



Vorgehensmodell für die Ausgliederung des Bundesfernstraßennetzes

ASFINAG Verkehrsinfrastrukturberatungs- und -beteiligungs GmbH

Wien, Oktober 2005 V1.0
Management Summary

Ausgangslage

- I Der Ausbau und laufende Betrieb des hochrangigen Straßennetzes durch die öffentliche Hand wird aufgrund der in praktisch allen europäischen Ländern vorherrschenden Budgetrestriktionen gegenwärtig und künftig zunehmend schwieriger realisierbar.
- I Im Hinblick auf die in Österreich und anderen europäischen Ländern mit der Ausgliederung dieser Aufgaben an privatwirtschaftlich organisierte Netzgesellschaften gemachten positiven Erfahrungswerte wird aktuell auch in Deutschland überlegt, diesen Weg zu beschreiten.
- I In der vorliegenden Unterlage wird ein Grobkonzept für den erfolgreichen Aufbau von Netzgesellschaften in Deutschland am Beispiel Bayern beschrieben.

Zweck und Vorteile von Netzgesellschaften

- | Stabilisierung von Betrieb und Netzerweiterung (Investitionen) durch Wechsel auf eine budgetunabhängige und kontinuierliche Nutzerfinanzierung (Private Dienstleistung statt öffentlicher Dienstleistung).
- | Zeit- und kostengerechte Bereitstellung der notwendigen Straßeninfrastruktur.
- | Maastrichtkonforme Entlastung des Bundeshaushalts (Senkung der Staatsschuld).
- | Maastrichtkonforme Entlastung des Landeshaushalts (Kosten für Planung, Bauleitung und Verwaltung der Autobahnen).
- | Rückführung der Verbindlichkeiten mittels einer Nutzerfinanzierung möglich (keine Belastung der nachfolgenden Generationen).
- | Bessere Risikostreuung im Vergleich zu Projektgesellschaften.
- | Schaffung von kapitalmarktfähigen Unternehmen.

Der Weg zu Netzgesellschaften in Deutschland

1. Politische Konsensbildung über vollständige Umstellung von Haushalts- auf Nutzerfinanzierung (im Gegenzug Steuerreduktion z.B. durch Senkung Mineralölsteuer, Kfz-Steuer etc.).
2. Gründung und Strukturierung von Netzgesellschaften im Eigentum des Bundes bzw. der Länder.
3. Erreichung der Kapitalmarktfähigkeit für Fremd- und Eigenkapital (nach einer gewissen Übergangsfrist, in der die Haftung des Bundes in Anspruch genommen werden sollte).
4. Übertragung des Rechtes auf Nutznießung gegen Entgelt = Übernahme eines Teils der Staatsschuld (Maastrichtkonforme Haushaltsentlastung).
5. Einnahmen für den Bund möglich in Form von:
 - 5.1 Privatisierung durch Anteilsverkauf (⇔ „Einmaleffekt“)
 - 5.2 Gewinnausschüttung an den Bund (⇔ „Dividendenausschüttung“)

ad 1. Politische Konsensbildung zur Nutzerfinanzierung (1)

1. Übertragung des Nießbrauchsrechts am gesamten Autobahnnetz auf die Netzgesellschaften

2. Einführung einer PKW-Maut mit den Ausgestaltungsmöglichkeiten:

a) Fahrleistungsabhängig:

- | „Pay as you use“
- | Erzielung von Grenzerträgen bei neuen Strecken
- | hohe Belastung für Pendler, daher Kompensationsmaßnahmen notwendig
- | Belastung für den einzelnen schwer kalkulierbar (hohe politische Sensibilität)
- | mit dem deutschen LKW-Mautsystem kaum realisierbar
- | hohe Kosten, falls zwei Systeme betrieben werden müssen – Realisierungsdauer ca. 4 – 5 Jahre

ad 1. Politische Konsensbildung zur Nutzerfinanzierung (2)

b) Zeitabhängig (PKW-Vignette)

- | keine Grenzerträge ohne Mautformel
- | stabile jährliche Einnahmen, da relativ unabhängig von der Fahrleistung
- | kalkulierbare Belastung für den Einzelnen, was eine Durchsetzung politisch vereinfacht
- | Realisierungszeit: ca. 1 Jahr
- | Umlegen der Einnahmen auf mehrere Netzgesellschaften ist nur pauschaliert möglich

-> **Bewertung**

Aufgrund der Grenzerträge und der höheren Gerechtigkeit ist eine fahrleistungsabhängige Maut vorzuziehen. Aufgrund der schnelleren und einfacheren technischen und politischen Umsetzung sollte jedoch zunächst eine Vignette eingeführt werden.

