

Konferenz Verkehrsökonomik und -politik
30.06.2017, Berlin

Vorfinanzierungsfehlansätze bei der Realisierung von ÖPP-Projekten bei den Bundesautobahnen

*Aktueller Stand und mögliche Gegenmaßnahmen
im Kontext der Gründung der Infrastrukturgesellschaft*

Andrej Ryndin

TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit
Prof. Dr. Thorsten Beckers, Prof. Dr. Georg Hermes und Dr. Holger Weiß.*

Agenda

- 1** Einleitung
- 2** Grundlagen
- 3** Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl
 - 3.1** Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)
 - 3.2** Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft
- 4** Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge
- 5** Fazit

Agenda

- 1** Einleitung
- 2** Grundlagen
- 3** Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl
 - 3.1** Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)
 - 3.2** Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft
- 4** Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge
- 5** Fazit

Agenda

1 Einleitung

2 Grundlagen

3 Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl

3.1 Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)

3.2 Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge

5 Fazit

Grundlagen (1/2) – ÖPP und private Kapitalbereitstellung sowie Kosteneffizienz

ÖPP-Ansatz

- Gebündelte Übertragung (nahezu) sämtlicher zentraler Aufgaben (Kapazitätsausbau und Erhaltung sowie i.d.R. auch der Betriebsdienst) auf einem Streckenabschnitt an einen privaten Auftragnehmer für einen Zeitraum von i.d.R. 30 Jahren → „Bundling“
- ÖPP-Ansatz bei BAB in Deutschland als A-Modelle (Vergütung über Lkw-Mauteinnahmen) und V-Modelle (Vergütung entsprechend Verfügbarkeit)
- Spezialvariante: private (und öffentliche) Konzessionslösungen nach dem F-Modell

Private Kapitalbereitstellung

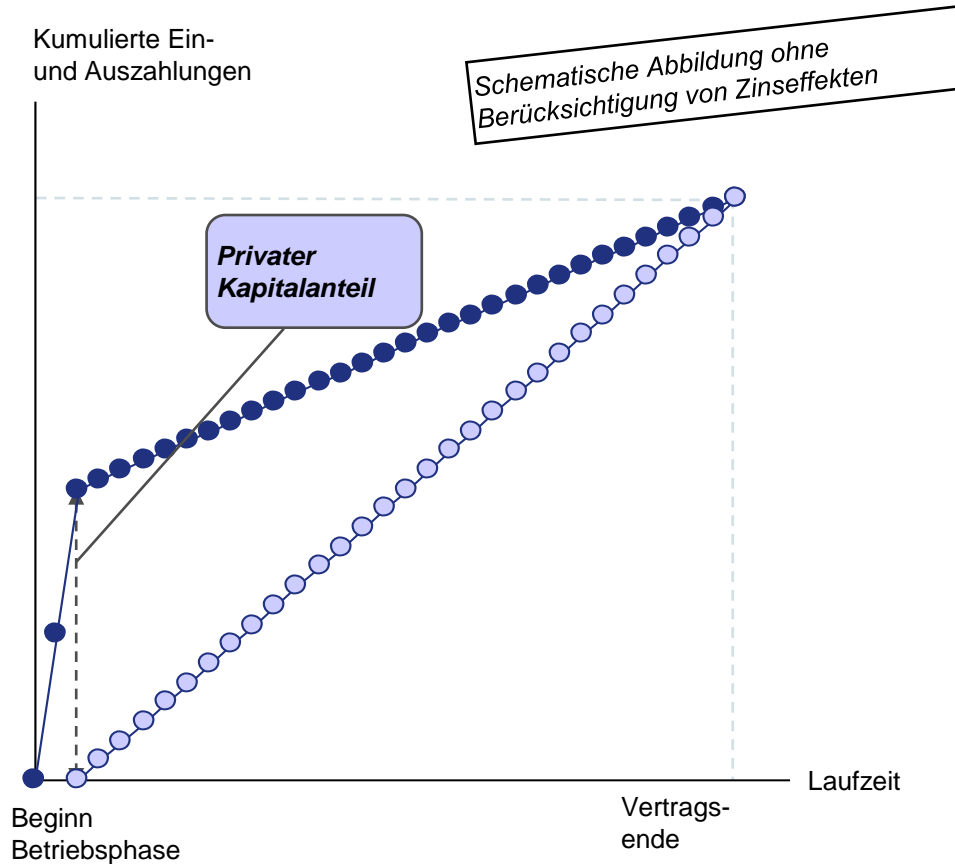
- Aufgrund der zeitlichen Struktur der Vergütung sind zur Realisierung der Investition bei Vertragsbeginn vom Auftragnehmer in einem hohen Ausmaß Finanzmittel bereitzustellen
- Diese Kapitalbereitstellung wird vom Auftragnehmer infolge des Erhalts von Vergütungsauszahlungen des öff. Auftraggebers während der Vertragslaufzeit sukzessive zurückgefahren
- Insofern ist eine private Vorfinanzierung kein konstitutives Charakteristikum des ÖPP-Ansatzes, sondern vielmehr eine mögliche Ausgestaltungsentscheidung → Instrument für Absicherungs- und Anreizwirkungen

