



Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz

24. April 2006

Die traditionelle Steuerfinanzierung der Autobahnen in Deutschland stößt an ihre Grenzen. Die Straßeninfrastruktur wird schon seit Jahren auf Verschleiß gefahren. Die Höhe der Investitionen ins Straßennetz entspricht nicht den steigenden Verkehrsströmen. Ohne privates Engagement und eine stärkere zweckgebundene Nutzerfinanzierung, die mittelfristig auch Pkw umfassen sollte, droht die Straßeninfrastruktur noch mehr als bislang zu einem limitierenden Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zu werden.

Im Folgenden werden drei Organisationsformen bzw. Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz diskutiert: ein öffentliches Unternehmen (formelle Privatisierung), die Vergabe von Konzessionen (funktionale Privatisierung) und der Verkauf an private Dritte (materielle Privatisierung).

Die formelle Privatisierung dient offenbar als starke Projektionsfläche vieler Wünsche, auf der sich fast ausschließlich Vorteile und nur wenig Nachteile finden. Diese hohen Erwartungen werden sich wohl nicht erfüllen lassen. Hauptgefahr ist, dass das öffentliche Unternehmen zu viele Aufgaben und Mitarbeiter in seinen Einflussbereich übernehmen müsste, sodass etwaige kurzfristige Finanzierungsvorteile durch künftige Effizienz Nachteile aufgezehrt würden. Die Lösung setzt auch nicht per se Anreize, im Sinne der Lebenszyklusphilosophie für eine bessere Abstimmung von Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt zu sorgen.

Die materielle Privatisierung hat für Haushaltspolitiker den Charme, Privatisierungserlöse abzuwerfen. Allerdings fallen diese bei weitem nicht so hoch aus, wie es der Substanzwert der Autobahnen (ca. EUR 105 Mrd.) vermuten lässt. Ein wesentlicher Vorteil ist darin zu sehen, dass die materielle Privatisierung einen dauerhaften Effizienzdruck auf die Autobahnbewirtschaftung ausübt. Letztlich ist sie mit erheblichen Risiken verbunden, weil ein privates Monopol entsteht, was aus wettbewerbspolitischer Sicht bedenklich ist.

Mit der Konzessionierung bzw. funktionalen Privatisierung kann der eingeschlagene Weg in Deutschland evolutiv fortgesetzt werden. Aufgabe einer aus der VIFG weiterentwickelten Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG) wäre es, geeignete Teilnetze des deutschen Autobahnnetzes zu bilden und deren Bewirtschaftung an Private in Form von zeitlich befristeten Konzessionen auszuschreiben. Effiziente Teilnetzbildung ermöglicht Wettbewerb der Betreiber um Verkehrsteilnehmer. Die Konzessionierungsstrategie erzwingt ein präzises, projektorientiertes Vorgehen, bei dem wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt und Folgekosten beachtet werden. In punkto Transparenz ist die Variante den Alternativen bei weitem überlegen.

* Gastautoren vertreten ihre eigene Meinung, die nicht notwendigerweise die von Deutsche Bank Research ist.

www.
dbresearch.de

Autoren

Eric Heymann
+49 69 910-31730
eric.heyman@db.com

Hans Wilhelm Alfen,
Alfen Consult*
+49 3643 77129-0
wilhelm.alfen@alfen-consult.de

Henning Tegner, PSPC*
+49 30 315199-0
ht@psp-consult.de

Editor

Hans-Joachim Frank

Publikationsassistentz

Martina Ebling

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Inhaltsverzeichnis

1. Finanzierung der Straßeninfrastruktur aus volkswirtschaftlicher Sicht	3
2. Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz im Vergleich.....	7
3. Empfehlungen für die Verkehrspolitik	14
4. Schlussbetrachtung	17

Die Autoren dieser Studie:

Eric Heymann, DB Research, Frankfurt

Tel. +49 69 910-31730, (eric.heyman@db.com)

1. Finanzierung der Straßeninfrastruktur aus volkswirtschaftlicher Sicht

Prof. Dr.-Ing. Hans Wilhelm Alfen, Alfen Consult GmbH, Weimar

Tel. +49 3643 77129-0, (wilhelm.alfen@alfen-consult.de)

2. Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz im Vergleich
3. Empfehlungen für die Verkehrspolitik
4. Schlussbetrachtung

Dr. Henning Tegner, Private Sector Participation Consult GmbH, Berlin

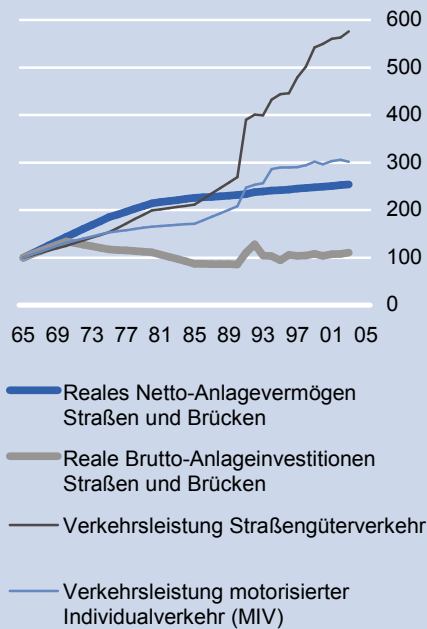
Tel. +49 30 315199-0, (ht@psp-consult.de)

2. Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz im Vergleich
3. Empfehlungen für die Verkehrspolitik

1. Finanzierung der Straßeninfrastruktur aus volkswirtschaftlicher Sicht

Angebot und Nachfrage im Straßenverkehr

1965=100



Quellen: DIW Verkehr in Zahlen, DB Research

1

Politische Entscheidungen sollten sich an Zielen orientieren, die aus den Wünschen der Bürger abgeleitet sind. Diese Maxime gilt auch für die Verkehrspolitik. Mobilität ist ein tief empfundenes Bedürfnis einer freiheitlichen Gesellschaft. Sie ist Voraussetzung für den Handel mit Gütern und Basis für vergrößerte Wahlmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte. Mobilität zu ermöglichen und zu fördern, steht daher in der Zielhierarchie der Verkehrspolitik an vorderster Stelle. Das Bereitstellen und Aufrechterhalten einer effizienten Infrastruktur ist eines der wichtigsten verkehrspolitischen Ziele überhaupt. Sie muss die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und Unternehmen befriedigen und das Wachstum einer Volkswirtschaft fördern.

Lücke zwischen Angebot und Nachfrage im Straßenverkehr

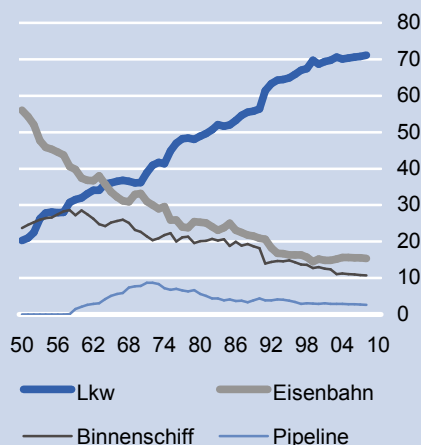
Das Urteil darüber, ob durch traditionelle verkehrspolitische Maßnahmen ausreichend viele und ausreichend gute Straßen bereitgestellt wurden, ist rundum negativ. Die Straßenverkehrsinfrastruktur in Deutschland wird auf Verschleiß gefahren. Die Lücke zwischen Nachfrage und Angebot im Straßenverkehr wird zunehmend größer.

- So expandierte die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr gemessen in Tonnenkilometern von 1990 bis 2003 um 114%; gegenüber 1970 hat sich das Volumen annähernd verfünffacht. Im Personenverkehr war der Zuwachs von 1990 bis 2003 mit knapp 20% weniger dynamisch, aber dennoch signifikant. In der gleichen Zeit ist aber das reale Netto-Anlagevermögen im Bereich Straßen und Brücken lediglich um 10% gestiegen (+77% gegenüber 1970).
- Die realen Bruttoanlageinvestitionen in Straßen und Brücken haben sich im Verlauf der 1990er Jahre und bis zuletzt nicht nennenswert verändert. Sie liegen jedoch um 17% unter dem Niveau von 1970. Die Schere zwischen Investitionstätigkeit und Verkehrsleistung hat sich seit der Wiedervereinigung stark geöffnet.
- Der Modernitätsgrad der Straßeninfrastruktur (gemessen am prozentualen Anteil des Netto-Anlagevermögens am Brutto-Anlagevermögen) ist seit Beginn der 70er Jahre stetig gesunken und liegt derzeit bei 68% – d.h. 14%-Punkte niedriger als 1970.
- Bei der Altersstruktur des Brutto-Anlagevermögens in der Straßeninfrastruktur dominieren die Investitionsjahrgänge bis 1973. Nur ein knappes Viertel der Investitionen entfiel auf die Jahre 1994 bis 2003, und das auch nur wegen der fortgesetzten Großanstrengung in den neuen Bundesländern.

