu einer Beseitigung von bedeutsamen Kapazitätsengpässen beitragen. Hierzu dürften insbesondere Projekte zählen, die einem Lückenschluss dienen. Dahingegen nehmen bei Neubauvorhaben, die zwar das Netz der Bundesautobahnen erweitern, jedoch nicht unmittelbar Kapazitätsengpässe beseitigen, die erzielbaren Vorteile einer politischen Selbstbindung tendenziell ab, während die Nachteile des Flexibilitätsverlusts an Bedeutung gewinnen.

Bei den Bundesstraßen können einige Ausbauvorhaben ebenfalls eine hohe verkehrliche Priorität aufweisen. Die Gruppe der Neubauvorhaben im Bereich der Bundesstraßen enthält zwar auch durchaus einzelne Vorhaben, die eine relativ hohe allokativen Vorteilhaftigkeit aufweisen; allerdings nimmt bei einer Gesamtbetrachtung die Bedeutung von primär distributiv motivierten Projekten zu. Dementsprechend sinkt die Rationalität einer politischen Selbstbindung in diesem Bereich. Es spricht

vielmehr einiges dafür, dass diese Investitionen bei der jährlichen Aufstellung des Haushalts mit anderen Ausgabenbereichen konkurrieren sollten, die ebenfalls positive allokativen Wirkungen entfalten oder distributiv gerechtfertigt werden können.

BILDUNG VON PROJEKTKLASSEN AUFGRUND VON MESSBARKEITSPROBLEMEN

Es kann festgehalten werden, dass sich Kapazitätserweiterungsinvestitionen hinsichtlich ihrer Priorität aus allokativer Sicht unterscheiden. Insofern könnte erwogen werden, institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung zu installieren, die für verschiedene Maßnahmenarten einen unterschiedlichen Grad an politischer Selbstbindung etablieren. Allerdings steigen mit einem zunehmenden Grad an Differenzierung nach Maßnahmenarten die Transaktionskosten des Designs, der Implementierung sowie Nutzung einer solchen institutionellen Lösung. Eine besondere Problematik stellt in diesem Zusammenhang die Gestaltung der Schnittstellen zwischen Maßnahmenarten dar.

Bei Ausbauvorhaben auf Bundesautobahnen, welche sich regelmäßig durch eine besonders hohe verkehrliche Priorität auszeichnen und wo somit von der Vorteilhaftigkeit einer erhöhten politischen Selbstbindung ausgegangen werden kann, ist die Abgrenzung zu anderen Maßnahmenarten äußerst unkompliziert, da im Bereich der Bundesautobahnen die spezifischen Charakteristika von Ausbauvorhaben relativ einfach beschrieben und gemessen werden können.

Eine weitere wesentliche Maßnahmenkategorie mit einer hohen verkehrlichen Priorität sind bestimmte Neubauvorhaben im Netz der Bundesautobahnen, die ebenfalls vor allem der Kapazitätsengpassbeseitigung dienen. Allerdings gestaltet sich in diesem Fall die Abgrenzung zu den anderen Neubauvorhaben bei den Bundesautobahnen wesentlich schwieriger. Da eine trennscharfe bzw. zweifelsfreie Einteilung von prioritären und nicht-prioritären Neubauvorhaben aufgrund von Beschreib- und Messbarkeitsproblemen nicht ohne Weiteres möglich ist, kann es unter Umständen rational sein, auf die Etablierung einer verstärkten politischen Selbstbindung bei prioritären Neubauvorhaben zu verzichten. Ansonsten könnten unter Umständen Anreize zur Manipulation von Projektbewertungen entstehen, damit einzelne Neubauvorhaben ebenfalls der bevorzugten Maßnahmenkategorie zugeordnet werden, obwohl dies objektiv nicht gerechtfertigt ist. Aus diesem Grund sollten auch Neubauvorhaben bei den Bundesstraßen, die eine hohe verkehrliche Priorität aufweisen, grundsätzlich nicht Gegenstand einer politischen Selbstbindung sein.

Ebenso kann sich die Beschreib- und Messbarkeit von verkehrlich prioritären Ausbauvorhaben im Bereich der Bundesstraßen als schwierig erweisen. Trassenverlegungen bzw. Umbaumaßnahmen bei Bundesstraßen werden zuweilen mit dem Ausbau von Streckenabschnitten verknüpft. Sofern Ausbauvorhaben bei Bundesstraßen prioritär behandelt würden, könnte dies beispielsweise bei den Ländern Fehlanreize etablieren, ein Vorhaben als Ausbaumaßnahme zu planen bzw. darauf hinzuwirken, um auf diese Weise frühzeitig den gewünschten Umbau einer Strecke zu erreichen.

Um derartige strategische Kosten bei der Zuordnung von Projekten zu einzelnen Kategorien zu vermeiden, sollten nicht zu viele Maßnahmenklassen gebildet werden. Es sollte insbesondere eine gute Beschreib- und Messbarkeit im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen verschiedenen Projektklassen gegeben sein. Vor diesem Hintergrund kann es vorteilhaft sein, die Bildung von

lediglich zwei Projektklassen in Betracht zu ziehen, wobei die prioritäre Projektklasse ausschließlich Ausbauprojekte im Bereich der Bundesautobahnen enthält, während alle weiteren Vorhaben der Kategorie der sonstigen Projekte zugeordnet werden. Sofern auch die Aufnahme von ausgewählten Neubausvorhaben und / oder von Ausbauprojekten im Bereich der Bundesstraßen in die prioritäre Projektklasse möglich sein soll, müsste ein transparentes, nachvollziehbares Verfahren gewährleisten, dass eine entsprechende Einstufung tatsächlich berechtigt ist. Andernfalls könnte die Möglichkeit der Aufnahme von Kapazitätserweiterungsinvestitionen, bei denen es sich nicht um Ausbauprojekte im Netz der Bundesautobahnen handelt, in die prioritäre Projektklasse den ganzen Ansatz einer verstärkten politischen Selbstbindung zugunsten prioritärer Projekte ad absurdum führen.

5.1.4 Umsetzung der Bereitstellungsentscheidung

ZUORDNUNG DER PRODUKTIONSVERANTWORTUNG

Die Umsetzung der Bereitstellungsentscheidung im Rahmen der Produktion erfordert wie auch schon die Objektplanung zu einem gewissen Grad Vor-Ort-Kenntnisse. Diese werden beispielsweise für die Bau- und Ausschreibungsvorbereitung benötigt, in deren Zuge unter anderem der abschließende Bauentwurf sowie ein Verzeichnis der durch den Bauauftragnehmer zu erbringenden Leistungen zu erstellen sind. Neben diesen Aspekten können Synergien, die durch eine Bündelung der Produktionsverantwortung bei Bundesfernstraßen und Landes- bzw. Staatsstraßen erschlossen werden, für eine Übertragung der Produktionsverantwortung bei Bundesfernstraßen an die Länder sprechen.

Andererseits könnten bei einer Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen auf Bundesebene in einigen Bereichen Economies of Scale realisiert werden. Ferner fallen in der derzeitigen institutionellen Lösung, die eine Übertragung der Produktionsverantwortung an die Länder vorsieht, strategische Kosten in Form überverteuerter Planungen, die auch noch im Endstadium der Planung nach Fällung der finalen Investitionsentscheidung relevant sein können, und einer unzureichenden Bauvorbereitung und -überwachung an. Da die Auftragsverwaltung aufgrund der (prohibitiv) hohen ex ante Transaktionskosten eines Systemwechsels jedoch ohnehin nicht zur Disposition steht, konzentriert sich die folgende Diskussion wiederum auf die Frage, wie Verbesserungen innerhalb des Systems der Auftragsverwaltung erreicht werden können.

VERBESSERUNGSPOTENZIAL IM SYSTEM DER AUFTRAGSVERWALTUNG

Durch die grundsätzliche Fixierung der Finanzmittel, die den Ländern für Kapazitätserweiterungsinvestitionen zur Verfügung stehen, mittels der Länderquote sind in den Bund-Länder-Beziehungen bereits prinzipiell hohe Anreize für eine kosteneffiziente Baudurchführung etabliert. Dennoch sollte etwaigen Ineffizienzen, die sich beispielsweise aufgrund landesinterner Prinzipal-Agent-Probleme ergeben können, durch entsprechende Kontrollen des Bundes entgegengewirkt werden.

Ein essentielles Problem bei der Realisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen stellt die derzeit unzureichende Bauüberwachung dar, was wesentlich mit dem Verfahren der Verwaltungskostenzuordnung zusammenhängt. Wie auch schon bei der Objektplanung sollte der Bund, der die negativen Konsequenzen der mangelhaften Bauüberwachung in Form erhöhter Erhaltungskosten trägt, eine verstärkte bzw. im Fall der Bauüberwachung nach Möglichkeit sogar vollständige

Übernahme der diesbezüglichen Verwaltungskosten anstreben, auch wenn hierfür die Änderung von Art. 104a GG erforderlich sein sollte. Die Sicherstellung einer adäquaten Bauqualität und die damit verbundene Reduktion des zukünftigen Erhaltungsbedarfs könnten unter Umständen sogar die Mehrausgaben des Bundes für die Bauüberwachung deutlich überkompensieren.

Ansonsten könnte eine überjährige Finanzmittelbereitstellung infolge einer politischen Selbstbindung noch vorhandene Defizite beim Finanzmanagement bei der Baudurchführung reduzieren, die im Zusammenhang mit der Jährlichkeit des Haushalts stehen.

5.2 Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes

5.2.1 Erhaltung

ERMITTLUNG DES FINANZMITTELBEDARFS

Dass der Finanzmittelbedarf für die Erhaltung durch die Exekutive ermittelt wird, ist aufgrund der diesbezüglich hohen Wissensanforderungen sinnvoll. Zum einen ist umfangreiches wissenschaftliches Know-how in Bezug auf die adäquate Erstellung von Erhaltungsbedarfsprognosen erforderlich. Hierzu gehört beispielsweise das Know-how über die Wirkungsweise sowie das Zusammenspiel der diversen Einflussfaktoren auf den Zustand der Substanz von Fahrbahnen und Ingenieurbauwerken. Zum anderen müssen in einer Erhaltungsbedarfsprognose die tatsächlich vorliegenden Zustandskonstellationen berücksichtigt werden, was entsprechende Vor-Ort-Kenntnisse verlangt.

Aufgrund der erzielbaren Economies of Scale beim wissenschaftlichen Know-how erscheint die zentrale Zuständigkeit des BMVBS für die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs grundsätzlich vorteilhaft. Ferner ginge eine dezentrale Zuordnung der Verantwortung für die Erstellung der Erhaltungsbedarfsprognose mit Fehlanreizen bei den Ländern einher, zu hohe Werte für den zukünftigen Erhaltungsbedarf auszuweisen, da die entsprechenden Finanzmittel von der zentralen Ebene bereitgestellt werden. Allerdings kann die hohe Bedeutung von Vor-Ort-Kenntnissen dennoch eine Einbindung der Länder in die Ermittlung des Erhaltungsbedarfs rechtfertigen, insbesondere wenn es um die kurzfristige Feinprognose auf Basis konkreter Erhaltungsstrategien geht. Eine solche Einbeziehung der Vor-Ort-Kenntnisse der Länder geschieht in der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung prinzipiell bereits im Rahmen der jährlich stattfindenden Bau- bzw. Finanzierungsprogrammgesprächen zwischen dem BMVBS und den Auftragsverwaltungen der Länder. Für die Ermittlung des kurzfristigen Erhaltungsbedarfs sollten jedoch im Rahmen der rechtlich zulässigen Möglichkeiten stärkere zentrale Vorgaben entwickelt werden, deren Einhaltung dann vom Bund kontrolliert werden sollte. Dabei kann zumindest im Hinblick auf die Entwicklung von unverbindlichen Standards eine gewisse Kooperationsbereitschaft der Länder erwartet werden, da eine allgemeine Erhöhung des Wissens im Bereich der Straßenerhaltung den Ländern auch bei der Erhaltung ihrer Landes- bzw. Staatsstraßen zugutekäme.

Generell sollte im Hinblick auf die Ermittlung des Finanzmittelbedarfs bei der Erhaltung und die Ableitung von Erhaltungsstrategien eine Erhöhung des wissenschaftlichen Know-how angestrebt

werden. Derzeit besteht diesbezüglich vor dem Hintergrund der Vielzahl von Einflussfaktoren auf den Straßenzustand noch erhebliches methodisches Verbesserungspotenzial.¹²³ Durch eine Erhöhung des Wissensstands könnte zum einen die Güte der Erhaltungsbedarfsprognose verbessert werden. Zum anderen erleichterte dies die Etablierung zweckmäßiger Standards und die Kontrolle ihrer Einhaltung. Zwar herrscht angesichts der relativ hohen Komplexität der zu untersuchenden Fragestellungen eine gewisse Unklarheit, inwieweit durch entsprechende Forschungsanstrengungen kurz- bzw. mittelfristig signifikante Verbesserungen des erforderlichen wissenschaftlichen Know-how erzielt werden können. Dennoch erscheint diesbezüglich zumindest eine Weiterentwicklung erreichbar, die vor allem mittel- bis langfristig zu einer verbesserten Prognostizierbarkeit der (Rest-)Lebensdauer von Straßen und damit des Erhaltungsbedarfs beitragen könnte.

FÄLLUNG DER BEREITSTELLUNGS- UND FINANZIERUNGSENTSCHEIDUNG

Im Hinblick auf die Fällung der Entscheidung über die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel für die Erhaltung bestehen bei der Politik aufgrund ihrer grundsätzlichen Kurzfristorientierung Fehlanreize, zu geringe Finanzmittel für den Bereich der Erhaltung bereitzustellen, da sich die negativen Folgen einer suboptimalen Erhaltungsstrategie in der Regel erst mittel- bzw. langfristig bemerkbar machen.¹²⁴ Vor dem Hintergrund dieser Anreizkonstellation kann daher eine politische Selbstbindung auch im Bereich der Erhaltung eine sinnvolle Maßnahme darstellen.

Dementsprechend kann es gegebenenfalls vorteilhaft sein, die grundsätzliche Entscheidung über die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Erhaltung nicht im Rahmen der jährlichen Haushaltsverabschiedung zu fällen. Lediglich wenn ein breiter informeller Konsens über die Notwendigkeit einer diesbezüglich adäquaten Finanzmittelbereitstellung besteht, was sich in entsprechenden Haushaltsansätzen für die Erhaltung widerspiegelt, könnte erwogen werden, die Entscheidung über die Höhe der Erhaltungsmittel im jährlichen Haushaltsverfahren zu belassen. In der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung scheint ein solcher Konsens grundsätzlich gegeben zu sein, da die Legislative im Bereich der Erhaltung die Budgetansätze des von der Exekutive vorbereiteten Haushaltsentwurfs in der Regel nicht signifikant verändert. Demzufolge bestünde zumindest aus diesem Grund keine dringende Notwendigkeit die Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung im Bereich der Erhaltung aus dem jährlichen Budgetprozess herauszulösen. Sofern jedoch Tendenzen bestehen, die Haushaltsansätze für die Erhaltung auf ein (deutlich) zu geringes Niveau zu vermindern, sollte vor dem Hintergrund der hohen Folgekosten ineffizienter Erhaltungsstrategien eine formelle politische Selbstbindung in Form eines Locking-in oder einer Delegation in Betracht gezogen werden.

Ein generelles Problem bei der Festsetzung des adäquaten Finanzmittelniveaus stellt wie auch schon bei der Vorbereitung der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung das mangelhafte wissenschaftliche Know-how über die Vorteilhaftigkeit alternativer Erhaltungsstrategien bzw. Prognostizierbarkeit des Erhaltungsbedarfs dar. Doch selbst bei einer zuverlässigeren Ermittlung des

¹²³ Vgl. BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 24 ff.).

¹²⁴ Vgl. OSTROM / SCHROEDER / WYNNE (1993, S. 28 f.).

diesbezüglichen Erwartungswerts infolge einer Verbesserung des wissenschaftlichen Know-how können die tatsächlich vorliegenden Ausprägungen der Zustandskonstellation letztendlich einen Finanzmitteleinsatz erfordern, der von den ursprünglichen Planungen abweicht. Diese Aspekte gewinnen bei einer formellen politischen Selbstbindung, bei der die Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidung für einen mehrjährigen Zeitraum gefällt und / oder aus dem Haushalt herausgelöst wird, zusätzlich an Bedeutung. In diesem Fall könnte die Politik nicht auf neu gewonnene Erkenntnisse reagieren bzw. eine Modifikation oder sogar Rücknahme der entsprechenden Selbstbindung ginge mit hohen Transaktionskosten einher. Wenn die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit einer formellen politischen Selbstbindung gegeben sein sollte, sollte diese demnach kein zu starkes Ausmaß aufweisen.

Darüber hinaus sollten die Wissensdefizite sowie Unsicherheiten bei der Prognose des Erhaltungsbedarfs bzw. Ableitung von kosteneffizienten Erhaltungsstrategien dazu führen, dass die Budgetansätze bzw. vorgesehenen Finanzmittel für die Erhaltung den erwarteten Finanzmittelbedarf tendenziell etwas übersteigen. Denn die negativen Konsequenzen einer Finanzmittelbereitstellung, die sich ex post als zu gering herausstellt, können aufgrund der hohen Folgekosten ineffizienter Erhaltungsstrategien durchaus bedeutsam sein. Sofern eingeplante Erhaltungsmittel tatsächlich nicht abgerufen werden müssen, können diese gegebenenfalls immer noch für andere Ausgabenzwecke verwendet werden. Dementsprechend sollten Umwidmungen von Erhaltungsmitteln, wie es in der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen geschieht, in einem begrenzten Ausmaß durchaus möglich sein. Allerdings sollten solche Umwidmungen lediglich auf Basis nachvollziehbarer Analysen der aktuellen Zustandsentwicklung stattfinden dürfen, die eine entsprechende Anpassung der Erhaltungsstrategie rechtfertigen. Damit der Bund etwaige Umwidmungsgesuche der Länder adäquat prüfen kann, muss er jedoch über die hierfür notwendigen Ressourcen verfügen, was gegebenenfalls einen entsprechenden Aufbau erfordert.

UMSETZUNG DER BEREITSTELLUNGSENTSCHEIDUNG

Die Umsetzung der Bereitstellungsentscheidungen im Bereich der Erhaltung durch die Länder ist wiederum durch das Konstrukt der Auftragsverwaltung vorgegeben. Mit dieser dezentralen Aufgabenzuordnung werden Elemente der Bereitstellungsentscheidung de facto auf die Länder übertragen, da diese innerhalb des zur Verfügung stehenden Budgetrahmens die Finanzmittel auf konkrete Erhaltungsmaßnahmen verteilen. Allerdings muss die Wahrnehmung dieser und weiterer Aufgaben, die mit der Produktionsverantwortung in Verbindung stehen, durch die Länder angesichts der Bedeutung von Vor-Ort-Kenntnissen bei der Durchführung der Erhaltung nicht zwangsläufig nachteilhaft sein. Ferner können durch eine Übertragung der Produktionsverantwortung an die Länder Synergien mit der Erhaltung von Landes- bzw. Staatsstraßen genutzt werden.

Allerdings bleiben potenzielle Economies of Scale, die auf Bundesebene realisiert werden könnten, bei der Durchführung der Erhaltung auf Landesebene ungenutzt. Darüber hinaus können etwaige Ineffizienzen bzw. Anreizdefizite bei der Produktion, welche sich aus den Prinzipal-Agent-Beziehungen innerhalb der Länder ergeben, ein relevantes Problem dieser Kompetenzzuordnung darstellen. Unter der plausiblen Nebenbedingung eines Fortbestands der Auftragsverwaltung sind die

diesbezüglichen Einwirkungsmöglichkeiten des BMVBS jedoch begrenzt, da der Ansprechpartner des Bundes stets die oberste Straßenbaubehörde des Landes ist.

Vor diesem Hintergrund kann der Bund bestehenden Anreizdefiziten auch nicht durch eine Erhöhung der Anreizintensität entgegenwirken. Zum einen sind in der Beziehung zwischen Bund und Land bereits relativ hohe Anreize zu einer kosteneffizienten Erhaltung etabliert, da die Erhaltungsmittel auf Basis der Ergebnisse der Erhaltungsbedarfsprognose nach einem ex ante definierten Verteilungsschlüssel pauschal zugewiesen werden. Zum anderen bestehen insbesondere aufgrund der bereits erwähnten Defizite beim wissenschaftlichen Know-how ohnehin erhebliche Probleme im Hinblick auf die Mess- und Bewertbarkeit des Substanzzustands von Straßen, was generell die Möglichkeiten zur erfolgreichen Implementierung von harten Anreizregimen einschränkt.

Dementsprechend erscheint es zumindest zweifelhaft, inwieweit bei einer weiteren Erhöhung der Anreizintensität in den Bund-Länder-Beziehungen der Bund als Träger der Straßenbaulast überhaupt glaubhaft machen könnte, dass er die höheren Folgekosten ineffizienter Erhaltungsstrategien, deren Ursachen in der Vergangenheit liegen, nicht übernehme. In Anbetracht der Mess- und Bewertbarkeitsprobleme im Hinblick auf den Substanzzustand kann sogar hinterfragt werden, ob das bereits vorhandene Anreizsystem überhaupt zielführend ist. Denn bei Vorliegen einer unzureichenden Messbarkeit ist die Etablierung von harten Anreizregimen grundsätzlich mit Problemen behaftet. Demzufolge kann und sollte der Bund vielmehr in erster Linie die Intensität von Kontrollen erhöhen, um die Bedeutung von Ineffizienzen bei der Durchführung der Erhaltung zu begrenzen.

5.2.2 Betrieb

Die Höhe des Finanzmittelbedarfs für den Betrieb kann auf zentraler Ebene relativ unkompliziert auf Basis der bereitgestellten Finanzmittel in der Vergangenheit ermittelt werden. Obgleich es zwischen einzelnen Jahren durchaus Unterschiede hinsichtlich der benötigten Finanzmittelhöhe gibt, was insbesondere auf die witterungsabhängigen Ausgaben für den Winterdienst zurückgeführt werden kann, ist bei einer mittelfristigen Betrachtung der Finanzmittelbedarf relativ gut abschätzbar. Schwankungen des jahresspezifischen Finanzmittelbedarfs können bei institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung, die weiterhin der Jährlichkeit des Haushalts unterliegen, durch die Umwidmung von Haushaltsmitteln aufgefangen werden.

Dass die Produktionsverantwortung im Rahmen der als gegeben angenommenen Auftragsverwaltung bei den Ländern liegt, erlaubt beim Betriebsdienst in besonderem Maße die Ausschöpfung von Synergieeffekten.¹²⁵ In vielen Straßenmeistereien ist der Betriebsdienst von Bundes- sowie Landes- bzw. Staatsstraßen zusammengefasst und zum Teil wird sogar der Betrieb von Kreisstraßen sowie Bundesautobahnen in solche Mischmeistereien integriert. Andererseits werden potenzielle Economies of Scale, die auf Bundesebene realisiert werden könnten, bei einer Durchführung des Betriebsdienstes durch die Länder nicht genutzt. Dieser Aspekt dürfte vor allem im Bereich der Autobahnen relevant sein, da die Synergieeffekte mit dem Betriebsdienst der Straßen des nachgeordneten Netzes

¹²⁵ Vgl. HUBER (2007, S. 11).

aufgrund der spezifischen Anforderungen an den Betrieb von Autobahnen am geringsten sein dürften. Zwar dürfte die mindestoptimale Betriebsgröße einer Autobahnmeisterei in der Regel deutlich geringer sein als die Länge des Autobahnnetzes, für das die einzelnen Bundesländer die jeweilige Produktionsverantwortung innehaben.¹²⁶ Allerdings könnte durch eine zentrale Aufgabendurchführung neben der Generierung von Skaleneffekten, beispielsweise im Verwaltungsbereich oder beim wissenschaftlichen Know-how, unter anderem der Zuschnitt der Zuständigkeitsbereiche von Autobahnmeistereien optimiert werden, da etwaige Schnittstellenprobleme an den Landesgrenzen wegfielen.

Ein weiterer Nachteil der Durchführung des Betriebsdienstes durch die Länder besteht analog zur Erhaltung in den Ineffizienzen, die sich insbesondere aus Prinzipal-Agent-Problemen innerhalb der Länder ergeben dürften und auf die der Bund aufgrund der Systematik der Auftragsverwaltung nur begrenzt einwirken kann. Zwar ist im Vergleich zum Bereich der Erhaltung die Implementierung von Anreizen relativ gut möglich, da beim Betriebsdienst die Mess- und Bewertbarkeitsprobleme bezüglich der Substanz von Straßen nicht weiter relevant sind. Allerdings sind in den Bund-Länder-Beziehungen auch beim Betriebsdienst durch die pauschale Finanzmittelzuweisung bereits hohe Anreize etabliert. Es könnte lediglich erwogen werden, dieses Verfahren der Anreizsetzung zu verfeinern, indem der Bund in stärkerem Maße Effizienzvergleiche zwischen den Ländern durchführt. Unabhängig davon, ob diese Resultate bei der Finanzmittelverteilung letztendlich berücksichtigt werden, könnte dies vor allem die dezentrale Steuerung innerhalb der Länder unterstützen. Allerdings könnte für die Durchführung von aussagekräftigen Effizienzanalysen bzw. Benchmarking-Verfahren zunächst eine stärkere Standardisierung vonnöten sein. Einer solchen Implementierung von zentralen Vorgaben könnten jedoch wiederum die Regelungen des Art. 104a GG entgegenstehen. Insofern könnte auch beim Betriebsdienst ein Haupthandlungsfeld des Bundes darin bestehen, die Intensität von Kontrollen zu erhöhen.

5.3 Wissensmanagement

Die wertschöpfungsstufenübergreifende Aufgabe des Wissensmanagements sollte auf zentraler Ebene durchgeführt werden. Durch die zentrale Bereitstellung von Wissen können sowohl die Transformations- und Transaktionskosten während des Bereitstellungsprozesses als auch die Produktions- und Transaktionskosten bei der letztendlichen Produktion reduziert werden. In diesem Zusammenhang sollte der Bund unter anderem Methoden weiterentwickeln (z. B. beim Verfahren der Zustandsbewertung bzw. Erhaltungsbedarfsprognose), Daten auswerten sowie Standards entwickeln.

Um entsprechendes Wissen in Form von Daten, Informationen und Know-how zentral bereitstellen zu können, ist der Bund jedoch teilweise auf die Zusammenarbeit mit den Ländern angewiesen, die im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Produktion sowie einzelne Transformationsaufgaben im Vorfeld der Bereitstellungsentscheidung zuständig sind. Die Einbeziehung des Wissens der Länder

¹²⁶ Das Netz der Bundesautobahnen mit einer Länge von 12.718 km (Stand: Januar 2009) wurde Ende 2009 von 185 Autobahnmeistereien betreut, was eine durchschnittliche Streckenlänge von ca. 68,7 km pro Autobahnmeisterei ergibt; vgl. BMVBS (2010a, S. 202 f.).

dürfte zu einer deutlich höheren Qualität des zentral bereitgestellten Wissens führen. Da die Länder von dem generierten Wissen profitierten, könnte auf den ersten Blick durchaus ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Länder erwartet werden.

Allerdings ist in diesem Kontext eine problematische Doppelrolle des BMVBS zu konstatieren: Durch die Weitergabe von Daten und Informationen an das BMVBS reduzierte sich der Informationsvorteil der Länder bei der Durchführung von Aufgaben im System der Auftragsverwaltung. Gleichzeitig erleichterte dies etwaige Kontrollaktivitäten des BMVBS, so dass die Spielräume der Länder für strategisches Verhalten abnahmen. Dementsprechend wird die Kooperationsbereitschaft der Länder durch die gleichzeitige Wahrnehmung von Wissensmanagement- und Prüf- bzw. Kontrollaufgaben durch das BMVBS gemindert, was einem effizienten Wissensmanagement im Wege steht.

Um trotz dieses Dilemmas ein besser funktionierendes Wissensmanagement zu etablieren, sollten verschiedene Maßnahmen ergriffen bzw. zumindest geprüft werden. Zunächst könnte erwogen werden, dass der Bund für die Durchführung von Verwaltungsaufgaben und speziell für die Zusammenarbeit beim Wissensmanagement zusätzliche Finanzmittel bereitstellt und sich auf diese Weise die Unterstützung der Länder sichert. Allerdings sind bei der Umsetzung eines solchen Ansatzes je nach Ausgestaltung der konkreten Maßnahme gegebenenfalls wiederum die rechtlichen Restriktionen der Auftragsverwaltung zu beachten.

Ferner könnte versucht werden, eine weitgehende Separierung von Aufgaben des Wissensmanagements und der Kontrolle zu etablieren, um die Kooperationsbereitschaft der Länder beim Wissensmanagement zu erhöhen. Allerdings dürfte eine solche Trennung innerhalb des BMVBS nur begrenzt glaubhaft umsetzbar sein. Vor dem Hintergrund der Doppelrolle des BMVBS, die neben etwaigen Ressourcenrestriktionen einer adäquaten Kontrolle der Länder durch das BMVBS entgegensteht, erscheint es durchaus plausibel, dass derzeit der Bundesrechnungshof durch seine Prüftätigkeiten de facto vielfach Kontrollaufgaben ausübt, die de jure eigentlich der Fachaufsicht des BMVBS zufallen.¹²⁷ Insofern könnte sogar erwogen werden, die kontrollierende Rolle des Bundesrechnungshofs explizit zu stärken, indem diesem auch die für die adäquate Durchführung von Kontrolltätigkeiten notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Zwar führen Rechnungshöfe grundsätzlich lediglich ex post Kontrollen durch und verfügen über keine Entscheidungsgewalt, was aus übergeordneten Gründen zur Wahrung ihrer externen Kontrollfunktion auch gerechtfertigt sein dürfte.¹²⁸ Allerdings dürfte der Rechnungshof durch den Aufbau einer entsprechenden Reputation dennoch ein Kontrollregime installieren können, das im Endeffekt sogar effektiver sein kann als die Aufsicht durch das BMVBS, das gleichzeitig auch immer auf die Zusammenarbeit mit den Auftragsverwaltungen der Länder angewiesen ist.

Unabhängig von der Güte der Kooperation mit den Ländern verlangt ein funktionierendes Wissensmanagement darüber hinaus stets ausreichende personelle Kapazitäten und die Vorhaltung des entsprechenden Know-how beim BMVBS.

¹²⁷ Vgl. RINKE (2002, S. 25 f.).

¹²⁸ Vgl. BLANKART (2008, S. 484 f.).

6 Ansatzpunkte für Reformen und modellübergreifende Reformvorschläge

In diesem und dem nächsten Kapitel werden auf Basis der im vorherigen Kapitel vorgenommenen Aufgabenanalyse, die der Abschätzung des Verbesserungspotenzials im Vergleich zum derzeitigen System der Fernstraßenfinanzierung diente, konkrete Reformoptionen für die institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen sowohl aus ökonomischer als auch juristischer Sicht diskutiert. Zu diesem Zwecke werden in diesem Kapitel zunächst Ansatzpunkte für mögliche Reformen aufgezeigt sowie auf Basis der interdisziplinären Analyse modellübergreifende Reformvorschläge herausgearbeitet, die weitgehend für sämtliche institutionelle Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen gälten. Die Analyse von konkreten institutionellen Lösungen erfolgt dann in Kapitel 7. Sofern dort bei einzelnen institutionellen Lösungen bzw. Ausgestaltungsvarianten von den in diesem Kapitel herausgearbeiteten modellübergreifenden Reformvorschlägen abgewichen wird, wird darauf an den entsprechenden Stellen explizit hingewiesen.

6.1 Priorisierung von Ausgabenbereichen durch politische Selbstbindung

AUSGABENBEREICHE DER POLITISCHEN SELBSTBINDUNG

Gemäß den Ergebnissen der Aufgabenanalyse sollte für bestimmte Ausgabenbereiche eine verstärkte politische Selbstbindung erwogen werden, was mit der Etablierung einer gewissen Hierarchie bei Ausgabenbereichen einherginge. Dabei wäre im Bereich von Kapazitätserweiterungsinvestitionen eine verstärkte politische Selbstbindung insbesondere zugunsten von Ausbauprojekten bei den Bundesautobahnen vorteilhaft. Darüber hinaus weisen im Netz der Bundesfernstraßen einzelne Neubauprojekte, insbesondere Lückenschlüsse im Netz der Bundesautobahnen, sowie bestimmte Ausbauprojekte bei den Bundesstraßen eine hohe verkehrliche Priorität auf, was ebenfalls eine diesbezügliche verstärkte politische Selbstbindung rechtfertigen könnte. Allerdings sollte eine bevorzugte Einstufung dieser Maßnahmen aufgrund von Beschreib- und Messbarkeitsproblemen, die keine hinreichende Abgrenzung zu nicht-prioritären Vorhaben erlauben, möglicherweise unterbleiben. Bei den sonstigen Neu- und Ausbauprojekten ist aufgrund ihrer vergleichsweise geringen allokativen Vorteilhaftigkeit die Rationalität einer verstärkten politischen Selbstbindung ohnehin gering.

Generell könnte durch ein höheres Maß an politischer Selbstbindung bei Kapazitätserweiterungsinvestitionen, die eine hohe verkehrliche Priorität aufweisen, die Bereitstellung eines angemessenen Finanzmittelniveaus für prioritäre Projekte erreicht werden. Dadurch könnte neben einer zeitgerechten Projektrealisierung auch die Problematik der stückchenweisen Realisierung gemindert werden. Ferner könnte eine verstärkte politische Selbstbindung die Grundlage für ein effizienteres Finanzmanagement bilden.

Im Hinblick auf den Ausgabenbereich der Erhaltung ist vor dem Hintergrund der Eigenschaften dieser Aufgabe und der bei den Akteuren vorliegenden Anreizkonstellationen ebenfalls eine Rationalität für eine diesbezügliche politische Selbstbindung gegeben. Denn die Konsequenzen einer suboptimalen

Erhaltungsstrategie treten erst mittel- oder sogar langfristig zutage, was sich in Verbindung mit der grundsätzlich vorhandenen Kurzfristorientierung von Politikern als problematisch erweisen kann. Allerdings sollte aufgrund der bereits erwähnten Wissensdefizite, die insbesondere das wissenschaftliche Know-how betreffen, bzw. vorhandenen Unsicherheiten bei der Prognose des Erhaltungsbedarfs eine etwaige politische Selbstbindung kein zu starkes Ausmaß aufweisen. Zwar scheint die Einstellung eines grundsätzlich ausreichenden Finanzmittelniveaus für die Erhaltung in den jährlichen Haushalt, der im Wesentlichen die derzeitige institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung bildet, prinzipiell zu funktionieren; die Ursache für Erhaltungsdefizite dürfte insbesondere in einer zu extensiven Umwidmung von Erhaltungsmitteln zugunsten von Neubaumaßnahmen liegen. Sofern jedoch ohnehin eine institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen etabliert wird, die für als prioritär eingestufte Projekte eine verstärkte politische Selbstbindung vorsieht, kann es vor dem Hintergrund der vorliegenden Anreizkonstellationen sinnvoll sein, den Ausgabenbereich der Erhaltung in die Selbstbindung zu integrieren. Dies könnte unter Umständen zu einer Minderung von bestehenden Defiziten bei der Erhaltung beitragen.

Beim Betriebsdienst besteht grundsätzlich keine hervorgehobene Notwendigkeit einer verstärkten politischen Selbstbindung. Allerdings könnte der Ausgabenbereich des Betriebs ebenfalls in eine politische Selbstbindung eingebettet werden, wenn ohnehin eine entsprechende institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung implementiert wird. Der Finanzmittelbedarf kann trotz jährlicher Schwankungen, die insbesondere auf die variierende Intensität des Winterdienstes zurückgeführt werden können, zumindest mittelfristig relativ gut abgeschätzt werden. Im Endeffekt erscheint die Frage der Integration des Betriebsdienstes in eine verstärkte politische Selbstbindung zumindest vordergründig jedoch nicht von entscheidender Bedeutung für die Vorteilhaftigkeit alternativer institutioneller Lösungen zu sein.

Vor dem Hintergrund der Eignung der verschiedenen Ausgabenbereiche für eine politische Selbstbindung wird im Folgenden angenommen, dass grundsätzlich die Ausbauprogramme im Netz der Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und der Betrieb des bestehenden Netzes in einer politischen Selbstbindung enthalten sein sollen. Inwieweit weitere Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit einer hohen verkehrlichen Priorität sinnvoll in eine politische Selbstbindung aufgenommen werden können, wird im Rahmen der Analyse konkreter institutioneller Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen diskutiert. Sonstige Neu- und Ausbauprogramme sollten prinzipiell nicht in eine politische Selbstbindung integriert werden, sondern aufgrund ihrer vergleichsweise geringen allokativen Vorteilhaftigkeit vielmehr in Konkurrenz zu den anderweitigen Ausgabenbereichen des Haushalts stehen.

UMSETZUNG DER POLITISCHEN SELBSTBINDUNG UND GESTALTUNGSPARAMETER

Eine politische Selbstbindung kann prinzipiell auf verschiedenen Wegen hergestellt werden. Zunächst könnte eine Delegation von Kompetenzen im Zusammenhang mit der Fällung von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen erfolgen. Von einer weitreichenden Delegation von diesbezüglichen Verantwortlichkeiten ist jedoch vor dem Hintergrund der Charakteristika der damit verbundenen Aufgaben grundsätzlich abzuraten. Die Ziele, die mit Bereitstellungs- und insbesondere Investitions-

entscheidungen verfolgt werden sollen, können nur unvollkommen kontrahiert werden und verlangen unter anderem die Fällung von Werturteilen. Ferner können die Wissensdefizite bei der Erhaltungsplanung, die eine zu starke politische Selbstbindung nachteilhaft erscheinen lassen, einer Delegation entgegenstehen. Denn eine Delegation geht in der Regel mit durchaus beachtlichen Transaktionskosten der Implementierung einher, deren Inkaufnahme bei einer Delegation für eine lediglich begrenzte Zeitdauer weniger lohnenswert sein dürfte. Obgleich diese Aspekte einer umfangreichen Delegation von Bereitstellungs- und Finanzierungs Kompetenzen entgegenstehen, bedeutet dies jedoch nicht zwangsläufig, dass die Umsetzung einer politischen Selbstbindung keinerlei Elemente einer Delegation enthalten sollte.

