



dokumente *

VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

www.spdfraktion.de

Nr. 09/09

* Öffentlich Private Partnerschaften

Eine Zwischenbilanz im Jahre 2009

IMPRESSUM

HERAUSGEBERIN: FRAKTION DER SPD IM DEUTSCHEN BUNDESTAG
PETRA ERNSTBERGER, MDB
REDAKTION UND TEXTE: DR. KLAUS FUNKEN

PLATZ DER REPUBLIK 1

TELEFON: (030) 227-57133
TELEFAX: (030) 227-56800

WWW.SPDFRAKTION.DE

ERSCHIENEN IM JUNI 2009

Inhaltsverzeichnis

- 05 **Vorwort**
Klaas Hübner, MdB
Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion
- Dr. Michael Bürsch, MdB
Leiter der Projektarbeitsgruppe ÖPP-Vereinfachungsgesetz
- 07 **Öffentlich Private Partnerschaften**
– **eine Zwischenbilanz im Jahre 2009**
Dr. Klaus Funken
- 10 **Ein Überblick in Zahlen**
- 19 **Effizienzvorteil ÖPP**
- 31 **Die Umsatzsteuerproblematik bei ÖPP**
- 24 **Anhang**
- Bericht an die Fraktion, Februar 2009**
- Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD**
„Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private
Partnerschaften schaffen“ vom 18. März 2009
- Effizienzvorteile von Öffentlich Privaten Partnerschaften**
in Deutschland – Projektdaten

Vorwort

Klaas Hübner, MdB
Stellvertretender Vorsitzender
der SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Michael Bürsch, MdB
Leiter der Projektarbeitsgruppe
ÖPP-Vereinfachungsgesetz

Mit dem Instrument der Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) steht dem Staat ein neuer Weg für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Verfügung. Mit Bedacht eingesetzt, kann mit ÖPP ein Mehr an Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbracht werden, als dies bisher möglich war.

Dass ÖPP richtig genutzt eine bessere, schnellere und günstigere Versorgung der Menschen mit öffentlichen Leistungen sicherstellen kann, lässt sich empirisch belegen. Die beiliegende Dokumentation stellt dies auch für Deutschland sachlich und nachvollziehbar unter Beweis. Zur Klarstellung: Öffentlich Private Partnerschaften setzen voraus, dass sie bei gleicher Qualität im Wirtschaftlichkeitsvergleich günstiger sind als die öffentliche Leistungserbringung.

Bei der öffentlichen Debatte wird häufig übersehen: Der Staat zieht sich bei ÖPP nicht aus der Verantwortung zurück, für ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen zu sorgen. Der Staat entscheidet über die Art und den Umfang der Leistungen, er entscheidet über ihre Qualität. Er setzt den Kostenrahmen fest. Auch während der gesamten Projektlaufzeit behält er die Kontrolle über das mit der ÖPP Projektgesellschaft vereinbarte Leistungsniveau. Der Staat verfügt über eine abgestufte Palette von Interventionsoptionen einschließlich Strafzahlungen oder Ausstieg aus dem Vertrag für den Fall, dass dieser nicht eingehalten wird.

Der Deutsche Bundestag hat sich mit der Verabschiedung des Antrages der Fraktionen von SPD und CDU/CSU am 19. März 2009 (Drucksache 16/12283) klar zu mehr Öffentlich Privaten Partnerschaften in Deutschland bekannt. Ziel des Antrages ist es, weitere Hemmnisse für die verantwortungsbewusste Anwendung von Öffentlich Privaten Partnerschaften in Deutschland zu beseitigen.

Mit dem Beschluss vom 19. März 2009 wird die Bundesregierung aufgefordert, noch in dieser Legislaturperiode die Bundeshaushaltsordnung so zu verändern, dass öffentliche Beschaffer auf Bundesebene verpflichtet werden, Öffentlich Private Partnerschaften als gleichberechtigte Beschaffungsvariante anzuerkennen. Die Länder und die Kommunen sind jetzt aufgefordert, dem Beispiel des Bundes zu folgen. Mit der Änderung des Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetzes sollen die Bedingungen für die Umsetzung von Verkehrsneubauten wie Tunnel, Brücken und andere mehr erleichtert werden. Auch dieses Gesetzesvorhaben soll noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden.

Für die Zukunft von Öffentlich Privaten Partnerschaften in Deutschland ist die Lösung des Problems der Umsatzsteuermehrbelastung von ÖPP besonders wichtig (vgl. beiliegende Analyse zur Bedeutung eines Umsatzsteuer-Refunds). Ohne eine solche Lösung werden personalintensive ÖPP in Deutschland keine Chance haben. Mit dem geplanten Modellvorhaben der Bundesregierung und interessierter Landesregierungen soll zunächst für einen Zeitraum von fünf Jahren die Umsatzsteuermehrbelastungen für ÖPP in den teilnehmenden Ländern erheblich reduziert bzw. beseitigt werden. Das Ziel des Modellvorhabens ist es, einen Weg zu finden, wie die Umsatzsteuerdiskriminierung von ÖPP in Zukunft dauerhaft verhindert werden kann.

Gerade angesichts der zu erwartenden erheblichen zusätzlichen Belastungen des Staates durch die Bewältigung der Weltwirtschaftskrise sind neue innovative, effizienzsteigernde und damit kostensparende Beschaffungsmethoden ein guter Beitrag, um die Pflichtaufgaben des Staates auch künftig finanzieren und abwickeln zu können. Ein wesentlicher Beitrag sind Öffentlich Private Partnerschaften. Sie haben sich bereits in Deutschland bewährt.

In der nächsten Legislaturperiode wird es darum gehen, die Rahmenbedingungen für ÖPP weiter zu verbessern. Eine Reihe von Vorschlägen liegen bereits auf dem Tisch.

Klaas Hübner, MdB,
stellvertretender Vorsitzender
der SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Michael Bürsch, MdB,
Leiter der Projektarbeitsgruppe
ÖPP-Vereinfachungsgesetz

Öffentlich Private Partnerschaften - eine Zwischenbilanz im Jahre 2009

Dr. Klaus Funken

Mit dem Instrument der Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) steht dem Staat ein neuer Weg für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Verfügung. Mit ÖPP kann ein Mehr an Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger erbracht werden als dies bisher möglich war. Es geht deshalb bei ÖPP darum, das Bestmögliche aus den vom Steuerzahler bereitgestellten Finanzmitteln herauszuholen.

- ÖPP heißt bessere, schnellere und günstigere Versorgung der Menschen mit öffentlichen Leistungen, insbesondere im Bereich der Infrastrukturen, als das bisher mit konventionellen Beschaffungsmethoden, d. h. der Eigenrealisierung durch den Staat, erreicht worden war.
- ÖPP heißt langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft im öffentlichen Interesse.
- ÖPP heißt, öffentliche Leistungserstellung über ihren gesamten Lebenszyklus zu planen, zu bauen, zu betreiben, zu finanzieren und gegebenenfalls nach dem Projektende zu verwerten.
- ÖPP heißt faire Partnerschaft von Staat und Wirtschaft auf gleicher Augenhöhe und
- ÖPP heißt angemessene, klar definierte Risikoverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft.

Dass ÖPP eine bessere, schnellere und günstigere Versorgung der Menschen mit öffentlichen Leistungen sicherstellen kann, ist keine bloße Behauptung oder Propaganda, sondern überall dort empirisch nachgewiesen worden, wo ÖPP zur Anwendung kommt.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass bis zu 15 Prozent aller öffentlichen Beschaffungen und Leistungserstellungen mit ÖPP besser, preisgünstiger und schneller erbracht werden können.

- Die zwischenzeitlich auf über 900 angewachsene Zahl von ÖPP-Projekten in Großbritannien haben Effizienzvorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung in einer beträchtlichen Größenordnung erbracht. Die 116 ÖPP in Deutschland liegen im Durchschnitt um 15 Prozent günstiger als konventionelle Beschaffungen (vgl. weiter unten die Liste der bereits vertraglich vereinbarten ÖPP-Projekte mit ihrem jeweiligen Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Realisierung).
- Britische Umfragen berichten, dass knapp 90 Prozent aller ÖPP-Projekte (Investitions- und Betriebsphase) in Großbritannien vertragsgemäß oder sogar besser als im Vertrag vereinbart abgewickelt werden. 80 Prozent der Nutzer von ÖPP-Projekten (wie beispielsweise Lehrer, Schüler, Ärzte, Schwestern, Soldaten, Gefängnispersonal) sind immer oder fast immer mit den erreichten Leistungsstandards zufrieden. 96 Prozent der öffentlichen Auftraggeber zeigten sich mit dem gelieferten Leistungsniveau einverstanden. Entsprechende qualitative Untersuchungen deutscher ÖPP-Projekte stehen noch aus.
- Der britische Rechnungshof ermittelte: Während bei der Eigenrealisierung des Staates Zahlungs- und Zeitüberschreitungen an der Tagesordnung sind (z. B. 80 Prozent aller öffentli-

chen Bauaufträge hatten in der Vergangenheit ihre Zahlungsziele verfehlt), liegt die Quote von Zahlungs- und Zeitüberschreitungen bei ÖPP bei nur 20 Prozent. Auch hier fehlen in Deutschland noch systematische Vergleichsuntersuchungen.

ÖPP ist Modernisierungstreiber für den Staat

Der Staat zieht sich bei ÖPP nicht aus der Verantwortung, für ein hohes Niveau öffentlicher Leistungen zu sorgen, zurück. Der Staat entscheidet über die Art und den Umfang der Leistungen, er entscheidet über ihre Qualität. Er setzt den Kostenrahmen fest. Auch während der gesamten Projektlaufzeit behält er die Kontrolle über das mit der ÖPP-Projektgesellschaft vereinbarte Leistungsniveau. Der Staat verfügt über eine abgestufte Palette von Interventionsoptionen einschließlich Strafzahlungen oder Ausstieg aus dem Vertrag für den Fall, dass Verträge nicht eingehalten werden.

Für den Staat geht es bei ÖPP darum, die Realisierung öffentlicher Leistungen – sei es konventionell durch die Verwaltung der Öffentlichen Hand oder sei es mit Hilfe von ÖPP – in den Wettbewerb zu stellen.

Mit Hilfe eines auch quantitativ nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsvergleichs, der vom Staat durchgeführt wird, wird festgestellt, welcher Anbieter – sei er öffentlicher oder privater – das für die Steuerzahler günstigste und das für die Bürgerinnen und Bürger beste Angebot abgibt.

Es geht dabei um eine Betrachtung der Projektrealisierung vom Anfang bis zum Ende. Der gesamte Lebenszyklus einer öffentlichen Leistungserstellung – von der Planung, dem Entwerfen, dem Bauen, Betreiben, Instandhalten, Verwerten und Finanzieren – wird Gegenstand der ÖPP. Durch den Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Basis der konventionellen Realisierung ist die öffentliche Verwaltung gezwungen, sich über die wahren Kosten einer über den Lebenszyklus betrachteten Leistungserstellung im Klaren zu werden. Die kameralistische Betrachtungsweise des Staates hat eine solche Klarheit nicht hervorbringen können.

Deshalb ist ÖPP auch mehr als ein bloße Beschaffungsvariante. ÖPP ist ein wesentlichen Treiber für die Modernisierung des Staates. ÖPP führt zu mehr Transparenz bei den Entscheidungsprozessen der Öffentlichen Hand und hält zu einem sorgsameren Umgang mit den Steuergeldern der Bürgerinnen und Bürger an.

Nicht immer zum Vergnügen der Verantwortlichen und Beteiligten legt die Beschaffungsvariante ÖPP – zumeist ziemlich rasch und schonungslos – offen:

- Wenn eine Gemeinde am Bedarf vorbei geplant hat und z. B. bei der Sanierung ihres Freibades anstatt der zuvor ermittelten 210.000 nur 80.000 Nutzer ins neue Bad locken kann.
- Wenn sie wegen zu geringer Einnahmen oder eines zu hohen Schuldenstandes gar nicht über die Finanzmittel verfügt, den vereinbarten Zahlungsverpflichtungen aus dem ÖPP-Vertrag nachzukommen.

- Wenn sie sich im Wirtschaftlichkeitsvergleich „reich“ gerechnet hat, wenn gemogelt und geschwindelt wurde.
- Wenn Verträge schlampig verhandelt wurden oder die Öffentliche Hand bei den Vertragsverhandlungen mit der privaten Seite „über den Tisch“ gezogen wurde.

Da aufgrund der Risikoverteilung zwischen Staat und Wirtschaft beide Seiten bei der Projektrealisierung einer ÖPP „mit in einem Boot sitzen“, vor allem aber die private Seite an einem positiven Betriebsergebnis interessiert ist, werden Missstände und Schwächen eines Projektes früher als bei einer Eigenrealisierung erkannt und – falls notwendig – auch beseitigt.

Die Entscheidung, die ÖPP-Beschaffungsvariante mit ihren neu zu absolvierenden Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu wählen, hat in Deutschland vermutlich mehr vorschnell geplante Investitionsprojekte der Öffentlichen Hand verhindert oder zum Scheitern gebracht als ÖPP-Projekte tatsächlich bisher in Deutschland realisiert wurden. Und das ist auch gut so. Es spricht aber nicht gegen das ÖPP-Konzept, ganz im Gegenteil, es zeugt vielmehr von einem neuen Denken bei den Beteiligten und Verantwortlichen, sorgfältiger mit den Steuergroschen umzugehen.

Bedingungen für ÖPP verschlechtern sich

Wie nicht anders zu erwarten, haben die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten auch auf dem ÖPP-Markt in der Bundesrepublik Deutschland ihre Spuren hinterlassen. Für das Instrument ÖPP kommt erschwerend hinzu, dass die langfristigen, nicht selten großvolumigen ÖPP-(Projekt-) Finanzierungen auf dem Kapitalmarkt nur schwer zu plazieren sind. Die Eigenmitelanforderung der Banken an ÖPP-Projektgesellschaften nimmt zu, ÖPP typische Finanzierungsformen lassen sich nur noch schwer durchsetzen, die Risikoprämien für ÖPP-Projekte sind deutlich gestiegen. Die allenthalben beklagte tiefe Verunsicherung auf den Kreditmärkten tut ein übriges, um die Rahmenbedingungen für ÖPP, im übrigen nicht nur in Deutschland, weiter zu belasten.

Hinzukommt: Die konjunkturpolitischen Notmaßnahmen der Staaten, die auf rasche wirtschaftliche Ergebnisse hin angelegt sind, befördern nicht eine Entscheidung zugunsten von ÖPP. Schließlich sind die aufwändigen Vorbereitungen von ÖPP-Projekten nicht gerade geeignet, das zusätzlich zur Verfügung gestellte Geld schnell „unter die Leute“ zu bringen. Die Kommunen haben zudem in dieser Situation ohnehin kein gesteigertes Interesse, jeden vom Bund spendierten Euro auf die Goldwaage zu legen. Über Effizienz und Sinnhaftigkeit der ad hoc Maßnahmen im Einzelnen wird vermutlich ohnehin erst zu einem späteren Zeitpunkt gesprochen.

.....

Ein Überblick in Zahlen

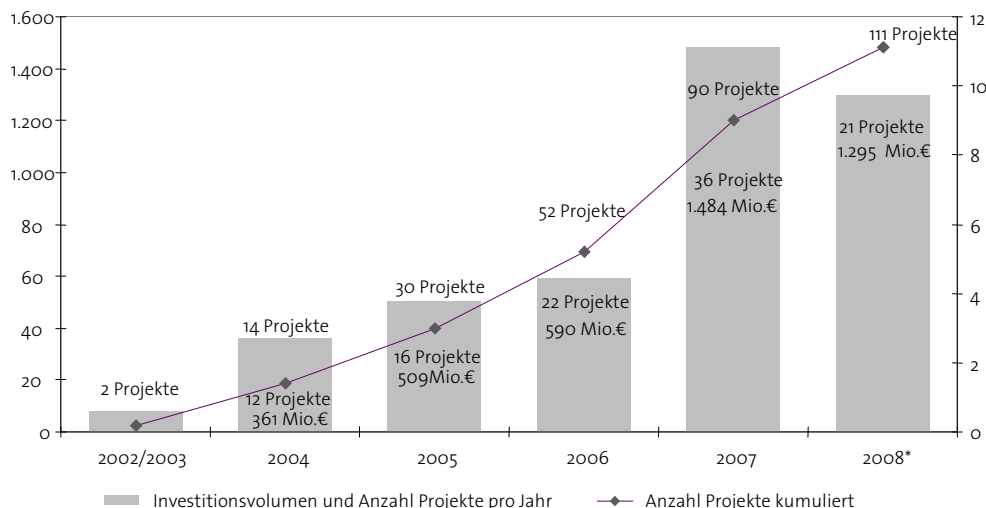
Seit 2002 werden auch in Deutschland Projekte in Öffentlich Privater Partnerschaft realisiert. Mit der Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes im Jahre 2005, mit dem die Rahmenbedingungen für ÖPP verbessert worden waren, ist die Zahl der ÖPP - Projekte und insbesondere das Investitionsvolumen der Projekte deutlich angestiegen. Im Hochbau hat sich ÖPP als Beschaffungsalternative bereits durchgesetzt und bewährt. Die Zahl der ÖPP-Projekte insgesamt hat sich mit Stand 04.11.2008 auf 111 erhöht. Davon waren 103 Projekte im Hochbau, 8 Projekte im Bereich Straßenbau.

Insgesamt betrug das Investitionsvolumen der 111 Projekte 4.313 Millionen Euro. Das Investitionsvolumen der 103 Projekte im Hochbau betrug 2.992 Millionen Euro, die 8 Projekte im Bereich Straßenbau beliefen sich auf ca. 1.321 Millionen Euro.

Von den insgesamt 111 ÖPP-Projekten wurden von den Kommunen 81, von den Ländern 19 und dem Bund 5 realisiert. Ausgeschrieben und geplant werden (Stand 04.11.2008) 130 Projekte, davon von den Kommunen 114, von den Ländern 14 und vom Bund 2.

Im Vergleich zu Großbritannien blieb die ÖPP-Dynamik in Deutschland aber eher noch bescheiden. Von 1997, dem eigentlichen Startjahr von ÖPP in Großbritannien, bis 2004, also einer vergleichbaren Zeitspanne, stieg jenseits des Kanals die Zahl der ÖPP-Projekte von 59 auf 620, das Investitionsvolumen von 8 Milliarden Pfund auf 40 Milliarden Pfund.

Zahl der ÖPP Projekte und ihr Investitionsvolumen 2002 bis 2008 (4. 11. 2008)



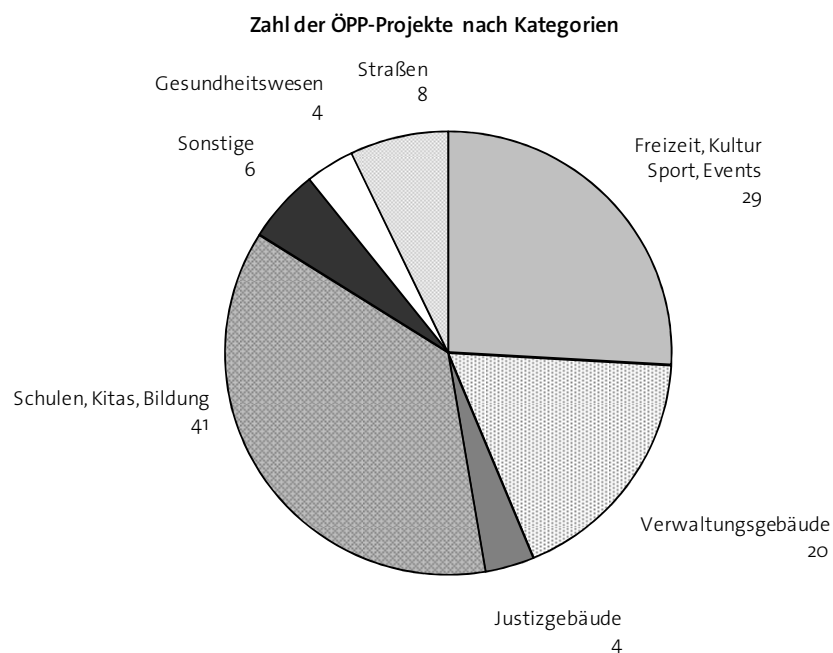
(Quelle: Dr. Jörg Christen, Partnerschaften Deutschland)

Stand: 04.11.2008

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den ÖPP-Anteil an den Bruttoinvestitionen des Staates auf 15 Prozent zu erhöhen. Davon sind wir aber noch weit entfernt. Knapp 5 Prozent aller Sachinvestitionen des Staates wurden im vergangenen Jahr mit ÖPP umgesetzt. Insbesondere personalintensive ÖPP haben bislang in Deutschland keine Chance, solange das Problem der Umsatzsteuermehrbelastung von ÖPP nicht gelöst wird. Der Lösung dieser Problematik kommt für die weitere Entwicklung von ÖPP in Deutschland eine Schlüsselrolle zu.