Kosteneffizienz

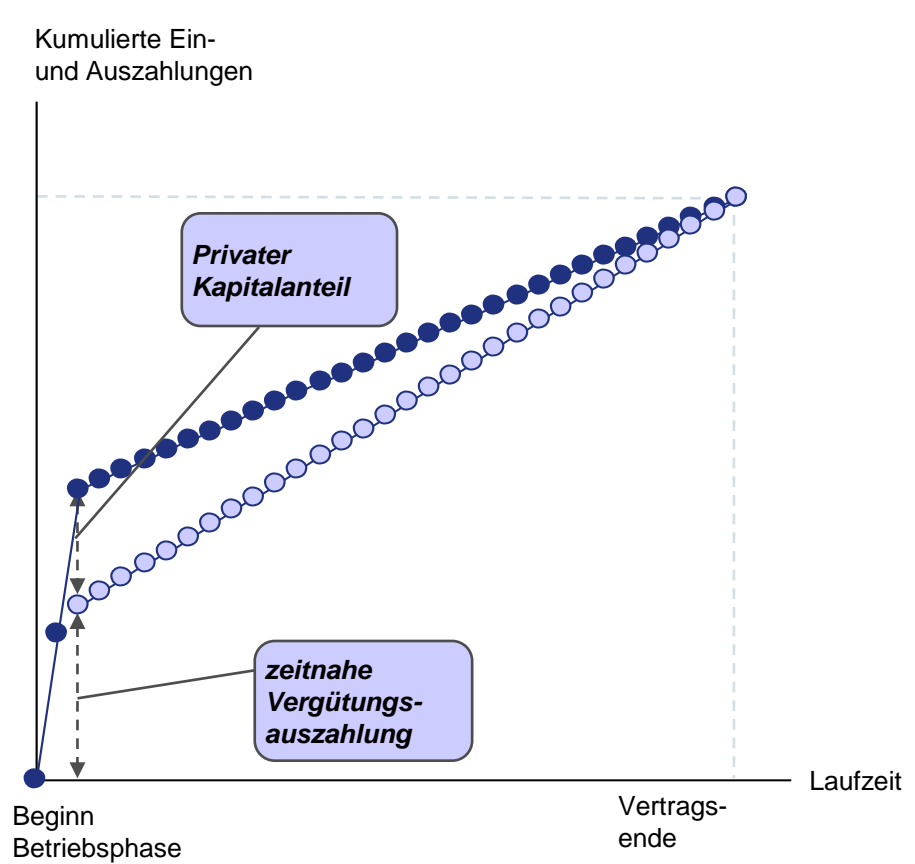
- Deutliche Hinweise auf höhere Kosten des ÖPP-Ansatzes im Rahmen der A- und V-Modell-Projekte als die alternative Realisierung dieser Projekte auf Basis der konventionellen Beschaffungsvariante (KBV)

Zeitliche Vergütungsstruktur bestimmt Finanzierungsbedarf

Zeitliche Vergütungsstruktur mit privater Finanzierung von 100 % der Investitionssumme und linearer Vergütung



Zeitliche Vergütungsstruktur mit privater Finanzierung von 40 % der Investitionssumme und linearer Vergütung



- Auszahlungen der Projektgesellschaft
- Vergütungszahlungen der öffentlichen Hand

Grundlagen (2/2) – Vorfinanzierungsfehlreize im Kontext von Schuldenbremsen

Vor dem Hintergrund bzgl. der Kosteneffizienz erstaunt die seit Mitte der 2000er Jahre zunehmende Anwendung des ÖPP-Ansatzes bei den BAB

- Bislang zehn Projekte (decken insgesamt ca. 570 km und damit etwa 4,4% des BAB-Netzes ab)
- „Neue Generation“ als weitere Staffel

