DE 2018

Nr. 09

Sonderbericht

Öffentlich-private Partnerschaften in der EU: Weitverbreitete Defizite und begrenzte Vorteile

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

PRÜFERTEAM

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" unter Vorsitz von Iliana Ivanova, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Oskar Herics, Mitglied des Hofes. Herr Herics wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Thomas Obermayr, dem Leitenden Manager Pietro Puricella und dem Aufgabenleiter Enrico Grassi. Zum Prüferteam gehörten Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou und Maria Ploumaki.

Von links nach rechts: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella.

INHALT

	Ziffer
Glossar	
Zusammenfassung	I - V
Einleitung	1 - 19
Was ist eine ÖPP?	1 - 4
Gründe für die Umsetzung von ÖPP	5 - 6
Der europäische ÖPP-Markt	7 - 8
ÖPP und EU-Finanzmittel	9 - 19
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	20 - 23
Bemerkungen	24 - 76
Die geprüften ÖPP-Projekte ermöglichten eine zügigere Umsetzung politischer Konzepte und boten die Voraussetzungen für gute Betriebs- und Instandhaltungsstandards, die potenziellen Vorteile konnten jedoch nicht immer genutzt werden	24 - 46
Die ÖPP-Option ermöglichte es den Behörden, große Infrastrukturvorhaben über ein einziges Verfahren zu vergeben	25 - 27
Die Vergabe großer ÖPP-Projekte erhöhte das Risiko unzureichenden Wettbewerbs und wies in einigen Fällen erhebliche Verzögerungen auf	28 - 32
Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte kam es zu erheblichen Bauverzögerungen und Kostenüberschreitungen	33 - 40
Die Mehrzahl der geprüften Projekte hat das Potenzial, gute Standards in Bezug auf Dienstleistung und Instandhaltung zu halten	41 - 43
ÖPP haben die öffentlichen Partner nicht daran gehindert, übermäßig optimistische Szenarien bezüglich der künftigen Nachfrage und Nutzung der geplanten Infrastruktur aufzustellen	44 - 46
Verzögerungen, Kostensteigerungen und zu geringe Auslastung waren teilweise auf unzureichende Analysen und ungeeignete Ansätze zurückzuführen	47 - 59
Bei den meisten geprüften Projekten wurde die ÖPP-Option gewählt, ohne zuvor eine vergleichende Analyse durchzuführen, um	

nachzuweisen, dass es sich dabei um die Option mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis handelte 48 - 53

Die Risikozuweisung war oftmals unangemessen, was zu geringeren Anreizen oder übermäßigen Risiken für den privaten Partner führte 54 - 56

ÖPP-Verträge mit langer Laufzeit sind angesichts des rasanten technologischen Wandels wenig geeignet 57 - 59

Der institutionelle und rechtliche Rahmen ist für EU-geförderte ÖPP-Projekte noch nicht geeignet 60 - 76

Obwohl sie mit ÖPP vertraut sind, verfügen nicht alle vom Hof besuchten Mitgliedstaaten über gut entwickelte institutionelle und rechtliche Rahmen 61 - 63

Trotz der langfristigen Auswirkungen von ÖPP haben die besuchten Mitgliedstaaten keine klare Strategie für deren Nutzung entwickelt 64 - 68

Die Kombination von EU-Fördermitteln und ÖPP bringt zusätzliche Anforderungen und Unsicherheiten mit sich 69 - 71

Die Möglichkeit, ÖPP-Projekte als außerbilanzielle Posten zu verbuchen, birgt die Gefahr, dass die Transparenz und das Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinträchtigt werden 72 - 76

Schlussfolgerungen und Empfehlungen 77 - 92

Bei den geprüften ÖPP-Projekten konnten die erwarteten Vorteile nicht immer erzielt werden 79 - 81

Verzögerungen, Kostensteigerungen und zu geringe Auslastung waren teilweise auf unzureichende Analysen und ungeeignete Ansätze zurückzuführen 82 - 84

Der institutionelle und rechtliche Rahmen ist für EU-geförderte ÖPP-Projekte noch nicht geeignet 85 - 92

Anhang I - EU-geförderte ÖPP im Zeitraum 2000-2014, in Millionen Euro, nach Ländern

Anhang II - Hauptschwierigkeiten bei der Nutzung mischfinanzierter ÖPP, Zeitraum 2007-2013, und mit der Dachverordnung für 2014-2020 eingeführte Änderungen

Anhang III - Geprüfte Projekte

Anhang IV - Projekte im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften - Übersicht über die potenziellen Vorteile und Risiken in Gegenüberstellung zu den Prüfungsbemerkungen bezogen auf den Prüfungsumfang

Antworten der Kommission

GLOSSAR

Abschluss der Finanzierungsverträge (*Financial Close*): Der Punkt, an dem alle Finanzierungsverträge für eine ÖPP unterzeichnet und alle darin enthaltenen Auflagen erfüllt sind. Ab diesem Punkt können die Mittel aus den Finanzierungs- und Förderquellen des Projekts (z. B. Darlehen, Eigenkapital und Finanzhilfen) fließen, sodass die Projektumsetzung beginnen kann.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESIF oder ESI-Fonds): Die ESI-Fonds bestehen aus fünf Einzelfonds, mit denen regionale Ungleichgewichte innerhalb der Union abgebaut werden sollen, indem entsprechende politische Handlungsrahmen für den siebenjährigen Finanzrahmen (MFR) gesetzt werden. Bei den Fonds handelt es sich um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE): Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung dient der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union durch den Ausgleich der stärksten regionalen Ungleichgewichte im Wege der finanziellen Unterstützung für die Schaffung von Infrastrukturen sowie für produktive, beschäftigungswirksame Investitionen, insbesondere zugunsten von Unternehmen.

Europäischer Fonds für strategische Investitionen (EFSI): Der EFSI bildet die erste Säule der "Investitionsoffensive für Europa" der Kommission, die auch als "Juncker-Plan" bezeichnet wird. Er soll zwischen 2015 und 2017 in der gesamten EU private und öffentliche langfristige Investitionsmittel in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro mobilisieren. Der EFSI ist innerhalb der Europäischen Investitionsbank (EIB) als Treuhandfonds mit unbefristeter Laufzeit aufgelegt, um die risikoreicheren Projektteile zu finanzieren. Als Ausgleich für das der EIB entstehende zusätzliche Risiko wird eine Garantie des EU-Haushalts in Höhe von 16 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten können in den EFSI einzahlen. Der EFSI kann Vorhaben von gemeinsamem Interesse oder andere Verbundvorhaben finanzieren. Zum Zeitpunkt der Prüfung stand die Annahme des Legislativvorschlags zur Verlängerung der Laufzeit des EFSI bis Ende 2020 und zur Aufstockung der EU-Haushaltsgarantie auf

26 Milliarden Euro sowie zur Erreichung eines Investitionsziels von 500 Milliarden Euro noch aus.

Europäisches ÖPP-Kompetenzzentrum (*European PPP Expertise Centre*, EPEC): Arbeitet mit Unterstützung der EIB mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sektorspezifische und nationale Entwicklungen auf dem ÖPP-Markt zu beobachten, und bietet Hilfestellung beim Aufbau institutioneller Kapazitäten für die Arbeit mit ÖPP in nationalen Verwaltungsbehörden.

Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG): Die ESVG-Statistiken werden auf aggregierter Makroebene für den Sektor Staat erstellt und dienen als Referenzrahmen für die öffentliche Finanzpolitik. Sie umfassen auch die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Einhaltung der Maastricht-Kriterien im Hinblick auf Schulden und Defizite. Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 gilt das ESVG 2010 ab September 2014 für alle Mitgliedstaaten.

Fazilität "Connecting Europe" (CEF): Über die Fazilität "Connecting Europe" (CEF) wird seit 2014 finanzielle Unterstützung für die drei Sektoren Energie, Verkehr sowie Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) bereitgestellt. In diesen drei Bereichen wurden im Rahmen der Fazilität "Connecting Europe" Investitionsprioritäten festgelegt, die im kommenden Jahrzehnt umgesetzt werden sollen, wie etwa Strom- und Gaskorridore, die Nutzung erneuerbarer Energie, Transportverbundkorridore und umweltfreundlichere Transportmittel, Hochgeschwindigkeitsbreitbandverbindungen und digitale Netze.

Finanzhilfen: Direkter finanzieller Beitrag (Zuwendungen) aus dem Haushalt zur Finanzierung von Maßnahmen, mit denen ein Ziel, das Teil einer EU-Politik ist, umgesetzt werden soll, oder zur Finanzierung der Betriebskosten einer Einrichtung, die Ziele verfolgt, die von allgemeinem europäischen Interesse oder Teil einer Politik der EU sind.

Finanzinstrumente: Finanzinstrumente ist ein Sammelbegriff für Verträge, die für den Inhaber einen Anspruch gegenüber einem Schuldner begründen. Die EU leistet Unterstützung für drei mögliche Arten von Finanzinstrumenten: Eigenkapital-, Darlehens- und Garantieinstrumente. Eigenkapital- oder Darlehensinstrumente sind Verträge zwischen einem Investor und einem Beteiligungsnehmer oder zwischen einem Kreditgeber und einem Kreditnehmer. Garantien sind Verträge, bei denen ein Garantiegeber die Rechte eines Investors oder Kreditgebers garantiert.

Geteilte Mittelverwaltung: Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der die Kommission Haushaltsvollzugsaufgaben an die Mitgliedstaaten delegiert, jedoch weiterhin die oberste Verantwortung trägt.

Großprojekt: Projekt, das eine Gesamtheit von wirtschaftlich nicht zu trennenden Arbeiten bildet, die eine genaue technische Funktion erfüllen und klar ausgewiesene Ziele verfolgen und deren zur Festlegung der Fondsbeteiligung berücksichtigte Gesamtkosten mehr als 50 Millionen Euro (oder 75 Millionen Euro im Falle von Verkehrsprojekten) betragen. Jedes einzelne Projekt muss von der Kommission genehmigt werden.

Hebelwirkung: In Bezug auf Finanzinstrumente, die aus dem EU-Haushalt und mit einzelstaatlichen öffentlichen Finanzmitteln finanziert werden, wird mit Hebelwirkung beschrieben, wie viele Euro (öffentlicher und privater) Finanzmittel tatsächlich jedem Euro öffentlicher Finanzmittel (EU-Finanzmittel und einzelstaatliche öffentliche Finanzmittel), mit denen das Instrument ausgestattet war, gegenüberstanden und für die finanzielle Unterstützung der Endempfänger eingesetzt werden konnten.

JESSICA: JESSICA ist eine Initiative der Europäischen Kommission, die in Zusammenarbeit mit der EIB und der Entwicklungsbank des Europarates (CEB) entwickelt wurde. Sie unterstützt nachhaltige städtische Entwicklung und Stadterneuerung durch Finanzierungsinstrumente im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds[1].

Kohäsionsfonds (KF): Der Kohäsionsfonds dient der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Europäischen Union durch Finanzierung von Umwelt- und Verkehrsprojekten in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt von weniger als 90 % des Unionsdurchschnitts.

Mischfinanziertes Projekt: ÖPP-Projekt, bei dem EU-Mittel mit privaten Finanzierungsmitteln kombiniert werden.

Öffentliche Auftraggeber: Öffentliche Auftraggeber sind staatliche, regionale oder kommunale Behörden oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts, welche die Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge oder Wettbewerbe anwenden müssen.

Operationelles Programm (OP): In einem OP ist festgelegt, welche Prioritäten und spezifischen Ziele ein Mitgliedstaat verfolgt und wie die Mittel (EU-Mittel sowie nationale öffentliche und private Kofinanzierungsmittel) in einem bestimmten Zeitraum (in der Regel sieben Jahre) für die Finanzierung von Projekten verwendet werden sollen. Die Projekte müssen zur Erreichung einer bestimmten Anzahl von Zielen beitragen, die auf Ebene der Prioritätsachse des OP festgelegt werden. Für OP können Finanzmittel aus dem EFRE, dem KF und/oder dem ESF gewährt werden. Ein OP wird vom Mitgliedstaat ausgearbeitet und muss von der Kommission genehmigt werden, bevor Zahlungen aus dem EU-Haushalt geleistet werden können. Operationelle Programme können während der Laufzeit nur dann geändert werden, wenn beide Seiten zustimmen.

---

[1] ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25.

Programmplanungszeitraum: Der mehrere Jahre umfassende Rahmen, in dem die Strukturfonds- und Kohäsionsfondsausgaben geplant und umgesetzt werden.

Transeuropäische Verkehrsnetze (TEN-V): Bei den Transeuropäischen Verkehrsnetzen (TEN-V) handelt es sich um eine Auswahl festgelegter Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsnetze in Europa. Der Ausbau der TEN-V-Infrastruktur ist eng mit der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Verkehrspolitik verknüpft. Die Infrastruktur umfasst das Kernnetz sowie das Gesamtnetz, die bis 2030 bzw. 2050 fertigzustellen sind.

Vergabe öffentlicher Aufträge: Öffentliche Auftragsvergabe ist der Prozess, mit dem nationale, regionale und kommunale Behörden oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen wie Straßen und Gebäude erwerben. Privatunternehmen unterliegen ebenfalls den Vorschriften und/oder Grundsätzen für die öffentliche Auftragsvergabe, wenn sie Beschaffungen vornehmen, die hauptsächlich aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (*Common Provisions Regulation*), auch Dachverordnung: Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates[2].

[2] ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

Verwaltungsbehörde: Eine Verwaltungsbehörde ist eine von einem Mitgliedstaat benannte nationale, regionale oder lokale Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu ihren Aufgaben gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission.

Wirtschaftlichkeitsvergleich (*Public Sector Comparator*, PSC): Häufig verwendetes Vergleichsinstrument, mit dem geprüft wird, ob ein privater Investitionsvorschlag im Vergleich zu konventionellen Vergabeformen ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist.

ZUSAMMENFASSUNG

I. Bei Projekten im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) werden sowohl der öffentliche als auch der private Sektor für die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen herangezogen, die üblicherweise vom öffentlichen Sektor bereitgestellt werden. Gleichzeitig werden die strikten Haushaltszwänge in Bezug auf öffentliche Ausgaben gelockert. Seit den 1990er-Jahren wurden in der EU die Finanzierungsverträge für 1 749 ÖPP mit einem Gesamtwert von 336 Milliarden Euro zum Abschluss gebracht (*Financial Close*). Die meisten ÖPP wurden im Bereich Verkehr umgesetzt, auf den im Jahr 2016 ein Drittel der gesamten Investitionen entfiel, gefolgt von den Bereichen Gesundheitsversorgung und Bildung.

II. Finanzmittel der EU wurden für ÖPP bislang jedoch kaum eingesetzt. Obwohl die Kommission die Nutzung von ÖPP als potenziell wirksames Mittel zur Verwirklichung von Projekten seit einigen Jahren fördert (z. B. mit der Strategie Europa 2020), stellte der Hof fest, dass im Zeitraum 2000-2014 lediglich 84 ÖPP mit Gesamtprojektkosten in Höhe von 29,2 Milliarden Euro EU-Förderungen (5,6 Milliarden Euro) erhalten haben. Finanzhilfen aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds bildeten dabei die wichtigste Finanzierungsquelle der EU, gefolgt von Finanzinstrumenten - oftmals in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB).

III. Der Hof untersuchte 12 von der EU kofinanzierte ÖPP in Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien in den Bereichen Straßenverkehr und Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Auf die besuchten Mitgliedstaaten entfielen rund 70 % der gesamten Projektkosten (29,2 Milliarden Euro) der EU-geförderten ÖPP. Der Hof bewertete, ob die von ÖPP erwarteten Vorteile im Rahmen der geprüften Projekte genutzt werden konnten, ob die geprüften Projekte auf fundierten Analysen und zweckmäßigen Konzepten beruhten und ob die allgemeinen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den besuchten Mitgliedstaaten für die erfolgreiche Umsetzung von ÖPP geeignet waren. Insgesamt ergab sich folgendes Bild:

- ÖPP ermöglichten es den Behörden, die Auftragsvergabe für große Infrastrukturen über ein einziges Verfahren abzuwickeln, erhöhten jedoch auch das Risiko eines unzureichenden Wettbewerbs und schwächten dadurch die Verhandlungsposition der öffentlichen Auftraggeber.

- Die Vergabe von ÖPP-Projekten erfordert in der Regel die Verhandlung von Aspekten, die gewöhnlich nicht Teil konventioneller Vergabeverfahren sind, sodass der Zeitaufwand größer ist als bei konventionellen Projekten. Ein Drittel der 12 geprüften Projekte war - mit einer Vergabedauer von fünf bis sechseinhalb Jahren - von erheblichen Verzögerungen betroffen.

- Ähnlich wie bei konventionellen Projekten traten auch bei der Mehrzahl der geprüften ÖPP-Projekte erhebliche Ineffizienzen in Form von Verzögerungen in der Bauphase und beträchtlichen Kostensteigerungen auf. Bei insgesamt sieben der neun abgeschlossenen Projekte (mit Gesamtkosten in Höhe von 7,8 Milliarden Euro) kam es zu Verzögerungen, die zwischen zwei und 52 Monaten betrugen. Darüber hinaus waren zusätzliche öffentliche Mittel in Höhe von nahezu 1,5 Milliarden Euro erforderlich, um die fünf vom Hof in Griechenland und Spanien geprüften Autobahnen fertigzustellen; von diesem Betrag wurden rund 30 % (422 Millionen Euro) von der EU bereitgestellt. Nach Auffassung des Hofes wurden diese Mittel unter dem Aspekt der Erzielung der potenziellen Vorteile nicht wirksam eingesetzt.

- Was noch wichtiger ist: In Griechenland (das mit 59 % bzw. 3,3 Milliarden Euro des von der EU insgesamt bereitgestellten Betrags der bei Weitem größte Empfänger von EU-Mitteln ist) waren bei drei geprüften Autobahnen die Kosten je Straßenkilometer um bis zu 69 % gestiegen, während gleichzeitig der Umfang der einzelnen Projekte um bis zu 55 % verringert wurde. Grund hierfür waren vor allem die Finanzkrise und eine unzureichende Vorbereitung der Projekte durch den öffentlichen Partner, die zu verfrühten und nicht ausreichend wirksamen Verträgen mit privaten Konzessionären geführt hat.

- Der große Umfang, die hohen Kosten und die lange Laufzeit von typischen Infrastruktur-ÖPP erfordern besondere Sorgfalt. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Vorab-Analysen auf übermäßig optimistischen Szenarien in Bezug auf die künftige Nachfrage und

Nutzung der geplanten Infrastruktur basierten, was dazu führte, dass die Nutzungsraten bei Projekten um bis zu 69 % (IKT) und 35 % (Autobahnen) unterhalb der prognostizierten Werte lagen. Das Risiko einer viel zu geringen Nutzung der Autobahnen in Griechenland nach deren Fertigstellung ist dabei nicht eingerechnet.

- Positiv zu vermerken ist, dass neun abgeschlossene geprüfte Projekte ein gutes Dienstleistungs- und Instandhaltungsniveau aufweisen und das Potenzial besitzen, dieses Niveau während der verbleibenden Projektlaufzeit aufrechtzuerhalten.

- Bei den meisten geprüften Projekten wurde die ÖPP-Option ohne vorherige vergleichende Analyse alternativer Optionen - etwa durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich - gewählt. Somit wurde nicht nachgewiesen, dass es sich um die Option handelte, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwies und das öffentliche Interesse schützte, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen ÖPP und konventionellen Vergabeverfahren sichergestellt wurden.

- Die Risikozuweisung zwischen öffentlichen und privaten Partnern war oftmals nicht angemessen, nicht kohärent und nicht wirksam, während hohe Vergütungssätze (bis zu 14 %) für das Risikokapital des privaten Partners nicht immer den übernommenen Risiken entsprachen. Darüber hinaus waren die meisten der sechs geprüften IKT-Projekte nur schwer mit langen Vertragslaufzeiten vereinbar, da sie raschen technologischen Veränderungen unterworfen waren.

IV. Die Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte erfordert erhebliche administrative Kapazitäten, die nur durch geeignete institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und langjährige Erfahrung mit der Umsetzung von ÖPP-Projekten gewährleistet werden können. Der Hof stellte fest, dass diese Voraussetzungen derzeit nur in einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten erfüllt sind. Die herrschende Lage entspricht daher nicht dem Ziel der EU, einen größeren Anteil an EU-Finanzmitteln über mischfinanzierte Projekte, einschließlich ÖPP, einzusetzen.

V. Die Kombination von EU-Fördermitteln und ÖPP bringt zusätzliche Anforderungen und Unsicherheiten mit sich. Des Weiteren ist die Möglichkeit, ÖPP-Projekte als außerbilanzielle Posten zu verbuchen, ein wichtiger Faktor bei der Entscheidung für die ÖPP-Option.

Allerdings besteht bei dieser Vorgehensweise auch die Gefahr, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Transparenz beeinträchtigt werden.

Daher empfiehlt der Hof,

a) keine intensivere und breitere Nutzung von ÖPP zu fördern, solange die ermittelten Probleme nicht angegangen und die folgenden Empfehlungen erfolgreich umgesetzt wurden;

b) die finanziellen Auswirkungen von Verzögerungen und Nachverhandlungen auf die vom öffentlichen Partner getragenen Kosten von ÖPP zu mindern;

c) die Wahl der ÖPP-Option auf der Grundlage solider vergleichender Analysen zur besten Vergabeoption zu treffen;

d) klare politische Konzepte und Strategien für ÖPP festzulegen;

e) den EU-Rahmen im Hinblick auf eine bessere Wirksamkeit von ÖPP-Projekten zu verbessern.

EINLEITUNG

Was ist eine ÖPP?

1. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) als langfristige vertragliche Vereinbarungen zwischen der Regierung und einem privaten Partner, in deren Rahmen Letzterer unter Verwendung von Anlagevermögen öffentliche Dienstleistungen erbringt und finanziert und die damit verbundenen Risiken geteilt werden[3]. Diese weitgefasste Definition macht deutlich, dass ÖPP dazu konzipiert sein können, ein breites Spektrum an Zielen in verschiedensten Sektoren - etwa in den Bereichen Verkehr, sozialer Wohnungsbau und Gesundheitsversorgung - zu erreichen. Sie können außerdem nach unterschiedlichen Ansätzen aufgebaut sein.

2. Ihrem Wesen und ihren Ergebnissen nach unterscheiden sich ÖPP nicht von auf konventionelle Weise vergebenen Projekten, sie weisen jedoch in Bezug auf Projekt- und Vertragsmanagement einige Unterschiede auf. Der Hauptunterschied zwischen ÖPP und konventionellen Projekten besteht in der Risikoteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner. Grundsätzlich sollten die Risiken bei einem ÖPP-Projekt der Partei zugewiesen werden, die sie am besten bewältigen kann. Ziel ist es, ein optimales Gleichgewicht zwischen Risikoübertragung und Risikoausgleich für die Partei zu erreichen, die das Risiko trägt. Der private Partner trägt häufig die Verantwortung für Risiken im Zusammenhang mit Planung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur, während der öffentliche Partner gewöhnlich die regulatorischen und politischen Risiken übernimmt.

---

[3] OECD, "Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships", 2012.

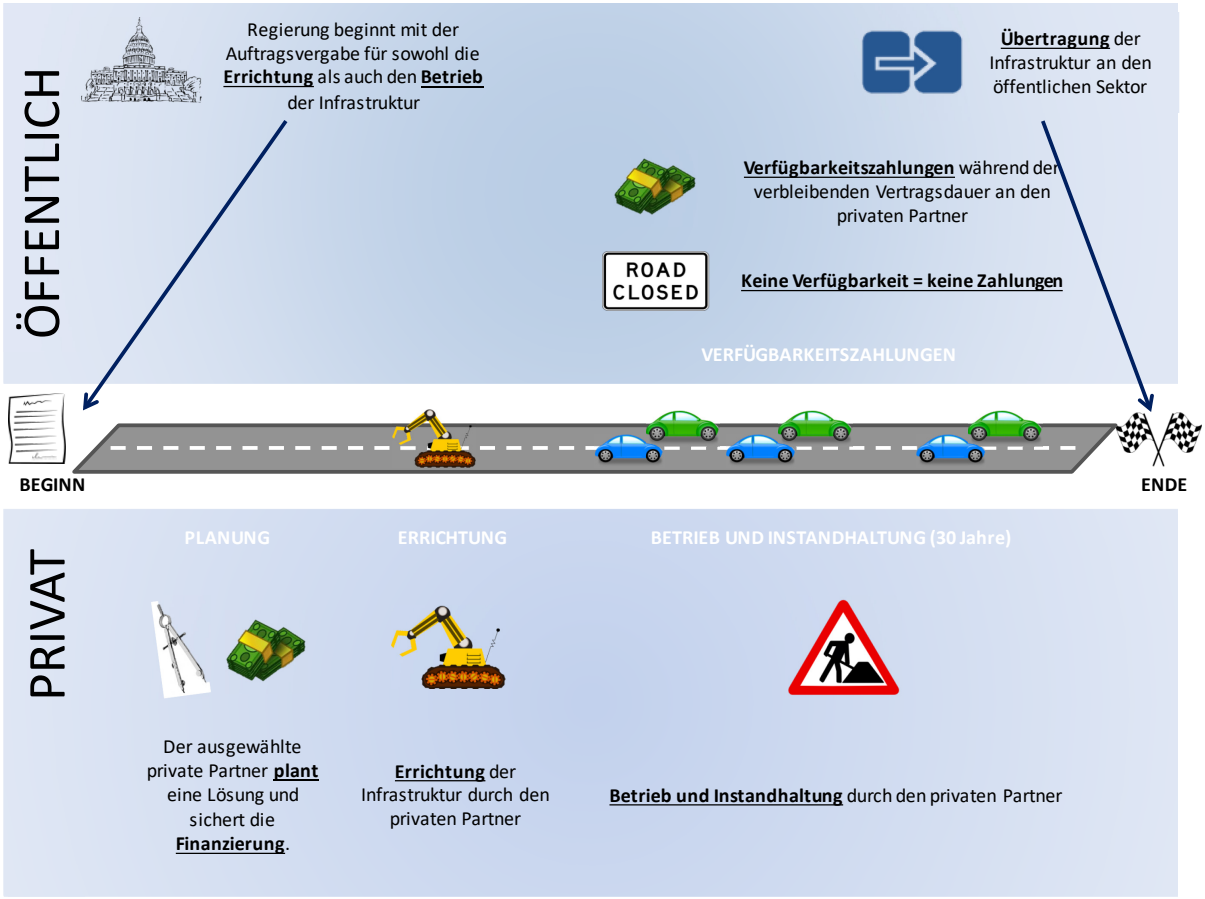
3. Die gängigste Form der ÖPP ist der sogenannte DBFMO-Vertrag, der Planung, Errichtung, Finanzierung, Instandhaltung und Betrieb (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*, DBFMO) umfasst[4]. Dabei wird der private Partner mit allen Projektphasen betraut, von der Planung bis hin zu Errichtung, Betrieb und Instandhaltung der Infrastruktur, wozu auch die Mittelbeschaffung zählt. Diese langfristige Perspektive wird als "Lebenszyklus-Ansatz" bezeichnet.

4. In ***Abbildung 1*** sind die verschiedenen Phasen einer DBFMO-ÖPP grafisch als Zuständigkeiten des öffentlichen bzw. privaten Partners dargestellt. Sobald die Bauphase abgeschlossen ist, beginnt der öffentliche Partner, die private Partei für die Nutzung der Dienstleistung zu entlohnen. Die Höhe der Zahlungen hängt in der Regel von der Verfügbarkeit der Infrastruktur (verfügbarkeitsabhängige ÖPP) oder dem Umfang der Nutzung der Infrastruktur (nachfrageabhängige ÖPP) ab, damit sichergestellt ist, dass die erforderlichen Qualitätsstandards während der gesamten Nutzungsdauer des Projekts erfüllt werden.

