

**W**

**Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**

**Öffentlich Private Partnerschaften  
unter Berücksichtigung des IT-Sektors**

- Ausarbeitung -



**Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages**

Verfasserin: [REDACTED]

Öffentlich Private Partnerschaften unter Berücksichtigung des IT-Sektors

Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 053/09

Abschluss der Arbeit: 30.4.2009

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;  
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;  
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2. Historische Entwicklung</b>	<b>5</b>
<b>3. Rechtliche Grundlagen</b>	<b>7</b>
<b>4. Öffentliche Private Partnerschaft als Geschäftsmodell</b>	<b>8</b>
4.1. Organisationsmodell	8
4.2. Spezifische Merkmale einer Öffentlich Privaten Partnerschaft	10
4.3. Finanzierung	10
4.4. Wirtschaftlichkeit	11
4.5. Kritik und Zielkonflikte	13
4.5.1. Realisierung von Vorhaben entgegen der Haushaltslage	13
4.5.2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Risikoverteilung	13
4.5.3. Bedarfsanalyse und Spezifikation	14
4.5.4. Inhouse-Vergabe und Ausschreibungsrichtlinien	15
4.5.5. Standardisierung der ÖPP-Verträge	16
<b>5. Öffentlich Private Partnerschaften im IT-Bereich</b>	<b>16</b>
5.1. Projekt Herkules	18
5.2. WIVERTIS GmbH	18
5.3. Modernisierung der Verkehrstechnik in Berlin	19
<b>6. Fazit</b>	<b>19</b>
<b>7. Anlagen</b>	<b>21</b>
<b>8. Quellen</b>	<b>22</b>

## 1 Einleitung

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) – Public Private Partnerships (PPP) – verfolgen eine längerfristige, interdisziplinäre, partnerschaftliche Zusammenarbeit oder Kooperation zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung oder der Realisierung eines öffentlichen Projekts.<sup>1</sup> Als eine Art „Dritter Weg“ ordnen sich ÖPP-Projekte zwischen der konventionellen Realisierung eines öffentlichen Vorhabens oder einer öffentlichen Aufgabe und der Privatisierung ein. Unterschieden werden können zwei grundsätzliche Arten von ÖPP:

1. Institutionelle, gesellschaftsrechtliche ÖPP: Die öffentliche Hand und mindestens ein privater Partner gründen eine gemeinsame (gemischte) Gesellschaft zur Erfüllung einer Aufgabe.
2. Vertrags-ÖPP: Die öffentliche Hand vergibt eine öffentliche Dienstleistung oder den Betrieb einer öffentlichen Einrichtung an einen privaten Partner.

Die öffentliche Hand verfolgt in erster Linie das Ziel einer größeren Effizienz bei der Umsetzung der ihr zugewiesenen Aufgaben und weniger eine Projektrealisierung trotz finanzieller Engpässe. Denn „PPP ersetzt weder eine vernünftige Haushaltspolitik noch kann mit Hilfe von PPP ein konventionell nicht finanzierbares Vorhaben realisiert werden.“ (Großmann 2006)

Kooperationsmöglichkeiten der öffentlichen Hand mit Dritten gibt es unzählige, angefangen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten über Bauleistungen und allgemeine Dienstleistungen bis hin zu Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge. Allerdings konzentriert sich der Schwerpunkt der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern auf den Bausektor. Der Einsatzbereich von ÖPP ist dabei vielfältig: Er reicht von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen von Bund und Ländern über Schul- und Schwimmbadprojekte auf kommunaler Ebene bis hin zur Realisierung von Verwaltungsgebäuden, der Entwicklung von Informations- und Kommunikationssystemen oder der Übernahme des Betriebs von Ver- und Entsorgungseinrichtungen oder von Dienstleistungen. Der Bereich der öffentlichen Sicherheit oder der Umweltsektor sind weitere Gebiete, auf denen ÖPP-Projekte zunehmend stärker realisiert werden.

1 Im Zusammenhang mit ÖPP wird oftmals auch der Begriff **Outsourcing** verwendet, der allgemein die Auslagerung einer Aufgabe oder eines einzelnen Prozesses zu einem externen Dienstleister beschreibt. Das so genannte Outsourcen beispielsweise der Gebäudereinigung an ein privates Unternehmen fällt nicht unter den Begriff der ÖPP, da in diesem Fall eine Dienstleistung bestellt wird und keine direkte Zusammenarbeit mit der öffentlichen Hand erfolgt. Auch die materielle **Privatisierung** ist keine ÖPP im eigentlichen Sinne.

### Anwendungsbeispiele für öffentlich-private Partnerschaften

Verkehr	Ver-/Entsorgung	Öffentlicher Hochbau	
Straßen, Brücken, Tunnel	<b>Energie</b> Erzeugung, Verteilung	<b>Verwaltung</b> Rathäuser, Finanzämter, Ministerien	<b>Sicherheit</b> Polizeigebäude, Justizvollzugs- anstalten, Kasernen
Flughäfen	<b>Wasser</b> Gewinnung, Aufbereitung, Verteilung, Kanalisation	<b>Gesundheit/Alter</b> Krankenhäuser, Altersheime	<b>Freizeit/Kultur</b> Sportstätten, Museen
Wasserwege, Häfen		<b>Bildung</b> Kindergärten, Schulen, Hochschulen	<b>Sonstiges</b> Messegelände, Gewerbegebiete
Öffentlicher Personenahverkehr	<b>Abfall</b> Abfuhr, Beseitigung, Aufbereitung		

Quelle: BdB (2004: 16)

## 2 Historische Entwicklung

Ursprünglich stammt der Begriff Public Private Partnership aus den USA, wo in den 1920er Jahren durch die so genannte New Deal-Politik die ÖPP-Idee entwickelt wurde. Aber erst in den 1940er Jahren schlossen sich in Pittsburgh erstmals private und öffentliche Partner zusammen, um gemeinsam die Entwicklung und Erneuerung städtischer Problemzonen zu betreiben. Weiterentwickelt wurde die ÖPP in Großbritannien, den Niederlanden, Irland, Spanien und Italien (PPP-Institut 2007: 6).

Der Gedanke der Beteiligung eines privaten Unternehmers an der Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe entstand aber bereits im 18. Jahrhundert (**Anlage 1**). Schon Adam Smith diskutierte in diesem Sinne die (Re-) Finanzierung öffentlicher Aufgaben über Mautrechte und bereits das preußische Eisenbahngesetz von 1838 ermöglichte eine Vorfinanzierung der Infrastruktur durch private Investoren. Ein weiteres Beispiel früher ÖPP ist das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk (RWE), das 1897/98 als gemischtwirtschaftliches Unternehmen<sup>2</sup> aus einer vertraglichen ÖPP hervorging. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts etablierten sich vertragliche ÖPP in Form von Konzessions-, Betreiber- oder Pachtmodellen, die, je nach Aufgabengebiet, eine Laufzeit zwischen 20 und 50 Jahren hatten. Die Erstellung von Infrastruktur oder das Anbieten einer entsprechenden Dienstleistung wurden hauptsächlich über die Vertragsvereinbarungen gesteuert, die neben Leistungsumfang, Planbeteiligung, Kontrolle und Vergütungssystem auch die Gewinnbeteiligung der öffentlichen Hand festlegten. Allerdings entwickelte und verbreitete sich ÖPP als Instrument zur Einbeziehung privater Unter-

2 „Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften sind im historischen Kontext als privatrechtliche Unternehmen mit öffentlicher Funktion definiert, bei denen private Anteilseigner eine Mehr- oder Minderheitsbeteiligung haben (...).“ (**Anlage 1**: 103)

nehmen in öffentliche Aufgabengebiete seit dem 19. Jahrhundert relativ uneinheitlich. Ursache hierfür waren hauptsächlich betriebswirtschaftliche, fiskalische aber auch technische Gründe. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gab es eine „relevante Anzahl organisatorischer PPP“. Die Motivation der Kommunen, Partnerschaften einzugehen, war insbesondere durch wirtschafts- und strukturpolitische Erwägungen begründet. Durch eine organisatorische Dezentralisierung von Aufgaben der öffentlichen Hand sollte eine größere Flexibilität erreicht und das technische, wirtschaftliche und personelle Know-how der Unternehmen sowie deren Finanzkraft genutzt werden. Gleichzeitig sollten Einkünfte aus diesen ÖPP erzielt werden.

