

An den  
Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Christopher Vogt, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Kiel, 9. September 2014

**Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung „Realisierung der westlichen Elbquerung der A 20 durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft“ (Drucksache 18/1809)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Bericht der Landesregierung Stellung nehmen zu können. Diese Möglichkeit nehmen wir mit der folgenden Stellungnahme gerne wahr.

1. Vorbemerkung zur Notwendigkeit einer westlichen Elbquerung

Wir halten den Bau einer neuen Elbquerung westlich von Hamburg mit Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz für dringend notwendig. Für das Land Schleswig-Holstein ist die Realisierung aus zwei Gründen existenziell: Die Wirtschaft unseres Landes und die Hafenbetriebe sind auf störungsfreie Verbindungen zu den wirtschaftlichen Zentren in Europa angewiesen. Zudem muss Schleswig-Holstein die Verkehrsströme aus Skandinavien in die mitteleuropäischen Zentren aufnehmen und möglichst belastungsfrei durchleiten. Die einzigen leistungsfähigen Elbquerungen im Hamburger Stadtgebiet sind bereits heute überlastet. Eine Ertüchtigung für kommende Verkehrsströme ist nicht absehbar. Das Beispiel der Teil-Sperrung der Rader Hochbrücke im Verlauf der A 7 hat gezeigt, wie anfällig das bestehende Verkehrssystem für bau- oder unfallbedingte Störungen derzeit ist. Soweit die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft dazu beitragen kann, die Realisierung der westlichen Elbquerung schneller und kostengünstiger herbeizuführen, wird dieses Vorhaben von uns begrüßt und unterstützt.

2. Notwendige Gesetzesänderung darf sich nicht nur auf ein Verkehrsprojekt beschränken

Nach dem vorliegenden Bericht der Landesregierung bedarf die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft der Änderung von Bundesrecht. Die Landesregierung von Schleswig-Holstein strebt an, dass die vorgeschlagene privatrechtliche

Organisationsform ein vom Bund als Alleingesellschafter getragenes Unternehmen werden soll. Die hierzu gemachten Ausführungen erscheinen uns schlüssig und ziel führend. Eine Realisierung setzt aber nicht nur die Schaffung des notwendigen gesetzlichen Rahmens voraus, sondern insbesondere auch den politischen Willen auf Bundesebene, eine solche staatliche Infrastrukturgesellschaft in eigener Trägerschaft zu gründen und ihr die entsprechenden Aufgaben zu übertragen. Nach unserer Auffassung darf deshalb die Beurteilung nicht nur unter der Perspektive der dringend notwendigen westlichen Elbquerung erfolgen. Vielmehr muss das Vorhaben eine grundsätzliche Bedeutung haben, die für weitere große Verkehrsprojekte in Deutschland wegweisend ist oder zumindest eine attraktive Finanzierungsalternative darstellt.

### 3. ÖPP-Finanzierung versus staatliche Infrastrukturgesellschaft

Nach Einschätzung der Landesregierung stellt die staatliche Infrastrukturgesellschaft insbesondere eine attraktive Alternative zur Finanzierung von großen Verkehrsprojekten über ÖPP-Modelle dar. Dabei geht es insbesondere um sogenannte „F-Modelle“ nach dem Fernstraßenbaufinanzierungsgesetz, nach denen einer privaten Gesellschaft der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung eines Bauwerks übertragen wird und im Gegenzug diese Gesellschaft das Recht erhält, von allen Nutzern eine Gebühr zu erheben. Es gibt eine Reihe von belastbaren Hinweisen, nach denen die Realisierung einer westlichen Elbquerung über dieses „F-Modell“ für private Investoren unattraktiv ist.

Allgemein werden der ÖPP-Finanzierung gegenüber der öffentlichen Baufinanzierung folgende Vorteile eingeräumt:

- Private Bauherren können schneller (und damit auch kostengünstiger) bauen.
- Private Bauherren bauen bedarfsgerechter und damit effizienter.
- Der laufende Betrieb und die Unterhaltung erfolgen professioneller und damit kostengünstiger.
- Die Kreditaufnahme der privaten Bauherren wird nicht dem öffentlichen Haushalt zugerechnet.
- Das wirtschaftliche Risiko des Betriebes liegt - je nach Vertragsgestaltung - in großen Teilen beim privaten Bauherren.

Dagegen werden als Nachteile genannt:

- Die Kreditzinsen für Privatfinanzierungen liegen oberhalb der öffentlichen Zinssätze, sodass höhere Refinanzierungskosten erwirtschaftet werden müssen.
- Private Bauherren kalkulieren mit einer einträglichen Eigenkapitalrendite sowie ggf. Risikozuschlägen, die die Finanzierungskosten erhöhen.

- Private Bauherren kalkulieren die Refinanzierung über einen zeitlich begrenzten Projektzeitrahmen, der die Tilgungsanteile an den Finanzierungskosten tendenziell erhöht.

Unter dem Strich hängt die Rentabilität von ÖPP-Bauvorhaben für die öffentliche Hand davon ab, ob die Kostenersparnisse durch schnelleres und kostengünstigeres Bauen größer sind als die Mehrkosten für die höheren Refinanzierungsbeiträge.

Die bisherigen Praxiserfahrungen mit ÖPP-Bauvorhaben sind sehr ambivalent. Die Erwartung, private Bauherren könnten Projekte schneller und kostengünstiger realisieren, ist in aller Regel erfüllt worden. In verschiedenen Fällen gibt es aber Zweifel an der qualitativen Ausführung der Bauvorhaben. So ist nicht in allen Fällen sichergestellt, dass nach Auslaufen des ÖPP-Vertrages die hergestellte Infrastruktur auch weiterhin dauerhaft nutzbar ist, ohne erhebliche Erneuerungsinvestitionen durchzuführen. Offenkundig ist ebenfalls, dass die Finanzierungskosten über die gesamte Projektlaufzeit bei ÖPP-Projekten deutlich über einer staatlichen Finanzierung liegen.

