

Henrik Armbrrecht, Sebastian Badura, Torsten Marner

Privatisierung der Autobahnen – Soll der Bund sein Tafelsilber verkaufen?

Gegenwärtig wird der Verkauf des deutschen Autobahnnetzes diskutiert. Mit den Privatisierungserlösen könnte ein erheblicher Teil der Verschuldung des Bundes abgebaut werden. Ist die traditionelle staatliche Bereitstellung noch gerechtfertigt? Wie weit sollte eine Autobahnprivatisierung gehen?

Wir müssen das sorgfältig abwägen“ – so entgegnete Bundesfinanzminister Peer Steinbrück dem Vorschlag eines Verkaufs des Staatsvermögens Autobahnnetz und entfachte dadurch die Diskussion um eine mögliche materielle Autobahnprivatisierung.¹ Diese würde eine zeitlich unbefristete Eigentumsübertragung des gesamten Autobahnnetzes bzw. von Teilnetzen an einen oder mehrere private Betreiber bedeuten. Im Gegenzug könnte der Bund Privatisierungserlöse in Milliardenhöhe erwarten, die unterschiedlichen Schätzungen zufolge etwa 27,7 bis 127 Mrd. Euro in die Staatskassen spülen würden, was einem Anteil von etwa 3% bis 14% der aktuellen Verschuldung des Bundes in Höhe von 890 Mrd. Euro entspricht.² Die Privatisierungserlöse könnten dem Schuldenabbau des Staates dienen, dadurch seine Zinslast mindern und folglich die Bürger über mögliche Steuersenkungen spürbar entlasten.

Die angeregte materielle Privatisierung des 12 174 km umfassenden Bestandsnetzes geht über alle bisher realisierten Privatisierungsansätze hinaus. Definiert werden kann sie als vollständige bzw. anteilige Verringerung des staatlichen Anteils am Produktivvermögen Autobahn.³ Mit einer derartigen Privatisierung würde der Staat jedoch nicht die Gesamtheit der Aufgaben verlieren, da selbst eine materielle Privatisierung an eine Regulierung geknüpft ist, die neben der weiterhin bestehenden staatlichen Netzverantwortung eine Qualitäts- und/oder Preisregulierung umfassen kann.⁴ Netzverantwortung müsste dabei auch die – bereits bei Abschluss der materiellen Privatisierung vertraglich geregelte – Kompetenz des Staates umfassen, den privaten Betreiber nicht nur von der Stilllegung bestehender Netzteile abzuhalten, sondern zudem gegebenenfalls mit Neu- und Ausbaumaßnahmen zu beauftragen. Unabhängig davon wäre es dem privaten

Betreiber vorbehalten, Netzerweiterungen aus eigenem Antrieb durchzuführen.

Ökonomischer Hintergrund des Vorschlags

Zentrales Anliegen der erwogenen materiellen Privatisierung des Autobahnnetzes ist die Erzielung von Privatisierungserlösen. Ihnen steht die Notwendigkeit entgegen, potentiellen privaten Betreibern Refinanzierungschancen zu eröffnen und darüber hinaus eine angemessene Kapitalverzinsung zu ermöglichen. Private Betreiber orientieren sich daher nicht am Substanz-, sondern am Ertragswert der Autobahnen, der von den möglichen Erlösen abhängt, die entweder durch die Erhebung von Nutzungsgebühren erzielt werden oder aus staatlichen Zahlungen resultieren können.⁵ Schätzungen zufolge liegt der Ertragswert deutlich unter dem aktuellen Substanzwert in Höhe von ca. 105 Mrd. Euro und lässt – abhängig vom betrachteten Erlösszenario – Privatisierungserlöse zwischen 27,7 und 87,2 Mrd.

¹ Vgl. Spiegel online: Steinbrück erwägt Verkauf der Autobahnen, 16. Oktober 2005, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,380051,00.html>. Die Relevanz eines möglichen Autobahnverkaufs dokumentiert die Prüfung einer materiellen Privatisierung des Autobahnnetzes durch das Bundesfinanzministerium als eine von mehreren Privatisierungsoptionen. Vgl. Wirtschaftswoche: Straßen versilbern, 22. Dezember 2005, <http://www.wiwo.de/pswiwo/fn/ww2/sfn/buildww/elemid/1/searchno/1/id/1301/SH/349c0114942641a250d3349252f40a/depot/0/index.html>.

² Eigene Berechnungen nach Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, 57. Jg. (2005), Nr. 12, S. 58.

³ Vgl. zu einer allgemeinen Definition materieller Privatisierungen H. Grossekettler: Deregulierung und Privatisierung, Modeströmung, überfällige Korrektur oder ordnungspolitische Daueraufgabe?, Münster 1988, S. 2 f.

⁴ Vgl. R. Wink: Verkehrsinfrastrukturpolitik in der Marktwirtschaft – eine institutionenökonomische Analyse, in: Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Folge, Heft 59, Berlin 1995, S. 138. Zur Netzverantwortung gehören die strategische Netzplanung, die gestalterische und technische Trassenabschnittsplanung sowie Genehmigung von gemäß der strategischen Netzplanung durchzuführenden Bau- und Erhaltungsmaßnahmen, und die Vorgabe und Durchsetzung bestimmter Sicherheitsstandards. Vgl. ebenda, S. 20 ff.

⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg. (2005), Nr. 7+8, S. 303-310, die in ihrem Märzgutachten eine Einführung von Nutzungsgebühren für Pkw, Busse und leichte Lkw als essentielle Voraussetzung eines privaten Autobahnmanagements ansehen.

