

Antrag

der Abgeordneten Garrelt Duin, Michael Groß, Klaus Brandner, Bernd Scheelen, Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Hubertus Heil (Peine), Ingrid Arndt-Brauer, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Uwe Beckmeyer, Doris Barnett, Lothar Binding, Gerd Friedrich Bollmann, Bernhard Brinkmann, Martin Burkert, Dr. Peter Danckert, Martin Dörmann, Sebastian Edathy, Ingo Egloff, Petra Ernstberger, Gabriele Fograscher, Dr. Edgar Franke, Martin Gerster, Iris Gleicke, Ulrike Gottschalck, Wolfgang Gunkel, Hans-Joachim Hacker, Bettina Hagedorn, Klaus Hagemann, Michael Hartmann, Rolf Hempelmann, Gustav Herzog, Petra Hinz, Dr. Eva Högl, Frank Hofmann, Johannes Kahrs, Daniela Kolbe, Nicolette Kressl, Ute Kumpf, Burkhard Lischka, Kirsten Lühmann, Petra Merkel, Manfred Nink, Thomas Oppermann, Stefan Rebmann, Gerold Reichenbach, Marianne Schieder, Carsten Schneider, Ewald Schurer, Dr. Carsten Sieling, Sonja Steffen, Christoph Strässer, Rolf Schwanitz, Wolfgang Tiefensee, Rüdiger Veit, Andrea Wicklein, Dr. Dieter Wiefelspütz, Manfred Zöllmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Weiterentwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Deutschland braucht den offenen Dialog

Eine breite Akzeptanz sowohl bei den für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) Verantwortlichen in Politik und Verwaltung sowie bei den Bürgerinnen und Bürgern ist für die weitere Zukunft von ÖPP in Deutschland von ausschlaggebender Bedeutung. Wir brauchen eine öffentliche Debatte über die Chancen und Herausforderungen von ÖPP. Dazu ist ein breiter gesellschaftlicher Dialog notwendig, in den sich auch die Politik einbringen muss.

Unverzichtbare Basis für einen Dialog ist die vollständige Transparenz hinsichtlich ÖPP. Die Politik muss an dieser Stelle eine Führungsfunktion übernehmen. Die Diskussion muss sich stärker an wissenschaftlichen Erkenntnissen und Fakten orientieren. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass bei ÖPP-Vorhaben regelmäßig kein umfassenderer oder jedenfalls nur ein unwesentlich erweiterter Einbezug von privaten Akteuren stattfindet als bei einer konventionellen Realisierung. Auch hier werden – allerdings in separaten und relativ kurzfristigen Verträgen – private Unternehmen oftmals nicht nur für den Bau, sondern auch für Erhaltung und Betrieb vom Staat beauftragt. Deshalb sollte die Auseinandersetzung um Vor- und Nachteile von ÖPP weniger ideologisch geführt werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Mit ÖPP-Vorhaben sind sehr unterschiedliche Erfahrungen gesammelt worden. Kritik der bisherigen Anwendung und Umsetzung ist in manchen Fällen sehr pauschal und nicht fundiert, aber teilweise auch begründet. Vor allem wichtige Beteiligte wie die kommunalen Spitzenverbände und die Gewerkschaften stehen dem Konzept ÖPP skeptisch gegenüber. Auch der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben sich vielfach kritisch, aber auch pauschal ablehnend geäußert. Gleichzeitig gibt es viele positive Bewertungen, besonders auf kommunaler Ebene, insbesondere dort, wo Projekte im Rahmen von Öffentlich-Privater Partnerschaft umgesetzt worden sind.

Bei der weiteren Diskussion über das Anwendungspotential, die Ausgestaltung einzelner Projekte und vor allem die Gestaltung von Rahmenbedingungen für die Anwendung des ÖPP-Ansatzes sollten daher auch europäische Erfahrungsberichte einbezogen werden.

Zentrale Voraussetzung für die Weiterentwicklung von ÖPP in Deutschland ist eine vollständige Transparenz nach außen sowie die Definition von klaren Kriterien, wann eine Beschaffung durch die öffentliche Hand im Rahmen von langfristigen Verträgen mit privaten Wirtschaftsunternehmen sinnvoll ist. Verträge sind vor der Unterzeichnung öffentlich zugänglich zu machen; gleiches gilt auch für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, und zwar in einem angemessenen Zeitraum vor der Entscheidung, ob ein Projekt im Rahmen von ÖPP umgesetzt werden soll.

