



Bericht

der Landesregierung

Realisierung der westlichen Elbquerung der A 20 durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft

Drucksache 18/1654

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	3
2	Bestehende staatliche Infrastrukturgesellschaften	4
2.1	„Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG“ (ASFINAG), Österreich	4
2.2	Feste Fehmarnbeltquerung, Femern A/S, Dänemark	5
3	Rechtsrahmen	7
3.1	Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG)	8
3.2	Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG)	8
3.3	Mögliche Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage	9
4	Ergebnis	11

1. Vorbemerkung

Der Neubau der A 20 als „Nord-West-Umfahrung Hamburg“ stellt einen wichtigen Baustein für das Gesamtnetz des Transeuropäischen Verkehrsnetzes dar. Durch die Schaffung einer großräumigen Ost-West-Verbindung in Schleswig-Holstein kann neben der Infrastrukturverbesserung des Wirtschaftsraums der Westküste eine Entlastung des Elbtunnels im Zuge der A 7 erzielt werden. Mit der Weiterführung der A 20 in Niedersachsen und dem Anschluss an die A 26 soll zudem eine Anbindung an die westlichen und südlichen Regionen Deutschlands erfolgen. Im derzeit geltenden Bedarfsplan für Bundesfernstraßen ist die A 20 in gesamter Länge im „vordringlichen Bedarf“ ausgewiesen. Die Planung dieses Abschnittes erfolgt länderübergreifend durch die Auftragsverwaltungen der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen, wobei Schleswig-Holstein derzeit die Federführung übernommen hat.

Für die Westliche Elbquerung (WEQ) hat das Bundesverkehrsministerium (BMVI) eine Eignungsabschätzung und aufbauend auf den Ergebnissen eine Fortschreibung dieser Eignungsabschätzung durchgeführt. Hierbei wurde speziell die Machbarkeit eines sogenannten „F-Modells“ untersucht. Bei einem „F-Modell“ (Modell in Öffentlich-Privater Partnerschaft [ÖPP] nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz [FStrPFinG]) baut, erhält, betreibt und finanziert ein privater Auftragnehmer ein Bauwerk (z.B. Brücke oder Tunnel) und erhält im Gegenzug das Recht, von allen Nutzern eine Gebühr zu erheben. Im Ergebnis dieser Fortschreibung der Eignungsabschätzung wird laut PSt Enak Ferlemann (BMVI) „ein wirtschaftlich tragfähiges F-Modell bei Berücksichtigung einer maximalen Anschubfinanzierung von 50 % der Baukosten aber grundsätzlich für möglich und machbar“ gehalten. Eine diesbezügliche Investorensuche durch den Bund ist jedoch noch nicht erfolgt.

Nach Prüfung dieser Fortschreibung ist die Landesregierung Schleswig-Holstein zu der Auffassung gelangt, dass die Annahmen in der Fortschreibung der Eignungsabschätzung jedoch noch einer vertieften Untersuchung auf Plausibilität bedürfen. Die getroffenen Annahmen erscheinen hinsichtlich der Zeit- und Fahrzeugkosten sowie der zu erwartenden Jahresfahrleistung teilweise recht optimistisch. Zu befürchten ist, dass sich ein „F-Modell“ mit maximal 50 % Anschubfinanzierung nicht realisieren lässt.

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie (MWAVT) hatte die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB-SH) im Jahr 2013 daher beauftragt zu prüfen, ob für die WEQ eine zum „F-Modell“ alternative Realisierungsmöglichkeit der WEQ durch eine staatliche Projektgesellschaft möglich sei. Durch die geringeren Zinssätze einer staatlichen gegenüber einer privaten Gesellschaft sowie die gegenüber privaten Investoren entfallende Eigenkapitalrendite könnte sich die Wirtschaftlichkeit eines solchen Projektes erhöhen. Das Gutachten liegt seit dem 30. Oktober 2013 vor.

2 Bestehende staatliche Infrastrukturgesellschaften

Seitens der Landesregierung sind zwei Modelle von staatlichen Infrastrukturgesellschaften näher betrachtet worden:

2.1 Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (ASFINAG), Österreich

Die ASFINAG erhielt im Jahr 1997 für den Zeitraum von 50 Jahren das sogenannte „Fruchtgenussrecht“ an den im Eigentum des Bundes stehenden Grundstücken und Anlagen des hochrangigen Bundesstraßennetzes, 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 Österreichs berechtigt. Es gibt keine Zuschüsse aus dem Staatsbudget. Die Finanzierung erfolgt primär aus Maut-einnahmen ergänzt durch Mittelaufnahmen auf dem Kapitalmarkt.

