

VINCI Concessions Deutschland GmbH
Frank-Zappa-Straße 11 • 12681 Berlin

An den Vorsitzenden des Wirtschaftsaus-
schusses des Schleswig-Holsteinischen
Landtags
Herrn Christopher Vogt
Düsterbrooker Weg 70

24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Unser Zeichen:
Unsere Nachricht vom:

Ihr Gesprächspartner: Moritz NELLES
Telefon: 00.49.30.47.39.77.18
Telefax: 00.49.30.47.39.77.50
E-Mail: moritz.nelles@vinci-
concessions.com

Datum: 08.09.2014

(vorab per E-Mail an: Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de)

Stellungnahme zur Realisierung der westlichen Elbquerung der A20 durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft

Sehr geehrter Herr Vogt,

sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchten wir uns bei Ihnen für die Möglichkeit bedanken, als Marktteilnehmer im Bereich der Entwicklung und des Betriebs von privatfinanzierter öffentlicher Infrastruktur zu den von Ihnen entwickelten Plänen zur Realisierung der westlichen Elbquerung der A20 durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft Stellung nehmen zu können.

In unserem Unternehmen beschäftigen wir uns seit einigen Jahren mit Realisierungsvarianten für die A20 inklusive Elbquerung und einer Anbindung der A26 und haben hier bereits einige Umsetzungsvarianten präsentiert. Uns ist die wirtschaftliche und verkehrspolitische Bedeutung des Projektes gerade für den Norden Deutschlands präsent. Auch die Notwendigkeiten für ein exportorientiertes Land, das primär auf seine Hafengewirtschaften angewiesen ist und daher über eine zukunftsorientierte Infrastruktur verfügen muss, sind uns bewusst. Wir begrüßen es, dass Unternehmen, die potentiell bei der Umsetzung des Projektes involviert sein könnten, in einem frühen Stadium zu möglichen Umsetzungsstrukturen konsultiert werden.

Vorab möchten wir die Gelegenheit nutzen, eines unserer Realisierungsmodelle zu skizzieren, um dann auf die von Ihnen dargelegten Maßnahmen einzugehen.

1. Vorbemerkung - Modell VINCI: A-/F-Kombinationsmodell

Die westliche Elbquerung erfolgt in unserer bevorzugten Realisierungsvariante als Kombination von A- und F-Modell auf einer Gesamtstrecke von Lübeck bis Loxstedt/Bremerhaven (A20), respektive bis Hamburg (A26). Dabei würden die Leistungen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb inklusive Mauterhebung und Erhaltung auf den privaten Partner übertragen.

Der erste, sich bereits in Betrieb befindliche Abschnitt zwischen Lübeck und Bad Segeberg würde am Anfang der Konzessionszeit dem Konzessionsnehmer übergeben. Dieser würde die noch fehlende Autobahninfrastruktur zwischen dem AK Bad Bramstedt und Loxstedt/Bremerhaven (A20) respektive bis Hamburg (A26) nach Vertragsschluss fertig stellen und mit dem Betrieb auf dem bereits fertig gestellten Teilabschnitt beginnen. Hierdurch könnten bereits mit Konzessionsbeginn Einnahmen generiert werden, welche die private Finanzierung positiv beeinflussen würden. Das Angebot des Konzessionsnehmers würde dabei den Wert des ihm zur Verfügung gestellten Autobahnstücks innerhalb des Angebotspreises berücksichtigen, z.B. durch finanzielle Rückflüsse an den Konzessionsgeber aus den Mautabgaben. Typischerweise werden sich Konzessionsnehmer bereiterklären, ab einem bestimmten Zeitpunkt Mautüberschüsse mit der öffentlichen Hand zu teilen. Dies wird aber bei einem reinen F-Modell wirtschaftlich nicht möglich sein.

