

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 24. Oktober 2012

zum Thema: Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)

Bernward Kulle

(Mitglied des Vorstands der ÖPP Deutschland AG)

19. Oktober 2012

Vorbemerkung

Seit Beginn der deutschen ÖPP-Initiative 2002 wurden insgesamt 183 ÖPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 7,2 Mrd. Euro im Hoch- und Tiefbau an private Unternehmen vergeben.

Die jährlich im Durchschnitt für ÖPP-Projekte aufgewandten, öffentlichen Investitionsmittel betragen zwei bis drei Prozent der gesamten Bauinvestitionen¹ der öffentlichen Hand. 97 Prozent der öffentlichen Bauinvestitionen werden nach wie vor konventionell durchgeführt.

Der Stellenwert von ÖPP in der öffentlichen Debatte ist ein weitaus größerer. Dazu trägt auch eine Medienberichterstattung bei, die sich oftmals weniger an sachlichen Kriterien, als an angeblichem Missbrauch öffentlicher Gelder zu Lasten des Gemeinwesens orientiert. Fortschritte in der Entwicklung des weiterhin „jungen“ ÖPP-Modells, aber auch die positiven Projekterfahrungen mit ÖPP finden keine Berücksichtigung.

Im Sinne einer zukunftsfähigen Infrastrukturbeschaffung und einer effizienten Verwendung von Steuergeldern dürfen ideologische Vorbehalte und Pauschalkritik nicht als Ausschlusskriterium einzelner Beschaffungsvarianten gelten.

Die ÖPP Deutschland AG begrüßt den Vorstoß der Politik, in der Bewertung von ÖPP Sachlichkeit vor Ideologie sowie Fakten vor Pauschalkritik zu setzen.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Beiheft Investitionen, 1. Halbjahr 2012, erschienen am 17. September 2012.

Die öffentliche Beschaffung muss sich an den Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit¹ orientieren. Alle Beschaffungsvarianten, auch ÖPP, sind objektiv und ergebnisoffen auf ihre Eignung und Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen.² Hierbei sind für alle Beschaffungsvarianten die gleichen Rahmenbedingungen anzunehmen. Wir teilen die Auffassung der Rechnungshöfe, dass ÖPP eine „wertneutrale Beschaffungsvariante“ darstellt.

Die geforderte Transparenz muss für alle Beschaffungsvarianten gelten. Diese nur für Öffentlich-Private Partnerschaften einzufordern, wäre eine einseitig motivierte Betrachtung, die 97 Prozent der konventionellen Beschaffung vernachlässigt.

Zu den Anträgen im Einzelnen

Transparenz

- Die ÖPP Deutschland AG unterstützt ausdrücklich die Forderung nach mehr Transparenz bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften. Transparenz ist grundlegend für einen demokratischen Entscheidungsprozess. Sie ermöglicht Information sowie Partizipation der Öffentlichkeit und ist Legitimationsgrundlage politischen Handelns.
- Im Fokus der Transparenz-Debatte steht die Forderung nach der Offenlegung von ÖPP-Verträgen. Die ÖPP Deutschland AG unterstützt aktiv die grundsätzliche Offenlegung **nach** Vertragsunterzeichnung. Über die Transparenzplattform³ auf unserer Internetseite ermöglichen wir Bürgerinnen und Bürgern den unkomplizierten Zugriff auf veröffentlichte ÖPP-Verträge.

Von den ÖPP-Hochbauprojekten 2011/2012 wurden bislang neun Verträge veröffentlicht, was einer Offenlegungsquote von ca. 30 Prozent entspricht. Weitere Vertragsoffenlegungen folgen. Gleiches ist uns bei Verträgen der konventionellen Beschaffung nicht bekannt. ÖPP bietet schon heute mehr Vertragstransparenz als konventionelle Projekte.

Eine vollständige Transparenz in dieser Form hängt von der Zustimmung aller Vertragspartner ab. Dabei sind sowohl die Interessen der Öffentlichkeit als auch die der privaten Partner zu berücksichtigen.

¹ Vgl. Bundeshaushaltsordnung, § 7 Abs. 1.