-> **Ergebnis / Zielzustand**

Die Einnahmen aus LKW-Maut respektive der noch zu realisierenden PKW-Maut bzw. PKW-Vignette fließen an die Netzgesellschaften.

ad 2. Gründung + Strukturierung von Netzgesellschaften (1)

Bewertung der möglichen Grundstrukturen

a) Deutschlandweite Holding mit funktional gegliederten Tochtergesellschaften

- | Analog Situation ASFINAG ab 2005
- | Keine Beispiele für Gesellschaften dieser Größe
- | Regionale Substrukturen für Bau und Betrieb wären erforderlich (Politische Forderung der Länder)
- | Steuerung sehr schwierig
- | Angebotsmonopol
- | Ist dieses Volumen noch sinnvoll privatisierbar?

ad 2. Gründung + Strukturierung von Netzgesellschaften (2)

Bewertung der möglichen Grundstrukturen

b) Holding mit regional gegliederten Tochtergesellschaften

- | Analog Situation ASFINAG 1997 – 2005
- | schwierig zu steuern, Durchgriffsrechte nur schwer zu installieren (politischer Druck, Anteile der Länder an den Regionalgesellschaften würden gefordert)
- | Wettbewerb unter den Tochtergesellschaften für neue Strecken wäre möglich

ad 2. Gründung und Struktur von Netzgesellschaften (3)

Bewertung der möglichen Grundstrukturen

c) Regionale eigenständige Netzgesellschaften

- | Analog Situation Frankreich
- | Größe der Regionalgesellschaften könnte der derzeitigen Maximalgröße von Netzgesellschaften entsprechen (ca. 2.000 – 3.000 km Netzlänge)
- | Teilprivatisierung einzelner Gesellschaften mit unterschiedlichen Eigentümerstrukturen wäre möglich
- | Wettbewerb für Neubaustrecken wäre möglich
- | Ein einheitliches Mautsystem muss sichergestellt werden (z.B. Mauteinhebung durch eine von den Betreibern beauftragte und kontrollierte Dienstleistungsgesellschaft)

ad 2. Gründung und Struktur von Netzgesellschaften (4)

Empfehlung für die Grundstruktur

Aufgrund der Tiefe der Untersuchungen kann keine eindeutige Empfehlung gegeben werden, da alle drei Modelle praktikabel erscheinen. Im Hinblick auf die Größe des Autobahnnetzes in Deutschland erscheint jedoch das Modell

c) regionale eigenständige Netzgesellschaften

als ein plausibler und gangbarer Weg, für den es in Europa Benchmarks gibt, weshalb dieses Modell der weiteren Betrachtung zugrundegelegt wird.

ad 3. Kapitalmarktfähige Unternehmensstruktur

Notwendige Voraussetzungen zur nachhaltigen Kapitalmarktfähigkeit für Fremd- und Eigenkapital

Erreichen einer ausreichenden Unternehmensbonität (Rating) durch die Sicherstellung entsprechender Einnahmen, d.h. Etablierung einer Mautformel bzw. eines Regulators zur

- | Sicherstellung entsprechender Einnahmen
- | Sicherstellung der Kongruenz der Einnahmen- mit der Ausgabenentwicklung
- | Umlage betriebswirtschaftlich unrentabler Strecken auf das Gesamtnetz
- | Abgeltung des volkswirtschaftlichen Nutzens bei betriebswirtschaftlich unrentablen Strecken (z.B. Internalisierung über eine Mautformel)

ad 4. Übertragung des Nutzungsrechts / Eigentums (1)

a) Konzessionsmodell

Der Konzessionär erhält im Rahmen einer Ausschreibung als Gegenleistung für den Preis der Konzession das (zeitlich beschränkte) Recht, die von ihm erbrachten Leistungen gegen Entgelt von Dritten (z.B. Nutzer der Infrastruktur) bereitzustellen. Allenfalls sind zusätzliche Zahlungen durch Konzessionsgeber notwendig. Der Preis für die Konzession entspricht den (diskontierten) Nettoeinnahmen über die Laufzeit.