---

[4] Die drei Hauptkategorien von ÖPP sind a) Konzessionen, bei denen die Endnutzer der Dienstleistung den privaten Partner normalerweise direkt bezahlen, ohne (oder mit geringer) Vergütung vonseiten des öffentlichen Sektors, b) Joint-Ventures (institutionelle ÖPP), bei denen sowohl der öffentliche als auch der private Sektor Teilhaber in einer Drittgesellschaft werden und c) vertragliche ÖPP, bei denen die Beziehung zwischen den Parteien durch einen Vertrag geregelt ist.

Abbildung 1 - Schema einer typischen verfügbarkeitsabhängigen DBFMO-ÖPP[5]



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Gründe für die Umsetzung von ÖPP

5. Der einschlägigen Literatur und Forschung zufolge[6] werden ÖPP hauptsächlich umgesetzt, um potenzielle Vorteile gegenüber konventionellen Vergabeverfahren zu erzielen. Hierbei handelt es sich unter anderem um folgende Vorteile:

---

[5] ÖPP, bei der der öffentliche Partner den privaten Partner für die erbrachten Dienstleistungen bezahlt.

[6] Siehe z. B. *PPP Infrastructure Resource Centre* der Weltbank; EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and methodology", Juni 2011; OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1, "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement"; EPEC, "PPP Motivations and challenges for the Public Sector", Oktober 2015.

a) die frühere Durchführung eines geplanten Investitionsprogramms, da ÖPP erhebliche zusätzliche Finanzmittel zur Ergänzung traditioneller Mittelausstattungen bieten können;

b) die Möglichkeit von Effizienzgewinnen bei der Projektdurchführung durch rascheren Abschluss der einzelnen Projekte;

c) die Möglichkeit der Risikoteilung mit dem privaten Partner und der Optimierung der Kosten während der gesamten Nutzungsdauer;

d) die Möglichkeit eines besseren Instandhaltungs- und Dienstleistungsniveaus als bei konventionellen Projekten dank eines den gesamten Lebenszyklus umfassenden Ansatzes;

e) die Möglichkeit, öffentliche und private Sachkenntnis im Hinblick auf die Durchführung einer eingehenden Projektbewertung und Optimierung des Projektumfangs auf wirksamste Weise zu kombinieren.

6. Darüber hinaus darf gemäß dem Rechnungslegungsrahmen der EU (ESVG 2010)[7] die öffentliche Beteiligung an ÖPP unter bestimmten Bedingungen als außerbilanzieller Posten erfasst werden. Dadurch werden Anreize geschaffen, sie für eine verbesserte Einhaltung der Euro-Konvergenzkriterien, auch bekannt als Maastricht-Kriterien[8], zu nutzen.

---

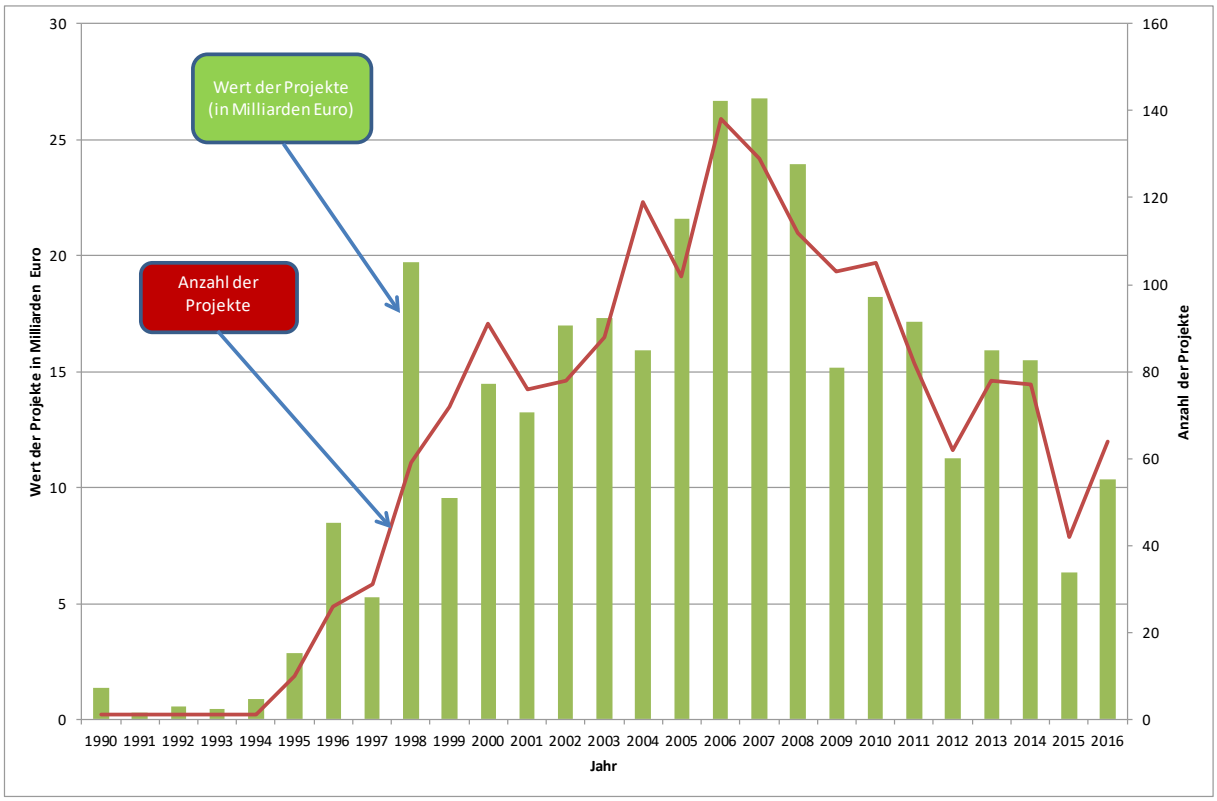
[7] Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union (ESVG 2010) (ABl. L 174 vom 26.6.2013, S. 1), gültig für alle Mitgliedstaaten ab September 2014.

[8] Die Euro-Konvergenzkriterien - auch bekannt als "Maastricht-Kriterien" - basieren auf Artikel 140 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten müssen diese Kriterien erfüllen, damit sie in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eintreten und den Euro als ihre Währung einführen können. Die Fiskalkriterien besagen, dass das jährliche gesamtstaatliche Defizit nicht über 3 % des BIP zu Marktpreisen liegen darf und dass die Staatsschuldenquote zum Ende des Haushaltsjahres nicht mehr als 60 % des BIP betragen darf.

Der europäische ÖPP-Markt

7. Dem Europäischen ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) zufolge wurden zwischen 1990 und 2016 auf dem ÖPP-Markt der EU die Finanzierungsverträge für 1 749 ÖPP-Projekte im Gesamtwert von 336 Milliarden Euro zum Abschluss gebracht. Vor der Finanz- und Wirtschaftskrise war das Volumen des ÖPP-Marktes in einem erheblichen Aufschwung begriffen, doch seit 2008 ist die Zahl neuer ÖPP-Projekte deutlich zurückgegangen (siehe ***Abbildung 2***). Im Jahr 2016 lag der Gesamtwert der 64 ÖPP-Transaktionen, bei denen auf dem EU-Markt die Finanzierungsverträge abgeschlossen werden konnten, bei 10,3 Milliarden Euro. Die meisten Projekte wurden im Verkehrssektor durchgeführt, auf den 2016 ein Drittel aller ÖPP-Investitionen entfiel, gefolgt von den Bereichen Gesundheitsversorgung und Bildung.

Abbildung 2 - ÖPP-Markt der EU zwischen 1990 und 2016

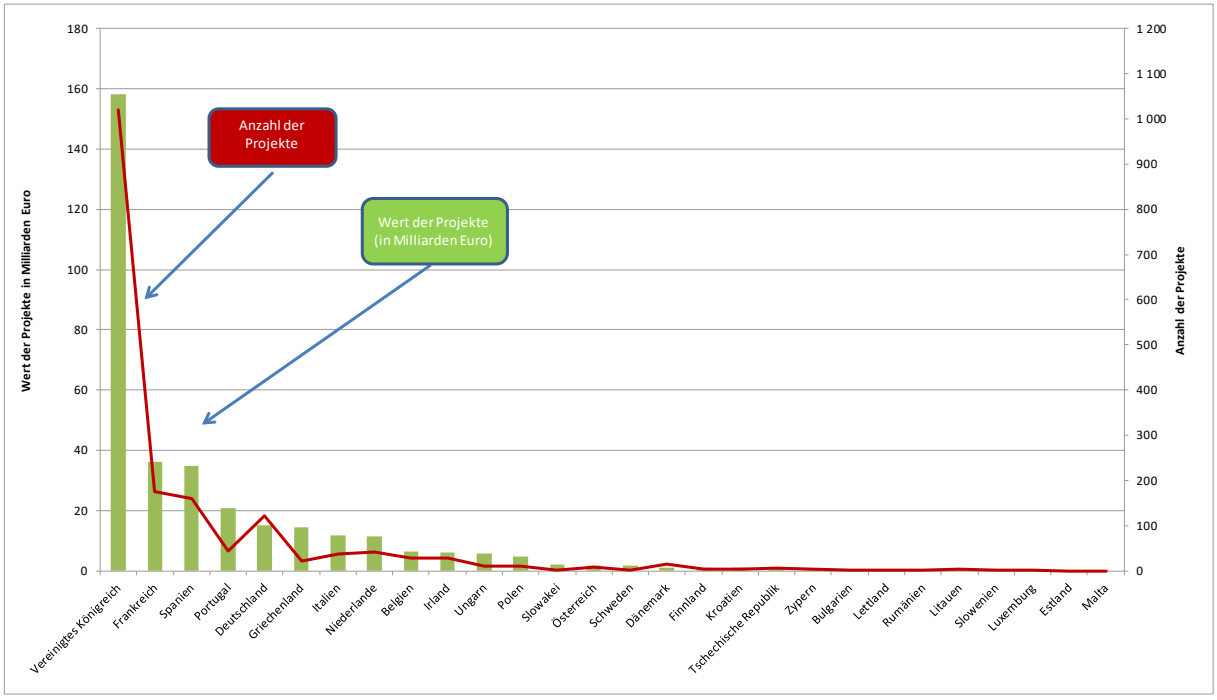


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EPEC.

8. Wie aus ***Abbildung 3*** hervorgeht, konzentriert sich der ÖPP-Markt der EU vor allem auf das Vereinigte Königreich, Frankreich, Portugal und Deutschland, die im Zeitraum 1990-2016

Projekte durchführten, deren Wert 90 % des gesamten Marktes ausmachte. Während einige Mitgliedstaaten eine große Anzahl von ÖPP-Projekten durchführten - so setzte etwa das Vereinigte Königreich im genannten Zeitraum mehr als 1 000 Projekte im Wert von knapp 160 Milliarden Euro um, gefolgt von Frankreich mit 175 ÖPP im Wert von knapp 40 Milliarden Euro - verwirklichten 13 der 28 Mitgliedstaaten weniger als fünf ÖPP-Projekte.

<u>Abbildung 3</u> - ÖPP-Markt der EU nach Mitgliedstaaten zwischen 1990 und 2016



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EPEC.

ÖPP und EU-Finanzmittel

9. ÖPP-Projekte, bei denen Finanzmittel der EU mit privaten Finanzierungsmitteln kombiniert werden, bezeichnet man als mischfinanzierte ÖPP. Durch die Mischfinanzierung einer ÖPP mithilfe von EU-Mitteln kann der öffentliche Sektor ein Projekt erschwinglicher machen, indem er die Höhe der erforderlichen Finanzierung absenkt.

10. Der Trend geht in Richtung einer verstärkten Hebelwirkung öffentlicher Finanzmittel, indem im Wege von ÖPP private Mittel mobilisiert werden. Beispielsweise wird in der

Strategie Europa 2020[9] die Bedeutung von ÖPP hervorgehoben. Laut der Strategie ist der wirksame Einsatz der finanziellen Mittel durch die Kombination privater und öffentlicher Mittel und die Schaffung innovativer Instrumente zur Finanzierung der erforderlichen Investitionen einer der wesentlichen Aspekte, die Europa verfolgen muss, um die Ziele für 2020 zu erreichen.

11. Im Weißbuch der Kommission zum Verkehr von 2011[10] werden u. a. die Mitgliedstaaten zur verstärkten Nutzung von ÖPP ermutigt, unter Anerkennung der Tatsache, dass nicht alle Vorhaben für dieses Instrument geeignet sind. Darüber hinaus wird festgestellt, dass Finanzinstrumente die Finanzierung von ÖPP in einem größeren Maßstab unterstützen können.

12. Im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 hat die Kommission der verstärkten Hebelwirkung öffentlicher Finanzmittel, die durch Mobilisierung privater Mittel erzielt wird, und der Rolle, die ÖPP diesbezüglich spielen können, größere Aufmerksamkeit gewidmet.

13. Sowohl in der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) für den Zeitraum 2014-2020 als auch in der Verordnung zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe" (CEF)[11] werden ÖPP als potenziell wirksames Mittel zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben angesehen, bei denen die Erreichung von im öffentlichen Interesse liegenden politischen Zielen dadurch gewährleistet wird, dass verschiedene Arten öffentlicher und privater Finanzquellen zusammengeführt werden.

---

[9] Mitteilung der Kommission "Europa 2020 - Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum", KOM(2010) 2020 endgültig.

[10] KOM(2011) 144 endg. vom 28. März 2011, "Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem", S. 33.

[11] Verordnung (EU) Nr. 1316/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Schaffung der Fazilität "Connecting Europe", zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 680/2007 und (EG) Nr. 67/2010 (ABl. L 348 vom 20.12.2013, S. 129).

14. Die im Jahr 2015 angenommene Verordnung über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) sieht ebenfalls die Nutzung einer breiten Palette an Finanzprodukten vor, mit denen private Investitionen mobilisiert werden sollen. Der EFSI kann auch zur Unterstützung von ÖPP herangezogen werden[12].

Von der EU geförderte Projekte bis 2014

15. Bei der Sammlung von Daten über EU-geförderte ÖPP für die vorliegende Prüfung (April 2016) ermittelte der Hof 84 mischfinanzierte ÖPP-Projekte mit Projektkosten in Höhe von insgesamt 29,2 Milliarden Euro und einem EU-Beitrag in Höhe von 5,6 Milliarden Euro für den Zeitraum 2000-2014. Der mit Abstand größte Empfänger von EU-Beiträgen war Griechenland (59 % der Gesamtsumme bzw. 3,3 Milliarden Euro). In 13 Mitgliedstaaten gab es überhaupt keine EU-geförderten ÖPP (siehe ***Anhang I***). Wie aus ***Tabelle 1*** hervorgeht, hatte der Verkehrssektor den größten Anteil an den Gesamtkosten (88 %), während auf die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) 5 % und auf alle anderen Sektoren (Freizeit, Wasserdienstleistungen, Umwelt usw.) 7 % entfielen.

Tabelle 1 - Für den Zeitraum 2000-2014 für EU-geförderte ÖPP-Projekte zugewiesene Mittel, in Millionen Euro, nach Sektoren

Sektoren	Anzahl der Projekte	Gesamtkosten	%	EU-Beitrag	%
Verkehr	24	25 538	87	4 555	81
IKT	28	1 740	6	472	8
Alle übrigen Sektoren	32	1 964	7	613	11
Insgesamt	**84**	**29 242**	**100**	**5 640**	**100**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, des EPEC und ausgewählter Mitgliedstaaten.

[12] Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 - der Europäische Fonds für strategische Investitionen (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1).

16. Finanzhilfen aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds bildeten im Zeitraum 2000-2014 die wichtigste EU-Quelle für die Förderung von ÖPP (67 der 84 Projekte). Bei den anderen 17 ÖPP setzte die Kommission Finanzinstrumente ein, oftmals in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB):

a) Sechs ÖPP-Projekte wurden durch das Kreditgarantieinstrument für Vorhaben im Bereich der Transeuropäischen Verkehrsnetze (LGTT) und vier durch Instrumente der Projektanleiheninitiative (PBI)[13] unterstützt, die von der EIB im Rahmen von mit der Kommission geschlossenen Kooperationsvereinbarungen umgesetzt und verwaltet wurden.

b) Vier ÖPP-Projekte wurden aus dem Fonds Marguerite[14] finanziert - einer Initiative der EIB, nationaler Förderbanken und der Kommission für Kapitalbeteiligungen in EU-Infrastrukturprojekten.

c) Drei ÖPP-Projekte wurden mithilfe der gemeinsamen europäischen Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung (JESSICA) finanziert.

17. Laut Kommission[15] dürften sich durch Finanzinstrumente wie das LGTT und die EU-Direktinvestition in den Fonds Marguerite (80 Millionen Euro) der Ausbau der TEN-V-Infrastruktur beschleunigen und die Wirkung der TEN-V-Mittel verstärken.

---

[13] Verordnung (EG) Nr. 680/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Verkehrs- und Energienetze (ABl. L 162 vom 22.6.2007, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 670/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2012 geänderten Fassung.

[14] Beschluss K(2010) 941 der Kommission vom 25. Februar 2010 über die Beteiligung der Europäischen Union am Europäischen Fonds 2020 für Energie, Klimaschutz und Infrastruktur ("Fonds Marguerite").

[15] Beschluss K(2010) 796 endgültig der Kommission von 2010 zur Festlegung eines Jahresarbeitsprogramms 2010 im Bereich des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V).

Jüngste Entwicklungen

18. Später, im Jahr 2015, brachten die Kommission und die EIB formell das CEF-Fremdfinanzierungsinstrument auf den Weg, das die zuvor von LGTT und PBI entwickelten Portfolios übernahm und darauf aufbaute. Das CEF-Beteiligungskapitalinstrument, das Eigenkapital- und Quasikapital-Finanzierungen für kleinere und risikoreichere Projekte bereitstellen soll, befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Entwicklung.

19. Seit 2015 werden ÖPP-Projekte auch aus dem EFSI, einer gemeinsamen Initiative von Kommission und EIB, gefördert. 18 der insgesamt 224 zum Juni 2017 genehmigten Projekte waren als ÖPP eingestuft worden.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

20. Das Hauptziel der Prüfung des Hofes bestand darin, zu untersuchen, ob EU-geförderte ÖPP-Projekte wirksam verwaltet worden waren und ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwiesen, wobei der Trend hin zu einer verstärkten Hebelwirkung öffentlicher Mittel mit privaten Mitteln durch ÖPP berücksichtigt wurde. Der Hof untersuchte insbesondere, ob

a) im Rahmen der geprüften Projekte die von ÖPP erwarteten Vorteile genutzt werden konnten (siehe ***Ziffern 24-46***);

b) die geprüften Projekte auf fundierten Analysen und zweckmäßigen Konzepten beruhten (siehe ***Ziffern 47-59***);

c) die allgemeinen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den geprüften Mitgliedstaaten für die erfolgreiche Umsetzung von ÖPP geeignet waren (siehe ***Ziffern 60-76***).

21. Die Prüfungsarbeit wurde zwischen Mai 2016 und September 2017 bei der Kommission (GD MOVE, GD REGIO, GD ECFIN und GD ESTAT) sowie in vier Mitgliedstaaten (Frankreich, Irland, Griechenland und Spanien) durchgeführt.

22. Der Hof untersuchte die einschlägigen politischen Konzepte, Strategien, Rechtsvorschriften und Projektunterlagen, führte Befragungen bei der Kommission und den

öffentlichen Behörden sowie privaten Partnern in den vier Mitgliedstaaten durch und unterzog 12 von der EU kofinanzierte ÖPP-Projekte in den Bereichen Straßenverkehr (sechs Projekte) und IKT (sechs Projekte[16]) Vor-Ort-Kontrollen (siehe ***Abbildung 4*** und ***Anhang III***). Die Projekte wurden aus der ermittelten Grundgesamtheit von 84 EU-geförderten ÖPP ausgewählt (siehe ***Ziffer 15***).

23. Durch diese Auswahl erreichte die Prüfung folgenden Abdeckungsgrad:

a) Auf die ausgewählten Mitgliedstaaten entfielen rund 70 % der Gesamtkosten der im Zeitraum 2000-2014 von der EU geförderten ÖPP (20,4 von 29,2 Milliarden Euro) und 71 % des EU-Beitrags zu ÖPP (4,0 von 5,6 Milliarden Euro) (siehe ***Anhang I***).

b) Auf die Sektoren Verkehr und IKT entfielen 93 % der Gesamtkosten der EU-geförderten ÖPP (27,3 von 29,2 Milliarden Euro) (siehe ***Tabelle 1***).

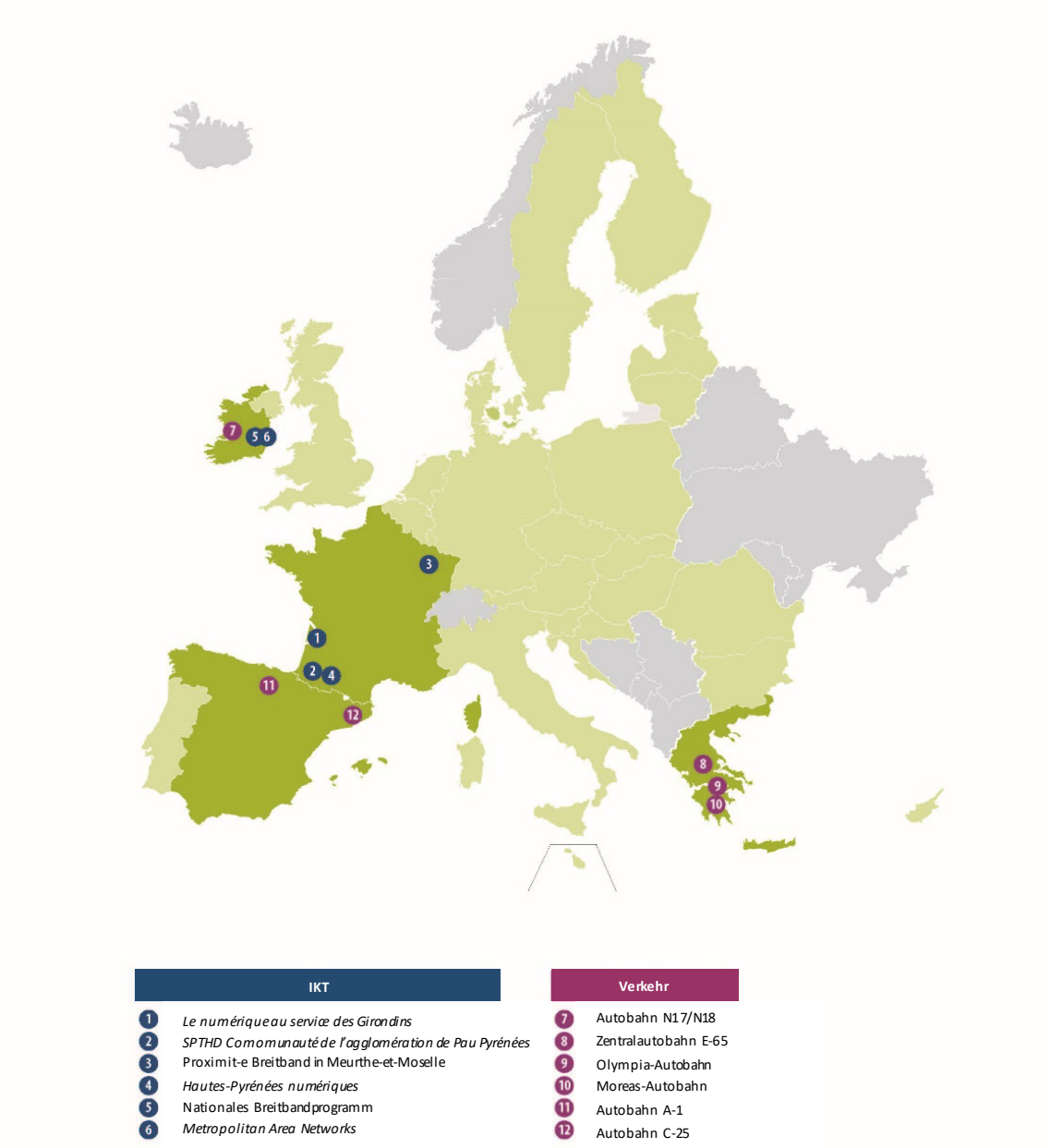
c) Die Gesamtkosten der ausgewählten Projekte beliefen sich auf 9,6 Milliarden Euro bei einem EU-Beitrag von 2,2 Milliarden Euro (siehe ***Anhang III***).

d) Die ausgewählten Projekte wurden sowohl aus den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds als auch über Finanzinstrumente finanziert.

---

[16] Da die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich definieren und auslegen, was eine ÖPP ausmacht (z. B. gelten Konzessionen in Griechenland als ÖPP, in Frankreich jedoch nicht), ging das Prüferteam von einer weiter gefassten Auslegung von ÖPP aus, die verschiedene Formen mehrjähriger Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Partnern umfasst. Daher wählte der Hof in Irland zwei IKT-Projekte aus, die von den irischen Behörden formell nicht als ÖPP betrachtet und vergeben worden waren, jedoch bestimmte Merkmale von ÖPP aufweisen.

<u>Abbildung 4</u> - 12 von der EU kofinanzierte ÖPP-Projekte, die im Rahmen dieser Prüfung bewertet wurden



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BEMERKUNGEN

Die geprüften ÖPP-Projekte ermöglichten eine zügigere Umsetzung politischer Konzepte und boten die Voraussetzungen für gute Betriebs- und Instandhaltungsstandards, die potenziellen Vorteile konnten jedoch nicht immer genutzt werden

24. Der Hof analysierte, ob bei den geprüften Projekten die potenziellen Vorteile, also eine frist- und budgetgerechte Projektdurchführung, genutzt werden konnten. Außerdem untersuchte er, inwieweit die errichtete Infrastruktur im Einsatz war.

Die ÖPP-Option ermöglichte es den Behörden, große Infrastrukturvorhaben über ein einziges Verfahren zu vergeben

25. Bei der konventionellen Auftragsvergabe werden Privatunternehmen, die für große Infrastrukturprojekte unter Vertrag genommen werden, während der Bauphase bezahlt, die gewöhnlich eine begrenzte Anzahl von Jahren dauert. Die Behörden müssen daher ausreichende Haushaltsmittel vorsehen, um den gesamten Bau innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums zu finanzieren. Reichen die Mittel nicht aus, können Projekte in mehrere Abschnitte unterteilt werden, die je nach Haushaltslage in verschiedenen Jahren vergeben werden. Dadurch erstreckt sich die Errichtung der gesamten Infrastruktur über einen längeren Zeitraum.

26. Bei ÖPP hingegen muss der private Partner normalerweise den gesamten Bau finanzieren. Die Kosten werden dann vom öffentlichen Partner oder von den Nutzern während der Betriebsphase des Vertrags vergütet, die gewöhnlich länger als 20 Jahre dauert und oftmals bis zu 30 Jahren betragen kann. Dadurch kann der öffentliche Partner unverzüglich mit der Errichtung der gesamten Infrastruktur beginnen und in der Folge die Fertigstellung vorantreiben und relativ schnell alle Vorteile der Infrastruktur als Ganzes erzielen.

27. So verhielt es sich bei den geprüften Autobahnprojekten in Irland, Griechenland und Spanien, die allesamt in einem einzigen Verfahren vergeben wurden. Die griechischen Behörden wählten beispielsweise die ÖPP-Option, um Zugang zu privater Finanzierung zu erhalten, ohne die die Projekte ihrer Ansicht nach nicht hätten voranschreiten können.