Aufteilung der ÖPP – Projekte nach Kategorien

Mit 41 Projekten liegt der Bildungsbereich klar vorne, gefolgt von ÖPP-Projekten im Bereich Freizeit, Kultur, Sport u. ä. Besonders fällt auf, dass die Zahl der Projekte im Gesundheitsbereich sehr bescheiden ausfällt. Im Gegensatz zu Großbritannien, wo die Mehrzahl der ÖPP-Projekte im Gesundheitswesen existieren. Hier stimmen in Deutschland offensichtlich noch nicht die Rahmenbedingungen, um ÖPP zum Erfolg zu verhelfen.

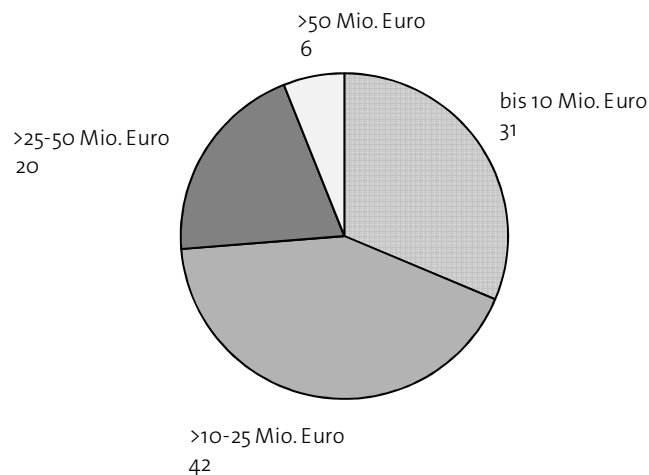


Stand: 04.11.2008

Aufteilung nach Investitionsgrößenklassen

Die Aufteilung der ÖPP-Projekte nach Investitionsgrößenklassen zeigt, dass die überwiegende Zahl der bislang in Deutschland realisierten Projekte sich im unteren Größenbereich bewegt. Die Mehrzahl der ÖPP-Projekte – ca. 41 Prozent – liegt zurzeit in der Größe von zwischen 10 bis 25 Millionen Euro. 30 Prozent der Projekte liegen in der Größenordnung von bis zu 10 Millionen Euro. Einer Größenklasse, die aufgrund der hohen Transaktionskosten von ÖPP-Projekten nicht unproblematisch ist, können doch mögliche Effizienzvorteile von ÖPP durch diese Transaktionskosten leicht übertroffen werden. ÖPP-Prozesse sind vergleichsweise komplex. In Deutschland verfügen sowohl der private als auch der öffentliche Sektor bislang nur über begrenzte Erfahrungen. Verzögerungen und Ineffizienz im Prozess der Entwicklung konkreter ÖPP-Lösungen können somit zu erhöhten Projektvorbereitungskosten führen.

Aufteilung der Projekte nach Investitionsklassen

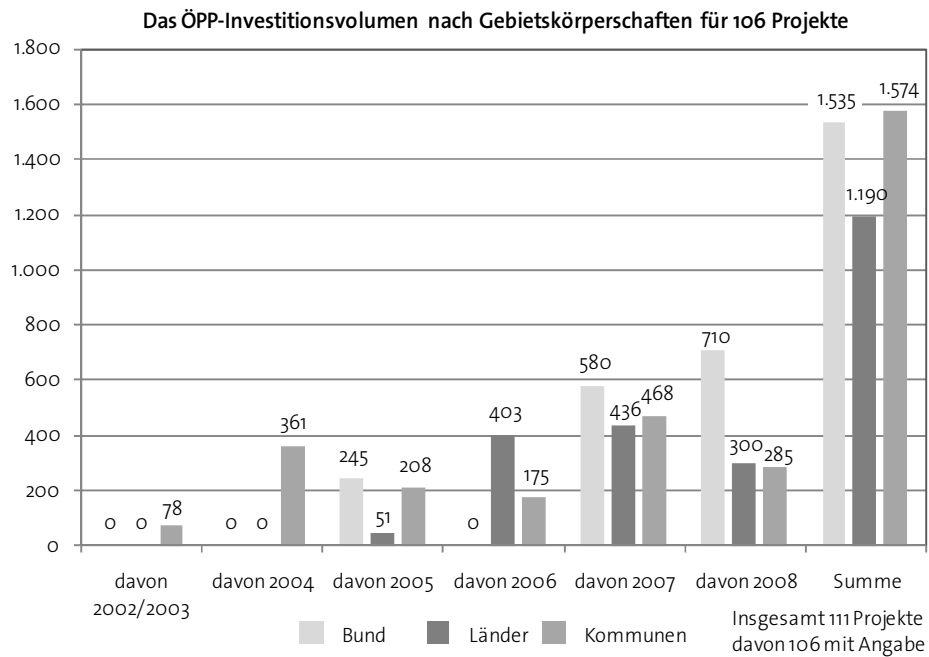


Stand: 04.11.2008

Aufteilung der ÖPP-Projekte nach Gebietskörperschaften

Angesichts der Bedeutung der Kommunen als öffentlicher Investor überrascht es nicht, dass die überwiegende Zahl der ÖPP-Projekte von den Kommunen getätigt wurden. 81 der ÖPP-Projekte wurden von den Gemeinden realisiert, 19 von den Ländern und nur 5 vom Bund.

Bezogen auf das Investitionsvolumen ändert sich allerdings das Bild. Der Bund liegt mit einem Volumen von insgesamt 1.535 Millionen Euro nur knapp hinter den Kommunen mit 1.574 Millionen

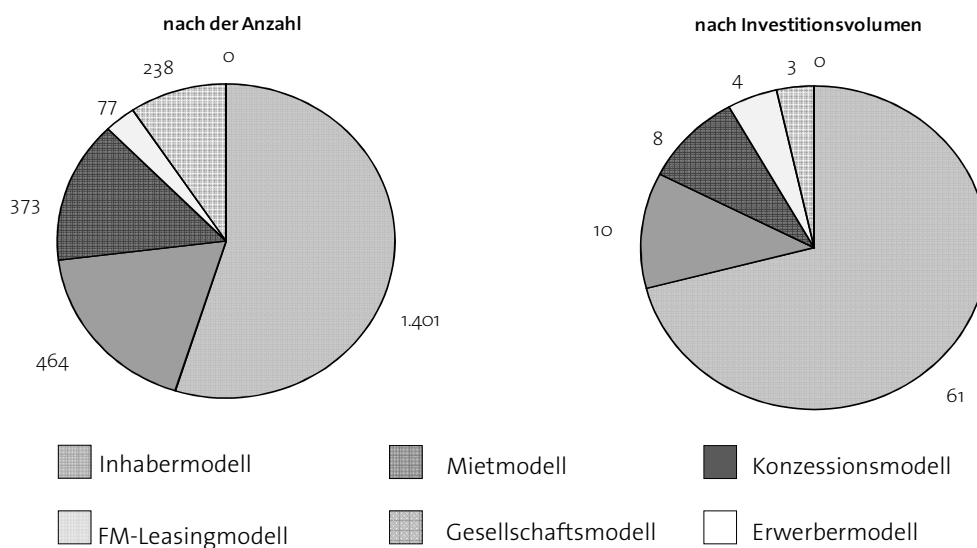


Euro.
Stand: 04.11.2008

Aufteilung der ÖPP – Projekte nach Vertragsmodellen

Das sogenannte Inhabermodell ist das von den ÖPP-Vertragspartnern eindeutig bevorzugte Vertragsmodell. Bei einer Auswertung von 85 der 111 vertraglich vereinbarten ÖPP-Projekte wurden 61 oder 72 Prozent mit dem Inhabermodell verwirklicht. Beim Inhabermodell ist die Öffentliche Hand über die gesamte Vertragslaufzeit Eigentümer des Objekts. Dieses wird dem privaten Partner lediglich zu den vereinbarten Errichtungs-, Sanierungs- und/oder Betreiberleistungen überlassen. Der Hauptvorteil des Inhabermodells liegt darin, dass keine Kosten für den Grundstückserwerb oder die Bestellung eines Erbbaurechtes anfallen. Leasingmodell und Mietmodell als Vertragsvarianten fallen dagegen deutlich zurück.

Aufteilung der ÖPP-Modelle

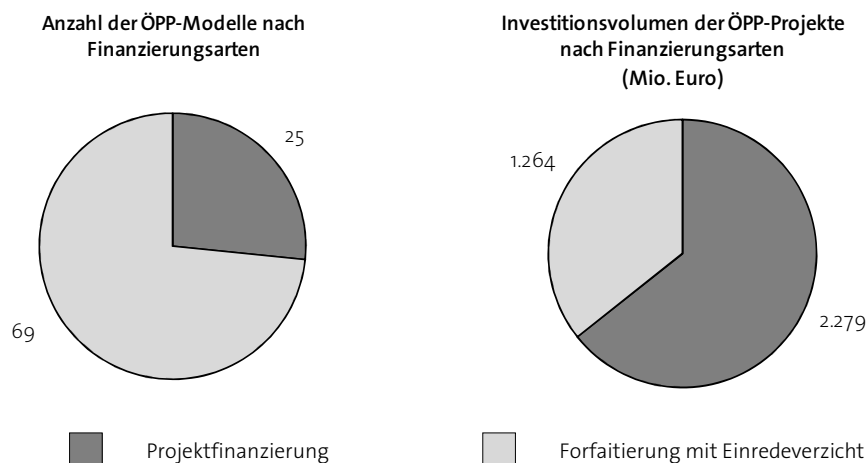


Stand: 04.11.2008

Aufteilung nach Finanzierungsmodellen

Für eine ÖPP streben die Kommunen häufig Lösungen an, die dem Privaten eine Kreditaufnahme zu den Bedingungen eines Kommunalkredits ermöglichen sollen. Dazu kommt entweder eine Bürgschaft der Kommune für den Kredit des Privaten oder eine Abtretung von Zahlungsansprüchen des Privaten an die Bank (Forfaitierung) in Betracht. Die Bank wird durch die Abtretung Inhaber der Forderungen. Die Kommune erklärt in einem solchen Fall ganz oder teilweise den Verzicht auf Einreden gegen den Zahlungsanspruch des Privaten. Dadurch wird der Bank eine Sicherheit eingeräumt, die sich in günstigen Bedingungen für den Kredit an den Privaten niederschlägt. Durch den Verzicht der Gemeinde auf das Geltendmachen von Schuldrechten gegenüber dem privaten Vertragspartner verringert sich für die finanzierende Bank das Risiko eines Zahlungsausfalls oder eines Zahlungsverzugs. Die finanzierende Bank kann deshalb allein auf die Bonität der Öffentlichen Hand abstellen und „kommunalkreditähnliche“ Konditionen für die Finanzierung einer ÖPP gewähren. Mit dem Einredeverzicht verliert der Staat keine Rechte gegenüber dem Privaten, da der Einredeverzicht in aller Regel erst nach eingehender Prüfung der erbrachten Leistungen — z. B. Abnahme der Bauleistungen — erfolgt.

Allerdings gehört zu der Frage einer ÖPP-adäquaten Finanzierungsstruktur auch die effiziente Risikoallokation zwischen privatem Leistungserbringer und öffentlichem Auftraggeber. Bei den Kommunen aber steht mit dem Finanzierungsmodell „Forfaitierung mit Einredeverzicht“ eindeutig die Überlegung im Vordergrund, kommunalkreditähnliche Finanzierungsbedingungen für ihre ÖPP zu erreichen. Es besteht deshalb die Gefahr, dass eine solche Vorfestlegung einer klaren, angemessenen Risikoallokation, wie sie bei ÖPP wünschenswert wäre, im Wege steht.

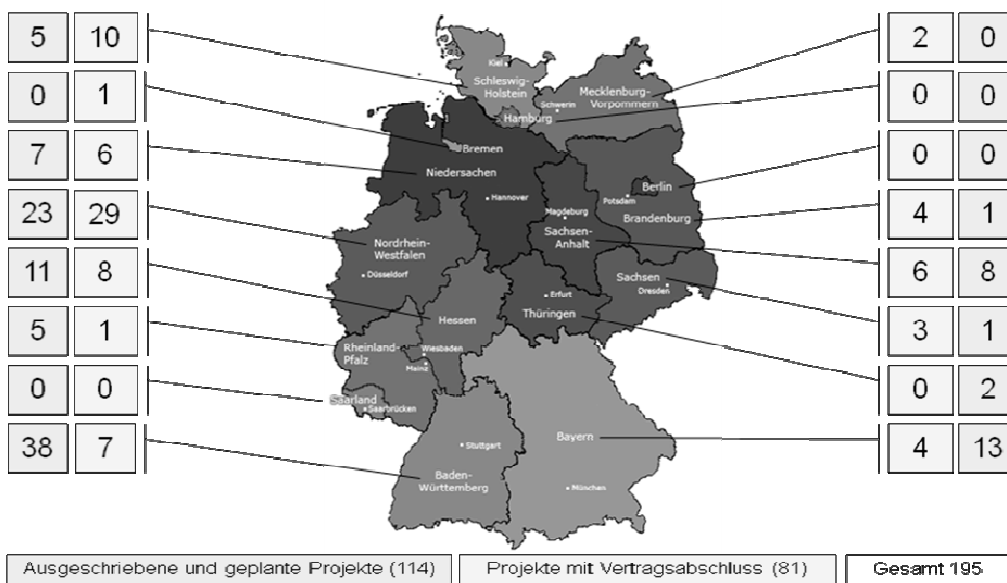


Stand: 04.11.2008

ÖPP-Projekte im Hochbau– Regionale Verteilung Projekte - Kommunen

Die Zahl der ÖPP Projekte in den Kommunen beläuft sich auf 81, geplant und ausgeschrieben sind weitere 114, sodass die Zahl der kommunalen ÖPP-Projekte auf mittlere Frist auf 195 ansteigen wird.

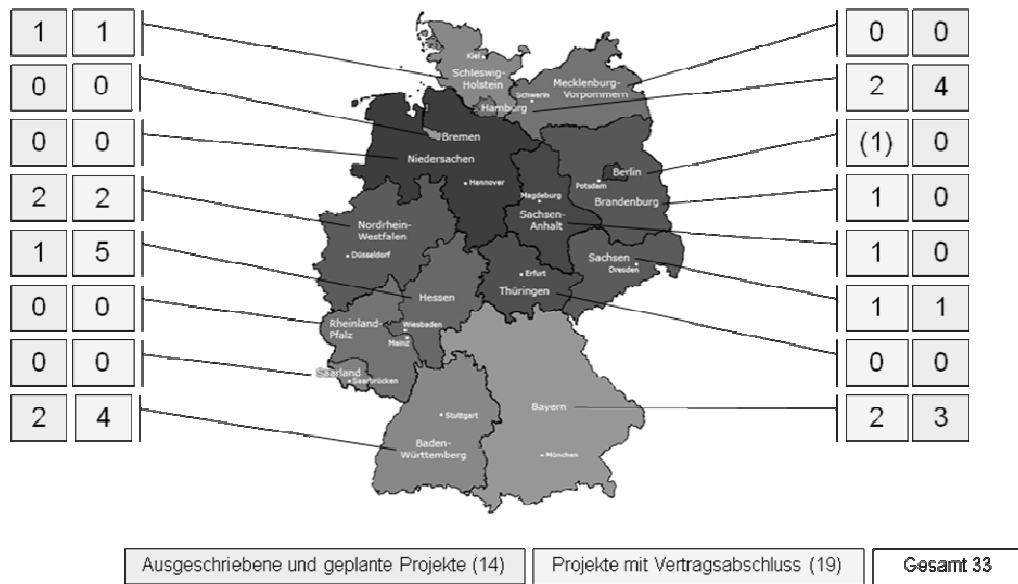
Nordrhein-Westfalen ist mit 29 vertraglich vereinbarten und 23 geplanten Projekten klarer ÖPP Vorreiter in Deutschland. Das Land hat schon früh eine ÖPP freundliche Politik verfolgt und entsprechende Beratungsstrukturen geschaffen, die die Umsetzung von ÖPP erheblich erleichtern. Sachsen-Anhalt ist Vorreiter in den Neuen Bundesländern. Dagegen halten sich die Kommunen/Bezirke in den Ländern Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, das Saarland oder Thüringen merklich zurück.



Stand: 04.11.2008

ÖPP-Projekte im Hochbau– Regionale Verteilung der Projekte - Länder

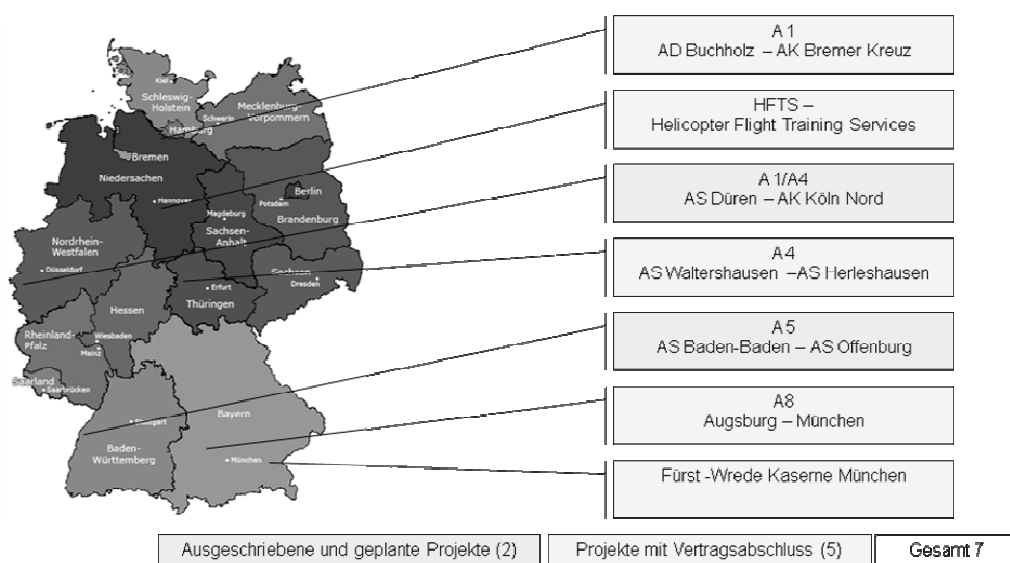
Bei den ÖPP-Projekten auf Länderebene sind 19 Projekte vertraglich vereinbart, weitere 14 sind geplant und ausgeschrieben. Spitzenreiter ist Hessen mit 5 vereinbarten und einem geplanten Projekt, gefolgt von Baden-Württemberg mit 4 vereinbarten und 2 geplanten Projekten.



Stand: 04.11.2008

ÖPP-Projekte im Hochbau und Straßenbau – Regionale Verteilung der Projekte - Bund

Beim Bund sind 5 Projekte vertraglich vereinbart, während 2 weitere ausgeschrieben und geplant sind.



Stand: 04.11.2008

Effizienzvorteil ÖPP

Die entscheidende Legitimation für ÖPP ist das Erzielen von realen Effizienzgewinnen gegenüber den traditionellen Beschaffungsmethoden der Öffentlichen Hand. Finanzierungs- und Liquiditätsengpässe des Staates dürfen dagegen weder ausschlaggebend noch entscheidungsrelevant sein.

Ziel von ÖPP ist es, öffentliche Investitionen durch eine Gesamtkostenoptimierung im Lebenszyklus wirtschaftlicher als bisher zu realisieren.

ÖPP sind kein Allheilmittel und natürlich ist die Durchführung eines Projektes in Öffentlich Privater Partnerschaft noch keine Erfolgsgarantie. Dazu sind die Aufgabenstellungen sowie die Möglichkeiten der Strukturierung von ÖPP-Modellen zu vielfältig. Fehleinschätzungen können nicht nur dazu führen, dass der gewünschte Effizienzerfolg ausbleibt, sie können auch zum Scheitern von Projekten, wie die Beispiele im schleswig-holsteinischen Keitum und im baden-württembergischen Leimen beweisen, führen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung verpflichtet die Öffentliche Hand, bei geplanten Investitionen verschiedene Bereitstellungsalternativen zu prüfen. Daraus folgt, dass eine ÖPP nur dann die richtige Bereitstellungsform ist, wenn sie mindestens ebenso kostengünstig ist wie die traditionelle Bereitstellung. Außerdem fordert das Wirtschaftlichkeitsgebot, dass die Öffentliche Hand einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführt, bevor sie sich zwischen verschiedenen Alternativen entscheidet. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich ein wesentliches Element in der Vorbereitung von ÖPP.

Bei dem Wirtschaftlichkeitsvergleich handelt es sich um einen – in der Regel vierstufigen – Prozess, bei dem unter Berücksichtigung aller Kosten – einschließlich der Risikokosten – und gegebenenfalls aller Erlöse die wirtschaftlichste Realisierungsvariante ermittelt werden soll.