Henrik Armbrrecht, 30, Dipl.-Volkswirt, Sebastian Badura, 27, Dipl.-Verkehrswirtschaftler, und Torsten Marner, 34, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.

Euro erwarten.⁶ Die Diskrepanzen in den Bewertungen des Autobahnnetzes werden durch andere Schätzungen bestätigt, die sich auf 50 bzw. 127 Mrd. Euro belaufen.⁷ Grundsätzlich ist ein privates Interesse an einer Übernahme der Autobahnen erkennbar, da verschiedene Banken und Investmenthäuser dies bereits bekundet haben.⁸

Fehlende Legitimation eines Eingriffs

Die Erzielung von Privatisierungserlösen bedingt den Übergang von staatlichem zu privatem Autobahnmanagement. Es ist folglich zunächst zu prüfen, ob ein staatliches Autobahnmanagement durch vorliegende Marktversagenstatbestände überhaupt zu rechtfertigen ist, denn in dezentral organisierten Wirtschaftssystemen bedarf nicht die Privatisierung einer speziellen Rechtfertigung, sondern vielmehr ein staatlicher Eingriff.⁹ Traditionell wird die staatliche Bereitstellung von Autobahnen mit dem Vorliegen allokativer Marktdefekte aufgrund von Kollektivguteigenschaften, natürlichen Monopolen und externen Effekten sowie Daseinsvorsorgefunktionen begründet. Diese Begründungen sind die Grundlage des staatlichen Autobahnmanagements in Deutschland, das aus Art. 90 Grundgesetz hervorgeht. Hierin wird das Eigentum des Bundes an den Bundesautobahnen festgelegt und der Rahmen der staatlichen Zuständigkeit für Netzverantwortung, Ausführungsplanung, Neu- und Ausbau, Erhaltung, Betrieb, Instandhaltung und Finanzierung der Autobahnen vorgegeben.¹⁰

Es herrscht in der Wissenschaft inzwischen Konsens darüber, dass die prototypischen Kollektivguteigenschaften im Autobahnnetz nur in Ausnahmefällen zu identifizieren sind, da zum einen die Ausschließbarkeit von zahlungsunwilligen Nutzern zu vertretbaren Kosten möglich erscheint und zum anderen zeit- bzw. abschnittsweise Nutzungsrivalität besteht. Daher können wesentliche Managementaufgaben durchaus privat wahrgenommen werden, sei es durch Nutzerklubs oder alternativ durch private Unternehmen.¹¹

Autobahnen mit einer über große Fahrzeugmengen hinweg bis zur Kapazitätsgrenze auftretende Degression der anteilig hohen Fixkosten sind durch eine sub-additive Kostenstruktur gekennzeichnet, die ein natürliches Monopol bedingt. Subadditivität liegt vor, wenn eine Versorgung der gesamten Nachfrage durch einen Autobahnbetreiber mit geringeren Kosten verbunden ist als es durch mehrere der Fall wäre. Das Vorliegen eines natürlichen Monopols bei Autobahnen legitimiert nicht ein staatliches Autobahnmanagement, sondern könnte allenfalls bei Nicht-Bestreitbarkeit eine Regulierung rechtfertigen. Diese ist trotz hoher Irreversibilität von Autobahninvestitionen nicht notwendig, wenn ausreichend attraktive Alternativen zum Autobahnnetz bestehen, die eine disziplinierende wettbewerbliche Wirkung entfalten und dem Preis- und Qualitätsgebaren eines Autobahnmonopolisten Grenzen setzen. Ein Indiz für ein bestreitbares Autobahnmonopol in Deutschland ist die hohe Dichte des nachgelagerten Straßennetzes, weshalb im Gegensatz zu kommunalen Straßennetzen bei Autobahnen in der Regel von einer Bestreitbarkeit ausgegangen werden kann. Ein hoher Grad intermodaler Konkurrenz mindert Marktmachtpotenziale zusätzlich. Für die wenigen verbleibenden Marktmachtpotenziale stehen einfache und anreizkompatible Regulierungsinstrumente zur Verfügung.¹²

Die aus der Existenz externer Effekte von Autobahnen folgende Tendenz zur Über- bzw. Unterversorgung gilt bis heute als Begründung gegen eine Privatisierung. Mit der Besteuerung des motorisierten Verkehrs über Kfz- und Mineralölsteuer erfolgt bereits der Versuch einer Abgeltung von Wege- und externen Kosten des Verkehrs auf Autobahnen. Desweiteren bringt der überwiegend pekuniäre Charakter positiver externer Effekte mit sich, dass in der Regel ein staatlicher Eingriff aus ökonomischer Sicht obsolet wird, da pekuniäre externe Effekte gewünschte Marktprozesse darstellen.¹³ Technologische Netzexternalitäten können jedoch eine staatliche Netzverantwortung rechtfertigen, wobei der vorwiegend regional ausgerichtete

⁶ Vgl. H. W. Alfen, H. Tegner: Wege zur Privatisierung des deutschen Autobahnnetzes – formell, funktional oder materiell?, Studie im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, Kurzfassung, Berlin 2005, S.4.

⁷ Vgl. Handelsblatt: Steinbrück bereitet Autobahn-Privatisierung vor, 21. Dezember 2005, <http://www.handelsblatt.com/pshb/fn/relhbi/sfn/buuldhbi/cn/GoArt!200013,200050,1008042/SH/0/depot/0/index.html>.