Neben einer Delegation stehen weitere Parameter zur Herstellung einer verstärkten politischen Selbstbindung zur Verfügung. Es könnte unter anderem für die Ausgabenbereiche, die Gegenstand einer politischen Selbstbindung sein sollen, der Geltungszeitraum von Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen variiert werden. Ferner könnte für diese Ausgabenbereiche ein bevorzugter Zugriff auf bestimmte Einnahmequellen etabliert werden, so dass diese Ausgabenbereiche nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen Ausgabenbereichen des Haushalts stehen. Wie die politische Selbstbindung im Einzelnen umgesetzt werden könnte und auf welche dieser Parameter bei der konkreten Ausgestaltung zurückgegriffen werden sollte, wird im Zuge der Analyse der einzelnen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen in Kapitel 7 diskutiert.

6.2 Reformen im System der Auftragsverwaltung

Neben einer verstärkten politischen Selbstbindung können auf Basis der Aufgabenanalyse weitere Ansatzpunkte für Reformen identifiziert werden, die modellübergreifenden Charakter besitzen. Diese Reformvorschläge betreffen Aspekte, die in sämtlichen institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen gelten, bei denen das Konstrukt der Auftragsverwaltung beibehalten wird, wovon aufgrund der als prohibitiv hoch eingestuften ex ante Transaktionskosten eines diesbezüglichen Systemwechsels grundsätzlich ausgegangen wird. Nachfolgend werden bezüglich der einzelnen Reformbereiche die ökonomische Rationalität von Reformen analysiert und deren rechtliche Umsetzbarkeit untersucht.

6.2.1 Beschneidung der Einflussmöglichkeiten der Länder bei der Investitionspriorisierung

Durch eine adäquate Ausgestaltung der Bund-Länder-Beziehungen müsste gewährleistet werden, dass die Länder den Ansatz zur verstärkten politischen Selbstbindung bei bestimmten Ausgabenbereichen nicht hintertreiben können. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die Einflussmöglichkeiten der Länder bei der Priorisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit einer hohen Fernverkehrsrelevanz, die Gegenstand einer politischen Selbstbindung sind, beschnitten werden. Hierzu gehören auch die indirekten Einflussmöglichkeiten der Länder, die über die Steuerung der Planungsgeschwindigkeiten im Rahmen der Objektplanung bestehen. Eine geeignete Gegenmaßnahme bestünde darin, dass die für prioritäre Projekte vorgesehenen Finanzmittel bei Planungsverzögerungen nicht zugunsten anderer Projekte innerhalb eines Landes verwendet werden können.

Infolgedessen besäßen die Länder keine Anreize, bei prioritären Projekten bewusste Planungsverzögerungen herbeizuführen, um stattdessen von ihnen präferierte Vorhaben realisieren zu können. Diese Maßnahmen erfordern lediglich Anpassungen bei der praktischen Tätigkeit der Verwaltung, d. h. des BMVBS, bei der Vorbereitung der Bereitstellungsentscheidungen durch Haushaltsgesetzgeber. Insofern besteht kein rechtlicher Anpassungsbedarf.

6.2.2 Entwicklung und Kontrolle der Einhaltung von Standards sowie Wissensmanagement

6.2.2.1 Ökonomische Rationalität stärkerer zentraler Vorgaben

Der Bund sollte stärkere zentrale Vorgaben entwickeln, deren Einhaltung dann auch zu kontrollieren wäre. Dadurch könnten generell die Planungs- und sonstigen Verwaltungsaktivitäten der Länder besser nachvollzogen werden. Es könnte unter anderem inadäquaten Kostenschätzungen, die Bereitstellungsentscheidungen verzerren können, sowie überbewerteten Planungen der Länder in der Phase der Objektplanung begegnet werden. Ferner trüge ein höheres Maß an Standardisierung zu einer besseren Nachvollziehbarkeit von Erhaltungsplanungen der Länder bei. Darüber hinaus könnte ein höherer Standardisierungsgrad der Identifikation von etwaigen weiteren Ineffizienzen bei der Produktion dienen. Einer Implementierung von stärkeren zentralen Vorgaben stehen jedoch teilweise die Restriktionen der Auftragsverwaltung entgegen, was in der folgenden rechtlichen Analyse näher beleuchtet wird.

6.2.2.2 Steuerung durch Standards und Vorgaben zur Auftragsverwaltung (Art. 85, 90 GG)

6.2.2.2.1 Auftragsverwaltung aus Art. 90 GG und Art. 85 GG als juristische Bewertungsparameter

Art. 90 Abs. 2 GG räumt den Ländern die Befugnis zur Verwaltung der Bundesfernstraßen ein¹²⁹, unterwirft jene jedoch – wie bereits im Rahmen von Kapitel 3 im Überblick dargestellt – einer Bundesauftragsverwaltung. Die Bundesauftragsverwaltung ist näher in Art. 85 GG ausgestaltet. In ihrem Rahmen stehen dem Bund weit reichende Ingerenzbefugnisse zu.¹³⁰ Nach Art. 85 Abs. 2 GG hat die Bundesregierung zunächst das Recht, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen.¹³¹ In der Praxis hat sich dieses Instrument für die Fernstraßenverwaltung angesichts seiner Schwerfälligkeit allerdings als nicht praktikabel erwiesen. So verzögern und erschweren die Zuständigkeit der Bundesregierung als Kollegialorgan einerseits (und eben nicht bloß des BMVBS) sowie das Zustimmungserfordernis seitens des Bundesrates andererseits das Verfahren erheblich. Daher wurde lediglich in der Anfangszeit der Bundesfernstraßenverwaltung in den 1950er Jahren in zwei Fällen auf das Instrument der Verwaltungsvorschriften zurückgegriffen.¹³² Ein Abweichen dieser zum effektiven Schutz der Länderverwaltungen vorgegebenen Verfahrenshür-

¹²⁹ SACHS (2009, Art. 90 Rn. 16 ff.).

¹³⁰ Vgl. hierzu SOMMERMANN (2001, S. 1549 ff.).

¹³¹ Vgl. hierzu LERCHE (2010, Art. 85 Rn. 35 ff.).

¹³² HUBER (2007, S. 14), POXLEITNER/GEYER (2002, S. 27).

den ist in beiden Fällen ausgeschlossen. So kann weder dem BMVBS die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften übertragen werden, noch ist ein Verzicht auf das Zustimmungserfordernis zulässig.¹³³

Art. 85 Abs. 3 GG räumt dem Bund jedoch darüber hinaus eine Weisungsbefugnis ein, die der Wahrnehmung der Sachkompetenz des Bundes dient.¹³⁴ Die Ausübung dieser Weisungsbefugnis obliegt der zuständigen obersten Bundesbehörde (also vorliegend dem BMVBS) und kann nicht auf andere Stellen übertragen werden.¹³⁵ Damit ist an sich ein wirksames Instrument vorhanden, das zumindest in Einzelfällen eine entsprechende Intervention des Bundes ermöglicht. Allerdings wird unter Hinweis auf die bislang strenge Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Verwaltungsvorschriften der Spielraum, über den das BMVBS mit Blick auf allgemeine Weisungen verfügt, eingeengt. So geht ein Teil der Literatur davon aus, dass allgemeine Weisungen grundsätzlich unzulässig sind, da diese einer Umgehung der engen Vorgaben aus Art. 85 Abs. 2 GG gleich kämen.¹³⁶ Zum Teil werden in der Literatur allgemeine Weisungen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unter Hinweis auf den Umkehrschluss aus Art. 84 Abs. 5 S. 1 GG, der die Weisungsbefugnis für den landeseigenen Vollzug von Bundesgesetzen explizit auf Einzelweisungen beschränkt, jedoch auch für zulässig erachtet.¹³⁷ Verfassungsgerichtlich geklärt ist diese Frage noch nicht. Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls sämtliche Weisungen, die nicht mehr als Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG eingestuft werden können, da sie eine abstrakt-generelle Regelung darstellen, verfassungsrechtlich problematisch.¹³⁸ Ein entsprechender Bezug auf einen konkreten Sachverhalt bleibt danach erforderlich. Mit Blick auf die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lassen sich jedoch auch Anhaltspunkte dafür finden, dass eine Regelung für eine Vielzahl von Fällen möglich ist.¹³⁹ So spricht das Bundesverfassungsgericht in seiner aktuellen Entscheidung zum Luftverkehrsgesetz von einer „umfassenden Weisungskompetenz“ des Bundes im Rahmen der Auftragsverwaltung und davon, dass die Sachkompetenz der Länder unter dem Vorbehalt steht, dass der Bund keine Weisung erteilt. So sei die Kompetenz zum Erlass von Verwaltungsvorschriften eine über das Weisungsrecht hinausgehende Befugnis, mit welcher der Bund unmittelbar selbst verwaltend tätig wird. Einen Rückschluss von Regelungen zu Verwaltungsvorschriften auf Verfahrensvorschriften lehnt das Gericht daher ab¹⁴⁰, so dass auch entsprechende Rückschlüsse von Verwaltungsvorschriften auf Weisungen fraglich sind. Daher spricht Vieles dafür, dass jedenfalls konkret-generelle Weisungen als zulässig anzusehen sind. So wird auch eine bestimmte vorgegebene Gesetzesauslegung bzw. -anwendung für alle vergleichbaren Sachverhalte

¹³³ BVerfGE 100, 249 (261) mit ausdrücklicher Aufgabe der zuvor in einem obiter dictum vertretenen Gegenauffassung in BVerfGE 26, 338 (399); dazu DITTMANN (2009, Art. 85 Rn. 13 m.w.N.).

¹³⁴ Vgl. DITTMANN (2009, Art. 85 Rn. 19).

¹³⁵ LERCHE (2010, Art. 85 Rn. 59).

¹³⁶ Siehe etwa LERCHE (2010, Art. 80 Rn. 50); TRUTE (2010, Art. 85 Rn. 23).

¹³⁷ BLÜMEL (1968, S. 213 ff.), DITTMANN (2009, Art. 85 Rn. 20), KRÄMER (1999, Kap. 2 Rn. 30.4), KASTNER (1998, § 22 Rn. 4 f.).

¹³⁸ So SOMMERMANN (2002, S. 15 m.w.N.).

¹³⁹ So im Ergebnis DITTMANN (2009, Art. 85 Rn. 20).

¹⁴⁰ BVerfG, 2 BvG 8/07, Beschluss vom 4.5.2010 - juris, Rn. 135 f. – Luftverkehrsgesetz.

einheitlich anzuwenden sein.¹⁴¹

Vor diesem problematischen verfassungsrechtlichen Hintergrund hat sich in der Verwaltungspraxis bislang lediglich das Instrument der „Allgemeinen Rundschreiben“ (ARS) des zuständigen Bundesverkehrsministeriums herausgebildet.¹⁴² Diese haben allerdings einen lediglich empfehlenden und keinen rechtlich bindenden Charakter. Sie werden im Vorfeld mit den Ländern eingehend erörtert, um einen entsprechenden Konsens zu erzielen. Da das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich einer derartig konsentierten Vorgehensweise zwischen Bund und Ländern nicht entgegen getreten ist, kann sie als verfassungsrechtlich unbedenklich angesehen werden.¹⁴³ Damit bleibt es aber bei einer den Verwaltungsvorschriften vergleichbaren Schwerfälligkeit, da auch hier ein entsprechender Konsens erforderlich ist. Hinzu kommt noch die schwache Bindungsstärke einer bloßen Selbstverpflichtung.

Ergänzend sieht Art. 85 Abs. 1 GG im Ausnahmefall die Möglichkeit für den Bundesgesetzgeber vor, Behörden selbst – und eben nicht auf Landesebene durch die Länder – einzurichten. Auch insoweit ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Dabei ergeben sich im Übrigen spezifische Besonderheiten aus der Sachmaterie. So verfügt der Bund im Bereich der Verwaltung der Bundesfernstraßen zwar über die Sachkompetenz. Die Wahrnehmungskompetenz liegt jedoch bei den Ländern.¹⁴⁴ Das bezieht sich insbesondere auf die bauplanungsrechtlichen Maßnahmen mit Außenwirkung wie die Planfeststellung des Straßenbauvorhabens nach § 17 FStrG. Dies bezeichnet man als geteilte Straßenbaulast, die als externe Straßenbaulast der Länder und als interne des Bundes verstanden wird.¹⁴⁵ Neben den bereits aufgezeigten Steuerungsmöglichkeiten der Weisung und des Erlasses von Verwaltungsvorschriften ist bei der Bundesfernstraßenverwaltung im Übrigen v.a. die Steuerung im Wege der Finanzierungsplanung und des Haushaltsrechts von Bedeutung.¹⁴⁶

Aus dem Zusammenspiel von Art. 90 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 3 GG lassen sich damit zwei Grenzen der Ausgestaltung entsprechender Steuerungsmodelle ableiten: Zum einen dürfen die verfassungsrechtlich vorgesehenen Ingerenzbefugnisse des Bundes nicht überschritten und so die Wahrnehmungskompetenz der Länder beeinträchtigt werden. Allgemeine Weisungen, die Verwaltungsvorschriften gleichkommen, scheiden hier angesichts der Umgehungsgefahr der ausschließlichen Verortung bei der Bundesregierung und dem Zustimmungserfordernis des Bundesrates aus. Zum anderen ist darauf zu achten, dass die Sachkompetenz des Bundes gewahrt wird. Insoweit ist zu gewährleisten, dass diese grundsätzlich von der Bundesregierung bzw. der zuständigen obersten Bundesbehörde wahrgenommen wird. Es sind insoweit die Grenzen einer Delegation von hoheitlichen Befugnissen an externe Entitäten und insbesondere an Gesellschaften des privaten Rechts zu

¹⁴¹ Schon im Urteil zum Schacht Konrad geht das BVerfG davon aus, dass die Weisung „auf eine bestimmte Gesetzesauslegung oder eine sonstige Frage der Rechtsanwendung gerichtet“ sein kann, vgl. BVerfG, 2 BvG 1/91, Beschluss vom 10.4.1991 - juris, Rn. 28 – Schacht Konrad.

¹⁴² Dazu HUBER (2007, S. 15).

¹⁴³ POXLEITNER/GEYER (2002, S. 28); a.A. BLÜMEL (1968, S. 236).

¹⁴⁴ WITTING (2008, § 3 Rn. 5).

¹⁴⁵ HARTWIG ET AL. (2009, S. 55); WITTING (2008, § 3 Rn. 5).

¹⁴⁶ HARTWIG ET AL. (2009, S. 55).

wahren. Art. 90 Abs. 3 GG gibt allerdings die Möglichkeit einer Rückverlagerung der Aufgabenerfüllung von der Länderebene auf die Bundesebene, also von einer Bundesauftragsverwaltung hin zu einer bundeseigenen Verwaltung¹⁴⁷. Dieser Antrag kann von jedem einzelnen Land bezogen auf die auf ihrem Gebiet liegenden Autobahn(teil)stücke gestellt werden, könnte aber auch kollektiv von sämtlichen Bundesländern bezogen auf das gesamte Autobahnnetz erfolgen. Umstritten ist sodann die Folgefrage, ob und in welchem Umfang nach einer Rückverlagerung auf die Bundesebene eine Organisationsprivatisierung erfolgen darf¹⁴⁸.

6.2.2.2 Konsequenzen für eine stärkere Steuerung durch Standards

Aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch ist daher der Ausbau der kooperativen und unverbindlichen Standardisierung, d.h. also die verstärkte Anwendung des Instruments der „Allgemeinen Rundschreiben“ durch das Bundesverkehrsministerium oder die einseitige Etablierung unverbindlicher Standards, die gleichwohl Grundlage der anschließenden Kontrolle mit dem subsidiären Mittel der Weisung sein können. Eine vom Bund initiierte (kooperative) Entwicklung und anschließende Bereitstellung von Software, die freiwillig eingesetzt werden kann, ist insoweit grundsätzlich zulässig. Der Rückgriff auf die Weisungsbefugnisse als Instrument der standardisierenden Vorsteuerung bewegt sich hingegen auf verfassungsrechtlich unsicherem Terrain. Praktisch besteht für deren intensiviertere Ausübung zunächst das Problem der Informationsasymmetrien. Ist dieses überwunden, könnte das zuständige Bundesverkehrsministerium allerdings dazu übergehen, anlässlich spezifisch aufgetretener Probleme konkret-generelle Weisungen zu erteilen, um diese zu beheben. Abstrakt-generelle Weisungen, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften gleichkommen, werden von der überwiegenden staatsrechtlichen Literatur hingegen als verfassungswidrig angesehen. Dabei ist bei einer konfliktorientierten Vorgehensweise auch mit einer verfassungsgerichtlichen Klärung der jeweiligen Rechtsansichten der verfassungsrechtlichen Grenzen einer entsprechenden Vorsteuerung durch den Bund zu rechnen.

Eine erwägenswerte Modifikation der Auftragsverwaltung in Art. 90 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 3 GG stößt de constitutione ferenda keineswegs auf grundsätzliche systematische Bedenken, auch wenn keine passende und typisierte diesbezügliche „Schablone“ vorliegt. So wäre es durchaus denkbar, gegebenenfalls in Reaktion auf eine negative verfassungsgerichtliche Entscheidung, die Ingerenzrechte des Bundes auszubauen bis hin zu einem Verzicht auf das Zustimmungserfordernis des Bundesrates beim Erlass von Verwaltungsvorschriften. Vor dem Hintergrund der Transaktionskosten von Verfassungsänderungen wird diese Option jedoch zunächst nicht in die weiteren Überlegungen einbezogen.

¹⁴⁷ Dazu BVerfGE 95, 1 (18) für den Fall der Planung der „Südumfahrung Stendal“ durch den Bundes(gesetzgeber), ohne allerdings auf das Erfordernis einer Antragstellung durch das Bundesland einzugehen; kritisch dazu SACHS (2009, Art. 90 Rn. 25).

¹⁴⁸ Gegen die Zulässigkeit einer Organisationsprivatisierung SACHS (2009, Art. 90 Rn. 24 m.w.N. auch zur gegenteiligen Ansicht).

6.2.2.3 Schlussfolgerungen

Auch wenn der Bund keine einvernehmliche (Weiter-)Entwicklung von verbindlichen Standards mit den Ländern erzielen kann, sollte er in jedem Fall unverbindliche Standards etablieren und auf dieser Basis seine Kontrollanstrengungen intensivieren. In diesem Zusammenhang sollte der Bund durchaus um eine konsensuale Lösung mit den Ländern bemüht sein, ohne dass dies zu einer inhaltlichen Verwässerung von Standards führt. Denn durch eine weitestmögliche kooperative Etablierung von unverbindlichen Standards können sich durchaus Normen und Bräuche entwickeln, die eine effektive Kontrolle wesentlich erleichtern.

Dabei kann zumindest in einigen Bereichen eine gewisse Kooperationsbereitschaft der Länder erwartet werden. Denn ein höherer Grad an Standardisierung stellt eine wesentliche Voraussetzung für ein effektives Wissensmanagement dar, was zu einer Erhöhung des Wissensstandes im Hinblick auf eine kosteneffiziente Produktion von Straßen bei allen Beteiligten beiträgt. Von einer allgemeinen Verbesserung des wissenschaftlichen Know-how, beispielsweise im Bereich der Erhaltungsplanung, profitierten die Länder nämlich auch bei der Produktion von Straßen, für die sie die Finanzierungsverantwortung tragen. Um die Kooperationsbereitschaft der Länder bei der Standardisierung weiter zu erhöhen, sollte eine stärkere Trennung zwischen den Aufgaben der Standardentwicklung und des Wissensmanagements einerseits sowie der Kontrolle andererseits geprüft werden. Aufgrund der diesbezüglichen Doppelrolle des BMVBS kann sich eine Intensivierung der Kontrollaktivitäten durch das BMVBS unter Umständen auch als problematisch erweisen. Ein Lösungsansatz könnte in diesem Zusammenhang in einer Stärkung der Rolle des Bundesrechnungshofs bei der Kontrolle bestehen, der de facto ohnehin schon vielfach entsprechende Kontrollfunktionen ausübt.

Generell setzen sowohl die Entwicklung von geeigneten Standards sowie die Kontrolle ihrer Einhaltung als auch das Wissensmanagement einen hinreichenden Ressourceneinsatz voraus. Insofern sollte – sofern notwendig – ein entsprechender Ausbau der Personalkapazitäten bei den zuständigen Organisationen, d. h. beim BMVBS und gegebenenfalls auch beim Bundesrechnungshof, erfolgen.

Bei der Verwirklichung der diesbezüglichen Vorschläge besteht grundsätzlich kein legislativer Handlungsbedarf. Allerdings setzt die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Auftragsverwaltung in Art. 90 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 3 GG entsprechenden administrativ verwirklichten Reformen signifikante Grenzen. Eine dadurch induzierte, gegebenenfalls erforderliche Änderung der Verfassung wäre insoweit mit erheblichen Transaktionskosten verbunden.

6.2.3 Verwaltungskostenzuordnung

6.2.3.1 Ökonomische Rationalität einer erhöhten Kostenübernahme durch den Bund

Ein weiterer Ansatzpunkt für Reformen in den Bund-Länder-Beziehungen besteht in dem derzeitigen Ansatz der Verwaltungskostenzuordnung. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere korrigiert werden, dass die Kosten für die Bauüberwachung grundsätzlich von den Ländern zu tragen sind und der Bund für die Bauaufsicht lediglich eine Pauschale in Höhe von 1 % der geplanten Baukosten gewährt. Der Bund, der die negativen Folgen einer mangelhaften Bauqualität in Form zusätzlicher

Erhaltungskosten trägt, könnte durch eine erhöhte bzw. gegebenenfalls sogar gänzliche Übernahme der Kosten für die Bauüberwachung die Anreize bei den Ländern für eine adäquate Bauüberwachung erhöhen und auf diesem Wege im Endeffekt sogar Gesamtkosteneinsparungen erzielen bzw. seine zusätzlichen Verwaltungsausgaben (über-)kompensieren.

Ebenso könnte eine Übernahme von Verwaltungskosten, die bei der Bauvorbereitung anfallen, durch den Bund zur Verbesserung der Planungstiefe beitragen, was die Wahrscheinlichkeit von kostenintensiven Nachverhandlungen während der Bauphase reduziert. Darüber hinaus könnte eine verstärkte Verwaltungskostenübernahme durch den Bund in der Phase der Objektplanung bei den Ländern die Anreize für eine hinreichende Prüfung von möglicherweise kostengünstigeren Realisierungsalternativen erhöhen. Allerdings könnte eine diesbezüglich vollständige Übernahme von Planungskosten durch den Bund wiederum Fehlanreize für zu ausgiebige Planungsaktivitäten etablieren, so dass Länder quasi auf Vorrat zu viele Projekte planen. Insofern könnte für den Bereich der Objektplanung zwar eine erhöhte, aber dennoch nur anteilige Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund erwogen werden. Beispielsweise könnte der Bund im Vergleich zum Status quo einen erhöhten fixen Pauschalbetrag für die Durchführung von Planungsaufgaben gewähren und bei später entstehenden Mehrkosten könnten die zusätzlichen Verwaltungskosten zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land geteilt werden.

Entsprechenden Modifikationen der Verwaltungskostenzuordnung könnte allerdings der im Grundgesetz verankerte Art. 104a GG im Wege stehen, was im Folgenden betrachtet wird.

6.2.3.2 Juristische Bewertung einer modifizierten Kostenzuordnung zwischen Bund und Ländern

Die vorgeschlagenen Modifikationen der Verwaltungskostenzuordnung bedürfen einer gesetzlichen Ausgestaltung, sofern eine Modifikation der Pauschalzuweisungen erfolgen soll. Diese müsste in § 6 des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs (BABG/BStrVermG)¹⁴⁹ modifiziert werden. Unabhängig davon könnten etwaige diesbezügliche Anpassungen allerdings mit der im Grundgesetz verankerten Verteilung der Finanzierungsverantwortung nach Art. 104a GG kollidieren, was im Folgenden betrachtet wird.

6.2.3.2.1 Föderale Verteilung der Finanzierungsverantwortung gem. Art. 104a Abs. 2 und 5 GG

Als spezialgesetzliche Vorgabe für die Bewertung einer modifizierten Verwaltungskostenzuordnung ist vor allem Art. 104a Abs. 2 GG relevant, der dem Bund die Finanzierungsverantwortung in Fällen der Bundesauftragsverwaltung überträgt. Damit kommt dem Bund auch die Kompetenz für die Konkretisierung der Finanzierungsmodalitäten im Rahmen vertraglicher Regelungen zu¹⁵⁰. Zugleich bedingt die Finanzierungsverantwortung, dass für sämtliche Finanzierungsmodelle gewährleistet sein

¹⁴⁹ BGBl III 911-1-5, zuletzt geändert durch Art. 3 Gesetz vom 30.8.1971, BGBl 1971 I S. 1426.

¹⁵⁰ HARTWIG ET AL. (2009, S. 66).

muss, dass der Bund etwaige Kosten trägt, auch wenn die Aufgaben an sich als Landesverwaltung im Sinne des Art. 85 GG durchgeführt werden.

Jene Kostentragungspflicht des Bundes bezieht sich jedoch nicht auf diejenigen Kosten, die im Rahmen der Verwaltung bei den Ländern anfallen. Diese müssen vielmehr nach Art. 104a Abs. 5 GG von den Ländern selbst getragen werden, da sie bei ihren jeweiligen Behörden entstehen. Das entspricht im Grunde schon Art. 104a Abs. 1 GG, da die Finanzierungslast der Aufgabenverantwortung folgt¹⁵¹. Ausnahmen davon sind nur in grundgesetzlich explizit genannten Normen zulässig. Eine solche Norm stellt Art. 104a Abs. 2 GG dar, der allerdings nur die Zweckausgaben erfasst. Das stellt Art. 104a Abs. 5 S. 1 Alt. 1 GG letztlich bloß klar¹⁵². Aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt, dass der Bund grundsätzlich keine darüber hinaus gehenden Kostenerstattungen gegenüber den Ländern vornehmen darf.¹⁵³

Damit ergibt sich die Notwendigkeit zwischen Zweckausgaben und Verwaltungsausgaben zu unterscheiden. „Zweckausgaben“ sind solche Kosten, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks selbst entstehen¹⁵⁴. „Verwaltungsausgaben“ sind dagegen diejenigen Kosten, die für die Bereitstellung des erforderlichen Verwaltungspersonals und der Verwaltungseinrichtungen zur Erfüllung der Aufgabe erforderlich sind¹⁵⁵. Dazu zählen auch die Mittel, die notwendig sind, um den entsprechenden administrativen Apparat einschließlich der Dienstgebäude, Fahrzeuge etc. aufrechtzuerhalten¹⁵⁶.

Diese Abgrenzung ist im Detail mit erheblichen Problemen behaftet. Schon die Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 104a Abs. 5 GG betont die damit verbundenen Schwierigkeiten gerade im Fernstraßenbau¹⁵⁷. So werden beispielsweise Baugrunduntersuchungen sowohl für die Bestandspflege (= Zweckausgabe) als auch für die Planung (= Verwaltungskosten) benötigt¹⁵⁸. Die Begründung zur Grundgesetzänderung verweist mit Blick auf die schwierige Zuschlüsselung der Baunebenkosten insoweit auf das nach Art. 104a Abs. 5 S. 2 GG noch zu erlassende Ausführungsgesetz¹⁵⁹. Zu einem solchen Gesetz ist es bislang allerdings noch nicht gekommen.¹⁶⁰

In der Verwaltungspraxis zum Fernstraßenbau hat sich eine pauschalisierende Regelung herausgebildet. So ersetzt der Bund nach § 6 Abs. 3 BABG/BStrVermG die den Ländern im Rahmen der Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht entstehenden zweckbezogenen Kosten im Wege einer Pauschale in Höhe von 2 (Entwurfsbearbeitung) bzw. 1 % (Bauaufsicht) der Baukosten, so dass insgesamt eine „Zweckausgabenpauschale“ in Höhe von 3 % der Baukosten erstattet wird. Durch ein

¹⁵¹ Dazu KUBE (2009, Art. 104a Rn. 5), SIEKMANN (2009, Art. 104a Rn. 2 m.w.N.).

¹⁵² HEINTZEN (2003, Art. 104a Rn. 36), SIEKMANN (2009, Art. 104a Rn. 22).

¹⁵³ PIEROTH (2011, Art. 104a Rn. 3).

¹⁵⁴ PIEROTH (2011, Art. 104a Rn. 9).

¹⁵⁵ Vgl. BT-Drs. 5/2861, Tz. 292, 301.

¹⁵⁶ HEINTZEN (2003, Art. 104a Rn. 19).

¹⁵⁷ BT-Drs. 5/2861, Tz. 302.

¹⁵⁸ Beispiel nach HUBER (2007, S. 15).

¹⁵⁹ BT-Drs. 5/2861, Tz. 302.

¹⁶⁰ HELLERMANN (2010, Art. 104a Rn. 189), SIEKMANN (2009, Art. 104a Rn. 10).

Allgemeines Rundschreiben des Bundesverkehrsministeriums an die Länder ist zudem eine detailliertere Liste der verschiedenen Verwaltungsaufgaben einschließlich ihrer Zuordnung zum Bund aufgestellt worden. Diese Aufstellung sieht eine leicht veränderte Ausgabenzuordnung zu Lasten des Bundes vor, die dann unmittelbar im Rahmen der Baukosten eingerechnet werden und den Bund mit zusätzlichen 1 bis 1,5 % der Baukosten belasten¹⁶¹. An diesem schon vorhandenen Ausgangslevel muss sich jede künftige Regelung orientieren, da durch sie der verfassungsrechtliche Spielraum für weitere Kostenübernahmen durch den Bund eingeengt ist. Dabei ist zu beachten, dass das verfassungsrechtliche Fremdfinanzierungsverbot aus Art. 104a Abs. 1 GG in beide Richtungen wirkt, also auch eine Beteiligung der Länder an den Finanzierungslasten des Bundes ausschließt¹⁶².

6.2.3.2 Konsequenzen für eine modifizierte Kostenzuordnung

Gleichwohl verbleibt aus verfassungsrechtlicher Hinsicht durchaus ein gewisser Spielraum für die Umsetzung der hier vorgeschlagenen Nejustierungen. Allerdings muss mit Blick auf Art. 104a Abs. 1, 2 und 5 GG beachtet werden, dass zum einen gewährleistet wird, dass der Ausgabenersatz insgesamt nicht zu einer Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund führt. Das heißt, es muss typisiert gezeigt werden, dass länderseitig Maßnahmen durchgeführt werden, die dem Zweckausgabenbereich zugeordnet werden können. Das dürfte bei einer Erhöhung der Übernahme von Planungskosten im Fall einer Prüfung von kostengünstigeren Realisierungsalternativen etwa über die erhöhte Abrechnung von Einzelpositionen wie Baugrunduntersuchungen darstellbar sein. Zum anderen muss abgesichert sein, dass jene Typisierung – etwa die Teilung von später entstehenden erhöhten Verwaltungskosten – tendenziell mit einer Zuordenbarkeit zu Zweckausgaben und Verwaltungskosten korrespondiert. Sofern die Nejustierung konsensual erfolgt, besteht im Übrigen ohnehin kein prozessuales Risiko.

6.2.3.3 Schlussfolgerungen

Zwar mögen in der Praxis gewisse Interpretationsspielräume hinsichtlich der Abgrenzung zwischen den vom Bund zu übernehmenden Zweckausgaben und den grundsätzlich von den Ländern zu tragenden Verwaltungsausgaben bestehen. Allerdings dürfte eine sehr weitreichende Übernahme von Verwaltungskosten durch den Bund an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen. Im Hinblick auf eine Umsetzung der aus ökonomischer Sicht empfohlenen Reformen ist zu beachten, dass im Falle eines Einvernehmens zwischen dem Bund und den Ländern bezüglich einer veränderten Kostenzuordnung kein prozessuales Risiko bestünde. Vor dem Hintergrund der grundsätzlich hohen Transaktionskosten von Verfassungsänderungen sollte eine Anpassung des Artikel 104a GG lediglich als ultima ratio erwogen werden, insbesondere im Falle einer gravierenden Modifikation der (Verwaltungs-)Kostenzuordnung, die den bestehenden rechtlich zulässigen Korridor eindeutig verlässt. Es bietet sich an, dass die Bundesebene diesbezügliche Zugeständnisse an die Länder damit verbindet, dass ein Entgegenkommen von diesen bei der Stärkung der Bundesrolle bei der

¹⁶¹ HUBER (2007, S. 15), POXLEITNER/GEYER (2002, S. 30 f.).

¹⁶² Daher zu Recht kritisch gegenüber einer Co-Finanzierung der BAB A 41 (Emslandautobahn) auf einem 40km langen Streckenabschnitt durch Bund und Land POXLEITNER/GEYER (2002, S. 32 f.).

Entwicklung und Kontrolle der Einhaltung von Standards sowie beim Wissensmanagement erfolgt. Im Übrigen kann eine Anpassung des § 6 Abs. 3 BABG/BStrVermG erfolgen.

6.2.4 Einbezug von VIFG und DEGES in Erfüllung der Aufgaben des Bundes

6.2.4.1 Ökonomische Rationalität

Es sollte geprüft werden, ob in verstärkte Steuerungs- bzw. Kontrollaktivitäten des Bundes Organisationen wie die DEGES oder VIFG sinnvoll eingebunden werden können. Eine Übertragung von Aufgaben des Bundes an die VIFG ist speziell dann in Erwägung zu ziehen, wenn die VIFG Bestandteil einer Reform im Bereich der Bundesfernstraßenfinanzierung ist, was in Kapitel 7 thematisiert wird. Ansonsten stellt sich die Frage, ob ein erhöhter Ressourceneinsatz oder organisatorische Modifikationen auf Seiten des Bundes alternativ nicht auch in öffentlicher Rechtsform (Ministerium bzw. nachgeordnete Behörde) erfolgen könnten, was an dieser Stelle jedoch nicht weiter betrachtet wird.

Im Vergleich zur VIFG verfügt die DEGES bereits über ein relativ umfangreiches Know-how infolge ihrer bisherigen Tätigkeiten bei der Planung und Realisierung von Fernstraßenprojekten im Auftrag der Länder, welche im Übrigen folgend nicht weiter betrachtet werden.¹⁶³ Diese Know-how-Basis könnte eine Grundlage für eine Übertragung von Aufgaben vom Bund an die DEGES darstellen. Allerdings weist die DEGES auch eine größere Nähe zu den Ländern auf, was sich unter anderem in der derzeitigen Struktur ihrer Eigentümerschaft widerspiegelt, so dass dort gegebenenfalls in verstärktem Maße Interessenkonflikte vorhanden sein könnten.¹⁶⁴

Sämtliche Reformüberlegungen hinsichtlich eines verstärkten Einbezugs von VIFG und/oder DEGES werden jedoch durch grundgesetzliche Regelungen beeinflusst, was folgend diskutiert wird.

6.2.4.2 Juristische Bewertung

Die Einbeziehung der VIFG in die Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Rahmen der hier erwogenen Reformvorschläge wirft keine neuartigen prinzipiellen Probleme auf. Vielmehr sind die geschilderten Grenzen v.a. der Auftragsverwaltung (dazu oben 6.2.2.2.1) aber auch der Delegationsfähigkeit der Aufgabenerfüllung innerhalb des Bundes (dazu oben 6.2.2.2.1) erst recht zu beachten, wenn eine juristische Person in die Erfüllung der Aufgaben des Bundes einbezogen wird. So dürfen Entitäten wie die VIFG und DEGES keineswegs selbst Ingerenzrechte ausüben. Sie können aber Ingerenzentscheidungen des zuständigen Ministeriums vorbereiten. Die aufgezeigten Grenzen der Standardisierung durch den Bund (dazu oben 6.2.2.2.2) greifen demnach gleichermaßen für die Einbeziehung einer juristischen Person in die Aufgabenerfüllung. Hinzu kommt dann jedoch v.a. das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung als weitere rechtliche Restriktion, wenn es darum geht, eine von Bund und Ländern gemeinsam beherrschte juristische Person im Rahmen der Aufgabenerfüllung einzusetzen. Dabei spielt die Verteilung der Anteile an jener Gesellschaft insoweit keine Rolle.

¹⁶³ Vgl. zum Aufgabenfeld der DEGES Abschnitt 3.2.2.

¹⁶⁴ Beispielsweise kann sich die Mehrheit der Länder bei der Eigentümerschaft der DEGES auf die Besetzung der Geschäftsführung bzw. deren Verhalten auswirken. Des Weiteren hängt der Aufgabenumfang der DEGES davon ab, in welchem Umfang sie von den Ländern mit der Durchführung von Projekten beauftragt wird.

6.2.4.2.1 Das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung als juristischer Bewertungsparameter für den Einsatz von Bund-Länder-Einrichtungen

Die Ausgestaltung des Bundesstaatsprinzips führt nicht nur zu den bereits aufgezeigten Grenzen einer Mischfinanzierung (vgl. 6.2.3.2). Vielmehr bedingt das verfassungsrechtliche Prinzip der getrennten Verwaltungsräume des Bundes und der Länder¹⁶⁵ das grundsätzliche Verbot der Mischverwaltung¹⁶⁶. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die Reichweite dieses Verbots im Jahr 1983 in Frage gestellt, als es den Terminus der „Mischverwaltung“ als bloß verwaltungswissenschaftlichen Begriff qualifizierte, dem kein unmittelbarer normativer verfassungsrechtlicher Wert zukomme.¹⁶⁷ Die Entscheidung verwirft jenes Verbot jedoch nicht gänzlich, sondern verlangt im Ergebnis, dass jede kooperative Aufgabenerledigung eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme darstellt.¹⁶⁸ Unklar blieb jedoch zunächst, inwieweit jene Rechtfertigung verfassungsrechtlich abgestützt sein muss.¹⁶⁹

Zuletzt hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (Job-Centern) durch die Bundesagentur für Arbeit als Bundeseinrichtung einerseits und kommunale Träger andererseits gegen das Verbot der Mischverwaltung verstößt.¹⁷⁰ Daraufhin hat der verfassungsändernde Gesetzgeber das Grundgesetz in Art. 91e GG entsprechend angepasst.¹⁷¹ In dieser Entscheidung hat das Gericht wesentliche Aspekte des Verbots der Mischverwaltung geklärt. So hat das Bundesverfassungsgericht noch einmal betont, dass das Grundgesetz von begrenzten Ausnahmen abgesehen, eine „sogenannte Mischverwaltung“ ausschließt.¹⁷²

Allerdings erkennt das Karlsruher Gericht zugleich an, dass innerhalb des durch die Art. 83 ff. GG vorgegebenen Rahmens eine Aufteilung der Verwaltung zwischen Bund und Ländern durchaus zulässig ist,¹⁷³ um so dem Erfordernis einer den staatlichen Herausforderungen angemessenen Verbindung der föderalen Verwaltungsräume gerecht zu werden.¹⁷⁴ Nicht zuletzt die Notwendigkeit einer klaren Verantwortungszuweisung verlangt aber eine den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit gerecht werdende präzise Aufgabenaufteilung.¹⁷⁵ Die sei auch aus Sicht des Bürgers indiziert, damit für diesen Zuständigkeiten und Verantwortung deutlich erkennbar sind.¹⁷⁶ Insoweit verweist das Bundesverfassungsgericht auf die nach dem Demokratieprinzip erforderliche, ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den die hoheitlichen Aufgaben

¹⁶⁵ STERN (1980, S. 832).