Ende der 1980er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre verlagerten sich die ÖPP verstärkt auf die Bereiche Verkehr, Stadtentwicklung und Entsorgung. Quasi eine Vorreiterrolle im Bereich der ÖPP wird dem „Niedersächsischen Betreibermodell“ zugesprochen. Durch die entsprechende Novellierung des niedersächsischen Wassergesetzes wurde es den Kommunen ab 1982 nämlich ermöglicht, ihre Abwasserentsorgung auf private Unternehmen zu übertragen, die die erforderlichen Anlagen planen, finanzieren, bauen und betreiben. In den folgenden Jahren entwickelten sich die unterschiedlichsten Varianten von ÖPP. Ein weiterer Meilenstein der ÖPP war ein privat finanziertes Brückenbauprojekt in Rheinland-Pfalz, das 1994 mit der Inbetriebnahme der Brücke beendet wurde.

Wegen der zunehmenden auch wirtschaftlichen Bedeutung von ÖPP formulierte die Koalitionsfraktion von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Juli 2003 Forderungen, die dazu beitragen sollten, ÖPP-Projekte als neuen Weg der Realisierung öffentlicher Vorhaben verstärkt in das Verwaltungsdenken und -handeln zu implementieren. Die Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen und ein bundeseinheitlicher Maßstab für die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsvergleiche für ÖPP waren ein weiteres Anliegen des Antrags (BT-Drs. 15/1400: 2f.). In der Folge verabschiedete die Bundesregierung im Rahmen der „Neuhardenberger Beschlüssen“ im Juli 2004 ein PPP-Eckpunktepapier und initiierte die PPP Task Force des Bundes, die im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) angesiedelt wurde. Sie sollte den ÖPP-Gedanken fördern und ÖPP als mögliches Instrument zur Realisierung öffentlicher Maßnahmen in den Verwaltungen etablieren. Mittlerweile wurden in allen Bundesländern ÖPP-Kompetenzzentren gegründet, wobei Nordrhein-Westfalen bereits seit 2002 eine Task Force im Finanzministerium installiert hatte (**Anlage 2**). Die PPP Task Force des Bundes beendete am 28.2.2009 ihre Tätigkeit. Diese wird nun von der ÖPP Deutschland AG<sup>3</sup> fortgeführt, die u.a. Grundlagen zur weiteren Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen von ÖPP-Projekten erarbeiten soll. Gleichzeitig begleitet sie die ÖPP-Projekte des Bundes.

Auf der privatwirtschaftlichen Seite hatte sich schon im November 2003 der Bundesverband Public Private Partnership (BPPP) in Hamburg gegründet, der sich „vor dem Hintergrund einer wachsenden aber zugleich sehr heterogenen Landschaft von Kooperationsprojekten zwischen Staat und privatem Sektor als umfassende privat-öffentliche Diskussions- und Gestaltungsplattform“ versteht (BPPP 2009).

### 3 Rechtliche Grundlagen

Auch auf EU-Ebene gewannen die ÖPP als mögliches Instrument der Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben – auch unter dem Aspekt der Finanzierung – stärker an Bedeutung. Im April 2004 legte die EU-Kommission das „Grünbuch zu öffentlichen-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“<sup>4</sup> zur Diskussion vor und veröffentlichte ein Jahr später als Schlussfolgerung dieser öffentlichen Konsultation die „Mitteilung zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen“. Darin wurde ein allgemeinverbindlicher Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern und die öffentliche Auftragsvergabe entwickelt. Bereits in der „Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge“<sup>5</sup> aus dem Jahr 2004, wurde das Spannungsfeld ÖPP und öffentliche Auftragsvergabe u.a. in Erwägungsgrund 31 thematisiert und als neues Vergabeverfahren der „wettbewerbliche Dialog“ speziell für komplexe Aufträge ermöglicht.<sup>6</sup>

Auf nationaler Ebene existiert kein Spezialgesetz, das beispielsweise die vertragliche Ausgestaltung oder die Abwicklung von ÖPP-Projekten oder sonstige in diesem Zusammenhang auftretenden Rechts- oder haushaltsrechtliche Fragen gesondert regelt. Einzig das **ÖPP-Beschleunigungsgesetz**<sup>7</sup> vom 1.9.2005 formuliert gesetzliche Rahmenbedin-

4 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:DE:PDF> [Stand: 23.4.2009].

5 Richtlinie abrufbar unter: <http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004L18DE.pdf> [Stand: 23.4.2009].

6 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_de.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_de.htm) [Stand: 23.4.2009] und KOM Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen (2005). Erläuterungen – Wettbewerblicher Dialog – Klassische Richtlinie. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_de.pdf) [Stand: 23.4.2009].

7 Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften – ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom 1.9.2005 (BGBl. 2005 I 2676).

gungen und beseitigt „Hemmnisse und Unklarheiten“, die die Umsetzung von ÖPP bis dato erschwerten. Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz wurden das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – als ein Novum wurde der „wettbewerbliche Dialog“ in § 101 Absatz 1 GWB eingeführt – und die Vergabeordnung sowie das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, das Investmentgesetz, das Grundsteuer- und das Grunderwerbsteuergesetz aber auch das Bundeshaushaltsrecht geändert. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD aus dem Jahr 2005 sind Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Vereinfachung von ÖPP vereinbart: „Vordringlich sind die Beseitigung der Diskriminierung von Public Private Partnerships (...) und neue gesetzliche Bestimmungen die sicherstellen, dass insbesondere auch der Mittelstand von PPP profitieren kann.“ (Koalitionsvertrag 2005: 21)

Allerdings wurde in der laufenden Legislaturperiode dieses so genannte **ÖPP-Vereinfachungsgesetz**, das u.a. Änderungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Novellierung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes umfassen soll, noch nicht verabschiedet (BT-Drs. 16/12283: 3; Sack 2009: 195 ff.).

#### **4 Öffentliche Private Partnerschaft als Geschäftsmodell**

ÖPP-Projekte sind mittlerweile durchaus Teil der infrastruktur- und haushaltspolitischen Überlegungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie sind aber trotzdem mit derzeit 4 Prozent Anteil am Gesamtinvestitionsvolumen der öffentlichen Hand noch relativ gering. Bis Dezember 2008 wurden 116 ÖPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von insgesamt rund 3,5 Mrd. Euro gestartet, wovon bereits mehr als 25 Prozent abgeschlossen sind. Allein durch das 2005 beschlossene ÖPP-Beschleunigungsgesetz erhöhte sich die Investitionssumme von 65 Mio. Euro (2002/2003) auf 875 Mio. Euro (2007). Anvisiert wird eine Steigerung des ÖPP-Anteils an öffentlichen Investitionen auf 15 Prozent (BT-Drs. 16/12283).