Vorteile

- + Wirtschaftlicher Risikoübergang vom Auftraggeber auf den Konzessionär (Einnahmerisiko)
- + Bund bleibt Eigentümer der Infrastruktur

Nachteile

- Komplizierte Verhandlungsposition bei notwendigen Vertragsänderungen

ad 4. Übertragung des Nutzungsrechts / Eigentums (2)

b) In Österreich gewählte Variante für die Konzession: Gewährung des Fruchtgenußrechts (Nießbrauch)

Das Fruchtgenußrecht (wirtschaftliches Eigentum am Straßennetz) wurde auf die im Staatsbesitz befindliche Gesellschaft übertragen (im wesentlichen in Form von sondergesetzlichen Regelungen).

Das dingliche Eigentum an der Strecke bleibt beim Bund und alle anderen Rechte und Pflichten gehen an die Gesellschaft: Planen, Bauen, Erhalten, Bemaßen (= wirtschaftliches Eigentum).

Die Gesellschaft zahlt für die Übertragung des Fruchtgenußrechts ein markt-konformes Entgelt. Der Bund kann damit seinen Schuldenstand reduzieren.

Vorteile

Analog zur Konzession und zusätzlich:

- + Bundeshaftung besteht
- + Unbefristete Übertragungen sowie stärkere privatrechtl. Orientierung

Nachteile

Analog zur Konzession und zusätzlich:

- Keine Einnahmenautonomie / Tarifformel

ad 4. Übertragung des Nutzungsrechts / Eigentums (3)

c) Übertragung des Eigentumsrechtes

Verkauf des höherrangigen Straßennetzes gegen Entgelt

Entspricht einer Unternehmensbewertung: einmalige, höhere Einnahmen für den Bund, im Ausmaß der auf einen Barwert diskontierten zukünftigen Nettoeinnahmen (Ertragswertmethode, IFRS-ähnliche Bewertung).

