

Transport Economics and Other Infrastructure Working Papers

WP-TR-02

**Die ASFINAG und das österreichische Modell der
Fernstraßenfinanzierung**

Thorsten Beckers, Andreas Brenck, Christian von
Hirschhausen, and Jan Peter Klatt

Reprint from
WIP Working Paper (April 2005)



Workgroup for Infrastructure Policy (WIP)
Berlin University of Technology



Chair of Energy Economics and Public Sector
Dresden University of Technology



WORKING PAPER

Stand: 11.04.2005 (v110)

Die ASFINAG und das österreichische Modell der Fernstraßenfinanzierung¹

Thorsten Beckers^a, Prof. Dr. Andreas Brenck^a,
Prof. Dr. Christian von Hirschhausen^b, Jan Peter Klatt^a

^a TU Berlin – Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

^b Projektleiter BMBF-Projekt NEMO-BAB (Neue Organisations-, Betreiber- und Privatisierungsmodelle für die Bundesautobahnen), TU Dresden – Lehrstuhl Energiewirtschaft & Public Sector Management

Kontakt: Thorsten Beckers (Tel. +49-30-314-23243, tb@wip.tu-berlin.de)

INHALT

1	Einleitung	2
2	Grundstruktur	2
3	Detailaspekte der Vermögensbewertung und Bilanzierung	9
4	Bewertung	11
	Literatur	13
	Verzeichnis der Gesprächspartner	14

¹ Dieses Working Paper ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Neue Organisations-, Betreiber- und Privatisierungsmodelle für die Bundesautobahnen“ (NEMO-BAB) realisiert worden, welches vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird (Förderkennzeichen: 19 M 4030; Projektträger: TÜV-Akademie Rheinland GmbH).

1 Einleitung

Die Fernstraßen in Österreich umfassen ein Netz von ca. 2.000 km und bestehen aus den Autobahnen und den Schnellstraßen. Die Finanzierung des Fernstraßennetzes ist von der Republik Österreich an die „Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG“ (ASFINAG) übertragen worden, die ein privatrechtliches Unternehmen im Besitz der Republik Österreich ist.² In diesem Beitrag werden die Grundstruktur der Fernstraßenfinanzierung (Abschnitt 2) und Detailaspekte der Bewertung und Bilanzierung (Abschnitt 3) betrachtet. Abschließend wird das österreichische Finanzierungsmodell für die Fernstraßen einer Gesamtbewertung unterzogen (Abschnitt 4).³

2 Grundstruktur

GRÜNDUNG DER „NEUEN“ ASFINAG IM JAHR 1997 UND ERHEBUNG VON NUTZERGEBÜHREN

Seit den 1960er Jahren wurden in Österreich ausgewählte Strecken mit besonders kostenintensiven Tunnel- und Brückenanlagen sowie Passstrecken von staatlichen Unternehmen betrieben, die zur Refinanzierung der Investitionen auf diesen so genannten „Sondermautstrecken“ streckenbezogene Mautgebühren einführten. Anfang der 1980er Jahre entstand die ASFINAG, die Kapital zur Finanzierung des Fernstraßenbaus aufnahm.

Im Jahr 1997 wurde die Fernstraßenfinanzierung reformiert und der ASFINAG hierbei die entscheidende Rolle übertragen. Die „neue“ ASFINAG erhielt im Jahr 1997 für den Zeitraum von 50 Jahren das so genannte „Fruchtgenussrecht“, welches die Kompetenz zur Erhebung von Gebühren bei den Nutzern der Fernstraßen beinhaltet (Einnahmenkompetenz). Damit ist die ASFINAG zur Erhebung von strecken- und zeitbezogenen Nutzungsgebühren auf dem gesamten Fernstraßennetz berechtigt.

² Die folgenden Darstellungen des österreichischen Modells der Fernstraßenfinanzierung und der ASFINAG basieren auf dem Geschäftsbericht und Jahresabschluss der ASFINAG für das Jahr 2003 (ASINAG (2004)), OBERHOLZER (2003) und Angaben unter <http://www.asfinag.at> sowie Informationen aus Gesprächen mit Christian Nagl (ASFINAG, Public Private Partnership – Projektleiter sowie Mitglied des Aufsichtsrates der ASFINAG) und Gunther Thaler (ASFINAG, Public Private Partnership) am 15.10.2004, mit Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) und Gunther Thaler am 11.01.2005, mit Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter) am 11.01.2005, 18.03.2005 und 21.03.2005, mit Herbert Kasser (Bundesministerium für Finanzen – BMF, Sektion Budget – Abteilungsleiter für Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr & Infrastruktur) am 27.01.2005, mit Walter Pühringer (ASFINAG-Konzern, ASFINAG MAUT SERVICE GMBH – Leiter Nutzfahrzeuge-Maut) am 18.03.2005 und 21.03.2005 sowie mit Dr. Wolfgang Schock (ASFINAG-Konzern, ASFINAG Mautservice GmbH – Bereichsleiter Vignette) am 18.03.2005. Einzelnen Quellen direkt zuordenbare Angaben sind im Folgenden gesondert gekennzeichnet.

³ Weitere Charakteristika der Organisation des österreichischen Fernstraßensektors – wie z.B. die Durchführung der Produktion im ASFINAG-Konzern, die Planungen zur Durchführung von PPP-Projekten sowie Gedankenspiele zur Voll- oder Teilprivatisierung der ASFINAG – werden in diesem Beitrag ausgeklammert.