Ein ÖPP-Geschäftsmodell besteht in der Regel aus dem **Organisationsmodell**, das die Zusammenarbeit der Partner beschreibt, dem **Vergütungssystem**, den institutionellen und rechtlichen **Rahmenbedingungen** sowie dem **Finanzierungskonzept**.

##### **4.1 Organisationsmodell**

Die Art der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft können im Allgemeinen die drei Organisationsmodelle Betreiber-, Konzessions- und gesellschaftsrechtliches Kooperationsmodell unterschieden werden.

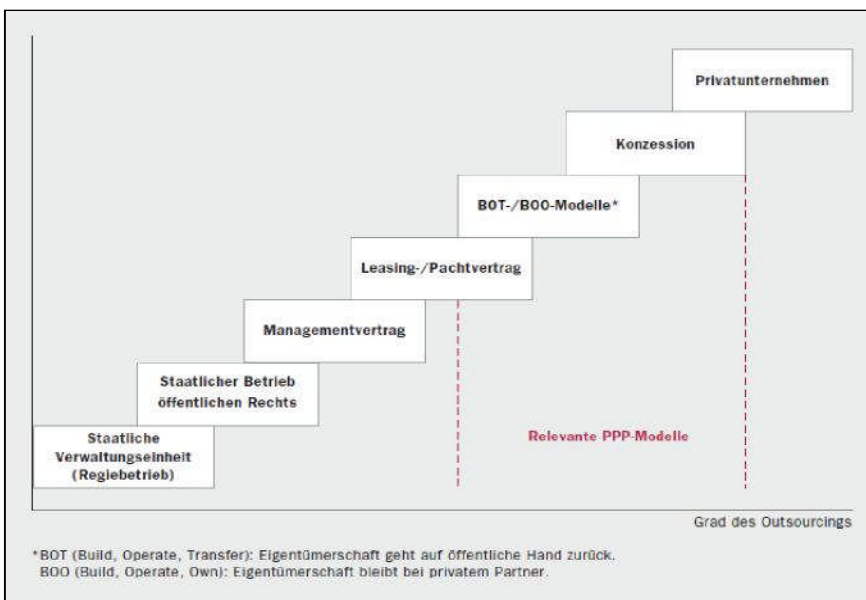


Beim **Betreibermodell** übernimmt der private Partner ganz oder teilweise die wirtschaftliche Führung einer öffentlichen Einrichtung. Das Nutzungsentgelt zahlt der Nutzer an die öffentliche Hand, die wiederum dem Betreiber das so genannte Betreiberentgelt zahlt.

Beim **Konzessionsmodell** erbringt ein privater Auftragnehmer eine bestimmte Leistung, die aber nicht direkt vom Auftraggeber, der öffentlichen Hand, vergütet wird. Die Kostendeckung erfolgt vielmehr über das Recht, von Dritten für die Nutzung einer Sache oder die Inanspruchnahme einer Leistung ein Entgelt zu verlangen (Drittnutzerfinanzierung).

Das **Kooperationsmodell** umfasst die Gründung von „gemischtwirtschaftlichen“ Gesellschaften, die sich aus privaten Unternehmen und öffentlicher Hand zusammensetzen und bei denen die öffentliche Hand zumeist Mehrheitsanteilseigner ist. Beispiele sind u.a. im Bereich der Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung und Wasserversorgung zu finden.

Weitere Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung der Zusammenarbeit sind – auch in Abhängigkeit von der Finanzierungsart – Inhaber-, Erwerber-, Leasing-, Miet- oder Contractingverträge. Eine klare Abgrenzung der verschiedenen ÖPP-Konstruktionen ist schwierig, da es sich zumeist um eine Mischform, d.h. um eine Kombination von Organisationsmodell und Finanzierungsmodell handelt.<sup>8</sup>



Quelle:  
BdB (2004: 6)

8 Zur Vertragsgestaltung vgl. ausführlich BMVBS; DSGVO (2008: 53-129); die Vertragsmodelle sind ebenfalls beschrieben in: Die deutsche Bauindustrie: PPP-Plattform „Öffentlicher Hochbau“. <http://www.ppp-plattform.de/index.php?page=22> [Stand: 9.4.2009].

## 4.2. Spezifische Merkmale einer Öffentlich Privaten Partnerschaft

Kennzeichen eines ÖPP-Modells ist der **Lebenszyklusansatz**. Im Gegensatz zur getrennten Abwicklung der einzelnen Projektphasen Konzeption, Realisierung, Finanzierung, Betreiben, Verwerten bei der konventionellen Realisierung eines Vorhabens, werden dabei die Phasen in einen Organisationszusammenhang gestellt und optimiert. Diesem Ansatz liegt die Annahme zu Grunde, dass im Allgemeinen eine Gesamtleistung effizienter und wirtschaftlicher erstellt werden kann als eine getrennte Abwicklung der unterschiedlichen Einzelleistungen, wie es beim konventionellen Ansatz der Fall ist. Durch die ÖPP „entfällt die bislang oftmals wenig effiziente Aufteilung auf verschiedene Projektstadien, die von unterschiedlichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen gestaltet werden – es erfolgt eine Projektrealisierung ‚aus einer Hand‘.“ (BMF 2009) Aber es muss sowohl für die öffentliche als auch für die private Seite eine so genannte Win-Situation gegeben sein.

Auch die **funktionale Leistungsbeschreibung**, die nicht detailliert die einzelnen (Zwischen-) Schritte bis zur endgültigen Leistungserstellung bestimmt, sondern auf das Leistungsergebnis ausgerichtet ist, ist wichtiger Bestandteil der ÖPP. Die öffentliche Hand beschränkt sich dabei auf die Definition des Outputs, d.h. der Nutzungsanforderungen, die erfüllt sein sollen. Die Art und Weise der Erfüllung der Leistung bleibt im Wesentlichen dem privaten Partner überlassen.

Eine im Idealfall ausgewogene, quasi symmetrische und ökonomisch sinnvolle **Risikoallokation** über die gesamte Vertragslaufzeit ist ein weiterer wichtiger Faktor der ÖPP. Jeder (Vertrags-) Partner übernimmt dabei die Risiken, die er am besten kalkulieren und beeinflussen kann. Hinzu kommt ein **anreizorientiertes Vergütungssystem** wie z.B. ein Bonus-Malus-System. Dies ist insbesondere bei langfristigen Vertragsbeziehungen für beide Seiten wichtig.

Durch die enge Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen und deren Know-how werden zudem **Synergieeffekte** generiert, die in der Regel erst dazu führen, dass ein Vorhaben als ÖPP-Projekt auch die wirtschaftlichste Variante darstellt.

## 4.3. Finanzierung

Öffentliche Leistungen sollen mittels ÖPP effizienter, wirtschaftlicher und schneller bereitgestellt werden. ÖPP-Vorhaben haben allerdings nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen nicht zum Ziel, öffentliche Vorhaben durch Einbeziehung privater Partner entgegen der aktuellen Haushaltslage zu realisieren (BMF 2009).