Mit den Einnahmen aus den direkten Beiträgen der Straßenbenutzer wird nicht nur das bestehende Fernstraßennetz betrieben und unterhalten, sondern es werden auch Verbesserungen und Erweiterungen des Straßennetzes finanziert. Von der Gründung der ASFINAG versprach sich der Staat eine höhere betriebs- und volkswirtschaftliche Effizienz sowohl bei der Erhaltung als auch beim Ausbau des Fernstraßennetzes.

Zur Kapitalaufnahme gibt die ASFINAG Anleihen aus, deren Rückzahlung den Investoren von der Republik Österreich garantiert wird. Aufgrund der Staatsgarantien liegen die Fremdkapitalkosten der ASFINAG nur um wenige Basispunkte über denen der Republik Österreich.

Die ASFINAG wird nicht dem öffentlichen Sektor in Österreich zugerechnet. Ihre Verschuldung wird daher bei der Überprüfung der Einhaltung der Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht berücksichtigt. Diese Entscheidung ist vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) als zuständige Institution der Europäischen Union getroffen worden. Grundlage für die Zurechnung von Institutionen zum öffentlichen bzw. privaten Sektor ist das „Europäische System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“ (ESVG).

Wesentliches Kriterium für die Nichtanrechnung der Kredite der Projektgesellschaft ist die Frage, ob die Gesellschaft dem Sektor Staat zuzuordnen ist. Eine Einheit ist nicht dem Sektor Staat zuzurechnen und damit maastrichtneutral kreditfähig, wenn es sich um eine Einheit mit Entscheidungsfreiheit, einer vollständigen Rechnungslegung und der Fähigkeit, die allgemeine (Unternehmens-)Politik zu bestimmen, handelt. Im Falle der ASFINAG wurde dies bejaht, da Entscheidungen über Baumaßnahmen nicht wie in Deutschland von einem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) und damit von Entscheidungen des Bundes vorgegeben werden, sondern der Unternehmensführung selbst obliegen.

Da mit dem Geschäftsmodell der ASFINAG dieser Gesellschaft nicht nur die Pflicht für den Betrieb und die Erhaltung des Fernstraßennetzes mittels Vignetten- und Mauteinnahmen sowie aufzunehmendem Fremdkapital übertragen wurde, sondern die ASFINAG auch für den verkehrsgerechten Ausbau des Fernstraßennetzes zuständig ist, ist im Ergebnis dieses Modell einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft für Einzelprojekte wie die WEQ nicht geeignet.

2.2 Feste Fehmarnbeltquerung, Femern A/S, Dänemark

Die Femern A/S ist Teil der Sund & Bælt Holding A/S, eines 100-prozentigen Staatsunternehmens des dänischen Verkehrsministeriums. Die Sund & Bælt Holding A/S

zeichnet auch für die Querungen über den Großen Belt und den Øresund verantwortlich. Gegründet wurde die Sund & Bælt Holding A/S am 4. Dezember 1991.

Laut Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Dänemark vom 3. September 2008 ist der Staat Dänemark für die Finanzierung der Festen Fehmarnbeltquerung und der dänischen Hinterlandanbindung zuständig. Dazu wurde eine eigene Projektgesellschaft Femern A/S als Tochter der Sund & Bælt Holding A/S gegründet. Femern A/S nimmt Kredite am internationalen Finanzmarkt auf. Der dänische Staat gibt für diese Kredite Staatsgarantien, da er der Eigentümer der festen Querung über den Fehmarnbelt sein wird. Aufgrund dieser Garantien können die Kredite von Femern A/S zu denselben Bedingungen aufgenommen werden, wie sie der Staat erzielen kann.

Die Tilgung dieser Kredite erfolgt nicht aus Steuermitteln, sondern durch die Nutzer der festen Querung. Dazu erhebt der Staat Dänemark Mautgebühren für die Straßennutzung und Entgelte für die Nutzung der Schienenwege. Dieses bewährte Staatsgarantiemodell hatte sich bereits für die Finanzierung der Querungen über den Großen Belt und den Øresund bewährt.