Bestehende und geplante ÖPP-Projekte sind von unabhängigen Stellen umfassend zu evaluieren. Damit können auch die Voraussetzungen geschaffen werden, um verbesserte gesetzliche Rahmenbedingungen für die Prüfung und Umsetzung von Projekten in ÖPP zu schaffen. Dies kann sinnvollen ÖPP-Vorhaben zum Durchbruch verhelfen und verhindert zugleich, dass nicht wirtschaftliche ÖPP-Vorhaben realisiert werden.

Bilanz von Öffentlich-Privaten Partnerschaften als Beschaffungsvariante im öffentlichen Sektor

Seit dem Jahr 2002 sind 161 ÖPP-Projekte im Hochbau mit einem Volumen von insgesamt 4,7 Mrd. Euro und 15 ÖPP-Projekte im Tiefbau mit einem Volumen von insgesamt 2,4 Mrd. Euro, davon sechs Projekte im Bereich der Bundesautobahnen, sieben Landesstraßen und zwei kommunale Straßen abgeschlossen worden. Drei Viertel der ÖPP-Projekte im Hochbau werden von den Kommunen realisiert. Vor allem im Bereich von Schulen, Kindergärten, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie Verwaltungsgebäuden wird das ÖPP-Modell erfolgreich genutzt.

Auch die Stadt Magdeburg hat von dem ÖPP Ansatz stark profitiert. Seit 5 Jahren baut die Landeshauptstadt den Sanierungsstau an den städtischen Schulgebäuden kontinuierlich ab. Inzwischen sind 15 Schulen, von privaten ÖPP-Partnern saniert, teilweise neu errichtet und finanziert worden. Auch werden die Schulen in ÖPP-Regie betrieben, was bedeutet, dass der private Partner die regelmäßige Instandhaltung und Instandsetzung der Schulanlagen - vorerst für eine Dauer von 20 bis 30 Jahren - sicherstellen muss. Darüber hinaus haben sich die Partner auf ein umfangreiches Sicherheitskonzept, einschließlich der üblichen Vertragserfüllungs- und Gewährleistungsbürgschaften, sowie eine umfangreiche Übertragung von Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken auf den privaten Partner verständigt.

Das Beispiel der Keitum-Therme auf Sylt zeigt jedoch auch, dass der Traum vom ÖPP finanzierten Thermalbad ein Alptraum werden kann. Der bekannte Flop verdeutlicht die Risiken. Hier war es ein falscher Business Plan, eine unsolide Finanzierung und ein fatales Handling des Projekts. Entstehen sollte ein Thermalbad mit Wellnessbereich, Schwimmbad, Arztpraxis und Ladenzeile. Beteiligt an dem Projekt waren die Europäische Union, das Land Schleswig-Holstein, der Kreis Nordfriesland und die Gemeinde Sylt-Ost. Gerade kleinere Kommunen sind aber kaum in der Lage, das notwendige Know-how zur Abwicklung komplexer Investiti-

onsvorhaben, wie es große Freizeitanlagen darstellen, von sich aus zu schultern. Dementsprechend steht die Gemeinde heute vor einer Bauruine, ca. 14 Mio. Euro Investitionen aus öffentlichen Mitteln sind der Idee zum Opfer gefallen.

Seit 2008 ist die Zahl der ÖPP-Projekte zunächst deutlich zurückgegangen. Mögliche Gründe dafür sind die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die Konjunkturpakete des Bundes für die Kommunen und im Infrastrukturausbau. Nur noch 15 Projekte in 2010 (gegenüber 26 im Jahre 2009) im Hoch- und Tiefbau mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 366 Mio. Euro (gegenüber 1,187 Mrd. Euro im Jahr 2009) sind 2010 abgeschlossen worden. Im Jahr 2011 hat sich der Markt mit einem Gesamtvolumen von 1,151 Mrd. Euro wieder deutlich erholt; rund 100 Projekte sind in Vorbereitung oder Ausschreibung.

Projekte in Öffentlich-Privater Partnerschaft sind nur legitimiert, wenn sie Kosten- und Effizienzvorteile haben.

