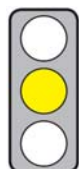


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die Nutzung von öffentlich-privaten Partnerschaften („Public Private Partnerships“, PPPs) bei Investitionsvorhaben fördern.

Betroffene: Öffentliche Auftraggeber, private Investoren.



Pro: (1) Der Abbau von Hemmnissen für PPPs ist zu begrüßen.

(2) Die Beseitigung von Benachteiligungen der PPPs bei der Zuweisung von EU-Mitteln ist geboten.

Contra: (1) Eine Aufstockung der EU-Mittel zur Förderung von PPPs ist sachwidrig, da die Förderung von Investitionsvorhaben nicht an der Art der Vertragsgestaltung festgemacht werden sollte.

(2) Die Beteiligung der EU an Privatunternehmen verzerrt den Wettbewerb und lässt politisch motivierte Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen erwarten.

(3) Als konjunkturpolitisches Instrument sind PPPs ungeeignet, da die Planungs- und Umsetzungszeiträume zu lang sind.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 615 vom 19. November 2009: Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: **Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften**

Kurzdarstellung

► Formen öffentlich-privater Partnerschaften (PPPs) in der EU

- „Public Private Partnerships (PPPs)“ bzw. „öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPen) sind Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und der Privatwirtschaft
- zur Finanzierung, Planung, Ausführung, Erneuerung, Betrieb, Verwaltung oder Wartung von Infrastrukturen oder
- zur Bereitstellung von – traditionell vom öffentlichen Sektor erbrachten – Dienstleistungen.
- In der EU bestehen PPPs insbesondere im Verkehrssektor (Straße, Schiene), für öffentliche Gebäude und Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse) sowie im Umweltbereich (Abwasserbehandlung, Abfallentsorgung).

► Vorteile von PPPs

Nach Auffassung der Kommission ist erwiesen, dass PPPs

- private Mittel mobilisieren und diese gebündelt mit öffentlichen Mitteln einsetzen können,
- die Finanzierungskosten von Infrastrukturprojekten für die öffentliche Hand über deren gesamte Lebensdauer verteilen, wodurch die öffentlichen Haushalte entlastet und die Projekte früher durchgeführt werden können,
- die fristgerechte und haushaltskonforme Durchführung von Projekten erleichtern,
- Effizienz und Innovationspotenzial des Privatsektors zur Kostensenkung oder Qualitätssteigerung nutzen,
- das Risiko zwischen öffentlichen und privaten Partnern besser verteilen,
- Nachhaltigkeit, Innovation sowie Forschungs- und Entwicklungsbemühungen fördern und
- den Anteil von EU-Unternehmen an öffentlichen Aufträgen auf den Märkten von Drittländern vergrößern.

► Entwicklung von PPPs in der EU

- Nach Meinung der Kommission ist der Anteil von PPPs an den Investitionen des öffentlichen Sektors in der EU mit 4% „sehr begrenzt“ (S. 3).
- Aufgrund der gegenwärtigen Wirtschaftskrise
- werden PPPs durch steigende Finanzierungskosten behindert und
- sind in den ersten drei Quartalen 2009 Anzahl und Finanzvolumen von PPPs um 30% zurückgegangen.

► Gemeinsame Technologieinitiative (JTI)

- Zur Förderung der Forschung wurde durch das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm die „gemeinsame Technologieinitiative“ (Joint Technology Initiatives, JTI) als neue Form der öffentlich-privaten Partnerschaft gemäß Art. 187 AEUV (ex-Art. 171 EGV) geschaffen. Danach kann die EU mit Akteuren der Privatwirtschaft „gemeinsame Unternehmen“ zur Durchführung der EU-Forschungsprogramme gründen.

- JTIs wurden bisher in folgenden Bereichen eingerichtet: „innovative Arzneimittel“, Luft- und Raumfahrt, „Brennstoffzellen und Wasserstoff“, Nanoelektronik sowie Informations- und Kommunikationstechnologien, die in andere Geräte integriert sind („eingebettete IKT-Systeme“).
- Im 7. Forschungsrahmenprogramm sind für JTIs 3 Mrd. € eingeplant.

► **PPP-Förderung durch Strukturfonds**

Die Strukturfonds 2007–2013 fördern mitgliedstaatliche PPPs im Rahmen von drei EU-Initiativen:

- Die JASPERS-Initiative (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) fördert PPP-Infrastrukturprojekte in den zwölf neuen EU-Mitgliedstaaten.
- Die JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) fördert nachhaltige Investitionen in PPP-Städtebauvorhaben.
- Die JEREMIE-Initiative (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) fördert Unternehmensgründungen und soll Unternehmen den Zugang zu Finanzmitteln erleichtern.

