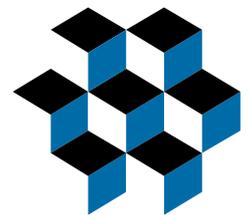


Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Ausschussdrucksache
17(15)446-A



**ZENTRALVERBAND
DEUTSCHES
BAUWERBE** **ZDB**

Stellungnahme

des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes e.V. (ZDB)

zum Antrag der Fraktion der SPD:

„Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“ (BT-Drs. 17/9726)

und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

„Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen“ (BT-Drs. 17/5258)

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe vertritt die Interessen von ca. 35 000 mittelständischen Unternehmen der Bauwirtschaft. Das deutsche Baugewerbe erbringt ca. 70 % der Bauwirtschaftsleistung, wobei ca. 80 % der Beschäftigten der Bauwirtschaft in mittelständischen Unternehmen tätig sind. Der im europäischen Vergleich starke deutsche Mittelstand hat wesentlich dazu beigetragen, dass Deutschland die bisherigen Finanz- und Wirtschaftskrisen vergleichsweise unbeschadet überstanden hat.

1. Vorbemerkungen

Aus gutem Grund wird in der Politik auch immer wieder die Förderung des Mittelstandes als tragende Säule der bundesdeutschen Wirtschaft in den Vordergrund gestellt. Insbesondere die öffentlichen Auftraggeber stehen in der Pflicht, bei der Vergabe die Interessen des Mittelstandes zu berücksichtigen. Gemäß § 97 Abs 3 GWB und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ist zur Wahrung der Mittelstandsinteressen grundsätzlich als Regelvergabe die Teil- und Fachlosvergabe verankert worden.

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes sieht Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) als mögliche und sinnvolle Alternative zur konventionellen Teil- und Fachlosvergabe an, sofern

- mit ÖPP-Projekten erkennbar Effizienzvorteile erzielt werden,

- ein ausreichender Wettbewerb auch bei ÖPP gewährleistet ist,
- die ÖPP-Projekte mittelstandsgerecht, d.h. möglichst kleinteilig und keinesfalls in Paketen ausgestaltet werden und
- die Risiken zwischen öffentlichen und privatem Partner nicht zuletzt im Sinne der Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte fair verteilt werden.

2. Zum Antrag BT-Drs. 17/9726:

Die SPD-Fraktion stellt einleitend fest, dass sehr unterschiedliche Erfahrungen mit ÖPP-Vorhaben gesammelt wurden. Sie verweist zu Recht auf kritische Anmerkungen, die sich im Gutachten des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2009 zum Straßenbau sowie im gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten der Rechnungshöfe der Länder aus 2011 finden.

Diese Hinweise sind sehr gewichtig, da sie von unabhängigen Behörden mit Blick auf einen sparsamen Umgang mit Steuermitteln gefasst wurden.

Die kritischen Anmerkungen in diesen Gutachten beziehen sich schwerpunktmäßig auf folgende Aspekte:

- **Nicht belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche** und deren mangelnde Transparenz

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen wurden. Dies wird anhand zahlreicher Beispiele belegt¹. Die Erfahrungen der Rechnungshöfe zeigen, dass bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die Eigenbauvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Die monetäre Bewertung der Risiken wird somit zur Stellschraube im Wirtschaftlichkeitsvergleich von konventioneller Beschaffungs- und ÖPP-Variante. Die Transparenz für die Vergabeentscheidung zugunsten von ÖPP war häufig nicht gegeben.

- Das Risiko, dass **ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle** eingesetzt werden, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der geplanten Maßnahme eine gegen das Grundgesetz bzw. entsprechendes Landesrecht verstoßende Neuverschuldung zur Folge hätte.²

Die Rechnungshöfe plädieren dafür, dass sich die öffentliche Hand Projekte, die sie sich aus eigenen Mitteln nicht leisten kann, sie sich diese ebensowenig alternativ finanziert in einer ÖPP leisten darf. Schließlich treten bei privat vorfinanzierten Maßnahmen Leistungsentgelte, die auf Basis der Kosten des Lebenszyklus kalkuliert werden, an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.

