



ÖFFENTLICH PRIVATE PARTNERSCHAFTEN



Neue Chancen für
öffentliche Leistungen



Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Ein ernstes Problem: Die Infrastrukturlücke	5
Ausweg: Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)	10
Was heißt eigentlich genau ÖPP?	13
Vorteile für die öffentliche Hand	21
Was wir bei der Einführung von ÖPP aus anderen Ländern lernen können	25
Nehmen wir das Beispiel Schule	29
Instrumente einer ÖPP	32
Internationale Erfahrungen	38
Durchbruch im Hochbau – Ein Erfolg sozialdemokratischer Reformpolitik	40
Kontakte in Deutschland	42
Literaturhinweise	43

Impressum

Impressum

Herausgeberin:

SPD-Bundestagsfraktion

Petra Ernstberger MdB, Parlamentarische Geschäftsführerin

Platz der Republik

11011 Berlin

Autor:

Klaus Funken

Bezugsadresse:

SPD-Bundestagsfraktion

Öffentlichkeitsarbeit

Platz der Republik

11011 Berlin

oder unter:

www.spdfraktion.de

Gesamtherstellung:

Petra Bauer, Cicero Werbeagentur, Berlin/Bonn

pb.cicero@t-online.de

Titel-Foto: Joker

Dezember 2004

Diese Veröffentlichung der SPD-Bundestagsfraktion dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Vorwort

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind ein vielversprechender und in vielen Ländern bereits erprobter Weg, um öffentliche Leistungen schneller, früher und kostengünstiger bereit zu stellen. Dabei bleiben nicht nur bewährte Qualitätsmaßstäbe gewahrt, in aller Regel werden mit ÖPP auch höhere Standards öffentlicher Leistungen erreicht. Auch Deutschland ist reif für Öffentlich Private Partnerschaften.

Die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung, die nordrhein-westfälische und die schleswig-holsteinische Landesregierungen und die SPD-Bundestagsfraktion haben in den vergangenen Jahren einiges getan, um Öffentlich Privaten Partnerschaften den Weg zu bereiten.

Öffentlich Private Partnerschaften im Hochbau haben zwischenzeitlich auch bei uns den Durchbruch geschafft. Ein milliardenschwerer ÖPP-Markt ist hier im Entstehen begriffen.

Jetzt kommt es darauf an, ÖPP auch in anderen Bereichen öffentlicher Leistungen zum Durchbruch zu verhelfen. Es kommt ferner darauf an, ÖPP in der Fläche, bei Kommunen und Ländern

stärker bekannt zu machen und als Beschaffungsoption fest zu verankern. Bundesregierung und SPD-Bundestagsfraktion werden ihre ÖPP-Strategie deshalb weiter beschleunigen. Das Kabinett hat auf seiner Klausurtagung in Neuhardenberg am 10. Juli 2004 ÖPP-Eckpunkte beschlossen, die es rasch umzusetzen gilt:

- Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen für ÖPP müssen verbessert werden: Es geht um steuer- und haushaltsrechtliche Fragen, es geht ums Kommunal-, Zuwendungs- und Vergaberecht. Gutachtliche Stellungnahmen und Vorschläge liegen dazu vor. Jetzt ist der Gesetzgeber gefordert.
- Um in Deutschland einen ähnlich großen Erfolg mit ÖPP zu erzielen wie z.B. in Großbritannien, brauchen wir ein ÖPP-Kompetenznetzwerk, an dem alle Ebenen des Staates und der an ÖPP interessierten Privatwirtschaft beteiligt sind. Mit den Beschlüssen von Neuhardenberg gibt die Bundesregierung den Startschuss

für die Entwicklung eines solchen nationalen Kompetenznetzwerkes. Es kommt jetzt darauf an, dass Länder und Kommunen diesen Faden aufnehmen, wie dies Nordrhein-Westfalen mit der Einrichtung eines ÖPP-Teams bereits getan hat.

- Das am 12. Juli eingesetzte ÖPP-Kompetenzzentrum im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen wird den Bundesbehörden, aber auch den Ländern und Kommunen Orientierungshilfen für die Umsetzung von ÖPP geben, Pilotprojekte betreuen, Musterverträge für ÖPPs

entwickeln, ÖPP-Standards für Ausschreibungen entwickeln und – ganz wichtig – einen betriebswirtschaftlichen Anforderungen genügenden Maßstab eines Wirtschaftlichkeitvergleichs erarbeiten.

Die vorliegende Broschüre soll für den ÖPP-Gedanken werben und an Hand eines konkreten Beispiels, der Schulbau- sanierung, zeigen, wie Öffentlich Private Partnerschaften umgesetzt werden können.

*Ludwig Stiegler MdB,
Stellvertretender Vorsitzender
der SPD-Bundestagsfraktion*

*Dr. Michael Bürsch MdB,
Vorsitzender der
Projektarbeitsgruppe ÖPP*

*Klaus Brandner MdB,
Vorsitzender der Arbeitsgruppe
Wirtschaft und Arbeit*

Ein ernstes Problem: Die Infrastrukturlücke

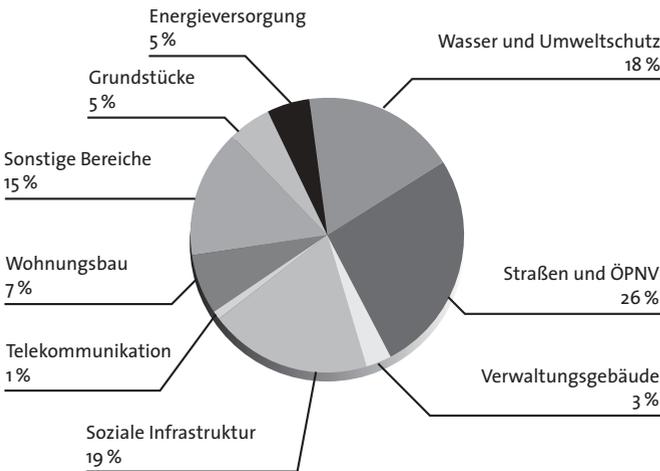
Der Reformbedarf in unserem Land ist groß. Notwendige Veränderungen sind über Jahrzehnte verschleppt worden. Herkömmliche Antworten taugen häufig nicht mehr, um Deutschland auf die Bewältigung seiner Zukunft mit Aussicht auf Erfolg vorzubereiten.

Was uns zunehmend auf den Nägeln brennt, ist die Sicherstellung und der Ausbau einer modernen und leistungsfähigen Infrastruktur. Sie ist für die Erhaltung und Verbesserung der Lebens-

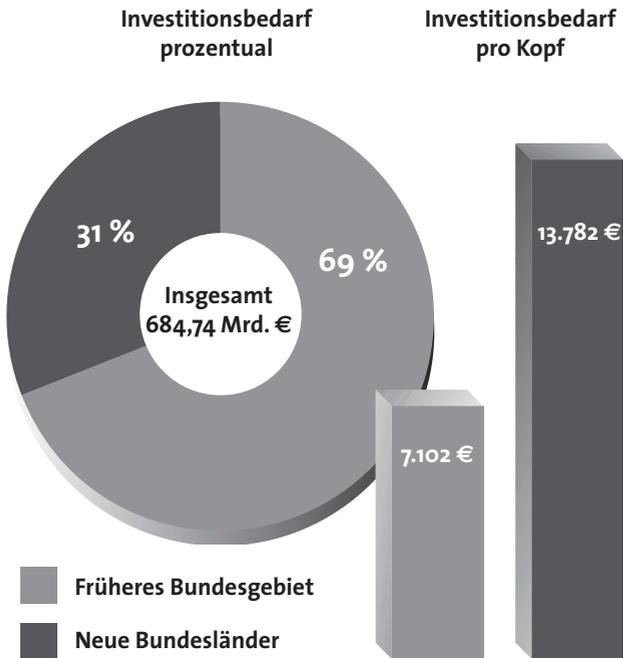
qualität der Bürgerinnen und Bürger besonders wichtig. Sie ist aber auch eine entscheidende Voraussetzung für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung. Besonders hoch ist der kommunale Investitionsbedarf.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat für das laufende Jahrzehnt einen kommunalen Investitionsbedarf in der Größenordnung von 686 Milliarden € ermittelt.

Kommunaler Investitionsbedarf 2000 bis 2009: 686 Mrd. €



Kommunaler Investitionsbedarf bis 2010 nach Gebieten



Dabei ist der kommunale Investitionsbedarf in den Neuen Bundesländern besonders hoch.

Das Beispiel Schule

Schulalltag in einer deutschen Gemeinde: Putz rieselt von den Wänden, Dächer sind undicht oder nur mühsam abgedichtet, Schulräume sind mit PVC verseucht, der Brandschutz ist nicht ausreichend gewährleistet, Notausgänge fehlen, die Turnhalle ist baufällig und muss geschlossen werden.

All das ist keine Seltenheit, sondern häufig Schulalltag in Deutschland am Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Mängelliste ist lang und – sie wird jährlich länger. Von der Vorbereitung unserer Schule auf die Wissens- und Informationsgesellschaft der Zukunft kann nur in Ansätzen gesprochen werden.