¹⁶⁶ Grundlegend in der Rechtsprechung BVerfGE 11, 105 (124), später etwa 41, 291 (311); grundlegend in der Literatur LOESER (1974); RONELLENFITSCH (1975); zur Mischfinanzierung WALDHOFF (2008, S. 214).

¹⁶⁷ BVerfGE 63, 1 (38); ganz grundlegend gegen ein derartiges Verbot VOLKMANN (2010, Art. 91a Rn. 7).

¹⁶⁸ BVerfGE 63, 1 (41).

¹⁶⁹ Vgl. BVerfGE 63, 1 (40); dazu SIEKMANN (2009, Art. 91a Rn. 1 m. Fn. 11).

¹⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, Az. 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04, BVerfGE 119, 331.

¹⁷¹ Vgl. BT-Drs. 17/1939, S. 1.

¹⁷² BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 153, vgl. auch BVerfGE 63, 1 (38 ff.), BVerfGE 108, 169 (182) m.w.N.

¹⁷³ Vgl. BVerfGE 63, 1 (38 ff.), BVerfG, BVerfGK 11, 189 (195 f.).

¹⁷⁴ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 154.

¹⁷⁵ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 156.

¹⁷⁶ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 157 m. Verw. auf SCHMIDT-ABMANN (2004, § 26 Rn. 79); vgl. auch ROBRA (2007, S. 188).

erfüllenden Organen und Amtswaltern.¹⁷⁷ Fehle es an einer klaren Verantwortungszuordnung, werde das vom Demokratieprinzip verlangte Legitimationsniveau verfehlt.¹⁷⁸ Dieses Anforderungsprofil verlangt im Übrigen auch, dass der Aufgabenträger seine Aufgaben „durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation“ erfüllt.¹⁷⁹ Zwar könne auch über den Einzelfall hinaus Hilfe in Anspruch genommen werden. Allerdings bedarf es dazu eines sachlichen Grundes. Zudem sei dies nur in sachlich eng umgrenzten Verwaltungsmaterien möglich.¹⁸⁰ Die leistungsverwaltungstechnische Abwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellt angesichts ihrer Bedeutung und ihres Umfangs nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine derartige eng umgrenzte Verwaltungstätigkeit dar.¹⁸¹ Weniger problematisch sind im Übrigen bloß „koordinierende und informierende Tätigkeiten“. Höher ist der Rechtfertigungsbedarf, wenn umfassende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden.¹⁸² Schon der Einsatz einer Software, die den Entscheidungsspielraum der Akteure wesentlich einengt, unterliegt einer entsprechenden Rechtfertigung.¹⁸³ Dasselbe gilt für eine verbindliche Standardisierung im Wege von Benchmarkings, einem koordinierten Controlling, abgestimmten Zielvereinbarungen etc.¹⁸⁴ und erst recht für eine gemeinsame Ausübung der Aufsicht¹⁸⁵ und eine gemeinsame Personalführung.¹⁸⁶

Eine danach erforderliche Rechtfertigung kann sich explizit aus der Verfassung ergeben. Andernfalls sind besondere Gründe erforderlich.¹⁸⁷ Diese können aus der Natur der Aufgabenerfüllung folgen, die ein gemeinsames Handeln verschiedener Akteure im gestuften föderalen Staat verlangt.¹⁸⁸ Die mangelnde politische Einigung auf eine Aufgabenallokation auf einer Stufe des föderalen Mehrebenensystems reicht als Rechtfertigungsgrund jedenfalls nicht.¹⁸⁹ Auch eine historisch gewachsene mehrgleisige Verwaltungsstruktur stellt keinen Rechtfertigungsgrund dar.¹⁹⁰

¹⁷⁷ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 158, siehe ferner BVerfGE 47, 253 (275), BVerfGE 52, 95 (130), BVerfGE 77, 1 (40), BVerfGE 83, 60 (72 f.), BVerfGE 93, 37 (66 f.).

¹⁷⁸ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 158, vgl. ferner BVerfGE 83, 60 (72 f.), BVerfGE 93, 37 (66 f.).

¹⁷⁹ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 159.

¹⁸⁰ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 160, BVerfGE 63, 1 (41).

¹⁸¹ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 170.

¹⁸² BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 163.

¹⁸³ Vgl. BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 180.

¹⁸⁴ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 184.

¹⁸⁵ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 188 ff.

¹⁸⁶ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 198 ff.

¹⁸⁷ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 166.

¹⁸⁸ Vgl. BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 173.

¹⁸⁹ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 174.

¹⁹⁰ BVerfGE 119, 331 – juris Rn. 175.

6.2.4.2.2 Rechtliche Konsequenzen für eine Stärkung der Rolle des Bundes unter Rückgriff auf die DEGES

Damit ist der verfassungsrechtliche Spielraum für eine Stärkung der Rolle des Bundes im Rahmen eines Verwaltungsverbundes mit den Ländern durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Job-Centern deutlich eingeengt worden. Danach sind wie schon im Rahmen der Vorsteuerung durch Standardisierung dargestellt „koordinierende und informierende Tätigkeiten“ unproblematisch (dazu 6.2.2.2.2). Sämtliche Steuerungsmechanismen, die den Entscheidungsspielraum der Akteure wesentlich einengen, unterliegen hingegen einer entsprechenden Rechtfertigung. Das gilt bereits für den Einsatz einer entscheidungsvorsteuernden Software und andere Mechanismen einer verbindlichen Standardisierung etwa im Wege von Benchmarkings oder einem koordinierten Controlling und erst recht für eine gemeinsame Ausübung der Aufsicht und eine gemeinsame Personalführung. Sollen der DEGES, als Bund-Länder-Einrichtung, entsprechende Steuerungsaufgaben übertragen werden, wäre eine solche Rechtfertigung erforderlich, während dies für die stärkere diesbezügliche Einbindung der VIFG als reiner Bundeseinrichtung nicht der Fall ist. Hier greifen lediglich – wie eingangs dieser Prüfung dargestellt – die oben aufgezeigten Grenzen der Auftragsverwaltung. Die für einen Einsatz der DEGES erforderliche Rechtfertigung könnte sich aus der Verfassung selbst ergeben, was jedoch vorliegend nicht der Fall ist. Also müsste die Notwendigkeit der föderalen Kooperation aus der Natur der Aufgabenerfüllung folgen. Dies dürfte für die damalige Sondersituation des zügigen Ausbaus von Verkehrsinfrastrukturen in den neuen Bundesländern zu bejahen gewesen sein, die eine stärkere Vorsteuerung und Unterstützung der noch im Aufbau befindlichen Länderverwaltungen als zwingend indiziert erscheinen ließ. Das lässt sich in dieser Form jedoch für nachfolgende Projekte in den neuen und alten Bundesländern nicht gleichermaßen anführen. Selbst für die neuen Bundesländer dürfte vor dem Hintergrund der strengen Verfassungsrechtsprechung zu Job-Centern die derartig gewachsene gemischte Verwaltungsstruktur keinen hinreichenden Rechtfertigungsgrund darstellen. Allein die Verknüpfung von Finanzierungsverantwortung des Bundes mit der Wahrnehmungsverantwortung der Länder kann jedenfalls nicht genügen, da dies nach Art. 104a Abs. 2 GG gerade typisch ist für die Auftragsverwaltung. Es bleibt also grundsätzlich bei dem Erfordernis einer getrennten Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben, sofern es nicht um bloß koordinierende und informierende Tätigkeiten geht.

Allerdings wäre die Schaffung einer Verfassungsnorm in Anlehnung an Art. 91e GG denkbar, die darüber hinausgehende Kooperationsformen ermöglicht. Insoweit ist durchaus eine – dem Art. 91e GG vergleichbare – Neuregelung zu erwägen, die neben der Regelung der Mischverwaltungsstrukturen auch die Finanzierungsfrage im Sinne der oben aufgezeigten Flexibilisierungsbedürfnisse öffnet.

6.2.4.3 Schlussfolgerungen

Ein verstärkter Einbezug der VIFG durch den Bund in Steuerungs- bzw. Kontrollaktivitäten ist grundsätzlich rechtlich umsetzbar, wobei die Ingerenzrechte des Bundes zu beachten sind. Eine Übertragung von Aufgaben des Bundes an die VIFG ist speziell dann in Erwägung zu ziehen, wenn die VIFG Bestandteil einer Reform im Bereich der Bundesfernstraßenfinanzierung ist, was in Kapitel 7 thematisiert wird.

Der Einbezug der DEGES in derartige Aufgaben des Bundes ist aus rechtlicher Sicht aufgrund der Vorgaben des Grundgesetzes nicht umsetzbar. Allerdings sprechen auch Anreizprobleme bei der im Mehrheitsbesitz der Länder befindlichen und für diese tätigen DEGES gegen eine derartige Lösung.

7 Alternative institutionelle Lösungen zur Herstellung einer politischen Selbstbindung

Die ökonomisch-juristische Analyse von konkreten institutionellen Lösungen zur Herstellung einer verstärkten politischen Selbstbindung beginnt in Abschnitt 7.1 mit der Diskussion von Reformoptionen innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens, die in Abhängigkeit ihrer Ausgestaltung mit einer Zweckbindung von bestimmten Einnahmen kombiniert werden können. In Abschnitt 7.2 wird dann die Eignung einer kreditfähigen öffentlichen Gesellschaft für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen untersucht. In Abschnitt 7.3 werden schließlich die wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen im Hinblick auf eine verstärkte politische Selbstbindung bei der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen zusammengefasst.

7.1 Politische Selbstbindung im haushaltsrechtlichen Rahmen

Im Hinblick auf eine verstärkte politische Selbstbindung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens wird im Folgenden in Abschnitt 7.1.1 zunächst ein Grundmodell zur Erreichung von überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen diskutiert. Anschließend wird in Abschnitt 7.1.2 analysiert, inwieweit eine Verbindung von überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer sinnvoll sein kann.

7.1.1 Herstellung einer Überjährigkeit: Grundmodell

7.1.1.1 Grundzüge des Modells

Ein Ansatz zur Herstellung einer verstärkten politischen Selbstbindung, die neben der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes zumindest Ausbauprojekte bei den Bundesautobahnen enthält, besteht in der Ausdehnung des Geltungszeitraums von diesbezüglichen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen. Diese würden nicht mehr jährlich mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, sondern mehr- bzw. überjährig gefällt werden. Dabei würden in dem im Folgenden betrachteten Grundmodell zur Erreichung einer Überjährigkeit die Bereitstellungsentscheidungen auch für die Ausgabenbereiche, die Gegenstand der politischen Selbstbindung sind, grundsätzlich weiterhin durch die Politik bzw. den Haushaltsgesetzgeber getroffen, was hinsichtlich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen den Empfehlungen der Aufgabenanalyse entspricht. Ebenso erfolgte die Finanzierung der Bereitstellungsentscheidungen weiterhin innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens.

Die Geltungsdauer der überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen sollte sich auf einen mittelfristigen Zeitraum von etwa vier bis acht Jahren beziehen. Im Folgenden wird von einer Laufzeit von fünf Jahren ausgegangen, da in diesem Fall eine Parallelität mit dem derzeitigen Turnus der Überprüfung des Bedarfsplans erreicht werden könnte. Allerdings könnte in Verbindung mit einer Reform der Bedarfsplanung gegebenenfalls auch ein etwas längerer Zeitraum sinnvoll sein. Um bei fünfjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen dennoch den Planungshorizont zu erweitern, könnte der Beschluss über die fünfjährige Finanzmittelfixierung zugunsten bestimmter Ausgabenbereiche unter Umständen bereits einen unverbindlichen Ausblick bezüglich des

Finanzmittelbedarfs und der -bereitstellung in der Folgeperiode enthalten. Rechtzeitig vor dem Auslaufen einer Fünfjahresperiode wäre dann auf Basis aktueller Projektbewertungen und Erhaltungsbedarfsprognosen die Finanzmittelfixierung für die anschließenden fünf Jahre vorzubereiten, die dann zu gegebener Zeit zu beschließen wäre.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung könnten die überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen zum einen gesetzlich für die Laufzeit der politischen Selbstbindung festgeschrieben werden, indem die absoluten Finanzmittelbeträge für die einzelnen Ausgabenbereiche fixiert werden. Ein solches Gesetz müsste unter anderem eine Liste enthalten, welche die durchzuführenden Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Einzelnen aufführt und die hierfür zur Verfügung stehenden Finanzmittel angibt. Alternativ könnte ein solcher Regelungsinhalt auf Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung in einem entsprechenden Vertrag niedergelegt werden, der beispielsweise in Form einer sogenannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit einer öffentlichen Gesellschaft abgeschlossen wird.

7.1.1.2 Effekte und Detailausgestaltung

VOR- UND NACHTEILE DER POLITISCHEN SELBSTBINDUNG

Die politische Selbstbindung für einen Zeitraum von etwa fünf Jahren erleichterte die angestrebte Bereitstellung eines angemessenen Finanzmittelniveaus für prioritäre (Ausbau-)Projekte sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes. Durch die Vorstrukturierung von Ausgabenbereichen, die mit der Etablierung einer gewissen Hierarchie einhergeht, dürfte im Rahmen der politischen Diskussion über die überjährige Finanzmittelbereitstellung eine Bewegung in Richtung der Bereitstellung des für die in der politischen Selbstbindung enthaltenen Ausgabenbereiche gebotenen Finanzmittelvolumens erfolgen. Es dürfte sich unter anderem eher lohnen, die (politischen) Transaktionskosten im Hinblick auf eine Annäherung des bereitgestellten Finanzmittelniveaus an den Bedarf in Kauf zu nehmen, wenn die entsprechenden Beschlüsse nicht nur für ein Jahr gefällt werden. Dabei kann sich die Anpassung des bereitgestellten Finanzmittelniveaus für die Ausgabenbereiche, die Gegenstand der politischen Selbstbindung sind, gegebenenfalls auch in einer Variation des Einnahmenniveaus ausdrücken, wenn die Höhe der Finanzmittel für die sonstigen Ausgabenbereiche des Haushalts nicht zur Disposition gestellt werden soll.¹⁹¹

Die überjährige Finanzmittelbereitstellung dürfte insbesondere zu einer verbesserten Investitionspriorisierung bzw. zeitgerechteren Realisierung von (Ausbau-)Projekten führen. Ferner kann eine Reduktion der Problematik der stückchenweisen Realisierung von Projekten erwartet werden, da die überjährige politische Selbstbindung bezüglich des Finanzvolumens die Zustimmung zur sequenziellen Realisierung ganzer Vorhaben erleichterte. Des Weiteren erlaubte die mehrjährige Finanzmittelfixierung eine verlässliche Planung von kosteneffizienten Erhaltungsstrategien, was zu einer Reduktion des Erhaltungsdefizits beitragen könnte. Darüber hinaus könnte die mehrjährige Finanzmittelfixierung die Grundlage für ein effizienteres Finanzmanagement bilden, indem Möglichkeiten zur zwischenjähr-

¹⁹¹ In diesem Zusammenhang kann es vorteilhaft sein, für die Einnahmevariation auf eine Einnahmequelle zurückzugreifen, die bei den Straßennutzern ansetzt; siehe hierzu Abschnitt 7.1.2.

lichen Finanzmittelverschiebung etabliert werden. Die genaue Umsetzung dieses Aspekts stellt letztendlich eine Frage der Haushaltstechnik bzw. -praxis dar.

Der Nachteil des Verlusts an haushalterischer Flexibilität ist bei einer fünfjährigen politischen Selbstbindung, die sich auf prioritäre Ausbauprojekte bei Autobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes bezieht, als begrenzt einzustufen, da zumindest bei einer mittelfristigen Betrachtung diese Ausgabenbereiche nicht zur Disposition stehen dürften. Prioritäre Ausbauprojekte im Netz der Bundesautobahnen dürften grundsätzlich eine so hohe allokativen Vorteilhaftigkeit aufweisen, dass deren Realisierung in der Regel auch bei einer kurzfristigen Änderung der Umweltbedingungen verfolgt werden sollte. Ebenso dürfte das angestrebte Niveau der Angebotsqualität des bestehenden Netzes mittelfristig nicht signifikant variiert werden, was eine zentrale Voraussetzung für eine fünfjährige Fixierung der Finanzmittel für die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes ist.

Zwar kann sich gemäß den Ergebnissen der Aufgabenanalyse im Bereich der Erhaltung eine zu starke politische Selbstbindung als problematisch erweisen. Allerdings kann trotz der bestehenden Wissensdefizite der diesbezügliche Finanzmittelbedarf zumindest für einen Zeitraum von fünf Jahren noch verhältnismäßig gut abgeschätzt werden. Den stets vorhandenen Restunsicherheiten, wie sich der Straßenzustand und somit der tatsächliche Erhaltungsbedarf letztendlich entwickelt und deren Relevanz durch die Disaggregation des Erhaltungsbedarfs auf Länderebene zunehmen dürfte, sollte mit einer Finanzmitteleinstellung begegnet werden, die den ex ante erwarteten Finanzmittelbedarf etwas übersteigt. Um einer zu extensiven Erhaltung vorzubeugen, sollte gleichzeitig die Möglichkeit einer begrenzten Umwidmung von Erhaltungsmitteln eingeräumt werden, wenn sich der Straßenzustand wie prognostiziert oder sogar positiver entwickelt. Allerdings sollten entsprechende Finanzmittelumwidmungen angesichts der vorhandenen Fehlanreize zur Vernachlässigung der Erhaltung lediglich auf Basis nachvollziehbarer Erhaltungsplanungen genehmigt werden. Die Überprüfung der von den Ländern in transparenter Weise vorzulegenden Erhaltungsplanungen setzt wiederum entsprechende Ressourcen im BMVBS voraus.

EINBEZIEHUNG VON NEU- UND WEITEREN AUSBAUVORHABEN IN DIE POLITISCHE SELBSTBINDUNG

Die Aufnahme weiterer Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit einer hohen verkehrlichen Priorität, bei denen es sich nicht um Ausbauprojekte im Netz der Bundesautobahnen handelt, in die politische Selbstbindung ist aufgrund der Abgrenzungsschwierigkeiten zu nicht-prioritären Vorhaben mit Problemen behaftet und kann mit erheblichen strategischen Kosten einhergehen. Es bestünde unter anderem die Gefahr, dass aufgrund der Beschreib- und Messbarkeitsprobleme auch nicht-prioritäre Vorhaben in die politische Selbstbindung gelangen, obwohl die diesbezügliche Rationalität gering ist. Ferner könnten in Anbetracht der Beschreib- und Messbarkeitsprobleme die Transaktionskosten der Einigung, welche Vorhaben außer den Ausbauprojekten bei den Autobahnen noch als prioritär eingestuft werden können, ein erhebliches Ausmaß erreichen.

Es könnte jedoch unter Umständen erwogen werden, in die erste und gegebenenfalls auch noch zweite Fünfjahresperiode neben den Ausbauprojekten bei den Bundesautobahnen die Aufnahme einzelner weiterer Kapazitätserweiterungsinvestitionen in die überjährige Finanzmittelfixierung

zuzulassen, wobei hierfür in erster Linie einzelne Lückenschlüsse im Netz der Bundesautobahnen infrage kommen dürften. Angesichts des schon weit vorangeschrittenen Netzaufbaus in Deutschland dürfte die Anzahl an Neubauvorhaben mit einer außerordentlich hohen verkehrlichen Priorität ohnehin begrenzt sein, was mit einer entsprechenden Ausnahme zur Realisierung dieser Projekte korrespondiert. Ferner wären die negativen Folgen, wenn im Zuge dessen auch einzelne eigentlich nicht-prioritäre Kapazitätserweiterungsinvestitionen berücksichtigt würden, angesichts des auf fünf Jahre beschränkten Zeithorizonts der politischen Selbstbindung überschaubar. Sollte eine Aufnahme von Kapazitätserweiterungsinvestitionen, die keine Ausbauvorhaben bei den Bundesautobahnen sind, in die erstmalige und gegebenenfalls auch zweite fünfjährige Finanzmittelfixierung möglich sein dürfen, wäre dies mit einem transparenten bzw. nachvollziehbaren Verfahren der Projekteinstufung zu verbinden. Sofern dies nicht gewährleistet werden kann, sollten angesichts der potenziellen Nachteile weitere Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit einer hohen verkehrlichen Priorität nicht in die politische Selbstbindung integriert werden.

Für weiter in der Zukunft liegende Fünfjahresperioden dürfte in Anbetracht der schon vorhandenen und weiter wachsenden Netzdichte die relative allokativen Vorteilhaftigkeit von Neubauvorhaben tendenziell weiter abnehmen. Vor diesem Hintergrund sollte zukünftig eine Aufnahme von weiteren Kapazitätserweiterungsinvestitionen, bei denen es sich nicht um Ausbauvorhaben im Netz der Bundesautobahnen handelt, in die politische Selbstbindung eher nicht mehr möglich sein. Es nähme vielmehr die Gefahr zu, dass durch eine bevorzugte Behandlung von eigentlich nicht-prioritären Kapazitätserweiterungsinvestitionen infolge der Beschreib- und Messbarkeitsprobleme die Sequenz der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen zwischen prioritären und nicht-prioritären Ausgabenbereichen verlorengelassen wird. Dementsprechend sollte sich im Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen ab einer zweiten bzw. spätestens dritten Fünfjahresperiode die politische Selbstbindung grundsätzlich auf prioritäre Ausbauvorhaben bei den Bundesautobahnen beschränken. Über etwaige sonstige prioritäre Vorhaben wäre dann gemeinsam mit den nicht-prioritären Kapazitätserweiterungsinvestitionen im jährlichen Haushaltsverfahren zu entscheiden, auch wenn dadurch im Einzelfall ein prioritäres Projekt erst verzögert realisiert wird.

UMGANG MIT PLANUNGSVERZÖGERUNGEN UND KOSTENSTEIGERUNGEN

Für die einzelnen Kapazitätserweiterungsinvestitionen, die Gegenstand einer fünfjährigen politischen Selbstbindung sind, würden gemäß dem hier diskutierten Modell einer Überjährigkeit absolute Finanzmittelbeträge ausgewiesen. In diesem Zusammenhang ist festzulegen, wie mit etwaigen Planungsverzögerungen oder Abweichungen der tatsächlichen von den geplanten Realisierungskosten umgegangen werden soll.

Bei Planungsverzögerungen, infolge derer Projekte nicht rechtzeitig innerhalb der Fünfjahresperiode baureif sind, sollten die vorgesehenen Finanzmittel nicht anderweitig verwendet werden dürfen, um etwaigen Fehlanreizen bei den Ländern zur Steuerung der Planungsgeschwindigkeit zugunsten lokal präferierter Projekte vorzubeugen. Die entsprechenden Finanzmittel sollten grundsätzlich in die folgende politische Selbstbindung übertragen werden. Andernfalls entstünden bei den Ländern sogar Anreize zu ineffizient schnellen Planungen, was sich beispielsweise in einer zu geringen Planungstiefe

niederschlagen kann. Analog sollten auch bei Verzögerungen in der Bauphase die nicht ausgeschöpften Finanzmittel grundsätzlich in die nächste politische Selbstbindung übernommen werden, damit nicht aufgrund von zeitlichen Restriktionen ein ineffizienter Bauablauf gewählt wird.

Im Hinblick auf Kostenabweichungen stellt sich die Frage, wer in den Bund-Länder-Beziehungen das Risiko der Kostenentwicklung, insbesondere von Kostenüberschreitungen, tragen sollte. Wenn der Bund dieses Risiko übernehme, hätten die jeweils im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Durchführung der Planung und des Baus zuständigen Länder einen (Fehl-)Anreiz, die Vorhaben in unnötig kostspieliger Weise umzusetzen. Andererseits sind den Möglichkeiten zur Zuordnung des Kostenrisikos an die Länder Grenzen gesetzt. Denn eine unmittelbare Übernahme von Kostensteigerungen durch die Länder dürfte unabhängig von der ökonomischen Rationalität alleine schon an rechtlichen Restriktionen scheitern, da im Rahmen der Auftragsverwaltung die Zweckausgaben generell vom Bund zu tragen sind. Demnach dürfte die wesentliche Möglichkeit zur Übertragung des Kostenrisikos an die Länder darin bestehen, Kostensteigerungen auf die sonstigen Finanzmittel für Kapazitätserweiterungsinvestitionen anzurechnen, welche den Ländern über die Länderquote zugewiesen werden. Allerdings ist in kleinen Ländern der faktische Spielraum für entsprechende Finanzmittelkürzungen bei sonstigen Projekten begrenzt. In Stadtstaaten werden die Finanzmittel ohnehin projektspezifisch außerhalb der Länderquote zugewiesen.

Unabhängig davon wäre eine ausschließliche Zuordnung des Kostenrisikos an die Länder mit weiteren Problemen behaftet. Die Fixierung der Kosten im Rahmen der Vorbereitung einer fünfjährigen Finanzmittelfixierung müsste teilweise vor dem Abschluss der Objektplanungsphase von einzelnen Projekten erfolgen. Infolge von zusätzlichen Anforderungen bzw. Umplanungen, die sich nach Aufnahme eines Projektes in die politische Selbstbindung ergeben, können jedoch unter Umständen Mehrkosten entstehen, die weder der Bund noch das Land eindeutig zu vertreten haben. Darüber hinaus können während der Bauphase Kostensteigerungen auftreten, die keiner der Parteien angelastet werden können, indem sich beispielsweise Baugrundrisiken oder Risiken höherer Gewalt, sogenannte „Force-Majeure-Risiken“, in negativer Weise realisieren.¹⁹²

In der Praxis wird nicht immer eindeutig nachvollziehbar sein, inwieweit Kostensteigerungen auf ein Fehlverhalten der Länder oder objektiv gerechtfertigte Gründe zurückzuführen sind. Vor diesem Hintergrund besteht eine zentrale Herausforderung darin, einen geeigneten Prozess zu strukturieren, in dem über die Zuordnung von etwaigen Kostensteigerungen auf Bund und Länder entschieden wird. Dabei könnte zumindest in den meisten Bundesländern eine Lösung vielfach darin bestehen, dass Kostenabweichungen bei den in der politischen Selbstbindung enthaltenen Projekten zu einem Teil dem Bund zugeordnet und zum anderen Teil von den Finanzmitteln abgezogen werden, die für das jeweilige Bundesland aufgrund der Länderquote für sonstige Projekte vorgesehen sind.

Die Frage des Kostenmanagements verdeutlicht wiederum die Rationalität von intensiveren Steuerungs- und Kontrollaktivitäten des Bundes, insbesondere wenn eine verstärkte politische

¹⁹² Vgl. für eine Systematisierung von Risiken bei Straßeninfrastrukturprojekten am Beispiel des PPP-Ansatzes BECKERS (2005, S. 47 ff.).

Selbstbindung eingeführt werden sollte. Dabei sollten entsprechende Anstrengungen nicht erst nach der Aufnahme von Projekten in eine politische Selbstbindung unternommen werden. Denn die Länder könnten Anreize besitzen, für die Einbeziehung in eine politische Selbstbindung infrage kommende Projekte zunächst eher kostengünstig erscheinen zu lassen, damit diese hohe Nutzen-Kosten-Verhältnisse aufweisen, was die Chancen einer Integration in die überjährige Finanzmittelfixierung erhöht. Die Bedeutung dieses Aspekts dürfte signifikant zunehmen, wenn neben Ausbauprojekten im Bereich von Autobahnen weitere Neu- und Ausbauprojekte in eine politische Selbstbindung aufgenommen werden können. Dies ist ein weiterer Aspekt, der gegen die Möglichkeit zur Integration von Kapazitätserweiterungsinvestitionen, bei denen es sich nicht um Ausbauprojekten im Netz der Bundesautobahnen handelt, in die politische Selbstbindung spricht.

7.1.1.3 Potenzielle Umsetzungswege

7.1.1.3.1 Ökonomische Analyse

Die Umsetzung einer fünfjährigen Finanzmittelfixierung dürfte grundsätzlich die Schaffung einer entsprechenden formellen Institution erfordern. Eine weitgehend informelle Regelung, wie es bei den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit (VDE) der Fall (gewesen) ist, dass diese Projekte bevorzugt finanziert werden, dürfte in diesem Fall nicht praktikabel sein. Die VDE stellten im Kontext der deutschen Wiedervereinigung eine Sondersituation dar, in der ein relativ breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens bestand, dass diese weitgehend zentralen Verkehrsachsen zum Aufbau der Infrastruktur in den neuen Bundesländern zügig bereitgestellt werden sollen. Als formelle Institution, in der die politische Selbstbindung in Form fünfjähriger Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen verankert wird, kann entweder auf ein Gesetz oder einen Vertrag, beispielsweise im Rahmen einer sogenannten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), zurückgegriffen werden.

7.1.1.3.1.1 Überjährige Selbstbindung über ein Gesetz

Sofern die überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen mit Hilfe eines Gesetzes festgeschrieben werden sollen, müsste das entsprechende Gesetz die absoluten Finanzmittelbeträge für die einzelnen Ausgabenbereiche der politischen Selbstbindung ausweisen. Dementsprechend sollte ein solches Gesetz neben den absoluten Finanzmittelbeträgen für die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes eine Liste enthalten, die die durchzuführenden Kapazitätserweiterungsinvestitionen im Einzelnen aufführt und die hierfür zur Verfügung stehenden Finanzmittel angibt. Diese Liste könnte dem eigentlichen Gesetz gegebenenfalls auch als Anlage beigefügt werden.

Um das Vorgehen zur Aufstellung und Verabschiedung eines Gesetzes zur überjährigen Finanzmittelfixierung explizit zu institutionalisieren, könnte ferner eine entsprechende meta-gesetzliche Regelung geschaffen werden. Eine solche meta-gesetzliche Regelung könnte unter anderem den Inhalt definieren, der in den konkreten Gesetzen zur überjährigen Finanzmittelfixierung enthalten sein muss, sowie die Notwendigkeit zur Verabschiedung eines solchen Gesetzes festschreiben. Auf diese Weise würde das Vorgehen zur Implementierung der politischen Selbstbindung in gewisser Weise vorstrukturiert, was die Transaktionskosten der Nutzung dieses Instruments reduzieren und damit eine nachhaltige Etablierung dieses Ansatzes fördern könnte.

Ein Problem einer überjährigen Fixierung der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen mit Hilfe eines Gesetzes könnte darin bestehen, dass diese theoretisch mit jedem Haushaltsgesetz wieder aufgehoben werden könnte. Sofern die überjährige politische Selbstbindung neben der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes jedoch ausschließlich prioritäre (Ausbau-)Projekte mit einer relativ hohen allokativen Vorteilhaftigkeit enthält, dürften die politischen Bestrebungen, einen solchen Beschluss wieder rückgängig zu machen, auch angesichts des zu erwartenden Widerstands von diversen Stakeholdern, äußerst gering sein.

7.1.1.3.1.2 Überjährige Selbstbindung über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)

Alternativ zu einer rein gesetzlichen Finanzmittelfixierung könnten die überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers auch in einem entsprechenden Vertrag in Form einer LuFV niedergelegt werden, die zwischen dem BMF und / oder dem BMVBS sowie einer öffentlichen Gesellschaft abgeschlossen wird.¹⁹³ Das Modell einer LuFV zur Herstellung einer überjährigen politischen Selbstbindung bezüglich der Finanzmittelbereitstellung für Verkehrsinfrastruktur ist bislang primär aus dem Eisenbahnsektor bekannt, wo der Bund, vertreten durch das BMVBS und das BMF, mit der bundeseigenen Deutschen Bahn AG und unter anderem deren für das Schienennetz zuständigen Tochtergesellschaft DB Netz AG eine LuFV abgeschlossen hat.¹⁹⁴ In dieser LuFV wird für einen mehrjährigen Zeitraum die Finanzmittelbereitstellung durch den Bund für die Erhaltung des Schienennetzes durch die DB Netz AG geregelt, wobei der Vertrag Anreizelemente enthält und damit auch der Steuerung der Leistungsdurchführung durch die DB Netz AG dienen soll.

Im Gegensatz zur gegenwärtigen LuFV für die Schieneninfrastruktur sollten in eine LuFV für die Bundesfernstraßen neben der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes gemäß den obigen Darstellungen auch ausgewählte prioritäre Kapazitätserweiterungsinvestitionen aufgenommen werden. Darüber hinaus unterscheidet sich das hier betrachtete Modell einer LuFV für die Bundesfernstraßen dahingehend von der LuFV für die Schieneninfrastruktur, dass mit ihr nicht die Etablierung von Anreizen im Hinblick auf die Produktion bzw. Umsetzung der Bereitstellungsentscheidungen verfolgt wird. Vielmehr wird primär auf das Ziel der politischen Selbstbindung bei der Finanzmittelbereitstellung abgestellt. Denn das Potenzial einer LuFV als Instrument zur Setzung von (harten) Anreizen dürfte im Fernstraßensektor aufgrund der aufgezeigten Probleme bezüglich der Messung und Bewertung des Substanzzustandes von Straßen sowie der zum Teil erheblichen Kostenunsicherheiten bei noch in der Planungsphase befindlichen Kapazitätserweiterungsinvestitionen begrenzt sein. Aus diesem Grund sind auch bei einer LuFV verstärkte Steuerungs- und Kontrollaktivitäten des Bundes gefordert.

Im Hinblick auf die institutionelle Verankerung einer LuFV stellt sich die Frage, welche Struktur die öffentliche Gesellschaft aufweisen sollte, mit der der Bund die LuFV abschließt. In diesem

¹⁹³ Vgl. zu Fragen der juristischen Umsetzbarkeit einer solchen Finanzierungsvereinbarung HERMES (2008) und KUGELE (2010).

¹⁹⁴ Vgl. hierzu MITUSCH / BECKERS (2008) und MITUSCH / BECKERS / BRECK (2008).

Zusammenhang sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen, die teilweise miteinander in Konflikt stehen. Zunächst sollte der Abschluss einer LuFV für ihren Geltungszeitraum einen möglichst hohen Grad der politischen Selbstbindung implementieren, was maßgeblich von der Höhe der Transaktionskosten im Falle einer vorzeitigen Auflösung der Vereinbarung abhängt. Diese Transaktionskosten dürften *ceteris paribus* umso höher sein, je stärker der Einfluss der Länder auf die Gesellschaft ist. Dies könnte eine Beteiligung der Länder an der Gesellschaft nahelegen, wie es z. B. bei der DEGES der Fall ist.

Andererseits sollte die Gesellschaft die Interessen des Bundes vertreten und unter Umständen sogar die verstärkten Steuerungs- und Kontrollaktivitäten des Bundes unterstützen. Dieser Aspekt dürfte für den Abschluss einer LuFV mit einer Gesellschaft sprechen, die sich mehrheitlich oder sogar vollständig in Bundeseigentum befindet, wie es z. B. bei der VIFG der Fall ist. Eine Lösung dieses Zielkonflikts könnte darin bestehen, dass die LuFV mit einer Gesellschaft abgeschlossen wird, die sich im Mehrheitseigentum des Bundes befindet, an der aber auch die Länder beteiligt sind. Insofern sollte vor der Implementierung eines LuFV-Modells gegebenenfalls erst eine entsprechende Modifikation des potenziellen Vertragspartners, d. h. der VIFG oder DEGES, erfolgen.

Dieser Aspekt verdeutlicht, dass die *ex ante* Transaktionskosten, die mit dem Design und der Implementierung sowie gegebenenfalls auch politischen Durchsetzung einer adäquat ausgestalteten LuFV verbunden sind, durchaus ein relevantes Ausmaß annehmen können. Zwar könnte eine LuFV durch die Einbindung eines weiteren Akteurs in Form der öffentlichen Gesellschaft, mit der die LuFV abgeschlossen wird, im Vergleich zu einer rein gesetzlichen überjährigen Finanzmittelfixierung unter Umständen ein etwas höheres Maß an politischer Selbstbindung etablieren. Allerdings erscheint fraglich, inwieweit der zusätzliche Grad an Selbstbindung die höheren *ex ante* Transaktionskosten einer LuFV rechtfertigt. Sollte sich dennoch für die Umsetzung einer überjährigen politischen Selbstbindung mit Hilfe einer LuFV entschieden werden, böte es sich an, analog zu einer rein gesetzlichen Finanzmittelfixierung die Vorbereitung und den Abschluss einer LuFV über eine metagesetzliche Regelung zu indizieren und auf diese Weise die politische Selbstbindung zu institutionalisieren.

7.1.1.3.2 Juristische Analyse

7.1.1.3.2.1 Haushaltsrecht als juristischer Bewertungsparameter für die Herstellung einer Überjährigkeit

Mit Blick auf das Grundmodell der Herstellung einer Überjährigkeit sind die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten. Dabei stehen die Haushaltsgrundsätze im Vordergrund. Da vorliegend eine gesetzliche Regelung angestrebt wird, kann es jedoch nur um die einschränkende Wirkung von Haushaltsgrundsätzen mit Verfassungsrang und nicht um solche etwa des Haushaltsgrundsatzgesetzes gehen, denen jener Rang nicht zukommt. Verfassungsrang weisen dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, Einheit, Wahrheit und Klarheit, Vorherigkeit, Periodizität (Jährlichkeit), Spezialität, das Bruttoprinzip, der Haushaltsausgleich, die Budgetöffentlichkeit und die

Wirtschaftlichkeit auf.¹⁹⁵ Für die Frage der Herstellung einer Überjährigkeit sind speziell die Grundsätze der Periodizität, der Einheit und der Vollständigkeit von Belang.