⁸ Vgl. Die Welt: Die Märkte warten nur darauf, 18. Oktober 2005, <http://www.welt.de/data/2005/10/18/790529.html?s=2>. Zur Kapitalmarktfähigkeit vgl. Deutsche Bank Research: Privatisierung des Bundesautobahnnetzes – Chance für die Verkehrs- und Finanzpolitik, Sonderbericht, Frankfurt 1994, S. 21 f.

⁹ Vgl. K.-H. Hartwig: Privatisierung in Westdeutschland: Vertane Chancen bei der deutschen Wiedervereinigung, in: H. J. Thieme (Hrsg.): Privatisierungsstrategien im Systemvergleich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 223, Berlin 1993, S. 43.

¹⁰ Vgl. R. Wink, a.a.O., S. 20 f.

¹¹ Vgl. K.-H. Hartwig: Infrastrukturpolitik in der Diskussion, in: K.-H. Hartwig, A. Knorr (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 157, Göttingen 2005, S. 19. Zur Bereitstellung von Autobahnen durch private Nutzerklubs vgl. H. J. Ewers, H. Rodi: Privatisierung der Bundesautobahnen, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 134, Göttingen 1995, S. 98 ff.; H. Haßheider: Die Bereitstellung überregionaler Straßeninfrastruktur – Eine institutionenökonomische Analyse der optimalen Organisationsform und -größe, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 155, Göttingen 2005.

¹² Vgl. K.-H. Hartwig: Infrastrukturpolitik in der Diskussion, a.a.O., S. 20 f.

¹³ Vgl. R. Wink, a.a.O., S. 105.

Verkehr auf Autobahnen auf eine eher geringe Bedeutung dieser Netzeffekte hindeutet.¹⁴

Eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Autobahnen wird gewöhnlich als Daseinsvorsorge angesehen. Aus Gründen der Daseinsvorsorge als notwendig erachtete und privatwirtschaftlich nicht bereitgestellte Strecken erfordern nicht zwangsläufig ein staatliches Engagement. Es ist vielmehr ausreichend, wenn der Staat diese Strecken identifiziert und über Ausschreibungen den effizientesten Betreiber ermittelt.¹⁵

Transaktionskostenüberlegungen

Zu überprüfen bleibt, ob aus transaktionskostenökonomischer Sicht Einwände gegen eine Privatisierung gerechtfertigt sind. Transaktionskosten einer Autobahnprivatisierung resultieren zum einen aus der Anbahnung und dem Abschluss des Privatisierungsvertrages zwischen den Vertragsparteien. Zum anderen verursachen Durchsetzung und Kontrolle vertraglicher Regelungen sowie die Sanktionierung ihrer Nichteinhaltung Transaktionskosten.¹⁶

Prohibitiv hohe Transaktionskosten können eine Privatisierung in Frage stellen. Es deutet jedoch viel darauf hin, dass diese Gefahr lediglich im Falle einer übergangslosen materiellen Autobahnprivatisierung gegeben ist. Ein stufenweises Vorgehen, bei dem das Autobahnnetz zunächst formell privatisiert wird und erst nach einer erfolgreichen Implementierung dieser Privatisierungsform mit funktionaler und materieller Privatisierung weitere Schritte vorgenommen werden, kann die Transaktionskosten senken.¹⁷

Weiterhin können spezifische Investitionen beim Kauf des Autobahnnetzes einer Privatisierung entgegenstehen. Die Spezifität beruht auf der Irreversibilität von Investitionen in das Autobahnnetz und birgt nicht kontrahierbare nachvertragliche Ausbeutungsrisiken. Sie resultieren aus einem möglichen staatlichen Opportunismus, indem nach Vertragsabschluss Entscheidungen zu Lasten des privaten Betreibers getroffen werden, die zu einer Entwertung des erworbenen Autobahnnetzes führen. Aufgrund der Irreversibilität der Investitionen wäre dieser einem opportunistischen

¹⁴ Vgl. H. Haßheider, a.a.O., S. 94.

¹⁵ Zur Gemeinwohlfunktion von Straßeninfrastruktur vgl. H. Armbrrecht, K.-H. Hartwig: Straßeninfrastruktur in der Marktwirtschaft, in: H. Leipold, D. Wentzel (Hrsg.): Ordnungsökonomik als aktuelle Herausforderung, Stuttgart 2005, S. 271 f. Die Darstellung der Nutzung von Autobahnen als Bestandteil der Daseinsvorsorge ist allerdings vor dem Hintergrund einer möglichen Gewährleistung der Mindestversorgung an Mobilität über das nachgeordnete Netz an Bundes-, Landes- und Gemeindestraßen kritisch zu hinterfragen.

¹⁶ Vgl. K.-H. Hartwig: Infrastrukturpolitik in der Diskussion, a.a.O., S. 21.

¹⁷ Vgl. H. J. Ewers, H. Rodi, a.a.O., S. 87.

Verhalten des Staates unausweichlich ausgesetzt. Falls diese Gefahr vom spezifisch investierenden Akteur antizipiert wird, ist mit einem Ausbleiben der Transaktion zu rechnen und der Staat wird das Autobahnmanagement selber wahrnehmen müssen. Erfahrungen mit der Herstellung von Infrastrukturgütern deuten allerdings darauf hin, dass Transaktionspezifitäten bei Infrastrukturen wie Autobahnen entweder nicht vorliegen oder ihnen mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden kann.¹⁸

Die private Herstellung von Infrastruktur kann die Gefahr gesellschaftlicher Risiken durch private Machtpotenziale und der Lieferung schlechter Qualitäten in sich bergen. Dies könnte als Begründung hoheitlicher Aufgabenübernahme dienen.¹⁹ Durch staatliche Vorgaben wie Sicherheitsstandards und Verkehrsregeln sowie deren staatliche Überwachung sollte das Gefährdungspotenzial der Autobahnen auch nach einer Privatisierung ein hinnehmbares Maß nicht überschreiten.

