

Stellungnahme

**von Dr. Heiko Stiepelmann, stellv. Hauptgeschäftsführer des
Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages
zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften“
am 24. Oktober 2012 in Berlin**

19. Oktober 2012

I. Vorbemerkungen

1. Die deutsche Bauindustrie begrüßt ausdrücklich, dass Öffentlich Private Partnerschaften trotz derzeit kontroverser Diskussionen nach wie vor eine breite Unterstützung im Deutschen Bundestag finden:
 - **CDU/CSU und FDP** haben in dieser Legislaturperiode durch konkretes Regierungshandeln klargemacht, dass sie auch weiterhin auf ÖPP als **Instrument zu einer effizienteren Verwendung knapper öffentlicher Mittel** wie auch als „**Treiber der Verwaltungsmodernisierung**“ setzen. Beispiele dafür sind u. a. die soeben erfolgte Verkehrsübergabe des A-Modells A1 Bremen-Hamburg am 11. Oktober 2012, die Umsetzung der 2. Staffel der A-Modelle mit dem Zuschlag für die A8 AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg im Mai 2011 sowie der Ausschreibung der A9 AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern Vertragsbeginn im Oktober 2011. Weitere Projekte sollen folgen.
 - Auch die **SPD-Bundestagsfraktion** bekennt sich in ihrem Antrag „Für einen neuen Infrastrukturkonsens: ÖPP differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“ vom 22.05.2012 ausdrücklich zu Öffentlich Privaten Partnerschaften und zu deren Weiterentwicklung in einem **offenen Dialog mit Kritikern und Befürwortern**.

- Auch die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** schließt in ihrem Beschluss vom 20. März 2012 zum Thema „Öffentlich-Private-Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau“ Öffentlich Private Partnerschaften nicht von vornherein aus; sie knüpft ihre Zustimmung allerdings an Mindestbedingungen, die – aus Sicht der Fraktion – noch nicht erfüllt sind.
2. Die deutsche Bauindustrie beobachtet trotzdem in Teilen von Verwaltung, Politik, Gewerkschaften und Medien eine zunehmend kritische Haltung gegenüber Öffentlich Private Partnerschaften. Die Kritik entzündet sich dabei an methodischen Fragen wie der **Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**, aber auch an politischen Fragen wie der **vermeintlichen Intransparenz der Ausschreibungs- und Vergabeprozesse**, der **Geheimhaltung der ausgehandelten Vertragswerke** und einer vermeintlichen **Mittelstandsfeindlichkeit**.

Der deutschen Bauindustrie ist mit Blick auf diese Diskussionen bewusst, dass Öffentlich Private Partnerschaften nur dann langfristig erfolgreich sind, wenn sie sich auf eine **breite Akzeptanz** stützen können. Wir begrüßen deshalb, dass sich der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu einer öffentlichen Anhörung zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften“ entschlossen hat. Wir versprechen uns davon einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung einer zumindest in der Öffentlichkeit immer ideologischer geführten Diskussion.

II. Mehr Akzeptanz durch mehr Transparenz

1. Die deutsche Bauindustrie ist davon überzeugt, dass eine breite Akzeptanz Öffentlich Privater Partnerschaften nur durch umfassende **Transparenz der Vergabeverfahren und der Ausschreibungs- und Vergabeergebnisse** erreicht werden kann.

Wir widersprechen jedoch dezidiert, wenn der Eindruck erweckt wird, ÖPP-Ausschreibungen seien a priori intransparenter als konventionelle Ausschreibungen. Ganz im Gegenteil: ÖPP-Verfahren sorgen dafür, dass die langfristigen Folgekosten von Projekten transparent werden (Lebenszyklusansatz); die regelmäßig geführte Diskussion über das Für und Wider von ÖPP-Projekten sorgt – anders als bei den meisten konventionellen Beschaffungen – für ein hohes Maß an Öffentlichkeit. Mit anderen Worten: ÖPP müssen sich – im Bezug auf Transparenz – hinter konventionellen Beschaffungsverfahren nicht verstecken.

Auch die deutsche Bauindustrie ist allerdings der Auffassung, dass öffentliche Ausschreibungs- und Vergabeprozesse transparenter gestaltet werden können und dass mit den Ergebnissen transparenter umgegangen werden kann. Wir haben deshalb für den Bereich Öffentlich Privaten Partnerschaften eine **Transparenzoffensive** gestartet, in der sich die Unternehmen der Bauindustrie – in Abstimmung mit ihren Auftraggebern – zu einer grundsätzlichen Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken bereit erklärt haben **(1)**. Diese Offenlegung umfasst:

- **Vertragsurkunden** der unterzeichneten ÖPP-Einzelverträge zwischen öffentlichen und privaten Partnern (z.B. Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag),
- **zugehörige Leistungsbeschreibungen** für Planung, Bau und Betrieb (z. B. die sogenannte BQA - Bau-/Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung) sowie
- **ergänzende Verdingungsunterlagen** des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrages geworden sind.

Die deutsche Bauindustrie ist sich darüber im Klaren, dass nicht jedem Bürger zumutbar ist, sich in ÖPP-Verträge einzulesen. Wir schlagen deshalb vor, ergänzend die folgenden Materialien bereitzustellen:

- eine Übersicht über **wesentliche projektprägende Eckdaten bzw. Kennzahlen**,
- eine Zusammenstellung von **Antworten auf häufig gestellten Fragen (FAQ)** sowie
- eine Übersicht über die **vertragliche Risikoverteilung**.

Die **ÖPP Deutschland AG** hat inzwischen auf ihrer **Transparenzplattform** die Vertragsunterlagen für 9 Projekte veröffentlicht **(2)**. Dies sind:

- Grund- und Gemeinschaftsschule Halstenbek
- Sporthalle Halstenbek
- Dach- & Fassadensanierung Schulzentrum Oberpleis
- Feuerwehrgerätehaus Oberdollendorf
- Feuerwehrgerätehaus Bockeroth
- Kunstrasenplatz Oberpleis
- Kreishaus Unna
- Behördenzentrum Heppenheim
- Feuerwehrhauptwache Celle

Bislang sind zwar nur Verträge von ÖPP-Hochbauprojekten veröffentlicht worden; die Bereitschaft der deutschen Bauindustrie zur Veröffentlichung von Vertragswerken bezieht sich jedoch ausdrücklich auch auf ÖPP-Verkehrsprojekte.

2. Die deutsche Bauindustrie sieht aber auch Möglichkeiten, den Transparenzprozess über die Veröffentlichung der Vertragswerke hinaus fortzuführen. Wir verweisen dazu auf unser Positionspapier „ÖPP-Transparenzinitiative der deutschen Bauindustrie“ **(3)**, in dem wir für jede Phase des ÖPP-Beschaffungsprozesses Vorschläge unterbreiten:

Phasen	Maßnahmen
Phase I: Bedarfsfeststellung und Maßnahmen-identifizierung	<ul style="list-style-type: none"> • Veröffentlichung der Ergebnisse des ÖPP-Eignungstests
Phase II: Vorbereitung und Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> • Veröffentlichung der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Phase III: Ausschreibung und Vergabe	<ul style="list-style-type: none"> • Offenlegung der Ausschreibungsunterlagen • Veröffentlichung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung • Offenlegung der Verträge (s. oben)
Phase IV: Implementierung und Vertrags-Controlling	<ul style="list-style-type: none"> • Darstellung der Ergebnisse des Vertrags-Controllings in einem Transparenzbericht • Veröffentlichung der Ergebnisse von Nutzerbefragungen
Phase V: Vertragsbeendigung und ggf. -verwertung	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluierung und Dokumentation der Projekterfahrungen

3. Der Hauptverband ist optimistisch, dass die ÖPP-Transparenzinitiative der deutschen Bauindustrie breite Unterstützung im Deutschen Bundestag finden wird:

- Die **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** hat bereits in einer Presseerklärung vom 24. Mai 2012 den Vorschlag der deutschen Bauindustrie, ÖPP-Verträge transparenter zu machen, grundsätzlich begrüßt.
- Die **SPD-Bundestagsfraktion** setzt sich in ihrem Antrag „Für einen neuen Infrastrukturkonsens“ vom 22.05.2012 ausdrücklich für die Veröffentlichung der Ergebnisse des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (PSC Public Sector Comparator) sowie der Verträge ein.

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Veröffentlichung der Verträge vor dem Abschluss des Vergabeverfahrens halten wir jedoch für vergaberechtlich bedenklich und mit Blick auf einen zügigen Abschluss des Verfahrens auch nicht für wünschenswert.

- Die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** fordert in ihrem Antrag „Transparenz in Public Private Partnerships im Verkehrswesen“ vom 23. März 2011 ausdrücklich die Veröffentlichung von Leistungsbeschreibungen und der zur Angebotsabgabe erforderlichen Dokumente sowie der abgeschlossenen Verträge.

Wie die deutsche Bauindustrie sehen aber auch die Parteien Grenzen der Transparenz: Es besteht Übereinstimmung, dass geistiges Eigentum geschützt werden muss, insbesondere dass technisches Spezialwissen und know-how-basierte Wettbewerbsvorteile bewahrt bleiben müssen. Nur so kann der Wettbewerb als elementarer Bestandteil des ÖPP-Beschaffungsmodells und Triebfeder von Innovationen langfristig erhalten und gesichert werden.

4. Die deutsche Bauindustrie ist jedoch überzeugt, dass umfassende Transparenz nur dann langfristig zuverlässig durchgesetzt werden kann, wenn **verpflichtende Transparenzstandards für alle staatlichen Ebenen** vereinbart werden. Wir sprechen uns deshalb für die **Erarbeitung eines ÖPP-Transparenzleitfadens** aus. Ähnlich wie der Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten könnte dieser am Ende des Entwicklungsprozesses von Bund und Ländern in Form einer **gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung für alle ÖPP-Projekte verbindlich erklärt werden**.

III. ÖPP mittelstandsfreundlich weiterentwickeln

1. ÖPP sehen sich gerade im **Bereich der größeren Verkehrsprojekte** immer wieder dem **Vorwurf der „Mittelstandsfeindlichkeit“** ausgesetzt.

Die deutsche Bauindustrie teilt diesen Vorwurf nicht: An allen bisher zugeschlagenen ÖPP-Projekten im Bundesverkehrsstraßenbau sind mittelständische Bauunternehmen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt – und zwar als Konsortialpartner, Generalunternehmer oder als Nachunternehmer für Bau-, Betriebs- und Erhaltungsleistungen.

Projekt:	A 8 Augsburg - München	A 4 Umfahrung Hörselberge	A 5 Malsch - Offenburg	A 1 Hamburg - Bremen	A 8 II Augsburg - Ulm	A 9 Lederhose - Landesgrenze
I. Konsortialebene						
1. Anzahl	Berger Bau, insgesamt 5 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	Kein MU, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil am Kapital der Projektgesellschaft	6%	n.a.	n.a.	15%	n.a.	5%
II. Generalunternehmerebene Bau						
1. Anzahl	Berger Bau, insgesamt 4 Partner	Rädlinger, Strassing Limes, insgesamt 4 Partner	Reif Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 2 Partner	Kein MU, insgesamt 3 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil an der Bauarge	25%	2 x 17% = 34%	9%	35%	0%	33%
III. Generalunternehmerebene Betrieb						
1. Anzahl	Berger Bau, insgesamt 4 Partner	Keiner, insgesamt 2 Partner	Keiner, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil an de Betriebsarge	12%	n.a.	n.a.	15%	n.a.	5%
IV. Nach unternehmerebene Bau						
Anzahl	78	250	52	187	44	79
V. Nachunternehmerebene Betrieb						
Anzahl	10	4	3	10	1	4

Auch der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sieht aber die Gefahr, dass die großen Projektvolumina, die Übernahme von Verkehrsrisiken und die im Verhältnis zur Zuschlagschance noch immer sehr **hohen Angebotskosten** mittelständische Unternehmen zumindest von einer Beteiligung auf der Konsortialebene abschrecken. Um **Markteintrittsbarrieren zu senken**, schlagen wir deshalb vor:

- **Stabilisierung des Deal-Flows an ÖPP-Verkehrsprojekten**, da es sich gerade für mittelständische Unternehmen nicht lohnt, in den Aufbau von ÖPP-Verkehrs-Know-how zu investieren, wenn es nur in großen Zeitabständen zu Ausschreibungen von ÖPP-Verkehrsprojekten kommt. Dagegen können Großunternehmen eine vorübergehende „Auftragsflaute“ durch Ausweichen auf ausländische ÖPP-Verkehrsmärkte wesentlich einfacher überbrücken.
- **Ergänzung der ÖPP-Projektpalette um sog. „Verfügbarkeitsmodelle“**, deren Risikoprofil mittelständischen Unternehmen eher entgegenkommt, und
- Gewährung einer angemessenen **Aufwandsentschädigung für unterlegene Bieter**.

2. Dagegen können sich mittelständische Unternehmen – schon allein aufgrund der im Durchschnitt deutlich niedrigeren Projektgröße – auf dem **Markt der ÖPP-Hochbauprojekte** schon heute behaupten: Von den 185 bis September 2012 vergebenen ÖPP-Projekten werden 112 bzw. 60 % unter Beteiligung mittelständischer Unternehmen¹ auf der Ebene der Projektgesellschaft realisiert. Gemessen am gesamten Investitionsvolumen der Projekte von 5,4 Mrd. Euro entspricht dies zwar nur einem Anteil von knapp 40 %; allerdings wären ÖPP-Großprojekte wie die Justizvollzugsanstalt Burg oder der Neubau des BMBF in Berlin auch bei konventioneller Ausschreibung Großunternehmen zugeschlagen worden.

Trotzdem zählen sich ÖPP-Projekte auch für viele kleinere Unternehmen aus. Das deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat in einer Studie nachgewiesen, dass Großunternehmen auf der Nachunternehmerebene zwischen 70 und 80 % kleine und mittlere Unternehmen (KMU) beschäftigen **(4)**. Eigene Erhebungen der deutschen Bauindustrie stützen diese Ergebnisse **(5)**:

- **Schulen Köln:** 94 % der Bauaufträge an KMU
- **Berufsschulzentrum Leverkusen:** 79 % aller Nachunternehmeraufträge an KMU

Die Difu-Studie zeigt überdies, dass die weit überwiegende Zahl der mittelständischen Unternehmen mit der Einbindung in das ÖPP-Projekt zufrieden ist.

