

Antrag

der Abgeordneten Karl Holmeier, Reinhold Sendker, Steffen Bilger, Peter Götz, Dirk Fischer (Hamburg), Arnold Vaatz, Volkmar Vogel (Kleinsaara), Gero Storjohann, Michael Grosse-Brömer, Thomas Jarzombek, Hans-Werner Kammer, Ulrich Lange, Matthias Lietz, Daniela Ludwig, Stefan Müller (Erlangen), Patrick Schnieder, Peter Wichtel, Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Oliver Luksic, Patrick Döring, Petra Müller (Aachen), Werner Simmling, Sebastian Körber, Torsten Staffeldt, Rainer Brüderle und der Fraktion der FDP

Öffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Angesichts der Konsolidierungserfordernisse der öffentlichen Haushalte muss heute stärker denn je auf die Wirtschaftlichkeit bei der Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur geachtet werden. Vor dem Hintergrund des zugleich hohen Investitionsbedarfs in der öffentlichen Infrastruktur Deutschlands und eines inzwischen hohen Investitionsstaus ist es daher unerlässlich, die dem Staat zur Verfügung stehenden einzelnen Beschaffungsvarianten unvoreingenommen zu beurteilen und ihnen dieselben Chancen einzuräumen. Beschaffungsvarianten, die im Einzelfall wirtschaftlicher sind, dürfen nicht aufgrund ideologischer Vorbehalte ausgegrenzt werden.

In den vergangenen Jahren haben sich neben der konventionellen Beschaffungsvariante Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als weitere Kooperationsform von öffentlicher Hand und privaten Partnern entwickelt, die in vielen Fällen beachtliche Effizienzvorteile mit sich bringen kann. Der wesentliche Vorteil von ÖPP liegt dabei aus der Sicht des Deutschen Bundestages darin, dass neben der Planung und Bauausführung eines Projektes insbesondere auch die Erhaltung und der Betrieb in einer Hand liegen (Lebenszyklusansatz).

Der Deutsche Bundestag betont ausdrücklich, dass es sich bei ÖPP um eine Alternative handelt und sicher nicht um ein Allheilmittel. Vor allem darf ÖPP nicht für Projekte ins Auge gefasst werden, die sich die öffentliche Hand aus eigenen Mitteln nicht leisten kann. ÖPP-Modelle sollten dort ernsthaft in Betracht gezogen werden, wo sie wirtschaftlich sinnvoll sind und einen echten Mehrwert bringen. Dahinter muss das Ziel stehen, öffentliche Infrastrukturprojekte so effizient, so schnell, so qualitativ hochwertig und so kostengünstig wie möglich zur Verfügung zu stellen. Im Idealfall können sogar Quali-

tätssteigerung und Kostensenkung zusammentreffen. Hierfür ist es zwingend notwendig, die Potentiale von ÖPP optimal zu nutzen.

Die bisherigen Erfahrungen mit ÖPP-Projekten sind vielfach positiv zu bewerten. Dies gilt für den Bundesfernstraßenbau vor allem mit Blick auf die A-Modelle. Zu den Vorteilen des A-Modells zählen der zeitnahe Ausbau von Strecken, die Sicherung und Verbesserung der Qualität über die Vertragslaufzeit und die Entlastung der öffentlichen Hand von Betrieb und Erhaltung. Trotz einiger anfänglicher Schwierigkeiten zeigen die bisherigen Erfahrungen mit den A-Modell-Pilotprojekten, dass wirtschaftliche Vorteile realisiert und Effizienzgewinne erzielt werden können, wobei derzeit noch keine abschließenden Schlussfolgerungen möglich sind. Insbesondere eine schnelle Umsetzung der Maßnahmen durch neue innovative Instrumente spricht für ÖPP als mögliche Alternative zum konventionellen Ausbau.