Die Investitionen in die Feste Fehmarnbeltquerung selbst sowie die dänische Hinterlandanbindung werden sich voraussichtlich innerhalb von etwa 39 Jahren amortisieren. Die Kredite allein für das Querungsbauwerk, ohne Berücksichtigung der dänischen Hinterlandanbindung, wären innerhalb von 33 Jahren abbezahlt. Die Kosten für die Hinterlandanbindung auf deutscher Seite trägt der Bund als Baulastträger.

Dieses Finanzierungsmodell dient im Vergleich zu einer Privatfinanzierung der Reduktion der über Nutzerentgelte aufzubringenden Finanzierungskosten für den Bau eines Querungsvorhabens. Die Nutzerfinanzierung wird bis zu dem Zeitpunkt aufrechterhalten, in dem der Bau vollständig refinanziert ist. Unterdeckungen bei der Femern A/S (z. B. durch hinter den Erwartungen zurückbleibende Mauterlöse) führen nach der Grundkonzeption des Modells nicht zum Eintritt des dänischen Staates für Verbindlichkeiten der Gesellschaft, sondern zur Nachfinanzierung durch die Gesellschaft selbst, welche aufgrund weiterer Staatsgarantien und aufgrund des gesetzlichen Garantieversprechens mittels der vom Staat „geliehenen“ Bonität auch im Un-

terdeckungsfall zur Aufnahme weiterer Fremdmittel in der Lage ist. Damit ist die Laufzeit des Projektes theoretisch unbegrenzt bis zur völligen Refinanzierung. Die vom dänischen Staat gewährten Garantien werden nach der Grundkonzeption des Modells zum Zeitpunkt der vollständigen Refinanzierung der Bau- und Finanzierungskosten durch Mauterlöse gegenstandslos sein. Im Ergebnis soll der dänische Staat zum Ende der Refinanzierungszeit über ein vollständig nutzerfinanziertes Querschnittsvorhaben verfügen, für das effektiv keine Haushaltsmittel aufgewendet worden sind.

Dieses Modell wird nun für die WEQ überprüft. Im Falle der WEQ wäre eine Projektgesellschaft vom Bund zu gründen, deren einzige Aufgabe in der Umsetzung einer Maßnahme des BVWP läge und damit an politische Vorgaben gebunden wäre. Durch diese Vorgabe der Umsetzung eines einzelnen BVWP-Projektes sind die für die Nichtanrechnung der Kredite auf die Maastrichtkriterien notwendigen Voraussetzungen „Entscheidungsfreiheit“ und „Fähigkeit, die allgemeine (Unternehmens)Politik zu bestimmen“, nicht erfüllt; im Gegensatz zur ASFINAG wäre diese Projektgesellschaft somit dem Sektor Staat zuzurechnen und damit nicht maastrichtneutral kreditfähig.

3 Rechtsrahmen

Die Erschließung haushaltsexterner Mittel durch Erhebung einer direkten Nutzermaut ist ein zentrales Gestaltungsanliegen der Überlegungen zur Realisierung der WEQ nach dem dänischen Vorbild.

Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) bedarf „... *die Erhebung von Gebühren für den Gemeingebrauch einer besonderen gesetzlichen Grundlage* ...“. Insofern ist davon auszugehen, dass die Erhebung von Nutzungsentgelten für die WEQ ebenfalls auf einer besonderen gesetzlichen Grundlage beruhen muss. Da das FStrG hinsichtlich der Person des Gebührenerhebungsberechtigten keine weiteren Bestimmungen enthält, bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung auch, wenn die Erhebung von Nutzungsentgelten durch eine staatliche Gesellschaft geplant ist.

Als Rechtsgrundlagen kämen momentan das Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) sowie das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) in Betracht. Allerdings sind in den bestehenden Fassungen beide Gesetze für die Realisierung der WEQ nach dem dänischen Vorbild ungeeignet.

3.1 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG)

Das BFStrMG scheidet als gesetzliche Grundlage für die Erhebung von besonderen Nutzungsentgelten für die WEQ durch eine staatliche Projektgesellschaft aus. Zum einen fielen neu fertiggestellte Abschnitte der A 20 ohnehin in den Anwendungsbereich des BFStrMG. Zum anderen sollen Nutzungsentgelte für die WEQ gerade nicht nur von Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 12 t erhoben werden, sondern von allen Nutzern, insbesondere auch von Pkw, wobei die Mautsätze sich an den spezifischen Kosten für das Sonderbauwerk WEQ bemessen sollen. Diese Möglichkeit eröffnet bei geltender Rechtslage nur das FStrPrivFinG.