Infolgedessen wurde der Bau und/oder der Ausbau von 744 Straßenkilometern (174 km der Zentralautobahn, 365 km der Olympia-Autobahn und 205 km der Moreas-Autobahn) durch nur drei Ausschreibungsverfahren vergeben, was in deutlichem Gegensatz zu früheren Erfahrungen mit konventionell vergebenen Autobahnprojekten in Griechenland steht. Beispielsweise waren für den Bau der beiden insgesamt 82 km langen, zuvor bestehenden Abschnitte der Olympia-Autobahn ganze 20 Jahre und 31 Ausschreibungsverfahren nötig gewesen[17]. Allerdings wurde bei zwei der geprüften Projekte in Griechenland der Umfang während der Umsetzung deutlich verringert (siehe ***Tabelle 3***).

Die Vergabe großer ÖPP-Projekte erhöhte das Risiko unzureichenden Wettbewerbs und wies in einigen Fällen erhebliche Verzögerungen auf

28. Während konventionelle Bauprojekte in einzelne Lose unterteilt werden können, um mehr Bieter anzusprechen, erfordern ÖPP-Projekte eine Mindestgröße, um die Vergabekosten zu rechtfertigen und die Skaleneffekte zu ermöglichen, die für größere Effizienz bei Betrieb und Instandhaltung notwendig sind. Allerdings kann der sehr große Umfang eines Projekts mitunter den Wettbewerb einschränken, da in der Regel wenige Unternehmen die finanziellen Möglichkeiten haben, Angebote einzureichen. Bei Verträgen mit sehr hohem Auftragswert sind nur wenige Betreiber - vielleicht auch nur ein einziger - in der Lage, alle erforderlichen Produkte oder Dienstleistungen anzubieten; dadurch könnte der öffentliche Auftraggeber in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten.

29. Belege hierfür gab es beispielsweise im Fall der Zentralautobahn in Griechenland, bei der die geplanten Gesamtkosten 2 375 Millionen Euro betrugen. Von den vier Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden, taten dies zwei, doch nur ein Angebot wurde in der Endphase der Auftragsvergabe evaluiert. Hätte der öffentliche Partner

---

[17] Der Ausbau des 64 km langen Abschnitts Elefsina-Korinth zu einer Autobahn dauerte 20 Jahre (von 1986 bis 2006) und wurde im Rahmen von 21 konventionellen öffentlichen Aufträgen durchgeführt. Auch der Ausbau der 18 km langen Umgehungsstraße bei Patras zu einer Autobahn dauerte 11 Jahre (von 1991 bis 2002) und wurde im Rahmen von 10 konventionellen öffentlichen Aufträgen durchgeführt.

zumindest zwei Bieter evaluiert, hätte ihm dies eine bessere Verhandlungsposition verschafft, um günstigere Vertragsbedingungen zu erreichen.

30. Zur Vergabe eines ÖPP-Auftrags ist es notwendig, alle Aspekte bezüglich Umsetzung, Finanzierung, Betrieb und Instandhaltung eines Projekts zu ermitteln und zu verhandeln, wozu auch Indikatoren und Systeme zur Leistungsmessung gehören, die gewöhnlich nicht Teil einer konventionellen Projektvergabe sind und in der Regel mehr Zeit in Anspruch nehmen. Zu weiteren Verzögerungen kann es bei einer ÖPP auch dadurch kommen, dass der private Partner Mittel für die Projektfinanzierung beschaffen muss. Mit fünf Jahren dauerte die Auftragsvergabe bei der Autobahn N17/N18 in Irland sogar deutlich länger als die 15 Monate, die in Irland durchschnittlich für ÖPP-Projekte benötigt werden. Aufgrund mangelnder Liquidität infolge der Finanzkrise hatte der private Partner noch größere Probleme, ausreichend Finanzierungsquellen zu finden, um die Finanzierungsverträge für das Projekt zum Abschluss zu bringen, wodurch es zu einer Verzögerung von mindestens drei Jahren kam[18].

31. Darüber hinaus hatte die Nutzung der ÖPP-Option keine vorteilhaften Auswirkungen, was zwei der häufigsten Gründe für Verzögerungen anbelangt, nämlich Gerichtsverfahren und unvollständige Voruntersuchungen. Der Hof stellte fest, dass derartige Verzögerungen nicht nur zahlreiche von ihm geprüfte konventionell vergebene Projekte im Verkehrssektor[19], sondern auch die drei als ÖPP vergebenen Autobahnprojekte in Griechenland beeinträchtigt hatten. Bei Letzteren vergingen durchschnittlich sechseinhalb Jahre vom Beginn des Verfahrens bis zum Inkrafttreten der Verträge. Darüber hinaus waren dreieinhalb Monate dieser Verzögerungen ausschließlich darauf

---

[18] Im Gegensatz zu konventionellen Projekten, bei denen der private Partner während der Infrastrukturarbeiten entlohnt wird, muss der private Partner bei ÖPP die gesamten Infrastrukturkosten finanzieren, bevor er eine Entlohnung enthält. Daher muss er für die Durchführung des Projekts Dritte als Darlehensgeber ermitteln und mit ihnen Verträge schließen.

[19] Siehe Sonderbericht Nr. 23/2016 "Seeverkehr in der EU: in schwierigem Fahrwasser - zahlreiche nicht wirksame und nicht nachhaltige Investitionen" und Sonderbericht Nr. 4/2012 "Einsatz von Struktur- und Kohäsionsfonds zur Kofinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Seehäfen: eine wirksame Investition?" (http://eca.europa.eu).

zurückzuführen, dass die ÖPP-Option gewählt worden war, da die Verträge vom Parlament ratifiziert werden mussten, weil zu dieser Zeit weder auf nationaler Ebene noch auf EU-Ebene ein angemessener Rechtsrahmen für Konzessionen bestand.

32. Bei den Autobahnprojekten in Spanien verlief die Auftragsvergabe zügig, doch die Verträge wurden wenig später nachverhandelt (siehe ***Ziffer 34 Buchstabe a***), was Fragen dahin gehend aufwirft, ob die Vergabe gut verwaltet worden war. Trotz der zusätzlichen Komplexität des ÖPP-Ansatzes wurden die Breitbandprojekte in Frankreich und Irland im Allgemeinen zügig vergeben, allerdings wiesen sie einen geringeren Umfang als die geprüften Autobahnprojekte auf.

Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte kam es zu erheblichen Bauverzögerungen und Kostenüberschreitungen

Die Mehrzahl der geprüften Projekte wurde nicht frist- und budgetgerecht abgeschlossen

33. Laut einschlägiger Fachliteratur ist bei Infrastrukturprojekten, die über eine ÖPP umgesetzt werden, eher mit Effizienzgewinnen in Form eines frist- und budgetgerechten Abschlusses zu rechnen als bei konventionellen Projekten[20]. Dies liegt daran, dass für den privaten Partner normalerweise ein starker Anreiz besteht, die Bauarbeiten vertragsgemäß abzuschließen, damit Verfügbarkeitszahlungen oder Nutzungsgebühren zeitnah entrichtet und Kostensteigerungen, für die er üblicherweise die Risiken trägt, vermieden werden können.

34. Der Hof stellte jedoch fest, dass die potenziellen Vorteile von ÖPP oftmals ausblieben, da die Infrastruktur nicht innerhalb des geplanten Zeit- und Kostenrahmens fertiggestellt wurde. Bei sieben von neun abgeschlossenen Projekten[21] mit Kosten in Höhe von 7,8 Milliarden Euro betrugen die Verzögerungen zwischen zwei und 52 Monaten und die Kostensteigerungen fast 1,5 Milliarden Euro, wovon die EU rund 30 % kofinanzierte. In

---

[20] Siehe z. B. EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology", Juni 2011.

[21] Drei Projekte in Griechenland, zwei Projekte in Spanien und zwei Projekte in Frankreich.

Griechenland belief sich der Kostenanstieg auf 1,2 Milliarden Euro (die vom öffentlichen Partner getragen und von der EU mit 36 % kofinanziert wurden) und in Spanien auf 0,3 Milliarden Euro (die vom öffentlichen Partner getragen wurden), während sich in Frankreich die Kosten um 13 Millionen Euro bzw. 73 % erhöhten - relativ gesehen der höchste Kostenanstieg bei den geprüften Projekten (siehe ***Anhang III*** für Einzelheiten):

a) Die Verträge über die Autobahnprojekte in Spanien wurden schon bald nach ihrer Unterzeichnung nachverhandelt, da Änderungen an den geplanten Arbeiten erforderlich waren, was zu Kostensteigerungen von rund 300 Millionen Euro führte, die vom öffentlichen Partner übernommen werden mussten. Die Kosten für die Autobahn A-1 stiegen um 33 % (158 Millionen Euro), und das Projekt verzögerte sich um zwei Jahre. Bei der Autobahn C-25 kam es zu einem Kostenanstieg um 20,7 % (143,8 Millionen Euro, einschließlich 88,9 Millionen Euro an finanziellen Kosten) und einer Verzögerung um 14 Monate.

b) Die Kosten für das IKT-Projekt Pau-Pyrénées in Frankreich erhöhten sich um 73 % (von 18 auf 31 Millionen Euro), damit Änderungen bei den Vorschriften eingehalten werden konnten. Obwohl die Infrastruktur für das Girondins-Projekt fristgerecht fertiggestellt wurde, verzögerte sich die Inbetriebnahme des Projekts aus administrativen Gründen um 16 Monate.

c) Die Bauphase des IKT-Projekts "Metropolitan Area Network" (MAN) in Irland war unzureichend geplant, weshalb der Umfang des gesamten Projekts später verringert wurde, sodass letzten Endes weniger MANs verwirklicht wurden (66 Städte anstelle von 95) und sich die Kosten pro Stadt um 4,2 % (50 953 Euro) erhöhten.

d) Der Bau der drei Autobahnen in Griechenland verzögerte sich erheblich (durchschnittlich um vier Jahre), und die Nachverhandlung der ÖPP führte zu beträchtlichen Zusatzkosten (1,2 Milliarden Euro) für den öffentlichen Partner, obwohl der Umfang zweier Projekte erheblich verringert wurde (siehe Abschnitt unten).

Der "Neustart" in Griechenland: Was passiert, wenn die Dinge in einer ÖPP falsch laufen, und wer kommt für die Rechnung auf? Knapp 1,2 Milliarden Euro zusätzliche Kosten für den öffentlichen Partner

35. Die erste Welle von ÖPP in Griechenland wurde in den 1990er-Jahren vergeben und umfasste Projekte wie die Brücke Rion-Antirion und die Ringautobahn sowie den neuen internationalen Flughafen Athen. Die zweite Welle von ÖPP wurde 2007-2008 vergeben und umfasste vornehmlich den Bau von Autobahnen (siehe ***Abbildung 5***). Der Hof prüfte drei dieser Autobahnen.

<u>Abbildung 5</u> - Konzessionsautobahnen in Griechenland

Quelle: Griechische Verwaltungsbehörde des OP Verkehrsinfrastruktur, Umwelt und Nachhaltige Entwicklung.

36. Diese Projekte wurden in erheblichem Umfang durch Mauteinnahmen entlang vorab festgelegter Autobahnabschnitte, die von dem privaten Partner betrieben wurden, finanziert. Die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise in Griechenland führte jedoch zu einem Einbruch des Verkehrsaufkommens - und zwar um rund 50 % gegenüber den

pessimistischsten Szenarien[22] - und somit zu einem drastischen Rückgang der tatsächlichen und der erwarteten Einnahmen für die drei geprüften Konzessionen. Insbesondere zwischen 2011 und dem "Neustart" (siehe ***Ziffer 37***) kam es bei den drei geprüften Autobahnen zu einem erheblichen Einnahmenrückgang, weil das Verkehrsaufkommen um mindestens 63 % (Zentralautobahn), 49 % (Olympia-Autobahn) und 20 % (Moreas-Autobahn) unter den Vorhersagen blieb[23]. Da die Behörden das Nachfragerisiko (Verkehrsmengenrisiko) größtenteils den privaten Partnern (Konzessionäre) der ÖPP-Verträge übertragen hatten, beeinträchtigte der Rückgang der Einnahmen das finanzielle Gleichgewicht der Verträge empfindlich und veranlasste die Darlehensgeber dazu, die Finanzierung der Projekte einzustellen, da sie nicht länger an deren finanzielle Tragfähigkeit glaubten. Dies führte zur sofortigen Aussetzung der Arbeiten.

37. Durch Zustimmung zu einer Vertragsklausel, die den privaten Partner dazu berechtigte, sich im Falle von außergewöhnlichen Umständen auf anhaltende höhere Gewalt zu berufen, brachten sich die griechischen Behörden in eine Situation, in der ihre einzige Möglichkeit darin bestand,

a) entweder den Bau der Autobahnen einzustellen und dafür Rechtsstreitigkeiten und die mögliche Zahlung von Bußgeldern und Entschädigungen in Kauf zu nehmen

b) oder die Konzessionsvereinbarungen mit den Konzessionären (und Darlehensgebern) neu zu verhandeln, um deren Tragfähigkeit wiederherzustellen, was allerdings auch mit zusätzlichen öffentlichen Kosten verbunden war.

Die griechischen Behörden erachteten das erste Szenario, also die Einstellung des Baus der Autobahnen, aufgrund der umfassenderen makroökonomischen und sozialen Konsequenzen, die eine solche Entscheidung mit sich brächte, als ungünstiger. Daher

---

[22] Vor Abschluss der Darlehensvereinbarungen erstellten die Darlehensgeber für die Projekte Stressszenarien, bei denen im ungünstigsten Fall von einem Verkehrsrückgang um 20 % im Vergleich zum Basisszenario ausgegangen wurde.

[23] Siehe auch Entscheidungen über staatliche Beihilfe C(2013) 9724 final betreffend Staatliche Beihilfe SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final betreffend Staatliche Beihilfe SA.36878 (2013/N) und C(2014)7798 final betreffend Staatliche Beihilfe SA.39224 (2014/N).

wurden nach dreijährigen Verhandlungen die Verträge mit den Konzessionären im November 2013 (Olympia-Autobahn und Zentralautobahn E-65) und Dezember 2015 (Moreas) neu gestaltet ("Neustart") (siehe ***Tabelle 2***). Dies führte, wie unten dargelegt, dazu, dass der öffentliche Partner zusätzliche Kosten in Höhe von fast 1,2 Milliarden Euro tragen musste (siehe ***Ziffer 39***).

Tabelle 2 - Verzögerungen bei der Projektumsetzung nach dem "Neustart"

Umsetzung	Zentral-autobahn	Olympia-Autobahn	Moreas-Autobahn
Inkrafttreten der Konzession	**31.3.2008**	**4.8.2008**	**3.3.2008**
Ursprünglicher Fertigstellungstermin	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Datum der Aussetzung der Arbeiten	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Geänderter erwarteter Fertigstellungstermin nach dem "Neustart"	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Geschätzter/tatsächlicher Fertigstellungstermin des Projekts	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Erwartete Verzögerung in Monaten gegenüber dem ursprünglichen Fertigstellungstermin	**47**	**37**	**52**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der griechischen Behörden.

38. Während die Gültigkeitsdauer der Konzessionen unverändert blieb, wurde mit dem "Neustart" die Entscheidung getroffen, den Bau großer Teilstücke der Autobahnen (45 % der Olympia-Autobahn und 55 % der Zentralautobahn) zu verschieben und die Fertigstellungsfristen für alle drei Projekte zu verlängern, was zu kürzeren Betriebszeiträumen für die Vergütung der Infrastrukturkosten führte. Der Aufschub der Projekte und ihre Verkleinerung hatten Auswirkungen auf das Ziel, das griechische Autobahnnetz zu erweitern, und einen Dominoeffekt auf das TEN-V als Ganzes. Darüber hinaus besteht die Gefahr einer viel zu geringen Auslastung der Projekte für die Zentralautobahn und den Abschnitt Lefktro-Sparta der Moreas-Autobahn, was mit den Kriterien der wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht in Einklang steht (siehe insbesondere ***Kasten 1***).

39. Zudem musste der öffentliche Partner zusätzliche Kosten von fast 1,2 Milliarden Euro übernehmen (siehe ***Tabelle 3***). Die oben erwähnte Entscheidung, die Verträge neu zu verhandeln, hatte folgende Konsequenzen:

a) Für die Bauphasen der Olympia-Autobahn und der Zentralautobahn wurde ein zusätzlicher finanzieller Beitrag in Höhe von 470 Millionen Euro (einschließlich

422 Millionen Euro an EU-Mitteln) gezahlt. Damit sollten Finanzierungslücken geschlossen werden, die hauptsächlich auf die gesunkenen Einnahmen aufgrund des verringerten Verkehrsaufkommens und auf den erheblichen Anstieg der finanziellen Kosten der Projekte infolge der Finanzkrise zurückzuführen waren. Dies hatte die Verträge finanziell empfindlich aus dem Gleichgewicht gebracht.

b) Darüber hinaus musste der öffentliche Partner - hauptsächlich aufgrund von Vereinbarungen zur Beschleunigung der Arbeiten - zusätzliche 705 Millionen Euro an die Konzessionäre der drei Autobahnen zahlen, die nicht durch den Kapazitätsbedarf gerechtfertigt waren, und aufgrund der folgenden Verzögerungen, die dem öffentlichen Partner zuzurechnen waren:

- für die Räumung archäologischer Funde;
- für die Einholung der erforderlichen Umweltgenehmigungen;
- für den Abschluss der notwendigen Landenteignungen.

Die Größenordnung dieser Zahlung kam auch durch die unzureichende Vorbereitung der Projekte sowie insbesondere dadurch zustande, dass ÖPP-Verträge unterzeichnet wurden, bevor maßgebliche Fragen geklärt waren. Außerdem führten Verzögerungen nicht automatisch dazu, dass das Ende der Betriebszeiträume verschoben wurde. Stattdessen blieb den privaten Partnern weniger Zeit, Einnahmen und somit die erwartete Rentabilität zu erzielen.

Tabelle 3 - Kosten der geprüften Projekte vor und nach dem "Neustart"

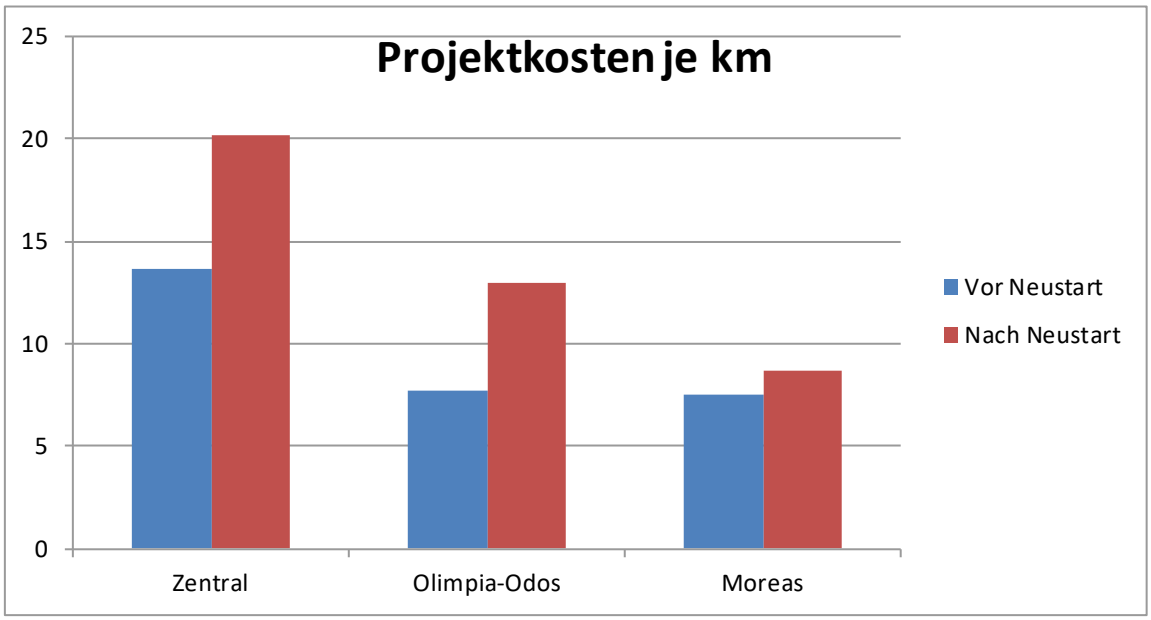
Kosten	Autobahnen		
	Zentral	**Olympia**	**Moreas**
Ursprünglich geplant			
Straßenlänge in km	174,0	365,0	205,0
Projektkosten insgesamt, in Millionen Euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Projektkosten insgesamt, in Millionen Euro je km	**13,7**	**7,7**	**7,5**
Nach "Neustart"			
Straßenlänge in km	79,0	202,0	205,0
Projektkosten insgesamt, in Millionen Euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Davon:			
Zusätzlicher finanzieller Beitrag des Staates: **469,9 Millionen Euro**	231,4	238,5	-
(davon von der EU kofinanziert: **422,1 Millionen Euro**)	203,6	218,5	-
Staatliche Zahlungen an die Konzessionäre: **705,2 Millionen Euro**	181,4	439,7	84,1
Projektkosten insgesamt, in Millionen Euro je km	**20,2**	**13,0**	**8,7**

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der griechischen Behörden.

40. Infolge der staatlichen Zahlungen an die Konzessionäre und des erheblichen Anstiegs der finanziellen Kosten erhöhten sich die Gesamtprojektkosten für die Olympia-Autobahn pro Straßenkilometer um 69 % von 7,7 Millionen Euro auf 13,0 Millionen Euro, während die zu errichtende Streckenlänge um 45 % gekürzt wurde. Ebenso erhöhten sich die Gesamtprojektkosten für die Zentralautobahn um 47 % von ursprünglich 13,7 Millionen Euro auf 20,2 Millionen Euro pro Straßenkilometer, während der zu errichtende Straßenabschnitt um 55 % gekürzt wurde (siehe ***Abbildung 6***). Insgesamt stiegen die Gesamtprojektkosten der drei Autobahnen aufgrund des "Neustarts" um 36 % von 9,1 Millionen Euro auf 12,4 Millionen Euro pro Straßenkilometer. Der EU-Beitrag zu den Projektgesamtkosten pro Straßenkilometer erhöhte sich um 95 % von 2,1 Millionen Euro auf 4,1 Millionen Euro pro Straßenkilometer[24].

[24] 1,6 Milliarden Euro für 744 km gegenüber 2,0 Milliarden Euro für 486 km.

<u>Abbildung 6</u> - Kostenanstieg pro Straßenkilometer infolge des "Neustarts"



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der griechischen Behörden.

Die Mehrzahl der geprüften Projekte hat das Potenzial, gute Standards in Bezug auf Dienstleistung und Instandhaltung zu halten

41. Ein weiterer potenzieller Vorteil von ÖPP besteht darin, dass durch den Lebenszyklus-Ansatz ein besseres Instandhaltungs- und Dienstleistungsniveau sichergestellt werden kann als bei konventionellen Projekten, da der für die Errichtung zuständige private Partner auch für den Betrieb und die Instandhaltung der Infrastruktur während der gesamten Projektlaufzeit verantwortlich ist - das ist deutlich länger als der übliche Gewährleistungszeitraum gemäß konventionellen Vergabevorschriften. Somit muss der private Partner mit Blick auf die von ihm zu tragenden langfristigen Betriebs- und Instandhaltungskosten und die langfristige Erbringung des Dienstleistungsniveaus, zu dem er sich im ÖPP-Vertrag verpflichtet hat, planen. Er muss daher besonders auf die Bauqualität achten.

42. Des Weiteren sind bei konventionell vergebenen Projekten die für Betrieb und Instandhaltung der Projektinfrastruktur erforderlichen Haushaltsmittel gewöhnlich nicht eingeplant, da diese Komponenten getrennt vergeben werden. Da ÖPP-Verträge Bestimmungen für Betrieb und Instandhaltung enthalten, können die notwendigen Mittel ab

dem Beginn der Bauphase gebunden werden, wodurch sie für die Behörden nicht mehr frei verfügbar sind.

43. Die meisten der neun geprüften Projekte, die zum Zeitpunkt der Prüfbesuche des Hofes abgeschlossen waren, wiesen gute Standards auf, was Dienstleistung und Instandhaltung betrifft, etwa in Bezug auf die strukturelle Integrität, die horizontale und vertikale Beschilderung bei Autobahnen und, bei IKT-Projekten, die Reaktionszeit bei Kundenwünschen bezüglich Breitband und vieler anderer Aspekte. Diese Projekte haben das Potenzial, während der künftigen Laufzeit der Verträge gute Standards in Bezug auf Dienstleistung und Instandhaltung zu halten. Zurückzuführen ist dies auf vertragliche Anreize und Strafzahlungen, die sich auf die Höhe der jährlichen Zahlungen auswirken könnten. Mit Ausnahme der Autobahn C-25 in Spanien und der drei geprüften Autobahnen in Griechenland, wo für Strafzahlungen Ad-hoc-Verfahren angewendet werden, können die jährlichen Zahlungen bei schlechter Instandhaltung automatisch verringert bzw. bei ausgezeichneten Instandhaltungs- und Dienstleistungsniveaus erhöht werden.

ÖPP haben die öffentlichen Partner nicht daran gehindert, übermäßig optimistische Szenarien bezüglich der künftigen Nachfrage und Nutzung der geplanten Infrastruktur aufzustellen

44. Die Möglichkeit, die im öffentlichen und im privaten Sektor vorhandene Sachkenntnis bei der Konzeption einer ÖPP zu bündeln, wird im Hinblick auf eine realistische Einschätzung der künftigen Nutzung der geplanten Infrastruktur im Allgemeinen als Vorteil angesehen. Da Zahlungen über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren geleistet werden können, verringert sich jedoch der Druck, den Projektumfang möglichst präzise am realen Bedarf auszurichten, wodurch wiederum das Risiko steigt, dass öffentliche Stellen größere Infrastrukturprojekte in Angriff nehmen als erforderlich oder als für sie eigentlich erschwinglich ist[25]. In Verbindung mit übermäßig optimistischen Szenarien bezüglich der künftigen Nachfrage und Nutzung der geplanten Infrastruktur kann dies zu einer unzureichenden Auslastung von

[25] Diese Situation wird häufig als "Erschwinglichkeitsillusion" bezeichnet.

Projekten führen, bei denen das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Vorteile geringer ausfallen als erwartet.

45. Dies traf auf drei der geprüften Autobahnprojekte zu, bei denen die Gefahr einer viel zu geringen Auslastung besteht, nämlich bei der Zentralautobahn (siehe ***Kasten 1***) und dem Abschnitt Lefktro-Sparta der Moreas-Autobahn in Griechenland sowie bei der fertiggestellten Autobahn A-1 in Spanien; sie verzeichneten ein um 35 % geringeres Verkehrsaufkommen als ursprünglich prognostiziert (20 463 anstelle von 31 719 Fahrzeugen).

Kasten 1 - Beispiel einer Autobahn in Griechenland, bei der die Gefahr einer viel zu geringen Auslastung besteht

Als das Projekt für die Zentralautobahn E-65 in Griechenland auf den Weg gebracht wurde, waren die an das Verkehrsaufkommen geknüpften Erwartungen bereits gering (für das erste Betriebsjahr ging man von lediglich 4 832 Fahrzeugen pro Tag aus, was kein Verkehrsaufkommen ist, das laut den Kriterien der wirtschaftlichen Haushaltsführung eine Autobahn rechtfertigen würde). Im Jahr 2013 wurde die Schätzung des Verkehrsaufkommens noch weiter gesenkt, auf 1 792 Fahrzeuge pro Tag, was mehr als 63 % unter der ursprünglichen Schätzung liegt. Eine viel zu geringe Auslastung der Infrastruktur ist sehr wahrscheinlich. Dennoch wurde bei der Festlegung der Spezifikationen für die Autobahn die Möglichkeit der Errichtung einer kostengünstigeren Alternative zu einer Autobahn nicht ausreichend in Betracht gezogen[26]. Darüber hinaus wurde der Projektumfang erheblich verringert, sodass sich derzeit nur der mittlere Abschnitt (79 km) der geplanten Autobahn im Bau befindet (siehe ***Abbildung 7***), im Gegensatz zu den zurückgestellten nördlichen und südlichen Abschnitten, die an andere bestehende Autobahnen anschließen. Ohne diese Anschlüsse wird das künftige Verkehrsaufkommen wahrscheinlich noch deutlich unter den bereits niedrigen Schätzungen bleiben.

