

# Erfahrungsbericht- Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland

# **Erfahrungsbericht- Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland**

1	Definition ÖPP .....	3
1.1	ÖPP-Beschaffungsprozess .....	5
1.2	ÖPP-Vertragsmodelle.....	7
2	Bisherige Entwicklung von ÖPP.....	7
2.1	ÖPP-Initiative der Bundesregierung .....	7
2.2	ÖPP im öffentlichen Hochbau.....	12
2.3	ÖPP im Sektor Verkehr.....	13
2.4	ÖPP in den übrigen Sektoren .....	15
3	Gründe für den verstärkten Einsatz von ÖPP.....	16
3.1	Effizienzvorteile .....	17
3.2	ÖPP aus Sicht der Privatwirtschaft .....	19
4	Arbeitsprogramm der PPP Task Force – Inhalt und Arbeitsstand .....	20
4.1	Pilotprojekte .....	21
4.2	Grundsatzarbeiten.....	23
4.2.1	Laufende gesetzliche Grundsatzarbeiten.....	24
4.2.2	Laufende untergesetzliche Grundsatzarbeiten .....	26
4.2.3	Anwendung der erarbeiteten Leitfäden in der Praxis.....	28
4.2.4	Anstehende Arbeiten an gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen .....	29
4.3	Koordination – Aufbau eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes.....	30
4.4	Wissenstransfer und Öffentlichkeitsarbeit .....	32
5	Ausblick und organisatorische Weiterentwicklung.....	33
6	Anlage 1: ÖPP-Vertragsmodelle.....	35
7	Anlage 2: Übersicht ÖPP-Kompetenzzentren in Bund und Länder.....	38
8	Anlage 3: Zusammenarbeit im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk .....	40

# **Erfahrungsbericht- Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland**

Der Einsatz für eine noch stärkere Verbreitung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP)<sup>1</sup> in Deutschland ist Teil der Innovationsoffensive der Bundesregierung. Ziel ist es, die Verwaltung zu modernisieren und zu verschlanken, damit sich der Staat auf seine Kernkompetenzen konzentrieren kann.

ÖPP steht für ein modernes und effizientes Verwaltungshandeln und verfolgt das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte<sup>2</sup> effizienter zu realisieren, als dies bislang der Fall war. Das Neue ist der Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und ggf. Verwerten einer Infrastrukturmaßnahme in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert und damit vor allem wirtschaftlicher werden soll.

In geeigneten Fällen und bei sorgfältiger Projektvorbereitung kann über ÖPP-Modelle die Beschaffung öffentlicher Investitionen wirtschaftlicher sichergestellt werden, ohne aufgrund einer materiellen Privatisierung die Gesamtverantwortung für die Daseinsvorsorge und die damit verbundenen Risiken aus den Händen zu geben. ÖPP ist somit ein „dritter Weg“.

## **1 Definition ÖPP**

Eine Legaldefinition von ÖPP oder Public Private Partnership (PPP) gibt es in Deutschland nicht. Es ist vielmehr ein Programmbegriff, unter dem in der Praxis verschiedene Varianten der Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft gefasst werden.

Die aus dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ (2003)<sup>3</sup> entwickelte Definition ist Grundlage der ÖPP-Initiative:

---

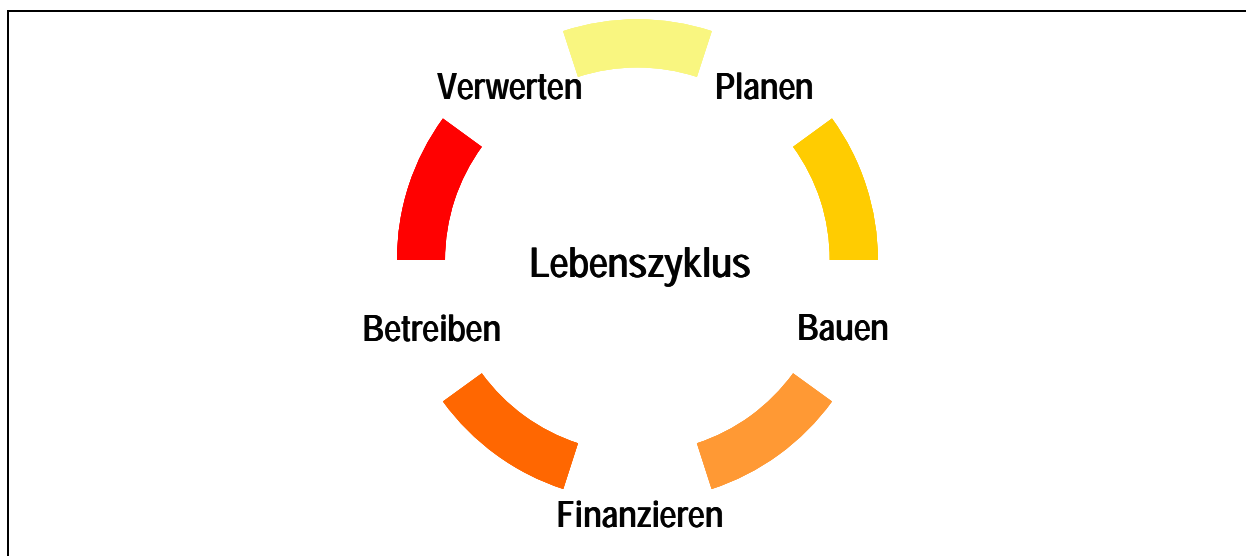
<sup>1</sup> Im Folgenden einheitlich ÖPP

<sup>2</sup> Dazu gehören sämtliche Investitionen der öffentlichen Hand (u.a. Verkehr, IT, Hochbau)

<sup>3</sup> BMVBW (2003): Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ ([www.ppp-bund.de](http://www.ppp-bund.de))

ÖPP ist eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlicheren Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes. Die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) werden von den Partnern in einem gemeinsamen Organisationsmodell zusammengeführt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Managementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt.

Im Gegensatz zur herkömmlichen Beschaffung erbringt der Private keine isolierten Teilleistungen zur Deckung des Bedarfs, sondern übernimmt eine umfassende Projektverantwortung über den gesamten Lebenszyklus. In einem ganzheitlichen Modell wird ihm die Planung, Erstellung, Finanzierung sowie der Betrieb und ggf. auch die Verwertung des Vertragsgegenstandes übertragen.



**Bild 1: Lebenszyklus eines ÖPP-Modells**

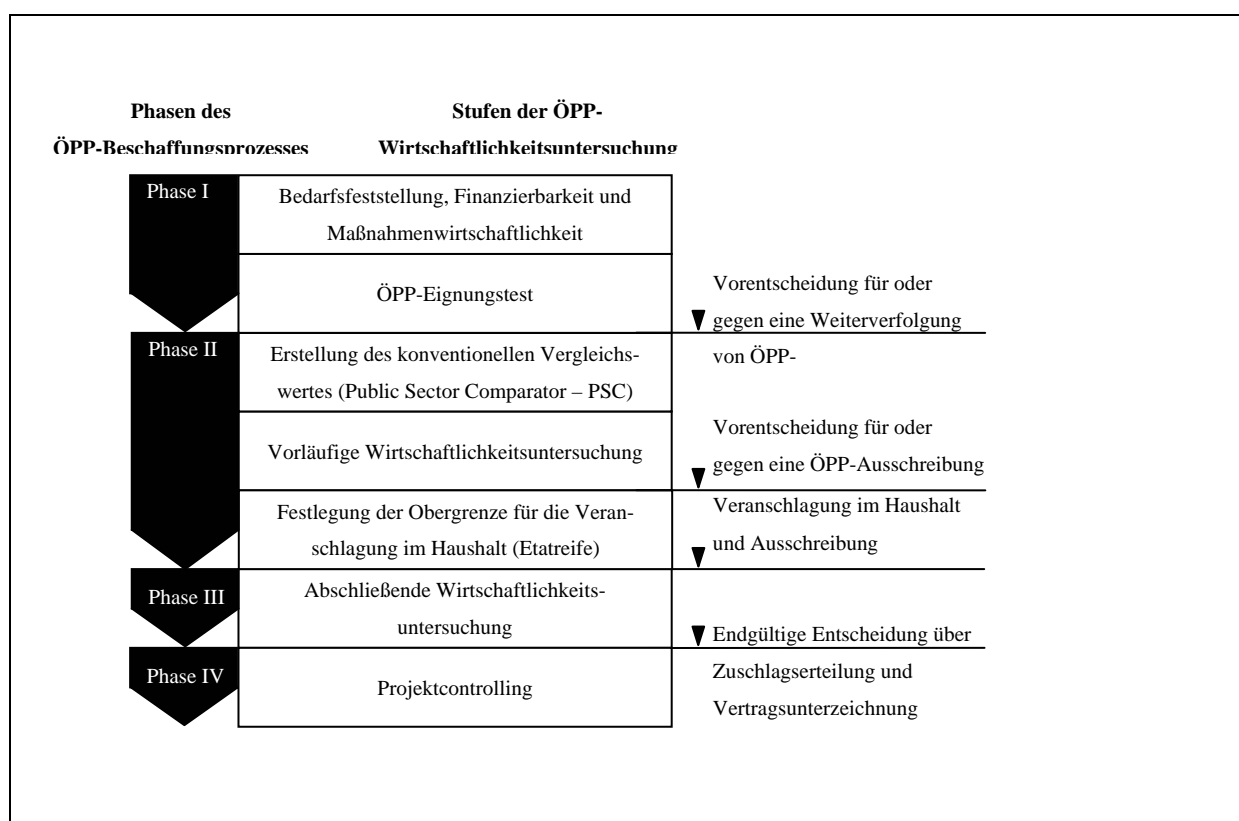
ÖPP ist somit weit mehr als eine alternative Finanzierungsvariante, ÖPP ist vielmehr eine alternative Beschaffungsvariante. Der Übertragung der Betriebsleistungen kommt bei der Begriffsbildung von ÖPP besondere Bedeutung zu. Untersuchungen belegen, dass z.B. im öffentlichen Hochbau rund zwei Drittel der Kosten einer Infrastrukturmaßnahme über den gesamten Lebenszyklus auf die Betriebsphase entfallen. Die Übertragung der Betriebsleistungen

auf den Privaten mit einer projektspezifischen ausgewogenen Risikoverteilung wirkt als Effizienzmotor.

Demzufolge ist die Übertragung der Betriebsleistungen für ÖPP begriffsbestimmend. Nur ÖPP-Modelle, die mindestens vier Phasen des Lebenszyklus einschließlich der Betriebsphase umfassen, sind „echte“ ÖPP's im Sinne der Initiative der Bundesregierung und werden auch als „vollkommene“ oder „ganzheitliche“ ÖPP's bezeichnet.