- Auf Grundlage dessen müssen seit 1997 PKW bzw. Fahrzeuge bis zu einem höchst zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 t Vignetten erwerben und somit eine zeitbezogene Gebühr entrichten, um das Fernstraßennetz befahren zu dürfen; eine Jahresvignette für PKW kostet zurzeit etwa 70 €
- LKW bzw. Fahrzeuge mit einem höchst zulässigen Gesamtgewicht von über 3,5 t müssen seit Anfang 2004 eine streckenbezogene Maut bezahlen, die sich gemäß der europäischen Richtlinie 1999/62/EG an den durchschnittlichen, dem LKW zurechenbaren Kosten des Fernstraßennetzes orientiert. Die Erhebung der LKW-Maut erfolgt mit Hilfe eines auf der Mikrowellentechnologie basierenden Systems. Bis Ende 2003 unterlagen LKW mit einem höchst zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 t bis 12 t einer Vignettenpflicht.

LKW mit einem höchst zulässigen Gesamtgewicht von über 12 t mussten bis Ende 2003 eine Straßenbenutzungsabgabe entrichten. Die Einnahmen aus dieser Abgabe flossen jedoch nicht an die ASFINAG sondern in den allgemeinen Haushalt.⁴ Im Rahmen der Einführung der LKW-Maut Anfang 2004 wurde die Kfz-Steuer für LKW mit einem höchst zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t abgesenkt, um die österreichischen LKW-Besitzer zu entlasten. Die Kfz-Steuererinnahmen fließen in Österreich dem allgemeinen Haushalt zu.

- Auf den Sondermautstrecken zahlen auch heute noch sowohl LKW als auch PKW entfernungsabhängige streckenspezifische Mautgebühren.⁵

Die Kosten für die Durchführung der Gebührenerhebung belaufen sich beim Vignettensystem für PKW auf etwa 8 % der Einnahmen, bei den Sondermautstrecken auf etwa 10 % der Einnahmen und bei der LKW-Maut auf 14 % der Einnahmen, so dass in allen Fällen die Mauterhebungskosten als relativ gering angesehen werden können.⁶

Die Verkehrsverdrängung durch die Gebührenerhebung ist nach Auskunft der ASFINAG gering. Sofern eine Verkehrsverdrängung von den Fernstraßen zu beobachten ist, wird der Verkehr hauptsächlich auf das untergeordnete Straßennetz verlagert. Bei Einführung der PKW-Vignette im Jahr 1997 wurde zunächst eine Verdrängung von etwa 2 % der

⁴ Nach Angabe von Walter Pühringer (ASFINAG-Konzern, ASFINAG MAUT SERVICE GMBH – Leiter Nutzfahrzeuge-Maut) am 21.03.2005.

⁵ Die Sondermautstrecken gehören eigenständigen Gesellschaften, die sich jedoch weitgehend im Eigentum der ASFINAG befinden. Österreichische Bundesländer halten geringe Eigentumsanteile an diesen Gesellschaften.

⁶ Die Informationen über die Kosten der Mauterhebung wurden von Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter) am 18.03.2005 zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2002, als das Vignettensystem noch für PKW sowie LKW angewandt wurde, betragen die Systemkosten des Vignettensystems 8,7 % der Einnahmen und die Systemkosten der Mauterhebung auf den Sondermautstrecken 7,5 % der Einnahmen, vgl. ÖSAG (2003, S. 19 f.).

Verkehrsleistung auf den Fernstraßen festgestellt, inzwischen ist die Verdrängung auf etwa 0,5 % der Verkehrsleistung zurückgegangen.⁷ Nach einer von der ASFINAG durchgeführten Studie betrug das Ausmaß der Verlagerung an Fahrleistung von mautpflichtigen auf das mautfreie nach gelagerte Straßennetz durch den Wechsel von der zeitbezogenen Vignette auf die streckenbezogene Maut bei LKW 2,8 %.⁸ Aktuelle Erhebungen über die Verdrängungswirkungen bei PKW auf den Sondermautstrecken liegen nicht vor, wobei diese Verdrängung von der ASFINAG als sehr gering abgeschätzt wird.⁹

Im Gegenzug zum Erhalt des Fruchtgenussrechtes übernahm die reformierte ASFINAG im Jahr 1997 Schulden in Höhe von 5,6 Mrd. €. Dieser Betrag ergab sich aus der Höhe des bis dahin aufgenommenen Fremdkapitals der ASFINAG und stand in keinem Zusammenhang mit einem möglichen Wertansatz für das österreichische Fernstraßennetz. Des Weiteren wurde der ASFINAG die Pflicht übertragen, den Ausbau (d.h. Erweiterungsinvestitionen), die Erhaltung (einschließlich der notwendigen Ersatzinvestitionen) sowie den Betrieb des Fernstraßennetzes mit den Vignetten- und Mauteinnahmen sowie mit aufzunehmendem Fremdkapital zu finanzieren.

ÜBERSICHT ÜBER DIE CASH-FLOW-STRUKTUR

Die Ausgaben der ASFINAG resultieren im Wesentlichen aus den folgenden Aufgabenbereichen bzw. setzen sich aus den folgenden Positionen zusammen:

- Durchführung von Erweiterungsinvestitionen (Aus- und Neubau) zur Erweiterung der Kapazität des Fernstraßennetzes,
- sonstige Investitionen, z.B. zur Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- Betrieb und Erhaltung (einschließlich Ersatzinvestitionen),
- sonstige Kosten, z.B. für Fremddienstleistungen, sowie
- Zinszahlungen.