Parallel zum Vergabeverfahren der Konzession würde durch die Ministerien der Länder die konventionelle Vergabe des Teilabschnitts zwischen Bad Segeberg und Bad Bramstedt erfolgen, um weitere Zeitvorteile zu generieren. Dieses Autobahnstück würde dem Konzessionsnehmer nach Fertigstellung ebenfalls für den Betrieb übergeben.

Der Konzessionsnehmer übernehme nach der Bauausführung des Projektes die Verantwortung für den Betrieb und die Erhaltung der Gesamtstrecke für einen Zeitraum von beispielsweise 50 Jahren. Die Einnahmen aus der LKW-Maut für den Gesamtabschnitt

sowie der PKW-Maut für den Tunnel würden vom Konzessionsnehmer in einem A-/F-Kombinationsmodell generiert.

Mittels einer Anschubfinanzierung könnte das Projekt in großem Umfang von den günstigen Finanzierungsbedingungen der Bundesrepublik profitieren bei gleichzeitiger Beibehaltung von Qualität-, Termin- und Kostensicherheit.

Die nachhaltige Einbeziehung des Mittelstands und der ortsansässigen Unternehmen kann im Rahmen der Durchführung der Baumaßnahmen sowie des späteren Betriebs des Autobahnabschnitts einschließlich des Tunnels vergaberechtlich und durch den Bau- und Konzessionsvertrag sichergestellt werden. Die in Betracht kommenden Bau- und Konzessionsbetriebe sind deutschlandweit regional und örtlich durch entsprechende Niederlassungen verwurzelt. Dadurch wird die Region in jeder Hinsicht von diesem Bauvorhaben profitieren.

Isoliertes F-Modell risikobehaftet im Vergleich zur Kombination A-/F-Modell

Die Erfahrungen mit F-Modellen in der Bundesrepublik Deutschland sind begrenzt und überwiegend negativer Natur. Es ist deshalb möglich, dass sich für den Fall der Realisierung der Elbquerung als reines F-Modell die potentiellen Marktteilnehmer, die für die Realisierung eines solchen Groß-Infrastrukturprojektes technisch/operativ und finanziell in Betracht kommen, kaum für das Projekt gewinnen lassen.

Ein reines F-Modell birgt zudem ein großes Baurisiko für die öffentliche Hand, falls sich die Realisierung der angrenzenden Autobahnabschnitte in einer konventionellen Vergabe zeitlich verzögert. Bei diesem Projekt könnte sich eine Diskrepanz von mehreren Jahren zwischen der Fertigstellung des Tunnels durch den privaten Konzessionsnehmer und der Fertigstellung der Autobahnabschnitte durch die öffentliche Hand ergeben. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich bei derartigen Modellen schwierige rechtliche Schnittstellen für die Zuweisung von Verantwortungssphären ergeben. Jede zusätzliche Schnittstelle kostet Geld, senkt die Qualität und verlängert die Bauzeit, verbunden auch mit entsprechenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

F-Modelle sind zudem rechtlich schwerfälliger und lassen dem Auftraggeber (Öffentliche Hand) weniger Gestaltungsspielraum. Das liegt daran, dass im Gegensatz zu A-

Modellen die F-Modelle im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz rechtlich normiert sind und infolgedessen keine Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben möglich sind, während A-Modelle bislang ausschließlich durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden, was der Öffentlichen Hand einen größeren Spielraum belässt.