3.2 Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG)

Für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Fahrzeugen können gemäß FStrPrivFinG Nutzungsentgelte erhoben werden. Auch die WEQ gehört zu den von dieser Regelung erfassten Sonderbauwerken und kommt daher für eine Erhebung von Mautgebühren grundsätzlich in Betracht.

Hierbei können nach § 1 Abs. 2 FStrPrivFinG Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von Bundesfernstraßen „Privaten“ zur Ausführung übertragen werden. Privaten, die sich vertraglich zur Übernahme dieser Aufgaben verpflichten, kann im Gegenzug das Recht zur Erhebung einer Mautgebühr verliehen werden.

Die Vereinbarkeit einer staatlichen Projektgesellschaft mit dem FStrPrivFinG hängt also davon ab, ob eine staatliche Einheit „Privater“ im Sinne von § 2 Abs.1 FStrPrivFinG sein kann. Diese Frage ist der herrschenden Meinung nach verneint worden. Der Staat solle nicht in privatem Gewand Straßenbauvorhaben in einer Weise finanzieren dürfen, die ihm hoheitlich nicht eröffnet wäre. Die vom FStrPrivFinG gewählte

Konstruktion der Übertragung von Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung auf einen Privaten zur Ausführung knüpft überdies an eine funktionale Privatisierung an, d. h. an eine Veränderung im Aufgaben- und Befugnisbereich der staatlichen Bundesfernstraßenverwaltung „zugunsten“ Privater.

Das „F-Modell“ dient weiterhin der Erschließung haushaltsexterner Mittel und bedient sich hierzu der Nutzerfinanzierung. Der Gesetzentwurf für das FStrPrivFinG vom 24.02.1994 führt aus: *„Hierdurch kann zusätzliches privates Kapital mit dem Ziel mobilisiert werden, einzelne Baumaßnahmen, die ... mit Haushaltsmitteln nicht realisiert werden können, früher zu verwirklichen.“* Weiterhin: *„Der Gesetzentwurf hat auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte keinen Einfluß.“* Die auf die Staatsschulden anzurechnenden Kredite einer staatlichen Projektgesellschaft würden dieses Ziel konterkarieren. Auch die vollständige Risikoübernahme durch den Staat im Wege der Staatsgarantien löst Zweifel an der Vereinbarkeit einer solchen Gestaltung mit der vom FStrPrivFinG vorausgesetzten Rolle des Privaten als Risikoträger aus.

Damit steht das FStrPrivFinG einer Realisierung der WEQ als „staatsgarantiertes F-Modell“ mit einer staatlichen Realisierungs- und Projektgesellschaft nach dänischem Vorbild entgegen.

3.3 Mögliche Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage

Wer Abgaben für die Benutzung öffentlicher Straßen nach dem FStrG erheben möchte, ist grundsätzlich frei in der Gestaltung des Abgabetatbestandes. Die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Wegekostenrichtlinie) sieht zwar Einschränkungen vor. Die Mitgliedstaaten der EU haben nach der Wegekostenrichtlinie jedoch Gestaltungsspielräume, ob sie eine Gebührenerhebung auf Basis eines konzessionsgebundenen Systems durch Private etablieren oder auf Basis nichtkonzessionsgebundener Mautgebührensyste me durch staatliche Einheiten. Damit lässt sich festhalten, dass der deutsche Gesetzgeber durch die Wegekostenrichtlinie keinen Einschränkungen unterworfen wäre, würde er sich entscheiden, für die WEQ ein Gebührensystem nach

dem dänischen Vorbild zu schaffen und hierbei eine staatliche Realisierungs- und Betreibergesellschaft anstelle eines Privaten vorzusehen.