⁷ Nach Angabe von Dr. Wolfgang Schock (ASFINAG-Konzern, ASFINAG Mautservice GmbH – Bereichsleiter Vignette) am 18.03.2005. Eine deutlich höhere Verdrängung ist nur für einzelne Streckenabschnitte zu beobachten, wo ein größerer Anteil gelegentlicher Nutzer vorliegt, die nur kürzere Strecken zurücklegen.

⁸ Vgl. FUSSEIS (2004) und nach Angabe von Walter Pühringer (ASFINAG-Konzern, ASFINAG MAUT SERVICE GmbH – Leiter Nutzfahrzeuge-Maut) am 18.03.2005. Auch wenn bei einer netzweiten Betrachtung die Verdrängungswirkungen damit begrenzt sind, haben sich auf einigen zu Fernstraßen parallelen Straßen des untergeordneten Netzes die LKW-Verkehrszahlen stark erhöht, was lokal durchaus zu Umweltproblemen und Protesten in der Bevölkerung führt.

⁹ Nach Angabe von Dr. Wolfgang Schock (ASFINAG-Konzern, ASFINAG Mautservice GmbH – Bereichsleiter Vignette) am 18.03.2005.

Dem stehen im Wesentlichen die folgenden Einnahmequellen gegenüber:

- Vignette für PKW,
- Vignette für LKW (bis zum 31.12.2003) bzw. streckenbezogene LKW-Maut (seit dem 01.01.2004) sowie
- Mautgebühren auf den Sondermautstrecken.

In Tabelle 1 ist unter Verwendung gerundeter Werte die Cash-Flow-Struktur der ASFINAG für die Jahre 2003 und 2004 schematisch dargestellt.¹⁰

		Jahr 2003		Jahr 2004	
			Summe		Summe
Einzahlungen	Vignetteneinnahmen (PKW + LKW 3,5 - 12 t)	+ 315	+ 655		+ 1.235
	Einnahmen Sondermautstrecken (PKW + LKW)	+ 255			
	Vignetteneinnahmen (nur PKW)			+ 305	
	Einnahmen Sondermautstrecken (nur PKW)			+ 110	
	LKW-Maut (inkl. LKW auf Sondermautstrecken)			+ 760	
	Sonstige Einnahmen (z.B. aus Liegenschaften, Strafgeldern etc.)	+ 85		+ 60	
Auszahlungen	Erweiterungsinvestitionen (Neu-/ Ausbau Fernstraßen)	- 640	- 1.435	- 675	- 1.675
	Sonstige Investitionen	- 10		- 45	
	Betrieb & Erhaltung	- 380		- 455	
	Sonstige Kosten (Fremd-Dienstleistungen (insbesondere Betriebsvergütung LKW-Mautsystem), Overheadkosten etc.)	- 100		- 190 *	
	Finanzergebnis (Zinsen etc.)	- 305		- 310	
Kapitalaufnahme		+ 780	+ 780	+ 440	+ 440

** Anmerkung: Die Vergütung an den Betreiber des LKW-Mautsystems betrug im Jahr 2004 etwa 90 Mio. €.*

Tabelle 1: Grundstruktur der Cash-Flows der ASFINAG in den Jahren 2003 und 2004 – zwecks Vereinfachung angepasste und gerundete Werte, Angaben in Mio. €¹¹

ABGLEICH VON MITTELBEDARF UND EINNAHMEN

Der Umfang der von der ASFINAG durchzuführenden Erweiterungsinvestitionen sowie die zu realisierenden Projekte ergeben sich aus dem im Jahr 2002 vom österreichischen Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) veröffentlichten verkehrsträgerübergreifenden Generalverkehrsplan Österreich (GVP-Ö).¹² Danach soll die ASFINAG von 2002 bis 2022 Erweiterungsinvestitionen in Höhe von 7,5 Mrd. € realisieren. Die Auswahl der Investitionsprojekte im GVP-Ö basiert nicht auf der Bewertung einer

¹⁰ Um die Struktur der Finanzflüsse aufzuzeigen, sind in der Tabelle nur die wichtigsten Cash-Flow-Ströme in zur Vereinfachung angepasster und gerundeter Form schematisch enthalten.

¹¹ Quellen: ASFINAG (2004) sowie Informationen von Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter) vom 18.03.2005.

¹² Die Darstellung des GVP-Ö basiert auf BMVIT (2002).

einheitlichen Methodik, sondern auf einem Konsensbeschluss von Bund, Bundesländern, der ASFINAG und weiteren Institutionen, wobei Projektbewertungen in erster Linie aufgrund der Verkehrsnachfrage und der Realisierungskosten unter Berücksichtigung intermodaler Systemvorteile und raumstruktureller Wirkungen erfolgten.

Der Start von Investitionsprojekten wird von der ASFINAG selber unter Berücksichtigung der Vorgaben des Aufsichtsrates beschlossen.¹³ Dabei führt die ASFINAG einen betriebswirtschaftlichen Vergleich der zusätzlichen Einnahmen und der Ausgaben bei einzelnen Investitionsprojekten durch. Über den Aufsichtsrat hat der Staat als Eigentümer jedoch die Möglichkeit, die Umsetzung des GVP-Ö auch bei Projekten sicherzustellen, von denen die ASFINAG bei Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Grundsätze Abstand nehmen würde.