PERIODIZITÄT

Die verfassungsrechtliche Regelung der Periodizität im Art. 110 Abs. 2 GG gibt insoweit einen gewissen Spielraum. So können Haushaltsgesetze auch für mehrere Rechnungsjahre aufgestellt werden, sofern sie nach Jahren getrennt und vor Beginn des ersten Rechnungsjahres festgestellt werden. Auch für Teile des Haushaltsplans kann insoweit eine differenzierende zeitliche Staffelung nach Rechnungsjahren erfolgen. Davon wurde aber in der bisherigen Haushaltspraxis noch nicht Gebrauch gemacht.¹⁹⁶ Allerdings stößt eine mehrjährige Regelung schon angesichts der damit einhergehenden größeren Prognoseunsicherheit an faktische, aber auch an verfassungsrechtliche Grenzen mit Blick auf den Grundsatz der Haushaltswahrheit.¹⁹⁷ Zudem ist die Mehrjährigkeit auf die Dauer einer Legislaturperiode beschränkt, um nicht das verfassungsrechtlich garantierte Budgetrecht des nachfolgenden Bundestages zu verletzen.¹⁹⁸

GRUNDSATZ DER EINHEIT DES HAUSHALTS

Besonders zu beachten ist im vorliegenden Zusammenhang ferner der Grundsatz der Einheit des Haushalts. Der Haushalt ist in einem einzigen Plan aufzustellen, was insbesondere der Schaffung von Nebenhaushalten Grenzen setzt. Allerdings ist der Verfassungsrang jenes Grundsatzes durchaus umstritten¹⁹⁹, und wird in der Verfassungsrealität durch Sonderabgaben, verselbständigte Verwaltungseinheiten mit eigener Finanzierung, privatrechtliche Organisationsformen und PPP-Modelle weit gehend missachtet²⁰⁰. Quantitative Grenzen für entsprechende Durchbrechungen lassen sich nur sehr begrenzt identifizieren, so dass die einschränkende Wirkung dieses Prinzips eher gering ist.

VOLLSTÄNDIGKEITSPRINZIP

Der Grundsatz der Einheit des Haushalts wird jedoch durch die Kombination mit dem Vollständigkeitsprinzip gestärkt. Alle haushaltsrelevanten Aktivitäten des Bundes müssen danach vollständig erfasst werden.²⁰¹ Der Haushalt muss also einen vollumfänglichen Überblick über sämtliche zu erwartenden Einnahmen und alle geplanten Ausgaben geben.²⁰² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist daher der Grundsatz der Vollständigkeit berührt, wenn der Gesetzgeber „Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert“²⁰³. Insofern bedarf es dann einer

¹⁹⁵ Siehe dazu SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 46 m.w.N.).

¹⁹⁶ HEINTZEN (2003, Art. 110 Rn. 9), SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 60).

¹⁹⁷ SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 61).

¹⁹⁸ REIMER (2009, Art. 110 Rn. 59), SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 61).

¹⁹⁹ Zurückhaltend insbesondere KILIAN (1993, S. 113) und PUHL (1996, S. 114).

²⁰⁰ Kritisch dazu SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 54), vgl. auch HEINTZEN (2003, Art. 110 Rn. 13).

²⁰¹ BVerfGE 70, 324 (357); VerfGH RhPF, Az. VGH N 3/96, AS 25, 387 (392) = NVwZ-RR 1998, 145 (146).

²⁰² HILLGRUBER (2010, Art. 110 Rn.34), SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 48).

²⁰³ BVerfGE 82, 159 (179); 91, 186 (202); 93, 319 (343); 108, 186 (216); 110, 370 (388); 113, 128 (147).

besonderen Rechtfertigung und gegebenenfalls einer Verknüpfung dieser Sonderkreisläufe mit dem Haushalt²⁰⁴, insbesondere wenn für den Bund besondere Risiken aus jenen Kreisläufen erwachsen²⁰⁵.

7.1.1.3.2.2 Konsequenzen für die Herstellung der Überjährigkeit im Grundmodell

Das Grundmodell einer gesetzlichen Regelung der Überjährigkeit mit oder ohne Einbeziehung einer LuFV wirft vor dem Hintergrund derartig weicher Restriktionen keine spezifischen verfassungsrechtlichen Probleme auf. So verstößt eine entsprechende gesetzliche Fixierung nicht gegen den Grundsatz der Periodizität (Jährlichkeit). Die diesbezügliche verfassungsrechtliche Regelung des Art. 110 Abs. 2 GG räumt insoweit schon einen gewissen Spielraum für die Haushaltsgesetze selbst ein, die – auch in Teilplänen – überjährig aufgestellt werden können. Darum ginge es vorliegend aber gar nicht, zumal eine solche Vorgehensweise der bisherigen Haushaltspraxis auch nicht entspricht²⁰⁶. Vielmehr ginge es um eine überjährige Mittelbindung in einem eigenen Gesetz, die dann jeweils im Haushaltsgesetz nachzuvollziehen ist. Dies verstößt auch nicht gegen die Grenze der Mehrjährigkeit von Haushaltsgesetzen bzw. -teilplänen, die auf die Dauer einer Legislaturperiode beschränkt ist, um nicht das verfassungsrechtlich garantierte Budgetrecht des nachfolgenden Bundestages zu verletzen²⁰⁷. Denn die Umsetzung einer entsprechenden legislaturperiodenübergreifenden Mittelbindung bedürfte noch der Umsetzung im jeweiligen Haushaltsgesetz, so dass die entsprechenden Budgetrechte des nachfolgenden Bundestages geschützt sind. Unproblematisch ist auch das bei Leistungsgesetzen gegebenenfalls bestehende Erfordernis der Aufhebung jener Regelung in dem entsprechenden (LuFV-)Gesetz selbst, sofern eine Aufhebung im Haushaltsgesetz nicht reicht. Denn dies wäre grundsätzlich unproblematisch möglich. Ein solches Erfordernis würde lediglich den vorliegend ja gerade gewünschten Effekt einer zusätzlichen Bindungswirkung generieren.

Im Übrigen lässt dieses Modell per se die hier aufgezeigten Ingerenzbefugnisse unberührt (vgl. Abschnitt 6.2.2.2). Denn es geht nicht um die Delegation, Wahrnehmung oder Modifikation von Weisungsbefugnissen, sondern um die Wahrnehmung der Finanzierungsverantwortung aus Art. 104a Abs. 2 GG. Dazu gehört neben der Finanzplanung, die Haushaltsvorbereitung und deren anschließende Umsetzung in die Haushaltsgesetzgebung und im Haushaltsvollzug²⁰⁸. Insoweit verfügt der Bund über einen weiten Gestaltungsspielraum, wie er seine diesbezüglichen Aufgaben erledigt.²⁰⁹ So kann er eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft in die Entscheidung einbeziehen und mit dieser auch eine LuFV abschließen, solange der Gesellschaft keine Weisungsbefugnisse eingeräumt werden. Das ist aber auch nicht erforderlich, da die Gesellschaft derartige Entscheidungen auch lediglich vorbereiten kann. Jegliche legislative Vorstrukturierung der Priorisierung im Wege einer metagesetzlichen Regelung ist verfassungsrechtlich ebenso unproblematisch. Die als Vertragspartner

²⁰⁴ Vgl. BVerfGE 108, 186 (219) – Altenpflegeumlage, wo das Bundesverfassungsgericht eine Dokumentation in Form „eine[r] dem Haushaltsplan beigefügte[n] Anlage“ verlangt hat.

²⁰⁵ SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 96 f.).

²⁰⁶ HEINTZEN (2003, Art. 110 Rn. 9), SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 60).

²⁰⁷ REIMER (2009, Art. 110 Rn. 59), SIEKMANN (2009, Art. 110 Rn. 61).

²⁰⁸ HERMES (2008, S. 9.)

²⁰⁹ HARTWIG ET AL. (2009, S. 68 f.), HERMES (2008, S. 6 ff.).

ausgewählte Gesellschaft muss für den Vertragsschluss auch nicht über eine Betreiberstellung verfügen.

7.1.1.4 Schlussfolgerungen

Eine verstärkte politische Selbstbindung mit Hilfe einer überjährigen Finanzmittelfixierung, die sich auf Ausbauprojekte bei Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes bezieht, dürfte zu einer vermehrten Realisierung von prioritären (Ausbau-)Projekten führen. Ferner könnten Ineffizienzen, die sich infolge der jährlichen Budgetzuweisung des Haushaltssystems ergeben, gemindert werden. Der Nachteil des Verlusts an haushalterischer Flexibilität ist bei einer solchen politischen Selbstbindung, die sich auf einen Zeitraum von ca. fünf Jahren beschränkt, als begrenzt einzustufen, da zumindest bei einer mittelfristigen Betrachtung diese Ausgabenbereiche nicht zur Disposition stehen dürften. Sofern auch eine Aufnahme von prioritären Ausbauprojekten in die überjährige Finanzmittelfixierung möglich sein soll, sollte sich aufgrund der Abgrenzungsproblematik zu sonstigen Ausbauprojekten eine entsprechende (Ausnahme-)Regelung auf die erste und gegebenenfalls auch noch zweite Fünfjahresperiode beschränken. Allerdings nähme durch die Möglichkeit zur Integration von Ausbauprojekten in die politische Selbstbindung die Gefahr zu, dass durch eine bevorzugte Behandlung von eigentlich nicht-prioritären Kapazitätserweiterungsinvestitionen die Sequenz der Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen zwischen prioritären und nicht-prioritären Ausgabenbereichen verlorengeht.

Hinsichtlich der Umsetzung einer überjährigen Finanzmittelfixierung könnte prinzipiell sowohl auf rein gesetzliche Regelungen als auch auf eine LuFV zurückgegriffen werden. Der Regelungsgehalt für die überjährige Selbstbindung wäre dabei eine Fixierung der Projekte und Aufgaben über eine bestimmte Zeit von etwa fünf Jahren. Fixiert würde sodann der Einsatz der festgelegten Summe von Mitteln ausgedrückt in Euro für die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes sowie für konkret definierte Ausbauprojekte im Netz der Bundesautobahnen. Im Weiteren ist die Integration in und Orientierung an bestehenden Regelungen tendenziell vorzugswürdig. Sinnvoller Ort für die Fixierung einer überjährigen Bindung ist dabei das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG), das schon jetzt zentrale Regelungen für den Ausbau der Bundesfernstraßen und die entsprechende Rückkopplung an den Bedarfsplan enthält. Zudem orientiert sich das Gesetz in seiner jetzigen Fassung an entsprechenden Fünf-Jahres-Intervallen. So könnte in das FStrAbG ein neuer § 5a eingefügt werden. Dieser könnte jene Regelungen aufnehmen, wobei die Projektliste gegebenenfalls in einen Anhang zu verorten wäre. Ergänzend wäre daran zu denken, eine allgemeine Finanzierungspriorisierung in einer meta-gesetzlichen Regelung aufzunehmen. In Betracht käme insoweit das Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG), das jetzt bereits zentrale Regelungen für die Finanzierung des Ausbaus der Bundesfernstraßen enthält. Hier könnte ein neuer Artikel 2 eingefügt werden, der entsprechende allgemeine Priorisierungsvorgaben für die Erhaltung, den Betrieb und prioritäre Kapazitätserweiterungsprojekte enthält.

Ferner wäre eine Anpassung des Aufgabenkanons der VIFG im Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschafts-Gesetz (VIFGG) erforderlich; bei einer rein gesetzlichen Regelung der Ausgabenfixierung

(ohne ergänzenden Abschluss einer LuFV) könnte die Einbeziehung der VIFG in die Weiterverteilung der Lkw-Maut-Einnahmen gestrichen werden.

Ein ergänzender Abschluss einer LuFV würde durch das BMVBS in Kooperation mit dem BMF auf der einen Seite und einer Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft auf der anderen Seite erfolgen. Diese LuFV würde Regelungen für die Projektpriorisierung enthalten. Die Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft wäre sodann für den Vertragsschluss und das Finanzmanagement zuständig. Das LuFV-Meta-Gesetz könnte ebenso in Art. 2 StrFinG verortet werden und das gegebenenfalls parallel zum Vertragsschluss vorgesehene LuFV-Einzelgesetz wiederum in § 5a FStrAbG. Dabei könnte vom Ansatz her durchaus eine Orientierung an dem damals für den Eisenbahnbereich erfolgten Entwurf eines Gesetzes zur Neuorganisation der Eisenbahnen des Bundes und der dort u.a. in § 4f BSEAG-E enthaltenden Regelung erfolgen. Allerdings ginge es vorliegend insofern um einen anderen Zugriff, als die präzise Leistungsdefinition nicht mit der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft im Einzelnen vereinbart und überwacht würde, mit der Folge etwaiger Leistungskürzungen bei ungenügender Erfüllung.

Mit einer LuFV könnte durch die Einbindung der vom Bund gesteuerten Gesellschaft, mit der die LuFV abgeschlossen wird, im Vergleich zu einer rein gesetzlichen überjährigen Finanzmittelfixierung unter Umständen ein etwas höheres Maß an politischer Selbstbindung erreicht werden. Allerdings erscheint fraglich, inwieweit der zusätzliche Grad an Selbstbindung die höheren ex ante Transaktionskosten einer LuFV rechtfertigt.

7.1.2 Überjährigkeit in Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung

7.1.2.1 Grundzüge des Modells

Es besteht die Möglichkeit, das Grundmodell einer überjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen, die von den Straßennutzern geleistet werden, zu verbinden. Als potenzielle Einnahmequellen stünden hierfür sowohl Steuern, d. h. die Kfz- und Mineralölsteuer, als auch Road-Pricing-Gebühren zur Verfügung. Bei einer solchen Einnahmezweckbindung entstammten die Finanzmittel, die für die Ausgaben in den Bereichen der politischen Selbstbindung verwendet werden, unmittelbar den entsprechenden Nutzerzahlungen. Dabei flössen diese Finanzmittel weiterhin über den Haushalt. Es böte sich jedoch unter anderem aus Gründen der Transparenz an, die für den Bereich der politischen Selbstbindung zweckgebundenen Finanzmittel separat auszuweisen. Bei einer diesbezüglichen Nutzung der Kfz- oder Mineralölsteuer könnte sich dies sogar in der Einführung eines gesonderten Finanzierungsaufschlags auf die entsprechende(n) Steuer(n) widerspiegeln. Sofern in einer Folgeperiode das Ausgabenniveau in den Bereichen, die Gegenstand der politischen Selbstbindung sind, variiert werden soll, wäre durch eine entsprechende Anpassung von Steuer- und / oder Gebührentarifen die Höhe des Finanzmittelvolumens, das über die zweckgebundene(n) Einnahmequelle(n) erhoben wird, in analogem Umfang anzupassen.

Hinsichtlich der sonstigen Aspekte entspricht diese mit einer Einnahmezweckbindung verbundene Variante von überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen dem bislang diskutierten Grundmodell der Überjährigkeit und kann sowohl mit Hilfe einer gesetzlichen Finanzmittelfixierung als auch im Rahmen einer LuFV umgesetzt werden.

7.1.2.2 Effekte und Detailausgestaltung

VOR- UND NACHTEILE DER VERBINDUNG MIT EINER EINNAHMEZWECKBINDUNG

Da die Kombination mit einer Zweckbindung von Nutzerzahlungen im Wesentlichen lediglich eine Erweiterung des Grundmodells der Überjährigkeit darstellt, wird im Folgenden bei der Diskussion der Effekte einer überjährigen Finanzmittelfixierung in Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung lediglich auf die Unterschiede zum Grundmodell der Überjährigkeit eingegangen, welche sich aus der Einnahmezweckbindung ergeben.

Die wesentliche Rationalität einer überjährigen Finanzmittelfixierung in Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung bestünde darin, einen Ansatzpunkt dafür zu schaffen, dass sich Anpassungen der Finanzmittel für die Bundesfernstraßen, welche auf die Ausgabenbereiche der politischen Selbstbindung entfallen, in einer Variation der zweckgebundenen Nutzerzahlungen widerspiegeln. Damit wäre explizit gewährleistet, dass die sonstigen Einnahme- und Ausgabenbereiche des Haushalts durch eine Variation des Volumens der überjährigen Finanzmittelfixierung nicht unmittelbar tangiert werden. Die Gruppe der Straßennutzer würde als Nutznießer der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel auch für deren Aufbringung herangezogen. Dies könnte in den Folgeperioden die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer adäquaten Finanzmittelausstattung, die in der überjährigen Finanzmittelfixierung festgeschrieben wird, reduzieren. Des Weiteren könnte die Etablierung eines Vorgehensstandards, wie eine Variation der Finanzmittelhöhe umgesetzt wird, zu einer Minderung der Transaktionskosten der Nutzung des Instruments einer überjährigen Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens beitragen.

Im Vergleich zu dem Grundmodell einer überjährigen Finanzmittelfixierung ginge die Verbindung mit einer solchen Einnahmezweckbindung, die gegen das Non-Affektationsprinzip verstößt und bereits einen Mechanismus zu einer etwaigen Einnahmeerhöhung vorsieht, jedoch mit einer weiteren Einschränkung der haushalterischen Flexibilität einher.²¹⁰ Sofern infolge zusätzlicher Ausgaben für den Bereich der politischen Selbstbindung eine quasi-automatische Erhöhung des zweckgebundenen Finanzmittelvolumens erfolgen soll, reduzierte dies das verbleibende Einnahmeerhebungspotenzial des Haushalts zur Finanzierung der sonstigen Ausgabenbereiche. Denn eine Erhöhung der Tarife bei der Kfz- oder Mineralölsteuer bzw. entsprechenden Finanzierungsaufschlägen oder bei Road-Pricing-Gebühren, welche ein entsprechendes Mehraufkommen generiert, verminderte das residuale Haushaltseinkommen der Wirtschaftssubjekte, auf das die öffentliche Hand für die Finanzierung der sonstigen Ausgabenbereiche zugreifen kann. Dieser Aspekt ist insbesondere problematisch, wenn bereits ein Abgabenniveau erreicht ist, bei dem die negativen Verdrängungswirkungen infolge der öffentlichen Finanzmittelerhebung relativ hoch sind.

Allerdings können die negativen Folgen des zusätzlichen Flexibilitätsverlustes bei einer politischen Selbstbindung, die sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren und auf prioritäre Kapazitätserweiterungsprojekte sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes beschränkt, wiederum als begrenzt eingestuft werden. Die alloкатive Vorteilhaftigkeit dieser Ausgabenbereiche dürfte kurz- und

²¹⁰ Vgl. DERAN (1965).

mittelfristig grundsätzlich sowohl aus absoluter Sicht als auch im Vergleich zu diversen anderen Ausgabenbereichen des Haushalts gegeben sein.

EINBEZIEHUNG VON NEU- UND WEITEREN AUSBAUVORHABEN IN DIE POLITISCHE SELBSTBINDUNG

Die Bewertung, inwieweit prioritäre Kapazitätserweiterungsinvestitionen, bei denen es sich nicht um Ausbauprojekte bei den Bundesautobahnen handelt, in dieser Form der politischen Selbstbindung enthalten sein dürfen, fällt ambivalent aus. Sofern infolge der Abgrenzungsproblematik zu den sonstigen Projekten auch nicht-prioritäre Projekte in die überjährige Finanzmittelfixierung aufgenommen würden, wäre aufgrund der Verpflichtung zur Einnahmeerhöhung zumindest gewährleistet, dass aus anderen Ausgabenbereichen des Haushalts, die unter Umständen eine höhere allokativen Vorteilhaftigkeit aufweisen, keine Finanzmittel abgezogen werden.

Andererseits wird bei einer Ausweitung der überjährigen Finanzmittelfixierung die haushalterische Flexibilität in größerem Maße eingeschränkt, da das Einnahmeerhebungspotenzial des Haushalts zur Finanzierung sonstiger Ausgabenbereiche weiter geschmälert würde. Des Weiteren könnte durch den Mechanismus zur quasi-automatischen Einnahmeanpassung teilweise der Widerstand im politischen Bereich, z. B. bei Haushaltspolitikern, zurückgehen, dass im Rahmen der politischen Selbstbindung unter Umständen zunehmend Projekte realisiert werden, die in erster Linie Partikularinteressen befriedigen. Zwar könnte die höhere Transparenz der Finanzmittelverwendung dazu führen, dass die Straßennutzer als Zahler einer zu extensiven Umsetzung von strittigen Maßnahmen entgegenwirken. Allerdings ist es fraglich, inwieweit die Gruppe der Straßennutzer angesichts ihrer atomistischen Struktur tatsächlich relevanten Einfluss ausüben könnte. Die große Nutzerzahl dürfte unter anderem die Koordination im Vergleich zu relativ homogenen Gruppen mit einer begrenzten Größe wesentlich erschweren.

7.1.2.3 Diskussion alternativer Einnahmequellen

Hinsichtlich der Frage, auf welche Einnahmequelle(n) für die Zweckbindung zurückgegriffen werden sollte, ist zunächst zu konstatieren, dass die generelle Eignung von Einnahmequellen von diversen Kriterien abhängt. Hierzu gehören neben den unmittelbaren Vollzugskosten der Finanzmittelerhebung die negativen Verdrängungs- sowie positiven Lenkungswirkungen bzw. das Potenzial zur Kostenanlastung. Darüber hinaus sind die distributiven Effekte von Einnahmequellen zu berücksichtigen und in diesem Zusammenhang speziell bei Fernstraßen unter anderem die Einbeziehung des grenzüberschreitenden Transitverkehrs.

Eine Bewertung von potenziellen Einnahmequellen unter Berücksichtigung dieser Kriterien führt zu dem Ergebnis, dass zumindest kurz- und mittelfristig eine fahrleistungsbezogene Pkw-Maut aufgrund der hohen Mauterhebungskosten nicht sinnvoll möglich ist.²¹¹ Für die Bepreisung des Pkw-Verkehrs kann kurz- und mittelfristig allenfalls eine zeitbezogene Vignette in Betracht gezogen werden, wobei hierfür zunächst genauere Untersuchungen der verkehrlichen Wirkungen in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung der Road-Pricing-Lösung vorgenommen werden sollten. Da im Hinblick auf

²¹¹ Vgl. BECKERS / KLATT / MAERSCHALK (2009, S. 101 ff.).

das Potenzial zur Kostenanlastung eine Vignette der Kfz-Steuer ähnelt, erscheint jedoch fraglich, ob die Einführung einer Pkw-Vignette im Vergleich zu einer Erhöhung der Kfz-Steuer bzw. Einführung eines Aufschlags auf die Kfz-Steuer aus Gesamtsicht vorteilhaft wäre. Zwar erfasste eine Vignette im Gegensatz zur Kfz-Steuer den grenzüberschreitenden Transitverkehr. Allerdings dürften die Vollzugskosten – wenngleich im Vergleich zu einer fahrleistungsbezogenen Maut relativ gering – doch deutlich über denen der Kfz-Steuer liegen. Darüber hinaus beanspruchten das Design und die Implementierung eines entsprechenden Systems einen gewissen Zeitraum. Insofern kommen für eine Zweckbindung von Nutzerzahlungen kurz- und wohl auch mittelfristig lediglich die Kfz- und Mineralölsteuer bzw. entsprechende Finanzierungsaufschläge sowie die Lkw-Maut infrage. Im Folgenden steht jedoch nicht die generelle Eignung dieser Einnahmequellen im Vordergrund, da nicht ihre grundsätzliche Existenzberechtigung zur Debatte steht. Vielmehr wird ihre prinzipielle Eignung für eine Zweckbindung im Rahmen einer überjährigen Finanzmittelfixierung diskutiert.

Ein etwaiges Problem bei einer diesbezüglichen Zweckbindung der Lkw-Maut-Einnahmen könnte darin bestehen, dass EU-rechtliche Vorgaben in Form der Wegekostenrichtlinie eine Orientierung der maximal möglichen Mauthöhe an den durchschnittlichen Wegekosten verlangen.²¹² Ferner besitzt die Lkw-Maut eine Bedeutung als Lenkungsinstrument sowie zur Erzielung von Einnahmen beim Lkw-Transitverkehr. Vor diesem Hintergrund kann ein ausschließlicher Rückgriff auf die Lkw-Maut, von der unter Umständen auch Teile für andere Verkehrsträger verwendet werden, als Einnahmequelle für die Zweckbindung in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung der überjährigen Finanzmittelfixierung möglicherweise in Konflikt mit den EU-rechtlichen Vorgaben oder Lenkungszielen geraten. Beispielsweise könnte bei einem relativ umfangreichen Finanzmittelvolumen der überjährigen politischen Selbstbindung die hierfür erforderliche Anpassung der Lkw-Maut-Tarife an rechtlichen Restriktionen scheitern oder negative verkehrliche Verdrängungswirkungen auf das nachgelagerte Straßennetz implizieren. Darüber hinaus besteht bei der Lkw-Maut eine Prognoseunsicherheit über die letztendliche Höhe des Gesamtaufkommens, was die Integration in eine überjährige Finanzmittelfixierung erschweren kann. Es stellt sich in diesem Zusammenhang unter anderem die Frage, in welcher Höhe Tarife variiert werden müssen, um ein bestimmtes Aufkommen zu erzielen. Für eine Zweckbindung von Lkw-Maut-Einnahmen für eine überjährige Finanzmittelfixierung zugunsten der Bundesautobahnen bzw. -fernstraßen spricht der Umstand, dass bereits heute die Nettoeinnahmen der Lkw-Maut überwiegend bzw. neuerdings ausschließlich für Investitionen in Bundesfernstraßen zu verwenden sind. Dies könnte unter Umständen die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer entsprechenden Zweckbindung im Vergleich zu einer Zweckbindung von anderen Zahlungen der Straßennutzer reduzieren.

Bei der Mineralölsteuer bzw. einem diesbezüglichen Finanzierungsaufschlag dürften im Fall von erforderlichen Tarifanpassungen die juristischen Hürden grundsätzlich geringer sein als bei einer Gebühr. Ferner dürften die negativen verkehrlichen Verdrängungswirkungen weniger problematisch

²¹² Vgl. die Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge; abgerufen im Internet am 26.10.2010 von der Homepage <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm>.

sein, da die Mineralölbesteuerung nicht an die Nutzung einer bestimmten Straßennetzkategorie, sondern am allgemeinen Kraftstoffverbrauch gekoppelt ist. Bei sehr hohen Mineralölsteuersätzen könnte sich jedoch in Grenzregionen, in denen hohe Benzinpreisunterschiede zu Nachbarländern bestehen, die Problematik des sogenannten „Tanktourismus“ verschärfen.²¹³ Des Weiteren besteht auch bei der Mineralölsteuer bzw. einem Aufschlag auf die Mineralölsteuer eine gewisse Prognoseunsicherheit, welche Steuersatzvariation für die Erzielung einer vorgegebenen Aufkommenshöhe, die für die überjährige Finanzmittelfixierung benötigt wird, erforderlich ist. Allerdings dürfte diese Unsicherheit angesichts der relativ geringen Preiselastizität der Nachfrage von Mineralöl begrenzt sein.²¹⁴ Ferner könnten bei der Mineralölsteuer diesbezügliche Gegenmaßnahmen im Vergleich zur Lkw-Maut unter Umständen leichter implementiert werden, da das (potenzielle) Gesamtvolumen in jedem Fall hinreichend groß ist, was einen kurzfristigen Ausgleich von Einnahmeschwankungen erleichtern kann.

Bei der Kfz-Steuer, dessen Aufkommen infolge der Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern seit dem 01.07.2009 ebenfalls dem Bund zusteht, bzw. einem Aufschlag auf die Kfz-Steuer dürften die Verdrängungswirkungen aufgrund der eingeschränkten Substitutionsmöglichkeiten und des Fixkostencharakters zumindest bei einem begrenzten Niveau des Steuersatzes grundsätzlich gering sein. Ebenso dürfte die Prognoseunsicherheit bei der Kfz-Steuer am geringsten sein, da die Schwankungen der gemeldeten Anzahl an Kraftfahrzeugen geringer sein dürften als die der Fahrleistungen. Allerdings könnten unter Umständen die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer Zweckbindung der Kfz-Steuer bzw. eines diesbezüglichen Finanzierungsaufschlags in Verbindung mit einer quasi-automatischen Einnahmevariation im Vergleich zu einer Zweckbindung der Lkw-Maut oder Mineralölsteuer höher sein, da der fahrleistungsunabhängige Charakter Gelegenheitsnutzer und Vielfahrer bei einer Erhöhung der Steuertarife aus absoluter Sicht gleichermaßen belastete.

Vor dem Hintergrund der allokativen und distributiven Wirkungen der alternativen Einnahmequellen im Straßenverkehrssektor sowie der zu erwartenden Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer entsprechenden Zweckbindung könnte für die Umsetzung einer überjährigen Finanzmittelfixierung in Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung ein Rückgriff auf mehrere Einnahmequellen vorteilhaft sein. Beispielsweise könnte für die Zweckbindung ein absoluter Anteil der Lkw-Maut-Einnahmen als Sockelbetrag herangezogen werden, der um Teile des Kfz- und / oder Mineralölsteueraufkommens bzw. diesbezügliche Aufschläge ergänzt wird.

7.1.2.4 Potenzielle Umsetzungswege

7.1.2.4.1 Ökonomische Analyse

Die fünf- bzw. überjährige Finanzmittelfixierung könnte auch bei einer Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung wie das Grundmodell einer überjährigen Finanzmittelfixierung grundsätzlich sowohl über rein gesetzliche Regelungen als auch über eine LuFV verankert werden. Dabei dürfte die

²¹³ Vgl. hierzu z. B. LEVINSON (2002, S. 72) und RIETVELD / BRUINSMA / VUUREN (2001).

²¹⁴ Vgl. DE JONG / GUNN (2001) und PARRY / WALLS / HARRINGTON (2007, S. 384 ff.).

Rationalität einer LuFV, die im Vergleich zu einer rein gesetzlichen Regelung zwar einen etwas höheren Selbstbindungsgrad etablieren könnte, jedoch dafür mit höheren ex ante Transaktionskosten einhergehen dürfte, bei einer Verbindung mit einer Einnahmezweckbindung tendenziell abnehmen. Denn durch die Kombination mit einer Einnahmezweckbindung dürfte der politische Selbstbindungsgrad einer rein gesetzlichen Regelung weiter erhöht werden, was den etwaigen inkrementellen Vorteil einer LuFV reduzierte.

Unabhängig davon, ob die überjährigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen in einer LuFV oder gesetzlich niedergelegt werden sollen, erfordert die Etablierung der Zweckbindung von Nutzerzahlungen in jedem Fall eine entsprechende gesetzliche Regelung. Dabei sollten die institutionellen Regelungen, die sich auf die Finanzmittelfixierung und die Einnahmezweckbindung beziehen, aufeinander abgestimmt sein. Ferner sollten im Zuge der Schaffung einer solchen Einnahmezweckbindung andere Einnahmezweckbindungen im (Straßen-)Verkehrssektor, welche keine Praxisrelevanz mehr besitzen, beispielsweise die Regelungen des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (StrFinG) zur Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens, gestrichen bzw. entsprechend modifiziert werden. Dies erhöhte die Hemmschwelle, die neu geschaffene Einnahmezweckbindung (gemeinsam mit anderen Zweckbindungen) auf derselben hierarchischen institutionellen Regelebene, z. B. mit dem Haushaltsgesetz, wieder aufzuheben, und könnte zu einer höheren Stabilität dieser institutionellen Lösung beitragen.

7.1.2.4.2 Juristische Analyse

7.1.2.4.2.1 Haushaltsrecht als juristischer Bewertungsparameter für die Schaffung einer Zweckbindung

Mit Blick auf die Zweckbindung ist neben dem bereits erwähnten Grundsatz der Periodizität der Gesamtdeckungsgrundsatz von Belang. Diesem kommt aber kein Verfassungsrang zu.²¹⁵ Er ist lediglich im einfachen Haushaltsrecht (§ 7 HGrG, § 8 BHO) normiert und wird auch dort unter einen Abweichungsvorbehalt gestellt. Verfassungsrechtlich findet sich in den Art. 110 ff. GG kein Anhaltspunkt für eine derartige Vorgabe und auch das Bundesverfassungsgericht hat einen solchen Verfassungsgrundsatz bislang nicht entwickelt. Vor diesem Hintergrund ist es verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, einzelne Einnahmekategorien der Finanzierung bestimmten Aufgaben zuzuordnen. Dadurch wird zwar der Gesamtdeckungsgrundsatz durchbrochen und es entstehen sogenannte „Zwecksteuern“. Das ist verfassungsrechtlich aber zulässig.²¹⁶ Als Grenze hat das Bundesverfassungsgericht lediglich aufgezeigt, dass eine verfassungsrechtlich problematische Einschränkung der legislativen Dispositionsfreiheit dann entstehen könnte, „wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden“.²¹⁷

²¹⁵ HARTWIG ET AL. (2009, S. 62).

²¹⁶ BVerfGE 93, 319 (348); SIEKMANN (2009, vor Art. 104a Rn. 85 m.w.N.).

²¹⁷ BVerfGE 93, 319 (348) – juris Rn. 171; skeptisch gegenüber einer solchen Grenze allerdings SIEKMANN (2009, vor Art. 104a Rn. 85), weil angesichts des Lex-posterior-Grundsatzes gar keine Einengung des verfassungsrechtlich garantierten Budgetrechts des Haushaltsgesetzgebers erfolgen könne, da sich dieser ja von einer einmal

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass eine Zweckbindung jeweils nur von derjenigen Körperschaft getroffen werden kann, der die spezifische Ertragshoheit zukommt.²¹⁸

7.1.2.4.2 Konsequenzen für die Schaffung einer Zweckbindung

Vor diesem Hintergrund wirft die Kombination der Überjährigkeit mit einer Einnahmezweckbindung keine verfassungsrechtlichen Probleme auf. So liegt insbesondere kein Verstoß gegen den Gesamtdeckungsgrundsatz (Non-Affektationsprinzip) vor, da diesem – wie dargelegt – schon kein Verfassungsrang zukommt. Das Prinzip kann daher durch einfaches Haushaltsrecht modifiziert werden. Die vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigte Grenze einer problematischen Einschränkung der legislativen Dispositionsfreiheit ist vorliegend angesichts der Höhe der gebundenen Mittel in Relation zur Gesamthöhe des Bundeshaushalts nicht gegeben.

Vorliegend kommt dem Bund im Übrigen sowohl für die Energiesteuer (vormals Mineralölsteuer) als Verbrauchssteuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG als auch für die Kfz-Steuer nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 Var. 2 GG die Ertragshoheit zu. Die Zweckbindung würde daher auch von derjenigen Körperschaft getroffen werden, der die spezifische Ertragshoheit zukommt.

7.1.2.5 Schlussfolgerungen

Die Verbindung einer überjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer könnte die Transaktionskosten einer adäquaten Finanzmittelbereitstellung für den Bereich der politischen Selbstbindung weiter reduzieren. Als Einnahmequellen könnte hierfür beispielsweise auf einen absoluten Anteil der Lkw-Maut-Einnahmen als Sockelbetrag zurückgegriffen werden, der um Teile des Kfz- und / oder Mineralöl- bzw. Energiesteueraufkommens bzw. diesbezügliche Aufschläge ergänzt wird. Die negativen Konsequenzen des zusätzlichen Flexibilitätsverlustes infolge der Einnahmezweckbindung im Vergleich zu einer reinen Finanzmittelfixierung ohne Einnahmezweckbindung können bei einer politischen Selbstbindung, die sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren und ausschließlich auf prioritäre Kapazitätserweiterungsprojekte sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes erstreckt, als begrenzt eingestuft werden.

Hinsichtlich der Umsetzung einer überjährigen Finanzmittelfixierung könnte prinzipiell wiederum sowohl auf rein gesetzliche Regelungen als auch auf eine LuFV zurückgegriffen werden. Dabei dürfte die Rationalität einer LuFV bei einer Verbindung der überjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Einnahmezweckbindung tendenziell abnehmen, da durch die Kombination mit einer Einnahmezweckbindung der politische Selbstbindungsgrad einer rein gesetzlichen Regelung bereits erhöht würde.

Dabei gibt es keine verfassungsrechtlichen oder sonstigen relevanten Restriktionen für die Umsetzung einer solchen Zweckbindung. Anknüpfend an die Ausführungen zur Herstellung der Überjährigkeit wäre auch hier Art. 1 StrFinG der angemessene Ort für eine grundlegende Finanzregelung im Sinne

getroffenen Zweckbindung jeder Zeit im Wege einer haushaltsgesetzlichen Regelung lösen könne; ebenso HEUN (2008, Art. 105 Rn. 15).

²¹⁸ So auch HARTWIG ET AL. (2009, S. 63), vgl. WALDHOFF (2002, S. 304).

der gewünschten Zweckbindung. Gegebenenfalls wäre zusätzlich eine Anpassung des Autobahnmautgesetzes für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG) erforderlich.

Ferner sollten im Zuge der Schaffung einer solchen Einnahmezweckbindung andere Einnahmezweckbindungen im (Straßen-)Verkehrssektor, die keine Praxisrelevanz mehr besitzen, beispielsweise die Regelungen des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (StrFinG) zur Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens, gestrichen bzw. entsprechend modifiziert werden. Dies erhöhte die Hemmschwelle, die neu geschaffene Einnahmezweckbindung auf derselben hierarchischen institutionellen Regelebene, z. B. mit dem Haushaltsgesetz, wieder aufzuheben, und könnte zu einer höheren Stabilität dieser institutionellen Lösung beitragen.

7.2 Kreditfähige öffentliche Gesellschaft

7.2.1 Grundzüge des Modells

Anstelle von Reformen innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens könnte eine verstärkte politische Selbstbindung bei der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen auch erreicht werden, indem diesbezügliche Kompetenzen an eine öffentliche Organisation bzw. Gesellschaft übertragen werden, die sich außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens befindet. Diese Gesellschaft hätte einerseits die Pflicht, Ausgaben im Bereich der Bundesfernstraßen zu tragen, und andererseits das Recht, zur Einnahmeerzielung Nutzergebühren zu erheben. Durch die Delegation von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen an eine öffentliche Gesellschaft, beispielsweise eine modifizierte VIFG, würde ein eigenständiger Finanzierungskreislauf eingerichtet. Dabei könnten Ausgaben zunächst auch mit am Kapitalmarkt aufgenommenen Finanzmitteln finanziert werden, wobei unter Rückgriff auf die Nutzergebühren die Kapitalkosten abzudecken und die spätere Tilgung zu leisten wäre. Hinsichtlich der Einnahmeerzielung könnte ein derartiges Modell wie folgt ausgestaltet sein: Als Nutzergebühren könnten der Gesellschaft zunächst nur die Einnahmen aus der auf dem Bundesautobahnnetz erhobenen Lkw-Maut zufließen. Wenn zukünftig im Bereich der Pkw Nutzergebühren eingeführt werden, könnten diese ebenfalls der Gesellschaft zugutekommen.²¹⁹

Eine zentrale Triebfeder der Übertragung von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen an eine kreditfähige öffentliche Gesellschaft dürfte darin bestehen, dass diese Gesellschaft zur Finanzierung ihrer Ausgaben unter bestimmten Voraussetzungen Kredite gegebenenfalls außerhalb des Haushaltssystems aufnehmen könnte. Folgend wird aus rechtlicher Sicht untersucht, ob und gegebenenfalls unter welchen Bedingungen sowohl eine Haushaltsneutralität gemäß Art. 115 GG als auch eine Maastricht-Neutralität im Sinne des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erreichen wäre.

