

Antrag

der Abgeordneten Christian Freiherr von Stetten, Dr. Hans Peter Friedrich (Hof), Georg Brunnhuber, Laurenz Meyer (Hamm), Hartmut Koschyk, Eduard Oswald, Dr. Norbert Röttgen, Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und der Fraktion der CDU/CSU

sowie der Abgeordneten Dr. Michael Bürsch, Ute Berg, Klaas Hübner, Ludwig Stiegler, Doris Barnett, Dr. Axel Berg, Willi Brase, Edelgard Bulmahn, Ulla Burchardt, Martin Dörmann, Garrelt Duin, Rolf Hempelmann, Dr. Bärbel Kofler, Dr. Hans-Ulrich Krüger, Dr. Uwe Küster, Ute Kumpf, Marko Mühlstein, Thomas Oppermann, Dr. Sascha Raabe, Reinhard Schultz (Everswinkel), Dr. Rainer Tabillion, Jörg Tauss, Andreas Weigel, Dr. Rainer Wend, Dr. Margrit Wetzel, Andrea Wicklein, Engelbert Wistuba, Manfred Zöllmer, Dr. Peter Struck und der Fraktion der SPD

Faire Wettbewerbsbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) bzw. Public Private Partnership (PPP) sind heute in Deutschland ein allgemein anerkanntes und erfolgreiches Instrument öffentlicher Beschaffung und Leistungserstellung. Zwischenzeitlich wurden in Deutschland 116 PPP-Projekte (Stand Dezember 2008) mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 3,5 Mrd. Euro verwirklicht. Von den 116 PPP-Projekten hat bereits über ein Viertel die Investitionsphase abgeschlossen und befindet sich in der Betriebsphase.

Wie in anderen Ländern auch zeigen Untersuchungen verwirklichter PPP-Vorhaben in Deutschland klar die Vorteile dieser Beschaffungsvariante: Durch eine angemessene und vernünftige Risikoverteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft und durch den Lebenszyklusansatz von PPP, d. h. die Integration von Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und gegebenenfalls Verwertung, entstehen Effizienzvorteile und damit Kosteneinsparungen für den Steuerzahler gegenüber der traditionellen Beschaffung in der Größenordnung von 5 bis 25 Prozent. Im Durchschnitt liegen die Kosteneinsparungen von Öffentlich Privaten Partnerschaften in Deutschland bei 15 Prozent.

Öffentlich Private Partnerschaften haben sich deshalb als ein wirksames Instrument erwiesen, den haushaltsrechtlich normierten Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besser gerecht zu werden. Der Wettbewerb mit dieser neuen Beschaffungsalternative hat zudem zu einer größeren Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei traditionellen Beschaffungen der öffentlichen Hand geführt.

Das sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom September 2005 hat die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland verbessert und für Investoren und öffentliche Hand mehr Rechtssicherheit geschaffen. Es hat damit wesentlich zum Erfolg von PPP in Deutschland beigetragen. So sind die Investitionen in PPP-Projekte von 65 Mio. Euro in den Jahren 2002/2003 auf 875 Mio. Euro im Jahr 2007 gestiegen.

Im Koalitionsvertrag ist eine Reihe von weiteren Vorschlägen zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften vereinbart worden. Sie dienen der Zielsetzung der Bundesregierung, den Anteil von PPP-Projekten an öffentlichen Beschaffungen auf 15 Prozent zu erhöhen. Bislang beträgt der Anteil lediglich gut 4 Prozent. Insbesondere personalintensive Öffentlich Private Partnerschaften unterliegen einer Umsatzsteuer-mehrbelastung.

Erbringt die öffentliche Hand hoheitliche Leistungen mit eigenem Personal, so unterliegen diese Leistungen nicht der Umsatzbesteuerung, da kein umsatzsteuerlicher Leistungsaustausch gegeben ist. Werden derartige Leistungen aber im Rahmen von PPP erbracht, so unterliegen sie der Umsatzsteuer. Damit werden Öffentlich Private Partnerschaften gegenüber der konventionellen Leistungserstellung durch die öffentliche Verwaltung weniger attraktiv. Je höher der Personalkostenanteil an der Leistungserstellung ist, desto stärker ist der Effekt. Damit werden falsche Anreize gesetzt, eine Leistungssteigerung der öffentlichen Hand behindert, die Expansion von PPP auf personalintensive Bereiche verhindert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in einem Modellversuch zu klären, in welchem Ausmaß umsatzsteuerliche Mehrbelastungen PPP-Projekte gegenüber einer konventionellen Realisierung benachteiligen und inwieweit eine gebotene und sinnvolle Ausweitung von PPP-Projekten dadurch verhindert wird.

Ziel des Modellvorhabens ist es, umsatzsteuerliche Benachteiligungen von PPP-Projekten außerhalb des Umsatzsteuerrechts auszugleichen, praktische Erkenntnisse über Art und Ausmaß der umsatzsteuerlichen Mehrbelastung bei PPP-Projekten zu sammeln, die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zur Erstattung von Umsatzsteuermehraufkommen sowie von alternativen Lösungsansätzen zu prüfen und ggf. einen Vorschlag zu erarbeiten.