Bisher existiert keine explizite Regel zur regelmäßigen Anpassung der Einnahmen der ASFINAG an den erforderlichen Mittelbedarf.¹⁴ Die Höhe der streckenbezogenen LKW-Maut darf aufgrund der Vorgaben der EU nicht über das Niveau der Durchschnittskosten angehoben werden. Der Preis für die PKW-Vignette wird in erster Linie aufgrund der Vorstellungen des Staates als Eigentümer der ASFINAG festgelegt, wobei bisher politische Überlegungen zur Akzeptanz von Preisänderungen entscheidenden Einfluss auf die Gebührenfestsetzung haben.

Die ASFINAG realisiert die vom Aufsichtsrat gewünschten Projekte, indem sie ihre Netto-Neuverschuldung entsprechend der Investitionshöhe variiert. Dies ist zurzeit noch möglich, da der Barwert der zukünftig erzielbaren Nutzergebühren auf dem Netz der ASFINAG größer ist als der Barwert sämtlicher zukünftiger Ausgaben. Im Jahr 2003 nahmen die Verbindlichkeiten der ASFINAG um etwa 840 Mio. € zu.¹⁵ Aufgrund der höheren Einnahmen durch die Einführung der LKW-Maut konnte die Netto-Neuverschuldung in 2004 auf 830 Mio. € reduziert werden, obwohl die Höhe der Erweiterungsinvestitionen im Fernstraßennetz von 640 auf 675 Mio. € sowie die Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung von 380 Mio. € auf 455 Mio. € anstiegen.¹⁶ Von der Republik Österreich ist geplant, dass die ASFINAG in der Phase der Umsetzung des im GVP-Ö vorgesehen Netzausbaus ihren Schuldenstand bis auf über 10 Mrd. € erhöht und etwa ab dem Jahr 2012 beginnt, die Schulden linear bis zum Jahr 2040 – also rechtzeitig vor Ablauf des

¹³ Nach Angabe von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005.

¹⁴ Nach Angabe von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005.

¹⁵ Vgl. ASFINAG (2004). Der Wert wurde leicht angepasst und gerundet, um eine Übereinstimmung mit der schematischen Darstellung von Cash-Flows, GuV und Bilanz der ASFINAG in Tabelle 1, Tabelle 2 und Tabelle 3 zu erreichen.

¹⁶ Die Werte wurde leicht angepasst und gerundet, um eine Übereinstimmung mit der schematischen Darstellung von Cash-Flows, GuV und Bilanz der ASFINAG in Tabelle 1, Tabelle 2 und Tabelle 3 zu erreichen.

Fruchtgenussrechtes im Jahr 2047 – abzubauen.¹⁷ Laut GVP-Ö ist diese Entschuldung bei einer „moderaten Erhöhung der Einnahmen (Benutzungsentgelte, Mauten)“ möglich.

Vom Vorstand der ASFINAG wird es als dringliche Aufgabe angesehen, eine explizite Regel für die Festlegung der Gebührenhöhe einzuführen sowie einen detaillierten Plan für die zukünftige Cash-Flow-Entwicklung und die Rückführung der Schulden zu erstellen.¹⁸ In einem derartigen System könnte der ASFINAG nach ihren Vorstellungen das Recht zur Vorlage von Vorschlägen zur Anpassung der Tarife übertragen werden, wobei eine zu etablierende Regulierungsinstitution die Einhaltung der vorgegebenen Regeln bei der Tariffestlegung überwachen müsste. Ferner strebt die ASFINAG an, zukünftig die Vignette auch bei den PKW durch eine streckenbezogene Maut zu ersetzen. Dies wird von der ASFINAG u.a. deshalb als sinnvoll angesehen, da nach ihrer Einschätzung bei einer Erhöhung der von den PKW zu erzielenden Gesamteinnahmen die Verdrängungseffekte bei einer streckenbezogenen Maut geringer sind als bei einer zeitbezogenen Vignette.

ASFINAG TROTZ STAATSGARANTIEN AUßERHALB DES ÖFFENTLICHEN „MAASTRICHT-KREISES“

Zur Kapitalaufnahme gibt die ASFINAG Anleihen aus, deren Rückzahlung den Investoren von der Republik Österreich garantiert wird.¹⁹ Von führenden Rating-Agenturen haben die Anleihen der ASFINAG ein AAA-Rating erhalten. Aufgrund der Staatsgarantien liegen die Fremdkapitalkosten der ASFINAG nur um wenige Basispunkte im einstelligen Bereich über denen der Republik Österreich.²⁰ Trotzdem wird die ASFINAG nicht dem öffentlichen Sektor in Österreich zugerechnet. Ihre Verschuldung wird daher bei der Überprüfung der Einhaltung der Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes gemäß Artikel 104 EG-Vertrag nicht berücksichtigt.²¹ Diese Entscheidung ist vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) als zuständige Institution der Europäischen Union getroffen worden. Grundlage ist die Regelung zur Zurechnung von Institutionen zum öffentlichen bzw. privaten Sektor, die im „Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (ESVG) 1995 festgelegt und seitdem mehrmals aktualisiert wurde.²²

¹⁷ Vgl. BMVIT (2002).

¹⁸ Nach Angabe von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005.

¹⁹ Vgl. ASFINAG (2004).