Der private Partner übernimmt in einer ÖPP zumeist die (Gesamt-) Finanzierung des Vorhabens oder erhält vom öffentlichen Partner eine Anschubfinanzierung.<sup>9</sup> Im Gegenzug bekommt er eine vertraglich festgelegte Vergütung, die zur Refinanzierung seiner Investitionsausgaben sowie sämtlicher von ihm zu tragenden Kosten (laufende Betriebs- und Unterhaltungskosten) dient. Darin enthalten ist auch eine entsprechende Kapitalverzinsung. „Die Höhe der Vergütung kann in einem festen Betrag bestehen oder an verschiedene Risiken geknüpft werden, wie beispielsweise dem Risiko der Nutzermenge, und über Nutzerentgelte sowie Haushaltsmittel sichergestellt werden. Im Wettbewerb mit anderen Bietern stellt die jeweils angebotene Höhe der Vergütung ein wesentliches Kriterium bei der Vergabeentscheidung dar.“ (VIFG 2009<sup>10</sup>)

Hinsichtlich der Refinanzierungsmodalitäten seitens des privaten Partners wird bei ÖPP speziell im Verkehrssektor zwischen A-Modell (z.B. Aus- oder Neubau von Autobahnen und F-Modell (z.B. Tunnel-, Brückenbau) unterschieden. Bei beiden Modellen beteiligt sich die öffentliche Hand zumeist mit einer bestimmten Investitionssumme an der Finanzierung. Im A-Modell wird die in einem (Konzessions-) Abschnitt erhobene Lkw-Maut an den Investor zu dessen Refinanzierung weitergegeben. Beim F-Modell, oft ein Betreibermodell, entrichtet der Benutzer direkt an den privaten Investor (Betreiber) das genehmigungspflichtige Entgelt (Maut) für die Nutzung der Leistung.<sup>11</sup>

Die zumeist große Komplexität von ÖPP-Projekten stellt allerdings hohe Ansprüche an die Entscheidungsfindung für ein bestimmtes Organisationsmodell und das entsprechende Finanzierungskonzept sowie die daraus resultierende Vertragsgestaltung, da neben der öffentlichen Hand und dem privaten Partner in der Regel eine Projektgesellschaft und ein finanzierendes Kreditinstitut beteiligt sind sowie Subunternehmen für die Projektrealisierung beauftragt werden (vgl. ausführlich BMVBS; DSGVO 2008: 131 ff.).

#### **44            Wirtschaftlichkeit**

Insbesondere Effizienz und Wirtschaftlichkeit, d.h. die Optimierung von Kosten und Erträgen, stehen im Vordergrund der Entscheidung für oder gegen eine ÖPP, da Bund, Länder und Gemeinden nach den entsprechenden gesetzlichen Regelungen verpflichtet sind, die jeweils wirtschaftlichste Lösung einer Investition umzusetzen. Deshalb muss eine Wirtschaftlichkeitsprüfung mit in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Der haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeitsvergleich stellt die Kosten für die Eigen-

9 Die öffentliche Hand erhält bei einer Eigenfinanzierung, beispielsweise über einen Kommunalkredit, günstigere Konditionen als ein privates Unternehmen. Damit die höheren Finanzierungskosten des privaten Partners nicht die öffentliche Hand belasten, werden viele Projekte durch eine Forfaitierung finanziert (BMVBS; DSGVO 2008: 136 ff.).

10 [http://www.vifg.de/de/public\\_private\\_partnership/allgemeines.php](http://www.vifg.de/de/public_private_partnership/allgemeines.php) [Stand: 27.4.2008].

11 Zur weiteren Information vgl. Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG): [http://www.vifg.de/de/public\\_private\\_partnership/index.php](http://www.vifg.de/de/public_private_partnership/index.php) [Stand: 27.4.2008].

erstellung der Leistung den Kosten der Fremderstellung gegenüber (Public Sector Comparator, PSC). „Ergibt ein ÖPP-Modell insoweit keinen wirtschaftlichen Vorteil zur herkömmlichen Realisierung, ist es bereits haushaltsrechtlich unzulässig“ und kann nicht realisiert werden (Proll; Drey 2009: 10).

Zur Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde 2006 der bundesweit standardisierte Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ veröffentlicht mit Empfehlungen für die öffentliche Hand zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen (Leitfaden PPP 2006).<sup>12</sup>

Die wirtschaftlichen Vorteile von ÖPP scheinen allerdings unbestritten, was ÖPP-Projekte in verschiedenen Bundesländern belegen. Die PPP Task Force des Bundes untersuchte 53 Projekte hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und des Effizienzvorteils. Dieser lag nach Auskunft der befragten Projektträger zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses im Vergleich zu den Planungsansätzen vor Ausschreibungsbeginn auf einer großen Bandbreite zwischen 5,9 Prozent (Minimum) und 32 Prozent (Maximum) und im Durchschnitt bei rund 16 Prozent (**Anlage 3**).<sup>13</sup> Und auch in einem gemeinsamen Antrag der CDU/CSU und der SPD Fraktion im Deutschen Bundestag werden Kosteneinsparungen bei einer Spannbreite von 5 bis 25 Prozent von durchschnittlich 15 Prozent genannt.

Die in Großbritannien gemachten ÖPP-Erfahrungen zeigen die gleiche Tendenz. Im Vergleich zur konventionellen Investition konnten hier Wirtschaftlichkeitsvorteile von 10 bis 20 Prozent erzielt werden (PPP-Plattform Niedersachsen<sup>14</sup>).<sup>15</sup>

Ein weiterer Grund für die zumeist höhere Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte ist neben dem Lebenszyklusansatz auch das leistungsorientierte Vergütungssystem für den privaten Partner, in das idealer Weise ein Anreiz zur Optimierung der Leistung (z.B. Bonus-Malus-Regelung) integriert ist (vgl. Projektbeispiel Berlin in Kapitel 5.3).

<sup>12</sup> Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit vgl. Viethen (2008).

<sup>13</sup> Zur statistischen Belastbarkeit dieser Werte vgl. ausführliche Erläuterungen in **Anlage 3**.

<sup>14</sup> [http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13450873\\_N13355900\\_L20\\_D0\\_I13274394.html](http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13450873_N13355900_L20_D0_I13274394.html) [Stand: 9.4.2009].

<sup>15</sup> Die britische Regierung hat 2.000 ÖPP-Projekte untersucht und festgestellt, dass bei 90 Prozent der Projekte die Fertigstellung termingerecht war. Die 10 Prozent Terminverzögerungen waren zumeist durch Projektänderungen seitens des öffentlichen Auftraggebers verursacht. Termin- und Kostenüberschreitungen von teilweise 100 – 200 Prozent bzw. mehreren Jahren stellten bis dato bei rund 75 Prozent der konventionell realisierten Projekten ein erhebliches Problem dar (PPP-Institut 2007: 6). „Mittlerweile fließen laut Berechnungen der britischen Regierung 11 % aller öffentlichen Ausgaben in PPP-Projekte.“ (PPP-Plattform Niedersachsen 2009; vgl. auch **Anlage 3**: Fn 7)

## **45. Kritik und Zielkonflikte**

### **45.1. Realisierung von Vorhaben entgegen der Haushaltslage**

Trotz der genannten Vorteile von ÖPP existieren auch Risiken. So warnen beispielsweise die Rechnungshöfe anlässlich der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vor langfristigen Risiken, da bei finanziellen Haushaltsengpässen die öffentliche Hand und namentlich die Städte und Gemeinden aber auch die Länder selbst dazu neigten, Investitionsvorhaben im Rahmen von ÖPP zu realisieren, dieses aber nur die Finanzierungslast in die Zukunft verlagere (**Anlage 4**). Deshalb forderten sie, dass von Seiten des Staates Mindestanforderungen für ÖPP-Vorhaben definiert werden sollten. Zudem dürften nach Ansicht der Rechnungshöfe Projekte, die konventionell finanziert nicht realisierbar wären, auch nicht alternativ über eine ÖPP finanziert werden. Denn es könnten immer dann in die Zukunft verschobene finanzielle Probleme auftreten, wenn sich die öffentliche Hand nicht auf der Basis von zu erzielenden Effizienzgewinnen und einer größeren Wirtschaftlichkeit, sondern auf Grund der Haushaltslage für eine ÖPP entscheidet – was nach Ansicht des Finanzministeriums aber gerade nicht Anlass für eine ÖPP sein sollte. Erste Voraussetzung für eine Zusammenarbeit mit privaten Partnern sollte deshalb auch in jedem Fall die Notwendigkeit eines Projektes sein und nicht die Möglichkeit einer partnerschaftlichen Finanzierung oder einer Aufgabenübertragung auf Private.