- In der ersten Phase wird zunächst einmal der Bedarf für eine öffentliche Investition, ihre Finanzierbarkeit und ihre Maßnahmenwirtschaftlichkeit festgestellt. Schließlich wird geprüft, ob ÖPP als Beschaffungsvariante überhaupt in Frage kommt (ÖPP-Eignungstest) und es wird entschieden, ob sie weiterverfolgt wird.
- In der zweiten Phase wird eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen. Es soll dabei ein quantitativer Vergleichswert (d. h. ein konkreter „Barwert“) einer konventionellen Leistungserstellung über den gesamten Lebenszyklus ermittelt werden. In der Fachsprache nennt man diesen Vergleichswert „Public Sector Comparator“ (PSC). Das ist das Maß, mit dem die Vorteilhaftigkeit einer ÖPP gemessen wird. Ist diese nachgewiesen, wird die Veranschlagung des Projektes im Haushalt festgelegt, die ÖPP ausgeschrieben und das Vergabeverfahren eingeleitet.
- In der dritten Phase wird dann das wirtschaftlichste Angebot der privaten Anbieter ermittelt. Die Angebote der an dem Vergabeverfahren beteiligten Bieter werden auf der Basis zuvor festgelegter Kriterien geprüft und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit

bewertet. Kernpunkte der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der Vergleich des wirtschaftlichsten Angebotes mit dem in Phase 2 ermittelten Public Sector Comparator.

- Wird der Zuschlag für einen Bieter erteilt, beginnt die vierte Phase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Es handelt sich dabei um einen fortlaufenden Soll-Ist-Vergleich während und am Ende der Vertragslaufzeit. Beginnend mit der Planungs- und der Bauphase und der anschließenden Betriebsphase wird somit die gesamte Vertragslaufzeit des ÖPP-Projektes umfasst.

Von 53 der insgesamt 111 ÖPP-Projekten in Deutschland liegen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Jede Bürgerin und jeder Bürger kann damit überprüfen, auf welcher Entscheidungsgrundlage der Gemeinderat oder die Landesregierung ÖPP als Beschaffungsvariante eingesetzt haben.

Das Ergebnis der vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist beindruckend: Die Projektträger berichten darin von Einsparungen im Zeitpunkt des Vertragsschlusses im Vergleich zu den Planungsansätzen vor Ausschreibungsbeginn zwischen 5 Prozent und 25 Prozent, durchschnittlich liegen die Einsparungen bei 16 Prozent. Die deutschen Erfahrungen mit ÖPP liegen damit im Durchschnitt internationaler Erfahrungen.

Ein Beispiel: ÖPP Schulprojekt des Kreises Offenbach

Das Projekt des Kreises Offenbach ist mit seinem Gesamtprojektvolumen in Höhe von 782 Millionen Euro das mit Abstand größte ÖPP-Schulprojekt in Deutschland. Für seine 42.000 Schülerinnen und Schüler betreibt der Kreis Offenbach Schulen verschiedensten Typs in 450 Schulgebäuden mit insgesamt 11.000 Räumen. Sie haben eine Nettogeschossfläche von 480.000 m². Hinzu kommen noch einmal 1.300.000 m² Außenanlagen. Die vom Kreis als Schulträger zur Verfügung gestellten Mittel für Bewirtschaftung, Unterhalt und bauliche Instandsetzung in Höhe von zuletzt jährlich 20 Millionen Euro reichten allerdings bei weitem nicht aus, um die maroden, z. T. mit Asbest verseuchten Schulen in einen akzeptablen Standard zu versetzen. Der Investitionsstau nahm von Jahr zu Jahr zu, ohne dass eine grundlegende Besserung in Sicht gewesen wäre. Der Kreis ging davon aus, dass es mindestens 25 Jahre gedauert hätte, um den entstandenen Investitionsstau aufzulösen.

Angesichts dieser Ausgangslage fasste der Kreistag am 19. Juni 2001 den Beschluss, 89 Schulen (aufgeteilt in zwei Lose) mit Hilfe alternativer Beschaffungswege kurzfristig zu sanieren und für einen längeren Zeitraum zu bewirtschaften. Die Vertragsdauer sollte 15 Jahre betragen, die Sanierung bereits nach fünf Jahren abgeschlossen sein.

Der Hessische Rechnungshof hat in seinem Prüfbericht 2008 vom 6. Februar 2009 das ÖPP-Schulprojekt des Kreises Offenbach eingehend unter die Lupe genommen. Er kommt in seinem zusammenfassenden Urteil zu drei Kernaussagen:

- ÖPP ist als eine geeignete Erweiterung der bisherigen Beschaffungsvarianten anzusehen und der Kreis Offenbach könne die Beschaffungsvariante ÖPP bei künftigen Vergabeentscheidungen weiter in seine Überlegungen einbeziehen.

- Ohne ÖPP wäre der Kreis Offenbach nicht in der Lage gewesen, seine Schulen in der kurzen Zeitspanne von fünf Jahren zu sanieren und schließlich
- sei die vom Kreis angestellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die einen Vorteil von ÖPP gegenüber der konventionellen Beschaffung in der Größenordnung von 18 Prozent ergeben hatte, nachvollziehbar und erscheine sachgerecht.

Entscheidungsablauf im Kreis*

Der Kreis Offenbach teilte zu Beginn seiner Planungen 89 Schulen nach ihrer geografischen Lage im Kreisgebiet in die Lose West (40 Schulen) und Ost (49 Schulen). Für jedes Los wählte er im nachstehend geschilderten Verfahren einen ÖPP-Partner aus. Damit wollte der Kreis einen anhaltenden Wettbewerb zwischen den Partnern bewirken:

- In der Sitzung am 19. Juni 2001 fasste der Kreistag einen Grundsatzbeschluss zur Neuordnung der Bewirtschaftung der Schulimmobilien des Kreises. Er beauftragte den Kreisausschuss, alternative Organisations- und Finanzierungsmöglichkeiten für die Bereitstellung und Bewirtschaftung der Schulimmobilien zu prüfen.
- Am 21. Dezember 2001 schrieb der Kreisausschuss einen europaweiten Teilnahmewettbewerb mit Verhandlungsverfahren aus.
- Die Verhandlungen und die Klärung von Fragen mit den Bewerbern nahm der Kreis Offenbach mit Unterstützung externer Berater für die Lose West und Ost vor. Die Vergabe von Los West war zuerst beschlussreif.
- Am 18. Mai 2004 beschloss der Kreistag die Entscheidungsvorschläge des Kreisausschusses und die Vergabe an die Projektgesellschaft für das Los West, die von der Tochter eines international tätigen französischen Baukonzerns geführt wurde.
- Der Kreistag beauftragte den Kreisausschuss mit der weiteren Abwicklung und insbesondere mit dem Abschluss der Verträge.
- Am 3. Juni 2004 erteilte das Regierungspräsidium Darmstadt seine aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Begründung einer Zahlungsverpflichtung durch den Kreis Offenbach zum Sanierungsvertrag für Los West.
- Am 8. Oktober 2004 beschloss der Kreistag die Entscheidungsvorschläge des Kreisausschusses und die Vergabe an die Projektgesellschaft für das Los Ost, die von der Tochter eines international tätigen deutschen Baukonzerns geführt wurde.
- Am 26. Oktober 2004 erteilte das Regierungspräsidium Darmstadt seine aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Begründung einer Zahlungsverpflichtung durch den Kreis Offenbach zum Sanierungsvertrag für Los Ost.
- Der Prozess von der Fassung des Grundsatzbeschlusses durch den Kreistag am 19. Juni 2001 bis zur Vertragsunterzeichnung Los West am 2. und 3. Juni 2004 und Los Ost am 26. Oktober

*Nach: Hessischer Rechnungshof: 18. Bericht Zusammenfassender Bericht vom 6. Februar 2009

2004 umfasste einen Zeitraum von rund drei Jahren für Los West und drei Jahren und vier Monaten für Los Ost.

Zur Sicherung von Kontrollrechten erwarb der Kreis durch die neugegründete kreiseigene Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH je 5,1 Prozent Beteiligungen an den beiden ÖPP-Projektgesellschaften.

Die Sanierungsverträge begründen Zahlungsverpflichtungen des Kreises während der fünfzehnjährigen Laufzeit von 281 Millionen Euro (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 161 Millionen Euro und auf das Los West 120 Millionen Euro. Diese Zahlungsverpflichtungen aus den Sanierungsverträgen kommen wirtschaftlich Kreditverpflichtungen gleich.

Hessischer Rechnungshof: 18. Bericht Zusammenfassender Bericht vom 6. Februar 2009:

„Der Kreis wäre mit eigenen Mitarbeitern nicht in der Lage gewesen, seine Schulen in so kurzer Zeit zu sanieren.“

Die Facility Management-Verträge begründen Ausgaben von insgesamt 500 Millionen Euro (einschließlich Umsatzsteuer); davon entfallen auf das Los Ost 249 Millionen Euro und auf das Los West 251 Millionen Euro. Der Facility Management-Vertrag enthält keine Kreditelemente.

Gegenüber den Plandaten, die der Kreisausschuss dem Kreistag zur Information über verschiedene Beschaffungsvarianten vorlegte, stiegen allerdings die Ausgaben. Der Anstieg geht auf nicht vorhergesehene Preiserhöhungen zurück, der durch Wertsicherungsklauseln zwischen den Vertragsparteien vereinbart worden war.

Um günstige kommunalkreditähnliche Finanzierungsbedingungen zu erreichen, hat die Projektgesellschaft mit einer irischen Bank einen Vertrag über die Forfaitierung ihrer Forderungen (hier: Werklohnforderung aus dem Sanierungsvertrag) gegen den Kreis geschlossen. Der Kreis erklärte damit gegenüber der Bank für den Anteil an der Vergütung, der auf vom Kreis abgenommene Teile der Sanierungsleistung entfiel, einen Einrede- und Einwendungsverzicht. Damit verbleiben auch die Risiken aus der Sanierung zum größten Teil beim Kreis.

Das Vertragsverhältnis begann am 1. Januar 2005 und endet Ende 2019.

Der Hessische Landesrechnungshof hat sich auch eingehend mit der Entscheidungsvorbereitung des Kreises befasst. Im Zentrum steht der vom Kreis vorgenommene Wirtschaftlichkeitsvergleich. Dabei schätzte er zunächst mit einer systematischen und dokumentierten Vorgehensweise die Ausgaben für die Bewirtschaftung und Sanierung seiner Schulen bei Eigenerledigung für den gesamten Planungszeitraum. Um dem Kreis Offenbach den Vergleich der Angebotspreise zu erleichtern, forderte er von den Bietern, ihre Angebotspreise in eine grundsätzlich gleichbleibende Vergütung für die Laufzeit von 15 Jahren umzurechnen. Beim Vergleich der beiden Beschaffungsvarianten konnte die ÖPP-Variante insbesondere bei der Sanierung punkten. Für Los West z. B. lagen mit einem Anteil von 92,1 Millionen Euro die Beschaffungskosten bei ÖPP um 66,4 Millionen Euro und damit fast 42 Prozent unter den geschätzten Kosten der Eigenerledigung.

Hessischer Rechnungshof: 18. Bericht Zusammenfassender Bericht vom 6. Februar 2009:

„Die vom Kreis Offenbach gewählte Methodik zum Vergleich der beiden Beschaffungsvarianten erscheint sachgerecht.“

Zum Vergleich wurde ein externer Beratungsdienst gebeten, die Angebote für die Lose West und Ost anhand der Nettobarwertmethode zu vergleichen. Die Nettobarwertmethode ist ein dynamisches Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Durch die Diskontierung mit dem Diskontierungszins werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlicher Höhe anfallende Zahlungen im Bewertungszeitpunkt miteinander vergleichbar gemacht. Aus den geplanten Zahlungsströmen sowohl bei der Fremdvergabe als auch bei der Variante Eigenerledigung berechnete der Beratungsdienst mit einem einheitlichen Zinssatz von 5,4 Prozent Barwerte für das Jahr 2004. Für beide Lose lagen die Barwerte für die Beschaffungsvariante ÖPP unterhalb der Werte für die Variante Eigenerledigung. Die Beschaffungsvariante ÖPP war danach für den Kreis eindeutig vorteilhafter. Sie beruhte auf nachvollziehbar günstigeren Beschaffungspreisen für die von den ÖPP-Partnern angebotenen Leistungen.

Wirtschaftlichkeitsvergleich

ÖPP-Schulprojekt Landkreis Offenbach

Sanierung, Betrieb und Instandhaltung von 89 Schulen

	Gesamt in Mio. Euro
Investitionskosten für die Sanierung	223
PSC* - Gesamtvolumen	960
ÖPP - Gesamtvolumen	782
Effizienzvorteil (vor Umsatzsteuer)	178
Effizienzvorteil in Prozent	18

Fazit: Bei Investitionskosten in Höhe von 223 Millionen Euro, einer Projektlaufzeit von 15 Jahren und einem ÖPP-Gesamtvolumen von 780 Millionen Euro konnten gegenüber einer konventionellen Realisierung insgesamt 178 Millionen Euro eingespart werden.

Der Hessische Landesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfung mit den Worten zusammengefasst:

„Die Beschaffungsvariante ÖPP ist als eine geeignete Erweiterung der bisherigen Beschaffungsvarianten anzusehen. Der Kreis Offenbach kann sie bei künftigen Vergabeentscheidungen in seine Überlegungen einbeziehen.“

*PSC (Public Sector Comparator) drückt den Barwert einer konventionellen Realisierung durch die Öffentliche Hand aus, er ist somit der quantitative Vergleichsmaßstab zum Nachweis der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit konkreter ÖPP-Realisierungskonzepte.

Umsatzsteuerproblematik bei ÖPP

Das Problem

Erbringt die Öffentliche Hand hoheitliche Leistungen mit eigenem Personal, so unterliegen diese Leistungen nicht der Umsatzbesteuerung. Werden derartige Leistungen aber im Rahmen von ÖPP erbracht, so werden sie mit dem vollen Umsatzsteuersatz von 19 Prozent belastet. Damit kommt es zu einer Diskriminierung von ÖPP gegenüber der konventionellen Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung. Je höher der Personalkostenanteil an der Leistungserstellung ist, desto stärker schlägt diese Diskriminierung zu Buche.

Zielsetzung der Bundesregierung so nicht erreichbar

Die Bundesregierung strebt an, den Anteil der öffentlichen Investitionen, die über ÖPP realisiert werden, auf das gleiche Marktniveau wie in den übrigen Volkswirtschaften der EU zu heben, d. h. auf ca. 15 Prozent. Zurzeit beträgt die ÖPP Quote in Deutschland weniger als 4 Prozent. Es werden dabei hauptsächlich ÖPP-Projekte realisiert, in denen der Personalkostenanteil mit 1 bis 2 Prozent der gesamten Projektkosten sehr gering ist. Im internationalen Vergleich ist das Verhältnis von Investitions- und Projektkosten zu Personalkosten allerdings bedeutend höher. Eine Faustregel besagt, dass im Durchschnitt ca. 30 Prozent der gesamten Projektkosten auf die Investitionsphase entfallen, aber 70 Prozent auf die Betriebsphase, in der die umsatzsteuerpflichtigen Personalkosten besonders hoch sind. Wenn man sich die Anwendungsfelder von ÖPP in anderen Ländern ansieht, verwundert dies nicht. Die bedeutendsten ÖPP Bereiche in Großbritannien etwa sind Gesundheitswesen, Verteidigung und Verkehr — alles Bereiche, in denen der größere Teil der Projektkosten während der Betriebsphase anfällt. In Großbritannien werden die meisten ÖPP-Projekte im Gesundheitswesen umgesetzt. Zwischen 1995 und 2006 waren es über 160 Projekte mit einem Volumen von über 9 Milliarden Pfund. An zweiter Stelle kommt der Verteidigungsbereich mit über 110 Projekten und 6 Milliarden Pfund Volumen. Knapp 90 Projekte mit einem Volumen von knapp 5 Milliarden Pfund sind in dem Zeitraum im Verkehrssektor umgesetzt worden.

Ungelöstes Umsatzsteuerproblem ist kontraproduktiv

Das nicht gelöste Umsatzsteuerproblem für ÖPP ist verteilungspolitisch ungerecht. Es werden dadurch falsche Anreize gesetzt, eine Leistungssteigerung der Öffentlichen Hand behindert, die Expansion von ÖPP auf personalintensive Bereiche verhindert.

- Die Gemeinde, die mit ÖPP effizienter arbeitet, Steuern spart und mehr für ihre Bürgerinnen und Bürger herausholt, wird dadurch „bestraft“, dass sie mit der gewählten ÖPP-Lösung gleichzeitig Umsatzsteuer Mehrbelastungen zu tragen hat, die andere Gemeinden für eben dieselben Leistungen nicht zu tragen haben.
- Da die Beschaffungsvarianten „konventionelle Realisierung“ und „ÖPP“ im Wettbewerb stehen, wird die ÖPP-Variante aufgrund der Umsatzsteuer Mehrbelastung diskriminiert und es werden Entscheidungen getroffen, die für alle Beteiligten nachteilig sind.

- Die Gemeinde, die den ÖPP Weg wählt, trägt zu einer zusätzlichen Finanzierung des Bundeshaushalts, der Länderhaushalte und der Kommunalhaushalte bei. Sie selber kann jedoch mit keinem nennenswerten Rückfluss rechnen.
- Personalkostenintensive ÖPP werden kaum eine Chance haben, sich gegen konventionelle Leistungserstellungen der Öffentlichen Hand durchzusetzen, wenn sie aufgrund der Umsatzsteuerbelastungen bereits von Anfang an mit Kostennachteilen in der Größenordnung von fünf und mehr Prozent rechnen müssen.
- Faktisch wirkt die Umsatzsteuerpflicht für ÖPP – Projekte damit als Expansionshindernis, das nicht im Interesse des Bürgers, des Steuerzahlers und auch des Staates sein kann.

Hilfskonstruktionen als Behelf für eine fehlende Lösung

Zurzeit behilft man sich bei den wenigen personalintensiven ÖPP-Projekten in Deutschland (Justizvollzugsanstalten und Bundeswehr) mit Hilfskonstruktionen. Die Projekte werden so zugerichtet, dass zumindest eine teilweise ÖPP-Realisierung möglich wird. Möglich gemacht werden solche ÖPP-Projekte durch steuerlich motivierte Hilfskonstruktionen, wie „Organschaften“ oder sogenannte „Beistellungen“. Dem Grundkonzept von ÖPP widerspricht es aber, wenn klare Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen verhindert und eine angemessene und vernünftige Risikoverteilung zwischen Staat und Privaten unterbleibt.

- Die Umsatzsteuerbelastungen bei ÖPP-Justizvollzugsanstalten können nach Berechnungen der Betreiber je nach Zuschnitt des ÖPP zwischen 6 Prozent und 11 Prozent des gesamten Projektvolumens schwanken. Genaue Zahlen sind für Außenstehende nur schwer zu ermitteln. Umsatzsteuerbelastungen zwischen 5 und 8 Prozent sind aber realistisch.
- Bei der Bundeswehr sind die Mehrbelastungen ebenfalls erheblich. Das Gefechtsübungszentrums des Heeres in der Colbitz-Letzlinger Heide ist ein personalintensives ÖPP, ein sogenanntes Dienstleistungs-ÖPP. Der Investitions- und Finanzierungsanteil an den Gesamtleistungen des Projektes ist mit 10 Prozent gering. Die Personalkosten belaufen sich auf 90 Prozent. Somit verteuern sich die Leistungen der ÖPP durch die Umsatzsteuerbelastung um 17 Prozent. Allein die deutlich höheren Kostenvorteile der privaten Anbieter gegenüber der konventionellen Beschaffung haben diese erheblichen steuerlichen Belastungen überkompensieren können.

Um dem Umsatzsteuereilemma zu entgehen, behilft sich die Bundeswehr mit dem Instrument der sogenannten Beistellungen. In ÖPP-transferiertes Personal bleibt dabei personalrechtlich weiterhin der Bundeswehr zugehörig, so dass seine Wertschöpfung steuerrechtlich wie von öffentlichem Personal ausgeführt behandelt wird, also unbesteuert bleibt. Es entstehen damit allerdings doppelte Entscheidungsstrukturen, was der Bundeswehr zusätzliche Probleme schafft. Diese „unsaubere“ ÖPP-Variante ist ein Notbehelf, der dem Grundgedanken von ÖPP widerspricht, nämlich dem Prinzip der angemessenen und vernünftigen Risikoverteilung zwischen Staat und Privaten. Gleichwohl sind die ÖPP-Projekte der Bundeswehr der konventionellen Variante der bisherigen Beschaffung meilenweit überlegen.