Vorfinanzierungsfehlreize als möglicher polit-ökonomischer Erklärungsansatz

- Begrenzung und (zumindest nahezu) Unterbindung der Möglichkeit zur Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen aufgrund der deutschen und europäischen Schuldenbremse
 - Deutsche Schuldenbremse (Art. 115 GG): 0,35% des BIP als max. Neuverschuldung
 - Europäische Schuldenbremse (Art. 126 AEUV i. V. m. Protokoll Nr. 12): 3% des BIP als max. Neuverschuldung + 60% des BIP als max. Schuldenstand
- Unterschiedlich strenge Zuordnungsregeln

Entscheidend ist die deutsche Schuldenbremse

Private Vorfinanzierung im Rahmen von ÖPP-Projekten aus (institutionen-)ökonomischer Sicht aus zwei Gründen kritisch

- Umgehung der Grundgedanken der Schuldenbremsen (keine Lastenverschiebung in die Zukunft)
- Fehlanreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl (Entscheidung für ÖPP aufgrund des Vorfinanzierungseffektes trotz Nachteilen bei der Kosteneffizienz)

Agenda

1 Einleitung

2 Grundlagen

3 Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl

3.1 Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)

3.2 Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge

5 Fazit

Wie sieht die Wirkung des Vorfinanzierungsfehlreizes zugunsten der Anwendung des ÖPP-Ansatzes (inkl. Konzessionslösungen nach dem F-Modell) im derzeitigen Status quo und im Kontext der BAB-Gesellschaft aus?

Agenda

1 Einleitung

2 Grundlagen

3 Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl

3.1 Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)

3.2 Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge

5 Fazit

Aktuelle Relevanz des Vorfinanzierungsfehlansreizes (im System der Auftragsverwaltung als Status quo)

ÖPP-Projekte (nach dem A- und V-Modell)

- Deutsche Schuldenbremse

Vom Auftragnehmer in einem ÖPP-Projekt aufgenommene (private) Kapital wird im Lichte der deutschen Schuldenbremse (zum Zeitpunkt der Investition) nicht der Staatsverschuldung zugerechnet

→ Vorfinanzierungsfehlansreiz hinsichtlich der Bevorzugung des ÖPP-Ansatzes bei der Beschaffungsvariantenauswahl

- Europäische Schuldenbremse

Das aufgenommene Kapital ist bisher im Lichte der europäischen Schuldenbremse dem Staat zugerechnet worden

→ Kein Vorfinanzierungsfehlansreiz

Konzessionslösungen nach dem F-Modell

- Deutsche Schuldenbremse

Keine Zurechnung des vom privaten Auftragnehmer im Rahmen eines F-Modell-Projekts aufgenommenen Kapitals bei der Staatsverschuldung

- Europäische Schuldenbremse

Wohl auch keine Zurechnung des vom privaten Auftragnehmer im Rahmen eines F-Modell-Projekts aufgenommenen Kapitals bei der Staatsverschuldung

Konzessionslösungen werden wir im Folgenden nur noch am Rande thematisiert.

Agenda

- 1** Einleitung
- 2** Grundlagen
- 3** Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl
 - 3.1** Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)
 - 3.2** Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft
- 4** Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge
- 5** Fazit

Zukünftige Relevanz des Vorfinanzierungsfehlansreizes im Kontext der BAB-Gesellschaft (1/2)

Zwei mögliche Ausgestaltungsvarianten bei der BAB-Gesellschaft hinsichtlich der Verschuldungsmöglichkeit

Variante A („keine Verschuldungsobergrenze“)

- Verschuldungsmöglichkeit: BAB-Gesellschaft kann Investitionen durch die Aufnahme von Krediten finanzieren ohne dabei einer (grundgesetzlichen) Verschuldungsobergrenze zu unterliegen
- Zuordnung im Lichte der Schuldenbremsen (als Folge weiterer hier nicht betrachteter Ausgestaltungselemente):
 - Deutsche Schuldenbremse: Keine Zurechnung der Schulden der BAB-Gesellschaft zum Staat
 - Europäische Schuldenbremse: Abhängig von Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

Variante B/B* („mit Verschuldungsobergrenze“)

- Verschuldungsmöglichkeit: Einschränkung der Kreditfinanzierungsmöglichkeiten der BAB-Gesellschaft durch eine (grundgesetzliche) Verschuldungsobergrenze (im Extremfall „Null“ als eine Variante B*) der BAB-Gesellschaft (insb. zur Gewährleistung der zukünftigen verkehrspolitischen Flexibilität)
- Zuordnung im Lichte der Schuldenbremsen (als Folge weiterer hier nicht betrachteter Ausgestaltungselemente):
 - Deutsche Schuldenbremse: Keine Zurechnung der Schulden der BAB-Gesellschaft zum Staat
 - Europäische Schuldenbremse: Abhängig von Ausgestaltung der BAB-Gesellschaft