Aus Sicht des ZDB können knappe öffentliche Haushalte und Neuverschuldungsverbote nicht als Grund hergenommen werden, Aufträge in wachsendem Maße großvolumig und über lange Laufzeiten in Form von ÖPP zu vergeben. Das gefährdet gewachsene Strukturen am Baumarkt, die auch für einen Wettbewerb stehen, der im Interesse der öffentlichen Hand ist.

Daher halten wir insbesondere die folgenden **Forderungen** für sachgerecht:

- Eine Beschaffung im Rahmen von ÖPP ist grundsätzlich nur zu prüfen, wenn im gleichen Maße auch die finanziellen Voraussetzungen für eine konventionelle Realisierung innerhalb der öffentlichen Haushalte vorhanden wären und unter

¹ Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten; Seite 16

² Ebenda; Seite 3ff

Berücksichtigung der gesamten Laufzeit die ÖPP-Finanzierung insgesamt positiv bewertet wird.

- Die bisher verwandte Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) ist kritisch zu untersuchen und gegebenenfalls auf Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überarbeiten. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) sind öffentlich zugänglich zu machen. Die vergleichende Untersuchung ist von unabhängigen Gutachtern vorzunehmen.

Hinzukommen muss Folgendes:

- Die bislang bei ÖPP-Projekten letztlich auf Prognosen beruhenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen nach bestimmten Zeiträumen evaluiert werden. Nur so lässt sich feststellen, ob sich die prognostizierten Wirtschaftlichkeitsvorteile tatsächlich ergeben haben. Eine Evaluierung nach bestimmten Zeitabschnitten und nach Ablauf eines ÖPP-Projektes dürfte zudem wichtige Erkenntnisse für die Wirtschaftlichkeitsprognosen erbringen.

Aus der Erfahrung, dass die Belastbarkeit von Wirtschaftlichkeitsvergleichen in der Praxis häufig diskussionswürdig war, darf nicht geschlossen werden, dass sich diese erübrigen würden. Sie sind unverzichtbar, um einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten und komplexe, lang laufende Verträge vergleichbar zu machen. Hier ist zwingend für mehr Transparenz zu sorgen.

ÖPP im Straßenbau

Kritisch bewertet der ZDB die von der SPD eingebrachten Vorschläge für die Weiterentwicklung von ÖPP im Verkehrssektor.

Die mittelständische Bauwirtschaft wird bei den ÖPP-Großprojekten im Bundesfernstraßenbau nahezu komplett ausgegrenzt. Dabei haben die Baubetriebe des Mittelstandes über Jahrzehnte bei Ausschreibungen im Bundesfernstraßenbau, u.a. durch leistungsfähige Bietergemeinschaften, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis gestellt und als Hauptunternehmer mit eigenem Stammpersonal Tausende von Autobahnkilometern mit hoher Qualität und Pünktlichkeit neu- und ausgebaut. Bei ÖPP bleibt dem Mittelstand oft nur die ruinöse Nachunternehmerposition bei in- und ausländischen Generalunternehmen, die als Konzessionsnehmer auftreten.

Die 15 ÖPP-Projekte im Tiefbau haben ein Volumen von 2,4 Mrd. Euro, also rund 160 Mio. Euro pro Projekt. Projektvolumina dieser Größenordnung sind für mittelständische Unternehmen nicht zu stemmen.

Bei den sechs ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sind Mittelständler nur nachrangig auf der Konsortial- und Generalunternehmerebene beteiligt. Bei diesen sechs Projekten sind auf der Konsortialebene lediglich drei Mittelständler mit sechs Prozent (A 8 Augsburg-München), 15 Prozent (A 1 Hamburg-Bremen) und fünf Prozent (A9 Lederhose-Landesgrenze) beteiligt. Selbst auf der GU-Ebene sind Mittelständler im Baubereich nicht in allen sechs ÖPP-Projekten beteiligt, maximal mit 35 Prozent, im Schnitt jedoch deutlich darunter. Auf der GU-Ebene Betrieb sind Mittelständler nachweislich nur bei drei Projekten beteiligt, und dies im Höchstfall auch nur mit 15 Prozent.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die Konzessionsnehmer finanzielle und technische Risiken soweit wie möglich auf die nachgeordnete Ebene der bauausführenden Unternehmen abwälzen. Es hat sich auch gezeigt, dass die erhofften Vorteile der wirtschaftlicheren und effizienteren Durchführung zweifelhaft sind.

