

Öffentlich Private Partnerschaften

Ein Positionspapier

Projektarbeitsgruppe „Public Private Partnerships“
der SPD-Bundestagsfraktion

„Mit PPP wird eine dauerhafte, in beiderseitigem Vorteil liegende, dem Gemeinwohl dienende Kooperation zwischen öffentlichen Händen und Privatwirtschaft angestrebt.“

Sabine Kaspereit, MdB

>>> dokumente
Nr. 04/02



Dieses Positionspapier wurde auf der Klausurtagung am
7. Juni 2002 in Berlin beschlossen.

Ausserdem in der Reihe „dokumente“ erschienen:

dokumente 07/01

„Öffentlich-private Partnerschaften –
Ein Weg auch für Deutschland?“

(54 Seiten, Dezember 2001)

Herausgeberin

Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag

Susanne Kastner MdB, Parlamentarische Geschäftsführerin

Platz der Republik, 11011 Berlin

Telefon (0 30) 227-5 71 33

Telefax (0 30) 227-5 68 00

www.spdfraktion.de

Konzeption & Redaktion

Dr. Klaus Funken

Layout

Christian Bollig

Inhaltsverzeichnis

Auftrag und Arbeit der Projektarbeitsgruppe PPP	2
Das Wichtigste auf einen Blick	4
Öffentlich Private Partnerschaften - Ein Positionspapier (Langfassung)	
PPP - ein Baustein für die Modernisierung des Staates	7
▪ Formen von Öffentlich Privaten Partnerschaften	7
▪ PPP - ein neuer Weg zu mehr Effizienz	8
▪ Neues Denken notwendig	9
▪ PPP bedeutet nicht Privatisierung	9
▪ PPP mit Mittelstandspolitik vereinbar	10
Entscheidend für PPP: der Wirtschaftlichkeitsvergleich	11
▪ Grenzen kameralistischen Rechnungswesens	11
▪ „Public Sector Comparator“ (PSC)	13
Implementierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften	15
▪ Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen	15
▪ Vergaberecht	15
▪ Haushalts-, Kommunal- und Zuwendungsrecht	15
▪ Implementierungsstrategie	16
▪ Implementierungsinstrumente	18
▪ Bildung eines nationalen PPP-Kompetenzzentrums	18
▪ Bildung von dezentralen PPP-task forces	19
▪ Kommunikationsstrategie	19
PPP in einzelnen Anwendungsbereichen	20
▪ PPP im Verkehrsinfrastrukturbereich	20
▪ PPP im Bereich des öffentlichen Hochbaus	22
▪ PPP im Bereich der Wohlfahrtspflege	23
▪ PPP im Verteidigungsbereich	24
Verzeichnis der Mitglieder, Ansprechpartner und Berater der Projektarbeitsgruppe	27
Veranstaltungen und Sitzungen der Projektarbeitsgruppe	29
Glossar: PPP-Terminologie	32



Sabine Kaspereit, MdB

Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion

Auftrag und Arbeit der Projektarbeitsgruppe PPP

Der Geschäftsführende Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion hat auf seiner Sitzung am 21. Mai 2001 die Einsetzung einer Projektarbeitsgruppe PPP beschlossen. Im Einsetzungsbeschuß heißt es:

„Ziel des Projektes ist es, bis zum Ende der Legislaturperiode eine Positionsbestimmung der Fraktion zu PPP zu erarbeiten, die in mögliche Koalitionsverhandlungen einfließen kann.“

Es ging also darum, PPP als neues Modell des Entwerfens, der Planung, der Finanzierung, der Realisierung und des Betriebens öffentlicher Leistungen durch private Investoren zu evaluieren, Erkenntnisse und Erfahrungen aus europäischen Ländern vor allem aus Großbritannien zur Kenntnis zu nehmen und mögliche Anwendungsfelder für PPP in Deutschland zu identifizieren. Wir haben uns bei unseren Beratungen deshalb auf drei Fragestellungen konzentriert:

- Ist PPP, wenn ja in welcher Form und in welchem Umfang, in dem jeweilig zur Diskussion stehenden Anwendungsbereich auch in der Bundesrepublik Deutschland sinnvoll und welche Vorteile, vor allem welche Effizienzsteigerungen gegenüber der herkömmlichen Bereitstellung öffentlicher Leistungen sind zu erwarten?
- Sind die geltenden gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen mit einer breiteren Einführung von PPP kompatibel und welche gesetzlichen und institutionellen Rahmenseetzungen sind notwendig, um PPP stärker in Deutschland zu verankern?
- Welche politischen Implementierungswege sollten oder müßten beschritten werden, um PPP in Deutschland zum Erfolg zu verhelfen?

Zusammengesetzt war die Projektarbeitsgruppe mit Mitgliedern aus neun verschiedenen Arbeitsgruppen der Fraktion, Ansprechpartnern und Beratern von Bund, Ländern und Kommunen, freien Beratern, Wirtschaft und Gewerkschaften sowie Wissenschaftlern. (vgl. dazu die Anlage: Mitgliederverzeichnis der Projektarbeitsgruppe). Die Projektarbeitsgruppe PPP wurde am 27. September 2001 konstituiert und ist bis zum 7. Juni 2002 insgesamt zu zehn Sitzungen zusammengekommen. Zwei davon waren fraktionsoffene Informationsveranstaltungen, sechs davon Beratungssitzungen zu möglichen Anwendungsfeldern von PPP und zum Wirtschaftlichkeitsvergleich (vgl. dazu die Anlage: Veranstaltungen und Sitzungen der Projektarbeitsgruppe). In der Klausurtagung am 7. Juni 2002 wurde das vorliegende Positionspapier von den Mitgliedern einstimmig verabschiedet.

Die Referate der beiden fraktionsoffenen Veranstaltungen wurden im Rahmen der Fraktionsreihe „Dokumente“ im Dezember der vergangenen Jahres veröffentlicht. Die Input-Referate der sechs Sitzungen der Beratungsphase werden ebenfalls den Mitglieder der Fraktion und einer interessierten Öffentlichkeit in den „Dokumenten“ der Fraktion zur Verfügung gestellt. Sie geben zudem einen guten Einblick in die derzeitige PPP Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland.

Als Vorsitzende der Projektarbeitsgruppe PPP darf ich mich bei den Mitgliedern, den Ansprechpartnern und den Beratern recht herzlich für die vorzügliche Zusammenarbeit bedanken.

Das Wichtigste auf einen Blick

Problem: Unzureichende Finanzmittel für öffentliche Leistungen

- Der Bedarf an öffentlichen Leistungen ist hoch und wird weiter wachsen
- Haushaltsstrukturen sind zugunsten konsumptiver Ausgaben vorgeprägt
- Es besteht kein Spielraum für Steuererhöhungen
- Weitere Staatsverschuldung ist nicht verantwortbar und verstieße gegen Maastricht-Kriterien und die Selbstverpflichtung gegenüber der EU

Lösung: Mit PPP Effizienzgewinne realisieren

- Leistungen können im Einzelfall besser, schneller und früher bereitgestellt werden
- Erfahrungen aus anderen EU-Ländern zeigen erhebliche Einsparpotentiale
- Reale Effizienzgewinne werden dadurch erzielt, dass Kosten einer Maßnahme über ihren gesamten wirtschaftlichen Lebenszyklus hinweg erfasst und geplant werden
- PPP-Modelle können zum Katalysator effizienteren Handelns des Staates überhaupt werden
- Besonderer Vorteil: Anders als bei Privatisierungen behält die öffentliche Hand bei PPP direkten Einfluß und Steuermöglichkeiten

PPP- Baustein für die Modernisierung des Staates

PPP bedeutet Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen. Im Rahmen von PPP kann die öffentliche Hand auch nur als Nachfrager von Dienstleistungen auftreten; die von Privaten erbrachten Leistungen werden dann auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen vergütet.

Voraussetzungen einer flächendeckenden Implementierung

1. Bewusstseinswandel – Neues Denken

Zentrale Voraussetzung für den Erfolg von PPP ist die Bereitschaft zu einer verlässlichen, dauerhaften Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft, die sich bei vielen Projekten über Jahrzehnte bewähren muss. Viele Verantwortliche in der staatlichen Verwaltung haben noch keine Erfahrung damit, sich bereits am Beginn eines Beschaffungsprozesses über alle Spezifikationen einer Leistungserstellung und entsprechende vertragliche Festlegungen Klarheit verschaffen. Aber auch auf Seiten der Privatwirtschaft bestehen noch beträchtliche Vorbehalte gegen die öffentliche Verwaltung.

2. PPP-Bewertungsmaßstab in das Haushaltsrecht einführen

Das kameralistische Rechnungswesen ist für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen traditioneller öffentlicher Beschaffung und PPP wenig geeignet. Es bedarf eines umfassenden Bewertungsmaßstabes, der betriebswirtschaftlichen Kriterien genügt. Dieser steht mit dem in anderen EU-Ländern bewährten „Public Sector Comparator“ zur Verfügung, der sämtliche Kosten des Projekts exakt ermittelt und transparent darstellt.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen überprüfen

In den verschiedenen Anwendungsbereichen von PPP zeigt sich, dass das geltende Recht zwar PPP-Projekte nicht verhindert, aber auch keineswegs solche Projekte fördert. Beispielsweise fehlt es an Ausschreibungsmustern und Leitlinien für das Ausschreibungsverfahren im Bereich des öffentlichen Hochbaus. Auch im Bereich der sozialen Infrastruktur bedarf es weiterer Änderungen (z. B. § 93 BSHG), um auch hier den Wettbewerbsgedanken zu stärken.

4. Einrichtung eines Kompetenzzentrums

Die Unübersichtlichkeit von Einzelinitiativen zu PPP ist durch die Entwicklung einer nationalen Implementierungsstrategie und der Schaffung zentraler Implementierungsinstrumente zu überwinden. Dazu kann ein „PPP-Kompetenzzentrum“ dienen, das strategische Beratung und die Bereitstellung von Expertenwissen leisten kann. Die Standardisierung der Umsetzungsprozesse wird auch die Akzeptanz für PPP in der staatlichen Verwaltung erhöhen. Ein solches Kompetenzzentrum könnte ohne zusätzliche personelle Mehraufwendungen im Rahmen bestehender ministerieller Kompetenz geschaffen werden und somit den Wirtschaftlichkeitsgedanken unterstreichen.

Politische Botschaften zu PPP

1. PPP darf nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Bürgers führen

Die entscheidende Legitimation für PPP sind die Effizienzgewinne durch die Partnerschaft von öffentlicher Hand und Privaten. Diese Effizienzgewinne müssen an den Bürger weitergegeben werden. Insbesondere darf es nicht darum gehen, durch den verstärkten Einsatz von nutzerfinanzierten Maut- und Betreibermodellen bei gleichbleibender Steuer- und Abgabenbelastung eine zusätzliche Finanzierungsquelle zu erschließen. Ebenso muss der Eindruck einer verdeckten Kreditaufnahme vermieden werden. Gerade deshalb ist eine transparente Planung und Ausschreibung wichtig.