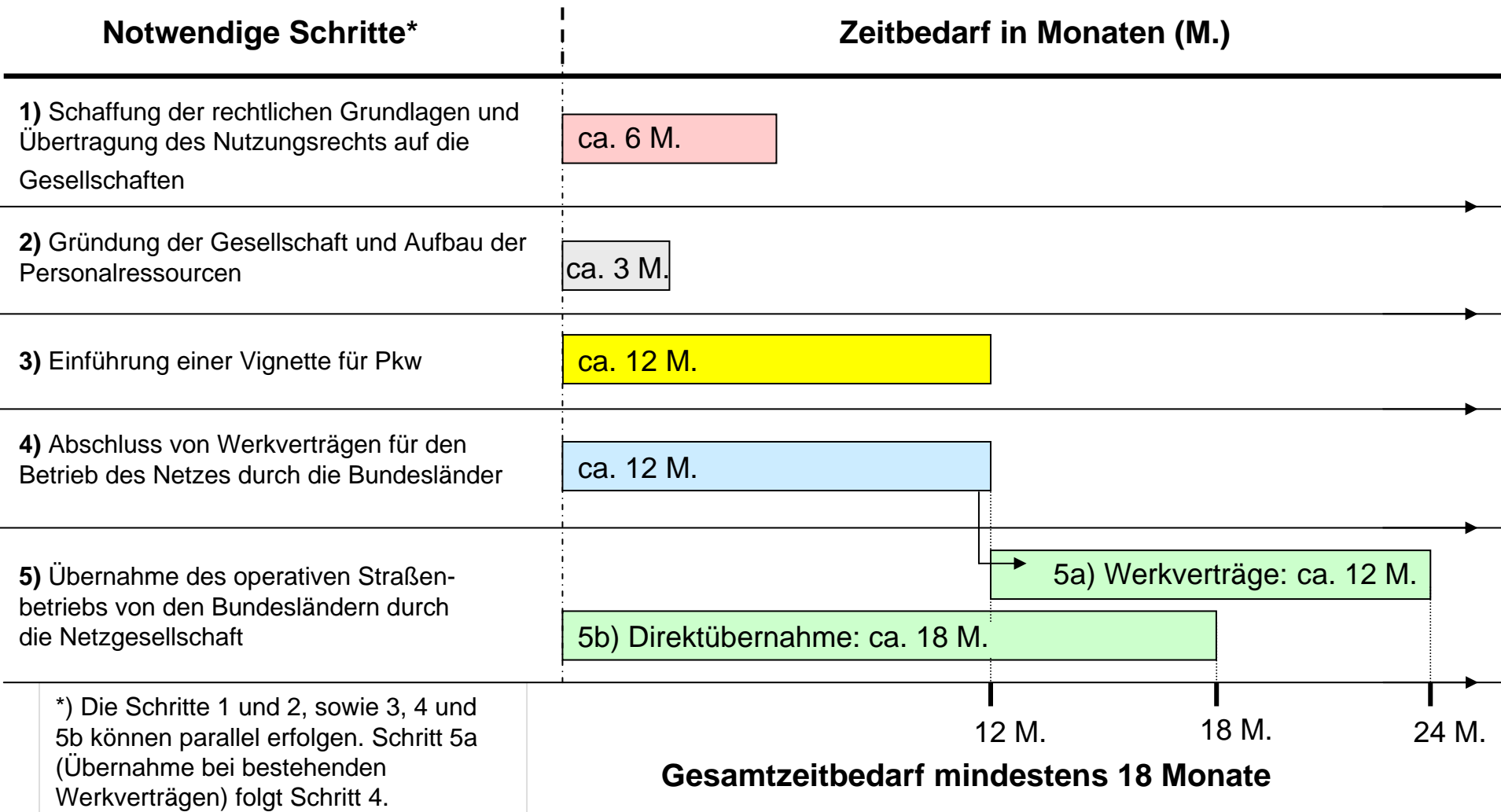
-> Nachteile

Verlust der wirtschaftlichen Verfügungsmacht für den Bund sowie Verlust der Möglichkeit einer staatlichen Konjunkturförderung („deficit spending“, „Multiplikatoreffekt“), da staatliche Einflußmöglichkeit beschränkt wird.

-> Bewertung

Eigentum an den zu gründenden Netzgesellschaften soll beim Bund bleiben, damit er auf die Entwicklung des Netzes Einfluss nehmen kann (volkswirtschaftliche Verantwortung des Staates), d.h. ein Nießbrauchmodell soll umgesetzt werden.

Zeitplan für die Aufgabenübertragung öffentliche Verwaltung → private Netzgesellschaft nach Abschluss der politischen Konsensbildung



Unternehmensmodell einer Netzgesellschaft am Beispiel Bayern

Betrachtetes Netz

Bayerisches Autobahnnetz (ca. 2.300 Km)

Verwendete Eingangsparameter

Siehe nächste Seite

Verwendetes Rechenmodell

ASFINAG Rechenmodell zur Unternehmenslangfristplanung

Ausgehend von der (Eröffnungs-)bilanz, dem Bau- und Instandhaltungsaufwand, dem Finanzierungsaufwand sowie den Mauteinnahmen werden Zahlungsflüsse und die Bilanzstruktur des Unternehmens langfristig berechnet.

Parameter

Bilanzansatz

Bilanzansatz Nießbrauchrecht für die Eröffnungsbilanz:

€4,0 Mio. / km

Erlöse

Vignette

€720 Mio. p.a.

(abgeleitet aus Wegekostengutachten = 18 % bundesweite Nettoeinnahmen von € 4 Mrd.)

LKW-Maut

€540 Mio. p.a.

(abgeleitet aus Wegekostengutachten = 18 % bundesweite Nettoeinnahmen von EUR 3 Mrd.)