²¹⁹ Ein ähnliches Finanzierungsmodell stellt die in Österreich für die Autobahnen und einige Schnellstraßen zuständige ASFINAG dar, wobei diese neben einer fahrleistungsbezogenen Lkw-Maut auch bei Pkw-Nutzern Gebühren über eine zeitbezogene Vignette erhebt; vgl. zur ASFINAG BECKERS ET AL. (2006).

7.2.2 Rechtliche Bewertung und Anforderungen an eine haushalts- und Maastricht-neutrale Kreditfähigkeit

7.2.2.1 Einräumung einer Kreditfähigkeit

Juristische Personen sind rechtsfähig und folglich auch kreditfähig. Daher ist die Schaffung einer Kreditfähigkeit bei einer bestehenden oder neu zu schaffenden Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wie der VIFG auch kein rechtliches oder gar verfassungsrechtliches Problem. Sie kann vielmehr im Rahmen der gesetzlichen Regelung der Gesellschaft (für die VIFG also insbesondere im VIFGG) grundsätzlich frei ausgestaltet werden. In Frage steht vielmehr, ob dies „bundshaushalts“- und „Maastricht-neutral“ möglich ist oder ob die von der Gesellschaft anschließend tatsächlich aufgenommen Kredite bei der Berechnung der zulässigen Staatsverschuldung zu berücksichtigen sind. Diese Frage stellt sich sowohl mit Blick auf die verfassungsrechtliche Haushaltsneutralität (dazu sogleich 7.2.2.2) als auch in Bezug auf die Maastricht-Neutralität (dazu 7.2.2.3).

7.2.2.2 Voraussetzungen einer Haushaltsneutralität der Kreditaufnahme

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Bewertung ist Art. 115 GG maßgebend (dazu sogleich 7.2.2.2.1 und 7.2.2.2.2), der 2009 im Wege der Föderalismusreform II modifiziert wurde (dazu 7.2.2.2.3) und strenge Anforderungen an eine Haushaltsneutralität von Kreditaufnahmen einer entsprechenden Bundesgesellschaft stellt (dazu 7.2.2.2.4).

7.2.2.2.1 Kreditbegriff

Der Begriff „Kredit“ in der haushaltsverfassungsrechtlichen Regelungen erfasst nur den Geldkredit²²⁰, der auch als Finanzschulden²²¹ bezeichnet wird. Darunter sind Geldmittel zu verstehen, „die dem Bund für eine bestimmte Zeit [...] zur Finanzierung von Haushaltsausgaben zugeführt [werden] oder ihm unmittelbar die Leistung von Haushaltsausgaben ersparen“²²². Die sogenannten Verwaltungsschulden sind hingegen nicht erfasst. Bei ihnen handelt es sich um „Geldleistungsschulden des Bundes aufgrund seiner Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit (insbesondere also auf Grund von Kauf-, Werk-, Dienst- [und] Mietverträgen)“²²³. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Kategorien führt allerdings im Hinblick auf neue Finanzierungs- oder PPP-Modelle wie „Sale-and-lease-back“-Geschäfte oder Betreibermodelle zu Schwierigkeiten.²²⁴ Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sich unter rechtstechnisch nicht als Darlehen anzusehenden Gestaltungen Sachverhalte verbergen, die einer Darlehensaufnahme entsprechen.²²⁵ Daher wird in der Literatur zu Recht gefordert, die Trennungslinie neu zu ziehen und als Verwaltungsschulden nur noch solche Verbindlichkeiten anzusehen, die eine kurzfristige Stundung oder ähnliches in einem überschaubaren Zeitraum von etwa einem Haushaltsjahr darstellen.²²⁶ Im Übrigen sind die genannten Finanzierungsmodelle in

²²⁰ KUBE (2010, Art. 115 Rn. 68).

²²¹ HÖFLING (1995, S. 145).

²²² JAHNDORF (2001, S. 621).

²²³ KUBE (2010, Art. 115 Rn. 70).

²²⁴ KUBE (2010, Art. 115 Rn. 71 m.w.N.).

²²⁵ JAHNDORF (2001, S. 621).

²²⁶ KIRCHHOF (2002, S. 1574).

jedem Fall als Finanzschulden anzusehen, wenn die Verträge so ausgestaltet sind, dass der Bund den zivilrechtlichen Eigentümer während der Vertragslaufzeit von der Einwirkung auf den Leistungsgegenstand ausschließend kann, und damit als „wirtschaftlicher Eigentümer“ des Gutes anzusehen ist.²²⁷ In diese Richtung hat auch das Bundesverfassungsgericht entschieden, wenn es – zumindest im vorläufigen Rechtsschutzverfahren – einen „Sale-and-lease-back“-Vertrag zwischen einem Bundesland und einer Landesinvestitionsbank als Kredit im Sinne einer dem Art. 115 Abs. 1 GG vergleichbaren Regelung der Verfassung Schleswig-Holsteins qualifiziert.²²⁸ Andere Konstellationen sind bislang gerichtlich nicht geklärt. Vorliegend ist diese Frage jedoch nicht von weiterer Relevanz, da es ohnehin um die Bewertung von „klassischen“ Krediten geht, die zur Finanzierung des Straßenbaus aufgenommen werden sollen, und nicht um etwaige PPP-Modelle bei der Verwirklichung von Autobahn-Projekten.

7.2.2.2.2 Beschränkung der Art. 109, 115 auf den Bundeshaushalt – prinzipielle Nichtberücksichtigung juristischer Personen

Art. 115 GG regelt nur den Bundeshaushalt, nicht aber den Haushalt selbstständiger juristischer Personen des privaten und öffentlichen Rechts (sogenanntes Rechtsträgerprinzip), wie sich explizit aus Art. 109 Abs. 3 S. 4 GG ergibt.²²⁹ Die in Art. 115 Abs. 2 GG a.F. enthaltene Möglichkeit, Sondervermögen aus dem Anwendungsbereich des Art. 115 Abs. 1 GG a.F. auszunehmen und die damit einhergehende Folge der Unanwendbarkeit der Kreditbegrenzungsregel des Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F., sind im Zuge der Föderalismusreform entfallen. Somit sind Sondervermögen, sofern nicht die Übergangsvorschrift des Art. 143d Abs. 1 GG Anwendung findet, im Bundeshaushalt zu berücksichtigen. Jedoch gilt für Sondervermögen gem. Art. 110 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG die Nettoveranschlagung, d.h. es müssen lediglich die Zuführungen oder die Ablieferungen bezogen auf jene Sondervermögen in den Haushalt eingestellt werden.²³⁰ Sondervermögen sind allerdings „rechtlich unselfständige Teile des Bundesvermögens, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes entstanden sind und zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes bestimmt sind“.²³¹ Im Falle der rechtlichen Verselbständigung der Bundesgesellschaft – wie beim Rückgriff auf die in der Rechtsform einer GmbH geführte VIFG – liegt daher eine rechtlich eigenständige Rechtspersönlichkeit des Privatrechts und folglich kein Sondervermögen des Bundes vor.

Eine solche Entität – wie etwa die VIFG – ist daher grundsätzlich *nicht* von den Schuldenregeln der Art. 109 Abs. 3, 115 GG erfasst. Durch die Herausnahme der juristischen Personen besteht aber die Möglichkeit zu unerwünschten Umgehungen.²³² Daher kann das Rechtsträgerprinzip von Verfassungen wegen dann keine Geltung beanspruchen, mit der Folge, dass die Kredite von juristischen Personen

²²⁷ So KUBE (2010, Art. 115 Rn. 71 m.w.N.).

²²⁸ Vgl. BVerfGE 99, 57 (58) – Liegenschaftsmodell Schleswig-Holstein; das BVerfG hat als Landesverfassungsgericht zur Verfassung Schleswig-Holsteins entschieden (Art. 99 GG i.V.m. Art. 44 Verfassung Schleswig-Holsteins a.F.).

²²⁹ HERMES (2008, S. 11); KUBE (2010, Art. 115 Rn. 60); SIEKMANN (2009, Art. 115 Rn. 60); vgl. REIMER (2009, Art. 110 Rn. 42).

²³⁰ PÜNDER (2010, Art. 110 Rn. 33).

²³¹ HILLGRUBER (2010, Art. 110 Rn. 45).

²³² SIEKMANN (2009, Art. 115 Rn. 60).

dem Bund zuzurechnen sind, wenn eine Verschleierung haushaltsrelevanter Aktivitäten vorliegt.²³³ Dazu sind Kriterien notwendig, um eine unzulässige Umgehung der Art. 109 Abs. 3, 115 GG von einer zulässigen haushaltsneutralen Kreditaufnahme jener juristischen Personen abzugrenzen.²³⁴ Bereits unter der Geltung der alten Verfassungsrechtslage bestanden insoweit allerdings Unsicherheiten.²³⁵ Dabei geht die überwiegende Literatur bei zwei Gestaltungsformen davon aus, dass eine bundeshaushaltswirksame Zurechnung der Kredite zu erfolgen hat.²³⁶ Das ist zum einen der Fall, wenn der Bund einen Dritten beauftragt, für Rechnung des Bundes Kredite zur Finanzierung von Bundesaufgaben aufzunehmen.²³⁷ Die andere Fallgestaltung besteht darin, dass die Kreditaufnahme durch einen Dritten auf eigene Rechnung erfolgt, der Bund aber wiederum signifikante Anteile an diesem Dritten hält, die Schuldendienst übernimmt und Zweck der Konstruktion letztlich bloß die „formale Auslagerung der Schulden“ ist.²³⁸ Teilweise wird in dieser zweiten Kategorie bereits die Gewährung einer staatlichen Bürgschaft als hinreichend angesehen, um eine Zurechnung zum Bundeshaushalt zu begründen.²³⁹

Dies bedeutet, dass in denjenigen Konstellationen, in denen kein Sachzweck zu der soeben skizzierten Gestaltung geführt hat, die Voraussetzungen der Ausnahmen nicht gegeben sind.²⁴⁰ Gleichwohl verbleiben Unklarheiten über die weitere Einschränkung etwaiger Umgehungen. So führt der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlins mit Blick auf die vergleichbare Regelung in Art. 87 der Berliner Verfassung²⁴¹ aus: „Eine über diese geschilderten Fälle hinausgehende weitere Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 87 Abs. 1 BerlVerf kommt nicht in Betracht. Damit hat es das Land tatsächlich haushaltsverfassungsrechtlich in der Hand, durch Ausgliederung staatlicher Aufgaben aus der unmittelbaren Staatsorganisation und deren Verlagerung auf von ihm gesteuerte, selbstständige juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts Teile seiner Verwaltung und deren Finanzwirtschaft dem parlamentarischen Budgetbewilligungsrecht durch Flucht in Nebenhaushalte zu entziehen.“²⁴² Auf der anderen Seite wird in der Literatur eine finanzwirtschaftliche Betrachtung vertreten, die dazu führt, dass allein vom Bund getragene juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts per se im Haushalt zu berücksichtigen sind.²⁴³

²³³ JAHNDORF (2001, S. 622).

²³⁴ KLEINLEIN (2010, S. 33).

²³⁵ Vgl. hierzu SIEKMANN, (2009, Art. 115 Rn. 61 ff.).

²³⁶ JAHNDORF (2001, S. 622).

²³⁷ HÖFLING (1995, S. 145).

²³⁸ KUBE (2010, Art. 115 Rn. 61).

²³⁹ GRUPP (1994, S. 145); HÖFLING (1995, S. 145).

²⁴⁰ SIEKMANN, (2009, Art. 115 Rn. 61); WENDT (2010, Art. 115 Rn. 65).

²⁴¹ Die Norm entspricht Art. 115 a.F. GG. Sie lautet: „(1) Ohne gesetzliche Grundlage dürfen weder Steuern oder Abgaben erhoben noch Anleihen aufgenommen oder Sicherheiten geleistet werden. (2) Kredite dürfen nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“

²⁴² BerlVerfGH, Beschluss vom 21.3.2003, Az. VerfGH 6/01, NVwZ-RR 2003, S. 537 (540).

²⁴³ PUHL (1996, S. 533).

7.2.2.2.3 Die neue „Schuldenbremse“ in Art. 115 Abs. 2 GG

Durch die Föderalismusreform II wurde die sogenannte „Schuldenbremse“ in das Grundgesetz aufgenommen.²⁴⁴ In der Begründung des Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD zur Änderung von Art. 109 und 115 GG wird als Motiv angeführt, dass die bisherigen haushaltsverfassungsrechtlichen Regelungen zur Kreditaufnahme nicht geeignet waren, den starken Anstieg an Schulden von Bund und Ländern zu verhindern, und dass die Neuregelung eine langfristige Tragfähigkeit der Haushalte sichern soll.²⁴⁵ Die in Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a.F. verankerte sogenannte „Goldene Regel der Finanzpolitik“, der zufolge die Verschuldungshöhe an die veranschlagten Investitionen anknüpfte, wurde gestrichen.²⁴⁶ Diese „Goldene Regel“ wird teilweise²⁴⁷ deshalb als problematisch angesehen, weil den künftigen Generationen von den früheren Generationen vorgegeben wird, was für sie von Nutzen sein soll, da die künftigen Generationen an der Entscheidung über den Gegenstand der Kreditfinanzierung nicht beteiligt werden können.²⁴⁸ Stattdessen wurde nun ein „Dreikomponenten-Modell“ in die Verfassung aufgenommen.²⁴⁹ Durch die Strukturkomponente in Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG ist eine strukturelle Neuverschuldung grundsätzlich ausgeschlossen. Diesem Grundsatz wird aufgrund der Fiktion in Art. 109 Abs. 3 S. 4, Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG jedoch entsprochen, wenn die Nettokreditaufnahme 0,35% des nominalen Bruttoinlandsprodukts²⁵⁰ nicht überschreitet.²⁵¹ Die zweite (konjunkturelle) Komponente eröffnet eine zusätzliche Verschuldungsmöglichkeit, um auch in Zukunft die Möglichkeit zu besitzen, aktiv eine antizyklische Finanzpolitik zu betreiben.²⁵² Als dritte Komponente besteht schließlich gem. Art. 115 Abs. 2 S. 6 GG die Möglichkeit einer Verschuldung in Fällen von Naturkatastrophen oder Notsituationen.²⁵³ Zu berücksichtigen ist noch die Übergangsregelung. Die Neufassung der Art. 109, 115 GG kommen gem. Art. 143d Abs. 1 S. 2 GG, § 9 Abs. 1 G 115²⁵⁴ zum ersten Mal für das Haushaltsjahr 2011 zur Anwendung. Bis zum 31.12.2015 kann der Bund noch von der 0,35%-Grenze des Art. 115 Abs. 2 S. 2 GG abweichen.²⁵⁵

7.2.2.2.4 Schlussfolgerungen für die konkrete Ausgestaltung der Bundesgesellschaft (VIFG)

Wie bereits dargelegt unterfällt die VIFG als eigenständige juristische Person des Privatrechts grundsätzlich nicht den Regelungen der Art. 109, Art. 115 GG. Gleichwohl könnte bei einer etwaigen späteren Kreditaufnahme der VIFG ein Umgehungstatbestand vorliegen, der zu einer Zurechnung zum Bundeshauhalt führt. Damit dies nicht der Fall ist, müsste die VIFG einerseits einen hinreichenden Sachzweck verfolgen (7.2.2.2.4.1) und im Übrigen haftungsrechtlich nicht dem Bund zuzuordnen

²⁴⁴ TAPPE (2009, S. 881).

²⁴⁵ BT-Drs. 16/12410, S. 1.

²⁴⁶ OHLER (2009, S. 1271); SCHOLL (2009, S. 165).

²⁴⁷ Zu den Gründen, die für die Umsetzung einer „Goldenen Regel“ sprechen, siehe unten 7.2.3.1.

²⁴⁸ RUCK (2010, S.14); SEILER (2009, S. 14).

²⁴⁹ OHLER (2009, S. 1271).

²⁵⁰ Vgl. hierzu § 4 G-115.

²⁵¹ OHLER (2009, S. 1271); SEILER (2009, S. 723).

²⁵² SEILER (2009, S. 723).

²⁵³ OHLER (2009, S. 1272).

²⁵⁴ Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes, BGBl 2009 I S. 2702 (2704 f.)

²⁵⁵ SCHOLL (2009, S. 168).

sein (7.2.2.2.4.2). Beide Punkte sind dabei in gewisser Weise interdependent und bedürfen daher einer Gesamtbewertung (7.2.2.2.4.3).

7.2.2.2.4.1 Sachzweck

Was den Sachzweck anbelangt, ist umstritten inwieweit die hier gegebenenfalls vorliegenden Finanzierungsaufgaben einen Sachzweck begründen können. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil es insoweit an einer konkretisierenden Rechtsprechung fehlt und die jüngste Modifikation des GG in ihren Auswirkungen noch weitgehend ungeklärt ist. Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Anlauffinanzierung bzw. eine Vor-Finanzierungsaufgabe als hinreichender Sachzweck anzusehen ist.²⁵⁶ Denkbar ist auch, einen Schritt weitergehend Gesichtspunkte wie die Steigerung der Effizienz bei der Koordination der Finanzierung oder eine stabilere Infrastrukturfinanzierung anzuerkennen.

Als Sachzweck wird schließlich in der Literatur eine spezialisierte wirtschaftliche Tätigkeit als Infrastrukturgesellschaft anerkannt, die „die VIFG kraft eigener wirtschaftlicher Sachkompetenz und damit verbundener Entscheidungsbefugnis erfüllen können muss“.²⁵⁷ Die Entscheidungen, z. B. bezüglich der Durchführung von Investitionen, müsste die VIFG dann primär an (betriebs-) wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausrichten. Eine Pflicht, alle Autobahnen zu bauen, die der Bund wünscht, dürfte dann nicht bestehen.²⁵⁸ Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird der Ausgestaltungsridor für eine solche Einrichtung jedoch erheblich eingengt, da die Befugnisse des Bundes im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 GG ebenso gewahrt werden müssen wie die Vorgaben des Demokratieprinzips²⁵⁹ und des Wesentlichkeitsprinzips²⁶⁰, die verlangen, dass staatliches Handeln hier in der Form einer Bundesverkehrsgesellschaft hinreichend demokratisch legitimiert ist und (grundrechts-)wesentliche Entscheidungen durch das Parlament selbst und nicht durch „verselbständigte“ Verwaltungsentitäten – vorliegend in Form der mittelbaren Staatsverwaltung – getroffen werden. Die derzeitige Ausgestaltung der Auftragsverwaltung verlangt insbesondere, dass der VIFG kein Weisungsrecht eingeräumt werden darf und es dürfen ihr insoweit auch keine zwingenden Beteiligungsrechte verschafft werden. Dasselbe gilt für etwaige Mitbestimmungsrechte bei der Festlegung der Höhe der ihr zur Verfügung stehenden Mittel. Möglich ist jedoch die

²⁵⁶ HARTWIG ET AL. (2009, S. 87).

²⁵⁷ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 25).

²⁵⁸ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 26 f.).

²⁵⁹ Dazu allgemein SACHS (2009, Art. 20 Rn. 11 ff.), TRUTE (2006, § 6, insb. § 6 Rn. 75 ff), ZIPPELIUS/WÜRTEMBERGER (2008, § 10 Rn. 10 ff.); im Zusammenhang mit Privatisierungsvorgängen am Beispiel der Flugsicherung vgl. allgemein SCHOCH (2006, S. 48) und zur gesellschaftsrechtlichen Sicherung des Bundeseinflusses durch entsprechende Ingerenzrechte gegenüber der privaten Gesellschaft insbesondere über deren Beherrschung (2006, S. 49 ff.); für den vorliegenden Zusammenhang ist aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere BVerfGE 107, 59 (91 f.) von Relevanz. Hier hat das Bundesverfassungsgericht zu erkennen gegeben, dass außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung anders strukturierte Legitimationswege jenseits der lückenlosen personellen demokratischen Legitimation zulässig sein können.

²⁶⁰ Dazu allgemein BVerfGE 49, 89 (126 f.), 61, 260 (275); SCHNAPP (2001, Art. 20 Rn. 56 m.w.N.). Grundlegende Aussagen der Wesentlichkeitstheorie sind (vgl. PIEROTH/SCHLINK (2010, Rn 276)), dass (1) Eingriffe der Verwaltung eine gesetzliche Grundlage erfordern, (2) der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen betreffend der Voraussetzungen, Umstände und Folge von Eingriffen selbst treffen muss und (3) Maßstab der Wesentlichkeit die Eingriffsintensität in die grundrechtliche geschützte Gewährleistung ist. Davon ausgehend bestehen vorliegend keine Bedenken hinsichtlich der Wesentlichkeitsdoktrin, da die VIFG keine wesentlichen grundrechtsrelevanten Entscheidungen trifft, die der Gesetzgeber selbst treffen müsste.

Einräumung von Entscheidungsspielräumen für die Verwendung von zugewiesenen Mitteln, etwa der Maut.²⁶¹ Der VIFG müsste danach zumindest ein Priorisierungsrecht eingeräumt werden, um einen entsprechenden Sachzweck zu begründen, was verfassungsrechtlich auch zulässig wäre. Die grundrechtswesentlichen Fragen würden im Übrigen weiterhin vom Parlament – insbesondere in Form der gesetzlichen Ausgestaltung der Mittelzuweisung und durch die nachvollziehenden Haushaltsgesetze – entschieden. Eine hinreichende demokratische Legitimation der Verkehrsgesellschaft wäre angesichts der Eigentümerstellung des Bundes auch gegeben.²⁶²

7.2.2.2.4.2 Haftung

Fraglich ist ferner, in welchem Umfang der Bund eine Haftung für die Kreditaufnahme durch die VIFG übernehmen darf, insbesondere in Form einer Bürgschaft. Eine solche Bürgschaft bedarf nach Art. 115 Abs. 1 GG einer gesetzlichen Ermächtigung, wenn sie in künftigen Rechnungsjahren zu Ausgaben führen können.²⁶³ Diese Regelung wurde durch die Föderalismusreform nicht geändert. Teilweise wird vertreten, dass diese Bürgschaften zumindest in der Höhe, in der Zahlungspflichten erfahrungsgemäß eintreten, der Kreditaufnahme des Bundes zugerechnet werden müsste.²⁶⁴ Teilweise wird großzügiger verlangt, dass nur dann, wenn sich bereits bei Abgabe der Bürgschaftserklärung eine spätere Haftung des Bundes zwangsläufig ergibt, der Vorgang als Kreditaufnahme des Bundes zu qualifizieren sei.²⁶⁵

7.2.2.2.4.3 Gesamtbewertung

Eine solche enge Auffassung bezüglich einer Haftungsübernahme durch den Bund mag mit Blick auf die Vorgaben des Art. 115 GG a.F. noch vertretbar gewesen sein. In Anbetracht der deutlichen Verschärfung des Art. 115 GG in der neuen Fassung ist sie es jedoch nicht mehr. Das gilt auch für schwache Anforderungen an den Sachzweck – wie das bloße Ziel einer Vorfinanzierung. Vielmehr muss angesichts der verfassungsrechtlich unerwünschten Auslagerung entsprechender Kredite bzw. Schulden eine hinreichende Gewichtigkeit des Sachzwecks vorliegen. Bei der Bewertung der Umgehungstatbestände ist insoweit auch zu berücksichtigen, ob der Sachzweck nicht auch ohne die Gründung einer eigenen Gesellschaft, die mit einer Auslagerung einhergeht, zu erreichen ist. Eine derartige Auffassung läuft im Ergebnis darauf hinaus, dass bei der Prüfung des Umgehungstatbestands eine Gewichtung des Sachzwecks in Relation zur unerwünschten Auslagerungskonsequenz erfolgt. Dies korrespondiert durchaus mit einer in der Literatur vertretenen Auffassung, die im Hinblick auf die Begründung der Grundgesetzänderung zu Recht die Vermutung geäußert, dass in der Zukunft von der Rechtsprechung strengere Kriterien verlangt werden, um zu vermeiden, dass Art. 115 GG umgangen wird.²⁶⁶ Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen: Die VIFG würde ihre Kredite aufnehmen,

²⁶¹ Zutreffend KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 31 ff.).

²⁶² Ebenso HERMES (2008, S. 7 f.).

²⁶³ KORIOTH (2009, S. 730).

²⁶⁴ SIEKMANN (2009, Art. 115 Rn. 21); vgl. KUBE (2010, Art. 115 Rn. 124).

²⁶⁵ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 27).

²⁶⁶ KLEINLEIN (2010, S. 33).

um mithilfe der dadurch erlangten Geldmittel den Infrastrukturausbau zu finanzieren. Somit würden (entsprechend der „Goldenen Regel“) Verbindlichkeiten begründet, für welche die nächsten Generationen aufkommen müssten. Aber die Ersetzung der „Goldenen Regel“ durch eine absolute Schulden-Deckelung war gerade erklärtes Hauptanliegen der Reform des Art. 115 GG. Durch die 0,35%-Grenze sollten gerade die Verschuldungsmöglichkeiten auch für Infrastrukturmaßnahmen beschränkt werden.²⁶⁷ Klammerte man nun die Schulden der VIFG aus dem Bundeshaushalt aus, kehrte man durch die Hintertür wieder zur alten Verfassungsrechtslage zurück, die man gerade modifizieren wollte (ob zu Recht oder zu Unrecht).

Daher spricht Einiges dafür, unabhängig von der Art der Garantien, die der VIFG gegenüber erteilt werden, von einer Zurechnung der Schulden der VIFG zum Bundeshaushalt auszugehen. Das gilt dann für Garantieverprechen über die Zuführung künftiger Finanzeinnahmen etwa aus der Maut, erst recht aber im Falle einer Ausfallbürgschaft, egal ob sie gegenüber der VIFG oder den Kreditgebern der VIFG erteilt wird.²⁶⁸ Zwar wird der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht gewollt haben, dass jede Verschuldung von Gesellschaften, an denen die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist, dem Bund zuzurechnen ist – wie etwa Schulden der Deutschen Telekom AG, die auf verschiedenen Märkten als privatwirtschaftlich handelndes Unternehmen mit alternativen Anbietern im Wettbewerb steht. Eine derart strenge Grenze würde die Handlungsfreiheit des Bundes insbesondere im Rahmen der Verfolgung von Liberalisierungsmaßnahmen und wettbewerbseinführenden bzw. -fördernden Reformen sowie in diesem Zusammenhang erfolgenden Privatisierungen zu sehr einengen. Vorliegend wäre jedoch ein gänzlich anderer Fall gegeben, da der Bund auf der Basis der verfassungsrechtlichen Finanzierungsverantwortung für den Bundesfernstraßenbau eine zwar auch durch zusätzliche – von Teilen der Literatur anerkannte – sachliche Gründe rechtfertigbare, im Grunde aber primär finanzverfassungstechnisch motivierte Umschichtung von Schulden vornähme, für die er weiterhin in der Haftung mit künftigen Einnahmen stünde. Der Effekt der langfristigen Bindung nachfolgender Generationen wird hier gleichermaßen dadurch hergestellt, dass der Bund im Wege von Finanzausgaben oder Ausfallbürgschaften eine entsprechende langjährige Bindung generiert. Nur wenn der Staat sich im Rahmen einer Privatisierung aus der unmittelbaren Finanzierungsverantwortung als Erfüllungsverantwortung zurückzöge, indem er beispielsweise einem Privaten die Möglichkeit verschaffte, ein von diesem geschaffenes und bewirtschaftetes (Teil-)Streckennetz unmittelbar und vollständig aus vereinnahmten Entgelten zu finanzieren, wäre eine anderweitige Beurteilung denkbar. Dies steht jedoch gegenwärtig nicht zur Diskussion und ist auch unter Berücksichtigung ökonomischer Erkenntnisse nicht wünschenswert.²⁶⁹

Damit sind insgesamt betrachtet die Anforderungen an die Haushaltsneutralität im deutschen Finanzverfassungsrecht nicht geringer als jene an die Maastricht-Neutralität (dazu sogleich 7.2.2.3).

²⁶⁷ SCHOLL (2009, S. 165).

²⁶⁸ A.A. KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 27 f.), die nur den Fall einer Ausfallbürgschaft des Bundes in Bezug auf die Verbindlichkeiten der VIFG ausschließen wollen, in den beiden anderen genannten Fallkonstellationen hingegen keine Zurechnung der Schulden zum Bundeshaushalt als geboten ansehen. Diese Auffassung bezieht sich allerdings auf Art. 115 GG a.F.

²⁶⁹ BECKERS/KLATT/MAERSCHALK (2009).

Zwar ist die Auslegung des Art. 115 GG hinsichtlich etwaiger Umgehungen seit jeher umstritten gewesen und durch die Neufassung sowie angesichts der fehlenden einschlägigen Rechtsprechung bleiben insoweit Unsicherheiten. Gleichwohl spricht vieles für eine künftig verschärfte Auslegung des Art. 115 GG, die eine Auslagerung von Schulden für Investitionen in formal privatisierte Entitäten angesichts des Abrückens von der „Goldenen Regel“ als Umgehung wertet. Vielmehr muss die Gesellschaft entweder einen hier nicht ersichtlichen über eine bloße Vorfinanzierung hinaus gehenden gewichtigen Sachzweck verfolgen oder es muss eine Gesellschaft geschaffen werden, die auf eigenes Risiko entsprechende Investitionen durchführt und sich dazu auf dem Kapitalmarkt mit Krediten ausstattet, ohne dass der Staat mittelbar oder unmittelbar durch Bürgschaften oder langfristige Finanzierungszusagen für diese haftet. Gegebenenfalls mag insoweit unterschieden werden zwischen einer „kleinen“ Kreditfähigkeit, um bloß eine Zwischenfinanzierung bei „Jahresübergängen“ zu gewährleisten, und einer „großen“ Kreditfähigkeit zur Vorfinanzierung des Autobahnbaus. So mag für Erstere noch eher ein angemessener Sachzweck vorliegen.

7.2.2.4.4 Zwischenergebnis

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass zwar die Reichweite der verschärften Schuldenregelung in Art. 115 GG im Einzelnen noch nicht feststeht. Auch fehlt es bislang an einer einschlägigen Rechtsprechung. Es spricht jedoch Einiges dafür, dass eine Haushaltsneutralität der Schulden juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts künftig nur noch unter verschärften Anforderungen möglich ist. Danach muss jene Person einen hinreichend gewichtigen Sachzweck verfolgen. Dies wäre bei einer bloßen Vorfinanzierungsaufgabe der Bundesgesellschaft bzw. VIFG in keinem Fall anzunehmen, bei einem Priorisierungsrecht und einem eigenbestimmten Umgang mit den zugewiesenen Mitteln in bestimmten Ausgestaltungskonstellationen – d.h. v.a. bei einer „kleinen“ Kreditfähigkeit, um zwischen Haushaltsjahren zwischenzufinanzieren – hingegen möglicherweise der Fall. Letzteres Modell wäre weiterhin wohl auch verfassungsrechtlich mit Blick auf die Vorgaben aus der Auftragsverwaltung, des Demokratieprinzips und der Wesentlichkeitslehre vereinbar. Insoweit würde sich eine entsprechende Ausgestaltung im schmalen verfassungsrechtlichen Korridor der für den Sachzweck erforderlichen Aufgabenübertragung bewegen, die durch die genannten Grundsätze „gedeckelt“ werden. Unabhängig davon darf der Bund nicht die Haftung für entsprechende Verbindlichkeiten der Gesellschaft übernehmen. Jene Voraussetzung wäre bei klassischen Ausfallbürgschaften eindeutig nicht gegeben. Sie ist nach hier vertretener Auffassung außerdem bei vertraglich garantierten Finanzausgaben an die VIFG über den Zeitraum eines Haushaltsgesetzes hinweg ebenso wenig erfüllt, bzw. sie wäre nur dann erfüllt, wenn sich der Bund aus der Finanzierungsverantwortung zurückzöge und das Autobahnnetz (bzw. Teile davon) einem primär privaten und damit nutzerentgeltgetriebenen Finanzierungs- und Bereitstellungsmechanismus überantwortet wie dies etwa für die Telekommunikationsinfrastrukturen nach Art. 87f GG in der Verfassung und anschließend mit dem Telekommunikationsgesetz und seiner praktischen Anwendung auch in der Verfassungsrealität erfolgt ist. Dazu wäre für die Autobahnen eine Verfassungsänderung in Form einer Modifikation des Art. 90 Abs. 2 GG bzw. zumindest eine Aktivierung des Art. 90 Abs. 3 GG

erforderlich.²⁷⁰ Eine derartige weitreichende Privatisierung der Autobahnen kombiniert mit einem entsprechenden Rückzug des Staates aus der Erfüllungsverantwortung bei der Finanzierung ist gegenwärtig jedoch nicht vorgesehen und auch unter Berücksichtigung ökonomischer Erkenntnisse nicht wünschenswert.

Damit sind der haushaltsneutralen Kreditfähigkeit nach hier vertretener Ansicht äußerst enge Grenzen gesetzt bzw. das Anforderungsprofil für deren Absicherung ist verhältnismäßig hoch. Allerdings ist die künftige Auslegung des neu formulierten Art. 115 GG insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht gegenwärtig noch unklar.

7.2.2.3 Maastricht-neutrale Kreditfähigkeit der Bundesgesellschaft

Die Frage der Maastricht-Neutralität von kreditfähigen Bundesgesellschaften ist ebenso wie die Maastricht-Bewertung im PPP-Bereich in der wissenschaftlichen Literatur bislang nicht näher behandelt. Wichtige Hinweise finden sich allerdings in dem umfassenden Rechtsgutachten von KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006)²⁷¹, auf die im Folgenden aufgebaut werden kann.

7.2.2.3.1 Die Stabilitätskriterien des AEUV und die sektorale Zuordnung von Gesellschaften

Ausgangspunkt der Bewertung einer Maastricht-Neutralität entsprechender Kreditaufnahmen ist Art. 126 AEUV (ex-Artikel 104 EGV). Art. 126 Abs. 1 AEUV, der eine echte Rechtspflicht zur Stabilitätspolitik begründet²⁷², verpflichtet die Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Dabei ist jene erzwungene, strenge Haushaltsdisziplin kein Selbstzweck, sondern eine zentrale Regelung für das Funktionieren der Wirtschafts- und vor allem der Währungsunion²⁷³, wie nicht zuletzt im Zuge der jüngsten Finanzkrise und der massiven wirtschaftlichen Verwerfungen in einzelnen Mitgliedstaaten der EU augenfällig geworden ist, die eben teilweise auch Folge einer zuvor mangelnden Haushaltsdisziplin gewesen sind. Ob diese Pflicht eingehalten wird, bestimmt sich nach Art. 126 Abs. 2 S. 2 AEUV insbesondere anhand von zwei Referenzwerten. Erstens nach dem Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. a AEUV). Unter Defizit ist dabei gem. Art. 2 Protokoll Nr. 12²⁷⁴ „das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung“ zu verstehen. Die Grenze ist hierbei gem. Art. 1 Protokoll Nr. 12²⁷⁵ ein Referenzwert von drei Prozent des Defizits im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen. Die zweite zu beachtende Größe ist das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes²⁷⁶ zum Bruttoinlandsprodukt (Art. 126 Abs. 2 S. 2 lit. b AEUV)²⁷⁷. In

²⁷⁰ Insoweit dann nämlich wiederum zutreffend HERMES (2008, S. 11).

²⁷¹ Siehe ferner die Publikationen von KLEINLEIN (2006) und KLEINLEIN (2010).

²⁷² GUMBOLDT (2005, S. 503); BANDILLA (2009, Art. 104 EGV Rn. 10).

²⁷³ So zutreffend GUMBOLDT (2005, S. 505).

²⁷⁴ ABI. EU 2010 C 83 S. 201 (279).

²⁷⁵ ABI. EU 2010 C 83 S. 201 (279).

²⁷⁶ Schuldenstand ist nach Art. 2 Protokoll Nr. 12 (ABI. EU 2010 C 83 S. 201 (279)) der „Brutto-Gesamtschuldenstand zum Nominalwert am Jahresende nach Konsolidierung innerhalb und zwischen den einzelnen Bereichen des Staatssektors im Sinne des ersten Gedankenstrichs.“

²⁷⁷ Hierbei beträgt gem. Art. 1 Protokoll Nr. 12 (ABI. EU 2010 C 83 S. 201 (279)) der Referenzwert „60% für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen“.

beiden Fällen bedeutet hierbei öffentlich „zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung“.²⁷⁸ Diese beiden Referenzwerte stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern Defizit- und Schuldenquote stehen in einem numerischen Zusammenhang und ergänzen sich.²⁷⁹ Demnach wird durch dieses Gebot, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden, die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben mittels Krediten zu finanzieren, eingeschränkt.²⁸⁰ Zur Beantwortung der Frage nach der Maastricht-Neutralität ist danach in einem ersten Schritt zu prüfen, ob eine Zugehörigkeit der betrachteten Entität zum Staat anzunehmen ist, und bejahendenfalls, ob nicht eine kommerzielle Transaktion im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung vorliegt.

Die Kriterien, die für die Zuordnung zum Staatssektor und zum Bereich der kommerziellen Transaktionen relevant sind, werden im Einzelnen durch Sekundärrecht festgelegt. Dabei wurde ein Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) entwickelt. Dieses beruht auf zwei Verordnungen, nämlich einerseits der Verordnung zum ESVG²⁸¹ und andererseits einer Durchführungsverordnung zur ESVG-Verordnung²⁸². Die Verordnungen wurden auf der Basis des Art. 126 Abs. 14 UAbs. 3 AEUV erlassen.

Der Sektor Staat wird durch das ESVG definiert als „alle institutionellen Einheiten, die zu den sonstigen Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und Kollektivkonsum bestimmt ist, die sich primär mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren und/oder die Einkommen und Vermögen umverteilen“.²⁸³ Für die vorliegende Fragestellung, wann eine Bundesgesellschaft dem Staatssektor (nicht) zuzuordnen ist, sind dabei also folgende Abgrenzungskriterien anzuwenden.²⁸⁴ Zunächst ist zu untersuchen, ob eine institutionelle Einheit vorliegt (7.2.2.3.2). Gelangt man zu einem positiven Ergebnis, so schließt sich die Frage an, ob diese institutionelle Einheit als private oder als öffentliche Einheit zu qualifizieren ist (7.2.2.3.3). Für den Fall, dass die Gesellschaft eine öffentliche Einheit darstellt, muss sodann untersucht werden, ob die Gesellschaft ein Marktproduzent ist (7.2.2.3.4).