Mehr noch: **ÖPP stützt vor allem den regionalen Mittelstand**. Deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung der ÖPP-Projekte ist laut Difu in der Region geblieben. Eine Auswertung der Projekte aus dem Bereich der deutschen Bauindustrie liefert zum Teil noch höhere Regionalquoten:

- **Schulen Kreis Offenbach, Los Ost:** 70 % der Aufträge an Unternehmen der Region,
- **Schulzentrum Betburg:** 71 % der ausführenden Firmen mit Sitz im Umkreis von 50 km,
- **Schulen Bergneustadt:** 51 % der Aufträge an bergneustädter Unternehmen.

Dabei sind die **Regionalquoten bei ÖPP-Projekten eher höher als bei konventioneller Realisierung**. Wer seine Partner frei wählen kann, wird – schon aus eigenem Interesse – mit Blick auf die vertraglich vereinbarten kurzfristigen Reaktionszeiten in der

¹ Mittelstand hier verwendet im Sinne familiengeführter Unternehmen

Nutzungsphase Qualitätsanbietern der Region den Vorzug geben, auch wenn sie nicht das billigste Angebot abgegeben haben.

Der ÖPP-Prozess in Deutschland läuft also gerade im Hochbau keineswegs am Mittelstand vorbei. Die deutsche Bauindustrie ist jedoch überzeugt, dass das ÖPP-Potenzial für mittelständische Unternehmen noch längst nicht ausgeschöpft ist. Voraussetzungen dafür wären jedoch:

- **Ankurbelung des derzeit relativ schwachen Deal-Flows**, damit sich die Investitionen mittelständischer Unternehmen in einen eigenständigen Geschäftsbereich ÖPP lohnt,
- Sicherstellung eines **Mixes aus größeren und kleineren Hochbauprojekten**, damit alle Unternehmensgrößen zum Zuge kommen können,
- Weitere **Standardisierung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren**, insbesondere Erarbeitung von ÖPP-Musterverträgen.

Auch im öffentlichen Hochbau könnte **eine angemessene Aufwandsentschädigung** im Falle der Nichtberücksichtigung vielen Firmen die Entscheidung für einen Markteinstieg erleichtern.

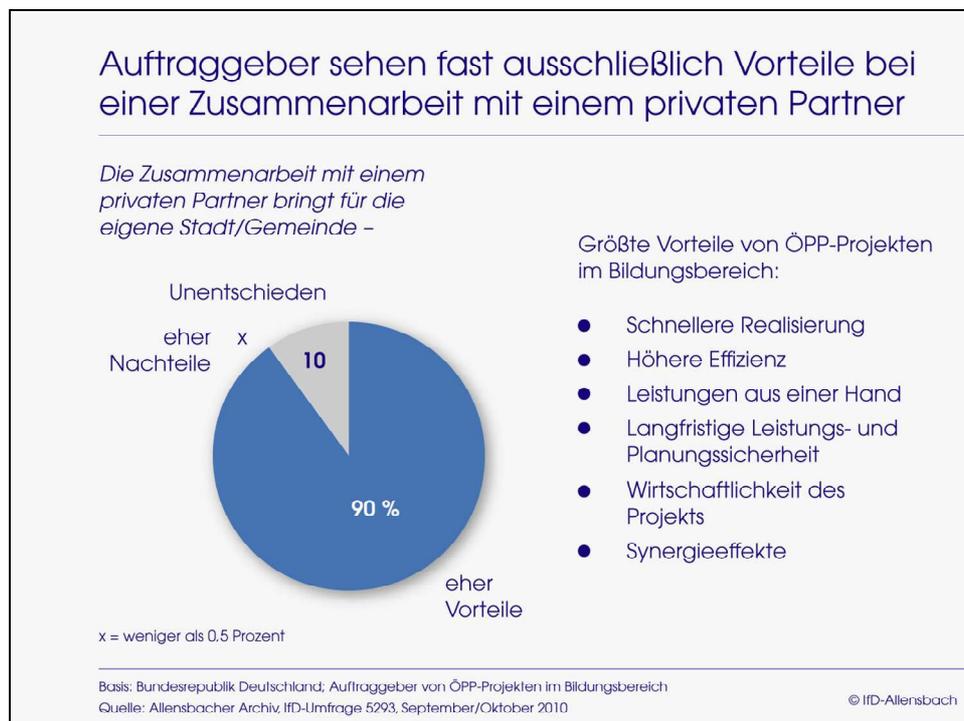
IV. Abschließende Bemerkungen

ÖPP-Projekte müssen sich letztlich aber **in der Praxis als für Auftraggeber und Nutzer vorteilhaft erweisen**. Wir unterstützen deshalb ausdrücklich den im SPD-Antrag geäußerten Gedanken, **bestehende ÖPP-Projekte von unabhängigen Stellen umfassend evaluieren** zu lassen – und zwar nicht nur unter Kostengesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf den Nutzen, den solche Projekte für Auftraggeber und Nutzer stiften.

Die deutsche Bauindustrie ist überzeugt, dass die bereits realisierten Projekte weder im Verkehrswegebereich noch im öffentlichen Hochbau in ihrer großen Mehrheit eine Evaluierung scheuen müssen.

Im Bereich des **privatwirtschaftlichen Ausbauprogramms für Bundesautobahnen (A-Modelle)** sind sich BMVBS und beteiligte Landesstraßenbauverwaltungen – nach den Erfahrungen der ersten Staffel – darin einig, dass A-Modelle geeignet sind:

- die **Umsetzung von Autobahnprojekten zu beschleunigen**,
- **den Umfang von Nachträgen auf ein Mindestmaß zu begrenzen**,
- eine **überdurchschnittlich hohe Bauqualität** zu garantieren und
- **Kosteneinsparungen im Betriebsdienst** zu erzielen.



Für den **Bereich der Schul-ÖPPs** ist in einer repräsentativen Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach nachgewiesen worden, dass Auftraggeber und Nutzer – bei allen Möglichkeiten zur Verbesserung – mit den Ergebnissen ihrer ÖPP-Projekte zufrieden sind **(6)**:

- 90 % der Auftraggeber ziehen eine positive Bilanz, 95 % sind mit der Qualität der Zusammenarbeit ganz allgemein zufrieden.
- 87 % der Auftraggeber loben, wie schnell der private Partner auf Beschwerden reagiert, 84 %, wie gut Mängel im allgemeinen beseitigt werden.
- 78 % der Schulleiter und 68 % der Elternvertreter sehen die ÖPP-Erfahrungen positiv (negativ: 12 bzw. 13 %).

- 51 % der Schulleiter und 42 % der Elternvertreter glauben sogar, dass die Qualität der Leistungen bei der Zusammenarbeit mit einem privaten Partner höher ist als bei einer konventionellen Lösung ohne privaten Partner.

Die deutsche Bauindustrie ist überzeugt, dass es sich auch für den Bund lohnt, über eine Ausweitung Öffentlich Privater Partnerschaften nachzudenken. Dies gilt insbesondere für den **öffentlichen Hochbau** im Allgemeinen, die Baumaßnahmen für die **Bundeswehr** im Besonderen (bislang jeweils nur ein Projekt) und den **Verkehrswegebau**, z. B. im Bereich der Schienenwege.

Verweise:

- (1) Positionspapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie:
Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren, November 2010 (Anlage 1)
- (2) <http://www.partnerschaften-deutschland.de/oepp-markt/transparenzplattform/>
- (3) Positionspapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie:
ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie, Dezember 2011 (Anlage 2)
- (4) Difu-Berichte 4/2007 – PPP-Projekte als Betätigungsfeld für mittelständische Unternehmen, Berlin 2007 (<http://www.difu.de/node/5060>)
- (5) Heiko Stiepelmann, Ist der PPP-Markt in Deutschland mittelstandsfeindlich?, Public Private Partnership Jahrbuch 2009, Frankfurt 2009
- (6) Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, Die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern, Allensbach 2011



November 2010

POSITIONSPAPIER

Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren



Vorbemerkung

Öffentlich Private Partnerschaften haben sich – auch während der Wirtschafts- und Kapitalmarktkrise – erfolgreich am Markt behauptet. Seit 2002 konnten allein im öffentlichen Hochbau über 150 Projekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als vier Milliarden Euro beauftragt werden. Im Verkehrsbereich wurden acht Projekte mit einem Investitionsvolumen von knapp zwei Milliarden Euro an den Markt gebracht.

Trotzdem sind ÖPP-Projekte derzeit vor allem bei privatisierungskritischen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Rechnungshöfen starker Kritik ausgesetzt. Bemängelt wird insbesondere die vermeintlich fehlende Transparenz

der ÖPP-Verfahren, so würden z.B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ÖPP-Vertragswerke nicht öffentlich zugänglich gemacht.

Die deutsche Bauindustrie stellt sich dieser Kritik. Sie hat ein originäres Interesse daran, dem Anschein der mangelnden Transparenz entgegen zu wirken. Die Erfahrungen auf weiterentwickelten ÖPP-Märkten wie Großbritannien oder Australien zeigen, dass eine offenere Kommunikationspolitik zu mehr Transparenz führt und für den ÖPP-Prozess hilfreich sein kann. Daher hat die deutsche Bauindustrie Transparenzleitlinien erarbeitet.

Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Die deutsche Bauindustrie ist der Auffassung, dass die ÖPP-Beschaffungsvariante in der Regel zu einer wesentlich höheren Transparenz führt als die konventionelle Realisierung. Dies führen wir auf folgende Punkte zurück:

- Konventionelle Projekte werden oft ohne Rücksicht auf Folgekosten vergeben. Der Lebenszyklusansatz von ÖPP-Projekten zwingt dazu, diese Folgekosten in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Das sorgt für höhere interne Transparenz, die auch zu einer höheren externen Transparenz führt.
- Die öffentliche Hand kennt oft nicht die wahren Kosten der Bewirtschaftung ihrer Infrastruktur. Die Vergabe von Leistungen aus der Betriebsphase führt bei ÖPP-Projekten zu höherer interner Transparenz.
- Die Entscheidungsfindung über die Durchführung einer ÖPP-Maßnahme wird meist in der Öffentlichkeit diskutiert. Dadurch wird eine wesentlich höhere externe Transparenz sicher-

gestellt als bei konventionellen Beschaffungsverfahren.

Der Vorwurf der höheren Intransparenz von ÖPP-Projekten im Vergleich zu konventionell realisierten Projekten ist unbegründet. Auch herkömmliche Ausschreibungen sind nicht jederzeit öffentlich zugänglich, da sie – ebenso wie ÖPP-Verfahren – den Basisparagrafen der VOB/A und den darin enthaltenden Geheimhaltungsvorschriften unterliegen.

Dennoch sollte auch aus Sicht der privaten Anbieter in einigen Phasen des ÖPP-Beschaffungsprozesses mehr Transparenz hergestellt werden. Dabei muss die Wahl der Kommunikationspolitik jedoch das Ergebnis eines Abwägungsprozesses sein. Es sind zu berücksichtigen:

- die Interessen der politischen Gremien sowie Aufsichts- und Prüfungsbehörden an Offenlegung und Einbindung,
- die Interessen der allgemeinen Öffentlichkeit an Information,

Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

- die Interessen der privaten Unternehmen an der Wahrung von Betriebsgeheimnissen, aber auch an ausreichender Information im Verfahren und
 - die Interessen des öffentlichen Auftraggebers an der Vermeidung strategischen Verhaltens der Bieter.
- Im vorliegenden Positionspapier „Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren“ wird aus Sicht der Unternehmen dargelegt:
- **WANN?** in welcher Beschaffungsprozessphase (Bedarfsfeststellung bis Vertragsende),
 - **WER?** welcher „Absender“ (Öffentlicher AG, Berater, Privater AN etc.),
 - **WEM?** für welche Zielgruppe (Politik, Aufsichtsbehörden, Bevölkerung etc.),
 - **WAS?** welche Inhalte (Projektdateien, Zahlen, Vertragsentwürfe etc.),
 - **WIE?** mit welchen Instrumenten (Pressemitteilungen, Interne Papiere etc.) kommunizieren sollte.

Verfahrensschritte im ÖPP-Beschaffungsprozess

Phase I: Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung

- Schritt I: Bedarfsfeststellung, Prüfung der Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit
- Schritt II: ÖPP-Eignungstest

Phase II: Vorbereitung und Konzeption

- Schritt III: Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Schritt IV: Vorbereitung der Ausschreibung

Phase III: Ausschreibung und Vergabe

- Schritt V: Start des Vergabeverfahrens/Teilnahmewettbewerb
- Schritt VI: Abgabe der Angebote und Verhandlung
- Schritt VII: Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung

Phase IV: Implementierung und Vertragscontrolling

- Schritt VIII: Planung und Bau
- Schritt IX: Betrieb und Vertragscontrolling

Phase V: Vertragsbeendigung und ggf. Verwertung

- Schritt X: Vertragsende



Schritt I

Bedarfsfeststellung, Prüfung der Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit

Vor Beginn eines Bauvorhabens der öffentlichen Hand steht unabhängig von der Beschaffungsvariante – Eigenrealisierung oder Öffentlich Private Partnerschaft – die Feststellung des Bedarfs. Hier muss der öffentliche Auftraggeber den erforderlichen Handlungs- und Investitionsbedarf ermitteln und dabei die zukünftigen Entwicklungen und die erforderlichen Qualitäts- und Leistungsstandards abschätzen.

Dabei sind besonders die Maßnahmenwirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit des Vorhabens

aus dem öffentlichen Haushalt zu prüfen. Auf dieser Basis sind konkrete Ziele des Projektvorhabens zu definieren, eine vorläufige Leistungsbeschreibung zu formulieren sowie eine grobe Kostenschätzung durchzuführen. Es werden erste Realisierungsvarianten erarbeitet, wobei auch die Möglichkeit der Realisierung als ÖPP-Projekt einbezogen wird.