Beispiel: Der Kreis Offenbach

- Der Kreis Offenbach ist Träger von 88 Schulen in 13 Städten und Gemeinden mit 11.000 Räumen, in denen 42.000 Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden. In den Jahren 1990 bis 2003 lagen die Ausgaben des Kreises für die Schulen bei durchschnittlich 6,5 Mio. € pro Jahr. Das war deutlich weniger als notwendig war, um die Gebäude ordnungsgemäß zu unterhalten. Dafür wären nämlich 11,3 Mio. € pro Jahr notwendig gewesen. Es klaffte eine Finanzierungslücke von 4,8 Mio. € oder von 40 %. Kein Wunder, dass der Sanierungsrückstand von Jahr zu Jahr zunahm. Hätte der Kreis so weiter gemacht wie bisher, hätten allein nur die erforderlichen Instandsetzungsarbeiten erst in 20 Jahren erledigt werden können. Der Wertverzehr der Bausubstanz und damit die Sicherung des Kreisvermögens blieben dabei ebenso außer Acht wie Neubaumaßnahmen oder weitere notwendige Modernisierungen der Schulen und Sportstätten. Eine verzweifelte Lage, der sich immer mehr Kommunalpolitiker ausgesetzt sehen.

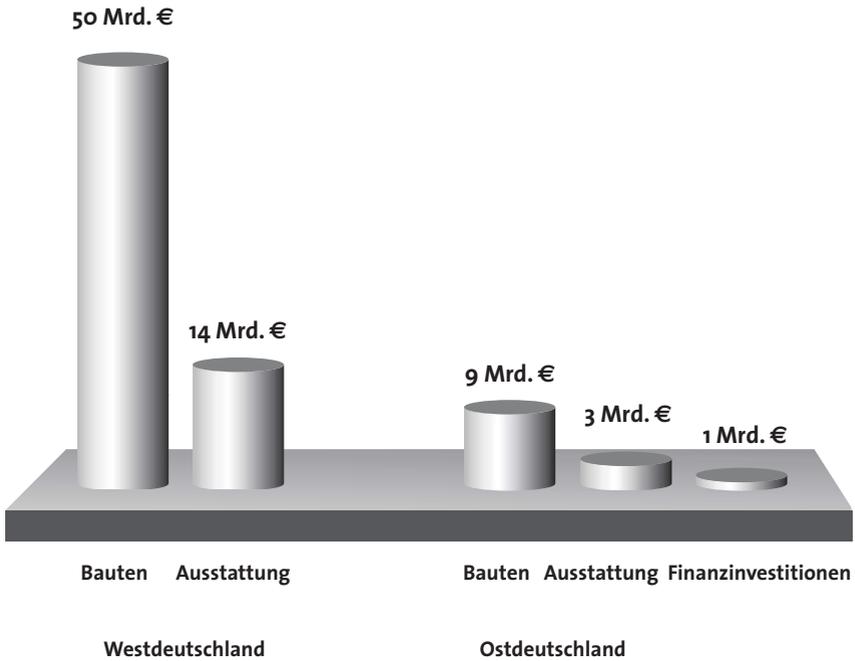
Beispiel: Die Stadt Monheim

- Gut 27 Millionen € an Instandhaltungsstau und Sanierungsbedarf für ihre 13 Schulkomplexe schiebt das mittelrheinische Monheim vor sich her. Und jedes Jahr wird Stau und Bedarf größer. Die 3,15 Millionen € Betriebsaufwand reichen hinten und vorne nicht, um die Schulen in einen vernünftigen Zustand zu versetzen und um beispielsweise ein zentrales Problem zu lösen, die Beseitigung der PCB-Belastungen in den Schulen.

Die Stadt Monheim und der Kreis Offenbach liegen heute überall in Deutschland. Immer weniger Schulträger sind heute in der Lage, notwendige Sanierungsmaßnahmen an Schulen durchzuführen. Folgen sind nicht nur Gebäudeschäden, Wertverlust an kommunalem Eigentum, sondern auch unnötig hohe Bewirtschaftungskosten. Schlimmer noch: Viele Kommunen haben in den letzten Jahren die Ausgaben für die Instandsetzung oder Instandhaltung ihrer Schulen drastisch reduziert.

Es entstand ein riesiger Sanierungsrückstau. Allein in Nordrhein-Westfalen wird er auf 5 Mrd. € geschätzt. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat ausgerechnet: Für das laufende Jahrzehnt gibt es im Schulbereich ein Investitionsbedarf von knapp 80 Mrd. €. Davon ca. 65 Mrd. € in westdeutschen Kommunen. Gut 60 Mrd. € müssten in Bauerhaltungs- und Bausanierungsmaßnahmen gesteckt werden, gut 17,6 Mrd. € in die Ausstattungen der Schulen.

*Investitionsbedarf bei Schulen
bis 2009: 79,3 Mrd. €*



Quelle: DIFU

Ausweg: Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP)

Für Monheim und Offenbach hieß der Ausweg aus dem Dilemma: Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP).

- In den nächsten drei Jahren (2004 bis 2006) wird eine ÖPP-Projektgesellschaft alle 13 Monheimer Schulen sanieren und modernisieren. Die PCB-Belastungen werden beseitigt. Brandschutz und Wärmeversorgung werden auf den neuesten Stand gebracht. Bauliche Voraussetzungen für ein verbessertes Medienkonzept verwirklicht. Hinzu kommt: In den nächsten 25 Jahren wird Monheim mit der ÖPP-Lösung Einsparungen in der Größenordnung von 15 % gegenüber einer Eigenrealisierung erwirtschaften.
- Ganz wichtig auch: Monheim ist Haushaltsicherungskommune. Land und Regierungsbezirk haben bei der Haushaltsaufstellung ein Wörtchen mit zu reden. Vorteil einer ÖPP-Lösung: Die Finanzierung wird überwiegend der privaten Projektgesellschaft, nicht der öffentlich Hand zugeschrieben. Das ist für öffentliche Investoren, deren Kreditspielraum ausgeschöpft ist, ein beachtlicher Aspekt. Land und Kommunalaufsicht haben das Monheimer ÖPP-Projekt begleitet, geprüft und für machbar erklärt.
- In Offenbach werden in den nächsten fünf Jahren mit 350 Millionen € 88 Schulen komplett saniert. Mit den bislang eingesetzten Finanzmitteln hätte es 20 Jahre gedauert, bis alle erforderlichen Instandsetzungen erledigt worden wären.
- Das ÖPP-Projektvolumen insgesamt – Bau, Unterhaltung und Betrieb – beläuft sich in der Vertragslaufzeit bis Ende 2019 auf 760 Millionen €.
- Gut 370 Millionen € muss der Kreis dafür insgesamt aufwenden, bei einer Eigenrealisierung wären es dagegen fast 459 Millionen € gewesen. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich hat somit ergeben: Mit ÖPP werden also knapp 90 Millionen oder 19 % eingespart.

ÖPP ein unerwarteter Helfer in der Not? Ein Zaubermittel oder Hexerei?

Keines von beidem, sondern ein neuer Weg in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, der bereits hundertfach erfolgreich gegangen wurde. Bei unseren europäischen Nachbarn.

Allerdings: Diejenigen, die diesen neuen Weg auch bei uns gehen, werden in Zukunft häufig die Nase vorn haben. Auch bei den Wählerinnen und Wählern.

Denn es wird mehr und mehr auffallen, wenn sich in Gemeinden Schülerinnen und Schüler auf Jahre hinaus in unzureichenden Räumen und Schulanlagen quälen müssen oder wenn Aussicht besteht, in absehbarer Zeit in renovierten, modernen Gebäuden unterrichtet zu werden. Deshalb könnte es auch in Deutschland bald so sein wie in Großbritannien, wo ca. 50 % aller Schulsanierungsmassnahmen mit Öffentlich Privaten Partnerschaften abgewickelt werden.

ÖPP – ein neuer Weg

Überall in Europa gilt:

- Der Bedarf an traditionellen und neuen öffentlichen Leistungen vor allem bei Infrastrukturen ist hoch.
- Angesichts der bereits vorhandenen Belastungen der Bürger gibt es jedoch keinen Spielraum für Steuererhöhungen.
- Gleichzeitig sind Haushaltsstrukturen zugunsten konsumptiver Ausgaben vorgeprägt und zumindest kurz- und mittelfristig nicht leicht veränderbar.
- Hinzu kommen die im Rahmen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion festgesetzten Obergrenzen für die Verschuldung des öffentlichen Sektors.

Die aktuelle finanzpolitische Situation zwingt auch in Deutschland zu einer kritischen Durchleuchtung und Opti-

mierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben. Gefordert sind neue Wege nicht nur der Finanzierung, sondern auch der Realisierung und des Betriebs öffentlicher Leistungen, ohne die Leitplanken der Finanz- und Haushaltspolitik der Bundesregierung in Frage zu stellen.

Die entscheidende Legitimation für ÖPP ist jedoch das Erzielen von realen Effizienzgewinnen und von höheren Qualitätsstandards gegenüber der Eigenrealisierung der öffentlichen Hände. Finanzierungs- und Liquiditätseingpässe des Staates dürfen dagegen für ÖPP nicht ausschlaggebend sein.

