

IHK Schleswig-Holstein | 23547 Lübeck

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Postfach 7121
24171 Kiel

per E-Mail:
finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Federführung Verkehr
Federführung Steuern

Ihr Ansprechpartner:
Dr. Axel Job
Telefon:
0451 6006-237
Telefax:
0451 6006-4237
E-Mail:
job@ihk-luebeck.de

30.09.2015

Landesvermögen schützen - Unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern
Antrag der Fraktion der Piraten, Drucksache 18/3063

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu dem Antrag der Fraktion der Piraten „Landesvermögen schützen - Unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern“ Stellung nehmen zu können.

Es ist festzustellen, dass die Bedeutung von ÖPP als Beschaffungsvariante bei öffentlichen Infrastrukturprojekten nicht nur bundesweit, sondern auch in Schleswig-Holstein zunimmt. Dabei werden vor allem Großprojekte häufig als ÖPP realisiert. Wir begrüßen es daher, dass die Ausschüsse für Wirtschaft und Finanzen des Schleswig-Holsteinischen Landtages beabsichtigen, sich intensiv mit diesem Thema auseinanderzusetzen.

Angemessene gesetzliche Rahmenbedingungen für die Vergabe von ÖPP-Projekten zu finden ist eine wichtige und herausfordernde Aufgabe für den Bundes- und Landesgesetzgeber. Nach unserer Einschätzung handelt es sich bei der ÖPP-Abwicklung im Vergleich zur konventionellen Realisierung um eine gleichwertige Beschaffungsvariante. Wir halten es daher für notwendig, die Diskussion insgesamt ergebnisoffen zu führen.

Aus Sicht der IHK Schleswig-Holstein sind bei der Schaffung neuer Rahmenbedingungen folgende Aspekte zu berücksichtigen: Zunächst müssen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch entsprechende Maßnahmen so effizient gestaltet werden, dass öffentlichen Auftraggebern eine sichere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt wird. Die Rechnungshöfe haben sich bundesweit kritisch zu der Wirtschaftlichkeit einzelner ÖPP-Projekte geäußert. Diese Kritik ist ernst zu nehmen. Durch eine sorgfältige Prüfung der Beschaffungsalternativen sowie eine Steigerung der Effektivität im konkreten Vergabeverfahren können die öffentlichen Haushalte entlastet werden, wovon auch die regionale Wirtschaft profitiert.

Wir verstehen den vorliegenden Antrag der Fraktion der Piraten als Diskussionsanstoß mit dem Ziel, ÖPP-Projekte zukünftig effektiver und wirtschaftlicher abwickeln zu können.

Auch ein transparenter Ausschreibungsvorgang ist zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und nicht zuletzt zur parlamentarischen Kontrolle richtig und notwendig. Dies darf aber nicht dazu führen, dass der Wettbewerb durch eine zu weit gefasste Veröffentlichungspflicht insgesamt beeinträchtigt und damit das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verfälscht wird. Hierbei sind die Interessen der beteiligten Unternehmen im besonderen Maße zu berücksichtigen.

Im Rahmen der Diskussion über ÖPP ist jedoch zu bedenken, dass auch Projekte konventioneller Planung in der Vergangenheit nicht immer effizient abgewickelt wurden. Handlungsbedarf gibt es also auch hier. Wir regen daher an, auch Infrastrukturprojekte herkömmlicher Durchführung in den Prüfprozess mit einzubeziehen. Vor allem die bei der ÖPP-Variante zwingend erforderliche Betrachtung künftiger Betriebs- und Erhaltungskosten, die mit jedem Infrastrukturprojekt einhergehen, wird häufig bei konventionellen Projekten vernachlässigt. Dies führt dazu, dass im Gegensatz zu dem ÖPP-Modell künftige Zahlungsverpflichtungen meist unbekannt sind und damit auch nicht im Haushalt abgebildet werden. Angesichts knapper Investitionsmittel der öffentlichen Hand muss ein Schwerpunkt auf der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Infrastrukturmaßnahme liegen. Dies gilt sowohl für ÖPP als auch für die herkömmlichen Beschaffungsalternativen.