2. PPP bedeutet nicht Privatisierung

PPP heißt nicht Privatisierung öffentlicher Leistungen. Vor allem bedeutet PPP nicht die Sozialisierung von Verlusten und die Privatisierung von Gewinnen. Das Ziel von PPP ist die Verbesserung öffentlicher Leistungen für alle Bürger. Mit dem Transfer von Risiken in den privaten Sektor erhält der öffentliche Sektor Zugang zu den Vorzügen privaten Risikomanagements. Die Gefahr, dass Projekte sich verzögern oder sogar scheitern, wird dadurch erheblich reduziert.

3. PPP bedeutet mehr Wettbewerb und Chancen für den Mittelstand

Je größer der private Anbieterkreis wird, desto höher werden die Effizienzgewinne und desto geringer die Kostenbelastung der öffentlichen Hände sein. Deshalb ist für den Erfolg von PPP ausschlaggebend, dass nicht nur Großprojekte ausgeschrieben werden, sondern auch kleinere und mittlere Unternehmen die Chance haben, von PPP zu profitieren. Durch Vorgaben der öffentlichen Auftraggeber sollten PPP-Projektgesellschaften deshalb veranlasst werden, den Belangen der mittelständischen Wirtschaft Beachtung zu schenken.

Nächste Schritte

- Bestandsaufnahme über änderungsbedürftige Rahmenbedingungen
- Konzept für ein bundeseinheitliches föderales Kompetenzzentrum PPP
- Erarbeitung einer Implementationsstrategie für die öffentliche Verwaltung bei Bund, Ländern und Kommunen
- Kommunikationsstrategie für die Akzeptanz von PPP in Politik, Wirtschaft und Verwaltung

PPP - ein Baustein für die Modernisierung des Staates

Die Finanzierungskrise öffentlicher Haushalte, die erheblichen Vorbelastungen aus Schuldendiensten, das hohe Leistungsniveau des Staates und der erhebliche Bedarf an modernen Infrastrukturen zwingen dazu, über die derzeitige Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft neu nachzudenken.

Im Unterschied zur Privatisierung von öffentlichen Vermögenswerten und der Überantwortung bislang öffentlich erbrachter Leistungen an Private geht PPP einen anderen Weg. Public Private Partnership heißt 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 erbrachten öffentlichen Leistungen. Public Private Partnerships 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.

Mit PPP wird eine dauerhafte, in beiderseitigem Vorteil liegende, dem Gemeinwohl dienende Kooperation zwischen öffentlichen Händen und Privatwirtschaft angestrebt. Insofern stellt PPP einen wichtigen Baustein zur Modernisierung der Staates dar. Klar ist: Die Planung, die Durchführung und die Folgen von PPP-Projekten müssen zu jedem Zeitpunkt der Kontrolle durch die demokratisch legitimierten Gremien, insbesondere des Haushaltsgesetzgebers, unterliegen. Die von der Verfassung vorgegebene staatliche Zuständigkeitsverteilung darf durch Öffentlich Private Partnerschaften nicht unterlaufen werden.

Internationale Erfahrungen zeigen: PPP ist ein neuer und oft auch besserer Weg der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Mit PPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden. Die dabei erzielten Produktivitätsgewinne gehen in der Regel auch nicht zu Lasten der Beschäftigten, wie häufig vermutet wird. Positive Erfahrungen liegen auch in Europa vor – in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Frankreich, Portugal und Griechenland. Einsparpotentiale in der Größenordnung von 10 bis 20 Prozent bezogen auf die herkömmliche Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte sind dabei nachweisbar. In Deutschland werden Methoden der Public Private Partnerships bislang allerdings nur punktuell verfolgt.

Formen von Öffentlich Privaten Partnerschaften

PPP Projekte können auf unterschiedlichsten Rechts- und Handlungsformen beruhen. Häufig liegen PPP Modellen gesellschaftsrechtliche Kooperationsverträge zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor (z.B. Flughafen-Entwicklungsgesellschaft, Konversionsentwicklungsgesellschaft) zugrunde. Auch „normale“ Austauschverträge können die Basis von PPP sein (Mietkauf-,

Public Private Partnership heißt 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 erbrachten öffentlichen Leistungen.

Einsparpotentiale in der Größenordnung von 10 bis 20 Prozent bezogen auf die herkömmliche Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte sind dabei nachweisbar.

Als neues PPP-Modell, das bislang vorwiegend in Großbritannien realisiert wurde, steht mit PFI 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. Die öffentlichen Hände treten nur noch als Nachfrager von Dienstleistungen auf und bezahlen die von Privaten erbrachten Leistungen auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen.

Die entscheidende Legitimation für PPP ist das Erzielen von realen Effizienzgewinnen gegenüber den traditionellen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hände. Finanzierungs- und Liquiditätsengpässe des Staates dürfen dagegen nicht ausschlaggebend sein.

Leasing-, Miet-, sowie Betreiber- (Contracting-) und Konzessionsmodelle). Rechtstechnisch gibt es für PPP keinen geschlossenen Kanon möglicher Formen. Als neues PPP-Modell, das bislang vorwiegend in Großbritannien realisiert wurde, steht mit PFI 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. Die öffentlichen Hände treten nur noch als Nachfrager von Dienstleistungen auf und bezahlen die von Privaten erbrachten Leistungen auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen. 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.

PPP - ein neuer Weg zu mehr Effizienz

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 in Deutschland zwingt zu einer kritischen Durchleuchtung und Optimierung der öffentlichen Aufgaben und Ausgaben. Gefordert sind neue Wege nicht nur der Finanzierung, sondern auch der Realisierung und des Betriebes öffentlicher Leistungen, ohne die Leitplanken der Finanz- und Haushaltspolitik der Bundesregierung in Frage zu stellen. Die zur Zeit noch engen Finanzierungsspielräume zwingen zu intelligenten Entwicklungs- und Finanzierungsmodellen.

Die entscheidende Legitimation für PPP ist jedoch das Erzielen von realen Effizienzgewinnen gegenüber den traditionellen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hände. Finanzierungs- und Liquiditätsengpässe des Staates dürfen dagegen nicht ausschlaggebend sein. Insbesondere darf es nicht darum gehen, durch einen verstärkten Einsatz von nutzerfinanzierten PPP-Maut- und Betreibermodellen bei ansonsten gleich bleibender Steuer- und Abgabenbelastung der Bürger eine zusätzliche Finanzierungsquelle zu erschließen.

PPP sind kein Allheilmittel und natürlich ist die Durchführung eines Projektes in öffentlich-privater Partnerschaft noch keine Erfolgsgarantie. Dazu sind die Aufgabenstellungen sowie die Möglichkeiten der Strukturierung von PPP Modellen zu vielfältig. Fehleinschätzungen können nicht nur dazu führen, dass der gewünschte Effizienzerfolg ausbleibt, sie können vielmehr auch zum Scheitern von Projekten führen. Beispiele in Deutschland dafür sind das „Transrapid Hamburg-Berlin-Projekt“ oder die zu hohen Erwartungen an das Projekt „Großflughafen Berlin-Schönefeld“.

Neues Denken notwendig

Um Effizienzgewinne bei PPP erzielen zu können, ist es entscheidend, die Kosten einer Maßnahme über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg zu erfassen und zu planen, 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, aber auch der öffentlichen Hände, und eröffnet hinreichend Spielräume für Flexibilität bei der Realisierung von Projekten, die bei herkömmlichen Beschaffungsvorgängen so nicht realisiert werden können. Erfahrungen z. B. aus Großbritannien zeigen: Je größer der private Anbieterkreis wird, je stärker der Umsetzungsprozess standardisiert werden kann, je beherrschbarer das Risiko und je planbarer der Erfolg der Projekte wird und damit z. B. in die Kalkulationsgrundlagen der kreditgebenden Banken eingehen kann, desto größer ist der Ertrag auf Seiten der Privatwirtschaft und um so geringer sind die Kostenbelastungen der öffentlichen Hände. PPP-Modelle können damit zum Katalysator effizienteren Handelns des Staates überhaupt werden.

Um Effizienzgewinne bei PPP erzielen zu können, ist es entscheidend, die Kosten einer Maßnahme über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg zu erfassen und zu planen, d.h. die Anfangsinvestitionen, die Betriebs- und Wartungskosten, die Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen, einschließlich möglicher Erweiterungsinvestitionen sowie die Finanzierungskosten.

PPP bedeutet nicht Privatisierung

PPP ist auch kein Zwischenschritt in Richtung Privatisierung, erst recht bedeutet PPP nicht Sozialisierung von Verlusten und Privatisierung von Erträgen. PPP heißt auch nicht exklusiver Zugang zu öffentlichen Leistungen. Ziel von PPP ist vielmehr die Verbesserung öffentlicher Leistungen für alle Bürger. PPP bedeutet nicht, dass die Politik die Kontrolle über Art und Umfang der öffentlichen Leistungen verliert. Das Gegenteil ist der Fall. Aufgrund der Vertragsstrukturen und der meist sehr detaillierten Vertragsinhalte von PPP muss sich die Politik viel früher, viel intensiver und viel umfassender mit den geplanten Maßnahmen befassen. Vor einer Entscheidung, ob ein Vorhaben in öffentlicher Hand in Form von PPP oder allein durch Private durchgeführt werden soll, werden der Politik umfassende Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt (siehe dazu auch Ausführungen zu „Public Sector Comparator“). Die Vertragsinhalte werden der Politik rechtzeitig und laufend transparent gemacht, um in dem jeweiligen Arbeitsschritt die richtige Entscheidung treffen zu können. Die Politik bleibt deshalb immer die entscheidende Instanz, die die Vorgaben genau definiert, Konzept, Leistungsumfang und den Finanzierungsrahmen festsetzt und die Reihenfolge der Umsetzung der Projekte bestimmt.

Entscheidend für PPP ist nicht der Aspekt der Privatisierung, sondern das Teilen von Aufgaben und Risiken mit dem privaten Sektor. Mit PPP 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 zudem Zugang zu den Vorzügen privaten Risikomanagements. Die Gefahr, dass Projekte sich verzögern oder sogar scheitern, wird dadurch erheblich reduziert.

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

Durch den Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen untereinander, die sich um eine Auftragserteilung bemühen, aber auch durch den Wettbewerb zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor können weitere Produktivitätspotenziale erschlossen werden.