Es ist sehr fraglich, ob der als Vorteil benannte frühzeitigere und schnellere Bau von Autobahnen tatsächlich eine unwirtschaftliche Realisierung über Laufzeiten von 30

Jahren rechtfertigt. ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau schaden den gewachsenen Strukturen der mittelständisch geprägten deutschen Bauwirtschaft mit ihren vielen qualifizierten Arbeitsplätzen im Verkehrswegebau.

ÖPP im Hochbau

Allenfalls sieht der ZDB im Bereich des Hochbaus Potential für ÖPP. Hier können kleinteiligere Projekte an den Markt gebracht werden, die die mittelständische Struktur des Baumarktes berücksichtigen und damit auch ausreichend Wettbewerb zulassen. Wohlgermerkt sind hierbei nicht Tranchen von ein paar hundert Schulen gemeint.

Paketbildung im Hochbau

Leider sind paketweise Vergaben von ÖPP-Hochbauprojekten häufig, wobei jedes einzelne Projekt die Chance einer Mittelstands-beteiligung böte.

Wenn als Argumente für eine Bündelung einzelner ÖPP-Projekte zu Großprojekten die bei Einzelvergaben zu hohen Transaktionskosten sowie eine vermeintliche Verringerung der Effizienzvorteile in der Betriebsphase angeführt werden, müsste dies als Beleg für die Mittelstandsfeindlichkeit von ÖPP gewertet werden.

Zudem belegen zahlreiche Best-practice-Beispiele, dass regionale mittelständische Unternehmen bei entsprechend mittelstandgerechtem Projektzuschnitt auf Basis des nachhaltigsten und wirtschaftlichsten Angebots den Zuschlag erteilt bekamen. Deshalb lehnt das deutsche Baugewerbe eine Paketbildung bei ÖPP-Projekten im Hochbau als mittelstands- und wettbewerbsfeindlich ab.

Für die Betriebsphase ist anzumerken, dass die Effizienzvorteile oftmals auf geringeren Lohnentgelten im oder auch – wie von ÖPP-Schulprojekten berichtet wird – auf Leistungseinschränkungen basieren. Im letzteren Falle wurde von den betroffenen Eltern und Lehrern z. B. beklagt, dass der private Betreiber bei einer sehr rigiden Absenkung der Heizung keinerlei Rücksicht auf Veranstaltungen nach Schulschluss (Theaterproben, Elternabend, Schulkonzert etc.) nimmt. Auch Sportvereine sollen mit zusätzlichen finanziellen Forderungen des Betreibers für die Nutzung der Sportanlagen und Turnhallen nach Schulschluss konfrontiert worden sein. Dass mit solchen Einschränkungen des Leistungsangebots Schulanlagen günstiger als konventionell betrieben werden können, ist kein Argument für die größere Wirtschaftlichkeit von ÖPP.

3. Zum Antrag BT-Drs. 17/5258

Im Einzelplan 12 sind die finanziellen Verpflichtungen aufgeführt, die im Rahmen von ÖPP-Projekten eingegangen werden. In den Übersichten zu den Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt finden sich auch die aus vertraglichen Verpflichtungen resultierenden finanziellen Verpflichtungen des Bundes.

Ein befriedigender Informationsaustausch und eine hohe Transparenz sind bei ÖPP natürlich zu befürworten.

Zu beachten sind jedoch auch die Interessen der Beteiligten, insbesondere schutzwürdige Interessen der Privaten, d. h. etwa Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Gegebenenfalls sind auch auf Seiten der öffentlichen Hand bestimmte Geheimhaltungsvorschriften zu beachten.

ÖPP-Vertragsmodelle sind dann nicht mit einer Kreditaufnahme der öffentlichen Hand gleichzusetzen, wenn der private Partner neben der Planung, dem Bau und dem

Betreiben auch die Finanzierungsverantwortung trägt. In diesem Fall stellt die Zahlung eines Entgelts an den Auftragnehmer/Konzessionsnehmer eine Verwaltungsschuld, aber keine Kreditaufnahme dar. Zu beachten hierbei ist jedoch, dass die Kreditaufnahme durch den privaten Partner regelmäßig zu ungünstigeren Konditionen erfolgt und der private Partner diese an den öffentlichen Auftragnehmer weitergibt.

