



TU Braunschweig | IBB | Infrastruktur- und Immobilienmanagement
Schleinitzstraße 23 A | 38106 Braunschweig | Deutschland

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
18. Wahlperiode

Technische Universität
Braunschweig
Institut für Bauwirtschaft
und Baubetrieb

**Lehrstuhl für Infrastruktur- und
Immobilienmanagement**

Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Tanja Kessel

Schleinitzstraße 23 A
38106 Braunschweig
Deutschland

Tel. +49 (0) 531 391-3380
Fax +49 (0) 531 391-3389
iim@tu-braunschweig.de
www.tu-braunschweig.de/iim

Datum: 20.04.2017

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses zum Antrag "Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren", BT-Drucksache 18/11188

Sehr geehrter Damen und Herren,

im Folgenden nehme ich Stellung zum Antrag „Öffentliches Vermögen erhalten, ehrlich bilanzieren, richtig investieren“, BT-Drucksache 18/11188. Meine Stellungnahme bezieht sich dabei auf die folgenden Aspekte von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP):

- Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrolle von ÖPP-Projekten
- ÖPP im Kontext der Schuldenbremse

Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrolle

Das heute etablierte Vorgehen bei ÖPP-Projekten, wie es in den Leitfäden und Arbeitsanweisungen festgeschrieben ist, bietet ein höchstes Maß an Überprüfbarkeit der Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kontrollfunktion.

Wirtschaftlichkeit

Die Durchführung von ÖPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten. Für die Auswahl der Beschaffungsvariante ist die Wirtschaftlichkeit, die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) zu belegen ist, maßgeblich. Bei den WU werden die in Frage kommenden Beschaffungsvarianten wertoffen und ergebnisoffen gegenübergestellt.¹

Der Vergleichsmaßstab für ÖPP-Projekte ist der sogenannte Public Sector Comparator (PSC), der die Summe aller Kosten einer konventionellen Beschaffung schätzt, die voraussichtlich während des Beschaffungszeitraums anfallen werden. Dabei sind die gleichen Qualitäten und Standards, z.B.

¹ vgl. Finanzministerkonferenz (FMK), Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006, S. 8

hinsichtlich Bauzeit, Bau- und Erhaltungsqualität sowie Verfügbarkeit, wie bei der ÖPP-Variante zugrunde zu legen.²

Diese Vorgehensweise entspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Bundeshaushaltsordnung (BHO), wohingegen lt. Feststellung des Bundesrechnungshofs (BRH) aus dem Jahre 2013 im überwiegenden Teil der Verwaltungen keine oder nur unzureichende WU durchgeführt werden.³

Durch die Struktur des ÖPP-Beschaffungsprozesses ist eine intensive Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeit von ÖPP gegenüber dem PSC auf mehreren Stufen des Prozesses gegeben. Da der abschließende Nachweis der Vorteilhaftigkeit der Beschaffungsvariante ÖPP im Rahmen der WU zwingende Voraussetzung für eine Realisierung von ÖPP-Projekten ist, lässt sich feststellen, dass bei ÖPP-Projekten die Forderungen des §7 BHO Abs. 2 erfüllt sind.

Auf Basis der für ÖPP-Projekte durchgeführten WU kommt die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zu dem Schluss: „[...] dass der private Kapitaleinsatz durchaus zu wirtschaftlicheren Ergebnissen für den öffentlichen Auftraggeber führen kann.“⁴

Transparenz

Im Bundeshaushalt 2017⁵ sind die geplanten Gesamtinvestitionen im Rahmen von ÖPP-Projekten, für jedes Projekt sowohl insgesamt als auch für das aktuelle, die bisherigen und kommenden Haushaltsjahre enthalten. Dies gilt zwar auch für die geplanten konventionellen Investitionen für Bau und Erhaltung, die aber nur die Her-/Erstellungszeiträume abdecken und keine maßnahmenbezogenen Mittel für den Betrieb enthalten. Zudem erfolgt bei konventioneller Beschaffung keine Budgetierung von Risikokosten.