PPP mit Mittelstandspolitik vereinbar

Die häufig vorgetragene Sorge, Public Private Partnerships seien vornehmlich im Interesse von Großunternehmen, stünden den Belangen des Mittelstandes entgegen und seien deshalb mit einer Politik des Staates für kleine und mittlere Unternehmen nicht vereinbar, ist heute weitgehend ausgeräumt und hält auch den Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern nicht stand. So sind in Großbritannien beispielsweise PPP Projekte in den wenigsten Fällen Großprojekte. Lediglich knapp 7% aller 450 PFI Projekte haben ein Auftragsvolumen von über 100 Mio. britischen Pounds (GBP). Die weit überwiegende Zahl der Projekte bewegt sich in der Größenordnung von 1 bis 20 Mio. GBP. Die verbreitete Furcht, dass mit der Einführung von PPP kleine und mittlere Unternehmen gegenüber Großunternehmen das Nachsehen haben werden, ist unbegründet.

Auch in Deutschland haben eine Vielzahl von kleinen und mittleren Bauunternehmen positive Erfahrungen mit den unterschiedlichsten Formen von PPP sammeln können. Beim mehrstreifigen Autobahnausbau in Deutschland (A-Modell) werden inzwischen Streckenabschnitte bis zu 30 km Länge (Investitionsvolumen ca. 200 Mio. €) auch vom Mittelstand für handhabbar gehalten. Wie mittelständische Verbandsvertretungen bekunden, können und wollen sich die mittelständischen Unternehmen dem Ziel von mehr Effizienz durch vernetztes, ganzheitliches Arbeiten nicht verschließen. Im übrigen können durch entsprechende Vorgaben der öffentlichen Auftraggeber die PPP-Projektgesellschaften veranlaßt werden, den Belangen der mittelständischen Wirtschaft Beachtung zu schenken.

Auch in Deutschland haben eine Vielzahl von kleinen und mittleren Bauunternehmen positive Erfahrungen mit den unterschiedlichsten Formen von PPP sammeln können.

Entscheidend für PPP: der Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die Bundeshaushaltsordnung verpflichtet die gesamte Bundesverwaltung, bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten und bei allen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Ähnliches gilt aufgrund analoger Gesetze und Verwaltungsvorschriften für die Länder- und Kommunalverwaltungen. Jedes finanzwirksame Handeln der öffentlichen Hände ist in der Bundesrepublik somit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unterworfen, wonach die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mittel anzustreben ist. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfaßt das Sparsamkeitsprinzip, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen, und das Ergiebigkeitsprinzip, bei dem mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis verwirklicht werden kann.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen Maßnahmen des Staates – sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite – nicht nur als abschließende oder als begleitende Erfolgskontrolle, sondern auch als Planungsinstrumente anzuwenden. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit muss also bereits im Planungsstadium einer Maßnahme erfolgen. Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird zwischen Maßnahmenwirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeit des Projektes selbst) und Vollzugswirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeit der Projektrealisierung) unterschieden.

Besteht beispielsweise für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- oder auch Konzessions- und Betreiber-Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist. Die geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen des Bundes, der Länder und der Kommunen setzen für PPP Modelle somit grundsätzlich neutrale Ausgangsbedingungen.

Grenzen kameralistischen Rechnungswesens

Das Problem besteht darin, dass Kriterien und Daten für objektive, an betriebswirtschaftlichen Methoden ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Staates nicht hinreichend vorhanden sind, sondern zunächst entwickelt werden müssen.

Traditionelle Beschaffungsvorgänge der öffentlichen Hände entziehen sich bislang objektivierbaren Bewertungsmaßstäben. Die an einzelwirtschaftlichen (wie Kapitalwertmethode, Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) oder gesamtwirtschaftlichen (wie z. B. Kosten-Nutzen-Analyse) Verfahren orientierten Untersuchungsmethoden der öffentlichen Hände können bislang die grundsätzlichen Schwachstellen des bisherigen kameralistischen Systems nicht ausgleichen:

Das Problem besteht darin, dass Kriterien und Daten für objektive, an betriebswirtschaftlichen Methoden ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Staates nicht hinreichend vorhanden sind, sondern zunächst entwickelt werden müssen.

- Die vorherrschende Input-Orientierung der öffentlichen Hände bei Investitionsentscheidungen und die mangelnde Output-Orientierung über den Lebenszyklus läuft sowohl dem Sparsamkeitsprinzip als auch dem Ergiebigkeitsprinzip zuwider.
- Die tayloristischen deutschen Verwaltungsstrukturen mit ihren tief verästelten Detailzuständigkeiten sowie fehlende Kosten- und Leistungsrechnungen erschweren den Vergleich der Lebenszykluskosten.
- Die ausschließliche Orientierung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs an den Finanzierungskonditionen der öffentlichen Hand führt zu falschen Ergebnissen, wenn der Private Projektrisiken übernimmt. Die öffentliche Kreditaufnahme erfolgt ohne jede Verbindung zu Projektrisiken und muss daher nominell günstiger sein als die private Refinanzierung. Die auch bei traditioneller Realisierung vorhandenen und bislang nicht transparenten Projektrisiken müssen daher bewertet werden.
- Das kameralistische Rechnungswesen sieht keine Abschreibungen auf Investitionen vor. Es fehlt der Zusammenhang zwischen der Tilgung, also der Rückzahlung eines Investitionskredits, und der Abschreibung, also der laufenden Wertminderung der getätigten Investition. Es besteht somit für die öffentlichen Hände kein Druck, Zinskosten und Abschreibungen durch erhöhte Erträge oder Kosteneinsparungen wettzumachen.
- Kosten-Nutzen-Analysen öffentlicher Investitionsentscheidungen können sich nicht an der betriebswirtschaftlichen Rentabilität des Investments wie in der Privatwirtschaft, d.h. dem Verhältnis von zurechenbarem künftigem Aufwand und zurechenbarem künftigem Ertrag, messen.

Ohne einen anerkannten, betriebswirtschaftlichen Kriterien genügenden Bewertungsmaßstab wird die Wirtschaftlichkeitsprüfung der Staates immer unzureichend und der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen traditionellen Beschaffungen der öffentlichen Hände und PPP Modellen nur ungenügend sein.

Ohne einen anerkannten, betriebswirtschaftlichen Kriterien genügenden Bewertungsmaßstab wird die Wirtschaftlichkeitsprüfung der Staates immer unzureichend und der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen traditionellen Beschaffungen der öffentlichen Hände und PPP Modellen nur ungenügend sein. Um PPP Modelle fallweise dokumentieren und objektivere Entscheidungsgrundlagen für die öffentlichen Auftraggeber schaffen zu können, ist ein umfassender Bewertungsmaßstab nötig, der die Gesamtnutzungskosten traditioneller öffentlicher Leistungserstellung privatwirtschaftlichen Lösungsalternativen gegenüberstellt. Unterschiedliche steuerliche Regelungen für private und hoheitliche Leistungserstellung widersprechen der Zielsetzung von gleichwertigen Wettbewerbsbedingungen für öffentliche und private Leistungserbringung und sollten somit im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt werden.

In Deutschland fehlt also ein anerkanntes vergleichendes Bewertungssystem für die Leistungen der öffentlichen Hand, wie es etwa aus Großbritannien oder den Niederlanden mit dem „Public Sector Comparator“ (PSC) bekannt ist.

„Public Sector Comparator“ (PSC)

Nachdem die öffentliche Hand als Auftraggeber oder Konzessionsgeber vor dem Hintergrund ihrer konkreten Bedarfssituation die Vor- und Nachteile einer in Aussicht genommenen Maßnahme aus volkswirtschaftlicher Sicht analysiert und dann entschieden hat, also die Maßnahmenwirtschaftlichkeit eines Projekts festgestellt hat, muss sie in einem objektiven Verfahren die vorteilhafteste und wirtschaftlichste Beschaffungsvariante ermitteln. Hierzu bedarf es dann einer Vergleichsrechnung, eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs. Alle Alternativen, die für die Leistungserbringung zur Auswahl stehen, müssen dabei untersucht werden. Für jede in Frage kommende Variante ist eine Vergleichsrechnung unter Einbeziehung der Risiken durchzuführen.

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 PPP Modellen,
- Einnahmen aus der Wiederverwertung, also die Restwerte, aber auch Wiederherstellungsrisiken, die Voraussetzung für eine Veräußerung sein könnten.

Die ermittelten Zahlungsströme werden abdiskontiert auf die Gegenwartswerte. Daraus ergibt sich der Public Sector Comparator, also der Barwert konventioneller öffentlicher Beschaffung, der mit der privatwirtschaftlichen Lösung verglichen wird und das Preis-/Leistungs-Verhältnis bemisst (Vollzugswirtschaftlichkeit). In den jeweiligen Barwert gehen auch Kosten ein, die sich aus monetär bewerteten Risiken, die in den jeweiligen Projektphasen entstehen, begründen. Risiken können z.B. mit Kosten, die die Wahrscheinlichkeit des Eintritts beinhalten, mit Versicherungsprämien kommerzieller Versicherungen oder mit Vergütungen von Swaps (z.B. Credit Default Swap) bewertet werden.

Der Public Sector Comparator wird also in der Form eines Barwertes berechnet und basiert auf der letzten aktuellen konventionellen Beschaffungsvariante für die Erbringung der beschriebenen Leistungen. Er berücksichtigt alle Risiken der konventionellen Realisierung in voller Höhe, die bei der jeweiligen Ausführungsvariante anfallen können, multipliziert mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Zur Ermittlung des PSC werden die Komponenten des risikokorrigierten

Alle Alternativen, die für die Leistungserbringung zur Auswahl stehen, müssen dabei untersucht werden.

Die ermittelten Zahlungsströme werden abdiskontiert auf die Gegenwartswerte. Daraus ergibt sich der Public Sector Comparator, also der Barwert konventioneller öffentlicher Beschaffung, der mit der privatwirtschaftlichen Lösung verglichen wird und das Preis-/Leistungs-Verhältnis bemisst (Vollzugswirtschaftlichkeit).

Einnahmen- und Ausgabenstromes abgezinst. Anschließend erfolgt eine Sensitivitätsanalyse, welche die Auswirkungen unterschiedlicher Rahmenbedingungen aufzeigt.

Implementierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften

1. Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Einsparungen von 10% und mehr sowie Impulse für Innovation und Modernisierung als Leitmotiv für PPP-Projekte werfen die Frage auf, wie die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz von PPP-Projekten aussehen, wo Hemmnisse bestehen, wo Regelungen PPP-Projekte zulassen und welche Regelungen das PPP-Leitbild fördern oder fördern könnten.

Vergaberecht

Auf Basis der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen vorgetragenen Rechtsstandpunkte stellt das geltende Vergaberecht im Ergebnis keine unüberbrückbaren Hemmnisse für die Durchführung von PPP-Projekten dar. Allerdings ist das geltende Vergaberecht (VOB/A und VOL/A) nicht auf PPP-Modelle ausgerichtet, so dass für die Beteiligten Beratungsbedarf besteht.