4. Grundsätzliche Anmerkungen zur derzeitigen Situation von ÖPP in Deutschland

Die Bedeutung von ÖPP scheint in den letzten Jahren trotz massiver Unterstützung durch PPP-Task-Force auf Bundes- und Länderebene sowie durch die ÖPP Deutschland AG stark rückläufig, was sich in der abnehmenden Zahl der Projektabschlüsse verdeutlicht.

Bezüglich der Sinnhaftigkeit von ÖPP im allgemeinen und einer breiteren Beteiligung mittelständischer Bauunternehmen an ÖPP im besonderen sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

Projektgrößen

Die grundlegenden Bedenken des Mittelstandes gegenüber ÖPP richten sich sowohl auf die gegenüber einer konventionellen Vergabe potenzierten Auftragsvolumina, die auch größere mittelständische Unternehmen überfordern. Dies kommt insbesondere bei den A-Modellen im Bundesfernstraßenbau zum Tragen, die den Wettbewerb auf nur wenige Unternehmen einschränken, was auch das Kartellamt bemängelt. Wir haben in einem Schreiben an Herrn Bundesminister Ramsauer auf die äußerst geringe Beteiligung des Mittelstandes hingewiesen und uns gegen die Fortsetzung der A-Modelle in der jetzigen Form ausgesprochen.

Einbindung des Mittelstandes

Eine indirekte ÖPP- Beteiligung des regionalen Mittelstandes lediglich als Subunternehmer von Großunternehmen lehnt das deutsche Baugewerbe strikt ab.

ÖPP-Projekte sind so zu gestalten, dass mittelständischen Bauunternehmen eine unmittelbare Beteiligung ermöglicht wird. Da über 95 % der baugewerblichen Hochbauunternehmen Bilanzsummen von unter 10 Mio. Euro aufweisen, ist auch unter Berücksichtigung möglicher Bietergemeinschaften eine Investitionssumme von mehr als 15 Mio. Euro bei ÖPP-Hochbauprojekten als fragwürdig einzustufen, da hierdurch eine Beteiligung des regional ansässigen Baumittelstandes nahezu ausgeschlossen ist und somit der Wettbewerb entscheidend geschwächt wird.

Nach Angaben der ÖPP Deutschland AG haben sich bislang erst ca. 50, vergleichsweise umsatzstarke Unternehmen z. T. in Bietergemeinschaften mit Großunternehmen oder auch als Nachunternehmer an ÖPP-Projekten beteiligt. Diese Beteiligung ist im Vergleich zu den rund 70.000 Bauunternehmen im Bauhauptgewerbe in Deutschland marginal.

Dies läuft auch der Tatsache zuwider, dass der baugewerbliche Mittelstand in Deutschland mehr als 70 % der Bauleistung insgesamt erbringt und mehr als 80 % der Arbeitnehmer beschäftigt und ausbildet. Hier wird die Realität des Baumarktes auf den Kopf gestellt – zugunsten einiger weniger großer in- und ausländischer Unternehmen. Ohnehin gibt es derzeit nur noch 13 Bauunternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Beschäftigten.

Private Finanzierung derzeit unwirtschaftlich

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise sind zudem 4-Modul-ÖPP-Projekte, die neben Planen, Bauen und Betreiben auch die Finanzierung umfassen, fragwürdig geworden, da die öffentliche Hand im Vergleich zum privaten Partner weitaus bessere Zinskonditionen eingeräumt bekommt.

Grundsätzlich stellt ÖPP kein Mittel zur Umgehung der Schuldenbremse dar, da die in den ÖPP-Raten enthaltenen Finanzierungskosten des privaten Partners die Haushalte vergleichbar den Zins- und Tilgungsraten von Haushaltskrediten belasten – nur zu ungünstigeren Zinskonditionen.

Effizienzvorteil

Die Bauwirtschaft beklagt seit langem einen zunehmenden Kompetenzverlust in den öffentlichen Bauverwaltungen. Dieser führt dazu, dass bei konventioneller Vergabe häufig sowohl Planung und Errichtung als auch Betrieb der öffentlichen Gebäude nicht optimiert erfolgen. Der private Partner von ÖPP-Projekten verfügt hingegen über das Know-how, Planung, Bauen und Betreiben im Sinne höchster Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit über den Betriebszeitraum zu optimieren. Die Effizienzvorteile von ÖPP sind demzufolge in nicht unerheblichem Maße auf suboptimale Leistungen bei konventionellen Vergaben zurückzuführen, die als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Sinngemäß gilt dies auch für die Durchführung der Baumaßnahmen im Hinblick auf Bauqualität und Bauzeit.