[26] Laut dem Sonderbericht des Hofes Nr. 5/2013 "Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt?" könnten durch den Bau von Schnellstraßen anstelle von Autobahnen oftmals Einsparungen von durchschnittlich 43 % erzielt werden.

<u>Abbildung 7</u> - Bauarbeiten an der Zentralautobahn E-65 in Griechenland

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

46. Auch bei den geprüften Breitbandprojekten in Frankreich und Irland war die Annahme durch die Kunden - mitunter deutlich - geringer als erwartet. Bei dem Projekt in Meurthe-et-Moselle (Frankreich) lagen die Einnahmen fast 50 % unter den Erwartungen (siehe ***<u>Tabelle 4</u>***) und bei dem NBS-Projekt (Irland) waren die tatsächlichen Zahlen bezüglich der Annahme durch die Kunden 69 % niedriger als prognostiziert (42 004 anstelle von 135 948 Kunden).

<u>Tabelle 4</u> - Annahme durch die Kunden bei den französischen ÖPP-Projekten in den Departements Gironde, Meurthe-et-Moselle und Hautes-Pyrénées

Projekt (Beginn)	**Gironde (2009)**	**Meurthe-et-Moselle (2008)**	**Hautes-Pyrénées (2010)**
Tatsächliche Einnahmen zum Ende 2015 (% der geschätzten Einnahmen zum Ende 2015)	7,8 Millionen Euro (83,9 %)	7,0 Millionen Euro (50,9 %)	9,2 Millionen Euro (89,6 %)

Verzögerungen, Kostensteigerungen und zu geringe Auslastung waren teilweise auf unzureichende Analysen und ungeeignete Ansätze zurückzuführen

47. Um die Gründe für mögliche Mängel bei der Projektumsetzung zu ermitteln (eine Übersicht über die potenziellen Vorteile und Risiken sowie die entsprechenden Prüfungsbemerkungen findet sich in ***Anhang IV***), bewertete der Hof, ob im Vorfeld ausreichende Analysen durchgeführt wurden, die die Wahl und den Umfang der einzelnen Projekte sowie die Wahl der ÖPP-Option rechtfertigten. Zudem untersuchte der Hof, ob der gewählte ÖPP-Ansatz den spezifischen Umständen entsprach.

Bei den meisten geprüften Projekten wurde die ÖPP-Option gewählt, ohne zuvor eine vergleichende Analyse durchzuführen, um nachzuweisen, dass es sich dabei um die Option mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis handelte

48. Da die vollständigen Kosten für ÖPP in vielen Ländern nicht zum Zeitpunkt der Verpflichtung im Haushalt veranschlagt werden müssen und jährliche Gebühren erst mehrere Jahre nach Projektgenehmigung und Abschluss der Bauarbeiten erfasst werden, werden Kostenabrechnungen für ÖPP erst lange nachdem die wesentlichen Entscheidungen getroffen wurden erstellt. Entscheidungsträger könnten ÖPP weniger sorgfältig prüfen als konventionelle Verträge, deren Kapitalkosten sofort im Haushalt veranschlagt werden und die mit anderen Projekten um begrenzte Finanzmittel konkurrieren müssen. Darüber hinaus verlassen sich öffentliche Partner oftmals auf die Prüfungen durch Darlehensgeber, die ganz andere Ziele verfolgen können.

49. Da ÖPP langfristige Auswirkungen auf künftige Generationen haben, erfordert ihre Auswahl besonders tragfähige Analysen und Begründungen. Im Sinne der guten Mittelbewirtschaftungspraxis sollten verschiedene Vergabemöglichkeiten vergleichenden Analysen (z. B. konventionelle Vergabe gegenüber ÖPP) unterzogen werden, damit diejenige ausgewählt wird, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet. Ein häufig verwendetes Instrument ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich (*Public Sector Comparator*, PSC). Wird die ÖPP-Option gewählt, ohne dass eine vergleichende Analyse zur Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Vergabeverfahren durchgeführt wird, besteht keine Garantie, dass es sich dabei um die Option handelt, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist und das öffentliche Interesse am besten schützt.

50. Bei drei der 12 geprüften Projekte umfassten die nationalen Verfahren keinerlei vergleichende Analyse wie einen Wirtschaftlichkeitsvergleich (PSC), um die am besten geeignete Vergabemöglichkeit zu ermitteln, da im Rahmen dieser Projekte keine direkten Zahlungen der öffentlichen Hand vorgesehen waren. Allerdings beruhte das für die Auswahl von fünf der verbleibenden neun geprüften Projekte (siehe ***Anhang III***) - nämlich alle geprüften Autobahnprojekte in Griechenland und Spanien - angewandte Prinzip nicht auf einer vergleichenden Analyse, die zusätzliche quantitative Elemente und Kosten-Nutzen-Überlegungen als Grundlage für die Entscheidung über die Vergabeoption geboten hätte (ein Beispiel für die Relevanz solcher Analysen findet sich in ***Kasten 2***). Darüber hinaus wurde dem Hof bei einem der neun Projekte der Zugang zu der einschlägigen Dokumentation verwehrt (siehe ***Ziffer 51***).

51. Obwohl die Beteiligung der Kommission am Fonds Marguerite unter die TEN-Verordnung fällt, in der Prüfungsrechte des Hofes selbst für den Fall vorgesehen sind, dass der Empfänger ein privater Partner ist[27], weigerten sich die irischen Behörden, dem Hof den PSC und die Ausschreibungsunterlagen für das Autobahnprojekt N17/N18 zu übermitteln, die auch bei der Kommission nicht verfügbar waren. Daher konnten die Gründe für die Konzeption und die Vergabe des Projekts und für die Wahl der ÖPP-Option anstelle alternativer Vergabeverfahren (etwa konventionelle Vergabe und Konzession) nicht bewertet werden.

---

[27] Der Beitrag der Kommission zum Fonds Marguerite wurde gemäß der Verordnung (EG) Nr. 680/2007 (TEN-Verordnung) finanziert, deren Artikel 11 besagt, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen haben, etwa "die Durchführung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die einen nach dieser Verordnung bewilligten Gemeinschaftszuschuss erhalten, sicherzustellen", "die technische Überwachung und finanzielle Kontrolle der Vorhaben in enger Zusammenarbeit mit der Kommission [auszuführen]" und "die tatsächlich angefallenen Kosten und die Übereinstimmung der für die Vorhaben oder Teilvorhaben angefallenen Aufwendungen [zu bescheinigen]", ohne dass zwischen Finanzierungsformen unterschieden wird. Daraus folgt, dass der Hof die Mitgliedstaaten direkt zur Übermittlung der für die Prüfung benötigten einschlägigen Unterlagen zur Umsetzung, Überwachung und finanziellen Kontrolle von aus dem Fonds Marguerite geförderten Vorhaben auffordern konnte. Dies gilt auch für das nationale Verfahren zur Vergabe von ÖPP-Aufträgen.

Kasten 2 - Relevanz von Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Infrastrukturprojekte

Wirtschaftlichkeitsvergleiche können sich als besonders relevant erweisen, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis der ÖPP-Option für Infrastrukturprojekte bewertet wird. Da die privaten Partner gewöhnlich höhere finanzielle Kosten tragen und eine hohe Vergütung für ihr Risikokapital verlangen[28], tendieren sie zur Minimierung der langfristigen Instandhaltungskosten dazu, die Bauqualität zu verbessern, was auch höhere Baukosten mit sich bringt. Folglich müssen die Einsparungen bei den Instandhaltungskosten ausreichend hoch sein, um die höheren Baukosten und finanziellen Kosten auszugleichen. Daher ist es wichtig, dass mithilfe von Wirtschaftlichkeitsvergleichen bewertet wird, inwieweit langfristige Einsparungen erzielt werden können und ob eine ÖPP die richtige Option für eine bestimmte Infrastruktur ist. Besonders relevant ist dies für Infrastrukturen wie Straßen oder Autobahnen, bei denen sich die jährlichen Ausgaben für die Instandhaltung auf nicht mehr als 3 % der Kosten der Infrastruktur belaufen, weshalb hier nur begrenzte Möglichkeiten für langfristige Einsparungen bei der Instandhaltung bestehen[29].

52. Für die drei vom Hof untersuchten verfügbarkeitsabhängigen ÖPP in Frankreich wurden zwar Wirtschaftlichkeitsvergleiche angestellt, die jedoch durch den Mangel an verlässlichen Daten zu den Kosten und systematisch zu optimistisch angesetzte Einnahmequoten[30] beeinträchtigt waren, die sich in den meisten Fällen nicht mit der tatsächlichen Annahme durch die Kunden deckten (siehe ***Ziffer 46***), weshalb die Wirksamkeit niedriger als geplant war. Darüber hinaus war für das Projekt in Pau-Pyrénées in Frankreich und das MAN-Projekt in Irland auch keine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt worden, weshalb es schwierig war, die erwarteten Vorteile zu ermitteln und Größe und Umfang der Projekte zu optimieren. Beim MAN-Projekt führte dies zu einer Verringerung des Projektumfangs von 95

---

[28] Normalerweise haben private Partner ungünstigere Darlehenskonditionen als nationale Regierungen und verlangen eine hohe Vergütung für das Risikokapital, die für die geprüften Projekte mitunter eine Quote von 14 % pro Jahr erreichte.

[29] Vom Hof entwickelte Finanzmodelle haben Folgendes gezeigt: Je höher die Instandhaltungskosten für eine Infrastruktur sind und je niedriger der Unterschied zwischen den vom öffentlichen und privaten Partner gezahlten Zinssätzen ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass ÖPP ausreichende langfristige Einsparungen erzielen können.

[30] Der französische Rechnungshof stellte in seinem Prüfungsbericht "Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser, Court des comptes française, Rapport public annuel 2015" ebenfalls Mängel bei der Nutzung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche fest.

auf 66 MANs und einer Erhöhung der Kosten je Gemeinde, die durch das Projekt versorgt wird, um 4,2 % (siehe ***Ziffer 34 Buchstabe c***).

53. Die Bewertung der geprüften ÖPP-Projekte durch den Hof hat ergeben, dass bestimmte Aspekte erheblichen Einfluss auf die Projektleistung haben können und daher für eine spezifische Bewertung durch die Kommission in Betracht kommen könnten. Obwohl Aufbau, Ausschreibung und Umsetzung von ÖPP-Projekten ausschließlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen, kann die Kommission eine wichtige Rolle spielen, wenn sie Großprojekte genehmigen muss, die mit EU-Mitteln kofinanziert werden sollen. Bis zum Programmplanungszeitraum 2007-2013 hatte sie jedoch keine speziellen Bewertungsinstrumente (z. B. Projektbewertungskriterien zum Nachweis des EU-Mehrwerts, eines guten Kosten-Nutzen-Verhältnisses und der Vereinbarkeit mit Verträgen mit langer Laufzeit) eingeführt, um die Auswirkungen bestimmter Merkmale von ÖPP auf einzelne Großprojekte zu analysieren[31].

Die Risikozuweisung war oftmals unangemessen, was zu geringeren Anreizen oder übermäßigen Risiken für den privaten Partner führte

54. Ein Grund für die Wahl der ÖPP-Option besteht darin, dass es möglich ist, Risiken (wie Errichtung, Nachfrage, Verfügbarkeit) nach dem Grundsatz zuzuweisen, dass sie von dem Partner übernommen werden, der sie am besten bewältigen kann.

55. Die Fähigkeit, Projektrisiken korrekt zu ermitteln und zuzuweisen, um ein optimales Gleichgewicht zwischen der Übertragung der Risiken und dem Risikoausgleich für die Partei, die das Risiko trägt, zu erreichen, ist ein zentraler Faktor für den Erfolg einer ÖPP. Gelingt das nicht, kann dies finanzielle Auswirkungen für den öffentlichen Partner mit sich bringen und die Verwirklichung der Projektziele behindern. Suboptimale Vereinbarungen über die

---

[31] Von den 968 von der Kommission genehmigten Großprojekten im Wert von 155,2 Milliarden Euro handelte es sich im ESI-Fonds-Programmplanungszeitraum 2007-2013 bei 28 um ÖPP-Projekte im Wert von 11,8 Milliarden Euro, woran sich die EU mit 4,8 Milliarden Euro beteiligte. Aus dem Fonds Marguerite kofinanzierte Projekte werden vom Investitionsausschuss des Fonds genehmigt. Die Kommission gehört diesem Ausschuss nicht an.

Risikoteilung können die Anreize für den privaten Partner schmälern oder zu höheren Projektkosten und geringerer Vergütung für den öffentlichen Partner führen.

56. Zwar ermittelte der Hof zumindest ein empfehlenswertes Verfahren - beim französischen Breitbandprojekt im Departement Gironde wurde das Erreichen des erwarteten Dienstleistungsniveaus berücksichtigt. Außerdem wurden Strafzahlungen für den Fall vorgesehen, dass die Annahme durch die Kunden nicht den im Angebot eingereichten Finanzmodellen entsprach. Allerdings stellten die Prüfer auch eine Reihe von Fällen fest, in denen die Risiken nicht kohärent zugewiesen wurden, wie folgende Beispiele belegen:

a) Risikozuweisung nicht im Einklang mit den Kriterien für die Vergabe des ÖPP-Auftrags: Obwohl die Bieter für das Projekt Meurthe-et-Moselle in Frankreich nach Vergabekriterien ausgewählt wurden, denen zufolge die potenziellen privaten Partner Finanzmodelle für die Vermarktung von Breitbanddiensten vorschlagen mussten, trugen nicht sie die kommerziellen Risiken, sondern der öffentliche Partner. Dadurch mussten die privaten Partner nicht die Verantwortung für ihre in der Angebotsphase abgegebenen Einnahmenprognosen übernehmen. Im Zuge seiner Prüfung stellte der Hof fest, dass die Einnahmen fast 50 % niedriger waren als erwartet. Durch eine kohärentere Risikozuweisung hätten größere Anreize bestanden, für eine wirksame Vermarktung der Breitbanddienste zu sorgen.

b) Risikozuweisung nicht im Einklang mit der Vergütung des privaten Risikokapitals: Im Falle eines Autobahnprojekts trug der private Partner das Verfügbarkeitsrisiko, nicht jedoch das Nachfragerisiko. Da Ersteres stärker von den Instandhaltungsniveaus, die der private Partner erzielt, als von exogenen Faktoren abhängt, stellt es den privaten Partner vor weniger Unsicherheiten und sollte daher eine geringere Vergütung für das Kapital des privaten Partners auslösen als das Nachfragerisiko. In diesem Fall jedoch sah der ÖPP-Vertrag eine Ertragsquote von nahezu 14 % jährlich für das Eigenkapital des privaten Partners vor, was zu den höchsten Quoten bei den geprüften Projekten gehörte.

c) Unangemessene Risikozuweisung - unverhältnismäßig hohe Risiken für den privaten Partner: Die geprüften Projekte in Griechenland haben gezeigt, dass in Fällen, in denen der private Partner ein unverhältnismäßig hohes Risiko trägt - wie beispielsweise bei der

Olympia-Autobahn, wo der öffentliche Partner dem privaten Partner das volle Nachfragerisiko übertrug, obwohl dieser keinen Einfluss auf die Verkehrsnachfrage hatte -, große Herausforderungen auftreten können, und zwar in Form eines erhöhten Insolvenzrisikos für den privaten Partner und somit zusätzlicher Kosten und eines geringeren Kosten-Nutzen-Verhältnisses für den öffentlichen Partner (siehe ***Ziffern 36-40***). Eine ähnliche Risikozuweisung war auch für das NBS-Projekt in Irland vorgesehen, bei dem sich die tatsächliche Annahme durch die Kunden als wesentlich niedriger erwies als ursprünglich geplant (siehe ***Ziffer 46***). Wenn die finanzielle Lage des privaten Partners nicht solide gewesen wäre, so hätten die deutlich reduzierten Einnahmen das gesamte Projekt gefährdet.

d) Unwirksame Risikozuweisung: Beim Autobahnprojekt A-1 in Spanien (siehe ***Abbildung 8***) wurde sowohl das Nachfragerisiko als auch das Verfügbarkeitsrisiko dem privaten Partner übertragen, da die Projektvergütung auf vom öffentlichen Partner entrichteten Schattenmautgebühren beruhte, die dahin gehend angepasst wurden, dass sie Prämien oder Strafzahlungen für die Qualität der Instandhaltung der Infrastruktur umfassten. Während das Verkehrsaufkommen deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb, führte die Qualität der Instandhaltung (die sich aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens einfacher gestaltete) zu Prämienzahlungen, die alle aus dem Nachfragerisiko resultierenden Verluste des privaten Partners ausglichen. Folglich erlitt der private Partner, obwohl er sämtliche Risiken trug, in der Praxis nahezu keinen finanziellen Nachteil, während der öffentliche Partner vertraglich verpflichtet war, deutlich höhere Beträge zu zahlen, um eine ausgezeichnete Instandhaltung einer nicht ausgelasteten Autobahn sicherzustellen.

<u>Abbildung 8</u> - Autobahn A-1 in Spanien

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

ÖPP-Verträge mit langer Laufzeit sind angesichts des rasanten technologischen Wandels wenig geeignet

57. Von ÖPP wird gemeinhin erwartet, dass ihr Ziel darin besteht, durch die Kombination und Nutzung der jeweiligen Stärken der öffentlichen und privaten Expertise möglichst große Vorteile zu erzielen. Dadurch sollen sie die Qualität von Infrastruktur und Dienstleistungen weiter erhöhen und Anreize schaffen, um innovative Lösungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu ermitteln[32].

58. Die geprüften Breitbandprojekte wurden vor allem deshalb als ÖPP durchgeführt, weil die öffentlichen Partner der Auffassung waren, dass sie nicht über die technischen Fähigkeiten verfügten, um die Projekte auf konventionelle Weise umzusetzen, ohne technische Schnittstellenprobleme zu riskieren. Sie stießen jedoch auf ein verbreitetes

---

[32] Siehe z. B. EPEC, "The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology", Juni 2011.

Problem, vor dem ÖPP im Bereich neuer Technologien stehen, wo die Wahl der am besten geeigneten technischen Lösungen einen entscheidenden Faktor für die erfolgreiche Umsetzung langfristiger Verträge darstellt. Durch die Festlegung auf eine bestimmte Technologie und eine bestimmte Leistung während der üblicherweise langen Laufzeit eines ÖPP-Vertrags bestand bei den Projekten ein erhebliches Risiko einer technischen Veralterung, was zwangsläufig geringere Einnahmen bedeuten würde, sobald eine neue Technologie verfügbar ist.

59. Beispielsweise sind drei der vier geprüften Breitband-ÖPP-Projekte in Frankreich auf Laufzeiten zwischen 18 und 24 Jahren angelegt und basieren auf einer Mischung verschiedener Technologien, wozu auch der weitreichende Einsatz von Drahtlostechnologien gehört, die alle fünf bis sechs Jahre zu hohen Kosten aktualisiert werden müssen (siehe auch ***Kasten 3***). Mit Einführung der französischen Strategie für sehr schnelles Internet[33] wird es zur Einrichtung der erforderlichen Infrastruktur notwendig sein, neue Vergabeverfahren einzuleiten, um Gebiete abzudecken, die eben erst an die Drahtlostechnologie angeschlossen wurden und für die bereits ein ÖPP-Vertrag bis 2030 und darüber hinaus besteht. Dies wird voraussichtlich dazu führen, dass zwei oder mehr sich überschneidende ÖPP-Verträge dasselbe Gebiet abdecken - wobei einer von ihnen auf veralteter Technologie basiert -, dass bestehende ÖPP-Verträge möglicherweise neu verhandelt werden und dass es zu Kostensteigerungen und unvorhersehbaren Konsequenzen für das gesamte Netz kommt.

Kasten 3 - ÖPP angesichts eines rasanten technologischen Wandels - das Projekt in Meurthe-et-Moselle

Bei den Vergabekriterien für das Breitbandprojekt in Meurthe-et-Moselle stand die Geschwindigkeit bei der Verwirklichung der gewünschten geografischen Abdeckung im Vordergrund, für die Qualität der von den Bietern vorgeschlagenen technischen Lösungen wurden jedoch keine Punkte vergeben. In der Folge erhielten zwar 95 % der Haushalte eine Verbindung mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von 6 Mbit/s, die jedoch in vielen Fällen über Satellit oder Wifi-MAX sichergestellt wird; hierbei handelt es sich um weniger langlebige und leistungsschwächere

[33] Mit dem im Februar 2013 auf den Weg gebrachten "Plan France Très Haut Débit 2013-2022" hat sich die Regierung verpflichtet, bis 2022 eine 100 %ige Versorgung mit Breitbandinfrastruktur mit Glasfasertechnologie zu erreichen.

Technologien, die nicht dem Ziel entsprechen, die Versorgung der Haushalte mit Glasfasertechnologie zu steigern. Daher mussten erhebliche zusätzliche Mittel vorgesehen werden, um die Netzqualität regelmäßig auf den neuesten Stand zu bringen, sodass die Kosten für die umfangreiche Instandhaltung und Erneuerung der Infrastruktur (32 Millionen Euro) 84,4 % der gesamten Investitionskosten des Projekts in Höhe von 37 Millionen Euro ausmachten, wobei dieser Anteil deutlich höher ist als bei anderen Breitbandprojekten, bei denen Glasfasertechnologie umfassender eingesetzt wird.

Der institutionelle und rechtliche Rahmen ist für EU-geförderte ÖPP-Projekte noch nicht geeignet

60. Der Hof bewertete, ob die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in der EU einer wachsenden Zahl von ÖPP-Projekten in allen Mitgliedstaaten gerecht werden können. Dazu untersuchte er u. a. ob geeignete Rechtsvorschriften für ÖPP, Beratungsstellen zur Unterstützung der Umsetzung von ÖPP-Projekten durch Beratung, Standardverträge, Modelle für vergleichende Analysen und angemessene, funktionierende Mechanismen zur Erleichterung der Umsetzung all dieser Systeme sowie geeignete Strategien für die Nutzung von ÖPP im Rahmen der allgemeinen Investitionspolitik vorhanden waren.

Obwohl sie mit ÖPP vertraut sind, verfügen nicht alle vom Hof besuchten Mitgliedstaaten über gut entwickelte institutionelle und rechtliche Rahmen

61. Um erfolgreich zu sein, benötigen ÖPP solide und umfassende rechtliche sowie institutionelle Rahmen und Verfahren. Darüber hinaus hängt die erfolgreiche Umsetzung von ÖPP in hohem Maße auch von der administrativen Kapazität der zuständigen Behörden ab.

62. Der Hof analysierte die institutionellen und rechtlichen Rahmen der vier besuchten Mitgliedstaaten und ermittelte eine Reihe von Defiziten, die der erfolgreichen Umsetzung von ÖPP im Wege stehen:

a) In Frankreich und Irland erstreckt sich der ÖPP-Rahmen nur auf bestimmte Arten von ÖPP auf zentraler Ebene: In Frankreich bezog sich der umfassende institutionelle Rahmen hauptsächlich auf sogenannte *Contrats de Partenariat* (CP) - wie die übliche verfügbarkeitsabhängige DBFMO-ÖPP -, die auf nationaler Ebene ausgehandelt werden. Für andere Arten von ÖPP wie die *Délégation de Service Public* (ÖPP in Form einer

Konzession) und CP auf regionaler Ebene galten keine vergleichbaren Regelungen. In Irland unterliegen vertragliche Vereinbarungen wie die für das MAN-Projekt nicht den gleichen Kontrollverfahren und vergleichenden Analysen wie verfügbarkeitsabhängige ÖPP. Durch solche Kontrollen und Analysen hätte die unzureichende Planung in diesem Fall möglicherweise verhindert werden können (siehe ***Ziffer 34 Buchstabe c***).

b) In Griechenland gilt der ÖPP-Rahmen nur für Projekte mit Baukosten von weniger als 500 Millionen Euro, wodurch sehr große Infrastrukturprojekte wie die drei für diese Prüfung ausgewählten Autobahnen[34] von den verpflichtenden Bewertungen, die laut ÖPP-Gesetz vorgeschrieben sind, ausgenommen sind. Dadurch ist es für die für ÖPP zuständige Abteilung nicht leicht, bei Großprojekten etablierte Verfahren anzuwenden und sich die Erfahrung des ÖPP-Referats konsequent zunutze zu machen.

c) Spanien verfügte weder über eine eigene Abteilung noch über ein ÖPP-Referat zur Unterstützung der Umsetzung der geprüften ÖPP-Projekte: Für ÖPP standen daher auf zentraler Ebene keine standardisierten Vertragsklauseln, Leitlinien und Instrumente zur Verfügung. Für die spanischen ÖPP-Projekte wurden weder vergleichende Analysen mit anderen Vergabemöglichkeiten (siehe ***Ziffer 50***) noch irgendwelche anderen für ÖPP-Projekte spezifischen Kosten-Nutzen-Bewertungen vorgenommen.

63. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass nur wenige Mitgliedstaaten ausreichende langjährige Erfahrung und Sachkenntnis im öffentlichen Sektor bezüglich der Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte gesammelt haben (siehe ***Abbildung 3***). Die Analyse der EFSI-geförderten ÖPP-Projekte durch den Hof hat bestätigt, dass sich diese Projekte auf diejenigen Mitgliedstaaten konzentrieren, die mit dieser Vergabeoption am besten vertraut sind: 14 der 18 mit Stand von Juni 2017 im Rahmen des EFSI genehmigten ÖPP werden in Frankreich, im Vereinigten Königreich, in den Niederlanden, Italien, Deutschland, Irland und Griechenland durchgeführt. Dies wird auch in der Stellungnahme des Hofes zu dem Vorschlag zur Verlängerung und Erweiterung des Geltungsbereichs der gegenwärtigen EFSI-

---

[34] Auf ÖPP-Projekte mit höheren Kosten kann das ÖPP-Gesetz auf einstimmigen Beschluss des interministeriellen Ausschusses für ÖPP angewandt werden.

Verordnung[35] bestätigt. Darin wird auf eine überaus unausgewogene geografische Verteilung und sektorale Konzentration hingewiesen, da 63 % der EFSI-Finanzierung im Rahmen des Finanzierungsfensters "Infrastruktur und Innovation" an das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien fließen, hauptsächlich in den Bereichen Energie (46 %) und Verkehr (19 %).

Trotz der langfristigen Auswirkungen von ÖPP haben die besuchten Mitgliedstaaten keine klare Strategie für deren Nutzung entwickelt

64. Einer der potenziellen Vorteile von ÖPP-Projekten besteht in der zügigeren Umsetzung eines geplanten Investitionsprogramms, da ÖPP erhebliche zusätzliche Finanzmittel zur Ergänzung herkömmlicher Mittelausstattungen bieten können.

