

Berichtsbitte des Abg. Kindler am 03.09.2019

- Risikoharleitung Pkw-Maut

1. Frage:

Aus welchen Gründen hat die Bundesregierung das Risiko eines negativen Urteils des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in den Risikoworkshops im Jahr 2018 mit den technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Beratern des Bundes als „gering“ bzw. „äußerst“ gering bzw. mit 15 % Eintrittswahrscheinlichkeit eingestuft, obwohl ihr zahlreiche Gutachten vorlagen, die die Europarechtskonformität der Infrastrukturabgabe bezweifelten?

2. Frage:

Aus welchen Gründen wurde die Risikoeinstufung lediglich in Risikoworkshops vorgenommen?

Antwort:

Die Fragen 1 und 2 werden im Sachzusammenhang gemeinsam beantwortet.

Risiken in Verbindung mit einem „negativen Urteil des EuGH“ wurden der Risikoposition 3.7 zugeordnet („Risiken aus Änderungen technischer Normen bzw. Gesetzesänderungen, die sich auf technische Aspekte/Systeme beziehen (exklusive allgemeiner Risiken aus Gesetzesänderungen, vgl. 4.1)“).

In dieser Position wurden u.a. Risiken aus „gesetzlichen Änderungen und Urteilen, die die rechtzeitige/vollumfängliche Erhebung der Maut verhindern“ betrachtet. Da ein zukünftiges EuGH-Urteil unterschiedliche Ausprägungen haben konnte (z.B. Notwendigkeit zusätzlicher Zeitklassen für Gebietsfremde, Aufnahme weiterer Ausnahmetatbestände oder Anpassung des Kompensationsmechanismus für Inländer), waren entsprechend verschiedene Änderungsbedarfe für das Projekt (z.B. marginale inhaltliche Leistungsänderung, Projektunterbrechung bis zur Änderung gesetzlicher Grundlagen) denkbar. Daher wurde in dieser Position entsprechend ein Kontinuum von einer fast unveränderten Fortsetzung bis hin zu durch das Gericht veranlassten unmittelbaren Einstellung des Projektes betrachtet.

Insgesamt wurde in den Risikoworkshops zu den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Eintrittswahrscheinlichkeit für die Risikoposition 3.7 mit „gering“ (Initialjahr) bzw. „mittel“ (Folgejahre) bewertet.

Bei der Risikobewertung wurde die folgende Skala zugrunde gelegt:

Äußerst gering	Eintrittswahrscheinlichkeit von 0% bis 1%,
Sehr gering	Eintrittswahrscheinlichkeit von 1% bis 2%,
Gering	Eintrittswahrscheinlichkeit von 2% bis 15%,
Mittel	Eintrittswahrscheinlichkeit von 15% bis 30%
Hoch	Eintrittswahrscheinlichkeit von 30% bis 50%.

Die Einschätzung einer Eintrittswahrscheinlichkeit mit „Gering“ unterstellt einen Eintritt des Ereignisses in bis zu 15 von 100 Fällen. Sie stellt die mittlere von fünf möglichen Klassifizierungen dar.

Das Vorgehen im Einzelnen zur Risikobewertung wird in der Antwort zur Frage 5 beschrieben.

Die möglichen Konsequenzen aus einer Entscheidung des EuGH wurde nicht nur im Rahmen von strukturierten, bei vergleichbaren Vergabeverfahren üblichen, Risikoworkshops behandelt, sondern auch kontinuierlich durch das Projektmanagement gemonitort und in Projektstatusberichten dokumentiert sowie in monatlichen Sitzungen der Gesamtprojektleitungsgruppe besprochen (unter dem Risikonamen „RL_04 Verzögerungen der Projektfertigstellung im Ergebnis des Vertragsverletzungsverfahrens). Hier wurde das Risiko einer Entscheidung des EuGH einer ganzen oder teilweisen Unvereinbarkeit der Infrastrukturabgabe mit Unionsrecht mit einer niedrigen Eintrittswahrscheinlichkeit (zweitniedrigste von fünf Stufen) bewertet.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos, dass der EuGH das Konzept der Infrastrukturabgabe für unionsrechtswidrig erachtet, wurde fortlaufend vor dem folgenden Hintergrund bewertet und insbesondere vor dem Abschluss des Vergabeverfahrens Erhebung im Dezember 2018 als relativ gering eingeschätzt:

Die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat hatten das Konzept der Infrastrukturabgabe für rechtmäßig erachtet und die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen. Danach hat auch die EU-Kommission (einschließlich ihres juristischen Dienstes) dieses Konzept mit nur geringen Anpassungen, die ebenfalls umgesetzt wurden, gebilligt. Auch die Bestandsaufnahme in der mündlichen Verhandlung vor dem EuGH Anfang Dezember 2018 gab keine Veranlassung,

von dieser Einschätzung abzuweichen. Diese Einschätzung wurde im Übrigen durch die Stellungnahme des Generalanwalts beim EuGH im Februar 2019 noch einmal bestätigt.