In Simulationsrechnungen des Bundesverteidigungsministeriums wurde einmal unterstellt, dass das in ÖPP Projekten der Bundeswehr tätige Personal nicht beigestellt, sondern tatsächlich in die jeweilige ÖPP transferiert worden sei, so dass für dessen Wertschöpfung Umsatzsteuer angefallen wäre.

Bei der HIL-GmbH (Heeresinstandsetzungslogistik) wären während der Projektlaufzeit ein zusätzliches Umsatzsteuererhöhen von 8,2 Prozent des Gesamtvolumens oder 14 Millionen Euro entstanden:

vom Bund gezahlte Personalkosten für Beigestellte	75.551.000 Euro
darauf MwSt. 19 Prozent	14.354.690 Euro
heutige Gesamtkosten (Beistellung)	175.451.000 Euro
Brutto Gesamt mit Transfer Personal	189.805.690 Euro

Bei der Bundeswehr Fuhrpark Service GmbH lag die Umsatzsteuerdifferenz bei 5,69 Prozent, bei der LH Bw Bekleidungs-gesellschaft läge sie bei 8,06 Prozent.

Personalintensive ÖPP brauchen eine gerechte Umsatzsteuerlösung

Wenn – wie in anderen Ländern und von der Bundesregierung geplant – 15 Prozent aller öffentlichen Beschaffungen über ÖPP abgewickelt werden sollen, dann ist die Ungleichbehandlung von ÖPP durch die derzeitige Nichtbesteuerung von Tätigkeiten der Öffentlichen Hand ein Hindernis für deren Ausbreitung. Ohne die Lösung der Umsatzsteuerproblematik wird und kann es zukünftig in Deutschland keine Öffentlich Private Partnerschaften mit einem nennenswerten Personaleinsatz geben.

Dies gilt insbesondere für die ÖPP Anwendungsbereiche wie

- Gesundheitswesen, insbesondere Bau, Ausstattung, Instandhaltung, Betrieb des nichtmedizinischen Bereichs von Krankenhäusern,
- Bau, Ausstattung, Instandhaltung, nichtpädagogischer Betrieb von Bildungseinrichtungen aller Art von der Kinderkrippe bis zur Universität und zu Forschungseinrichtungen,
- Bau, Ausstattung, Instandhaltung, nichtpflegerischer Betrieb von sozialen Einrichtungen wie Altenheime, Pflegeheime, Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- Bau, Ausstattung, Instandhaltung, nichtmilitärischer Betrieb von Infrastrukturen im Verteidigungsbereich,
- Bau, Ausstattung und Instandhaltung von Verwaltungszweckbauten, insbesondere einer IT-gestützten Verwaltungsmodernisierung in Kommunen und Ländern,
- Bau, Ausstattung, Instandhaltung, nichthoheitlicher Betrieb von Justizvollzugsanstalten,

- Bau, Ausstattung, Instandhaltung und Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen wie Straßenbau, Verkehrssonderbauten, Eisenbahnen, Wasserwege.

Beispielrechnungen: Das ÖPP Schulprojekt des Landkreises Offenbach

Es gibt zurzeit für die öffentlichen Beschaffer von ÖPP keine Möglichkeit, die Umsatzsteuer-mehrbelastung auszugleichen oder zu vermeiden. Verteilungspolitisch führt das dazu, dass z. B. Kommunen, die eine ÖPP realisieren, mit der damit einhergehenden höheren Umsatzsteuer die Haushalte von Bund, Ländern und zum geringeren Teil auch die von anderen Kommunen finanzieren, selbst jedoch so gut wie keinen Rückfluss verbuchen können.

Verteilungsrechnung an einem realen Beispiel aus dem Jahre 2007: Schulprojekt des Landkreises Offenbach mit seinen 89 Schulen und 95 Hausmeistern:

- Das Bruttogehalt je Hausmeister betrug 2007 durchschnittlich 41.737 Euro. Das ergibt Personalkosten in der Höhe von 3.965.015 Euro. Der Landkreis muss darauf 753.350 Euro Umsatzsteuer zahlen.
- Der Bund profitiert von dieser ausschließlich ÖPP induzierten Umsatzsteuererhöhung mit 401.979 Euro, die Länder erhalten 336.330 Euro, alle Kommunen der Bundesrepublik zusammengenommen erhalten dagegen nur 8.026 Euro zusätzlich.
- Der Landkreis Offenbach wird von der gezahlten Umsatzsteuer in Höhe von 753.350 Euro gerade einmal einige Cents zurückerhalten.

ÖPP induziertes Umsatzsteuererhöhen beim ÖPP Schulprojekt des Landkreises Offenbach im Jahre 2007:

Anteil von Bund, Ländern und Kommunen am USt-Mehraufkommen

	2007	
	in Prozent	in Euro
Insgesamt	100,00	753.350
Bund	53,36	401.979
Länder	44,64	336.330
Baden-Württemberg	5,69	42.879
Bayern	6,62	49.880
Berlin	2,43	18.341
Brandenburg	1,35	10.141
Bremen	0,47	3.571
Hamburg	1,26	9.481
Hessen	3,21	24.219
Mecklenburg-Vorpommern	0,89	6.731
Niedersachsen	4,23	31.866
Nordrhein-Westfalen	9,54	71.851

	2007	
	in Prozent	in Euro
Rheinland-Pfalz	2,14	16.154
Saarland	0,55	4.148
Schleswig-Holstein	1,50	11.309
Sachsen	2,24	16.892
Sachsen-Anhalt	1,29	9.689
Thüringen	1,22	9.178
Kommunen	2,00	8.026

Quelle: FM RLP und PPP Task Force BMVBS

ÖPP lohnt sich trotzdem

Dass sich trotz dieser verteilungspolitischen Schiefelage die Sanierung der 89 Schulen mit dem Modell ÖPP für den Landkreis gelohnt hat, machen die nachstehenden Zahlen aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich deutlich:

- Bei Investitionskosten in Höhe von 223 Millionen Euro, einer Projektlaufzeit von 15 Jahren und einem ÖPP-Gesamtvolumen von 780 Millionen Euro konnten gegenüber einer konventionellen Realisierung insgesamt 180 Millionen Euro eingespart werden.
- Die Personalkosten für die 95 Hausmeister belaufen sich für die Projektlaufzeit auf 11 Millionen Euro. Bei einem Projektgesamtvolumen von 780 Millionen Euro betragen sie damit gerade einmal 1,4 Prozent. Somit bleiben auch die daraus entstehenden Umsatzsteuerbelastungen marginal.
- Im Verhältnis zu den Investitionskosten lagen die Umsatzsteuerbelastungen bei knapp 5 Prozent, im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Projektes – wie nicht anders zu erwarten – ebenfalls bei nur 1,4 Prozent.

ÖPP-Schulprojekt Landkreis Offenbach
Sanierung, Betrieb und Instandhaltung von 89 Schulen

	Gesamt
Investitionskosten für die Sanierung	223.000.000 Euro
Vertragslaufzeit	15 Jahre
PSC-Gesamtvolumen	960.000.000 Euro
ÖPP-Gesamtvolumen	782.000.000 Euro
Effizienzvorteil (vor Steuern)	178.000.000 Euro
Effizienzvorteil in Prozent (vor Steuern)	18,55 Prozent
Umsatzsteuer-Mehraufkommen	
Personalkosten für 95 Hausmeister p.a.	3.965.000 Euro
durchschnittl. Arbeitgeberbrutto /Hausmeister/p.a.	41.737 Euro
USt. auf Personalkosten 2007	753.350 Euro
USt. auf Personalkosten 2004-2007	2.250.017 Euro
USt. auf Personalkosten 2004-2019	11.019.625 Euro
Gesamtergebnis nach Steuern	
Effizienzvorteil zzgl. USt.- Mehraufkommen	191.019.625 Euro
Effizienzvorteil in Prozent (nach Steuern)	19,90 Prozent
Differenz Effizienzvorteil vor/nach Steuern	1,15 Prozent
Verhältnis USt.-Mehraufkommen / Investitionskosten	4,94 Prozent

Quelle: FM RLP und PPP Task Force BMVBS

Anhang

Dr. Michael Bürsch, MdB
Leiter der Projektarbeitsgruppe
Öffentlich Private Partnerschaften
der SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Klaus Funken

Bericht an die Fraktion

Ergebnis der Beratungen der Projektarbeitsgruppe „ÖPP-Vereinfachungsgesetz“ der SPD-Bundestagsfraktion und CDU/CSU Bundestagsfraktion
im Februar 2009

Hintergrund zur Arbeit der Projektarbeitsgruppe „Öffentlich Private Partnerschaften“ in der SPD-Bundestagsfraktion: Die Projektarbeitsgruppe ÖPP war am 21. Mai 2001 vom Geschäftsführenden Vorstand eingesetzt worden und hatte sich am 27. September 2001 konstituiert. Die Projektarbeitsgruppe wurde – mit unterschiedlicher personellen Zusammensetzung - vom Vorstand bzw. später von der Fraktion in den nachfolgenden Legislaturperioden jeweils erneut eingesetzt.

Die Projektarbeitsgruppe ÖPP ist drittelparitätisch besetzt. Sie besteht aus Vertretern der Fraktion, Vertretern der zuständigen Bundesministerien und Länderministerien und aus Vertretern von Wirtschaft, Beratern und Wissenschaft. (Zur Arbeitsmethode der Projektarbeitsgruppe vgl. „Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz - ein Projekt der SPD-Bundestagsfraktion“, in „dokumente“ 3/2005, S. 62ff)).

Von 2000 bis 2002 wurde die Projektarbeitsgruppe von Sabine Kaspereit, MdB, Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, geleitet; seit 2003 steht sie unter der Leitung von Dr. Michael Bürsch, MdB.

Stationen der Projektarbeit: Fraktionskonferenz im Dezember 2001 „Öffentlich Private Partnerschaften - ein Weg auch für Deutschland?“, (in „dokumente“ 7/2001), „ÖPP - Ein Positionspapier der Projektarbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion“ vom 7. Juni 2002 (in „dokumente“ 4/2002), „ÖPP - Wegweiser für Kommunen“ vom März 2004 (in „dokumente“ 1/2004), „ÖPP- Beschleunigungsgesetz“ vom 5. September 2005 („Das ÖPP- Beschleunigungsgesetz - ein Projekt der SPD-Bundestagsfraktion“, in „dokumente“ 3/2005). Die Vorarbeiten der Novellierung wurden wiederum einer ÖPP Projektarbeitsgruppe – diesmal zusammen mit der Unionsfraktion – übertragen. Die SPD-Fraktion hat die Einsetzung der Gruppe auf ihrer Sitzung am 17. Januar 2006 beschlossen.

ÖPP im Koalitionsvertrag: Im Vertrag zwischen CDU/CSU und SPD wurde eine Novellierung des „Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften...“, am 5. September 2005 vereinbart. Dabei wurde als vordringlich die weitere Beseitigung der Diskriminierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften gegenüber der Eigenrealisierung durch die öffentliche Hand angesehen. Beispielhaft wurden genannt: das Krankenhausfinanzierungs-, Sozialhilfe- und das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.

Ferner ging es um die weitere ÖPP - freundliche Ausgestaltung des Investmentgesetzes. Dies ist mit der Schaffung von ÖPP Sonderfonds im Investmentgesetz zwischenzeitlich vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden.

Das Umsatzsteuerproblem konnte aus Zeitmangel in den Beratungen zum ÖPP – Beschleunigungsgesetz nicht abschließend behandelt werden. Es wurde deshalb erneut in die Beratungen der neuen Koalitionsarbeitsgruppe aufgenommen.

Die Koalitionsparteien hatten sich zudem darauf verständigt, mehr privates Kapital für den Verkehrswegebau zu mobilisieren. Mit der LKW-Maut, mit der die A- Modelle finanziert werden, und der Einrichtung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) waren die Voraussetzungen für den Einsatz von Betreibermodellen im Fernstraßenausbau geschaffen worden. Dieser Weg sollte nun weitergegangen werden. Die Koalitionsparteien hatten sich deshalb darauf verständigt, die Aufgabenstellung der VIFG zu erweitern. Zudem sollte die Kreditfähigkeit der VIFG geprüft werden.

Die Koalitionsparteien haben schließlich die kritische Überprüfung der bisherigen Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften bei der Bundeswehr vereinbart. Entscheidende Kriterien sind

dabei die Effizienzgewinne für die Bundeswehr sowie ihre Entlastung von Aufgaben, die nicht zu den Kernaufgaben gehören. Die Überprüfung sollte sowohl haushalts- als auch vergaberechtliche Regelungen umfassen. Ebenso sollten alle weiteren geplanten ÖPP - Projekte einer Prüfung unterzogen werden. Falls notwendig sollte eine erforderliche Anpassung vorgenommen werden.

Arbeit und Ergebnis der Projektarbeit in der Koalitionsarbeitsgruppe: Die im April 2006 gegründete „Projektarbeitsgruppe Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) der Fraktionen von CDU/CSU und SPD“ hatte die Aufgabe übernommen, auf der Grundlage der im Koalitionsvertrag vereinbarten Festlegungen möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu identifizieren und ein entsprechendes Artikelgesetz (Arbeitstitel „ÖPP Vereinfachungsgesetz“) vorzubereiten.

Mit der Leitung der gemeinsamen Projektarbeitsgruppe wurden Christian Freiherr von Stetten, MdB, CDU/ CSU und Dr. Michael Bürsch, MdB, SPD betraut. Die in Frage kommenden Arbeitsgruppen entsandten in die Projektarbeitsgruppe die Abgeordneten:

Für die SPD:

Klaus Uwe Benneter, MdB	AG Inneres
Kurt Bodewig, MdB	AG Angelegenheiten der EU
Gabriele Hiller-Ohm, MdB	AG Arbeit und Soziales
Klaas Hübner, MdB	AG Haushalt, Stellv. Fraktionsvorsitzender
Dr. Hans-Ulrich Krüger, MdB	AG Finanzen
Hilde Mattheis, MdB	AG Gesundheit
Andreas Weigel, MdB	AG Verteidigung
Ludwig Stiegler, MdB	Stellv. Fraktionsvorsitzender
Dr. Rainer Wend, MdB	AG Wirtschaft und Technologie
Dr. Margrit Wetzel, MdB	AG Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Dr. Engelbert Wistuba, MdB	AG Wirtschaft und Technologie

Für die CDU/ CSU:

Georg Brunnhuber, MdB	AG Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Gitta Connemann, MdB	AG Arbeit und Soziales
Leo Dautzenberg, MdB	AG Finanzen
Dr. Hans-Peter Friedrich, MdB	Stellv. Fraktionsvorsitzender
Jochen-Konrad Fromme, MdB	AG Haushalt
Manfred Kolbe, MdB	AG Finanzen
Dr. Rolf Koschorrek, MdB	AG Gesundheit
Thomas Kossendey, MdB	AG Verteidigung
Albert Rupprecht, MdB	AG Wirtschaft und Technologie

Als Koordinatoren der Beratergruppen wurden benannt für die Bereiche

Steuern	Martin Schmitz, KPMG
Haushalt und Finanzierung	Prof. Dr. Martin Weber, PWC
Verkehr	Michael Werner, NORTON ROSE
Verteidigung	Heinz Schulte, Griephan
Soziale Einrichtungen	Dr. Thomas Dünchheim, Bürgermeister der Stadt Monheim
Gesundheitswesen	Hans-Peter Bursig, ZVEI
Vergaberecht	Stephan Rechten, BDI

Zuständige Referenten waren Dr. Klaus Funken und Birgitta Worrigen, das Sekretariat besorgten Nancy Hunscha und Eveline Lehmann.

Die Projektarbeitsgruppe nahm im Frühsommer 2006 die Beratungen in insgesamt 7 Kompetenzarbeitsgruppen (Steuerrecht, Haushalt und Finanzierung, Verkehr, Verteidigung, Soziale Einrichtungen, Gesundheitswesen und Vergaberecht) auf. Die Beratungen in den Kompetenzarbeitsgruppen „Verteidigung“, „Vergaberecht“, „Haushalt und Finanzierung“ wurden

abgeschlossen. Empfehlungen der Kompetenzgruppen liegen seit gut zwei Jahren vor. Die Beratergruppe in den Kompetenzarbeitsgruppen „Steuer“, „Verkehr“ und „Gesundheitswesen“ hatten zwar in ihrer Mehrheit eine ganz Reihe von Vorschlägen entwickelt, die Kompetenzarbeitsgruppen konnten sich jedoch nicht auf gemeinsame Vorschläge verständigen. Die Beratungen wurden deshalb ergebnisoffen abgebrochen. Die Beratergruppe „Soziale Einrichtungen“ hat ihre Arbeit nach nur wenigen Sitzungen eingestellt. Die Notwendigkeit einer Novellierung des Sozialgesetzbuches wurden nicht gesehen.

Das bis Anfang des Jahres 2009 erzielte Beratungsergebnis in den Kompetenzarbeitsgruppen wurde Grundlage des Antrages der Koalitionsfraktionen „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“.

Die in den Kompetenzgruppen diskutierten Themen und Vorschläge gehen bei weitem über das hinaus, was bis Anfang des Jahres in den Koalitionsfraktionen hat vereinbart werden können. Wie halten sie in ihrer großen Mehrzahl weiterhin für wertvoll und bedenkenswert. Es bleibt deshalb einem zukünftigen Gesetzgeber vorbehalten, den abgebrochenen Beratungsfaden wieder aufzugreifen.

Die Beratungen im Einzelnen:

I.) **Steuerrecht**

Leitung: Dr. Hans-Ulrich Krüger, MdB, Manfred Kolbe, MdB, Koordinator der Berater Martin Schmitz

Die Kompetenzarbeitsgruppe Steuerrecht hatte sich nicht auf ein gemeinsames Eckpunktepapier verständigen können. Die Beratergruppe hatte Schaffung einer Umsatzsteuer – Refund-Regelung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, bilanzsteuerrechtliche Regelungen vorgeschlagen, zudem eine periodengerechte und ertragsglättende Besteuerung von ÖPP, die gewerbesteuerliche Hinzurechnung von Dauerschuldzinsen bei ÖPP sowie die verbindliche Klärung steuerrechtlicher Sachverhalte während des Vergabeverfahrens. Bis auf den letzten Punkt wurden alle steuerrechtlichen Vorschläge von den Kommunalen Spitzenverbänden und der Gewerkschaft Ver.di strikt abgelehnt. Der BMF schloss sich am Beginn der Beratungen diesem ablehnenden Votum weitgehend an.

1. Beseitigung der umsatzsteuerlichen Diskriminierung von ÖPP

Das Problem: Erbringt die Öffentliche Hand hoheitliche Leistungen mit eigenem Personal, so unterliegen diese Leistungen nicht der Umsatzbesteuerung. Werden derartige Leistungen aber im Rahmen von ÖPP erbracht, so werden sie mit dem vollen Umsatzsteuersatz von 19% belastet. Damit kommt es zu einer Diskriminierung von ÖPP gegenüber der konventionellen Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung. Je höher der Personalkostenanteil an der Leistungserstellung ist, desto stärker schlägt diese Diskriminierung zu Buche. Das nicht gelöste Umsatzsteuerproblem ist unwirtschaftlich, es ist verteilungspolitisch ungerecht, es werden dadurch falsche Anreize gesetzt, eine Leistungssteigerung der öffentlichen Hand behindert, die Expansion von ÖPP auf personalintensive Bereiche verhindert.

In dem Bericht an die Fraktion vom 10. Mai 2005 zum „ÖPP - Beschleunigungsgesetz“ war bereits festgestellt worden:

„Leider konnte ein besonders schwerwiegendes Hemmnis, nämlich die Diskriminierung von ÖPP gegenüber der Eigenrealisierung des Staates im Bereich der Umsatzsteuer, noch nicht beseitigt werden. Den Weg, den andere europäische Staaten hier mit der Schaffung eines Umsatzsteuer-Refund-Systems gehen, können wir vermutlich aufgrund der Komplexität unserer föderalen Finanzverfassung so nicht gehen. Um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, bleibt somit diese Problematik auf der Tagesordnung, der wir uns möglichst bald wieder stellen müssen.“

Wir hatten uns deshalb auch in dieser Legislaturperiode mit diesem Thema erneut befasst.

Nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen haben sich die Mitglieder der Kompetenzgruppe „Steuern“ auf keinen gemeinsamen Vorschlag verständigen können. Vor allem die Kommunalen Spitzenverbände und Ver.di hatten sich strikt gegen jede steuerrechtliche Änderung ausgesprochen. Das galt insbesondere für die von der Mehrheit der Berater vertretene Umsatzsteuer-Refunds-Regelung.