- Landesrechtliche Vorgaben zur maßgeblichen Verdingungsordnung ohne Rücksicht auf die Schwerpunkttheorie des EUGH sollten revidiert werden.
- Einzelne vergaberechtliche Fragen sollten überprüft und geklärt werden (z.B. Schwellenwertermittlung bei Nutzungsüberlassungsverträgen, Nachunternehmerbenennung).
- Die Anforderungen an die offen zu legenden Zuschlagskriterien müssen definiert werden; hier ist eine Verzahnung mit den Arbeiten zum Wirtschaftlichkeitsvergleich erforderlich.
- Es sollten Ausschreibungsmuster und Leitlinien für das Ausschreibungsverfahren entwickelt werden. Dabei sollte auch die PPP-Tauglichkeit der VOB/B überprüft werden.

Haushalts-, Kommunal- und Zuwendungsrecht

Nach Art. 109 Abs. 1 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft von einander unabhängig. Der Bund hat im Verhältnis zu den Ländern nur eine sich auf Grundsätze beschränkende Gesetzgebungskompetenz. Es können aber Empfehlungen für ein abgestimmtes Handeln ausgesprochen werden. Im übrigen ist die Wirtschaftlichkeit der jeweils in Betracht kommenden Handlungsalternativen das Leitmotiv jeder haushaltswirtschaftlichen Betrachtung (§ 6 HGrG, § 7 BHO).

- Die Terminologie zu PPP-Projekten sollte im Bereich Haushaltsrecht, Kommunalrecht und Fördermittel vereinheitlicht werden.
- In den Haushalten von Bund und Ländern sollten Mietkauf-, Leasing-, Miet-, Betreiber- und Konzessionsmodelle jeweils einheitlich behandelt

Auf Basis der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen vorgetragenen Rechtsstandpunkte stellt das geltende Vergaberecht im Ergebnis keine unüberbrückbaren Hemmnisse für die Durchführung von PPP-Projekten dar.

Es sollten Ausschreibungsmuster und Leitlinien für das Ausschreibungsverfahren entwickelt werden. Dabei sollte auch die PPP-Tauglichkeit der VOB/B überprüft werden.

werden. Zu prüfen ist insbesondere die Einordnung von haushaltsfinanzierten Betreibermodellen.

- Das Veräußerungsverbot von Liegenschaften sollte ggf. unter Auflagen im Hinblick auf die Verwendung des Veräußerungserlöses sowie unter dem Vorbehalt eines Wirtschaftlichkeitsnachweises aufgehoben bzw. modifiziert werden.
- Die kommunalrechtlichen Regelungen sollten mit dem Ziel einer bundeseinheitlichen Handhabung überarbeitet werden. Grundsätzlich sollte auch die Möglichkeit zu einer Vereinfachung der Genehmigungspraxis überprüft werden.
- Die Förderregularien von Bund und Ländern in den verschiedenen Investitionsbereichen sollten mit dem Ziel überprüft werden, PPP-Projekte im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als Handlungsalternative in Betracht zu ziehen, ohne die berechtigten Interessen der öffentlichen Zuschussgeber (z.B. Sicherung der Zweckbindung über die Vertragslaufzeit) zu vernachlässigen. Im Vordergrund sollte die Projektwirtschaftlichkeit in einem umfassenden Sinn stehen, einzelne Handlungsalternativen sollten nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Die Förderregularien sollten vielmehr insoweit neutral sein und eine Unterstützung des Ansatzes der ganzheitlichen Kostenoptimierung (z.B. durch Vermeidung von unterschiedlichen Kostenträgern für Investitions- und Betriebskosten) vorsehen. In die Prüfung sollte auch gesetzgeberischer Handlungsbedarf einbezogen werden (z.B. GG-Änderung in Bereich der Hochschulbauförderung).

Im Vordergrund sollte die Projektwirtschaftlichkeit in einem umfassenden Sinn stehen, einzelne Handlungsalternativen sollten nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.

2. Implementierungsstrategie

Zentrale Voraussetzung für PPP ist die Bereitschaft zu einer verlässlichen, dauerhaften Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft, einer Partnerschaft, die sich bei vielen Projekten nicht selten über Jahrzehnte bewähren muß. Dies verlangt ein neues Denken auf beiden Seiten. Um ein Optimum an öffentlichen Leistungen für die von den Bürgern erbrachten Steuer- und Sozialbeiträgen zu erzielen, ist eine neue Betrachtungsweise öffentlicher Leistungserstellung und der dafür erforderlichen Vermögenswerte erforderlich. Für viele Verantwortliche in den staatlichen Verwaltungen ist es ungewohnt und neu, sich bereits am Beginn eines Beschaffungsprozesses über alle Spezifikationen einer Leistungserstellung, die dann in einem Vertrag mit der Privatwirtschaft niedergelegt werden, im Klaren sein zu müssen. Für den Erfolg von PPP Projekten 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 als gleichberechtigte Partner verhandeln.

Das PPP-Bild in Deutschland ist geprägt von unterschiedlichen Einzelentwicklungen in den verschiedenen Sektoren und staatlichen Ebenen.

Das PPP-Bild in Deutschland ist geprägt von unterschiedlichen Einzelentwicklungen in den verschiedenen Sektoren und staatlichen Ebenen. Insgesamt fällt auf, dass eine Vernetzung der Arbeiten in den verschiedenen Sektoren bislang nicht stattgefunden hat. Hierdurch entsteht - abgesehen von unnötigen Doppelarbeiten - die Gefahr, dass eine einheitliche Zielaus-

richtung der Projekte in den einzelnen Sektoren sowie ein Know-how-Transfer mit der Möglichkeit, aus positiven Erfahrungen und Fehlern anderer Sektoren zu lernen, erschwert wird oder vollständig verloren geht. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier zu nennen:

- Der vom Bundeskanzler im April 2001 eingesetzte Arbeitskreis Private Infrastrukturfinanzierung mit den Unterarbeitsgruppen Verkehr und Immobilien (sog. Kanzler-AG),
- die Arbeiten im Verkehrsinfrastrukturbereich (Einsetzung der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung - sog. Pällmann-Kommission -, die Einsetzung von Lenkungs- und Gutachtergruppen sowie von Beratergremien zur Entwicklung von Musterkonzessionsverträgen, die beschlossene Gründung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft - VIFG),
- die GEBB im Bereich des BMVg.
- Im Rahmen der D 21-Initiative beschäftigt sich seit Januar 2002 unter Federführung des Innenministeriums Baden-Württemberg eine PPP-Unterarbeitsgruppe mit der Erstellung eines PPP-Prozessleitfadens.
- Eine 1997 beim BMVg eingerichtete interministerielle Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Private Finanzierung im Hochbau“ hat im März 2000 Zwischenergebnisse vorgelegt (Arthur Andersen Steuergutachten "Steuerliche Effekte bei privater Hochbaufinanzierung" sowie Fallbeispiele zum Wirtschaftlichkeitsvergleich von Mietkauf, Leasing und Miete). Die Arbeiten wurden aber bislang nicht fortgeführt.
- PPP-Initiative NRW
- 20 Rechnungshofberichte

Die Vielzahl und Zersplitterung von Einzelinitiativen in Sachen PPP ist durch die Entwicklung einer nationalen Implementierungsstrategie und der Schaffung zentraler Implementierungsinstrumente zu überwinden.

Richtig ist: PPP-Projekte werden von den zuständigen Projektträgern (zumeist auf kommunaler Ebene) in eigener Verantwortung entwickelt und durchgeführt. Internationale Erfahrungen zeigen aber, dass es äußerst hilfreich ist, wenn Projektträger bei ihrem Entwicklungs- und Entscheidungsprozess von Erfahrungen anderer Projekte frühzeitig profitieren und am nationalen und internationalen PPP-Know how teilhaben können. Es kommt deshalb darauf an, Erfahrungen über eine Vielzahl von Projekten zu bündeln und auszuwerten, gewonnene Erkenntnisse zu verdichten und zu verteilen, darüber die Lernfähigkeit des Gesamtsystems zu gewährleisten sowie sicherzustellen, dass PPP-Modelle auf breiter Basis implementiert werden können und sich dabei eine stabile PPP-Kultur herausbilden kann.

Zur Umsetzung des Implementierungskonzeptes bedarf es in Deutschland der Einbindung aller relevanten Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen sowie aus Verbänden und privater und öffentlicher Wirtschaft. Auf Bundesebene sind das die einschlägigen Ressorts, vornehmlich das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, auch unter Einbeziehung des Bundesrechnungshofes. Auf Länderebene sind das die einschlägigen Ressorts, gegebenenfalls unter fallweiser Ein-

Die Vielzahl und Zersplitterung von Einzelinitiativen in Sachen PPP ist durch die Entwicklung einer nationalen Implementierungsstrategie und der Schaffung zentraler Implementierungsinstrumente zu überwinden.

Es kommt deshalb darauf an, Erfahrungen über eine Vielzahl von Projekten zu bündeln und auszuwerten, gewonnene Erkenntnisse zu verdichten und zu verteilen, darüber die Lernfähigkeit des Gesamtsystems zu gewährleisten sowie sicherzustellen, dass PPP-Modelle auf breiter Basis implementiert werden können und sich dabei eine stabile PPP-Kultur herausbilden kann.

bindung von Landesgesellschaften und Sondervermögen (z.B. Liegenschaftsbetriebe und Landesrechnungshöfe). Auf kommunaler Ebene sind es die kommunalen Spitzenverbände.

3. Implementierungsinstrumente

Der Bund muss in die Fachkonzeption involviert sein und als Moderator dazu beitragen, die bestehenden Rechts-, Verfahrens-, Anwendungs- und Beurteilungsunsicherheiten bei Entwicklung, Realisierung und Begleitung von PPP-Projekten zu überwinden und die Entwicklung geeigneter Standards für die Konzeption und Realisierung von PPP-Projekten zu begleiten.

In ihrer Eigenschaft als Projektträger benötigen Kommunen besondere Unterstützung, etwa in Form von Handlungsleitfäden, Verfahrensstandards.

Die Bundesebene hat bei der Implementierung eine treibende Rolle zu übernehmen: Der Bund muss in die Fachkonzeption involviert sein und als Moderator dazu beitragen, die bestehenden Rechts-, Verfahrens-, Anwendungs- und Beurteilungsunsicherheiten bei Entwicklung, Realisierung und Begleitung von PPP-Projekten zu überwinden und die Entwicklung geeigneter Standards für die Konzeption und Realisierung von PPP-Projekten zu begleiten. Dem Bund kommt bei der Implementierung von PPP-Modellen eine zentrale Bedeutung zu, da sich Länder und Kommunen in haushaltsrechtlichen und sonstigen Fragestellungen am Bund orientieren werden.