Schneller gebaut und sicher betrieben

Eine Realisierung auch der angrenzenden Autobahnabschnitte durch den privaten Konzessionsnehmer wird zu einer schnelleren Projektrealisierung führen als im Falle der Durchführung durch die öffentliche Hand (relativ und absolut). Wir gehen von einer beschleunigten Umsetzung von ca. drei bis fünf Jahren aus. Dem Konzessionsnehmer wird es aufgrund der Längenausdehnung der Projektstrecke möglich sein, lokale Behinderungen des Bauablaufs abzufedern und darüber hinaus Synergien zwischen einzelnen Gewerken zu schaffen, die einen schnelleren Bauablauf ermöglichen. Indem der private Konzessionsnehmer auch die Autobahnabschnitte betreibt, können der Betrieb der Gesamtstrecke und die Verkehrssicherheit erheblich optimiert werden. Zudem kann der Betrieb wesentlich preisgünstiger angeboten werden, als wenn sowohl öffentliche Hand als auch privater Konzessionsnehmer jeweils Vorhaltemaßnahmen für den Gesamtabschnitt treffen müssen. Insbesondere im Bereich der Tunnelleingangskontrollen kann durch Einbindung des Konzessionsnehmers auf den Autobahnabschnitten im vor- und nachgelagerten Bereich die Verkehrssicherheit erheblich gesteigert werden (z.B.: jeder einzelne LKW muss vor der Tunneldurchfahrt kontrolliert werden).

Wirtschaftliche Vorteile für die öffentliche Hand und die Nutzer

Die Gesamtkosten stehen im Konzessionsmodell von Anfang an fest. Konzessionsprojekte zeichnen sich insbesondere durch hohe Kostensicherheit und geringes Nachtragsrisiko im Vergleich zur konventionellen Vergabe von Bauleistungen aus. Dies betrifft sowohl die Planungs- und Herstellkosten zu Projektbeginn als auch die Ersatzinvestitionen (Lebenszykluskosten) über den Vertragszeitraum. Aufgrund der in der Projektstruktur angelegten Anreizmechanismen wird zudem in Konzessionsprojekten eine außerordentlich hohe Termintreue erreicht. Diese wirkt sich darüber hinaus sehr positiv auf die

Verfügbarkeit der Projektstrecke aus, was wiederum einen großen Mehrwert für den Nutzer darstellt.

Bei der Kombination von A- und F-Modell könnte der Konzessionsnehmer wesentlich günstigere Mauttarife anbieten als bei einem reinen Betrieb des Tunnels als F-Modell. Man kann davon ausgehen, dass der Tarif in einem reinen F-Modell rund doppelt so hoch wäre verglichen mit der Kombination beider Modelle. Diese Tariffdifferenz resultiert daraus, dass der private Konzessionsnehmer bei einer Kombination von A- und F-Modell die Tunnelquerung durch Einnahmen aus den vor- und nachgelagerten Autobahnabschnitten querfinanzieren kann. Aufgrund dieser verbesserten Kalkulationsgrundlage verbessern sich auch die Finanzierungsbedingungen spürbar. Nach überwiegender Auffassung unter Rechtsexperten ist eine Kombination von A-Modellen mit F-Modellen insbesondere dann rechtlich zulässig, wenn diese Abschnitte mit besonderen Infrastrukturmaßnahmen (Brücken, Tunnel, etc.) ausgestattet werden müssen.

2. Realisierungsvorschlag über staatliche Infrastrukturgesellschaft

Mit großem Interesse haben wir den Bericht der Landesregierung zur Realisierung der westlichen Elbquerung der A20 durch eine staatliche Infrastrukturgesellschaft nach dänischem Modell sowie das Gutachten der Investitionsbank Schleswig-Holstein zum Geschäftsmodell dieser Variante auf Basis des dänischen Projektbeispiels der Femern A/S gelesen.

Die im Ergebnis im Gutachten festgehaltenen Vorteile beziehen sich im Wesentlichen auf bessere Finanzierungsbedingungen: geringere Zinssätze für die öffentliche Hand im Vergleich zum Privaten sowie eine entfallende Eigenkapitalrendite bei Realisierung durch den Staat und der mögliche Verzicht auf eine zeitliche Begrenzung der Projektlaufzeit, welches indirekt eine Nachfinanzierung ermöglichen soll.