Die zwischenzeitlich auch in Deutschland gemachten Erfahrungen sind zwiespältig und zeigen viel Licht und Schatten: Die positiven Seiten zeigen, dass mit ÖPP öffentliche Leistungen schneller, effizienter und mit höherer Qualität verwirklicht werden. Befürworter von ÖPP verweisen darauf, dass in den bisher vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von über 100 ÖPP-Projekten ein durchschnittlicher Effizienzvorteil von knapp 15 Prozent gegenüber der konventionellen Beschaffung ermittelt wurde.

Allerdings gibt es auch Schattenseiten. So tragen Kritiker vor, dass die Ergebnisse der im Vorfeld von ÖPP-Vorhaben durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wissenschaftlich angreifbar sind. Dabei wird auf mögliche Fehlanreize verwiesen, wie die fehlenden Finanzierungsalternativen aus konventionellen (Steuer-) Mitteln, die die Berechnungen beeinflussen würden.

Dennoch: ÖPP zeichnen sich im Vergleich zur konventionellen Form der Beschaffung zum Teil nicht nur durch eine höhere Qualität der Leistungen, mehr Service und Nutzerfreundlichkeit aus, sondern auch durch geringere Bauzeiten und weniger Kostenüberschreitungen.

Richtig ist, dass entsprechende Ergebnisse auch bei einer konventionellen Realisierung möglich wären. Empirisch zeigt sich, dass die Bauzeiten bei ÖPP-Projekten regelmäßig kürzer sind. Das wäre auch der Fall, wenn die entsprechenden formalen Bedingungen bei der konventionellen Beschaffung, wie z.B. die überjährige Finanzierung von Projekten, gegeben wären. Betrachtet man die Gesamtlaufzeit eines Projekts von dem Beginn der Planungen bis zur Realisierung, zeigen die bisherigen Pilotprojekte, dass die Zeitgewinne in der Umsetzungsphase häufig durch lange Prüf- und Vertragsverhandlungen vor dem Start eines ÖPP-Projekts infrage gestellt werden.

Studien und Umfragen haben zudem ergeben, dass auch die lokale mittelständische Wirtschaft von ÖPP profitieren kann. Allerdings äußern kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) die Kritik, dass sie bei der Vergabe nicht angemessen berücksichtigt werden. Über diese Frage ist ein konstruktiver Dialog mit den Vertretern des Mittelstands zu führen. Bezüglich der Berücksichtigung kleiner Planungsbüros ist eine Datenerhebung erforderlich sowie ein Austausch mit Kammern, Architekten- und Ingenieurbüros zu führen.

Öffentlich-Private Partnerschaften als alternative Beschaffungsform der öffentlichen Hand ist keine Privatisierung

Bei der öffentlichen Debatte wird fälschlicherweise davon ausgegangen, dass ÖPP Privatisierung bedeutet. Dies ist nicht zutreffend. Privatisierung bedeutet den Verkauf eines öffentlichen Unternehmens. Bei ÖPP hingegen wird eine langfristige Aufgabe, nämlich Bau und

Erhaltung/Betrieb einer Infrastruktur, an private Investoren vergeben. Der Staat zieht sich nicht aus seiner Verantwortung zurück, öffentliche Leistungen auf hohem Niveau sicherzustellen. Vielmehr erbringen Unternehmen im Auftrag der öffentlichen Hand eine Dienstleistung.

Auch wenn bei ÖPP-Vorhaben im Verkehrswege- und im Hochbau die Eigentumsrechte des Staates (und damit auch die Kontrollrechte der demokratischen Institutionen) durch die langfristigen Verträge eingeschränkt sind, bleibt die Infrastruktur wie bei der konventionellen Beschaffung grundsätzlich in öffentlicher Hand. Diese bleibt Eigentümer und entscheidet – zum Teil sogar noch stärker als bei regulierten privaten Unternehmen in Bereichen der Daseinsvorsorge - über die Art und den Umfang der Leistungen sowie über deren Qualität. Sie setzt den Kostenrahmen fest. Der Bereich der hoheitlichen Aufgaben ist durch die Beteiligung privater Unternehmen nicht berührt. In jedem Fall bewegt sich ÖPP jedoch im Spannungsfeld zwischen der Aufgabenverantwortung des Staates und einer mittels langfristiger Verträge übertragenen Aufgabenwahrnehmung durch private Partner. Aufgrund der langen Laufzeiten von Verträgen im Rahmen von ÖPP-Projekten und Erfahrungen in der Praxis dürfen sich ändernde Forderungen der öffentlichen Hand im Rahmen von Nachverhandlungen während der Vertragslaufzeiten nicht zu massiven Preissteigerungen führen.