Eingangsparameter

Aufwendungen

Neubau

2008 – 2018

€400 Mio. p.a. real

(ca. 30 % mehr als im Bundesverkehrswegeplan vorgesehen)

Ab 2019

€270 Mio. p.a. real*

Bauliche Erhaltung

2008 – 2018

€200 Mio. p.a. real

Ab 2019

€200 Mio. p.a. real*

Betriebliche Unterhaltung (2008) / Sonstige Aufwendungen

wie bisher

Zinssatz

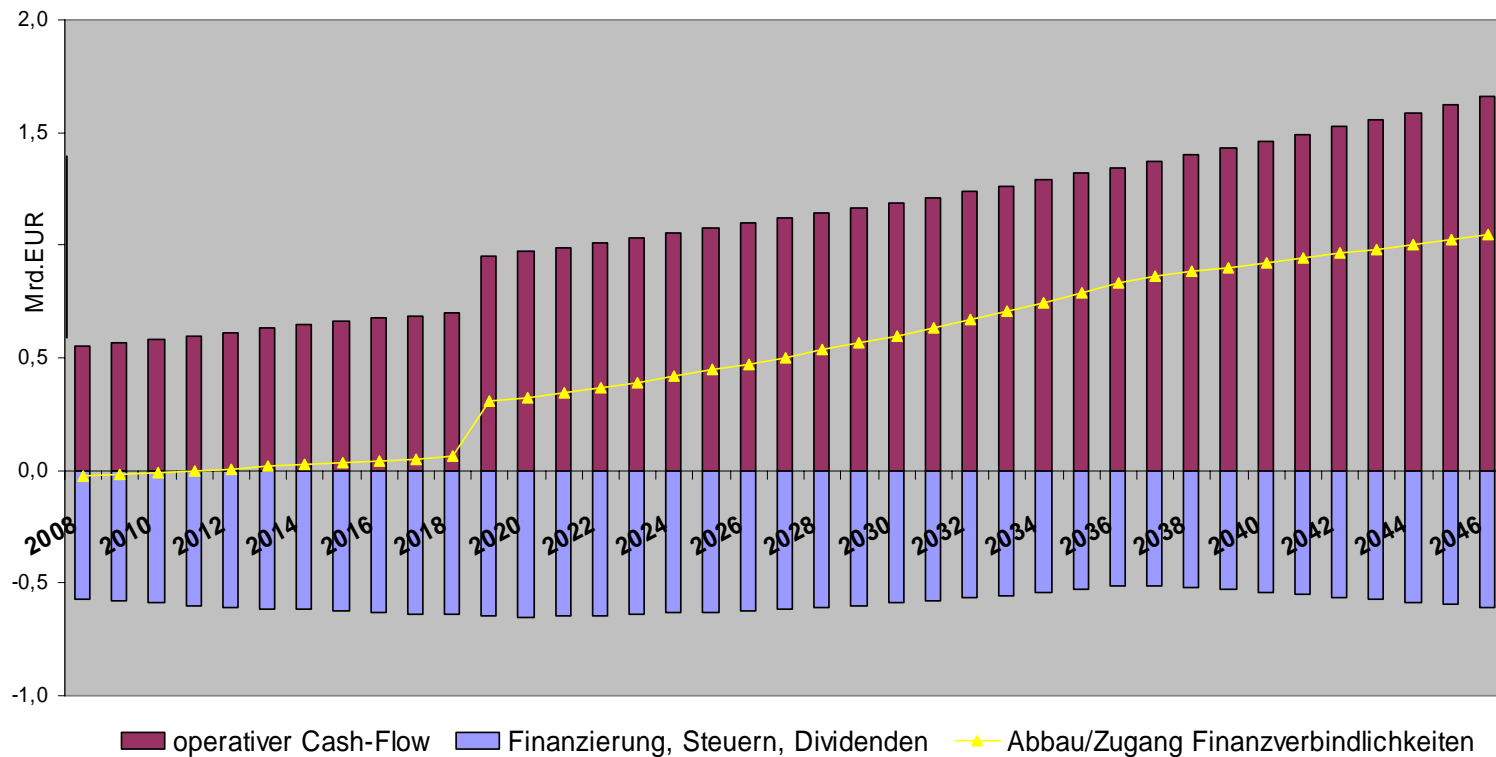
4,5 % p.a.