7.2.2.3.2 Institutionelle Einheit

Für die Einordnung als institutionelle Einheit gilt hierbei: „Eine gebietsansässige institutionelle Einheit sollte neben der Entscheidungsfreiheit in ihrer Hauptfunktion entweder über eine vollständige

²⁷⁸ Art. 2 Protokoll Nr. 12, ABl. EU 2010 C 83 S. 201 (279).

²⁷⁹ STAGNET (2008, S. 56).

²⁸⁰ GUMBOLDT (2005, S. 505).

²⁸¹ VO EG 2223/96, ABl. EG 1996 L 310 S. 1, zuletzt geändert durch VO EU 715/2010, ABl. EU 2010 L 210 S. 1.

²⁸² VO EG 995/2001, ABl. EG 2001 L 139 S. 3.

²⁸³ Fn. 281, Nr. 2.68.

²⁸⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 12); EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 9); siehe auch die grafische Übersicht bei EPEC (2010, S. 16).

Rechnungsführung verfügen, oder es sollte erforderlichenfalls aus wirtschaftlicher und juristischer Sicht möglich und sinnvoll sein, eine vollständige Rechnungsführung zu erstellen.“²⁸⁵

Aus dem Merkmal der Entscheidungsfreiheit in der Hauptfunktion sind dabei folgende positive Aussagen zur Ausgestaltung einer Bundesgesellschaft zu ziehen²⁸⁶: Erstens muss diese das Recht besitzen, selbst Eigentümerin von Waren und Aktiva zu sein und diese durch Transaktionen mit anderen institutionellen Einheiten auszutauschen.²⁸⁷ Zweitens muss sie über die Möglichkeit verfügen, wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen und wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, für welche sie selbst direkt verantwortlich und haftbar ist.²⁸⁸ Und drittens muss sie die Fähigkeit besitzen, Verbindlichkeiten im eigenen Namen einzugehen, andere Schuldtitel aufzunehmen, weitergehende Verpflichtungen zu übernehmen und Verträge abzuschließen.²⁸⁹ Aus alledem folgt, dass die Einheit (Teil-)Rechtsfähigkeit besitzen muss.²⁹⁰ Zudem muss als negatives Merkmal eine fehlende Beherrschung durch eine andere Einheit gegeben sein.²⁹¹ Der Begriff der Beherrschung ist dabei von dem der Kontrolle²⁹² zu differenzieren²⁹³ und im ESVG selbst nicht definiert. Eine institutionelle Einheit wird dann durch eine andere beherrscht, wenn diese „nicht nur die generelle Strategie des Unternehmens festlegt, sondern Einfluss auf das laufende Geschäft nimmt“.²⁹⁴ Liegt nach alledem keine institutionelle Einheit vor, ist also eine unselbstständige Einheit gegeben, so sind deren Verbindlichkeiten der institutionellen Einheit zuzurechnen, der sie angehört.²⁹⁵

7.2.2.3.3 Abgrenzung öffentlicher und privater Produzent

Liegt dagegen eine institutionelle Einheit vor, ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob diese als öffentlicher oder ein privater Produzent zu qualifizieren ist.²⁹⁶ Entscheidend ist dabei, ob eine Kontrolle durch eine öffentliche Entität vorliegt.²⁹⁷ Das Merkmal der Kontrolle ist im vorliegenden Zusammenhang definiert als „die Fähigkeit, die allgemeine (Unternehmens-)Politik oder das allgemeine Programm einer institutionellen Einheit zu bestimmen, erforderlichenfalls durch Einsetzung geeigneter Direktoren oder Manager“.²⁹⁸ Hierbei gelten im Einzelnen folgende Regeln. Eine ausreichende, jedoch keine notwendige Voraussetzung für die Kontrolle ist der Besitz einer Anteilsmehrheit an einer Kapitalgesellschaft.²⁹⁹ Die Erlangung der Kontrolle über eine Kapitalgesellschaft ist aber auch möglich

²⁸⁵ Fn. 281, Nr. 2.12; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 11).

²⁸⁶ Vgl. auch GORN (2009, S. 53).

²⁸⁷ Fn. 281, Nr. 2.12 lit. a; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 11).

²⁸⁸ Fn. 281, Nr. 2.12 lit. b; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 11).

²⁸⁹ Fn. 281, Nr. 2.12 lit. b; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 11).

²⁹⁰ GORN (2009, S. 54).

²⁹¹ Fn. 281, Nr. 2.13 lit. c; GORN (2009, S. 56).

²⁹² Vgl. hierzu Fn. 281, Nr. 2.26.

²⁹³ KLEINLEIN (2010, S. 33).

²⁹⁴ GORN (2009, S. 57); vgl. Eurostat, Pressemitteilung Nr. 15/2002 vom 31.1.2002.

²⁹⁵ GORN (2009, S. 52). Zu den Regeln, nach denen die unselbstständige Einheit zugerechnet wird vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 11).

²⁹⁶ Fn. 281, Nr. 3.28; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 12).

²⁹⁷ GORN (2009, S. 68).

²⁹⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 12).

²⁹⁹ Fn. 281, Nr. 3.28.

mittels eines besonderen Gesetzes, Erlasses oder einer besonderen Verordnung, durch die dem Staat die Befugnis, die Unternehmensleitung oder die Unternehmenspolitik zu bestimmen, eingeräumt wird.³⁰⁰ Immer dann, wenn der Staat weniger als die Hälfte der Unternehmensanteile hält, hat er die Möglichkeit mittels einer sogenannten „Goldenen Aktie“ das Unternehmen zu kontrollieren.³⁰¹ Handelt es sich nach alledem um einen privaten Produzenten, scheidet die Zuordnung der Verbindlichkeiten zum Sektor Staats aus.³⁰²

7.2.2.3.4 Abgrenzung Marktproduzent - Nichtmarktproduzent

Liegt hingegen ein öffentlicher Produzent vor, besteht nur noch die Möglichkeit, die Entität als marktorientierte (nichtfinanzielle oder finanzielle) Kapitalgesellschaft auszugestalten und entsprechend zu qualifizieren³⁰³, um eine Maastricht-Neutralität zu gewährleisten³⁰⁴. Ist der öffentliche Produzent nämlich ein Marktproduzent, so wird er dem Sektor (nichtfinanzielle oder finanzielle) Kapitalgesellschaften zugeordnet, mit der Folge, dass die finanziellen Aktivitäten ohne Einfluss auf das staatliche Defizit und den staatlichen Schuldenstand sind. Andernfalls ist er als Nichtmarktproduzent zu qualifizieren und demnach „Maastricht-wirksam“.³⁰⁵ Die Differenzierung zwischen einem Marktproduzenten und einem Nichtmarktproduzenten erfolgt anhand des Kriteriums des wirtschaftlich signifikanten Preises.³⁰⁶

Marktproduzenten³⁰⁷ sind jene Entitäten, die ihre Produktion³⁰⁷ zu wirtschaftlich signifikanten Preisen verkaufen.³⁰⁸ Ein wirtschaftlich signifikanter Preis ist gegeben, „wenn er die von den Produzenten angebotenen und die von den Käufern nachgefragten Mengen signifikant beeinflusst“³⁰⁹. Ein Preis ist hingegen nicht wirtschaftlich signifikant, „wenn er die von den Produzenten angebotenen Mengen kaum oder gar nicht beeinflusst und die nachgefragten Mengen nur marginal beeinflussen dürfte“³¹⁰. Das Konzept des wirtschaftlich signifikanten Preises wird für die vorliegend zu betrachtenden institutionellen Einheiten durch das sogenannte 50%-Kriterium konkretisiert. Dieses verlangt, dass der Umsatz³¹¹ mehr als die Hälfte der Produktionskosten deckt.³¹² Hierfür ist erforderlich, dass – bei der

³⁰⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 12).

³⁰¹ Vgl. hierzu GORN (2009, S. 68 f.).

³⁰² GORN (2009, S. 67).

³⁰³ So das Ziel bei der Ausgestaltung der ASFINAG, vgl. Bericht des Österreichischen Rechnungshofes vom 22.8.2008, Reihe Bund 2008/9, S. 145.

³⁰⁴ KLEINLEIN (2010, S. 33).

³⁰⁵ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13); GORN (2009, S. 70).

³⁰⁶ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13).

³⁰⁷ Vgl. Fn. 281, Nr. 3.24.

³⁰⁸ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13); Nichtmarktproduzenten sind hingegen diejenigen Produzenten, welche „Dritten den größten Teil ihrer Produktion kostenlos oder zu wirtschaftlich nicht signifikanten Preisen zur Verfügung stellen“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13)).

³⁰⁹ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13).

³¹⁰ EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13).

³¹¹ Insb. Verkaufserlöse und Gebühreneinnahmen, vgl. Fn. 281, Nr. 3.32 lit. a.

³¹² Fn. 281, Nr. 2.19, Nr. 3.32, Nr. 3.37; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002, S. 13). Zu den Definitionen von „Umsatz“ und Produktionskosten vgl. Fn. 281 Nr. 3.33.

gebotenen wirtschaftlichen Betrachtung – „das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung eine wirtschaftlich nachvollziehbare Basis“³¹³ aufweist.

Eine Nichtberücksichtigung der finanziellen Aktivitäten der Bundesgesellschaft ist darüber hinaus unter Umständen nur möglich, wenn die Gesellschaft auch die Eigentümersrisiken an den von ihr finanzierten Streckenabschnitten übernimmt.³¹⁴ Zur Beurteilung dieser Frage, wird teilweise auf die von Eurostat mit Blick auf Public-Private-Partnerships³¹⁵ entwickelten Kriterien zurückgegriffen.³¹⁶ Die Eigentümersrisiken liegen nach dieser – nicht unproblematischen Auffassung³¹⁷ – dann bei der zu prüfenden Entität, wenn diese an den relevanten Risiken (Baurisiko, Ausfallrisiko und Nachfragerisiko) hinreichend beteiligt ist, bzw. diese trägt.³¹⁸ Neben den drei Hauptrisiken können ergänzend noch weitere Gesichtspunkte in die Betrachtung einbezogen werden.³¹⁹ Bei den PPP-Projekten, auf die sich die von Eurostat entwickelten Kriterien beziehen, werden üblicherweise jedoch Kostenrisiken langfristig an den privaten (Vertrags-)Partner übertragen, was bei Autobahnnetzen ökonomisch nicht sinnvoll durchführbar ist und auch bei ausländischen (Teil-)Netzgesellschaften nicht zu beobachten ist.³²⁰ Gegebenenfalls könnte vor diesem Hintergrund bei Anwendung einer – auch Insolvenzdrohungen implementierenden – Anreizregulierung, die für mehrjährige Regulierungsperioden Kostenrisiko an einen Infrastrukturbetreiber überträgt, von einer hinreichenden Beteiligung an dem Bau- und Ausfallrisiko gesprochen werden – auch wenn dieser Ansatz vor dem Hintergrund der technischen Eigenschaften von Autobahnen im Hinblick auf eine kosteneffiziente Leistungserbringung nicht vorteilhaft ist. Das ist aber höchst fraglich, so dass schon insoweit erhebliche Zweifel gegenüber einer Maastricht-neutralen Ausgestaltbarkeit unter Einbeziehung einer VIFG bestehen.

7.2.2.3.5 Konkrete Betrachtung der VIFG

Vor dem Hintergrund dieser Parameter ist eine konkrete Betrachtung der VIFG möglich, wobei erneut auf die umfassenden Vorarbeiten von KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006)³²¹ aufgebaut werden kann, auch wenn vorliegend teils abweichende Bewertungen erfolgen.

7.2.2.3.5.1 VIFG als institutionelle Einheit

Die VIFG ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung.³²² Somit verfügt sie über die notwendige Rechtsfähigkeit. Dass der Bund 100% der Anteile an der VIFG besitzt³²³ und damit die Möglichkeit der

³¹³ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 16).

³¹⁴ KLEINLEIN (2010, S. 33).

³¹⁵ Eurostat, Pressemitteilung STAT/04/18 vom 11.2.2004.

³¹⁶ KLEINLEIN (2010, S. 33).

³¹⁷ Dazu unten 7.2.2.3.5.3.

³¹⁸ Eurostat, Pressemitteilung STAT/04/18 vom 11.2.2004; siehe jetzt auch EPEC (2010, S. 16).

³¹⁹ KLEINLEIN (2006, S. 29).

³²⁰ BECKERS/KLATT/MAERSCHALK (2009, S. 63 ff.).

³²¹ Ferner KLEINLEIN (2010).

³²² Vgl. § 1 Abs. 1 VIFGG.

³²³ Siehe die Hinweise unter http://www.vifg.de/de/ueberuns/eigentuemer_organen/index.php, abgerufen im Internet am 31.03.2011.

Kontrolle hat, verhindert die Einordnung als institutionelle Einheit nicht per se.³²⁴ In der weiteren Ausgestaltung der Gesellschaft ist sodann jedoch darauf zu achten, dass keine Beherrschung vorliegt. Dies hat einerseits zur Folge, dass in rein tatsächlicher Hinsicht die Einflussnahme des Bundes auf die VIFG bezüglich der laufenden Geschäfte nicht zu groß werden darf.³²⁵ Andererseits bedeutet dies, dass unter rechtlichen Gesichtspunkten sichergestellt sein muss, dass ein Entscheidungsspielraum vorhanden ist,³²⁶ das Bestehen einer allgemeinen Finanzierungspflicht der VIFG für alle Infrastrukturprojekte darf daher nicht existieren.³²⁷

7.2.2.3.5.2 VIFG als öffentliche Produzentin

Die Bundesrepublik Deutschland hält 100% der Anteile der VIFG³²⁸, so dass diese als öffentliche Produzentin zu qualifizieren ist.³²⁹

7.2.2.3.5.3 VIFG als Marktproduzentin?

Die entscheidende Frage ist dann die, wie die VIFG ausgestaltet werden muss, um als Marktproduzentin qualifiziert werden zu können. Für die Einordnung der VIFG als Marktproduzentin, kommt es, wie oben (Abschnitt 7.2.2.3.3) gezeigt, insbesondere darauf an, dass sie das 50%-Kriterium einhält. Wenn der Umsatz mehr als die Hälfte der Produktionskosten betragen muss, so muss die VIFG über eigene Einnahmen verfügen. Die Mauteinnahmen müssten daher – anders als bisher³³⁰ – der VIFG direkt zugewiesen werden.³³¹

VIFG ALS FINANZIERUNGSGESELLSCHAFT

Gleichwohl scheidet die Ausgestaltung der VIFG als bloße Finanzierungsgesellschaft aus, soll eine Maastricht-Neutralität der von der VIFG aufgenommenen Kredite gewährleistet werden. Denn erforderlich ist, wie dargelegt (Abschnitt 7.2.2.3.4), dass eine wirtschaftlich nachvollziehbare Relation zwischen Leistung und Gegenleistung besteht. Damit muss sich zum einen die Finanzierungsaufgabe auf alle mautpflichtigen Straßen erstrecken, da andernfalls der VIFG Mauteinnahmen zustünden für Straßen, für die sie keine Leistung erbracht hat und somit der erforderliche Entgeltbezug nicht vorhanden wäre.³³² Darüber hinaus ist dieser Bezug nur dann zweifelsfrei gegeben, wenn die gesamten (Autobahn-)Mautmittel ausschließlich für das Autobahnnetz verwendet werden. Die derzeitige Situation, dass die Mauteinnahmen neben den Bundesfernstraßen auch für Bundeswasserstraßen und für Schienenwege der Eisenbahnen Verwendung finden (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1, § 2 Abs. 1

³²⁴ KLEINLEIN (2010, S. 33); KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 13).

³²⁵ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 13).

³²⁶ KLEINLEIN (2010, S. 33); KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 13).

³²⁷ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 13).

³²⁸ http://www.vifg.de/de/ueberuns/eigentuemmer_organe/index.php, abgerufen im Internet am 31.03.2011.

³²⁹ Vgl. KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 14); KLEINLEIN (2010, S. 33).

³³⁰ Die Mauteinnahmen stehen dem Bund zu, § 11 Abs. 1 ABMG.

³³¹ GERDES (2007, S. 92 u. S. 256); auch die ASFINAG erhält die Mauteinnahmen direkt zugewiesen (GERDES (2007, S. 252)).

³³² KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 16).

S. 1 VIFGG), gibt Anlass zu Zweifeln am erforderlichen direkten Zusammenhang.³³³ Unsicherheiten hinsichtlich des erforderlichen Bezugs zwischen Leistung und Gegenleistung bestehen auch angesichts der Finanzierungspflicht des Bundes für die Bundesfernstraßen gem. Art. 104a GG. Insoweit könnte angenommen werden, dass die VIFG lediglich die Finanzierungspflicht des Bundes wahrnimmt und damit ihm gegenüber geleistet wird. Indem man der VIFG das Recht zugesteht, eine eigene Entscheidung über die Mittelverwendung zu treffen, könnten die eben genannten Bedenken wohl ausgeräumt werden.³³⁴

Dennoch verbleiben in diesem Modell Zweifel an der Maastricht-Neutralität. Die Entscheidungsbefugnis über die Durchführung einzelner Maßnahmen in Bezug auf den Bau von Autobahnen selbst würde und könnte wegen Art. 90 Abs. 2 GG auch nicht auf die VIFG übertragen werden, da die Länder die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes verwalten. Umfasst die Entscheidungsbefugnis der VIFG nur die Finanzierung, so korrespondiert jene Entscheidungskompetenz nicht mit der Befugnis über die Durchführung der Maßnahmen.³³⁵ Letztlich würde von der VIFG damit nur ein Teil des erforderlichen Leistungsspektrums gegenüber den mautpflichtigen Nutzern erbracht. Die erforderliche Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung wäre daher fraglich. Die Zurverfügungstellung des Autobahnnetzes würde in diesem Modell aber weiterhin durch den Bund erfolgen.³³⁶

VIFG ALS EIGENTÜMERIN DES AUTOBAHNNETZES

Letzteres würde sich zwar ändern, wenn das Eigentum an den Bundesautobahnen auf die VIFG übertragen würde. Damit würde die VIFG eine wesentliche Leistung für die erhobenen Mauteinnahmen als Gegenleistung erbringen. Die Inkongruenz zwischen Finanzierungsaufgabe und Entscheidungsbefugnissen über die Durchführung der Maßnahmen am Autobahnnetz bliebe aber gleichwohl bestehen.³³⁷

VERWALTUNG DES AUTOBAHNNETZES DURCH DIE VIFG

Daher wäre es letztlich erforderlich, der VIFG das volle Leistungsspektrum zu übertragen, ihr also auch die Verwaltungskompetenz über das Autobahnnetz nach Art. 90 Abs. 2 GG einzuräumen. Dazu müsste die entsprechende Verfassungsbestimmung geändert werden. Ein kollektiver Antrag aller Länder nach Art. 90 Abs. 3 GG auf Übernahme der Bundesautobahnen in bundeseigene Verwaltung genügt hier nach teilweise vertretener Ansicht nicht, da das Erfordernis der bundeseigenen Verwaltung im Sinne des Art. 90 Abs. 3 GG einer anschließenden Organisationsprivatisierung grundsätzlich entgegensteht³³⁸. Eine „verfassungssichere“ Lösung kann also nur in einer Modifikation des Art. 90 Abs. 2 GG gesehen werden, während dies bei einer Aktivierung des Art. 90 Abs. 3 GG fraglich wäre.

³³³ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 16 f.).

³³⁴ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 17).

³³⁵ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 19 f.).

³³⁶ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 19 f.).

³³⁷ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 44, 54).

³³⁸ Vgl. dazu Sachs (2009, Art. 90 Rn. 24) m.w.N. auch zur gegenteiligen Ansicht.

Die Einhaltung des 50%-Kriteriums wirft in diesem Modell noch weitere Probleme auf. So betragen die Bruttoeinnahmen aus der Maut im Jahr 2009 etwa 4,4 Mrd. Euro.³³⁹ In den Fernstraßenbau flossen hiervon bislang über die VIFG lediglich knapp 2,1 Mrd. Euro.³⁴⁰ Zumindest gemäß der aktuellen Wegekostenrechnung, die das BMVBS der Berechnung der Lkw-Maut-Tarife zugrundelegt, liegen die Kosten im Bereich der Bundesautobahnen aber bei weitem höher. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass zu den Produktionskosten auch die Abschreibungen zählen.³⁴¹ Die Abschreibungen³⁴² sind auf das gesamte Anlagevermögen zu berechnen, d. h. sowohl auf Sachanlagen als auch auf das immaterielle Anlagevermögen.³⁴³ Straßen und Tunnel sind Bestandteil des produzierten Anlagevermögens.³⁴⁴ Gemäß der Wegekostenrechnung betragen die Gesamtkosten für die Bundesautobahnen (einschließlich Abschreibungen) im Jahr 2010 ca. 11,7 Mrd. Euro.³⁴⁵ Dabei ist tendenziell damit zu rechnen, dass Eurostat einen Verzicht auf die Vornahme von Abschreibungen im Rahmen der Beurteilung der Marktproduzenteneigenschaft nicht akzeptieren würde.³⁴⁶ Insofern kann sich in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung der VIFG sowie der zukünftigen Entwicklung der Höhe der Lkw-Maut-Einnahmen und der Kosten der Bundesautobahnen die Einhaltung des 50%-Kriteriums als durchaus problematisch erweisen.

Daher würde es gegebenenfalls nicht genügen, dass die Lkw-Maut-Einnahmen unmittelbar der VIFG zugewiesen werden. Eine darüber hinausgehende Erhöhung des Umsatzes könnte aber möglicherweise dadurch erreicht werden, dass eine sogenannte „Schattenmaut“ vom Bund an die Bundesgesellschaft geleistet wird. Dies würde bedeuten, dass der Bund für nicht mautpflichtige Nutzer an die Bundesgesellschaft Zahlungen leistet, die sich an deren tatsächlicher Straßennutzung orientieren.³⁴⁷

Unklar ist, in welchem Umfang eine Maastricht-neutrale Ausgestaltung der VIFG darüber hinaus verlangt, dass diese anschließend auch Eigentümmerrisiken übernimmt.³⁴⁸ Danach müsste die VIFG – von einer Übertragbarkeit der von Eurostat für PPP-Projekte entwickelten Kriterien ausgehend gleich einem Privaten in einem PPP-Projekt – einen signifikanten Teil der drei relevanten Kernrisiken des Auftretens von Baumängeln oder Verzögerungen („Baurisiko“), des Ausfalls der versprochenen Leistung („Ausfallrisiko“) oder das Risiko schwankender Nachfragen („Nachfragerisiko“) übernehmen. Anders als bei einem privaten Projektpartner, der für eines dieser drei Risiken haftet und anschließend die Verantwortung bis hin zu einer etwaigen Insolvenz trägt, stellt sich für die VIFG allerdings die

³³⁹ Vgl. die Pressemitteilung 013/2010 des BMVBS vom 20.01.2010; abgerufen im Internet am 13.08.2010 von der Homepage <http://www.bmvbs.de/>.

³⁴⁰ http://www.vifg.de/de/kompetenzen/maut_finanzsteuerung/mautverwendung.php#EntwicklungSeit2004, abgerufen im Internet am 31.03.2011.

³⁴¹ Fn. 281, Nr. 3.33 lit. b.

³⁴² Zur Definition s. Fn. 281, Nr. 6.02.

³⁴³ Fn. 281, Nr. 6.03.

³⁴⁴ Fn. 281, Nr. 6.08.

³⁴⁵ IWW/PROGTRANS (2007, S. 63).

³⁴⁶ So auch KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 48).

³⁴⁷ KLEINLEIN/HERTEL/BECKMANN (2006, S. 18).

³⁴⁸ So KLEINLEIN (2010, S. 33) im Anschluss an die für PPP-Projekte entwickelten Kriterien von Eurostat, STAT/04/18, Pressemitteilung vom 11.2.2004; siehe jetzt auch EPEC (2010, S. 16 und passim); vgl. dazu schon oben 7.2.2.3.4.

Frage, inwiefern für eine derartige staatliche Gesellschaft diesbezüglich ein sinnvoller Vergleich gezogen werden kann. Im Ergebnis kann daher lediglich festgehalten werden, dass auch insoweit Zweifel hinsichtlich einer Maastricht-neutralen Ausgestaltung der VIFG bestehen, wenn diese nicht in Bezug auf die zu übernehmenden Risiken wie ein Privater einem Insolvenzrisiko tatsächlich unterworfen wird. Unabhängig davon dürfte der Bund jedenfalls keine über die Zusage entsprechender künftiger Zuweisungen der Mauteinnahmen hinaus gehenden Haftungspflichten übernehmen.³⁴⁹

INKURS: VEREINNAHMUNG VON ENTGELTEN DURCH BUNDESGESELLSCHAFT

Vor dem Hintergrund der erheblichen Anforderungen an eine Maastricht-neutrale Ausgestaltung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft bedarf der Streit über die notwendigen Voraussetzungen für die Vereinnahmung von Entgelten keiner weiteren Beantwortung, da die dazu möglicherweise erforderliche Übernahme der Bundesautobahnen in bundeseigene Verwaltung nach Art. 90 Abs. 3 GG für eine Maastricht-neutrale Ausgestaltung ohnehin erforderlich wäre. Der Vollständigkeit halber sei gleichwohl auf die Auseinandersetzung hingewiesen. So entspricht es der allgemeinen Auffassung in der Literatur, dass der Bundesgesellschaft eine Betreiberfunktion übertragen werden muss, damit sie entsprechende Entgelte für das Bereitstellen der Autobahnen (und insbesondere die Lkw-Maut) selbst vereinnahmen kann. Denn andernfalls läge ein Verstoß gegen Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG vor, demzufolge sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Werden die Bundesautobahnen nämlich weiterhin vom Bund finanziert, von ihm also die relevanten Leistungen erbracht, muss dieser auch die zentralen Gegenleistungen wie die Maut vereinnahmen. Denn nur demjenigen, der die Verwaltungsleistung erbringt, stehen auch die Einnahmen zu.³⁵⁰ In der Literatur wird dies jedoch teilweise als nicht ausreichend angesehen. So wird es teilweise für die Betreiberrolle als zwingend angesehen, dass jene Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zugleich die Verwaltungsaufgaben übernimmt und ihr diese von den Ländern übertragen werden.³⁵¹ Dazu bedürfte es jedoch entweder einer Änderung des Art. 90 Abs. 2 GG oder einer Übertragung nach Art. 90 Abs. 3 GG.³⁵² Letztlich müsste die Gesellschaft nach diesem Modell die Bundesfernstraßen finanzieren, bauen und erhalten. Dem ist in der Literatur entgegengehalten worden, dass jene Auffassung nicht hinreichend zwischen Verwaltungsleistung und Leistungserbringung unterscheidet.³⁵³ So würden die Länder die Verwaltungsaufgaben lediglich auftragsgemäß „nach außen“ wahrnehmen. Die eigentliche Leistungserbringung übernimmt hingegen der Bund. Insoweit wird auch von einer „materiellen Bundesauftragsverwaltung“ gesprochen.³⁵⁴ Dem ist zuzustimmen und dies entspricht auch dem gegenwärtigen Bild, dass nämlich dem Bund die diesbezügliche Einnahmekompetenz zusteht³⁵⁵, von der er ja auch im Rahmen der Lkw-Maut Gebrauch gemacht hat.

³⁴⁹ Siehe dazu EPEC (2010, S. 19).

³⁵⁰ Vgl. BverfG, Urf. v. 28.3.2002, Az. 2 BvG 1/01, 2 BvG 2/02, juris Rn. 38 = BVerfGE 105, 185 (193).

³⁵¹ HERMES (2008, S. 11).

³⁵² HARTWIG ET AL. (2009, S. 85); HERMES (2008, S. 11).

³⁵³ HARTWIG ET AL. (2009, S. 85).

³⁵⁴ BARTELSPERGER (2006, S. 32 ff.).

³⁵⁵ BARTELSPERGER (2006, S. 286 ff.).

Daher ist eine Vereinnahmung von Entgelten mit einer geringeren Aufgabenwahrnehmung der Gesellschaft möglich. Erforderlich wären allerdings gleichwohl eine Eigentümer- oder Pächterstellung sowie eine Finanzverantwortung, nicht jedoch unbedingt die Kompetenz zur Festlegung der Gebührenhöhe. Ein Auswahl- und Priorisierungsrecht im Rahmen der Finanzausweisung allein vermag auch nach dieser Ansicht nicht auszureichen, um der Bundesgesellschaft eine Betreiberrolle zuzusprechen, da die Gesellschaft dann eine „bloße Verteilungsfunktion“ erfüllt.³⁵⁶

Letztlich zeigt sich an diesem Streit aber, dass sorgfältig differenziert werden muss zwischen der Frage, ob für die Betreiberstellung mit dem Ziel, der Gesellschaft eine Einnahmekompetenz zu verschaffen, die Verwaltungskompetenzen der Länder auf die Gesellschaft zu verlagern sind, und der Frage, welches Anforderungsprofil erfüllt sein muss, damit eine Haushalts- bzw. Maastricht-Neutralität angenommen werden kann.³⁵⁷ Während für ersteres die Verwaltungskompetenzen nicht übertragen werden müssen, ist dies für letzteres anders zu beurteilen.³⁵⁸

7.2.2.3.6 Fazit

Im Ergebnis ist eine Maastricht-Neutralität damit nur zu erreichen, wenn die VIFG als selbständige institutionelle Einheit und als Marktproduzentin mit Eigentürrisiken tätig wird, wobei die praktische Ausgestaltbarkeit jener Risiken bis hin zu einer rechtlichen und tatsächlichen Insolvenzfähigkeit der Gesellschaft fraglich ist. In jedem Fall müsste die VIFG eigene Entscheidungen über den Einsatz der Finanzmittel treffen können. Ihr müsste ferner eine öffentlich-rechtliche Sachherrschaft bzw. das Eigentum an den Bundesautobahnen übertragen werden. Darüber hinaus müssten ihr wesentliche Aufgaben im Rahmen des Ausbaus, der Unterhaltung und des Betriebs (eines relevanten Teils) des Autobahn-Netztes übertragen werden. Dazu muss wiederum eine Organisationsprivatisierung von Aufgaben erfolgen, die auch relevante Elemente der „externen“ Straßenbaulast umfasst. Diese ist gegenwärtig aber noch bei den Ländern in Form einer Bundesauftragsverwaltung entsprechend Art. 90 Abs. 2 GG alloziert. Ob diese zunächst nach Art. 90 Abs. 3 GG auf den Bund rückübertragen werden und anschließend an die VIFG übertragen werden können, ist zweifelhaft, weil die dann erforderliche Organisationsprivatisierung nach weit verbreiteter Ansicht keine bundeseigene Verwaltung im Sinne des Art. 90 Abs. 3 GG darstellt. Daher wäre ein verfassungssicherer Weg allein die Modifikation des Art. 90 Abs. 2 GG. Ferner müsste die VIFG die Lkw-Maut-Einnahmen wohl vollständig selbst vereinnahmen und ihr müsste gegebenenfalls zusätzlich eine „Schattenmaut“, orientiert an der tatsächlichen Nutzung der Bundesautobahnen durch die Pkw, zugesichert werden.

In diesem Modell könnten die Länder ihre bisherigen Bauvorbereitungs- und Bauüberwachungstätigkeiten sodann weiter – nunmehr im Auftrag der VIFG – durchführen und ihre dabei entstehenden Kosten entsprechend der bisherigen Regelungen (§ 6 Abs. 3 des Gesetzes über die vermögensrecht-

³⁵⁶ HARTWIG ET AL. (2009, S. 71, 86).

³⁵⁷ Letztlich verknüpft HERMES diese beiden Fragen, wenn er im Ergebnis offensichtlich die Voraussetzungen einer haushaltsneutralen Eigenschaft der Gesellschaft als Betreiberin prüft, so nämlich sein Prüfungsansatz HERMES (2008, S. 10 f.).

³⁵⁸ Vgl. dazu Abschnitt 7.2.2.3.5.3.

lichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs) vergütet bekommen.

Abgesehen von den erheblichen Transaktionskosten, die durch diese Lösung bedingt sind, verbleiben neben den bereits aufgezeigten Hürden und Risiken weitere Restrisiken. So besteht etwa die Gefahr, dass zumindest die vergabeprimärrechtlichen Anforderungen an die Aufgabenübertragung an die VIFG gegen Nutzungsentgelt Anwendung finden und womöglich eine Ausschreibungspflicht oder zumindest die Anwendung der Grundsätze der Transparenz, Diskriminierungsfreiheit und Wettbewerbsöffnung auf den Beauftragungsvorgang erzwingen, da eine Dienstleistungskonzession vorliegt. Angesichts der Aufgabenübertragung im Wege eines Hoheitsaktes ist jenes Risiko jedoch als gering einzuschätzen.

Im Übrigen dürfte der Bund gegenüber der VIFG keine über die Zusage entsprechender künftiger Zuweisungen der Mauteinnahmen hinausgehende Haftungspflichten übernehmen; und selbst bei einer entsprechenden Zusage ist fraglich, ob sie die Maastricht-Neutralität nicht unterminiert.

7.2.3 Ökonomische Analyse: Effekte und Detailausgestaltung

In diesem Abschnitt wird für die ökonomische Analyse weitgehend abstrahiert von den im vorherigen Abschnitt aufgezeigten rechtlichen Restriktionen und Zweifeln hinsichtlich der Umsetzbarkeit einer öffentlichen Gesellschaft, die in Verbindung mit einer Kreditaufnahme sowohl eine Haushaltsneutralität gemäß Art. 115 GG als auch eine Maastricht-Neutralität im Sinne des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erreicht.

7.2.3.1 Kreditaufnahmespielräume und intergenerative Wirkungen

POSITIVE ANALYSE

Mit der Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft in der skizzierten Form entstünde generell ein Verschuldungspotenzial außerhalb des Haushaltssystems, auf das für die Finanzierung der Bundesfernstraßen zurückgegriffen werden könnte. Gleichzeitig beeinflusste die Ausgliederung von Ausgabenbereichen sowie Ertragshoheiten bei der Einnahmeerzielung den unmittelbaren finanziellen Handlungsspielraum im allgemeinen Haushalt. Vor diesem Hintergrund stellt sich unter anderem die Frage, wie sich durch die Einrichtung einer Gesellschaft der gesamte Kreditaufnahmespielraum für die Finanzierung von Ausgaben veränderte, d. h. sowohl für die Ausgabenbereiche der politischen Selbstbindung, für die die Gesellschaft die Finanzierungsaufgabe übernehme, als auch für die sonstigen Ausgabenbereiche, die weiterhin über den allgemeinen Haushalt finanziert werden.

Durch die Übertragung von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen auf eine öffentliche Gesellschaft reduzierte sich in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung des Aufgabenumfanges der Gesellschaft zunächst das Ausgabenvolumen des allgemeinen Haushalts. Die Gesamtausgaben für die Bundesfernstraßen beliefen sich im Jahr 2008 auf ca. 6,0 Mrd. EUR, wovon etwa 3,5 Mrd. EUR auf die Bundesautobahnen und ca. 2,5 Mrd. EUR auf die Bundesstraßen entfielen.³⁵⁹ Gleichzeitig

³⁵⁹ Vgl. BMVBS (2010a, S. 185) und für eine detailliertere Aufschlüsselung nach Ausgabenbereichen Tabelle 2 (S. 31).

träge der Haushalt jedoch Einnahmen, die ihm derzeit über Nutzergebühren zufließen, an die Gesellschaft ab. Sofern der Gesellschaft die gesamten (Netto-)Einnahmen aus der Lkw-Maut zukommen sollen, hätte diese Summe im Jahr 2009 ca. 3,65 Mrd. EUR betragen. Dementsprechend veränderte sich bei Einrichtung einer Gesellschaft der Finanzierungssaldo des Bundeshaushaltes und in diesem Zusammenhang die Finanzmittel, die für die sonstigen Ausgaben innerhalb des Haushaltssystems zur Verfügung stünden, um die Differenz zwischen den Ausgaben, die nicht mehr vom Haushalt zu leisten wären, und den Einnahmen aus der Lkw-Maut, die nicht mehr dem Haushalt zufließen.

Darüber hinaus sind die Auswirkungen einer haushalts- und Maastricht-neutralen öffentlichen Gesellschaft auf die maximal mögliche Kreditaufnahme des Haushaltes zu beachten. Im Hinblick auf den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt, wonach die Nettokreditaufnahme des öffentlichen Sektors nicht 3 % des BIP und der Gesamtschuldenstand nicht 60 % des BIP überschreiten darf, ergäben sich diesbezüglich aufgrund der Kopplung des zulässigen Referenzwertes an das BIP keine Veränderungen. Hinsichtlich der nationalen Schuldenregel ist in diesem Zusammenhang zwischen der neuen und alten Fassung des Art. 115 GG zu unterscheiden.

Die bislang gültige nationale Schuldenregel in der alten Fassung des Art. 115 GG erlaubt, Investitionen im Allgemeinen und dementsprechend auch im Bereich der Bundesfernstraßen durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Insofern ginge mit einer Auslagerung von Investitionsausgaben aus dem Haushalt die Nettokreditaufnahme, die innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens maximal möglich ist, in entsprechendem Umfang zurück. Demzufolge würde bei Zugrundelegung des Art. 115 GG in seiner alten Fassung im Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen durch die Ausgliederung der Bundesfernstraßenfinanzierung an eine öffentliche Gesellschaft insgesamt kein zusätzliches Verschuldungspotenzial geschaffen. Es könnten bei einer Gesamtbetrachtung lediglich für die Finanzierung der laufenden, nicht-investiven Ausgaben, die nicht mehr vom Haushalt zu tragen wären, zusätzliche Kredite aufgenommen werden. Im Jahr 2008 betragen die konsumtiven Ausgaben gemäß der Abgrenzung des Bundes für die Bundesautobahnen ca. 650 Mio. EUR und für das gesamte Netz der Bundesfernstraßen etwa 1,25 Mrd. EUR.³⁶⁰ Das durch eine Auslagerung gewonnene zusätzliche Verschuldungspotenzial dürfte jedoch in jedem Fall das Volumen der aus dem Haushalt herausgelösten Lkw-Maut-Einnahmen unterschreiten. Insofern nähme das für die sonstigen öffentlichen Aufgaben im Haushalt zur Verfügung stehende Ausgabenpotenzial ab, welches sich aus der Differenz zwischen den ausgegliederten Lkw-Maut-Einnahmen und den nicht-investiven Ausgaben in dem Bereich, für den die öffentliche Gesellschaft die Finanzierungsverantwortung übernimmt, ergibt.