Der Großteil der potenziellen PPP-Projekte liegt im Verantwortungsbereich der Kommunen. In ihrer Eigenschaft als Projektträger benötigen sie besondere Unterstützung, etwa in Form von Handlungsleitfäden, Verfahrensstandards u.ä.m. Um die Entwicklung belastbarer Standards bzw. die Formulierung von Handlungsleitfäden zu erleichtern, sollten die Kommunen ihrerseits die eigenen Erfahrungen aus der Projektentwicklung und -realisierung in den Implementierungsprozess einbringen. Wir begrüßen es, dass Länder wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen durch eine task force den öffentlichen Verwaltungen, insbesondere auch den Kommunen, Hilfestellungen bei der Vorbereitung und Realisierung von PPP-Projekten bieten.

Implementierungsinstrumente müssen im föderalen System deshalb sowohl zentral als auch dezentral ansetzen. Es wird vorgeschlagen:

Bildung eines nationalen PPP-Kompetenzzentrums

Um PPP in der Bundesrepublik Deutschland umfassender und erfolgreicher implementieren zu können, ist es notwendig, auf nationaler Ebene ein „PPP-Kompetenzzentrum“ zu schaffen, das komplementäre Dienste anbietet, d. h. Leistungen, die zu den projektbezogenen Dienst- und Beratungsleistungen ergänzend hinzutreten.

Um PPP in der Bundesrepublik Deutschland umfassender und erfolgreicher implementieren zu können, ist es notwendig, auf nationaler Ebene ein „PPP-Kompetenzzentrum“ zu schaffen, das komplementäre Dienste anbietet, d.h. Leistungen, die zu den projektbezogenen Dienst- und Beratungsleistungen ergänzend hinzutreten. Das „PPP-Kompetenzzentrum“ konzentriert sich dabei in der Regel auf folgende Aufgaben:

- Strategische Beratung in der Frühphase von PPP-Projekten, z.B. Ausarbeiten und Entwickeln des „Business Case“ mit Blick auf die Genehmigungs- und die Realisierungsfähigkeit einer PPP,
- Begleitung von Pilotprojekten: Berücksichtigung einer großen Bandbreite möglicher Lösungsansätze zur Identifizierung effizienter Umsetzungsstrategien,
- Bereitstellung von Expertenwissen durch Aufbau von Wissensdatenbanken, Kontrollverfahren, etc.,
- Entwicklung von fachlichen Lösungen und Formulierung von „Best Practices“ durch eine institutionalisierte Projektevaluation und Einbringung dieser Standards in neue Projekte,

- Erstellung von Handlungsleitfäden.

Das „PPP-Kompetenzzentrum“ selbst kann in Form eines PPP-Projektes, das gemeinsam von öffentlichen Händen und Privatwirtschaft getragen wird, organisiert werden. Wesentlich erscheint dabei in jedem Falle eine starke Einbindung der öffentlichen Verwaltung, deren Entscheidungsabläufe und deren Entscheidungskultur.

Bildung von dezentralen PPP-task forces

Auf den verschiedenen Stufen staatlicher Exekutive sollen in geeigneter und zweckmäßiger Form PPP-task forces installiert werden, wie sie etwa auf Bundesebene mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft bereits realisiert, für den Hochbau durch die Schaffung einer task force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen in Aussicht gestellt und für das Bundesministerium der Verteidigung mit einer „PPP-Zentraleinheit“ hier gefordert wird. Die PPP task forces in öffentlichen Verwaltungen sollen vor allem auch die für die Beschaffung öffentlicher Leistungen Verantwortlichen durch Information, Koordination und Qualifikation befähigen, PPP Lösungsalternativen zu beurteilen und Vertragsverhandlungen mit den Anbietern der Privatwirtschaft im Interesse eines optimalen Ergebnisses für die Bürgerinnen und Bürger zu führen.

4. Kommunikationsstrategie

PPP kann nur Erfolg haben, wenn für Politik, Wirtschaft und Verwaltung eine Kommunikationsstrategie entwickelt wird, mit deren Hilfe für Akzeptanz für PPP geworben wird.

Die PPP task forces in öffentlichen Verwaltungen sollen vor allem auch die für die Beschaffung öffentlicher Leistungen Verantwortlichen durch Information, Koordination und Qualifikation befähigen, PPP Lösungsalternativen zu beurteilen und Vertragsverhandlungen mit den Anbietern der Privatwirtschaft im Interesse eines optimalen Ergebnisses für die Bürgerinnen und Bürger zu führen.

PPP in einzelnen Anwendungsbereichen

PPP im Verkehrsinfrastrukturbereich

Durch die fortschreitende Integration Europas sowie den gemeinsamen Binnenmarkt wird die Nachfrage nach Mobilität gleichermaßen für Personen wie für Güter in den kommenden Jahrzehnten weiter erheblich zunehmen. Deutschland ist ganz speziell von den wachsenden Verkehrsströmen betroffen: Seit seiner Wiedervereinigung und der damit eingeleiteten Ost-West Öffnung Europas ist es zum Haupttransitland Europas geworden. Prognosen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans sagen dem Personenverkehr bis 2015 ein Wachstum von 20% voraus, der Güterverkehr soll sogar um mehr als 60% zunehmen.

Trotz der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger, zum Beispiel durch den Einsatz von Telematik sowie durch verbesserte Kooperation zwischen den Hauptverkehrsträgern - Strasse, Bahn, Wasserstrasse und Luftverkehr - wird dem Ausbau der europäischen Verkehrsinfrastruktur auch künftig große Bedeutung zukommen. Diesem Investitionsbedarf, welcher sowohl Unterhalt, Ausbau, Modernisierung und Neubau von Verkehrsinfrastruktur beinhaltet, stehen eng begrenzte Finanzierungsspielräume der Staatshaushalte gegenüber, so dass sich PPP-Modelle als neue Entwicklungs-, Finanzierungs- und Betreibermodelle für Verkehrsinfrastrukturen anbieten.

Für die Anwendbarkeit von PPP-Modellen ist eine differenzierte, auf das jeweils in Frage stehende Verkehrsprojekt spezifisch bezogene Betrachtungsweise notwendig.

Für die Anwendbarkeit von PPP-Modellen ist eine differenzierte, auf das jeweils in Frage stehende Verkehrsprojekt spezifisch bezogene Betrachtungsweise notwendig. Die europäischen Erfahrungen mit öffentlich-privaten Partnerschaften im Verkehrsbereich sind unterschiedlich und zeigen, dass ein Projekterfolg wesentlich von einer vorherigen sorgfältigen Risikoaufteilung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor abhängt. Die Faustformel, dass jeder Sektor die Risiken tragen sollte, die er auch selber kontrollieren kann, ist dafür eine gute, wenngleich in der Praxis schwer messerscharf herzustellende Ausgangsbasis. Die Erfahrungen zeigen auch, dass der erwartete Effizienzgewinn bei Verkehrsprojekten in der Regel nur erreichbar ist, wenn keine Angebotsmonopole entstehen, und größtmögliche Transparenz in Auswahlverfahren und Abwicklung garantiert ist.

Bei Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur ist die Bereitstellung öffentlichen Kapitals in der Regel für den Erfolg privater Investitionen erforderlich und – angesichts des gesamtwirtschaftlichen Nutzens – auch gerechtfertigt. Durch das öffentliche Kapital (Anschubfinanzierung) dürfte die häufig vorhandene Lücke zwischen der betrieblichen und der – an sich zufriedenstellenden – volkswirtschaftlichen Rentabilität erst geschlossen werden können.

Die Durchführung von Verkehrsprojekten in öffentlich-privater Partnerschaft (unter Hinzuziehung von privatem Kapital) berührt nicht das Recht des Gesetzgebers zur Bundesverkehrswegeplanung bzw. zur Infrastrukturplanung aus einem Guss.

Die Durchführung von Verkehrsprojekten in öffentlich-privater Partnerschaft (unter Hinzuziehung von privatem Kapital) berührt nicht das Recht des Gesetzgebers zur Bundesverkehrswegeplanung bzw. zur Infrastrukturplanung aus einem Guss. Entscheidungen über die Struktur der künftigen Verkehrswege,

über die Mittelverteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger und die Festlegung regionaler Schwerpunkte bleiben ebenso in der öffentlichen Verantwortung wie die Festlegung der Prioritätenfolge innerhalb eines Bundesverkehrswegeplanes.

Mit dem Bundesprogramm „Bauen jetzt“ und der vom Bundestag verabschiedeten Novelle des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) einschließlich dreier Rechtsverordnungen, durch die wesentliche Mängel der bisher geltenden gesetzlichen Regelungen beseitigt wurden, ist bereits ein beachtlicher Schritt in Richtung PPP/Konzessionsmodelle beim Ausbau unserer Fernstraßen getan. Betreibermodelle mit einem Investitionsvolumen von 4 Mrd. € werden in den nächsten Jahren umgesetzt werden können.

Für die nächste Legislaturperiode bleiben jedoch noch einige Fragen offen:

- Prüfung einer stärkeren Ausweitung des Anwendungsbereiches des Fernstraßenprivatfinanzierungsgesetzes im Sinne der Einbeziehung von Bundesautobahnstrecken.
- Prüfung und gegebenenfalls Einführung von Modellen privatrechtlicher Entgelte anstelle von Mautgebühren mit dem Ziel, die Akzeptanz zu verbessern: Durch Staffelung der Mautentgelte, z. B. für Ortsansässige, Vielfahrer und Freistellung des ÖPNV.
- Prüfung der Anwendbarkeit von Schattenmaut-Modellen, bei denen das operationelle Risiko einschließlich der Betriebs- und Unterhaltskosten beim Konzessionär verbleibt.
- Entwicklung von Kriterien für die Aufteilung von Projektrisiken (u.a. technische Risiken bei Planung und Erstellung, Finanzrisiken, Markt- und Nachfragerisiken für den Betrieb des Projektes, Risiken aus höherer Gewalt, makroökonomische Risiken, rechtliche Risiken) zwischen den privaten und den öffentlichen Investoren. Die möglichst präzise Risikoaufteilung ist von höchster Bedeutung insbesondere für den Fall, dass Einnahme- oder Kostenziele verfehlt werden und für den Fall der Beendigung der Partnerschaft – sei es durch Auslaufen oder Entzug der Konzession, sei es durch Insolvenz des Konzessionärs, sei es durch Übertragung des Projektes an den Staat oder ähnliches.
- Klare Definitionen der Schnittstellen und Zuständigkeiten zwischen den Verkehrsinvestitionen als öffentlich-private Partnerschaft und den ansonsten öffentlich-finanzierten Verkehrsinfrastrukturen.
- Umfang der Einbeziehung der privaten Betreibermodelle in die Bedarf-splanfortschreibung: Zu klären ist, ob private Betreibermodelle lediglich mit dem erforderlichen Haushaltsansatz oder den Gesamtkosten (einschließlich Finanzierungskosten) in die jeweiligen Länderquoten eingehen.
- Überprüfung des Vergaberechts auf seine Tauglichkeit bei Verkehrsinvestitionen in öffentlich-rechtlicher Partnerschaft.