Dazu ist insbesondere zu erwähnen:

Die erhöhten Finanzierungskosten für den privaten Investor ergeben sich zu einem großen Teil aus der projektspezifischen Betrachtung der Investoren und Fremdkapitalgeber. Die typischerweise übertragenen Risiken, wie beispielsweise Baugrundrisiken, Funktionsrisiken aber auch feste Vertragstermine und ein Pauschalpreis, werden

durch finanzierende Banken bei der Ermittlung der Finanzierungsbedingungen berücksichtigt bzw. fallen in Form von Projektkosten an. Gleiches gilt für die Eigenkapitalrendite. Dies ist bei der dargestellten staatlichen Finanzierung nicht der Fall, da über Garantien lediglich auf das Refinanzierungsrisiko der Bundesrepublik Deutschland abgestellt wird. Das Geschäftsmodell des Projektes wird also nicht durch Dritte geprüft. Diese Prüfung sehen wir aber als zentrale Rolle der Finanzierung an, die als Bindeglied zwischen den Leistungsbereichen Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung den Geschäftsfall des Projektes kontinuierlich prüft und hinterfragt. Aus dieser Steuerungs- und Kontrollfunktion heraus erhöht sich die Termintreue und kostensichere Umsetzung eines Projektes signifikant. Es gibt keine unkontrollierten Baukostensteigerungen, wie wir sie zurzeit bei anderen Großprojekten sehen, die mittels konventioneller Vergaben und/oder staatlicher Entwicklungsgesellschaften realisiert werden. Die Zinsvorteile des Staates werden bei solchen Projektstrukturen durch die signifikanten Baukostensteigerungen mehr als neutralisiert und es ergeben sich ungeplante Haushaltsrisiken. Es fehlt insbesondere der Know-how-Transfer, der typisch für Öffentlich-Private-Partnerschaften ist.

Aufgrund fehlender Anlagemöglichkeiten drängen institutioneller Investoren in den Bereich der Infrastrukturfinanzierung. Dadurch besteht im Bereich der privaten Finanzierung für öffentliche Infrastruktur ein stetig größer werdender Wettbewerb, wodurch sich die Finanzierungsbedingungen in den letzten Jahren erheblich verbessert haben und wir aktuell nahezu eine Halbierung der Margen im Vergleich zu 2009 sehen.

Vor dem Hintergrund zahlreicher in Schieflage befindlicher Großprojekte in Deutschland müssen die Vorteile des Risikoübertrags zentraler Projektrisiken wie Preis, Termin, Baugrund und Verfügbarkeit (und/oder Mauterhebung) auf einen privaten Partner in ÖPP-Modellen berücksichtigt werden, um eine Vergleichbarkeit mit anderen Realisierungsvarianten herzustellen.

Eine Verkürzung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung rein auf Finanzierungskosten entzieht sich der betriebswirtschaftlichen Bewertung und stellt gerade vor dem Hintergrund bestehender Probleme bei staatlichen Großbauvorhaben keine geeignete und empfehlenswerte Vorgehensweise da.

Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung erhält der Auftraggeber zu einem pauschalen Festpreis ohne Nachtragspotential über eine sehr lange Laufzeit zu wirtschaftlichen

Konditionen, wie die Unterbietung des Public Sector Comparators (PSC) in den bislang vergebenen A-Modellen belegt.

Zudem werden Fertigstellungstermine wasserdicht fixiert und eingehalten. Dies haben auch die bislang durchgeführten A-Modelle belegen können, die allesamt fristgerecht oder vorfristig in Betrieb gegangen sind. Insbesondere das Projekt A4 Umfahrung Hörselberge, welches als einziges Projekt einen signifikanten Neubauanteil beinhaltet und somit in diesem Aspekt Ähnlichkeiten zum Projekt A20 aufweist, wurde ein Jahr vor Vertragstermin fertig gestellt und in Betrieb genommen.

