



Antrag

der Fraktion der PIRATEN

Landesvermögen schützen - Unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern

Der Landtag wolle beschließen:

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.
2. Die Landesregierung wird aufgefordert, folgende Anpassungen der Rahmenbedingungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge in die Wege zu leiten:
 - a) Beratungs- und Gutachtaufträge bezüglich Projekten erheblichen Umfangs werden nicht länger ohne gesonderte Ausschreibung an die ÖPP Deutschland AG vergeben.
 - b) Bei geeigneten Vorhaben erfolgt der Wirtschaftlichkeitsvergleich durch Ausschreibung sowohl der konventionellen als auch der ÖPP-Realisierungsvariante (z.B. ABC-Verfahren).
 - 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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

Begründung:

Öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) oder public-private partnership (PPP) ist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen im Rahmen einer langfristigen, vertraglich geregelten Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand. In Schleswig-Holstein wurden etwa Errichtung und Betrieb des Lübecker Herrrentunnels, der Ausbau der Landesstraße 192, Errichtung und Betrieb von Gebäuden des Universitätsklinikums sowie der Ausbau der A7 zwischen Neumünster und Hamburg im Wege öffentlich-privater Partnerschaften vereinbart.

Der Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder warnten schon 2006, dass die angeblichen Vorteile öffentlich-privater Partnerschaften oft zu hoch ermittelt und nicht schlüssig nachgewiesen wurden. Häufig fanden sich in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen pauschale und überhöhte Kostenansätze zulasten eines konventionellen Bauens und Betreibens. Unterschiedliche Rahmenbedingungen führten im Kostenvergleich zu rechnerischen Vorteilen der ÖPP-Variante. 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die bisherigen ÖPP-Projekte im Fernstraßenbau unwirtschaftlich sind. Solange sich die Finanzierungsbedingungen von Bund und Privaten nicht entscheidend annähern, sollte auf haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte im Straßenbau - unabhängig vom Vergütungsmodell - verzichtet werden.

Dass immer wieder unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften eingegangen worden sind, hat verschiedene Ursachen. Dazu zählen ungleiche Rahmenbedingungen im Wettbewerb zwischen staatlicher Realisierung und ÖPP, Interessenkonflikte der am Entscheidungsprozess Beteiligten und mangelnde Transparenz des Entscheidungsprozesses.

1. ÖPP-Schulden bremsen

Die Schuldenbremse begrenzt die staatliche Neuverschuldung im Interesse eines nachhaltigen und tragfähigen Staatshaushalts. Anders als Kredite zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben werden die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Verträgen jedoch nicht als Kredite im Sinne der Schuldenbremse erfasst. Dabei treten die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Verträgen an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten im Fall der konventionellen Realisierung und belasten künftige Haushalte in gleicher Weise. Schließt die geltende Schuldenbremse eine konventionelle, kreditfinanzierte Investition des Landes aus, lässt sie die in der Summe deutlich teurere Realisierung derselben Investition im Wege eines ÖPP-Projekts jedoch zu. So wird der Sinn und Zweck der Schuldenbremse, den Staatshaushalt auf Dauer zu entlasten, in sein Gegenteil verkehrt. Die geltende Schuldenbremse schafft einen Anreiz, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle, kreditfinanzierte Realisierung zwar wirtschaftlicher, jedoch wegen der Schuldenbremse nicht realisierbar wäre. Durch diesen Fehlanreiz droht dem Steuerzahler ein hoher Schaden zu entstehen.

Um diesen Fehlanreiz zu beseitigen, soll die Schuldenbremse reformiert werden:

Künftig sollen auch Schulden aus ÖPP-Bauverträgen von den Regeln der Schuldenbremse erfasst werden. Die Streckung der Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand über den Zeitpunkt der Fertigstellung und Endabnahme eines Werks hinaus ist wie eine Kreditgewährung zu behandeln. Dazu ist das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse anzupassen.

Eine vergleichbare Regelanpassung ist in Frankreich bereits erfolgt. Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, dürfen auch nicht auf Kosten zukünftiger Generationen im Wege öffentlich-privater Partnerschaften realisiert werden. Öffentlich-private Partnerschaften erweitern die Spielräume für Investitionen nicht nachhaltig, denn die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Verträgen schränken den zukünftigen Investitionsspielraum noch weiter ein. Die erforderlichen staatlichen Investitionen sind deshalb grundsätzlich aus dem Steueraufkommen zu finanzieren.

2. Fehlanreize zugunsten unwirtschaftlicher öffentlich-privater Partnerschaften beseitigen, Transparenz und Kontrolle gewährleisten

a) Interessenkonflikten vorbeugen

Vor der Entscheidung über ÖPP-Projekte wird deren Wirtschaftlichkeit regelmäßig von Privaten begutachtet. Auch Eignungstests und Machbarkeitsstudien werden häufig von privaten Beratern erstellt. Eine Befangenheit der Gutachter/Berater ist zu besorgen, wenn sie oder wirtschaftlich mit ihnen verbundene Unternehmen ein finanzielles Interesse an Folgeaufträgen haben. In dieser Situation besteht ein Anreiz, die unwirtschaftliche ÖPP-Variante positiver zu beurteilen, weil sie Folgeaufträge an den Gutachter/Berater oder mit ihnen verbundene Unternehmen verspricht.

Entsprechend der Empfehlung der Rechnungshöfe ist deshalb zu fordern, dass Begutachtungs- und Beratungsleistungen öffentlich ausgeschrieben werden. Eine Direktvergabe an die ÖPP Deutschland AG ist abzulehnen, weil ÖPP-interessierte Unternehmen (z.B. Beratungsfirmen) an ihr beteiligt sind.

b) Wirtschaftlichkeitsvergleich anhand von Angebotspreisen

Nach den Feststellungen der Rechnungshöfe wurden Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen. Beruhen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf bloßen Modellrechnungen, sind die Spielräume bei der Berechnungsweise groß. Zuverlässiger ist der Vergleich tatsächlicher Angebotspreise, indem sowohl die konventionelle als auch die ÖPP-Realisierungsvariante ausgeschrieben wird.

c) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbessern

Um einen aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsvergleich zu ermöglichen, sind die Nebenkosten von ÖPP-Projekten mit einzurechnen, etwa Verfahrenskosten und Transaktionskosten. Ferner sind im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

alle realistischerweise in Betracht kommenden ÖPP-Modelle zu untersuchen, zu bewerten und zu vergleichen.

d) Generalunternehmermodell auch bei konventioneller Realisierung prüfen

Die Ausführung eines Auftrags durch einen Generalunternehmer kann im Vergleich zur Vergabe von Einzelleistungen Zeit- und Kostenvorteile haben. Es begünstigt Entscheidungen zugunsten unwirtschaftlicher ÖPP-Projekte, wenn der ÖPP-Realisierung aus einer Hand die konventionelle Auftragsvergabe in Fach- und Teillosen gegenüber gestellt wird. Das geltende Vergaberecht ermöglicht es, auch bei der konventionellen Realisierung von der Einzelvergabe abzuweichen, wo dies wirtschaftlicher ist. Die Landesregierung wird deshalb aufgefordert, bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen künftig die Möglichkeit der Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer auch im Fall der konventionellen Finanzierung zu berücksichtigen, wenn sie wirtschaftlicher ist als eine Einzelvergabe.

e) Internen Sachverstand beteiligen

Um unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften besser als bisher zu erkennen und auszuschließen, soll künftig den mit einer konventionellen Realisierung befassten Stellen (z.B. GMSH, LBV) Gelegenheit gegeben werden, zum Ergebnis der vorläufigen und der endgültigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Stellung zu nehmen. Dazu sind ihnen sämtliche erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Erfahrungen der Stellen, die üblicherweise solche Projekte realisieren, helfen bei der kritischen Hinterfragung vermeintlich wirtschaftlicher ÖPP-Varianten und binden den in den verschiedenen Bereichen vorhandenen Sachverstand ein.

f) Berichtspflicht zur Stärkung der parlamentarischen Kontrolle

Da größere Bauprojekte immer wieder teurer werden oder länger dauern als geplant, ist eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle angezeigt. Dazu ist dem Finanzausschuss des Landtags beginnend mit der Planungsphase regelmäßig über Sachstand und Kostenentwicklung von Baumaßnahmen zu unterrichten. Dies soll für Projekte ab einem Volumen von 5 Mio. Euro gelten, was ungefähr dem Schwellenwert für eine europaweite Vergabe entspricht.

g) und h) Stärkung der öffentlichen Kontrolle durch mehr Transparenz

Um auch den Landtag, die Öffentlichkeit und fachkundige Dritte (z.B. Nichtregierungsorganisationen, Hochschullehrer) zu informieren und ihnen eine Stellungnahme zu ermöglichen, ist größtmögliche Transparenz des Verfahrens sicherzustellen. Dazu sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Stellungnahmen dazu, Leistungsbeschreibungen für Planung, Bau und Betrieb, die zur Angebotsabgabe erforderlichen Dokumente sowie die abgeschlossenen Verträge umgehend zu veröffentlichen. Dieses Maß an Transparenz verletzt nicht die privaten Interessen der Verfahrensbeteiligten, weil diese sich mit der Teilnahme am Verfahren den öffentlichen Transparenzregeln unterwerfen. Sollten Unterlagen im Einzelfall Betriebsgeheimnisse wie technisches Spezialwissen eines Unternehmens enthalten,

können diese Passagen geschwärzt werden, wenn das Geheimhaltungsinteresse ausnahmsweise schwerer wiegt als das Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Da die Öffentlichkeit für die Kosten staatlicher Aufträge aufkommen soll, hat sie im Grundsatz aber Anspruch auf vollständige Einsicht in den Vorgang.

Um zu verhindern, dass die pure Masse an Dokumenten ÖPP-Projekte der wirksamen parlamentarischen und öffentlichen Kontrolle entzieht, soll künftig ein klarer und verständlicher Projekt-Report veröffentlicht werden, in dem die wesentlichen Eckdaten und Kennzahlen des Projektes nachvollziehbar zusammengefasst sind (z.B. Leistungsinhalt und –umfang, Leistungsfristen, Gesamtkosten und Kosten der Nutzungsphase, Eigentumsverhältnisse etc.).

3. Fehlanreize bei der Bundesfernstraßenfinanzierung beseitigen

Im Bereich des Bundesfernstraßenbaus weist das Bundesverkehrsministerium die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für den konventionellen Straßenbau jährlich nach einem festen Schlüssel den Ländern zu. Für ÖPP-Projekte gelten jedoch Sonderregelungen, die eine Realisierung ohne vollständige Anrechnung auf die Länderquote ermöglichen. So besteht ein Anreiz, Projekte auch dann im Wege von ÖPP zu realisieren, wenn eine konventionelle Realisierung zwar wirtschaftlicher, jedoch nicht aus dem Bundesverkehrswegeetat finanzierbar wäre. Um diesen Fehlanreiz zu beseitigen, soll sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass bei der Bemessung der Finanzanteile der Länder für den Bundesfernstraßenbau (Länderquoten) ÖPP-finanzierten Projekte nicht länger eine privilegierte Rolle zugemessen wird.

Dr. Patrick Breyer

Torge Schmidt
und Fraktion