Effizienzgewinne privaten Autobahnmanagements

Privatisierungstendenzen infolge der fehlenden Legitimation staatlichen Autobahnmanagements werden durch die mögliche Generierung von Effizienzgewinnen verstärkt. Eine Vielzahl internationaler Studien bestätigt diesbezüglich die Produktivitätssteigerungen infolge von Unternehmensprivatisierungen.²⁰ Verschiedene Befunde belegen zudem, dass auch speziell die Privatisierung von Autobahnen zu Effizienzgewinnen führt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geht in Anlehnung an internationale Erfahrungen im Bundesverkehrswegeplan 2003 davon aus, dass durch privaten Betrieb Kosteneinsparungen von 10% bis 20% möglich sind.²¹ Eine britische Studie weist durchschnittliche Kostensenkungen in Höhe von 17% nach,²² während Erfahrungen aus Frankreich sogar Kosteneinsparungen von 23% im Falle des privaten Betreibers Cofiroute zeigen.²³

¹⁸ Vgl. K.-H. Hartwig: Infrastrukturpolitik in der Diskussion, a.a.O., 2005, S. 21.

¹⁹ Vgl. K.-H. Hartwig, U. Saß: Die Privatisierung der Flugsicherung, in: Internationales Verkehrswesen, 57. Jg. (2005), Nr. 11, S. 489; H. Grosseckler: Öffentliche Finanzen, in: D. Bender et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 8. Aufl., München 2003, S. 593 ff. drückt in diesem Zusammenhang Gefahrenpotenziale als Verfahrenspräferenzkosten aus.

²⁰ Einen umfangreichen Überblick entsprechender Studien bietet L. W. Megginson, J. M. Netter: From State to Market – A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: Journal of Economic Literature, Vol. 39 (2001), Nr. 2, S. 333.

²¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW): Bundesverkehrswegeplan 2003, Berlin 2003, S. 39.

²² Vgl. Arthur Anderson/Enterprise LSE: Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, 2000, S. 17, <http://kenniscentrumpps.econom-i.com/nl/pps/pdf/value.pdf>.

Produktive Effizienzgewinne können durch eine Privatisierung in allen Phasen des Lebenszyklus realisiert werden. Unter produktiven Effizienzgewinnen sind auf ökonomischere Faktoreinsätze beruhende Kostensparnisse zu verstehen. Gewöhnlich sind diese mit privatem Management verbunden, da bei Privaten ein höherer Anreiz besteht, kosteneffizient zu produzieren. Dies führt dazu, dass Private im Vergleich zu einer staatlichen Autobahnverwaltung um eine höhere Kostentransparenz bemüht sein werden. Eine höhere Kostentransparenz verdeutlicht bestehende Kostensenkungspotenziale einer phasenübergreifenden Integration von Aufgaben. Durch eine ganzheitliche Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes können diese Potenziale realisiert werden.²⁴

Formen denkbarer Autobahnprivatisierungen

Da sich ein privates Autobahnmanagement gegenüber dem traditionell staatlichen Management als überlegen herausstellt, ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, welche Privatisierungsform gewählt werden sollte. Die aktuell diskutierte materielle Autobahnprivatisierung stellt lediglich eine Option dar, deren Auswahl als sinnvollste Variante erst ein Vergleich mit alternativen Privatisierungsformen zeigen kann. Neben ihr als stärkste Form kommen mit einer formellen oder funktionalen Privatisierung auch schwächere Formen in Frage. Eine formelle Privatisierung beschränkt sich auf die Überführung der Autobahnen in eine privatrechtliche Autobahngesellschaft, die weiterhin im Staatsbesitz bleibt. Diesem öffentlichen Unternehmen werden die Aufgaben des Autobahnmanagements vollständig übertragen.²⁵ Über diese reine Organisationsprivatisierung gehen die funktionale und materielle Privatisierung hinaus. Mit Ausnahme der Netzverantwortung wird zumindest ein Teil der Aufgaben wertschöpfungsstufenübergreifend an einen privaten Betreiber übertragen.²⁶ Gegenüber der materiellen Privatisierung beschränkt sich eine funktionale Privatisierung auf die

²³ Vgl. J. A. Gomez Ibanez, J. R. Meyer: *Going Private – The International Experience with Transport Privatization*, Washington D.C. 1993, S. 201.

²⁴ Vgl. T. Beckers, Ch. v. Hirschhausen: *Privatisierung der Bundesautobahnen über Konzessionsmodelle – Alternative Konzepte, offene Fragen und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen*, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentationen, Diskussionspapier 2003/17, Berlin 2003, S. 19.

²⁵ Vgl. H. Grossekkettler: *Deregulierung und Privatisierung...*, a.a.O., S. 2 f., nach dem sich eine formelle Privatisierung bei unverändertem staatlichem Anteil am Produktivvermögen auf die Steigerung der „Bedeutung privatrechtlicher Rechtsformen auf Kosten von öffentlich-rechtlichen Formen“ beschränkt.