² Vgl. Bundeshaushaltsordnung, § 7 Abs. 2.

³ www.partnerschaften-deutschland.de/transparenzplattform.

Der vertragsbegleitende, zusätzliche Projektreport ermöglicht es Personen ohne juristische Vorkenntnisse, Vertragsschwerpunkte wie die Risikoverteilung, Finanzkennzahlen und Ansprechpartner nachzuvollziehen. Dieses von Seiten der privaten Partner eingeführte Instrument dient der sachgerechten Information der Öffentlichkeit. Es wird im Fraktionsbeschluss von Bündnis 90/Die Grünen zum Thema „ÖPP im Bundesfernstraßenbau“ adaptiert und empfohlen.

Wir befürworten in den von uns beratenen ÖPP-Hochbauprojekten auch die Offenlegung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. deren Ergebnisse nach Vertragsabschluss. Hier ist aber berechtigterweise ein Abwägungsprozess in der Verwaltung abzuwarten.

- Die Offenlegung von Verträgen muss sich an den gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere denen des Vergaberechts, orientieren. Dies gilt sowohl für ÖPP-Verträge als auch für Verträge konventioneller Beschaffung. Entsprechend ist der Schutz von Bieter- und Auftraggeberinteressen sowie personenbezogener Daten zwingend zu gewährleisten. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind auch nach Unterzeichnung zu schützen. Dadurch soll der Wettbewerb zur Ermittlung der besten und effizientesten Lösung am Markt und als Triebfeder für Innovationen aufrecht erhalten werden. Sowohl das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes¹ als auch bspw. das des Landes Berlin² bestätigt den Schutz wettbewerbsrelevanter Komponenten des privaten Partners, somit auch für die des privaten ÖPP-Vertragspartners.

Haushalt und Finanzierbarkeit

- Die Anträge heben richtigerweise hervor, dass ÖPP-Projekte im Einzelfall auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen sind. In der Planungsphase werden dabei alle Investitions- und Folgekosten über die gesamte Laufzeit transparent dargestellt. In künftigen Haushalten können sie so kostengenau berücksichtigt werden. Dies stellt einen wesentlichen Vorteil zur konventionellen Beschaffung dar. ÖPP ermöglichen somit sowohl eine interne Kostentransparenz als auch eine externe Haushaltstransparenz.

Aufgrund der vertraglich festgelegten Entgelte bieten ÖPP zudem eine höhere Budgetsicherheit. Nachträge bei ÖPP liegen bei durchschnittlich drei Prozent des Auftragsvolumens. Die von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen befürchteten starken, un-

¹ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005 - §6.

² Gesetz zur Förderung von Informationsfreiheit im Land Berlin vom 15. Oktober 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2010- §7a Abs. 2, Satz 2.

geplanten finanziellen Zusatzbelastungen der Öffentlichen Hand sind bei ÖPP daher weitaus weniger gegeben, als bei der konventionellen Beschaffung.

- Als Konsequenz aus der oft kritisierten Vorgehensweise bei ÖPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) hat die ÖPP Deutschland AG in Anlehnung an den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der Finanzministerkonferenz und in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Rechnungshöfen ein WU-Standardmodell entwickelt. Es bietet Bund, Ländern und Kommunen einen standardisierten Weg zur selbstständigen und unabhängigen Berechnung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Beschaffungsvariante. Bereits über 150 potentielle Projektträger der Öffentlichen Hand sowie die Mehrheit der Rechnungshöfe haben das WU-Modell kostenfrei bezogen.
- ÖPP ermöglichen kein „Bauen ohne Geld“. Wir unterstreichen die Forderung der Rechnungshöfe, dass sich die Öffentliche Hand mit ÖPP nichts leisten darf, was sie sich nicht auch konventionell leisten könnte. Dazu zählt nicht nur die Prüfung der Finanzierbarkeit des ÖPP-Projekts, sondern auch die der Haushaltsverträglichkeit.

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Rahmen von ÖPP sind durch die Prüf- und Aufsichtsbehörden zu genehmigen. Die aus ÖPP-Projekten entstehenden Zahlungsverpflichtungen sind transparent im Haushalt auszuweisen.