Deutschland ist reif für ÖPP

Es lohnt für die öffentlichen Hände über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) nachzudenken:

- Internationale Erfahrungen bestätigen, dass durch ÖPP Effizienzgewinne und damit Kosteneinsparungen in Höhe von 10 bis 20 Prozent gegenüber der herkömmlichen Realisierung von öffentlichen Leistungen erzielt werden können.
- Wichtiger für die Bürgerinnen und Bürger ist jedoch noch etwas anderes. In aller Regel wird durch die Einbeziehung der Privatwirtschaft auf der Basis eines vertraglich vereinbarten Leistungskatalogs, der bei Nichterfüllung Entgeltkürzungen an die Privaten nach sich zieht, das Niveau öffentlicher Leistungen erhöht.
- Öffentlich Private Partnerschaften werden früher oder später auch das Leistungsniveau der in Eigenrealisierung der öffentlichen Hand erbrachten Leistungen positiv beeinflussen können. Von ÖPP geht deshalb ein Modernisierungs- und Leistungssteigerungsschub im öffentlichen Sektor insgesamt aus

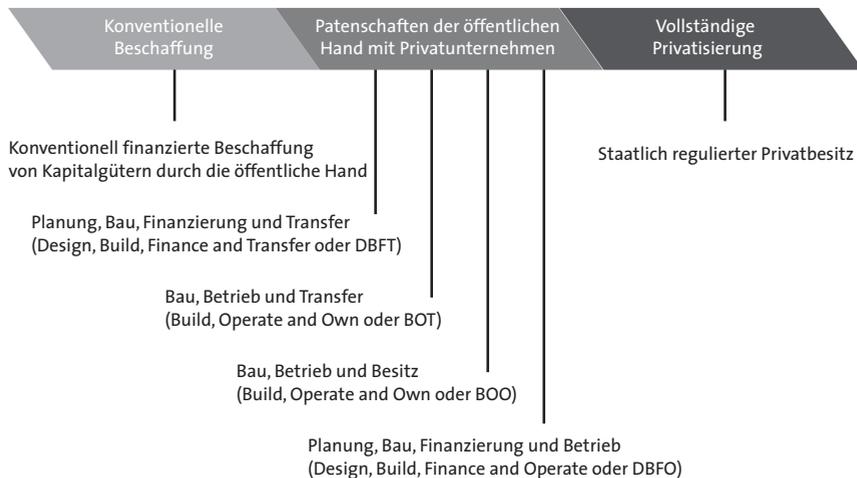
Was heißt eigentlich genau ÖPP?

ÖPP heißt zunächst einmal Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor, heißt Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten bislang in ausschließlich staatlicher Verantwortung erbrachter öffentlicher Leistungen. Partnerschaften in diesem allgemeinen Sinne gibt es auch bei uns schon lange und sind nichts Neues.

ÖPPs bewegen sich in dem Spektrum zwischen traditioneller Leistungserstellung durch staatliche Verwaltungen (Eigenbau und Haushaltsfinanzierung) auf der einen Seite und der vollständigen Privatisierung von ehemals staatlichen Vermögensanlagen auf der anderen Seite.

Partnerschaften zwischen Staat und Privatwirtschaft können auf unterschiedlichsten Rechts- und Handlungsformen beruhen. Häufig liegen ihnen gesell-

Verschiedene Möglichkeiten der Beschaffung



Quelle: KPMG

schaftsrechtliche Kooperationsverträge zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor (z. B. Flughafen-Entwicklungsgesellschaft, Konversions-Entwicklungsgesellschaft) zugrunde. Auch „normale“ Austauschverträge können die Basis von Partnerschaften sein (Mietkauf-, Leasing-, Miet- sowie Betreiber- (Contracting-) und Konzessionsmodelle). Rechtstechnisch gibt es für Partnerschaften keinen geschlossenen Kanon möglicher Formen. Als neues ÖPP-Modell, das bislang vorwiegend in Großbritannien realisiert wurde, steht mit PFI (Private Finance Initiative) ein Modell zur Diskussion, bei dem sich der Staat von der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zurückzieht und deren Design, Planen, Produzieren, Finanzieren und Betreiben ausschließlich der Verantwortung der Privatwirtschaft überlässt. Obwohl Projektfinanzierung, Betreibermodelle oder vor allem auch contracting bereits in diese Richtung zielen, geht Großbritannien neue Wege, die auch für die Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sein können.

Was neu ist an ÖPP

Neu ist: Bei ÖPP treten die öffentlichen Hände nur noch als Nachfrager von Dienstleistungen auf. Auf der Basis eines Dienstleistungsvertrages zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft wird ein genauer Leistungsumfang vereinbart, der zwingend einzuhalten ist. Leistungsunterschreitungen führen entsprechend der Schwere der Mängel zu Entgeltkürzungen. Auch dieser Sanktionsmechanismus ist Bestandteil des Dienstleistungsvertrages. Die Privatwirtschaft, z. B. eine private Projektgesellschaft übernimmt dann die komplette Leistungserstellung für beispielsweise die Instandsetzung der öffentlichen Gebäude, die Bewirtschaftung und die Bauunterhaltung über einen längeren Zeitraum, sagen wir 15 oder 25 Jahren. Dafür wird die private Projektgesellschaft von den öffentlichen Händen entgolten, aber nur dann, wenn die vereinbarten Leistungen auch erbracht wurden.

Neues Denken erforderlich: Eine win-win-Situation möglich machen

Für den Erfolg von ÖPP ist Voraussetzung, dass alle Beteiligten profitieren: die Politik, die Verwaltung, die Bürger, der private Investor, der private Betreiber. Wesentliche Instrumente für die erfolgreiche Gestaltung einer ÖPP sind ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der in Betracht kommenden Handlungsoptionen und eine interessengerechte und faire Vertragsgestaltung.

ÖPP ist nicht Privatisierung

Der Staat bleibt immer die entscheidende Instanz, die die politischen Vorgaben definiert, Konzept, Leistungsumfang und den Finanzierungsrahmen festsetzt und die Reihenfolge der Umsetzung der Projekte bestimmt. Die konkrete Umsetzung des Projektes: das Entwerfen, das Planen und Organisieren, das Herstellen und Betreiben wie auch

die Finanzierung liegt dann in den Händen privater Investoren.

Entscheidend für ÖPP ist nicht der Aspekt der Privatisierung, sondern das Teilen von Chancen und Risiken mit dem privaten Sektor.

Ausgangspunkt: Risikoverteilung

Mit ÖPP werden Risiken bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen dorthin verteilt, wo sie am besten zu handhaben sind.

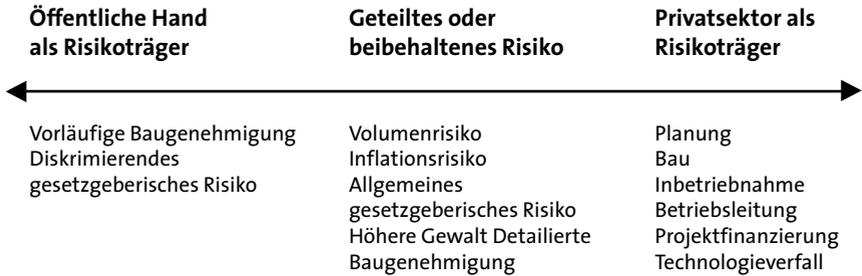
Mit dem Transfer dieser Risiken in den privaten Sektor erhält der Staatssektor Zugang zu den Vorzügen privaten Risikomanagements.

Die Gefahr, dass Projekte sich verzögern oder sogar scheitern, wird dadurch erheblich reduziert.

Typischerweise hat sich die nachstehende Risikoverteilung als angemessen erwiesen.

Risikoübertragung

„Risiken sollten auf die Partei übertragen werden, die am besten mit ihnen umgehen kann“



Quelle: PricewaterhouseCoopers

Das ist der entscheidende Unterschied zu den herkömmlichen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hände. Auch hier wird ja die private Wirtschaft beauftragt, für den Staat Leistungen zu erstellen, ohne dass jedoch die Privatwirtschaft die Risiken des Projekts, d.h. auch das Risiko des Scheiterns mit zu tragen hat. Dies ist bei ÖPP anders. Hier wird durch die Partnerschaft von Staat und Wirtschaft auch das Risiko auf beide Schultern verlagert.

Den Lebenszyklus, d.h. alle Kosten eines Projektes in Betracht ziehen

Entscheidend für ÖPP ist: Die Kosten eines Projektes werden über seinen gesamten Lebenszyklus erfasst und geplant, d.h. die Anfangsinvestitionen, die Betriebs- und Wartungskosten, die Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen, einschließlich möglicher Erweiterungsinvestitionen sowie die Finanzierungskosten.

Die Anknüpfung an Kosten über die gesamte Lebensdauer schafft Anreize

für Innovationen der Privaten und eröffnet hinreichend Spielräume für Flexibilität bei der Realisierung von Projekten, die bei herkömmlichen Beschaffungsvorgängen so nicht realisiert werden können.