## 1.1 ÖPP-Beschaffungsprozess

Der ÖPP-Beschaffungsprozess teilt sich in folgende Phasen auf<sup>4</sup>:



**Bild 2: Phasen des ÖPP-Beschaffungsprozesses**

Phase I: Die Feststellung des Bedarfs und der ÖPP-Eignung bilden die Basis für eine Vorentscheidung für oder gegen die Weiterverfolgung von ÖPP. Während eine Entscheidung zu Gunsten von ÖPP-Realisierungen noch nicht irreversibel ist, ist bei einer Entscheidung gegen ÖPP an dieser Stelle der ÖPP-Projektentwicklungsprozess abubrechen und ggf. eine konventionelle Eigenrealisierung umzusetzen. Zielsetzung des ÖPP-Eignungstests ist es, das geplante Vorhaben frühzeitig hinsichtlich seiner grundsätzlichen Eignung für eine ÖPP-Realisierung

<sup>4</sup> vgl. auch Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, ([www.ppp-bund.de](http://www.ppp-bund.de))

zu untersuchen und die notwendigen Daten und Informationen bereitzustellen, damit eine frühzeitige Entscheidung über die Weiterverfolgung des ÖPP-Beschaffungsprozesses oder dessen Abbruch und damit die Umsetzung als konventionelle Beschaffung erfolgen kann. Insofern kommt dem Eignungstest eine besondere Bedeutung zu.

Phase II: Diese Phase umfasst die Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (sog. Public Sector Comparator-PSC). Mit der Erarbeitung des PSC werden die Summen aller Kosten (Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung, Risiken, etc. und ggf. Verwertung) und ggf. Erlöse geschätzt, die während des Betrachtungszeitraumes für die konventionelle Beschaffungsvariante voraussichtlich anfallen werden. Im Rahmen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird der PSC mit der Prognose der oder mit mehreren ÖPP-Varianten verglichen. Der PSC ist die Kostenobergrenze im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die bei definierten Qualitäten und Standards im ÖPP-Verfahren nicht überschritten werden darf. Verbunden damit ist die Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Bundeshaushalt. Am Ende dieser Phase ist eine Entscheidung zu treffen, ob eine Ausschreibung des Projektes mit ÖPP oder konventionell erfolgen soll.

Phase III: Aufbauend auf den Erkenntnissen und Vorarbeiten aus Phase I und II folgt nun die Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens. Ziel ist die Ermittlung des für den öffentlichen Vorhabensträger wirtschaftlichsten Angebots. Nach Vertrags- bzw. Bieterverhandlungen sind auf Basis zuvor festgelegter Kriterien die Angebote der privaten Bieter zu bewerten und hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit untereinander und mit der konventionellen Beschaffungsvariante zu vergleichen. Die eingegangenen Angebote werden demnach am konventionellen Vergleichswert (PSC) gemessen. Kernpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist der abschließende Vergleich der wirtschaftlichsten Angebote mit dem PSC als Benchmark. Ist die Wirtschaftlichkeit eines Angebotes nachgewiesen, erfolgt der Zuschlag an den erfolgreichsten Bieter sowie die Vertragsunterzeichnung.

Phase IV: Hier erfolgt das begleitende und abschließende Projektcontrolling während der Vertragslaufzeit und endet dementsprechend mit Vertragsende. In dieser Phase ist ggf. auch die Verwertung zu berücksichtigen bzw. die vertragsabhängige Gestaltung der Endschafftsregelung umzusetzen. Beim Großteil der bislang im Hochbau realisierten Vertragsmodelle handelt es sich um Inhabermodelle, bei denen das Eigentum und somit das Verwertungsrisiko bei der Öffentlichen Hand verbleibt. Somit kommt der vertraglichen Regelung des Übergabestatus nach Vertragsablauf eine besondere Bedeutung zu.

## 1.2 ÖPP-Vertragsmodelle

Im Rahmen von ÖPP-Lösungen können verschiedene Vertragsmodelle zur Anwendung kommen. Das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ hat mit dem „PPP-Erwerber-, Inhaber-, Leasing-, Miet-, Contracting-, Konzessions- und Gesellschaftsmodell“ unterschiedliche Vertragsmodelle<sup>5</sup> herausgearbeitet. Die Modelle unterscheiden sich im Wesentlichen durch die Eigentümerstellung, die Endschaftsregelung und die Refinanzierung. In der Praxis finden auch Mischmodelle Anwendung, die Elemente von mehreren der genannten Modelle kombinieren. Die Unterscheidung der Vertragsmodelle ist von Bedeutung, weil die unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse und Endschaftsregelungen einen erheblichen Einfluss auf die Risikoverteilung haben können. Außerdem ergeben sich aus den verschiedenen Rechtsmaterien (wie z.B. das Zivilrecht, Steuerrecht, Förderrecht usw.) jeweils unterschiedliche Rechtsfolgen für die einzelnen Vertragsmodelle. Die Wahl eines bestimmten Vertragsmodells ist somit projekt-spezifisch zu entscheiden. Die unmittelbaren Wirkungen des im Einzelfall gewählten Vertragsmodells auf die Wirtschaftlichkeit des ÖPP-Projekts müssen zudem im Zuge der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ermittelt werden.

## 2 Bisherige Entwicklung von ÖPP

Nachdem die Entwicklung von sog. ganzheitlichen ÖPP-Modellen in Deutschland im internationalen Vergleich lange Zeit schleppend verlief, kann seit wenigen Jahren von einer dynamischen Entwicklung gesprochen werden.<sup>6</sup> ÖPP etabliert sich in Deutschland zunehmend als Beschaffungsvariante der Öffentlichen Hand.

### 2.1 ÖPP-Initiative der Bundesregierung

Der Inhalt der ÖPP-Initiative in Deutschland geht auf die in Großbritannien in den letzten zehn Jahren gemachten Erfahrungen zurück. Großbritannien gilt in Europa als Vorreiter in der Entwicklung von Standards, um öffentliche Investitionen mit Hilfe privaten Kapitals zu er-

---

<sup>5</sup> vgl. Anlage 1 -ÖPP-Vertragsmodelle-

<sup>6</sup> Die Studie „Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen“ (September 2005) des Deutschen Instituts für Urbanistik (sog. Difu-Studie) im Auftrag der PPP Task Force spricht von einem wirklichen Boom seit 2004. Die Zahl der abgeschlossenen ÖPP-Verträge ist 2004 und 2005 gegenüber den Jahren davor auf das Doppelte gestiegen.

möglichen. Das hierfür geschaffene Instrument war zunächst „Public Finance Initiative“ (PFI), später entwickelte sich hieraus PPP der heutigen Prägung.

Großbritannien startete 1992 die Private Finance Initiative (PFI). 1997 setzte die Regierung eine Task Force ein, deren Aufgabe es u. a. war, die Transaktionskosten bei ÖPP-Projekten durch Standardisierungen zu senken. Da die für die Arbeit der Task Force bestimmten Mittel nur für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung standen und eine partnerschaftliche Struktur erforderlich war, wurde im Jahr 2000 die Partnerships UK (PUK) gegründet. Sie unterstützt mit ca. 60 Mitarbeitern die Durchsetzung der PPP-Strategie der Britischen Regierung und arbeitet ausschließlich für die Öffentliche Seite. Es handelt sich um eine öffentlich-private Gesellschaft, bei der die Privatwirtschaft 51 Prozent der Anteile hält.

Der Anteil von PPP/ PFI-Modellen an den öffentlichen Investitionen beträgt in Großbritannien zwischen 10-15 %. Umgesetzt wurden vor allem große Schul- und Krankenhausprojekte. Weitere wichtige Anwendungssektoren sind Polizei/ Feuerwehr, Verkehrsinfrastruktur, Gefängnisse, Müllverwertung und der Verteidigungsbereich. Insgesamt sind in Großbritannien bis heute nahezu 800 ÖPP-Verträge mit einem Investitionsvolumen von über 14 Mrd. Pfund geschlossen worden, jährlich sind dies über 50 größere Projekte.

Ausgangspunkt der ÖPP-Initiative der Bundesregierung war die Entscheidung des Bundeskanzlers im Jahre 2002, ein ÖPP-Kompetenzzentrum auf Bundesebene ins Leben zu rufen. Im Juli 2002 wurden der sog. Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“ sowie eine Arbeitsgruppe des Lenkungsausschusses gegründet, die seine Tätigkeit nach Inhalt und Verfahren vorbereitet.

Im Lenkungsausschuss sind die Bundesministerien für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, der Finanzen und für Wirtschaft und Technologie, die Finanz-, Bau- und Innenministerkonferenzen der Länder, die Kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag), die Bauwirtschaft (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Bundesverband der Deutschen Zementindustrie), die Kreditwirtschaft (Verband der Öffentlichen Banken Deutschlands, Bundesverband Deutscher Banken, Bundesverband der Deutschen Leasingunternehmen), die Bundesarchitektenkammer sowie die IG Bau vertreten.

Neben den im Lenkungsausschuss vertretenen Institutionen sind in der Arbeitsgruppe des Lenkungsausschusses derzeit das Bundesministerium der Verteidigung, der Bundesrechnungshof (BRH), der Deutsche Sparkassen und Giroverband (DSGV) sowie der Verband der Unabhängig Beratenden Ingenieure und Consultants (VUBIC) vertreten.

Mit diesem Lenkungsausschuss wurde erstmals eine Dialogplattform zwischen Verwaltung und privater Wirtschaft mit dem Ziel geschaffen, über die Verbesserung der Rahmenbedingungen von ÖPP eine zunehmende Verbreitung von ÖPP-Strukturen in Deutschland zu erreichen. Der Lenkungsausschuss ist im Hinblick auf seine Entstehungsgeschichte nicht sektorenübergreifend aufgestellt. Seine Zuständigkeit beschränkt sich auf den öffentlichen Hochbau. Vor dem Hintergrund der Vielzahl der Querschnittsaufgaben wird eine sektorenübergreifende Ausrichtung diskutiert.

Die ÖPP-Projekte des Bundes im Bereich der Bundesfernstraßen werden unter Federführung der Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr des BMVBS umgesetzt. Daneben steht mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) eine Gesellschaft des Bundes als ÖPP-Kompetenzzentrum für den Bereich Straße zur Verfügung

Im Auftrag des Lenkungsausschusses erstellte ein Beraterkonsortium im August 2003 das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“, das die rechtlichen Grundlagen für Vorbereitung und Durchführung von ÖPP-Modellen in Deutschland zusammenfasste und Vorschläge für eine Organisationsstruktur der ÖPP-Initiative auf Bundesebene unterbreitete.

Im Rahmen ihrer Klausurtagung in Neuhardenberg im Juli 2004 einigte sich die Bundesregierung darauf, sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen von ÖPP einzusetzen, Impulse für den Aufbau eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes zu geben und selbst verstärkt ÖPP zur Erfüllung eigener Aufgaben zum Einsatz zu bringen. Zur Erfüllung dieser Ziele wurde die Gründung einer PPP Task Force als Bundeskompetenzzentrum beim BMVBS beschlossen.

Die PPP Task Force nahm im Juli 2004 ihre Tätigkeit auf. Gemäß Einsetzungsverfügung sind Aufgabenfelder der PPP Task Force:

- ⇒ Initiierung und Begleitung von 5 – 10 Pilotprojekten
- ⇒ Grundsatzarbeiten
- ⇒ Koordinationsarbeiten,
- ⇒ Öffentlichkeitsarbeit und Wissenstransfer.