► **Förderung von PPPs im Bereich der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)**

- Bei PPPs für TEN-V-Vorhaben mit möglichen Nachfrageschwankungen ist die private Finanzierung zu wettbewerbsfähigen Preisen schwierig. Dies sollen Kreditgarantien der EIB (Loan Guarantee Instruments for Trans-European Transport Network Projects, LGTT) ausgleichen.
- Baukostenzuschüsse sollen Projektträger veranlassen, PPPs für TEN-V-Vorhaben einzugehen.
- Die Kommission erwägt Kapitalbeteiligungen der EU am „Europäischen Fonds 2020 für Energie, Klimaschutz und Infrastruktur“ (Marguerite-Fonds). Dieser Investitionsfonds stellt Kapital insbesondere für Investitionen in Umwelt- Energie- und Verkehrsinfrastrukturen der EU-Mitgliedstaaten bereit.

► **EU-Rahmen für die Zusammenarbeit**

Die Kommission will einen „effektiven und günstigen Rahmen für die Zusammenarbeit“ zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor schaffen, um PPPs zu fördern. Damit verfolgt sie mehrere Ziele:

- Der Zugang zu Finanzierungsmittel für PPPs soll verbessert werden, insbesondere durch
 - den Ausbau der EU-Finanzierungsinstrumente (z. B. JASPERS, JESSICA, JEREMIE, LGTT, Marguerite-Fonds) und
 - die verstärkte Bereitstellung von Finanzmitteln und Garantien durch die EIB.
- Die Vergabe öffentlicher Aufträge an PPPs soll erleichtert werden durch
 - eine Überprüfung der EU-Vorschriften für öffentliche Aufträge (Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG) und
 - einen neuen Rechtsakt zu Konzessionen.
- Die Gleichbehandlung von PPPs bei Vergabeverfahren für Dienstleistungskonzessionen soll verbessert werden. Die Kommission bereitet eine Folgenabschätzung vor, um zu bewerten, welche künftigen Initiativen notwendig sind.
- Die ordnungsgemäße Verbuchung von Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hand im Rahmen von PPPs soll sichergestellt werden durch
 - die sachgerechte bilanzielle Behandlung von PPP-Aufträgen in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten,
 - Leitlinien zur Bilanzierung von öffentlichen Garantien, die im Rahmen von PPP-Vorhaben bereitgestellt wurden und
 - Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über die statistische Erfassung einzelner PPP-Vorhaben.
- Informationen und Fachwissen über PPPs sollen verbessert werden durch
 - Leitlinien für die Förderung von PPPs im Rahmen der Strukturfonds,
 - PPP-Pilotvorhaben, die als Modelle für bewährte Verfahren dienen können,
 - das von der EIB getragene Europäische PPP-Kompetenzzentrum (EPEC), um den Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln im Rahmen von Investitionsprogrammen zu verbessern,
 - die Ermittlung von einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, die die Einrichtung von PPPs behindern.

► **Maßnahmen der Kommission für 2010**

Um PPPs gerade angesichts der Wirtschaftskrise zu stärken, will die Kommission bereits 2010 folgende Maßnahmen ergreifen:

- Die Kommission will eine „PPP-Gruppe“ einrichten, in der „alle einschlägigen Interessengruppen“ ihre Anliegen hinsichtlich PPP erörtern können. Die PPP-Gruppe soll Leitlinien herausgeben, die den Mitgliedstaaten beim Abbau von Hemmnissen für PPPs helfen.
- Die Kommission will gemeinsam mit der EIB die Finanzmittel für PPPs aufstocken, bestehende EU-Finanzierungsinstrumente neu ausrichten und neue entwickeln.
- Die Kommission will gewährleisten, dass PPPs bei der Zuweisung von EU-Mitteln nicht benachteiligt werden.
- Die Kommission will einen „effizienteren Rahmen für Innovationen“ vorschlagen. Hierzu soll die EU sich an privaten Unternehmen beteiligen und direkt in konkrete Projekte investieren dürfen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission nimmt zur Frage der Subsidiarität nicht Stellung.

Politischer Kontext

Die Kommission startete 2004 eine Anhörung zu PPPs und zu den EU-Vorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen [Grünbuch KOM(2004) 327], deren Ergebnisse sie 2005 vorstellte [Mitteilung KOM(2005) 569]. 2008 veröffentlichte die Kommission Leitlinien für die Auslegung besagter EU-Vorschriften für deren Anwendung auf PPPs. Demnach sind für die Auswahl des privaten Partners entweder die Vergaberichtlinien oder die allgemeinen Grundsätze des AEUV (ex-EGV) maßgeblich.

Im Rahmen des Europäischen Konjunkturprogramms [Mitteilung KOM(2008) 800] hat die Kommission drei PPPs vorgeschlagen, um die Entwicklung innovativer Technologien zu fördern: die „Europäische Initiative für umweltfreundliche Kraftfahrzeuge“ (5 Mrd. €), die „Europäische Initiative für energieeffiziente Gebäude“ (1 Mrd. €) und die „Initiative zur Fabrik der Zukunft“ (1,2 Mrd. €).