Alle relevanten Kosten eines Projektes sind zu berücksichtigen, auch diejenigen, die bei einer herkömmlichen Durchführung in Eigenregie der Kommune keine ausreichende Beachtung finden wie z. B. die Verwaltungskosten oder das Überschreiten von Planungs- und Bauzeiten.

Kameralistisches Denken überwinden

Mit einer rein kameralistischen Betrachtungsweise wird man allerdings einer Lebenszyklusbetrachtung nicht gerecht. Eines der Hauptprobleme mit ÖPP in Deutschland heute ist die mangelnde Transparenz des öffentlichen Finanzwesens und des damit einhergehenden Risikos der Fehlsteuerung. Abhilfe gibt es lediglich in Nordrhein-Westfalen: Das Haushalts- und Rechnungswesen wird zurzeit umgestellt auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF). Wie Unternehmen der Privatwirtschaft erhalten auch die Kommunen in ihrer Bilanz einen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden. In der bisherigen Kameralistik wird der Wertverzehr beispielsweise bei einer ausbleibenden Sanierung nicht deutlich. Wie soll da eigentlich mit dem Geld der Steuerzahler vernünftig umgegangen werden?

Beitrag zur Modernisierung des Staates:

Man sollte generell dazu kommen, dass in einem unabhängigen Überprüfungsverfahren alle großen Beschaffungsvorgänge des Staates daraufhin überprüft werden, ob sie auf herkömmlichen Wegen z.B. in der Eigenregie der öffentlichen Hand oder als ÖPP Projekte realisiert werden können. Dabei sollten alle Beschaffungen des Staates gleichen Kriterien unterworfen werden und kommerziellen Standards standhalten.

Entscheidend ist: Auf die wirtschaftlichste Lösung kommt es an

ÖPP ist nicht für alle Beschaffungsvorgänge des Staates geeignet. Jedes Beschaffungsprojekt muß deshalb auf seine ÖPP-Tauglichkeit überprüft werden. Erst wenn eindeutig feststeht, dass mit ÖPP-Leistungen mit höherer Qualität und niedrigeren Kosten angeboten werden können, dies in einem Prüfverfahren (Wirtschaftlichkeitsvergleich) gegenüber traditioneller Beschaffung nachgewiesen wurde, kann und muss sich die öffentliche Beschaffungsstelle für ÖPP entschließen.

Je größer der private Anbieterkreis wird, je stärker die Standardisierung des Umsetzungsprozesses, je beherrschbarer das Risiko und der Erfolg der Projekte planbar wird und damit z. B. in die Kalkulationsgrundlagen der kreditgebenden Banken eingehen kann, desto größer der Ertrag auf Seiten der Privatwirtschaft und um so geringer die Kostenbelastungen der öffentlichen Hände. Entscheidend für den Wirtschaftlichkeitsvergleich ist, dass sämtliche tatsächliche Kosten des Projekts über die gesamte Lebensdauer exakt untersucht und transparent dargestellt werden. Dazu gehören u.a.

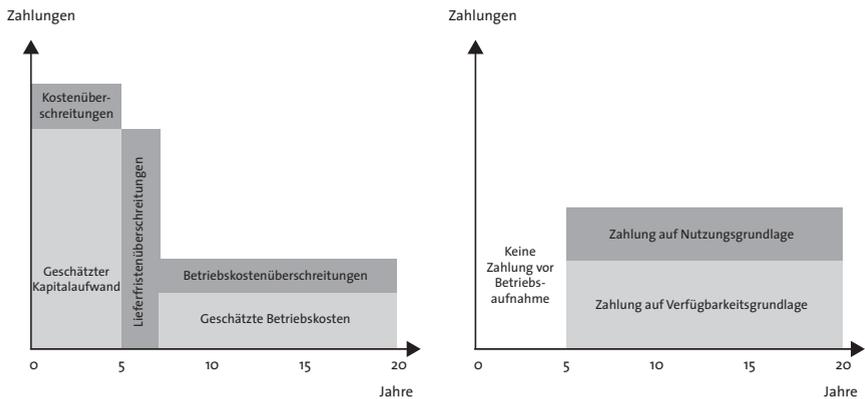
- die umfassende Beschreibung des Projekts, dessen Zweck sowie die Ziele, die geplante Zeitachse und ihre Etappen,
- die exakte Definition der qualitativen Anforderungen,
- alle Kosten im Zusammenhang mit der Realisierung des Projekts, wie Projektentwicklungskosten, Planungskosten, Grundstückskosten, Baukosten einschließlich sämtlicher Nebenkosten und die bewerteten Risiken,
- Betriebs- und Unterhaltungskosten auf einen langfristigen, häufig 20- bis 30-jährigen Zeitraum einschließlich der Personalkosten und Abschreibungen,
- Finanzierungskosten einschließlich sämtlicher Nebenkosten,
- Kontraktkosten von ÖPP-Modellen,
- Einnahmen aus der Wiederverwertung, also die Restwerte, aber auch Wiederherstellungsrisiken, die Voraussetzung für eine Veräußerung sein könnten.

Die schematisch dargestellten Zahlungsprofile machen deutlich, warum Öffentlich Private Partnerschaften

gegenüber einer konventionellen Beschaffung Vorteile bringt.

Konventionelle öffentliche Beschaffung

ÖPP-Beschaffung im Vergleich



Quelle: nach PricewaterhouseCoopers

Vorteile für die öffentliche Hand

ÖPP bringt für die öffentlichen Hände erhebliche Vorteile.

- Während bei einer konventionellen Beschaffung die öffentliche Hand erhebliche finanzielle Aufwendungen hat, bevor sie bzw. die Bürgerinnen und Bürger einen Nutzen aus z. B. einer Infrastrukturmaßnahme ziehen können, erfolgt die Vergütung bei ÖPP erst nach der Inbetriebnahme, d. h. also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Dienstleistung entsprechend des vereinbarten Leistungsprofils zur Verfügung steht.
- Mit ÖPP wird ein permanenter Anreiz für die Privaten gesetzt, die gesamte Wertschöpfungskette zu optimieren. Die private Projektgesellschaft ist daran interessiert, nachhaltig, schnell und kostengünstig zu wirtschaften. Innovationen werden schneller und effizienter umgesetzt. Die für konventionelle Beschaffungen typischen Kosten- und Lieferfristüberschreitungen sind bei ÖPP nahezu unbekannt. Nicht selten werden Investitionen vor der vereinbarten Zeit realisiert.

- Die Betrachtung über den Lebenszyklus eröffnet für alle Beteiligten, vor allem für die öffentlichen Beschaffer selbst, aber auch für den Steuerzahler, ein neues Verständnis von der Wirtschaftlichkeit einer geplanten öffentlichen Infrastrukturmaßnahme. So stellen z. B. die Baukosten nur etwa 20-30% der Gesamtkosten einer Immobilie dar, 70-80% werden dagegen für ihre Unterhaltung und ihren Betrieb aufgewendet werden. Was den Steuerzahler über den ganzen Lebenszyklus betrachtet eine Immobilie eigentlich insgesamt kosten wird, ist heute weitgehend unbekannt.

Bei ÖPP müssen diese Gesamtkosten vorweg ermittelt werden, damit am Beginn einer Maßnahme ein Vergleich zwischen einer konventionellen Beschaffung und einer ÖPP angestellt werden kann, welche Beschaffungsvariante vorteilhafter ist. Die Gesamtkosten müssen aber deshalb vorweg ermittelt werden, weil es nur so zu einer vernünftigen Risikoverteilung zwischen öffentlicher und privater Seite kommen kann.

Noch Fragen?

Frage:

Wie kommt die Aussage „ÖPP ermöglicht Effizienzgewinne von 10 - 20 %“ zustande?

Antwort:

Es ist in Ländern, die den ÖPP-Weg gegangen sind, üblich, ÖPP einer Überprüfung zu unterziehen. Das National Audit Office in Großbritannien (vergleichbar unserem Bundesrechnungshof) veröffentlicht kontinuierlich die Ergebnisse ihrer Überprüfungen, in der Regel im Internet. So hat z. B. eine Studie von Arthur Andersen und der London School of Economics auf der Basis von Untersuchungen des britischen National Audit Office durchschnittliche Einsparungen in Höhe von 17% bei 29 Projekten festgestellt. Auch in Deutschland verfügen wir über eindeutige Hinweise: Ein vom Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“ unter Federführung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen initiiertes Gutachten hat u.a. 46 deutsche ÖPP-Projekte untersucht; davon sind 20 abgeschlossen. Die Angebotsdaten zu den Baukosten lagen durchschnittlich ca. 20 % unter den Planungsdaten; bei 19 der abgerechneten 20 Projekte entsprachen die Abrechnungsdaten auch den Angebotsdaten. Bei den Bauzeiten gab es ebenfalls zum Teil erhebliche Einsparungen; diese wurden allerdings beim Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Regel nicht gewertet.

Frage:

Können die Kreditkonditionen der Kommune durch Private erreicht oder unterboten werden?