Zudem fungiert die PPP Task Force als Geschäftsstelle des Lenkungsausschusses. Entsprechend der Vorschläge im Bundesgutachten ist das ÖPP-Kompetenzzentrum auf Bundesebene nicht als breit angelegte Verwaltungseinheit konzipiert, sondern als operativ tätige Projektgruppe im BMVBS.

Angesichts der föderalen Struktur in Deutschland zielt die ÖPP-Initiative der Bundesregierung auf Netzwerklösungen ab. Ohne Stärkung der vorhandenen Kompetenzen auf Länder- und Kommunalebene, Schaffung eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes und Einbeziehung der Länder in die operativen Arbeiten hätte ansonsten der Prozess zur Verbesserung der ÖPP-Rahmenbedingungen und zunehmenden Standardisierung in die operativen Arbeiten nicht aufgenommen werden können.

Das Bundesgutachten hat herausgearbeitet, dass die damalige Rechtslage zwar die Durchführung von ÖPP nicht verhinderte, sie benachteilige ÖPP jedoch vielfach gegenüber der konventionellen Beschaffung. Der Lenkungsausschuss hat die Empfehlungen der Gutachter zum Vergabe-, Steuer-, Gebühren-, Haushalts- und Investmentrecht in einer so genannten 28-Punkte-Liste zusammengefasst und erteilte u.a. entsprechende Berichtsaufträge an die noch zu gründende PPP Task Force. Die Liste war Grundlage der im Herbst 2004 angelaufenen und im Sommer 2005 abgeschlossenen Arbeiten der Parlamentsinitiative der SPD-Bundestagsfraktion für ein „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“. Eckpunkte des Gesetzesentwurfs wurden in Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesministerien, Verbandsvertretern und Beratern erstellt. Das Gesetz trat im September 2005 in Kraft. Es führt in den genannten Bereichen zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen von ÖPP und dient dem Abbau bestehender Benachteiligungen. Eine Evaluierung der Änderungen insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der ÖPP-Projekte war aufgrund der kurzen Laufzeit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Nicht übersehen werden darf jedoch, dass eine Initiative auf Bundesebene allein nicht ausreicht. Notwendig sind auch entsprechende Änderungen im jeweiligen Landesrecht, um möglichst einheitliche Rahmenbedingungen zu erreichen.

Die Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 spricht sich für die Weiterentwicklung und Stärkung von ÖPP aus und enthält eine Reihe von Festlegungen und Prüfaufträgen. ÖPP ist danach ein Erfolg versprechender Weg, um Defizite bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu beseitigen. Vordringliches Ziel ist die Aufhebung der weiterhin bestehenden Diskriminierung von ÖPP. Daneben soll sichergestellt werden, dass insbesondere auch der Mittelstand von ÖPP profitieren kann. Neben einer Novellierung des „ÖPP-Beschleunigungsgesetzes“ verständigten sich die Koalitionsparteien auf eine weitere Verbesserung der Rahmenbedingungen von ÖPP im Hoch- und Tiefbau. Ebenso soll die Zahl der Pilotprojekte steigen, die Arbeit der bestehenden PPP Task Force verstärkt und die Aufgabenstellung der VIFG erweitert werden.

Im April 2006 konstituierte sich eine Arbeitsgruppe der Koalitionsfraktionen, um nach dem Vorbild des „ÖPP-Beschleunigungsgesetzes“ (2005) den Entwurf eines „PPP-Vereinfachungsgesetzes“ zu erarbeiten.

Im Rahmen des Standardisierungsprozesses stimmte die Finanzministerkonferenz der Länder im September 2006 den von zwei parallel tagenden Arbeitsgruppen der Länder (Federführung Nordrhein-Westfalen) und des Bundes (Federführung BMVBS unter Beteiligung BMF, BMWi, BMVg, BRH) aufgestellten Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ zu. Damit liegen erstmals Empfehlungen für Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten vor. Das Implementierungsverfahren auf Bundesebene über ein BMF-Rundschreiben befindet sich derzeit in der Abstimmung.

Im Dezember 2006 veröffentlichte die PPP Task Force ein Gutachten über die Möglichkeiten der Einbindung bestehender Fördermittel der EU, des Bundes und der Länder in ÖPP-Vertragsmodelle.<sup>7</sup> Eine solche umfassende Darstellung gab es bis dato nicht.

---

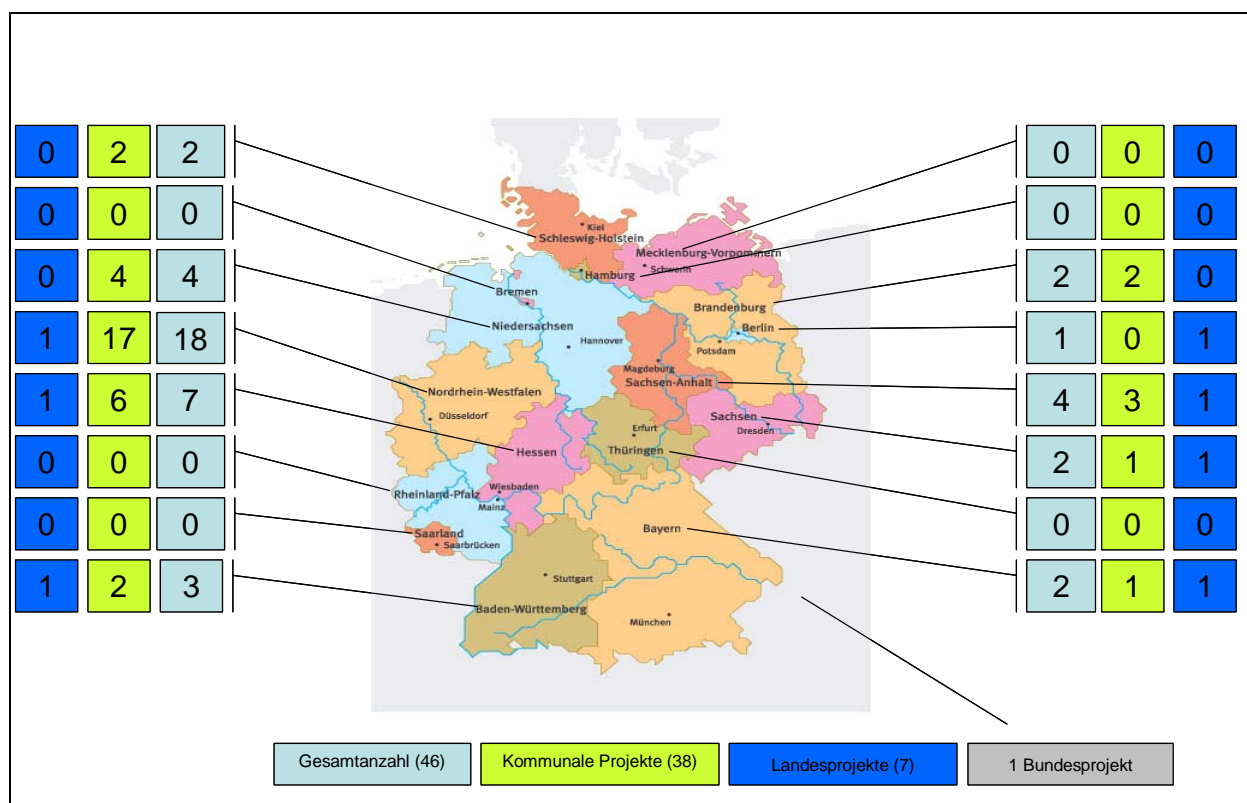
<sup>7</sup> Abrufbar unter [www.ppp-bund.de](http://www.ppp-bund.de)

## 2.2 ÖPP im öffentlichen Hochbau

Im Bereich des öffentlichen Hochbaus ist in Deutschland der Durchbruch geschafft. Dies zeigen die aktuellen Fallzahlen der ganzheitlichen ÖPP-Projekte in Deutschland auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene.<sup>8</sup>

Danach gibt es seit 2003 bereits 46 ÖPP-Projekte im Hochbau mit einem Investitionsvolumen von 1,4 Milliarden Euro, bei denen die Vertragsabschlüsse zwischen Öffentlicher Hand und einer privaten Projektgesellschaft erfolgt sind. Weitere 120 Projekte mit einem hochgerechneten Investitionsvolumen von ca. 6 Milliarden Euro sind in Vorbereitung. Auf Kommunalebene gibt es 38 Projekte im Hochbau mit Vertragsabschluss. Auf Landesebene wurden 7 Hochbauprojekte ermittelt, bei denen der Vertragsabschluss vorliegt.

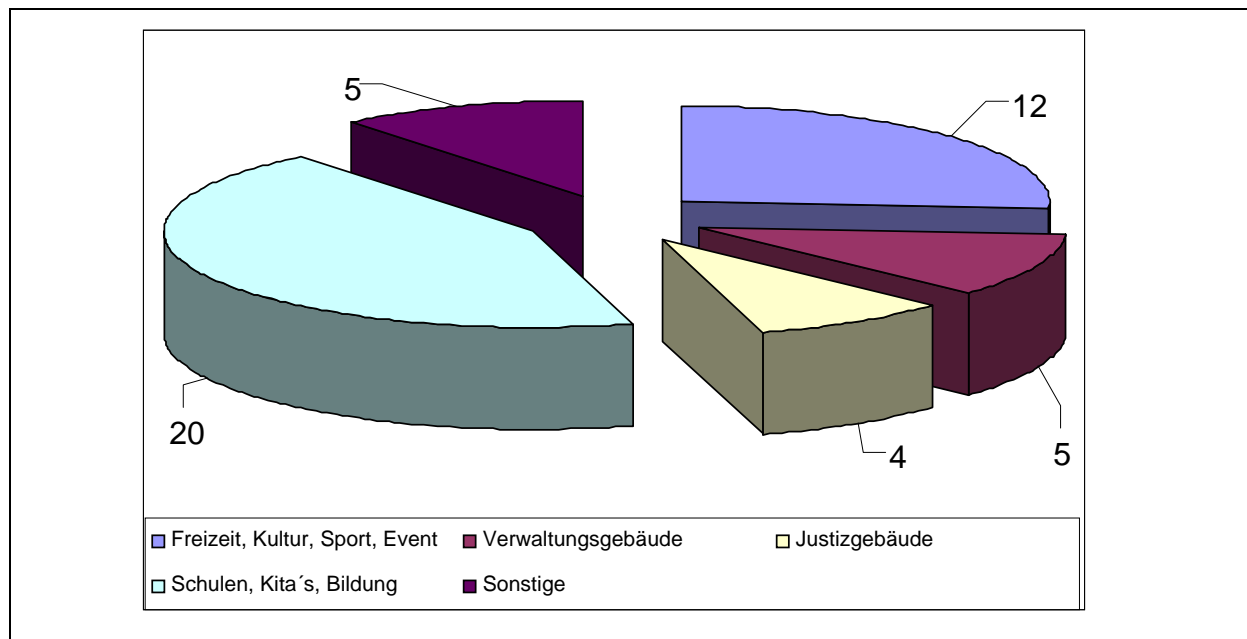
In der Übersicht ergibt sich folgende regionale Verteilung der Projekte.