Anmerkungen

- Variante A „entspricht“ in etwa den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung vom 14.12.2016
Demnach wären die Schulden der BAB-Gesellschaft wohl auch im Lichte der europäischen Schuldenbremse nicht dem Staat zugerechnet worden.
- Variante B* „entspricht“ in etwa den am 01./02.06.2017 beschlossenen Gesetzen
Demnach werden aufgrund des Mittelflusses über den Haushalt die Schulden der BAB-Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse dem Staat zugerechnet.

Zukünftige Relevanz des Vorfinanzierungsfehlansreizes im Kontext der BAB-Gesellschaft (2/2)

Variante A („keine Verschuldungsobergrenze“)

- Von der BAB-Gesellschaft beauftragte ÖPP-Projekte
 - BAB-Gesellschaft „außerhalb“ der deutschen und europäischen Schuldenbremse
 - Aufnahme von Schulden zur Investitionsfinanzierung durch die BAB-Gesellschaft auch für die Realisierung von Projekten unter Rückgriff auf die KBV möglich
 - Kein Vorfinanzierungsfehlansreiz zugunsten der Anwendung des ÖPP-Ansatzes
- Vom BMVI oder vom Fernstraßen-Bundesamt nach dem F-Modell vergebene Konzessionen
 - BMVI oder Fernstraßenbundesamt zwar „innerhalb“ der deutschen und europäischen Schuldenbremse
 - Umgehung der beiden Schuldenbremsen jedoch mit nach dem F-Modell vergebenen Konzession möglich
 - Kein Vorfinanzierungsfehlansreiz zugunsten der Anwendung von nach dem F-Modell vergebenen Konzessionen

Variante B* (Mittelfluss über Haushalt + Verschuldungsverbot)

Von der BAB-Gesellschaft beauftragte ÖPP-Projekte

- BAB-Gesellschaft zwar „außerhalb“ der deutschen Schuldenbremse
- Aufgrund der Verschuldungsobergrenze der BAB-Gesellschaft Vorfinanzierungsfehlansreiz wieder existent

Also keine Verbesserung ggü. dem Status quo (System der Auftragsverwaltung)

Agenda

1 Einleitung

2 Grundlagen

3 Vorfinanzierungsfehlansreize bei der Beschaffung

3.1 Aktuelle Relevanz (System der Auftragsvergabe)

3.2 Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge

5 Fazit

- Wie können Vorfinanzierungsfehlansreize hinsichtlich einer Bevorzugung des ÖPP-Ansatzes bei der Beschaffungsvariantenauswahl beseitigt werden?
- Im Mittelpunkt: Beseitigung derartiger Fehlanreize für den Fall der BAB-Gesellschaft gemäß Variante B* („mit Verschuldungsobergrenze = 0“)

Handlungsempfehlungen bzw. Handlungsoptionen

I) Privates Kapital bei ÖPP-Projekten verbieten, Anreizsetzung über Bürgschaften

- Untersagung einer der Vorfinanzierung von Investitionen dienenden privaten Kapitalaufnahme
- Anmerkung: Zur Erzielung von Absicherungs- und Anreizwirkungen sind vom Auftragnehmer anstelle der Bereitstellung von privatem Kapital Bürgschaften einzufordern, aber Bürgschaften haben für den Auftraggeber eine zumindest geringfügig schlechtere Absicherungswirkung

oder

II.1) Erlaubnis der Verschuldung der BAB-Gesellschaft für Engpassbeseitigung (Ausbau), ggf. auch Neubau

→ Beseitigung des Fehlanreizes

II.2) Erlaubnis der Verschuldung der BAB-Gesellschaft für Engpassbeseitigung (Ausbau), ggf. auch Neubau, aber mit Verschuldungsobergrenze

→ Vorfinanzierungsfehlreiz (irgendwann) wieder existent und ...