Im Bereich des Hochbaus hat man besonders bei Bildungsprojekten sehr gute Erfahrungen mit ÖPP gemacht. Dieser Bereich ist daher auch das häufigste Anwendungsfeld von ÖPP. Die Beteiligten haben hier fast ausnahmslos die Zusammenarbeit, aber auch die Qualität der Leistung und die Kostenbelastung sehr positiv bewertet. Gerade Landkreise, Städte und Gemeinden zeigen großes Interesse an ÖPP-Projekten im Hochbau. Besonders Flächen- und Raumoptimierung, energetische Konzepte, ein stärkeres Risiko- und Qualitätsbewusstsein, ganzheitliche Kostenbetrachtung sowie zügige Planungs- und Verfahrensprozesse prägen in diesem Bereich das Bild von ÖPP. Inzwischen gilt ÖPP im Hochbau daher auch als „Treiber der Verwaltungsmodernisierung“. Zum vertraglichen Leistungsinhalt gehören in diesem Bereich neben Bau-, Renovierungs- und Sanierungsarbeiten auch Planungs-, Finanzierungs- und Betriebsleistungen mit Reinigung, technischem und logistischem Gebäudemanagement sowie die Pflege von Außenanlagen.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch kritische Stimmen zu ÖPP, die sich insbesondere durch den im September 2011 veröffentlichten „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“ der Rechnungshöfe von Bund und Ländern bestätigt fühlen. Anders als vielfach behauptet lehnen die Rechnungshöfe ÖPP allerdings nicht grundsätzlich ab. Vielmehr formulieren die Rechnungshöfe allgemeine und konkrete Anforderungen, die im Rahmen der staatlichen Beschaffung, insbesondere bei der Entscheidung für eine bestimmte Beschaffungsvariante beachtet werden müssen. Sie geben darüber hinaus zu bedenken, dass die mit dem Lebenszyklusansatz verbundenen langen Vertragslaufzeiten auch mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein können, da die Leistungen für diesen Zeitraum dem Markt und damit dem Wettbewerb entzogen werden. Dies müsse im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Berücksichtigung finden. Zudem falle durch die lange Vertragsbindung auch die direkte Auftragsvergabe an meist mittelständische Firmen weg.

Der Deutsche Bundestag begrüßt diese konstruktive Diskussion des Themas und ermutigt die öffentliche Hand, die Anregungen der Rechnungshöfe aufzugreifen. Er teilt insbesondere die Auffassung, dass ÖPP stets in einem fairen Vergleich zur konventionellen Beschaffung gesehen werden müssen, dass gleiche Maßstäbe und Rahmenbedingungen gelten müssen und ÖPP daher als immer noch junge Beschaffungsvariante weiterentwickelt werden müssen.

2. Um die Potentiale von ÖPP vollständig nutzen zu können, gilt es, ÖPP entschlossen voranzubringen, gezielt weiterzuentwickeln sowie ihre Attraktivität und Akzeptanz zu erhöhen.

Dabei sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

ÖPP noch mittelstandsfreundlicher gestalten

Zu Recht gilt der Mittelstand in Deutschland als das Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft. Er ist der Garant für Wachstum und Beschäftigung in unserem Land und verantwortlich für die gute wirtschaftliche Situation, in der sich Deutschland befindet. Der „German Mittelstand“ ist daher inzwischen Vorbild für viele andere EU-Mitgliedstaaten.

Der Deutsche Bundestag will daher sicherstellen, dass der Mittelstand als bedeutendster Arbeitgeber in Deutschland über eine Beteiligung auf Nachunternehmerebene hinaus auch von ÖPP mit einem hohen Investitionsvolumen profitieren kann und mittelständische Unternehmen bei der Realisierung solcher ÖPP-Projekte im Hoch- sowie im Tiefbau auch auf der obersten Auftragnehmerebene nicht außen vor bleiben. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass es vor allem bei ÖPP-Projekten im Verkehrswegebau mit Projektfinanzierung nur vergleichsweise wenigen Großunternehmen möglich war, sich auf der obersten Ebene als Auftragnehmer an ihnen zu beteiligen oder zuvor an Ausschreibungen teilzunehmen. Große leistungsstarke mittelständische Bauunternehmen haben sich vielfach entschlossen, bei ÖPP-Projekten im Verkehrsbereich (A-Modell) nicht mehr an Ausschreibungen teilzunehmen. Dies liegt nach deren eigener Einschätzung nicht an mangelnden technischen Fähigkeiten der Unternehmer, sondern an den Bedingungen und Voraussetzungen für die Finanzierung, insbesondere den hohen finanziellen Vorleistungen, die Mittelständler nicht aufbringen können.

Nach § 97 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen. Um dieser Vorgabe auch im Bereich von ÖPP gerecht zu werden, sollten neben den bisherigen ÖPP-Modellen im Tiefbau (wie A-, F- und V-Modell) auch andere ÖPP-Modellstrukturen gestärkt und geprüft werden. Dabei ist der Fokus insbesondere auf Finanzierungsalternativen und Modellvielfalt zu legen, die es mittelständischen Unternehmen ermöglichen, sich an ÖPP-Projekten jeder Art zu beteiligen. Dies könnte durch eine Weiterentwicklung der bisherigen ÖPP-Modelle erfolgen sowie der Funktionsbauverträge und ihrer entsprechenden Fortentwicklung, bei denen die Bauausführung sowie die Verpflichtung zur Erhaltung des Straßenbauprojektes für einen Zeitraum von 15 bis 30 Jahre auf die privaten Partner übertragen würden, wohingegen die Finanzierung auf konventionelle Weise erfolgen könnte.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiterentwickeln

Öffentlich-Private Partnerschaften haben sich in der Vergangenheit aufgrund von Effizienzvorteilen als ein wirksames Instrument erwiesen, den Haushaltsgrundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden. Sie sind daher als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand allgemein anerkannt. Bei jeder Wirtschaftlichkeitsprüfung im Rahmen der Bundeshaushaltsordnung muss die Möglichkeit von ÖPP mit einbezogen werden. Stellt sich im Ergebnis heraus, dass Private eine staatliche Aufgabe besser erbringen können, müssen diese auch damit beauftragt werden.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die bisherigen Schritte der Bundesregierung zur Vereinheitlichung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Hinblick auf ÖPP. Mit der Aufnahme von ÖPP in Abschnitt E der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) sind künftig nunmehr alle Beschaffungsvarianten auf gleicher Ebene detailliert zu betrachten und in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen, so dass auch die ÖPP-Variante künftig frühzeitig und ergebnisoffen geprüft wird und bei

Geeignetheit auch zur Anwendung kommt. Mit dem im Auftrag der Bundesregierung entwickelten Standardmodell für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurde ein bundesweit fachlich einheitlicher Standard geschaffen, der der öffentlichen Hand konkrete Hilfestellungen zur Durchführung bzw. Nachprüfung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Verfügung stellt. Gleiches ist mit dem „Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung von Hochbaumaßnahmen des Bundes“ beabsichtigt.

Der Deutsche Bundestag sieht aber gleichwohl Verbesserungspotential bei der Vereinheitlichung der Datengrundlagen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie bei der praktischen Umsetzung für eine ergebnisoffene Gegenüberstellung von konventionellen und ÖPP-Beschaffungsvarianten. So monieren die Rechnungshöfe von Bund und Ländern in diesem Zusammenhang zu Recht, dass die in den abschließenden Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließenden Daten eines ÖPP-Projektes auf konkreten Ausschreibungs- und Verhandlungsergebnissen basieren, wohingegen dies bei der konventionellen Methode überwiegend auf Basis von Kostenschätzungen und Erfahrungswerten abgeschlossener Projekte erfolgt. Sie fordern daher, dass die Vergleichbarkeit beider Beschaffungsvarianten verbessert wird.

Der Deutsche Bundestag sieht darüber hinaus auch Handlungsbedarf bei der obligatorischen Anwendung einheitlicher Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einschließlich der ÖPP-Eignungsprüfung. Der Eignungstest ist eine entscheidende Weichenstellung in der Frühphase einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, in der zu prüfen ist, ob die Umsetzung der geplanten Maßnahme als ÖPP-Projekt grundsätzlich in Betracht kommt. Einer solchen Eignungsentscheidung kommt für die wirtschaftliche Umsetzung von Beschaffungen bei jedem Beschaffungsvorhaben eine entscheidende Rolle zu. Sie muss daher nach einheitlichen Maßstäben getroffen werden, die nachvollziehbar sind und inhaltlich korrekt sowie vorbehaltlos angewandt werden können.

ÖPP bei Schieneninfrastrukturprojekten

Die bisherigen Erfahrungen mit ÖPP-Projekten in Deutschland beschränken sich ausschließlich auf die Bereiche Hochbau und Straßenbau. Im Bereich der Schieneninfrastruktur gibt es bislang keine Erfahrungen mit ÖPP. Das Schienennetz in Deutschland umfasst insgesamt ca. 40 000 km Schienenwege. Angesichts des vielerorts bestehenden Bedarfs an Erhalt- und Ersatzmaßnahmen innerhalb dieses Netzes sowie des gleichzeitigen Bedarfs an Neu- und Ausbaumaßnahmen aufgrund des stetig ansteigenden Güterverkehrs besteht im Bereich der Schieneninfrastruktur ein großes Potential für ÖPP. Die insbesondere im Straßenbau gemachten Erfahrungen könnten insofern auch für die Realisierung von Schieneninfrastrukturvorhaben relevant sein. Der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) hat gemeinsam mit Partnern aus der Industrie, der Kreditwirtschaft und den Aufgabenträgern des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in einer Studie bereits die Möglichkeiten von ÖPP für die Realisierung von Schieneninfrastrukturvorhaben untersuchen lassen. Hierauf aufbauend bedarf es näherer Analysen über die Eignung von ÖPP-Modellen für Schieneninfrastrukturvorhaben des Regional- und Fernverkehrs, die den Besonderheiten der Schienenwegefinanzierung Rechnung tragen. Dabei sollten auch Erfahrungen aus dem Ausland, z. B. aus Frankreich, einbezogen werden, wo bereits ÖPP-Schieneninfrastrukturprojekte realisiert werden.