PPP im Bereich des öffentlichen Hochbaus

Eine Integration von Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung war bislang kaum Leistungsgegenstand.

Im Bereich des öffentlichen Hochbaus wurden in Deutschland bislang hauptsächlich Mietkauf-, Leasing- und Mietprojekte realisiert. Die Projekte konzentrierten sich zumeist auf die Optimierung von Baukosten, Bauzeiten und Finanzierungsbedingungen. Eine Integration von Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung war bislang kaum Leistungsgegenstand. Die Bundesländer haben fast alle in irgendeiner Form Erfahrungen mit PPP-Projekten (Verwaltungsgebäude, Polizei-, Hochschulgebäude etc.). Es liegen mittlerweile ca. 20 Rechnungshofberichte vor. Im Hochschulbau verfügen Bund und Länder über gemeinsame Projekterfahrungen. In dem sogenannten HBBG-Leasing Programm (1,28 Mrd €) kamen hauptsächlich Mietkauf-Projekte zur Anwendung. Das Programm ist zwar weitgehend, aber nach wie vor noch nicht ganz ausgeschöpft. Eine abschließende Auswertung steht noch aus. Ein aktuelles Einsatzfeld für PPP-Projekte ist der Sportstättenbau, hier insbesondere im Vorfeld der WM 2006 der Bau von Fußballstadien.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Oktober 2001 eine PPP Initiative gestatet. Es ist beabsichtigt, anhand von Pilotprojekten, vor allem auch im Bereich des kommunalen Schulbaus bzw. der Schulbausanierung PPP-Standardmodelle rechtsverträglich zu entwickeln. Nach Einführung einer Schulpauschale haben die Kommunen die Möglichkeit erhalten, diese Mittel nach freier eigener Entscheidung für den Bau, die Modernisierung und Sanierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden zu verwenden. Ein weiteres PPP-Pilotprojekt wird der Bau und der Betrieb einer Justizvollzugsanstalt sein.

Auf kommunaler Ebene gibt es eine Vielzahl von PPP-Projekten (z.B. Stadtwerke, Kläranlagen, Verwaltungsgebäude, Theater, Schulen, Parkgaragen, Schwimmbäder, Heizkraftwerke, Müllverbrennungsanlagen etc.). In Hessen hat der Landkreis Offenbach im Dezember 2001 eine PPP-Ausschreibung veröffentlicht. Gegenstand ist die Sanierung der 100 Schulen des Landkreises.

Es gibt damit eine Vielzahl von Immobilien-Projekten mit PPP-Ansätzen. Es fehlt allerdings eine bundeseinheitliche Datensammlung und Auswertung von PPP-Projekten für Bund, Länder und Kommunen.

Es gibt damit eine Vielzahl von Immobilien-Projekten mit PPP-Ansätzen. Es fehlt allerdings eine bundeseinheitliche Datensammlung und Auswertung von PPP-Projekten für Bund, Länder und Kommunen. Die Zentralstelle der Länderfinanzminister sammelt zwar Daten von Immobilien-, Mietkauf- und Leasingprojekten der Länder; langfristige Anmietungen werden aber hierbei nicht erfasst. Insofern ist es schwierig, Aussagen über die PPP-Quote bezogen auf alle öffentlichen Bauinvestitionen zu treffen. Während die PPP-Quote in Großbritannien mittlerweile bei 20% liegt, dürfte sie derzeit in Deutschland noch vergleichsweise niedrig liegen.

Von besonderer Bedeutung für eine breite Implementierung von PPP im Bereich des öffentlichen Hochbaus sind die Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere beim Haushalts-, Kommunal- und Zuwendungsrecht (vgl. Seite 13f).

Zur weiteren Umsetzung von PPP im öffentlichen Hochbau wird die Gründung einer task force beim BMVBW, also einer interdisziplinär zusammengesetzten Arbeitseinheit mit Vertretern aus Verwaltung, Wirtschaft, Rechnungshöfen

und Wissenschaft, vorgeschlagen, die sich neben Rechtsfragen auch mit dem Thema „Wirtschaftlichkeitsfragen“ befassen soll. Bereits bestehende Arbeitseinheiten wie z.B. der Bund-Länder-Ausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ oder die Arbeitsgruppe der Innenministerien von Bund und Ländern sind dabei einzubeziehen.

PPP im Bereich der Wohlfahrtspflege

In den letzten Jahren, insbesondere mit der Novellierung des § 93 Bundessozialhilfegesetz (BSHG), wurden die Voraussetzungen für mehr Markt und Wettbewerb auch im Bereich der Wohlfahrtspflege geschaffen. Damit wurde ein tiefgreifender Wandel im Verhältnis zwischen Staat und gemeinnützigen Trägern der Wohlfahrtspflege eingeleitet, der bis heute noch nicht abgeschlossen ist. Mit der Novellierung des § 93 BSHG entfiel nicht nur die gesetzliche Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege, auch das Vergütungssystem wurde grundlegend reformiert: Anstelle des Kostendeckungsprinzips gilt nun das Prinzip „Preis für Leistung“. Staat und Träger der Behindertenhilfe stehen sich heute als Vertragspartner gegenüber, die gemeinsam Inhalt, Umfang und Qualität von Leistungen definieren und sich über einen Preis für die zu erbringenden Leistungen einigen müssen. Mit dem Prinzip „Preis für Leistung“ wird den Freien Trägern zugleich eine größere wirtschaftliche Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsverantwortung eingeräumt bzw. zugewiesen.

Die Anbieter etwa der Behindertenhilfe haben es nunmehr mit zwei verschiedenen Nachfragern zu tun: zum einen - nach wie vor - mit der Öffentlichen Hand, die für Versorgungsleistungen Entgelte bezahlt und zum anderen nun auch die Menschen mit Hilfebedarf selbst, die zwischen verschiedenen Angeboten auswählen können. In diesem Dreieck, bestehend aus dem Anbieter, dem Menschen mit Hilfebedarf und dem Staat, werden sich zweierlei Wettbewerbsstrukturen herausbilden: ein Qualitätswettbewerb auf der einen Seite, um den Menschen mit Behinderung als Kunden zu gewinnen, und ein Kostenwettbewerb auf der anderen Seite, um mit dem staatlichen Kostenträger, der das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten hat und zwischen verschiedenen Anbietern auswählen kann, eine Vergütungsvereinbarung abschließen zu können.

Um die Träger der Freien Wohlfahrtspflege zur stärkeren Nutzung privatwirtschaftlicher Möglichkeiten zu bewegen, muss mehr Wettbewerb gefördert werden. Bestimmungen des BSHG haben sich als nicht eindeutig erwiesen und dienen häufig als Vorwand für Verbände und Sozialhilfeträger, weder Transparenz herzustellen noch wirklich in Wettbewerb zu treten. Um die Anwendungsmöglichkeiten von PPP im Bereich sozialer Infrastrukturen zu verbessern, werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Novellierung des § 93 Abs. 1 Satz 2 BSHG: Die Formulierung „Sind Einrichtungen vorhanden, die in gleichem Maße geeignet sind, soll der Träger der Sozialhilfe Vereinbarungen vorrangig mit Trägern abschließen, deren Vergütung bei gleichem Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung nicht höher ist als die anderer Träger.“ ist zu ersetzen durch „niedriger ist als die anderer Träger“.

Mit dem Prinzip „Preis für Leistung“ wird den Freien Trägern zugleich eine größere wirtschaftliche Gestaltungsfreiheit und Gestaltungsverantwortung eingeräumt bzw. zugewiesen.

Um die Träger der Freien Wohlfahrtspflege zur stärkeren Nutzung privatwirtschaftlicher Möglichkeiten zu bewegen, muss mehr Wettbewerb gefördert werden.

- Um den Wettbewerbsgedanken stärker zu fördern, werden bereits im allgemeinen Teil des BSHG nicht nur die gemeinnützigen, sondern auch die privat-gewerblichen Anbieter verankert.
- Des Weiteren ist zu prüfen, ob der Investitionsbetrag analog zu den Kosten der Unterkunft in der Hilfe zum Lebensunterhalt nach der Entwicklung des Mietenspiegels dynamisiert werden kann.

Bislang sind private Investments im sozialen Bereich auf Pflichtleistungen nach dem BSHG beschränkt, da hier ausreichend Investitionssicherheit gegeben ist: der individuell Anspruchsberechtigte hat – solange es das Grundgesetz mit seinem Sozialstaatsprinzip gibt – Anspruch auf staatliche Daseinsfürsorge, z.B. in Form der Kosten der Unterkunft. Im Bereich der Soll- und Kann-Leistungen, also im Bereich der Zuwendungsfinanzierung gibt es solche Sicherheiten nicht. Daher werden z.B. Unterkünfte für Zuwanderer, Einrichtungen der Drogenhilfe oder der Gesundheitsförderung etc. vorwiegend als vergleichsweise teure Mietlösungen realisiert. Hier wäre als Alternative eine direkte PPP-Beziehung zwischen einem Privatinvestor und dem Staat denkbar, wenn letzterer ausreichende Sicherheiten für eine entsprechende Investition geben könnte.

PPP im Verteidigungsbereich

Internationale Erfahrungen mit PPP im Verteidigungsbereich zeigen, dass insbesondere in Bereichen, die nicht den militärischen Kernaufgaben zugerechnet werden, zahlreiche Projekte und Aufgaben im Rahmen von PPP realisiert bzw. wahrgenommen werden können (z.B. Verwaltung und Betrieb von Standorten, Liegenschaften und technischen Ausrüstungsgütern bzw. IT-Systemen, Übernahme von Versorgungs- und Distributionsfunktionen in den Bereichen Flottenmanagement, Bekleidungswesen, Truppenverpflegung und Heeres-, Instandhaltungslogistik oder Übernahme von Funktionen im Ausbildungswesen). Im Bereich militärischer Kernaufgaben, z.B. dem Einsatz von Waffensystemen, ist eine Einbindung Privater dagegen bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Erbringung bestimmter unterstützender Leistungen) weitestgehend ausgeschlossen.

Die tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten der Einbindung Privater in verteidigungsbezogene Aufgaben im Rahmen von PPP-Modellen richten sich dabei nach dem Charakter der jeweiligen Aufgabe/Leistung, nach den individuellen Zielsetzungen des Leistungsbestellers sowie nach den spezifischen Rahmenbedingungen der Leistungserstellung.