Die Gründe für diese Entwicklung liegen einerseits in dem steigenden Einsatz des Lkw im Güterverkehr sowie im stark ausgeprägten Wunsch nach individueller Mobilität in der Bevölkerung; dieser kann noch immer durch den Pkw am besten erfüllt werden. Andererseits sind die chronisch knappen Kassen der öffentlichen Hand für das Auseinanderklaffen der Verkehrsleistung auf den Straßen und der Bereitstellung einer adäquaten Infrastruktur verantwortlich. Zudem musste in der Vergangenheit oftmals der Verkehrshaushalt bei Ausgabenkürzungen erhalten. Eine dauerhafte Entspannung der Haushaltssituation ist kurz- bis mittelfristig unwahrscheinlich.

Modal Split im Güterverkehr

Anteile an Verkehrsleistung in %

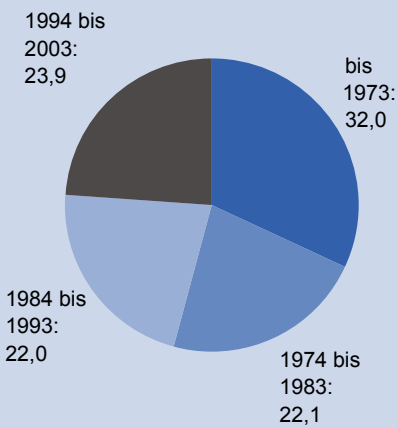


Quelle: BGL

2

Altersstruktur des Bruttoanlagevermögens 2003*

Straßen und Brücken



* Anteile der Investitionsjahrgänge in %

Quelle: DIW, Verkehr in Zahlen **3**

Die Folgen der beschriebenen Entwicklung sind nicht mehr zu übersehen. Staus an wichtigen Verkehrsknotenpunkten und in den Spitzenlastzeiten rund um Ballungszentren sind an der Tagesordnung; die Staukosten in Deutschland erreichen nach Schätzungen von BMW rd. EUR 100 Mrd. p.a. Etwa 20% des Gesamtnetzes der deutschen Autobahnen gelten als nicht mehr voll gebrauchsfähig. Die düstere Prognose, dass sich die Straßeninfrastruktur zu einem Engpassfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes entwickelt, wird Realität. Denn es spricht wenig dafür, dass in den nächsten Jahren eine Trendumkehr stattfindet. Alle Verkehrsprognosen sagen eine stetige Zunahme gerade des Güterverkehrs voraus. Gründe hierfür sind der zunehmende Handelsverkehr u.a. als Folge der EU-Osterweiterung und der internationalen Arbeitsteilung sowie der expandierende kleinteilige Verkehr durch Internetkäufe. Der Siegeszug des Lkw in Europa wird sich fortsetzen. Die Straße trägt mit weitem Abstand die Hauptlast des zusätzlichen Verkehrs der nächsten Jahre. Ein steigender Marktanteil der Eisenbahn findet sich dagegen nur in einigen Prognosen. Sie wurden in der Vergangenheit immer recht schnell von der Realität korrigiert und zeugen mehr von ideologischen Scheuklappen oder politischen Wunschvorstellungen als von Nüchternheit der Prognostiker.

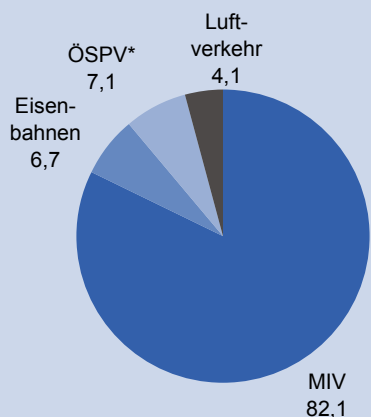
Nutzerfinanzierung und privates Engagement angezeigt

Wer angesichts dieser Perspektiven behauptet, das Bereitstellen und Aufrechterhalten einer effizienten Infrastruktur sei langfristig ohne privates Kapital und Straßenbenutzungsgebühren zu erreichen, verschließt die Augen vor der Realität. Probleme mit der Steuerfinanzierung sind notorisch: umfangreicher Tanktourismus wirkt in Deutschland schon heute negativ auf das Aufkommen aus der Mineralölsteuer, und zwar nicht nur – wie vielfach behauptet wird – im Güterverkehr, sondern auch schon im Personenverkehr.

Eine stärkere Nutzerfinanzierung ist im Straßenverkehr aus unserer Sicht ohne wirkliche Alternative. Zu den Vorteilen der Nutzerfinanzierung zählen stetigere Einnahmenströme sowie eine geringere Abhängigkeit von der aktuellen Haushaltslage. Ferner sind Straßenbenutzungsgebühren Grundvoraussetzung für das Mobilisieren von privatem Kapital, soweit nicht Schattenmaut- oder Verfügbarkeitsmodelle installiert werden. Ohne die Einbindung von privatem Kapital, in welcher organisatorischen Form auch immer, wird eine nachhaltige Entwicklung der Straßeninfrastruktur nur äußerst schwer bereitzustellen sein. Durch Straßenbenutzungsgebühren können Aufgaben der Finanzierung, des Baus und des Betriebs der Straßeninfrastruktur in Deutschland auf private Unternehmen übertragen werden; dabei gilt es Wettbewerb zu sichern und einen geeigneten Regulierungsrahmen zu entwickeln. Die Voraussetzungen für eine Privatisierung der genannten Aufgaben sind in Deutschland aufgrund des hohen und steigenden Verkehrsaufkommens und des dichten Autobahnnetzes mit nur wenigen neu zu bauenden Abschnitten ideal. Sie ermöglichen eine vergleichsweise große Prognosesicherheit über künftige Verkehrs- und damit Einnahmenströme und beschränken das notwendige Investitionsvolumen im Vergleich zu einem vollständigen Autobahnneubau.

Modal Split im Personenverkehr

Anteile an Verkehrsleistung in %, 2003



* Öffentlicher Straßenpersonenverkehr

Quelle: DIW, Verkehr in Zahlen **4**

Maut auch für Pkw erforderlich

Mit der elektronischen Lkw-Maut wurde der Weg hin zu einer stärkeren Nutzerfinanzierung der Straßeninfrastruktur in Deutschland bereitet. Sie ist – trotz aller Startschwierigkeiten und konzeptionellen

Probleme z.B. bei der Mittelverwendung – ein Schritt in die richtige Richtung. Dabei kann es aber nicht bleiben. Straßenbenutzungsgebühren für Autobahnen (und im Bedarfsfall für mögliche Ausweichstraßen), die den Verkehrsfluss nicht behindern dürfen und elektronisch zu erheben sind, sollten in Deutschland auf mittlere Frist auch auf leichte Lkw und Pkw erweitert werden. Eine pauschale Pkw-Vignette einzuführen setzt falsche Akzente und stört die Glaubwürdigkeit einer Strategie der Besserung der Infrastruktur.

Eine wichtige Aufgabe der Politik besteht darin, die Vorteile einer Maut als marktwirtschaftliches Instrument dem Autofahrer vor Augen zu führen. Sie ist Gegenleistung für eine Autobahn mit spürbar weniger Staus (z.B. durch zusätzliche Fahrspuren), für die schnelle Beseitigung von Engpässen (Baustellen), für die Einbindung ausländischer Verkehrsteilnehmer in die Finanzierung des inländischen Straßennetzes sowie für die Verbesserung der Service- und Sicherheitsstandards (Telematik, Info-Dienste z.B. über Tank- und Rastanlagen, Notrufstationen). Mehr Mut ist gefordert, diese Vorzüge einer Mautlösung offensiv zu vermarkten.