... insofern sollte es dann Regelungen zur Anrechnung des im Rahmen von ÖPP-Projekten aufgenommenen der Investitionsfinanzierung dienenden privaten Kapitals auf diese Obergrenze geben (siehe nächste Folie)

Konkrete Vorschläge für gesetzliche Anpassungen im Fall II.2 (1/2)

Berücksichtigung privaten Kapitals bei Verschuldungsobergrenzen

- (1) Private Finanzmittel, die bei funktionalen Privatisierungen der BAB-Gesellschaft zur Realisierung investiver Maßnahmen in den Bereichen Neubau, Ausbau, Erneuerung und Erhaltung mit einem Finanzvolumen von über 30 Mio. Euro bereitgestellt werden, gelten für Zwecke der Bestimmung der Verschuldung der Gesellschaft gemäß [der gesetzlichen Regelung zur Verschuldungsbegrenzung] als Fremdkapital der BAB-Gesellschaft, soweit eine funktional äquivalente konventionelle Beschaffung zur Aufnahme von Fremdkapital bei der BAB-Gesellschaft führen würde. Satz 1 gilt nicht, soweit es sich lediglich um eine auch bei konventionellen Beschaffungen übliche Zwischenfinanzierung handelt.
- (2) Die privaten Finanzmittel nach Absatz 1 können geschätzt werden. Hierzu kann insbesondere auf Erfahrungswerte zu Kosten und Fälligkeiten bei konventionellen Beschaffungen zur Umsetzung investiver Maßnahme und auf die Kalkulationen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 7 Absatz 2 BHO zurückgegriffen werden. Sofern Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt werden, können auch Angaben aus Angeboten und Verträgen zu funktionalen Privatisierungen herangezogen werden.
- (3) Soweit die BAB-Gesellschaft Zahlungen an Private leistet, die der Rückführung privater Finanzmittel im Sinne von Absatz 1 Satz 1 dienen, gelten die privaten Finanzmittel nicht mehr als Fremdkapital der BAB-Gesellschaft. Hinsichtlich der Ermittlung gilt Absatz 2 entsprechend.

Konkrete Vorschläge für gesetzliche Anpassungen im Fall II.2 (2/2)

(4) Führen das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, das Fernstraßen-Bundesamt oder sonstige Behörden funktionale Privatisierungen durch, gelten Absatz 1 bis Absatz 3 entsprechend. Soweit die funktionale Privatisierung nicht nach dem FStrPrivFinG erfolgt, gelten die von den Privaten zur Investitionsfinanzierung aufgenommenen Finanzmittel abweichend von Satz 1 als Ausgaben im Sinne von § 2 Absatz 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.

(5) Absatz 4 gilt nur für funktionale Privatisierungen, bei denen der Vertragsabschluss nach dem 31.12.2017 erfolgt ist. Eine wesentliche Vertragsänderung steht dem Abschluss eines Vertrags gleich.

Agenda

1 Einleitung

2 Grundlagen

3 Vorfinanzierungsfehlreize bei der Beschaffungsvariantenauswahl

3.1 Aktuelle Relevanz (System der Auftragsverwaltung als Status quo)

3.2 Zukünftige Relevanz im Kontext der BAB-Gesellschaft

4 Handlungsempfehlungen und Gesetzesanpassungsvorschläge

5 Fazit

Fazit

Möglichkeit einer Vorfinanzierung von Investitionen bei den BAB durch Anwendung des ÖPP-Ansatzes und auch bei Konzessionslösungen nach dem F-Modell

- Umgehung der Grundgedanken der deutschen Schuldenbremse (europäische Schuldenbremse von untergeordneter Bedeutung („0,35% vs. 3%“))
- Etablierung eines Fehlanreizes durch die Vorfinanzierungsmöglichkeit bei der Beschaffungsvariantenauswahl, d.h. ggf. Inkaufnahme höherer Kosten bei ÖPP als bei KBV

Existenz des Vorfinanzierungsfehlansreizes im Status quo und Variante B/B* („BAB-Gesellschaft mit Verschuldungsobergrenze“)

Variante B* „entspricht“ (einfachgesetzliche „Verschuldungsobergrenze = 0“) der zukünftigen Infrastrukturgesellschaft Verkehr

- Eliminierung dieses Fehlanreizes durch Anrechnung des vom Auftragnehmer aufgenommenen der Investitionsfinanzierung dienenden Kapitals bei der Prüfung der Einhaltung der deutschen Schuldenbremse und der Einhaltung einer Verschuldungsobergrenze der BAB-Gesellschaft als Staatsverschuldung bzw. als Verschuldung der BAB-Gesellschaft

Kein Vorfinanzierungsfehlansreiz bei Variante A („BAB-Gesellschaft ohne Verschuldungsobergrenze“)

Gesetzliche Anpassungen zur Beseitigung etwaiger Vorfinanzierungsfehlansreize möglich

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

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