Auf Ebene des Bundes ist dies gängige Praxis. In der Anlage 10 des Bundeshaushalts ist eine Übersicht aller Zahlungsverpflichtungen laufender ÖPP-Maßnahmen im Hoch- und Tiefbau sowie sonstiger Projekte dargestellt.

Private Leistung und öffentliche Kontrolle

- Hoheitliche Aufgaben und die Verantwortung hierfür obliegen bei ÖPP-Projekten weiterhin der Öffentlichen Hand. Die Öffentliche Hand bleibt während der Projektlaufzeit grundsätzlich Eigentümer der Immobilie. Der private Partner führt Dienstleistungen am Gebäude gemäß den vertraglichen Anforderungen sowie unter regulatorischer Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers durch. Entsprechende Leistungen werden auch bei konventionellen Projekten nicht durch die Öffentliche Hand erbracht, die aufgrund der langen Standzeiten der Infrastruktur und der damit verbundenen zukünftigen Betriebs- und Folgekosten ebenso langfristige Investitionsentscheidungen darstellen. Der Vorwurf eines „Demokratieverlustes“ und eines „Ausverkaufs öffentlicher Güter“ entbehrt jeder Grundlage.

Steuerungsmechanismen, wie Sanktionsmöglichkeiten über ein Bonus-Malus-System oder umfangreiche Bürgschaftserklärungen des privaten Partners, bieten den öffentlichen Auftraggebern umfassende Kontrollmöglichkeiten.

Bei ÖPP findet eine umfangreiche Risikoübertragung auf den privaten Partner statt. Die effiziente Risikoverteilung, als Grundbestandteil von ÖPP, regelt die Anreizwirkung für den privaten Partner.

Mittelstandseteiligung

- Die ÖPP Deutschland AG sieht die Notwendigkeit zur mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung von ÖPP-Projekten.

Wir haben 2011 eine Grundlagenarbeit zum Thema „ÖPP und Mittelstand“ veröffentlicht, in der wir Vertragsmodule, Checklisten, Formblätter und Handlungsempfehlungen für eine mittelstandsfreundliche Projektgestaltung erarbeitet haben.

- Die Auswertung des deutschen ÖPP-Hochbaumarkts zeigt, dass über 70 Prozent der ÖPP-Hochbauprojekte ein Investitionsvolumen von bis zu 25 Mio. Euro haben. Für kleinere und größere mittelständische Bauunternehmen liegt damit ein der wirtschaftlichen Bedeutung des deutschen Mittelstands angemessenes Marktpotential vor.
- Schon heute ist der Mittelstand, gerade bei ÖPP-Hochbauprojekten, sowohl auf erster als auch auf zweiter Auftragnehmerebene stark beteiligt. Die Statistik zeigt, dass fast 50 Prozent aller ÖPP-Hochbauprojekte von mittelständischen Unternehmen bzw. Bietergemeinschaften im Wettbewerb gewonnen wurden. Von den bisherigen ÖPP-Hochbauprojekten 2012 gingen bis auf eines, sogar alle Zuschläge an mittelständische Unternehmen.

Auch auf Nachunternehmerebene profitieren Unternehmen des Mittelstandes von ÖPP. Bei Projekten größerer Unternehmen fließen 60 bis 70 Prozent des Auftragsvolumens an das mittelständische Baugewerbe, meist in der betroffenen Region. Ein deutlich höherer Anteil als bei klassischer, konventioneller Ausschreibung.

- Aufgrund der langen Projektlaufzeit ist der private Partner daran interessiert, ein gutes Verhältnis zu seinen Nachunternehmern aufzubauen und zu pflegen. Mittelständler loben gar die Zahlungsmoral der privaten ÖPP-Partner sowie Terminvorgaben und

Projektablauf gegenüber konventionell vergebenen Projekten.¹ Ein solches partnerschaftliches Nachunternehmerverhältnis ist für den Erfolg eines ÖPP-Projekts auch dahingehend wichtig, da nur so die kurzen Reaktionszeiten im Betrieb sowie die Gewährleistung der geforderten Qualitäten sichergestellt werden können.