Zweckbindung der Maut und Kompensation unerlässlich

Zwei Grundvoraussetzungen für die Akzeptanz einer Pkw-Maut bestehen unseres Erachtens:

- Erstens eine Zweckbindung der Pkw-Maut ausschließlich für die Finanzierung der Straßeninfrastruktur.
- Zweitens eine Kompensation für die Pkw-Maut bei verkehrsunabhängigen Steuern (Kfz-Steuer, Mineralölsteuer). Auch ordnungspolitisch ist es angezeigt, dass Verkehrsteilnehmer, die die Infrastruktur stärker nutzen, mehr für deren Erhalt zahlen sollten.

Das populäre Argument gegen eine Pkw-Maut, die Autobahnen seien bereits aus Steuergeldern bezahlt worden, zieht nicht. Schließlich machen Erhaltungsinvestitionen den größeren Teil im Lebenszyklus einer Autobahn aus; und diese liegen in der Zukunft.

Erfahrungen aus dem Ausland nutzen

Vielzahl von Mautmodellen und starkes Privatengagement in Europa

Im europäischen Ausland sind Straßenbenutzungsgebühren seit langer Zeit gängige Praxis. Auch privates Engagement beim Betrieb der Autobahnen hat hier schon Tradition. In vielen Fällen wurden Gesellschaften gegründet, um das Autobahnnetz in den betreffenden Ländern neu zu bauen. Wenngleich die Entwicklungsgeschichte des privaten Betriebs von Autobahnen in Europa nicht gradlinig verlief und auch Rückschläge (z.B. zwischenzeitliche Rückverstaatlichung) zu verkraften waren, kann Deutschland von den unter dem Strich positiven Erfahrungen aus dem Ausland profitieren.

Frankreich: weitgehender Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Betrieb des Autobahnnetzes

Der französische Staat hat Ende 2005 seine letzten Anteile an drei Autobahnbetriebsgesellschaften, die unterschiedliche Abschnitte des Autobahnnetzes betreiben, an private Investoren verkauft. Dabei konnte die französische Regierung knapp EUR 15 Mrd. Erlösen. Zuvor wurden bereits 2002 und 2004 Teilprivatisierungsschritte vorgenommen. Trotz des Verkaufs handelt es sich hierbei nicht um eine materielle Privatisierung des Autobahnnetzes, denn der Staat behält das Eigentum an den Verkehrswegen. Lediglich das Recht zum Betrieb der Autobahnnetze (und zur Erzielung von Mauteinnahmen) bis maximal 2032 ist mit dem Verkauf an die Betriebsgesellschaften übergegangen. Gleichwohl handelt es sich bei dem Verkauf der Unternehmensanteile um einen sehr weitgehenden – und für das traditionell eher für großen Staatseinfluss bekannte Frankreich bemerkenswerten – Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Betrieb des Autobahnnetzes.

Autobahnbewirtschaftung in Italien,...

Auch in Italien wird das Konzept der Finanzierung der Autobahnen über Nutzergebühren für alle Teilnehmer verfolgt. Wichtigster Marktteilnehmer ist die private Autostrade SpA, die nach eigenen Angaben der größte Konzessionär für den Bau und Betrieb von Mautstraßen in Europa ist und rd. 3.400 km Autobahnen in Italien betreibt. Autostrade SpA wurde 1999 vollständig privatisiert. Neben der Autostrade SpA und ihren Tochtergesellschaften werden weitere Teile des italienischen Autobahnnetzes von anderen Konzessionären betrieben, die zum Teil im Besitz der öffentlichen Hand sind. Die wichtigsten Verbindungen des Landes mit dem gleichzeitig höchsten Verkehrsaufkommen betreibt jedoch die Autostrade SpA. Die Festlegung von neuen Strecken und die Vergabe der Konzessionen wird weiterhin von einer staatlichen Behörde vorgenommen.

... Portugal und Spanien,...

In Portugal ist der Marktanteil des wichtigsten Konzessionsnehmers Brisa noch höher als in Italien. Das private Unternehmen, das zu den größten in Portugal zählt, wurde 1972 gegründet und betreibt auf Konzessionsbasis ein Netzwerk von 11 Autobahnen mit einer Gesamtlänge von mehr als 1.000 km. Brisa wurde zwischen 1997 und 2001 in vier Schritten privatisiert. Ein direkter Staatsanteil existiert heute nicht mehr. In Spanien wurde der exorbitante Ausbau des Fernstraßennetzes durch Mauteinnahmen wie auch durch Zuschüsse der EU ermöglicht. Auch hier gibt es private und teil-private Unternehmen, die für Teilnetze der Autobahn zuständig sind.

... der Schweiz...

Während in Frankreich, Italien, Portugal und Spanien u.a. private Unternehmen auf Konzessionsbasis eine wichtige Rolle beim Betrieb der Autobahnen spielen, erhebt in der Schweiz der Staat die Straßenbenutzungsgebühren. Hier hat die Nutzerfinanzierung der Straßeninfrastruktur schon lange Tradition (Maut für Lkw auf allen Straßen, Vignette für Pkw auf Autobahnen). Dies ist sicherlich auch durch die Mittellage in Europa mit topographisch schwierigen Bedingungen und durch die große Bedeutung des Transitverkehrs bedingt.

... und Österreich

In Österreich, das sich aus geographischer und topographischer Sicht in einer ähnlichen Situation wie die Schweiz befindet, erhebt die ASFiNAG (Autobahn- und Schnellstraßenfinanzierungs-AG), eine staatliche Gesellschaft in privater Rechtsform, im Auftrag der österreichischen Regierung eine Maut von allen Verkehrsteilnehmern (entfernungsabhängige Maut für Lkw, zeitabhängige Vignette für Pkw sowie Maut für alle Verkehrsteilnehmer auf bestimmten Sonderstrecken wie der Brenner-Autobahn). Ein Vorteil für Österreich resultiert daraus, dass die Verschuldung der ASFiNAG nicht relevant für das Maastricht-Schulden-Kriterium ist. Die ASFiNAG nimmt zunehmend auch die Aufgabe wahr, Teile des Fernstraßennetzes zum Betrieb oder als lebenszyklusübergreifende Konzession an Dritte auszuschreiben.

Deutschland in Europa Exot bei Straßenbaufinanzierung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sowohl Straßenbenutzungsgebühren (auch für Pkw) und privates Engagement beim Betrieb von Autobahnen in Europa lange Tradition haben. Zudem existiert eine ganze Reihe von City-Maut-Modellen (z.B. in London, Oslo, Stockholm). Im Hinblick auf die Art der Finanzierung und den Betrieb von Straßen ist Deutschland – trotz Lkw-Maut – eine große Ausnahme in Europa. Dies überrascht umso mehr, als Deutschland in der Mitte des Kontinents mit neun direkten Nachbarländern und

als Transitland Nr. 1 bislang ausländische Verkehrsteilnehmer nicht unmittelbar zur Finanzierung des Straßennetzes heranzieht.

Im Folgenden sollen drei mögliche Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz vorgestellt und beurteilt werden. Die Untersuchungen beruhen auf dem Gutachten „Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes – formell, funktional oder materiell?“, das von der Alfen Consult GmbH in Weimar und der PSPC GmbH in Berlin im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie erstellt wurde.

2. Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz im Vergleich

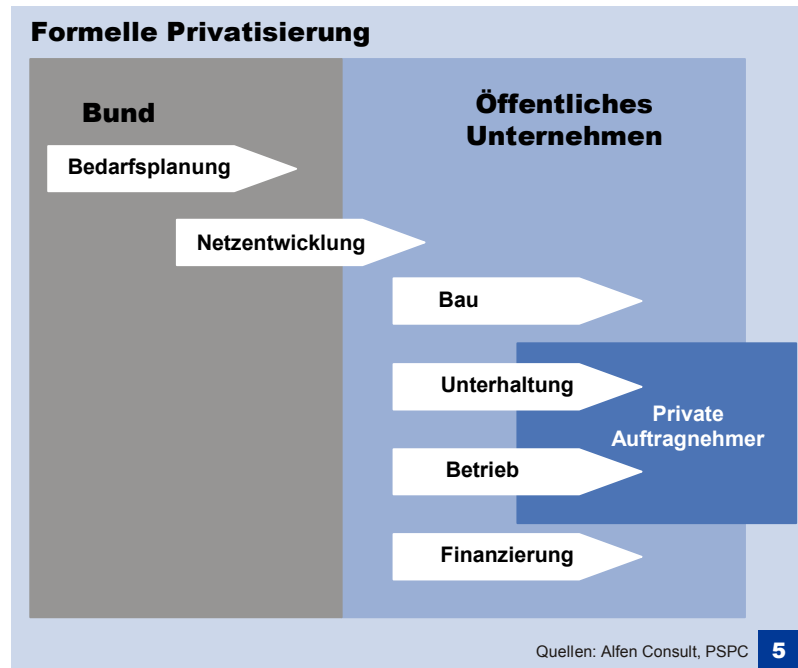
Drei Privatisierungsoptionen: formell, funktional, materiell

Im Mittelpunkt aktueller verkehrspolitischer Überlegungen zur künftigen Organisation der Bundesautobahnen stehen drei verschiedene Optionen:

- ein öffentliches Unternehmen als Autobahnfinanzierungs- bzw. -betreiberunternehmen (formelle Privatisierung),
- die Vergabe von (Strecken- und/oder Teilnetz-) Konzessionen (funktionale Privatisierung),
- die materielle (Gesamt- oder Teil-) Netzprivatisierung (materielle Privatisierung).

ASFiNAG als Beispiel für formelle Privatisierung

Einem öffentlichen Unternehmen wird die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben übertragen (**formelle Privatisierung**), welches zumeist eigens für diesen Zweck gebildet wird und sich zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand befindet. Als häufig diskutiertes Beispiel hierfür steht die österreichische ASFiNAG, welche 1982 gegründet wurde. Sie ist seit 1999 neben der Finanzierung für Planung, Neu- und Ausbau, Erhalt und den Betrieb des gesamten österreichischen Autobahn- und Schnellstraßennetzes zuständig. Für einen Zeitraum von 50 Jahren hat sie das Recht zur Erhebung von Nutzungsgebühren (derzeit PKW-Vignette in Höhe von EUR 70 pro Jahr, LKW-Maut für Fahrzeuge über 3,5 Tonnen Gewicht). Die Gesellschaft darf ihre Verschuldung ausweiten, solange die prognostizierten Einnahmen auf dem Netz der ASFiNAG höher sind als die künftigen Ausgaben. Die Verschuldung der ASFiNAG wird bei der Berechnung des Maastricht-Defizitkriteriums nicht angerechnet. Die Rückzahlung der Anleihen ist durch eine Staatsgarantie der Republik Österreich abgesichert, was der ASFiNAG günstige Finanzierungsbedingungen eröffnet. Die Gesellschaft nimmt die operativen Aufgaben überwiegend selbst wahr. Hierzu wird sie ihren Mitarbeiterstamm ausbauen.



Umfassende Sanierung der Autobahnverwaltung muss formeller Privatisierung vorausgehen

Erste Bewertung der formellen Privatisierung: Die Einführung einer flächendeckenden Maut- bzw. Vignettenpflicht für Pkw und Nutzfahrzeuge ist unverzichtbare Finanzierungsbasis für eine formelle Privatisierung des BAB-Netzes. Sollen die Ineffizienzen der bestehenden BAB-Bewirtschaftung nicht in das neue öffentliche Unternehmen eingebracht werden, so muss der formellen Privatisierung eine umfassende Sanierung der beteiligten Verwaltungen vorausgehen, wie dies in Österreich 1992 und 2002 geschehen ist. Sofern ein solches öffentliches Unternehmen Aufgaben der Vorfinanzierung wahrnimmt und hierzu kreditfähig sein soll, erfordert dies eine Absicherung der Darlehensrückzahlung durch eine explizite Staatsgarantie, um günstige Finanzierungskosten zu ermöglichen. Eine solche Staatsgarantie muss in Deutschland erhebliche haushaltsrechtliche Hürden überwinden. Eine Kreditfähigkeit der Bundesautobahngesellschaft würde zudem besondere Vorkehrungen erfordern, um diese Option „Maastricht-konform“ auszugestalten. Ob dies gelingt, ist unsicher.

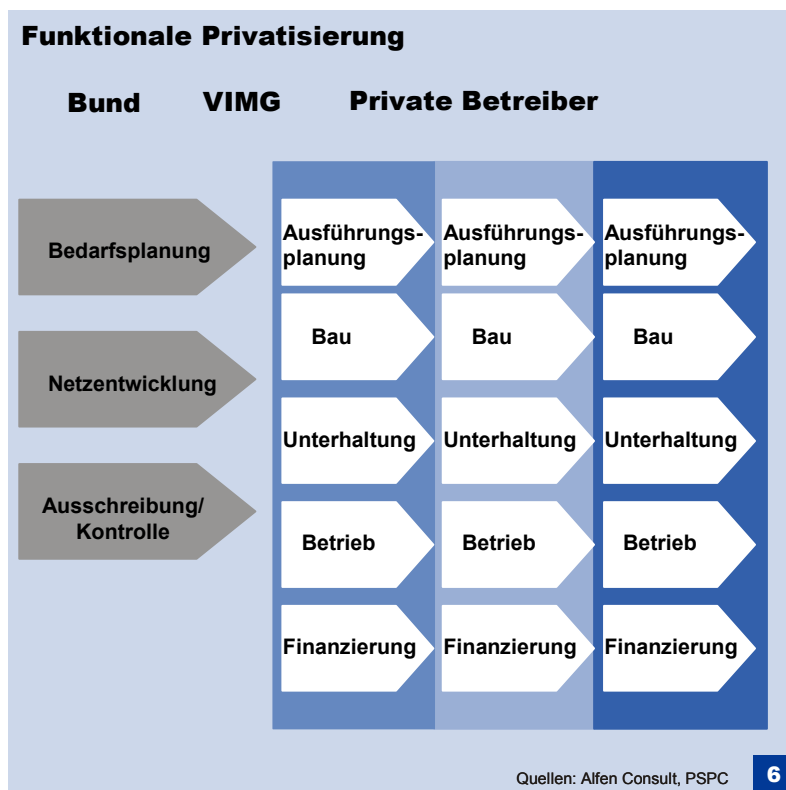
Erste Erfahrungen mit Konzessionsmodellen in Deutschland

Die Handlungsalternative „**Konzessionierung**“ (funktionale Privatisierung) basiert auf einer Vergabe von Konzessionen für Strecken bzw. Teilnetze. Dabei werden idealerweise die Wertschöpfungsstufen Planung, Bau, Finanzierung, Erhaltung und Betrieb zeitlich befristet an einen Privaten übertragen. Hoheitliche Aufgaben verbleiben bei der öffentlichen Hand. Die Vergabe der Konzessionen erfolgt im Wettbewerb. Erste Erfahrungen werden in Deutschland mit den A-Modellen (Ausbau von vier auf sechs bzw. von sechs auf acht Fahrstreifen; Refinanzierung durch Lkw-Maut und Anschubfinanzierung) und F-Modellen (Neubau von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen; Refinanzierung durch Maut für Pkw und Lkw) gesammelt. Die Netzkonzessionierung sowie die Schritte dorthin sind im Wesentlichen bereits in der Studie „PPP-Lösungen für Deutschlands

Konzession zeitlich begrenzt und ohne Eigentumsübertragung

Autobahnen“ dargelegt und analysiert worden.¹ Die Studie regt an, über die bestehenden bzw. geplanten A- und F-Projekte hinaus größere Teilnetze zu bilden und als Konzessionen auszuschreiben. Der Konzessionär würde – auf eine bestimmte Zeit befristet – Neu- und Ausbau-, Unterhaltungs- und Betriebsaufgaben wahrnehmen, wobei sich seine Refinanzierung aus Mauteinnahmen und ggf. einer Anschubfinanzierung speist.² Im Unterschied zur (im Folgenden beschriebenen materiellen) Netzprivatisierung ist eine Konzession zeitlich begrenzt und nicht mit einem Eigentumsübergang im rechtlichen Sinne verbunden. Dafür ist insbesondere eine sachgerechte und anreizkonforme Aufgabenteilung notwendig, die in vertraglichen Regelungen und Vergütungsmechanismen ihren Niederschlag finden muss. Die Netzkonzessionierung bzw. funktionale Privatisierung lässt sich am besten in einem **3-Ebenen-Modell** erreichen, das zwischen Regieebene, Bestellebene und Ausführungsebene unterscheidet.³