Insgesamt sieht die IHK Schleswig-Holstein auch deutlich die Vorteile des ÖPP-Modells. Diese liegen nicht allein in einer Realisierung, die alle über die Laufzeit eines Projektes entstehenden Kosten mit einbezieht. Oft lassen sich Großprojekte nur in enger Abstimmung mit spezialisierten Unternehmen planen und realisieren. Dies zeigt sich besonders am Beispiel des UKSH-Ausbaus. In Zeiten verstärkten Personalabbaus in der Verwaltung ist man in erheblichem Maße gezwungen, bei der Abwicklung solcher Mammutprojekte auf externes Know-How zurückzugreifen. Hinzu kommt, dass dringend erforderliche Infrastrukturmaßnahmen in Schleswig-Holstein häufig nur durch ÖPP-Projekte zeitnah umgesetzt werden können. Daher engagiert sich die IHK Schleswig-Holstein auch für eine schnelle Umsetzung der A20 als ÖPP-Projekt.

Zu den einzelnen Punkten des Antrages nehmen wir wie folgt Stellung:

zu 1. Die Schuldenbremse des Landes wird erstreckt auf Schulden aus ÖPP-Bauverträgen, welche die Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand über den Zeitpunkt der Endabnahme hinaus in die Zukunft verlagern. Die bei Endabnahme ausstehenden kumulierten Zahlungsverpflichtungen sind dazu einem Kredit gleichzustellen. Die Landesregierung wird aufgefordert, einen entsprechenden Gesetzentwurf zur Anpassung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 61 der Landesverfassung (Schuldenbremse) vorzulegen.

Die IHK Schleswig-Holstein setzt sich seit Langem für eine solide und nachhaltige Haushaltspolitik des Landes und ihrer Kommunen ein. Die Schuldenbremse ist hierbei ein wichtiges Instrument zur Schuldenregulierung, um in Verantwortung für die nächsten Generationen ein solides Wirtschaften in unserer Region zu gewährleisten. Nach Maßgabe der Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein sind bereits jetzt die finanziellen Verpflichtungen des Landes über die Vertragslaufzeit transparent und nachvollziehbar im Haushalt darzustellen. Aktuell werden die für ÖPP-Projekte benötigten Mittel im Rahmen der langfristigen Finanzmittelplanung berücksichtigt.

Die dem Antrag zugrundeliegende Kritik der Fraktion der Piraten ist ernst zu nehmen. Tatsächlich darf es nicht dazu kommen, dass Infrastrukturprojekte nur deshalb als ÖPP durchgeführt werden, um die Schuldenbremse konsequent zu umgehen. Hier bedarf es einer Prüfung unter parlamentarischer Kontrolle. Nach unserer Kenntnis ist dies aber auch bisher

nicht der Fall. Viele Infrastrukturmaßnahmen werden in Schleswig-Holstein allein deshalb als ÖPP-Projekte ausgeführt, weil sie so effizienter, kostengünstiger oder schneller vorgenommen werden können. ÖPP hat sich häufig schlicht als die bessere Variante herausgestellt.

Bei dringend benötigten neuen Infrastrukturprojekten oder in wichtigen Bereichen, in denen die Beseitigung eines Instandhaltungsstaus dringend geboten ist, halten wir die ÖPP-Beschaffungsvariante jedoch auch dann ausnahmsweise für vertretbar, wenn die Vornahme in konventioneller Planung aufgrund der Schuldenbremse unzulässig wäre. Dies bedarf aber einer sorgfältigen Prüfung und Abwägung. Wir lehnen daher den Vorschlag ab, die Schuldenbremse zu erweitern.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht muss berücksichtigt werden, dass die Durchführung als ÖPP-Projekt im Gegensatz zur herkömmlichen Abwicklung bereits jetzt Vorteile bietet. Die private ÖPP-Finanzierung geht von einer vollständigen Tilgung des eingesetzten Kapitals zum Ende der Laufzeit aus. Das Entgelt enthält damit einen Anteil für Zinsen und Tilgung. Investitionen sind damit zum Ende der Laufzeit vollständig abbezahlt. Zumindest in der Vergangenheit gingen Infrastrukturprojekte häufig mit dem Aufbau neuer Schulden einher. Künftige Betriebs- und Erhaltungskosten werden bei einer ÖPP-Realisierung damit ebenfalls berücksichtigt und entsprechend dargestellt.