**Bild 3: Regionale Verteilung der ÖPP-Projekte mit Vertragsabschluss**

<sup>8</sup> Im Rahmen der Difu-Studie aus dem Jahr 2005 wurden hochgerechnet mehr als 300 aktuelle geplante oder realisierte ÖPP-Projekte seit dem Jahr 2000 in den verschiedenen Anwendungssektoren von ÖPP Sektoren ermittelt. Das mögliche Investitionsvolumen lag bei hochgerechnet bei über 7 Mrd. € Erfasst wurden Projekte mit drei und mehr Lebenszykluselementen.

Die abgeschlossenen Projekte verteilen sich auf folgende Gebäudekategorien:



**Bild 4: Verteilung der ÖPP-Projekte mit Vertragsabschluss auf Gebäudekategorien**

Auf Bundesebene gibt es mit dem Projekt „Fürst-Wrede-Kaserne“ ein erstes ÖPP-Vorhaben im Hochbau im Geschäftsbereich des BMVg. Das Vorhaben befindet sich bereits in der Ausschreibung; der Zuschlag soll Anfang 2008 erfolgen.

### 2.3 ÖPP im Sektor Verkehr

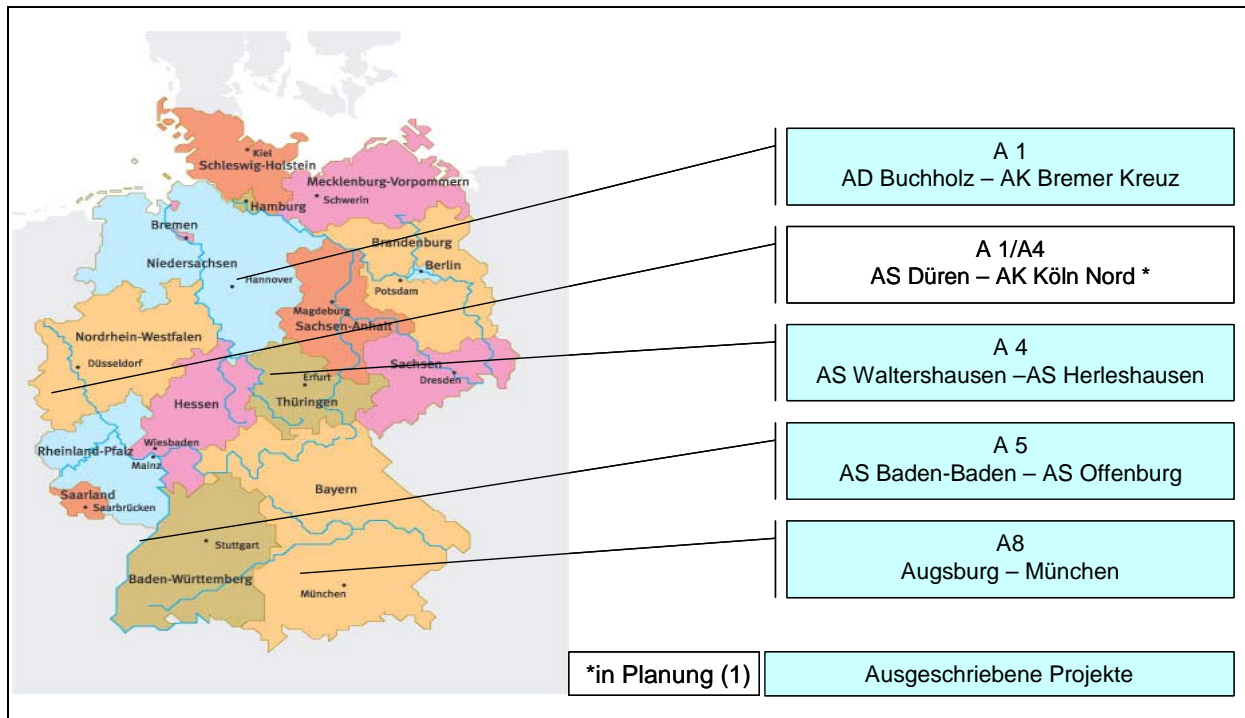
Begonnen hat die Entwicklung von ÖPP im Straßenverkehrsbereich mit der Verabschiedung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) im Jahre 1994. Das hierauf basierende sog. F-Modell ermöglicht es, den Bau, die Erhaltung und den Betrieb von im Gesetz definierten Streckenabschnitten (Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen sowie mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr) durch eine Maut zu refinanzieren. Neben der später eingeführten streckenbezogenen Maut für schwere LKW bedeutete das Gesetz den – wenn auch begrenzten - Einstieg in eine Nutzerfinanzierung des Bundesfernstraßennetzes. Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Befugnis wurden mit der Warnowquerung in Rostock (2002) und der Travequerung in Lübeck (2005) zwei in der Baulast der Kommunen befindliche Projekte verwirklicht. Die Realisierung weiterer F-Modelle in der Baulast des Bundes wird derzeit geprüft.

Im Jahre 2003 wurde die VIFG gegründet. Sie ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) mit Sitz in Berlin. Alleiniger Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMVBS. Zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben der VIFG, die ihr vom BMVBS übertragen werden können, gehören:

- ⇒ Aufgaben der Finanzierung von Neubau, Ausbau, Erhaltung, Betrieb und Unterhaltung von Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen sowie von Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes sowie
- ⇒ Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Abwicklung von Projekten nach dem FStrPrivFinG und anderer, vergleichbarer privatwirtschaftlicher Projekte der Verkehrsweginfrastruktur.

Zu den so genannten F-Modellen traten die später vom BMVBS entwickelten so genannten A-Modelle, bei denen der private Partner zusätzliche Fahrstreifen bestehender Autobahnstrecken baut, den gesamten Konzessionsabschnitt über die Vertragsdauer erhält und betreibt sowie die genannten Maßnahmen finanziert. Als Gegenleistung erhält er die auf die Konzessionsstrecke anfallenden LKW-Mauteinnahmen sowie ggf. eine Anschubfinanzierung, deren Höhe dem Wettbewerb unterliegt. Es wurden fünf Pilotstrecken mit einem Bauvolumen von ca. 1,2 Mrd. Euro ausgewählt, vier hiervon befinden sich bereits im Vergabeverfahren. Der Konzessionsbeginn für das erste Pilotprojekt (Streckenabschnitt der A 8 zwischen München und Augsburg) ist in Kürze vorgesehen.

Nach Auswertung der Pilotprojekte soll über die Fortentwicklung und zukünftige Ausgestaltung der Betreibermodelle im Straßenverkehrinfrastrukturbereich entschieden werden.



**Bild 5: ÖPP-Projekte des Bundes im Verkehrsbereich**

Seit 2005 werden auch verstärkt die Anwendungsmöglichkeiten von ÖPP im Bereich der Landes- und Kommunalstraßen geprüft. In Bayern wurde im Jahre 2005 mit der Ortsumfahrung Miltenberg der Zuschlag für das erste Landesstraßen-ÖPP-Modell erteilt. In Nordrhein-Westfalen befindet sich ein Landes- und Kommunalstraßenprojekt im Kreis Lippe in Vorbereitung, das Kommunalstraßenprojekt in Harsewinkel wurde bereits vergeben.

Daneben wird die VIFG gemeinsam mit der PPP Task Force ein Pilotprojekt im Bereich „Kommunale Straßen“ betreuen. Über die ÖPP-Anlaufstellen der Länder wurde ein Interessenbekundungsverfahren unter den Kommunen durchgeführt. Ziel der Pilotprojektarbeit ist ein Erkenntnisgewinn für sämtliche Anwendungsbereiche von ÖPP berührenden Querschnittsthemen.

## 2.4 ÖPP in den übrigen Sektoren

ÖPP ist nicht auf den Hochbau- und Verkehrssektor beschränkt, sondern verfügt über ein breites Anwendungsspektrum, wie z. B. Stadtentwicklung, Ver- und Entsorgung und IT. Dies haben auch die Ergebnisse der Bestandsaufnahme über die Verbreitung von ÖPP in Deutschland (Difu-Studie 2005) gezeigt.

Der PPP Task Force liegen Anfragen zur Pilotprojektbetreuung in einer Vielzahl von Teilsektoren vor. Auf Bundes- und Länderebene wird erwartet, dass ÖPP in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Verwaltung, darunter E-Government zunehmend an Bedeutung gewinnt.

### 3 Gründe für den verstärkten Einsatz von ÖPP

Entscheidende Legitimation für die Anwendung von ÖPP ist die wirtschaftlichere Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Dass dies in geeigneten Fällen bei sorgfältiger Projektvorbereitung möglich ist, zeigen sowohl die seit Beginn der 1990`er Jahre in Großbritannien<sup>9</sup> gewonnenen Erfahrungen als auch die Auswertung der ersten ganzheitlichen ÖPP-Projekte in Deutschland. Die 46 realisierten ÖPP-Projekte im Hochbau in Deutschland weisen danach zum Zeitpunkt der Vergabe geschätzte Effizienzvorteile von durchschnittlich 16 % auf.

#### ÖPP-Projekte im Hochbau mit Vertragsabschluss (Auszug)

Projekträger	Projekt	Investitionsvolumen	Vertragsmodell	Vertragsschluss	Effizienzvorteil
Stadt Leimen	Freizeitbad	10,8	k. A.	Apr 05	20,00%
Bodenseekreis	Landratsamt	11,5	Inhabermodell	Aug 05	20,00%
Kreis Offenbach (Los West)	Schulen	100	Inhabermodell	Mrz 04	19,30%
Kreis Offenbach (Los Ost)	Schulen	100	Inhabermodell	Nov 04	18,10%
Stadt Frankfurt am Main	Bildungszentrum	42	Mietmodell	Jul 03	25,00%
Stadt Achim	Schulen	8,4	Inhabermodell	Aug 05	18,40%
Stadt Köln	Schulen	34	Inhabermodell	Apr 05	10,00%
Stadt Monheim	Schulen	24	Inhabermodell	Jan 04	15,00%
Rhein-Erft-Kreis	Schulen	15	Inhabermodell	Feb 04	10,30%
Stadt Witten	Schulen	13	Inhabermodell	Aug 04	9,30%
Kreis Gütersloh	Schulen	10	Inhabermodell	Jun 04	5,00%
Stadt Bedburg	Schulen	11	Inhabermodell	Mrz 05	10,00%
Kreis Unna	Kreishaus	20	Inhabermodell	Sep 04	6,20%
Stadt Leverkusen	Berufsschulen	26	Inhabermodell	Jun 05	15,00%
Stadt Gladbeck	Rathaus	16	Inhabermodell	Sep 04	13,50%
Stadt Münster	Sporthallen	6,5	Inhabermodell	Jun 04	15,00%
Freistaat Sachsen	Justizzentrum	74	Inhabermodell	Sep 06	14,30%
Gemeinde Barleben	Schulen	7	Inhabermodell	Feb 06	21,00%
Halle/Saale	Schulen	54	Inhabermodell	Dez 06	12,00%
Halle/Saale	Kita	8	Inhabermodell	Dez 06	19,00%

<sup>9</sup> Arthur Andersen Enterprise/ London School of Economics (2000) „Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative“; National Audit Office (2003) „PFI: Construction Performance“; Scottish Audit Office (2005) „PPP in Scotland - Evaluation of Performance“

### 3.1 Effizienzvorteile

Die Generierung möglicher Effizienzvorteile ist Kern der ÖPP-Initiative der Bundesregierung. Das Effizienzpotenzial von ÖPP liegt in der Gesamtkostenoptimierung durch den Lebenszyklusansatz. Durch Optimierung des Schnittstellenmanagements und der Verfahrensabläufe kann es zu Gesamtkosteneinsparungen kommen. Hinzu kommt die Nutzung privatwirtschaftlicher Anreizmechanismen aufgrund einer optimierten, auf das konkrete Vorhaben zugeschnittenen Risikoverteilung.