Transparenz stärken, Öffentlichkeit frühzeitig informieren und beteiligen

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass sich die Bundesregierung des Themas Transparenz angenommen und einen Auftrag für eine Studie zu „ÖPP und

Transparenz“ vergeben hat. Eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit, Transparenz und Informationsaustausch stärken den Wettbewerb, verbessern die Kontrollmöglichkeiten und erhöhen die Akzeptanz von ÖPP insgesamt. Der Bundesrechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder haben dies schon mehrfach angemahnt und auch die Branche selbst hat sich inzwischen zu mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten bekannt. Unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der berechtigten Interessen aller Beteiligten unterstützt der Deutsche Bundestag daher die Forderung nach mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten. Hierzu gehört auch die Offenlegung von ÖPP-Verträgen, soweit dies vertretbar ist. Schutzwürdige Interessen der Privaten, wie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, aber auch des Bundes, beispielsweise fiskalische Interessen an einer effizienten Verwendung der Steuergelder, müssen gewahrt bleiben. Das Vergabeverfahren in Deutschland ist zu Recht ein „Geheimwettbewerb“. Die Vertraulichkeit von Bieterangeboten während des Wettbewerbs und danach ist zwingend zu wahren, vor allem um Bieterabsprachen zu verhindern, Innovationen zu schützen und das Vergabeverfahren erfolgreich und mit dem wirtschaftlichsten Ergebnis zum Abschluss zu bringen. Unter der Voraussetzung, dass diese Vorgaben beachtet werden, spricht sich der Deutsche Bundestag für mehr Transparenz und Information vor Vertragsunterzeichnung, für die grundsätzliche Vertragsoffenlegung nach Vertragsunterzeichnung sowie für regelmäßige, zur Mitte der jeweiligen Legislaturperiode dem Deutschen Bundestag vorzulegende Transparenzberichte während der Betriebsphase aus.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel auf,

1. zu untersuchen, wie ÖPP mittelstandsfreundlich weiterentwickelt werden und die Rahmenbedingungen der Finanzierung so ausgestaltet werden können, dass sich mittelständische Unternehmen über eine Beteiligung auf Nachunternehmerebene hinaus auch an ÖPP-Projekten mit einem hohem Investitionsvolumen beteiligen wollen. Diese Untersuchung soll insbesondere die Prüfung einer gezielten Weiterentwicklung der bisherigen ÖPP-Modelle, aber auch der im Ansatz vielversprechenden Funktionsbauverträge umfassen;
2. dem Deutschen Bundestag bis Ende Mai 2013 einen Bericht darüber vorzulegen, welche Optionen die Bundesregierung bislang geprüft hat, um ÖPP-Projekte – gegenüber einer Eigenerledigung der Aufgabe durch die öffentliche Hand – attraktiver und wettbewerbsfähiger zu machen, und welche Schritte sie unternommen hat, um ÖPP als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand stärker zu verankern;
3. bei der Weiterentwicklung und Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für alle alternativen Beschaffungsvarianten vergleichbare Bedarfsbeschreibungen bzw. Leistungsstandards zugrunde zu legen, die Datengrundlagen von ÖPP-Modellen und konventionellen Modellen ebenfalls vergleichbar zu machen sowie die obligatorische Eignungsprüfung, mit der in einem frühen Projektstadium die grundsätzliche Eignung einer geplanten Maßnahme für die Realisierung im Rahmen einer ÖPP geprüft wird, als einheitliches Instrument der Projektsteuerung zu standardisieren und zu verbreiten;
4. zu prüfen, inwieweit ÖPP-Modelle für die Realisierung von Schieneninfrastrukturvorhaben des Regional- und Fernverkehrs geeignet sind;
5. zur Erhöhung der allgemeinen Akzeptanz von ÖPP-Strategien und -Leitlinien zu entwickeln, die so weit wie möglich mit den Ländern abzustimmen sind und unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der berechtigten Interessen aller Beteiligten eine frühzeitige Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei ÖPP-Projekten, weitreichende Transparenz in der

Betriebsphase durch regelmäßige Berichte an den Deutschen Bundestag sowie die grundsätzliche Vertragsoffenlegung nach Vertragsunterzeichnung gewährleisten. In diesem Zusammenhang soll die Bewertung der bereits beauftragten Studie „ÖPP und Transparenz“ zügig abgeschlossen werden;

6. mit den Beteiligten, einschließlich dem Bundesrechnungshof und den Rechnungshöfen der Länder den gemeinsamen Dialog über die Weiterentwicklung von ÖPP fortzuführen und dabei insbesondere die vorgenannten Punkte zu berücksichtigen.

Berlin, den 12. März 2013

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Rainer Brüderle und Fraktion