65. Allerdings haben die Finanzierung großer Infrastrukturprojekte und die Verpflichtung zu jährlichen Zahlungen für deren Errichtung, Betrieb und Instandhaltung langfristige Folgen für die Haushalte und die Politikgestaltung der Mitgliedstaaten. Daher müssten die Regierungen einen strategischen Ansatz entwickeln, um zu bestimmen, in welchen Bereichen und unter welchen Umständen die ÖPP-Option am besten geeignet ist und wo es zweckdienlich sein könnte, sich langfristig auf ein Budget festzulegen. Der Hof stellte fest, dass die meisten der von ihm besuchten Mitgliedstaaten weder ein klares politisches Konzept noch eine klare Strategie zur Nutzung von ÖPP hatten:

a) In Irland und Griechenland wurden ÖPP vor allem als Quelle zusätzlicher Finanzmittel betrachtet, entweder um überwiegend ergänzende Investitionen - d. h. zusätzliche Projekte, die nicht im nationalen Vermögenshaushalt untergebracht werden konnten - über ÖPP zu finanzieren (Irland) oder um private Mittel zu mobilisieren (Griechenland).

b) In Frankreich gibt es keinen strategischen Ansatz zur Nutzung von ÖPP. Die Regierung versuchte, Anreize für die Nutzung von ÖPP als antizyklische Maßnahme gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise zu schaffen, machte jedoch keine klaren Angaben dazu, welche Rolle ÖPP in Investitionsstrategien spielen sollten. Beispielsweise wurden die

---

[35] Stellungnahme Nr. 2/2016 "Der Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des EFSI ist verfrüht" (http://www.eca.europa.eu).

geprüften ÖPP-Projekte im Breitbandsektor umgesetzt, ohne dass auf nationaler Ebene eine Gesamtstrategie bestand, um das Ziel der Sicherstellung des Zugangs zu schnellem Internet für alle zu erreichen (siehe ***Ziffer 59***).

c) In Spanien wurden ÖPP-Projekte auf Grundlage ihrer Reife und nicht aufgrund ihrer Relevanz, ihrer Auswirkungen oder ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses ermittelt, was erklärt, warum beispielsweise ein reiferes Projekt auf einem weniger verkehrsintensiven Abschnitt der Autobahn A-1 im Rahmen einer ÖPP umgesetzt wurde.

66. Aus Sicht der europäischen Infrastrukturpolitik wurden mit den sechs geprüften Breitbandprojekten in Frankreich und Irland die wesentlichen IKT-Prioritäten der EU aufgegriffen. Der Hof stellte jedoch fest, dass zwei Drittel der geprüften Autobahnprojekte[36] nicht Teil des vorrangigen TEN-V-Kernnetzes waren, durch das der Priorität Geltung verschafft werden soll, das Netz bis 2030 fertigzustellen, sondern des Gesamtnetzes, das erst bis 2050 fertiggestellt werden soll. ÖPP haben zwar das Potenzial, als zusätzliche Alternative zu konventionellen Vergabeverfahren zur Fertigstellung vorrangiger großer Infrastrukturvorhaben beizutragen, doch ist fraglich, ob es sich gelohnt hat und gerechtfertigt war, die zusätzlichen umfangreicheren Anforderungen und Risiken im Zusammenhang mit der ÖPP-Option für diese Projekte auf sich zu nehmen, zumal sie nicht Teil des bis 2030 fertigzustellenden Kernnetzes sind und sich als besonders problematisch erwiesen haben, wie dieser Bericht zeigt.

67. Die Rolle von ÖPP in umfassenderen Investitionsstrategien sollte nach Möglichkeit auf kohärenten strategischen Ansätzen beruhen. Von den vier besuchten Mitgliedstaaten zogen Irland und in geringerem Maße Griechenland in Erwägung, die Nutzung von ÖPP zu begrenzen, um nicht übermäßig hohe Summen aus künftigen Haushalten zu binden, indem man es sich zunutze macht, dass die Gesamtkosten nicht im Vorhinein im Budget ausgewiesen und Kontrollen unterzogen werden. Irland plante, die ÖPP-Ausgaben auf 10 % der jährlichen Gesamtinvestitionsausgaben zu begrenzen, während in Griechenland die Gesamtzahlungen für ÖPP gemäß ÖPP-Gesetz nicht mehr als 10 % des jährlichen staatlichen

---

[36] Die Autobahn N17/N18 in Irland, die Autobahn C-25 in Spanien und die Zentralautobahn, die Moreas-Autobahn und die verbleibenden Abschnitte der Olympia-Autobahn in Griechenland.

Investitionsprogramms betragen und die gesamten jährlichen Verfügbarkeitszahlungen an private Betreiber nicht über 600 Millionen Euro liegen sollten[37].

68. In Frankreich und Spanien sind die jährlichen Gesamtzahlungen für ÖPP nicht gedeckelt. Das Risiko, dass der haushaltspolitische Spielraum sich verringert, weil mehr Kapital benötigt wird als angesichts aktueller und langfristiger Haushaltsbeschränkungen eigentlich verfügbar ist, wurde auf regionaler Ebene besonders deutlich (siehe ***Kasten 4***).

Kasten 4 - Beispiel für verringerten haushaltspolitischen Spielraum in der Region Katalonien

Die spanische Region Katalonien führt ein umfangreiches ÖPP-Investitionsprogramm durch, dessen wirtschaftliche Begründung auf einer optimistischen Prognose für die öffentlichen Finanzen aufgrund eines raschen Wirtschaftswachstums vor der Wirtschafts- und Finanzkrise basierte. So entfielen im Jahr 2007 Ausgaben in Höhe von 178,8 Millionen Euro auf ÖPP-Projekte - dies entspricht 8,9 % des Jahreshaushalts (2 000 Millionen Euro) der für die Verkehrsinfrastruktur zuständigen Abteilung. Die Abteilung ging davon aus, dass diese finanzielle Belastung die Tragfähigkeit künftiger Haushalte nicht gefährden würde, da die Wirtschaft damals schnell wuchs. Im Anschluss an die Krise wurde der Jahreshaushalt der Abteilung jedoch auf 300 Millionen Euro gekürzt, und der größte Teil des Haushalts musste nunmehr für ÖPP-Zahlungen aufgewendet werden. Dies ließ kaum haushaltspolitischen Spielraum und beeinträchtigte somit die Fähigkeit der Region, sich an neue Prioritäten anzupassen oder dringende Investitionen zu tätigen.

Die Kombination von EU-Fördermitteln und ÖPP bringt zusätzliche Anforderungen und Unsicherheiten mit sich

69. Nur sehr wenige Mitgliedstaaten haben ÖPP systematisch umgesetzt und dabei Unterstützung der EU in Anspruch genommen (siehe ***Ziffern 9-19***). Die Besuche des Hofes in Irland, Frankreich, Spanien und Griechenland bestätigten, dass eines der Haupthindernisse für mischfinanzierte ÖPP-Projekte darin besteht, dass das Verfahren zur Beantragung von EU-Finanzhilfen mit umfangreicheren Anforderungen verbunden ist. Hinzu kommt der komplexe ÖPP-Vergabe- und -Verwaltungsprozess. Diese Situation kann beide Partner dazu veranlassen, von Mischfinanzierungen (ÖPP) von vornherein abzusehen und stattdessen auf

[37] Diese Bestimmungen gelten nicht für ÖPP-Großprojekte mit einem Wert von mehr als 500 Millionen Euro, die nicht dem ÖPP-Rahmen unterliegen.

konventionelle Vergabeverfahren zurückzugreifen oder ÖPP ohne jegliche Form von EU-Förderung umzusetzen.

70. Neben anderen Faktoren - wie den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, politischen Präferenzen und begrenzten Kapazitäten des öffentlichen Sektors zur Arbeit mit ÖPP - ist die bislang überaus geringe Inanspruchnahme von EU-Förderungen bei ÖPP bis zu einem gewissen Grad auch auf praktische Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den zuvor für die EU-Fonds geltenden Verordnungen zurückzuführen. Die Struktur- und Kohäsionsfondsverordnungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 enthielten keine ÖPP-spezifischen Bestimmungen, da sie im Wesentlichen darauf zugeschnitten waren, mit Mechanismen zur Bewilligung und Auszahlungen von Finanzhilfen zu arbeiten, die für konventionelle Vergabeformen geschaffen worden waren.

71. Mit den neuen Bestimmungen der Dachverordnung für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurde ein eigenes Kapitel über ÖPP eingeführt, in dem die Möglichkeiten der Förderung von ÖPP-Projekten aus den ESI-Fonds klar erläutert und einige der wesentlichen praktischen Schwierigkeiten beseitigt werden. Dies führte beispielsweise zu Vereinfachungen bei der Berechnung der Finanzierungslücke und zu der Möglichkeit, den Auszahlungszeitraum der Finanzhilfen zu verlängern (siehe ***Anhang II*** für weitere Einzelheiten). Diese Bestimmungen können zwar die umfangreichere Nutzung von mit EU-Mitteln mischfinanzierten ÖPP-Projekten fördern, doch waren zum Zeitpunkt der Prüfung (September 2017) nur sehr wenige solcher Projekte erstellt worden.

Die Möglichkeit, ÖPP-Projekte als außerbilanzielle Posten zu verbuchen, birgt die Gefahr, dass die Transparenz und das Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinträchtigt werden

72. Der Hof stellte fest, dass die statistische Behandlung von ÖPP für öffentliche Behörden bei der Entscheidung über die Nutzung dieser Vergabeoption eine wichtige Überlegung darstellt. Laut dem ESVG 2010 (siehe ***Ziffer 6***) sollten ÖPP in der Bilanz des wirtschaftlichen Eigentümers des Vermögenswertes ausgewiesen werden, d. h. in der Bilanz der Partei, die den größten Teil der Risiken trägt und Anspruch auf den Großteil der Vorteile im Zusammenhang mit dem Vermögenswert hat. Je nach Verteilung der Risiken und Vorteile zwischen den öffentlichen und privaten Partnern sehen die Vorschriften zwei Möglichkeiten vor:

a) ÖPP können ähnlich wie konventionell vergebene Projekte in der Bilanz des Staates verbucht werden. Bei dieser Möglichkeit wird der ÖPP-Vermögenswert als öffentliche Investition behandelt, welche die Staatsschulden entsprechend der Investition erhöht und daher Auswirkungen auf die Einhaltung der Maastricht-Kriterien hat.

b) ÖPP können außerhalb der Bilanz des Staates verbucht werden, indem die Investitionskosten vom Vermögenshaushalt auf die Verwaltungshaushalte für kommende Jahre umgeschichtet werden. Der Vorteil besteht darin, dass der Anteil der Schulden im Zusammenhang mit der ÖPP nicht für Zwecke der Einhaltung der Maastricht-Kriterien berücksichtigt wird.

73. Die Risikozuweisung zwischen den öffentlichen und privaten Partnern ist eines der wesentlichen Merkmale eines ÖPP-Vertrags (siehe ***Ziffer 54***). Da eine Verbuchung von ÖPP außerhalb der Bilanz des Staates bedeutet, dass der Großteil der Risiken und Vorteile auf den privaten Partner übertragen wird, besteht die Gefahr, dass die Verteilung nach der bevorzugten statistischen Behandlung erfolgt und nicht nach dem Grundsatz, dass die Risiken von der Partei getragen werden sollten, die sie besser bewältigen und das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleisten kann. Allgemein gesprochen: Durch die Verbuchung eines ÖPP-Vermögenswerts in der Bilanz können einheitlichere Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Vergabemöglichkeiten sichergestellt werden, sodass die Wahl ausschließlich aufgrund von Kosten-Nutzen-Erwägungen erfolgt.

74. Aus der Analyse der ÖPP-Konzepte, -Strategien und -Projekte in den vier Mitgliedstaaten ergab sich folgendes Bild:

a) In Irland stellte die Möglichkeit, ÖPP nicht in der Staatsbilanz aufzuführen, neben dem zentralen Kosten-Nutzen-Aspekt ein wichtiges Kriterium für die Wahl der ÖPP-Option dar. Zwei der geprüften Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von 1,2 Milliarden Euro wurden außerhalb der Bilanz und eines in der Bilanz geführt.

b) In Griechenland bestand die wesentliche Überlegung bei der Wahl der ÖPP-Option in dem Wunsch, private Finanzmittel zu mobilisieren. Erwägungen bezüglich der statistischen Behandlung spielten ebenfalls eine Rolle, sodass die drei geprüften Konzessionen im Wert von insgesamt 6,7 Milliarden Euro anfänglich außerhalb der

Bilanz verbucht wurden. Sie wurden nach Neuverhandlung und erheblicher Änderung der Vertragsbedingungen jedoch in die Bilanz eingegliedert (siehe ***Ziffern 37-40***). Keines der Projekte war einer vergleichenden Kosten-Nutzen-Bewertung mit Blick auf andere Vergabemöglichkeiten unterzogen worden.

c) Frankreich verbucht seine ÖPP systematisch in der Staatsbilanz, weshalb die Wahl der ÖPP-Option ausschließlich auf Kosten-Nutzen-Erwägungen basiert. Die vier geprüften Projekte wurden in der Bilanz ausgewiesen und waren - mit Ausnahme des Projekts Pau-Pyrénées - einer vergleichenden Analyse im Hinblick auf alternative Vergabemöglichkeiten unterzogen worden.

d) Die außerbilanzielle Verbuchung von ÖPP-Projekten stellte für die spanischen Behörden ebenfalls eine zentrale Überlegung dar. Im Allgemeinen wurden ÖPP, die Auswirkungen auf die Bilanz des Staates haben würden, nicht näher in Betracht gezogen, und die geprüften ÖPP waren nicht anhand von Kosten-Nutzen-Kriterien gegenüber den alternativen Optionen bewertet worden. Beispielsweise wurde bei der Durchführbarkeitsstudie für das Autobahnprojekt A1 an die Risikozuweisung mit dem Ziel herangegangen, das Projekt außerhalb der Bilanz des Staates zu führen und somit einen der grundlegenden Vorteile von ÖPP zu wahren[38]. Allerdings hob die nationale Rechnungsführungsstelle diesen Beschluss auf und entschied, dass die beiden geprüften Projekte in der Bilanz ausgewiesen werden müssen, da die vom privaten Partner übernommenen Risiken zu gering waren.

75. Der Hof stellte fest, dass bei fünf der 12 geprüften Projekte (mit Gesamtkosten von 7,9 Milliarden Euro) die Möglichkeit der außerbilanziellen Verbuchung von ÖPP bei der Wahl der ÖPP-Option ein wichtiger Aspekt war. Eine solche Praxis erhöht die Risiken negativer Nebeneffekte, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinträchtigen können. So besteht ein erhöhtes Risiko einer einseitigen Ausrichtung auf ÖPP-Projekte selbst dann, wenn Kosten-

---

[38] "Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247", S. 15, März 2006.

Nutzen-Erwägungen zu anderen Entscheidungen führen könnten, sowie ein erhöhtes Risiko einer unausgewogenen Risikoverteilung und höherer Kosten für den öffentlichen Partner.

76. In Verbindung mit dem Mangel an verlässlichen, öffentlich zugänglichen Datenbanken über ÖPP-Projekte[39], welche die Verpflichtungen der öffentlichen Stellen für die kommenden Jahre abbilden würden, führt eine Verbuchung von ÖPP-Projekten außerhalb der Staatsbilanzen dazu, dass der breiten Öffentlichkeit weniger transparente Informationen über die langfristigen ÖPP-Verpflichtungen und die damit zusammenhängenden Verbindlichkeiten und somit über deren Auswirkungen auf die Schulden und Defizite der betroffenen Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

77. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass ÖPP zwar das Potenzial haben, eine zügigere Umsetzung politischer Konzepte zu ermöglichen und während ihrer gesamten Laufzeit ein gutes Instandhaltungsniveau zu gewährleisten, die geprüften EU-geförderten ÖPP jedoch nicht immer wirksam verwaltet wurden und kein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis boten. Die potenziellen Vorteile der geprüften ÖPP wurden oftmals nicht erzielt, da bei ihnen - ähnlich wie bei konventionell vergebenen Projekten - Verzögerungen, Kostensteigerungen und eine unzureichende Nutzung der Projektergebnisse zu verzeichnen waren. Diese Faktoren führten dazu, dass 1,5 Milliarden Euro - davon 0,4 Milliarden Euro an Mitteln der EU - nicht wirtschaftlich und wirksam eingesetzt wurden.

78. Darüber hinaus mangelte es an geeigneten Analysen über den potenziellen Mehrwert von ÖPP im Hinblick auf eine optimale Mittelverwendung wie auch an angemessenen Strategien zur Nutzung von ÖPP. Außerdem fehlten die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Nur einige wenige Mitgliedstaaten verfügen über ausreichende Erfahrung und Sachkenntnis bezüglich der Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte. Daher besteht die erhebliche Gefahr, dass ÖPP nicht zum Erreichen des - etwa im Weißbuch zum Verkehr sowie in den aktuellen Verordnungen über die CEF und den EFSI formulierten - Ziels

---

[39] Die Mitgliedstaaten sind gehalten, Eurostat halbjährlich eine Liste der zehn größten ÖPP-Projekte zukommen zu lassen, diese Liste wird jedoch nicht veröffentlicht.

beitragen, durch Mobilisierung privater Mittel eine stärkere Hebelwirkung von EU-Finanzmitteln zu erzielen, unter anderem im Wege von ÖPP.

Empfehlung 1 - Keine intensivere und breitere Nutzung von ÖPP fördern, solange die aufgezeigten Probleme nicht angegangen und die folgenden Empfehlungen erfolgreich umgesetzt wurden

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sich nicht für eine intensivere und breitere Nutzung von ÖPP einsetzen, solange die in diesem Bericht aufgezeigten Probleme nicht angegangen und die folgenden Empfehlungen erfolgreich umgesetzt wurden. Dies betrifft insbesondere die Verbesserung der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der Projektverwaltung sowie die Erzielung von mehr Sicherheit dahin gehend, dass die Wahl der ÖPP-Option diejenige ist, durch die eine optimale Mittelverwendung sichergestellt wird, und dass ÖPP-Projekte voraussichtlich erfolgreich verwaltet werden.

Zieldatum für die Umsetzung: umgehend.

Bei den geprüften ÖPP-Projekten konnten die erwarteten Vorteile nicht immer erzielt werden

79. Die einschlägigen Strategien und Verordnungen der EU sehen die Nutzung von ÖPP als potenziell wirksames Mittel zur Verwirklichung von Infrastrukturprojekten vor, bei denen die Erreichung von im öffentlichen Interesse liegenden Zielen dadurch gewährleistet wird, dass verschiedene Arten öffentlicher und privater Finanzquellen zusammengeführt werden. Der Hof stellte jedoch fest, dass durch die Umsetzung von Projekten in einem größeren Umfang als sonst üblich und die Einbeziehung von Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Instandhaltung von Projekten in einen einzigen Vertrag das Risiko eines geringen Wettbewerbs stieg, wodurch die öffentliche Behörde in ein Abhängigkeitsverhältnis gerät. Darüber hinaus nahm die allgemeine Komplexität der Projekte zu.

80. Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte führte die Wahl der ÖPP-Option nicht zu den von ÖPP erwarteten Vorteilen hinsichtlich eines frist- und budgetgerechten Abschlusses der Projekte. Wie bereits bei konventionell vergebenen Projekten stellte der Hof auch beim Großteil der geprüften ÖPP-Projekte (sieben von zwölf Projekten mit Projektkosten in Höhe

von 7,8 Milliarden Euro) Ineffizienzen fest, u. a. langwierige Vergabeverfahren (von bis zu sechseinhalb Jahren) und Bauphasen (mit Verzögerungen, die zwischen zwei und 52 Monaten betrugen). Tatsächlich war das Potenzial der ÖPP, diese Vorteile zu erzielen, begrenzt, da einige dieser Verzögerungen durch Faktoren verursacht wurden, die durch die Nutzung der ÖPP-Option in keiner Weise zu beeinflussen waren (Verzögerungen bei der Erlangung der einschlägigen Genehmigungen und Zulassungen, Rechtsstreitigkeiten betreffend das Vergabeverfahren oder Neuverhandlungen der Projekte). Andere Verzögerungen waren hingegen unmittelbar auf die Wahl der ÖPP-Option zurückzuführen (wie Schwierigkeiten, die Finanzierungsverträge für die Projekte zum Abschluss zu bringen, sowie größere Anfälligkeit gegenüber wirtschaftlichen und finanziellen Abschwüngen, die dazu führten, dass Darlehensgeber sich zurückzogen und der öffentliche Partner erhebliche Mehrkosten (1,5 Milliarden Euro) tragen musste).

81. Die Möglichkeit, Großprojekte über einen längeren Zeitraum zu finanzieren, mindert den Druck, den Projektumfang möglichst präzise am tatsächlichen Bedarf auszurichten, und erhöht somit das Risiko, dass öffentliche Stellen Infrastrukturprojekte umsetzen, die größer angelegt sind als eigentlich notwendig wäre. Bei den geprüften Projekten konnte trotz der von den öffentlichen und privaten Partnern sowie den Darlehensgebern durchgeführten Bewertungen nicht verhindert werden, dass übermäßig optimistische Szenarien bezüglich der künftigen Nachfrage und Nutzung der geplanten Infrastruktur aufgestellt wurden. So lagen beispielsweise die Verkehrsschätzungen für einige Autobahnabschnitte in Griechenland und Spanien deutlich unter der potenziellen Kapazität, und bei den geprüften Breitbandprojekten in Frankreich und Irland waren die tatsächlichen Zahlen bezüglich der Annahme durch die Kunden erheblich niedriger als prognostiziert (um bis zu 69 %), wodurch ein geringeres Kosten-Nutzen-Verhältnis und eine geringere Wirksamkeit als erwartet zu verzeichnen waren.

Empfehlung 2 - Minderung der finanziellen Auswirkungen von Verzögerungen und Nachverhandlungen auf die vom öffentlichen Partner getragenen Kosten von ÖPP

Damit die durch Verzögerungen und Nachverhandlungen entstehenden Kosten besser zwischen den Partnern aufgeteilt werden und somit die finanziellen Auswirkungen von Verzögerungen, die dem öffentlichen Partner zuzuschreiben sind, und von Nachverhandlungen von Verträgen auf die vom öffentlichen Partner getragenen endgültigen Kosten von ÖPP gemindert werden, empfiehlt der Hof Folgendes:

a) Die Mitgliedstaaten sollten Standardvertragsbestimmungen ermitteln und vorschlagen, mit denen die möglichen Mehrkosten, die vom öffentlichen Partner zu tragen sind, begrenzt werden.

b) Die Mitgliedstaaten sollten eine etwaige frühe Nachverhandlung von Verträgen abwägen, um sicherzustellen, dass die vom öffentlichen Partner getragenen Folgekosten auch wirklich gerechtfertigt sind und den Grundsätzen eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses entsprechen.

Zieldatum für die Umsetzung: umgehend.

Verzögerungen, Kostensteigerungen und zu geringe Auslastung waren teilweise auf unzureichende Analysen und ungeeignete Ansätze zurückzuführen

82. Der Hof gelangt zu dem Ergebnis, dass die ÖPP-Option oftmals nicht auf einer ausreichend soliden Analyse basiert. Für die meisten der geprüften Projekte lag keine vergleichende Analyse - etwa in Form eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs (*Public Sector Comparator,* PSC) - vor, um nachzuweisen, dass eine ÖPP das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis bot, oder um das öffentliche Interesse zu schützen, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Vergabeverfahren sichergestellt wurden.

83. Obwohl die Beteiligung der Kommission am Fonds Marguerite unter die TEN-Verordnung fällt, in der Prüfungsrechte des Hofes selbst für den Fall vorgesehen sind, dass der Empfänger ein privater Partner ist, weigerten sich die irischen Behörden, dem Hof den PSC und die Ausschreibungsunterlagen für das Autobahnprojekt N17/N18 bereitzustellen,

die auch bei der Kommission nicht verfügbar waren. Daher konnten die Gründe für die Konzeption und die Vergabe des Projekts und für die Wahl der ÖPP-Option anstelle alternativer Vergabeverfahren (etwa konventionelle Vergabe und Konzession) nicht bewertet werden.

84. Die meisten der geprüften ÖPP-Projekte wiesen Defizite bei der Nutzung der ÖPP-Option auf. Die Risikoteilungsvereinbarungen waren nicht gut konzipiert, was eine unwirksame oder inkohärente Risikozuweisung oder übermäßige Risiken für den privaten Partner zur Folge hatte. In einem geprüften Fall stand die hohe Vergütung von 14 % für das Risikokapital des privaten Partners nicht in Einklang mit den geringen Risiken, die diesem zugewiesen worden waren. Des Weiteren wurde die Kombination neuer Technologien, beispielsweise im IKT-Sektor, mit Verträgen mit langer Laufzeit nicht immer gut verwaltet, da die öffentlichen Partner Verträge aufrechterhalten mussten, auch wenn der rasche Wandel zu technologischer Veralterung führte.

Empfehlung 3 - Die Wahl der ÖPP-Option auf der Grundlage solider vergleichender Analysen zur besten Vergabeoption treffen

Damit sichergestellt ist, dass die ÖPP-Option das Verfahren mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis ist, empfiehlt der Hof Folgendes:

a) Die Mitgliedstaaten sollten die Wahl der ÖPP-Option auf der Grundlage solider vergleichender Analysen, wie dem Wirtschaftlichkeitsvergleich, und geeigneter Ansätze treffen, die gewährleisten, dass die ÖPP-Option nur dann gewählt wird, wenn sie auch in pessimistischen Szenarien das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet.

b) Die Kommission sollte sicherstellen, dass der Rechnungshof uneingeschränkten Zugang zu den notwendigen Informationen hat, um die Wahl der Vergabeoption und die damit zusammenhängende Auftragsvergabe durch die öffentlichen Behörden selbst dann zu bewerten, wenn die EU-Förderung privaten Stellen direkt durch Finanzinstrumente bereitgestellt wird.

Zieldatum für die Umsetzung: ab September 2018.

Der institutionelle und rechtliche Rahmen ist für EU-geförderte ÖPP-Projekte noch nicht geeignet

85. Die im Zuge der Prüfung des Hofes ermittelten Defizite machen deutlich, dass für die Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte erhebliche administrative Kapazitäten erforderlich sind und dass dies nur durch angemessene institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und umfangreiche Erfahrung gewährleistet werden kann. Der Hof stellte fest, dass diese Voraussetzungen derzeit nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten gegeben sind, was im Widerspruch zu der Tatsache steht, dass die EU der umfangreicheren und verstärkten Hebelwirkung öffentlicher Finanzmittel, die durch Mobilisierung privater Mittel erzielt wird, und der Rolle, die ÖPP diesbezüglich spielen können, größere Aufmerksamkeit widmet.

86. Dies wird bestätigt durch die hohe geografische und sektorale Konzentration der bewerteten Projekte (59 % des von der EU insgesamt bereitgestellten Betrags bzw. 3,3 Milliarden Euro flossen an Griechenland, und 88 % der Gesamtkosten der EU-geförderten Projekte entfielen auf den Verkehrssektor) und das Muster der aus dem EFSI finanzierten Projekte, da sich 63 % der EFSI-Finanzierung auf das Vereinigte Königreich, Italien und Spanien und vor allem die Bereiche Energie (46 %) und Verkehr (19 %) konzentrierten.

87. Außerdem waren drei der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (Frankreich, Griechenland und Spanien) zwar mit der Umsetzung von ÖPP-Projekten und -Konzessionen vertraut, verfügten jedoch nicht über einen in jeder Hinsicht geeigneten institutionellen Rahmen, der die erfolgreiche Verwaltung von ÖPP-Projekten gewährleistete.

88. In den besuchten Mitgliedstaaten fehlte es - in unterschiedlichem Ausmaß - an einem angemessenen strategischen Ansatz zur Nutzung von ÖPP. Diese wurden als Möglichkeit zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel in Form privater Mittel betrachtet, es fehlten jedoch klare Angaben dazu, welche Rolle ÖPP in nationalen Investitionsstrategien spielen sollten oder in welchen Bereichen es ratsam wäre, einen erheblichen Teil der Mittel künftiger Haushalte zu binden.

89. ÖPP haben zwar das Potenzial, als zusätzliche Option zu konventionellen Vergabeverfahren zur Fertigstellung vorrangiger großer Infrastrukturvorhaben beizutragen und gute Standards in Bezug auf Dienstleistung und Instandhaltung zu gewährleisten, doch stellte der Hof fest, dass zwei Drittel der geprüften Autobahnprojekte nicht entlang des vorrangigen TEN-V-Kernnetzes durchgeführt wurden, durch das der Priorität Geltung verschafft werden soll, das Netz bis 2030 fertigzustellen, sondern des Gesamtnetzes, das erst bis 2050 fertiggestellt werden soll. Darüber hinaus wurden einige der geprüften ÖPP in Sektoren (wie im IKT-Bereich) umgesetzt, die raschen technologischen Veränderungen unterliegen, die nur schwer mit langen Vertragslaufzeiten vereinbar sind.