Im Ergebnis des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ sowie der bisherigen Projekterfahrungen beruhen die Effizienzvorteile auf unterschiedlichen Faktoren:

- ⇒ Kosteneinsparungen bei den Baukosten bei Einhaltung von vorher definierten Qualitäten und hoher Kostensicherheit durch Reduktion von Nachtragsrisiken
- ⇒ Einsparungen durch optimierte Planungs- und Bauzeiten bei hoher Terminalsicherheit; der Private hat einen großen Anreiz zur frühen Fertigstellung des Projektes, da er sein Entgelt erst ab Nutzungsbeginn erhält
- ⇒ Einsparungen bei den Betriebskosten durch Lebenszyklusansatz; Sicherstellung der Werterhaltung der Immobilie
- ⇒ vertraglich geregelte Anreizmechanismen, z. B. durch leistungsorientierte Vergütung (Reduzierung des Entgeltes bei Schlechtleistung)
- ⇒ private Eigenkapitalbeteiligung (ausgeprägtes Interesse der Investoren am Erfolg des Projektes)
- ⇒ Nutzung der Innovationspotenziale des Privaten
- ⇒ Generierung von Erträgen und Synergie-Effekten: Optimale Auslastung des Grundstücks durch öffentlich-private Mischnutzung; aufeinander abgestimmtes Planungs- und Nutzungskonzept, gemeinsames Aktivitäten-Management; Einwerbung von Sponsorengeldern.

Um diese Effizienzpotenziale auch tatsächlich zu erzielen, müssen im Ergebnis des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ sowie in- und ausländischer Erfahrungen<sup>10</sup> bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Dazu zählen insbesondere:

---

<sup>10</sup> Arthur Andersen Enterprise/ London School of Economics (2000) „Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative“; National Audit Office (2003) „PFI: Construction Performance“; Scottish Audit Office (2005) „PPP in Scotland - Evaluation of Performance“

- ⇒ Der Politische Wille. Erfahrungen aus den bisherigen Projekten zeigen, dass die Bereitschaft der öffentlichen Verwaltung, innovative Beschaffungsalternativen zur Realisierung anstehender Investitionen zu nutzen, eine Grundvoraussetzung für ein erfolgreiches Projekt und damit wichtiger Bestandteil des ÖPP-Eignungstests ist.
- ⇒ Gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen, wie z. B. eine modellneutrale Gesetzgebung, organisatorische Anbindung
- ⇒ Ein ausgewogener Risikotransfer zwischen Öffentlicher Hand und privatem Vertragspartner (Bsp.: wenn der Private das Verwertungsrisiko trägt, ist er an optimierten Kosten, Qualitäten und Instandhaltung interessiert, da seine Gesamtertragskalkulation davon abhängt)
- ⇒ Einhaltung von ÖPP-spezifischen Verfahrensregeln: Klare Organisationsstruktur beim öffentlichen Auftraggeber, interdisziplinäre Projektvorbereitung, Vorschaltung eines Verfahrens zur optimalen Ausgestaltung des Hauptverfahrens, sog. output-orientierte Ausschreibungsunterlagen, Integration der Lebenszykluselemente in der Leistungsbeschreibung, hinreichende Anreizstrukturen im Vertragswerk (Bonus-Malus-Regelungen).

Nur ein Teil der Beschaffungsprojekte der Öffentlichen Hand ist ÖPP-geeignet. Der weit überwiegende Teil des Beschaffungsbedarfs wird auch weiterhin konventionell erfüllt werden. Grund hierfür ist, dass die Projekte bestimmte Anforderungen erfüllen müssen. Diese liegen u. a. in der Risikoverteilung, dem Leistungsumfang, der ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung, der Wettbewerbssituation. Nur bei Projekteignung ist ein hohes Effizienzpotenzial zu erwarten.

ÖPP ist auch aus diesem Grunde kein Allheilmittel zur Bedarfsdeckung. Wie bei der konventionellen Beschaffung führen auch die ÖPP-Modelle zu Belastungen in den öffentlichen Haushalten. ÖPP ersetzt weder eine ordnungsgemäße Haushaltspolitik, noch kann über ÖPP ein konventionell nicht finanzierbares Vorhaben realisiert werden. Bei ÖPP-Projekten gelten sowohl für die Bedarfsfeststellung als auch für die Untersuchung der Finanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit die gleichen Anforderungen wie für eine konventionelle Projektrealisierung. Daher ist die Frage frühzeitig zu beantworten, ob das gewünschte Projekt überhaupt langfristig vom öffentlichen Aufgabenträger finanziert werden kann, d.h. ob es haushaltsverträglich ist. Erst, wenn dies grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die Frage nach der wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante.

Diese Grundpfeiler der ÖPP-Initiative decken sich auch mit den Positionen der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern. Auch die deutschen Rechnungshöfe fordern eine sorgfältige und realistische Bewertung von Chancen und Risiken der Bedarfsdeckung an öffentlicher Infrastruktur über ÖPP-Modelle. ÖPP stellt danach eine wertneutrale Alternative zu anderen Beschaffungsalternativen dar. Wegen der mit ÖPP-Modellen verbundenen langfristigen Bindung im Haushalt der Öffentlichen Hand haben die Rechnungshöfe auf ihrer Präsidentenkonferenz im Mai 2006 Grundsätze aufgestellt<sup>11</sup>, die bei jeder ÖPP-Entscheidung vom örtlichen Projektträger beachtet werden sollen. Diese Grundsätze sind weitestgehend auf einer Linie mit dem Inhalt der ÖPP-Initiative der Bundesregierung. Dies gilt im Besonderen für den geforderten Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme über den gesamten Lebenszyklus als entscheidende Legitimation für die Anwendung von ÖPP. Wenngleich die Rechnungshöfe weiterhin auf die mit ÖPP verbundenen langfristigen Risiken hinweisen, macht der Beschluss deutlich, dass grundsätzliche Bedenken der Rechnungshöfe gegenüber ÖPP als alternativer Beschaffungsvariante ausgeräumt werden konnten.

ÖPP kann insbesondere das Bewusstsein für die wirklichen Lebenszykluskosten schärfen. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden auch die Kosten der konventionellen Beschaffung über den gesamten Lebenszyklus transparent.

Bei richtiger Anwendung kann ÖPP einen Beitrag zur effizienteren Umsetzung öffentlicher Investitionen leisten.<sup>12</sup> Der Erhalt und Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur auf sämtlichen Ebenen staatlichen Handelns ist ein wesentlicher Standortfaktor, von dem die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und nicht zuletzt Arbeitsplätze abhängen.

### **3.2 ÖPP aus Sicht der Privatwirtschaft**

Auch die Privatwirtschaft zeigt ein großes Interesse an der Umsetzung von ÖPP-Modellen. Zum einen ergeben sich Wachstumsimpulse durch eine verstärkte Investitionstätigkeit, die zu einer Verbesserung der Infrastruktur führen und somit der Standortattraktivität dienen. Zum anderen erschließen sich neue Marktfelder. So können sich Bauunternehmen z. B. stärker als

---

<sup>11</sup> Vgl. gemeinsame Position der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern vom Mai 2006 ([www.ppp-bund.de](http://www.ppp-bund.de))

<sup>12</sup> Allein der kommunale Gesamtinvestitionsbedarf beläuft sich laut einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) im Zeitraum von 2000-2009 auf rd. 700 Milliarden Euro.

Dienstleister positionieren und Banken neue Formen der Eigenkapitalbereitstellung finden. ÖPP kann auch dazu beitragen, dem für die mittelständische Bauwirtschaft bzw. das Baugewerbe zurzeit harten Preiswettbewerb mit einhergehendem Qualitätsverlust entgegenzutreten. Durch die Kombination von Bauen und Betreiben wird eine dauerhafte und qualitativ hochwertige Leistung sichergestellt, die langfristig mit kurzen Reaktionszeiten vor Ort erbracht werden muss. Eine Erweiterung des Geschäftsfeldes sowie die Gründung von Kooperationen können somit auch für den Mittelstand von Nutzen sein.

Die Wirtschaft drängt zudem auf eine deutlich stärkere Übernahme von IT-Projekten in der Verwaltung, um die Zukunftsfähigkeit der Öffentlichen Hand sicherzustellen und Deutschland beim E-Government voranzubringen. Nicht zuletzt geht es ihr auch um die höhere Beteiligung an einem Sektor, dessen Wertschöpfung im Bereich Informationstechnik sehr hoch eingeschätzt wird.

Ebenso zeigen sowohl die öffentlichen als auch die privaten Banken ein hohes Interesse daran, ihr Geschäftsfeld auch auf ÖPP-Projekte zu erweitern. Mit der Übernahme und Begrenzung von Risiken leisten sie einen wichtigen Beitrag zum Gelingen von ÖPP-Projekten. Durch die Entwicklung von Finanzierungskonzepten sind sie ein wichtiger Partner im Standardisierungsprozess. Dabei müssen die Angebote zur Beschaffung von Eigenkapital zur Einbindung in ÖPP-Projekte stärker an den spezifischen Bedingungen des deutschen Marktes ausgerichtet werden. Die Attraktivität der Finanzierung steigt mit der Schaffung von Sekundärmärkten, an denen Eigenkapitalanteile gehandelt werden können. Mit der Schaffung einer eigenen Asset-Klasse für ÖPP-Projekte könnte zusätzlich Anlegervertrauen geschaffen werden. Vor dem Hintergrund der Langfristigkeit von ÖPP-Projekten kann ÖPP damit zukünftig eine stabile zukunftsfähige Anlagemöglichkeit für Investoren darstellen.

#### **4 Arbeitsprogramm der PPP Task Force – Inhalt und Arbeitsstand**

Für die Fortentwicklung der ÖPP-Initiative der Bundesregierung legte die PPP Task Force mit Datum vom 28.09.2006 ein mit den Ressorts abgestimmtes Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2006 - 2009 vor. Das Arbeitsprogramm trägt dem Ziel der Bundesregierung Rechnung, den Anteil von ÖPP an den öffentlichen Investitionen mittelfristig auf das Niveau anderer vergleichbarer Industrieländer zu heben, das bei bis zu 15 % liegt. Um diese Zielgröße zu erreichen, bedarf es einer konzertierten Aktion zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Kern des Arbeitsprogramms ist die Fortsetzung der Arbeiten an Pilotprojekten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen, der Aufbau des Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes (Koordination), Wissenstransfer und Öffentlichkeitsarbeit.