²⁰ Nach Angabe von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005.

²¹ Die Republik Österreich unterliegt als Mitglied der Europäischen Währungsunion den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der dem öffentlichen Sektor in den einzelnen Ländern vorgibt, dass die Nettoneuverschuldung jährlich maximal 3,0 % des Bruttoinlandsproduktes und der Gesamtschuldenstand maximal 60 % des Bruttoinlandsproduktes betragen darf.

²² Vgl. EUROSTAT (2002).

Die Zuordnung der ASFINAG erfolgte auf Basis einer Einzelfallprüfung durch EUROSTAT.²³ Im Rahmen dieser Prüfung wurden der ASFINAG und der Republik Österreich in den vergangenen Jahren Auflagen zur Gestaltung ihrer Beziehungen vorgegeben, damit die ASFINAG weiterhin nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet wird. Aufgrund dessen werden seit dem Jahr 2003 die Anleihen der ASFINAG nicht mehr über die Bundes-Finanzierungsagentur der Republik Österreich, sondern direkt durch die ASFINAG ausgegeben.

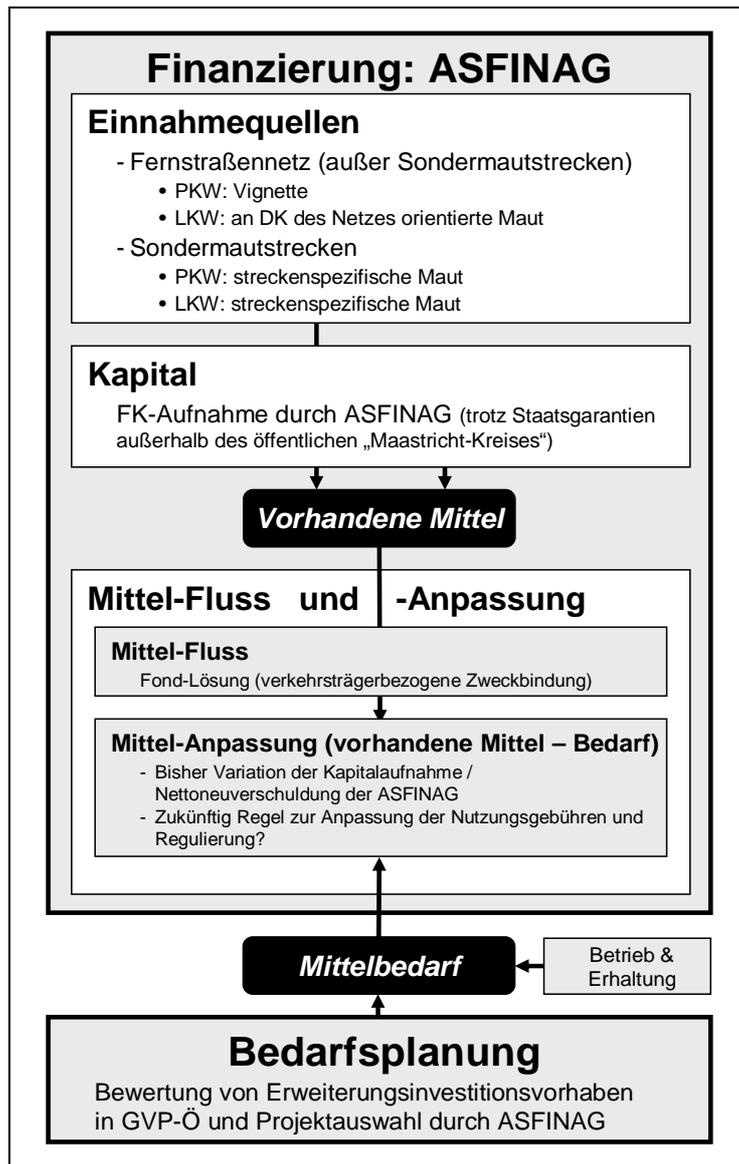


Abbildung 1: Fernstraßenfinanzierung in Österreich im Überblick²⁴

²³ Nach Angaben von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005 und Herbert Kasser (Bundesministerium für Finanzen – BMF, Sektion Budget – Abteilungsleiter für Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr & Infrastruktur) am 27.01.2005.

²⁴ Quelle: eigene Darstellung.

3 Detailaspekte der Vermögensbewertung und Bilanzierung

Bei der Zuweisung der erweiterten Aufgaben an die ASFINAG im Jahr 1997 wurden verschiedene Regelungen festgelegt, wie deren wirtschaftliche Aktivitäten zu bewerten und in ihrer Bilanz abzubilden sind. In der Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) stellen die Maut- und Vignetteneinnahmen die wichtigsten Erträge dar. Die Aufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Ausgaben für Betrieb und Erhaltung sowie Zinszahlungen zusammen.

Die Ausgaben für Erweiterungsinvestitionen hingegen stellen im Endeffekt keinen Aufwand dar, sondern werden als Wertansatz für das Fruchtgenussrecht an den neuen Strecken bzw. Kapazitäten aktiviert, wobei wie folgt verfahren wird:

- Zunächst werden die Ausgaben für Erweiterungsinvestitionen als Aufwand verbucht.
- Parallel werden so genannte Baukostenzuschüsse des Staates in gleicher Höhe als Ertrag gegenübergestellt.
- Es erfolgen dennoch keine Zahlungen vom Staat an die ASFINAG, da diese gleichzeitig das mit der Höhe der Baukosten bewertete Fruchtgenussrecht vom Staat erwirbt und aktiviert, wobei dieser Bilanzposten aufgrund gesetzlicher Vorgaben nicht abgeschrieben werden darf.²⁵

Solange Strecken im Bau sind, werden die Baukosten zunächst als „Anzahlungen Fruchtgenussrecht“ aktiviert; nach Fertigstellung und Verkehrsfreigabe erfolgt (innerhalb der Aktivseite der Bilanz) eine Umbuchung auf die Position „Fruchtgenussrecht“.