Zu 2. Die Landesregierung wird aufgefordert, folgende Anpassungen der Rahmenbedingungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge in die Wege zu leiten:

Zu 2 a): Beratungs- und Gutachtenaufträge bezüglich Projekten erheblichen Umfangs werden nicht länger ohne gesonderte Ausschreibung an die ÖPP Deutschland AG vergeben.

Eine gesonderte Ausschreibung halten wir angesichts des damit verbundenen zusätzlichen Aufwandes zurzeit nicht für notwendig. In den letzten Jahren hat die ÖPP Deutschland AG wichtige Erfahrungswerte im Rahmen der Abwicklung großer Infrastrukturprojekte gesammelt, auf die auch kleine Kommunen zurückgreifen können. In Verbindung mit den gültigen Rahmenverträgen wird gewährleistet, dass Infrastrukturprojekte vieler Kommunen schnell und effizient abgewickelt werden können. Trotzdem sollte auf lange Sicht sichergestellt werden, dass keine Wettbewerbsverzerrung durch die Vergabe der Aufträge an die ÖPP Deutschland AG eintritt.

Zu 2 b): Bei geeigneten Vorhaben erfolgt der Wirtschaftlichkeitsvergleich durch Ausschreibung sowohl der konventionellen als auch der ÖPP-Realisierungsvariante (z.B. ABC-Verfahren).

Es besteht aus unserer Sicht, keine Notwendigkeit, die bisherige Ausschreibungspraxis im Sinne des Antrages zu erweitern. Zum einen bestehen rechtliche Bedenken hinsichtlich einer doppelten Ausschreibung für den gleichen Leistungsgegenstand. Da für die Projektalternativen unterschiedliche Parameter zu berücksichtigen sind, ist fraglich, ob tatsächlich eine hierfür notwendige Vergleichbarkeit der Angebote hergestellt werden kann. Außerdem sollte das ohnehin schon komplexe Verfahren nicht durch weitere formale Anforderungen belastet werden.

Zu 2 c) Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Transaktionskosten und übrigen Nebenkosten von ÖPP-Verträgen einzubeziehen, insbesondere die Eigenkosten der Verwaltung bei Überwachung und Controlling des Partners. Ferner sind alle realistischerweise in Betracht kommenden ÖPP-Modelle zu untersuchen, zu bewerten und zu vergleichen.

Die Einbeziehung sämtlicher Faktoren in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist richtig und trägt dazu bei, der öffentlichen Hand eine solide Entscheidungsgrundlage zu ermöglichen. In der Regel berücksichtigen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereits jetzt die Nebenkosten. Wünschenswert wäre es indes, wenn man auch für die konventionelle Projektabwicklung die bereits für ÖPP geltenden Kriterien übernehmen würde.

Zu 2 d) Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die Möglichkeit der Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer auch im Fall der konventionellen Finanzierung zu berücksichtigen, wenn sie wirtschaftlicher ist.

Die Beauftragung eines Generalunternehmens halten wir grundsätzlich für eine sinnvolle Maßnahme zur Sicherung der Projektdurchführung. Im Rahmen der Prüfung ist abzuwägen, ob die hierfür zusätzlich anfallenden Kosten angesichts der Komplexität und des Gesamtumfanges vertretbar sind.

Zu 2 e) Den mit einer konventionellen Realisierung befassten Stellen (z.B. GMSH, LBV) ist Gelegenheit zu geben, zum Ergebnis der vorläufigen und der endgültigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie sonstigen dazu erstellten Gutachten Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich begrüßen wir es, wenn auch externe Stellen im Rahmen der Ausschreibung Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Teilweise wird dies auch schon bei ÖPP-Verfahren umgesetzt. Ein formales Anhörungsrecht darf aber nicht dazu führen, dass das gesamte Verfahren unnötig verzögert wird.