²⁶ Vgl. T. Beckers, Ch. v. Hirschhausen: a.a.O., S. 10. Mit der Verlagerung von Aufgaben an Private verringert der Staat seinen Anteil am Produktivvermögen, weshalb Grossekkettler (Öffentliche Finanzen, a.a.O., S. 597) eine derartige funktionale Privatisierung zu den materiellen Privatisierungsformen zählt.

zeitlich befristete Vergabe von Konzessionen für das Gesamtnetz bzw. Teilnetze der Autobahnen, ohne staatliches Eigentum anzutasten.

Konzessionsmodelle im Sinne einer funktionalen Privatisierung existieren in verschiedenen Ausprägungen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich des Aufgabenumfangs, der auf private Betreiber verlagert wird. Konzessionen im Bestandsnetz können Erhaltung, Betrieb, Instandhaltung der Autobahnen und Finanzierung dieser Aufgaben umfassen. Zudem sollten sie für staatlich initiierte Netzerweiterungen Regelungen zur Übernahme dieser Aufgaben durch den Konzessionär enthalten. Bei der Konzession von Neu- und Ausbaustrecken kommen Ausführungsplanung, Bau und deren Finanzierung als mögliche Aufgaben eines Privaten hinzu. Eine solche private Bereitstellung von Aus- und Neubaustrecken ist Bestandteil von A- bzw. F-Betreibermodellen, wie sie in Deutschland teilweise bereits realisiert sind.²⁷

Zentrales Element der Konzessionierung ist die Ausschreibung mit ihren Modalitäten wie insbesondere Entlohnungsmechanismen, Risikoverteilung und Laufzeit. Verdienstmöglichkeiten und Risiko eines privaten Betreibers determinieren schließlich seine Zahlungsbereitschaft. Die Konzession wird an den Privaten vergeben, der unter den gegebenen Rahmenbedingungen das wirtschaftlichste Gebot für das ausgeschriebene Autobahnnetz abgibt.

Fiskalische und weitere volkswirtschaftliche Effekte einer Autobahnprivatisierung

Fiskalische Effekte einer Autobahnprivatisierung betreffen die Konsequenzen für die finanziellen Handlungsmöglichkeiten des Staates. Diese Effekte setzen sich aus den unmittelbar erzielbaren Privatisierungserlösen und ihrer Haushaltswirkung sowie den mittelbar resultierenden Effekten aus Veränderungen der laufenden autobahnbezogenen Aufwendungen des Staates zusammen. Lediglich die unmittelbar erzielbaren Privatisierungserlöse können der kurzfristigen Haushaltsentlastung dienen.

Die Verwendung der Privatisierungserlöse ist entscheidend für die fiskalische Beurteilung einer Privatisierung. Grundsätzlich sinnvolle Verwendungsmöglichkeiten sind der Schuldenabbau und Investitionen in Projekte, die nutzenstiftende volkswirtschaftliche Effekte generieren. Diese langfristig wirksamen Verwendungsformen sind einer kurzfristig attraktiven konsumtiven Verwendung vorzuziehen. Konsumtive Ausgaben generieren lediglich Nutzen in der Gegenwart,

²⁷ Vgl. zum A- und F-Betreibermodell E. Gawel: *Private Finanzierung von Fernstraßen – Erfahrungen und Probleme*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 85. Jg. (2005), H. 3, S. 173-181.

verhindern nachhaltig wirksame Nutzensteigerungen und führen tendenziell zu verstärkten Konsolidierungszwängen in der Zukunft. Mit einem Schuldenabbau ergeben sich für den Staat Zinseinsparungen, die seinen Handlungsspielraum vergrößern. Die zentrale fiskalische Bedeutung der Zinseinsparungen wird durch Zinszahlungen des Bundes in Höhe von etwa 37 Mrd. Euro im Jahr 2002²⁸ verdeutlicht.

Es ist zu bedenken, dass sich die fiskalischen Konsequenzen nur vordergründig auf den Staatshaushalt beziehen, denn letztlich müssen die Steuerzahler für entstehende Haushaltsdefizite und Zinsbelastungen aufkommen. Die Gesamtheit der Bürger stellt vereinfacht das Staatsgebilde dar, das über Aufgaben des Staates befindet und die Finanzierung des Staates sicherstellt. Die von der Staatsverschuldung abhängige Zinsbelastung verringert die Möglichkeiten staatlicher Aufgabenerfüllung bzw. erhöht den dafür notwendigen Finanzbedarf. Dadurch wird letztlich das Nutzenniveau des Steuerzahlers als zugleich Nutznießer und Finanzier staatlicher Leistungen beeinflusst. Zinsbelastungen des Staates führen tendenziell zu höheren Steuerbelastungen. Als für den Bürger ebenfalls nutzenmindernde Alternative zur Deckung der Zinsbelastung über höhere Steuern bliebe eine Reduzierung der Leistungen des Staates.

Eine Alternative zur Verwendung der Mittel zum Schuldenabbau sind Investitionen in nutzenstiftende Projekte. Als Beispiel mögen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen des Bundes mit ihren erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzeneffekten dienen. So zeigt eine Auswertung der im aktuellen Bundesverkehrswegeplan den vordringlichen Bedarf betreffenden Projekte Nutzenwirkungen in Höhe von 617 Mrd. Euro, die mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 144,9 Mrd. Euro in den Jahren 2001-2015 bis ins Jahr 2045 generierbar sind. Der überwiegende Teil der Effekte in Höhe von 381 Mrd. Euro geht auf Bundesfernstraßenprojekte mit Investitionen in Höhe von 73,5 Mrd. Euro zurück, versprechen sie doch volkswirtschaftliche Höchstrenditen.²⁹ Vor dem Hintergrund systematischer Haushaltskürzungen und der latenten Unterfinanzierung der Bundesverkehrswegeplanung ist eine zeitnahe Finanzierung dieser äußerst nutzenstiftenden Maßnahmen gefährdet, so dass eine Autobahnprivatisierung größeren staatlichen Investitionsspielraum eröffnet. Dieser wird auch nach einer Privatisierung des

²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2005, Wiesbaden 2005, S. 575.