Diese Regelungen erscheinen willkürlich, da die Ausgaben für Erweiterungsinvestitionen keinen Bezug zum betriebswirtschaftlichen Wert des Fruchtgenussrechtes haben, welcher in Verbindung mit dem Barwert der Differenz aus zukünftigen Maut- und Vignetteneinnahmen sowie der Ausgaben für Betrieb und Erhaltung steht. Da dieser Barwert von Jahr zu Jahr sinkt, führt das Nicht-Abschreiben des Fruchtgenussrechtes dazu, dass die Bilanz – entgegen ihrem Zweck – nicht die genaue wirtschaftliche Lage des Unternehmens anzeigt.²⁶

Solange der Barwert der zukünftigen Netto-Einnahmen höher ist als der Wertansatz des Fruchtgenussrechtes, ist dies in dem Sinne unproblematisch, dass sich das Unternehmen nicht in einer wirtschaftlichen Schieflage befindet. Nach Auskunft der ASFINAG wird derzeit diskutiert, wie die Bewertung und Abschreibung des Fruchtgenussrechtes zukünftig erfolgen

²⁵ Der Begriff Baukosten bezieht sich in diesem Zusammenhang nicht auf Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne; vielmehr werden damit die Ausgaben für den Bau (Neu- oder Ausbau) bezeichnet.

²⁶ Das Anzeigen der wirtschaftlichen Lage eines Unternehmens wird als Zweck der Bilanz angesehen, vgl. WÖHE / DÖRING (2002, S. 840).

könnte.²⁷ Da die bilanzielle Abbildung des Wertes des Fruchtgenussrechtes keine Auswirkungen auf die Analyse der ökonomisch relevanten Elemente des ASFINAG-Modells hat, wird dieser Aspekt im Folgenden jedoch nicht weiter diskutiert. In Tabelle 2 und Tabelle 3 sind schematisch die GuV und Bilanzen der ASFINAG für die Geschäftsjahre 2003 und 2004 dargestellt.²⁸

		2003		2004	
			Summe		Summe
Erträge	Vignetteneinnahmen (PKW + LKW 3,5 - 12 t)	+ 315	+ 655		+ 1.235
	Einnahmen Sondermautstrecken (PKW + LKW)	+ 255			
	Vignetteneinnahmen (nur PKW)			+ 305	
	Einnahmen Sondermautstrecken (nur PKW)			+ 110	
	LKW-Maut (inkl. LKW auf Sondermautstrecken)			+ 760	
	Sonstige Erlöse	+ 85		+ 60	
Aufwendungen	<i>Erweiterungsinvestitionen (Neu-/ Ausbau Fernstraßen)</i>	<i>im Endeffekt nicht relevant für GuV</i>	- 785	<i>im Endeffekt nicht relevant für GuV</i>	- 955
	<i>Sonstige Investitionen</i>	<i>nicht relevant für GuV</i>		<i>nicht relevant für GuV</i>	
	Betrieb & Erhaltung	- 380		- 455	
	Sonstige Kosten	- 100		- 190	
	Finanzergebnis (Zinsen etc.)	- 305		- 310	
Ergebnis		- 130	- 130	+ 280	+ 280

Tabelle 2: Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) der ASFINAG in 2003 und 2004 – angepasste und vereinfachte Darstellung, Angaben in Mio. €²⁹

AKTIVA				PASSIVA			
	Ende 2002	Ende 2003	Ende 2004		Ende 2002	Ende 2003	Ende 2004
Fruchtgenussrecht	6.740	7.450	8.070	EK Jahresbeginn		380	250
Anzahlungen Fruchtgenussrecht	940	870	925	Gewinn / Verlust des Geschäftsjahres		- 130	280
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Fruchtgenussrecht + Anzahlungen Fruchtgenussrecht	7.680	8.320	8.995	EK Jahresende	380	250	530
Sonstiges (Forderungen, Sachanlagen, Finanzanlagen, ...)	410	480	915	FK	7.710	8.550	9.380
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
	8.090	8.800	9.910		8.090	8.800	9.910

Tabelle 3: Bilanz der ASFINAG zum Jahresende 2003, 2004 und 2005 – angepasste und vereinfachte Darstellung, Angaben in Mio. €³⁰

²⁷ Nach Angabe von Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) am 11.01.2005.

²⁸ Dabei wurden erhebliche Vereinfachungen und Anpassungen von Werten durchgeführt, um das Bewertungs- und Bilanzierungsvorgehen der ASFINAG zu verdeutlichen.