Trennung zwischen hoheitlichen und operativen Aufgaben



Trennung zwischen Regie-, Bestell- und Ausführungsebene

Auf der staatlichen **Regieebene** werden Art und Umfang der gewünschten Investitionen festgelegt, wie dies heute beispielsweise im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung geschieht. Zudem werden hier die „Spielregeln“ bestimmt und hoheitliche Genehmigungs- bzw. Überwachungsaufgaben wahrgenommen. Die **Bestellebene** wird in der Regel von staatlichen Gesellschaften mit professionellem Management wahrgenommen. Hier werden die staatlichen Bestellziele in konkrete Ausschreibungen überführt. Diese Aufgabe könnte

¹ Vgl. Alfen/Mayrzedt/Tegner (2004). PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen – Empfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung.
² Ist das jeweilige Teilnetz wirtschaftlich besonders attraktiv, so kann die Anschubfinanzierung auch negativ sein, d.h. der Konzessionär wäre bereit, eine Konzessionsgebühr an den Staat zu zahlen.
³ Vgl. Alfen/Mayrzedt/Tegner (2004). PPP-Lösungen für Deutschlands Autobahnen. S. 61 ff.

Ausschreibung des Betriebes von Autobahnteilnetzen

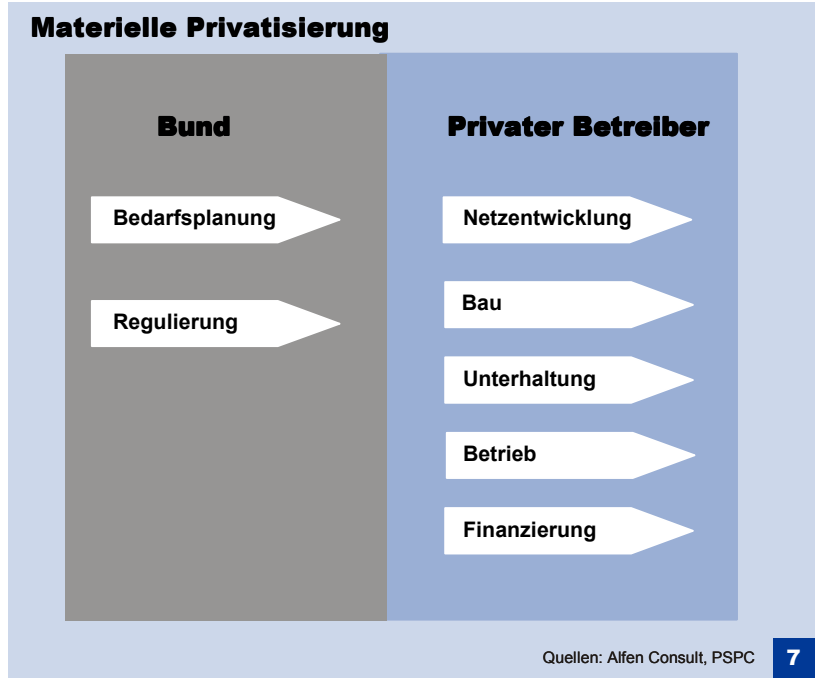
der derzeitigen Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) ggf. gemeinsam mit der DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) zukommen, sofern deren Kompetenzbereiche insgesamt erweitert werden und im Ergebnis eine Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG) entsteht.

Die **Ausführung**, z.B. in Form von Konzessionen, wird in der Regel privaten Unternehmen überlassen, deren Auswahl im Wettbewerb über Ausschreibungen erfolgt.

Erste Bewertung der funktionalen Privatisierung: Die VIFG – oder eine alternative Organisation – muss mit der Aufgabe beauftragt werden, Teilnetze zu bilden und zu vergeben. Die Bildung der Teilnetze sollte betriebliche und wettbewerbliche Kriterien berücksichtigen. Der Regulierungsbedarf ist u.a. aufgrund der Schaffung temporärer Monopole vergleichsweise hoch. Die Einführung einer Pkw-Maut ist erforderlich, was jedoch schrittweise erfolgen kann. Bestehende umsatzsteuerrechtliche Probleme bedürfen der Klärung. Werden ausschließlich unattraktive oder zu kleine Projekte als Konzessionen ausgeschrieben, bleiben die Effizienzpotenziale der Option begrenzt. Auch bei der Bildung größerer Teilnetze kann durch geeignete Regulierung oder Auflagen gewährleistet werden, dass kleinere und mittelständische Unternehmen in die Projekte eingebunden werden. Durch den schrittweisen Ausbau einer Teilnetzkonzessionierung wird die Entwicklung einer international wettbewerbsfähigen und schlagkräftigen Straßenbewirtschaftungsindustrie gefördert. Für die Forschung und Entwicklung zur Generierung von innovativen technischen und wirtschaftlichen Lösungen kann sich – ähnlich wie in anderen Wirtschaftszweigen – auch im Bereich Straße in wesentlich stärkerem Maße private Initiative entfalten. Beim Übergang zur Vergabe von großräumigen Konzessionen werden rechtliche Anpassungen erforderlich sein, um die bestehenden staatlichen Auftragsverwaltungen von wesentlichen Teilen ihrer Aufgaben zu entheben.

Materielle Privatisierung geht mit Eigentumsübertragung am Netz einher

Bei der Handlungsalternative „**Netzprivatisierung**“ (materielle Privatisierung) wird das Autobahnnetz – entweder als ganzes oder in Form von Teilnetzen – an institutionelle Investoren veräußert sowie ggf. in Streubesitz überführt. Die Veräußerung geschieht in kapitalmarktfähigen Tranchen. Kennzeichnendes Element ist der vollständige Eigentumsübergang der Strecken und Bauwerke sowie der zugehörigen Flächen. Ein wichtiger Reiz der Handlungsoption könnte darin liegen, dass man aus der Veräußerung der Autobahnen hohe Verkaufserlöse erwarten mag. Unseren Berechnungen zufolge errechnet sich für das Jahr 2006 für die Bundesautobahnen ein Brutto-Anlagevermögen von EUR 171,46 Mrd. Unter Berücksichtigung des Modernitätsgrades des Netzes kommen wir für 2006 immerhin auf ein **Nettoanlagevermögen in Höhe von EUR 104,6 Mrd.**



Potenzielle Mautsätze für Deutschland

	Mautsatz - Netto (EUR/km)
pro Fahrzeug	0,0531
pro PKW	0,0166
pro LKW	0,1983

8

Große Bandbreite für potenziellen Verkaufserlös

Nach den Vorgaben der EU-Wegekosten-Richtlinie kann aus diesen Vermögenswerten die nach EU-Recht maximal zulässige Maut abgeleitet werden. Dabei errechnet sich für den Pkw ein Mautsatz in Höhe von durchschnittlich 1,7 Cent pro Kilometer; das sind 1,9 Cent pro Kilometer inkl. MwSt. (Annahme: Kostenverursachungsfaktor Pkw:Lkw = 1:4). Der Mautsatz für LKW in Höhe von knapp 20 Cent (netto) pro Kilometer läge über dem heutigen Mautsatz.