Der PPP Task Force wurde hierfür eine Koordinierungsfunktion übertragen.

Auf Bitte um eine ressortübergreifende Unterstützung sagten die Ressorts ihre Unterstützung der Arbeit der PPP Task Force im Hinblick auf Einzelfragen unter Beachtung der Ressortzuständigkeit zu.

#### **4.1 Pilotprojekte**

Entsprechend dem Arbeitsprogramm begleitet die PPP Task Force im Hochbau derzeit ein Bundesprojekt aus dem Ressortbereich BMVg sowie fünf kommunale Pilotprojekte, davon vier kommunale Schulprojekte sowie eines aus dem Bereich Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Vergabeentscheidungen/Vertragsschlüsse sind erfolgt bzw. stehen für 2007 an.

Die PPP Task Force will hierbei Projekterfahrungen einbringen und aufnehmen, im Projekt- ablauf auftretende Fragestellungen einer Lösung zuführen und die gewonnenen Erkenntnisse für zukünftige ÖPP-Projekte, insbesondere für die Entwicklung bundeseinheitlicher ÖPP- Standards und Rahmenbedingungen nutzbar machen.

Im Einzelnen:

- ⇒ Beim Bundespilotprojekt „Fürst-Wrede-Kaserne“ im Geschäftsbereich des BMVg konnte mit der Veröffentlichung der Bekanntmachung im August 2006 das europaweite Vergabeverfahren gestartet werden. Der Vertragsschluss wird für das 1. Quartal 2008 erwartet.
  
- ⇒ Die Pilotprojekte im Schulbereich - Halle (Saale), Kiel, Freiburg und Landkreis Goslar- haben unterschiedliche Projektsachstände. Der Vertragsschluss über das in zwei Lose (Schulen und Kindertagesstätten) aufgeteilte Projekt der Stadt Halle (Saale) erfolgte im Dezember 2006. Der Vertragspartner des Kita-Projektes ist ein ortsansässiges mittelständisches Bauunternehmen. Der Wirtschaftlichkeitsnachweis zeigt, dass im Schul-Projekt 19 Prozent und im Kita-Projekt 12 Prozent Effizienzvorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung erzielt werden können.

- ⇒ Bei den Projekten in Kiel und im Landkreis Goslar (Schulprojekt Langelsheim) werden derzeit nach Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Ausschreibungsunterlagen erstellt. Der Beginn der Ausschreibungsverfahren soll im 1. Quartal 2007 erfolgen.
  
- ⇒ Das Projekt „Schulen und Feuerwache Freiburg“ wurde im November 2006 vorerst gestoppt. Die Umsetzung des Projektes war an Einnahmen aus Verkäufen städtischer Wohnungen gekoppelt. Die geplanten Verkäufe wurden durch Bürgerentscheid verhindert. Eine Entscheidung über den Fortgang des Vorhabens soll im 2. Quartal 2007 erfolgen.
  
- ⇒ Beim Pilotprojekt „Technisches Zentrum Heiterblick“ der Leipziger Verkehrsbetriebe konnte mit Beteiligung der PPP Task Force die Frage der grundsätzlichen rechtlichen Zulässigkeit der Integration von Fördermitteln nach dem GVFG geklärt werden. Die vom Projektträger beauftragte vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung schloss mit einer Vorteilhaftigkeit der ÖPP-Variante ab. Daraufhin hat der Projektträger einen Rahmenantrag auf Förderung beim Sächsischen Ministerium für Wirtschaft und Arbeit eingereicht. Über diesen Antrag soll in Kürze entschieden werden.

Die Begleitung der verschiedenen Pilotprojekte erweist sich als wertvolle Informationsquelle für die parallel laufenden Grundsatzarbeiten der PPP Task Force. Die Projekterfahrungen fließen unmittelbar in die laufenden Standardisierungsarbeiten ein.

Hinsichtlich weiterer Pilotprojekte konzentriert sich die PPP Task Force, insbesondere entsprechend den Empfehlungen des Lenkungsausschusses „PPP im öffentlichen Hochbau“ auf Vorhaben in bisher noch nicht bearbeiteten Sektoren (z.B. in den Teilsektoren Krankenhauswesen, Hochschulen, Kultur und Sport). Die Sektoren- und Pilotprojektauswahl stimmt die PPP Task Force mit dem Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“ ab.

Im Bereich der übrigen Ressorts der Bundesregierung werden geeignete ÖPP-Projekte identifiziert und in ihrer Federführung durchgeführt. Die PPP Task Force wird ihr Know-how in diesen Prozess einbringen.

## **4.2 Grundsatzarbeiten**

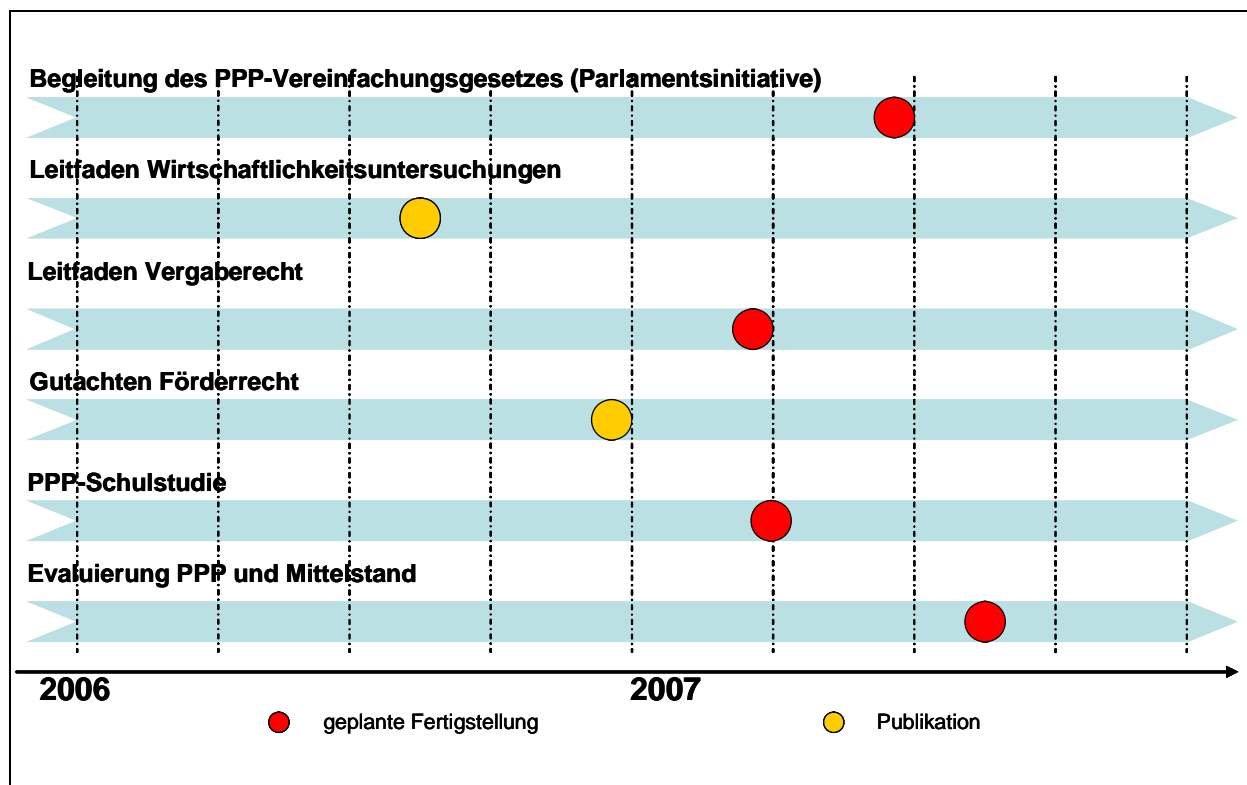
Über die Kompetenzerlangung durch Pilotprojekte ist die PPP Task Force im Besonderen damit befasst, die Verbesserung der Rahmenbedingungen von ÖPP in Zusammenarbeit mit den entsprechend ihrer Ressortzuständigkeit einzubindenden bzw. federführenden anderen Bundesministerien voranzubringen. Dazu gehört es, den bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für ÖPP-Projekte fortzuentwickeln, insbesondere der Gefahr der Zersplitterung der untergesetzlichen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken. Die Entwicklung von Mindeststandards für die Verfahrens- und Vertragsgestaltung ist Bestandteil dieser Arbeiten. Ziel ist die Schaffung von „Blaupausen“, mit deren Hilfe der Projektträger den ÖPP-Beschaffungsprozess durchlaufen kann.

Bei den laufenden und zukünftigen Grundsatzaufgaben geht es darum, eine möglichst modellneutrale und lebenszyklusorientierte Ausgestaltung zu erreichen. Ziel ist die Schaffung eines echten Wettbewerbs der Beschaffungsvarianten.

Die zunehmende Standardisierung trägt auch dazu bei, die vergleichsweise (noch) hohen Transaktionskosten zu reduzieren. Nur wenn es gelingt, die Transaktionskosten zu senken, wird die Hemmschwelle für den Einstieg in ÖPP-Modelle weiter flächendeckend sinken. Hiervon wird auch der Mittelstand profitieren.

Entsprechend der Auswahl weiterer Pilotprojekte wird die PPP Task Force bei den sektorenspezifischen Vertiefungsarbeiten besonderes Gewicht auf die Bereiche Krankenhauswesen, Hochschulen, Kultur und Sport legen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt einen Überblick über die aktuellen Grundsatzarbeiten.



**Bild 6: Grundsatzarbeiten**

#### 4.2.1 Laufende gesetzliche Grundsatzarbeiten

Die durch das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ nicht erledigten bzw. nicht behandelten Berichtsaufträge des Lenkungsausschusses werden derzeit bei den Arbeiten für ein „PPP-Vereinfachungsgesetz“ (ÖPP-Beschleunigungsgesetz II) wieder aufgerufen. Die Koalitionsprojektarbeitsgruppe der CDU/CSU und SPD-Bundestagsfraktionen hat nach dem Vorbild der Arbeiten zum „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ insgesamt sieben Projektarbeitsgruppen zu den Themenbereichen Gesundheit, Soziale Infrastruktur, Verteidigung, Verkehrsprojekte, Vergaberecht, Finanzierung/ Haushalts- und Förderrecht sowie Steuerrecht gegründet.

Die PPP Task Force ist neben Vertretern der fachlich zuständigen Ressorts in sämtlichen Kompetenzarbeitsgruppen vertreten. Die Arbeitsstände in den einzelnen Arbeitsgruppen sind unterschiedlich. Die Arbeitsgruppen Verteidigung und Vergaberecht haben ihre Beratungen bereits abgeschlossen. Die PPP Task Force wurde gebeten, die inhaltlichen Beratungsergebnisse in dem derzeit erarbeiteten „PPP-Vergaberechtsleitfaden“ aufzugreifen.

