

26.11.09

EU - In - K - U - Vk - Wi

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels - Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften

KOM(2009) 615 endg.; Ratsdok. 16586/09

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 26. November 2009 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 20. November 2009 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 20. November 2009 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 408/04 = AE-Nr. 041764 und AE-Nr. 053111

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Mobilisierung privater und öffentlicher Investitionen zur Förderung der Konjunktur und eines langfristigen Strukturwandels: Ausbau öffentlich-privater Partnerschaften**

**1. EINLEITUNG**

Bei der Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise setzen die EU und ihre Mitgliedstaaten ambitionierte Konjunkturprogramme ein, um den Finanzsektor zu stabilisieren und die Folgen der Rezession für die Bürger und die Realwirtschaft zu begrenzen. Die Investition in Infrastrukturprojekte<sup>1</sup> ist ein wichtigstes Instrument zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit während der Krise und zur Förderung einer raschen Rückkehr zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum. Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPPs) bieten wirksame Möglichkeiten für Infrastrukturprojekte, bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen sowie für Innovationen im umfassenderen Rahmen dieser Konjunkturbelebungsmaßnahmen. Gleichzeitig sind ÖPPs interessante Instrumente für die langfristige strukturelle Entwicklung von Infrastrukturen und Dienstleistungen, die die einzelnen Vorteile des privaten bzw. des öffentlichen Sektors bündeln.

ÖPPs sind Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Behörden<sup>2</sup> und der Privatwirtschaft, die dazu beitragen sollen, Infrastrukturleistungen oder strategische öffentliche Dienstleistungen zu modernisieren. In einigen Fällen bezweckt die ÖPP die Finanzierung, Planung, Ausführung, Erneuerung, Verwaltung oder Wartung einer Infrastruktur; in anderen die Bereitstellung einer traditionell von öffentlichen Einrichtungen erbrachten Dienstleistung. Während der Schwerpunkt von ÖPPs auf der Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen durch Risikoteilung und Nutzung des Know-hows des privaten Sektors liegen sollte, können sie auch die öffentlichen Finanzen von einem unmittelbaren Druck entlasten, indem sie eine zusätzliche Kapitalquelle erschließen. Im Gegenzug könnte die öffentliche Beteiligung an einem Projekt privaten Investoren wichtige Garantien bieten, insbesondere die Stabilität eines langfristigen Cashflows aus den öffentlichen Haushalten, sowie wichtige soziale oder ökologische Vorteile für ein Projekt mit sich bringen.

Auf EU-Ebene bieten ÖPPs<sup>3</sup> eine zusätzliche Hebelwirkung für wichtige Vorhaben zur Verwirklichung gemeinsamer politischer Ziele wie den Kampf gegen den Klimawandel, die Förderung alternativer Energiequellen sowie der Energie- und Ressourceneffizienz, die Förderung nachhaltiger Verkehrsmittel, die Gewährleistung einer hochwertigen, finanzierbaren Gesundheitsvorsorge sowie die Verwirklichung wichtiger Forschungsprojekte wie die gemeinsamen Technologieinitiativen, die darauf ausgerichtet sind, Europa bei den strategischen Technologien in eine Führungsposition zu bringen. Sie

---

<sup>1</sup> Fast alle Mitgliedstaaten haben wichtige laufende oder geplante Infrastrukturprojekte vorgezogen.

<sup>2</sup> Die Kommission hat 2004 eine Anhörung zu ÖPPs durchgeführt (KOM(2004) 327) und 2005 über die Ergebnisse der Anhörung berichtet (KOM(2005) 569).

<sup>3</sup> Drei ÖPPs wurden beispielsweise im Europäischen Konjunkturprogramm genannt: Fabriken der Zukunft, energieeffiziente Gebäude, umweltgerechte Fahrzeuge.

können auch die Innovationskapazität Europas fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie in Bereichen mit erheblichem Wachstums- und Beschäftigungspotenzial verbessern.

Die Kombination öffentlicher und privater Fähigkeiten und Finanzmittel kann daher den Prozess der wirtschaftlichen Wiederbelebung und der Entwicklung von Märkten fördern, die die Grundlage für die künftige ökonomische Prosperität Europas bilden. Allerdings hat die Krise gerade zu einem Zeitpunkt, als eine systematischere Nutzung der ÖPPs erhebliche Vorteile gebracht hätte, die Rahmenbedingungen für diese Instrumente verschlechtert. Obwohl es mittlerweile Anzeichen für eine wirtschaftliche Erholung gibt, liegen Volumen und Wert der derzeit abgeschlossenen Projekte nach wie vor wesentlich unter dem Niveau vor der Krise<sup>4</sup>. Es ist daher umso dringender und wichtiger, neue Möglichkeiten zur Förderung der Entwicklung von ÖPPs zu eruieren.

## 2. ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN<sup>5</sup>: WARUM UND WANN KÖNNEN SIE WIRKSAM SEIN?

In der EU sind ÖPPs im Verkehrssektor (Straße, Schiene)<sup>6</sup>, im Bereich der öffentlichen Gebäude und Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse)<sup>7</sup> sowie im Umweltbereich (Wasser-/Abwasserbehandlung, Abfallentsorgung)<sup>8</sup> entstanden. Die Erfahrungen variieren erheblich zwischen den einzelnen Sektoren bzw. zwischen den einzelnen Ländern. Viele Mitgliedstaaten haben nur begrenzte oder keine Erfahrungen mit ÖPPs. Was die gesamten öffentlichen Dienstleistungen oder den Bau und Betrieb der öffentlichen Infrastruktur in der EU insgesamt betrifft, ist die **Verbreitung von ÖPPs nach wie vor sehr begrenzt**, und auf sie entfällt nur ein **geringer Teil der gesamten öffentlichen Investitionen**<sup>9</sup>. Im Bereich der Energie- oder Kommunikationsnetze gibt es bereits erhebliche Dienstleistungen von Seiten des Privatsektors, allerdings könnte es noch genug Raum für die Entwicklung weiterer ÖPPs geben, beispielsweise beim Ausbau der notwendigen Energieinfrastruktur, wo kommerzielle Interessen nur unzureichende Investitionsanreize<sup>10</sup> bieten, oder bei ÖPPs im Bereich Breitband – sowohl fest als auch drahtlos – um die digitale Kluft zu überwinden und einen raschen Übergang zu Hochgeschwindigkeits-Breitbandinternetdiensten zu fördern. Es ist mittlerweile erwiesen, dass ÖPPs:

---

<sup>4</sup> Der Rückgang der ÖPPs, die in den ersten 9 Monaten des Jahres 2009 abgeschlossen wurden, beträgt im Hinblick auf Volumen und Anzahl etwa 30 % gegenüber dem Vorjahr, EPEC-Untersuchung, Oktober 2009.

<sup>5</sup> Auf der Grundlage von Arbeiten im Rahmen von EPEC, UNECE, IWF, WB und der OECD.

<sup>6</sup> Griechenland, Irland, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich: Leitfaden zur Förderung einer verantwortungsvollen Verwaltung in öffentlich-privaten Partnerschaften, UNECE 2007, S. 20.

<sup>7</sup> Frankreich, Vereinigtes Königreich, ebda.

<sup>8</sup> Das vorherrschende Modell für eine Beteiligung des Privatsektors im Umweltbereich sind öffentliche Dienstleistungskonzessionen.