Haushaltstransparenz und die Begleitung und Prüfung der ÖPP durch die zuständigen Rechnungshöfe ist eine weitere Forderung der Konferenz der Rechnungshöfe, um möglichen finanziellen Schaden von der öffentlichen Hand fern zu halten.

### **45.2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Risikoverteilung**

Die Wirtschaftlichkeit eines Projekts muss für jeden Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein, lautet eine weitere Forderung der Rechnungshöfe. Am Instrument der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. des Wirtschaftlichkeitsvergleichs und der darin einfließenden Parameter wird allerdings von anderer Seite Kritik geübt. So werden beispielsweise die Kosten für die Erstellung der Leistung durch die öffentliche Hand den Kosten der Erstellung der Leistung durch ein privates Unternehmen gegenübergestellt. Problematisch dabei ist, dass das private Unternehmen in vollem Umfang umsatzsteuerpflichtig ist, die öffentliche Hand jedoch nur für die gegebenenfalls einzukaufenden Sachmittel Umsatzsteuer entrichten muss (BITKOM 2006: 29). Dieser Umsatzsteuernachteil seitens der Privatwirtschaft kann durch Effizienzvorteile kaum ausgeglichen werden. „Da die Umsatzsteuer in jedem Fall der öffentlichen Hand wieder zufließt, verzerrt sie jedoch den Wirtschaftlichkeitsvergleich.“ (Proll; Drey 2009: 10)

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat sich in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in dem Gutachten „Zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ vom Januar 2009 kritisch zu ÖPP im Straßenbau und dem A- und F-Modell geäußert. Insbesondere die Wirtschaftlichkeitsprüfung und die hierbei getroffenen Annahmen und Schätzungen seitens der öffentlichen Hand, aber auch seitens des privaten Partners wurden von ihm kritisch diskutiert (Präsident BRH 2009).

Ein weiterer Zielkonflikt, der von Kritikern der ÖPP angeführt wird, ist, dass bei privatwirtschaftlichen Unternehmen die Gewinnmaximierung zentrales Anliegen des unternehmerischen Handels sei. Demgegenüber stehe die öffentliche Hand als dem Gemeinwohl verpflichteter Partner, der die Interessen und finanziellen Möglichkeiten sämtlicher Bevölkerungsgruppen in seine Entscheidungsprozesse einzubeziehen habe. Aus diesem Grund könne es die von einer ÖPP beschriebene Win-Win-Situation nicht in einem befriedigenden Umfang geben.

Auch die ausgewogene Risikoverteilung auf die Partner kann Probleme aufwerfen. Alle Risiken müssen nämlich vorab identifiziert, bewertet und dann entsprechend auf die Vertragspartner aufgeteilt werden. Bei möglichen Informationsasymmetrien könnte es nach Auffassung der ÖPP-Kritikern durchaus zu Risikofehlallokationen kommen.

#### **4.5.3. Bedarfsanalyse und Spezifikation**

Bei der Definition des Bedarfs oder des Projektzieles im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens werden Entscheidungen getroffen und damit können Probleme auftreten, die den Erfolg einer ÖPP maßgeblich beeinflussen (Proll; Drey 2009: 10). Denn die in der Ausschreibung definierte und später vertraglich festgelegte Spezifikation der geforderten Leistung führt dann zu Nachteilen für die öffentliche Hand, wenn sie nicht hinreichend konkret ist oder am tatsächlichen Bedarf vorbei geht, wenn mögliche Folgeinvestitionen nicht erfasst sind oder die Rahmenbedingungen nicht korrekt dargestellt wurden. BT Germany, die deutsche Tochter der British Telecom, stuft in einer Unternehmenspräsentation aus dem Jahr 2006 beispielsweise neben den fehlenden Visionen der öffentlichen Hand auch deren „unklare Ziele“ als Faktoren ein, die den Erfolg einer ÖPP negativ beeinflussen. Zu diesen „kritischen Erfolgsfaktoren“ zählt danach auch die Auswahl des Vergabeverfahrens, da es in einem statischen Verfahren kaum Spielraum für eventuelle Änderungen gebe. Diese Kritik betrifft allerdings eher die Verfahrensweise bei konventionellen Ausschreibungen. Bei ÖPP-Vorhaben ist das Verhandlungsverfahren<sup>16</sup> das bislang bevorzugte Instrument der Ausschreibung. Seit 2005 steht aber

<sup>16</sup> Beim **Verhandlungsverfahren** kann das bietende Unternehmen Fragen zur Durchführung des Projektes stellen, die in anonymisierter Form und für alle Bieter zugänglich beantwortet werden.

auch die Ausschreibungsvariante des „wettbewerblichen Dialogs“<sup>17</sup> zur Verfügung. Die „Festlegung des Chancen/Risikoverhältnisses“ birgt nach Ansicht des Unternehmens ebenfalls die Gefahr des Misserfolges (BT 2006: 9).

#### 4.5.4. Inhouse-Vergabe und Ausschreibungsrichtlinien

Problematisch im Zusammenhang mit der Ausschreibungspflicht und ÖPP sind so genannte **Inhouse-Vergaben**<sup>18</sup>. Diese Eigenleistungen sind unter bestimmten Voraussetzungen nicht den Regelungen des europäischen und deutschen Vergaberechts unterworfen. Es stellt sich aber das Problem, inwieweit eine Auftragsvergabe an einen Eigenbetrieb, an eine gemischt-öffentliche Gesellschaft oder an eine gemischt-wirtschaftliche Gesellschaft ohne Ausschreibung als Inhouse-Geschäft möglich ist. Vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) sind hierzu verschiedene Urteile ergangen.<sup>19</sup>

Als Ergebnis der EuGH-Rechtsprechung fasst Schwintowski (2007) in seinem Beitrag „PPP-Inhouse- und Ausschreibungswettbewerb“ die Kriterien zusammen, die eine Auftragsvergabe als Inhouse-Geschäft ohne Ausschreibung verbieten. Danach muss zwingend eine Ausschreibung erfolgen, wenn:

- eine (geringfügige) private Beteiligung an dem zu beauftragenden Unternehmen besteht.
- die Kommune über das Unternehmen, an dem sie zu 100 Prozent beteiligt ist, keine hinreichende Kontrolle hat.
- ein privater Partner sich innerhalb einiger Monate nach der Auftragsvergabe an ein öffentliches Unternehmen an diesem gesellschaftsrechtlich beteiligt.
- es sich um eine interkommunale Zusammenarbeit handelt (Schwintowski 2007: 194).