## Umsatzsteuerrecht

Erbringt die Öffentliche Hand Planungsleistungen oder Betreiberleistungen für den hoheitlichen Bereich mit eigenem Personal, so unterliegt diese Leistung nicht der Umsatzbesteuerung. Dies liegt darin begründet, dass es sich bei Tätigkeiten der Öffentlichen Hand nicht um einen Betrieb gewerblicher Art handelt. Werden derartige Leistungen jedoch von einem privaten Partner erbracht, so unterliegen diese der Umsatzsteuer. Im ÖPP-Modell bezieht die Öffentliche Hand diese Leistungen vom Privaten. Somit verteuert sich die Leistung um die Umsatzsteuer, da die Öffentliche Hand als Nichtunternehmer nicht vorsteuerabzugsberechtigt ist.

Das Problem dieser umsatzsteuerlichen Ungleichbehandlung von ÖPP-Modellen im Vergleich zur konventionellen Realisierung ist Gegenstand der derzeitigen Arbeiten in der „Kompetenzarbeitsgruppe Steuerrecht“ zum „PPP-Vereinfachungsgesetz“. Die Steuer Mehrbelastung kann insbesondere bei personalintensiven Betriebsleistungen wie z.B. im Krankenhausbereich einen signifikanten Einfluss auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung haben. Derzeit prüft das BMF mit Unterstützung der PPP Task Force mögliche Lösungsansätze.

## Investmentrecht:

Das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ sieht lediglich eine Erweiterung der Anlagemöglichkeiten von Offenen Immobilienfonds durch entsprechende Änderung des Investmentgesetzes vor (Erweiterung des Anlagekatalogs um Erwerb von Nießbrauchsrechten an Grundstücken). Im Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens wurden die zunächst diskutierten Punkte „Beimischung von ÖPP-Projektgesellschaften von bis zu 10 % in Portfolios offener Immobilienfonds“ sowie „Schaffung von Infrastrukturfonds als geschlossene Fonds“ in Form von „ÖPP-Investment-AGs mit fixem Kapital“ wieder herausgenommen. Gerade die Bildung einer „asset class“ für ÖPP-Projekte zum Zweck der Risikoeinstufung wäre hilfreich, um Anlegervertrauen zu schaffen und die Kapitalmarktfähigkeit zu verbessern. Hierzu bedarf es entsprechender Änderungen im Rahmen der ohnehin geplanten Novellierung des Investmentgesetzes. Der Mitte Januar 2007 veröffentlichte Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investmentgesetzes und anderer Gesetze sieht die Schaffung eines Infrastrukturfonds (Infrastruktur-Sondervermögen) vor.

## Förderrecht:

Ausgehend vom Ergebnis des Gutachtens „PPP und Förderrecht“ ist die PPP Task Force derzeit damit befasst, Impulse für eine modellneutrale und lebenszyklusorientierte Ausrichtung der bestehenden Fördermittelprogramme zu geben. Neben der Beratung im Gesetzgebungsverfahren für das „PPP-Vereinfachungsgesetz“ nimmt die PPP Task Force hierzu Berichte aus der Praxis über förderrechtliche Ungleichbehandlungen von ÖPP-Projekten gegenüber der konventionellen Realisierung entgegen. Die PPP Task Force bereitet diese Berichte auf und leitet diese mit Verbesserungsvorschlägen an die Förderbanken (z.B. KfW-Bankengruppe) weiter.

### **4.2.2 Laufende untergesetzliche Grundsatzarbeiten**

#### ⇒ Bund- Länder Leitfaden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten

Der Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ ist in intensiver Zusammenarbeit einer unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen eingerichteten länderoffnen FMK-Arbeitsgruppe gemeinsam mit einer Bundes-Arbeitsgruppe (BMVBS, BMF, BMWi, BMVg) begleitet vom Bundes- und Landesrechnungshöfen erarbeitet worden. Die Finanzministerkonferenz hat den Leitfaden im September 2006 zur Kenntnis genommen. Über die Umsetzung dieser Empfehlungen kann jede Gebietskörperschaft im Rahmen der üblichen Verfahren entscheiden. Auf Bundesebene soll dies über ein in der Ressortabstimmung befindliches BMF-Rundschreiben geschehen.

#### ⇒ Forschungsvorhaben „PPP im Schulbau“

Die im Rahmen des Forschungsprogramms vorgesehene Erarbeitung der Muster für einen ÖPP-Eignungstest, outputorientierte Ausschreibungsunterlagen, für ein EDV-Tool zur vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie für Musterverträge für „PPP-Inhaber- und Mietmodelle mit Erbbaurecht“ sind weit fortgeschritten. Zur Vermeidung einer Zersplitterung erfolgt derzeit die Erstellung der Vertragsmuster auf der Grundlage des bestehenden Leitfadens der PPP-Task Force NRW. Darüber hinaus wurden die Gutachter in Kooperation mit dem Kultusministerium Sachsen-Anhalt zusätzlich mit der Erstellung einer Fördermittelrichtlinie beauftragt. Die Richtlinie soll Hilfen für die zur Fördermittelvergabe erforderlichen Prüfvorgänge geben und somit die Integration bestehender Fördermittelprogramme in ÖPP-Projekte erleichtern.

Experten aus dem Kreis des Lenkungsausschusses sowie des Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes wurden bei der Erstellung beteiligt. Hierbei konnten vielfältige Hinweise in die Arbeitsergebnisse einfließen.

⇒ Sachstand Gutachten „PPP und Förderrecht“

Eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Implementierung von dauerhaften ÖPP-Strukturen ist die Schaffung geeigneter gesetzlicher Rahmenbedingungen. Nur wenn es gelingt, die Rahmenbedingungen von ÖPP zunehmend modellneutral und lebenszyklusorientiert auszugestalten, wird der Anteil von ÖPP steigen und sich auf einem international üblichen Niveau verstetigen. Dies gilt insbesondere für das öffentliche Förderrecht auf allen Ebenen staatlichen Handelns.

Zur Klärung der Frage, inwieweit bereits heute die bestehenden Förderregularien offen für ÖPP-Projekte sind, hat die PPP Task Force ein Gutachterkonsortium mit einer Bestandsaufnahme über die bestehenden Förderaktivitäten auf EU-, Bundes- und Landesebene beauftragt. Untersucht wurden insbesondere bestehende Förderprogramme in den in der Praxis relevantesten Projektarten Schulen, Krankenhäuser, Kommunale Gebäude und Verkehrsinfrastruktur. Nach Abschluss des Abstimmungsprozesses mit über 100 Landesministerien und Landesinvestitionsbanken sowie der KfW-Bankengruppe und der Europäischen Investitionsbank wurde das Gutachten „PPP und Förderrecht“ im Dezember 2006 veröffentlicht. Das Gutachten besteht aus einer Langfassung mit einer umfassenden Analyse der bestehenden Fördermittel auf EU, Bundes- und Landesebene sowie einem anwenderorientierten Leitfaden. Die Untersuchungsergebnisse wurden durch ein Schreiben von Bundesminister Tiefensee an die Leiter der „Kompetenzarbeitsgruppe Finanzierung und Förderrecht“ der Parlamentsinitiative in die Arbeiten für ein „PPP-Vereinfachungsgesetz“ eingeführt.

⇒ Leitfaden Vergaberecht in Zusammenarbeit mit PPP-Task Force NRW

Mit einem in Kooperation mit der PPP-Task Force NRW in Auftrag gegebenen Leitfaden will die PPP Task Force Handlungshilfen für den ordnungsgemäßen Ablauf des ÖPP-Vergabeverfahrens geben. Die Beratungsergebnisse der Kompetenzarbeitsgruppe „Vergaberecht“ für das „PPP-Vereinfachungsgesetz“ werden bereits berücksichtigt. Die Erstellung erfolgt in Abstimmung mit den Bundesressorts (BMWi und BMVBS), den Mitgliedern des Lenkungsausschusses

ses sowie den Mitgliedern des Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes. Die Veröffentlichung wird in Kürze erfolgen.

⇒ Evaluierung der Beteiligung des Mittelstandes / Fragen der Wirtschaftlichkeit

Aufgrund der großen Projektvolumina und der Komplexität von ÖPP-Projekten besteht seitens des Mittelstandes die Besorgnis, im ÖPP-Markt nur ungenügend vertreten zu sein. In Kooperation mit der PPP-Task Force NRW hat die PPP Task Force daher im Dezember 2006 das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit einer wissenschaftlichen Evaluierung von bereits beauftragten ÖPP-Hochbauprojekten in Deutschland beauftragt. Gegenstand der Untersuchung von insgesamt 30 ÖPP-Projekten ist die Frage der Beteiligung mittelständischer Unternehmen sowie die grundsätzliche Eignung von ÖPP für den Mittelstand. Ebenso sollen von den Projektträgern Einschätzungen zur Wirtschaftlichkeit erfragt werden. Die Veröffentlichung der Studie ist für die 2. Jahreshälfte 2007 vorgesehen.

### **4.2.3 Anwendung der erarbeiteten Leitfäden in der Praxis**

Die erarbeiteten Leitfäden und Standards müssen einem fortdauernden Überprüfungs- und Anpassungsprozess unterworfen werden. Hierfür sind Erfahrungsberichte aus der Praxis erforderlich.

Um die Implementierung der erarbeiteten Handlungshilfen zu gewährleisten und einen Rückfluss von Informationen aus den Projekten zu sichern, prüft die PPP Task Force zur Zeit Möglichkeiten, ein spezielles Programm unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Finanzierungskompetenz von Bund und Ländern zu initiieren. So soll z. B. fünfzig ÖPP-Projektträgern im Schulsektor ein Betrag in einer Größenordnung von 20.000 EUR zur Finanzierung von Kosten der Vorbereitung und Durchführung einer ÖPP-Ausschreibung zur Verfügung gestellt werden. Im Gegenzug müssen sich die Projektträger bereit erklären, die entwickelten Leitfäden zu nutzen, Mindest-Standards einzuhalten und ihre Projekterfahrungen (z.B. aus Ausschreibungsverfahren, Vertragswerk und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) für Zwecke der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Verfügung zu stellen.

#### 4.2.4 Anstehende Arbeiten an gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen

Um die Transaktionskosten zu senken, die im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten entstehen, müssen die Rahmenbedingungen fortentwickelt und der Standardisierungsprozess weiter vorgebracht werden. Dies betrifft sowohl sektorenübergreifende Querschnittsthemen als auch anwendungsspezifische Rahmenbedingungen.