Auf Basis von Standardkosten und der EU-Recht konformen Mautsätze kann der mögliche „Verkaufserlös“ abgeschätzt werden, der sich aus einer materiellen Privatisierung des BAB-Netzes erzielen ließe. Hinsichtlich der möglichen Mauteinnahmen haben wir drei Szenarien untersucht: Im Sinne eines **Minimalszenarios** wird die nach Wegekostenrichtlinie berechnete Pkw-Maut von 1,9 Cent pro Kilometer (brutto) angesetzt. Die LKW-Maut entspricht dem heutigen Niveau. Im ebenfalls realistischen **Basiszenario** werden 1,9 Cent pro Kilometer inklusive MwSt. für Pkw und 19,8 Cent (netto) für schwere Lkw angenommen. Darüber hinaus wird in Anlehnung an die europaweite Praxis ein **Anpassungsszenario** eingeführt, welches sich an den durchschnittlich in Europa erhobenen Mautgebühren für Pkw orientiert. Mit 4 Cent pro Kilometer (brutto) läge die Pkw-Maut in Deutschland in diesem Szenario gleichwohl unter dem europäischen Durchschnitt. Aus diesen kalkulierten Mauteinnahmen lassen sich – nach unserer theoretischen Berechnung – Verkaufserlöse je nach Szenario in einer Bandbreite von knapp EUR 28 Mrd. bis etwa EUR 87 Mrd. erzielen. Die folgende Tabelle fasst die Verkaufspreise in den einzelnen Szenarien zusammen:

Substanz- und Ertragswert im Vergleich

Gesamt- netz	Substanz- wert	Ertragswert		Anpas- sungs- szenario
		Minimal- szenario	Basis- szenario	
Kaufpreis Mrd. EUR	104,6	27,7	54,1	87,2
Maut PKW (brutto in EUR)	0,0193	0,019	0,019	0,04
Maut LKW (netto) in EUR	0,198	0,124	0,198	0,198

Quellen: Alfen Consult, PSPC 9

Umfangreiche Voraussetzungen müssen vor materieller Privatisierung erfüllt sein

Aufgrund der nicht unbegrenzten Aufnahmefähigkeit der Kapitalmärkte wären derart hohe Veräußerungserlöse allenfalls in mehreren, kapitalmarktverträglichen Tranchen zu realisieren. Eventuell müssten Bewertungsabschläge hingenommen werden.

Erste Bewertung der materiellen Privatisierung: Die Vollprivatisierung des Netzes kann nur dann realistisch sein, wenn zuvor eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist. Hierzu gehört zuerst die Einführung einer flächendeckenden Maut für Pkw und alle Lkw, die mit den Bestimmungen der EU-Wegekostenrichtlinie konform ist. Aus Sicht potenzieller Investoren muss die technische Zuverlässigkeit der Pkw-Mauterhebung gesichert sein, und der Mautverdrängungseffekt muss sich aufgrund erster Erfahrungen hinreichend zuverlässig abschätzen lassen. Daraus folgt, dass die Mauteinführung vor der Privatisierung stattfinden muss. Die Investoren werden ferner langfristige Planungssicherheit hinsichtlich der notwendigen Investitionen benötigen. Vor Börseneinführung bzw. Veräußerung werden die BAB in ein Sondervermögen zu überführen sein. Private Investoren werden eine Garantie für jegliche Einbußen verlangen, falls die Pkw-Maut aus verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen herabgesetzt werden sollte. Es muss eine eindeutige und wirksame Regulierung stattfinden. Dies umfasst institutionelle Fragen (wo soll die Behörde organisatorisch „aufgehängt“ werden) wie inhaltliche Fragen, z.B. welches Regulierungsverfahren angewendet werden soll. Sofern keine wirtschaftlich gleichwertigen Teilnetze gebildet werden sollen bzw. nicht gebildet werden können, das Mautniveau aus politischen Gründen jedoch bundeseinheitlich sein soll, sind geeignete Formen der Quersubventionierung zu etablieren. Es bedarf zur Umsetzung dieses Modells einer Verfassungsänderung. Der aktuelle Substanzwert – ca. EUR 105 Mrd. – wird als Verkaufserlös bei Weitem nicht zu erzielen sein.

Rechnerischer Substanzwert wird als Verkaufserlös nicht zu erzielen sein

Vergleichende Bewertung der drei Varianten

Anhand aktueller verkehrspolitischer Erwartungen lassen sich die drei Organisationsformen bewerten. Das Ergebnis findet sich in der folgenden Tabelle:

Organisationsformen im Vergleich			
	Formelle Privatisierung	Privatisierung	Konzessionierung
Investitionsstau auflösen	↗	↗	↑
Zusätzliche Einnahmen erschließen	↗	↗	↗
Unabhängigkeit von der Haushaltsperiode	↗	↑	↑
Zweckbindung der LKW-Maut	↑	↗	↑
Kosteneffizienz	→	↑	↑
Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung	↗	↑	↑
Transparenz	↘	↘	↗
Regulierungsbedarf	→	↘	↘

Quellen: Alfen Consult, PSC **10**

Formelle Privatisierung mit Gefahr von langfristigen Effizienznachteilen

Die **Einsetzung eines öffentlichen Unternehmens**, gelegentlich auch als ASFiNAG-Modell bezeichnet, **dient offenbar als starke Projektionsfläche vieler Wünsche**, auf der sich fast ausschließlich Vorteile und nur wenig Nachteile finden. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wird es diese hohen Erwartungen nicht erfüllen können. Hauptgefahr ist, dass das künftige öffentliche Unternehmen zu viele Aufgaben und Mitarbeiter in ihren Einflussbereich übernehmen müsste, sodass denkbare kurzfristige Finanzierungsvorteile durch künftige Effizienz Nachteile aufgezehrt würden. Die Lösung setzt auch nicht zwangsläufig Anreize, im Sinne der Lebenszyklusphilosophie für eine bessere Abstimmung von Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung zu sorgen. Vielmehr zeigt die Praxis, dass eine solche Abstimmung in sehr großen öffentlichen Unternehmen oft nicht gelingt.⁴ Allein die Größenunterschiede zwischen dem österreichischen und dem deutschen Autobahnnetz, das sechsmal größer ist, machen deutlich, dass eine Umsetzung in Deutschland erhebliche Risiken birgt und voraussichtlich bei der EU-Kommission bezüglich des Verschuldungskriteriums auf große Vorbehalte stößt. Einer Bündelung aller Aufgaben der Autobahnbewirtschaftung in der Hand eines einzigen öffentlichen Unternehmens müssen unbedingt ernsthafte Sanierungserfolge vorangehen. Doch selbst wenn diese idealtypische Reihenfolge eingehalten wird, besteht die Gefahr, dass sich die Gesellschaft einer Steuererhöhung durch den Eigentümer entzieht. Mehr Transparenz ist von diesem Modell nicht zu erwarten, dynamische Anreize zu mehr Kosteneffizienz ebenfalls nicht.

Materielle Privatisierung mit kurzfristiger Einnahmeerzielung verbunden

Die (materielle) **Netzprivatisierung hat** für den Haushaltspolitiker **den Charme, Privatisierungserlöse abzuwerfen**. Allerdings fallen diese bei weitem nicht so hoch aus, wie es der Substanzwert der

⁴ Dies gilt im Übrigen im Prinzip auch für sehr große private Unternehmen – diese unterliegen jedoch in der Regel seitens der Kapitalmärkte starken Sanktionsdrohungen, z.B. in Form von feindlichen Übernahmen.

Materielle Privatisierung aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch

Autobahnen – ca. EUR 105 Mrd. – vermuten lässt. Ein wesentlicher Vorteil der materiellen Privatisierung ist deshalb darin zu sehen, dass sie einen dauerhaften Effizienzdruck auf die Autobahnbewirtschaftung ausübt. Letztlich ist die materielle Privatisierung mit erheblichen Risiken verbunden, weil dadurch ein privates Monopol entsteht, welches sich jeglichem Vergleich entzieht. Die Gefahr besteht, dass das private Monopol die Regulierung umgeht, indem es entweder überhöhte Mauten setzt, verschlechterte Leistungsqualitäten liefert oder seinen investiven Verpflichtungen nicht nachkommt. Erfahrungen mit Bahnnetzen, die nach der Privatisierung vernachlässigt wurden, legen derartige Befürchtungen durchaus nahe. Einige Risiken der Privatisierung lassen sich voraussichtlich reduzieren, wenn man von der Strategie einer netzweiten Lösung abkehrt und eine **Privatisierung von Teilnetzen** anstrebt. Auch eine Investitionshöhenregulierung kann hier hilfreich sein.