Antwort:

In einer ÖPP geht es nicht um die günstigste Finanzierung, denn der Zins der Kommune wird immer günstiger sein als der Zins eines privaten Unternehmens. Das besagt aber nichts über die Wirtschaftlichkeit der ÖPP, denn der Kommunalkredit ist risikolos, während die Bank bei der Kreditvergabe an den Privaten die Bonitäts- und Projektrisiken einpreist. Für die Frage der Wirtschaftlichkeit kommt es daher nur darauf an, ob der Preis für das übertragene Risiko angemessen ist. Kommunalkreditähnliche Konditionen können auch in einer ÖPP erreicht werden, wenn die Kommune Kreditbürgschaften stellt oder bezüglich Forderungen der Bank auf das Recht der Einrede verzichtet. Diese Finanzierungsform wurde bei einigen der ersten deutschen ÖPP-Pilotprojekte genutzt. Zusammen mit der Einbindung von Förderkrediten – etwa der KfW – können so auch ÖPP-Projekte günstige Finanzierungskonditionen erreichen. Die Kommune muss in diesen Fällen aber abwägen, ob der Vorteil in der Wirtschaftlichkeit die Übernahme von Kreditrisiken rechtfertigt.

Frage:

Findet eine echte Risikoverteilung statt? Wenn ÖPP scheitern: muss der Staat sofort wieder einspringen?

Antwort:

ÖPP heißt nicht, dass alle Risiken auf den privaten Partner übertragen werden können und sollten. Für den Fall, dass eine ÖPP scheitert, sichern die Verträge der Kommune umfangreiche Rechte. So wird z. B. in der Regel vereinbart, dass die private Muttergesellschaft für die operative Leistungserfüllung Garantien übernimmt. Vor allem hat auch die finanzierende Wirtschaft ein elementares Interesse daran, dass ÖPPs nicht scheitern. Es bleibt allerdings ein Restrisiko, falls auch die Muttergesellschaft die Leistungen nicht erbringen kann.

Frage:

Sind große Risiken wie Nachfrageänderungen, Preissteigerungen etc. auf ein privates Unternehmen übertragbar?

Antwort:

Die Risikoverteilung ist projektabhängig. Doch grundsätzlich gilt, dass nur Risiken, die seriös abschätzbar oder handhabbar sind, auch sinnvoll übertragbar sind. Nur für derartige Risiken kann ein privater Anbieter Preise in Form von Risikoaufschlägen kalkulieren. Risiken wie Nachfrage- und Preisänderungen trägt die Kommune auch im Falle der herkömmlichen Leistungsbereitstellung.

Frage:

Bedeutet ÖPP schlechtere Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer?

Antwort:

Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes genießen einen umfangreichen Bestandschutz. In den meisten Fällen werden die Arbeitnehmer auch in einem privaten Umfeld die gleichen Aufgaben wahrnehmen. So wird sich z. B. die Arbeit eines Schulhausmeisters nicht wesentlich ändern, weil er bei einer privaten ÖPP-Gesellschaft und nicht bei der Kommune beschäftigt ist. Allerdings ergeben sich Veränderungen durch den Einsatz moderner Managementmethoden. Diese sind aber gewollt und sollen die Leistungserstellung effizienter machen. Unternehmen, die sich an ÖPP beteiligen, verfügen häufig über eine Vielzahl von Arbeitsbereichen. Daraus können sich neue Perspektiven und Aufstiegschancen durch Weiterqualifizierung für Mitarbeiter der Kommune ergeben.

Quelle: ÖPP-Wegweiser für Kommunen; SPD-Bundestagsfraktion, Dokumente Nr. 1/2004

Was wir bei der Einführung von ÖPP aus anderen Ländern lernen können

Um ÖPP erfolgreich umzusetzen, sind eine Reihe von grundsätzlichen Bedingungen zu erfüllen:

- Zentrale Voraussetzung für ÖPP ist die Bereitschaft zu einer verlässlichen, dauerhaften Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft, eine Partnerschaft, die sich bei vielen Projekten nicht selten über Jahrzehnte bewähren muss. Dies verlangt ein neues Denken auf beiden Seiten. Dieses neue Denken kann jedoch nicht vorausgesetzt, sondern muss erlernt werden.
- Der Staat muss sich auf eine neue intelligente Beschaffungsstrategie einlassen. Um ein Optimum an öffentlichen Leistungen für die von den Bürgern erbrachten Steuer- und Sozialbeiträge zu erzielen, ist eine neue Betrachtungsweise öffentlicher Leistungserstellung und der dafür erforderlichen Vermögenswerte erforderlich. So muss jede Investition des Staates grundsätzlich über ihren gesamten Lebenszyklus bewertet werden. Erst auf dieser Basis kann entschieden werden, ob eine Investition mit herkömmlichen Methoden realisiert oder als ÖPP-Projekt abgewickelt werden kann.
- Bei Vertragsabschlüssen zwischen öffentlichen Händen und privaten Anbietern ist es notwendig, den Leistungsumfang mit allen Spezifikationen klar zu definieren. Nur so kann die Grundlage für die Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Projekten gelegt werden. Nachträgliche Vertragsänderungen, zu welchen Lasten diese auch immer gehen, sind die Ursache für Kostenüberschreitungen und unterminieren häufig die Partnerschaften.
- Es bedarf klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen für ÖPP. Dies ist aufgrund der rechtlichen, nicht zuletzt auch konstitutionellen Gegebenheiten in Ländern wie Großbritannien oder den USA kein großes Problem. In anderen Ländern müssen diese Rahmenbedingungen jedoch zuallererst geschaffen werden.

- In der Implementierungsphase ist es notwendig, dass ÖPP eine starke Unterstützung durch die politische Führung erfährt. „Partnerships UK“ und das „Office of Government Commerce“ wurden in Großbritannien aus diesem Grund ins Leben gerufen. Nur so kann davon ausgegangen werden, dass die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes ermuntert und veranlasst werden, ungewöhnliche Wege der Beschaffung zu gehen.
- Überhaupt ist die Qualifizierung der „Beschafter“ ein zentrales Thema für die Implementierung von ÖPP. Für viele Verantwortliche in den staatlichen Verwaltungen ist es ungewohnt und neu, sich bereits am Beginn eines Beschaffungsprozesses über alle Spezifikationen einer Leistungserstellung, die ja dann in einem Vertrag mit der Privatwirtschaft niedergelegt werden, im Klaren sein zu müssen. Für den Erfolg von ÖPP ist dies jedoch mit entscheidend. Die Standardisierung der Umsetzungsprozesse, insbesondere der Vertragsgestaltung, ist deshalb hilfreich. Zudem ist es wichtig, dass öffentliche Hände und private Anbieter auf gleicher Höhe verhandeln.
- Schließlich ist die politische Kompetenz bei der Prioritätenfestsetzung von ÖPP Projekten von zentraler Bedeutung. Angesichts eines begrenzten Anbietermarktes darf es seitens der öffentlichen Hände nicht zu einer unregulierten Nachfrage kommen, die eine vernünftige Realisierung verhindert.

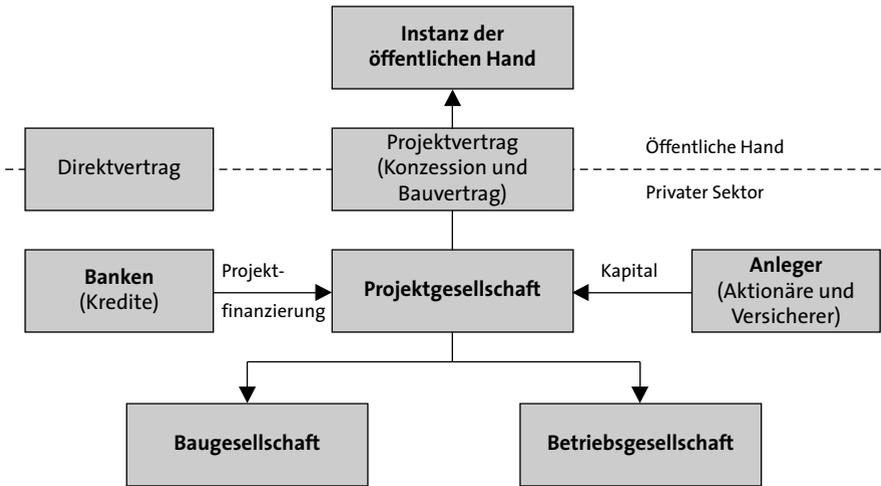
Eine typische ÖPP-Projektstruktur – Alles aus einer Hand

Die typische Projektstruktur einer ÖPP umfasst eine Reihe von Verträgen:

- 1. Der Konzessionsvertrag:** Er regelt die Lieferung von Dienstleistungen durch die Projektgesellschaft und enthält in der Regel Vereinbarungen zur Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen und den Zahlungsmodalitäten.
- 2. Der Bauvertrag:** In der Regel ist er eine Festpreisvereinbarung für ein schlüsselfertiges Projekt, das vor Ablauf einer bestimmten Frist betriebsbereit fertig gestellt sein muss. Die Projektgesellschaft übernimmt alle Baurisiken.
- 3. Der Vertrag für die Gebäudebewirtschaftung:** Dieser Vertrag enthält die Betriebs- und Instandhaltungsleistungen, die häufig an ein Tochterunternehmen der Gesellschafter der Projektgesellschaft vergeben werden. Dabei übernimmt der private Partner den Großteil der Risiken aus der Bereitstellung der Dienstleistungen.
- 4. Aktionärs-, Kredit- und Finanzierungsverträge:** Sie beziehen sich auf die Finanzierung, die durch Eigenkapital und Kredite aufgebracht wird. Die Deckung der versicherbaren Risiken erfolgt durch den Versicherungsmarkt.
- 5. Der Direktvertrag:** Er reguliert die Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und den Kreditgebern, da der Kreditvertrag aus den Kapitalflüssen, die durch die Erbringung der Dienstleistung erwirtschaftet werden, finanziert wird.