Während der gesamten Projektlaufzeit behält der Staat die Kontrolle über das mit der ÖPP-Projektgesellschaft vereinbarte Leistungsniveau. Voraussetzung ist, dass in den Verträgen mit den privaten Unternehmen das Auftragsvolumen detailliert, verbunden mit einem Zeitplan, dargelegt ist. Der Staat muss über eine abgestufte Palette von vertraglich festgelegten Interventionsoptionen verfügen; dies sollte auch Strafzahlungen oder den Ausstieg aus dem Vertrag im Falle einer Nichteinhaltung umfassen. Bedingung dafür ist, dass in den Verträgen klar definiert wird, in welchem Zustand das Projekt am Ende der Vertragslaufzeit an die öffentliche Hand übergeben wird.

Die Beschaffung öffentlicher Güter im Rahmen von ÖPP ist kein Instrument, das alle Probleme der öffentlichen Hand löst. Schon gar nicht löst es die Einnahmen- und Ausgabenprobleme der öffentlichen Haushalte. Besonders für den Verkehrs- und Baubereich gilt: ÖPP ermöglicht kein Bauen ohne Geld. Im Sinne eines klar auf den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz orientierten ÖPP-Einsatzes ist es notwendig, Fehlanreize zu vermeiden.

ÖPP eignet sich nicht für alle Beschaffungsvorgänge des Staates. Dort, wo der Lebenszyklus einer Investition aufgrund ständig neuer technologischer Entwicklungen nicht seriös abgeschätzt werden kann, sollte das ÖPP-Modell nicht zur Anwendung kommen. Dies gilt beispielsweise für Teile des IT-Bereichs oder den medizinischen Bereich.

Analysen haben eindeutig ergeben, dass - auch bei einer Standardisierung von ÖPP-Verträgen - eine Investitionsmindestvolumen sinnvoll ist, damit die Vorteilhaftigkeit von ÖPP unter Beweis gestellt werden kann. Entsprechende Empfehlungen von politischer Seite wären hier angebracht.

ÖPP-Projekte transparent in öffentlichen Haushalten abbilden und solide finanzieren

Durch einen Teil der Öffentlichkeit wird kritisiert, dass der ÖPP-Ansatz angewandt wird, weil aufgrund der Schuldenbremse und bestehender Haushaltsregeln nur auf diesem Wege eine Projektrealisierung möglich ist. ÖPP-Vorhaben sollten aber nur dann realisiert werden, wenn auch eine konventionelle Realisierung im Rahmen einer Haushaltsfinanzierung möglich wäre.

Es ist daher richtig, dass die im Rahmen von ÖPP-Projekten eingegangenen Verpflichtungen der öffentlichen Hand und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte transparent ge-

macht werden. Dies kann den (Transparenz-) Vorteil gegenüber der konventionellen Beschaffung im Sinne einer Kostenwahrheit bestärken. Wie bei der konventionellen Beschaffung ist es aber auch Teil der Wahrheit, dass es trotz klarer Vereinbarung über die Höhe der Projektkosten im Zuge der Realisierung zu Kostensteigerungen kommen könnte.

Im Sinne der Transparenz ist es richtig, dass zu mindestens für den Verkehrssektor eingegangene Verpflichtungen des Bundes gemäß den Empfehlungen des Bund/Länder-Arbeitsausschusses im Einzelplan 12 des Bundeshaushalts aufgeführt werden und entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für die Vertragslaufzeit im Bundeshaushalt ausgewiesen sind. Darüber hinaus wird eine Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der ÖPP-Projekte des Bundes als jährliche Übersicht zum Bundeshaushaltsplan beigefügt.

Nichtsdestotrotz verstummt die Kritik an der bisher von Bund und Bundesländern gefundenen Regelung nicht. Daher ist es sinnvoll, wenn das Thema in Zusammenarbeit mit den Kritikern und unter Zuhilfenahme weiteren externen Sachverständs im Bund/ Länder- Arbeitsausschuss überprüft wird und die Vereinbarkeit von ÖPP-Projekten mit der Schuldenbremse des Bundes erneut diskutiert wird.