Vorteile der funktionalen Privatisierung überwiegen

Mit der Konzessionierung bzw. funktionalen Privatisierung kann die Verkehrspolitik **den** bereits mit PPP-Modellen **eingeschlagenen Weg evolutorisch fortsetzen**. Deutschland hat mit dem PPP-Instrument erste gute Erfahrungen gesammelt und insbesondere im Fernstraßenbereich erhebliche rechtliche Vorarbeiten bis hin zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz geleistet. Mit der **VIFG** wurde eine Organisation etabliert, welche sich (ggf. im Schulterschluss mit der DE-GES) **im Sinne des 3-Ebenen-Modells behutsam zu einer Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG) weiterentwickeln** sollte, ohne dass sie selbst operativ tätig werden müsste. Aufgabe dieser VIMG wäre es, die Strategie der Konzessionierung weiterzuführen und in – nicht zu große – Teilnetzlösungen einzubringen. Hierdurch wird ein institutionelles Lernen bewirkt, welches durch geeignete Kontroll- und Benchmarkinginstrumente begleitet werden muss und dem Staat Flexibilitäts- und Steuerungsvorteile bringt. Durch geeignete Teilnetzbildung wird zudem ermöglicht, dass unterschiedliche Konzessionäre im Wettbewerb um Verkehrsteilnehmer stehen. Die vermeintliche Schwäche dieser Lösung, dass sie den großen Investitionsschub nicht auf einmal bewirken kann, verkehrt sich bei näherer Betrachtung in eine Stärke. Denn die Konzessionierungsstrategie erzwingt ein genaues, projektorientiertes Hinsehen, bei dem wirtschaftliche Aspekte mit berücksichtigt und Folgekosten beachtet werden müssen. In punkto Transparenz ist die Variante bei weitem überlegen.

Transaktionskosten nicht unerheblich

Natürlich resultieren aus allen Modellen nicht unerhebliche Transaktionskosten (z.B. Unternehmensgründung, Kompetenzregelung, Teilnetzbildung, Ausschreibungskatalog und -modalitäten, Sanktionsmechanismen). Gleichwohl kann bei geeigneter Regulierung der Wettbewerb um Teilnetze dazu beitragen, Effizienzpotenzial im Straßenbau auszuschöpfen.

3. Empfehlungen für die Verkehrspolitik

Die Reorganisation der Autobahnbewirtschaftung ist kein Selbstzweck, sondern soll konkreten wirtschafts- und verkehrspolitischen Zielen dienen. **Effizienz ist das Oberziel**, das die Verkehrspolitik anstreben sollte. Es stellt sicher, dass knappe Mittel dort eingesetzt werden, wo sie den höchsten volkswirtschaftlichen Nutzen erzeugen.

In der aktuellen haushaltspolitischen Situation mag es weitere politische Ziele wie das der Haushaltskonsolidierung geben, die sich in den Vordergrund drängen. Das Effizienzziel leistet hierzu einen

Strategische Eckpunkte einer künftigen Autobahnprivatisierung

nachhaltigen und zuverlässigen Beitrag. Allerdings dürfen kurzfristige Konsolidierungserfolge nicht mit übermäßigen künftigen Mehrlasten oder Ineffizienzen, etwa zu Lasten künftiger Nutzergenerationen, erkaufte werden.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir für die Reorganisation der BAB-Bewirtschaftung fünf strategische Eckpunkte:

- Die Organisation der BAB-Bewirtschaftung sollte schrittweise auf **marktnähere Mechanismen** zugesteuert werden. Hierzu bedarf es einer stringenten Privatisierungsstrategie, welche die Stärken von öffentlicher Hand und Privaten optimal verbindet. Private sollten eingebunden werden, soweit dies möglich und wirtschaftlich vorteilhaft ist. Es soll das Prinzip „Mehr Markt, weniger Staat“ gelten.
- Der Weg in Richtung Privatisierung sollte die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten sowie **die bestehenden Institutionen einbinden und weiterentwickeln**, um Zeit- und Reibungsverluste zu vermeiden.
- Die erst in Ansätzen vorhandenen Instrumente des **Controlling, Monitoring und der Evaluierung müssen weiterentwickelt werden**, um den effizienten Mitteleinsatz zu überwachen und die vorteilhaftesten Formen der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen identifizieren zu können.
- Damit die Privaten optimale Wirtschaftseinheiten bilden können, müssen **größere Streckenabschnitte bis hin zu Teilnetzen in die Bewirtschaftung durch Private** gegeben werden. Als mögliche Teilnetze wären z.B. das Rhein-Main-Gebiet oder der Großraum Köln-Bonn denkbar, aber auch längere Autobahnabschnitte in ländlichen Regionen.
- Die weitere **Umstellung** der BAB-Finanzierung **auf eine Nutzerfinanzierung** stellt den Zusammenhang zwischen Kosten und Leistungen wieder her, erhöht dadurch die Transparenz, stabilisiert die Einnahmen und ermöglicht eine Entlastung von der Kfz- oder der Mineralölsteuer, die aufgrund ihres hohen Niveaus mittlerweile deutliche Umgehungseffekte auslöst (Tanktourismus).

Die nächsten Schritte

Im Einzelnen sind zur Umsetzung dieser Strategie die folgenden Schritte zu empfehlen:

- Die **Umsetzung des A-Modells** sowie gegebenenfalls geeigneter **F-Modelle** sollte vor allem in den nächsten zwei Jahren intensiv vorangetrieben, evaluiert und auf optimierter Basis weitergeführt werden. Die Möglichkeiten, die aus dem neuen ÖPP-Beschleunigungsgesetz resultieren, sollten genutzt werden und weitere Vertragsmodelle (z.B. Modell mit Vergütung auf Basis von Verfügbarkeitsentgelten) getestet werden.
- Der bisherige **Anwendungsbereich des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes** (FStrPrivFinG), welcher derzeit auf Brücken, Tunnel, Gebirgspässe und gut ausgebaute Bundesstraßen beschränkt ist, ist zu **erweitern**, um z.B. die Ausschreibung von Strecken- und Betriebskonzessionen zu ermöglichen. Dies führt zu besseren Betriebsgrößen und Kosteneinsparungen.
- Die **Reform der Auftragsverwaltung** ist ebenfalls erforderlich, um die Wirksamkeit der Straßenbauverwaltungen zu erhöhen. Im Rahmen der **Föderalismusreform** sollten die Übernahme der Bundesautobahnen in die Verwaltung des Bundes sowie die Übertragung der Bundesstraßenverwaltung auf die Länder vor-

bereitet werden. Ziel ist, die Verwaltung zu modernisieren und die Einführung neuer Bewirtschaftungsmodelle zu erleichtern.

- Die **Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG)** ggf. gemeinsam mit der DEGES sollen weiterentwickelt werden, damit sie ihren Aufgaben besser gerecht werden können. Im Sinne des 3-Ebenen-Modells **soll sie zu einer wirksamen Steuerungsstelle werden**, welche die Belange des Bundes in Bezug auf die Autobahnen optimal wahrnimmt und die funktionale Privatisierung des Netzes kompetent umsetzt. Hierzu sollte ihr die Lkw-Maut ohne den Umweg über den Bundeshaushalt unmittelbar zugeleitet werden. Sie soll **geeignete PPP-Projekte** identifizieren, **strukturieren und an den Markt bringen**. Darüber hinaus soll sie die Aufgaben des Controlling und der Evaluierung wahrnehmen, damit die funktionale Privatisierung stetig verbessert werden kann. **So wird die VIFG ggf. gemeinsam mit der DEGES zur Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft (VIMG)**. Eine begrenzte Kreditfähigkeit kann der VIMG helfen, Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Um bei der Finanzierung der einzelnen Verkehrsträger mehr Transparenz zu erreichen, können unter dem Dach der VIMG Gesellschaften gegründet werden, welche für Straße, Schiene und die Wasserstraße verantwortlich zeichnen.