Diese Regelung sah eine gesetzliche Regelung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs vor. Im Finanzausgleichsgesetz sollte eine jährliche Vorabzuweisung an Bund, Länder und Gemeinden verankert werden, die Vertragspartner einer ÖPP-Beschaffungsvariante sind. Der Anspruch auf jährliche Erstattung bestände in Höhe der Differenz zwischen nicht abziehbaren Vorsteuern, die bei der Realisierung eines ÖPP entstehen würden, und nicht abziehbaren Vorsteuern, die bei konventioneller Beschaffung des Projektes entstehen würden (Delta-Umsatzsteuer). Es sollte eine betragsmäßige Begrenzung bis zur genehmigten Delta-Umsatzsteuer erfolgen, höchstens die tatsächlich gezahlte Delta-Umsatzsteuer, und gleichzeitig eine zeitliche Begrenzung auf die vereinbarte Projektlaufzeit (höchstens 30 Jahre). Die betragsmäßige und zeitmäßige Begrenzung sollte der Planungssicherheit bei der Finanzierung des Refund dienen.

Der BMF sah zwar die Nichtbesteuerung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand als eine Ungleichbehandlung und damit als eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber der ÖPP Variante an. Er glaubte allerdings, dass es sich dabei nicht um gravierende Mehrbelastungen handelt. Zudem ist der BMF der Auffassung, dass eine gesetzliche Regelung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nur auf der Grundlage einer Grundgesetzänderung möglich ist.

Um aus dieser verfahrenen Lage herauszukommen, ist die Idee eines Modellvorhabens entstanden. Das Konzept wurde im Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz entwickelt. In Sitzungen der zuständigen ÖPP Abgeordneten der SPD - Bundestagsfraktion zusammen mit Vertretern des BMF und des LMF Rheinland-Pfalz wurde das Konzept eines Modellvorhabens „Umsatzsteuerrückstattung“ diskutiert und schließlich gebilligt.

Ziel des Modellvorhabens ist die Erstattung von Umsatzsteuer-Mehraufkommen, die Sammlung von praktischen Erkenntnissen über Art und Ausmaß der umsatzsteuerlichen Mehrbelastung bei ÖPP - Projekten sowie die Prüfung der Notwendigkeit und ggf. die Erarbeitung eines Vorschlags für eine umfassende gesetzliche Regelung zur Erstattung von Umsatzsteuer.

Die an dem Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften erklären sich bereit, ihren ÖPP-Projektträgern zum Ausgleich von nachgewiesenen Umsatzsteuer-Mehrbelastungen eine wechselseitige Projektförderung zu gewähren. Antragsberechtigt sind ausschließlich öffentliche Projektträger des Bundes und der teilnehmenden Länder einschließlich deren Kommunen. Voraussetzung für die Projektförderung ist ein ÖPP-Vertrag. Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen grundsätzlich für die Projektförderung Fördermittel in Höhe des auf sie entfallenden Umsatzsteuer-Mehraufkommens bereit, das durch die geförderten Projekte generiert wird. Der Förderanspruch wird grundsätzlich für die Gesamtlaufzeit des ÖPP-Vertrages gewährt. Die Projektträger stellen ihr Projekt für Evaluierungszwecke zur Verfügung.

Teilnehmer an dem Modellvorhaben sind der Bund und interessierte Länder auf freiwilliger Basis. Das Modellvorhaben wird gestartet, wenn neben dem Bund mindestens 3 Länder teilnehmen. Die Laufzeit des Modellvorhabens beträgt 5 Jahre. Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen für das Modellvorhaben aus Haushaltsmitteln jeweils einen jährlichen Festbetrag zur Verfügung, wobei die einzelnen Beträge grundsätzlich entsprechend dem Umsatzsteuer-Anteil von Bund und Ländern ermittelt werden. Eine Orientierungsgröße für die Höhe des Festbetrags könnte sich aus dem ermittelten Umsatzsteuer-Mehraufkommen der jeweiligen Gebietskörperschaft aus den laufenden ÖPP - Projekten des Vorjahres ergeben. Um den Charakter als Modellvorhaben zu betonen und es haushaltsmäßig kalkulierbar zu halten, werden zunächst nur so viele Vorhaben bewilligt, dass ein Betrag von jährlich 10 Mio. € Bundesmittel nicht überschritten wird.

Die am Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften legen die Eckpunkte des Modellvorhabens in einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung nieder. Mit der Durchführung des Modellvorhabens wird die Partnerschaften Deutschland AG (PD) gemäß § 2 Abs. b der Rahmenvereinbarung beauftragt. Die Kosten tragen die teilnehmenden Gebietskörperschaften anteilig.

Die Verwendung von Bundes- und Landesmitteln für die wechselseitige Förderung von Projekten des Bundes, der teilnehmenden Länder und deren Kommunen ist verfassungsrechtlich zulässig. Das vorliegende Konzept ist beihilferechtlich zulässig. Der Kreis der Antragsberechtigten ist ausschließlich auf öffentliche Projektträger beschränkt, Damit handelt es sich bei den Begünstigten nicht um Unternehmen i.S.d. Art. 87 EG, die hinsichtlich der zu fördernden Auftragsvergabe auf einem Markt agieren. Es besteht insofern auch keine Notifizierungspflicht.

Wir gehen davon aus, dass das Modellvorhaben ohne eine zusätzliche gesetzliche Regelung umsetzbar ist. Falls sich jedoch eine gesetzliche Grundlage als erforderlich oder sinnvoll erweist, sollte dies in den Gesetzentwurf „ÖPP Vereinfachungsgesetz“ einbezogen werden.

Zwischenzeitlich hat sich der BMF das Modellvorhaben zueigen gemacht. Die zuständigen Vertreter des BMF verhandeln zur Zeit mit den Ländern über eine Beteiligung der Länder am Modellvorhaben. Mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“ soll das Modellvorhaben des BMF und des Landes Rheinland-Pfalz unterstützt werden.

2.) Weitere steuerpolitische Vorschläge

Weitere Vorschläge der Beratergruppe wurden in der Kompetenzgruppe ebenfalls kontrovers diskutiert. Aus der Sicht des BMF waren die Vorschläge mit erheblichen rechtlichen bzw. finanziellen Risiken behaftet.

Im Einzelnen schlugen die Berater vor:

a.) Bilanzsteuerrechtliche Änderungen

Die bilanzsteuerlichen Fragestellungen ergeben sich im Wesentlichen daraus, dass für ÖPP - Projekte Gesellschaften eingesetzt werden, die nur ein Projekt realisieren und eine Lebenszeit haben, die auf die Vertragslaufzeit des Projektes (bis zu 30 Jahren) beschränkt ist. Die Folge ist, dass in dieser speziellen Konstellation eine Verrechnung von Anlaufverlusten mit späteren Gewinnen aufgrund der Mindestbesteuerung nur eingeschränkt möglich ist und am Ende der Projektlaufzeit wiederum Aufwendungen und damit auch Verluste entstehen, die nicht mit Erträgen vorheriger Perioden verrechnet werden können. Das Ergebnis ist, dass umgerechnet auf den Gesamtgewinn des Projektes, eine deutliche höhere unangemessene Steuerlast entstehen kann. Aus diesem Grund schlug die Beratergruppe Änderungen im bilanzsteuerrechtlichen Bereich vor, deren Ziel es ist, eine Glättung der Erträge bzw. einen näherungsweise gleichen Verlauf von Aufwendungen und Erträgen über die Projektlaufzeit darzustellen. Dies könne zum einen durch die Interpretation bestehender Gesetzesnormen durch BMF-Schreiben erfolgen. Soweit diese Lösung nicht gangbar sei, müssten entsprechende neue gesetzliche Regelungen erlassen werden. Zielsetzung der Vorschläge sei es nicht, Steuervorteile für ÖPP - Modelle zu generieren, sondern eine gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen. Insbesondere führten die nachstehend vorgelegten Vorschläge dazu, dass keine Kumulation von steuerrechtlichen Anfangsverlusten mehr erfolgen würde und es somit partiell früher zu Steuerzahlungen kommt als ohne die entsprechenden Regelungen.

aa.) Bilanzielle Berücksichtigung grundlegender Instandsetzungsmaßnahmen

Fraglich ist, ob nach den zurzeit geltenden Regelungen die Bildung einer Rückstellung nach § 249 Abs. 1 S. 1 HGB für den über den laufenden Instandhaltungsaufwand hinausgehenden besonderen Instandsetzungsaufwand während der Laufzeit eines ÖPP - Vertrags möglich ist. Nach Auffassung der Beratergruppe ist dies zumindest dann der Fall, wenn vertraglich über die Vertragslaufzeit eine Mindestqualität des Bauwerkes geschuldet wird. Zu beachten ist dabei, dass das instand zu setzende Wirtschaftsgut (außer bei den Erwerbermodellen) nicht beim Privaten aktiviert wird und dieser daher auch keine AfA nutzen kann. Dies unterscheidet ihn vom Eigentümer einer vermieteten Immobilie. Der private Auftragnehmer eines ÖPP - Vertrages benötigt daher ein Äquivalent für die AfA. So wird etwa im Straßenbau die Verpflichtung zur Wiederherstellung der Straßendecke aus technischen Gründen in jedem Fall je nach Belag 2- bis 3-mal während der Vertragslaufzeit fällig. Eine Rückstellungsbildung nach § 249 Abs. 1 S. 1 HGB müsse daher möglich sein. Der BMF-Erlass zur ertragsteuerlichen Behandlung von A-Modellen vom 04.10.2005 (BStBl 2005 I S. 916) ließe jedoch eine Rückstellung explizit nur für die am Ende aufgrund einer vertraglichen Verpflichtung zur Herstellung eines Mindestzustands anfallenden Aufwendungen zu. Um Rechtsklarheit herzustellen, ist aber aus Sicht der Beratergruppe eine Regelung im Erlasswege für sämtliche Arten grundlegender Instandsetzungsmaßnahmen – im Hoch- und Tiefbau – unerlässlich. Sollte sich der BMF in Ansehung der Rechtslage nicht zu einem entsprechenden Erlass in der Lage sehen, ist eine gesetzliche Regelung erforderlich.

Es sollte deshalb geprüft werden, ob

nach § 5 Abs. 4b EStG folgender Abs. 4c eingefügt werden kann:

„Rückstellungen dürfen gebildet werden für im Rahmen langfristiger Verträge erforderliche Instandhaltungsaufwendungen, wenn vertraglich ein gewisser dauernder Instandhaltungsgrad gefordert wird und der Steuerpflichtige für das instand zu haltende Wirtschaftsgut keine Absetzung für Abnutzungen geltend machen kann.“

ab.) Behandlung von Vorlaufkosten (Auftragsbearbeitung, Beratereinsatz)

Die Aktivierung von Herstellungskosten richtet sich nach § 255 HGB i.V.m. § 6 EStG. Hiernach sind bestimmte Kosten von einer Aktivierung ausgeschlossen. Im Rahmen von ÖPP - Projekten anfallende Vorlaufkosten sind im Zweifel von diesem Aktivierungsverbot umfasst. Die hieraus entstehenden negativen Ergebniseffekte können in den nachfolgenden Jahren nur im Rahmen von Verlustvorträgen unter Anwendung der Mindestbesteuerung berücksichtigt werden. Die Projektgesellschaft ist daher mit für die Finanzierung nachteiligen Anfangsverlusten belastet.

Es sollte deshalb geprüft werden, ob

nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 1a EStG die folgende Ziffer Nr. 1b eingefügt werden kann:

„Als immaterielles Wirtschaftsgut können alle Aufwendungen aktiviert werden, die im Zusammenhang mit der Erlangung eines langfristigen Vertrags, der aufgrund seiner wirtschaftlichen und rechtlichen Komplexität hohe Transaktionskosten erfordert, entstanden sind. Das immaterielle Wirtschaftsgut ist über die Laufzeit des Vertrags abzuschreiben.“

ac.) Ausschaltung des aufgrund bilanzieller Ergebnisschwankungen bestehenden Überbesteuerungsriskos

Die Lebensdauer von ÖPP-Projektgesellschaften beträgt in der Regel 15 bis 30 Jahre. In dieser Zeit werden die bilanziellen Ergebnisse pro Wirtschaftsjahr aufgrund verschiedener Ursachen sehr unterschiedlich und damit volatil sein. Diese Volatilität kann u. U. dazu führen, dass – bezogen auf das wirtschaftliche Gesamtergebnis eines Projektes – eine Überbesteuerung eintritt.

Es sollte deshalb geprüft werden, ob

nach § 5 Abs. 5 EStG wird folgender Abs. 5a eingefügt werden kann:

„Das Bundesministerium der Finanzen kann mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen darüber treffen, wie Gewerbetreibende, deren fast ausschließlicher Geschäftsgegenstand darin besteht, eine Öffentlich Private Partnerschaft zu verwirklichen, durch die Möglichkeit, aktive oder passive Ausgleichsposten zu bilden, vor ungerechtfertigten Besteuerungsnachteilen bewahrt werden.“

Der BMF kritisierte an den Vorschlägen, dass sie ein unberechenbares steuerliches Gestaltungspotential eröffnen würden, das zwangsläufig mit massiven Einnahmeausfällen verbunden wäre. Die Forderungen ließen sich jedoch trotz einiger rechtlicher Schwierigkeiten gesetzlich umsetzen.

Die Behandlung der Vorschläge in der Kompetenzgruppe wurde nicht weiter verfolgt, die Beratungen ergebnisoffen abgebrochen.

b.) Gewerbesteuerliche Hinzurechnungsbesteuerung

Bei den ÖPP - Projekten wird im Regelfall die Erstellung oder Sanierung eines Bauwerks, das im zivilrechtlichen und wirtschaftlichen Eigentum der öffentlichen Hand steht, durch die Betreibergesellschaft finanziert. Es stellt sich die Frage, ob die Schuldzinsen, die die Betreibergesellschaft aufwendet, Dauerschuldzinsen im Sinne des § 8 Nr. 1 GewStG darstellen. Es sollte deshalb eine Klarstellung erfolgen, dass in den Fällen, in denen die Betreibergesellschaft kein Anlagevermögen finanziert, sowohl in der Bauphase als auch in der Betriebsphase keine Dauerschuldzinsen vorliegen. Auf dem Erlasswege sollte der BMF deshalb klären:

„Bei ÖPP - Projekten wird die Vergütung der zu erbringenden Werkleistung langfristig gestundet und über die Laufzeit des Betreibervertrages getilgt. Schuldzinsen, die zur Refinanzierung der gestundeten Werkleistung anfallen, sind keine Dauerschuldzinsen.“

Der BMF bestätigte, dass rein steuertechnisch eine derartige Ausnahmeregelung in der GewStDV erreicht werden könnte, für die es aber einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung in § 35c GewStG bedürfte. Allerdings wäre auch hier mit massiven Steuermindereinnahmen in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags zu rechnen. Außerdem dürfte die Präjudizwirkung des Vorschlags zu weiteren, weitaus höheren finanziellen Konsequenzen führen.

Die Behandlung des Vorschlags in der Kompetenzgruppe wurde nicht weiter verfolgt, die Beratung ergebnisoffen abgebrochen.

c.) Erteilung verbindlicher Auskünfte mit "Drittwirkung"

Steuerliche Sachverhalte haben Auswirkungen auf die Kalkulation von Angeboten für ein ÖPP - Projekt. Deshalb ist die verbindliche Klärung dieser Fragestellungen für den Bieter bereits im Vergabeverfahren von wesentlicher Bedeutung. Ein Angebot hat innerhalb eines Vergabeverfahrens verbindlich zu erfolgen. Ein Vorbehalt im Hinblick auf die Anerkennung einer bestimmten steuerlichen Behandlung des zugrunde liegenden Sachverhalts kann nicht aufgenommen werden.

Deshalb sollte durch eine Änderung der Abgabenordnung § 89 Abs. 2 die Finanzämter verpflichtet werden, Auskünfte über zu erwartende Steuerbelastungen von ÖPP - Projekten bereits im Vergabeverfahren verbindlich zu erteilen.

In einer ausführlichen Stellung hat sich der BMF mit dieser Frage befasst. Nach § 89 Abs. 2 AO können – so der BMF - Finanzämter und das Bundeszentralamt für Steuern auf Antrag verbindliche Auskünfte über die steuerliche Beurteilung von genau bestimmten, noch nicht verwirklichten Sachverhalten erteilen, wenn daran im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht.

Der BMF hatte in seiner Stellungnahme eine Rechtsverordnung zu § 89 Abs. 2 AO (Steuer-Auskunftsverordnung - StAuskV) angekündigt, in der Einzelheiten zu Form und Inhalt eines Auskunftsantrags und zur Reichweite der Bindungswirkung einer verbindlichen Auskunft geregelt werden sollen. Diese Rechtsverordnung ist am 30. November erlassen worden und ist am gleichen Tag in Kraft getreten.

Eine generelle Auskunftserteilung mit Wirkung für Dritte sei jedoch weder nach § 89 Abs. 2 AO noch nach der geplanten StAuskV zulässig. Zulässig sei die Auskunftserteilung lediglich in den Fällen, in denen das Steuersubjekt (Kapital- oder Personengesellschaft), das den fraglichen Sachverhalt später verwirklichen soll, im Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht besteht. In diesen Fällen kann die Auskunftserteilung auch von Personen beantragt werden, die ein eigenes berechtigtes Interesse an der Auskunftserteilung darlegen können. Dies sind die künftigen Allein- oder Mehrheitsgesellschafter oder eine Gruppe von künftigen Gesellschaftern, die zu mind. 50% an der Gesellschaft beteiligt sein werden (vgl. dazu § 1 Abs. 3 der neuen StAuskV).

Nach § 1 Abs. 2 der geplanten StAuskV können verbindliche Auskünfte für Sachverhalte, die im Rahmen einer Personengesellschaft oder -gemeinschaft mehreren Personen steuerlich zuzurechnen sind, nur von allen Beteiligten gemeinsam beantragt werden. Besteht die Personengesellschaft/-gemeinschaft im Zeitpunkt der Antragstellung allerdings noch nicht, kann ein Auskunftsantrag auch durch die künftigen Gesellschafter/Gemeinschaftler - gemeinsam oder auch isoliert - gestellt werden.

Werde ein ÖPP - Unternehmen in der Rechtsform einer Personengesellschaft geschaffen, würde daher Folgendes gelten:

- Für die USt und die GewSt wird das ÖPP - Unternehmen später selbst Steuerschuldnerin sein. Die gegenüber ihrem "Vertreter" i.S.d. § 1 Abs. 3 der StAuskV erteilte Auskunft würde auch gegenüber der (noch zu gründenden) Personengesellschaft gelten.
- Hinsichtlich der ESt werden die späteren Gesellschafter der ÖPP - Personengesellschaft Steuerschuldner sein. Da die im Rahmen der ÖPP - Personengesellschaft gemeinschaftlich erzielten Einkünfte (Gewinn oder Verlust) nach § 180 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a AO gesondert und einheitlich festzustellen sind, können die künftigen Mehrheits-Gesellschafter bereits eine verbindliche Auskunft beantragen.
- Die Erteilung einer verbindlichen Auskunft an die Initiatoren oder aktuellen Gesellschaftern einer ÖPP - Gesellschaft mit ertragsteuerlicher Bindungswirkung für noch zu werbende Gesellschafter ist hiernach nicht möglich.

Die Behandlung des Vorschlages in der Kompetenzgruppe wurde nicht weiter verfolgt, die Beratung ergebnisoffen abgebrochen.

II.) **Haushalt und Finanzierung**

Leitung, Hans-Konrad Fromme, MdB, Klaas Hübner, MdB, Koordinator der Berater Prof. Dr. Martin Weber

Die Beratungsergebnisse in der Kompetenzgruppe „Haushalt und Finanzierung“ wurden im Konsens mit dem BMF erarbeitet und der Projektarbeitsgruppe zur Beschlussfassung vorgelegt. In der Sitzung der Projektarbeitsgruppe am 14. Dezember 2007 sind sie dann von den Abgeordneten beschlossen worden.