Zu bedenken ist, dass bei der Fach- und Teillosvergabe sowie bei dem konventionellen Betrieb öffentlicher Gebäude von der öffentlichen Hand nur tatsächlich anfallende Leistungen bezahlt werden. Bei ÖPP-Vergaben müssen die privaten Partner hingegen Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken einkalkulieren. Inwieweit die Risiken sich später realisieren, muss der ÖPP-Bieter letztendlich unter kaufmännischen Gesichtspunkten abwägen. Bei voller Berücksichtigung der Risiken werden diese im Rahmen von Worst-case-Szenarien zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers eingepreist, deren vollumfänglicher Eintritt sehr unwahrscheinlich ist. Im anderen Extremfall kann bei späterem Eintritt die Nichtberücksichtigung von Risiken den privaten Partner in wirtschaftliche Existenznotbringen.

Der Bundesrechnungshof hatte hierzu in seinem Gutachten zu den A-Modellen auf die im Prinzip unkalkulierbare Entwicklung des Verkehrsaufkommens über den Betriebszeitraum und die Risiken bezüglich der prognostizierten Maut-Einnahme hingewiesen und die darauf basierenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als fragwürdig beurteilt.

Kostenrisiken für den Mittelstand

Neben den oftmals zu großen Projektvolumina stellt auch der große Aufwand der Angebotsbearbeitung ein Hindernis für eine breite Beteiligung des Mittelstandes an ÖPP dar. Die Angebotskosten belaufen sich selbst bei kleineren ÖPP-Projekten auf Grund der Planungstiefe, die zur Hebung der Effizienzvorteile erforderlich ist, bereits auf mehrere Hunderttausend Euro. Bei den A-Modellen ist von Angebotskosten im siebenstelligen Bereich auszugehen.

Die unterlegenen Bieter werden nur mit einem Bruchteil der angefallenen Kosten entschädigt. Gerade mittelständische Architekten, Fachplaner und Bauunternehmen müssen sich nach ein bis zwei erfolglosen Teilnahmen an ÖPP-Wettbewerben aus wirtschaftlichen Gründen zurückziehen.

Eine angemessene Entschädigung der unterlegenen Bieter gemäß HOAI würde jedoch den Effizienzvorteil von ÖPP größtenteils aufzehren oder sogar konterkarieren. Dies stellt ein Dilemma von ÖPP und ein Hemmnis für eine breite Beteiligung des Mittelstandes an ÖPP dar.

Die Planungs- und damit auch die Angebotskosten könnten durch vorgeschaltete Architektenwettbewerbe erheblich reduziert werden. Allerdings wäre dann die „Freiheitsgrade“ der privaten Partner zur Hebung von Effizienzvorteilen erheblich eingeschränkt. Auch dies stellt aus Sicht des Mittelstandes ein Dilemma von ÖPP dar.

5. Fazit

Das Deutsche Baugewerbe lehnt ÖPP im Straßenbau in Form der bisherigen A-Modelle als mittelstandsfeindlich und generell wettbewerbsbeschränkend ab.

Im Hochbau kann ÖPP im Einzelfall eine Alternative zur Fach- und Teillosvergabe darstellen. Hierbei müssen die Projekte zum Erzielen eines breiten Wettbewerbs mittelstandsgerecht, d. h. vor allem möglichst kleinteilig ausgestaltet werden. Paketbildungen lehnt das Deutsche Baugewerbe ebenfalls strikt ab.

Zudem sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stets durch unabhängige Gutachter zu überprüfen.

Im Übrigen werden durch ÖPP nicht zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur möglich, da der öffentliche Auftraggeber die höheren privaten Finanzierungskosten indirekt ebenfalls zu tragen hat. Darüber hinaus entsteht durch ÖPP ein Schattenhaushalt, der die tatsächliche Belastung des Staates durch Verbindlichkeiten verschleiert.

Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Berlin, 18. Oktober 2012