Einbindung der Politik und Information der Aufsichts- und Prüfbehörden

Bereits in dieser Phase sollten mit den Finanzministerien bzw. den Kommunalaufsichtsbehörden Informationsgespräche geführt werden. Zudem sollten die Aufsichtsbehörden in die Prüfung der Haushaltsverträglichkeit und die Finanzierbarkeit des Vorhabens einbezogen werden, da haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte anzeige- bzw. genehmigungspflichtig sind und die Nutzungsentgelte haushaltswirksame Verpflichtungen nach sich ziehen.

Des Weiteren ist es sinnvoll, auch den Rechnungshöfen bzw. den kommunalen Rechnungsprüfungsbehörden bereits in der Anfangsphase eines

ÖPP-Verfahrens erste Informationen über das Vorhaben zur Verfügung zu stellen. Dafür bietet es sich an, in die Projektorganisation und den Verfahrensablauf Vertreter der benannten Institutionen einzubeziehen.

Auch die entsprechenden politischen Gremien sollten frühzeitig Kenntnis über erste Kerndaten des Vorhabens erhalten. So ist ggf. die Einbindung von Vertretern z.B. in das Projektteam der Verwaltung sinnvoll. Dabei ist es hilfreich, einen Projekt-ablaufplan zu erstellen, in dem Termine festgelegt werden, zu denen die politischen Gremien informiert werden.

Offensiver Umgang mit Kritik an ÖPP

Grundsätzlich sollte sich der öffentliche Auftraggeber frühzeitig mit möglichen Kritikpunkten der ÖPP-Gegner auseinandersetzen und diese offensiv mit der Politik, der Verwaltung, verschiedenen Interessenvertretern und der Öffentlichkeit diskutieren. Dazu sollte der Auftraggeber eigene Darstellungen und Gegenargumente empängerspe-

zifisch einsetzen und politische Gremien, Verwaltung, Interessenvertreter sowie Bürger differenziert mit Informationen versorgen. Wichtig ist es, insbesondere der Presse Argumente, die für eine ÖPP-Realisierung sprechen, zur Verfügung zu stellen.



Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Einbindung und Mitsprache der Nutzer

Die zukünftigen Nutzer eines Projektes sollten bereits zu Beginn der Maßnahme eingebunden und regelmäßig informiert werden. Insbesondere bei der Definition der Anforderungen und der Projektziele sowie bei der Festlegung des

Umfangs und der Qualität der Leistung sollte den Nutzern in jeder Projektphase ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Dies ist entscheidend für die „gefühlte“ Transparenz eines ÖPP-Verfahrens.

Information der Öffentlichkeit über Inhalt und Umfang der geplanten Maßnahme

Der allgemeinen Öffentlichkeit sollten frühzeitig Informationen über den geplanten Inhalt und den Umfang des Projektes zugänglich gemacht werden. Hier bieten sich regelmäßige Pressemitteilungen über den Stand der Beratungen an.

Zudem kann bereits in dieser Phase begonnen werden, eine virtuelle Projekt-Plattform im Internet einzurichten, auf der regelmäßig aktuelle Informationen und Daten zum Projekt eingestellt werden. Diese Projekt-Internetseite kann in unterschiedliche Bereiche mit abgestuften Zugriffsrechten untergliedert werden. So könnte ein Bereich mit öffentlich zugänglichen Informationen für die Bürger geschaffen werden. Weitere begrenzt zugängliche Bereiche sollten den später im Ver-

fahren beteiligten Bietern und den Mitgliedern der politischen Gremien zugänglich sein.

Eine solche Projekt-Plattform mag für eine Kommune, die lediglich eine kleine Maßnahme über ÖPP realisieren will, aufgrund begrenzter personeller Ressourcen schwer umsetzbar zu sein. Städte, Länder und Bund sollten die Projekt-Plattform für größere Maßnahmen jedoch als wichtiges Transparenzinstrument nutzen. Grundsätzlich ist denkbar, die virtuelle Projekt-Plattform aus Kostengründen bei einer zentralen Stelle, z.B. der ÖPP Deutschland AG oder den Kompetenzzentren der Länder, einzurichten oder die Berater der öffentlichen Hand damit zu beauftragen.

Schritt II

ÖPP-Eignungstest

Im ÖPP-Eignungstest wird anhand von Erfolgskriterien geprüft, ob das geplante Vorhaben den Anforderungen an ein ÖPP-Projekt gerecht wird. Das Ergebnis entscheidet darüber, ob die ÖPP-Realisierungsvariante für die geplante Maßnahme weiter verfolgt wird.

Häufig werden mit der Erstellung des Eignungstestes externe Berater beauftragt, die über ent-

sprechende Erfahrungen mit ÖPP-Verfahren verfügen. Da dieser Leistungsumfang i.d.R. nicht den Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung überschreitet, sind die öffentlichen Auftraggeber nicht an das formalisierte Vergabeverfahren gebunden.



Bekanntgabe der beauftragten Berater

Die Auswahl und die Beauftragung der Berater sollten mit höchster Transparenz erfolgen, insbesondere sollten hier die politischen Gremien eingebunden werden. Bei Bedarf kann diesen auch der Einblick in die Beraterverträge gewährt werden.

Die Öffentlichkeit sollte z.B. über eine Pressemitteilung darüber informiert werden, welche Beratungsgesellschaft mit der Erstellung des ÖPP-Eignungstests beauftragt wurde, welche Leistungen erbracht werden und ggf. wie hoch die Vergütung des beauftragten Beraters ist.

Mitwirkung der Berater an der Transparenz des ÖPP-Projektes

Die Berater spielen bei der Sicherstellung der Transparenz bei einem ÖPP-Verfahren eine wesentliche Rolle. Sie sollten aktiv an der höchstmöglichen Transparenz des Projektes mitwirken. Dabei ist es wichtig, dass technische, wirtschaftliche und rechtliche Berater gemeinsam dem

Transparenzgebot folgen und bei der Kommunikation berücksichtigen. Bei einem Wechsel der Berater muss die Kontinuität bezüglich der Informationen und der Transparenz des Projektes gewahrt bleiben.

Veröffentlichung der Ergebnisse des ÖPP-Eignungstests

Zu Beginn der Untersuchung der ÖPP-Eignung einer geplanten Maßnahme kann es sinnvoll sein, die wesentlichen Kriterien zu veröffentlichen. Ziel sollte es dabei sein, den Bürgern verständlich zu machen, wie der ÖPP-Eignungstest funktioniert.

Die Ergebnisse des Eignungstests sollten grundsätzlich veröffentlicht werden. Aus Sicht der deut-

lichen Bauindustrie kann hier der vollständige Eignungstest mit der Bewertung durch die Berater bekannt gemacht werden. Dazu bieten sich die virtuelle Projekt-Plattform oder eine Pressemitteilung an.

Schritt III

Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird untersucht, ob bei einer Realisierung der Maßnahme als ÖPP-Projekt Effizienzvorteile zu erwarten sind. Dazu werden die Variante der Eigenrealisierung und die ÖPP-Variante quantitativ gegenüber gestellt, d.h. der Barwert der Eigenrealisierung, der so genannte Public Sector Com-

parator (PSC), und der Barwert der ÖPP-Realisierung werden auf der Basis von Kostenkennwerten ermittelt. Qualitative Aspekte der Beschaffungsvarianten, wie z.B. sich aus dem ÖPP-Modell ergebende Vorteile einer schnelleren Umsetzung, die langfristig qualitativ hochwertige Instandhaltung oder der nicht vorhandene Instandhaltungsrück-



Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

stau bei Rückgabe des ÖPP-Projekts, werden in einer Nutzwertanalyse verglichen.

Für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden ebenfalls externe Berater beauftragt. Bei einer Neubeauftragung gilt es, bei der Auswahl und Beauftragung der Berater die politi-

schen Gremien einzubeziehen und Leistungsumfang und Vergütung offen zu legen. Auch die allgemeine Öffentlichkeit hat ein Interesse an Informationen über die Beratergesellschaft und deren Aufgaben.

Zugang zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden

Bei der Kritik an der Intransparenz von ÖPP-Verfahren wird angeführt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinter verschlossenen Türen durchgeführt werde und damit Spielraum für Manipulation und Korruption bestehe. Daher ist

es von besonderer Bedeutung, politischen Gremien sowie Aufsichts- und Prüfbehörden auf Wunsch Einblick in die Berechnungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu gewähren.

Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die deutsche Bauindustrie plädiert dafür, das Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu veröffentlichen. Dabei muss der öffentliche Auftraggeber jedoch abwägen, ob die Gefahr des strategischen Verhaltens der Bieter besteht.

Ist die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Gunsten der ÖPP-Variante ausgefallen, sollte der Effizienzvorteil benannt werden. Zudem sollte in diesem Zusammenhang erläutert werden, woraus sich die Kostenvorteile bei ÖPP ergeben. Dabei können die Barwerte der wesentlichen Kostenbestandteile des Public Sector Comparators und der ÖPP-Realisierungsvariante, wie Investitionskosten und Betriebskosten, veröffentlicht und allgemeinverständlich erläutert werden.

Geht aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Eigenrealisierungsvariante als vorteilhafter her-

vor, ist ebenfalls darzustellen, warum bei einer ÖPP-Realisierung keine Effizienzvorteile zu erwarten sind.

Bei der Veröffentlichung der Kostenbestandteile sollten auch die im Zusammenhang mit der Finanzierung – Projektfinanzierung oder Forfaitierung mit Einredeverzicht – entstehenden Kosten über die gesamte Laufzeit aufgezeigt werden. Dabei ist es entscheidend, dass die entsprechenden Risikokosten beim Vergleich der beiden Finanzierungsvarianten transparent gemacht werden, um einen wirklichen Kostenvergleich zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang gilt es darzulegen, warum trotz höherer Finanzierungskosten der Privaten ein Effizienzvorteil zu erwarten ist, um damit Argumente gegen ein wesentliches Vorurteil gegenüber ÖPP zu liefern.



Offenlegung des Haushaltsansatzes

Nach den Berechnungen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die bevorzugte Beschaffungsvariante im Haushalt veranschlagt. Der Haushaltsansatz sollte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Informationen sind auch für die potentiellen Bieter der späteren Ausschreibung des Projektes von Bedeutung, da sie zeigen, dass die Finanzierung

aus dem Haushalt sichergestellt und der öffentliche Auftraggeber gewillt ist, das Vergabeverfahren bis zum Ende zu führen.

Mit Transparenz bei der Veranschlagung im Haushalt kann auch dem Argument der versteckten Verschuldung und der Bildung von Schattenhaushalten bei ÖPP-Projekten begegnet werden.

Schritt IV

Vorbereitung der Ausschreibung

Wurde bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Vorteilhaftigkeit für die Realisierung der Maßnahme als ÖPP-Projekt ermittelt, beginnen die Vorbereitungen zur Ausschreibung. Dazu gehört die Erstellung der Vergabeunterla-

gen mit outputorientierter Leistungsbeschreibung und Vertragsentwürfen. Dazu werden wiederum externe Berater beauftragt. Falls dies nicht schon in einem früheren Schritt erfolgt ist, sollten diese hier benannt werden.

Erläuterung grundlegender Vertragsklauseln bzw. der Risikoverteilung

Die Kritik vieler Bürger an Öffentlich Privaten Partnerschaften beruht u.a. auf mangelnden Kenntnissen über die Beschaffungsvariante und einer Vielzahl von Vorurteilen. Um der allgemeinen Öffentlichkeit die Funktionsweise von ÖPP-Vorhaben zu erläutern, können grundlegende Klauseln des Vertragsentwurfes bereits in dieser Phase kommuniziert und diskutiert werden. Dabei bieten sich vor allem Klauseln zu kritischen Punkten an, wie z.B. zur Flexibilität der Verträge, zu Kündigung und Kompensation oder zu Bonus-Malus-Regelungen.

Alternativ ist auch die Veröffentlichung einer Risikomatrix denkbar, in der die Verteilung der wesentlichen Risiken des Projektes dargestellt wird. Zusätzlich sollten die einzelnen Risiken verständlich erläutert werden. Zudem kann es für ein besseres Verständnis der allgemeinen Öffentlichkeit sinnvoll sein, zu begründen, warum die Risiken von dem einen oder anderen Partner getragen werden sollten.



Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Informationsveranstaltung zur Einbindung des Mittelstandes

Auch das Thema der Einbindung des regionalen Mittelstandes wird immer wieder kontrovers diskutiert. Hier sollte vom öffentlichen Auftraggeber dargelegt werden, in welcher Form sich der Mittelstand an der geplanten Ausschreibung beteiligen kann. Es sollte im Verlauf des weiteren Verfahrens darauf geachtet werden, die Bieterinformationen und die Anforderungen an die Bieter

im Vergabeverfahren (PQ-Bedingungen) so zu gestalten, dass Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen eine Chance erhalten, sich an ÖPP-Projekten zu beteiligen. Dazu können bspw. eine Pressemitteilung herausgegeben oder eine allgemeine Informationsveranstaltung durchgeführt werden, in denen bereits frühzeitig auf den Inhalt der Ausschreibung aufmerksam gemacht wird.

Bekanntmachung des Verfahrensablaufs

An dieser Stelle sollte auch der geplante Verlauf des weiteren Verfahrens kommuniziert werden, u.a. damit sich potentielle Bieter mit ihrer Kapazitätsplanung darauf einstellen können. Dies ist

nicht nur für eine Beteiligung des Mittelstandes am Vergabeverfahren entscheidend, sondern für alle Bieter und damit für die Sicherstellung eines ausreichenden Wettbewerbs.

Schritt V

Start des Vergabeverfahrens / Teilnahmewettbewerb

Öffentlich Private Partnerschaften unterliegen als öffentliche Aufträge dem Vergaberecht. Da die Projektvolumina i.d.R. über dem gesetzlichen Schwellenwert liegen, müssen sie europaweit ausgeschrieben werden. Die europaweite Ausschreibung von ÖPP-Projekten sorgt schon per se für Transparenz.