Die bisherigen Erfahrungen machen zudem deutlich, dass es nicht gelingt, das wirtschaftliche Risiko auf die privaten Projektpartner zu übertragen. Private Bauherren, die sich bei der Projektkalkulation verrechnet haben, können zumindest auf dem Verhandlungswege im Nachhinein weitere staatliche Leistungen oder eine Erhöhung der Maut-Gebühren durchsetzen. Sowohl beim Herrentunnel in Lübeck als auch beim Warnowtunnel in Rostock sind die wirtschaftlichen Erwartungen nicht erfüllt worden. Die in der Privatwirtschaft übliche Konsequenz, dass ein Unternehmen, das aufgrund einer Fehlkalkulation in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät, durch eine Insolvenz aus dem Markt ausscheidet, lässt sich auf die Finanzierung, den Bau und den Betrieb von öffentlicher Infrastruktur nicht übertragen. Denn der Staat als eigentlicher Bedarfsträger ist zumindest politisch in der Pflicht, den Betrieb, auf welchem Wege auch immer, aufrecht zu erhalten. Notfalls muss er Nachfinanzierungen zustimmen oder im Extremfall die Infrastruktur in eigener Verantwortung übernehmen.

Die negativen Erfahrungen mit gegenüber der Planung steigenden Baukosten und nur unzureichend vorhersehbaren Nutzungszahlen haben offenbar dazu geführt, dass es bei privaten Investoren kaum noch Interesse an der Beteiligung an ÖPP-Vorhaben nach dem „F-Modell“ gibt. Es spricht somit vieles dafür, dass dieses Modell kein geeignetes Instrument darstellt, um künftige große Infrastrukturbauvorhaben zu realisieren. Eine Ablösung des „F-Modells“ durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft erscheint als geeignete Alternative, um große Verkehrsprojekte gezielt durch Maut-Einnahmen refinanzieren zu können, ohne die erkannten Nachteile einer ÖPP-Finanzierung in Kauf nehmen zu müssen. Um damit aber auch Vorteile gegenüber einer originär staatlichen Finanzierung zu erreichen, müssen wichtige Voraussetzungen gegeben sein.

#### 4. Voraussetzungen für eine staatliche Infrastrukturgesellschaft

Die Gründung einer staatlichen Infrastrukturgesellschaft als Einrichtung des Bundes in privater Rechtsform kann als „dritter Weg“ eine erfolgreiche Alternative sein, wenn es gelingt, die Vorteile staatlicher und privater Finanzierungsmodelle miteinander zu verbinden bei gleichzeitiger Verhinderung der Nachteile beider Modelle. Dazu ist aus unserer Sicht notwendig:

- Es muss eine strikte organisatorische und rechtliche Trennung zwischen dem Auftraggeber (Straßenbauverwaltung) und dem Auftragnehmer (Infrastrukturgesellschaft) erhalten bleiben, weil nur so eine konsequente Fachaufsicht über Qualität und Effizienz gewahrt werden kann. Dazu muss die politisch-administrative Aufsicht über die Infrastrukturgesellschaft in einem anderen Bereich geführt werden als in dem für die Straßenbauplanung zuständigen Ressort.
- Die Infrastrukturgesellschaft muss die nötigen Freiheiten haben, um Bauvorhaben nach dem Vorbild privater Bauherren durchführen zu können. Dazu muss sie weitgehend freigehalten werden von allgemeinerpolitischen und haushaltsrechtlichen Beschränkungen.
- Die Infrastrukturgesellschaft muss in Abweichung vom Haushaltsrecht die Möglichkeit haben, bei der Kalkulation für allgemeine Baukostensteigerungen und Baurisiken Reserven zu planen.
- Die Bauzeitenpläne und Kostenentwicklungen sind bei der Infrastrukturgesellschaft mit modernen Controllinginstrumenten jederzeit zu überwachen und transparent darzustellen.
- Mit modernen Steuerungsinstrumenten aus der Privatwirtschaft muss abweichend vom öffentlichen Dienstrecht sichergestellt werden, dass die festgelegten Unternehmensziele erreicht und die Vergütung der Verantwortlichen abhängig vom Projekterfolg gestaltet werden.
- Der Projekterfolg muss durch transparente Darstellung öffentlich und politisch kontrolliert werden. Eine politische Einflussnahme auf Entscheidungen der Geschäftsführung (z.B. über Aufsichtsratsmandate) muss dagegen ausgeschlossen sein.
- Der Erfolg eines Bauvorhabens muss über den gesamten Lebenszyklus gemessen werden. Darum müssen neben dem Bau auch die Unterhaltung, der dauerhafte Betrieb und die Finanzierung (einschließlich Kalkulation und Erhebung der Maut) der staatlichen Infrastrukturgesellschaft vollständig übertragen werden.

Unter diesen Voraussetzungen können wir uns sehr gut vorstellen, dass eine staatliche Infrastrukturgesellschaft insgesamt gegenüber privater oder öffentlicher Finanzierung Vorteile bei der Realisierung von großen mautpflichtigen Verkehrsprojekten hat.

Gern sind wir bereit, unsere Position im mündlichen Vortrag zu vertiefen und zu diskutieren.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Aloys Altmann  
Präsident