²⁹ Quellen: ASFINAG (2004), Informationen von Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter) vom 18.03.2005. Die Werte in Tabelle 2 (GuV) und Tabelle 3 (Bilanz) für das Geschäftsjahr 2004 wurden aufgrund vorläufiger Angaben der ASFINAG (Stand 21.03.2005) ermittelt. Aufgrund eines Sondertatbestandes (mögliche Notwendigkeit der Bildung von Rückstellung aufgrund eines Rechtsstreites mit der EU-Kommission über die Mauthöhe auf einer Sondermautstrecke) könnte der endgültige Jahresabschluss für das Jahr 2004 deutliche Abweichungen hiervon aufweisen.

4 Bewertung

In Österreich sind zwei getrennte institutionelle Lösungen zur Erreichung der verschiedenen Ziele, die mit der Erhebung von Zahlungsbeiträgen bei den Fernstraßenteilnehmern verbunden sind, installiert:

- Die Finanzierung des Klubkollektivgutes Fernstraßen erfolgt gemäß den Vorschlägen der Kollektivgütertheorie im ASFINAG-Modell vollständig über für den Fernstraßensektor zweckgebundene Zahlungsbeiträge der Nutzer (Mautgebühren und Vignette). Somit liegt eine Fondslösung vor.³¹ Vor dem Hintergrund der begrenzten Kosten der Mauterhebungs- und Vignettensysteme sowie der relativ geringen Verkehrsverdrängung erscheint diese Mittelherhebung durch die ASFINAG sinnvoll.
- Weitere Zahlungsbeiträge der Fernstraßennutzer wie die Kfz-Steuer, die von jedem Halter eines Kraftfahrzeugs zu entrichten ist, und die Mineralölsteuer, deren Höhe mit der Nutzung der Fernstraßen positiv korreliert ist, werden zur Finanzierung des Haushalts erhoben, aus dem auch Subventionszahlungen an andere Verkehrsträger (insbesondere für das Schienennetz) erfolgen.

Mit dem klassischen Modell der Haushaltsfinanzierung, bei dem die Finanzierung der Fernstraßen und die Mittelherhebung für sonstige Verwendungszwecke im Rahmen einer institutionellen Lösung – dem Haushaltssystem – verbunden sind, wurden in vielen Ländern negative Erfahrungen gesammelt. Polit-ökonomisch erklärbare Entscheidungen haben zu geringe Mittelzuweisungen an den Fernstraßensektor verursacht und zu Investitions- und Erhaltungsdefiziten geführt.³² Derartige Fehlentwicklungen sind bei der österreichischen Fondslösung nicht zu erwarten, weshalb dieses Modell auch für andere Länder eine geeignete Form der Fernstraßenfinanzierung sein kann – dies gilt insbesondere für Länder, die schlechte Erfahrungen mit der Fernstraßenfinanzierung im Rahmen des Haushaltssystems gesammelt haben.

Dass der Aufbau des Fernstraßennetzes bei der ASFINAG zu einem erheblichen Teil über die Aufnahme von Krediten erfolgt, ist bei einem Klubkollektivgut grundsätzlich nicht problematisch.³³ Aufgrund der Übertragung des Fruchtgenussrechtes an die ASFINAG zählt

³⁰ Quellen: ASFINAG (2004), Informationen von Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter) vom 18.03.2005 und 21.03.2005.

³¹ Zur Kollektivgütertheorie siehe z.B. GROSSEKETTLER (1985).

³² Vgl. GWILLIAM / SHALIZI (1999) und HEGGIE (1999).

³³ Im Übrigen werden auch im Rahmen von Haushaltsfinanzierungen in anderen Ländern Investitionen in Fernstraßen häufig auch als Legitimation für die Unbedenklichkeit einer staatlichen Kreditaufnahme angeführt.

diese nicht zum „staatlichen Maastricht-Kreis“ im Sinne der Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes, was im Falle eines Klubkollektivgutes eine ökonomisch rechtfertigbare Maßnahme darstellt, hier jedoch nicht weiter thematisiert werden soll. In jedem Fall erfolgt damit ein umfassender Ansatz, die Fernstraßen außerhalb des staatlichen „Maastricht-Kreises“ zu finanzieren. Dies erscheint grundsätzlich sinnvoller als ein Case-by-case-Ansatz, bei dem im Rahmen einzelner PPP-Projekte eine private (Vor-) Finanzierung angestrebt wird, was mit einer Zielüberfrachtung des PPP-Ansatzes und Erhöhung der Lebenszykluskosten einhergehen kann.

Dennoch ist auch die ASFINAG-Lösung mit Problemen behaftet. Da die ASFINAG über das Fruchtgenussrecht Zugriff auf eine stabile Einnahmequelle hat, kann vermutet werden, dass Einfluss auf die ASFINAG bzw. die für Auswahl und Start von Projekten mitverantwortliche Regierung ausgeübt wird, mehr als den volkswirtschaftlich gebotenen Umfang an Erweiterungsinvestitionen durchzuführen:³⁴

- Unter Zuhilfenahme der Bürokratietheorie kann abgeleitet werden, dass die ASFINAG selber versuchen könnte, ein zu hohes Ausmaß an Projekten zu realisieren.
- Lobbyisten (z.B. der Bauindustrie) haben bei dem österreichischen System der Fernstraßenfinanzierung vermutlich größere Chancen, dass Ausgaben für Lobbying zu den gewünschten Ergebnissen und einer größeren Projektanzahl führen.