²⁹ Vgl. zu den volkswirtschaftlichen Effekten von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen K.-H. Hartwig, H. Armbrecht: Volkswirtschaftliche Effekte unterlassener Infrastrukturinvestitionen, Berlin 2005, S. 45. Bezogen auf das Investitionsvolumen entfallen 54% der geplanten Investitionen in Bundesfernstraßen auf Autobahnen. Vgl. BMVBW: a.a.O., S. 62.

Autobahnnetzes – insbesondere bei Verzicht auf die Erhebung allgemeiner Nutzungsgebühren – weiterhin für die Finanzierung von Neu- und Ausbaumaßnahmen im Autobahnnetz benötigt werden.

Ebenfalls fiskalische Relevanz besitzen mittelbar resultierende Haushaltswirkungen. Diese können sich zum einen auf staatliche Einsparungen durch Aufgabenübertragung an Private und zum anderen auf zu erwartende Vergütungszahlungen als Gegenleistung für die Übernahme der vormals staatlichen Aufgaben beziehen. Selbst bei Kosteneinsparungen eines privaten Betreibers werden dessen Aufwendungen für Kauf bzw. Konzession zur Folge haben, dass er laufende Vergütungszahlungen erwartet, die oberhalb der laufenden Aufwendungen bei staatlicher Autobahnverwaltung liegen. Dieser Effekt ist bei einer fiskalischen Beurteilung zu berücksichtigen, da ein Ignorieren zu einer intergenerationalen Umverteilung zu Lasten jüngerer Generationen führt. Eine derartige Gefahr droht gerade bei kurzfristig konsumtiver Verwendung der Privatisierungserlöse.

Aufgrund der desolaten Haushaltslage sind bei einer Verwendung der Privatisierungserlöse zum Schuldenabbau und daraus resultierenden Zinsentlastungen positive Nettowirkungen einer Autobahnprivatisierung zu erwarten. Hierauf deutet auch eine Studie im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums hin, die abhängig von der Wahl des Privatisierungsmodells für das Bestandnetz erhebliche Haushaltsentlastungen prognostiziert.³⁰ Bei einer alternativen Verwendung der Privatisierungserlöse für Investitionen mit ihren bedeutenden volkswirtschaftlichen Effekten ist ebenfalls von positiven Nettowirkungen auszugehen.

Privatisierungshemmnisse

Gegenüber einer Autobahnprivatisierung können sowohl strukturelle und institutionelle als auch politische Hemmnisse bestehen. Ein strukturelles Hemmnis kann bei einer Kopplung der Privatisierung an die Refinanzierung privater Betreiber über die Erhebung allgemeiner Nutzungsgebühren auftreten. Infolge der traditionellen Bereitstellung von Straßeninfrastruktur durch den Staat haben sich Strukturen gefestigt, die nicht kurzfristig zu beseitigen sind. Durch das engmaschige Straßennetz in Deutschland ergibt sich bei Bepreisung der Autobahn die Gefahr von Verdrängungseffekten in das weiterhin gebührenfrei nutzbare nachgelagerte Straßennetz, die ohne staatliche Einnahmegarantien private Investoren abschreckt. Ein institutionelles Hemmnis stellt Art. 90 Grundgesetz dar, der dem Bund das Eigentum der Bundesfernstraßen und den

³⁰ Vgl. Roland Berger & Partner: Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen, Zusammenfassender Abschlussbericht eines Forschungsvorhabens des BMVBW, München, Bonn 1995, S. 60.

Ländern die entsprechende Auftragsverwaltung zuweist. Dies erfordert im Falle eines Autobahnverkaufs eine Grundgesetzänderung, die eine 2/3-Mehrheit im Bundestag bedingt.

Traditionell sind es politische Widerstände, die einer Veränderung des Status quo – und somit auch einer Privatisierung der Autobahnen – entgegenstehen. So ist eine Privatisierung aus politischen Gründen nur dann realisierbar, wenn der individuelle Nutzen des politischen Entscheidungsträgers durch die Privatisierungsentscheidung größer als im Falle der Beibehaltung des Status quo ist. Im Falle einer Privatisierung profitiert ein Politiker auf der einen Seite von den generierten Privatisierungserlösen, wenn sie durch Entlastung des Staatshaushaltes zum Wohle der Gesamtheit der Bürger eingesetzt werden. Dieser Effekt führt tendenziell zu einer Steigerung seines Prestiges, zum Gewinn von Wählerstimmen und somit zu einer Steigerung des individuellen Nutzens des Politikers.