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 GG). Für den Erlass von Gesetzen zur Erhebung von Abgaben für die Benutzung öffentlicher Straßen ist Art. 74 Abs. 2 Nr. 22 GG („Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“) einschlägig. Dieser Artikel ist zwar Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, bei der die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Jedoch bestimmt Art. 72 Abs. 2 GG, dass der Bund das Gesetzgebungsrecht innehat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Von dieser Regelung hat der Bund durch die Regelungen zur Lkw-Maut und zur Mautgebühr nach dem „F-Modell“ bereits Gebrauch gemacht. Das wird u. a. daran deutlich, wie der Bund bei der „Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“ seine Gesetzgebungszuständigkeit selbst begründet. So heißt es in der Gesetzesbegründung zum FStrPriv-FinÄndG 2002:

„Zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit sowie zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ist eine einheitliche Regelung für die mautgebührenpflichtige Nutzung der Strecken erforderlich. Bundesweit gleiche Bedingungen für die Erteilung von Konzessionen an Private sowie eine bundegesetzliche Verankerung der Finanzierungsmöglichkeiten des Privaten gewährleisten einheitliche Lebensverhältnisse. (...) Da privat finanzierte Strecken auch landesgrenzenübergreifend denkbar sind, ist eine bundeseinheitliche Regelung sachgerecht“ (BT-Drs. 14/8447, Seite 9).

Nach diesen Maßstäben liegt das Gesetzgebungsrecht für ein neu zu schaffenden Gesetz betreffend die Erhebung von nicht konzessionsgebundenen Mautgebühren an Brücken, Tunneln und Gebirgspässen beim Bund.

Das MWAVT hat das BMVI daher bereits gebeten, sich für eine entsprechende gesetzliche Regelung einzusetzen. Sollten die Gespräche mit dem Bund zu keinem umsetzungsfähigen Ergebnis führen, bestünde in einem zweiten Schritt die Möglichkeit einer entsprechenden Bundesratsinitiative. Grundlage muss dabei sein, dass die Verantwortung für Finanzierung, Haftung und Bürgschaftsvergabe beim Bund liegt und auch dort verbleibt, da es sich um eine Bundesstraßenbaumaßnahme handelt. Ein diesbezügliches Gutachten der IB SH vom 23. Oktober 2013 weist ausdrücklich darauf hin, dass sich die haushaltsrechtliche „Staatsferne“ von Kreditaufnahmen einer staatlichen Realisierungs- und Betriebsgesellschaft nach deutschem Haushaltsrecht als eher problematisch erweisen dürfte. Es besteht die Gefahr, dass die von dieser Einheit aufgenommenen Kredite dem Haushalt derjenigen Gebietskörperschaft zugerechnet werden, welche die Gesellschaft kontrolliert. Würde das zu erlassende Bundesgesetz etwa das Land Schleswig-Holstein bzw. dessen Oberste Landesstraßenbaubehörde dazu ermächtigen, eine Realisierungs- und Betriebsgesellschaft für die WEQ zu gründen, so wären die von dieser Gesellschaft (Anstalt) aufgenommenen Kredite grundsätzlich dem Landeshaushalt zuzurechnen. Die Gesellschaft muss also rechtlich unbedingt so gestaltet werden, dass ihre Ausstattung mit Kreditgaranzien durch den Bund letztlich eine Zurechnung zum Bundeshaushalt rechtfertigt bzw. erzwingt.

Darüber hinaus wären auch beihilfenrechtliche Maßgaben zu berücksichtigen.

4 Ergebnis

Nach Schaffung einer entsprechenden bundesgesetzlichen Regelung ist eine Realisierung der WEQ nach dem Modell der Festen Fehmarnbeltquerung rechtlich möglich und mit Europarecht vereinbar.

Die bisherigen Untersuchungen haben weiterhin gezeigt, dass ein „F-Modell“ mit einer maximalen Anschubfinanzierung von 50 % der Baukosten aber grundsätzlich

rechtlich möglich erscheint. Mit einer staatlichen Projektrealisierungsgesellschaft, deren Kredite durch eine Staatsgarantie abgesichert werden, verbessern sich jedoch die Refinanzierungsmöglichkeiten einer bemauteten WEQ und können damit die Realisierungschancen der WEQ erhöhen. Gründe hierfür sind insbesondere

- geringere Zinssätze,
- entfallende Eigenkapitalrendite sowie
- keine zeitliche Begrenzung der Projektlaufzeit

im Gegensatz zum klassischen „F-Modell“. Hierdurch könnten die Nutzerentgelte reduziert werden mit der Konsequenz einer deutlich höheren Akzeptanz der WEQ als bemautes Bauwerk. Nähere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wären hierzu durchzuführen, sobald der Bund seine Bereitschaft zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen erklärt hat.