<sup>9</sup> Eine von Siemens 2007 durchgeführte globale Untersuchung ergab, dass auf ÖPPs nur rund 4 % aller Investitionen des öffentlichen Sektors entfallen.

<sup>10</sup> Beispielsweise im Fall von Markt-Verbindungsleitungen, Projektbeiträgen zur Sicherung der Versorgungsziele und Zusammenarbeit in der Energieforschung.

- **die Umsetzung von Projekten verbessern.** ÖPPs zeichnen sich aus durch fristgerechte<sup>11</sup> und haushaltskonforme<sup>12</sup> Umsetzung. ÖPP-Projekte im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) zeigen, dass Partnerschaftsstrukturen erfolgreich auf verschiedene Projekte bei allen Verkehrsträgern angewendet werden können. Zu den Beispielen gehören die 50jährige Eisenbahnkonzession Perpignan — Figueras mit grenzüberschreitendem Tunnel, die Øresund-Eisenbahn-Verbindung zwischen Schweden und Dänemark und eine Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke in den Niederlanden. Mehrere grenzüberschreitende ÖPP-Vorhaben werden gegenwärtig im Rahmen von TEN-V geplant. Hierzu gehören eine Straßen-/Eisenbahnbrücke zwischen Dänemark und Deutschland, der Seine-Nord-Kanal und ein grenzüberschreitendes Binnenschifffahrtsprojekt in Frankreich und Belgien.
- **die Rentabilität der Infrastruktur verbessern,** indem die Effizienz<sup>13</sup> und das Innovationspotenzial eines wettbewerbsfähigen Privatsektors zur Kostensenkung oder Qualitätssteigerung genutzt werden.
- **die Finanzierungskosten der Infrastruktur über ihre gesamte Lebensdauer verteilen,** wodurch die öffentlichen Haushalte unmittelbar entlastet werden und die Fertigstellung der Infrastrukturvorhaben sowie ihre Vorteile um mehrere Jahre vorgezogen werden.
- **die Risikoteilung<sup>14</sup> zwischen öffentlichen und privaten Partnern verbessern.** Bei einer richtigen Verteilung führt das effizientere Risikomanagement zu niedrigeren Gesamtkosten der Projekte.
- **Nachhaltigkeit, Innovation und Forschungs- und Entwicklungsbemühungen fördern,** die zu neuen Lösungen zur Bewältigung der sozioökonomischen Herausforderungen der Gesellschaft führen; das liegt an den grundlegenden Prinzipien einer ÖPP:
  - Es handelt sich um einen Wettbewerbsprozess; Innovationen (in Bezug auf Hardware oder Systeme), die einen Wettbewerbsvorteil bieten, werden gefördert.
  - Sie basiert auf Zusagen des privaten Partners, eine Leistung zu erbringen, die sowohl mit technischen als auch mit ökologischen und sozialen Kriterien verknüpft werden kann.

---

<sup>11</sup> Ein neuer Bericht (Oktober 2009) des britischen National Audit Office (NAO) aktualisiert den „PFI-Bauleistungsbericht“ von 2003 und bestätigt die insgesamt bessere Leistung von ÖPPs gegenüber herkömmlicher Auftragsvergabe im Hinblick auf Haushaltskonformität (65 % der PFI-Projekte) und Fristeinhalten (69 %). Kostenüberschreitungen wurden in 90 % der Fälle durch Wünsche der Behörde oder Dritter verursacht. Darüber hinaus wurden 91 % der fertig gestellten Projekte von wichtigen Nutzern im Hinblick auf Ausführungsqualität und Bauweise als gut oder ziemlich gut beurteilt.

<sup>12</sup> Diese Ergebnisse werden durch einen internen EIB-Bericht von 2005 bestätigt, der auf einer genauen Untersuchung von 15 ÖPPs basiert: „Evaluierung von EIB-finanzierten ÖPP-Projekten“. <http://www.bei.europa.eu/projects/publications/evaluation-of-ppp-projects-financed-by-the-eib.htm>.

<sup>13</sup> Die Ergebnisse einer globalen Studie über die Auswirkungen der Beteiligung des Privatsektors an der Wasser- und Stromversorgung (Mai 2009) zeigen, dass der Privatsektor die Erwartungen an eine höhere Arbeitsproduktivität und operationelle Effizienz erfüllt, <http://www.ppiaf.org/content/view/480/485/>.

<sup>14</sup> Canoy et al. (2001) betonen, dass die Risikoverteilungsvereinbarungen innerhalb der ÖPPs für beide Parteien Anreize schaffen, die Effizienz des Projekts zu verbessern.

- **dem privaten Sektor eine zentrale Rolle** bei der Entwicklung und Umsetzung langfristiger Strategien für große Industrie-, Handels- und Infrastrukturprogramme **verleihen**.
- **die Marktanteile von EU-Unternehmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens auf den Märkten von Drittländern vergrößern**. Durch die Vergabe von BOT (Build, Operate and Transfer)-Arbeits- und Dienstleistungskonzessionen sowie die Anwendung von Sonderlösungen können europäische Bau- und Versorgungsunternehmen wichtige Aufträge auf bestimmten Märkten der größten Handelspartner erhalten, beispielsweise für Bau und Management von Flughäfen, Autobahnen sowie Wasserversorgung und -aufbereitung.

Ferner bieten ÖPPs die Möglichkeit, private Mittel zu mobilisieren und sie gemeinsam mit öffentlichen Mitteln einzusetzen. Diese Vorteile sind unter den jetzigen Wirtschaftsbedingungen von besonderem Vorteil, da die Mitgliedstaaten sich darum zu bemühen, Investitionen aufgrund der Krise beschleunigt durchzuführen und dabei Haushaltsdisziplin zu wahren.

### 3. DER BEITRAG DER EU ZU ÖPP-VORHABEN

Die Krise führt zu weiteren Belastungen der öffentlichen Finanzen in vielen Mitgliedstaaten und macht es gleichzeitig schwieriger, langfristige private Investitionen für kapitalintensive Projekte zu erhalten. Eine EU-Finanzierung durch die Strukturfonds, die Europäische Investitionsbank oder die TEN-V-Instrumente können dazu beitragen, ÖPP-Lösungen für notwendige Projektinvestitionen in Zeiten knapper staatlicher oder privater Mittel zu mobilisieren. Die EU beeinflusst durch ihren Regelungsrahmen auch das Geschäftsumfeld der ÖPPs.

#### 3.1. Gemeinschaftsbestimmungen

Mehrere Gemeinschaftsvorschriften haben direkte oder indirekte Auswirkungen auf ÖPPs. In Zukunft muss sichergestellt sein, dass die geltenden Regeln angemessen und sinnvoll sind, und die Grundsätze des Binnenmarktes in vollem Umfang beachtet werden.