Als Vergabeverfahren kommen das Offene Verfahren, das Nichtoffene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und der Wettbewerbliche Dialog in Frage. Das in der Praxis am häufigsten angewandte Vergabeverfahren ist derzeit das Verhandlungsverfahren, in einigen wenigen Fällen auch der wettbewerbliche Dialog. Diese Verfah-

ren sind zwar weniger transparent als das offene Verfahren oder eine beschränkte Ausschreibung (nicht offenes Verfahren), aufgrund der Komplexität der Projekte besteht jedoch erhöhter Verhandlungsbedarf, dem man nur im Verhandlungsverfahren oder im wettbewerblichen Dialog gerecht werden kann.

Das europaweite Ausschreibungsverfahren startet mit einem Teilnahmewettbewerb, in dem sich die Bieter für die Abgabe eines Angebotes qualifizieren. Dafür müssen die Bieter ihre Fachkunde, ihre Zuverlässigkeit sowie ihre finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anhand von Referenzen nachweisen.



Klare Regeln und Dokumentation des Vergabeverfahrens

Für die Durchführung des Vergabeverfahrens – insbesondere des Verhandlungsverfahrens oder des wettbewerblichen Dialogs – sind in den Ausschreibungsunterlagen klare Regeln vorzugeben. Die Einhaltung dieser Regeln sollte im Verlaufe des Ausschreibungsverfahrens sorgfältig dokumentiert werden. Dabei hat der Auftraggeber Kriterien und Gründe offen zu legen.

In der Praxis ist es derzeit üblich, das Verhandlungsverfahren in mindestens zwei Angebotsrun-

den zu strukturieren. Dabei sollten in der ersten Runde eine begrenzte Zahl an Bietern zur Abgabe eines ersten Angebotes aufgefordert werden, um die Qualität der Angebote und den Anreiz für die Bieter (Kosten-/Nutzenverhältnis) zu erhöhen. Im weiteren Verfahren sollte mit maximal zwei Bietern verhandelt werden, um die Angebotskosten auf beiden Seiten möglichst gering zu halten.

Vorinformation und Bekanntmachung im EU-Amtsblatt

Zum Start des Vergabeverfahrens werden ggf. eine Vorinformation und eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Hier werden der Auftragsgegenstand und die Bedürfnisse des Auftraggebers, die Anforderungen an die Teilnahme-

anträge sowie die Bewertungskriterien angegeben. Diese Informationen stehen der allgemeinen Öffentlichkeit über das Internet im Tenders Electronic Daily (TED) – Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union – zur Verfügung.

Veröffentlichung auf regionalen Ausschreibungsplattformen

Die Dokumente der Vorinformation und der Bekanntmachung sollten auch auf regionalen Ausschreibungsplattformen veröffentlicht wer-

den, um eine möglichst große Zahl an Unternehmen, insbesondere auch den regionalen Mittelstand, am Teilnahmewettbewerb zu beteiligen.

Kommunikation mit den Bietern auf Projekt-Plattform

Mit der europaweiten Ausschreibung sollte auf der Projekt-Internetseite ein interner Bereich mit zusätzlichen Informationen für die Bieter eingerichtet werden. Hier bietet es sich an, umfangreiche Informationsmemoranden, Formblätter für

den Teilnahmewettbewerb oder auch Frage- und Antwortlisten zu veröffentlichen. Die Projekt-Plattform kann als Kommunikationsmedium zwischen dem öffentlichen Auftraggeber, den Beratern und den privaten Bietern fungieren.

Information über die Ergebnisse des Teilnahmewettbewerbs

Im Teilnahmewettbewerb werden die Bieter anhand der in der Bekanntmachung angegebenen Bewertungskriterien ausgewählt. In diesen Prozess sollten die politischen Gremien eingebunden und regelmäßig informiert werden.

Die ausgeschiedenen und die qualifizierten Bieter müssen über das Ergebnis des Teilnahmewettbewerbes informiert werden. Aus Sicht der deutschen Bauindustrie ist den ausgeschiedenen Bie-

tern auch eine Begründung zu geben, aus der hervorgeht, bei welchen Kriterien sie nicht die erforderlichen Punktzahlen erreicht haben.

Das Ergebnis des Teilnahmewettbewerbs, d.h. welche Bieter für die Abgabe eines Angebotes ausgewählt worden sind und warum, sollte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Schritt VI

Abgabe der Angebote und Verhandlung

Den im Teilnahmewettbewerb ausgewählten Bietern werden im nächsten Schritt die Ausschreibungsunterlagen zugesendet. Auf der Grundlage einer detaillierten Darstellung des Projektes und einer funktionalen Leistungsbeschreibung sowie der Vertragsentwürfe geben diese erste Angebote ab, auf deren Basis verhandelt wird. Die Angebote

und Verhandlungen werden entsprechend der vorher bekannt gegebenen Zuschlagskriterien ausgewertet und die Zahl der Bieter weiter reduziert. Die bevorzugten Bieter werden im nächsten Schritt gebeten, ein überarbeitetes Angebot abzugeben.

Offenlegung der Ausschreibungsunterlagen für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden

Auch in dieser Phase kann die virtuelle Projekt-Plattform genutzt werden. So sollte der Politik sowie den Aufsichts- und Prüfbehörden ein Einblick in die noch nicht verpreisten Ausschreibungs-

unterlagen gewährt werden. Den am Verfahren beteiligten Bietern können im internen Bereich zusätzliche Informationen zum Projekt zur Verfügung gestellt werden.

Debriefing der ausgeschiedenen Bieter

Die nach der Auswertung der ersten Angebote ausgeschiedenen Bieter müssen unverzüglich und mit einer nachvollziehbaren Begründung über das Ergebnis informiert werden. Das „frühe“ Debriefing

darf jedoch keine Rückschlüsse auf das Angebot der noch im Wettbewerb befindlichen Bieter erlauben. Ein vollständiges Debriefing sollte dann nach Zuschlagserteilung erfolgen.

Bekanntgabe allgemeiner Informationen zum Verlauf des Verfahrens

Die allgemeine Öffentlichkeit hat ein Interesse am Vergabeverfahren. Daher sollten allgemeine Informationen zum Verlauf des Verfahrens, z.B. der Zeitplan oder die Anzahl der verbleibenden Bieter ggf. mit Benennung der Unternehmen, veröffent-

licht werden. Dabei ist der Auftraggeber laut § 3a VOB/A jedoch dazu verpflichtet, die Ergebnisse der Verhandlungen gegenüber den verbliebenen Bietern und der Öffentlichkeit geheim zu halten.

Information der politischen Gremien

Auch die politischen Gremien sollten regelmäßig über den Stand der Verhandlungen informiert werden. Dabei ist den Geheimhaltungspflichten

der VOB/A, insbesondere den §§ 8 und 12 bis 15, und den Geheimhaltungsinteressen der Bieter Rechnung zu tragen.



Offenlegung der Architekturentwürfe für ein Fachgremium

Aus Sicht der Architekten leiden ÖPP-Projekte unter der fehlenden Beteiligung der Öffentlichkeit an der Auswahl der Architektur, wie dies im vorgeschalteten Architektenwettbewerb bei der herkömmlichen Realisierung möglich ist.

Aus Sicht der deutschen Bauindustrie sollten Planung, Ausführung und Betrieb eines Projektes nicht getrennt vergeben werden. Um eine möglichst hohe städtebauliche und architektonische Qualität bei ÖPP-Projekten sicher zu stellen, kann

architektonische Fachkompetenz, z.B. über ein unabhängiges Architekturgremium, in die Auswertung der Angebote einbezogen werden.

Des Weiteren sollte über ein Verfahren nachgedacht werden, bei dem über die Einbeziehung der Öffentlichkeit mehr Transparenz bei der Auswahl der Architektur eines ÖPP-Projektes hergestellt werden kann, gleichzeitig aber auch die Interessen der Bieter an einem fairen Wettbewerb gewahrt bleiben.

Schritt VII

Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung

Auf der Basis der finalen Angebote wird der bevorzugte Bieter ermittelt und der Zuschlag erteilt. Dabei wird die Wirtschaftlichkeitsuntersu-

chung anhand der Ergebnisse der Angebote und der Verhandlungen fortgeschrieben.

Einsehbarkeit der Angebote für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden

Der Entscheidung über die Zuschlagserteilung müssen die politischen Gremien und die Aufsichtsbehörden zustimmen. Daher sollten die Angebote, die ÖPP-Verträge und auch die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die politischen Gremien sowie die Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit der Zuschlagserteilung eingesehen werden können.

Um eine ungewollte Einflussnahme zu vermeiden, sollten die Angebote jedoch anonymisiert werden. Des Weiteren müssen die Unterlagen diesen Institutionen vor allem erläutert werden und es muss die Möglichkeit zur Diskussion bestehen. Eine wichtige Rolle nehmen hierbei die Berater

ein, die den Informationsprozess moderierend begleiten sollten. Bezüglich des Zeitplans für die Zuschlagserteilung ist es wichtig, die Bindungsfristen für die Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen.

Die Einsicht in die Unterlagen muss zudem so gestaltet werden, dass sie den in der VOB/A verankerten Geheimhaltungspflichten und den Geheimhaltungsinteressen der Bieter gerecht wird. Dabei ist insbesondere Verschwiegenheit über die in den Unterlagen enthaltenen Betriebsgeheimnisse der privaten Bieter zu vereinbaren und sicherzustellen, dass keine Vervielfältigung der Unterlagen vorgenommen wird.



Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Information über die Zuschlagserteilung

Das Ergebnis der Angebotsauswertung sollte den Bietern unverzüglich mitgeteilt werden, um die Transparenz des Verfahrens sicher zu stellen. Dabei sind die beim verbindlichen Angebot unterlegenen Bieter auch hier über die Gründe des Ausscheidens zu informieren.

Auch die allgemeine Öffentlichkeit sollte über die Zuschlagserteilung informiert werden. Von Inte-

resse ist dabei insbesondere die Zusammensetzung des Konsortiums, d.h. Planer, Bauunternehmen, Betreiber, Banken sowie ggf. Berater des privaten Partners. Zu diesem Zeitpunkt können auch die unterlegenen Bieter öffentlich benannt werden.

Öffentlichkeitswirksame Unterzeichnung des Vertrages

Nach Zuschlagserteilung werden die ÖPP-Verträge i.d.R. unterzeichnet. Dies ist ein wichtiger Meilenstein im ÖPP-Verfahren, der entsprechend kommunikativ vom öffentlichen Auftraggeber gemeinsam mit dem privaten Auftragnehmer begleitet werden sollte. So kann insbesondere die allgemeine Öffentlichkeit mit einer Presseerklärung über die Vertragsunterzeichnung informiert werden.

Nach der Unterzeichnung des Vertrages sollte auch der private Auftragnehmer verstärkt die Chance wahrnehmen und aus seiner Sicht, ggf. in Abstimmung mit dem öffentlichen Auftraggeber, über das beauftragte ÖPP-Projekt berichten.

Veröffentlichung der Kerninformationen zum Projekt

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass sich öffentliche Auftraggeber und private Auftragnehmer gemeinsam auf die zu kommunizierenden Kerndaten des Projektes, wie z.B. Investitions- und Projektvolumen, Vertragsmodell und Finanzierungsform, Betriebszeitraum, einigen. Diese Informationen sollten in einem Projektdatenblatt zusammengefasst werden. Der Inhalt des Daten-

blattes sollte entsprechend allgemeinverständlich erläutert werden (ein Beispiel finden Sie unter www.öpp-plattform.de). In diesem Zusammenhang können auch die Höhe und Zusammensetzung des Leistungsentgeltes, d.h. die Raten für die Investition und die laufenden Betreiberkosten, offen gelegt werden.



Bekanntmachung der Ergebnisse der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Zudem sollten die Ergebnisse der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, d.h. der errechnete Effizienzvorteil des ÖPP-Angebotes im Vergleich zum Public Sector Comparator, der allgemeinen Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Auch hier kann es sinnvoll sein, die einzelnen Kostenbestandteile aufzuzeigen und zu erläutern. Sind im Vergleich zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Veränderungen aufgetreten, sollten diese benannt und begründet werden.

Offenlegung wesentlicher Vertragsinhalte bzw. der Risikoverteilung

Des Weiteren ist es sinnvoll, die endgültig vereinbarten Kerninhalte der ÖPP-Verträge in Form von „übersetzten“ Vertragsklauseln der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu erläutern. Auch hier bietet sich alternativ die Ver-

öffentlichung der Risikoverteilung auf die beiden Partner an. Dabei ist es sinnvoll, die einzelnen Risiken zu erläutern und die Übertragung auf den einen oder anderen Partner zu begründen.

Veröffentlichung der Regelungen für das Vertragsende des ÖPP-Projektes

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Kerninhalte des Vertrages sollten auch die Endschäftsregelungen erörtert werden. Dabei ist darzulegen, welcher Zustand des Gebäudes am Ende

der Laufzeit des ÖPP-Projektes vertraglich vereinbart wurde, da dies von ÖPP-Kritikern häufig falsch dargestellt wird.

Schritt VIII

Planung und Bau

Nach der Unterzeichnung des Vertrages werden die bereits im Vergabeverfahren begonnenen Pla-

nungen fortgesetzt. Nach Erteilung der Baugenehmigung beginnt die Bauphase.

Veröffentlichung der Architektur-Entwürfe

Um mehr Verfahrenstransparenz hinsichtlich der Sicherstellung der städtebaulichen und architektonischen Qualität bei ÖPP-Projekten zu erzielen, sollten nach der Unterzeichnung der Verträge die

Architektur-Entwürfe mindestens der zur Abgabe eines überarbeiteten Angebotes aufgeforderten Bieter für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich ausgestellt werden.



Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Kommunikation zu Meilensteinen

In der Planungs- und Bauphase sollten der öffentliche Auftraggeber und der private Auftragnehmer gemeinsam wichtige Informationen zum Projekt veröffentlichen. Hier bieten sich insbesondere regelmäßige Berichte zum Stand der Arbeiten in

der Presse an, z.B. Erteilung der Baugenehmigung, Grundsteinlegung/Spatenstich, Richtfest, Fertigstellung des Gebäudes und Aufnahme des Betriebes.