Quelle: International Financial Services London

Eine typische ÖPP-Projektstruktur „Alles aus einer Hand“



Quelle: PricewaterhouseCoopers

Nehmen wir das Beispiel Schule

Was ÖPP im Schulbereich nicht heißt

ÖPP im Schulbereich heißt nicht Privatisierung von Schulen und Sporthallen.

ÖPP heißt auch nicht die Einrichtung von Schulen in privater Trägerschaft. Bei ÖPP im Schulbereich bleibt weiterhin der Schulträger für den Unterricht und alles, was damit im weitesten Sinne zusammenhängt, zuständig.

- Die Verantwortung für die Aufgabewahrnehmung bleibt bei der Kommune.
- Der Unterricht wird weiterhin von Lehrern erteilt, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind.
- Die Ausübung sämtlicher, insbesondere auch gesetzlich vorgeschriebener Informations-, Kontroll-, Eingriffs-, Gestaltungs- und Mitwirkungsrechte bleiben uneingeschränkt erhalten und werden vertraglich mit den Privaten

ten verankert. Dies gilt insbesondere auch für in den Schulgesetzen vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Eltern und Schüler.

- Auch das Eigentum an den Schulgebäuden bleibt bei der Kommune.
- Es erfolgt keine Nutzungsüberlassung an die Privatwirtschaft. Der Schulträger entscheidet, was in seinen Schulgebäuden, den Anlagen und Sportstätten geschieht und wer sie nutzen kann.

Was ÖPP im Schulbereich heißt

ÖPP im Schulbereich heißt: Der Bau, die Sanierung, die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude, der Grünanlagen und der Sportstätten werden von der Privatwirtschaft, in der Regel einer privaten Projektgesellschaft, übernommen.

Vertraglich abgesicherte Leistungen

Grundlage dafür ist ein über einen längeren Zeitraum abgeschlossener Vertrag zwischen der Kommune und der privaten Projektgesellschaft. Für die erbrachten Leistungen zahlt die Kommune dem privaten Partner ein vertraglich festgelegtes Entgelt, das allerdings ver-

änderten Verhältnissen – wie neue gesetzliche Vorschriften z. B. im Brand- oder Umweltschutz, Veränderungen bei Schülerzahlen und der dadurch ausgelösten Änderungen der Schulentwicklungsplanung oder der Realisierung von Sonderwünschen des Schulträgers – in einem fest bestimmten Rahmen angepasst werden kann.

Die vom Privaten zu erbringenden Leistungen werden in Umfang und Qualität alleine von der Kommune festgelegt. Der Leistungskatalog ist ergebnisorientiert und schreibt den Privaten nicht sämtliche Leistungsparameter vor. So wird beispielsweise die zu gewährleistende Raumtemperatur in einem bestimmten Tageszeitraum vertraglich festgelegt, nicht jedoch die technische Umsetzung, wie die Art der Heizungsanlage, die Regelungstechnik oder der eingesetzte Brennstoff. Dieses Vorgehen gibt der privaten Projektgesellschaft hinreichenden Spielraum für die jeweils wirtschaftlichsten Optionen bei der Realisierung der gewünschten Ziele. Dieses Vorgehen setzt auch einen ständigen Anreiz für Innovationen: Permanente Effizienzsteigerungen und somit Kosteneinsparungen für die öffentlichen Hände und Ertragsverbesserungen für die Privaten sind deshalb einem ÖPP-Modell immanent.

Teilen von Risiken und Chancen

Die Risiken, etwa Verzögerungen oder Mängelbeseitigungen beim Bauen oder der Sanierung, Probleme bei der Unterhaltung oder andere Risiken bei der Bewirtschaftung der Schulgebäude und der Sportstätten, liegen bei der Privatwirtschaft. Diese Risikoübertragung von der öffentlichen Hand auf die Privaten ist Gegenstand des Vertragsabschlusses und wird monetär bewertet und findet in dem zu zahlenden Entgelt ihren Niederschlag.

Werden vereinbarte Leistungen nicht oder nur unvollständig erbracht, treten abgestufte Sanktionsmechanismen in Kraft. Entgeltabzüge sind vertraglich vorgesehen, wenn die Mängelbeseiti-

gung nicht ordnungsgemäß erfolgt. In schweren Fällen der Vertragsverletzung kann die Kommune den Vertrag beenden und bei den Privaten Schadenersatzansprüche geltend machen.

Gemeinde bleibt Eigentümerin

Die Kommune stellt der privaten Projektgesellschaft die vorhandenen Grundstücke und Gebäude zur Durchführung der Sanierungs-, Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Verfügung. Eine über die vereinbarten Leistungen hinausgehende Verfügungsmacht über Grundstücke und Gebäude wird den Privaten nicht eingeräumt. Über Drittnutzungen entscheidet der Schulträger.

Instrumente einer ÖPP

Gründung einer Projektgesellschaft

Bei ÖPP erbringt der Private die Leistung durch eine Projektgesellschaft, die eigens zu diesem Zweck gegründet wird. Gesellschafter der Projektgesellschaft wird das im Vergabeverfahren obsiegende private Unternehmen oder werden, wenn sich mehrere private Unternehmen gemeinsam bewerben, die Konsortialunternehmen. Die Kommune beteiligt sich in der Regel nicht an der Projektgesellschaft. Somit bleiben die Sphären zwischen der Kommune und dem Privaten rechtlich getrennt. Der Vorteil liegt in einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeit und Risikosphären. Allerdings ist die Gemeinde in der Regel an der Geschäftsführung der Projektgesellschaft beteiligt.

Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte der Gemeinde

Überhaupt sind der Gemeinde umfangreiche Informations-, Kontroll- und Mit-

wirkungsrechte vertraglich eingeräumt. In aller Regel kommt noch ein Vertragsbeirat, in dem die Stadt, Schulleitungen und die Projektgesellschaft vertreten sind, hinzu. In diesem Vertragsbeirat werden alle mit dem Vertragsgegenstand relevanten Fragen und Probleme beraten und die notwendigen Entscheidungen herbeigeführt und umgesetzt. Die Kommune bestellt zudem einen Vertragsbeauftragten, der eine Mittlerfunktion zwischen Kommune und Projektgesellschaft ausübt.

Mehr Chancen bei der Personalbewirtschaftung

Während eine Beteiligung der Gemeinde an der privaten Projektgesellschaft eher unüblich ist, ist es häufig sinnvoll, gemeinsam mit der privaten Projektgesellschaft eine zusätzliche Beteiligungsgesellschaft zu gründen, in der das städtische Personal z. B. bei der kommunalen Gebäudebewirtschaftung oder/und dem kommunalen Reinigungsdienst übernommen werden kann. Damit können

nicht nur sozialverträgliche Lösungen für städtische Belegschaften erzielt, sondern auch personalwirtschaftliche Synergien gehoben werden.

Verhandlungsverfahren vorteilhaft

Sowohl wegen der Komplexität (Lebenszyklusansatz als Zusammenfassung von Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb eines Projektes) als auch aufgrund der notwendigen Konzeptoffenheit wird – wie bei ÖPP-Lösungen allgemein üblich – vergaberechtlich das sogenannte Verhandlungsverfahren gewählt. Dabei verhandeln Auftraggeber wie möglicher Auftragnehmer solange miteinander bis klar ist, wie die Leistung ganz konkret beschaffen sein soll, zu welchen Konditionen, insbesondere auch zu welchem Preis die Auftragnehmer diese liefern wird. In verschiedenen Verhandlungsrunden wird der wirtschaftlichste Anbieter ermittelt.

Optionen nach dem Vertragsende

Nach der regulären Beendigung des Vertrages werden die den Privaten zur Verfügung gestellten Gebäude, Anlagen und Grundstücke der Gemeinde in saniertem Zustand wieder zurückgegeben. Die Gemeinde kann dann überlegen, den Vertrag zu verlängern, ihn erneuern bzw. zu ändern, einen neuen privaten Partner zu gewinnen und mit ihm einen Vertrag abzuschließen oder die Leistungen wieder selbst zu realisieren.

Monheim macht Geschichte

2002 hat das rheinische Monheim sein ÖPP-Projekt begonnen. Zur Diskussion stand die Sanierung, Erweiterung, Modernisierung, Instandhaltung und Bewirtschaftung aller 13 städtischen Schulen einschließlich der Turn- und Sporthallen. In insgesamt 40 Gebäuden hatte sich ein Instandsetzungs- und Sanierungsbedarf in einer Größenordnung von 25 bis 27 Mio. € aufgestaut.