Im Gegensatz zum Art. 115 GG in seiner alten Fassung ist die Definition der Verschuldungsobergrenze des modifizierten Art. 115 GG, der einen strukturellen Verschuldungsspielraum des Bundes von maximal 0,35 % des BIP vorsieht, wie die des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes unabhängig vom Niveau der Investitionsausgaben. Dementsprechend führte zukünftig eine Delegation

³⁶⁰ Vgl. BMVBS (2010a, S. 185).

von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen an eine öffentliche Gesellschaft nicht mehr zu einer Reduktion der Kreditaufnahmegrenze innerhalb des Haushalts.

Die Änderung der nationalen Schuldenregel des Art. 115 GG dürfte aus polit-ökonomischer Sicht die Attraktivität einer öffentlichen Gesellschaft für die Übernahme von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen wesentlich erhöhen. Die Schaffung eines zusätzlichen Verschuldungspotenzials außerhalb des Haushalts durch die Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft hätte nach der alten Fassung des Art. 115 GG gleichzeitig eine deutliche Einschränkung der Ausgabenmöglichkeiten im Haushaltssystem impliziert. Demgegenüber erlaubte die investitionsunabhängige Schuldenbegrenzung des neuen Art. 115 GG analog zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zukünftig die Übertragung von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft, ohne dass dies die Kreditaufnahmegrenze des allgemeinen Haushalts reduziert. Damit sich kurz- und mittelfristig auch insgesamt der finanzielle Handlungsspielraum innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens vergrößert, müssten die jährlichen Ausgaben, die von der öffentlichen Gesellschaft getätigt werden sollen, zunächst die jährlichen Einnahmen übersteigen, die der Gesellschaft zufließen und somit dem allgemeinen Haushalt entgehen. Dabei dürften bei Politikern, die an einer kurzfristigen Ausweitung finanzieller Handlungsspielräume interessiert sind, die Anreize zur Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft zur Finanzierung der Bundesfernstraßen ansteigen, je größer diese Differenz ist.

NORMATIVE BEWERTUNG

Nachdem bislang die positive Analyse der Auswirkungen einer haushalts- und Maastricht-neutralen öffentlichen Gesellschaft auf den finanziellen Handlungsspielraum der öffentlichen Hand und in diesem Zusammenhang die aus polit-ökonomischer Sicht vorhandenen Anreize zur Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft im Vordergrund standen, stellt sich die Frage, wie eine etwaige intertemporale Verschiebung von Finanzierungslasten aus normativer Sicht zu beurteilen ist. Diesbezüglich kann zunächst konstatiert werden, dass prinzipiell eine (partielle) Kreditfinanzierung von (Infrastruktur-) Investitionen, wie sie von der sogenannten „goldenen Regel“ vorgesehen ist, durchaus gerechtfertigt sein kann.³⁶¹ Sofern Investitionen über Nutzergebühren refinanziert werden sollen, kann es beispielsweise insbesondere in der Phase des Aufbaus von Infrastrukturnetzen zur Reduktion von negativen Verdrängungswirkungen aus allokativer Sicht vorteilhaft sein, dass die Tarifsetzung nicht an die periodenspezifischen Ausgaben gekoppelt ist, sondern die Refinanzierung von Investitionen über einen längeren Zeitraum gestreckt wird. Darüber hinaus kann eine finanzielle Beteiligung folgender Generationen als Nutznießer von Infrastrukturmaßnahmen auch mit distributiven Erwägungen begründet werden.

Andererseits ist festzustellen, dass der Aufbau des Fernstraßennetzes in Deutschland schon relativ weit vorangeschritten ist, so dass die Relevanz des allokativen Vorteils einer intertemporalen Verschiebung der Refinanzierung von Investitionen begrenzt sein dürfte. Ferner kann man bei einer Betrachtung des Gesamtschuldenstands sowie der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen (z. B. für

³⁶¹ Vgl. zur Rationalität und zu den Problemen einer Schuldenregel, die sich an der „goldenen Regel“ orientiert, SACHVERSTÄNDIGENRAT (2007) und FUEST / THÖNE (2008, S. 24 ff.).

Pensionen) der Bundesrepublik Deutschland auch zu dem Schluss gelangen, dass bereits umfangreiche finanzielle Lasten von zukünftigen Generationen zu tragen sind und die Schaffung weiterer Verschuldungspotenziale unter dem Aspekt der intergenerativen Gerechtigkeit problematisch ist.

Eine abschließende Bewertung der intertemporalen Verteilungswirkungen erfordert die Fällung von Werturteilen. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die folgende Analyse der Wirkungen einer öffentlichen Gesellschaft für die Bundesfernstraßenfinanzierung auf die potenziellen Vor- und Nachteile, die jenseits der zeitlichen Zuordnung von Finanzierungslasten liegen.

7.2.3.2 Vorteile

Ein Vorteil einer öffentlichen Gesellschaft könnte darin bestehen, dass im Vergleich zum Haushaltssystem eine Variation des Ausgabenniveaus in dem Bereich der politischen Selbstbindung mit geringeren Transaktionskosten einhergeht. Durch die Herauslösung dieser Ausgabenbereiche aus dem haushaltsrechtlichen Rahmen wären bei derartigen Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen keine Abwägungen mehr mit den sonstigen Ausgabenalternativen der öffentlichen Hand vorzunehmen. Ferner spiegelten sich (signifikante) Anpassungen der Finanzmittel für die Bundesfernstraßen, welche den Verantwortungsbereich der Gesellschaft betreffen, in einer Variation der Nutzergebühren wider. Insbesondere die Tötigung zusätzlicher Ausgaben müsste *ceteris paribus* zwangsläufig zu einer Anpassung des Niveaus der bei den Straßennutzern zu erzielenden Einnahmen führen, damit das finanzielle Gleichgewicht der öffentlichen Gesellschaft gewahrt bleibt.

In diesem Kontext ist jedoch zu konstatieren, dass eine Verschiebung der intertemporalen Verteilung der Finanzierungslasten zulasten der folgenden Straßennutzergeneration möglich und auch regelmäßig zu erwarten ist. Die Möglichkeit zur Finanzierung von Investitionen über eine Kreditaufnahme stellt einen modellimmanenten Aspekt einer solchen öffentlichen Gesellschaft dar, was in Abhängigkeit des zugrunde gelegten Werturteils durchaus als problematisch eingeordnet werden kann. Bei Abstraktion von diesem distributiven Aspekt und bei einer vergleichenden Betrachtung der über einen langen Zeitraum kumulierten Transaktionskosten, die – unabhängig von der intertemporalen Verschiebung von Finanzierungslasten – bei einer Variation von Einnahmen und Ausgaben in dem Bereich der politischen Selbstbindung anfallen, mit der Höhe der Transaktionskosten, die innerhalb dieses Zeitraums bei einer Variation von Einnahmen und Ausgaben im Haushaltssystem entstünden, kann die zu erwartende Reduktion der Transaktionskosten jedoch als ein Vorteil einer öffentlichen Gesellschaft angesehen werden.

Die Separierung (eines Teils) der Bundesfernstraßenfinanzierung vom allgemeinen Haushalt mit Hilfe einer öffentlichen Gesellschaft ließe wie auch das Modell zur Herstellung einer Überjährigkeit innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens eine vermehrte Realisierung der prioritären (Ausbau-) Projekte erwarten. An diesem Umstand dürften auch etwaige Mitbestimmungsrechte bei der Priorisierung von Investitionen, welche der Gesellschaft zur Erreichung einer Haushalts- bzw. Maastricht-Neutralität gegebenenfalls eingeräumt werden müssen, grundsätzlich wenig ändern. Denn selbst wenn die öffentliche Gesellschaft auf die Reihenfolge von Projektrealisierungen Einfluss nähme und sich dabei an der betriebswirtschaftlichen Rentabilität von Kapazitätserweiterungsinvestitionen

orientierte, dürften bei Zugrundelegung eines solchen Kalküls aus verkehrlicher Sicht prioritäre Projekte in der Regel bevorzugt umgesetzt werden. Denn die Berücksichtigung des erwarteten Einnahmenvolumens bei potenziellen Vorhaben, welches von der Verkehrsnachfrage bzw. Zahlungsbereitschaft der Nutzer abhängt, dürfte die Realisierung von aus Nutzersicht bzw. allokativ vordringlichen Investitionen, also insbesondere die Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Bundesautobahnnetz, prinzipiell unterstützen.

Die Etablierung eines eigenständigen Finanzierungskreislaufs in Form einer öffentlichen Gesellschaft erlaubte ferner die Überwindung der Ineffizienzen, die sich aus der jährlichen Budgetzuweisung des Haushaltssystems ergeben. Es wäre zum einen zu erwarten, dass die Möglichkeit zur Kapitalaufnahme durch die öffentliche Gesellschaft bei Projekten, die in ihrem Verantwortungsbereich liegen, die Problematik der stückchenweisen Realisierung minderte. Zum anderen könnten durch die Möglichkeiten zur intertemporalen Finanzmittelverschiebung Ineffizienzen beim Finanzmanagement, die auf budgetären Hemmnissen im Rahmen einer Haushaltsfinanzierung beruhen, überwunden werden.

7.2.3.3 Probleme und potenzielle Gegenmaßnahmen

GEFAHR EINES ZU HOHEN AUSGABENNIVEAUS

Die Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft zur Bundesfernstraßenfinanzierung ließe nicht nur die vermehrte Realisierung von prioritären (Ausbau-)Projekten erwarten. Vielmehr bestünde bei einer umfangreichen Übertragung von Finanzierungsaufgaben auf eine öffentliche Gesellschaft die Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus bei den Bundesfernstraßen, in dessen Folge die Gesellschaft unter Umständen sogar in eine finanzielle Schieflage geraten könnte.

Zunächst eröffnete das zusätzliche Verschuldungspotenzial, das außerhalb des Haushalts entstünde, kurzfristig orientierten Politikern Spielräume, vermehrt Investitionsvorhaben anzukündigen bzw. zu realisieren und auf diese Weise in ihrer jeweiligen Wahlperiode ein höheres Ausgabenniveau umzusetzen. Ferner dürften Akteure bzw. Interessengruppen (z. B. Bauindustrie), die in besonderem Maße von einem höheren Ausgabenniveau profitierten, verstärkt dahingehende Lobbying-Aktivitäten anstrengen, da die diesbezüglichen Erfolgsaussichten aufgrund der Möglichkeit zur Kreditfinanzierung stiegen. Das zu hohe Ausgabenniveau könnte sich nicht nur in einer zu umfangreichen Finanzierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen ausdrücken. Es könnte auch generell eine zu hohe Angebotsqualität bei der Erhaltung und dem Betrieb des bestehenden Netzes gewählt werden. Dies könnte sich unter anderem in ineffizienten Erhaltungsstrategien niederschlagen, indem beispielsweise verfrühte oder zu umfangreiche Erhaltungseingriffe durchgeführt werden.

Dabei läge für die öffentliche Gesellschaft zunächst einmal kein zwingender Grund vor, solche Maßnahmen abzulehnen bzw. nicht durchzuführen, auch wenn diese aus ihrer Sicht lediglich eine geringe betriebswirtschaftliche Rentabilität aufweisen. Denn selbst wenn die Gesellschaft Mitsprache- oder unter Umständen sogar Vetorechte bei Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen hätte, dürfte sie in erster Linie die im gesamten Netz zukünftig zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen berücksichtigen. Solange bei der sich daraus ergebenden Konstellation das finanzielle Gleichgewicht der Gesellschaft gewahrt bliebe, was die Fähigkeit zur zukünftigen Rückzahlung der aufgenommenen

Schulden verlangt, könnte die Gesellschaft auch Maßnahmen finanzieren, die eine sehr niedrige Rendite aufweisen. Vor diesem Hintergrund erscheint zumindest fraglich, inwieweit sich Manager, die bezüglich der Verlängerung ihrer Arbeitsverträge von der Regierung abhängig wären, politischen Wünschen zur Investitionsfinanzierung regelmäßig entgegenstellten. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die öffentliche Gesellschaft die Realisierung von Projekten mit einer geringen betriebswirtschaftlichen Rendite erst nachdrücklich ablehnte, wenn sie sich bereits einer kritischen finanziellen Lage näherte. Darüber hinaus könnte eine öffentliche Gesellschaft aus Eigeninteresse einer Ausweitung ihrer Finanzierungsaufgaben und der damit verbundenen Vergrößerung ihres Aktivitätsbereichs aufgeschlossen gegenüberstehen, was ebenfalls mit entsprechenden strategischen Kosten einherginge.

Um einem zu hohen Ausgabenniveau entgegenzuwirken, könnten verschiedene Gegenmaßnahmen in Betracht gezogen werden. Zunächst könnten Regelungen getroffen werden, die in Verbindung mit Investitionsbeschlüssen eine automatische kurzfristige Einnahmeanpassung vorsehen. Dadurch würde die Möglichkeit zur Verschiebung von Lasten auf zukünftige Nutzer reduziert, was einer überzogenen Ausgaben- und Investitionspolitik zumindest in einem gewissen Umfang entgegenwirken könnte. Allerdings ist – wie bereits erwähnt – die Einführung einer Pkw-Maut kurz- und mittelfristig nicht sinnvoll möglich. Ebenso erscheint die Vorteilhaftigkeit einer Pkw-Vignette derzeit zumindest zweifelhaft. Einer Anpassung der Lkw-Maut als derzeit einzige zur Verfügung stehende Einnahmequelle können jedoch ab einem gewissen Tarifniveau wiederum (europa-)rechtliche Restriktionen im Wege stehen. Ferner dürfte bei sehr hohen Mautsätzen das Problem der ineffizienten Verkehrsverdrängung auf das untergeordnete Straßennetz zunehmen.

Als weitere Gegenmaßnahme zur Vermeidung eines ineffizient hohen Ausgabenniveaus könnte erwogen werden, bei Einrichtung der öffentlichen Gesellschaft monetäre Grenzwerte bezüglich der maximalen Verschuldung oder des maximalen Volumens von Kapazitätserweiterungsinvestitionen festzulegen. Angesichts der Unsicherheit der Umwelt erscheint es jedoch fraglich, ob solche Kennzahlen ex ante für einen langen Zeitraum sinnvoll definiert werden können. Des Weiteren könnten derartige Regelungen gegebenenfalls durch Sonderregelungen und buchungstechnische Maßnahmen umgangen werden.

Eine besonders wirksame Gegenmaßnahme könnte in der Beschränkung des Aufgabenumfangs der öffentlichen Gesellschaft bestehen. Vor dem Hintergrund der Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus erscheint es bei Einrichtung einer solchen Gesellschaft in besonderem Maße geboten, die politische Selbstbindung im Bereich der Kapazitätserweiterungsinvestitionen auf Ausbauprojekte im Netz der Bundesautobahnen zu begrenzen. Eine derartige Einschränkung des Tätigkeitsbereichs böte aufgrund der guten Beschreib- und Messbarkeit lediglich geringe Interpretationsspielräume bei der Auslegung, was die Möglichkeiten zur Umgehung dieser Regel und die damit einhergehenden strategischen Kosten beschränken dürfte.

Darüber hinaus sollte sich die Finanzierungsverantwortung der öffentlichen Gesellschaft im Hinblick auf die Erhaltung und den Betrieb der bestehenden Fernstraßen im Wesentlichen ausschließlich auf das Netz der Bundesautobahnen erstrecken. Dies könnte die Problematik eines zu hohen

Ausgabenniveaus infolge der Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft zumindest bei den Bundesstraßen vermeiden. Es muss jedoch konstatiert werden, dass etwaigen (Fehl-)Anreizen für ein zu hohes Ausgabenniveau bei den Autobahnen, insbesondere im Bereich der Erhaltung im Sinne eines „Gold Plating“, aufgrund der Komplexität der diesbezüglichen Aufgaben nur begrenzt begegnet werden könnte.

Um verbleibenden Problemen hinsichtlich eines zu hohen Ausgabenniveaus entgegenzuwirken, könnte neben einer Beschränkung des Aufgabenumfangs der öffentlichen Gesellschaft erwogen werden, zumindest soweit es die rechtlichen Restriktionen sowie verkehrlichen Wirkungen zulassen, Regelungen zur Festsetzung der Nutzergebühren zu etablieren, die eine angemessene Beteiligung aktueller Nutzer an den Kosten sicherstellen. Darüber hinaus sollten in jedem Fall umfangreiche Transparenzvorschriften für die Gesellschaft erlassen werden, wodurch das Ausmaß an polit-ökonomisch erklärbaren Fehlentwicklungen zumindest eingeschränkt werden könnte.

Von entscheidender Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang, dass Politiker, deren Handeln polit-ökonomisch erklärbaren Fehlanreizen unterliegt und die gerade durch den institutionellen Regelrahmen gebunden werden sollen, die entsprechenden Maßnahmen zur Vermeidung eines zu hohen Ausgabenniveaus nicht kurzfristig außer Kraft setzen könnten. Daher wäre eine Verankerung der entsprechenden Regelungen auf einer hohen institutionellen Ebene, d. h. zumindest im Rahmen eines Gesetzes und zum Teil sogar in der Verfassung, geboten. Die Schaffung eines adäquaten institutionellen Rahmens hätte zeitgleich mit der Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft für die Bundesautobahnfinanzierung zu erfolgen. Die hohen Anforderungen an den institutionellen Regelrahmen, sowohl den Regelungsinhalt als auch die geeignete hierarchische Normenebene betreffend, verdeutlichen die hohen ex ante Transaktionskosten einer adäquat ausgestalteten öffentlichen Gesellschaft.

VERLUST HAUSHALTERISCHER FLEXIBILITÄT

Der Nachteil des Flexibilitätsverlusts infolge der politischen Selbstbindung wäre im Fall einer öffentlichen Gesellschaft besonders gravierend, da sowohl die betreffenden Ausgabenbereiche als auch die entsprechenden Einnahmequellen für einen sehr langen Zeitraum dem unmittelbaren Zugriff des Haushaltsgesetzgebers entzogen bzw. aus dem allgemeinen Haushalt herausgelöst würden. Durch das Abtreten des Rechts zur Erhebung von Nutzergebühren an eine öffentliche Gesellschaft würde die haushalterische Flexibilität beeinträchtigt, da das Einnahmeerhebungspotenzial des allgemeinen Haushalts zur Finanzierung der sonstigen Ausgabenbereiche gemindert würde. Zwar ist ein analoger Effekt auch beim Modell der Überjährigkeit, das mit einer Einnahmezweckbindung verbunden wird, zu konstatieren. Allerdings beschränkte sich dort die politische Selbstbindung auf einen ungleich kürzeren Zeitraum von etwa fünf Jahren. Ferner könnten durch die langfristige Übertragung von Finanzierungsaufgaben für bestimmte Ausgabenbereiche auf eine öffentliche Gesellschaft zukünftige Variationen der Angebotsqualität, deren Erfordernis sich aus einer Verschiebung politischer Prioritäten oder der allokativen Vorteilhaftigkeit des Bereichs der politischen Selbstbindung im Vergleich zu sonstigen Ausgabenbereichen ergeben könnte, wesentlich erschwert werden.

Der signifikante Verlust an haushalterischer Flexibilität spräche wie auch die Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus für eine relativ enge Definition des Aufgabenumfangs einer öffentlichen Gesellschaft vor ihrer etwaigen Einrichtung. Dies korrespondiert mit dem Ansatz, den Kompetenzbereich einer solchen Gesellschaft auf prioritäre Ausbauprojekte bei den Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Autobahnnetzes zu begrenzen. Allerdings erscheint dennoch zumindest fraglich, inwieweit sich die Politik derart langfristig bzw. unter Umständen sogar dauerhaft hinsichtlich der Finanzierung dieser Bereiche binden sollte.

VERLUST VERKEHRSPOLITISCHER FLEXIBILITÄT

Neben einer Einschränkung der haushalterischen Flexibilität könnte die Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft zur Bundesfernstraßen- bzw. -autobahnfinanzierung mit einer Reduktion der verkehrspolitischen Flexibilität einhergehen. Die Bedeutung dieses Aspekts würde von der finanziellen Entwicklung der öffentlichen Gesellschaft bezüglich des jährlichen Einnahme- und Ausgabenniveaus sowie ihres Schuldenstandes beeinflusst, was wiederum wesentlich von der konkreten Ausgestaltung der Gesellschaft abhinge.

Sofern die Gesellschaft zukünftig eine starke Verschuldung aufweisen sollte, könnte die Notwendigkeit zur Anpassung des Niveaus der bei den Straßennutzern zu erzielenden Einnahmen bestehen, um das finanzielle Gleichgewicht der Gesellschaft zu wahren. Dies könnte zunächst eine Erhöhung bei den Tarifen der Lkw-Maut verlangen, die mit einem ineffizient hohen Maß an Verkehrsverdrängung einhergeht. Darüber hinaus könnte dies unter Umständen sogar zu einem Zwang führen, auch Nutzergebühren für Pkw einzuführen, selbst wenn dies aus wohlfahrtsökonomischer Sicht (noch) nicht sinnvoll wäre. Doch auch wenn zukünftig irgendwann Straßenbenutzungsgebühren im Pkw-Segment vorteilhaft sein sollten, könnte die Übertragung der Bundesautobahnfinanzierung auf eine öffentliche Gesellschaft dann Tarifstrukturen implizieren, die in Relation zu den Tarifen für die Nutzung der Straßen anderer Netzkategorien negative Verdrängungswirkungen zur Folge hätten.

Um die Gefahr eines Verlusts an verkehrspolitischer Flexibilität zu begrenzen, sollten vor Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft für verschiedene Ausgestaltungsszenarien detaillierte Untersuchungen über mögliche finanzielle Entwicklungen vorgenommen werden. Auf dieser Basis sollte eine im Hinblick auf die Wahrung langfristiger verkehrspolitischer Flexibilität geeignete Ausgestaltung, die unter anderem eine adäquate Einschränkung des Verschuldungsspielraums der öffentlichen Gesellschaft vorsieht, auf einer hinreichend hohen Regelebene institutionell abgesichert werden. Ein besonders wirksames Instrument, um einer zu hohen Verschuldung bzw. einem zu hohen Ausgabenniveau vorzubeugen, dürfte dabei wiederum in einer Beschränkung des Aufgabenumfangs der Gesellschaft bestehen.

Gemäß den bisherigen Analysen sollte im Fall einer Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft deren Finanzierungsaufgaben nicht über prioritäre Ausbauprojekte sowie die Erhaltung und den Betrieb im Netz der Bundesautobahnen hinausgehen. Bei einer solchen Begrenzung des Aufgabenbereichs der Gesellschaft stellte sich jedoch die Frage, inwieweit überhaupt noch eine Finanzierung von Kapazitätserweiterungsprojekten über eine Kreditaufnahme, was eine wesentliche Motivation für die Etablierung einer kreditfähigen öffentlichen Gesellschaft darstellen dürfte, notwendig wäre. Im Jahr

2008 betragen die Ausgaben für die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Autobahnnetzes ca. 1,7 Mrd. EUR.³⁶² Für Ausbauprojekte auf den Bundesautobahnen wurden im selben Jahr ca. 650 Mio. EUR verausgabt. Selbst wenn sich durch die bevorzugte Realisierung von prioritären Ausbauprojekten deren Volumen verdoppelte, überschritt der Bereich der politischen Selbstbindung eine Größenordnung von ca. 3,0 Mrd. EUR zumindest nicht in signifikantem Ausmaß. Die (Netto-) Einnahmen aus der Lkw-Maut, die kurz- und mittelfristig die wesentliche Finanzierungsquelle einer solchen öffentlichen Gesellschaft wäre, beliefen sich demgegenüber im Jahr 2009 bereits auf etwa 3,65 Mrd. EUR. Obgleich das Aufkommen aus der Lkw-Maut konjunkturellen Schwankungen unterliegen mag, dürfte dieses angesichts des prognostizierten Wachstums des Straßengüterverkehrs langfristig weiter ansteigen. Demnach hätte eine derart ausgestaltete öffentliche Gesellschaft wahrscheinlich sogar Finanzmittelüberschüsse zu verzeichnen. In einem solchen Szenario bestünde unter anderem die Gefahr, dass von der Gesellschaft ineffiziente Mehrausgaben getätigt werden, indem beispielsweise ineffiziente Erhaltungsstrategien oder generell eine zu hohe Angebotsqualität gewählt werden.

Dieser Konstellation könnte theoretisch mit verschiedenen Maßnahmen begegnet werden. Zunächst könnte der Kompetenzbereich der Gesellschaft über die Finanzierung von Ausbauprojekten sowie die Erhaltung und den Betrieb im Autobahnnetz hinaus ausgeweitet werden. Allerdings stellt dies gerade wegen der Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus, insbesondere im Bereich der Neubausvorhaben, keine sinnvolle Alternative dar. Des Weiteren könnten die Lkw-Maut-Tarife gesenkt werden. Eine solche Tarifiereduktion dürfte jedoch zum einen politisch nicht gewollt sein. Zum anderen stellt sich die Frage der (wohlfahrts-)ökonomischen Vorteilhaftigkeit von derart motivierten Tarifvariationen. Die Vollzugskosten für die Mauterhebung dürften in weiten Teilen unabhängig von der Tariffhöhe sein, so dass durch Tarifiereduktionen der relative Anteil der Vollzugskosten zunähme. Ferner sollte die Tarifstruktur von Straßenbenutzungsgebühren generell nicht nur unter Finanzierungsgesichtspunkten, sondern auch unter Einschluss ihrer Lenkungswirkungen festgelegt werden.³⁶³

Eine weitere mögliche Maßnahme zur Vermeidung von Finanzmittelüberschüssen bei der öffentlichen Gesellschaft könnte darin bestehen, dass die Gesellschaft lediglich einen Teil der Lkw-Maut erhält oder Einnahmen(überschüsse) an den allgemeinen Haushalt abführt, wobei die rechtliche Umsetzbarkeit dieser Maßnahmen zunächst zu prüfen wäre. Einen Ansatzpunkt könnten in diesem Zusammenhang die Bestrebungen bilden, zukünftig externe Kosten in Straßenbenutzungsgebühren einzurechnen.³⁶⁴ Ferner könnten mit der Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft bisherige Haushaltsschulden in Form einer Gründungsschuld an die Gesellschaft übertragen werden, welche dann sukzessive von den laufenden Finanzmittelüberschüssen zu tilgen wäre. Unabhängig von der Beurteilung der rechtlichen Umsetzbarkeit und etwaigen intergenerativen Verteilungswirkungen könnten diese Maßnahmen zwar die Entstehung von frei verfügbaren Finanzmittelüberschüssen bei der Gesellschaft vermeiden. Allerdings nähme mit einer zunehmenden Beschneidung des finanziellen

³⁶² Vgl. BMVBS (2010a, S. 185).

³⁶³ Vgl. BECKERS ET AL. (2007).

³⁶⁴ Vgl. hierzu NASH ET AL. (2008).

Handlungsspielraums der öffentlichen Gesellschaft *ceteris paribus* die Gefahr eines relevanten verkehrspolitischen Flexibilitätsverlusts zu.

Vor diesem Hintergrund und dem Umstand, dass sowohl hinsichtlich der Entwicklung des Ausgabenbedarfs als auch in Bezug auf die zukünftig optimale Bepreisung bzw. Einnahmeerzielung im Straßenverkehr sowie diesbezüglicher rechtlicher Vorgaben diverse Unsicherheiten bestehen, kann sich die Übertragung der Bundesautobahnfinanzierung an eine öffentliche Gesellschaft auch unter Berücksichtigung der mittel- und langfristigen verkehrspolitischen Flexibilität als äußerst problematisch erweisen.

HÖHERE KAPITALKOSTEN

Ein weiterer Nachteil einer Finanzierung der Bundesautobahnen über eine öffentliche Gesellschaft bestünde in höheren Kapitalkosten im Vergleich zu einer institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen, die sich innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens befindet. Die Kapitalkosten bei einer Verschuldung innerhalb des Haushaltssystems sind grundsätzlich sehr gering. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die öffentliche Hand aufgrund ihres breiten Aufgabenspektrums in eine Vielzahl von Projekten investiert, so dass (spezifisches) Risiko diversifiziert wird.³⁶⁵ Zum anderen verteilt die öffentliche Hand Risiko auf eine sehr große Anzahl von Individuen bzw. Steuerzahlern, auf die der Staat zur Refinanzierung im Rahmen seiner Steuererhebungskompetenz zurückgreifen kann.³⁶⁶ Sofern Käufer staatlicher Wertpapiere den institutionellen Rahmen des Haushaltssystems als stabil ansehen, was in Deutschland grundsätzlich gegeben sein dürfte, werden sie vor diesem Hintergrund das Ausfallrisiko bezüglich ihrer Finanzinvestition als äußerst gering einstufen, was sich in entsprechend niedrigen Kapitalkosten widerspiegelt.

Die Kapitalkosten einer öffentlichen Gesellschaft, für die keine Staatshaftung existiert und die sich über eine (Fremd-)Kapitalaufnahme finanziert, dürften in jedem Fall höher sein als die des Haushaltssystems. Dabei hinge die Höhe des Kapitalkostennachteils wesentlich von den Erwartungen der Investoren bzw. Kapitalgeber bezüglich der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der Gesellschaft ab. Diese Erwartungen dürften maßgeblich vom Aufgabenumfang und den Regelungen zur Einnahmeerzielung beeinflusst werden. In diesem Zusammenhang sollten unter anderem die skizzierten Regelungen zur Beschränkung des Aufgabenumfangs, welche einem zu hohen Ausgabenniveau und damit einer gegebenenfalls sogar verbundenen Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts der Gesellschaft vorbeugen sollen, auf einer hinreichend hohen institutionellen Ebene verankert werden. Andernfalls drohten aufgrund der erhöhten Insolvenzgefahr die Kapitalkosten der Gesellschaft deutlich oberhalb derer des Haushaltssystems zu liegen. Insofern ist auch aus diesem Grund die Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft allenfalls in Betracht zu ziehen, wenn der institutionelle Regelrahmen ausreichend klar definiert und adäquat ausgestaltet ist, was mit entsprechenden *ex ante* Transaktionskosten einherginge.

³⁶⁵ Vgl. VICKREY (1964).

³⁶⁶ Vgl. ARROW / LIND (1970).

PRIVATISIERUNGSGEFAHR

Ein weiteres potenzielles Problem des Modells einer öffentlichen Gesellschaft für die Bundesfernstraßen- bzw. -autobahnfinanzierung könnte darin bestehen, dass nach ihrer Einrichtung Bestrebungen zu ihrer Privatisierung auftreten. Durch eine Privatisierung würde die Bundesautobahnfinanzierung von einer privaten Gesellschaft wahrgenommen, was aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll wäre. In diesem Fall nähme unter anderem die Bedeutung der potenziellen Nachteile, die im Zusammenhang mit der Übertragung von Finanzierungsaufgaben an eine Gesellschaft in öffentlicher Eigentümerschaft identifiziert worden sind, weiter zu. Unabhängig von der volkswirtschaftlichen Rationalität einer solchen privaten Gesellschaft könnten jedoch verschiedene Akteure auf eine entsprechende Modifikation der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesautobahnen hinwirken, da dies der Erfüllung ihrer individuellen Ziele diene.

Zunächst erscheint es plausibel, dass die öffentliche Gesellschaft nach ihrer Gründung ein gewisses Eigenleben entwickelte, um ihren Einflussbereich auszuweiten und auf diesem Wege ihre zukünftige Existenz sicherzustellen. Ferner könnten Politiker, die an einer kurzfristigen Erhöhung der haushalterischen Ausgabenspielräume interessiert sind, eine Privatisierung der Gesellschaft anstreben. Des Weiteren träten Akteure bzw. Lobbyisten, die in besonderem Maße monetär profitierten, für eine Privatisierung der Gesellschaft ein und dürften entsprechende politische Einflussversuche verstärken.³⁶⁷ Dabei dürfte die Höhe des erzielbaren Privatisierungserlöses wesentlichen Einfluss auf die Anreize zu einer Privatisierung ausüben. Insbesondere bei einem geringen Verschuldungsgrad der öffentlichen Gesellschaft bzw. einem hohen (Netto-)Gegenwartswert der Differenz der zukünftig zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben nähmen die polit-ökonomisch erklärbaren Anreize einer Privatisierung zu.

Um einer etwaigen Privatisierung bzw. entsprechenden Bestrebungen und somit diesbezüglichen strategischen Kosten weitestmöglich vorzubeugen, sollte im Zusammenhang mit der Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft die Möglichkeit der Privatisierung auf einer hohen institutionellen Regelebene unterbunden werden. In Anbetracht der bei den einzelnen Akteuren vorliegenden Anreizkonstellationen erscheint in diesem Zusammenhang die Verankerung eines Privatisierungsverbots in der Verfassung geboten, obgleich dies mit entsprechenden ex ante Transaktionskosten einherginge.

7.2.4 Schlussfolgerungen

Aus juristischer Sicht bestehen damit erhebliche Hürden, um eine haushalts- und Maastricht-neutrale Ausgestaltung der Kreditfähigkeit der VIFG zu gewährleisten. So ist die Wirkungsweise der neugefassten Verschuldungsregel des Art. 115 GG angesichts der noch fehlenden Rechtsprechung zwar noch nicht gesichert. Es spricht jedoch vieles für eine restriktive Interpretation und damit für eine Ausdehnung der Umgehungstatbestände, die dazu führen, dass in eigene Gesellschaften ausgelagerte Schulden in zahlreichen Fallkonstellationen dem Bundeshaushalt zugerechnet werden

³⁶⁷ Vgl. für diesbezügliche Bestrebungen z. B. ALFEN ET AL. (2005) und HEYMANN / ALFEN / TEGNER (2006).

müssen. Das gilt jedenfalls dann, wenn die betreffende Gesellschaft keinen hinreichenden Sachzweck erfüllt oder die Schulden rechtlich oder faktisch durch eine Garantie des Bundes abgesichert werden. Ein hinreichender Sachzweck kann bei einer Kreditaufnahme zum Ausgleich für Jahresübergänge („kleine Kreditfähigkeit“) noch eher angenommen werden als für eine Vorfinanzierung von Autobahnbauten („große Kreditfähigkeit“). Unabhängig davon, ist grundsätzlich eine Zurechnung zum Bundeshaushalt indiziert, wenn entsprechende Kredite von einer nicht insolvenzfähigen Bundesgesellschaft aufgenommen werden. Dasselbe gilt für den Fall einer Absicherung der Schulden durch garantierte Mauteinnahmen.

Diese strengen Anforderungen gelten auch für den Spielraum für die Herstellung einer Maastricht-Neutralität. Im Ergebnis ist eine Maastricht-Neutralität nur zu erreichen, wenn die VIFG als selbständige institutionelle Einheit und als Marktproduzentin mit Eigentürrisiken tätig wird, wobei die praktische Ausgestaltbarkeit jener Risiken bis hin zu einer rechtlichen und tatsächlichen Insolvenzfähigkeit der Gesellschaft fraglich ist. In jedem Fall müsste die VIFG eigene Entscheidungen über den Einsatz der Finanzmittel treffen können. Ihr müsste ferner eine öffentlich-rechtliche Sachherrschaft bzw. das Eigentum an den Bundesautobahnen übertragen werden. Darüber hinaus müssten ihr wesentliche Aufgaben im Rahmen des Ausbaus, der Unterhaltung und des Betriebs (eines relevanten Teils) des Autobahnnetzes übertragen werden. Dazu muss wiederum eine Organisationsprivatisierung von Aufgaben erfolgen, die auch relevante Elemente der „externen“ Straßenbaulast umfasst. Diese ist gegenwärtig aber noch bei den Ländern in Form einer Bundesauftragsverwaltung entsprechend Art. 90 Abs. 2 GG alloziert. Dazu wäre ein verfassungssicherer Weg allein die Modifikation des Art. 90 Abs. 2 GG. Ferner müsste die VIFG die Lkw-Maut-Einnahmen wohl vollständig selbst vereinnahmen und ihr müsste gegebenenfalls zusätzlich eine „Schattenmaut“, orientiert an der tatsächlichen Nutzung der Bundesautobahnen durch die Pkw, zugesichert werden.

Unabhängig von etwaigen rechtlichen Restriktionen im Hinblick auf die Übertragung der Bundesautobahnfinanzierung an eine haushalts- und Maastricht-neutrale kreditfähige öffentliche Gesellschaft ist eine solche institutionelle Lösung aus ökonomischer Sicht nicht empfehlenswert. Zwar ließe eine derartige Delegation von Finanzierungsaufgaben bei den Bundesfernstraßen bzw. -autobahnen unter anderem eine vermehrte Realisierung von prioritären (Ausbau-)Projekten erwarten. Ferner könnten die Ineffizienzen, die sich infolge der jährlichen Budgetzuweisung des Haushaltssystems ergeben, überwunden werden. Allerdings stehen diesen möglichen Vorteilen diverse Nachteile gegenüber.

Zunächst bestünde bei einer solchen Gesellschaft die Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus, was unter anderem auf die Möglichkeit zur Finanzierung von zusätzlichen Ausgaben über die Aufnahme von Krediten zurückgeführt werden kann. Ferner ginge diese starke Form der politischen Selbstbindung mit einem erheblichen Flexibilitätsverlust einher. Die langfristige Ausgliederung von Ausgabenbereichen sowie Einnahmepotenzialen aus dem allgemeinen Haushalt hätte zum einen eine Reduktion der haushalterischen Flexibilität zur Folge. Zum anderen könnte die erforderliche Abtretung des Rechts zur Erhebung von Nutzergebühren an die Gesellschaft, die Verpflichtungen gegenüber Investoren am Kapitalmarkt zu berücksichtigen hätte, zu einer signifikanten Einschränkung der zukünftigen verkehrspolitischen Flexibilität führen. Des Weiteren fielen bei einer öffentlichen

Gesellschaft im Vergleich zu einer Fernstraßenfinanzierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens höhere Kapitalkosten an und es bestünde die Gefahr einer Privatisierung der Gesellschaft.