Zu 2 f) Ab einem Projektvolumen von 5 Mio. Euro ist der Finanzausschuss des Landtags beginnend mit der Planungsphase regelmäßig über Sachstand und Kostenentwicklung von Baumaßnahmen zu unterrichten.

Eine regelmäßige Unterrichtung des Finanzausschusses über große Infrastrukturprojekte unterstützen wir. Soweit ersichtlich ist dies beispielsweise im Bereich des UKSH-Umbaus schon gelebte Praxis.

Zu 2 g) Der Öffentlichkeit und dem Landtag ist vor der Entscheidung über den Beginn eines Vergabeverfahrens ein klarer und verständlicher Projekt-Report zur Verfügung zu stellen, in dem die wesentlichen Eckdaten und Kennzahlen des Projektes zusammengefasst sind.

Wir begrüßen diesen Vorschlag, soweit hierdurch die Abwicklung nicht unnötig verzögert wird.

Zu 2 h) Vollständig zu veröffentlichen sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Stellungnahmen dazu, die Namen der Berater und Gutachter, Leistungsbeschreibungen für Planung, Bau und Betrieb, die zur Angebotsabgabe erforderlichen Dokumente (ergänzende Verdingungsunterlagen des Auftraggebers) sowie die abgeschlossenen Verträge, soweit nicht ausnahmsweise die privaten Interessen am Schutz bestimmter Betriebsgeheimnisse schwerer wiegen als das Informationsinteresse der Allgemeinheit.

Nach Ansicht der IHK Schleswig-Holstein ist die transparente Abwicklung des gesamten Projekts- und Ausschreibungsvorganges zur Beurteilung und nicht zuletzt zur parlamentarischen Kontrolle sinnvoll. Wir unterstützen daher grundsätzlich eine Offenlegung von ÖPP-Verträgen. Hierbei müssen jedoch insbesondere die schützenswerten Interessen der Projektpartner und Mitbieter berücksichtigt werden. Vorrangig geht es dabei um die Frage, wie geistiges Eigentum der beteiligten Unternehmen, technisches Spezialwissen oder Know-How-basierte Wettbewerbsvorteile gewahrt bleiben. Nur so lassen sich der Preis- und Kompetenzwettbewerb als wichtiger Bestandteil des ÖPP-Modells langfristig sichern. Eine Veröffentlichung von Vergütungen, Entgelte oder Kalkulationen oder Finanzierungsrechnungen lehnen wir generell ab, da hierbei in der Regel Kalkulations- oder Geschäftsgeheimnisse der Bieter verletzt würden. Eine Veröffentlichung wettbewerbsrelevanter Unterlagen wäre allein nach einer Karenzzeit möglich, wenn feststeht, dass dies keine wettbewerbsrechtliche Relevanz mehr entfaltet. Dies wäre im Detail rechtlich zu prüfen. Insgesamt halten wir die bestehenden Regelungen in diesem Bereich für ausreichend. Dem Antrag können wir daher nicht folgen.

3. Die Landesregierung wird aufgefordert, sich über den Bundesrat dafür einzusetzen, dass bei der Bemessung der Finanzanteile der Länder für den Bundesfernstraßenbau (Länderquoten) ÖPP-finanzierte Projekte nicht länger eine privilegierte Rolle einnehmen.

Den Vorschlag lehnen wir ab. Die Frage, wie ÖPP-Projekte im Rahmen der Mittelverteilung des Bundesfernstraßenbaus gewichtet werden, ist aus unserer Sicht zweitrangig. Entscheidend ist vielmehr, ob die für Schleswig-Holstein wichtigen Infrastrukturmaßnahmen berücksichtigt werden.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Rüdiger Schacht
Federführung Verkehr



Dr. Axel Job
Federführung Steuern