Rat und Verwaltung der Stadt hatten sich mit einer ÖPP-Lösung angefreundet und erste konkrete Schritte in Angriff genommen.

Zunächst musste jedoch in einer Machbarkeitsstudie festgestellt werden, ob eine ÖPP Lösung vorteilhafter sein kann als eine herkömmliche Sanierung in Eigenrealisierung. Das Land, hier die PPP Task Force des Finanzministeriums, wie auch die Kommunalaufsicht wurden frühzeitig in den Beratungs- und Entscheidungsprozess eingebunden. Die Landesregierung war bereit, ein ÖPP in Monheim als Pilotprojekt zu unterstützen. Eine Lenkungsgruppe aus Rat, Verwaltung und Beratern wurde installiert,

die Empfehlungen und Entscheidungen vorbereiten sollte.

Es war klar: Mit der Einbeziehung einer ÖPP-Option musste das erforderliche Vergabeverfahren besonders sorgfältig vorbereitet werden. Die Stadt beauftragte deshalb die Westdeutsche Kommunal Consult GmbH sowie eine Reihe weiterer Beratungsunternehmen – Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Ingenieure, Architekten – ihr bei der Vorbereitung der Verdingungsunterlagen, insbesondere auch bei der Leistungsbeschreibung, behilflich zu sein. Auch im anschließenden Verhandlungsprozess mit den Bietern bis zum Vertragsabschluss war die Beratergruppe tätig. In der Machbarkeitsstudie wurde die örtliche Ausgangslage und der Handlungsbedarf analysiert.

Es ging darum

- die erforderlichen Anforderungen und Leistungen im investiven Bereich (Auflösung des allgemeinen Sanierungsstaus, PCB-Sanierung, Optimierung des Brandschutzes, Modernisierung der Energie- und

Wärmeversorgung, Schaffung baulicher Voraussetzung für ein optimiertes Medienkonzept),

- die Maßnahmen für die laufende Bauunterhaltung
- sowie die Bewirtschaftung der Schulen, Anlagen und Sporthallen (Energieversorgung, Glasreinigung, Pflege der Grünanlagen und Schulgelände) genau zu erfassen und in einem **Katalog von Leistungsanforderungen** festzuhalten. Dieser Leistungskatalog sollte dann Grundlage der Ausschreibung werden.

Jetzt musste konkret, d. h. in Heller und Cent, festgestellt werden, ob eine ÖPP-Lösung vorteilhafter ist. In einem Wirtschaftlichkeitsvergleich wurden die Kosten einer Eigenrealisierung durch die Stadt mit einer möglichen ÖPP verglichen und als Barwertvorteil beziffert. Sowohl die Bau-, Sanierungs- und Modernisierungskosten als auch der Instandhaltungsaufwand und die Bewirtschaftungskosten über eine 25-jährige Vertragslaufzeit wurden dabei berücksichtigt. Das Ergebnis:

Eine ÖPP war gegenüber der Eigenrealisierung um 10 % günstiger zu veranschlagen. Damit war für den Stadtrat die Entscheidung für eine ÖPP-Lösung gefallen. Anstatt 95 Millionen € bei einer Eigenrealisierung versprach eine ÖPP-Option 85 Millionen €.

Da die Gebäude in einem beklagenswerten Zustand waren, sollten die Baumaßnahmen (investitionsvolumen von 20 Mio. €) in einem Dreijahreszeitraum (2004 bis 2006) abgearbeitet werden.

Angesicht der Haushaltssituation wurde eine Entgeltobergrenze festgelegt: Jährlich 3 Millionen € und nicht mehr. Das war die entscheidende Marge, an der sich die Anbieter einer ÖPP-Lösung zu orientieren hatten.

Nach dem Ratsbeschluss zur Durchführung der Ausschreibung am 3. April 2003 wurde die Ausschreibung im Amtsblatt der Europäischen Union am 17. April 2003 bekanntgegeben.

- Danach wurden erste Interessenbekundungsgespräche geführt. 17 Unternehmen hatten aufgrund der Ausschreibung im EU Amtsblatt ihr Inter-

esse an dem Auftrag gezeigt. Die meisten Firmen stellten sich wegen mangelnder Fachkunde, Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit als ungeeignet heraus.

- Schließlich wurden 5 Bieter zur Abgabe eines zunächst unverbindlichen Angebotes bis zum 25. August 2003 aufgefordert. Die Bieter erhielten die Gelegenheit, sich vor Ort d. h. an den Schulen und Sporthallen genau zu informieren. Bis Mitte Juli 2003 wurden Gespräche geführt, um die weiterhin unverbindlichen Angebote zu konkretisieren. Ende Oktober wurden dann die konkretisierten Angebote vom Lenkungsausschuss der Stadt bewertet und eine Rangfolge der wirtschaftlichsten Anbieter erstellt.
- Der Lenkungsausschuss der Gemeinde beschließt daraufhin, die Verhandlungen jetzt nur mit drei Anbietern fortzusetzen. Jetzt geht es weiter in die Details eines möglichen Vertragsabschlusses: Vertragsstruktur, Konkretisierung des Leistungsspektrums, Finanzierungs-konzept der An-

bieter, Entgeltregelung einschließlich der Sanktionen bei Vertragsabweichung seitens des Auftragnehmers und Anpassungsklauseln. Notwendige oder gewünschte Änderungen des Leistungsumfangs – wie Schulschließungen, gesetzliche Änderung wie Verkürzung der Schulzeiten oder der Ausbau zu Ganztags-schulen, Erweiterung baurechtlicher Anforderungen z. B. neue Schadstoffgrenzwerte – werden als Entgelt-Anpassungstatbestände definiert. Geklärt wurde ferner die Festlegung der kommunalen Einflussnahmemöglichkeiten, Fragen des Weisungs- und Kontrollrechts, die Gründung eines Vertragsbeirates und die Bestellung eines Vertragsbeauftragten.

- Bis zum 21. November werden die drei Anbieter zur Vorlage eines letzten verbindlichen Angebotes aufgefordert. Der Lenkungsausschuss der Gemeinde prüft die Angebote, bewertet sie und wählt am 3. Dezember das beste Angebot aus. Es ist ein mittelständisches Bauunternehmen aus Bad Hersfeld. Es wird nunmehr verpflicht-

tet, zusammen mit dem britischen Facility Management Unternehmen Serco, eine Projektgesellschaft für die Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben zu gründen. Der Sitz der Projektgesellschaft ist Monheim. Sie ist mit einem Eigenkapital auszustatten, dessen Höhe vorab unter Sicherungsgesichtspunkten festgelegt wurde.

- Gegenüber dem am Beginn des Verfahrens ermittelten Barwert konnte aufgrund des Bieterwettbewerbs die Wirtschaftlichkeit des abgeschlossenen ÖPP-Vertrages nochmals verbessert werden. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich der Eigenrealisierung mit dem Angebot der Hersfelder hat ergeben, dass das ÖPP-Modell – bei einer Barwertbetrachtung unter Einbeziehung aller Risikopotentiale – über 15 % wirtschaftlicher ist. In der vereinbarten Vertragslaufzeit von 25 Jahren sind das bei einem Finanzvolumen aller in die ÖPP-Lösung einzubeziehenden Bereiche und Maßnahmen von über 80 Mio. € immerhin knapp 15 Millionen €.
- Für die vollständige Leistungserbringung wurde ein regelmäßiges fixes Entgelt in Höhe von 3 Mio. € festgelegt. Bei Nichterfüllung oder Schlechterfüllung der vereinbarten Leistungen wurden entsprechende Entgeltkürzungen vereinbart.
- Die Stadt bleibt Eigentümer an Grundstücken und Gebäuden, schuldrechtlich wurden die Schulgebäude der Projektgesellschaft überlassen. Die Stadt beteiligt sich nicht an der Projektgesellschaft, sodass eine klare Arbeits- und Kompetenzverteilung zwischen Stadt und Projektgesellschaft aufrecht erhalten bleibt.
- Der Zuschlag erfolgte dann am 23. Dezember 2003 und am 12. Januar 2004 wurde dann der Projekt- und Partnerschaftsvertrag unterzeichnet. Damit war das erste ÖPP-Schulprojekt in Deutschland unter Dach und Fach.

Internationale Erfahrungen

Während in Deutschland die ersten ÖPP-Verträge unterschrieben sind, ist man in anderen europäischen Ländern viel weiter. Finnland baut Straßen und Schulen mit ÖPP, Frankreich, Spanien und Griechenland vergeben Straßen- und Autobahnkonzessionen, in Irland und Italien werden ÖPPs im Wasser- und Abwasserbereich, bei Schulbauten und Krankenhäusern eingesetzt, die Niederlande baut eine Hochgeschwindigkeits-Schienenstrasse, Portugal Flughäfen und Straßen mit ÖPP. Besonders verbreitet sind ÖPPs in Australien – und deutsche Unternehmen sind hier sehr erfolgreich aktiv – beim Bau von Straßen, Brücken, Tunnels, Krankenhäusern oder Gefängnissen. Japan und Südafrika nutzen das ÖPP-Modell z. B. bei der Gesundheitsfürsorge, dem Wohnungsbau, dem Straßenbau. Tausende von Kilometern an Autobahnstrecken in China werden mit ÖPP realisiert.