In der Vergangenheit gab es Bedenken, dass die Mitgliedstaaten öffentlich-private Partnerschaften nutzen könnten, um Ausgaben und neue Verbindlichkeiten in den öffentlichen Haushalten zu verschleiern, und somit im Widerspruch zum Stabilitäts- und Wachstumspakt Zukunftslasten aufhäufen könnten. Ähnliche Bedenken könnten angesichts der aufgrund der Krise eingegangenen öffentlichen Schulden erhoben werden. Eurostat hat in Vorschriften über die **statistische Berechnung von ÖPPs**<sup>15</sup> eindeutig festgelegt, in welchen Fällen die Vermögenswerte einer ÖPP in der Vermögensbilanz des Staates verbucht werden. Entscheidend ist die Verteilung der Hauptrisiken des Vorhabens zwischen Staat und ÖPP-Betreiber. Liegt das finanzielle Risiko des Projekts im Wesentlichen beim Staat, werden die ÖPP-Vermögenswerte als Vermögenswerte des Staates verbucht. Angesichts des Drucks auf die öffentlichen Finanzen wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise würde eine problemlose Rückkehr zu Haushaltsdisziplin voraussetzen, dass sich die Mitgliedstaaten der

---

<sup>15</sup> Eurostat-Pressemitteilung 18/2004: Behandlung von öffentlich-privaten Partnerschaften und Handbuch zum ESVG 1995: Defizit und Schuldenstand des Staates, Ausgabe 2004: Langfristige Verträge zwischen staatlichen Einheiten und nichtstaatlichen Partnern (Öffentlich-private Partnerschaften).

Auswirkungen der einzelnen Vorhaben auf ihre Bilanzen und der damit verbundenen Konsequenzen (Schulden- und Defizitbehandlung) bewusst sind.

ÖPPs entstehen im Zusammenhang mit einem öffentlichen Auftrag oder Arbeits- bzw. Dienstleistungskonzessionen. Bei öffentlichen Aufträgen oder Baukonzessionen unterliegen sie den Bestimmungen der Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen, wenn ihr Wert die gemeinschaftlichen Schwellenwerte überschreitet<sup>16</sup>. Nach umfangreichen Änderungen im Jahre 2004 sehen die **EU-Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge**<sup>17</sup> nunmehr eine Reihe von Verfahren vor, die öffentliche Auftraggeber bei der Auftragsvergabe anwenden können. Um in besonders schwierigen Fällen in einen Dialog mit Bietern einzutreten, erlauben die EU-Vorschriften mittlerweile den wettbewerbsorientierten Dialog. Seine Anwendung kann bei ÖPPs sinnvoll sein, wenn der öffentliche Auftraggeber nicht in der Lage ist, die technischen Spezifikationen und das angemessene Preisniveau im Voraus zu bestimmen.

**Dienstleistungskonzessionen** fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien über öffentliche Aufträge. Gleichwohl hat der Europäische Gerichtshof mehrfach bestätigt, dass die im EG-Vertrag verankerten Grundsätze (wie Transparenz und Gleichbehandlung) auch für Dienstleistungskonzessionen gelten<sup>18</sup>. Gegenwärtig finden Überlegungen statt, um die Transparenz, die Gleichbehandlung aller Wirtschaftsakteure und somit die Rechtssicherheit im Vergabeverfahren für Dienstleistungskonzessionen zu verbessern. Die Kommission bereitet eine Folgenabschätzung vor, um zu bewerten, welche künftigen Initiativen notwendig sind, um einen klaren und berechenbaren Rechtsrahmen in diesem Bereich zu gewährleisten.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass ÖPPs, solange sie einer Wirtschaftstätigkeit nachgehen, den Wettbewerbsvorschriften und insbesondere den Vorschriften über staatliche Beihilfen unterliegen.

### 3.2. ÖPPs auf EU-Ebene: Gemeinsame Technologieinitiativen

Durch das Siebte Forschungsrahmenprogramm wurde eine neue Form der europäischen öffentlich-privaten Partnerschaft auf Programmebene geschaffen: Die gemeinsame Technologieinitiative (JTI) auf der Grundlage von Artikel 171 EG-Vertrag<sup>19</sup>. Dieses neue Instrument wurde geschaffen, um die europäische Forschung in den Bereichen zu fördern, in

---

<sup>16</sup> Bei öffentlichen Aufträgen oder Arbeitskonzessionen unterhalb der Schwellenwerte gelten die Grundsätze des Vertrags (Transparenz, Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung).

<sup>17</sup> Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1-113. Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114-240).

<sup>18</sup> Urteil vom 26. April 1994 in der Rechtssache C-272/91, Kommission gegen Italien (Lotto); Urteil vom 9. September 1999 in der Rechtssache C-108/98, RI.SAN; Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-324/98, Telaustria Verlags GmbH; Urteil vom 21. Juli 2005 in der Rechtssache C-231/03, Consorzio Aziende Metano (Coname); Urteil vom 13. Oktober 2005 in der Rechtssache C-458/03, Parking Brixen; Urteil vom 6. April 2006 in der Rechtssache C-410/04, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV); Urteil vom 18. Juli 2007 in der Rechtssache C-382/05, Kommission gegen Italien (in der Region Sizilien anfallende Haushaltsabfälle).

<sup>19</sup> Nach Artikel 171 EG-Vertrag kann die Gemeinschaft gemeinsame Unternehmen gründen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme für gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration erforderlich sind.

denen Art und Umfang der angestrebten Ziele nicht mit herkömmlichen Instrumenten zu verwirklichen sind. Die ersten JTIs wurden in fünf Bereichen eingerichtet: innovative Arzneimittel, Luft- und Raumfahrt, Brennstoffzellen und Wasserstoff, Nanoelektronik und eingebettete IKT-Systeme. Die JTIs verfügen für den Zeitraum bis 2017 über eine Gesamtmittelausstattung von 1 bis 3 Mrd. EUR. Bei drei JTIs (innovative Arzneimittel, Luft- und Raumfahrt, sowie Brennstoffzellen und Wasserstoff) bestehen die öffentlichen Ressourcen ausschließlich aus Gemeinschaftsmitteln, die über den Haushalt der gemeinsamen Technologieinitiative bereitgestellt werden. Bei zwei anderen JTIs (ARTEMIS und ENIAC) werden sie mit Mitteln kombiniert, die von den beteiligten Mitgliedstaaten oder Ländern, die mit dem Siebten Rahmenprogramm assoziiert sind, über nationale Förderorganisationen zur Verfügung gestellt werden. Der Beitrag der privaten Partner besteht aus ‚Sachleistungen‘ für die durch die JTIs finanzierten Projekte, an denen die privaten Partner beteiligt sind. Sowohl öffentliche als auch private Partner beteiligen sich an den Betriebskosten (Verwaltungskosten) der JTI.

Durch diese Partnerschaften werden

- kommerziell tragfähige Lösungen entwickelt, indem umfassende multinationale Forschungstätigkeiten in Bereichen von großer Bedeutung für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit Europas gefördert werden.
- Ziele von großer gesellschaftlicher Relevanz integriert und internalisiert, wie die Förderung alternativer Energiequellen sowie die effizientere Nutzung von Energie und Ressourcen<sup>20</sup>, die Förderung nachhaltigerer Verkehrsmittel, die Bekämpfung des Klimawandels und die Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen und finanzierbaren Gesundheitsversorgung.
- (private, europäische und nationale) Mittel und Know-how gebündelt und genutzt, und die durch eine Vielzahl nationaler Projekte mit ähnlichen oder sich überschneidenden Zielen verursachte Fragmentierung verringert.
- die Fähigkeiten und das Innovationspotenzial des Privatsektors durch angemessene Risikoteilungsvereinbarungen genutzt.

Die Erfahrungen mit den fünf bestehenden JTI werden, sobald sie autonom und voll betriebsfähig werden, den Weg weisen, um weitere ÖPP-Projekte im Bereich Forschung aufzulegen.