Um die Relevanz dieser Nachteile zu begrenzen, sollte die Übertragung der Bundesautobahnfinanzierung an eine öffentliche Gesellschaft allenfalls in Betracht gezogen werden, wenn gleichzeitig mit dem Beschluss zu ihrer Einrichtung ein adäquater institutioneller Regelrahmen geschaffen wird. Dieser institutionelle Regelrahmen sollte insbesondere den polit-ökonomisch erklärbaren Problemen entgegenwirken, die sich in einer zu umfangreichen Ausgabenpolitik bzw. Investitionsfinanzierung sowie Privatisierungstendenzen niederschlagen könnten. Die Schaffung eines geeigneten institutionellen Regelrahmens trüge gleichzeitig zu einer Reduktion des Kapitalkostennachteils gegenüber der Verschuldung im Haushaltssystem sowie zu einer Begrenzung der negativen Folgen des Flexibilitätsverlusts bei. In diesem Zusammenhang sollten neben einer Verankerung eines Privatisierungsverbots in der Verfassung unter anderem die von der Gesellschaft zu finanzierenden Aufgaben beschränkt werden. Um diesbezüglich ein gut beschreib- und messbares Kriterium zu etablieren, sollten sich die Finanzierungsaufgaben der Gesellschaft ausschließlich auf prioritäre Ausbauprojekte bei den Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Autobahnnetzes erstrecken.

Die Einrichtung einer öffentlichen Gesellschaft für die Autobahnfinanzierung in Verbindung mit der Schaffung eines adäquaten institutionellen Regelrahmens dürfte mit sehr hohen ex ante Transaktionskosten einhergehen. Zunächst fielen entsprechende Transaktionskosten für das Design und die Implementierung der institutionellen Lösung an. Hinsichtlich der Implementierung könnte zwar die bereits existierende VIFG zu einer öffentlichen Gesellschaft in der skizzierten Form ausgebaut werden; jedoch müssten unter anderem entsprechende Modifikationen des institutionellen Regelrahmens erfolgen.

Darüber hinaus dürften die Transaktionskosten der politischen Durchsetzung einer sinnvoll ausgestalteten öffentlichen Gesellschaft sehr hoch und unter Umständen sogar prohibitiv hoch sein. Dies ist unter anderem auf die Notwendigkeit der Verankerung von Regeln auf der Ebene von Gesetzen und teilweise sogar der Verfassung zurückzuführen. Eine besondere Problematik könnte in diesem Zusammenhang die relativ geringe Robustheit des Modells einer öffentlichen Gesellschaft darstellen. Sofern zur Erzielung einer politischen Einigung während des Gesetzgebungsverfahrens bzw. der parlamentarischen Beratung einzelne Parameter der institutionellen Lösung variiert werden müssen, kämen unter Umständen verstärkt die erläuterten Nachteile einer öffentlichen Gesellschaft zum Tragen, was mit erheblichen langfristigen negativen Konsequenzen einhergehen könnte. Vor dem Hintergrund der Komplexität politischer Entscheidungsprozesse erscheint es jedoch äußerst fragwürdig, ob die politische Durchsetzung einer sinnvoll ausgestalteten öffentlichen Gesellschaft in hinreichendem Maße gewährleistet werden könnte. Insofern sollte grundsätzlich von der Etablierung einer öffentlichen Gesellschaft für die Finanzierung der Bundesautobahnen Abstand genommen werden.

Angesichts der äußerst kritisch beurteilten Zweckmäßigkeit aus ökonomischer Sicht und rechtlichen Realisierbarkeit einer haushalts- und Maastricht-neutralen kreditfähigen VIFG werden vorliegend keine Vorschläge für eine entsprechende legislative Ausgestaltung entwickelt.

7.3 Schlussfolgerungen

Die Analyse hat gezeigt, dass für die Umsetzung einer verstärkten politischen Selbstbindung zugunsten von bestimmten Ausgabenbereichen bei der Bundesfernstraßenfinanzierung in erster Linie eine überjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens, beispielsweise für einen Zeitraum von fünf Jahren, in Betracht gezogen werden sollte. Eine derartige überjährige Finanzmittelfixierung, die sich grundsätzlich auf Ausbauvorhaben bei Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes beschränken und allenfalls in einer ersten und gegebenenfalls auch noch zweiten Periode Neubaufvorhaben enthalten sollte, dürfte zu einer vermehrten Realisierung von prioritären (Ausbau-)Projekten führen. Ferner könnten Ineffizienzen, die sich infolge der jährlichen Budgetzuweisung des Haushaltssystems ergeben, gemindert werden. Der Nachteil des Verlusts an haushalterischer Flexibilität infolge der politischen Selbstbindung wäre aufgrund der relativ geringen Geltungsdauer der Finanzmittelfixierung begrenzt.

Durch eine Verbindung der überjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer, welche im Fall von Ausgabenvariationen entsprechend anzupassen wären, könnten die Transaktionskosten einer adäquaten Finanzmittelbereitstellung für den Bereich der politischen Selbstbindung weiter reduziert werden. Hinsichtlich der Frage, ob die überjährige Finanzmittelfixierung über eine rein gesetzliche Regelung oder eine LuFV umgesetzt werden sollte, ist im Detail zu prüfen, ob der unter Umständen etwas höhere Selbstbindungsgrad einer LuFV die im Vergleich zu einer rein gesetzlichen Finanzmittelfixierung zu erwartenden höheren Transaktionskosten rechtfertigt. Dabei dürfte bei einer Verbindung der überjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Einnahmeweckbindung die Rationalität einer LuFV tendenziell abnehmen.

Eine Übertragung von Finanzierungsverantwortung bei den Bundesfernstraßen auf eine öffentliche Gesellschaft in Form einer haushalts- und Maastricht-neutralen kreditfähigen VIFG könnte allenfalls erwogen werden, wenn mit dem Beschluss zu ihrer Einrichtung ein adäquater institutioneller Regelrahmen geschaffen wird, der etwaigen Fehlentwicklungen und damit verbundenen strategischen Kosten entgegenwirkt. Zwar könnten durch eine öffentliche Gesellschaft ebenfalls vermehrt prioritäre (Ausbau-)Projekte realisiert sowie die sich aus der Jährlichkeit des Haushaltssystems ergebenden Defizite überwunden werden. Allerdings erscheint es angesichts der Komplexität politischer (Entscheidungs-)Prozesse äußerst zweifelhaft, dass die für eine adäquat ausgestaltete öffentliche Gesellschaft erforderlichen Regeln auf einer hinreichend hohen Hierarchieebene verankert werden können, ohne dass diese aufgrund individueller Interessen modifiziert werden.

Vor dem Hintergrund der relativ geringen Robustheit dieser institutionellen Lösung wäre dementsprechend neben einer späteren Privatisierung der Gesellschaft unter anderem ein zu hohes Ausgabenniveau zu befürchten. Dies könnte wiederum zu einem weiteren Anstieg der Kapitalkosten der öffentlichen Gesellschaft führen, welche ohnehin über dem Niveau des Bundes liegen dürften. Ferner könnte das Modell einer öffentlichen Gesellschaft im Hinblick auf die Bepreisung des Straßenverkehrs

eine signifikante Reduktion der zukünftigen verkehrspolitischen Flexibilität bedeuten. Darüber hinaus stellt sich generell die Frage, inwieweit im Zusammenhang mit der Fernstraßenfinanzierung langfristig in einem erheblichen Maße Ausgabenbereiche sowie Einnahmequellen aus dem allgemeinen Haushalt herausgelöst werden sollen, da diese Form der politischen Selbstbindung mit einer bedeutsamen Einschränkung der haushalterischen Flexibilität einherginge. Insofern sollte in Anbetracht der Nachteile und potenziellen Probleme des Modells einer öffentlichen Gesellschaft diese Alternative für die Bundesfernstraßen- bzw. -autobahnfinanzierung nicht weiter verfolgt werden, zumal die rechtlichen Ausgestaltungshürden für eine Maastricht- und haushaltsneutrale VIFG sehr hoch sind und gleichwohl erhebliche Zweifel an der Ausgestaltbarkeit bleiben.

8 Fazit

Die Analyse der derzeitigen institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen hat offenbart, dass diese mit verschiedenen Ineffizienzen einhergeht. Ein wesentliches Defizit stellen unterbleibende bzw. nicht zeitgerecht erfolgende Kapazitätserweiterungsinvestitionen zur Engpassbeseitigung im Netz der Bundesautobahnen dar. Des Weiteren können vielfach eine zu kleinteilige bzw. stückchenweise Realisierung von Neu- und Ausbauprojekten sowie Defizite beim Finanzmanagement beobachtet werden.

Um diesen Ineffizienzen entgegenzuwirken, sollte im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen eine verstärkte politische Selbstbindung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens erwogen werden. Zu diesem Zwecke sollte insbesondere eine überjährige Fixierung von Finanzmitteln, beispielsweise für einen Zeitraum von etwa fünf Jahren, zugunsten von prioritären (Ausbau-)Projekten bei den Bundesautobahnen sowie die Erhaltung und den Betrieb des bestehenden Netzes in Betracht gezogen werden. Die Umsetzung einer überjährigen Finanzmittelfixierung könnte grundsätzlich sowohl über eine rein gesetzliche Regelung als auch über eine LuFV, die dann mit einer in geeigneter Weise ausgestalteten öffentlichen Gesellschaft abgeschlossen werden müsste, erfolgen. Um die Transaktionskosten einer adäquaten Finanzmittelbereitstellung für den Bereich der politischen Selbstbindung weiter zu reduzieren, könnte die überjährige Finanzmittelfixierung gegebenenfalls mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer verknüpft werden, deren Höhe bei Ausgabenvariationen entsprechend anzupassen wäre. Hierfür könnte beispielsweise auf einen absoluten Anteil der Lkw-Maut-Einnahmen als Sockelbetrag zurückgegriffen werden, der um Teile des Kfz- und / oder Mineralölsteueraufkommens bzw. diesbezügliche Aufschläge ergänzt wird.

Eine weitreichende Delegation von Finanzierungsaufgaben an eine haushalts- und Maastricht-neutrale kreditfähige öffentliche Gesellschaft, zu der beispielsweise die VIFG ausgebaut werden könnte, stellt hingegen keine geeignete Alternative für die Finanzierung des Bundesfernstraßen- bzw. -autobahnnetzes dar. Im Übrigen sind die rechtlichen Ausgestaltungshürden für eine Maastricht- und haushaltsneutrale VIFG sehr hoch und es bleiben gleichwohl erhebliche Zweifel an der Ausgestaltbarkeit.

Neben einer verstärkten politischen Selbstbindung konnten in dieser Studie weitere Ansatzpunkte für Reformen identifiziert werden, die mit der institutionellen Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen zusammenhängen und insbesondere die Bund-Länder-Beziehungen im Rahmen der Auftragsverwaltung betreffen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass aufgrund der (prohibitiv) hohen ex ante Transaktionskosten eines Systemwechsels, die insbesondere für die politische Durchsetzung anfielen, grundsätzlich das Konstrukt der Auftragsverwaltung beibehalten wird.

Zunächst sollten die Einflussmöglichkeiten der Länder bei der Priorisierung von Kapazitätserweiterungsinvestitionen mit einer hohen Fernverkehrsrelevanz, welche Gegenstand einer politischen Selbstbindung sind, beschnitten werden. Andernfalls könnte die verstärkte politische Selbstbindung bei der Fernstraßenfinanzierung durch Aktivitäten der Länder konterkariert werden. Eine diesbezüglich

geeignete Maßnahme bestünde darin, dass die für prioritäre Projekte vorgesehenen Finanzmittel bei Planungsverzögerungen nicht zugunsten anderer Projekte innerhalb eines Landes verwendet werden können.

Des Weiteren sollte eine Modifikation der derzeitigen Verwaltungskostenzuordnung geprüft werden, um bestehende Fehlanreize der Länder zu inadäquaten Planungen sowie einer mangelhaften Bauvorbereitung und -überwachung zu mindern. Darüber hinaus sollte der Bund das Wissensmanagement zwischen Bund und Ländern ausbauen sowie stärkere zentrale Vorgaben entwickeln, deren Einhaltung dann auch zu kontrollieren wäre. Dadurch könnten generell die Planungsaktivitäten der Länder besser nachvollzogen werden. Es könnte unter anderem inadäquaten Kostenschätzungen, die Bereitstellungsentscheidungen verzerren, sowie überbeurteilten Planungen der Länder in der Phase der Objektplanung begegnet werden. Ferner trüge ein höheres Maß an Standardisierung zu einer besseren Nachvollziehbarkeit von Erhaltungsplanungen der Länder bei und könnte der Identifikation von etwaigen weiteren Ineffizienzen bei der Produktion dienen.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G. (2003):** Transportwirtschaft – Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen; 4. Auflage, München und Wien: Vahlen.
- Acatech (2006):** Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen – Schwerpunkt Straßen- und Schienenverkehr; Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (2005):** Das ADAC-Modell „Auto finanziert Straße“; München.
- ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e.V. (2008):** Priorisierung der ADAC-Forderungen zum Ausbau des BAB-Netzes: Bericht August 2008; ADAC-Studie zur Mobilität, Intraplan Consult GmbH.
- Adams, B. / Sherman, B. (1978):** Sunset Implementation: A Positive Partnership to Make Government Work; in: Public Administration Review, Vol. 38, No. 1, S. 78-81.
- Alfen, H. W. / Tegner, H. / Ehrlich, S. / Korn, M. / Leupold, A. (2005):** Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes – formell, funktional oder materiell – ?; Studie im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie.
- Arrow, K. J. / Lind, R. C. (1970):** Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions; in: American Economic Review, Vol. 60, No. 3, S. 364-378.
- Bandilla, R. (2009):** in: Grabitz, E. / Hilf, M.: Das Recht der europäischen Union; 40. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Bartelsperger, R. (2006):** Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung – Staatsaufgabe und Objekt funktionaler Privatisierung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Beckers, T. (2005):** Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen – Ökonomische Grundlagen und eine Analyse des F-Modells, des A-Modells sowie des Funktionsbauvertrages; Dissertationsschrift, abgerufen im Internet am 14.09.2010 unter <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:83-opus-11709>.
- Beckers, T. / Brenck, A. / Hirschhausen, C. von / Klatt, J. P. (2006):** Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung; in: Internationales Verkehrswesen, 58. Jg., Nr. 1+2, S. 12-16.
- Beckers, T. / Corneo, G. / Klatt, J. P. / Mühlenkamp, H. (2009):** Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Endbericht zu dem Projekt „Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungszinssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung“ im Auftrag des Bundesrechnungshofs.

- Beckers, T. / Gehrt, J. / Klatt, J. P. (2009):** Leistungs- und Vergütungsanpassungen bei PPP-Projekten; Endbericht zu dem Forschungsvorhaben „Leistungs-, Vergütungs- und Finanzierungsanpassungen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau“ im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- Beckers, T. / Hirschhausen, C. von / Klatt, J. P. (2006):** Reformbedarf bei den Bundesfernstraßen und das Potential des PPP-Ansatzes; in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 77. Jg., Nr. 2, S. 105-142.
- 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; Endbericht zu dem Forschungsvorhaben 19 M 4030 „Neue Organisations-, Privatisierungs- und Betreibermodelle für die Bundesautobahnen (NEMO-BAB)“ im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) bzw. des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi).
- Beckers, T. / Klatt, J. P. / Reinke, J. (2008):** Kostenunterschätzungen im Planungsprozess für Bundesfernstraßen – Empirische Analysen und Diskussion der Ursachen; Working Paper.
- Blankart, C. B. (2008):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie; 7. Auflage, München: Vahlen.
- Blümel, W. (1968):** Bundesstaatsrechtliche Aspekte der Verwaltungsvorschriften – Zur verfassungswidrigen Praxis im Bereich der Bundesauftragsverwaltung; in: Archiv des öffentlichen Rechts, 93. Band, S. 200-243.
- BMV – Bundesministerium für Verkehr (1995):** Richtlinien für die Sicherung von Arbeitsstellen an Straßen (RSA).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007):** Investitionsrahmenplan bis 2010 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP); abgerufen im Internet am 14.09.2010 von der Homepage <http://www.bmvbs.de>.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008):** Wichtige aus den Mautmehreinnahmen der Jahre 2009-2012 finanzierte Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes; abgerufen im Internet am 07.04.2009 von der Homepage <http://www.bmvbs.de>.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2009):** Verkehrsinvestitionsbericht 2008; Bundestagsdrucksache 16/11850, abgerufen im Internet am 14.09.2010 unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/118/1611850.pdf>.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010a):** Verkehrsinvestitionsbericht 2009; Bundestagsdrucksache 17/444, abgerufen im Internet am 14.09.2010 unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/004/1700444.pdf>.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010b):** Ergebnisse der Überprüfung der Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen; abgerufen im Internet am 14.12.2010 unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/59396/publicationFile/30777/bedarfsplan-de.pdf>.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003):** Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland – Bundesverkehrswegeplan 2003; Bonn.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005):** Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik – Bundesverkehrswegeplan 2003, abgerufen im Internet am 30.09.2010 von der Homepage <http://www.bmvbs.de/>.
- Bockmühl, E. / Holzhey, M. / Malina, R. / Rückert, M. (2009):** Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen – Quo vadis?; in: Internationales Verkehrswesen, 61. Jg., Nr. 4, S. 106-114.
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2003):** Gutachten zur Wirtschaftlichkeit der Vergabe an Billigstbieter im Bereich des Bundesfernstraßenbaues und der Bundeshochbauten; Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung für den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 18.06.2003, abgerufen im Internet am 24.02.2008 unter <http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/gutachten-billigstbieter.pdf>.
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004a):** Gutachten zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau; Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, abgerufen im Internet am 14.09.2010 unter <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/02-V4-2004-1303.pdf>.
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2004b):** Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben; Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 11, Stuttgart: W. Kohlhammer.
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2007):** Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern; Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, abgerufen im Internet am 14.09.2010 unter <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/04-foekoii-gutachten.pdf>.
- BWV – Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2009):** Gutachten zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau; Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, abgerufen im Internet am 13.03.2009 unter <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/V3-2006-0201.pdf>.

- DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (2009):** Report 2009/2010; abgerufen im Internet am 27.09.2010 unter http://www.deges.de/downloads/Report_2010_WEB.pdf.
- DEGES – Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (2010):** Geschäftsbericht 2009 – Wege sind unser Ziel; abgerufen im Internet am 27.09.2010 unter http://www.deges.de/downloads/Infoarchiv/Geschaeftsberichte/GB_2009.pdf.
- de Jong, G. / Gunn, H. (2001):** Recent Evidence on Car Cost and Time Elasticities of Travel Demand in Europe; in: Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 35, No. 2, S. 137-160.
- Deran, E. Y. (1965):** Earmarking and Expenditures: A Survey and a New Test; in: National Tax Journal, Vol. 18, S. 354-61.
- Dittmann, A. (2009):** in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2006):** Verkehr in Zahlen 2006 / 2007; Hrsg.: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 35. Jg., Hamburg: DVV Media Group.
- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2009):** Verkehr in Zahlen 2009 / 2010; Hrsg.: BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 38. Jg., Hamburg: DVV Media Group.
- Dixit, A. K. (1996):** The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective; Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- Dodoo, N. A. / Thorpe, N. (2005):** A new approach for allocating pavement damage between heavy goods vehicles for road-user charging; in: Transport Policy, Vol. 12, No. 5, S. 419-430.
- Eddington, R. (2006):** The Eddington Transport Study – Main report: Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness; Studie im Auftrag des britischen Verkehrsministeriums (Department for Transport), abgerufen im Internet am 12.12.2008 von der Homepage <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/eddingtonstudy/>.
- epec (2010):** Eurostat Treatments of Public-Private Partnerships – Purposes, Methodology and Recent Trend; abgerufen im Internet am 05.04.2011 unter <http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>.
- Epstein, D. / O'Halloran, S. (1999):** Delegating Powers – A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers; Cambridge, New York u. a.: Cambridge University Press.
- Erlei, M. / Leschke, M. / Sauerland, D. (2007):** Neue Institutionenökonomik; 2. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Europäische Kommission (2002):** Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates; Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- Ewerhart, C. / Fieseler, K. (2003):** Procurement auctions and unit-price contracts; in: RAND Journal of Economics, Vol. 34, No. 3, S. 569-581.
- Fayard, A. / Gaeta, F. / Quinet, E. (2005):** French motorways: experience and assessment; in: Research in Transportation Economics, Vol. 15, No. 1, S. 93-105.
- Feld, L. P. (2010):** Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11. Jg., Nr. 3, S. 226-245.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1997):** Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Sicherungsarbeiten an Arbeitsstellen an Straßen (ZTV-SA).
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001):** Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen (RPE-Stra 01); Veröffentlichung Nr. 988 der FGSV, Köln: FGSV Verlag GmbH.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – Arbeitsausschuss Systematik der Straßenerhaltung (2003):** FGSV-Arbeitspapier Nr. 9/S zur Erhaltungsplanung – Reihe S Substanzwert (Bestand), Köln: FGSV Verlag GmbH.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – Arbeitsgruppe Sonderaufgaben (2006):** Zusätzliche technische Vertragsbedingungen und Richtlinien zur Zustandserfassung und -bewertung von Straßen ZTV ZEB-StB.
- Flyvbjerg, B. / Bruzelius, N. / Rothengatter, W. (2003):** Megaprojects and Risk – An Anatomy of Ambition; Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. / COWI (2004):** Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning; Studie im Auftrag des Department for Transport (DfT), abgerufen im Internet am 14.12.2007 von der Homepage <http://www.dft.gov.uk/>.
- Flyvbjerg, B. / Holm, M. K. S. / Buhl, S. L. (2002):** Underestimating Costs in Public Work Projects – Error or Lie?; in: Journal of the American Planning Association, Vol. 68, No. 3, S. 279-295.
- Flyvbjerg, B. / Holm, M. K. S. / Buhl, S. L. (2003):** How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects?; in: Transport Reviews, Vol. 23, No. 1, S. 71-88.
- Flyvbjerg, B. / Holm, M. K. S. / Buhl, S. L. (2004):** What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects?; in: Transport Reviews, Vol. 24, No. 1, S. 3-18.
- Fuest, C. / Thöne, M. (2008):** Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?; FiFo-CPE Discussion Papers, No. 08-2, abgerufen im Internet am 19.10.2010 unter http://econstor.eu/bitstream/10419/23273/1/FiFo-CPE-DP_08-02.pdf.
- Gehring, P. / Gutknecht, J. / Schüller, U. / Weber, R. (2003):** Generalverkehrsplanung für Deutschland – Der neue Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP 2003); in: Internationales Verkehrswesen, 55. Jg., Nr. 11, S. 516-524.

- Gerdes, E. (2007):** PPP-Ansätze für Fernstraßen – Deutschland, Österreich und Großbritannien im Vergleich unter besonderer Berücksichtigung institutioneller und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen; abgerufen im Internet am 15.09.2010 unter http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=987139053&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=987139053.pdf.
- Gorn, C. (2009):** Alternative Finanzierungen für die öffentliche Hand und das Defizitverfahren nach Art. 104 EGV; Marburg: Tectum Verlag.
- Greco, A. / Ragazzi, G. (2005):** History and Regulation of Italian Highways Concessionaires; in: Research in Transportation Economics, Vol. 15, No. 1, S. 121-133.
- Grupp, K. (1994):** Rechtsprobleme der Privatfinanzierung von Verkehrsprojekten; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 109. Jg., S. 140-147.
- Gumboldt, N. (2005):** Europäisches Gemeinschaftsrecht als nachhaltige Verschuldungsbremse? – Zu den Grenzen staatlicher Kreditaufnahme nach Verfassungsrecht und europäischem Gemeinschaftsrecht; in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 58. Jg., S. 499-507.
- Hanusch, H. (2010):** Nutzen-Kosten-Analyse; 3. Auflage, München: Vahlen.
- Hardin, R. (1989):** Why a Constitution?; in: Grofman, B. / Wittman, D. (Hrsg.): The Federalist Papers and the New Institutionalism; New York: Agathon Press, S. 100-120.
- Hartwig, K.-H. / Armbrrecht, H. (2005):** Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen; Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Zementindustrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie und des Verbandes der Automobilindustrie, Münster: Universität Münster, Institut für Verkehrswissenschaft.
- Hartwig, K.-H. / Huld, T. (2009):** Nachhaltige Finanzierung der Straßeninfrastruktur; in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 35. Jg., Nr. 2-4, S. 106-124.
- Hartwig, K.-H. / Huld, T. / Kupfer, D. / Schreiber, S. / Peltzer, S. / Weiß, H. T. (2009):** Mobilitätskonzept Straße – Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW; Studie im Auftrag des Verkehrsverbands Westfalen e. V., abgerufen im Internet am 13.10.2010 von der Homepage <http://www.verkehrsverband-westfalen.de/>.
- Heintzen, M (2003);** in: v. Münch, I. / Kunig, P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 4./5. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Hellermann, J. (2010);** in: v. Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Hermes, G. (2008):** Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus; in: N&R – Zeitschrift für Netzwirtschaften & Recht, Beilage zum Heft 3/2008, S. 1-16, Rechtsgutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC).

- Heun, W. (2008)**; in: Dreier, H. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Band III, 2. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Heymann, E. / Alfen, H. W. / Tegner, H. (2006)**: Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz; Deutsche Bank Research – Aktuelle Themen 350, abgerufen im Internet am 19.10.2010 von der Homepage <http://www.dbresearch.com/>.
- Hicks, J. R. (1943)**: The four consumer's surpluses; in: Review of Economic Studies, Vol. 11, No. 1, S. 31-41.
- Highway Research Board (1961)**: AASHO Road Test, Technical Staff Papers; Special Report 66, Publication 933, National Academy of Sciences-National Research Council, Washington, D.C.
- Highway Research Board (1962)**: AASHO Road Test; Report 6, Publication 955, National Academy of Sciences-National Research Council, Washington, D.C.
- Hillgruber, C. (2010)**; in: v. Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Höfling, W. (1995)**: Private Vorfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturprojekte – ein staatsschuldenrechtliches Problem?; in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 48. Jg., S. 141-147.
- Horn, M. J. (1995)**: The political economy of public administration – Institutional choice in the public sector; Cambridge, New York und Melbourne: Cambridge University Press.
- Huber, J. (2007)**: Bundesfernstraßen, Bundesfernstraßenverwaltung; Stellungnahme zu den Fragen 138-163 des Fragenkataloges für die öffentliche Sachverständigenanhörung zu den Verwaltungsthemen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen am 08. November 2007.
- IVV (2010)**: Verkehrliche Überprüfung der Straßenbauprojekte im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2004; abgerufen im Internet am 14.12.2010 unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/59398/publicationFile/30534/schlussbericht-bundesfernstrassen-de.pdf>.
- IWW / ProgTrans (2007)**: Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland; abgerufen im Internet am 14.12.2010 unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/27780/publicationFile/54/wegekostengutachten-2007.pdf>.
- Jahndorf, C. (2001)**: Alternative Finanzierungsformen des Staates – Leasingmodelle; Liegenschaftsmodelle, Parklösungen: Verwaltungsschulden, Veräußerungserlöse oder Krediteinnahmen? Zur Auslegung des Kreditbegriffs i.S. Art. 115 GG; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 20. Jg., S. 620-626.
- Jensen, M. C. / Meckling, W. H. (1995)**: Specific and General Knowledge, and Organizational Structure; in: Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 8, No. 2, S. 4-18.
- Kaldor, N. (1939)**: Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility; in: Economic Journal, Vol. 49, No. 195, S. 549-552.

- Kastner, F. (1998)**; in: Marschall, E. A. / Schroeter, H. W. / Kastner, F., Bundesfernstraßengesetz – Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München: Carl Heymanns Verlag KG.
- Kilian, M. (1993)**: Nebenhaushalte des Bundes, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kirchhof, F. (2002)**: Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 117. Jg., S. 1569-1578.
- Klatt, J. P. (2011)**: Eine institutionenökonomische Analyse von Finanzierungslösungen für die Bundesfernstraßen; Baden-Baden: Nomos.
- Kleinlein, K. (2006)**: Auswirkungen der Maastricht-Kriterien auf die Gestaltung öffentlich-privater Partnerschaften, in: Knop, D. (Hrsg.), Public Private Partnership. Jahrbuch 2006, Frankfurt am Main: ConVent GmbH, S. 27-31.
- Kleinlein, K. (2010)**: Herstellung eines Finanzierungskreislaufs bei der VIFG; in: Internationales Verkehrswesen, 62. Jg., Nr. 5, S. 32-36.
- Kleinlein, K. / Hertel, W. / Beckmann, B. (2006)**: Rechtsgutachten zu Fragen der Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft; Gutachten der Kanzlei Hogan & Hartson Raue L. L. P. (unveröffentlicht).
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000)**: Schlussbericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung vom 05.09.2000; abgerufen im Internet am 14.09.2010 von der Homepage <http://www.bmvbs.de/>.
- Korioth, S. (2009)**: Das neue Staatsschuldenrecht – zur zweiten Stufe der Föderalismusreform; in: Juristenzeitung, 64. Jg., S. 729-737.
- Krämer, H. (1999)**; in: Kodal, K. / Krämer, H., Straßenrecht – Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland, München: Verlag C. H. Beck.
- Kube, H. (2009)**; in: Epping, V. / Hillgruber, C. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München: Verlag C. H. Beck.
- Kube, H. (2010)**; in: Maunz, T. / Dürig, G., Grundgesetz – Kommentar, 60. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Kugele, W. (2010)**: Mehrjahresverträge zur Verstetigung und Steuerung der Investitionen in die Bundesfernstraßeninfrastruktur; in: N&R – Zeitschrift für Netzwirtschaften & Recht, 7. Jg., Nr. 2, S. 91-97.
- Lerche, P. (2010)**; in: Maunz, T. / Dürig, G., Grundgesetz – Kommentar, 60. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Levinson, D. (2002)**: Financing Transportation Networks; Cheltenham und Northampton: Edward Elgar.
- Loeser, R. (1974)**: Die Mischverwaltung, Dissertationsschrift, Göttingen.

- Maerschalk, G. (1999):** Erhaltungsbedarf für Bundesfernstraßen, Landstraßen und Kommunalstraßen; Studie im Auftrag der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).
- Maerschalk, G. / Rübensam, J. (2002a):** Standardprognose des Erhaltungsbedarfs der Fernstraßeninfrastruktur bis 2015, Teilbericht 0 – Zusammenfassender Schlussbericht; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).
- Maerschalk, G. / Rübensam, J. (2002b):** Standardprognose des Erhaltungsbedarfs der Fernstraßeninfrastruktur bis 2015, Teilbericht 1 – Prognoseverfahren; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).
- Malina, R. / Bockmühl, E. / Rückert, M. / Holzhey, M. (2007):** Neuordnung der Infrastrukturverantwortung bei den Bundesfernstraßen; Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur, des Bundesverbandes der Deutschen Zementindustrie, Autobahn Tank & Rast Holding, des Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden, Münster und Berlin.
- Mitusch, K. / Beckers, T. (2008):** Steuerung der Eisenbahninfrastruktur durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) und Anreizregulierung; in: Rodi, M. (Hrsg.): Die Zukunft der Bahn: Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen, S. 91-109.
- Mitusch, K. / Beckers, T. / Brenck, A. (2008):** Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG und ihre Beziehung zur Anreizregulierung – Eine ökonomische Analyse der beiden Reformwerke zur Steuerung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen; Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, abgerufen im Internet am 21.09.2010 von der Homepage <http://www.wip.tu-berlin.de>.
- Mott MacDonald (2002):** Review of Large Public Procurement in the UK; Studie im Auftrag der HM Treasury, abgerufen im Internet am 09.01.2008 unter http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A/E/greenbook_mott.pdf.
- Nagel, K. / Winter, M. / Beckers, T. / Röhling, W. / Liedtke, G. / Scholz, A. (2010):** Analyse der verkehrsprognostischen Instrumente der Bundesverkehrswegeplanung; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- Nash, C. / Matthews, B. / Link, H. / Bonsall, P. / Lindberg, G. / van der Voorde, E. / Ricci, A. / Enei, R. / Proost, S. (2008):** Policy Conclusions; Deliverable 10 des EU-Projektes GRACE (Generalisation of Research on Accounts and Cost Estimation), Funded by Sixth Framework Programme, Leeds; abgerufen im Internet am 25.10.2010 von der Homepage <http://www.grace-eu.org/deliverables.htm>.
- North, D. C. (1990):** Institutions, Institutional Change and Economic Performance; Cambridge, New York u. a.: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991):** Institutions; in: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, S. 97-112.

- Odeck, J. (2004):** Cost Overruns in Road Construction – What are their Sizes and Determinants?; in: Transport Policy, Vol. 11, No. 1, S. 43-53.
- Ohler, C. (2009):** Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 124. Jg., S. 1265-1274.
- Ostrom, E. / Schroeder, L. / Wynne, S. (1993):** Institutional Incentives and Sustainable Development – Infrastructure Policies in Perspective; Boulder, San Francisco und Oxford: Westview Press.
- Parry, I. W. H. / Walls, H. / Harrington, W. (2007):** Automobile Externalities and Policies; in: Journal of Economic Literature, Vol. 45, No. 2, S. 373-399.
- Pieroth, B. (2011):** in: Jarass, H. D. / Pieroth, B., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 11. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Pieroth, B. / Schlink, B. (2010):** Grundrechte – Staatsrecht II; 26. Auflage, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C. F. Müller.
- Poxleitner, J. / Geyer, G. (2002):** Bundesauftragsverwaltung aus der Sicht eines Bundeslandes; in: BASt – Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen; Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Straßenbau, Heft S 28, Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW – Verlag für neue Wissenschaft, S. 27-34.
- Pünder, H. (2010):** in: Friauf, H. / Höfling, W. (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Puhl, T. (1996):** Budgetflucht und Haushaltsverfassung; Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Ragazzi, G. (2006):** Are highways best run by concessions? The Italian experience; in: World Transport Policy & Practice, Vol. 12, No. 2, S. 22-33.
- Reimer, E. (2009):** in: Epping, V. / Hillgruber, C. (Hrsg.), Grundgesetz- Kommentar, München: Verlag C. H. Beck.
- Richter, R. / Furubotn, E. G. (2003):** Neue Institutionenökonomik; 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rietveld, P. / Bruinsma, F. R. / Vuuren, D. J. van (2001):** Spatial graduation of fuel taxes – consequences for cross-border and domestic fuelling; in: Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 35, No. 5, S. 433-457.
- Rinke, K.-P. (2002):** Die Bundesauftragsverwaltung der Bundesfernstraßen aus der Sicht des Bundes; in: BASt – Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen; Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Straßenbau, Heft S 28, Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW – Verlag für neue Wissenschaft, S. 18-26.
- Robra, A. (2007):** Organisation der SGB II-Leistungsträger – im Schnittbereich zwischen Staatsorganisations-, Finanzverfassungs- und kommunalem Selbstverwaltungsrecht; Dissertation, Halle (Saale); in: Deutscher Landkreistag Berlin (Hrsg.): Schriften des Deutschen Landkreistages, MMM-Verlag – Edition Hambuch 2007.

- Ronellenfisch, M. (1975):** Die Mischverwaltung im Bundesstaat – Erster Teil – Der Einwand der Mischverwaltung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Ruck, I. (2010):** Die Schuldenbremse im Grundgesetz – Eine rechtspolitische Analyse, in: Bucerius Law Journal, S. 14-21.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010):** Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Wachstumsaspekte im Rahmen einer gestaltenden Finanzpolitik; Endbericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), abgerufen im Internet am 20.09.2010 unter http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.pdf.
- Sachs, M. (2009);** in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Sachverständigenrat – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007):** Staatsverschuldung wirksam begrenzen; Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, abgerufen im Internet am 19.10.2010 unter <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf>.
- Schmidt-Aßmann (2004):** Der Rechtsstaat; in: Isensee, J. / Kirchhof, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Schnapp, F. E. (2001);** in: v. Münch, I. / Kunig, P. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 4./5. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Schoch, F. (2006):** Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art. 87d GG; Berlin: Duncker & Humblot.
- Scholl, B. (2009):** Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 63. Jg., S. 160-169.
- Seiler, C. (2009):** Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel; in: Juristen Zeitung, 64. Jg., S. 721- 728.
- Shepsle, K. A. (1989):** Studying Institutions – Some Lessons from the Rational Choice Approach; in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 1, No. 2, S. 131-147.
- Siekmann, H. (2009);** in: Sachs, M. (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 5. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Sommermann, K.-P. (2001):** Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung; in: Deutsches Verwaltungsblatt, 116. Jg., S. 1549-1556.
- Sommermann, K.-P. (2002):** Grundfragen der Bundesauftragsverwaltung; in: BAST – Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.): Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen; Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Straßenbau, Heft S 28, Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW – Verlag für neue Wissenschaft, S. 9-17.

- Stagnet, M. (2008):** Darstellung und Bewertung der deutschen und europäischen Verschuldungsregeln – Teil 2; in: Unterrichtsblätter – Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis, 47. Jg., S. 55-72.
- Stern, K. (1980):** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II – Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Tappe, H. (2009):** Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz – Defizite (in) der Föderalismusreform II; in: Die öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, 62. Jg., S. 881-890.
- Tirole, J. J. (1994):** The Internal Organization of Government; in: Oxford Economic Papers, New Series, Vol. 46, No. 1, S. 1-29.
- Trute, H.-H. (2006):** Die demokratische Legitimation der Verwaltung; in: Hoffmann-Riem, W. / Schmidt-Aßmann, E. / Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I – Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, München: Verlag C. H. Beck.
- Trute, H.-H. (2010):** in: v. Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Vickrey, W. (1964):** Principles of Efficiency – Discussion; in: American Economic Review – Papers and Proceedings, Vol. 54, No. 3, S. 88-96.
- Volkman, U. (2010):** in: v. Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Waldhoff, C. (2002):** Die Zwecksteuer – Verfassungsrechtliche Grenzen der rechtlichen Bindung des Aufkommens von Abgaben; in: Steuer und Wirtschaft, 79. (32.) Jg., S. 285-313.
- Waldhoff, C. (2008):** Mischfinanzierung in der Bundesstaatsreform; in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 91. Jg., S. 213-230.
- Wendt, R. (2010):** in: v. Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C., Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.
- Williamson, O. E. (1999):** Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective; in: The Journal of Law, Economics & Organization, Vol. 15, No. 1, S. 306-342.
- Wink, R. (1995):** Verkehrsinfrastruktur in der Marktwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse; Berlin: Duncker & Humblot.
- Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2005):** Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim BMVBW; in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg., Nr. 7+8, S. 303-310.
- Witting, B. (2008):** in: Müller, H. / Schulz, G. (Hrsg.), Bundesfernstraßengesetz mit Autobahnmautgesetz, München: Verlag C. H. Beck.

Zippelius, R. / Würtenberger, T. (2008): Deutsches Staatsrecht – Ein Studienbuch; 32. Auflage,
München: Verlag C. H. Beck.