Viele ÖPP-Projekte, besonders auf kommunaler Ebene werden über Forfaitierung mit Einredeverzicht finanziert. Das bedeutet, dass der private Partner seine Zahlungsansprüche gegenüber der öffentlichen Hand zur Kreditaufnahme bei Banken nutzt und seine Ansprüche an den Kreditgeber weiterreicht. Der Vorteil ist, dass Kredite praktisch zu Kommunalkonditionen vergeben werden und damit die Finanzlast für die öffentliche Hand bei ÖPP-Projekten sinkt. In der Kritik steht, dass damit die öffentliche Hand keine Möglichkeit hat, bei Nachträgen gegenüber den Banken Zahlungsminderungen durchzusetzen.

Voraussetzung für die Umsetzung bei ÖPP-Projekten ist es daher, dass der o.g. Einredeverzicht erst zum Zeitpunkt erfolgt, wenn die öffentliche Hand die erbrachte Leistung des privaten Unternehmers umfassend geprüft und abgenommen hat. Spätere Betriebsleistungen sollten nicht durch Forfaitierung mit Einredeverzicht finanziert werden. Sofern eine entsprechende Umsetzung nicht möglich ist, sollte kein Einredeverzicht bei einer Finanzierung mit Hilfe der Forfaitierung bei ÖPP-Projekten erfolgen.

ÖPP-Projekte auf gleicher Augenhöhe zwischen politischen Entscheidern, öffentlicher Verwaltung und Vertretern der freien Wirtschaft organisieren

Durch Projekte in ÖPP werden über einen langen Zeitraum hinweg öffentliche Gelder gebunden. Das provoziert häufig den Vorwurf, dass heute politische Entscheidungen getroffen werden, die auf Kosten zukünftiger Generationen gehen; allerdings verhält sich dies bei jeder klassischen Investitionsentscheidung des Staates ebenfalls so. Die öffentliche Hand bindet sich auch bei konventionellen Beschaffungen an Kredite in Millionenhöhe und hat Betriebs-, Reparatur- und Instandsetzungskosten zu tragen.

Richtig ist, dass bei ÖPP-Projekten die Verantwortung der politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten und Verwaltungen größer ist als bei Beschlüssen zu den jährlichen Haushalten. Das setzt umfassendes Wissen und Kompetenz aller an den ÖPP-Projekten Beteiligten voraus. Die Anforderungen an die öffentliche Hand bei der Gestaltung von ÖPP-Projekten unterscheiden sich beträchtlich von denen einer traditionellen Projektdurchführung.

Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Durchführung von ÖPP-Projekten ist es, dass Vertreter der öffentlichen Hand, zumal wenn es sich um ehrenamtliche Vertreter in Kommunalparlamenten handelt, auf gleicher Augenhöhe mit den Vertretern der Verwaltung und der privaten Unternehmen agieren und am Ende auch die Entscheidung treffen. Gleichzeitig muss der Aufwand für Entscheidungsträger bei der Kontrolle und Steuerung von ÖPP-Projekten immer in einem ausgeglichenen Kosten- Nutzen-Verhältnis stehen.

Voraussetzung dafür ist die Entwicklung von Standardisierungen und die Formalisierung von ÖPP-Verfahren. Durch Standardverträge und Standardprozeduren können die Risiken der öffentlichen Hand minimiert werden und die Transaktionskosten - die durch die Zuhilfenahme externer Berater entstehen - gesenkt werden.

Gleichzeitig müssen Institutionen der öffentlichen Hand, die sich in den letzten Jahren eine eigene Fachkompetenz im Bereich ÖPP aufgebaut haben, Vertreter der öffentlichen Verwaltung und politische Entscheidungsträger weiter gestärkt werden. Ziel muss es sein, dass Politik und Verwaltung auf allen Ebenen auf eine unabhängige, nicht von wirtschaftlichen Interessen geprägte Fachexpertise zurückgreifen können, um kompetent über mögliche ÖPP-Projekte entscheiden zu können. In diesem Zusammenhang wäre die Errichtung von öffentlichen Beschaffungskompetenzzentren zu erwägen.

Darüber hinaus muss das Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Konzessionsnehmer klar und umfassend geregelt sein. Rechte und Pflichten sowie die Risikoverteilung zwischen den beiden Vertragsparteien müssen eindeutig geklärt sein. In den Verträgen muss durch eindeutige und rechtsverbindliche Klauseln festgeschrieben sein, unter welchen Umständen die öffentliche Hand bei einer Nichterfüllung der vereinbarten Leistung durch den privaten Partner aus dem ÖPP-Projekt aussteigen kann.