90. Schließlich haben nur einige wenige Mitgliedstaaten in Erwägung gezogen, die Nutzung von ÖPP zu begrenzen, um nicht übermäßig hohe Summen aus künftigen Haushalten zu binden, durch die der öffentliche Partner auch in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs festgelegt wäre und die nicht für die Umsetzung künftiger politischer Konzepte verfügbar wären.

Empfehlung 4 - Festlegung klarer politischer Konzepte und Strategien für PPP

Damit sichergestellt ist, dass die Mitgliedstaaten über die erforderlichen administrativen Kapazitäten und klare politische Konzepte und Strategien zur Umsetzung erfolgreicher EU-geförderter ÖPP-Projekte verfügen, empfiehlt der Hof Folgendes:

a) Die Mitgliedstaaten sollten klare politische Konzepte und Strategien in Bezug auf ÖPP festlegen, aus denen eindeutig hervorgeht, welche Rolle ÖPP im Rahmen ihrer Investitionsstrategien im Bereich Infrastruktur spielen sollen. Dabei sollte das Ziel sein, diejenigen Sektoren zu ermitteln, in denen ÖPP am besten geeignet sind, und im Hinblick auf die Gewährleistung der Wirksamkeit von ÖPP ihre Nutzung eventuell zu begrenzen.

b) Die Kommission schlägt Änderungen der Rechtsvorschriften vor, mit denen die finanzielle Unterstützung für ÖPP künftig auf Sektoren konzentriert werden soll, die

ihrer Ansicht nach hohe strategische Relevanz besitzen und mit den langfristigen Verpflichtungen im Rahmen von ÖPP vereinbar sind, etwa das TEN-V-Kernnetz.

Zieldatum für die Umsetzung: ab dem nächsten Programmplanungszeitraum.

91. Fünf der 12 geprüften ÖPP-Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von 7,9 Milliarden Euro wurden anfänglich außerhalb der Bilanz verbucht. Diese Vorgehensweise ist zwar gemäß dem Rechnungslegungsrahmen der EU zulässig, erhöht allerdings das Risiko negativer Nebeneffekte, die die Transparenz und das Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinträchtigen. So besteht beispielsweise das Risiko einer einseitigen Ausrichtung auf ÖPP-Projekte selbst dann, wenn Kosten-Nutzen-Erwägungen zu anderen Entscheidungen führen könnten.

92. Die Kombination von EU-Finanzierung und ÖPP hatte zusätzliche Komplexität und Unsicherheiten zur Folge, die der Nutzung von ÖPP nicht förderlich waren. Der Anteil der EU-geförderten ÖPP-Projekte am ÖPP-Gesamtmarkt war noch gering. In den neuen ESI-Fonds-Verordnungen wurden die im Rahmen der Fonds bestehenden Möglichkeiten zur Finanzierung von ÖPP teilweise präzisiert und die mit einer Mischfinanzierung verbundene Komplexität teilweise beseitigt, doch sind weitere Vereinfachungen möglich.

Empfehlung 5 - Den EU-Rahmen für eine bessere Wirksamkeit von ÖPP-Projekten verbessern

Damit das Risiko einer voreingenommenen Wahl der ÖPP-Option gemindert, die Transparenz weiter gefördert und sichergestellt wird, dass ÖPP wirksam mit EU-Mitteln unterstützt werden können, empfiehlt der Hof Folgendes:

a) Die Kommission sollte EU-Unterstützung für ÖPP-Projekte nur gewähren, wenn Sicherheit dahin gehend besteht, dass die Wahl der ÖPP-Option auf Kosten-Nutzen-Erwägungen gründete, also nicht zu stark durch Überlegungen im Zusammenhang mit Haushaltszwängen oder der statistischen Behandlung beeinflusst wurde.

b) Die Mitgliedstaaten sollten die Transparenz verbessern, indem sie regelmäßig Listen von ÖPP-Projekten veröffentlichen, einschließlich ausreichender und aussagekräftiger Daten über die finanzierten Vermögenswerte, die künftigen Verpflichtungen und deren bilanzielle Behandlung. Dabei sind vertrauliche und sensible Geschäftsinformationen zu schützen.

c) Die Kommission sollte die zusätzliche Komplexität von mit EU-Mitteln mischfinanzierten ÖPP-Projekten mit Blick auf weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der einschlägigen Vorschriften und Verfahren in EU-Programmen bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: bis Ende 2019.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 7. Februar 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I

EU-geförderte ÖPP im Zeitraum 2000-2014, in Millionen Euro, nach Ländern

Länder	Anzahl der Projekte	Gesamtkosten	EU-Beitrag	% des EU-Beitrags
Griechenland	**8**	**6 806**	**3 301**	**58,53 %**
Portugal	3	2 379	564	10,00 %
Frankreich	**21**	**9 856**	**324**	**5,74 %**
Spanien	**4**	**2 422**	**311**	**5,51 %**
Polen	4	388	272	4,82 %
Deutschland	14	2 147	254	4,50 %
Italien	6	553	210	3,72 %
Vereinigtes Königreich	3	2 212	110	1,95 %
Belgien	2	686	101	1,79 %
Irland	**3**	**1 286**	**81**	**1,44 %**
Litauen	3	99	40	0,71 %
Slowenien	10	52	36	0,64 %
Kroatien	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estland	1	4	4	0,07 %
Insgesamt	**84**	**29 242**	**5 640**	**100,00 %**

Quelle: Tabelle erstellt vom Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, des EPEC und ausgewählter Mitgliedstaaten. Die Quellen für den EU-Beitrag waren folgende: EFRE, Kohäsionsfonds, Fonds Marguerite, LGTT, PBI und JESSICA.

In den übrigen 13 Mitgliedstaaten gab es keine EU-Förderung für ÖPP.

ANHANG II

Hauptschwierigkeiten bei der Nutzung mischfinanzierter ÖPP, Zeitraum 2007-2013, und mit der Dachverordnung für 2014-2020 eingeführte Änderungen

2007-2013	2014-2020
Aufgrund der Tatsache, dass der private Partner vor der Einreichung des Finanzhilfeantrags ausgewählt werden musste, bestand für die öffentlichen Behörden die Gefahr, dass die Finanzhilfe nicht genehmigt würde, obwohl sie bereits eine ÖPP-Verpflichtung eingegangen waren.	Während die Möglichkeit, erst nach Abschluss der ÖPP-Vergabe eine Finanzhilfe zu beantragen, weiterhin besteht, sehen die neuen Bestimmungen ferner vor, dass der private Partner bereits vor seiner förmlichen Auswahl im Rahmen des ÖPP-Vergabeverfahrens unter bestimmten Bedingungen als Begünstigter einer Finanzhilfe gelten kann. Dadurch kann der öffentliche Auftraggeber parallel zum Vergabeverfahren die Finanzhilfe beantragen und vor der Vergabe des ÖPP-Auftrags eine bedingte Bewilligung der Finanzhilfe erhalten. So besteht von Anfang an mehr Klarheit und Sicherheit bezüglich der Finanzierungsquellen und entfällt das Risiko für den öffentlichen Partner, dass die Finanzhilfe nicht bewilligt wird, obwohl er bereits eine ÖPP-Verpflichtung eingegangen ist.
Das Erfordernis, dass Finanzhilfen innerhalb von zwei Jahren nach dem Jahr der Zuweisung ausgezahlt werden mussten (n+2-Regel), setzte der Verwendung von Finanzhilfen zur Zahlung von im Voraus anfallenden Kapitalkosten Grenzen und war nicht gut geeignet für ÖPP-Strukturen, bei denen Zahlungen über einen deutlich längeren Zeitraum getätigt werden.	In den neuen Bestimmungen ist eine Verlängerung des Auszahlungszeitraums für die Finanzhilfe vorgesehen, der nun so lange wie die Laufzeit der ÖPP sein kann. Die Finanzhilfe wird auf ein vom öffentlichen Partner kontrolliertes Treuhandkonto überwiesen, wodurch ein Zahlungsfluss möglich ist, der eher dem längerfristigen Zahlungsprofil einer ÖPP entspricht.
Aufgrund der Komplexität und Unsicherheit im Zusammenhang mit der Berechnung des exakten Höchstbetrags an EU-Förderung (Finanzierungslücke[1]) für Einnahmen erwirtschaftende Projekte vor dem Abschluss der ÖPP-Vergabe sahen sich die Behörden einem Finanzierungsrisiko ausgesetzt, falls der Finanzhilfebetrag niedriger als erwartet ausfiel.	Die Finanzierungslückenmethode kann zwar immer noch herangezogen werden, um die Höhe der EU-Förderung für Einnahmen erwirtschaftende Projekte zu berechnen, doch sehen die neuen Bestimmungen erheblich vereinfachte Alternativen vor, bei denen für bestimmte Sektoren im Voraus festgelegte Pauschalbeträge für die Finanzierungslücke verwendet werden.
	Gemäß den neuen Bestimmungen kann der begünstigte private Partner ausgetauscht werden, ohne die Finanzhilfe zu verlieren, was besser mit den Eintritts- und Substitutionsrechten der Darlehensgeber vereinbar ist.

[1] Einnahmen erwirtschaftende Projekte sind Vorhaben, bei denen die Nutzer direkt für die Dienstleistungen zahlen. Als Grundsatz gilt, dass die ESI-Fonds nur dazu verwendet werden sollten, die Lücke, die zwischen den Projektkosten und den geschaffenen Einnahmen verbleibt, zu schließen. Die Summe der nationalen Beiträge und der EU-Beiträge darf die Finanzierungslücke nicht übersteigen.

ANHANG III

Geprüfte Projekte

	Sektor/Projekte	Vertragsstatus und -laufzeit	Verzögerung in Monaten	Geplante Gesamtprojekt-kosten	Vorläufige Gesamtprojekt-kosten	Zusatzkosten für den öffentlichen Partner	% Kostensteigerung	Anmerkungen	EU-Förderung	EU-Finanzierungs-quelle	In der Bilanz/außerhalb der Bilanz	Wirtschaftlichkeits-vergleich
				In Millionen Euro					In Millionen Euro			
	Griechenland											
1	Verkehr: Zentralautobahn E-65[1]	30-jährige Konzession (bis 2038), noch im Bau befindlich	47	2 375	1 594	413	siehe Anmerkung	Die vorläufigen Gesamtkosten liegen aufgrund einer Verringerung des Projektumfangs um 55 % unter den geplanten Gesamtkosten. Die Gesamtkosten je km erhöhten sich jedoch um 47 %. Der Betrag von 413 Millionen Euro enthält einen zusätzlichen staatlichen Finanzbeitrag von 231,4 Millionen Euro und Zahlungen an den Konzessionär in Höhe von 181,4 Millionen Euro.	647,6	EFRE und Kohäsionsfonds	Anfangs außerhalb der Bilanz, erst nach dem "Neustart" Verbuchung in der Bilanz	Nein
2	Verkehr: Olympia-Autobahn[2]	30-jährige Konzession (bis 2038), noch im Bau befindlich	37	2 825	2 619	678	siehe Anmerkung	Die vorläufigen Gesamtkosten liegen aufgrund einer Verringerung des Projektumfangs um 45 % unter den geplanten Gesamtkosten. Die Gesamtkosten je km erhöhten sich jedoch um 69 %. Der Betrag von 678 Millionen Euro enthält einen zusätzlichen staatlichen Finanzbeitrag von 238,5 Millionen Euro und Zahlungen an den Konzessionär in Höhe von 439,7 Millionen Euro.	1 012,4	EFRE und Kohäsionsfonds	Anfangs außerhalb der Bilanz, erst nach dem "Neustart" Verbuchung in der Bilanz	Nein
3	Verkehr: Moreas-Autobahn[3]	30-jährige Konzession (bis 2038), Bau abgeschlossen	52	1 543	1 791	84	siehe Anmerkung	Die Gesamtkosten je km erhöhten sich um 16 %. Der Betrag von 84 Millionen Euro stellt Zahlungen an den Konzessionär dar.	328,6	EFRE und Kohäsionsfonds	Anfangs außerhalb der Bilanz, erst nach dem "Neustart" Verbuchung in der Bilanz	Nein
	Spanien											
4	Verkehr: Autobahn A-1[4]	19-jährige Konzession (bis 2026), Bau abgeschlossen	24	475	633	158	33 %	Änderungen an den geplanten Arbeiten waren erforderlich.	2,2	Fonds Marguerite	In der Bilanz	Nein

	Sektor/Projekte	Vertragsstatus und -laufzeit	Verzögerung in Monaten	Geplante Gesamtprojekt-kosten	Vorläufige Gesamtprojekt-kosten	Zusatzkosten für den öffentlichen Partner	% Kostensteigerung	Anmerkungen	EU-Förderung	EU-Finanzierungs-quelle	In der Bilanz/außerhalb der Bilanz	Wirtschaftlichkeits-vergleich
				In Millionen Euro					In Millionen Euro			
5	Verkehr: Autobahn C-25[5]	33-jährige Konzession (bis 2044), Bau abgeschlossen	14	695	838	144	21 %	Änderungen an den geplanten Arbeiten und Nachverhandlung des Vertrags waren erforderlich.	70	LGTT	In der Bilanz	Nein
	Irland											
6	Verkehr: Autobahn N17/N18[6]	25-jährige Konzession (bis 2042), noch im Bau befindlich	n. z.	946	n. z.	n. z.	siehe Anmerkung	Bau war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen.	2,7	Fonds Marguerite	Außerhalb der Bilanz	n. z.
7	IKT: Nationales Breitbandprogramm[7]	5,7-jährige Projektvereinbarung, Errichtung abgeschlossen	0	223	169	n. z.	siehe Anmerkung	Mit dem Projekt wurden geringere Einnahmen erzielt als bei der ursprünglichen Ausschreibung erwartet, da die Annahme durch die Kunden weitaus geringer war als vorhergesagt. Dies hatte auch Einfluss auf die Gesamtbetriebsausgaben, wodurch sich die anfänglich geschätzte Projektfinanzierung verringerte.	36	EFRE	Außerhalb der Bilanz	n. z.
8	IKT: Metropolitan Area Networks[8]	Bis zu 25 Jahre ab letzter MAN-Zertifizierung	n. z.	117	84	n. z.	siehe Anmerkung	Verringerung des Projektumfangs, Anstieg der Durchschnittskosten pro versorgter Stadt um 4,2 %. Die Kosten umfassen weder Betrieb noch Instandhaltung der Infrastruktur, für die es einen gesonderten Vertrag gibt, noch den Beitrag der lokalen Behörden.	42,1	EFRE	In der Bilanz	n. z.
	Frankreich											
9	IKT: Le numérique au service des Girondins[9]	20 Jahre (bis 2029), Errichtung abgeschlossen	16	146	143	-4	-2 %	Die Errichtung der Infrastruktur wurde fristgerecht abgeschlossen, doch kam es aus administrativen Gründen bei der Inbetriebnahme des Projekts zu einer 16-monatigen Verzögerung.	12,5	EFRE	In der Bilanz	Ja

	Sektor/Projekte	Vertragsstatus und -laufzeit	Verzögerung in Monaten	Geplante Gesamtprojekt-kosten	Vorläufige Gesamtprojekt-kosten	Zusatzkosten für den öffentlichen Partner	% Kostensteigerung	Anmerkungen	EU-Förderung	EU-Finanzierungs-quelle	In der Bilanz/außerhalb der Bilanz	Wirtschaftlichkeits-vergleich
				In Millionen Euro					In Millionen Euro			
10	IKT: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau-Pyrénées[10]	15 Jahre (bis 2018), Errichtung noch nicht abgeschlossen	n. z.	18	31	13	73 %	Errichtung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Kostensteigerung um 73 % zur Einhaltung regulatorischer Änderungen.	7,7	EFRE	In der Bilanz	n. z.
11	IKT: Proximit-e Breitband in Meurthe-et-Moselle[11]	26 Jahre (bis 2034), Errichtung abgeschlossen	2	148	148	0	0 %		5,9	EFRE	In der Bilanz	Ja
12	IKT: Hautes-Pyrénées numérique[12]	22 Jahre (bis 2031), Errichtung abgeschlossen	0	107	106	-1	-1 %		0,9	EFRE	In der Bilanz	Ja
	Insgesamt			**9 618**	**8 156**	**1 490**			**2 169**			

[1] Das Projekt umfasst a) Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Instandhaltung einer neuen, 174 km langen Autobahn und b) Betrieb, Instandhaltung und Inwertsetzung eines vom griechischen Staat errichteten Abschnitts der Autobahn Athen-Thessaloniki zwischen Skarfia und Raches (57 km) (DBFMO).

[2] Das Projekt umfasst a) Planung, Bau, Betrieb, Instandhaltung und Inwertsetzung einer neuen, 283,7 km langen Autobahn, die die griechischen Städte Korinth und Tsakona verbindet, und b) Betrieb, Instandhaltung und Inwertsetzung von zwei bestehenden Autobahnabschnitten von Elefsina, nahe Athen, nach Korinth (Länge: 63,2 km) sowie des Umgehungsautobahnabschnitts bei Patras (Länge: 18,3 km) (DBFMO).

[3] Das Projekt umfasst a) Planung, Bau, Betrieb, Instandhaltung und Inwertsetzung einer neuen, 76 km langen Autobahn, die Tripoli und Kalamata verbindet, und eine weitere neue, 47 km lange Autobahn, die diese Autobahn aus Lefktro mit Sparta verbindet, sowie b) Ausbau, Betrieb, Instandhaltung und Inwertsetzung eines 82 km langen Abschnitts der bestehenden Autobahn zwischen Korinth und Tripoli (DBFMO).

[4] Das Projekt umfasst den Ausbau auf Autobahnstandards und die Instandhaltung der Autobahn A-1 (Abschnitt Santo Tomé del Puerto - Burgos) mit einer Gesamtlänge von 150,12 km (DBFMO).

[5] Das Projekt umfasst den Bau von zwei Spuren, den Ausbau auf Autobahnstandards und die Instandhaltung der Straße (DBFMO).

[6] DBFMO einer völlig neuen 53 km langen Autobahn mit zwei Richtungsfahrbahnen von Gort nach Tuam und einer Umgehungsstraße westlich von Tuam sowie einer 4 km langen, nicht zur Autobahn ausgebauten Umgehungsstraße mit zwei Richtungsfahrbahnen westlich von Tuam (DBFMO).

[7] Ziel des nationalen Breitbandprogramms ist die Förderung und Sicherstellung der Bereitstellung erschwinglicher Breitbanddienste in ermittelten Zielgebieten, in denen solche Dienste derzeit nicht verfügbar sind (Projektvereinbarung).

[8] Zweite Phase des Programms, umfasst die konventionelle Beschaffung von technologieneutralen, offenen Glasfasernetzen auf mittlerer Netzebene durch lokale Behörden und die anschließende Vergabe der Konzession an einen einzigen privaten Partner für die Verwaltung, Instandhaltung und den Vertrieb an Kommunikationsanbieter (konventionelle Auftragsvergabe und Konzession).

[9] Dieses Projekt umfasst die Errichtung und die Inwertsetzung einer Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsinfrastruktur im Departement Gironde. Ziel des Projekts ist die Bereitstellung sehr schneller Internet-Dienste (d. h. mehr als 30 Mbit/s) ("très haut débit") für Gewerbegebiete und öffentliche Einrichtungen sowie die Bereitstellung schneller Internet-Dienste (d. h. mehr als 2 Mbit/s) ("haut débit") für Menschen in als "weiße Flecken" bezeichneten Gebieten, in denen es wegen geringer Rentabilität keine private Initiative seitens der Diensteanbieter gibt (*Contrat de Partenariat*).

[10] Dieses Projekt umfasst die Inwertsetzung und Kommerzialisierung einer Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsinfrastruktur in der Agglomeration Pau-Pyrénées. Ziel des Projekts war die Bereitstellung schneller Internet-Dienste (d. h. mehr als 10 Mbit/s) ("haut débit") für alle Nutzer im Gebiet der Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées (*Délégation de Service Public*).

[11] Dieses Projekt umfasst die Errichtung und den Betrieb eines Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsnetzes im gesamten Departement Meurthe-et-Moselle. Ziel des Projekts war die Bereitstellung einer Backbone-Glasfasernetzinfrastruktur und einer 100 %igen Internet-Versorgung mit einer Mindestgeschwindigkeit von 2 Mbit/s, wobei 95 % eine Geschwindigkeit von über 6 Mbit/s erhalten sollten, und zwar mithilfe eines Technologiemixes aus Glasfaser, ADSL und WiFiMax (*Contrat de Partenariat*).

[12] Dieses Projekt umfasst die Errichtung und den Betrieb eines Hochgeschwindigkeits-Telekommunikationsnetzes im gesamten Departement Hautes-Pyrénées. Ziel des Projekts war die Bereitstellung einer Backbone-Glasfasernetzinfrastruktur und einer 100 %igen Internet-Versorgung mit einer Mindestgeschwindigkeit von 2 Mbit/s und mehr als 20 Mbit/s für alle öffentlichen Einrichtungen und Gewerbegebiete, und zwar mithilfe eines Technologiemixes aus Glasfaser, ADSL, WiMAX und Satellit (*Contrat de Partenariat*).

ANHANG IV

Projekte im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften - Übersicht über die potenziellen Vorteile und Risiken in Gegenüberstellung zu den Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang

Theoretische Vorteile von ÖPP	**Risiken**	**Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang: 12 von der EU kofinanzierte ÖPP (sechs Autobahn- und sechs IKT-Projekte) in vier Mitgliedstaaten: Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien**	
		Positiv	**Negativ**
Können die Umsetzung von Großprojekten in einem Zug ermöglichen	Weniger Wettbewerb aufgrund der Größe der zu beschaffenden Infrastruktur; Erschwinglichkeitsillusion, d. h. Verwendung der staatlichen Haushaltsmittel für mehr oder größere Projekte als normalerweise erschwinglich wären.	Zusätzliche Finanzmittel ermöglichten es öffentlichen Behörden, umfangreichere Infrastrukturvorhaben umzusetzen.	Die Umsetzung umfangreicherer Projekte erhöhte das Risiko eines geringeren Wettbewerbs - wodurch die öffentliche Behörde in ein Abhängigkeitsverhältnis geriet - und die allgemeine Komplexität der Projekte. Dies war beispielsweise der Fall bei einer Autobahn in Griechenland: Von den vier Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden, taten dies zwei, doch nur ein Angebot wurde in der Endphase der Auftragsvergabe evaluiert.
Die Zusammenführung der Planungs-, Finanzierungs-, Bau-, Betriebs- und Instandhaltungsphase eines Projekts in einem einzigen Vertrag kann einen Lebenszyklus-Ansatz und somit langfristige Vorteile sicherstellen.	Die Finanzierung der vollständigen Baukosten durch den privaten Partner kann den Abschluss der Finanzierungsverträge erschweren und verzögern, die finanziellen Kosten erhöhen und den privaten Partner einem erhöhten finanziellen Risiko aussetzen.		Bei einem Autobahnprojekt in Irland verzögerte sich die Auftragsvergabe aufgrund von Schwierigkeiten, die Finanzierungsverträge für das Projekt zum Abschluss zu bringen, um drei Jahre, sodass das Vergabeverfahren insgesamt fünf Jahre dauerte.

Theoretische Vorteile von ÖPP	Risiken	Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang: 12 von der EU kofinanzierte ÖPP (sechs Autobahn- und sechs IKT-Projekte) in vier Mitgliedstaaten: Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien	
		Positiv	**Negativ**
	Die Kombination verschiedener Phasen in einem einzigen Vertrag kann zu umfangreicheren Anforderungen und Risiken im Vergabeverfahren sowie zu Verzögerungen führen. Verträge mit langer Laufzeit sind mit dem rasanten technologischen Wandel nicht vereinbar.		Alle drei Autobahnprojekte in Griechenland wurden ausgesetzt, weil sich Darlehensgeber aus den Projekten zurückzogen. Die Kombination von ÖPP-Vergabe und IKT-Projekten in einem Umfeld schnellen technologischen Wandels führte zu zusätzlichen Kosten und potenziellen Überschneidungen mit künftigen Initiativen (wie bei drei von vier Breitbandprojekten in Frankreich).
Risikoverteilung und Risikozuweisung an die Partei, die die Risiken am besten bewältigen kann	Die Risikozuweisung kann durch das Verhandlungsgeschick der beteiligten Parteien beeinflusst werden, was zu unbefriedigenden Ergebnissen führen kann. Die Risikozuweisung kann von Überlegungen bezüglich der statistischen Behandlung des Projekts beeinflusst werden.		Die Risikozuweisung war entweder nicht kohärent (z. B. Vergütung von 14 % für das Risikokapital des privaten Partners trotz geringer Risiken) oder unangemessen, da dem privaten Partner übermäßige Nachfragerisiken (d. h. das vollständige Verkehrsaufkommensrisiko) übertragen wurden. Darüber hinaus hoben Strafzahlungen und Prämien in einem Fall einander auf, sodass der private Partner kein Risiko zu tragen hatte (= unwirksame Risikozuweisung).
Kosten- und Zeiteffizienz	Durch zusätzliche Anforderungen dauert die Auftragsvergabe		Erhebliche Verzögerungen bei der Auftragsvergabe aufgrund der

Theoretische Vorteile von ÖPP	Risiken	Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang: 12 von der EU kofinanzierte ÖPP (sechs Autobahn- und sechs IKT-Projekte) in vier Mitgliedstaaten: Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien	
		Positiv	**Negativ**
	wahrscheinlich länger, wodurch Effizienzgewinne während der Errichtung zunichtegemacht werden. Die Gründe für Verzögerungen hängen oftmals nicht davon ab, ob das Projekt konventionell oder als ÖPP vergeben wurde. Die Auswirkungen von Defiziten bei der Projektplanung und -umsetzung werden verstärkt und können dazu führen, dass der öffentliche Partner erhebliche Zahlungen leisten muss.		Nutzung der ÖPP-Option oder wegen Faktoren, auf die diese keinen Einfluss hatte. Darüber hinaus kam es während der Bauphase bei sieben der neun abgeschlossenen Projekte zu Verzögerungen (um 2 bis 52 Monate) und somit zusätzlichen Kosten in Höhe von 1,5 Milliarden Euro (vor allem in Griechenland (1,2 Milliarden Euro) und Spanien (0,3 Milliarden Euro)) für den öffentlichen Partner (von denen 30 % von der EU kofinanziert wurden), und zwar aufgrund von Umständen, für die der öffentliche Partner maßgeblich verantwortlich war.
Realistischere und belastbarere Bewertung der Infrastrukturerfordernisse und der künftigen Infrastrukturnutzung	Der öffentliche Partner könnte sich auf Bewertungen von privaten Partnern und Darlehensgebern stützen, deren Ziele womöglich nicht dem öffentlichen Interesse entsprechen. Die Zahlung der Infrastruktur in mehreren Raten - in einigen Fällen ohne die Infrastruktur im Haushalt zu veranschlagen - kann die Anreize schmälern, Projekte entsprechend		Bei den meisten geprüften Projekten wurde die ÖPP-Option ohne eine belastbare Analyse (z. B. Wirtschaftlichkeitsvergleich) gewählt, sodass nicht nachgewiesen wurde, dass es sich um die Option handelte, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwies und das öffentliche Interesse schützte, indem gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Vergabeverfahren (z. B.