Hinsichtlich ÖPP kommt er zu dem Schluss: „Ist neben einem öffentlichen Auftraggeber ein privates Unternehmen an einem potenziellen Auftragnehmer gesellschaftsrechtlich beteiligt, so scheidet ein Inhouse-Geschäft aus – der Auftrag muss öffentlich

17 Seit Inkrafttreten des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes ist der „wettbewerbliche Dialog“ bei komplexen Aufträgen eine mögliche Ausschreibungsform. Der öffentliche Auftraggeber und der private Bieter können rechtssicher in Verhandlungen treten, um die bestmögliche Projektrealisierung zu erreichen. Das ist besonders dann von Vorteil, wenn das Vorhaben äußerst umfangreich ist, mehrere Leistungsstufen beinhaltet und eine Spezifikation der gesamten Leistung zu Beginn des Vorhabens noch nicht abschließend möglich ist. Die Ausschreibung ist nach festen Regeln in mehreren Stufen zu führen (Bekanntmachung, Teilnahmewettbewerb, Dialog, Abschluss des Dialogs, Angebot, Zuschlagserteilung), um ein strukturiertes Vorgehen sicherzustellen und die Grundsätze der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung sowie der Transparenz einzuhalten (PPP-Task Force NRW 2007: 28 ff.).

18 Vergaberechtlich wird unter einem Inhouse-Geschäft die Leistungserbringung innerhalb einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder einem eng verbundenen Auftragnehmer verstanden (Niedersachsen 2005).

19 Teckal-Urteil vom 18.11.1999 (C-107/98); Urteil „Halle“ vom 11.1.2005 (C-26/03); Parking Brixen-Urteil vom 13.10.2005 (C-458/03)

ausgeschrieben werden.“ (Schwintowski 2007: 182) Und weiter: „Städte und Gemeinden müssen in Zukunft zunehmend ausschreiben, jedenfalls dann, wenn sie Aufträge an ihre 100%igen Tochtergesellschaften oder an interkommunale Zweckverbände vergeben wollen.“ (Schwintowski 2007: 184)

#### **4.5.5. Standardisierung der ÖPP-Verträge**

Da ÖPP-Projekte in der Regel ein größeres Investitionsvolumen umfassen und die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner langfristig angelegt ist, sind die zu schließenden Verträge zumeist äußerst komplex. Dies stellt hohe Ansprüche an die Vertragsgestaltung, denn fehlerhafte oder ungenau formulierte Verträge, Haftungsübernahmen seitens der öffentlichen Hand oder Haftungsausschlüsse durch den privaten Partner können dramatische Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit eines Projektes haben.

Der Bundesverband PPP setzt sich in diesem Zusammenhang für eine Standardisierung der ÖPP-Verträge und der gesetzlichen Rahmenbedingungen ein, da es für private Partner nicht immer einfach ist, sich auf 16 unterschiedliche landesrechtliche sowie die bundesrechtlichen Regelungen und Verfahrensweisen, die sektorabhängig nochmals differieren können, einzustellen (Proll; Drey 2008: 22).

## **5 Öffentlich Private Partnerschaften im IT-Bereich**

IT-Projekte haben zumeist die Entwicklung einer wirtschaftlichen, modernen, interoperablen, effizient funktionierenden Informations- und Kommunikationsinfrastruktur und -technik zum Ziel. Es soll beispielsweise der Bürger-Service verbessert und E-Government<sup>20</sup> eingeführt und weiterentwickelt werden. Aber auch die Optimierung interner Arbeitsabläufe sowie eine größere Effizienz beim Abwickeln der verschiedensten Geschäftsprozesse können im Fokus der ÖPP im IT-Bereich stehen. Allerdings ist gerade in diesem Sektor, und insbesondere wenn es sich um einen sicherheitsrelevanten IT-Bereich handelt, die Spezifikation der zu erstellenden Leistung schwierig, da es sich zumeist um umfangreiche, mehrjährige komplexe Entwicklungs- und Implementierungsprozesse handelt und auch die schnellen Innovationszyklen in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden müssen. Die funktionale Leistungsbeschreibung, wie sie bei ÖPP üblich ist, ist in diesem Kontext ein wesentlicher Vorteil. Auch die Übertragung eines Teils des technologischen und verfahrenstechnischen Risikos auf den privaten Partner, der als Experte im Allgemeinen besser einschätzen kann, ob sich eine Investition lohnt, ist ein Vorteil der ÖPP im IT-Sektor (BITKOM 2006: 24).

<sup>20</sup> E-Government bedeutet Regieren und Verwalten mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien



In diesem Zusammenhang konstatiert der Bundesverband PPP: „Nicht selten werden gerade bei der öffentlichen Hand komplexe Systeme über einen Zeitraum von beispielsweise bis zu 5 Jahren ausgerollt. Zum anderen bedürfen komplexe Systeme in zunehmendem Umfang der Pflege. Diese umfasst die Wartung, jedoch auch die Weiterentwicklung und Anpassung an sich verändernde interne Strukturen. Hinzu kommt, dass Auftragnehmer in zunehmendem Umfang Betriebsaufgaben im eigentlichen Sinne übernehmen. Hierzu gehören nicht nur das klassische Outsourcing von Speicherelementen sondern auch neuartige, hybride Formen wie die Übernahme der Verantwortung bei TK-Anlagen auf der Basis von Verfügbarkeitsgarantien. Hierbei besteht die Besonderheit, dass die Infrastruktur nicht mehr, wie bei klassischem Outsourcing, in den Räumlichkeiten des Auftragnehmers bereitgestellt wird. Vielmehr baut der Auftragnehmer seine Infrastruktur bei dem Auftraggeber auf und betreibt sie dort. Schließlich kann die Zusammenarbeit auch eine vollständige Auslagerung von IT-Infrastruktur umfassen, bis hin zu einer Übertragung von Verwaltungsgeschäftsprozessen. Gleiches gilt für ein Anreizsystem, um beide Seiten zur wirtschaftlichen und effizienten Projektumsetzung zu veranlassen.“ (BPPP 2009<sup>21</sup>)

Hinsichtlich des Ausschreibungsverfahrens steht das neue Verfahren des „wettbewerblichen Dialogs“ zur Verfügung, das für die Anforderungen bei Partnerschaften im IT-Bereich besonders geeignet ist. Denn der öffentlichen Hand ist es oftmals nicht möglich, ein IT-Projekt in seiner Komplexität technisch zu definieren. Auch die damit zusammenhängenden rechtlichen und finanziellen Konzepte können im „wettbewerblichen Dialog“ mit den Anbietern oftmals besser gelöst werden.<sup>22</sup>

Zur Frage der Organisationsform einer ÖPP im IT-Sektor stellt der Branchenverband BITKOM allerdings fest: „Aktuelle Erfahrungen mit der Ausschreibung von IT-Großprojekten mit langer Vertragsdauer als gemischtwirtschaftliche Gesellschaften bestätigen eher, dass weniger aufwändige vertragliche Konstruktionen die Prozesse deutlich beschleunigen können. Reduzierung von Komplexität sollte ein Kernanliegen bleiben.“ (BITKOM 2006: 28)

Im Folgenden werden exemplarisch drei kommerzielle ÖPP-Projekte aus dem IT-Bereich kurz vorgestellt. Sie wurden u.a. als best Practice-Beispiele in „Die besten PPP-Projekte 2008“ (Drey; Proll 2008) präsentiert. Der Verband BITKOM veröffentlichte ebenfalls 20 Fallstudien aus dem In- und Ausland zu Kooperationen der öffentlichen Hand mit privaten Partnern im IT-Sektor (BITKOM 2006: 28; **Anlage 5**). In der Pro-

21 Quelle: <http://www.bppp.de/bppp.php/cat/47/title/IT> [Stand: 17.4.2009].

22 Vgl. Erwägungsgrund 31 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31.3.2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge. Amtsblatt der Europäischen Union L 134/114 vom 30.4.2004.

jektdatenbank<sup>23</sup> der PPP Task Force des Bundes können Informationen zu abgeschlossenen und laufenden ÖPP-Projekten in ganz Deutschland abgerufen werden (**Anlage 6**).