1.) **Investmentgesetz**

In den Beratungen zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz wurde bereits intensiv über die Möglichkeit der Finanzierung von ÖPP im Rahmen von Fondslösungen diskutiert. Eine diesbezügliche Novellierung des Investmentgesetzes wurde damals vom BMF als verfrüht abgelehnt. In der neuen Legislaturperiode wurde das Thema dann sowohl in der Projektarbeitsgruppe als auch im BMF wieder aufgegriffen. Der ÖPP - Markt sollte von beaufsichtigten Fonds als Kapitalsammelstellen mit Finanzierungsmitteln versorgt werden können. Die im Bereich des Investmentgesetzes (InvG) bestehenden Zugangshindernisse sollten deshalb beseitigt werden. Im Investmentgesetz sollten danach folgende Ergänzungen aufgenommen werden:

- a) Definition der ÖPP - Projektgesellschaft für Zwecke des InvG (entsprechend der Entwürfe bzw. der Allgemeinen Begründung zum bzw. des 1. ÖPP – Beschleunigungsgesetz vom 5. September 2005)
- b) Schaffung eines neuen Fondstyps „Infrastrukturfonds“ im InvG mit folgenden Ausgestaltungsmerkmalen:
 - Die Rücknahme von Anteilen ist auf bestimmte Termine zu begrenzen.
 - Der Fonds erwirbt risikogestreuert Beteiligungen an ÖPP - Projektgesellschaften, Immobilien, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, und in begrenztem Umfang liquide Mittel.
 - Soweit es sich um Publikumsfonds handelt, werden die geltenden Vorschriften für Offene Immobilienfonds bzgl. der Risikostreuung und der Ausnahmen hiervon während einer Anlaufphase (§§ 73, 74 InvG) entsprechend übernommen.
 - Für Spezialfonds gelten keine speziellen Anlagegrenzen.
 - Die Bewertung von im Fonds enthaltenen Beteiligungen erfolgt nach den allgemeinen Vorschriften über nicht notierte Vermögensgegenstände, d.h. der Wert der Beteiligungen an ÖPP - Projektgesellschaften ist nach den für die Bewertung von Unternehmensbeteiligungen allgemein anerkannten Grundsätzen zu ermitteln. Die Bewertung von Immobilien erfolgt wie bei Offenen Immobilienfonds.
- c) Öffnung des Anlagekataloges bei Infrastruktur - Spezialfonds für Beteiligungen an ÖPP - Projektgesellschaften in der Bauphase (Beschränkung auf institutionelle Anleger und ggf. Stellung einer separaten Fertigstellungsgarantie der Gesellschafter in der Bauphase). Die Beteiligung der Infrastruktur - Spezialfonds an ÖPP-Projektgesellschaften kann auch in der Betreiberphase erfolgen.

Die Vorschläge sind im Rahmen der Novellierung des Investmentgesetzes umgesetzt worden.

2.) **Bundshaushaltsordnung**

Auf Anregung der Kompetenzgruppe „Verteidigung“ hatte sich die Kompetenzgruppe „Haushalt und Finanzierung“ erneut mit dem Thema Bundshaushaltsordnung befasst. Mit Zustimmung des BM der Finanzen hat die Kompetenzarbeitsgruppe in ihrer Sitzung am 1. Dezember 2006 Klarstellungen in der BHO beschlossen. Insbesondere soll § 7, Abs. 2 BHO ergänzt werden. Diese Vorschläge wurden von der Projektarbeitsgruppe in ihrer Sitzung am 14. Dezember 2006 erörtert und verabschiedet. Zwischenzeitlich hat der BMF auch eine Formulierungshilfe vorgelegt. Sie ist Grundlage der Formulierung im Antrag der Koalitionsfraktionen „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“:

Gemäß § 7 Abs. 1 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. §7 Abs. 1 S. 2 BHO lautet: „Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“

Öffentlich Private Partnerschaften haben sich in Vergangenheit als ein wirksames Instrument erwiesen, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser gerecht zu werden. Der Wettbewerb mit dieser neuen Beschaffungsalternative hat zudem zu einer größeren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei den traditionellen Beschaffungen der öffentlichen Hand geführt.

a.) Ergänzung von BHO § 7 Abs. 1

Nachdem ÖPP inzwischen auch in Deutschland als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand allgemein anerkannt ist, soll § 7 Abs. 1 entsprechend ergänzt werden:

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung, Öffentlich Private Partnerschaften oder Privatisierung erfüllt werden können.“

b) Ergänzung von BHO § 7 Abs. 2

§ 7 Abs. 2 BHO, der die Durchführung „angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ regelt, enthält bisher keine Klarstellungen oder gar Vorgaben, in welchen Fällen die Einbindung des privaten Sektors erfolgen soll. § 7 Abs. 2 soll entsprechend ergänzt werden:

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessensbekundungsverfahren). Mit der Aufgabendurchführung sollen Private beauftragt werden, soweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten ebenso gut oder besser erbringen können.“

Mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“ wird die Bundesregierung aufgefordert, noch in dieser Legislaturperiode einen entsprechenden Gesetzentwurf dem Deutschen Bundestag zur Abstimmung vorzulegen.

III.) Verkehr

Leitung: Georg Brunnhuber, MdB, Dr. Margrit Wetzel, MdB, Koordinator der Berater Michael Jürgen Werner

Die bislang in Deutschland verfolgten ÖPP - Modelle kommen entweder nicht recht oder nur sehr schwer von der Stelle (A-Modell für den sechsstreifigen Autobahnausbau) oder sind im Anwendungsbereich eingeschränkt (F-Modell für Verkehrssonderbauten). Die Beratergruppe in der Kompetenzarbeitsgruppe Verkehr hatte bereits Ende 2006 eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für ÖPP im Verkehrsbereich verbessern helfen können. Das BMVBS (ähnlich wie auch der BMF) sahen sich jedoch nicht in der Lage, eine abschließende Bewertung der Vorschläge vorzunehmen.

Der wichtigste Vorschlag betraf die Kompetenzerweiterung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG). Das im Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (VIFGG) verankerte Verbot der VIFG, Kredite, Anleihen oder Haftungen zu übernehmen, sollte dahingehend konkretisiert werden, dass der VIFG eine Fremdfinanzierung im Hinblick auf die Durchführung von Vorhaben, die im Rahmen von Öffentlich Privaten Partnerschaften realisiert werden, zugestanden wird. Sie sollte damit die Berechtigung erhalten, als Finanzintermediär Fremdfinanzierungen für ÖPP - Vertragsmodelle zu gestalten und Fremdmittel über die insoweit gewährte Kreditermächtigung zu akquirieren. Dieser Vorschlag ist in dieser Legislaturperiode nicht umsetzbar.

Die nachfolgenden Vorschläge wären jedoch noch umsetzbar gewesen:

1. Gesetzliche Klarstellungen im Bereich Schienenverkehrsinfrastruktur wie z.B. beim Allgemeinen Eisenbahngesetz.
2. Öffnung und Fördermöglichkeiten nach dem Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes für ÖPP - Projekte.

Beide Vorschläge wurden allerdings Ende 2008 – zwei Jahre nachdem die Vorschläge zur Diskussion gestellt worden waren - von der zuständigen Abteilung des BMVBS als nicht verfassungsgemäß bewertet.

Als dritter Vorschlag blieb dann lediglich noch:

3. Die Möglichkeiten für die Anwendung der F-Modelle sollen erweitert werden. Auch Teilstücke eines Bauwerkes oder einer Strecke, die unmittelbar im Zusammenhang mit einem F-Modell-Projekt stehen, sollen in die Mautgebührenpflicht einbezogen werden können.

Dieser dritte Vorschlag wird vom BMVBS und dem BMF unterstützt.

Mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen „Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen“ wird die Bundesregierung aufgefordert, noch in dieser Legislaturperiode einen entsprechenden Gesetzentwurf dem Deutschen Bundestag zur Abstimmung vorzulegen.

Die Beratergruppe hatte sich ursprünglich auf die nachstehenden Eckpunkte verständigt:

1. Weiterentwicklung der VIFG

Die Beratergruppe der Kompetenzarbeitsgruppe Verkehrsprojekte war der Auffassung, dass für eine Beschleunigung der Anwendung von ÖPP - Projekten im Bundesfernstraßenbau die Frage einer angemessenen Finanzausstattung von zentraler Bedeutung ist. Aufgrund der aktuellen Haushaltssituation ging die Beratergruppe davon aus, dass eine tatsächlich angemessene Finanzausstattung dauerhaft nur mit einer weiterentwickelten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zu erreichen sei.

Vor diesem Hintergrund hatte die Beratergruppe unterschiedliche Ansätze für eine Weiterentwicklung der VIFG mit dem Ziel einer erweiterten Finanzierungsbasis diskutiert. Schließlich ist die Beratergruppe zum Ergebnis gekommen, dass es notwendig sei, einen eigenständigen Finanzierungskreislauf für die Bundesfernstraßen über die VIFG zu etablieren. Hierzu sollen der VIFG zur Finanzierung der Bundesfernstraßen die Nutzergebühren aus der LKW-Maut direkt und zweckgebunden für die Bundesfernstraßen im Sinne eigener Einnahmen zugewiesen werden. Diese Mittel seien durch eigenständige Kreditaufnahmen in angemessenem Umfang zu ergänzen. Wesentliches Merkmal dieser

Ausgestaltungsvariante ist damit die Etablierung eines eigenständigen Nutzerfinanzierungskreislaufes außerhalb des Bundeshaushaltes (vergleichbar mit dem Finanzierungskreislauf der österreichischen Straßenfinanzierungsgesellschaft ASFINAG).

Die Beratergruppe ging insoweit davon aus, dass dieser Vorschlag in einer Weise umgesetzt werden kann, dass der Finanzierungskreislauf der VIFG nicht dem Sektor Staat zuzurechnen ist und gleichzeitig die Anforderungen der Maastricht-Regeln zur maximalen Verschuldungsgrenze der öffentlichen Hand (3% des BIP) eingehalten werden.

Ziel des Vorschlags ist es, den für die Finanzierung des Baus und des Erhalts der Bundesfernstraßen unbedingt notwendigen Mittelbedarf dauerhaft sicherzustellen. Dadurch stünden dann auch die notwendigen Mittel für eine breite Anwendung von ÖPP - Modellen zur Verfügung.

Eine Änderung der grundgesetzlich festgelegten Eigentumsverhältnisse an den Bundesfernstraßen wie auch hinsichtlich der Aufgabenverteilung im Rahmen der Auftragsverwaltung zwischen Bund und Ländern sei insoweit nicht erforderlich. Auch die verfassungsrechtlich verankerte Notwendigkeit der Feststellung des Bedarfs und der Festlegung der erforderlichen Maßnahmen durch den Gesetzgeber (Bedarfsplan) werden durch diesen Vorschlag nicht berührt. Es wird lediglich die Rolle der VIFG in der Infrastrukturfinanzierung ausgeweitet.

Da die künftige Ausgestaltung der Finanzierung der Verkehrswege, und hier insbesondere der Bundesfernstraßen, grundsätzlich politisch zu entscheiden ist, schlägt die Beratergruppe zwei Gesetzesänderungen vor, die für die Realisierung der möglichen unterschiedlichen Ausgestaltungsoptionen Grundvoraussetzung sind, ohne dass die Festlegung auf eine konkrete Ausgestaltung damit vorweggenommen werden soll:

Zum einen ist das Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge (ABMG), dessen § 11 bisher vorsieht, dass die LKW-Maut dem Bund zusteht, dahingehend zu ändern, dass die Maut künftig der VIFG direkt zugewiesen wird. Zum anderen soll das im Gesetz zur Errichtung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen (VIFGG) verankerte Verbot der VIFG, Kredite, Anleihen oder Haftungen zu übernehmen, aufgehoben werden, um der VIFG eine Fremdfinanzierung zu ermöglichen.

2. Flexibilisierung privatfinanzierter Bundesfernstraßenprojekte - Ergänzung des FStrPrivFinG

Die Beratergruppe in der Kompetenzarbeitsgruppe Verkehr spricht sich für die Flexibilisierung der Entwicklung und Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) aus und hebt insbesondere die Vorteile des Lebenszyklusansatzes dieser Projekte hervor. Dadurch könnten Straßenverkehrsvorhaben effizienter gestaltet und deren Umsetzung erheblich beschleunigt werden.

Ausgehend von den Erfahrungen aus ersten bereits umgesetzten Fernstraßenprojekten und mit Blick auf die Entwicklung weiterer Projekte schlägt sie vor, es zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit dieser Vorhaben gesetzlich zu ermöglichen, die mit einem Fernstraßenprojekt in einem unmittelbaren Zusammenhang stehenden Teilstücke eines Bauwerks oder einer Strecke in die Mautpflicht einzubeziehen. Dabei können die betrieblichen Belange wirtschaftlicher und technischer Art sein: Sie umfassen unter anderem die Erzielung eines stetigen Verkehrsflusses und die Anordnung von Mauterhebungseinrichtungen. Eine grundsätzliche Refinanzierungsverlagerung durch die Einbeziehung von projektfremden Teilstücken ist aber nicht zulässig und auch nicht beabsichtigt.

Die Berater setzen sich ferner für eine möglichst zeitnahe Umsetzung der in § 4 FStrPrivFinG vorgesehenen Mautbemessungs- und Mautkalkulationsverordnung ein.

Gleichzeitig schlugen die Berater vor, die Zuständigkeit für den Erlass der Rechtsverordnungen, mit denen die Mauthöhe für konkrete Fernstraßenprojekte festgesetzt wird, auf das BMVBS zurück zu übertragen. Angesichts der für die Bestimmung der Mauthöhe erforderlichen Bündelung interdisziplinären Know-hows einer noch wenig angewendeten Rechtsmaterie wird die zentrale Erarbeitung der Rechtsverordnungen für notwendig erachtet.

3. Flexibilisierung der Regelung im AEG zur Ermöglichung von ÖPP - Strukturen

Da das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) in § 6 hinsichtlich des Erfordernisses einer eisenbahnbehördlichen Genehmigung an die Betriebsführung anknüpft, sind alternative ÖPP (z. B. Betriebsformen für Eisenbahnschieneninfrastruktur, etwa die Errichtung von Infrastrukturmanagementorganisationen zur Verwaltung von Eisenbahninfrastrukturen, die dritte Eisenbahnverkehrsunternehmen mit dem Betrieb der Infrastruktur beauftragen, ohne eigene Betriebsleistungen zu erbringen) nach geltender Rechtslage erheblicher Rechtsunsicherheit und einer potentiellen Genehmigungspflicht nach den Regelungen des AEG ausgesetzt.

Zur Förderung entsprechender Vorhaben empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung, dass solche reinen Infrastrukturmanagementorganisationen keiner Genehmigung nach § 6 AEG bedürfen.

Des Weiteren ist die Beratergruppe der Auffassung, dass die Übertragung von Schienenwegen auf Dritte erleichtert werden sollte, um die Verwirklichung von Schienenverkehrsinfrastrukturprojekten im Rahmen von ÖPP zu erleichtern. Vor dem Hintergrund, dass vorhandene Schienenwege nur selten für ÖPP - Projekte zur Verfügung stehen, sofern nicht die DB Netz AG ein entsprechendes Projekt unterstützen würde, bzw. dass die Übertragung von Infrastruktur an einen öffentlichen Träger nur nach komplexen und ungeeigneten Verfahren möglich sei, sei eine gesetzliche Änderung unabdingbar. Um ÖPP - Projekte im Schienenverkehr voranzubringen, ist es erforderlich, dass auch andere interessierte Vorhabensträger als die DB Netz AG – insbesondere Länder und Zweckverbände – in die Lage versetzt werden, die Möglichkeit der Übernahme der (regionalen) Eisenbahninfrastruktur zu erhalten.

Da eine Übernahme der Netzinfrastuktur der Deutschen Bahn AG durch Dritte nach bisheriger Verwaltungspraxis nur im Rahmen eines Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG (welches zudem an hohe Voraussetzungen geknüpft ist) möglich ist, bedarf es einer eigenständigen gesetzlichen Regelung der Streckenübernahme.

Hierzu schlägt die Beratergruppe die Einführung einer eigenständigen Übernahmeregelung in einem neuen § 11a AEG vor.

Dabei soll die Übernahme so erfolgen, dass das Eigentum der zu übertragenden Eisenbahninfrastruktur bei der DB AG verbleibt und die Übertragung der Genehmigung bedarf. Voraussetzung für einen Übernahmeanspruch ist insbesondere, dass der übernehmende Dritte sich zum Weiterbetrieb, zur Instandsetzung und zur Unterhaltung der Infrastruktur für mindestens zehn Jahre verpflichtet. Einer Genehmigung der Übertragung soll das BMVBS widersprechen können, soweit dies im Interesse des Bundes liegt.

Zudem soll die nach § 26 des Bundeseisenbahnneugliederungsgesetzes (BEZNG) bestehende Möglichkeit der Geltendmachung eines Anspruchs von Aufgabenträgern im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf kostenfreie Übertragung von Liegenschaften, der bislang an äußerst restriktive Bedingungen geknüpft ist, im Interesse einer gemeinwohlorientierten Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur deutlich verbessert werden.

Insbesondere sollen die Voraussetzungen, dass der Anspruch nur dann besteht, wenn die DB AG zum Erbringen von Verkehrsleistungen auf der Strecke nicht mehr bereit ist und eine Vereinbarung zwischen dem Aufgabenträger und der DB AG über das Erbringen von Verkehrsleistungen auf der Strecke und über die Finanzierung des Betriebes nicht zustande gekommen ist, entfallen.

4. Ausweitung der Fördermöglichkeiten nach BSchwAG und GVFG

In der Literatur und Praxis sei bisher unklar, ob Fördermittel nach dem Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (BSchwAG) für ÖPP - Projekte zur Verfügung stehen, wenn andere als die DB Netz AG Vorhabensträger sein sollen. Der Grundsatz, dass nur Investitionen in Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes gefördert werden sollen, wird mit einem Hinweis auf den Schieneninfrastrukturgewährleistungsauftrag in Art. 87e Abs. 4 GG begründet. Hiergegen wird jedoch - nach Auffassung der Beratergruppe - vorgebracht, dass das BSchwAG (in Erfüllung des Auftrages aus Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG) nur die Erfüllung des Gewährleistungsauftrags des Bundes bezweckt. Trotz der Beschränkung auf das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes geht es materiell um den Erhalt eines angemessenen „Kern - Schienennetzes“ in Bundesverantwortung. Der Bund kann dieser

Verantwortung auch gerecht werden, wenn andere Unternehmen als die DB Netz AG für den Bund die Infrastruktur bereithalten.

Insbesondere aus der Regelung in § 8 Abs. 1 Satz 1 BSchwAG, wonach der Bund „Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes“ fördert, wird abgeleitet, dass nur die DB Netz AG Empfängerin von Fördermitteln nach dem BSchwAG sein kann. Diese Einschränkung erschwert die Durchführung von ÖPP - Projekten für Bundesschienenwege, sofern nicht die DB Netz AG selbst die Projektträgerschaft übernimmt.

Die Beratergruppe empfiehlt,

auch für nicht bundeseigene Eisenbahninfrastrukturunternehmen die sich gegenüber dem Bund vertraglich zum Bau oder Betrieb einer Eisenbahninfrastruktur im Bundesinteresse verpflichtet haben, die Möglichkeit eines Investitionszuschusses nach dem BSchwAG vorzusehen, sofern gewährleistet ist, dass das Eigentum an den Schienenwegen entweder beim Bund bleibt oder nach Ende des Vertrages an den Bund zurückgeht.

Außerdem hat die Beratergruppe sich dafür ausgesprochen, das *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) dahingehend zu ändern*, dass die Anforderung nach § 5 GVFG, für förderfähige Vorhaben Programme für den Zeitraum der jeweiligen Finanzplanung aufzustellen sowie jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen, im Hinblick auf Lebenszyklusprojekte (ÖPP - Projekte), bei denen die Infrastruktur während des gesamten Lebenszyklus von einem Unternehmen errichtet, betrieben und erhalten wird) gesenkt werden sollen. Es soll bei solchen Projekten als Grundlage zur Antragstellung von GVFG-Mitteln eine Konzeptplanung ausreichen, da weitergehende Planungsstadien zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mit dem ÖPP - Gedanken des Lebenszykluskonzeptes vereinbar sind.

IV.) Verteidigung

Leitung: Parl. Staatssekretär Thomas Kossendey, MdB, Andreas Weigel, MdB, Koordinator der Berater Heinz Schulte

Die Kompetenzgruppe „Verteidigung“ hatte sich mit einer Reihe von Fragen befasst und schließlich eine sie unmittelbar betreffende Gesetzesmaterie nicht erkannt bzw. als nicht zweckmäßig beurteilt.

So wurde z.B. die Frage verfassungsrechtlicher Barrieren für ÖPP aufgrund Artikel 87a,b GG diskutiert. Es wurde jedoch kein Handlungsbedarf erkannt, da ein ausreichender Spielraum für ÖPP gegeben sei, wie dies auch ein entsprechendes Rechtsgutachten BMVg gezeigt habe.

Die Kompetenzgruppe regte zudem an, die Bundeshaushaltsordnung in §7 Abs. 2 BHO zu ergänzen. Es wurde folgende Formulierung vorgeschlagen:

"Mit der Aufgabenwahrnehmung sollen private Partner beauftragt werden, soweit sie staatlichen Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienenden Tätigkeiten eben so gut oder besser erbringen können."

Zudem sollte in Verwaltungsvorschriften zu §7 BHO der Begriff Wirtschaftlichkeitsvergleich wie folgt präzisiert werden: Vergleich der privatwirtschaftlichen Lösung mit dem Ist-Zustand, Schaffung von Verbindlichkeit bei dem Vergleich mit einer internen, optimierten Eigenleistung.