Theoretische Vorteile von ÖPP	Risiken	Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang: 12 von der EU kofinanzierte ÖPP (sechs Autobahn- und sechs IKT-Projekte) in vier Mitgliedstaaten: Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien	
		Positiv	**Negativ**
	den Erfordernissen zu dimensionieren.		ÖPP gegenüber konventioneller Vergabe) sichergestellt wurden. Die Wahl der ÖPP-Option verhinderte nicht die Aufstellung übermäßig optimistischer Szenarien bezüglich der künftigen Nachfrage und der geplanten Infrastruktur (beispielsweise erwies sich bei einem IKT-Projekt die tatsächliche Annahme durch die Kunden um 69 % niedriger als erwartet).
Bessere Standards bei Instandhaltung und Dienstleistung	Die Tatsache, dass Strafzahlungen - insbesondere bei Verträgen mit langer Laufzeit - nicht automatisch angepasst werden, kann die Anreize für den privaten Partner schmälern, eine hochwertige Instandhaltung zu gewährleisten.	Eine langfristige Haushaltsplanung, insbesondere bezüglich Instandhaltung, kann dazu führen, dass während der Vertragslaufzeit ein gutes Dienstleistungs- und Instandhaltungsniveau aufrechterhalten wird.	
Unter bestimmten Bedingungen kann es gemäß dem Rechnungslegungsrahmen der EU zulässig sein, die öffentliche Beteiligung an ÖPP als außerbilanzielle Posten zu verbuchen, wodurch Anreize entstehen, sie für eine verbesserte Einhaltung der Euro-Konvergenzkriterien zu nutzen.	Herrschen keine gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen verschiedenen Vergabemöglichkeiten, kann dies zu einer voreingenommenen Auswahl führen. Geringere Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten, wenn ÖPP-Option gewählt wird.	Nur in einem der vier geprüften Mitgliedstaaten (Frankreich) werden ÖPP-Projekte systematisch in der Bilanz ausgewiesen.	Bei fünf der 12 geprüften Projekte (mit Gesamtkosten von 7,9 Milliarden Euro) war die Möglichkeit der außerbilanziellen Verbuchung von ÖPP bei der Wahl der ÖPP-Option ein wichtiger Aspekt. Dadurch erhöhen sich die Risiken negativer Nebeneffekte, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis

Theoretische Vorteile von ÖPP	Risiken	Prüfungsbemerkungen in Bezug auf den Prüfungsumfang: 12 von der EU kofinanzierte ÖPP (sechs Autobahn- und sechs IKT-Projekte) in vier Mitgliedstaaten: Frankreich, Griechenland, Irland und Spanien	
		Positiv	**Negativ**
	Die außerbilanzielle Verbuchung von ÖPP-Projekten kann lückenhafte Informationen zur Folge haben.		beeinträchtigen können, einer unausgewogenen Risikoverteilung und geringerer Transparenz.
Umfassende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen können die Umsetzung von ÖPP-Projekten erleichtern.	Wenn sachgerechte Strategien für die Nutzung von ÖPP im Rahmen einer allgemeinen Investitionspolitik und geeignete ÖPP-Gesetze und -Standardverträge ebenso wie angemessene administrative Kapazitäten fehlen, kann dies dazu führen, dass weniger ÖPP-Projekte umgesetzt werden.		Die auf Ebene der Kommission und auf nationaler Ebene gegebenen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen trugen zur unzureichenden Leistung auf Projektebene bei. So waren etwa im öffentlichen Sektor die Sachkenntnis und die Kapazitäten zur Umsetzung von ÖPP begrenzt und der strategische Ansatz zur Nutzung von ÖPP war nicht kohärent. Diese Rahmenbedingungen stehen mithin im Widerspruch zu der Tatsache, dass die EU der umfangreicheren und verstärkten Hebelwirkung öffentlicher Finanzmittel, die durch Mobilisierung privater Mittel erzielt wird, und der Rolle, die ÖPP diesbezüglich spielen können, größere Aufmerksamkeit widmet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„VON DER EU GEFÖRDERTE ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN: DIE POTENZIELLEN VORTEILE WERDEN DURCH WEITVERBREITETE DEFIZITE GRÖSSTENTEILS UNTERGRABEN“

ZUSAMMENFASSUNG

III.

Erster Spiegelstrich: Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass ein sehr großer Projektumfang zwangsläufig das Wettbewerbsniveau verringert, da solche Vorhaben international ausgeschrieben werden; die Baubranche in der EU und dem EWR ist im Allgemeinen groß genug, um einen ausreichenden Wettbewerb zu gewährleisten.

Die Kommission weist darauf hin, dass Großprojekte zur Bündelung der notwendigen technischen, personellen und finanziellen Mittel zumeist von Konsortien durchgeführt werden, was den ausgewählten Bieter in die Lage versetzt, alle geforderten Produkte oder Dienstleistungen anzubieten.

Zweiter Spiegelstrich: Die Kommission betont, dass die zeitliche Verzögerung, die ausschließlich der Entscheidung für die ÖPP-Option zuzuschreiben ist, bei den meisten der betroffenen Projekte lediglich einen Bruchteil der Gesamtdauer des gesamten Auftragsvergabeverfahrens ausgemacht hat. Verzögerungsursache war vielmehr, dass die Verträge in einigen Fällen (Griechenland) vom nationalen Parlament – wie in den nationalen Rechtsvorschriften für solche Großaufträge vorgeschrieben – ratifiziert werden mussten.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 30 und 31.

Dritter Spiegelstrich: Die Kommission räumt ein, dass es bei den geprüften Projekten zu Verzögerungen und Kostenüberschreitungen gekommen ist. Sie ist jedoch der Ansicht, dass diese Verzögerungen und Kostenveränderungen im Falle der unter Ziffer 34 angeführten Beispiele nicht zwangsläufig mit der Wahl der Vergabeoption in Zusammenhang stehen. Sie erinnert ferner an die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise und der Rezession, die die europäische Wirtschaft schwer getroffen haben.

Die Kommission ruft in Erinnerung, dass die Entscheidung für die ÖPP-Option in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung) oder des Projektträgers fällt. Allen Infrastrukturvorhaben, und insbesondere Großprojekten, ist gemein, dass mit ihnen eine erhebliche Vorlauf- und Entwicklungszeit einhergeht, und das unabhängig vom Vergabemodell.

Vierter Spiegelstrich: Die Kommission weist darauf hin, dass die fertiggestellten griechischen Autobahnprojekte, die vom Europäischen Rechnungshof (EuRH) geprüft wurden, trotz der äußerst ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen, die seit 2009 in Griechenland herrschen, einen bedeutenden Beitrag zur Vollendung des TEN-V-Kernnetzes leisten. Sie erklärt ferner, dass die tatsächlichen Zahlen zum Verkehrsaufkommen, die bis Ende 2017 für die Moreas-Autobahn vorlagen, den Prognosen für die „Neustart“-Operation sehr nahe kommen. Was die Olympia-Autobahn betrifft, ist die Kommission – aus den in ihrer Antwort zu Ziffer 38 dargelegten Gründen – der Ansicht, dass zu erwarten ist, dass sich die Verkehrszahlen im Jahr 2018 (dem ersten vollen Jahr, in dem das gesamte Projekt in Betrieb ist) verbessern werden.

Die Kommission betont ferner, dass die Finanzkrise (auf die auch der Hof verweist) zum einen ernste Auswirkungen auf das ursprünglich prognostizierte Verkehrsaufkommen bzw. das Einnahmevolumen der Projekte (die im Zeitraum 2000-2006 erstellt wurden) hatte. Zum anderen hatte die Krise einen Liquiditätsengpass und eine ernsthafte Risikoscheu aller beteiligten Banken

zur Folge, was nach Auffassung der Kommission zu außergewöhnlichen Umständen beim Bau der geprüften griechischen Autobahnen geführt hat. Die Kommission weist darauf hin, dass es in Griechenland Beispiele für ÖPP aus der Mitte der 90er Jahre gibt, die tatsächlich Nutzen bringen.

Fünfter Spiegelstrich: Was die griechischen Autobahnprojekte und die unter Ziffer 45 genannten finanzierten Abschnitte betrifft, erinnert die Kommission daran, dass die Strukturierung der griechischen Autobahn-ÖPP allein in der Entscheidung der griechischen Behörden lag. Diese Projekte sind durch ihren sozioökonomischen Nutzen gerechtfertigt.

In Bezug auf das Projekt „Nationales Breitbandprogramm“ (National Broadband Scheme – NBS) Irlands weist die Kommission darauf hin, dass die Zahl der Anschlüsse nicht im NBS-Vertrag spezifiziert wurde; bei dem zuletzt erwarteten Annahmeniveau handelt es sich um die Marktprognose des erfolgreichen Bieters.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 45, 46 und Kasten 1.

Siebter Spiegelstrich: Die Kommission weist darauf hin, dass die Analyse, ob ÖPP potenziell ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt.

Was die Verwirklichung von aus den ESI-Fonds finanzierten, als ÖPP strukturierten Großprojekten betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass in der Dachverordnung für den Zeitraum 2014-2020 für ÖPP eine Wirtschafts- und Finanzanalyse als Teil der Kosten-Nutzen-Analyse vorgesehen ist. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 53.

Die Kommission hebt hervor, dass der Einsatz des Instruments des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (PSC) an die Erfüllung einer bedeutenden Zahl von Bedingungen gebunden ist. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 50.

Was einige der genannten geprüften Projekte betrifft, so wurden im Rahmen des Auswahlverfahrens verschiedene Analysen vorgenommen, die zu dem Schluss kamen, dass eine Kombination aus verfügbaren EU- und nationalen Finanzmitteln mit privaten Finanzierungsmitteln die einzige tragfähige Option war.

Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 50 und 52.

Achter Spiegelstrich: Die Risikoaufteilung ist in den einzelnen Verträgen sehr vielfältig gestaltet. Die Kommission ist der Auffassung, dass all diese Aspekte für die Bewertung von Elementen wie beispielsweise die jeweiligen Ertragsquoten, die die privaten Partner erhalten können, wichtig sind. Da zwischen den verschiedenen ÖPP enorme Unterschiede bestehen, ist die Kommission der Ansicht, dass Einzelfragen von Fall zu Fall bewertet werden sollten. Die Kommission räumt zwar ein, dass einige Praktiken einheitlicher gestaltet werden könnten, weist aber darauf hin, dass sie über keine Rechtsgrundlage verfügt, in die Verhandlungen zwischen den Partnern einzugreifen.

Eine Entscheidung für die ÖPP-Option schließt nicht zwangsläufig aus, dass Bestimmungen aufgenommen werden können, die die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um Entwicklungen aufgrund technologischer Veränderungen Rechnung tragen zu können. Zum Breitbandprojekt in Frankreich siehe auch die Antworten der Kommission zu Kasten 3.

IV. Die Kommission betont, dass den Mitgliedstaaten verschiedene Einrichtungen, die Hilfe bieten, zur Verfügung stehen wie beispielsweise JASPERS, die Europäische Plattform für Investitionsberatung der EIB, das Europäische ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) und der im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) eingerichtete Unterstützungsdienst für Strukturreformen (SRSS). Darüber hinaus hat die Kommission mit ihrer Mitteilung vom 3. November 2017 ein Helpdesk, einen Mitteilungsmechanismus und einen Mechanismus für den Informationsaustausch eingeführt, die die Mitgliedstaaten und die öffentlichen Auftraggeber beim Entwurf ihrer großen Infrastrukturvorhaben unterstützen sollen.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 85 bis 87.

V. Die Kommission räumt ein, dass ÖPP komplexer sind als rein öffentliche Projekte und von den einzelstaatlichen Behörden entsprechende Fachkenntnisse erfordern. Obwohl die Entscheidung für ein ÖPP-Modell eine nationale Angelegenheit ist, bietet die Kommission den einzelstaatlichen Behörden auf deren Antrag Unterstützung (siehe die in der Antwort der Kommission zu Ziffer IV angeführten Beispiele) bei der Vorbereitung von qualitativ hochwertigen Projekten, auch von ÖPP.

Was die Möglichkeit betrifft, ÖPP-Projekte als außerbilanzielle Posten zu verbuchen, betrifft, hat Eurostat, in Zusammenarbeit mit dem EPEC, bereits einen Leitfaden für die statistische Behandlung von ÖPP erarbeitet, der von den Interessenträgern gut angenommen wurde. (Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 72.) Dieser Leitfaden verlangt, dass ÖPP auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Verhältnis und einer geeigneten Risikoaufteilung und Wirtschaftlichkeit gebildet werden, wobei der Bezahlbarkeit und der langfristigen finanzpolitischen Verantwortung besonderes Augenmerk zu schenken ist.

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung, soweit sie die Kommission betrifft und vorbehaltlich der Antworten der Kommission zu den Empfehlungen 2 bis 5 an. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Empfehlung 1.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass diese Empfehlung (Empfehlung 2) an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

c) Die Kommission weist darauf hin, dass ein Teil der hiermit in Verbindung stehenden Empfehlung (Empfehlung 3a) an die Mitgliedstaaten gerichtet ist. Zu aus den ESI-Fonds finanzierten Großprojekten siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 53. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Empfehlung 3a.

In Bezug auf den von der Kommission angenommenen Teil der Empfehlung, der die Gewährleistung betrifft, dass der Rechnungshof Zugang zu den notwendigen Informationen hat (Empfehlung 3b), ist die Kommission der Ansicht, dass dieser bereits umgesetzt wurde. Siehe die Antwort der Kommission zu Empfehlung 3b).

d) Die Kommission weist darauf hin, dass ein Teil der hiermit in Verbindung stehenden Empfehlung (Empfehlung 4a) an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt den Teil der Empfehlung, mit dem die Kommission aufgefordert wird, Gesetzesänderungen vorzuschlagen, um finanzielle Unterstützung für künftige ÖPP auf Sektoren zu konzentrieren, die ihrer Ansicht nach hohe strategische Relevanz besitzen und mit langfristigen Verpflichtungen von ÖPP, wie etwa dem TEN-V-Kernnetz (Empfehlung 4b) vereinbar sind, nicht an und zwar aus den Gründen, die in der Antwort der Kommission auf Empfehlung 4b dargelegt sind.

e) Was den Teil von Empfehlung 5 betrifft, der die Kommission auffordert, die EU-Förderung für ÖPP-Projekte an die Zusicherung zu knüpfen, dass die Wahl der ÖPP-Option durch Erwägungen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis gerechtfertigt ist (Empfehlung 5a) und folglich nicht in ungebührlichem Maße durch Erwägungen zu Haushaltsbeschränkungen oder deren statistische Behandlung beeinflusst wurde, so nimmt die Kommission diesen aus den in der Antwort der Kommission zu Empfehlung 5a) dargelegten Gründen nicht an.

Was den Teil von Empfehlung 5 betrifft, in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die Transparenz zu verbessern, indem sie regelmäßig Listen von ÖPP-Projekten, einschließlich ausreichender und aussagekräftiger Daten über die finanzierten Vermögenswerte, ihre künftigen Verpflichtungen und deren bilanzielle Behandlung, veröffentlichen und dabei gleichzeitig den

Schutz vertraulicher und wirtschaftlich sensibler Daten bewahren (Empfehlung 5b), stellt die Kommission fest, dass dieser an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Was den Teil der Empfehlung betrifft, der die Kommission auffordert, die zusätzliche Komplexität von mit EU-Mitteln mischfinanzierten ÖPP-Projekten mit Blick auf weitere Maßnahmen zur Vereinfachung der einschlägigen Vorschriften und Verfahren von EU-Programmen zu bewerten (Empfehlung 5c), so nimmt die Kommission diesen – wie in ihrer Antwort zu Empfehlung 5c erläutert – an.

EINLEITUNG

6. Zwar erlaubt das ESVG 2010 die Verbuchung von ÖPP als außerbilanzielle Posten, sofern der private Partner den größten Teil der Risiken trägt und die Mehrzahl der Vorteile erhält, doch wird keine eindeutige Korrelation zu Anreizen hergestellt. In einigen Ländern werden ÖPP immer in der Bilanz des Staates verbucht.

10. Während der gesamten Dauer der Umsetzung der Strategie Europa 2020 werden die nationalen ÖPP-Rahmen regelmäßig bewertet und Empfehlungen unterbreitet, wie diese effizienter gestaltet werden können.

BEMERKUNGEN

27. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Einschätzung der griechischen Behörden – sprich, dass die verfügbaren staatlichen Mittel und die EU-Finanzmittel nicht ausgereicht hätten, um die transeuropäischen Autobahnen in Griechenland innerhalb einer angemessenen Frist fertigzustellen – zutreffend ist. Darüber hinaus war die ÖPP-Option auch angesichts der erheblichen Verzögerungen gerechtfertigt, zu denen es in der Vergangenheit beim Bau anderer Abschnitte des Kernautobahnnetzes, die von den griechischen Behörden als öffentliche Bauaufträge vergeben worden waren, systematisch gekommen ist. Folglich wurden fünf Autobahnkonzessionen in den Nationalen Strategischen Referenzrahmen (NSRF) für Griechenland im Programmplanungszeitraum 2007-13 für den EFRE und KF einbezogen.

Die anschließende Reduzierung des Umfangs der beiden Autobahnkonzessionen war durch die Wirtschaftskrise begründet.

28. Die Kommission ist nicht der Auffassung, dass ein sehr großer Projektumfang zwangsläufig das Wettbewerbsniveau verringert, da solche Vorhaben international ausgeschrieben werden; die Baubranche in der EU und dem EWR ist im Allgemeinen groß genug, um einen ausreichenden Wettbewerb zu gewährleisten.

Die Kommission weist darauf hin, dass Großprojekte zur Bündelung der notwendigen technischen, personellen und finanziellen Mittel zumeist von Konsortien durchgeführt werden, was den ausgewählten Bieter in die Lage versetzt, alle geforderten Produkte oder Dienstleistungen anzubieten.

29. Die Kommission bestätigt die Besonderheit der spezifischen Situation im Fall der Zentralautobahn in Griechenland.

Allerdings hat der große Umfang der für Autobahnprojekte ausgeschriebenen ÖPP in Griechenland wirklich Bieter aus ganz Europa angelockt.

30. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Schwierigkeiten, die auf den Märkten unter dem erheblichen Druck der Krise von 2008 aufgetreten sind, angesichts der unerwarteten Art und des Ausmaßes der Krise nicht dem ÖPP-Mechanismus oder der mit diesem einhergehenden Notwendigkeit für einen umfassenden Ansatz in Bezug auf Umsetzung, Finanzierung, Betrieb und Instandhaltung eines Projekts zugeschrieben werden kann. Darüber hinaus kann die Erwägung längerfristiger Projektangelegenheiten in vielen Fällen als gute Praxis betrachtet werden.

31. Die Kommission stimmt zu, dass nur 3,5 Monate der insgesamt 6,5 Jahre, die die Verfahren zur Vergabe der Bauaufträge für die griechischen Autobahnen gedauert haben, ausschließlich der Entscheidung für die ÖPP-Option zuzuschreiben sind. Für alle ÖPP und Konzessionsprojekte, deren Gesamtkosten 500 Mio. EUR überschreiten, ist nach den nationalen Rechtsvorschriften Griechenlands die Ratifizierung durch das griechische Parlament erforderlich. Es besteht kein Zusammenhang mit dem Fehlen eines EU-Rechtsrahmens für Konzessionen, sondern vielmehr mit der Notwendigkeit, dass Angelegenheiten wie die Erhebung von Mautgebühren, Flughafengebühren usw. auf nationaler Ebene geregelt werden müssen.

34. Die Kommission geht davon aus, dass die Kostensteigerungen und die Verzögerungen, auf die in diesem Beispiel verwiesen wird, nicht notwendigerweise mit dem gewählten Vergabemodell in Verbindung stehen.

Im Falle Frankreichs wurden die sporadischen Erhöhungen des erforderlichen Budgets vom privaten Partner in vollem Einklang mit den Bedingungen des ÖPP-Vertrags angegangen.

a) Was das Autobahnprojekt C-25 in Spanien betrifft, hat sich der finanzielle Abschluss Informationen der EIB zufolge in der Tat erheblich verzögert, was jedoch eine Folge der weltweiten Finanzkrise war. Die Neuaushandlung der Konzessionsvereinbarung verdeutlichte die Auswirkungen der Krise auf die Projektfinanzierungskosten und das Verkehrsaufkommen. Die Infrastruktur wurde der Öffentlichkeit im Januar 2013 übergeben, d. h. sieben Monate vor August 2013, dem Termin, der im Rahmen der Neuaushandlung vereinbart worden war.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass das IKT-Projekt Pau-Pyrenäen seinerzeit besonders innovativ war, da bis zu diesem Zeitpunkt keine andere französische Gemeinde ein solches Projekt gestartet hatte. Es wurden Ausschreibungsspezifikationen festgelegt, doch war kein privater Betreiber in der Lage, diese Anforderungen zu erfüllen; auch gab es weder auf regionaler noch auf nationaler Ebene einen Standardvertrag für diese Art von Projekt. Der Finanzierungsplan wurde der regionalen französischen Prüfbehörde vorgelegt. Das Projekt zeigte die folgenden positiven Ergebnisse: das Ziel, eine digitale Infrastruktur in einem Binnengebiet zu errichten, wurde in vollem Umfang erreicht; der Preis für jeden einzelnen Verbraucheranschluss entspricht dem jüngerer Projekte; die letzten Jahre weisen insgesamt eine positive finanzielle Bilanz auf und das spezifische Ziel, 55 000 Anschlüsse zu erreichen, wurde sogar übertroffen.

c) Die Kommission weiß, dass die irischen Behörden infolge signifikanter Veränderungen auf den Telekom-Märkten und bei der Breitbandverfügbarkeit in Irland eine umfassende Überprüfung vorgenommen haben, um die Zahl von 95 Städten, die für die MAN-Projekte ausgewählt worden waren, neu zu überdenken. Ergebnis dieser Überprüfung war, dass nur in 66 anstelle von 95 Städten MAN ausgebaut wurden. Die Überprüfung war erforderlich geworden, nachdem Auftragsvergabe und Ausbau einiger MAN bereits begonnen hatten.

Die höheren Kosten pro MAN sind darauf zurückzuführen, dass entschieden wurde, in einer Reihe der für den MAN-Ausbau ausgewählten Städten auf effektivere Fasernetze anstelle drahtloser Lösungen zurückzugreifen. Diese Entscheidung war insofern strategischer Natur, als eine moderne, kritische Infrastruktur, die sich bewährt hatte, bereitgestellt wurde.

35. Diese drei geprüften Konzessionsverträge, die bereits im Jahr 2007 unterzeichnet wurden, umfassen geplante Projektgesamtkosten in Höhe von 6,743 Mrd. EUR, d. h. rund 25 % der Gesamtkosten aller vom Hof im Rahmen dieser Prüfung untersuchten ÖPP-Projekte. Allerdings wurden die in Frage stehenden Verträge auf der Grundlage von Datenanalysen und Verkehrs- und Einnahmeprognosen geschlossen, die im Zeitraum 2000-2006 angestellt wurden – einer Zeit, in der das griechische Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Durchschnitt ein Wachstum von rund 3 % pro Jahr verzeichnete. Diese Prognosen wurden selbstverständlich durch die Krise 2009 in Griechenland belastet – erstens durch einen beispiellosen Rückgang des Verkehrsaufkommens und der

Einnahmen bei den Autobahnen in der Bauphase, und zweitens durch einen Liquiditätsengpass und eine ernsthafte Risikoscheu aller beteiligten Banken. Es muss daran erinnert werden, dass die griechische Staatsschuldenkrise, die 2009 ausgebrochen ist, die tiefste und längste Rezession ausgelöst hat, die in den letzten zwei Jahrhunderten jemals in einem einzelnen Land verzeichnet wurde. Aus diesen Gründen ist die Kommission der Ansicht, dass die geprüften griechischen Autobahnen unter außergewöhnlichen Bedingungen gebaut wurden. Die Kommission weist darauf hin, dass es in Griechenland Beispiele für ÖPP aus der Mitte der 90iger Jahre gibt, die tatsächlich Nutzen bringen.

38. Die Kommission ist der Ansicht, dass die zusätzlichen Beträge, die von der EU und dem öffentlichen Sektor in Griechenland bereitgestellt wurden, gerechtfertigt waren, um die Wiederaufnahme der ausgesetzten Autobahnprojekte zu ermöglichen. In der Tat hat dieser „Neustart“ ermöglicht, dass die geprüften Autobahn-Konzessionen, die in den Jahren 2009-2013 durch die griechische Wirtschaftskrise schwer getroffen wurden, im März 2017 fertiggestellt werden konnten.

Die Kommission verweist darauf, dass die fertiggestellten Projekte – trotz der äußerst ungünstigen wirtschaftlichen Bedingungen, die seit 2009 in Griechenland herrschen – einen wesentlichen Beitrag zur Vollendung des TEN-V-Kernnetzes leisten.

Sie weist ferner darauf hin, dass die tatsächlichen Verkehrszahlen, die bis Ende 2017 für die Moreas-Autobahn vorlagen, darauf schließen lassen, dass das Verkehrsaufkommen sehr nahe an die Prognosen für die „Neustart“-Operation herankommt, was wiederum einen optimistischeren Ausblick im Hinblick auf das künftige Verkehrsaufkommens zulässt. Was die Olympia Odos-Autobahn (die erst im August 2017 vollständig fertiggestellt und für die Nutzer in voller Länge freigegeben wurde) betrifft, lag das verzeichnete Verkehrsaufkommen im Jahr 2017 15 % unter den Prognosen, die im Rahmen der „Neustart“-Operation in Bezug auf das jährliche, bei vollständig abgeschlossenem Projekt zu erwartende Verkehrsaufkommen angestellt wurden. Es ist durchaus zu erwarten, dass sich das Verkehrsaufkommen im Jahr 2018, dem ersten Jahr, in dem das Projekt in vollem Umfang genutzt werden wird, verbessern wird.

Im Falle der Moreas-Autobahnkonzession werden das jährliche Verkehrsaufkommen und die Einnahmen grundsätzlich für die gesamte Konzession gemessen, und nicht auf der Grundlage einzelner Abschnitte wie dem Abschnitt Lefktron-Sparti.

Der Zentralautobahn-Abschnitt wurde am 22. Dezember 2017 fertiggestellt; es liegen noch keine Daten zum Verkehrsaufkommen vor.

39.

Dritter Spiegelstrich: Die Kommission weist darauf hin, dass die Konzessionsvereinbarungen eindeutige Bestimmungen hinsichtlich der Gefahr von Verzögerungen aufgrund archäologischer Funde, Umweltgenehmigungen und Landenteignungen enthalten.

40.

Die Kommission weist darauf hin, dass im Falle der Konzessionen für die Olympia-Autobahn in Griechenland die Investitionsausgaben für den Bau der Autobahn beim Neustart von 2220 Mio. EUR auf 1238 Mio. EUR gesenkt wurden, da der Projektumfang deutlich verringert worden war.

45. Die Kommission stellt klar, dass die Strukturierung der griechischen Autobahn-ÖPP die alleinige Entscheidung der griechischen Behörden war. Darüber hinaus seien diese Projekte durch ihren sozioökonomischen Nutzen gerechtfertigt. Zwei ÖPP-Autobahnprojekte profitierten ferner

von den Einnahmen einträglicherer Abschnitte, und dies trägt dazu bei, dass die Ziele in Bezug auf die Regionalentwicklung erreicht werden können.

Kasten 1 – Beispiel einer Autobahn in Griechenland, bei der die Gefahr einer viel zu geringen Auslastung besteht

Die Kommission weist darauf hin, dass der volle Ausbau der E65 aufgeschoben wurde. Die Entscheidung, die übrigen Abschnitte fertigzustellen, liegt bei Griechenland. Die Mitfinanzierung des Südabschnitts von Lamia nach Xyniada ist im Programmplanungszeitraum 2014-20 des EFRE und KF vorgesehen. Die Kommission wird die Projekte entsprechend den einschlägigen Bestimmungen der geltenden ESI-Verordnung bewerten, wenn ihr der Antrag auf EU-Finanzierung vorgelegt wird.