(bedingt staatliche Garantie - dzt. durchschnittlicher Zinssatz der ASFINAG: 3,6 % p.a.)

*) mit Stand 2019

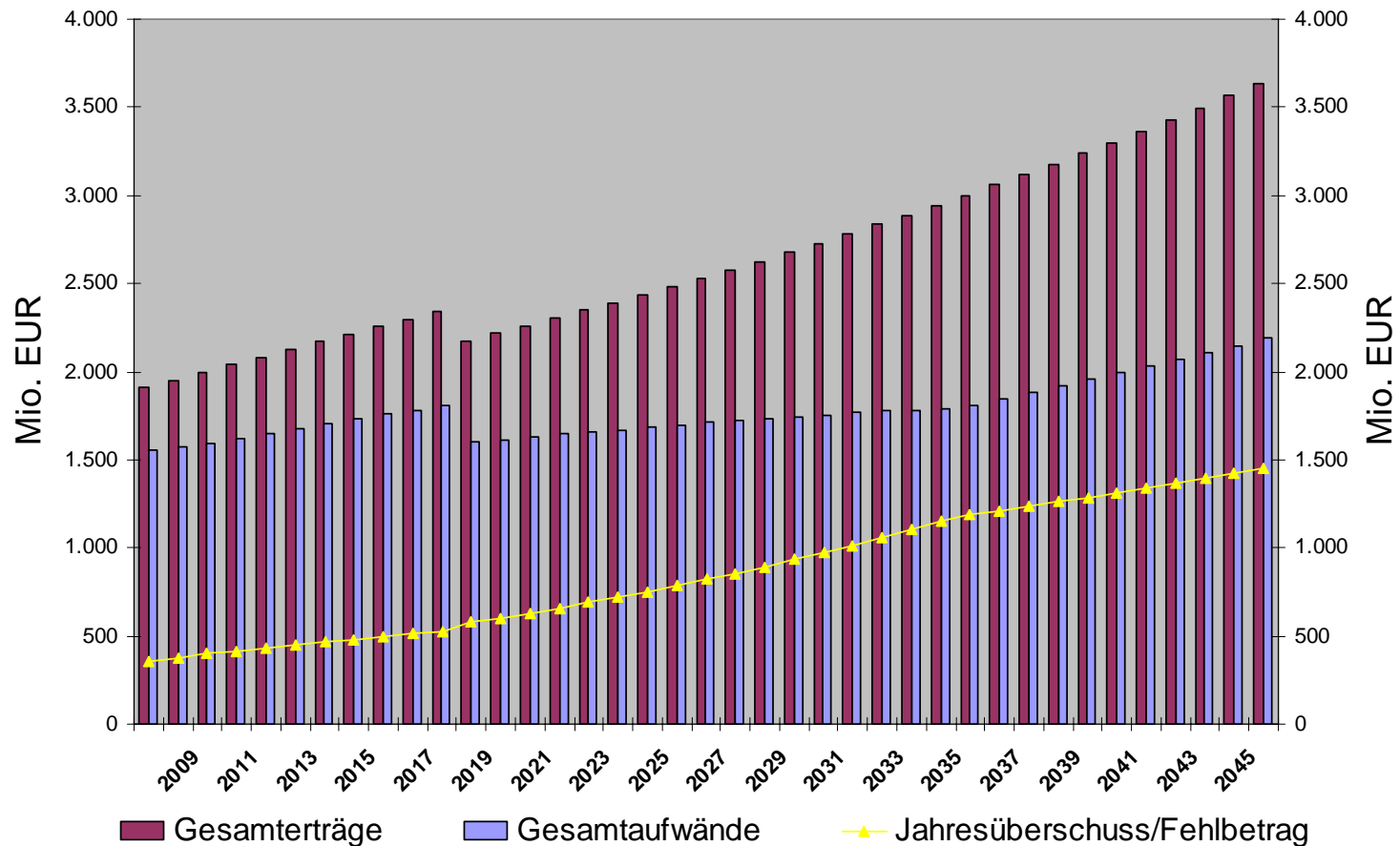
Unternehmen kann 2012 mit nachhaltiger Entschuldung beginnen