Im Unterschied dazu werden bei den ÖPP-Projekten „[...] die übertragenen Risiken im Angebot der Bieter kalkuliert und bei der Höhe der Vergütung berücksichtigt [...]“⁶ und sind damit im Haushalt über die Verpflichtungsermächtigungen enthalten. Weiterhin sind für die jeweiligen ÖPP-Projekte ebenso die wesentlichen Lebenszykluskosten (i.d.R. über einen Zeitraum von 30 Jahren) einschließlich Betrieb und Finanzierung abgedeckt. „ÖPP schafft damit für Politik und Öffentlichkeit Transparenz über die tatsächlichen Kosten eines Projektes und sorgt gleichzeitig für Kostensicherheit im öffentlichen Haushalt.“⁷

In Bezug auf die Transparenz der durchgeführten WU kann festgestellt werden, dass diese methodisch auf Basis von Leitfäden und Arbeitsanweisungen erstellt wurden, die u.a. unter Beteiligung von Experten des BMF, des BMWi und der Länderfinanzministerien ausgearbeitet wurden und öffentlich zugänglich sind.

Für die Offenlegung konkreter Inhalte der WU hat das BMVI zwischen Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Schutz der fiskalischen Interessen des Bundes abzuwägen. Da es ist nicht auszuschließen ist, dass potenzielle Bieter die Ergebnisse der Untersuchungen und die darin enthaltenen Informationen zu ihrem Vorteil nutzen könnten, z.B. indem sie ihre Angebote an dem

² vgl. Finanzministerkonferenz (FMK), Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, September 2006, S. 28

³ vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung, Vorwort

⁴ VIFG, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. April 2016

⁵ Einzelplan 12, Kapitel 1201, Titel 823 11 721 sowie in der Anlage zum Einzelplan 12, Teil A – Straßenbauplan, Tabelle 4

⁶ VIFG, Stellungnahme zur Expertenanhörung der internen Arbeitsgruppe der CDU/CSU- und SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Weiterentwicklung von ÖPP am 9. September 2014, Seite 14

⁷ ebd.

öffentlichen Vergleichsmaßstab orientieren, wird richtigerweise von einer Veröffentlichung konkreter Inhalte mit Blick auf laufende und noch durchzuführende Vergabeverfahren abgesehen.⁸

Kontrolle

Neben der direkten Kontrollfunktionen durch die Verwaltungen der Länder (Wahrnehmungsbefugnis im Rahmen der Auftragsverwaltung), welche insbesondere während der Vergabe und Vertragsgestaltung und darüber hinaus im Rahmen der vertraglich festgelegten Berichts- und Nachweispflichten der ÖPP-Nehmer zum Tragen kommt, obliegt dem Bund und damit dem BMVI die Rechts- und Fachaufsicht über die Auftragsverwaltungen.

Im Rahmen dieser Aufsichtsfunktion hat das BMVI ein Verfahrensmanagement für ÖPP-Projekte entwickelt, welches beispielsweise die Einrichtung von sich bereits während der bisherigen ÖPP-Projekte bewährten Gremien, wie z.B. einer Lenkungsgruppe oder eines Plausibilitätsteams mit Vertretern des BMVI, der Auftragsverwaltung und der VIFG, vorsieht.

Im Rahmen der geschaffenen Organisationsstruktur fällt der VIFG insbesondere die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Kontrolle zu, die sich nach der Vergabe im Zuge der Vergütung der ÖPP-Nehmer verstetigt.

Ergänzend wird zum einen durch die gewählte Finanzierungsstruktur eine zusätzliche Kontrollfunktion durch die privaten Kapitalgeber etabliert und zum anderen führt die vorgenommene Risikoallokation zu einem starken Anreiz auf Seiten der ÖPP-Nehmer eigene Kontrollprozesse zu schaffen. Dies führt letztlich dazu, dass im Projekt eine wirksame Projektsteuerung, ein umfassendes Risikomanagement und nachhaltiges Controlling der Termin-, Kosten- und Qualitätsziele erfolgt.

So kommt auch das im Antrag zitierte Gutachten, unter der Maßgabe einer ausreichenden vertraglichen Festlegung der Qualität der Leistung in der Betriebsphase, zu dem Schluss, dass Infrastrukturprojekte mit großem Finanzvolumen vorteilhaft in ÖPP realisiert werden können.⁹

ÖPP im Kontext der Schuldenbremse

Im Antrag wird die These aufgestellt, dass durch ÖPP-Projekte „unkalkulierbare Kosten [...] von heute in die Zukunft verlagert [werden]“. Richtig ist, dass die Verbindung aus Projektlaufzeiten von bis zu 30 Jahren und der mit Ausnahme von Anschubfinanzierungseffekten kontinuierlichen Verteilung der Kosten (inkl. derer für die eigentliche Investition) über die Gesamtlaufzeit zu einer teilweisen Entkopplung von Zahlung und Bauleistung führt. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um unkalkulierbare Kosten, sondern um für die Projektlaufzeit vertraglich festgelegte Zahlungen für die vereinbarte Leistung.

Durch die in den bisherigen ÖPP-Projekten vorgenommenen Anschubfinanzierungen, welche inhaltlich an den Baufortschritt der Projekte gekoppelt sind, reduziert sich die Verlagerung der Baukosten in die Betriebsphase. Hierbei ist festzustellen, dass sich der relative Anteil der Anschubfinanzierungen in Bezug zu den Baukosten seit der 1. ÖPP-Staffel von unter 5 % auf durchschnittlich etwa 50 % erhöht hat.

In Bezug auf die nicht durch die Anschubfinanzierung gedeckten Finanzierungsanteile, die in den Betreiberentgelten enthalten sind, kann festgestellt werden, dass diese Kredite im Gegensatz zur

⁸ vgl. BMVI, Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, abgerufen am 19.04.2017 unter <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/oepp-wirtschaftlichkeitsuntersuchung.html>

⁹ BMF, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften, 02/2016, Seite 35f

Haushaltsfinanzierung am Ende der Vertragslaufzeit zurückgeführt sind und andererseits die Übertragung von Teilen der Finanzierungslast auf zukünftige Generationen im Gegenzug zur Nutzung der Vorteile der Infrastruktur auch der Idee der Generationengerechtigkeit entspricht.¹⁰

Die im Rahmen von ÖPP-Projekten getätigten Investitionen werden transparent im Haushalt abgebildet. Einerseits erfolgt die Abbildung zum Zeitpunkt der Zahlung von Anschubfinanzierungen und andererseits als Bestandteil des Betreiberentgelts während der Betriebsphase.

Der Nutzung von ÖPP-Projekten als Mittel zur Haushaltsgestaltung, z.B. zur Verschleierung öffentlicher Verschuldung, sind in Deutschland bereits durch die Schuldenbremse Grenzen gesetzt. Darüber hinaus sind ÖPP im Rahmen des Europäischen Fiskalpakts nur dann nicht defizitrelevant, wenn einerseits das Errichtungsrisiko und andererseits das Nachfrage- und/oder Verfügbarkeitsrisiko durch den privaten Partner übernommen werden. Damit schränken die Regeln des Europäischen Fiskalpakts die Möglichkeiten mit ÖPP den Haushalt zu gestalten sogar weiter ein als die nationalen Regelungen der Schuldenbremse.¹¹

Grundsätzlich handelt es sich bei ÖPP um mehr als ein Finanzierungsmodell, dessen Vorteilhaftigkeit, u.a. im Hinblick auf die Risikoallokation, im Rahmen der WU nachgewiesen werden muss und nicht auf haushalterische Erwägungen zurückzuführen ist.

Beachtet man alle vorgenannten Aspekte sowie die aktuell im Rahmen der Haushalte zumindest theoretisch verfügbaren Mittel für Infrastrukturinvestitionen, steht die grundsätzliche Notwendigkeit zur Umgehung der Schuldenbremse durch ÖPP-Projekte und damit ein derartiger Anreiz ebenfalls in Frage.

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass es sich bei ÖPP nicht um ein Finanzierungsmodell sondern um ein Beschaffungsmodell handelt, welches sich ausschließlich über die notwendigerweise durchzuführende WU rechtfertigt und nicht über etwaige Anreize, die auf haushalterischen Überlegungen fußen.

¹⁰ Diese Meinung, mit der dahinter stehenden finanzwirtschaftlichen Idee des „Pay as you use-Prinzip“, wird auch von der VIFG vertreten.

¹¹ Diese Position wird auch von dem im Antrag zitierten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zu „Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften“ vertreten.