Dies verdeutlicht, dass bei Einführung einer mit Zugriff auf lukrative Einnahmequellen ausgestatteten Gesellschaft wie der ASFINAG die Anforderungen an institutionelle Lösungen zur Bewertung und Auswahl der Investitionsprojekte ansteigen.³⁵

³⁴ Anstelle der Realisierung „zu vieler“ Projekte, bei denen nur eine geringe Verkehrsnachfrage vorliegt, wäre aus Sicht der Fernstraßennutzer eine Absenkung der Maut- und Vignettengebühren sinnvoller. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht könnte alternativ auch eine vollständige oder teilweise Umschichtung der Zahlungsbeiträge der Nutzer auf in das Haushaltssystem fließende Einnahmequellen geboten sein.

³⁵ Für kritische Anmerkungen zur GVP-Ö siehe z.B. GRAFL ET AL (2004). Ob die GVP-Ö und die weiteren Regelungen zum Start von Projektrealisierungen vor diesem Hintergrund als gelungen einzustufen sind, kann in diesem Beitrag nicht weiter betrachtet werden.

Literatur

- ASFINAG – Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (2004): Geschäftsbericht und Jahresabschluss 2003; abgerufen im Internet am 10.10.2004 unter <http://www.asfinag.at>.
- BMVIT – Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (2002): Generalverkehrsplan Österreich 2002 - Verkehrspolitische Grundsätze und Infrastrukturprogramm, Bericht vom Januar 2002; abgerufen am 02.02.2005 unter http://www.bmvit.gv.at/sixcms_upload/media/131/gvk.pdf.
- EUROSTAT - Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften (2002): Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates, 2. und aktualisierte Ausgabe, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der europäischen Gemeinschaft.
- Fußeis, W. (2004): Verkehrsverlagerungen vom Autobahn- und Schnellstraßennetz nach Einführung der Lkw-Maut im 2. und 3. Quartal 2004, Studie im Auftrag der ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG) und des Österreichischen Ministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien, Dezember 2004.
- Grafl, W. / Jelinek, B. / Rockenschaub, T. / Silvestri, B. / Spiegl, G. / Toman, M. / Tschirk, W. / Tschurlovitsch, J. (2004): Grenzen(los) erkennen – Generalverkehrsplan Österreich 2002: Von Grundbegriffen der Verkehrswissenschaft zur Bewertungsmethodik und deren Anwendung im Generalverkehrsplan, Endbericht zu einem studentischen Projekt am Institut für Verkehrssystemplanung der Technischen Universität Wien (TU Wien), abgerufen im Internet am 02.01.2005 unter http://stud4.tuwien.ac.at/~e0025480/gvp/docs/gvp_endbericht.pdf.
- Grossekettler, H. (1985): Options- und Grenzkostenpreise für Kollektivgüter unterschiedlicher Art und Ordnung – Ein Beitrag zu den Bereitstellungs- und Finanzierungsregeln für öffentliche Leistungen; in: Andel, N / Neumark, F. (Hrsg.): Finanzarchiv, Band 43, Tübingen: J.C.B Mohr (Paul Siebeck), S. 211-252.
- Gwilliam, K. / Shalizi, Z. (1999): Road Funds, User Charges, and Taxes; in: The World Bank Research Observer, Vol. 14, No. 2, August 1999, S. 159-186.
- Heggie, I. G. (1999): Commercially managed road funds: managing roads like a business, not like a bureaucracy; in: Transportation, S. 87-111.
- Oberholzer, A. (2003): ASFINAG: modernes Dienstleistungsunternehmen; in: Netzwerk Bau, Heft 2, S. 70-76.

ÖSAG – Österreichische Autobahn- und Schnellstraßen Gesellschaft m.b.H. (2003, S. 20): Geschäftsbericht 2002; abgerufen im Internet am 10.10.2004 unter <http://www.asfinag.at>.

Wöhe, G. / Döring, U. (2002): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 21., neubearbeitete Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.

Verzeichnis der Gesprächspartner

Christian Nagl (ASFINAG, Public Private Partnership – Projektleiter sowie Mitglied des Aufsichtsrates) und Gunther Thaler (ASFINAG, Public Private Partnership): Gespräch am 15.10.2004 in Wien; das Gespräch wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP) und Jan Peter Klatt (TU Berlin, WIP) durchgeführt.

Christian Trattner (ASFINAG – Vorstandsdirektor) und Gunther Thaler (ASFINAG, Public Private Partnership): Gespräch am 11.01.2005 in Wien; das Gespräch wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP), Andreas Brenck (TU Berlin, WIP) und Maria Heinrich (TU Berlin, WIP) durchgeführt.

Helmut Krumböck (ASFINAG, Abteilung Rechnungswesen / Controlling – Leiter): Telefongespräche am 11.01.2005, 18.03.2005 und 21.03.2005; die Gespräche wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP) durchgeführt.

Herbert Kasser (Bundesministerium für Finanzen – BMF, Sektion Budget – Abteilungsleiter für Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr & Infrastruktur): Telefongespräch am 27.01.2005; das Gespräch wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP) durchgeführt.

Walter Pühringer (ASFINAG-Konzern, ASFINAG MAUT SERVICE GMBH – Leiter Nutzfahrzeuge-Maut): Telefongespräche am 18.03.2005 und am 21.03.2005; die Gespräche wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP) durchgeführt.

Dr. Wolfgang Schock (ASFINAG-Konzern, ASFINAG Mautservice GmbH – Bereichsleiter Vignette): Telefongespräch am 18.03.2005; das Gespräch wurde von Thorsten Beckers (TU Berlin, WIP) durchgeführt.