Großbritannien geht in Europa voran

In Großbritannien sind bis April 2004 insgesamt 626 ÖPP-Verträge abgeschlossen worden, die ein Investitionsvolumen von knapp 40 Mrd. Pfund oder ca. 58 Mrd. € umfassen. Gut die Hälfte der Investitionen fallen auf den Transportbereich. An zweiter Stelle rangieren mit jeweils 4,2 Mrd. Pfund das Gesundheitswesen und der Verteidigungsbereich. Für die Sanierung und den Neubau von Schulen sind insgesamt 108 Projekte abgeschlossen worden, die ein Volumen von 2,42 Mrd. Pfund umfassen. 37 Projekte wurden vom Innenministerium mit einem Volumen von gut 1. Mrd. Pfund realisiert. Davon waren 9 Gefängnisneubauten.

Bereiche davon die Bedeutendsten wie	Zahl der unterschriebenen ÖPP-Projekte	Investitions- volumen in Mio. £
Verkehr	36	20.444
Schule und Berufsausbildung	108	2.419
Gesundheit	126	4.188
Arbeit und Renten	11	1.242
Innere Sicherheit	37	1.094
Verteidigung	50	4.187
Office of the Deputy Prime Minister	56	908
Scotland	84	2.249
Wales	32	523
Alle öffentliche Beschaffungen	626	39.968

Stand April 2004, 1 britisches Pfund = 1,44 €

Es war vor allem die Labour-Regierung, die seit ihrem Regierungsantritt auf ÖPP gesetzt hat. Weit über 80 % der 626 ÖPP-Projekte wurden in der Regierungsverantwortung von Premierminister Blair und Finanzminister Brown unterzeichnet. Bisheriger Höhepunkt war das Jahr 2003, als in 47 Vertragsabschlüssen ein ÖPP-Investitionsvolumen von 14,4 Mrd. Pfund vereinbart wurde. Im Rahmen der Beschaffungs- und Investitionspolitik der britischen Regierung kommt ÖPP – insbesondere dem ÖPP-

Modell PFI (Private Finance Initiative), wie die Briten es nennen – eine bedeutende Rolle zu: Ca. 15 % aller Beschaffungsmaßnahmen des Staates werden heute bereits als PFI-Projekte realisiert. Fest steht: Ohne ÖPP/PFI hätte die Labour Regierung wichtige Beschaffungsmaßnahmen im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Verkehrs- oder im Verteidigungsbereich nicht durchführen können. 50 % aller Schulsanierungsmaßnahmen werden über ÖPP abgewickelt.

Durchbruch im Hochbau – Ein Erfolg sozialdemokratischer Reformpolitik

Auch in Deutschland ist zwischenzeitlich ein Milliardenmarkt mit Öffentlichen Privaten Partnerschaften im Entstehen. Es besteht jetzt die reale Chance, den öffentlichen Investitionsstau in unserem Land aufzulösen. Immer mehr Kommunen überlegen, den ÖPP-Weg einzuschlagen.

Der Durchbruch ist geschafft:

- Allein seit Jahresbeginn sind in 10 ÖPP-Projekten kommunale Bauinvestitionen im Umfang von fast 500 Mio. € angeschoben worden. Je nach Projekt schwankt das Investitionsvolumen in der Größenordnung zwischen knapp 7 und gut 100 Mio. € Dabei muss man wissen: Das gesamte ÖPP-Projektvolumen ist in der Regel zwei- bis dreimal so groß wie die reinen Bauinvestitionen.
- Für die nächsten Jahre wird ein steigendes Marktvolumen erwartet: Allein bei Schulen, Verwaltungsgebäuden und Krankenhäusern rechnet der Hauptverband der Deutschen

Bauindustrie damit, dass bis zum Jahr 2009 ÖPP-Projekte mit einem Volumen von etwa 6 Mrd. € ausgeschrieben werden.

- Die Ausschreibung und die Vergabe der ersten ÖPP-Schulprojekte in Offenbach, Monheim, Frechen und Witten haben Kostenvorteile gegenüber einer konventionellen Realisierung zwischen 10 und 19 % ergeben.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat maßgeblich zu diesem Erfolg beigetragen. Seit 2000 wird intensiv an diesem Thema in der Fraktion gearbeitet. Mit parlamentarischen Initiativen, Argumentationspapieren, Wegweisern, aber auch mit Aktivitäten in den Wahlkreisen haben wir das Thema ÖPP immer wieder vorangebracht: Erinnert sei hier an das Positionspapier Öffentlich Private Partnerschaften vom Juni 2001, den Wegweiser ÖPP für Kommunen vom November 2003 oder an den Antrag der Koalitionsfraktionen vom 4. Juli 2003, mit dem die Bundes- und Länderregierungen aufgefordert wurden, die insti-

tutionellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften zu verbessern.

Zwischenzeitlich ist ein ÖPP-Kompetenznetzwerk auf den föderalen Ebenen Deutschlands im Entstehen. Die Bundesregierung hat eine ÖPP Task force im Bauministerium eingerichtet. Andere Länder folgen dem Beispiel Nordrhein Westfalens, das bereits 2001 eine ÖPP Task force im Finanzministerium eingerichtet hatte und sehr erfolgreich bei der Projektierung, Beratung, Begleitung und Kontrolle von ÖPP-Projekten arbeitet. Immer mehr Kommunen erkennen die großen Chancen von ÖPP.

Dr. Michael Bürsch, der Vorsitzende der Projektarbeitsgruppe Öffentlich Private Partnerschaften der SPD-Bundestagsfraktion:

„Wir sind davon überzeugt, dass weitere, auch gesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland notwendig sind. Wir stellen uns dieser Aufgabe. Als Zwischenbilanz können wir heute feststellen: Im kommunalen Investitionsbereich haben wir mit Öffentlichen Privaten Partnerschaften im Jahre 2004 einen Durchbruch erzielt. Jetzt kommt es darauf an, im Straßenbau Gas zu geben und weitere öffentliche Infrastruktur- und Investitionsbereiche für ÖPP zu erschließen.“

Kontakte in Deutschland:

SPD Bundestagsfraktion,
Projektarbeitsgruppe ÖPP
<http://www.spdfraktion.de>

Bundesministerium für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen
PPP Task force
<http://www.ppp-bund.de>

Finanzministerium Nordrhein-
Westfalen, PPP Task force
<http://www.ppp.nrw.de>

Initiative D21 PPP Arbeitsgruppe
<http://www.initiated21.de>

Internationale Kontakte

Partnerships UK
<http://www.partnershipsuk.org.uk/>

PPP Initiative der Republik Irland
<http://www.ppp.gov.ie/>

Office of Government Commerce's
(OGC's) Private Finance Unit
<http://www.pfi.ogc.gov.uk/>

4ps – local government project
procurement agency
<http://www.4ps.co.uk/>

The National Audit Office
<http://www.nao.org.uk/>

Literaturhinweise

Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau

Gemeinschaftlich von Price Waterhouse Coopers – PWC, Freshfields Bruckhaus Deringer, VBD-Beratungsgesellschaft für Behörden mbH, Bauhaus-Universität Weimar, Creative Concept, August 2003

Öffentlich Private Partnerschaften.

Ein Wegweiser für Kommunen der Projektarbeitsgruppe ÖPP der SPD-Bundestagsfraktion, in dokumente Nr. 1/2004

Antrag Öffentlich Private Partnerschaften

der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/ Die Grünen (Drs. 15/1400) vom 04.07. 2003

Öffentlich Private Partnerschaften.

Ein Positionspapier der Projektarbeitsgruppe ÖPP der SPD-Bundestagsfraktion vom 7. Juni 2002, in dokumente Nr. 4/2002

Prozessleitfaden Public Private Partnership

Eine Publikation aus der Reihe PPP für die Praxis – Projektarbeitsgruppe der Initiative D21, Herausgeber: Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21

Public Private Partnership –

Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer, Herausgeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Zusammenarbeit mit RH Consulting Group, Universität Kassel, Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.

Public Private Partnership im Hochbau – Vergaberechtsleitfaden

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Mai 2003

Public Private Partnership in NRW – Organisationsmodelle

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, August 2003

Public Private Partnership im Hochbau – Outputspezifikationen

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Oktober 2003

Public Private Partnership im Hochbau – Wirtschaftlichkeitsvergleich

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, November 2003

Public Private Partnership im Hochbau – Bestandsbeurteilung

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Januar 2004

Public Private Partnership im Hochbau – Finanzierungsleitfaden

Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Oktober 2004

Public Private Partnership – Mehr Qualität und Effizienz im öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2002

Workshop: Wirtschaftlichkeitsvergleich, Vergaberecht, Haushaltsrecht und Fördermittel im Bereich Public Private Partnership

Herausgeber: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Deutscher Städtetag

Public Private Partnerships – Britisches Know-how für Internationale Märkte, International Financial Services London, 2003