Auf der anderen Seite jedoch impliziert eine Privatisierung auch politische Anreize, einer Autobahnprivatisierung die Zustimmung zu versagen. So drohen ihm erstens politische Kosten in Form eines Verlustes an Wählerstimmen durch genau die Bürger, die eine Veränderung des Status quo als Verschlechterung ihrer persönlichen Situation wahrnehmen.³¹ Da in der Öffentlichkeit befürchtet wird, dass eine Privatisierung mit der Einführung einer Pkw-Maut einhergeht, die wiederum von weiten Kreisen der Bevölkerung abgelehnt wird, ist der Politiker im Falle einer Privatisierungsentscheidung der Gefahr des Wählerstimmenverlustes ausgesetzt. Empirische Studien zeigen eine teilweise massive Ablehnung jeder Art von Gebühren, die als zusätzliche individuelle Belastung und als ungerecht bewertet werden.³²

Ein zweiter Aspekt, durch den eine Privatisierung negativ in die Nutzenfunktion des politischen Entscheidungsträgers eingeht, betrifft die Gefahr des Verlustes an politischer Macht. Ein Übergang vormals staatlicher Aufgaben zum privaten Betreiber ist für den Politiker mit einem Verlust diskretionärer Handlungsspielräume in Form von Mitsprachebefugnissen verbunden. Der Politiker steht bei seiner Entscheidung pro oder contra Autobahnprivatisierung also vor einem Trade-Off. Ob gegenüber einer Autobahnprivatisie-

rung überhaupt politische Hemmnisse bestehen, ist letztlich unsicher.³³

Internationale Erfahrungen

Für eine rein materielle Privatisierung von Autobahnen gibt es bislang weltweit keinen den Autoren bekannten Präzedenzfall, aus dem Lehren für eine Umsetzung in Deutschland gezogen werden könnten. Gleichwohl existieren zahlreiche internationale Privatisierungserfahrungen, die jedoch nicht mit einer unbefristeten zeitlichen Übertragung des Eigentums vom Staat auf Private verbunden sind. Dies kann aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den betrachteten Staaten letztlich nicht die Frage klären, welche Form der Privatisierung für das deutsche Autobahnnetz die größte Vorteilhaftigkeit besitzt, doch können die Erfahrungen als Anhaltspunkt dienen.

Aktuellstes Beispiel ist der mehrheitliche Verkauf der drei großen staatlichen französischen Autobahnbetreiber zu einem Gesamtpreis in Höhe von 14,8 Mrd. Euro an private Betreiber. Der Verkauf betrifft allerdings lediglich den Betrieb des Netzes und ist zudem auf 25 Jahre befristet, so dass die Straßen in staatlichem Besitz verbleiben.³⁴ Neben Frankreich sind traditionell Spanien und Italien Vorreiter in Europa hinsichtlich einer Beteiligung Privater am Autobahnmanagement. Während in Spanien bereits ab den 1960er Jahren erste Konzessionen an Private vergeben wurden und heute bereits ca. 80% des Autobahnnetzes privat betrieben werden,³⁵ sind in Italien aktuell ca. 82% des Autobahnnetzes über Konzessionen vergeben, davon ca. 78% funktional privatisiert.³⁶ Umfassende Privatisierungsbemühungen begannen hier 1987 mit der Überführung des staatlichen Unternehmens Autostrade in ein seit 1999 vollständig in privater Hand befindliches Unternehmen, das als dominierender privater Akteur ca. 60% des bepreisten italienischen Autobahnnetzes betreibt.³⁷

³³ Vgl. G. Ragazzi, M. di Domenico: Privatization and regulation, according to politicians' benefits, Präsentation im Rahmen des Workshops "Highways: cost and regulation in Europe" an der Universität von Bergamo am 26./27. November 2004, <http://dinamico.unibg.it/highways/presentations/didomenico/didomenico.ppt>, die die Einflüsse einer Privatisierungsentscheidung auf die Nutzenfunktionen von politischen Akteuren untersuchen.

³⁴ Vgl. Spiegel online: Frankreich verkauft Autobahnen für 14,8 Milliarden Euro, 14. Dezember 2005, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,druck-390300,00.html>.

³⁵ Vgl. G. Bel, X. Fageda: Is a mixed funding model for the highway network sustainable over time? The Spanish case, Beitrag zum Workshop "Highways: cost and regulation in Europe" an der Universität von Bergamo am 26./27. November 2004, S. 2 ff. und S. 27, <http://dinamico.unibg.it/highways/paper/bel.pdf>.

³⁶ Vgl. A. Fayard: Analysis of Highway Concessions in Europe, Beitrag zum Workshop "Highways: cost and regulation in Europe" an der Universität von Bergamo am 26./27. November 2004, S. 5 ff., <http://dinamico.unibg.it/highways/paper/FAYARD.pdf>.

³¹ Vgl. E. Becker, T. Marnier: Leitideen der ökonomischen Politikberatung – Märkte für Verkehr – Das Beispiel Road Pricing, in: M. Leschke, I. Pies (Hrsg.): Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien, Konzepte, Institutionen, Stuttgart 2005, S. 288 ff.

³² Vgl. J. Schade: European Research Results on Transport Pricing Acceptability, in: J. Schade, B. Schlag (Hrsg.): Acceptability of Transport Pricing Strategies, Amsterdam u.a.O. 2003, S. 109-124, der empirische Resultate zur fehlenden Akzeptanz von Preismaßnahmen präsentiert.