### 3.3. Strukturfonds

ÖPP-Projekte können zum Teil durch Strukturfondsmittel finanziert werden. Gleichwohl scheinen bisher nur wenige Mitgliedstaaten systematisch Programme zu planen, um ÖPP-Strukturen mit Hilfe von Gemeinschaftsmitteln zu finanzieren<sup>21</sup>. ÖPP-Projekte können zum Teil aus Strukturfondsmitteln finanziert werden. Unterschiedliche Regeln, Praktiken und

---

<sup>20</sup> ÖPPs können insbesondere die Weiterentwicklung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit im Bereich Energieforschung vorantreiben und werden durch die kürzlich verabschiedete Mitteilung der Kommission zu Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen (SET-Plan) gefördert, KOM(2009)519.

<sup>21</sup> Gemäß einer GD-REGIO-Umfrage haben sieben Mitgliedstaaten Erfahrungen mit einer Strukturfondskomponente bei ÖPP.



Zeitpläne auf EU- und nationaler Ebene bei einem Projekt in Einklang zu bringen, erscheint schwierig und kann abschreckend wirken. In vielen Fällen kann jedoch **eine ÖPP den Weg für eine optimale Umsetzung von Projekten bieten**. Die Verbesserung der Verwaltungskapazitäten der Mitgliedstaaten und die Bereitstellung praktischer Hilfestellung bei der Kombination von Gemeinschaftsfinanzierung mit einer ÖPP dürfte es den nationalen Verwaltungen bei ihren Entscheidungen über die Finanzierung künftiger Großprojekte einfacher machen, stärker auf ÖPPs zu setzen.

Harilaos-Trikoupis-Brücke:

Die Brücke über den Golf von Korinth, die längste Schrägseilbrücke der Welt, verbindet den Peloponnes mit dem griechischen Festland. 1996 gewährte der griechische Staat dem französisch-griechischen Konsortium Gefyra S.A. eine 42-jährige Konzession für Planung, Bau, Nutzung und Wartung der Harilaos-Trikoupis-Brücke. Die EU gewährte einen großzügigen EFRE-Zuschuss und ein EIB-Darlehen, um dieses Bauvorhaben zu verwirklichen.

Die Strukturfonds für den Zeitraum 2007-2013 bieten den Mitgliedstaaten wichtige Gelegenheiten, operationelle Programme mit Hilfe von ÖPPs, an denen die EIB, Banken, Investmentfonds und der Privatsektor allgemein beteiligt sind, umzusetzen. Maßnahmen zur Verbindung von Strukturfonds mit ÖPPs werden unterstützt durch:

- JASPERS<sup>22</sup>, eine gemeinsam von der EIB und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) eingerichtete Projektentwicklungsfazilität, die darauf abzielt, in jeder Phase eines ÖPP-Infrastruktur-Projektzyklus die notwendige Unterstützung zu gewähren;
- die Initiative JESSICA<sup>23</sup> für nachhaltige Investitionen in städtische Gebiete bei ÖPP/Städtebauvorhaben im Rahmen eines integrierten Stadtentwicklungsplans;
- die Initiative JEREMIE<sup>24</sup> zur Förderung von Unternehmensgründungen und zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für Unternehmen.

### 3.4. Europäische Investitionsbank (EIB)

Die EIB, das Instrument der EU für langfristige Darlehen, hat sich aktiv darum bemüht, effiziente ÖPP-Vorhaben in ganz Europa, vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, zu unterstützen. Die Bank hat seit Ende der 1980iger Jahre fast 30 Mrd. EUR an Darlehen für ÖPP zur Verfügung gestellt. Die EIB ist auch der größte Geldgeber für TEN-V-Netze. Sie dürfte schätzungsweise 14 % der gesamten TEN-V-Investitionen zwischen 2007 und 2013 übernommen haben.

Die EIB-Gruppe steht an der Spitze der Bemühungen der EU bei der Finanzierung von Innovationen und Unternehmen. Mit dem Know-how der EIB und dem Finanzierungsinstrument für KMU ist der Europäische Investitionsfonds (EIF) ein wirksames Instrument der EU zur Entwicklung neuer ÖPPs.

<sup>22</sup> Gemeinsame Hilfe bei der Unterstützung von Projekten in europäischen Regionen.

<sup>23</sup> Gemeinsame europäische Unterstützung für nachhaltige Investitionen in städtische Gebiete.

<sup>24</sup> Gemeinsame europäische Ressourcen für kleinste bis mittlere Unternehmen.

Darüber hinaus hat die EIB zusammen mit der Kommission und den Mitgliedstaaten das Europäische ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) eingerichtet, um die organisatorischen Kapazitäten des öffentlichen Sektors zur Beteiligung an ÖPPs durch Netzwerkaktivitäten und eine politische Unterstützung für ihre Mitglieder zu stärken.

Die Kommission wird eng mit der EIB und dem Privatsektor zusammenarbeiten, um die allgemeine Hebelwirkung der EIB-Finanzierung zu erhöhen, beispielsweise durch eine Kombination von Zuschüssen aus dem EU-Haushalt und EIB-Krediten.

### 3.5. TEN-V-Instrumente

Im Rahmen der gegenwärtigen TEN-Finanzierungsverordnung wurden drei Finanzinstrumente für TEN-V-Vorhaben eingeführt, die alle dem Ziel dienen, die Beteiligung des Privatsektors zu erhöhen. Diese neuen Instrumente sollen Vorhaben zugute kommen, indem sie bedarfsgerecht zugeschnitten werden (wie optimaler Risikotransfer, Finanzierungskosten). Sie erlauben nicht nur zielgerichtete Maßnahmen, sondern garantieren auch die bestmögliche Hebelwirkung der verfügbaren EU-Mittel.

Der Wert der finanziellen Unterstützung von ÖPP-Vorhaben durch die EU geht häufig über die einfache Bereitstellung von Kapital hinaus. Sie ist Ausdruck eines politischen Engagements der EU und bewirkt, dass Finanzinstitute das Risikoprofil eines Projekts positiver beurteilen, wodurch es einfacher wird, eine Finanzierung zu günstigeren Bedingungen erleichtert wird. EU-Garantien erfüllen den gleichen Zweck.

#### *Kreditgarantieinstrument für TEN-V-Vorhaben (LGTT)*

Bei ÖPPs im Zusammenhang mit TEN-V-Vorhaben, bei denen der Privatsektor Risiken aufgrund möglicher Nachfrageschwankungen übernimmt, gibt es häufig das Problem der Beschaffung einer privaten Finanzierung zu wettbewerbsfähigen Preisen. Die Kreditgarantie für TEN-V (LGTT) ist eine Bürgschaftsfazilität, die diese Risiken teilweise abdeckt, indem sie Einnahmenverluste, die sich aus einem niedriger als erwartet ausfallendem Verkehrswachstum in der Anlaufphase der Vorhaben ergeben, ausgleicht. Auf diese Weise werden die finanzielle Tragfähigkeit des Projekts und insgesamt seine Kreditwürdigkeit verbessert. Individuelle LGTT-Garantien werden durch die EIB bereitgestellt. Drei ÖPP-Vorhaben wurden bereits gefördert<sup>25</sup>, und insgesamt soll die LGTT-Fazilität bis 2013 25 bis 35 TEN-V-Vorhaben unterstützen. Zu den geplanten Projekten gehören eine Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke, ein Flughafen-Express, Autobahnkonzessionen in einigen neuen Mitgliedstaaten und innovative Vorhaben im Güterverkehr.