Die Vorschläge der Kompetenzgruppe zur BHO wurde an die zuständige Kompetenzgruppe mit der Bitte um Beachtung weitergeleitet (siehe Weiteres Ziff. II des Berichtes)

V.) Soziale Einrichtungen

Leitung: Gabriele Hiller-Ohm, MdB, Gitta Connemann, MdB, Koordinator der Berater Dr. Thomas Dünchheim

Die Projektarbeitsgruppe beauftragte die Kompetenzgruppe „Soziale Einrichtungen“ mit der Prüfung der Frage, ob in den gesetzlichen Bestimmungen des Bundes - insbesondere in den Bereichen Pflegeeinrichtungen nach dem SGB XI, Einrichtungen nach dem SGB XII Sozialhilfe, Einrichtungen nach dem SGB II Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung sowie Einrichtungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) - Hindernisse bestehen, die einer Ausweitung von ÖPP in diesen Einrichtungen im Wege stehen.

In einer (inoffiziellen) Stellungnahme des zuständigen Bundesministeriums wurde schnell deutlich, dass die einschlägigen Sozialgesetzbücher hinreichend Spielraum für die Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften böten. Im Grundsatz wurde diese Auffassung auch von den Beratern geteilt. Es mache keinen Unterschied, ob über ÖPP - Modelle Schulen, Justizvollzugsanstalten, Altenpflegeheime oder Kindergärten wirtschaftlicher und effizienter geführt und bewirtschaftet würden. Aspekte von Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Maßstäbe zur Sicherung von Qualität und Leistung zeigten sich bereits in den Normen der Sozialgesetzbücher.

In den einzelnen Sozialgesetzbüchern seien eine Menge von Wettbewerbsprinzipien, Wirtschaftlichkeitserwägungen und dergleichen angelegt, viel stärker im übrigen, als man das von den einschlägigen Landesgesetzen gewöhnt sei. Werde z. B. die Leistung von einer Sozialhilfeeinrichtung - etwa einer stationären und teilstationären Pflegeeinrichtung - erbracht, sei der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütung für die Leistung nur verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen (Leistungsvereinbarung), die Vergütung, die sich aus Pauschalen und Beiträgen für einzelnen Leistungsbereiche zusammensetzt (Vergütungsvereinbarung) und die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistung (Prüfungsvereinbarung) besteht. (vgl. § 75 Abs. 3 SGB XII Sozialhilfe).

Soweit die in den Sozialgesetzbüchern aufgeführten betriebswirtschaftlichen Ansätze auch tatsächlich in der Praxis umgesetzt werden, würden Grundprinzipien der ÖPP Philosophie zur Geltung kommen. Darüber hinaus gehende spezielle ÖPP Regelungen seien deshalb in der aktuellen Situation nicht erforderlich. Die Berater haben deshalb ihr Mandat an die Projektarbeitsgruppe zurückgegeben und ihre Arbeit eingestellt.

VI.) Gesundheitswesen

Leitung: Hilde Mattheis, MdB, Dr. Rolf Koschorrek, MdB, Koordinator der Berater Hans-Peter Bursig

Um Öffentlich Privaten Partnerschaften im Krankenhausbereich eine faire Chance zu geben, müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen so beschaffen sein, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften im Verhältnis zur konventionellen Eigenrealisierung der öffentlichen Hand und der privatwirtschaftlichen Leistungserstellung hergestellt werden. Das ist heute nicht der Fall. Insbesondere sind die in den Krankenhausfinanzierungsgesetzen von Bund und Ländern geltenden Förderregularien mit dem ÖPP Ansatz unvereinbar. Notwendig wäre zumindest die Verankerung von Pauschalregelungen in den Krankenhausgesetzen der Länder und des Bundes.

Nach schwierigen und langwierigen Verhandlungen konnte sich die Kompetenzarbeitsgruppe jedoch auf kein gemeinsames Eckpunktepapier für die Novellierung von Krankenhausfinanzierungs- und Krankenhausentgeltgesetz verständigen.

Die Beratergruppe in der Kompetenzarbeitsgruppe „Gesundheitswesen“ hatte sich auf ihrer Sitzung am 22. Juni 2006 darauf verständigt, zwei Novellierungsvorschläge der Kompetenzgruppe zu unterbreiten:

1. Änderung des § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG –Fördertatbestände- Einfügung des Absatz 6 – neu

„Die Länder werden ermächtigt, Investitionen nach Abs. 1, insbesondere im Rahmen von ÖPP - Projekten, ganz oder teilweise durch pauschale Beträge zu fördern, mit denen das Krankenhaus im Rahmen der Zweckbindung der Fördermittel frei wirtschaften kann.“

Investitionsprojekte fielen unabhängig von der Förderungs- oder Finanzierungsart in das komplexe Regelwerk der KHG-Förderung der Länder mit Antragstellung, Vorlagen, Prüfungen, Bewilligungen, Bescheiden und Verwendungsnachweisen. Dieses Regelwerk behindere die Rolle der Krankenhäuser als eigenverantwortlich wirtschaftende Unternehmen und beschränke den notwendigen Entscheidungsspielraum bei der Entscheidung über ÖPP - Projekte. Eine freie Verwendung der Fördermittel im Rahmen der Zweckbindung, ohne detaillierte Genehmigung und Überprüfung der Einzelmaßnahme, sei geeignet diesen Entscheidungsspielraum herzustellen. Die Möglichkeiten der Länder zur Gestaltung der Versorgungsstrukturen bestehen über die Zweckbestimmung der pauschalen Förderbeträge weiter.

2. Änderung des § 10 KHEntgG Einfügung Absatz 8 – neu

„Krankenkassen können zur langfristigen Senkung der Betriebskosten bei Krankenhäusern die Angleichungsbeträge nach § 4 Abs. 6 KHEntgG ganz oder teilweise als Zuschlag vereinbaren.“

Durch ÖPP – Projekte erwirtschaftete Effekte bei den Betriebskosten ständen bei Vereinbarungen zur Landesbaserate zur Disposition der Krankenkassen im Sinne der im Krankenhausentgeltgesetz – KHEntgG - vorgesehenen Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven. Das gefährde den Grundgedanken vieler ÖPP – Modelle im Krankenhauswesen: Die im Rahmen des ÖPP – Projektes erzielten Rationalisierungseffekte werden im Sinne einer „life cycle“ – Betrachtung in die Kalkulation und Bewertung des Gesamtprojektes einbezogen.

Bei dem ersten Punkt konnte in der Kompetenzgruppe Einvernehmen erzielt werden. Die Ländervertreter hatten sich in der Sitzung der Bund-Länder - Arbeitsgruppe „Krankenhauswesen“ am 28./29. Juni 2007 für den Vorschlag der Berater der Kompetenzarbeitsgruppe ausgesprochen,

„den § 9 Krankenhausfinanzierungsgesetz durch einen Absatz 6 dahingehend zu ergänzen, dass die Länder ermächtigt werden, Investitionen nach § 9 Abs. 1 KHG ganz oder teilweise durch pauschale Beträge zu fördern, mit denen das Krankenhaus im Rahmen der Zweckbindung der Fördermittel frei wirtschaften kann.“

Dieser Vorschlag wird wohl zwischenzeitlich auch von Gesundheitspolitikern der Fraktion unterstützt. Es wurde aber darauf hingewiesen, dass vor Weihnachten das Krankenhausfinanzierungsgesetz

novelliert worden sei, sodass eine weitere Änderung im Rahmen des ÖPP Vereinfachungsgesetzes nicht opportun sei.

Der zweite Punkte (Änderung des § 10 KHEntgG) wurde abgelehnt bzw. ausgeklammert.

VII.) Vergaberecht

Leitung: Albert Rupprecht, MdB, Dr. Engelbert Wistuba, MdB, Koordinator der Berater Stephan Rechten

Die Kompetenzarbeitsgruppe „Vergaberecht“ hat sich auf ihrer Sitzung am 28. September 2006 auf der Basis einer Vorlage der Beratergruppe auf die nachstehenden Vorschläge verständigt.

Die Kompetenzarbeitsgruppe folgte jedoch dem Votum der anwesenden Regierungsvertreter von Bund und Ländern, die die Auffassung vortrugen, dass die Vorarbeiten zu der großen Vergaberechtsnovelle unmittelbar vor dem Abschluss ständen, sodass eine separate Verfolgung vergaberechtlicher Änderungen im Rahmen des ÖPP - Vereinfachungsgesetzes nicht opportun sei. Die Kompetenzarbeitsgruppe beschloss darauf hin, die Vorschläge als Prüfaufträge an das federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie weiterzuleiten mit der Bitte, sie in seinen Arbeiten zur Novellierung des Vergaberechts mit zu berücksichtigen.

In der nunmehr verabschiedeten Vergaberechtsnovelle ist allerdings nicht erkennbar, dass auch nur einen der Vorschläge berücksichtigt worden ist. Im Gegenteil: Gegenüber dem ÖPP – Beschleunigungsgesetz sind mit dem veränderten § 97 Abs. 3 GWB (Mittelstandsprivileg), aber auch durch die Änderung des § 99 Abs. 1 neu GWB (In-house-Vergabe) - die Bedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schwieriger geworden und es ist mehr Rechtsunsicherheit für Investoren und öffentliche Auftraggeber entstanden.

Die Kompetenzarbeitsgruppe „Vergaberecht“ hatte sich auf folgende Vorschläge verständigt:

1. Ergänzung von § 6a Abs. 3 VgV um einen Satz 6:

„Eine Zustimmung darf nicht zur Voraussetzung für eine Teilnahme gemacht werden.“

Ein zentrales Element des wettbewerblichen Dialogs ist der Informationsschutz im Rahmen der Dialogphase. Die existierende Regelung in § 6a Abs. 3 VgV reicht hier nicht aus. Insbesondere kann die Zustimmung nach § 6a Abs. 3 Satz 5 VgV unter Umständen erzwungen werden. Dies würde sich für das Etablieren dieses Verfahren äußerst negativ auswirken.

2. Änderung von § 6a Abs. 4 Satz 3 wie folgt:

„Die staatlichen Auftraggeber haben die Unternehmen, deren Lösungen nicht für die nächstfolgende Dialogphase vorgesehen sind, darüber unverzüglich in Textform zu informieren und dies zu begründen“

Öffentlich Private Partnerschaften stellen aufgrund ihrer umfassenden vertraglichen Gestaltung hohe Anforderungen an Auftraggeber und Unternehmen. Ein faires Vergabeverfahren setzt voraus, dass Entscheidungen des Auftraggebers den Unternehmen unverzüglich in Textform mitgeteilt und auch begründet werden. Die Informationspflicht ist entsprechend zu konkretisieren, um ein transparentes und diskriminierungsfreies Vergabeverfahren zu gewährleisten.

3. Ergänzung von § 6a Abs. 4 VgV um folgenden Satz 4:

„In der Schlussphase des Dialogs müssen noch so viele Lösungen vorliegen, dass ein echter Wettbewerb gewährleistet ist, sofern eine ausreichende Anzahl von Lösungen existiert.“

Art. 44 Abs. 4 der Richtlinie 2004/18/EG fordert im Sinne eines wettbewerblichen Verfahrens, dass auch beim wettbewerblichen Dialog in der Schlussphase noch so viele Lösungen vorliegen, dass ein echter Wettbewerb gewährleistet ist. Diese Regelung sieht § 6a nicht vor. In § 3a Abs. 4 VOB/A 2006 ist eine entsprechende Formulierung zwar enthalten; allerdings findet die VOB/A nur für die Vergabe von Bauleistungen Anwendung.

4. Ergänzung bzw. Modifikation von § 6a Abs. 5 Sätze 1 und 2 VgV wie folgt:

„Die staatlichen Auftraggeber haben den Dialog für abgeschlossen zu erklären, wenn 1. eine Lösung gefunden worden ist, die ihre Bedürfnisse erfüllt oder 2. erkennbar ist, dass keine Lösung gefunden werden kann; sie haben die Unternehmen darüber unverzüglich in Textform zu informieren. Im Fall des Satzes 1 Nr. 1 haben sie die Unternehmen aufzufordern, auf der Grundlage der vom jeweiligen Teilnehmer eingereichten und in der Dialogphase näher ausgeführten Lösungen ihr endgültiges Angebot vorzulegen. Im Falle des Satzes 1 Nr. 2 haben sie unverzüglich in Textform zu begründen, warum die Lösung des jeweiligen Teilnehmers nicht den Bedürfnissen und Anforderungen entspricht.“

Für den wettbewerblichen Dialog ist der Grundsatz der Vertraulichkeit von Lösungsvorschlägen von entscheidender Bedeutung. Unternehmen müssen darauf vertrauen können, dass mit erheblichem personellen und finanziellen Aufwand erstellte Lösungsvorschläge ernsthaft geprüft werden und – sollten sie den Bedürfnissen und Anforderungen des Auftraggebers entsprechen – dem jeweiligen Unternehmen zugute kommen. Anderenfalls hätten innovative Unternehmen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen, die – ohne eigenen Aufwand – von den Ideen anderer Unternehmen profitieren. Daher ist der Grundsatz der Vertraulichkeit nicht nur in der Dialogphase, sondern auch darüber hinaus sicherzustellen, d.h. insbesondere bei der Aufforderung zur Angebotsabgabe. Ebenso verlangt ein faires Vergabeverfahren, Unternehmen im Falle der Nichtberücksichtigung unverzüglich und begründet zu informieren.

5. § 6a Abs. 5 Satz 5 VgV wird wie folgt modifiziert:

„Diese Präzisierungen, Klarstellungen oder Ergänzungen sind von allen Bietern gleichzeitig in Textform und innerhalb einer angemessenen Frist einzuholen; sie dürfen jedoch keine Änderung der grundlegenden Elemente des Angebotes oder der Ausschreibung zur Folge haben, die den Wettbewerb verfälschen oder diskriminierend wirken könnte.“

6 § 6a Abs. 6 Satz 3 VgV wird wie folgt modifiziert:

„Dies darf nicht dazu führen, dass wesentliche Aspekte des Angebotes oder der Ausschreibung geändert werden, und dass der Wettbewerb verzerrt wird oder andere am Verfahren beteiligte Unternehmen diskriminiert werden, insbesondere durch eine Änderung der Wertungsreihenfolge der Angebote.“

Nach der Abgabe endgültiger Angebote besteht im wettbewerblichen Dialog die Gefahr, dass durch eine nachträgliche einseitige Änderung von Angeboten der Wettbewerb beeinträchtigt wird. Eine Klarstellung ist notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen und die Rechtssicherheit für Auftraggeber und Unternehmen zu erhöhen

7. § 4 Abs. 5 VgV wird wie folgt ergänzt:

„Hat ein Bieter oder Bewerber oder eine Person, derer sich der Bieter oder Bewerber in dem Vergabeverfahren bedient, vor Einleitung des Vergabeverfahrens den Auftraggeber beraten oder sonst unterstützt, so hat der Auftraggeber sicherzustellen, dass der Wettbewerb durch die Teilnahme des Bieters oder Bewerbers nicht verfälscht wird.“

§ 4 Abs. 5 VgV verlangt vom Auftraggeber sicherzustellen, dass der Wettbewerb nicht durch die Teilnahme von solchen Bietern oder Bewerbern verzerrt wird, die vor Einleitung des Vergabeverfahrens den Auftraggeber beraten oder sonst unterstützt haben (so genannte Projektanten). Die Regelung ist mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz als Maßgaberegulierung für die Anwendung des 2. Abschnitts der VOL/A eingeführt worden. Gem. § 6 Abs. 3 VgV gilt § 4 Abs. 5 VgV als Maßgabe für die Anwendung des 2. Abschnitts der VOB/A entsprechend. Der DVA hat die Regelung im Rahmen der Novellierung der VOB/A 2006 wörtlich als § 8a Nr. 9 übernommen. Der DVAL hat in die VOL/A 2006 keine entsprechende Regelung aufgenommen.

§ 4 Abs. 5 lässt in seiner jetzigen Fassung allerdings unklar, was für Berater von Bietern oder Bewerbern gilt, die zuvor für den Auftraggeber gearbeitet haben, was in der Praxis immer wieder vorkommt. Daher sollte die Regelung in § 4 Abs. 5 VgV ergänzt werden.

8. § 4 VgV wird um folgende Absätze 6 bis 8 ergänzt:

„(6) Bietergemeinschaften sind Einzelbietern gleichzustellen. Im Falle eines wichtigen Grundes sind Änderungen der Zusammensetzung einer Bietergemeinschaft mit Zustimmung des Auftraggebers zulässig. Die Zustimmung darf nur verweigert werden, wenn die Änderung der Zusammensetzung einer Bietergemeinschaft Auswirkungen auf die Eignung der Bietergemeinschaft oder das Ergebnis des Teilnahmewettbewerbs hat oder der Wettbewerb sonst beeinträchtigt wird.

(7) Nach Abschluss des Vergabeverfahrens ist mit Zustimmung des Auftraggebers eine Änderung der Zusammensetzung oder eine Vertragsübernahme (§ 415 Abs. 1 BGB) zulässig.

(8) Absätze 1 und 2 gelten entsprechend, sofern sich ein Einzelbieter oder eine Bietergemeinschaft der Fähigkeiten eines anderen Unternehmens bedient (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 VgV).

9. § 6 Abs. 3 VgV wird wie folgt ergänzt:

„§ 4 Abs. 5 bis 8 gelten entsprechend.“

Die ÖPP-Vergabe führt zu einer komplexen Auftragserteilung. Gegenüber den klassischen Vergabeverfahren ist bei ÖPP - Projekten ein erheblicher Teil der Projektentwicklungsaufgabe noch offen. Die Anforderungen der jeweiligen Aufgabe können nicht von einem Einzelunternehmen als Bieter erfüllt werden. Im Regelfall sind Bauunternehmen, Planer, Betreiber und Finanzierer in voneinander getrennten Organisationseinheiten eingebunden. Teilaufgaben können dabei noch weiter aufgliedert werden, so dass auf Bieterseite eine Personenmehrzahl auftritt. Je nach den internen Vereinbarungen kann dies als Bietergemeinschaft oder auch durch Nachunternehmereinsatz erfolgen. Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz begünstigt dies mit der Abkehr vom Selbstaussführungsgebot in § 4 Abs. 4 VgV und § 6 Abs. 2 Nr. 2 VgV.

Die Erfahrungen zeigen, dass im Laufe eines Vergabeverfahrens Gründe auftreten können, die eine Änderung in der Zusammensetzung einer Bietergemeinschaft oder auch beim beabsichtigten Einsatz von Nachunternehmern erforderlich machen. Der Vorschlag bezieht sich auf die Sachverhalte, in denen die Interessen des Auftraggebers und der beteiligten Bieter für eine unbeeinträchtigte Fortsetzung des Vergabeverfahrens sprechen, wenn gleichzeitig dabei der Wettbewerb nicht beeinträchtigt ist. Ein wichtiger Grund kann etwa in der Insolvenz eines Teilnehmers am Vergabeverfahren liegen.

Betrifft dies ein Mitglied einer Bietergemeinschaft oder einen Nachunternehmer, von dessen Qualifikation und Leistungsfähigkeit die Eignung des Bieters abhängt, steht derzeit der Angebotsausschluss im Raum (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 26.01.2005 - Verg 45/04).

10. Die Begründung zu § 101 Abs. 1 GWB wird wie folgt ergänzt:

„Liegen gleichzeitig die Voraussetzungen für den wettbewerblichen Dialog und das Verhandlungsverfahren vor, kann der Auftraggeber jedes der beiden Verfahren wählen.“

Der wettbewerbliche Dialog wird in § 101 GWB, § 6a VgV, § 3a VOB/A 2006 sowie § 3a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A genannt. Hinsichtlich des Rangverhältnisses zwischen ihm und dem Verhandlungsverfahren bestehen unterschiedliche Auffassungen in der Literatur. Eine Meinung geht vom Vorrang des wettbewerblichen Dialogs aus, da es das formstrenge Verfahren sei. Eine andere geht von der Gleichrangigkeit aus. Orientiert am Wortlaut ergibt sich keine Klärung: Während in § 101 Abs. 1 GWB der wettbewerbliche Dialog erst nach dem Verhandlungsverfahren genannt wird, wird er in § 3a Nr. 1 VOB/A 2006 vor dem Verhandlungsverfahren genannt. Eine Klarstellung im vorgenannten Sinne ist daher im Sinne der Rechtssicherheit angezeigt.