Operativer Cash-Flow versus
Cash-Flow zur Bedienung der Verbindlichkeit, Dividenden, Steuern

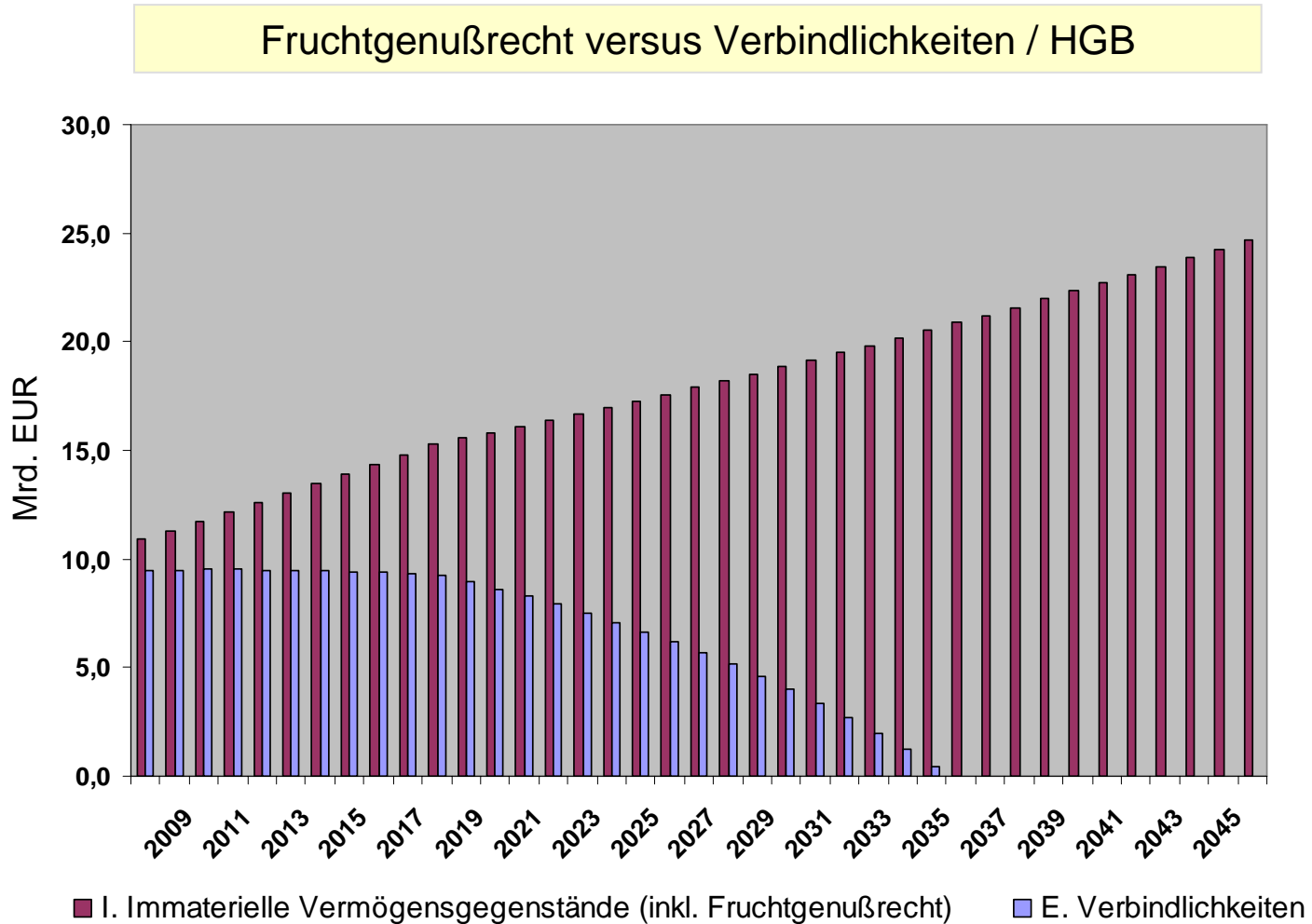


Unternehmen von Beginn an in Gewinnzone

Ergebnisentwicklung (GuV) – HGB



Fruchtgenussrecht steigt kontinuierlich, Verbindlichkeiten sinken



Drei sensible Parametergruppen im Modell

Bauprogramm

Ausgaben für das Bauprogramm sind direkt cash-wirksam.