Um die Kosten für Betrieb und Erhaltung über die langen Laufzeiten garantieren zu können, investieren die privaten Betreiber umfangreich in die Ausführungsqualität, weshalb die Qualitätsniveaus von ÖPP-Projekten deutlich höher als die von konventionellen Projekten liegen. Damit reduziert sich auch der Aufwand bei den Erhaltungsmaßnahmen.

Die Realisierungsvarianten erscheinen uns aufgrund der verkürzten Betrachtung derzeit noch nicht vergleichbar. Beispielsweise werden Refinanzierungsrisiken bei der staatlichen Finanzierung außer Betracht gelassen. Zwar entsteht durch eine 5- bis 10-jährige Mittelaufnahme eine erhöhte Flexibilität, allerdings birgt diese sehr große Zinsänderungsrisiken, die nicht vernachlässigt werden dürfen. Vergleicht man die Entwicklung von Bundesanleihen, wird dies deutlich. In der privaten Finanzierung in ÖPP-Projekten sind aufgrund der langen Kreditlaufzeiten die Refinanzierungsrisiken dahingegen bereits vollständig eingepreist.

Der Verzicht auf eine zeitliche Begrenzung der Projektlaufzeit stellt für uns nicht notwendigerweise einen Vorteil dar, zumal über eine Anpassung der Laufzeit auch bei ÖPP-Projekten nachgedacht werden könnte. Allerdings wird dargestellt, dass die zeitliche Verlängerung für den Fall der Unterdeckung der Mauteinnahmen angedacht ist, um den Rückgriff auf Staatsgarantien zu vermeiden. Diese Unterdeckung kann sich entweder aus gestiegenen Bau- und Betriebskosten oder aus zu gering ausfallenden Mauteinnahmen ergeben, beides Risiken, die in einer Konzession dem Privaten übertragen werden. Im Fall des dänischen Modells sind die Kosten dieser zeitlichen Anpassung der Projektlaufzeit (erhöhte Baukosten und/oder länger laufende Bemautung der Infrastruk-

tur) durch den Nutzer und Steuerzahler zu bezahlen, welches die Akzeptanz des Projektes im aktuellen politischen Umfeld stark verringern dürfte.

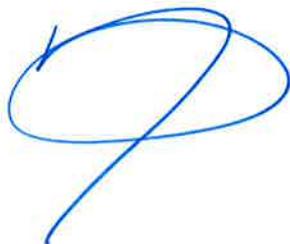
3. Ergebnis

Das Profitieren von staatlichen Finanzierungsbedingungen für die Realisierung von nutzerfinanzierten Infrastrukturen erhöht grundsätzlich deren Wirtschaftlichkeit. Allerdings sollte bei der Integration nicht die Steuerungs- und Kontrollfunktion der privaten Finanzierung ausgeschaltet werden, da sonst signifikant die Qualitäts-, Kosten- und Terminsicherheit in Gefahr geraten.

Über die Integration einer 50%igen Anschubfinanzierung kann diese Steuerungs- und Kontrollfunktion in dem von uns aufgezeigten Realisierungsmodell in hohem Maße erreicht und wirtschaftlich dargestellt werden. Dies wird insbesondere durch die bisher erfolgreich umgesetzten A-Model-Projekte unter Beweis gestellt. Wir sind der Meinung, dass der bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften mit dem Transfer von zentralen Projektrisiken geschaffene Mehrwert an Kosten- und Terminsicherheit bei Großprojekten nicht für scheinbare Finanzierungsvorteile aufgegeben werden sollte. Die wirtschaftlich vorteilhaftere Umsetzung von Verkehrsinfrastrukturprojekten mittels ÖPP wurde über die PSC-Ermittlung bereits vielfach nachgewiesen.

Gerne sind wir bereit, die beschriebenen Modelle mit Ihnen tiefergehend zu diskutieren und stehen Ihnen für Fragen und Präsentationen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "LDH", written over a white background.

Laurence DHOMME

VINCI Concessions Deutschland GmbH