Im Reformprozeß der Bundeswehr wird PPP eine große Bedeutung zugemessen. Für eine Kooperation zwischen BMVg und Privatwirtschaft sind unterschiedliche Formen möglich, abhängig von Gegenstand, Rahmenbedingungen und Zielen.

Im Reformprozeß der Bundeswehr wird PPP eine große Bedeutung zugemessen. Für eine Kooperation zwischen BMVg und Privatwirtschaft sind unterschiedliche Formen möglich, abhängig von Gegenstand, Rahmenbedingungen und Zielen. Das Potenzial von PPP für die Bundeswehr wird bei den ersten Partnerschaftsprojekten der Bundeswehr deutlich. Das Haushaltsvolumen etwa der vier Startgeschäftsfelder der GEBB - Bekleidung, Flotte und Liegenschaften sowie IT – liegt bei mehr als 4 Mrd. € p. a.. Das Rationalisierungsvolumen in diesen Bereichen liegt nach Schätzungen von Unternehmensberatern bei rund 1,5 Mrd. € in 10 Jahren. Zusätzliches Rationalisierungsvolumen ergibt sich in weiteren Servicefunktionen wie Logistik, Verpflegung und durch Aufbau eines Einkaufs von Nichtrüstungsgütern. Der Anteil dieser Felder am Gesamthaushalt

Bundeswehr liegt – einer Studie von Roland Berger zufolge - bei rund 6 Mrd. € p.a.; das darin verborgene Rationalisierungspotenzial kann derzeit nicht exakt geschätzt werden, dürfte aber ersten Benchmarks zufolge erheblich sein. Insgesamt bieten sich damit für rund 40% des Verteidigungshaushalts Öffentlich Private Partnerschaften in unterschiedlichen Ausprägungen an.

Institutionelle Voraussetzungen für eine Implementierung von Öffentlich Privaten Partnerschaften wurden im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) zwischenzeitlich geschaffen. Im Dezember 1999 wurde der Rahmenvertrag "Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr" für eine strategische Partnerschaft zwischen Bundeswehr und Wirtschaft geschlossen. Mittlerweile sind über 600 Firmen und Verbände der Partnerschaft beigetreten; 14 Pilotprojekte wurden als Startpunkt der Kooperation ins Leben gerufen. Im September 2000 wurde die „Gesellschaft Entwicklung, Beschaffung und Betrieb“ (GEBB) gegründet, deren Aufgabe es ist, die Bundeswehr bei der Entwicklung von Geschäftsfeldern und Servicefunktionen zu beraten, die Beteiligungsgesellschaften der Bundeswehr aufzubauen, privatwirtschaftliches Know how und Kapital zu erschließen, und die privatwirtschaftlich organisierten Servicegesellschaften der Bundeswehr zu steuern. Mitte 2001 wurde das „Integrierte ReformManagement“ (IRM) ins Leben gerufen, um die Reform von innen heraus zu betreiben. Aufgaben sind u.a. Beratung zu Privatisierungskonzepten, Wirtschaftlichkeitsnachweise sowie Erarbeitung von Leistungsbeschreibungen und Verträgen. Das IRM steuert die Reform, ohne die Organisationsbereiche des Bundesverteidigungsministeriums aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

Derzeit basieren die Projekte noch vornehmlich auf einer gesellschaftsrechtlichen Verbindung zwischen Privaten und Bundeswehr. Als ein Modell der Leistungserstellung, bei dem die Bundeswehr lediglich als Nachfrager von Dienstleistungen auftritt, die Bereitstellung der Leistungen aber über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg den Privaten überlassen wird, wird noch nicht konsequent verfolgt. Je freier aber sich der private Partner organisieren kann, desto größer wird auch seine Fähigkeit zur Generierung von Effizienzvorteilen und/oder Kosteneinsparungen sein. Die Leitidee des „Gemeinschaftsunternehmens“ kann im Übrigen auch in finanzierungstechnischer Hinsicht zu suboptimalen Gestaltungen führen, da sie sich typischerweise in einer mangelhaften Zuordnung von Vermögenspositionen (Eigentum) zu dem privaten Partner fortsetzt und dessen Refinanzierungsmöglichkeiten daher prinzipiell einengen kann. Allerdings schränken die im Grundgesetz verankerten Aufgaben der zivilen Wehrverwaltung, sicherheitspolitischen Belange sowie der in Teilbereichen fehlende Wettbewerb die Möglichkeiten von PPP ein. Darüber hinaus muss die zugesagte Arbeitsplatzgarantie für alle Zivilbeschäftigten bei allen Modellen stets berücksichtigt werden.

Die Ausschöpfung der Leistungsfähigkeit Privater für Zwecke verteidigungsnaher Aufgaben sollte langfristig dadurch verbessert werden, dass der Implementierungsprozess verstärkt "von innen" betrieben wird. Ziel sollte es dabei sein, dass die Bundeswehr in die Lage versetzt wird, geeignete Projekte für die Einbindung Privater auf Basis von PPP-Modellen zunächst zu identifizieren und dann unter Ableitung zielführender Organisationsmodelle so zu konkretisieren, dass eine sinnvolle Arbeitsteilung und Risikoverteilung möglich wird, die für

Insgesamt bieten sich damit für rund 40% des Verteidigungshaushalts Öffentlich Private Partnerschaften in unterschiedlichen Ausprägungen an.

Als ein Modell der Leistungserstellung, bei dem die Bundeswehr lediglich als Nachfrager von Dienstleistungen auftritt, die Bereitstellung der Leistungen aber über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg den Privaten überlassen wird, wird noch nicht konsequent verfolgt.

Die Ausschöpfung der Leistungsfähigkeit Privater für Zwecke verteidigungsnaher Aufgaben sollte langfristig dadurch verbessert werden, dass der Implementierungsprozess verstärkt "von innen" betrieben wird.

Das zur Entwicklung und Umsetzung eines PPP-Programms notwendige Know-how sollte unter Überwindung von Doppelzuständigkeiten von einer internen „PPP-Zentraleinheit“ z. B. im Rahmen des IRM vorgehalten bzw. „eingespeist“ werden.

den Privaten eine geeignete Grundlage zur Generierung von Effizienzvorteilen darstellt (Verzahnung von Planungs-, Finanzierungs- und betrieblichen Durchführungsaufgaben). Hierzu gehört zwingend das Aufsetzen geeigneter Controllingprozesse mit dem Ziel, Leistungsspezifikationen vor Vertragsbeginn mit hinreichender Genauigkeit bestimmen zu können sowie während der Durchführungsphase von Projekten über leistungsfähige Möglichkeiten der Leistungskontrolle zu verfügen. Das zur Entwicklung und Umsetzung eines PPP-Programms notwendige Know-how sollte unter Überwindung von Doppelzuständigkeiten von einer internen „PPP-Zentraleinheit“ z. B. im Rahmen des IRM vorgehalten bzw. „eingespeist“ werden.

Verzeichnis der Mitglieder, Ansprechpartner und Berater

Projektarbeitsgruppe „Public Private Partnerships“

Leitung: Sabine Kaspereit, MdB

Referent: Dr. Klaus Funken

Mitglieder

Rainer Arnold, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Sicherheit
Dr. Michael Bürsch, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Inneres
Lothar Fischer, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Bildung und Forschung
Frank Hempel, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Angelegenheiten der neuen Länder
Dr. Elke Leonhard, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Haushalt
Gabriele Lösekrug-Möller, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Rechtspolitik
Jörg-Otto Spiller, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Finanzen
Reinhard Weis, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Dr. Margit Wetzel, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Klaus Wiesehügel, MdB	SPD-Bundestagsfraktion AG Wirtschaft und Technologie

Ansprechpartner

Manfred Sinz	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Dr. Martina Hinricher	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
Dr. Andreas Nebel	Bundesministerium der Finanzen

Dr. Ralf Kleindiek	Bundesministerium des Innern
Mathias Kesting	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Dr. Rainer Hartmann	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
Kurt Weimer	Bundesministerium der Verteidigung
Klaus Feiler	Ministerium der Finanzen Brandenburg
Dr. Frank Littwin	Finanzministerium NRW
Helmut Dedy	Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin
Dr. Ottokar Hahn	White & Case, Feddersen, Berlin
Dr. Manfred Sternberg	Bundes-SGK, Berlin
Gerhard Beier-Herzog	ver.di, Bundesvorstand, Berlin
Hans Sander	Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Berlin
Dr. Christoph Münzer	Bundesarchitektenkammer, Berlin
Berater	
Dr. Jörg Christen	Finanzministerium Rheinland-Pfalz
Dr. Dietrich Drömann	PRICEWATERHOUSECOOPERS, Hamburg
Dr. Jochem Langkau	Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
Dr. Lutz-Christian Funke	Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/Main
Dr. Heiko Stiepelmann	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Berlin
Franz-Josef Vetter	Europäische Investitionsbank, Berlin

Veranstaltungen und Sitzungen der Projektarbeitsgruppe

Die Arbeit der Projektarbeitsgruppe verlief in drei Arbeitsphasen:

Arbeitsphase I - 27. September bis 13. Dezember 2001

PPP/PFI Begriff und Konzeption, Erfahrungen und Erkenntnisse anderer Länder,
PPP auch ein Weg für Deutschland?