#### *Baukostenbasierte Zuschüsse im Rahmen von Verfügbarkeitsentgeltregelungen*

Dieses besondere Zuschusssystem ermutigt den Projektträger, eine ÖPP-Vereinbarung mit einem privaten Partner einzugehen, anstatt öffentliche Zuschüsse zur Baufinanzierung zu beantragen. Der TEN-V-Zuschuss, der bis zu 30 % der gesamten Baukosten entspricht, wird vom Projektträger nur zur Abdeckung der Zahlungsverpflichtungen verwendet, wenn das Vorhaben abgeschlossen ist. So wurden Vorhaben für den öffentlichen Sektor leichter finanzierbar, wobei die Risikoübertragung auf den privaten Partner beibehalten wird.

---

<sup>25</sup> Autobahnvorhaben „IP4 Amarante — Villa Real“ und „Baixo Alentejo“ in Portugal sowie ÖPP-Autobahn A-Modell A5 in Deutschland.

### *Bereitstellung von Risikokapital — Kapitalbeteiligung an TEN-V-Vorhaben*

Bis zu 1 % oder 80 Mio. EUR des TEN-V-Haushalts können mit Hilfe eines speziellen Infrastrukturfonds in Form von Eigenkapital oder Quasi-Eigenkapital in Projekte investiert werden. Die Kommission prüft derzeit Möglichkeiten zur Nutzung dieses Instruments für Investitionen in den Europäischen Fonds 2020 für Energie, Klimaschutz und Infrastruktur (Marguerite)<sup>26</sup>, wobei ein Fondsvolumen von 1,5 Mrd. EUR angestrebt wird.

### **3.6. Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung und Programm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation**

Die Finanzierungsfazilität mit Risikoteilung (RSFF), ein innovatives Kreditrisikoteilungssystem, das gemeinsam von der Europäischen Kommission und der EIB eingerichtet wurde, sowie die Finanzierungsinstrumente im Rahmen des Programms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) unterstützen öffentlich-private Partnerschaften in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung, Demonstration und Innovation.

Sowohl die RSFF als auch die Finanzinstrumente des CIP haben sich bewährt:

- Seit Einrichtung der RSFF im Juli 2007 wurden Darlehen in Höhe von 4.4 Mrd. EUR für Investitionen in den Bereichen F&E und Innovation genehmigt. Das Europäische Konjunkturprogramm sieht eine beschleunigte Anwendung der RSFF vor.
- Bis Ende des zweiten Quartals 2009 wurden im Rahmen des CIP durch 16 Vereinbarungen mit Risikokapitalfonds aus 14 Ländern Partnerschaften mit dem Privatsektor abgeschlossen. Im Hinblick auf das Garantieinstrument führten Partnerschaften mit öffentlichen und privaten Organisationen zu 16 Vereinbarungen mit Finanzmittlern aus zehn Ländern. Bis zum Ende des ersten Quartals 2009 hatten über 30 000 KMU eine finanzielle Unterstützung durch die Instrumente erhalten.

### **3.7. ÖPPs außerhalb der EU**

Die EU hat auch Beiträge an ÖPPs außerhalb der EU geleistet. Beispielsweise ist der Globale Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien eine ÖPP, die kommerziellen und öffentlichen Investoren in Entwicklungsländern Risikoteilungs- und Mitfinanzierungsmöglichkeiten bietet. Der derzeit von der Europäischen Kommission sowie von Deutschland und Norwegen finanzierte Fonds investiert in Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die sich darauf spezialisieren, Beteiligungskapital – Finanzierung im Gegenzug für die Beteiligung – für kleine und mittlere regionale Projekte und Unternehmen bereitzustellen. Im Rahmen der Erweiterung hat sich die EG mit Hilfe von Programmen wie ISPA und PHARE ebenfalls an ÖPPs beteiligt. Zu diesem Zweck wurden 2003 Leitlinien erarbeitet, die Fragen im Zusammenhang mit der externen Zusammenarbeit<sup>27</sup> behandeln.

In den Verhandlungen mit unseren Handelspartnern bemüht sich die Europäische Kommission wie bei herkömmlichen öffentlichen Auftragsvergabeüberträgen um eine größere Transparenz sowie Marktzugangsverpflichtungen für ÖPPs, wenn im Rahmen von Freihandels- und anderen bilateralen Vereinbarungen über das öffentliche Auftragswesen

---

<sup>26</sup> Der Vorschlag für die Einrichtung eines derartigen Fonds für Investitionen in die wichtigsten Infrastrukturbereiche von Interesse der EU wurde vom Europäischen Rat im Dezember 2008 unterstützt.

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf).

verhandelt wird. Die wichtigsten Ergebnisse in dieser Hinsicht sind die Einbeziehung von Kurzzeitbetreiber-(BOT-)Verträgen und Baukonzessionen in das geplante Freihandelsabkommen mit Südkorea. Dies gilt auch für Verhandlungen mit Drittländern, die Vertragspartei des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) sind.

#### 4. HERAUSFORDERUNGEN: WARUM SCHÖPFEN DIE ÖPPS NICHT IHR VOLLES POTENTIAL AUS?

##### 4.1. Herausforderungen in der jetzigen Krise<sup>28</sup>

Die jüngste Krise hatte erhebliche negative Auswirkungen auf ÖPP-Vorhaben, da (i) die Verfügbarkeit von Bankkrediten oder anderen Kreditformen für ÖPPs und sich die finanziellen Rahmenbedingungen für ÖPP-Finanzierungen aufgrund einer veränderten Risikobewertung von ÖPP-Projekten durch die Banken deutlich verschlechterten, und (ii) einige nationale Regierungen und regionale Behörden ihre ÖPP-Programme zurückgefahren oder gestoppt haben.

Die Entwicklung der ÖPPs wird daher gegenwärtig behindert durch:

- einen erheblichen **Anstieg der Kosten des Schuldendienstes** für ÖPP-Vorhaben in Folge der Kreditkrise;
- die **wesentlich reduzierten Laufzeiten**, die von Banken<sup>29</sup> für ihre Schulden angeboten werden;
- die Tatsache, dass die zugesagten **Mittel erst am Ende des Ausschreibungsverfahrens zur Verfügung stehen**.

Auf diese Situation reagieren die **Mitgliedstaaten** unterschiedlich. Einige Behörden haben beschlossen, ihre ÖPP-Programme zu verringern oder vorübergehend auszusetzen. Andere ergreifen jedoch Unterstützungsmaßnahmen, die von **staatlichen Garantiesystemen**, wie in Frankreich, Belgien und Portugal, bis zu neuen **Finanzierungsfazilitäten**, wie im Vereinigten Königreich, Deutschland und Frankreich, reichen. Eine Reihe öffentlicher Behörden hat auch das **Auftragsvergabeverfahren** bei ÖPP-Vorhaben **geändert** oder die nationalen Vorschriften und Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge vereinfacht, die häufig über die Mindestformvorschriften des Gemeinschaftsrechts in diesem Bereich hinausgehen. Diese Entwicklungen verdeutlichen den Willen der Regierungen, dafür zu sorgen, dass ÖPPs eine immer wichtigere Rolle bei Investitionen spielen — eine Rolle, die noch wichtiger werden wird, da die öffentlichen Finanzen auf absehbare Zeit weiterhin unter Druck stehen werden<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Die Angaben in diesem Abschnitt stützen sich auf Analysen des Europäischen ÖPP-Kompetenzzentrums (EPEC) zu den Auswirkungen der Kreditkrise auf ÖPPs. EPEC wurde als gemeinsame Initiative von der Kommission, den Mitgliedstaaten und der EIB gegründet. Weitere Informationen finden sich unter [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

<sup>29</sup> Laufzeiten von 7 bis 10 Jahren sind mittlerweile Marktstandard. Früher waren Laufzeiten von 25 bis 30 Jahren bei großen Infrastrukturvorhaben nicht ungewöhnlich.