### **5.1. Projekt Herkules**

Zur Modernisierung der Informationstechnik der Bundeswehr wurde 2001 das Projekt Herkules ins Leben gerufen. Nach einem europaweiten Ausschreibungsverfahren und der parlamentarischen Beratung im Dezember 2006 wurde der so genannte Herkules-Vertrag zwischen der Bundeswehr, der Siemens AG und der IBM AG geschlossen. Der Vertrag beinhaltet sämtliche Pflichten und Eckwerte für das dreiphasige Herkules-Projekt, das in einer Laufzeit von zehn Jahren die IT-Infrastruktur der Bundeswehr modernisieren und effizienter gestalten soll (**Anlage 7**).

Zur Realisierung von Herkules gründeten die drei Vertragspartner die Gesellschaft BWI Informationstechnik GmbH (BWI IT), an der die Siemens AG mit 50,05 Prozent, die Bundeswehr mit 49,9 Prozent und IBM mit 0,05 Prozent beteiligt sind. Gemeinsam mit den beiden hundertprozentigen Siemenstöchtern BWI Service GmbH und BWI Systeme GmbH bildet BWI IT den BWI Leistungsverbund, der die vertraglich vereinbarten Leistungen erbringt.

## **52 WIVERTIS GmbH**

Ein weiteres ÖPP-Modell im Bereich der Informationstechnologie ist die im Januar 2005 gegründete WIVERTIS Gesellschaft für Informations- und Kommunikationsdienstleistungen<sup>24</sup>, ein gemeinsames IT-Unternehmen der Siemens IT Solutions and Services und der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden. Das Joint Venture, an dem Siemens 50,1 Prozent und Wiesbaden 49,9 Prozent der Anteile hält, betreut bis 2015 die komplette Informations- und Kommunikationsinfrastruktur (z.B. Rechenzentrum, Einwohnermeldewesen) der Verwaltung der Stadt mit mehr als 5.000 Anwendern.<sup>25</sup> Dazu hat Wiesbaden der Gesellschaft einen entsprechenden Auftrag im Umfang von 82 Millionen Euro erteilt (**Anlagen 8 und 9**).

Mit etwa 8 Million Euro Jahresumsatz ist WIVERTIS nach eigenen Angaben mittlerweile einer der größten IT-Dienstleister in der Region.

Das öffentlich-private Unternehmen gewann in der Kategorie Outsourcing den von der Initiative Mittelstand ausgelobten Innovationspreis 2007 ITK für Innovation und Kosteneinsparung in der Verwaltung.

23 Quelle: <http://www.ppp-projektbankenbank.de/> [Stand: 22.4.2009].

24 Unternehmenshomepage: <http://www.wivertis.net/> [Stand: 17.4.2009].

25 Die Angestellten des IT-Bereichs der Verwaltung sind nun Beschäftigte des neuen Unternehmens.

### **53            Modernisierung der Verkehrstechnik in Berlin**

Berlin modernisiert im Rahmen einer ÖPP mit dem (Dienstleistungs-) Unternehmen Nuon Stadtlicht GmbH (NSL) die Verkehrsleittechnik der Stadt (Lichtsignalanlagen, Verkehrsrechner). Nach einer europaweiten Ausschreibung erhielt NSL als Generalübernehmer<sup>26</sup> (GÜ) den Auftrag, über zehn Jahre sämtliche Baumaßnahmen, die im Zusammenhang mit der Modernisierung der Lichtsignalanlagen stehen, sowie alle Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten zu erledigen. Ein Novum dieser ÖPP ist, dass NSL als Dienstleister den Vertrag herstellerunabhängig erfüllen kann. „Durch die Unabhängigkeit von den Herstellern wurden bereits erhebliche Einsparungen realisiert, die wiederum in eine noch zügigere Modernisierung investiert werden können. Die Unabhängigkeit von Herstellern garantiert die jeweils optimale, dem neuesten Stand der Technik entsprechende, aber auch kosteneffiziente Lösung.“ (**Anlage 10**) Neben dem Auswechseln der technisch veralteten Anlagen müssen die 21, teilweise ebenfalls veralteten Verkehrsrechner, auf höchstens acht reduziert werden. Außerdem soll NSL ein digitales Management-Informationen-System aufbauen, das sämtliche anfallende Projektdaten verwaltet.

Hinsichtlich der Finanzierung wurde ein jährlich konstantes Budget über die gesamte Vertragslaufzeit vereinbart, das der Stadt eine hohe Planungssicherheit für die Haushaltsjahre gibt. Die Verkehrslenkung Berlin (VLB) überwacht als zuständige Behörde die von NSL erbrachten Leistungen und bewertet diese anhand eines vordefinierten, 60 Positionen umfassenden Punkte- und Leistungskatalogs, in dem jeder Punkt einem bestimmten Geldwert entspricht. In der Anwendung dieses Systems bestellt die VLB eine Leistung, deren Preis durch das Punktesystem festgelegt ist. NSL erstellt für diesen Preis die Leistung, die tatsächlichen bei NSL entstehenden Kosten sind dabei irrelevant.

### **6            Fazit**

Die Umsetzung eines öffentlichen Projektes in Kooperation mit einem privaten Partner weist zumeist eine größere Wirtschaftlichkeit und Effizienz auf, als die konventionelle Realisierung. Dies belegen zum einen die Erhebungen der PPP Task Force des Bundes und zum anderen die im europäischen Ausland und speziell in Großbritannien gemachten Erfahrungen.

Auch im Informations- und Kommunikationsbereich ist die Kooperation mit privaten Partnern eine Möglichkeit für die öffentliche Hand, die in der Regel äußerst komplexe

26 Im Unterschied zum Generalunternehmern (GU) erbringt der GÜ keine Eigenleistungen, sondern hat nur Managementfunktion <http://www.das-baulexikon.de/lexikon/General%FCbernehmer.htm> [Stand: 27.4.2009].

Aufgabenstellung, die schnellen technologischen Innovationszyklen und die oftmals langen Implementierungsphasen neuer IT-Systeme effizient und kostengünstig zu realisieren.

Problematisch scheinen allerdings die vergaberechtlichen Regelungen. Die Wahl des richtigen Ausschreibungsverfahrens kann wesentlich zum Erfolg einer ÖPP beitragen. Hierbei hat sich das Verhandlungsverfahren als Instrument der öffentlichen Auftragsvergabe bewährt. Der seit 2005 ebenfalls mögliche „wettbewerbliche Dialog“ ergänzt dieses Instrument insofern, als er gerade bei schwierigen und umfangreichen Ausschreibungen – wie sie im IT-Sektor durchaus üblich sind – wahrscheinlich die bessere Alternative darstellt. Die durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz verbesserten gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Kooperation von öffentlichen und privaten Partnern bedürfen aber weiterer Ergänzungen insbesondere im Bereich des Vergaberechts, um hier Rechtssicherheit für alle beteiligten Partner zu gewährleisten.

Auch die von vielen geforderte Einführung standardisierter Regelungen für die erforderliche Wirtschaftlichkeitsanalyse, die derzeit nur als Empfehlung vorliegen, die Beseitigung der umsatzsteuerlichen Benachteiligung der privaten Anbieter oder die Standardisierung der Vertragsstrukturen wären ebenso von Vorteil für alle Beteiligten.