Darstellung der Einbindung des regionalen Mittelstands

Des Weiteren sollte der private Partner in der Bauphase darüber informieren, welche Unternehmen mit den Bauleistungen beauftragt wurden. Dabei sollte dargestellt werden, wie hoch der Anteil der

Unternehmen aus der Region ist, in welchem Umfang der regionale Mittelstand eingebunden ist und wie diese Unternehmen von den Aufträgen der ÖPP-Projektgesellschaft profitieren.

Schritt IX

Betrieb und Vertragscontrolling

Nach der Baufertigstellung und Abnahme durch den öffentlichen Auftraggeber wird das Projekt in Betrieb genommen. Eine wesentliche Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers in der Betriebsphase ist das Vertragsmanagement und -controlling. Dies sorgt bei ÖPP-Projekten für ein hohes Maß an Transparenz.

Im Gegensatz dazu ist die Betriebsphase bei der konventionellen Beschaffung im Allgemeinen völlig intransparent. Ob die mit der Realisierung eines Bauprojektes angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, wird für gewöhnlich nicht überprüft.

Ergebnisse des Vertragscontrollings – Transparenzbericht

Ein wichtiges Steuerungsinstrument für den öffentlichen Auftraggeber ist die laufende Beobachtung der Leistungserbringung des privaten Partners entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen in den Service-Level-Agreements. Zudem wird in dieser Phase die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortgeschrieben und eine begleitende Kosten- und Erfolgskontrolle durchgeführt.

Über die Ergebnisse sollte der öffentliche Auftraggeber regelmäßig sowohl die politischen Gremien und die Aufsichtsbehörden als auch die allgemei-

ne Öffentlichkeit mit einem Transparenzbericht informieren. Ein solcher Bericht sollte Informationen

- über den Umfang und die Qualität der Leistungen des privaten Partners,
- über die Risiken und den Umgang mit eingetretenen Risiken,
- über die finanzielle Situation des Projektes, die angefallenen Kosten, mögliche Abweichungen und Anpassungsmaßnahmen sowie



- über organisatorische Fragen und Verantwortlichkeiten

enthalten und fortlaufend über den gesamten Vertragszeitraum aktualisiert werden.

In diesem Zusammenhang muss vor der Veröffentlichung auch der private Partner über den Inhalt des Transparenzberichtes informiert werden, um unnötige Streitigkeiten in der Öffentlichkeit zu vermeiden.

Bereitstellung aller Unterlagen für die Prüfung des Rechnungshofs

Den Rechnungshöfen bzw. den kommunalen Rechnungsprüfungsbehörden müssen sämtliche Unterlagen, die diese für ihre unabhängige Prüfung benötigen, zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen beispielsweise die Ausschreibungsun-

terlagen, alle Berechnungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Angebote der Bieter und der ÖPP-Vertrag, der zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem privaten Auftragnehmer geschlossen wurde.

Kommunikation von Erfolgen des ÖPP-Projektes

In der Betriebsphase sollte auch der private Auftragnehmer über die erfolgreiche Umsetzung der gemeinsamen Projektziele informieren. Hier bietet sich z.B. die Erhebung und Veröffentlichung von Energiebilanzen an, mit denen Einsparungen im Vergleich zur konventionellen Realisierungsvariante dokumentiert werden können.

Ebenso wie in der Bauphase sollte in der Betriebsphase darüber berichtet werden, welcher Anteil der Wertschöpfung in der Region bleibt und wie hoch der Anteil der mittelständischen Unternehmen ist, die in die Erbringung der Betriebsleistungen für das ÖPP-Projekt eingebunden sind.

Befragung der Nutzer und Veröffentlichung der Erfahrungsberichte

Zudem sollten die Nutzer weiterhin aktiv in das Projekt eingebunden werden. Auf der Basis einer Befragung der Nutzer zu ihrer Zufriedenheit mit dem Projekt kann die Leistung des privaten Partners weiter verbessert werden. Die Erfahrungsberichte sollten veröffentlicht werden.

Des Weiteren können Pressereisen angeboten werden, bei denen z.B. Journalisten oder anderen öffentlichen Auftraggebern ein Einblick in das Projekt gewährt wird und Hintergrundinformationen zu ÖPP geliefert werden.

Schritt X

Vertragsende

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit übernimmt der öffentliche Auftraggeber wieder den Betrieb des Gebäudes. Bei den bisher vergebenen Projekten findet i.d.R. kein Eigentumsübergang statt, da die

se als ÖPP-Inhabermodell strukturiert sind, bei dem der öffentliche Auftraggeber von Beginn des Projektes Eigentümer von Grundstück und Gebäude ist.

Evaluierung und Dokumentation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Projekt

Die Dokumentation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Projekt sollte bereits mit den ersten Überlegungen zur Umsetzung eines Vorhabens als Öffentlich Private Partnerschaft beginnen. Am Ende der Vertragslaufzeit sollte dann eine abschließende Evaluierung durchgeführt werden.

Dabei sind der Verlauf des Projektes, die Zufriedenheit des Auftraggebers und der Nutzer, die Vor- und Nachteile der ÖPP-Realisierung, aber auch die Einhaltung der Regelungen zum Zustand

des Gebäudes bei Übergabe an den öffentlichen Auftraggeber zu bewerten und zu dokumentieren.

Der vollständige Bericht auf der Basis des Transparenzberichtes muss politischen Gremien und Aufsichtsbehörden als auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein. Der private Partner sollte auch hier vor der Veröffentlichung über den Inhalt des Berichtes informiert werden.

Herausgegeben vom

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und Kommunikation

Dr. Heiko Stiepelmann

Dr. Susann Cordes

Iris Grundmann, M.A. (Redaktion)

Kurfürstenstraße 129

10785 Berlin

Telefon | 030/2 12 86-0

Telefax | 030/2 12 86-189

E-Mail | bauind@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de

www.öpp-plattform.de





POSITIONS *PAPIER*

ÖPP-Transparenzinitiative
der Deutschen Bauindustrie

Dezember 2011



ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie

1. Ausgangssituation	3
2. Aktiv für mehr Transparenz	4
3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks	4
4. Ergänzender Projekt-Report	5
4.1 Eckdaten/Kennzahlen	5
4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen	6
4.3 Risikomatrix	6

Praxisbeispiele für den ergänzenden Projektreport

ÖPP-Projekt Inselfschule Fehmarn

Daten und Fakten	8
Antworten auf häufig gestellte Fragen	10
Risikomatrix	14

ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg

Daten und Fakten	16
Antworten auf häufig gestellte Fragen	18
Risikomatrix	22

1. Ausgangssituation

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) haben sich für die Realisierung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte inzwischen als effizientes Verfahren fest etabliert. Dennoch stehen ÖPP-Projekte nach wie vor in der Kritik einiger Nichtregierungsorganisationen, Teilen der Gewerkschaften und Rechnungshöfen. Bemängelt wird nicht zuletzt die angeblich unzureichende Transparenz der Projektentwicklung. In einem Antrag fordert die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aktuell die Bundesregierung auf, Vorschläge für gesetzliche Transparenzregelungen für ÖPP-Bundesprojekte im Verkehrswesen vorzulegen (vgl. BT-Drucks. 17/5258 v. 23.03.2011).

Mit dem Positionspapier „Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren“ (11/2010) hat die Deutsche Bauindustrie der Forderung nach einer offenen Kommunikationspolitik bereits im vergangenen Jahr sichtbar Rechnung getragen und Leitlinien für eine offene Kommunikationspolitik bei der Vergabe und Durchführung Öffentlich Privater Partnerschaften formuliert.

Die Deutsche Bauindustrie hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Leitlinien in konkrete Handlungsempfehlungen für die Veröffentlichung von ÖPP-Verträgen umzusetzen. Eine Arbeitsgruppe hat hierzu Vorschläge formuliert, die im Folgenden skizziert werden sollen.

2. Aktiv für mehr Transparenz

Die Deutsche Bauindustrie möchte sich mit diesem Positionspapier aktiv für mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten einsetzen und befürwortet die grundsätzliche Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken.

Die formulierten Vorschläge sollen zum einen öffentlichen Auftraggebern und deren privaten Partnern als Grundlage dienen, sich über die Veröffentlichung von Vertragswerken zu verständigen und in geeigneter Form durchzuführen. Zum ande-

ren sollen der Allgemeinheit Informationen über ÖPP-Projekte in ihrer Richtigkeit vermittelt, Informationsdefizite abgebaut und Unklarheiten beseitigt werden.

Die Deutsche Bauindustrie vertritt die Ansicht, dass durch eine offene Kommunikation die Legitimation von ÖPP-Projekten in der Bevölkerung erhöht und somit Akzeptanz geschaffen werden kann.

3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks

Die Deutsche Bauindustrie unterstützt die Forderung nach einer Offenlegung bzw. Veröffentlichung der Verträge, die zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner zur Durchführung von ÖPP-Projekten abgeschlossen werden. Sie signalisiert mit diesen Handlungsempfehlungen ihre Bereitschaft zu einer offenen Kommunikation der Vertragsinhalte. Das Angebot gilt grundsätzlich für sämtliche Projekttypen und Gestaltungsformen von ÖPP im Bau-, Immobilien- und Infrastruktursektor und soll keine Bereiche ausschließen.

Die Deutsche Bauindustrie erklärt sich deshalb ausdrücklich bereit, die zur Realisierung von ÖPP-Projekten abgeschlossenen Verträge grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie empfiehlt ihren Projektpartnern, zur Verbesserung der Transparenz Öffentlich Privater Partnerschaften, nach Vertragsschluss folgende Dokumente offenzulegen:

- Vertragsurkunden der unterzeichneten ÖPP-Einzelverträge zwischen öffentlichem und privatem Partner (z. B. Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag),
- zugehörige Leistungsbeschreibungen für Planung, Bau- und Betrieb (z. B. die sog. BQA – Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung),
- ergänzende Verdingungsunterlagen des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrags geworden sind.

Zwischen den berechtigten Interessen der Allgemeinheit an einer Kontrolle von Geschäften der öffentlichen Hand und den schützenswerten Interessen der projektbeteiligten privaten Partner ist allerdings sorgsam abzuwägen. Insbesondere ist es notwendig, geistiges Eigentum der auf beiden Vertragsseiten beteiligten Projektanten, Fachplaner,

Bau- und Betreiberunternehmen so zu schützen, dass technisches Spezialwissen und know-how-basierte Wettbewerbsvorteile gewahrt bleiben. Nur auf diese Weise wird der Preis- und Kompetenzwettbewerb als elementarer Bestandteil des ÖPP-Beschaffungsmodells und Triebfeder von Innovationen, die letztlich der öffentlichen Hand zugute kommen, langfristig erhalten und gesichert.

Technische Sondervorschläge oder Planungsleistungen des erfolgreichen Bieters dürfen unter dieser Maßgabe dann mit den übrigen Vertragsunterlagen veröffentlicht werden, soweit sie im Zuge der Projektrealisierung ohnehin offenbar werden.

Ebenso steht die Deutsche Bauindustrie einer Veröffentlichung der vertraglich vereinbarten Vergütungen und Entgelte positiv gegenüber, soweit hierdurch keine schutzwürdigen Kalkulations- bzw. Geschäftsgeheimnisse verletzt werden. Gleichermäßen wird es allerdings für notwendig erachtet, der Öffentlichkeit eine Bewertung der publizierten Vertragspreise im Hinblick auf den im ÖPP-Verfahren erzielten Wirtschaftlichkeitsvorteil zu ermöglichen. Dies kann nur dann erreicht werden, wenn die öffentliche Hand sich gleichermaßen bereit erklärt, den veröffentlichten Zahlen nach Abschluss des Vergabeverfahrens die Ergebnisse ihrer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – des sog. Public Sector Comparator (PSC) und des zugehörigen Abschlussberichts – unmittelbar gegenüberzustellen.

Uneingeschränkt schutzwürdig sind hingegen Kalkulationen und Finanzierungsstrategien des erfolgreichen Bieters, bei denen es sich um wirtschaftlich-kaufmännische Angebotsgrundlagen handelt, die als solche keinen Eingang in den ÖPP-Vertrag finden.

4. Ergänzender Projekt-Report

Transparenz bei der Vergabe und Durchführung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte als ÖPP-Projekte ermöglicht nicht allein die Kontrolle öffentlicher Geschäfte; eine offene Kommunikation dient ebenso der Rechenschaftslegung der Projektbeteiligten über eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. Die veröffentlichten Projekt- und Vertragsinformationen müssen deshalb den Informationsbedürfnissen verschiedenster Interessengruppen genügen und zu diesem Zweck verständlich aufbereitet werden:

- politische Gremien
- Nutzer
- Fachöffentlichkeit
- allgemeine Öffentlichkeit (Bürger)

Nur durch umfassende Information lassen sich Fehlinterpretationen und Missdeutungen der abgeschlossenen Verträge wirksam verhindern.

Mit der Offenlegung der ÖPP-Verträge allein wird dieses Ziel jedoch nicht vollends erreicht, handelt es sich hierbei doch primär um umfangreiche Doku-

mente, deren Verständnis meist juristische und bau- fachliche Kenntnisse erfordert und vom interessierten Leser angesichts der Fülle sich ergänzender Unterlagen eine beträchtliche Einarbeitungszeit verlangt.

Die Deutsche Bauindustrie spricht sich deshalb dafür aus, neben dem ÖPP-Vertragswerk einen ergänzenden Projekt-Report zu veröffentlichen, in dem wesentliche, projektprägende Eckdaten bzw. Kennzahlen zusammengefasst sind, häufig gestellte Fragen beantwortet werden und ein Überblick über die vertragliche Risikoverteilung gegeben wird. Der Projekt-Report ist im gegenseitigen Einvernehmen beider Vertragsseiten zu erstellen und abzustimmen.

Die Angaben aus dem Projekt-Report bieten auf diese Weise einen schnellen, unkomplizierten Zugriff auf die wesentlichen Projekt- bzw. Vertragsinformationen. Alle Interessierten erhalten so einen einfachen, leicht verständlich formulierten Überblick und können die Informationen zusätzlich im Vertragswerk abprüfen.