Erhöhungen im Bauprogramm können zu Cash-Unterdeckungen führen, und dadurch den Verbindlichkeitenstand erhöhen.

Im gegenständlichen Modell besteht ein Cash-Polster p.a. von kumuliert rd. € 850 Mio. bis zum Jahr 2020, dies sind rd. € 65 Mio. pro Jahr.

-> Dies kann für weitere Investitionstätigkeiten genutzt werden

Erlöse

Erlöse stammen nur aus der Nutzerfinanzierung.

Im gegenständlichen Modell sind die Erlöse ausreichend.

Eine Reduktion in Höhe des Cash-Polsters wäre möglich ohne das Unternehmen weiter zu entschulden.

Eingangsparameter

Finanzierungskosten sind ein wesentlicher – cashrelevanter – Aufwandsposten; Zinssätze daher erfolgsrelevant.

Bei Verlust der staatlichen Garantie und einer Verzinsung von 7 % könnte die Entschuldung erst im Jahre 2025 beginnen und würde bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes (2047) nicht beendet sein.

-> Staatliche Garantie ist notwendig

Resümee (1) Gründung einer Netzgesellschaft

Den zukünftigen Anforderungen an den Ausbau und den Betrieb der hochrangigen Straßeninfrastruktur können nutzerfinanzierte regionale Netzgesellschaften mit den Aufgaben

- | Planung
- | Neubau
- | Bauliche Erhaltung
- | Betriebliche Unterhaltung
- | Bemannung
- | Finanzierung

langfristig am besten entsprechen.

Resümee (2) Ausgestaltung einer Netzgesellschaft

- | Die regionale Netzgesellschaft soll (zunächst) zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand stehen und vom Bund das Nießbrauchsrecht an ihrem Netz käuflich erwerben.
- | Die Finanzierung der regionalen Netzgesellschaft erfolgt ausschließlich über ein bundeseinheitliches Benutzungsentgelt für Pkw/Motorräder (Vignette) und Lkw (fahrleistungsabhängige Maut) und ist bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenstruktur so zu gestalten, daß eine Kapitalmarktfähigkeit gegeben ist. Die Einführung der Nutzerfinanzierung kann durch finanzielle Kompensationsmaßnahmen begleitet werden.
- | Die Mitarbeiter der öffentlichen Auftragsverwaltung für den Betrieb des Straßennetzes können sozialverträglich zunächst über Werkverträge beschäftigt werden und eventuell später von der Netzgesellschaft übernommen werden.
- | Die Einführung einer Vignette und die Übernahmen der Mitarbeiter wird in etwa 18 Monate in Anspruch nehmen.

Resümee (3) Beispiel einer bayerischen Netzgesellschaft

Mit der Schaffung einer regionalen Netzgesellschaft in Bayern würden sich langfristig und nachhaltig die nachfolgenden positive Effekte ergeben:

1. Die im Bundesverkehrswegeplan für Bayern vorgesehenen Projekte können vorgezogen realisiert und der Erhaltungsrückstand aufgeholt werden.
2. Dies wird ermöglicht, indem das Investitionsvolumen im Bereich der Autobahnen über die nächsten zehn Jahre um ca. 30 % gesteigert wird.
3. Ca. 9 Mrd. € Schulden können Maastrichtkonform aus dem Bundesbudget ausgegliedert werden (bundesweit ca. 50 Mrd. €).
4. Ausgliederung der Kosten für Planung, Bauleitung und Verwaltung der Autobahnen aus dem bayerischen Landeshaushalt.
5. Bis zum Jahr 2036 kann eine nachhaltige Entschuldung der Gesellschaft erfolgen.
6. Betriebswirtschaftlich wichtiger als eine Entschuldung ist jedoch ein nachhaltig gesundes Eigen- zu Fremdkapitalverhältnis (Eigenkapital muss die Hauptrisiken – Baukosten und Zinssatzänderung – abdecken).