## **7 Anlagen**

**Anlage 1:** PPP als Renaissance? – Historiografische Befunde (Sack 2009: 101-122)

**Anlage 2:** PPP in anderen Bundesländern (Public Private Partnership in Niedersachsen)

**Anlage 3:** Übersicht Effizienzpotentiale (BMVBS; DSGVO 2008: 12-15)

**Anlage 4:** PPP-Projekte: Rechnungshöfe warnen vor langfristigen Risiken (Bayerischer Oberster Rechnungshof 2006)

**Anlage 5:** Case Studies (BITKOM 2006: 47-68)

**Anlage 6:** ÖPP-Projekte in Baden-Württemberg (Projektdatenbank 2009)

**Anlage 7:** Bundeswehr – Moderne Informationstechnologie (Proll; Drey 2009: 21-28)

**Anlage 8:** Wie man die Partnerschaft mit einer öffentlichen Verwaltung im Outsourcing gestaltet (Siemens Business Services 2005)

**Anlage 9:** Hessische Landeshauptstadt Wiesbaden (Siemens 2007)

**Anlage 10:** Berlin – Lichtsignalanlagen und Verkehrssteuerung (Proll; Drey 2009: 15-20)

## 8 Quellen

- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2006). PPP-Projekte: Rechnungshöfe warnen vor langfristigen Risiken. Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Rechnungshöfe vom 5.5.2006. München 2005.
- BdB (2004). Daten, Fakten, Argumente: Public Private Partnership – Chance für die Modernisierung von Infrastruktur und Verwaltung. Bundesverband deutscher Banken (BdB). Berlin. Januar 2004.  
[http://www.bankenverband.de/download/broschueren/BdB-DFA\\_PPP\\_2004.pdf](http://www.bankenverband.de/download/broschueren/BdB-DFA_PPP_2004.pdf)  
[Stand: 14.4.2009].
- BITKOM (2006). Public Sector: IT-Outsourcing/Public Private Partnerships – Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-gestützten Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. September 2006. Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien e.V.
- BMF (2005). Erleichterungen für Öffentliche Private Partnerschaften – das ÖPP-Beschleunigungsgesetz. Monatsbericht des BMF. September 2005.
- BMF (2009). ÖPP/PPP. Bundesministerium der Finanzen.  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_39840/DE/BMF\\_Startseite/Service/Glossar/O/004\\_oeffentlich\\_Private\\_Partnerschaft.templateId=renderPrint.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39840/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/O/004_oeffentlich_Private_Partnerschaft.templateId=renderPrint.html)  
[Stand: 14.4.2009].
- BMVBS; DSGV (2008). PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (Hrsg.). April 2008.
- BPPP (2009). Allianzen durch Vernetzen – Der PPP Think Tank.  
[http://www.bppp.de/media/file/11.BPPP\\_Broschuere\\_final.pdf](http://www.bppp.de/media/file/11.BPPP_Broschuere_final.pdf) [Stand: 14.4.2009].
- BT (2006). PPP im Bereich IT – ein wirksamer Hebel auf dem Weg zur bürgernahen und effizienten Verwaltung. BT Germany. Folien. 7.12.2006.  
<http://www.dppp.de/2006/wess.pdf> [Stand: 21.4.2009].
- Elger, Katrin (2006). Öffentliche Aufgaben in privater Hand. In: Financial Times Deutschland vom 4.9.2009. Beilage Outsourcing.
- Großmann, Achim (2006). Zitiert in: Weber, Joachim (2006). Staat braucht private Betreiber. In: Handelsblatt vom 15.9.2006.
- Koalitionsvertrag (2005). Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. 11.11.2005.
- Leitfaden PPP (2006). Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“. Erstellt unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen von der länderoffenen Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ und der Bundes-Arbeitsgruppe „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ September 2006.  
[http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_974569/Leitfaden-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung-bei-PPP-Projekten-September-2006.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_974569/Leitfaden-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung-bei-PPP-Projekten-September-2006.pdf) [Stand: 21.4.2009].
- Niedersachsen (2005). Öffentliches Auftragswesen; Inhouse-Geschäft, Rechtsschutz bei De-facto-Vergabe, Vergabe von Dienstleistungskonzessionen.  
[http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C13646010\\_L20.pdf](http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C13646010_L20.pdf) [Stand: 21.4.2009].
- PPP Task Force im BMVBS und PPP-Task Force NRW (2007). PPP im Hochbau – Vergaberechtsleitfaden. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) August 2007.  
<http://www.callnrw.de/broschuerenservice/download/2910/Vergaberechtsleitfaden.pdf> [Stand: 21.4.2009].

- PPP-Institut (2007). Public Private Partnership – Zum Einstieg. PPP-Institut e.V. 2007.  
[http://www.ppp-institut.eu/download/Publikationen/einfuehrung\\_12-2007.pdf](http://www.ppp-institut.eu/download/Publikationen/einfuehrung_12-2007.pdf)  
[Stand: 21.4.2009].
- Präsident BRH (2009). Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der  
Verwaltung – Zu Öffentlich Privaten Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau.  
5.1.2009.
- Projektdatenbank (2009). Projektdatenbank der Task Force des Bundes im BMVBS.  
<http://www.ppp-projektbank.de/index.php?id=9> [Stand: 22.4.2009].
- Proll, Uwe; Drey, Franz (Hrsg., 2009). Die besten PPP-Projekte 2008. Praktische  
Beispiele aus Deutschland.
- Public Private Partnership in Niedersachsen. Informationsplattform des Niedersächsi-  
schen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.  
[http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13274395\\_L20\\_D0.html](http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13274395_L20_D0.html) [Stand:  
21.4.2009].
- Public Private Partnership in Niedersachsen. PPP in anderen Bundesländern.  
[http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13461209\\_N13359933\\_L20\\_D0\\_I132743  
94.html#](http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13461209_N13359933_L20_D0_I13274394.html#) [Stand: 21.4.2009].
- RfBB (2009). Regionalforum PPP – Berlin Brandenburg. [http://www.rfbb-  
ppp.de/12.0.html](http://www.rfbb-ppp.de/12.0.html) [Stand: 14.4.2009].
- Sack, Detlef (2009). Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-  
privater Partnerschaften in Deutschland. 1. Auflage 2009.
- Schwintowski, Hans-Peter (2007). PPP-Inhouse- und Ausschreibungswettbewerb. In:  
Immenga, Ulrich; Lübken, Natalie; Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.) (2007). PPP –  
Moving Ahead. Neue Anwendungsbereiche für öffentlich-private Kooperationen.  
Internationale Berliner Wirtschaftsrechtsgespräche. Band 10, S. 181-188.
- Siemens (2007). Hessische Landeshauptstadt Wiesbaden – Public Private Partnership.  
Siemens IT Solutions and Services. 2007.  
[http://www.wivertis.net/fileadmin/wivertis/ref\\_Wiesbaden\\_de\\_2007-02-01.pdf](http://www.wivertis.net/fileadmin/wivertis/ref_Wiesbaden_de_2007-02-01.pdf)  
[Stand: 21.4.2009].
- Siemens Business Services (2005). Wie man die Partnerschaft mit einer öffentlichen  
Verwaltung im Outsourcing gestaltet. Folien. 7.6.2005.
- Viethen, Alexander (2008). Der Wirtschaftlichkeitsnachweis als entscheidungssteuernde  
Komponente bei PPP-Projekten: Strukturelle und rechtliche Anforderungen und  
Konsequenzen. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
(DHV). Speyerer Arbeitsheft Nr. 197. April 2008.
- VIFG (2009). Public Private Partnership.  
[http://www.vifg.de/de/public\\_private\\_partnership/allgemeines.php](http://www.vifg.de/de/public_private_partnership/allgemeines.php) [Stand:  
21.4.2009].