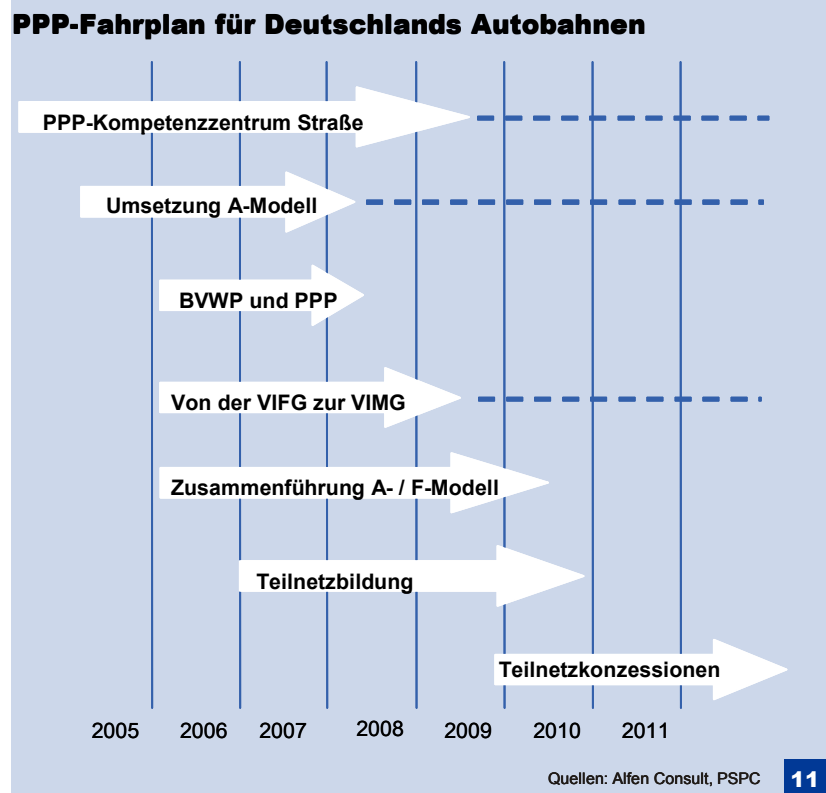
Von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung

- Die **Nutzerfinanzierung muss die Steuerfinanzierung** der Bundesautobahnen ablösen. Eine Vignette für Pkw und leichte Lkw ist nur eine Third-best-Lösung. Längerfristig ist die Einführung einer Pkw-Maut notwendig, wobei die Mautgestaltung hinreichend differenziert werden und ökonomischen Anforderungen genügen muss. Im Zuge einer schrittweisen Konzessionierung des BAB-Netzes sollten Mautstrecken vorrangig dort verwirklicht werden, wo der größte verkehrliche und bauliche Handlungsbedarf ist. Hierdurch wird dem Nutzer signalisiert, dass „seine Maut“ unmittelbar in Qualitäts- und Leistungsverbesserungen einfließt.

Bildung effizienter Teilnetze wichtige Aufgabe

- Der **Übergang zu einer flächendeckenden Konzessionierung** von Teilnetzen bedarf der sorgfältigen Vorbereitung und Begleitung, auch um die am Markt befindlichen Akteure nicht zu überfordern. Darüber hinaus sollten verkehrliche und wettbewerbliche Aspekte in die Bildung der Teilnetze einfließen. Aus wirtschaftlich besonders attraktiven Teilnetzen können Einnahmen in Form von Konzessionsgebühren erzielt werden, die wiederum in andere, weniger attraktive Teilnetze als Anschubfinanzierung einfließen können.

Die Weichenstellung zur flächendeckenden Konzessionierung sollte gleichwohl konsequent erfolgen, was im Einzelfall auch bedeuten kann, dass bestehende Projekte rückabgewickelt werden müssen, um die möglichen Effizienzfortschritte erzielen zu können.



Es gilt jetzt, **viele Schritte parallel** in Angriff zu nehmen, damit die Bewirtschaftung der Bundesautobahnen in einigen Jahren auf ein **schlüssiges, effizientes und dauerhaft finanzierbares Gesamtkonzept** umgestellt werden kann.

4. Schlussbetrachtung

Insgesamt kann bei der Bewertung der drei untersuchten Privatisierungsoptionen festgestellt werden, dass materielle Netzprivatisierungen mit Eigentumsübergang im Straßen- und Autobahnbereich weltweit nicht bekannt sind und wohl aus den im Detail beschriebenen Gründen auch in Deutschland als Option nicht in Frage kommen dürften.

Verbleiben also entweder

Formelle und funktionale Privatisierung sind die wahrscheinlichen Optionen

- die umfassende Ausgliederung aller Aufgaben rund um Planung, Bau, Finanzierung, Erhaltung und Betrieb der Autobahn in ein rein öffentliches Unternehmen im Sinne der beschriebenen formellen Privatisierung oder
- eine funktionale Privatisierung mit Konzessionierung von Strecken und Teilnetzen zeitlich begrenzt an private Konzessionierungsgesellschaften mit entsprechendem Wettbewerb „um den“ und „im Markt“.

Beide Optionen werden international praktiziert. Die jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen, nutzbaren Treiber und zu überwindende Hindernisse sowie Vor- und Nachteile wurden ausführlich beschrieben und verglichen. Im Ergebnis wird dabei die letzte Option zur Umsetzung empfohlen. Letztlich werden in Deutschland die Antworten auf folgende Fragen den Ausschlag bei der Optionswahl geben:

Politischer Wille zur Privatisierung entscheidend

Will man einer vorwiegend auf nachhaltige Effizienz und mittel- bis langfristigen Einspareffekten ausgerichteten Lösung und damit einer tatsächlichen Budgetoptimierung den Vorrang geben? Oder einer eher auf die kurzfristige Beseitigung von Liquiditätsengpässen und damit auch viel mehr mit der Gefahr einer weiteren ungebremsten Schuldenübertragung auf zukünftige Generationen verbundenen Lösung?

- Will man sich entschließen, tatsächlich in erster Linie die Vorteile des Nutzers infolge privatwirtschaftlicher Anreizmechanismen in den Vordergrund zu stellen – natürlich ohne die wirklichen hoheitlichen Funktionen und Aufgaben der Daseinsfürsorge aufzugeben? Oder wird letztlich bevorzugt, das Autobahnssystem weiterhin zusätzlich als unmittelbares Steuerungsinstrument staatlicher Intervention in Bereichen wie Verkehrspolitik, Beschäftigung zu gebrauchen?
- Wie stark ist das Vertrauen in vergleichsweise einfach zu lenkende und zu verwaltende staatliche Strukturen mit vergleichsweise bescheidenem aber bekanntem Ergebnis? Wie groß ist im Gegensatz dazu der Glaube an die Innovationskraft und Effizienz privatwirtschaftlicher Strukturen, auch wenn sie sich in einem komplexen, zu regulierenden Umfeld bewähren müssen?

Beibehaltung des Status quo wäre schlechteste Alternative

Die zweifellos schlechteste Lösung wäre es allerdings, in Bewegungslosigkeit zu verharren und das in der Vergangenheit durchaus bewährte, aber ganz offensichtlich den Herausforderungen der Zukunft nicht mehr gewachsene System beizubehalten.

Eric Heymann (+49 69 910-31710, eric.hey mann@db.com)

Hans Wilhelm Alfen (+49 3643 77129-0, wilhelm.alfen@alfen-consult.de)

Henning Tegner (+49 30 315199-0, ht@psp-consult.de)

Aktuelle Themen

Thema Verkehr

Schneller via E-Mail:
marketing.dbr@db.com

Der Verkehrssektor ist ein Wachstumsmarkt und befindet sich im stetigen Wandel. Internationale Arbeitsteilung und die Liberalisierung des Welthandels geben dem Güterverkehr einen kontinuierlichen Schub. Die Nachfrage nach individueller Mobilität expandiert weltweit; sie ist der Motor für das Wachstum des Personenverkehrs. Auf der politischen Ebene stehen Fragen der Liberalisierung von Märkten, der Privatisierung von staatlichen Verkehrsunternehmen und der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur im Mittelpunkt. Mit diesen vielfältigen Facetten des Verkehrssektors beschäftigen sich die Analysen von DB Research.

Privatisierungsoptionen für das deutsche Autobahnnetz
Nr. 350 24. April 2006

Containerschiffahrt: Überkapazitäten trotz steigender Nachfrage programmiert
Nr. 347 6. April 2006

Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen
Nr. 337 3. November 2005

Doppelstudie zum Luftverkehr:
– Überfällige Konsolidierung im Luftverkehr ante portas?
– Privatisierung und Regulierung der deutschen Flughäfen
Nr. 291 10. März 2004

Betreibermodelle für Straßeninfrastruktur:
Lukrative Anlageobjekte für institutionelle Investoren
Nr. 264 5. Mai 2003

Verkehr in Europa – Privatisierung und Wettbewerb unverzichtbar
Sonderbericht 25. November 2002

Unsere Publikationen finden Sie kostenfrei auf unserer Internetseite www.dbresearch.de
Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:

Deutsche Bank Research
Marketing
60262 Frankfurt am Main
Fax: +49 69 910-31877
E-Mail: marketing.dbr@db.com

Copyright © 2006. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlageberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In den USA wird dieser Bericht durch Deutsche Bank Securities Inc., Mitglied der NYSE, NASD, NFA und SIPC, genehmigt und/oder verbreitet. In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg