

Positionspapier
„Chancen Öffentlich Privater Partnerschaften nutzen“

Beschluss des Vorstandes der Bundes-SGK
vom 24./25. Juni 2005

1. Vorbemerkung

Der Begriff der Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) oder Public Private Partnership (PPP) umschreibt diverse Formen der Zusammenarbeit beider Seiten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. In dem vorliegenden Positionspapier der Bundes-SGK geht es vor allem um zwei nennenswerte Aspekte dieser Gesamthematik, die in der aktuellen politischen Diskussion zum Thema Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) besonders bewegen:

- Zum einen entsteht in Deutschland derzeit eine neue Generation von Projekten im öffentlichen Hochbau, die eine langfristige vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur über den gesamten Lebenszyklus, d.h. von der Planung über den Bau, die Finanzierung, den Betrieb, die Instandhaltung bis hin zur Verwertung – z.B. einer Immobilie –, zum Gegenstand haben. Bei bisherigen Projekten in der Vergangenheit blieb regelmäßig die Betriebsphase in der ausschließlichen Verantwortung der öffentlichen Hand. Bei den zur Zeit in Vorbereitung und in der ersten Umsetzung befindlichen Projekten der neuen Generation handelt es sich bereits jetzt um ein Investitionsvolumen in Milliardenhöhe. In diesen Zusammenhang ist auch das Bestreben der SPD-Bundestagsfraktion zu sehen, ein ÖPP-Beschleunigungsgesetz noch vor der Sommerpause 2005 im Deutschen Bundestag zu verabschieden, mit dem die rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Projekte noch verbessert werden können.
- Zum anderen haben zwei Urteile des EuGH von Beginn des Jahres zur Frage der Anwendung des Vergaberechts auf öffentliche Aufträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sogenannte „Inhouse-Geschäfte“ (Rechtssache C-26/03 vom 11.01.2005) und der Ausschreibungspflicht im Rahmen interkommunaler Kooperationen (Rechtssache C-84/3 vom 13.01.2005) für Irritationen in den Kommunen hinsichtlich der bisher geübten Praxis und weiterer künftiger Zusammenarbeit mit Partnern geführt. Denn den Urteilen zufolge bestünde künftig bei jeder Auftragsvergabe an gemischtwirtschaftliche Unternehmen (institutionelle ÖPP) eine Ausschreibungspflicht und selbst das Eingehen interkommunaler Kooperationen, z.B. im Rahmen von Zweckverbandslösungen, droht für bestimmte Formen interkommunaler Kooperation generell ausschreibungspflichtig zu werden. Diese Entwicklung stellt aus Sicht der Kommunen einen massiven Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar. Fragen staatlicher Aufgabenorganisation werden zu vergaberechtlich relevanten öffentlichen Aufträgen uminterpretiert.

2. Chancen vertraglicher ÖPP im öffentlichen Hochbau nutzen

Die Chancen von ÖPP-Projekten dieser neuen Generation liegen vor allem in den damit verbundenen Möglichkeiten der Effizienzsteigerungen. Diese können durch Einsparungen bei den Kosten für den gesamten Lebenszyklus, den Ausschluss von Kostenüberschreitungen, kürzeren Bauzeiten, einem kostengünstigeren Betrieb und einer verbesserten Risikoverteilung erzielt werden. Ziel und Voraussetzung für den Erfolg von ÖPP ist das Erreichen von Vorteilen (sogenannte win-win-Situation) für alle Beteiligten. Wesentliche Instrumente für eine erfolgreiche Gestaltung der ÖPP sind ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit konventionellen Handlungsalternativen und eine interessengerechte Vertragsgestaltung.