Kritik an mangelnder Transparenz der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
Konzessionsverträge und Beraterstrukturen aufnehmen

Die größte politische Herausforderung bei ÖPP ist es, die Allgemeinwohlorientierung der öffentlichen Hand mit dem Interesse der privaten Unternehmen an einer Gewinnmaximierung mit einander zu verknüpfen. Gewinne der privaten Partner dürfen dabei nicht auf Kosten der öffentlichen Hand erwirtschaftet werden. Daher besteht vor jeder ÖPP-Entscheidung die unabdingbare Notwendigkeit, dass die ÖPP-Finanzierung nachweislich wirtschaftlicher sein muss als die konventionelle Beschaffung. Kein Projekt kann im Rahmen einer ÖPP umgesetzt werden, wenn die Bürger nicht „mehr für ihr Geld“ erhalten.

Aufgrund der Komplexität von ÖPP-Projekten ist die öffentliche Hand häufig gezwungen, externe Berater heranzuziehen. Kritiker weisen immer wieder daraufhin, dass die in Deutschland vorherrschende Berater- und Dienstleistungsbranche in ihrer Struktur schwer zu durchdringen ist und die wirtschaftlichen Abhängigkeiten und Interessensverbindungen nicht klar nachzuvollziehen sind. Die Stärkung der inhaltlichen Kompetenz der öffentlichen Verwaltung und das Vereinbaren einer Selbstverpflichtung der privaten Berater, die ihre Geschäftsverbindungen im Fall der Beratung der öffentlichen Hand offen legen sollten, können dazu beitragen, durch ein Mehr an Transparenz ein Mehr an Vertrauen für ÖPP-Projekte aufzubauen.

Zentrale Grundlage der Entscheidung für oder gegen eine Beschaffung im Rahmen einer ÖPP ist die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur konventionellen Form der Beschaffung. Für eine Weiterentwicklung von ÖPP ist es unabdingbare Voraussetzung, dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die unterstellten Effizienzgewinne, die Risikobetrachtung sowie die möglichen Zeitvorteile nach klaren und transparenten Kriterien untersucht werden und das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (PSC- Public Sector Comparator) öffentlich zugänglich gemacht wird. Transaktionskosten müssen transparent dargestellt und in die Wirtschaftlichkeitsüberprüfung aufgenommen werden. Hierbei sind vertragliche Risiken, die sich aus der Unvollständigkeit der Verträge ergeben, zukünftig auszuschließen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist von unabhängigen Gutachtern zu vollziehen.

Unter diesen Voraussetzungen kann der Vorteil von ÖPP-Projekten, eine größere Kostentransparenz für die öffentliche Hand gegenüber der konventionellen Beschaffung herzustellen, positiv zum Tragen kommen. Gerade bei der traditionellen Beschaffung wird durch den Bundesrechnungshof die mangelnde Wirtschaftlichkeit öffentlichen Verwaltungshandelns kritisiert.

Die Verträge, die bei einer Entscheidung für ein ÖPP-Projekt abgeschlossen werden, müssen gegenüber der Öffentlichkeit offen gelegt werden. Dabei muss auf schutzwürdige Interessen der öffentlichen Hand und des privaten Unternehmers Rücksicht genommen werden. Darüber hinaus muss in den Verträgen deutlich gemacht werden, welche Unternehmen mit welcher Verantwortung Vertragspartner der öffentlichen Hand sind. Unterauftragsvergaben durch den privaten Vertragspartner müssen transparent gemacht und sollten auf ein Mindestmaß begrenzt werden.

Stillstand der schwarz-gelben Koalitionsregierung bei der Fortentwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Deutschland auflösen

Die Bundesregierung hat sich – wie in den letzten Jahren auch die SPD-Bundestagsfraktion - mehrfach zum ÖPP-Modell bekannt. Sie verweigert sich jedoch einem konstruktiven Dialog mit den Kritikern und den Mühen eines neuen Gesetzgebungsverfahrens um die Rahmenbedingungen zu verbessern und für mehr Transparenz zu sorgen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland und im europäischen Ausland sind Reformmaßnahmen bei den Rahmenbedingungen dringend erforderlich. In diesem Zusammenhang ist ein konstruktiver Dialog mit den Kritikern wie auch den Befürwortern des ÖPP-Ansatzes zu führen.