11. Es wird zudem folgende Strukturierung des Verhandlungsverfahrens vorgeschlagen:

a. Verfahrensablauf: Der Auftraggeber gestaltet das Verhandlungsverfahren transparent und nicht diskriminierend. Er teilt den beabsichtigten Ablauf der Verhandlungen spätestens mit den Verdingungsunterlagen mit und ändert diesen nicht willkürlich. Über beabsichtigte Änderungen des Ablaufs werden die betroffenen Bieter in Textform zeitgleich, begründet und so rechtzeitig informiert, dass sie sich darauf einstellen können.

b. Angebotsauswahl: Der Auftraggeber wählt Bieter nach den bekannt gemachten Kriterien aus und informiert Bieter, deren Angebote nicht in die engere Wahl kommen, darüber unverzüglich und begründet in Textform.

c. Rechtsklarheit/Dokumentation: Der Auftragsgegenstand ist in der Bekanntmachung bzw. den Verdingungsunterlagen zumindest funktional zu beschreiben (§ 9). Er darf während der Verhandlungen konkretisiert, nicht aber geändert werden. Der Auftraggeber behandelt Angebote vertraulich (§ 20 Nummer 3) und entschädigt nicht erfolgreiche Bieter unter den Voraussetzungen des § 20 Nr. 2. Im Vergabevermerk (§§ 30, 30a) hat der Auftraggeber den Inhalt der Verhandlungen fortlaufend zu dokumentieren.

Für ÖPP sind der wettbewerbliche Dialog und das Verhandlungsverfahren von besonderer Bedeutung. Während für den wettbewerblichen Dialog klare Verfahrensregeln bestehen, sind die auf das Verhandlungsverfahren anwendbaren Grundsätze vor allem von der Rechtsprechung entwickelt (vgl. z.B. OLG Frankfurt a.M., Beschluss v. 10402001 – 11 Verg 1/01 und OLG Celle, Beschluss v. 16.1.2002 – 13 Verg 1/02) und bislang nur unzureichend normiert.

Für Auftraggeber und Unternehmen ist daher sinnvoll, die wesentlichen Grundsätze eines rechtmäßigen Verhandlungsverfahrens zusammenzufassen. Ziel ist dabei nicht, Freiheiten des Auftraggebers unangemessen zu beschränken. Vielmehr geht es darum, bereits geltende Grundsätze zu verdeutlichen und im Interesse von Auftraggebern und Unternehmen klarzustellen, wie Aufträge im Verhandlungsverfahren rechtssicher vergeben werden können. Wichtige Grundsätze des Verhandlungsverfahrens enthalten insbesondere das europäische und internationale Recht. Diese Grundsätze gibt das deutsche Vergaberecht bislang nur teilweise wieder.

Antrag

der Abgeordneten Christian Freiherr von Stetten, Dr. Hans Peter Friedrich (Hof), Georg Brunnhuber, Laurenz Meyer (Hamm), Hartmut Koschyk, Eduard Oswald, Dr. Norbert Röttgen, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Dr. Michael Bürsch, Ute Berg, Klaas Hübner, Ludwig Stiegler, Doris Barnett, Dr. Axel Berg, Willi Brase, Edelgard Bulmahn, Ulla Burchardt, Martin Dörmann, Garrelt Duin, Rolf Hempelmann, Dr. Bärbel Kofler, Dr. Hans-Ulrich Krüger, Dr. Uwe Küster, Ute Kumpf, Marko Mühlstein, Thomas Oppermann, Dr. Sascha Raabe, Reinhard Schultz (Everswinkel), Dr. Rainer Tabillion, Jörg Tauss, Andreas Weigel, Dr. Rainer Wend, Dr. Margrit Wetzel, Andrea Wicklein, Engelbert Wistuba, Manfred Zöllmer, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) bzw. Public Private Partnership (PPP) sind heute in Deutschland ein allgemein anerkanntes und erfolgreiches Instrument öffentlicher Beschaffung und Leistungserstellung. Zwischenzeitlich wurden in Deutschland 116 PPP-Projekte (Stand Dezember 2008) mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 3,5 Mrd. Euro verwirklicht. Von den 116 PPP-Projekten hat bereits über ein Viertel die Investitionsphase abgeschlossen und befindet sich in der Betriebsphase.

Wie in anderen Ländern auch zeigen Untersuchungen verwirklichter PPP-Vorhaben in Deutschland klar die Vorteile dieser Beschaffungsvariante: Durch eine angemessene und vernünftige Risikoverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft und durch den Lebenszyklusansatz von PPP, d. h. die Integration von Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und gegebenenfalls Verwertung, entstehen Effizienzvorteile und damit Kosteneinsparungen für den Steuerzahler gegenüber der traditionellen Beschaffung in der Größenordnung von 5 bis 25 Prozent. Im Durchschnitt liegen die Kosteneinsparungen von Öffentlich Privaten Partnerschaften in Deutschland bei 15 Prozent.

Öffentlich Private Partnerschaften haben sich deshalb als ein wirksames Instrument erwiesen, den haushaltsrechtlich normierten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser gerecht zu werden. Der Wettbewerb mit dieser neuen Beschaffungsalternative hat zudem zu einer größeren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei traditionellen Beschaffungen der öffentlichen Hand geführt.

Das sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom September 2005 hat die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland verbessert und für Investoren und öffentliche Hand mehr Rechtssicherheit geschaffen. Es hat damit wesentlich zum Erfolg von PPP in Deutschland beigetragen. So sind die Investitionen in PPP-Projekte von 65 Mio. Euro in den Jahren 2002/2003 auf 875 Mio. Euro im Jahr 2007 gestiegen.

Im Koalitionsvertrag ist eine Reihe von weiteren Vorschlägen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften vereinbart worden. Sie dienen der Zielsetzung der Bundesregierung, den Anteil von PPP-Projekten an öffentlichen Beschaffungen auf 15 Prozent zu erhöhen. Bislang beträgt der Anteil lediglich gut 4 Prozent. Insbesondere personalintensive Öffentlich Private Partnerschaften unterliegen einer Umsatzsteuer-mehrbelastung.

Erbringt die öffentliche Hand hoheitliche Leistungen mit eigenem Personal, so unterliegen diese Leistungen nicht der Umsatzbesteuerung, da kein umsatzsteuerlicher Leistungsaustausch gegeben ist. Werden derartige Leistungen aber im Rahmen von PPP erbracht, so unterliegen sie der Umsatzsteuer. Damit werden Öffentlich Private Partnerschaften gegenüber der konventionellen Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung weniger attraktiv. Je höher der Personalkostenanteil an der Leistungserstellung ist, desto stärker ist der Effekt. Damit werden falsche Anreize gesetzt, eine Leistungssteigerung der öffentlichen Hand behindert, die Expansion von PPP auf personalintensive Bereiche verhindert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in einem Modellversuch zu klären, in welchem Ausmaß umsatzsteuerliche Mehrbelastungen PPP-Projekte gegenüber einer konventionellen Realisierung benachteiligen und inwieweit eine gebotene und sinnvolle Ausweitung von PPP-Projekten dadurch verhindert wird.

Ziel des Modellvorhabens ist es, umsatzsteuerliche Benachteiligungen von PPP-Projekten außerhalb des Umsatzsteuerrechts auszugleichen, praktische Erkenntnisse über Art und Ausmaß der umsatzsteuerlichen Mehrbelastung bei PPP-Projekten zu sammeln, die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Erstattung von Umsatzsteuermehraufkommen sowie von alternativen Lösungsansätzen zu prüfen und ggf. einen Vorschlag zu erarbeiten.

Das Modellvorhaben enthält folgende Eckpunkte:

- **Projektförderung: Erstattung von Umsatzsteuermehraufkommen:** Die an dem Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften erklären sich bereit, ihren PPP-Projektträgern zum Ausgleich von nachgewiesenen Umsatzsteuer-mehrbelastungen eine wechselseitige Projektförderung nach folgender Maßgabe zu gewähren:
 - Antragsberechtigt sind ausschließlich öffentliche Projektträger des Bundes und der teilnehmenden Länder einschließlich deren Kommunen.
 - Voraussetzung für die Projektförderung ist ein PPP-Vertrag.
 - Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen grundsätzlich für die Projektförderung Fördermittel in Höhe des auf sie entfallenden Umsatzsteuermehraufkommens bereit, das durch die geförderten Projekte generiert wird.
 - Der Förderanspruch wird grundsätzlich für die Gesamtlaufzeit des PPP-Vertrages gewährt.
 - Die Projektträger stellen ihr Projekt für Evaluierungszwecke zur Verfügung.

- Teilnehmer an dem Modellvorhaben sind der Bund und interessierte Länder auf freiwilliger Basis. Das Modellvorhaben wird gestartet, wenn neben dem Bund mindestens drei Länder teilnehmen.
- Die Laufzeit des Modellvorhabens beträgt fünf Jahre.
- Finanzbedarf: Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen für das Modellvorhaben aus Haushaltsmitteln jeweils einen jährlichen Festbetrag zur Verfügung, wobei die einzelnen Beträge grundsätzlich entsprechend dem Umsatzsteueranteil von Bund und Ländern ermittelt werden. Eine Orientierungsgröße für die Höhe des Festbetrags könnte sich aus dem ermittelten Umsatzsteuermehraufkommen der jeweiligen Gebietskörperschaft aus den laufenden PPP-Projekten des Vorjahres ergeben. Um den Charakter als Modellvorhaben zu betonen und es haushaltsmäßig kalkulierbar zu halten, werden zunächst nur so viele Vorhaben bewilligt, dass ein Betrag von jährlich 10 Mio. Euro an Bundesmitteln nicht überschritten wird.
- Verfahren: Die am Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften legen die Eckpunkte des Modellvorhabens in einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung nieder. Die Durchführung des Modellvorhabens erfolgt unter Beteiligung der ÖPP Deutschland AG.

Die Verwendung von Bundes- und Landesmitteln für die wechselseitige Förderung von Projekten des Bundes, der teilnehmenden Länder und deren Kommunen ist verfassungsrechtlich zulässig. Das vorliegende Konzept ist beihilferechtlich zulässig. Damit handelt es sich bei den Begünstigten nicht um Unternehmen i. S. d. Artikels 87 des EG-Vertrags, die hinsichtlich der zu fördernden Auftragsvergabe auf einem Markt agieren. Es besteht insofern auch keine Notifizierungspflicht. Die Detailausgestaltung ist abschließend beihilferechtlich zu prüfen;

2. dem Deutschen Bundestag noch in dieser Wahlperiode ein Gesetz zur Vereinfachung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (PPP-Vereinfachungsgesetz) vorzulegen, das folgende Einzelmaßnahmen aufgreift:

- a) Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Gemäß § 7 Absatz 1 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. § 7 Absatz 1 Satz 2 BHO lautet: „Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ Öffentlich Private Partnerschaften haben sich in der Vergangenheit als ein wirksames Instrument erwiesen, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden.

- aa) Ergänzung von § 7 Absatz 1 BHO

Nachdem PPP inzwischen auch in Deutschland als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand allgemein anerkannt ist, soll § 7 Absatz 1 entsprechend ergänzt werden. Damit wird verdeutlicht, dass die bestehende Prüfpflicht auch eine Prüfung hinsichtlich des Eingehens von Öffentlich Privaten Partnerschaften umfasst:

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung, *Öffentlich Private Partnerschaften* oder Privatisierung erfüllt werden können.“

bb) Ergänzung von § 7 Absatz 2 BHO

§ 7 Absatz 2 BHO regelt die Durchführung „angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“. § 7 Absatz 2 soll ergänzt werden. Mit der Ergänzung erfolgt eine Klarstellung zu den verfahrensmäßigen Abläufen. Sofern sich aus den vorangegangenen Verfahrensschritten ergibt, dass eine private Lösung geeignet und wirtschaftlich ist, sollen Private mit der Aufgabendurchführung beauftragt werden. Spezialvorschriften wie auch vergaberechtliche Vorgaben bleiben unberührt.

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessensbekundungsverfahren). *Mit der Aufgabendurchführung sollen Private beauftragt werden, soweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten ebenso gut oder besser erbringen können.*“

b) Novellierung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes

Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre sollen Entwicklung und Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) weiterentwickelt werden. Um die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu stärken, sollen die mit einem Fernstraßenprojekt in einem unmittelbaren Zusammenhang stehenden Teilstücke eines Bauwerks oder einer Strecke in die Mautpflicht einbezogen werden. Dabei können die betrieblichen Belange wirtschaftlicher und technischer Art sein: Sie umfassen unter anderem die Erzielung eines stetigen Verkehrsflusses und die Anordnung von Mauterhebungseinrichtungen. Eine grundsätzliche Refinanzierungsverlagerung durch die Einbeziehung von projektfremden Teilstrecken ist aber nicht zulässig und auch nicht beabsichtigt. Die §§ 1, 3 FStrPrivFinG sollen daher mit dem Ziel der Einbeziehung von Teilstücken eines Bauwerkes oder einer Strecke in die Mautpflicht geändert werden.

Berlin, den 18. März 2009

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion

Bundesland	Projekträger	Standort	Projekt	Investitionsvolumen (in mio €)	Vertragsmodell	Vertragsabschluss	Effizienzvorteil
BB	Gemeinde Bestensee	Bestensee	Multifunktionshalle	3,50	Inhabermodell	Aug 06	5,90%
BB	Stadt Cottbus	Cottbus	Bäderzentrum	16,00	Betreibermodell	Dez 05	15,00%
BE	Heinrich-Böll-Stiftung	Berlin	Stiftungsgebäude Heinrich Böll Stiftung	12,40	Inhabermodell	Dez 06	8,00%
BW	Bodenseekreis	Bodenseekreis	Landratsamt Friedrichshafen	11,50	Inhabermodell	Aug 05	20,00%
BW	Land Baden-Württemberg	Heidelberg	Behördenzentrum, Justizzentrum Kurfürstenanlage	40,00	Vermietungsmodell Erbbaurechtsvertrag mit Bauverpflichtung	Jun 07	12,50%
BW	Stadt Leimen	Leimen	Freizeitbad	10,80		Apr 05	20,00%
BW	Stadt Ludwigsburg	Ludwigsburg	Multifunktionshalle (Sport und Event)	21,00		Aug 07	28,00%
BW	Land Baden-Württemberg	Offenburg Markt	JVA Offenburg	70,00	Inhabermodell	Okt 06	15,00%
BY	Landkreis Ebersberg	Kirchseeon	Schule und Sporthalle Amt für Bodenmanagement	24,80	Inhabermodell	Mai 07	10,00%
HE	Land Hessen	Büdingen		12,00	Mietmodell	Dez 07	10,00%
HE	Stadt Frankfurt am Main	Frankfurt a. Main	4 Schulen	106,00	Inhabermodell	Aug 07	15,00%
HE	Stadt Frankfurt am Main	Frankfurt a. Main	Bildungszentrum Ostend	42,00	Mietmodell	Jul 03	25,00%
HE	Land Hessen	Kassel	Finanzzentrum Kassel Altmarkt	37,00	Mietmodell	Nov 06	12,00%
HE	Land Hessen	Korbach	Amt für Bodenmanagement	6,30	Mietmodell	Okt 07	13,00%
HE	Kreis Offenbach	Kreis Offenbach (Los Ost)	Schulen	100,00	Gesellschaftsmodell	Nov 04	18,10%
HE	Kreis Offenbach	Kreis Offenbach (Los West)	Schulen	110,00	Gesellschaftsmodell	März 04	19,30%
HE	Land Hessen	Limburg	Amt für Bodenmanagement	13,00	Mietmodell	Okt 07	12,00%
HE	Kreis Lahn-Dill	Wetzlar	Pestalozzischule und Freiherr-vom-Stein- Schule und Sporthalle	27,00	Inhabermodell	Jan 07	10,00%
HE	Stadt Wiesbaden, Land Hessen	Wiesbaden	Justiz- und Verwaltungszentrum	128,00	Mietmodell	März 07	15,00%
HE	Landes - Hauptstadt Wiesbaden	Wiesbaden	Thermalbad	22,00	Bau- und Unterhaltungsvertrag	Jan 02	12,00%

Bundesland	Projekttträger	Standort	Projekt	Investitionsvolumen (in mio €)	Vertragsmodell	Vertragsabschluss	Effizienzvorteil
HH	Stadt Hamburg	Hamburg	HafenCity-Grundschule	17,40	Inhabermodell	Mai 07	12,00%
HH	Stadt Hamburg / ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH	Hamburg	Elbphilharmonie Kongresshalle und Sportinternat	180,00	Inhabermodell	Mrz 07	24,00%
MV	Stadt Schwerin	Schwerin	Schulen	23,25	Betreibermodell	Mrz 07	32,00%
NDS	Stadt Achim	Achim	Schulen	8,40	Inhabermodell	Aug 05	18,40%
NDS	Landkreis Harburg	Buchholz i.d.N.	Schulzentrum Buchholz II	3,60	PPP-Inhabermodell mit Eigentumsübergang	Nov 06	8,00%
NDS	Stadt Hannover	Hannover	Misburger Bad Kita und Familienzentrum Neubau	11,30	Erbbaurechtsvertrag mit Bauverpflichtung	Sep 05	25,00%
NDS	Stadt Langenhagen	Langenhagen	Gymnasium Erweiterung	8,10	Inhabermodell	Mai 06	8,70%
NDS	Stadt Twistringen	Twistringen	Schulen	6,20	Inhabermodell	Jul 06	26,00%
NDS	Landkreis Harburg	Winsen	Berufsbildende Schulen Winsen	2,80	PPP-Inhabermodell mit Eigentumsübergang	Mrz 07	9,00%
NW	Stadt Bedburg	Bedburg	Schulen	11,00	Inhabermodell	Mrz 05	10,00%
NW	Stadt Bergneustadt	Bergneustadt	7 Schulen, Turnhalle, Schwimmbecken	26,30	Inhabermodell	Jan 08	15,00%
NW	Uni-Klinik Essen, Westdeutsche Protonentherapiezentrum Essen gGmbH	Essen	Protonentherapiezentrum	136,00	Mietmodell mit Erwerbsoption	Jun 06	20,00%
NW	Stadt Gladbeck	Gladbeck	Rathaus	16,00	Inhabermodell (Nutzungsüberlassungsvertrag)	Sep 04	13,50%
NW	Kreis Gütersloh	Gütersloh	Schulen	10,00	PPP-Inhabermodell Erbaurecht	Jun 04	5,00%
NW	Stadt Köln	Köln	Schulen	34,00	Inhabermodell	Apr 05	10,00%
NW	Stadt Düren	Kreis Düren	Schulen (Berufskolleg Jülich, Stephanusschule, Erich Kästner Schule)	18,50	Inhabermodell	Mrz 07	10,00%
NW	Kreis Lippe	Kreis Lippe	Lipperlandhalle	14,00	Inhabermodell	Jun 04	19,00%
NW	Stadt Leverkusen	Leverkusen	Berufsschulen	26,00	Inhabermodell	Jun 05	15,00%

Bundesland	Projekträger	Standort	Projekt	Investitionsvolumen (in mio €)	Vertragsmodell	Vertragsabschluss	Effizienzvorteil
NW	Stadt Mülheim an der Ruhr	Mülheim	Medienhaus	14,80	Inhabermodell	Jul 07	7,00%
NW	Stadt Münster	Münster	Sporthallen	6,50	Inhabermodell	Jun 04	15,00%
NW	Schulgebäude am Stadtwald GmbH i.Gr., Stadt Neuss als Gesellschafter	Neuss	Schule	19,00	Inhabermodell	Nov 06	11,00%
NW	Stadt Niederkassel	Niederkassel	Sportpark	7,25	Inhabermodell	Jun 07	
NW	Rhein-Erft-Kreis	Rhein-Erft-Kreis	Schulen Frechen	15,20	Inhabermodell	Feb 04	10,00%
NW	Stadt Siegburg	Siegburg	Oktopus Bad			Dez 07	
NW	Kreis Unna	Unna	Kreishaus	24,00	Inhabermodell	Sep 04	8,00%
NW	Stadt Witten	Witten	Schulen	8,00	Inhabermodell	Aug 04	9,30%
SH	Bad Oldesloe	Bad Oldesloe	Sportstätten	1,30	Inhabermodell	Sep 06	20,00%
SH	Stadt Schwarzenbek	Schwarzenbek	Gymnasium	21,00	Inhabermodell	Mai 06	11,00%
SN	Freistaat Sachsen (SIB)	Chemnitz	JVA Chemnitz	28,10	Inhabermodell	Sep 06	14,30%
SN	Stadt Leipzig	Leipzig	Parkhaus am BVerfG	7,00	Erbbaurechtsvertrag mit Bauverpflichtung (Konzession)	Apr 04	12,30%
ST	Gemeinde Barleben	Barleben	Schulen	7,70	Inhabermodell	Feb 06	21,00%
ST	Land Sachsen-Anhalt	Burg bei Magdeburg	JVA Burg	100,00	Inhabermodell	Dez 06	12,00%
ST	Stadt Halle	Halle	Kita's	8,00	Inhabermodell	Dez 06	12,00%
ST	Stadt Magdeburg	Magdeburg	1.Schulpaket Städtische Schulen	39,00	Inhabermodell	Nov 07	8,30%
ST	Stadt Halle	Halle	Schulen	45,00	Inhabermodell	Dez 06	19,00%