In den USA wurden Anfang der 1990er Jahre die Rahmenbedingungen für einen Privatisierungsboom geschaffen. Seither können neben staatlichen Straßenbetreibern auch Private entweder Konzessionen für bestehende Streckenabschnitte erwerben oder sich an der Finanzierung von Neu- oder Ausbauprojekten beteiligen. Das prominenteste Projekt betrifft die funktionale Privatisierung des Chicago-Skyway über einen Konzessionszeitraum von 99 Jahren auf einer Länge von 7,8 Meilen und lässt jährliche Einnahmen in Höhe von 45 Mio. US-\$ erwarten. Die Privatisierungserlöse für die Stadt Chicago betragen 1,83 Mrd. US-\$. In Kanada ist mit der Toronto's Highway 407 Express Toll Route das weltweit größte private Autobahnprojekt anzutreffen. Dieses Modell ist auf Grundlage einer Konzession mit 99-jähriger Laufzeit funktional privatisiert und generierte im Jahr 2004 Gebühreneinnahmen in Höhe von 383 Mio. CA-\$.³⁸ In Japan wurden im Jahr 2005 die vier staatlichen Autobahnbehörden durch sechs private Unternehmen ersetzt. Auch dies ist ein Beispiel funktionaler Privatisierung, bei der sich die privaten Betreiberunternehmen im Rahmen von Netzkonzessionierungen über Gebühreneinnahmen refinanzieren können.³⁹

Vergleich der Privatisierungsformen

Eingedenk der vorangegangenen Ausführungen bedarf es abschließend eines Vergleichs der Privatisierungsformen und daraus folgend einer Empfehlung für die zukünftige Organisation der Autobahnen. Beschränken möchten sich die Autoren auf die Alternativen materielle und funktionale Privatisierung, da lediglich mit diesen Privatisierungserlöse erzielt werden können. Zentraler Unterschied zwischen materieller und funktionaler Privatisierung von Autobahnen ist aus fiskalischer Sicht die Laufzeit des Vertrages. Eher unbedeutend ist die Eigentumsübertragung, da sie den Ertragswert der Autobahn nicht erhöht und dementsprechend allenfalls unwesentlich höhere Einnahmen bedingt. Bei einer materiellen Privatisierung ist die Laufzeit unendlich, so dass die fiskalische Wirkung das einmalige Erzielen des Verkaufserlöses betrifft. Eine funktionale Privatisierung sichert dem Staat hingegen wiederholt – nämlich jeweils bei Neukonzessionierung – Einnahmen, die von der Konzessionslaufzeit abhängig sind.

³⁷ Vgl. P. Samuel: Should States Sell Their Toll Roads?, in: Reason Foundation (Hrsg.): Policy Study 334, 2005, S. 7, <http://www.reason.org/ps334.pdf>.

³⁸ Vgl. zu aktuellen amerikanischen Privatisierungserfahrungen P. Samuel, a.a.O., S. 1 ff.; Reason Foundation: Annual Privatization Report, 2005 S. 84 f., <http://www.reason.org/apr2005/apr05.pdf>.

³⁹ Vgl. P. Samuel, a.a.O. S. 8 f. und Road Bureau, Ministry of Land: Infrastructure and Transport: Roads in Japan, 10. Januar 2006, http://www.mlit.go.jp/road/road_e/contents03/3-3-2.html.

Kurzfristig sind mit dem vollständigen Verkauf des Autobahnnetzes höhere Einnahmen verbunden. Diese bedingen bei einem Vergleich einer materiellen mit der funktionalen Privatisierung eine größere Haushaltsentlastung und damit verbundene Zinseinsparungen. Eine Mitte der 1990er Jahre im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums durchgeführte Studie bestätigt dies, indem sie ausgehend von der Haushaltslage im Jahr 1995 zu folgendem Ergebnis kommt: Eine materielle Privatisierung mit vollständiger Verwendung der erwarteten Privatisierungserlöse in Höhe von 120 Mrd. DM zum Schuldenabbau kann die Gesamtverschuldungsquote von 68,7% kurzfristig um bis zu 3,5 Prozentpunkte und langfristig (nach mehr als 20 Jahren) um bis zu 8,2% Prozentpunkte senken. Damit verbunden ist eine langfristige Verringerung der Zinsquote von ursprünglich 21% um bis zu 2,4 Prozentpunkte. Demgegenüber bewirken andere Privatisierungsformen wie die funktionale Privatisierung signifikant geringere Effekte.⁴⁰

Unklar bleibt das Ergebnis eines langfristigen Vergleichs, da zu bedenken ist, dass der Staat mit dem vollständigen Verkauf der Autobahn eine Vermögensposition aufgibt, die zukünftig nicht erneut Privatisierungserlöse generieren kann. Dies ist hingegen bei einer funktionalen Privatisierung gegeben, wenngleich die kurzfristigen Privatisierungserlöse geringer ausfallen dürften.

Fazit

Ein staatliches Autobahnmanagement lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen, was konsequenterweise zur Notwendigkeit privaten Autobahnmanagements führt. Ein Vergleich materieller und funktionaler Privatisierung gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, welche Privatisierungsform überlegen ist. Umfangreiche internationale Erfahrungen mit der privaten Bereitstellung von Autobahnen deuten hingegen auf die Überlegenheit von Konzessionsmodellen hin. Der Verbleib des staatlichen Eigentums am „Tafelsilber Autobahn“ im Rahmen einer funktionalen Privatisierung dürfte mit geringeren Transaktionskosten verbunden sein, gegenüber der Öffentlichkeit leichter zu rechtfertigen sein und somit politische Hemmnisse mindern. Im Falle ihrer Realisierung bietet sich eine Konzessionierung von Teilnetzen an, die etwa die Implementierung einer „Yardstick-Competition“ unter den Betreibern ermöglicht. Vor dem Hintergrund der hohen Schuldenlast kann eine funktionale Privatisierung allerdings nur begrenzte Haushaltsentlastungen herbeiführen, so dass die materielle Privatisierung zumindest geeigneter ist, den Wunsch nach fühlbaren Zinsentlastungen zu erfüllen.

⁴⁰ Vgl. Roland Berger & Partner, a.a.O., S. 34.