4.1 Eckdaten/Kennzahlen

Die Veröffentlichung von Eckdaten und Kennzahlen empfiehlt sich insbesondere dort, wo sich wichtige Vertragsinformationen selbsterklärend ohne nähere Erläuterungen z. B. in tabellarischer Form darstellen bzw. aufbereiten lassen:

- Bezeichnung und Anschriften der wesentlichen Projektpartner
- Kurzinformation zum Leistungsinhalt und -umfang des privaten Partners

- relevante Termine (z. B. Baubeginn/Fertigstellung, Vertragsende/Betriebsphase)
- ggf. Kosteninformationen (z. B. Gesamtinvestitionskosten und Kosten der Nutzungsphase)
- Eigentumsverhältnisse

Die Gestaltung und Detaillierung der Aufstellung ist im Einzelfall projektspezifisch vorzunehmen und entsprechend zwischen den Projektpartnern im Hinblick auf das öffentliche Interesse abzustimmen.

4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen

In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertrags Elemente. Es bietet sich an, Antworten auf häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten zu liefern.

So könnte unter anderem beantwortet werden:

- Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht?
- Wo liegt die Leistungsgrenze?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung/Vertragsbrüchen?
- Wie setzen sich die Entgelte zusammen?
- Was passiert im Insolvenzfall des privaten Partners?

- Zu welchen Tarifkonditionen werden Angestellte des privaten Partners beschäftigt?
- Wie partizipiert der Mittelstand an dem ÖPP-Projekt?

Diese Aufzählung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit. Es empfiehlt sich deshalb eine projektbezogene Abstimmung unter allen Beteiligten, welche Fragen im Rahmen des Projektreports beantwortet werden sollen.

Ggf. kann es für die Projektbeteiligten sinnvoll sein, bei latent kritischen Punkten zusätzlich darüber zu informieren, wie die Vertragsregelung respektive die vertragliche Zuweisung von Rechten und Pflichten der Partner jeweils bei konventioneller Beschaffung gestaltet wäre.

4.3 Risikomatrix

Ein häufig artikulierter Kritikpunkt an ÖPP-Projekten lautet, der Wirtschaftlichkeitsvorteil beruhe maßgeblich auf einer Verlagerung projektspezifischer Risiken auf die öffentliche Hand. Um diesem Vorwurf offensiv entgegenzuwirken, empfiehlt die Deutsche Bauindustrie die Veröffentlichung einer Risikomatrix, aus welcher die projektspezifische Risikoverteilung qualitativ ersichtlich wird.

Es empfiehlt sich, die Risiken entsprechend den Projektphasen nach Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken zu differenzieren und in der Matrix zu dokumentieren. So wird erkennbar, ob das Risiko vom öffent-

lichen Auftraggeber, dem privaten Partner oder gemeinsam von beiden Parteien getragen wird.

In einer Risikomatrix lassen sich alle Risiken in aggregierter Form darstellen. Steht die Risikoübernahme jedoch unter Vorbehalten bzw. ist bei der Risikozuweisung eine genauere/differenziertere Betrachtung sinnvoll, so empfiehlt sich ggf. eine nähere Erläuterung als Antwort auf eine häufig gestellte bzw. zu erwartende Frage.

Paxisbeispiele für die ÖPP-Projekte



Inselschule in Fehmarn

(Seite 8 – 15)

GOLDBECK Public Partner GmbH



Justizvollzugsanstalt in Burg

(Seite 16 – 23)

Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG

Bilfinger Berger Project Investments GmbH 90 % – KÖTTER Justizdienstleistungen GmbH & Co. KG 10 %

Daten und Fakten

<p>ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn</p>	
<p>Auftraggeber</p>	<p>Stadt Fehmarn Am Markt 1, 23769 Fehmarn Vertreten durch den Bürgermeister</p>
<p>Ansprechpartner Auftraggeber</p>	 <p>Hans-Jürgen Schimpf FB-Ltr. Kinder, Jugend, Sport, Kultur, Schule +49(0) 43 71/5 06 - 6 70 hj.schimpf@stadtfehmarnde</p>
<p>Auftragnehmer</p>	<p>GOLDBECK Public Partner GmbH, Bielefeld</p>
<p>Ansprechpartner Auftragnehmer</p>	 <p>Dr. Andreas Iding Prokurist +49(0) 521/94 88 - 15 10 andreas.iding@goldbeck.de</p>
<p>Eigentümer</p>	<p>Stadt Fehmarn</p>
<p>Architektur</p>	<p>Dohle + Lohse Architekten GmbH, Braunschweig</p>
<p>Bauausführung</p>	<p>ARGE GOLDBECK West GmbH, NL Hamburg GOLDBECK Ost GmbH, Geschäftsbereich Schulen, Treuen</p>
<p>Gebäudemanagement</p>	<p>GOLDBECK Gebäudemanagement GmbH, Bielefeld</p>
<p>Finanzierung</p>	<p>WL Bank AG Westfälische Landschaft Bodenkreditbank, Münster (Forfaitierungsmodell)</p>
<p>Gesamtleistungsumfang</p>	<p>Planung, Finanzierung, Errichtung, Bauunterhaltung, Betrieb und Energiemanagement der Inselschule Fehmarn</p>

ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn



<h2>ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn</h2>	
<p>Bau</p> <p>Betrieb</p> <p>Personal</p> <p>Gesamtinvestitionskosten</p> <p>Bewirtschaftungsvolumen</p> <p>Wirtschaftlichkeitsvorteil</p> <p>Planungs- / Bauphase</p> <p>Betriebsphase</p>	<p>Gemeinschaftsschule für ca. 1.000 Schüler, (vierzügige Sekundarstufe I, dreizügige Sekundarstufe II) Raumbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Allgemein- und Fachklassen, – Ganztageseinrichtungen, – Aula, – Mensa, – Foyer, – Bibliothek, – Außenanlagen. <p>BGF: 7.788 m²</p> <ul style="list-style-type: none"> – Technisches Gebäudemanagement (Instandhaltung baulicher und technischer Anlagen, Schönheitsreparaturen, Störungsdienst, Energiemanagement) – Infrastrukturelles Gebäudemanagement (Energie- und Medienversorgung, Hausmeisterdienste, Reinigung, Mensa-Betrieb, Außenanlagenpflege) – Energiemengenmanagement <p>1 Vollzeit-Haustechniker</p> <p>12,36 Mio. Euro brutto</p> <p>13,1 Mio. Euro brutto</p> <p>10,5 %</p> <p>Juni 2009 – August 2010</p> <p>August 2010 – August 2035</p>

Antworten auf häufig gestellte Fragen

In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertragselemente:

<p>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</p>	
<p>1. Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht und welchen Leistungsstandard schuldet er? <i>(Service Level Agreement)</i></p>	<p>Der private Partner, die GOLDBECK Public Partner GmbH (GPP), ist zuständig für die Planung und den schlüsselfertigen Neubau der Inselchule Fehmarn als Gemeinschaftsschule für ca. 1.000 Schüler. Er stellt eine qualitäts-, kosten- und termintreue Errichtung sicher und verpflichtet sich, die Schule zum 10. August 2010 in betriebsbereitem Zustand zu übergeben.</p> <p>Um den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Inselchule über die Betriebszeit von 25 Jahren, d. h. bis August 2035, zu gewährleisten, ist die GPP verantwortlich für die Instandhaltung der baulichen und technischen Anlagen, Schönheitsreparaturen, Medien- und Energieversorgung, Hausmeisterdienste, Mensabetrieb, Reinigung und Außenanlagenpflege. Der private Partner garantiert hierbei die Energie- und Medienverbrauchsmengen und sorgt dafür, dass der Schulkomplex über die Vertragslaufzeit uneingeschränkt für den Schulbetrieb zur Verfügung steht. Hierzu verpflichtet sich der private Partner, alle geltenden technischen und rechtlichen Vorschriften einzuhalten. Dennoch auftretende Bauschäden bzw. Betriebsstörungen hat er innerhalb vertraglich festgelegter Reaktions- und Behebungszeiten zu beseitigen.</p>
<p>2. Wo liegt die Leistungsgrenze? <i>(Vorwurf: Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch den privaten Partner)</i></p>	<p>Die Stadt Fehmarn überträgt der GPP diejenigen Leistungen, die für ein technisch funktionsfähiges Schulobjekt (Gebäude und Außenanlagen) in der Betriebsphase erforderlich werden. Hinzu kommt die regelmäßige Reinigung, der Betrieb der Schulmensa und die Pflege der Außenanlagen. Die Lehrerinnen und Lehrer sowie die Verwaltungspersonen der Inselchule können sich daher vollständig auf ihre schulischen Kernaufgaben konzentrieren. Die GPP stellt die Inselchule darüber hinaus für gemeindliche (Wahlen etc.) oder öffentliche Zwecke (z. B. Konzerte) zur Verfügung. Das Haus- und Nutzungsrecht liegt an 365 Tagen im Jahr über die gesamte Vertragslaufzeit von 25 Jahren uneingeschränkt bei der Stadt Fehmarn und kann von dieser – wie bei jedem anderen öffentlichen Gebäude – für besondere Veranstaltungen auch an Dritte übertragen werden.</p>

<p>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</p>	
<p>3. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung bzw. Vertragsbrüchen des privaten Partners?</p>	<p>Die Stadt Fehmarn hat das Recht, die Servicequalität des privaten Partners nach spezifischen Nutzungskriterien – z. B. Reinigung, Winterdienst, Schließdienst, Hausmeister – monatlich zu überprüfen. Werden dabei Negativabweichungen vom geforderten Qualitätsstandard (Mängel) festgestellt, so führt dies zu einer Reduzierung des Betreiberentgelts (Malusabzug). Die Höhe des Malusabzugs richtet sich nach der Art und der Schwere des Mangels. Verfehlt der private Partner die Qualitätsstandards über einen längeren Zeitraum, so kann die Stadt die Leistung auf Kosten des privaten Partners selbst ausführen (lassen). Während der Bauphase hat der Auftraggeber das Recht, bei wesentlichen Mängeln die Abnahme zu verweigern, sich bei unterbleibender Mängelbeseitigung aus der Bürgschaft des privaten Partners zu bedienen und bei Verzug der Fertigstellung Vertragsstrafe zu fordern. Als ultima ratio eröffnet der Vertrag dem Auftraggeber darüber hinaus über den gesamten Projektverlauf die Möglichkeit einer außerordentlichen Kündigung.</p>
<p>4. Welche Flexibilität im Bezug auf Bedarfs- bzw. Nutzungsänderungen des öffentlichen Auftraggebers bietet der Vertrag?</p>	<p>Die Stadt Fehmarn hat das Recht, ihr Nutzungsprofil jederzeit dem Bedarf entsprechend anzupassen. Sich ändernde Nutzungsanforderungen, die zu baulichen Eingriffen führen, können ebenfalls durch den Auftraggeber verlangt werden. Führen diese Nutzungs- bzw. Leistungsänderungen zu Kostenänderungen, ist das Entgelt entsprechend anzupassen.</p>
<p>5. Welche Kontrollrechte hat der öffentliche Auftraggeber bzw. welche Berichts- und Rechenschaftspflichten übernimmt der private Partner?</p>	<p>Während der Baumaßnahme hat die GPP ein Bautagebuch zu führen und dem Auftraggeber auf Verlangen wöchentlich zu übergeben. Der Auftraggeber hat zudem jederzeit das Betretungsrecht der Baustelle und kann bei Bedarf alle für ihn relevanten Informationen beim privaten Partner abfordern. Während der Betriebsphase legt die GPP der Stadt Fehmarn Monatsberichte vor, in denen sämtliche aufgetretenen Mängel in Form einer Störungsstatistik zu dokumentieren sind. Darüber hinaus dokumentiert der private Partner seine Mittelverwendung (Ausgaben) für das Vertragsobjekt kalenderjährlich in einem Jahresbericht. Die Berichte sind jeweils nach Maßgabe vertraglich definierter Anforderungen zu führen. Zum Vertragsende schuldet der private Partner der Stadt Fehmarn eine vollständige Objektdokumentation gemäß vertraglicher Vorgabe.</p>
<p>6. Wie partizipieren mittelständische Unternehmen an der Projektrealisierung? <i>(Vorwurf: Ausgrenzung des Mittelstandes durch ÖPP-Projekte)</i></p>	<p>Viele Teilleistungen werden von der GPP, Generalübernehmer und Betreiber, an kleine und mittelständische Subunternehmer (KMU) aus der Region vergeben. Dies ist nicht nur in der Bauphase effizient, sondern besonders auch in der Betriebsphase, in der es auf prompten Service, schnelle Reaktionszeiten oder die zuverlässige Durchführung von kleinen Reparatur- und Bauleistungen ankommt.</p>

ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn	
<p>7. Unter welchen Umständen können sich die Investitionskosten des ÖPP-Projekts im Zuge der Realisierung erhöhen?</p> <p><i>(Vorwurf: spätere Kostensteigerung durch „Nachträge“)</i></p>	<p>Möglicher Auslöser für Kostenänderungen in der Bauphase sind Änderungen des Bauentwurfs bzw. der geforderten Bauausführung. Dies betrifft z. B. Grundrissänderungen oder Änderungen der Ausstattungsanforderungen (z. B. zusätzliche Steckdosen, Änderung der Bodenbeläge, zusätzliche/entfallende Ausstattungsgegenstände). Kommt es zu solchen Planungsänderungen, so werden Mehr- und Minderkosten auf Grundlage der ursprünglich vereinbarten Leistung im Detail ermittelt. Die Änderungen können daher zu Kostenerhöhungen, aber auch zu Kostenreduzierungen führen. Gegenüber der klassischen Projektabwicklung ist das Risiko von unplanbaren Kostensteigerungen allerdings nahezu ausgeschlossen, weil eine funktionsorientierte Leistungsbeschreibung Grundlage des Vertrags ist. Der private Partner trägt insoweit das planerische und bauliche Vollständigkeitsrisiko für eine betriebs- und nutzungsbereite Schule sowie die Termin- und Koordinationsrisiken für alle Planungs- und Bauleistungen.</p>
<p>8. Wie setzen sich die Entgelte/Mieten qualitativ zusammen und welche Preissteigerungsrisiken trägt der öffentliche Auftraggeber?</p> <p><i>(Vorwurf: höhere Mieten und Kosten als bei der konventionellen Beschaffung, „galoppierende Preise“)</i></p>	<p>Der private Partner erhält nach ordnungsgemäßer Übergabe der Bauleistung über 25 Jahre ein monatliches Entgelt. Dieses setzt sich zusammen aus folgenden Bestandteilen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zins und Tilgung der Investitionen für den Schulneubau – Vergütung der Dienstleistungen und des Gebäudemanagements für den jeweiligen Monat – Medienver- und -entsorgungskosten (z.B. Strom, Energie, Wasser), Abfallentsorgung – Reinigung des Schulgebäudes, Reinigung und Pflege der Außenanlagen, Winterdienst <p>Zins und Tilgung werden mit Vertragsabschluss fixiert, während sich Dienstleistungs- und Medienvergütung ausgehend vom Dez. 2006 (dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses) durch Kopplung an bundesamtliche Preisindizes und Tarifverträge entsprechend an die allgemeine Preisentwicklung anpassen.</p> <p>Der Mensabetrieb des privaten Partners finanziert sich ausschließlich aus dem Speisen- und Getränkeverkauf, d. h. aus der freiwilligen Inanspruchnahme durch Lehrer und Schüler. Hierbei ist von der Stadt eine Preisobergrenze für Mahlzeiten vorgegeben.</p>
<p>9. Welche (finanziellen) Sicherheiten werden vom Auftraggeber und/oder Auftragnehmer eingebracht?</p> <p><i>(Vorwurf: geringe Eigenkapitalausstattung des privaten Partners)</i></p>	<p>Für die Realisierung des ÖPP-Projektes Inselschule Fehmarn steht dem Auftraggeber ein umfangreiches Sicherheitenpaket zur Verfügung, das vom privaten Partner gestellt wird.</p> <p>Es beinhaltet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Patronatserklärung der GOLDBECK-Muttergesellschaft, in der Bauphase stets für hinreichende Mittelausstattung der am ÖPP-Projekt beteiligten Gesellschaften zu sorgen, damit die Bauleistung ordnungsgemäß erbracht werden kann. – Stellung einer Vertragserfüllungsbürgschaft für die Bauphase durch die GPP in Höhe von 5 % der Bau- und Baunebenkostensumme

ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn	
Fortsetzung Frage 9.	<ul style="list-style-type: none"> – 100 % Vorfinanzierung der Investitionen durch die Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber. – Stellung einer Vertragserfüllungsbürgschaft für die Betriebsphase in Höhe von 3 % der Bau- und Baunebenkostensumme – Laufende Einzahlung der Instandsetzungsentgelte auf ein gesondertes Konto, für welches die Stadt und der private Partner nur gemeinsam Verfügungsberechtigt sind, als zusätzliche Sicherheitsleistung. – Gemeinsame Festlegung aller Instandsetzungsmaßnahmen in den letzten 5 Betriebsjahren.
10. Was passiert im Fall einer Insolvenz des Auftragnehmers? <i>(Vorwurf: öffentliche Hand trägt das Insolvenzrisiko und muss ggf. doppelt zahlen)</i>	Der öffentliche Auftraggeber ist und bleibt in jedem Fall Eigentümer der neu errichteten Inselschule. Der Auftraggeber hat ferner direkten Zugriff auf den Generalübernehmer und Betreiber. Er kann auf diese Weise sicherstellen, dass die nach dem ÖPP-Vertrag geschuldeten Bau- und Betriebsleistungen auch im Insolvenzfall der GPP weiterhin zu den vereinbarten Entgelten erbracht werden. Sollte eine Insolvenz des Auftragnehmers nicht zu vermeiden und ein Ersatz nicht möglich sein, hat der Auftraggeber ein Sonderkündigungsrecht des Vertrags. Er muss in diesem Falle ab sofort keine weiteren Zahlungen leisten und kann die Leistung selbst übernehmen oder andere Unternehmen beauftragen. Zur Kompensation eventueller Mehrkosten kann sich der Auftraggeber aus der vom Auftragnehmer gestellten Sicherheit bedienen. Die Stadt Fehmarn trägt damit auch bei Insolvenz des privaten Partners ein geringeres Risiko, als wenn sie die Schule in klassischer Weise selbst betreiben würde.
11. Zu welchen Tarifkonditionen werden Mitarbeiter vom privaten Partner beschäftigt? <i>(Vorwurf: untertarifliche Bezahlung)</i>	Die Mitarbeiter der GPP und die Beschäftigten aller in der Bau- und Betriebsphase eingesetzten Firmen werden nach den geltenden Tarifvereinbarungen bzw. den geltenden gesetzlichen Regelungen entlohnt. Die Realisierung des ÖPP-Projekts unterscheidet sich damit nicht von anderen Bauvorhaben oder der klassischen Immobilienbewirtschaftung in Eigenregie der Kommune.
12. Welchen Betriebs- und Erhaltungszustand schuldet der private Partner am Endpunkt der ÖPP-Vertragslaufzeit? <i>(Vorwurf: kein Anreiz für den privaten Partner, vor Vertragsende adäquate Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen)</i>	Die GPP verpflichtet sich, die Inselschule bis zum Ablauf des Betreibervertrages im Jahr 2035 in ihrem bestimmungsgemäßen Zustand so zu erhalten, dass der Schulbetrieb jederzeit ohne Einschränkungen gewährleistet ist. Die technische Beschaffenheit orientiert sich dabei am geforderten Qualitätsniveau (funktionale Leistungsbeschreibung) der Bauerrichtung. Am Vertragsende müssen sämtliche Bauteile und Anlagen eine Restlebensdauer von mindestens zwei Jahren aufweisen, bevor sie ggf. ausgetauscht werden müssen. Zur Überprüfung findet rechtzeitig vor Vertragsende eine Vorbegehung und später eine förmliche Übergabe statt, anlässlich derer etwaig erforderliche Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden. Durch Zugriff auf die vom privaten Partner gestellte Sicherheit hat die Stadt Fehmarn die Gewähr, dass alle Maßnahmen vertragsgemäß durchgeführt werden.

Risikomatrix

		ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn		
				
RISIKO		Privater Partner	gemeinschaftlich	Öffentl. Hand
PLANUNG				
Planungsqualität Schlechterfüllung geforderter Leistungsstandards oder Kostenerhöhung durch eigene Planungsänderungen		X		
Planungsänderungen Verzögerungen und Kostenerhöhungen aufgrund von Planungsänderungen, gewünscht vom Auftraggeber				X
Genehmigungen Kosten aufgrund von Genehmigungsverzögerungen			X	
BAU				
Grundstückserwerb Verzögerungen beim Erwerb, Baubeginn, höhere Kosten des Erwerbs				X
Baugrundrisiko Bausubstanz, Schadstoffe/Altlasten, Baugrund				X
Baukostenüberschreitung fehlerhafte Kalkulation, schlechtes Projektmanagement, Baugrundrisiken (Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen; soweit erkennbar durch Verdingungsunterlage)		X		
Bauzeitverzögerung fehlerhafte Zeitplanung, unzureichende Projektsteuerung, Schlechtwetter, Gründungsrisiken		X		
BETRIEB + NUTZUNG				
Erhöhte Gebäudemanagementkosten fehlerhafte Kalkulation/Mehraufwand, Mengenänderung der Verbrauchsmaterialien, Einhaltung der vereinbarten Servicequalität, nicht jedoch Preissteigerungen gemäß vereinbartem Index		X		

	ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn 		
RISIKO	Privater Partner	gemein-schaftlich	Öffentl. Hand
BETRIEB + NUTZUNG (Fortsetzung)			
Erhöhte Instandhaltungsaufwendungen fehlerhafte Kalkulation, Störungen, Unterlassung von Maßnahmen führen in Zukunft zu höheren Kosten, Abweichungen vom Leistungsstandard	X		
Auslastung erhöhte/mangelnde Auslastung bzw. Änderungen des Nutzungsprofils führen zu Mehr- oder Minderkosten (nur variable oder sprungfixe Kosten, da generelles Auslastungsrisiko im öffentlichen Hochbau in öffentlicher Sphäre bleiben sollte)			X
Sicherheit, Vandalismus Kosten infolge mutwilliger Zerstörung an Gebäude und Anlagen		X	
Zustand am Vertragsende Entsprechen Gebäude und Anlagen dem vertraglich vereinbarten Zustand zum Vertragsende?	X		
ÜBERGEORDNETE RISIKEN			
Gefahrtragung unvorhergesehene Kosten aufgrund von Höherer Gewalt, Naturkatastrophen, „Unwetter“, Einbruch, etc.(sofern versicherbar, auch vollständig auf Auftragnehmer übertragen)		X	
Preissteigerungen Kostenänderungen für Rohstoffe, Versorgungsmedien, Personalkosten	X Bau		X Betrieb
Änderungen von Gesetzen, Vorschriften, Normen Kostenerhöhungen durch Verschärfungen von Bau- und Betriebsnormen, Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen, Gesundheits-, Umweltschutzstandards, Steuern und Abgaben (nicht jedoch Unternehmenssteuern)			X
Finanzierung Projektfinanzierung kommt verspätet zustande, Finanzierung ist teurer als angenommen aufgrund von Änderungen bzgl. Zinsen, Margen, Wechselkurs	X		

Daten und Fakten

<p>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</p>	
<p>Auftraggeber</p>	<p>Land Sachsen-Anhalt Vertreten durch das Ministerium der Justiz und das Ministerium der Finanzen (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr)</p>
<p>Ansprechpartner Auftraggeber</p>	 <p>Regierungsdirektor Thomas Wurzel Anstaltsleiter Madel 100, 39288 Burg +49(0)39 21/97 67-10 05</p>
<p>Auftragnehmer</p>	<p>Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG, ein Unternehmen der Bilfinger Berger Gruppe</p>
<p>Ansprechpartner Auftragnehmer</p>	 <p>Thomas Buths Geschäftsführer Gustav-Stresemann-Ring 1, 65189 Wiesbaden +49(0)611/3 34 80-0</p>
<p>Eigentümer</p>	<p>Land Sachsen-Anhalt</p>
<p>Architektur</p>	<p>DÖMGES Architekten AG</p>
<p>Generalübernehmer</p>	<p>Bilfinger Berger GmbH, Niederlassung Hochbau Leipzig</p>
<p>Gebäudemanagement</p>	<p>HSG Zander Nordost GmbH, ein Unternehmen der Bilfinger Berger Gruppe</p>
<p>Dienstleister</p>	<p>KÖTTER Justizdienstleistungen GmbH & Co. KG</p>
<p>Finanzierung</p>	<p>Nord / LB HSH Nordbank AG Commerzbank Aktiengesellschaft</p>
<p>Gesamtleistungsumfang</p>	<p>Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg</p>

ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg



<h2>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</h2>	
<p>Bau</p> <p>Betrieb</p> <p>Personal</p> <p>Gesamtinvestitionskosten</p> <p>Wirtschaftlichkeitsvorteil</p> <p>Planungs- / Bauphase</p> <p>Betriebsphase</p>	<p>650 Haftplätze für Männer</p> <p>Zur Justizvollzugsanstalt gehören folgende Gebäude:</p> <ul style="list-style-type: none"> – vier Hafthäuser, – ein Verwaltungsgebäude, – ein Pfortengebäude, – ein Servicegebäude, – ein Gebäude Zugang/Besuch, – drei Werkhallen, – ein Küchengebäude, – ein Gebäude Abstellfläche/Halle und – eine Sporthalle. <p>Die Nettogrundfläche der insgesamt 15 Bauteile beträgt 49.443 m² (BGF: 61.650 m²). Die Gesamtfläche der Anlage beträgt 220.000 m². Die Umwährungsmauer hat eine Länge von 1.565 Metern.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Technische Gebäudemanagement (Instandhaltung, Hausmeisterdienste, Medienver- und -entsorgung) – Nicht hoheitliche Dienstleistungen (Reinigung, Verwaltungshilfsdienste, EDV-Betreuung, Verpflegung, Gesundheits- und Sozialfürsorge, Sicherheits-hilfsdienste) <p>Aktuell rund 245 Bedienstete der Öffentlichen Hand sowie rund 100 Mitarbeiter der privaten Partner im Rahmen des ÖPP-Projektes.</p> <p>100 Mio. Euro</p> <p>12 % (Bau, ohne Betrieb)</p> <p>Dezember 2006 – April 2009</p> <p>Mai 2009 – April 2034</p>

Antworten auf häufig gestellte Fragen

In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertragselemente:

<p>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</p>	
<p>1. Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht und welchen Leistungsstandard schuldet er? <i>(Service Level Agreement)</i></p>	<p>Der private Partner, die Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG (PJB), war zuständig für die Planung und den schlüsselfertigen Neubau der JVA BURG für 650 männliche Gefangene. Er stellte eine qualitäts-, kosten- und termintreue Errichtung sicher und hat die Anstalt zum 30. April 2009 im betriebsbereiten Zustand übergeben.</p> <p>Um den bestimmungsgemäßen Gebrauch der JVA Burg über die Betriebszeit von 25 Jahren, d. h. bis zum 30. April 2034, zu gewährleisten, ist die PJB verantwortlich für das Technische Gebäudemanagement und Medienver- und Entsorgung. Darüber hinaus erbringt sie die nicht hoheitlichen Dienstleistungen. Alle zuvor genannten Leistungen im Betrieb sind bei auftretenden Abweichungen (unterteilt nach leicht, mittel und schwer) unter Einhaltung von spezifischen Reaktions-/ Behebungszeiten durchzuführen.</p>
<p>2. Wo liegt die Leistungsgrenze? <i>(Vorwurf: Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch den privaten Partner)</i></p>	<p>Die Verwaltung der JVA Burg überträgt der PJB die Gebäude bezogenen Aufgaben sowie nicht hoheitliche Dienstleistungen. Die staatlichen Angestellten und Beamten können sich damit auf ihre hoheitlichen Aufgaben konzentrieren.</p> <p>Die PJB ist vertraglich verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen regelmäßig und durchgehend gesichert anzubieten. Dazu zählen Sicherheits- und Verwaltungshilfsdienste, Krankenpflegedienstleistungen, psychologische Dienstleistungen für die Begutachtung, Diagnose und Behandlung, Dienstleistungen der sozialen „Hilfe“ für die Gefangenen wie etwa die Schuldenberatung, ein Anti-Aggressions-Training und die Suchtberatung. Auch regelmäßige Freizeit- und Sportveranstaltungen werden von der PJB organisiert.</p> <p>Die staatlichen Bediensteten tragen in allen Phasen die gesamte Verantwortung für den Vollzug. Von einer Privatisierung oder auch einer Teilprivatisierung des Strafvollzugs kann deshalb nicht gesprochen werden. Der Justizvollzug wird weiterhin hoheitlich getragen und bedient sich bei der Erledigung des staatlichen Auftrags verschiedener Dienstleister.</p>