46. Was das französische Projekt betrifft, so wurde die Höhe der Gebühren und Einnahmen auf der Grundlage von Durchführbarkeitsstudien und Prüfungen geschätzt, die vor dem Start des Projekts vorgenommen wurden. Die erwarteten Einnahmen wurden inzwischen entsprechend den bisher erzielten Erträgen und nicht mehr unter Berücksichtigung der theoretischen Einnahmen angepasst. Diese Zahlen werden über zehn Jahre (bis 2020) bewertet, allerdings liegen sie bisher weiterhin unter den ursprünglichen Erwartungen.
Das im Januar 2009 gestartete Nationale Breitbandprogramm (NBS) hat sein vertragliches Ziel, bis zum Herbst 2010 in allen im NBS erfassten Gebieten einen Breitbandzugang bereitzustellen, erreicht. Es ist zwar richtig, dass die Annahme durch die Kunden geringer war als erwartet, doch war die Zahl der Anschlüsse im NBS-Vertrag nicht spezifiziert. Die letztlich prognostizierten Zahlen bezüglich der Annahme durch die Kunden gehen auf die Marktuntersuchung des erfolgreichen Bieters zurück. Was die Breitbandannahme insgesamt betrifft, haben andere Betreiber die Vorgaben des NBS erfüllt. Bis 2011 belief sich die Gesamtzahl der (sowohl durch das NBS als auch durch gewerbliche Betreiber realisierten) Breitbandanschlüsse in den NBS-Gebieten auf zwei Drittel der ursprünglichen Zielsetzung.

50. Im Fall der Autobahnen in Griechenland wurden vor deren Ausschreibung Verkehrsanalysen sowie finanzielle, technische und rechtliche Analysen von Beratern angestellt, die durch ein offenes, wettbewerbliches Auswahlverfahren ausgewählt wurden. Alle diese Analysen haben zu dem Schluss geführt, dass die einzige tragfähige Option, die TEN-Autobahnnetzprojekte in Griechenland in den kommenden 10 Jahren fertigzustellen, darin bestand, die verfügbaren EU- und staatlichen Mittel mit privaten Finanzierungsmitteln zu kombinieren. Der Einsatz des Instruments des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (PSC) ist an die Erfüllung einer erheblichen Zahl von Bedingungen gebunden, da sich die Methodik auf hypothetischen Annahmen zu der wahrscheinlichsten und effizientesten Form der Leistungserbringung durch den öffentlichen Sektor stützt, die allen Elementen der Output-Spezifikation Rechnung tragen könnte.

In Anbetracht der chronischen Mängel bei der herkömmlichen Vergabe öffentlicher Aufträge hätte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich für die Entscheidung hinsichtlich der Strukturierung der Autobahn-Konzessionsverträge in Griechenland jedoch keinen Mehrwert gebracht. Sowohl die Verzögerungen, die bei herkömmlichen öffentlichen Bauaufträgen zu beobachten waren als auch die Tatsache, dass keine ausreichenden finanziellen Mittel vorhanden waren, sprachen für die ÖPP-Lösung.

Was den Zugang des Hofs zur Dokumentation betrifft, verweist die Kommission auf ihre Antwort zu Ziffer 51.

51. Die Kommission bezieht in ihre Aufzeichnungen über die von ihr investierten Mittel bereits Klauseln ein, die dem Hof den Zugang zu Unterlagen über die Mittelverwendung gewähren. Darüber hinaus behält sich die Kommission das Recht vor, von den Mitgliedstaaten die Vorlage von Informationen zu verlangen, die für eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und

der Wirksamkeit der Ausgaben im Zuge der Prüfungen, die die Kommission in Übereinstimmung mit den geltenden rechtlichen und vertraglichen Vorschriften vornehmen kann, relevant sind. Die Informationen, die in diesem Zusammenhang übermittelt werden, könnten dem Hof gegebenenfalls zur Verfügung gestellt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Zugang zu der vom Hof angesprochenen Dokumentation in Bezug auf die Projektermittlung, Planung und Auftragsvergabe von dem betreffenden Mitgliedstaat gewährt werden sollte, da dieser die Einhaltung der im Vergabeverfahren vorgesehenen Kriterien bezüglich Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirksamkeit entsprechend seiner nationalen Vorschriften gewährleisten muss.

52. Im Falle des irischen Projekts, bei dem eine formale Kosten-Nutzen-Analyse nicht gesetzlich vorgeschrieben war und in der Tat auch nicht vorgenommen wurde, war bei der Gestaltung der Phase II MAN das Kriterium „auf kostenwirksame Weise“ bei der Überprüfung mit dafür ausschlaggebend, dass die Zahl der auszubauenden MAN reduziert wurde. Die Überprüfung war erforderlich geworden, nachdem Auftragsvergabe und Ausbau einiger MAN bereits begonnen hatten.

Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 34 c).

53. Was aus den ESI-Fonds geförderte Großprojekte betrifft, ist für ÖPP bereits eine vollständige Wirtschafts- und Finanzanalyse als Teil der Kosten-Nutzen-Analyse für Großprojekte gemäß Artikel 101 der Dachverordnung für den laufenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 (wie in der Durchführungsverordnung der Kommission EU 2015/207 näher erläutert) vorgesehen.

56. Die Kommission betont, dass die Risikoaufteilung in den einzelnen Verträgen sehr vielfältig gestaltet ist. Sie ist der Auffassung, dass all diese Aspekte für die Bewertung von Elementen wie beispielsweise die jeweilige Ertragsquote, die ein privater Partner erhalten kann, wichtig sind.

b) Die Risikoaufteilung ist in den einzelnen Verträgen sehr vielfältig gestaltet. Die Kommission räumt zwar ein, dass einige Praktiken einheitlicher gestaltet werden könnten, weist aber darauf hin, dass sie über keine Rechtsgrundlage verfügt, in die Verhandlungen zwischen den Partnern einzugreifen.

c) Das gravierende Ausmaß und die lange Dauer der Wirtschaftskrise beeinträchtigten alle öffentlichen Bauaufträge und Bauvorhaben in Griechenland. Im Falle Griechenlands war sowohl für die Autobahn E65 als auch für die Moreas-Autobahn eine Bewertung des Nachfragerisikos vorgenommen worden. Für die Betriebsphase dieser Projekte war eine staatliche Beihilfe vorgesehen.

58. Was die technologische Veralterung betrifft, so war die NBS-Infrastruktur bei der anschließenden Markteinführung der 4G-Technologie in den fraglichen Gebieten förderlich.

59. Eine Entscheidung für die ÖPP-Option schließt nicht zwangsläufig aus, dass Bestimmungen aufgenommen werden können, die die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um Entwicklungen aufgrund technologischer Veränderungen Rechnung tragen zu können.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Kasten 3.

Kasten 3 - ÖPP angesichts eines rasanten technologischen Wandels – das Projekt in Meurthe-et-Moselle

Das Projekt Meurthe-et-Moselle umfasst und berücksichtigt technologische Entwicklungen. Die Ausstattung aller Telekommunikationsnetze muss generell regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht werden. Aus diesem Grunde müssen bei der Verwaltung und Planung Investitionen für Entwicklungen in fast gleicher Höhe wie für die ursprüngliche Investition vorgesehen werden. Das Glasfasernetz war von Anfang an als „Backbone“, aber auch als Übertragungsnetz für das künftige

FTTH-Netz ausgelegt, wodurch die Investitionen in Bezug auf die Konformität künftiger Anlagen in Grenzen gehalten werden.

62.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass die nationalen Rechtsvorschriften Griechenlands für große Infrastrukturprojekte mit einem Wert von mehr 500 Mio. EUR einschließlich MwSt. (wie die fünf griechischen Autobahnen) vorsehen, dass diese zunächst von einem interministeriellen Ausschuss (IMC) für ÖPP und Konzessionen auf der Grundlage des Vorschlags des zuständigen Ministeriums genehmigt werden müssen. Im Anschluss an eine positive Stellungnahme des IMC muss das nationale Parlament nach dem Gesetz die ÖPP und die Konzessionsverträge prüfen und schließlich ratifizieren. Das ist der Grund, warum ÖPP und Konzessionen mit einem Wert von über 500 Mio. EUR aus dem Anwendungsbereich des durch das Gesetz 3389/2005 vorgegebenen ÖPP-Rechtsrahmens ausgeschlossen sind.

Bei ÖPP und Konzessionen mit einem Wert unter 500 Mio. EUR werden deren Vorbereitung und Durchführung in Griechenland vom interministeriellen Ausschuss und dem Sondersekretariat für ÖPP im Wirtschaftsministerium koordiniert. Drei ÖPP-Projekte gemäß Gesetz 3389/2005. Solche ÖPP-Projekte und Konzessionen werden vom Sondersekretariat sowohl in ihrer Vorbereitungs- als auch in ihrer Durchführungsphase unterstützt. Drei der in Frage stehenden Projekte haben vor Kurzem internationale Auszeichnungen und Preise gewonnen: a) die 24 Schulen ÖPP-Projekte erhielten den Preis „Education Deal of the Year 2014“ der Zeitschrift „World Finance“, b) das ÖPP-Projekt „West-Mazedonische Abfallwirtschaft“ erhielt die Auszeichnung „Waste Deal for the Year 2014“ eben dieser Zeitschrift, c) das ÖPP-Projekt zum Breitbandausbau in ländlichen Gebieten erhielt den „European Broadband Award 2017“ der EU-Kommission in der Kategorie „Territoriale Kohäsion in ländlichen und abgelegenen Gebieten“.

66. Die Rechtsakte, die die Ausführung von EU-Mitteln und den Vollzug des EU-Haushalts regeln, nennen stets einen konkreten Einsatzbereich für die EU-Instrumente, und diese spezifischen Bedingungen gelten auch für den Einsatz von ÖPP. Allerdings stellen diese Rechtsakte keine weiteren Anforderungen, die ausschließlich für ÖPP gelten, wie beispielsweise eine Einschränkung der Nutzung von ÖPP auf Projekte, die Teil des vorrangigen TEN-V-Kernnetzes sind usw.

69. Die Kommission räumt ein, dass ÖPP komplexer sind als rein öffentliche Projekte und von den einzelstaatlichen Behörden entsprechende Fachkenntnisse für deren Vorbereitung und Durchführung erfordern. Die Kommission gewährt den einzelstaatlichen Behörden auf deren Antrag Unterstützung bei der Erarbeitung qualitativ hochwertiger Projekte (auch ÖPP), die gegebenenfalls auch durch Zuschüsse aus den ESI-Fonds ergänzt werden kann. JASPERS und die europäische Plattform für Investitionsberatung (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 85) stellen beispielsweise wichtige Instrumente dar, die den Mitgliedstaaten in dieser Beziehung helfen können.

70. Die Kommission weist darauf hin, dass sie für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 der Strukturfonds 28 aus dem EFRE und dem KF kofinanzierte Großprojekte genehmigt hat, die ÖPP-Projekte waren.

71. Die Kommission hebt hervor, dass derzeit in mehreren Mitgliedstaaten eine Reihe von ÖPP-Projekten vorbereitet wird, die entweder durch Zuschüsse oder durch Finanzierungsinstrumente im Programmplanungszeitraum 2014-2020 aus den ESI-Fonds kofinanziert werden sollen.

72. Die Kommission betont, dass in einigen Ländern ÖPP systematisch in der Bilanz des Staates verbucht werden.

Um den statistischen Rahmen zu verbessern, hat Eurostat in Zusammenarbeit mit dem EPEC einen Leitfaden für die statistische Behandlung von ÖPP erarbeitet, der von allen öffentlichen und

privaten Interessenträgern, auch dem ECOFIN-Rat, sehr positiv aufgenommen wurde und zu dem Eurostat nun eine Informationskampagne in den Mitgliedstaaten durchführt.

http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 73 bis 75:

Obwohl es stimmt, dass durch „eine Verbuchung von ÖPP außerhalb der Bilanz des Staates bedeutet, dass ein Großteil der Risiken und Vorteile auf den privaten Partner übertragen wird“, möchte die Kommission doch betonen, dass der oben erwähnte Leitfaden für die statistische Behandlung von ÖPP darauf hinweist, dass ÖPP auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Verhältnis und einer geeigneten Risikoaufteilung und Wirtschaftlichkeit gebildet werden sollten, wobei der Bezahlbarkeit und der langfristigen finanzpolitischen Verantwortung besonderes Augenmerk zu schenken ist.

74. Die Entscheidung für ein ÖPP-Projekt liegt in der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Insofern ist die Kommission nicht in der Lage, auf die Ausführungen des Hofs zu antworten.

b) Die Kommission weist darauf hin, dass selbst in einem so hoch verschuldeten Land wie Griechenland die geltenden ESA-Vorschriften angewandt wurden, und nach dem Neustart der Verträge über die geprüften ÖPP-Autobahnprojekte wurden diese schließlich in die Bilanz aufgenommen.

76. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Bestimmungen zu den ÖPP-Verpflichtungen und die damit zusammenhängenden Verbindlichkeiten in die nationale Zuständigkeit fallen.

Eurostat hat Informationen über die Auswirkungen der Eventualverbindlichkeiten der Mitgliedstaaten, einschließlich ÖPP, auf die Schulden und Defizite vorgelegt, die anhand der von den nationalen statistischen Ämtern übermittelten Angaben zusammengetragen wurden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

77. Die Kommission räumt ein, dass es bei den geprüften Projekten zu Verzögerungen und Kostenerhöhungen gekommen ist. Sie ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht zwangsläufig der Natur von ÖPP-Projekten zuzuschreiben ist. Sie erinnert an die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise und der Rezession, die die europäische Wirtschaft schwer getroffen haben. Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 34 a).

78. Die Kommission weist darauf hin, dass die Analyse, ob ÖPP potenziell ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

Empfehlung 1 – Keine intensivere und umfangreichere Nutzung von ÖPP fördern, solange die ermittelten Probleme nicht angegangen und die folgenden Empfehlungen erfolgreich umgesetzt wurden

Die Kommission nimmt die Empfehlung, soweit sie die Kommission betrifft und vorbehaltlich der Antworten der Kommission zu den Empfehlungen 2 bis 5 an.

Die nationalen Rahmen für ÖPP werden im Laufe des politischen Koordinierungsprozesses in regelmäßigen Abständen bewertet; werden Probleme festgestellt, werden die jeweiligen MS aufgefordert, diese anzugehen. Im Rahmen des Europäischen Semesters können länderspezifische Empfehlungen ÖPP-Aspekte ansprechen. Was das Europäische Semester und die Strategie Europa 2020 betrifft, so wird eine intensivere Nutzung von ÖPP nicht konkret gefördert. In diesem Zusammenhang tragen die Länderanalysen der Kommission den in der Empfehlung genannten Zielen bereits Rechnung.

Im Hinblick auf sektorspezifische Instrumente stellen ÖPP eine Möglichkeit dar, die den Mitgliedstaaten und Projektträgern als potenzielles Instrument für die Umsetzung politischer

Konzepte an die Hand gegeben wurden. Die Kommission verfügt über keine Rechtsgrundlage, die Mitgliedstaaten zu einer verstärkten oder geringeren Nutzung von ÖPP anstelle herkömmlicher öffentlicher Verträge aufzufordern.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der ESI-Fonds liegt die Entscheidung für eine Nutzung von ÖPP ausschließlich im Ermessen der Mitgliedstaaten.

79. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 10 und 28.

80. Die Kommission räumt ein, dass es bei den geprüften Projekten zu Verzögerungen und Kostenerhöhungen gekommen ist. Sie ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht zwangsläufig auf die Wahl des ÖPP-Modells zurückzuführen ist. Sie erinnert an die Auswirkungen der Staatsschuldenkrise und der Rezession, die die europäische Wirtschaft schwer getroffen haben.

Die Kommission ruft in Erinnerung, dass die Entscheidung für die ÖPP-Option in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (geteilte Mittelverwaltung) oder des Projektträgers fällt. Allen Infrastrukturvorhaben ist gemein, dass mit ihnen erhebliche Vorlauf- und Entwicklungszeiten einhergehen, und zwar unabhängig vom Vergabemodell.

81. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 22 und 46.

Empfehlung 2 – Die finanziellen Auswirkungen von Verzögerungen und Neuverhandlungen auf die vom öffentlichen Partner getragenen Kosten von ÖPP eindämmen

Die Kommission weist darauf hin, dass die Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

82. Was die Verwirklichung von aus den ESI-Fonds finanzierten, als ÖPP strukturierten Großprojekten betrifft, siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 53.

Zur Nutzung des Instruments des Wirtschaftlichkeitsvergleichs siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 50.

83. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 51.

84. Die Risikoaufteilung ist in den einzelnen Verträgen sehr vielfältig gestaltet. Die Kommission ist der Auffassung, dass all diese Aspekte für die Bewertung von Elementen wie beispielsweise die jeweiligen Ertragsquoten, die die privaten Partner erhalten können, wichtig sind. Darüber hinaus ist die Kommission – angesichts der enormen Unterschiede zwischen den verschiedenen ÖPP – der Auffassung, dass Einzelfragen von Fall zu Fall bewertet werden sollten. Die Kommission räumt zwar ein, dass einige Praktiken einheitlicher gestaltet werden könnten, weist aber darauf hin, dass sie über keine Rechtsgrundlage verfügt, in die Verhandlungen zwischen den Partnern einzugreifen.

Empfehlung 3 – Die Wahl der ÖPP-Option auf der Grundlage solider vergleichender Analysen zur besten Auftragsvergabeoption treffen

a) Die Kommission weist darauf hin, dass dieser Teil der Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Zu aus den ESI-Fonds finanzierten Großprojekten siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 53.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung wie unten erläutert teilweise an. Was den Teil der Empfehlung betrifft, den die Kommission annimmt, ist sie der Ansicht, dass dieser bereits umgesetzt wurde.

Die Kommission bezieht in ihre Aufzeichnungen über die von ihr investierten Mittel bereits Klauseln ein, die dem Hof den Zugang zu Unterlagen über die Mittelverwendung gewähren. Darüber hinaus behält sich die Kommission das Recht vor, von den Mitgliedstaaten die Vorlage von Informationen zu verlangen, die für eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Wirksamkeit der Ausgaben im Zuge der Prüfungen, die die Kommission in Übereinstimmung

mit den geltenden rechtlichen und vertraglichen Vorschriften vornehmen kann, relevant sind. Die Informationen, die in diesem Zusammenhang übermittelt werden, könnten dem Hof gegebenenfalls zur Verfügung gestellt werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der Zugang zu der vom Hof angesprochenen Dokumentation in Bezug auf die Projektermittlung, Planung und Auftragsvergabe von dem betreffenden Mitgliedstaat gewährt werden sollte, da dieser die Einhaltung der im Vergabeverfahren vorgesehenen Kriterien bezüglich Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirksamkeit entsprechend seiner nationalen Vorschriften gewährleisten muss.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 85 bis 87:

Die Kommission betont, dass den Mitgliedstaaten verschiedene Einrichtungen, die Hilfe bieten, zur Verfügung stehen.

Die Partnerschaft JASPERS, die auf Initiative der Kommission durch die technische Unterstützung vom EFRE und KF kofinanziert wird, kann die Mitgliedstaaten und Regionen auf deren Anfrage bei der Vorbereitung und Durchführung qualitativ hochwertiger ÖPP-Projekte unterstützen.

Die bei der EIB eingerichtete europäische Plattform für Investitionsberatung kann Mitgliedstaaten und Projektträgern – wiederum auf deren Anfrage – in ÖPP-Fragen Hilfe bieten.

Das Europäische ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) wurde 2008 mit dem Ziel gegründet, die Mitgliedstaaten der EU, die EU-Kandidatenländer und andere bei ihrer ÖPP-Arbeit zu unterstützen. Es ist bei der Abteilung Beratungsdienste der Europäischen Investitionsbank (EIB) angesiedelt und kümmert sich um 41 EPEC-Mitgliedsorganisationen: nationale oder regionale ÖPP-Referate und andere für ÖPP zuständige öffentliche Einrichtungen sowie die Europäische Kommission. Das EPEC beschäftigt sich ausgiebig mit der Erarbeitung von Anleitungen und Tools für ÖPP, dem Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährter Praktiken in Bezug auf ÖPP mit dem Ziel, dem öffentlichen Sektor bei der Realisierung solider ÖPP zu helfen; dabei steht das Zentrum der ÖPP-Lösung neutral gegenüber. Ein Beispiel für ein solches Tool ist das Instrument zum Stand der Projektvorbereitung, das darauf abzielt, den öffentlichen Auftraggebern bei der Vorbereitung solider ÖPP-Projekte zu helfen, indem a) geeignete „To-Do“-Listen erstellt werden und b) auf potenzielle und bestehende Lücken im Verfahren aufmerksam gemacht wird.

Darüber hinaus hat die Kommission mit ihrer Mitteilung „Investitionen unterstützen durch eine freiwillige Ex-ante-Bewertung der Vergabeaspekte von Infrastrukturgroßprojekten” vom 3. November 2017 a) ein Helpdesk, b) einen Mitteilungsmechanismus und c) einen Mechanismus zum Informationsaustausch eingeführt, die den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Auftraggebern bei der Ausgestaltung ihrer großen Infrastrukturvorhaben, auch in Form von ÖPP, in Übereinstimmung mit den Vergabevorschriften der EU helfen sollen.

Der im Rahmen des Programms zur Unterstützung von Strukturreformen (SRSP) eingerichtete Unterstützungsdienst für Strukturreformen (SRSS) der Kommission kann die Mitgliedstaaten auf deren Anfrage bei der Stärkung ihrer administrativen Kapazitäten, unter anderem in Bezug auf ÖPP, technisch unterstützen, sofern diese Unterstützung eine Strukturreform in dem Mitgliedstaat untermauert.

89. Die EU-Fonds und die Rechtsakte, die deren Umsetzung und die Ausführung des EU-Haushalts (darunter ggf. der Beitrag zu ÖPP-Projekten) regeln, nennen entsprechend den Vorgaben des jeweiligen Rechtstexts Kriterien für die Verwendung der Mittel.

Eine Entscheidung für die ÖPP-Option schließt nicht zwangsläufig aus, dass Bestimmungen aufgenommen werden können, die die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um Entwicklungen aufgrund technologischer Veränderungen Rechnung tragen zu können.

Empfehlung 4 – Klare Konzepte und Strategien in Bezug auf ÖPP festlegen

a) Die Kommission weist darauf hin, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Zwar erachtet die Kommission es für wichtig, das Instrument der ÖPP weiterzuentwickeln und den Mitgliedstaaten zu helfen, Hindernisse für deren erfolgreiche Verwirklichung zu beseitigen, doch hält sie es nicht für hilfreich, Strategien mit konkreten Vorgaben zu erarbeiten, in welchen Sektoren oder Situationen ÖPP vorzugsweise genutzt werden sollten. Die Kommission verfügt in dieser Hinsicht über kein Mandat, in diesem Bereich, der in vollem Umfang in der Verantwortung der öffentlichen Auftraggeber auf Mitgliedstaatebene liegt, zu intervenieren.

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass sachdienliche Leitlinien zu Fragen der Auftragsvergabe und Durchführung von ÖPP in der EU bisher vom Europäischen ÖPP-Kompetenzzentrum (EPEC) bereitgestellt werden, das die öffentlichen Sektoren in ganz Europa bei der Verwirklichung besserer ÖPP unterstützt.

b) Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an.

Die EU-Fonds und die Rechtsakte, die deren Umsetzung und die Ausführung des EU-Haushalts regeln, nennen stets einen konkreten Bereich, in dem die EU-Instrumente und gegebenenfalls auch ÖPP eingesetzt werden sollen. Die Kommission beabsichtigt nicht, rechtliche Bestimmungen vorzuschlagen, die die Einführung weiterer politischer Einschränkungen und Kriterien, die ausschließlich für in Form von ÖPP realisierte Projekte gelten, ermöglichen.

91. ÖPP sind komplexe Übereinkommen, die überwiegend von privaten Beteiligten realisiert werden; die Risiken sollten klar definiert werden, auch wenn die Projekte „außerhalb der Bilanz des Staates“ verbucht werden sollen.

In dem oben erwähnten Leitfaden zur statistischen Behandlung von ÖPP wird bereits darauf hingewiesen, dass ÖPP auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Verhältnis und einer geeigneten Risikoaufteilung und Wirtschaftlichkeit gebildet werden sollten, wobei der Bezahlbarkeit und der langfristigen finanzpolitischen Verantwortung besonderes Augenmerk zu schenken ist.

92. Die Kommission verweist auf ihre Antwort zu Ziffer 69.

Empfehlung 5 – Den EU-Rahmen für eine bessere Wirksamkeit von ÖPP-Projekten verbessern

a) Die Kommission nimmt die Empfehlung nicht an.

Die Kommission räumt zwar ein, dass die Entscheidung für die ÖPP-Option durch den Mitgliedstaat durch Erwägungen in Bezug auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis begründet sein muss. Sie hält es jedoch für nicht machbar, die EU-Förderung für ein ÖPP-Projekt an die Zusicherung des Mitgliedstaats zu knüpfen, dass diese Erwägungen in Bezug auf die Wahl des Vergabemodells (d. h. Erwägungen in Bezug auf Haushaltszwänge oder die statistische Behandlung) nicht zulasten des Kosten-Nutzen-Verhältnisses geht. Die statistische Behandlung kann generell nur bestätigt werden, wenn der finanzielle Abschluss erreicht wurde, was nicht notwendigerweise mit der Zeitplanung der Entscheidung zur finanziellen Unterstützung aus dem EU-Haushalt für ein ÖPP-Projekt zusammenfällt. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung des ESIF im laufenden Programmplanungszeitraum 2014-2020 genehmigt die Kommission Programme und wird über deren Umsetzung in den jährlichen Durchführungsberichten in Kenntnis gesetzt, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt werden. Die Kommission wird, mit Ausnahme der in den Programmen vorgesehenen Großprojekte, nicht über die Kofinanzierung einzelner Projekte durch die ESIF informiert und muss diese nicht genehmigen. Die Kommission wird über ESIF-Beiträge zu Großprojekten, die bereits von den Verwaltungsbehörden ausgewählt wurden, informiert und genehmigt diese (oder nicht).

b) Die Kommission weist darauf hin, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

c) Die Kommission nimmt die Empfehlung wie unten erläutert an.

Die Kommission hat bereits Überlegungen angestellt, wie die Vorschriften in Bezug auf die Durchführungs- und Verwaltungssysteme für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen generell vereinfacht werden können. Die Vereinfachung aller Ausgabeninstrumente, auch der Zuschuss- und Finanzierungsinstrumente, ist dabei ein zentrales Ziel.

Verfahrensschritt	**Datum**
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	20.4.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	23.11.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	7.2.2018
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	8.3.2018

Bei Projekten im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) werden sowohl der öffentliche als auch der private Sektor für die Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen herangezogen, die üblicherweise vom öffentlichen Sektor bereitgestellt werden. Gleichzeitig werden die strikten Haushaltszwänge in Bezug auf öffentliche Ausgaben gelockert. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass ÖPP zwar das Potenzial haben, eine zügigere Umsetzung politischer Konzepte zu ermöglichen und gute Instandhaltungsstandards zu gewährleisten, die geprüften Projekte jedoch nicht immer wirksam verwaltet wurden und kein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis boten. Die potenziellen Vorteile der ÖPP wurden oftmals nicht erzielt, da bei ihnen Verzögerungen, Kostensteigerungen und eine unzureichende Nutzung zu verzeichnen waren. Diese Faktoren führten dazu, dass 1,5 Milliarden Euro - davon 0,4 Milliarden Euro an Mitteln der EU - nicht wirksam eingesetzt wurden. Ein weiterer Grund hierfür war der Mangel an geeigneten Analysen, strategischen Ansätzen zur Nutzung von ÖPP und institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Da nur einige wenige Mitgliedstaaten über fundierte Erfahrung und Sachkenntnis bezüglich der Umsetzung erfolgreicher ÖPP-Projekte verfügen, ist die Gefahr groß, dass ÖPP nicht im erwarteten Umfang zum Erreichen des Ziels beitragen, einen größeren Anteil an EU-Finanzmitteln über mischfinanzierte Projekte, unter anderem ÖPP, einzusetzen.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2018.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.