Das Modellvorhaben enthält folgende Eckpunkte:

- **Projektförderung: Erstattung von Umsatzsteuermehraufkommen:** Die an dem Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften erklären sich bereit, ihren PPP-Projektträgern zum Ausgleich von nachgewiesenen Umsatzsteuermehrbelastungen eine wechselseitige Projektförderung nach folgender Maßgabe zu gewähren:
 - Antragsberechtigt sind ausschließlich öffentliche Projektträger des Bundes und der teilnehmenden Länder einschließlich deren Kommunen.
 - Voraussetzung für die Projektförderung ist ein PPP-Vertrag.
 - Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen grundsätzlich für die Projektförderung Fördermittel in Höhe des auf sie entfallenden Umsatzsteuermehraufkommens bereit, das durch die geförderten Projekte generiert wird.
 - Der Förderanspruch wird grundsätzlich für die Gesamtlaufzeit des PPP-Vertrages gewährt.
 - Die Projektträger stellen ihr Projekt für Evaluierungszwecke zur Verfügung.

- Teilnehmer an dem Modellvorhaben sind der Bund und interessierte Länder auf freiwilliger Basis. Das Modellvorhaben wird gestartet, wenn neben dem Bund mindestens drei Länder teilnehmen.
- Die Laufzeit des Modellvorhabens beträgt fünf Jahre.
- Finanzbedarf: Die teilnehmenden Gebietskörperschaften stellen für das Modellvorhaben aus Haushaltsmitteln jeweils einen jährlichen Festbetrag zur Verfügung, wobei die einzelnen Beträge grundsätzlich entsprechend dem Umsatzsteueranteil von Bund und Ländern ermittelt werden. Eine Orientierungsgröße für die Höhe des Festbetrags könnte sich aus dem ermittelten Umsatzsteuermehraufkommen der jeweiligen Gebietskörperschaft aus den laufenden PPP-Projekten des Vorjahres ergeben. Um den Charakter als Modellvorhaben zu betonen und es haushaltsmäßig kalkulierbar zu halten, werden zunächst nur so viele Vorhaben bewilligt, dass ein Betrag von jährlich 10 Mio. Euro an Bundesmitteln nicht überschritten wird.
- Verfahren: Die am Modellvorhaben teilnehmenden Gebietskörperschaften legen die Eckpunkte des Modellvorhabens in einer gemeinsamen Kooperationsvereinbarung nieder. Die Durchführung des Modellvorhabens erfolgt unter Beteiligung der ÖPP Deutschland AG.

Die Verwendung von Bundes- und Landesmitteln für die wechselseitige Förderung von Projekten des Bundes, der teilnehmenden Länder und deren Kommunen ist verfassungsrechtlich zulässig. Das vorliegende Konzept ist beihilferechtlich zulässig. Damit handelt es sich bei den Begünstigten nicht um Unternehmen i. S. d. Artikels 87 des EG-Vertrags, die hinsichtlich der zu fördernden Auftragsvergabe auf einem Markt agieren. Es besteht insofern auch keine Notifizierungspflicht. Die Detailausgestaltung ist abschließend beihilferechtlich zu prüfen;

2. dem Deutschen Bundestag noch in dieser Wahlperiode ein Gesetz zur Vereinfachung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften (PPP-Vereinfachungsgesetz) vorzulegen, das folgende Einzelmaßnahmen aufgreift:

- a) Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Gemäß § 7 Absatz 1 BHO sind bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. § 7 Absatz 1 Satz 2 BHO lautet: „Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ Öffentlich Private Partnerschaften haben sich in der Vergangenheit als ein wirksames Instrument erwiesen, den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden.

- aa) Ergänzung von § 7 Absatz 1 BHO

Nachdem PPP inzwischen auch in Deutschland als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand allgemein anerkannt ist, soll § 7 Absatz 1 entsprechend ergänzt werden. Damit wird verdeutlicht, dass die bestehende Prüfpflicht auch eine Prüfung hinsichtlich des Eingehens von Öffentlich Privaten Partnerschaften umfasst:

„Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung, *Öffentlich Private Partnerschaften* oder Privatisierung erfüllt werden können.“

bb) Ergänzung von § 7 Absatz 2 BHO

§ 7 Absatz 2 BHO regelt die Durchführung „angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“. § 7 Absatz 2 soll ergänzt werden. Mit der Ergänzung erfolgt eine Klarstellung zu den verfahrensmäßigen Abläufen. Sofern sich aus den vorangegangenen Verfahrensschritten ergibt, dass eine private Lösung geeignet und wirtschaftlich ist, sollen Private mit der Aufgabendurchführung beauftragt werden. Spezialvorschriften wie auch vergaberechtliche Vorgaben bleiben unberührt.

„Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessensbekundungsverfahren). *Mit der Aufgabendurchführung sollen Private beauftragt werden, soweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten ebenso gut oder besser erbringen können.*“

b) Novellierung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes

Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre sollen Entwicklung und Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturprojekten nach dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) weiterentwickelt werden. Um die Wirtschaftlichkeit der Projekte zu stärken, sollen die mit einem Fernstraßenprojekt in einem unmittelbaren Zusammenhang stehenden Teilstücke eines Bauwerks oder einer Strecke in die Mautpflicht einbezogen werden. Dabei können die betrieblichen Belange wirtschaftlicher und technischer Art sein: Sie umfassen unter anderem die Erzielung eines stetigen Verkehrsflusses und die Anordnung von Mauterhebungseinrichtungen. Eine grundsätzliche Refinanzierungsverlagerung durch die Einbeziehung von projektfremden Teilstrecken ist aber nicht zulässig und auch nicht beabsichtigt. Die §§ 1, 3 FStrPrivFinG sollen daher mit dem Ziel der Einbeziehung von Teilstücken eines Bauwerkes oder einer Strecke in die Mautpflicht geändert werden.

Berlin, den 18. März 2009

Volker Kauder, Dr. Peter Ramsauer und Fraktion
Dr. Peter Struck und Fraktion