<p>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</p>	
<p>3. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung bzw. Vertragsbrüchen des privaten Partners?</p>	<p>Neben der quartärlchen Bewertung der Service Qualität (harte und weiche Faktoren) durch die Anstaltsleitung, welche zu einer Bonuszahlung oder einem Malusabzug vom Entgelt führen kann, hat der Auftraggeber die Möglichkeit, weitergehende Entgeltminderungen vorzunehmen, wenn gravierende Funktionseinschränkungen (z. B. Teilbereiche der Anstalt sind nicht nutzbar) bestehen. Auch besteht die Möglichkeit des Auftraggebers, Maßnahmen durch Dritte erbringen zu lassen, sofern die PJB den Qualitätsstandard über einen längeren Zeitraum nicht einhält. Während der Bauphase hatte der Auftraggeber das Recht, Vertragsstrafe zu fordern, sofern die PJB den Verzug des Fertigstellungstermins zu vertreten hat. Als ultima ratio eröffnet der Vertrag dem Auftraggeber darüber hinaus Kündigungsmöglichkeiten.</p>
<p>4. Welche Flexibilität im Bezug auf Bedarfs- bzw. Nutzungsänderungen des öffentlichen Auftraggebers bietet der Vertrag?</p>	<p>Das Nutzungsprofil kann jeder Zeit dem Bedarf entsprechend angepasst werden. Sich ändernde Nutzungsanforderungen, die zu baulichen Eingriffen führen, können nach Rücksprache mit der PJB ebenfalls durch den Auftraggeber verlangt werden. Führen diese Leistungsänderungen zu Kostenänderungen, ist das Entgelt entsprechend anzupassen. Die Organisation und Berücksichtigung der jeweiligen Änderung im bisherigen planmäßigen Betrieb macht einen gewissen Vorlauf (abhängig von der Maßnahme) zwischen Ankündigung und Umsetzung erforderlich.</p>
<p>5. Welche Kontrollrechte hat der öffentliche Auftraggeber bzw. welche Berichts- und Rechenschaftspflichten übernimmt der private Partner?</p>	<p>Während der Baumaßnahme hatte die PJB ein Bautagebuch zu führen und dem Auftraggeber einen monatlichen Bautenstandsbericht zu übergeben, der alle wesentlichen Vorgänge auf der Baustelle enthielt. Der Auftraggeber hatte das jederzeitige Betretungsrecht der Baustelle sowie zur Einsichtnahme von Projektunterlagen der PJB. Die PJB legt dem Auftraggeber während der Betriebsphase monatliche und halbjährliche Berichte vor. Sie beschreiben die aktuellen Vorgänge der wesentlichen Betriebsleistungen im Berichtszeitraum als auch in der nahen Zukunft. Besprechungsrunden im wöchentlichen/monatlichen Rhythmus sowie jährliche Begehung dienen ebenfalls der Berichts- und Rechenschaftslegung in der Betriebsphase. Der Auftraggeber und der Nutzer können des weiteren von sich aus jede Zustandsfeststellung der PJB z. B. über das Serviceportal melden, dokumentieren und damit einen Prüfvorgang auslösen.</p>

<p>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</p>	
<p>6. Wie partizipieren mittelständische Unternehmen an der Projektrealisierung? <i>(Vorwurf: Ausgrenzung des Mittelstandes durch ÖPP-Projekte)</i></p>	<p>Viele Teilleistungen wurden und werden von PJB, Generalübernehmer und Gebäudemanager an Nachunternehmer aus der Region vergeben. Die Anforderungen an eine schnelle Reaktion und einen prompten Service im Betrieb führen u. a. zu der hohen KMU-Quote in der Errichtungsphase von 74,5 %. Auch in der Betriebsphase fordert der effiziente Betrieb der JVA Burg eine umfangreiche Einbindung regional ansässiger Betriebe. So bestehen für regelmäßige Serviceleistungen Rahmenverträge mit örtlichen Partnern und ist z. B. die Lieferung der Holzhackschnitzel nur bis zu einer gewissen Entfernung ökonomisch und ökologisch sinnvoll.</p>
<p>7. Unter welchen Umständen können sich die Investitionskosten des ÖPP-Projekts im Zuge der Realisierung erhöhen? <i>(Vorwurf: spätere Kostensteigerung durch „Nachträge“)</i></p>	<p>Ein prinzipieller Auslöser für Kostenänderungen ist der Wunsch des Auftraggebers nach Leistungsänderung. Dies erfolgte in der Bauphase üblicherweise durch Nachtragswünsche, z. B. wenn der Auftraggeber im Zuge der weiteren Nutzerabstimmung zusätzlichen Bedarf nach Ausstattungsgegenständen feststellte. Die funktions-/nutzungsorientierte Beschreibung der JVA Burg im Leistungskatalog (Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung) des Vertrages sowie die zahlreichen Abstimmungsgespräche im Rahmen des Vergabeverfahrens senkten das Nachtragspotential deutlich. Verstärkt durch die Disziplin des Auftraggebers bei Wünschen nach neuen Leistungen, ist das Nachtragsvolumen während der Bauphase unter 1 % der Investitionskosten geblieben.</p>
<p>8. Wie setzen sich die Entgelte/Mieten qualitativ zusammen und welche Preissteigerungsrisiken trägt der öffentliche Auftraggeber? <i>(Vorwurf: höhere Mieten und Kosten als bei der konventionellen Beschaffung, „galoppierende Preise“)</i></p>	<p>Das Quartalsentgelt setzt sich zusammen aus:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zins und Tilgung der Investitionen für den JVA Neubau – Vergütung der Dienstleistungen und des Gebäudemanagements für das jeweilige Quartal – Medienver- und -entsorgungskosten (z. B. Strom, Energie, Wasser) <p>Zins und Tilgung werden mit Vertragsabschluss fixiert, während sich Dienstleistungs- und Medienvergütung ausgehend vom Dez. 2006 (dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses) durch Kopplung an z. B. Preisindizes und Tarifverträge entsprechend anpassen werden. Die gewählten Preisindikatoren kommen dabei der wirtschaftlichen Struktur der jeweiligen Leistung am nächsten.</p>
<p>9. Welche (finanziellen) Sicherheiten werden vom Auftraggeber und/oder Auftragnehmer eingebracht? <i>(Vorwurf: geringe Eigenkapitalausstattung des privaten Partners)</i></p>	<p>Durch die Realisierung des ÖPP-Projektes JVA Burg über eine Projektfinanzierung steht dem Auftraggeber ein umfangreiches Sicherheitenpaket der PJB zur Verfügung. Dies beinhaltet:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 5 % (der Baukosten) Vertragserfüllungsbürgschaft für die Bauphase – 100 % Finanzierung der Investitionen durch die Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber – Einbehalt bis zu 4 Quartalsentgelte in den letzten 5 Betriebsjahren. <p>Einen Einredeverzicht, auch nur auf Teile der Vergütung, erteilte der Auftraggeber nicht.</p>

<p>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</p>	
<p>10. Was passiert im Fall einer Insolvenz des Auftragnehmers? <i>(Vorwurf: öffentliche Hand trägt das Insolvenzrisiko und muss ggf. doppelt zahlen)</i></p>	<p>Der öffentliche Auftraggeber ist und bleibt Eigentümer der errichteten JVA Burg. Durch die 100 % private Finanzierung in der Bau- und Betriebsphase (keine Forfaitierung mit Einredeverzicht) haben die Kapitalgeber ein sehr starkes Interesse die PJB (z. B. durch Kapitalverzicht) nicht insolvent gehen zu lassen. Auch im Insolvenzfall bleibt das Interesse nach der weiteren Projektumsetzung bestehen. Im Regelfall wird die PJB durch einen neuen Auftragnehmer ersetzt. Der Auftraggeber hat ferner direkten Zugriff auf Generalübernehmer und Gebäudemanager. Sollte doch eine Insolvenz des Auftragnehmers nicht zu vermeiden und ein Ersatz nicht möglich sein, so hat der Auftraggeber Anspruch auf Entschädigung etwaiger Aufwendung, sofern der Zustand der JVA Burg nicht vertragsgemäß ist und falls bei einer Neuausschreibung der Leistung Mehrkosten entstehen. Abzuziehen ist der noch nicht getilgte Betrag des JVA Neubaus.</p>
<p>11. Zu welchen Tarifkonditionen werden Mitarbeiter vom privaten Partner beschäftigt? <i>(Vorwurf: untertarifliche Bezahlung)</i></p>	<p>Die rund 100 Mitarbeiter der PJB und deren Nachunternehmer werden im laufenden Betrieb nach den anzuwendenden Tarifvereinbarungen entlohnt. Während der Bauphase erfolgte die Entlohnung der Mitarbeiter und Nachunternehmer deutlich über IG BAU Tarif, was durch wiederholte unangemeldete Zollfahndungen auf der Baustelle geprüft und bestätigt wurde.</p>
<p>12. Welchen Betriebs- und Erhaltungszustand schuldet der private Partner am Endpunkt der ÖPP-Vertragslaufzeit? <i>(Vorwurf: kein Anreiz für den privaten Partner, vor Vertragsende adäquate Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen)</i></p>	<p>Die PJB hat die JVA Burg bis zum Ablauf des Vertrages in einem einschränkungslosen, bestimmungsgemäßen und strafvollzuglich sicheren Zustand zu erhalten. Die technische Beschaffenheit orientiert sich dabei am geforderten Qualitätsniveau (funktionale Leistungsbeschreibung) der anfänglichen Investition. Zur Überprüfung finden rechtzeitig vor Vertragsende Vorbegehungen und Abnahmeinspektionen statt, bei denen etwaige erforderliche Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden. Die Leistungserbringung wird durch den unter Frage 9 genannten Entgelteinbehalt abgesichert.</p>

Risikomatrix

		ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg		
				
RISIKO		Privater Partner	gemeinschaftlich	Öffentl. Hand
PLANUNG				
Planungsqualität	Schlechterfüllung geforderter Leistungsstandards oder Kostenerhöhung durch eigene Planungsänderungen	X		
Planungsänderungen	Verzögerungen und Kostenerhöhungen aufgrund von Planungsänderungen, gewünscht vom Auftraggeber			X
Genehmigungen	Kosten aufgrund von Genehmigungsverzögerungen		X	
BAU				
Grundstückserwerb	Verzögerungen beim Erwerb, Baubeginn, höhere Kosten des Erwerbs			X
Baugrundrisiko	Bausubstanz, Schadstoffe/Altlasten, Baugrund			X
Baukostenüberschreitung	fehlerhafte Kalkulation, schlechtes Projektmanagement, Baugrundrisiken (Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen; soweit erkennbar durch Verdingungsunterlage)	X		
Bauzeitverzögerung	fehlerhafte Zeitplanung, unzureichende Projektsteuerung, Schlechtwetter, Gründungsrisiken	X		
BETRIEB + NUTZUNG				
Erhöhte Gebäudemanagementkosten	fehlerhafte Kalkulation/Mehraufwand, Mengenänderung der Verbrauchsmaterialien, Einhaltung der vereinbarten Servicequalität, nicht jedoch Preissteigerungen gemäß vereinbartem Index	X		

	ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg 		
RISIKO	Privater Partner	gemeinschaftlich	Öffentl. Hand
BETRIEB + NUTZUNG (Fortsetzung)			
Erhöhte Instandhaltungsaufwendungen fehlerhafte Kalkulation, Störungen, Unterlassung von Maßnahmen führen in Zukunft zu höheren Kosten, Abweichungen vom Leistungsstandard	X		
Auslastung erhöhte/mangelnde Auslastung bzw. Änderungen des Nutzungsprofils führen zu Mehr- oder Minderkosten (nur variable oder sprungfixe Kosten, da generelles Auslastungsrisiko im öffentlichen Hochbau in öffentlicher Sphäre bleiben sollte)			X
Sicherheit, Vandalismus Kosten infolge mutwilliger Zerstörung an Gebäude und Anlagen		X	
Zustand am Vertragsende Entsprechen Gebäude und Anlagen dem vertraglich vereinbarten Zustand zum Vertragsende?	X		
ÜBERGEORDNETE RISIKEN			
Gefahrtragung unvorhergesehene Kosten aufgrund von Höherer Gewalt, Naturkatastrophen, „Unwetter“, Einbruch, etc.(sofern versicherbar, auch vollständig auf Auftragnehmer übertragen)		X	
Preissteigerungen Kostenänderungen für Rohstoffe, Versorgungsmedien, Personalkosten	X Bau		X Betrieb
Änderungen von Gesetzen, Vorschriften, Normen Kostenerhöhungen durch Verschärfungen von Bau- und Betriebsnormen, Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen, Gesundheits-, Umweltschutzstandards, Steuern und Abgaben (nicht jedoch Unternehmenssteuern)			X
Finanzierung Projektfinanzierung kommt verspätet zustande, Finanzierung ist teurer als angenommen aufgrund von Änderungen bzgl. Zinsen, Margen, Wechselkurs	X		

Herausgegeben vom

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und
Öffentlich Private Partnerschaften
Dr. Heiko Stiepelmann
Tim-Oliver Müller, M.A.

Kurfürstenstraße 129
10785 Berlin

Telefon | 030/2 12 86-0
Telefax | 030/2 12 86-189
E-Mail | info@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de
www.öpp-plattform.de