In der letzten Legislaturperiode hat die damalige Regierungskoalition mit den notwendigen Arbeiten an einem zweiten ÖPP-Vereinfachungsgesetz begonnen. Der Deutsche Bundestag hat auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion am 18. März 2009 einen umfassenden Antrag (Bundestagsdrucksache 16/12283) beschlossen, der die notwendigen Elemente einer notwendigen Novellierung dargestellt hat. Obwohl die Arbeiten an dem zweiten ÖPP-Beschleunigungsgesetz in der letzten Legislaturperiode bereits weit gediehen waren, hat die schwarz-gelbe Regierungskoalition bis heute die Vorarbeiten nicht aufgegriffen und keine eigenen Vorschläge für eine Fortentwicklung von ÖPP im Deutschen Bundestag vorgelegt.

Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer hat mit Beginn der 17. Legislaturperiode den Ausbau von Bundesautobahnen mit Hilfe von ÖPP als Lösung seiner Finanzprobleme bei den Verkehrsinvestitionen beschrieben. Der Erfolg lässt auf sich warten. Von den angekündigten acht Projekten der sogenannten 2. Staffel sind zur Halbzeit der Legislatur lediglich bei zwei Projekten die Verträge mit den privaten Unternehmen unterschrieben. Zwischenzeitlich hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) massive Bedenken an der Wirtschaftlichkeit des weiteren Ausbaus der Bundesautobahn A8 geäußert, der auf massiven Druck des aus Bayern kommenden Bundesverkehrsministers zurückgestellt wurde.

Deutschland braucht neben einer Projektpipeline ein schlüssiges ÖPP-Programm, das internationale und nationale Erfahrungen auswertet und das auf die Situation in Deutschland angepasst ist. Notwendig ist eine Strategie, wie ÖPP mit mehr Transparenz und einem klaren Wirtschaftlichkeitsfokus weiterentwickelt werden können. Dazu gehören auch die Formulierung des Gesetzgebungsbedarfs und eine Zeitschiene für die Umsetzung. Dieses Programm muss zudem eine wirksame Kommunikationsstrategie für ÖPP einschließen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Allgemein

1. eine sachliche öffentliche Debatte über Anwendungsbereiche, Ausgestaltung, Chancen und Herausforderungen von ÖPP anzustoßen und dabei nicht nur die Beteiligten, sondern auch Gewerkschaften, Experten, Medien und die Bürgerinnen und Bürger mit einzubeziehen;
2. dem Deutschen Bundestag einen umfassenden Bericht unter besonderer Berücksichtigung der Ergebnisse des Berichts der Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofes über den derzeitigen Stand der Entwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Deutschland sowie der jüngsten Erkenntnisse im europäischen Ausland vorzulegen;
3. ein schlüssiges „Konzept Öffentlich-Privater Partnerschaften in Deutschland“ zu erarbeiten, in dem konkret aufgezeigt wird, wie ÖPP mit mehr Transparenz und einem klaren Wirtschaftlichkeitsfokus und unter Berücksichtigung nicht-monetärer Ziele weiterentwickelt werden können;
4. zu prüfen, ob die „Partnerschaften Deutschland AG“ zu einem Beschaffungs-Kompetenzzentrum für die Realisierung von Projekten in konventioneller Form sowie in ÖPP weiter entwickelt werden sollte. Die bestehende Beteiligung privater Dritter an dem Unternehmen sollte in diesem Zusammenhang überprüft werden;
5. zu prüfen, wie die fachlichen Kompetenzen und Beratungsleistungen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) für die öffentliche Hand gestärkt und ausgebaut werden können. Dabei sind im Rahmen der zukünftigen Arbeit der VIFG Fehlanreize auszuschließen;

Transparenz und Akzeptanz bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Deutschland erhöhen