27. September: Konstituierende Sitzung

Berichterstattung über PPP Aktivitäten der jeweiligen Arbeitsgruppen und der
anwesenden Vertreter der Ministerien und Kommunen
Vorstellung und Verabschiedung des vorläufigen Arbeitsplanes

18. Oktober: Erste fraktionsoffene Veranstaltung der Projektarbeitsgruppe

Input Referat: „Erfahrungen aus Großbritannien“ Boyd McCleary; Britischer
Generalkonsul in Deutschland

Beispiele: Wiltshire Schulbauprojekt

Detlef Knop, Geschäftsführer der Bilfinger + Berger BOT GmbH

Militärische Anwendungsfelder am Beispiel Großbritanniens

Dr. Dietrich Drömann, PricewaterhouseCoopers Hamburg

15. November: Zweite fraktionsoffene Veranstaltung der Projektarbeitsgruppe

Input Referat: „Erfahrungen aus anderen Ländern Europas“

Wolfgang Roth, Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank

Beispiele: „Privatwirtschaftliche Realisierung der Trave- und der Warnowque-
rung“, Dr. Lutz-Christian Funke, Abteilungsleiter Export- und Projektfinanzie-
rung, Kreditanstalt für Wiederaufbau Frankfurt

„PPP in den Niederlanden: Das Dutch High Speed Link-Projekt“

Jean Paul Schaay, Kompetenzzentrum im Niederländischen Finanzministeriums

13. Dezember: Arbeitssitzung der Projektarbeitsgruppe

Vorbereitung der zweiten Arbeitsphase

Input Referat: „PPP in Deutschland: Problemaufriss und Lösungsperspektiven“

MR Dr. Jörg Christen, Referatsleiter im Rheinlandpfälzischen Finanzministerium

Ergänzungen durch Herrn Dr. Stiepelmann (Verkehrsinfrastrukturen) und Herrn
Dr. Drömann (Verteidigung)

Diskussion und endgültige Verabschiedung des Arbeitsplanes/ Arbeitsphase II

Arbeitsphase II - Januar 2002 bis April 2002

Die zweite Phase gliedert sich nach zentralen, bisher in anderen Ländern erfolgreich umgesetzten Anwendungsbereichen für PPP

31. Januar: Verkehrsinfrastruktur

Impulsgeber:

„Erfahrungen mit dem geltenden Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes“

Dr. Michael Schäfer, RAe Freshfields, Bruckhaus, Deringer

„Erweiterung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes auf den Neu-, Ausbau, Unterhaltung und Betrieb von Autobahnstrecken“

Dr. Heiko Stiepelmann, Geschäftsführer des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie

„Möglichkeiten der Erweiterung des privatwirtschaftlichen Ansatzes im Rahmen einer Konzessionsvergabe durch eine Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft“

Bernward Kulle, Mitglied der Geschäftsführung HOCHTIEF Projektentwicklung GmbH

28. Februar: Hochbau

Mittelstands-, wettbewerbs-, vergabepolitische, haushalts-, zuwendungs- und kommunalrechtliche Fragestellungen: „Rechtliche Rahmenbedingungen und Implementierungswege“

Impulsgeber:

MR Dr. Jörg Christen, Referatsleiter im rheinland-pfälzischen Finanzministerium,

Dipl.-Ing. Hans Sander, Geschäftsführer, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes

Dr. Christoph Münzer, Bundesarchitektenkammer

Helmut Dedy, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer beim Deutschen Städte- und Gemeindebund

21. März: Soziale Infrastrukturen

Impulsgeber:

„PPP beim Bau von Wohnanlagen für Behinderte: eine win-win-Situation“

Ulrich Koch, Dr. Tordis Batscheider, ppp. planung und projektentwicklung gmbh Hamburg

25. April: Verteidigungsbereich

Sektorenspezifische Grenzen und Herausforderungen von PFI-Projekte im Bereich Verteidigung

Impulsgeber:

„PPP-/PFI-Programm im Bundesministerium der Verteidigung“

Dr. Dietrich Drömann, PricewaterhouseCoopers, Hamburg

„Implementierungsvoraussetzungen aus Sicht Privater“

Jürgen Zender, Mitglied des Vorstands, CONET Consulting AG, Hennef

„Projektdurchführung aus Sicht Privater“

Axel Rothe, Leiter Geschäftsentwicklung "Verteidigung", Serco GmbH & Co. KG, Bonn

„PPP als Lösungsmodell im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung“
Torsten Oltmanns, Arbeitsgruppe "Integriertes Reform-Management" im Bundesministerium der Verteidigung, Bonn

16. Mai: Wirtschaftlichkeitsvergleich

„Wirtschaftlichkeitsvergleich: Nationale und internationale Erfahrungen“

Impulsgeber:

Professor Dr. Ing. Dieter Jacob, Technische Universität Bergakademie Freiberg

Dr. Gunther Krajewski, Abteilungsleiter im niedersächsischen Finanzministerium

Dr. Jörg Christen, Referatsleiter im Finanzministerium Rheinland-Pfalz

Arbeitsphase III

Beratung und Verabschiedung des Positionspapiers

7. Juni: Wochenend-Klausur

Glossar

PPP/PFI - Terminologie

Allgemeines

PPP/PFI

- Private Vorfinanzierung
- Sonderfinanzierung
- Private Realisierung öffentlicher Investitionen

PPP bedeutet Public Private Partnership, PFI Private Finanzierung öffentlicher Investitionen.

PPP/PFI-Projekte lassen sich in Mietkauf-, Leasing-, Miet-, sowie in Betreiber (Contracting-) - und Konzessionsmodelle unterteilen. Diese Untergliederung ist wichtig, weil das deutsche Rechtssystem an diese Rechtsformen z.T. unterschiedliche Rechtsfolgen knüpft. Unter PPP-Projekten werden oftmals spezielle gesellschaftsrechtliche Kooperationsverträge zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor verstanden (z.B. Flughafen-Entwicklungsgesellschaft, Konversionsentwicklungsgesellschaft), sie weisen aber rechtlich ebenfalls regelmäßig die Strukturen von Mietkauf-, Leasing-, Miet-, sowie Betreiber-(Contracting-) und Konzessionsmodellen auf.

PPP/PFI im Internationalen Vergleich

PPP/PFI-Projekte werden im internationalen Vergleich mit Schlagworten zu ihren Leistungsinhalten gekennzeichnet, wobei diese modularartig miteinander kombiniert werden: Verbreitet sind etwa BOT-Modelle (build, operate, transfer/bauen, betreiben, transferieren), BOO-Modelle (built, own, operate/bauen, besitzen, betreiben), BOOT (built, own, operate, transfer/bauen, besitzen, betreiben, transferieren), DBFO-Modelle (design, build, finance, operate/planen, bauen, finanzieren, betreiben), BLT-Modelle (built, lease, transfer/bauen, leasen, transferieren), DBOT-Modelle (design, built, operate, transfer/planen, bauen, betreiben, transferieren)-Modelle.

PPP/PFI-Zielsetzung

PPP/PFI-Projekte haben die Optimierung der Gesamtnutzungskosten zum Ziel und versuchen dies, durch einen möglichst ganzheitlichen Ansatz (Lifecycle-Ansatz; Integration von Planung, Errichtung, Betrieb, Finanzieren und Verwertung) sicherzustellen. Die integrierte Übernahme von Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betreiberleistungen gekoppelt mit einem einheitlichen Leistungsentgelt je nach Realisierungsform kann in unterschiedlicher Ausprägung und in unterschiedlichen Rechtsformen vereinbart werden (Beisp.: Bau- und Zwischenfinanzierungsleistungen bei GU-Vergabe; Integration von Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betreiberelementen bei Mietkauf, Leasing und Miete).

Die Handlungsalternativen

Konventionelle Realisierung

Eigenbau und Haushaltsfinanzierung
Fachlosvergabe / Generalunternehmervergabe / Schlüsselfertiger Kauf

Die konventionelle Realisierung (Eigenbau) sieht die grundsätzliche Trennung von Planung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb und Verwertung in Einzelverträgen vor. Die Errichtung bzw. die Beschaffung kann dabei per Fachlosvergabe (Vielzahl von einzelnen Werk-, Kauf- und Dienstleistungsverträgen), Generalunter- oder Generalübernehmerverträgen (ggf. incl. Zwischenfinanzierung) oder auch als schlüsselfertiger Kauf (incl. Zwischenfinanzierung) erfolgen.

Mietkauf

- Ratenkauf, Teilzahlungskauf
- Echter Mietkauf
- Unechter Mietkauf
- Mogendorfer Modell
- Sog. Bundeskonzessionsmodell

Bei Mietkauf werden Werkvertrag und Kreditvertrag in einem Vertrag gekoppelt, der Mietkäufer wird auf jeden Fall am Ende bzw. ist bereits von Anfang an Eigentümer, dieser auch sog. unechte Mietkaufvertrag entspricht rechtlich einem Ratenkaufvertrag.

Beim sog. echten Mietkaufvertrag, der im Immobilienbereich eher unüblich ist, hat der Mietkäufer das Optionsrecht, den Vertragsgegenstand bis zu einem bestimmten Zeitpunkt unter Anrechnung der bisher gezahlten Mietkaufraten zu erwerben, zumeist ist die Vertragsgestaltung so, dass bei normalem Geschehensablauf von einem Eigentumserwerb auszugehen sein wird.

Leasing

- Erlaßkonformes Leasing
- HBF-G-Leasing
- Investorenmodell

Leasing ist die entgeltliche Nutzungsüberlassung mit Optionsrechten oder Verwertungsabreden zu festen Preisen - ohne von vornherein feststehenden Eigentumstransfer. Von erlasskonformem Leasing ist die Rede, wenn die Voraussetzungen der Leasingerlasse der Finanzverwaltung eingehalten werden; diese bezwecken, einen mietrechtlichen Mindestgehalt der Vertragsgestaltung sicherzustellen. HBF-G-Leasing ist ein bislang im Bereich des Hochschulbaus zugelassenes Verfahren, bei dem die Optionsausübung vom Leasingnehmer von vornherein zugesagt werden muss. Damit liegt Mietkauf bzw. Ratenkauf und kein erlasskonformes Leasing vor.

Miete

- Investorenmodell

Miete ist die entgeltliche Nutzungsüberlassung mit - wenn überhaupt - Optionsrechten des Mieters zu einem offenen Verkehrswert.

Betreibermodelle

- BOT-Modelle
- Contracting

Von Betreibermodellen spricht man, wenn isoliert oder zusätzlich zu sonstigen Leistungsinhalten Instandhaltung, Wartung oder sonstige Facility-Management-Aufgaben übernommen werden.

Betreibermodelle können sowohl im Rahmen von Mietkauf-, Leasing- und Mietverträgen integriert werden. Als Beispiel für Betreibermodelle werden verbreitet BOT (built, operate, transfer)-Modelle genannt. Nach deutschem Verständnis handelt es sich hierbei um einen Mietkauf mit integrierten Planungs-, Betriebs- und Instandhaltungsdienstleistungen.

Contracting-Verträge sind eine Unterform von Betreibermodellen. Hier werden mit den - unter den bisherigen Nutzungskosten liegenden - Nutzungsentgelten Einzelinvestitionen im Betriebskostenbereich finanziert.

Konzessionsmodelle

Bei Konzessionsmodellen erhält der Private das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Die Endschaftsregelung ("was passiert mit dem Wirtschaftsgut nach Ablauf der Konzessionsdauer ?- automatischer Eigentumstransfer auf Konzessionsgeber mit/ohne festvereinbarter Schlusszahlung; Restwertentschädigung zum Verkehrswert, Verlängerungsoption") ist frei gestaltbar, so dass auch hier Mietkauf-, Leasing- oder Mietstrukturen vorliegen können.

Forfaitierung

Forfaitierung ist der Verkauf von Forderungen; sie kann im Rahmen aller Handlungsalternativen als Finanzierungskomponente integriert werden (üblich z.B. bei Mietkauf, Leasing und Miete) und ist damit keine eigenständige Handlungsform.

Quelle: Dr. Jörg Christen, Finanzministerium Rheinland-Pfalz