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

Generalsekretariat
Es ist kein Konsultationsverfahren vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Öffentlich-private Partnerschaften können in vielen Fällen ein geeignetes Instrument für die Verwirklichung von öffentlichen Investitionen sein. Aus ordnungspolitischer Sicht besteht allerdings die Gefahr, dass PPPs genutzt werden, um bindende Budgetrestriktionen öffentlicher Haushalte aufzuweichen. Für öffentliche Auftraggeber liegt gerade darin häufig ein Anreiz, Investitionen mittels PPPs durchzuführen. Insofern wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Kommission sich deutlicher dagegen ausgesprochen hätte, PPPs missbräuchlich zur Umgehung von Budgetrestriktionen einzusetzen.

Es ist zu begrüßen, dass die Kommission die Benachteiligung von PPPs bei der Zuweisung von EU-Mitteln verhindern will. Eine Aufstockung der EU-Finanzmittel für PPPs, wie von der Kommission gewollt, ist jedoch nicht angezeigt. Die EU sollte die Subventionierung von öffentlichen Investitionsvorhaben nicht davon abhängig machen, ob sie in Form von PPPs umgesetzt werden oder nicht. Genauso wenig, wie PPPs benachteiligt werden dürfen, dürfen sie privilegiert werden. Vielmehr sollte die Entscheidung für oder gegen sie allein von sachlichen Erwägungen und nicht von der Frage abhängen, wie viel Brüssel zahlt.

Die von der Kommission angestrebte Beteiligung der EU an privaten Unternehmen ist aus ordnungspolitischen Gründen ebenfalls abzulehnen. Eine öffentliche Beteiligung an privaten Unternehmen ist nicht nur aus Gründen der Wettbewerbsverzerrung problematisch. Es besteht auch die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf privatwirtschaftliche Entscheidungen. Es ist nicht zu erwarten, dass politisch geführte Unternehmen innovativer sind – auch dann nicht, wenn die EU sich mit dem Ziel eines „effizienteren Rahmens für Innovationen“ an ihnen beteiligt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die meisten bestehenden PPP-Projekte innerhalb der EU befinden sich noch am Anfang ihrer Gesamtlaufzeit. Daher können derzeit noch keine endgültigen und generalisierbaren Aussagen über ihre Effizienz getroffen werden.

Für den Erfolg von PPP-Modellen ist jedoch letztlich die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Projekte entscheidend, so dass man PPPs nicht pauschal als sinnvoll für alle denkbaren Investitionsvorhaben beurteilen kann. Eine Vorbedingung für die ökonomische Vorteilhaftigkeit ist, dass der Auftraggeber die Einhaltung von Qualitätsvorgaben überwachen und zu geringen Kosten durchzusetzen kann. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, können PPP-Projekte wirksame Anreize zur Kosteneffizienz in der Bau- und Nutzungsphase von Investitionen setzen.

Gegen einen Abbau von Hemmnissen bei der Umsetzung von PPPs durch eine einzurichtende PPP-Gruppe ist nichts einzuwenden, ebenso wenig gegen einen Austausch bewährter Verfahren, zumal nicht alle Mitgliedstaaten über Erfahrungen in diesem Bereich verfügen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

PPPs sind aufgrund der langen Zeiträume, die von der Vorbereitung der Ausschreibung bis zur Realisierung benötigt werden, **als konjunkturpolitische Instrumente ungeeignet.** Eine spezielle Förderung von PPPs aus konjunkturpolitischen Gründen, wie von der Kommission gewollt, ist daher abzulehnen.

Folgen für die Standortqualität Europas

Unproblematisch.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann eine eigene Förderpolitik für PPPs über ihre Strukturfonds und den Kohäsionsfond für transeuropäische Verkehrsnetze betreiben [Art. 177 AEUV (ex-Art. 161 EGV)]. Zudem kann sie zur Durchführung „gemeinsamer Technologieinitiativen“ „gemeinsame Unternehmen“ gründen [Art. 187 AEUV (ex-Art. 171 EGV)].

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Alternatives Vorgehen

–

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

–

Zusammenfassung der Bewertung

Öffentlich-private Partnerschaften können in vielen Fällen ein geeignetes Instrument zur Umsetzung von Investitionsvorhaben sein. Gegen einen Abbau von Hemmnissen bei der Umsetzung von PPPs ist nichts einzuwenden. Dies gilt auch für die Beseitigung von Benachteiligungen der PPPs bei der Zuweisung von EU-Mitteln. Die von der Kommission angekündigte Aufstockung der EU-Finanzmittel für PPPs ist hingegen abzulehnen, da bestimmte Formen der Realisierung öffentlicher Investitionen nicht gegenüber anderen begünstigt werden sollten. Auch die Beteiligung der EU an privaten Unternehmen ist abzulehnen, weil sie den Wettbewerb verzerrt und politisch motivierte Einflussnahme auf Unternehmensentscheidungen erwarten lässt. Als konjunkturpolitisches Instrument sind PPPs aufgrund des langen Zeitraums zwischen der Vorbereitung einer Ausschreibung und der tatsächlichen Umsetzung einer öffentlichen Investition ungeeignet. Eine spezielle Förderung von PPPs aus konjunkturpolitischen Gründen, wie von der Kommission gewollt, ist daher abzulehnen.