ÖPP stellen keine generelle Handlungsalternative dar. Sie sind auch nicht dazu geeignet, die grundsätzlichen fiskalischen Probleme vieler Kommunen zu lösen. Sie können allerdings im Einzelfall dazu beitragen, notwendige Infrastrukturprojekte zu verwirklichen. Deshalb sollten Städte und Gemeinden diese Handlungsalternative für sich prüfen und bei möglicherweise geeigneten Projekten die Vorbereitungsphase mit Hilfe externer Beratung einleiten. Die Bundes-SGK setzt sich für eine sachliche und nicht euphorische Diskussion mit der Zielsetzung ein, allen Beteiligten mehr Einsichten darüber zu vermitteln, wo ÖPP-Projekte Vorteile bieten und wann und wie geplant und ausgeschrieben werden sollte.

3. Task-forces und ÖPP-Beschleunigungsgesetz

Die Bundes-SGK begrüßt den Aufbau von ÖPP-Task-Forces in den Ländern, wie z.B. beim Finanzministerium in Nordrhein-Westfalen, die Unterstützungsangebote für Probleme und Nachfragen der Kommunen anbieten. Sie sollten der Klärung von Grundsatzfragen und der Initiierung und Begleitung von Pilotprojekten dienen. Die ausschließliche strategische Verantwortung der Kommunen ist dabei zu beachten. Einem föderalen ÖPP-Kompetenzzentrum auf Bundesebene, verstanden als Koordinationsebene für ein föderales Kompetenznetzwerk, kann die Aufgabe zukommen, die Erfahrungen der Akteure aus den Projekten und den Ländern zusammenzuführen. Insofern unterstützt die Bundes-SGK die Arbeit der beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingerichteten ÖPP-Task-Force.

Die Bundes-SGK begrüßt ebenfalls die Initiative der SPD-Bundestagsfraktion für ein ÖPP-Beschleunigungsgesetz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ÖPP-Projekte. Aus Sicht der Bundes-SGK sollte allerdings genau geprüft werden, ob die angestrebte Schaffung neuer Befreiungstatbestände bei der Grundsteuer und der Grunderwerbssteuer zielgenau umgesetzt werden kann. Eine Ausweitung von Befreiungstatbeständen auf alle Fälle, bei denen in privaten Immobilien öffentliche Aufgaben erfüllt werden, ist abzulehnen. Aus kommunaler Sicht sind Veränderungen im Bereich des Zuwendungsrechtes, insbesondere auf Länderebene, von wesentlich größerer Bedeutung.

4. Rahmenbedingungen für institutionelle ÖPP sichern

Um auch künftig gemeinsam mit Privaten betriebene gemischtwirtschaftliche Unternehmen gründen und Aufgaben an entsprechende Unternehmen ohne Ausschreibungsverfahren delegieren zu können, muss eine entsprechende rechtliche Klarstellung im europäischen Vergaberecht stattfinden. Deshalb begrüßt die Bundes-SGK die Haltung der Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission, eine ausdrückliche normative Regelung in der Vergaberichtlinie zu erlassen, die eine Beauftragung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen unter bestimmten Bedingungen zulasse. Die Beteiligung eines Privaten an einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen dürfe ein „Inhouse-Geschäft“ nicht von vornherein ausschließen.

5. Interkommunale Kooperationen und kommunales Selbstverwaltungsrecht sichern

Eine Ausdehnung des Vergaberechts auf Öffentlich Öffentliche Partnerschaften und damit auf Formen interkommunaler Zusammenarbeit muss strikt abgelehnt werden. Die Bundes-SGK begrüßt die entsprechende Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch ÖPP gegenüber der EU-Kommission, in der es heißt: „Hierbei handelt es sich nicht um öffentliche Aufträge im Sinne des Vergaberechts, sondern um Formen staatlicher Aufgabenorganisation.“ Die Bundes-SGK unterstützt auch das Vorhaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bei der Novellierung des nationalen Vergaberechts im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) explizite Regelungen aufzunehmen, die die Gestaltungsfreiheit der Kommunen im Bereich von „Inhouse-Geschäften“ und bei interkommunalen Kooperationen erhalten.