<sup>30</sup> Unterstützungsmaßnahmen für ÖPP können eine staatliche Beihilfe darstellen, die der Kommission gemeldet werden muss.

Ein verringerter Zugang zu Finanzmitteln kann auch Auswirkungen auf die Wirksamkeit und den Umfang des Wettbewerbs bei **öffentlichen Ausschreibungen** haben. Die Tatsache, dass es auf dem Markt nicht genügend Bankkapazität gibt, um zwei oder mehr vollfinanzierte Angebote zu unterstützen, und dass Banken nicht bereit sind, weit vor Vertragsunterzeichnung Verpflichtungen einzugehen, hat erhebliche Auswirkungen auf die Auftragsvergabe. Es geht daher um die Frage, wie man sicherstellen kann, dass Vereinbarungen noch abgeschlossen werden, und der öffentliche Sektor das wirtschaftlich günstigste Angebot erhält, ohne gegen die Vorschriften über öffentliche Aufträge zu verstoßen. Die Kommission wird Möglichkeiten prüfen, wie diese Schwierigkeiten zu bewältigen sind (Abschnitt 5).

**Auf EU-Ebene** hat sich der Europäische Rat vom 11./12. Dezember 2008<sup>31</sup> für die Anwendung beschleunigter Verfahren in den Jahren 2009 und 2010 ausgesprochen, den außergewöhnlichen Charakter der gegenwärtigen Wirtschaftslage und die Notwendigkeit betont, öffentliche Ausgaben während der Krise vorzuziehen<sup>32</sup>.

Die Kommission hat auch einen „Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für **staatliche Beihilfen** zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln“<sup>33</sup> eingerichtet, der eine Reihe einschlägiger Vorschriften für ÖPPs enthält. Hierbei handelt es sich um ein flexibles Zusatzinstrument, das den Mitgliedstaaten Eingreifmöglichkeiten bietet, wenn allgemeine Maßnahmen, Maßnahmen entsprechend den Marktbedingungen und Maßnahmen im Rahmen der normalen Vorschriften für staatliche Beihilfen nicht ausreichen, um auf die außergewöhnlichen Bedingungen im Krisenfall zu reagieren.

#### **4.2. Herausforderungen im Zusammenhang mit komplexen Vergabemodellen wie ÖPPs**

Es gibt eine Reihe inhärenter Schwierigkeiten bei der Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften, die im weiteren Sinne angesprochen werden müssen:

- ÖPPs setzen die Bereitstellung erheblicher Mittel in der Vorbereitungs- und Ausschreibungsphase voraus und beinhalten häufig erhebliche Transaktionskosten.
- Sie erfordern **eine Reihe besonderer Fähigkeiten innerhalb des öffentlichen Sektors**, wozu die Vorbereitung, der Abschluss und die Verwaltung von Verträgen gehören. Der Umfang der komplexen finanziellen Regelungen für ÖPPs und der relative Mangel an Know-how in diesen Angelegenheiten könnten die Kapazitäten des öffentlichen Sektors, qualitativ hochwertige ÖPPs zu gewährleisten, begrenzen. Daher sind Schulungen und Hilfen notwendig, um das notwendige Wissen zur ordnungsgemäßen Vorbereitung von ÖPP-Vorhaben zu erwerben.
- Im Falle einer **Gemeinschaftsfinanzierung** könnten die Mitgliedstaaten ÖPPs kurzfristig ungünstiger beurteilen als eine Zuschussfinanzierung für Vorhaben, die auf herkömmliche Weise ausgeschrieben und umgesetzt wurden. Die langfristigen Vorteile einer potenziell größeren Effizienz des Privatsektors scheinen gegenüber der dringenderen Notwendigkeit, den Anforderungen der EU-Verfahren gerecht zu werden, in den Hintergrund zu rücken. Darüber hinaus sollten bei der Zuweisung von EU-Mitteln für Investitionsvorhaben **gleiche**

---

<sup>31</sup> Ziffer 11, achter Gedankenstrich.

<sup>32</sup> IP/08/2040 vom 19.12.2008.

<sup>33</sup> ABl. C 83 vom 7.4.2009, S.1.

**Wettbewerbsbedingungen zwischen der öffentlichen und privaten Verwaltung** öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen gewährleistet sein. Zu diesem Zweck sollten die Vorschriften und Verfahren überprüft werden, um zu gewährleisten, dass es bei der Zuweisung von Mitteln für Investitionsvorhaben, an den der Privatsektor beteiligt ist, keine Diskriminierung gibt.

- Öffentlich-private Partnerschaften erfordern ein **langfristiges Engagement des Staates und den politischen Willen**, Investitionen für Großprojekte mit dem Privatsektor zu teilen. Die Möglichkeit **künftiger politischer Veränderungen** in verschiedenen staatlichen Bereichen (Umweltschutz, Autonomie der Kommunen, Finanzpolitik, Wirtschaftspolitik) könnten zu Unsicherheiten während der Auftragsvergabe und zu Kostensteigerungen führen.
- Erfolgreiche ÖPPs müssen privaten Partnern die Möglichkeit bieten, Gewinne im angemessenen Verhältnis zu ihren Risiken zu generieren. Da die Risiken mit öffentlichen Partnern geteilt werden, sollten auch die Gewinne geteilt werden. Die Ausschreibungen müssen dem Wettbewerb offen stehen und erfordern angemessene rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene. Öffentliche Auftraggeber sollten hinsichtlich der abzuschließenden Vereinbarungen, flexibel sein können und die Möglichkeit haben, Aufträge entsprechend dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu vergeben, was die optimale Risikoverteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor gewährleistet.

#### **4.3. Besondere Herausforderungen für gemeinsame Technologieinitiativen**

Öffentlich-private Partnerschaften im Forschungsbereich zielen auf eine Koordinierung öffentlicher und privater Investitionen ab, um neues Know-how und technische Durchbrüche zu erzielen. Die Ergebnisse sind daher weniger vorhersehbar und weniger greifbar als bei der Auftragsvergabe für Infrastrukturen und Dienstleistungen, allerdings potentiell bedeutend.