Vereinzelte gegenteilige Auffassungen in Literatur, die in vergleichbaren Vorhaben regelmäßig vertreten werden, und in verschiedenen Phasen der Verfahrensvorbereitung und -durchführung geäußert wurden, haben an der einheitlich gegenteiligen Einschätzung der beteiligten deutschen und europäischen Organe nichts geändert. In der Gesamtschau hatte das BMVI damit keine Veranlassung, für die Feststellung einer nicht nur teilweisen und deshalb ggf. behebbaren, sondern vollständigen Unionsrechtswidrigkeit durch den EuGH eine höhere Eintrittswahrscheinlichkeit als angenommen zu unterstellen.

Das BMVI musste vor Abschluss des Staatenklageverfahrens vor dem EuGH eine Entscheidung treffen, die Vergabeverfahren für Einführung der Infrastrukturabgabe fortzusetzen oder auf unbestimmte Zeit zu unterbrechen. Um diese Entscheidung pflichtgemäß treffen zu können, war eine Abwägung erforderlich, bei der die Folgen des sicheren Verlustes von Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe bei einer Aussetzung der Vergabeverfahren bis zum zukünftigen Urteilserlass mit den möglichen Folgen eines für unwahrscheinlich erachteten negativen EuGH-Urteils gegeneinander abzuwägen waren.

Diese Abwägung führte zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine Fortführung der Vergabeverfahren – ermessensfehlerfrei – zu dem Ergebnis, dass der Abschluss der Vergabeverfahren zur Einführung der Infrastrukturabgabe trotz des verbleibenden Risikos eines negativen EuGH-Urteils geboten war, um ansonsten mit Sicherheit eintretende Verluste von bereits in der Finanzplanung vorgesehenen Einnahmen zu vermeiden.

3. Frage:

Aus welchen Gründen wurde die mögliche Schadenshöhe als „hoch“ eingestuft? Wie wurden die Einstufungen des Risikos und der Schadenshöhe konkret hergeleitet?

Antwort:

Die Schadenshöhe für die gesamte Risikoposition 3.7 wurde als „hoch“ eingestuft, da sich im Fall des Eintretens der entsprechenden Risiken vergleichsweise hohe Kosten ergeben.

Dazu gehören beispielsweise:

- Kosten durch eine verzögerte Einführung der Infrastrukturabgabe

Planungs- und Umsetzungskosten durch die potentielle Anpassung des Erhebungssystems, Mautausfälle durch eine verzögerte Einführung der Infrastrukturabgabe, Kosten eines Projektstillstands oder

- Kosten durch potentielle Abwicklung der Infrastrukturabgabe

Auflösung geschlossener Mietverträge, Remanenzkosten, Entschädigungszahlungen, Mautausfälle

Hinsichtlich des zweiten Fragenteils wird auf die Antwort zu Frage 5) verwiesen.

4. Frage:

Auf welchen Erkenntnissen, auf Grundlage welcher Fakten und im Hinblick auf welche Berücksichtigung der juristischen/rechtlichen Debatten zu einer möglichen mangelnden Europarechtskonformität der Infrastrukturabgabe beruhten die Einstufungen in den Risikoworkshops?

Antwort:

Vgl. die Antwort zu Frage 1.

5. Frage:

Mit welchen konkreten Schritten und basierend auf welchen Annahmen wurde die Eintrittswahrscheinlichkeit eines negativen EuGH-Urteils von bis zu 15 Prozentpunkten hergeleitet?

Antwort:

Zu den in den Risikoworkshops behandelten Risiken und die dortige Einordnung des Risikos eines EuGH Urteils verweisen wir auf die Antwort zur Frage 1.

In den Risikoworkshops erfolgte die Bewertung von Risiken durch die folgenden Schritte:

- a. Identifizierung von Risiken
- b. Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken
- c. Einschätzung der Schadenshöhe bei Eintritt von Risiken
- d. Einschätzung der Risikoverteilung zwischen Vertragspartnern

Die Vorgehensweise entspricht der einschlägigen Arbeitsanleitung und den einschlägigen Leitfäden (vgl. BMF, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, RdSchr. des BMF vom 12. Januar 2011, zuletzt geändert durch Rundschreiben vom 06.05.2019 (GMBI 2019 Nr. 19, S. 372); Länderoffene Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (im Auftrag der Finanzministerkonferenz)/ Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“, Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Stand September 2006).

Die Bewertung identifizierter Risiken wurde in mehreren Risikoworkshops gemeinsam von einer Gruppe von Experten vorgenommen. Zu dieser Gruppe gehörten projektbeteiligte Mitarbeiter des BMVI, des Kraftfahrt-Bundesamtes (im Fall der Erhebung), des Bundesamtes für Güterverkehr (im Fall der Kontrolle), Berater des BMVI zur Unterstützung der Gesamtprojektsteuerung sowie die rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Berater.

Die Bewertung erfolgte auf Basis der zum jeweiligen Entscheidungszeitpunkt verfügbaren Informationen (z.B. erfolgte Abstimmung mit der Europäischen Kommission, der Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens sowie dem Verlauf des Verfahrens).

Darüber hinaus wurde das Risiko auch kontinuierlich durch das Projektmanagement gemonitort und in den Projektstatusberichten dokumentiert sowie in den monatlichen Sitzungen der Gesamtprojektleitungsgruppe besprochen, vgl. Antwort zur Frage 3.