6. grundsätzlich eine Beschaffung im Rahmen von ÖPP nur zu prüfen, wenn im gleichen Maße auch die finanziellen Voraussetzungen für eine konventionelle Realisierung innerhalb der öffentlichen Haushalte vorhanden wären und unter Berücksichtigung der gesamten Laufzeit die ÖPP-Finanzierung insgesamt positiv bewertet wird;
7. eine Klarstellung in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu erreichen, in welchen Fällen die Einbindung des privaten Sektors bei der Beschaffung der öffentlichen Hand erfolgen soll;
8. Regelungen zu erarbeiten, wonach bei ÖPP-Projekten einer Finanzierung mit Hilfe der „Forfaitierung mit Einredevorzicht“ erst dann zugestimmt wird, wenn die vertraglich vereinbarte Leistung erbracht, umfassend geprüft und abgenommen wurde;
9. die Standardisierung und Formalisierung von Verträgen voranzutreiben, um die Komplexitäten von Vertragswerken zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen bei ÖPP-Vorhaben deutlich zu reduzieren;
10. eine von wirtschaftlichen Interessen unabhängige Fachkompetenz im Bereich von ÖPP in der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen;
11. Regularien zu entwickeln, damit Beratungsunternehmen, die im Zuge von ÖPP-Projekten für die öffentliche Hand tätig sind, ihre wirtschaftlichen Verbindungen und damit

mögliche wirtschaftliche Abhängigkeiten und mögliche Interessenkollisionen transparent zu machen;

12. die bisher verwandte Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) kritisch zu untersuchen und gegebenenfalls auf der Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überarbeiten sowie in Zukunft die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) öffentlich zugänglich zu machen. Die vergleichende Untersuchung ist von unabhängigen Gutachtern vorzunehmen;
13. Vorgaben zu erarbeiten, damit bei der Ausgestaltung von ÖPP-Verträgen zwischen der öffentlichen Hand und den privaten Unternehmen das mögliche Maß an Unterauftragsvergaben klar definiert wird, um so das Durchgriffsrecht des öffentlichen Vertragspartners im Fall der Nichterfüllung von Verträgen zu stärken;
14. eine Vergabe im Rahmen von ÖPP an soziale Kriterien zu knüpfen, um Kostenvorteile mit Hilfe von Lohndrückerei im Vergleich zur öffentlichen Vergabe zu verhindern;

Weiterentwicklung des Haushalts- und Steuerrechts bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften

15. die Bundeshaushaltsordnung im § 7 Absatz 1 zu ergänzen, da ÖPP auch in Deutschland als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand angewandt werden;
16. im Rahmen des Arbeitsausschusses von Bund und Ländern zu Haushaltsrecht und Haushaltssystematik sowie unter Einbezug unabhängiger Experten die haushaltsrechtliche und haushaltssystematische Behandlung von ÖPP zu prüfen, und die Frage zu beantworten, wie ÖPP-Projekte angesichts des Regelwerks der Schuldenbremse der Bundes und in den Bundesländern neu verbucht werden müssen;
17. zu prüfen, ob und wie die umsatzsteuerliche Mehrbelastung von ÖPP-Projekten gegenüber einer konventionellen Realisierung ausgeglichen werden könnte;

Weiterentwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Verkehrssektor

18. den Anwendungsbereich der sogenannten F-Modelle im Verkehrswegebau zu erweitern, in dem die Möglichkeit geschaffen wird, Teilstücke eines Bauwerkes oder einer Strecke, die unmittelbar im Zusammenhang mit einem F-Modell-Projekt stehen, in die Mautgebührenpflicht einzubeziehen;
19. beim F-Modell im Verkehrswegebau zu einer ausgewogeneren Risikoverteilung zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern zu kommen;
20. bei Bundesautobahnen die bestehenden ÖPP-Ansätze (A- und F-Modelle) durch eine Überprüfung des „Schattenmaut-Modells“ und des „Verfügbarkeitsmodell“ im Rahmen der o.g. Kriterien weiterzuentwickeln;
21. in Auswertung der bisherigen Erfahrungen mit ÖPP-Projekten in Deutschland Empfehlungen zu erarbeiten, ab welchem Mindestprojektvolumen eine Umsetzung im Rahmen von ÖPP sinnvoll ist;

Öffentlich-Private Partnerschaft und die mittelständische Wirtschaft

22. die Markteintrittsbarrieren für mittelständische Unternehmen im Bereich der ÖPP weiter zu senken;
23. die lokale Wirtschaft, soweit dies im Rahmen vergabe- und wettbewerbsrechtlicher Vorgaben möglich ist, bei der Vergabe von ÖPP-Projekten vorrangig zu berücksichtigen.

Berlin, den 22. Mai 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*