Die ersten fünf JTIs wurden als „Gemeinschaftseinrichtungen“ gemäß Artikel 185 der Haushaltsordnung, vorbehaltlich der Vorschriften und Verfahren wie der Rahmenfinanzregelung für Gemeinschaftseinrichtungen, des Statuts und des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen, gegründet und dienten eher dazu, das Risiko für die europäischen öffentlichen Haushalte zu minimieren, als gemeinsame Investitionen mit privaten Forschungspartnern in schnell wachsenden Märkten zu erleichtern. Diese JTIs werden bald operationell autonom sein und das neue Instrument entspricht einem Bedarf, auf den die industrielle Forschungsgemeinschaft hingewiesen hat. Gleichzeitig sind die Partner der Auffassung, dass das Instrument effizienter angewendet werden könnte, wenn die Vorbereitung und die operationellen Verfahren vereinfacht sowie die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen besser auf marktnah operierende ÖPPs zugeschnitten würden.

Diese Bedenken sollten angemessen berücksichtigt werden, um zu gewährleisten, dass die bestehenden JTI ihren Ansprüchen gerecht werden und nicht die Interessen des Privatsektors an neuen JTI in Bereichen beeinträchtigen, in denen ÖPPs notwendig sind. Die Kommission will daher alternative Modelle prüfen, die die Vorbereitung und Umsetzung öffentlich-privater Partnerschaften in der europäischen Forschung vereinfachen können. Angesichts der ersten Erfahrungen mit JTIs und im Hinblick auf die Einrichtung neuer langfristiger ÖPPs wird die Kommission alle Optionen bei der Überarbeitung des Rechtsrahmens und der Finanzvorschriften (sowie der operationellen Verfahren) prüfen, um zu einem einfachen und

kostengünstigen Modell zu gelangen, das auf gegenseitigem Verständnis, echter Partnerschaft und Risikoteilung basiert.

Darüber hinaus können die wichtigsten EU-Forschungs- und Innovationsprogramme (FP7, CIP) ÖPPs nur mit Hilfe von Zuschüssen und öffentlichen Ausschreibungen unmittelbar unterstützen. Dies ist eine Einschränkung, da die effizienteste Form einer Zusammenarbeit eine Investition sein würde. Um Investitionen in Innovationen zu fördern, prüft die Kommission Möglichkeiten, die es ÖPPs erlauben, Investitionsentscheidungen unter Einbeziehung von Gemeinschaftsmitteln zu treffen.

## 5. DER WEG IN DIE ZUKUNFT: WAS MUSS GETAN WERDEN?

Um das Potenzial der ÖPPs als Instrument zur Belebung des wirtschaftlichen Aufschwungs und zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und qualitativ hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen für die Zukunft sowie zur Wahrung eines hohen Umweltschutzniveaus vollständig freizusetzen, beabsichtigt die Kommission den Aufbau eines **effektiven und günstigen Rahmens für die Zusammenarbeit** zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Gestützt auf einen Dialog mit allen relevanten Akteuren im Rahmen einer von der Kommission einzusetzenden ÖPP-Fachgruppe ergänzen **mehrere Maßnahmen** die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Beseitigung der Hindernisse für die Entwicklung der ÖPPs und zur Förderung ihrer Nutzung. Die vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich einerseits auf die Instrumente und den ordnungspolitischen Rahmen der Gemeinschaft und andererseits auf verstärkte Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für ÖPP-Initiativen und zur Stärkung der Rolle der EIB bei der Finanzierung wichtiger Vorhaben. Letztendlich sind die öffentlichen Behörden der Mitgliedstaaten zuständig für den Einsatz von ÖPPs, und es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, falls notwendig den nationalen Rahmen zu überprüfen, um dies möglich zu machen. Die Kommission

### 1. verbessert den **Zugang zu Finanzierungsmitteln für ÖPPs** durch:

- Ausbau und Ausweitung des Anwendungsbereichs der derzeit zur Verfügung stehenden Gemeinschaftsinstrumente zur Unterstützung von ÖPPs wie LGTT und EPEC sowie anderer Initiativen, die zwar nicht speziell auf ÖPP-Vorhaben ausgerichtet sind, die Durchführung von ÖPP-Vorhaben aber fördern können (JASPERS, JESSICA, RSFF, Marguerite-Fonds).
- Enge Abstimmung mit der **EIB**, um Möglichkeiten für eine stärkere Beteiligung der Bank an der Finanzierung von Infrastrukturen durch die EU zu prüfen, insbesondere im Hinblick auf wichtige Initiativen in der EU mit sozioökonomischer Bedeutung und europäischem Mehrwert (z. B. grenzübergreifende Vorhaben, Umweltschutz-Vorhaben, usw.). Die EIB sollte auch bei ihren Bemühungen um die vollständige Nutzung der vielfältigen Instrumente zur Förderung von ÖPPs und um die Einbeziehung von ÖPPs als einem der Kernziele der Bank unterstützt werden. Darüber hinaus wird die EIB aufgefordert, Garantieinstrumente zur leichteren Finanzierung von ÖPPs weiterzuentwickeln und umzusetzen, indem die Rolle der Kapitalmärkte, der interinstitutionellen Investoren und des öffentlichen Sektors als Liquiditätsbeschaffer für ÖPP-Vorhaben gestärkt wird.

### 2. erleichtert die Einrichtung von ÖPPs mittels der **Vergabe öffentlicher Aufträge** an ÖPPs durch:

- Prüfung der Auswirkungen der Maßnahmen zur Krisenbewältigung der Gemeinschaft auf die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für Infrastrukturinvestitionen, einschließlich der Notwendigkeit einer Anpassung der Vergabeprogramme und –verfahren, um der gegenwärtig geringeren Verfügbarkeit von Finanzmitteln Rechnung zu tragen.
  - Abschluss der laufenden Folgenabschätzung und anderer Vorarbeiten mit dem Ziel, 2010 einen Rechtsvorschlag im Bereich der **Konzessionen** zu erwägen.
3. gewährleistet eine **ordnungsgemäße Schulden- und Defizitbehandlung von ÖPPs** durch:
- Prüfung der Auswirkungen der geänderten Finanzierungsvereinbarungen auf die „Bilanzierung“ der ÖPP-Vermögenswerte und die gegenwärtige bilanzielle Behandlung von ÖPP-Aufträgen in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen;
  - Veröffentlichung von Leitlinien zur Bilanzierung von Garantien, die im Rahmen von ÖPP-Vorhaben bereitgestellt wurden;
  - Auf Wunsch weiterhin klare Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über die statistische Erfassung einzelner ÖPP-Vorhaben.
4. verbessert die **Information und verbreitet einschlägiges Fachwissen und Know-how** durch:
- Ausgabe von Leitlinien zu rechtlichen und methodischen Aspekten bei der Kombination von EU-Mitteln und öffentlich-privaten Partnerschaften, insbesondere im Rahmen der JASPERS-Initiative, um die Aufnahme von ÖPPs in die Strukturfonds zu erleichtern und zu verstärken. **Leitlinien über die Anwendbarkeit von ÖPPs** bei einfacheren ÖPP-Formen wie Entwurf-Bau-Betrieb-Aufträgen werden ebenfalls herausgegeben.
  - **ÖPP-Pilotvorhaben**, die als Modelle für bewährte Verfahren, gute Regierungsführung und Lösungen dienen können, sollten unter Nutzung der technischen Hilfe einschlägiger Förderprogramme entwickelt und in größerem Maßstab vervielfältigt werden.
  - Zusammenarbeit mit dem Europäischen ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC), um Möglichkeiten auszuloten, denjenigen Mitgliedstaaten eine verbesserte **langfristige Unterstützung** zu bieten, die ÖPPs nutzen wollen, um den Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln im Rahmen von Investitionsprogrammen zu optimieren. EPEC sollte gestärkt und zu einer Plattform für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren sowie zur Anlaufstelle für ein Netz nationaler Gremien zur Unterstützung von ÖPPs ausgebaut werden. Es könnte auch die Aufgaben von JASPERS und der Kommission ergänzen, die beide individuelle Zuschussanträge und Vorhaben unterstützen. Untersucht werden Möglichkeiten zur Förderung einer **besseren Projektvorbereitung und Projektentwürfe, die für eine Beteiligung** des Privatsektors **besser geeignet sind**.
  - Verbreitung **bewährter Verfahren** in Zusammenarbeit mit EPEC, um die Managementfähigkeiten des öffentlichen Sektors zu verbessern und ÖPP-Kosten zu



senken. EPEC hat beispielsweise angesichts der Finanzmarktkrise mögliche Hilfsmaßnahmen zur Unterstützung von ÖPP-Initiativen analysiert<sup>34</sup>.

- Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des Europäischen Konjunkturprogramms, um **Bestimmungen** in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften **zu ermitteln**, die die **Einrichtung von ÖPPs ver- oder behindern**. Werden EU-Mittel eingesetzt, sollte bei der Zuweisung von Mitteln für Investitionsvorhaben eine Diskriminierung zwischen der privaten oder öffentlichen Verwaltung des Vorhabens ausgeschlossen werden. Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten die Vorschriften und Verfahren auf EU- und einzelstaatlicher Ebene prüfen und ihre Ergebnisse, gegebenenfalls mit Änderungsvorschlägen, bis Ende 2010 vorlegen.

5. bewältigt die **besonderen Herausforderungen der gemeinsamen Technologieinitiativen (JTI) und der Finanzierung der Innovation** durch:

- Rasche Autonomisierung der laufenden JTIs und Überprüfung der bisherigen Erfahrungen bei gleichzeitiger Suche nach Möglichkeiten zur Straffung des rechtlichen und administrativen Rahmens für die gemeinsamen Technologieinitiativen. Unter Wahrung der finanziellen Interessen der EU sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrolle und Risiko angestrebt und ausreichende Flexibilität an den Tag gelegt werden, um eine effiziente Partnerschaft mit den privaten Akteuren zu ermöglichen, wobei der Schutz der finanziellen Interessen der EU durch eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen gewährleistet wird.
- Gemeinsame strategische Perspektive mit den für die JTIs Verantwortlichen und anderen Akteuren, um festzustellen, welches die einzelnen Hindernisse sind und wie sie am besten überwunden werden können, wozu gegebenenfalls auch eine Änderung der für sie geltenden Gemeinschaftsvorschriften wie der Haushaltsordnung gehört. Ein Bericht mit politischen Empfehlungen wird in den nächsten Monaten vorgelegt. Auf dieser Grundlage wird die Kommission einen **neuen Rahmen für JTI** vorschlagen und sich hierbei möglicherweise an Körperschaften des privaten Rechts orientieren. Dieser neue Rahmen wird bei der Überarbeitung der Haushaltsordnung, die im ersten Halbjahr 2010 vorgelegt wird, berücksichtigt.
- Zusammenarbeit mit der EIB-Gruppe und anderen Interessengruppen, um herauszufinden, wie die Finanzinstrumente ausgeweitet werden können, um die Finanzierung von Innovationen zu verbessern. Bei dieser Arbeit sollte auch geprüft werden, ob und wie die Beteiligung der EU an privatrechtlichen Körperschaften erleichtert werden kann, um unsere innovationspolitischen Ziele zu erreichen. Die Ergebnisse dieser Arbeit könnten in die Vorschläge der Kommission für eine neue Innovationspolitik einfließen, die Anfang 2010 vorgelegt werden sollen, und gegebenenfalls bei der nächsten Überarbeitung der Haushaltsordnung berücksichtigt werden.

Die Kommission nimmt eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse dieser Initiativen zur Verbesserung des EU-Rahmens für ÖPPs vor Ende 2011 vor und schlägt, falls notwendig, neue Initiativen vor:

---

<sup>34</sup> Siehe Veröffentlichung des Europäischen Kompetenzzentrums EPEC „Die Finanzkrise und der ÖPP-Markt, mögliche Hilfsmaßnahmen“ vom August 2009 unter [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

## 6. FAZIT

Der Ausbau von ÖPPs zu einem Instrument erhält entscheidende Bedeutung, da die Finanz- und Wirtschaftskrise die Fähigkeiten der öffentlichen Hand einschränkt, ausreichende finanzielle Mittel bereitzustellen und für wichtige Maßnahmen und spezifische Projekte auszugeben. Das Interesse des öffentlichen Sektors an innovativen Finanzierungsinstrumenten hat zugenommen, ebenso wie die politische Bereitschaft, die Rahmenbedingungen für eine effizientere Umsetzung von Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Verkehr, Soziales, Energie oder Umweltschutz zu schaffen. Andererseits könnte das Interesse des Privatsektors an ÖPPs durch den bestehenden ordnungspolitischen Rahmen und neue wirtschaftliche Zwänge sowie andere seit langem bestehende Faktoren - wie die beschränkte Fähigkeit des öffentlichen Sektors in vielen Teilen Europas, ÖPP-Programme umzusetzen - gedämpft werden. Um sicherzustellen, dass ÖPPs langfristig weiterhin eine Rolle spielen, sind fünf zentrale Maßnahmen im Jahr 2010 unerlässlich:

- Die Kommission **richtet eine ÖPP-Gruppe ein**, in der alle einschlägigen Interessengruppen ihre Anliegen und Ideen im Zusammenhang mit ÖPPs erörtern können. Falls erforderlich, gibt sie Leitlinien heraus, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, den Verwaltungsaufwand und Verzögerungen bei der Umsetzung von ÖPPs zu verringern: In diesem Zusammenhang prüft sie Möglichkeiten, Baugenehmigungen für ÖPPs zu erleichtern und zu beschleunigen.
- Die Kommission arbeitet mit der EIB zusammen, um **die für ÖPPs zur Verfügung stehenden Mittel auszustocken**, indem bestehende Gemeinschaftsinstrumente neu ausgerichtet und Finanzinstrumente für ÖPPs in den wichtigsten Politikbereichen entwickelt werden.
- Die Kommission überprüft die einschlägigen Vorschriften und Verfahren, **um zu gewährleisten**, dass es in Fällen, in denen Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt fließen, bei der Zuweisung öffentlicher Mittel **keine Diskriminierung zwischen der privaten oder öffentlichen Verwaltung des Projekts gibt**. Falls notwendig, wird sie Änderungsvorschläge unterbreiten.
- Die Kommission schlägt **einen effizienteren Rahmen für Innovationen vor, wozu auch die Möglichkeit der EU gehört**, sich an privatrechtlichen Einrichtungen zu beteiligen und direkt in konkrete Projekte zu investieren.
- Die Kommission erwägt einen Vorschlag für **einen Rechtsakt über Konzessionen**, der sich auf die laufende Folgenabschätzung stützt.

Die oben genannten Maßnahmen sollen einen günstigen Gemeinschaftsrahmen für ÖPPs schaffen, der dem Bedarf der Bürger gerecht wird, die Gemeinschaftsziele durch eine vorausschauende Analyse fördert und gewährleistet, dass das tatsächliche Ergebnis den Erwartungen entspricht.