- Die Vertragsverhältnisse basieren dabei nicht auf Löhnen unterhalb der Tarifvertragsgrenzen. Tariftreueerklärungen gelten in der Praxis als Vertragsstandard. Es ist zu bemerken, dass gerade das Bauhauptgewerbe über einen der höchsten Tarifabschlüsse in Deutschland verfügt.

Projekterfahrungen

- Projekterfahrungen mit ÖPP, sowohl im Hoch- als auch im Verkehrswegebau, haben gezeigt, welche Vorteile gegenüber der konventionellen Realisierung in der Praxis entstehen können.

Belege für eine hohe Auftraggeber und Nutzerzufriedenheit haben u.a.

- das Institut für Demoskopie Allensbach in der Studie „Nutzer- und Auftraggeberzufriedenheit bei ÖPP-Schulprojekten“,
- das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt (BMVBS) für die ÖPP-A-Modelle,²
- die Studie „Architekturqualität für ÖPP“³ sowie
- zahlreiche Einzelauswertungen

geliefert.

- Wie im SPD-Antrag richtig dargelegt, existieren auch ÖPP-Projekte, bei denen die angestrebten Erwartungen und Ziele nicht erreicht wurden. Diese Projekte dürfen nicht als grundsätzliches Verdikt gegen ÖPP herangezogen werden, da die Gründe für einen Misserfolg oftmals nicht ÖPP-spezifischer Natur sind, sondern teilweise in mangelnder

¹ Universität Stuttgart / Karlsruher Institut für Technologie: Beteiligung des Mittelstands an PPP-Projekten im Vergleich zu losweise vergebenen Projekten in Baden-Württemberg, 2010

²Vgl. BMVBS: Broschüre Öffentlich-Private Partnerschaften am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus, Erschienen am 02.08.2011, Download:
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.html>

³ Vgl. BMVBS: Forschungsbericht "Architekturqualität für Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)", veröffentlicht am 11. November 2011, Download:
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/B/forschungsbericht-architekturqualitaet-fuer-oeppe.html>

Vorbereitung, fehlerhafter Projektauswahl, oder in ungenügender Beratung begründet sind.

Die ÖPP Deutschland AG rät deswegen auch im entsprechenden Fall von einer Realisierung mittels ÖPP ab. ÖPP ist kein Allheilmittel, sondern in geeigneten Fällen ein „Mittel zum Zweck“.

- Voraussetzung für das Gelingen einer ÖPP ist zum einen die ergebnisoffene und einzel-fallbezogene Prüfung der Eignung und der Wirtschaftlichkeit. Zum anderen wird der Erfolg einer ÖPP durch realistische Annahmen, Erwartungen und Ziele während der Planung, die konsequente Einbindung aller Projektbeteiligten und Nutzer in den Planungs- und Realisierungsprozess, eine effiziente Risikoverteilung sowie durch ein zielorientiertes, partnerschaftliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis bedingt.

Das Ergebnis bei Einhaltung dieser Grundvoraussetzungen ist bei der Mehrzahl der deutschen ÖPP-Projekte sichtbar:

- Neben einer schnelleren Realisierung bei kürzeren Bauzeiten, heben Auftraggeber vor allem die Einhaltung des Kostenrahmens und eine überdurchschnittlich hohe Qualität der Leistungen des privaten Partners hervor.
- Durch die vertraglich festgelegten Instandhaltungszyklen trägt ÖPP nachhaltig zum Werterhalt der Immobilie bei.
- Der private Partner ist während der Projektlaufzeit zur Tilgung aller Kredite verpflichtet. Der Öffentlichen Hand wird am Ende der Vertragslaufzeit eine „voll bezahlte“, funktions- und zukunftsfähige Infrastruktur übergeben.

ÖPP trägt somit zur nachhaltigen Infrastrukturbeschaffung der Öffentlichen Hand bei.

Alle gesammelten Erfahrungen gilt es bei der Weiterentwicklung und Standardisierung des ÖPP-Modells zu berücksichtigen.