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen plant die PPP Task Force – in jeweiliger Vorabstimmung mit dem zuständigen Bundesressort - u.a. Folgendes:

- ⇒ Die PPP Task Force hat eine Workshopreihe zum Thema „Finanzierung von PPP-Projekten: Forfaitierung mit Einredeverzicht und Projektfinanzierung“ durchgeführt. Ziel war es, konkrete Fragestellungen und Probleme im Zusammenhang mit den beiden Finanzierungsformen zu erörtern. Die Ergebnisse werden Bestandteil eines Leitfadens, der in Zusammenarbeit mit der PPP-Task Force NRW entstehen soll.
- ⇒ Zu den Themen „PPP und Kommunalrecht“ (haushaltsrechtliche Genehmigungsanforderungen unter Beachtung der sog. Oderwitz-Entscheidung<sup>13</sup>) und „PPP und Arbeitsrecht (Information über die Rechtslage bei Betriebsübergang und Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten der Arbeitnehmer)“ sind Workshops vorgesehen.
- ⇒ Die angelaufenen Arbeiten zur Vorbereitung eines Workshops zu „PPP und Architektur/ Baukultur“ werden flankiert von einer ÖPP-Expertengruppe der Bundesarchitektenkammer, die unter Mitarbeit der PPP Task Force als Schwerpunktthemen die Qualitätssicherung, Rolle und Arbeitsfelder der Architekten und Ingenieure im ÖPP-Verfahren, städtebauliche Impulse durch ÖPP sowie berufsrechtliche Aspekte behandelt.
- ⇒ Die Vielzahl der Anfragen zeigt, dass ein großer Bedarf an der Strukturierung der Ausschreibung von Beraterleistungen besteht. Die PPP Task Force wird dies aufgreifen und Handlungsempfehlungen erarbeiten.
- ⇒ Zudem ist ein Leitfaden zur ertrags- und umsatzsteuerlichen Behandlung der ÖPP-Vertragsmodelle vorgesehen.

---

<sup>13</sup> vgl. Urteil des Bundesgerichtshofs vom 12. Dezember 2002, Az. III ZR 201/01, zur Amtshaftung der Kommunalaufsicht

⇒ Zielsetzung sind im Weiteren neue gesetzliche Bestimmungen, die sicherstellen, dass insbesondere auch der Mittelstand von ÖPP profitieren kann. Im Bereich der Finanzierung ist die Stärkung der Eigenmittel von ÖPP-Projektgesellschaften von zentraler Bedeutung. In Anbetracht der im Besonderen den Mittelstand treffenden geringen Eigenkapitalausstattung und dem bei ÖPP ausgewogenen Risikotransfer auf den Privaten sind neue Wege bei der Eigenkapitalbeschaffung notwendig.

Daneben trägt auch die Schaffung von Standards für die Verfahrens- und Vertragsgestaltung zur Mittelstandsfreundlichkeit von ÖPP-Modellen bei. Mit fortschreitendem Lernprozess und zunehmender Projekterfahrung wird über Standardisierungen eine Senkung der den Mittelstand belastenden hohen Transaktionskosten möglich sein.

Im Übrigen erarbeitet der Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ (Federführung BMF) Empfehlungen zum Thema „Veranschlagung von ÖPP in den Haushalten von Bund und Ländern“. Auch hierzu läuft derzeit das Abstimmungsverfahren.

Weiterer Regelungsbedarf ergibt sich insbesondere bei den anwendungsspezifischen Rahmenbedingungen von ÖPP. Bei diesen Rahmenbedingungen konzentrierte sich die Arbeit der PPP Task Force mit vier Pilotprojekten und dem Forschungsvorhaben „PPP im Schulbau“ auf den Schulsektor. Weitere Sektoren wie z.B. der Krankenhaussektor stehen im unmittelbaren Fokus der PPP Task Force.

#### **4.3 Koordination – Aufbau eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes**

Koordinationsaufgaben obliegen der PPP Task Force im Rahmen des Lenkungsausschusses „PPP im öffentlichen Hochbau“, bei ÖPP-spezifischen Fragen mit anderen Bundesressorts sowie vor allem beim Aufbau eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerks mit den Ländern.

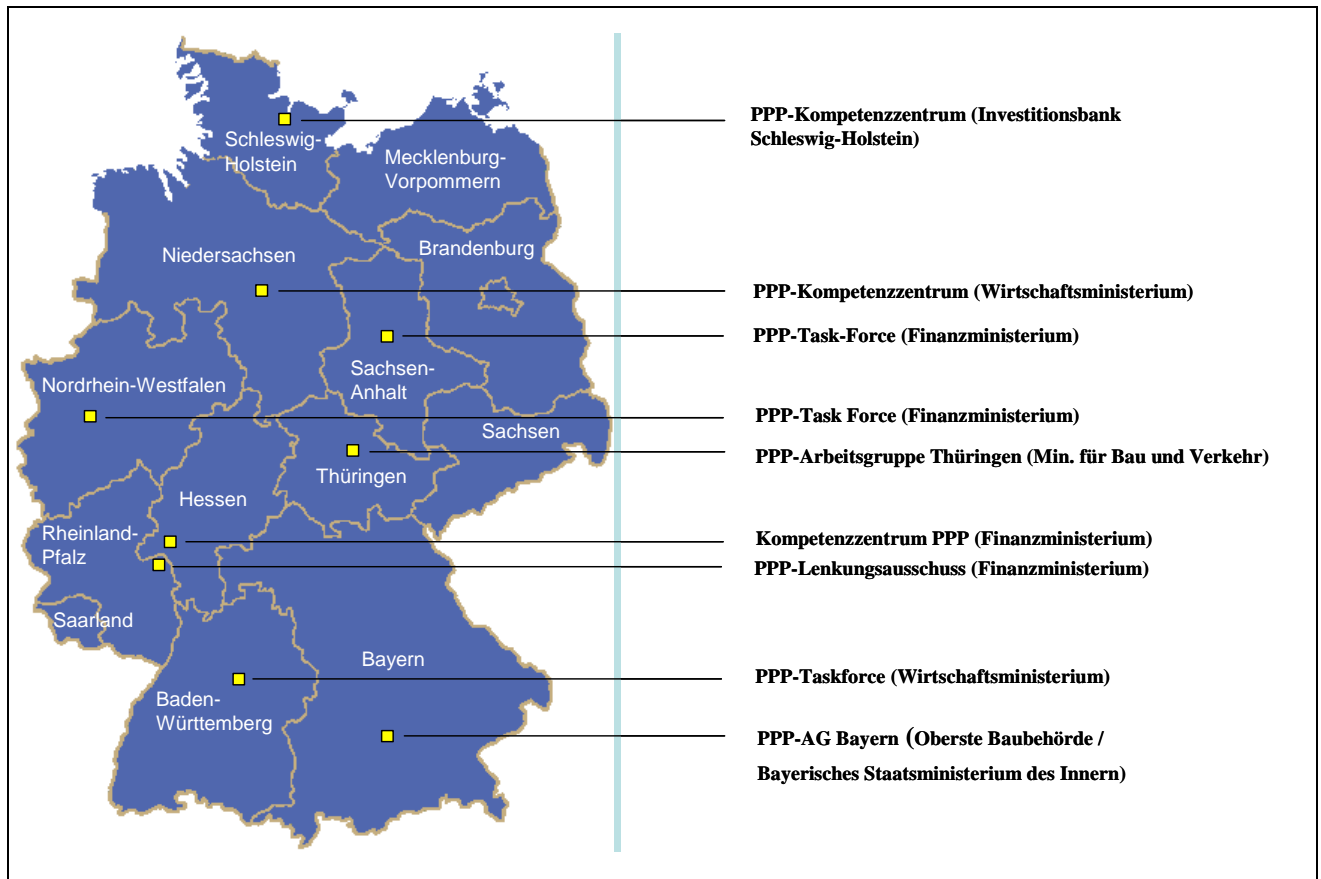
Auf Länderebene formieren sich zunehmend Landeskompetenzzentren, nachdem das Land Nordrhein-Westfalen mit der Gründung der PPP-Task Force NRW 2002 den Anfang gemacht hat. Die Strukturen sind allerdings noch sehr heterogen<sup>14</sup>. Dabei sind funktionsfähige ÖPP-Einheiten in den Ländern von erheblicher Bedeutung für die ÖPP-Initiative, gilt es doch Projekte auf Landes- und kommunaler Ebene und sowie die Grundsatzarbeiten an bundesein-

---

<sup>14</sup> vgl. Anlage 2: Übersicht ÖPP-Kompetenzzentren von Bund und Ländern

heitlichen Rahmenbedingungen voranzubringen. Hier erweist sich die Einrichtung von Kompetenzzentren in den Ländern insbesondere aufgrund ihrer Nähe zu den kommunalen Projektträgern als Vorteil. Auch im Hinblick auf unterschiedliche landesspezifische Regelungen sind Ansprechpartner vor Ort hilfreich. Durch die Koordinationstätigkeit des Föderalen PPP-Kompetenzzentrums wird die einheitliche Anwendung von Handlungsempfehlungen erleichtert und eine Zersplitterung der Rahmenbedingungen vermieden.

Derzeit bestehen formelle Kompetenzzentren/Task Forces in folgenden Ländern:



**Bild 7: ÖPP-Kompetenzzentren/Task Forces der Länder**

Im Rahmen des Aufbaus eines Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes finden regelmäßige Treffen der PPP Task Force des Bundes mit den ÖPP-Kompetenzzentren der Länder bzw. den ÖPP-Ansprechpartnern der Länder statt. Die PPP Task Force koordiniert die Arbeiten innerhalb des Föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes. Die Treffen dienen dem Informationsaustausch und der Abstimmung der laufenden Standardisierungsarbeiten. Um die vorhandenen Ressourcen zu bündeln, ist vorgesehen, dass die sektorenspezifischen Arbeiten und die Querschnittsthemen innerhalb des Netzwerkes arbeitsteilig angegangen werden. Hierbei sollen die Beteiligten von Bund und Ländern, die sich z.B. mit Pilotprojekten im Sektor Krankenhaus,

Hochschulen, Sport, kommunale Straßen etc. oder mit bestimmten Querschnittsthemen (s.o.) befassen, sog. Netzwerkpartnerschaften bilden. In diesem Netzwerk sollen dann Erfahrungen ausgetauscht, gemeinsame Workshops durchgeführt und bei Bedarf entsprechend der ÖPP-Schulstudie auch themenspezifische Leitfäden erstellt werden<sup>15</sup>.

Die PPP Task Force vertritt den Bund im Europäischen PPP-Kompetenznetzwerk und hilft bei dessen Aufbau. Im Oktober 2006 fand dazu ein Treffen der Europäischen PPP-Kompetenzzentren in Luxemburg statt. Beim Treffen kamen die Teilnehmer überein, dass ein Europäisches PPP Kompetenzzentrum (European Expertise Centre (EPEC)) sinnvoll und notwendig ist. Es soll noch im Jahr 2007 bei der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg eingerichtet werden. Der Europäischen Investitionsbank (EIB) obliegt derzeit die Koordinationsfunktion. Sie klärt u. a. mit der EU-Kommission, verschiedenen Ansprechpartnern der Mitgliedsstaaten, der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) die organisatorische Einbindung und die Finanzierung einer solchen Einheit.

#### **4.4 Wissenstransfer und Öffentlichkeitsarbeit**

Die PPP Task Force ist Ansprechpartner für Fragen und Anregungen durch Bund, Länder, Gemeinden, der Privatwirtschaft und auch der interessierten Öffentlichkeit. Hiervon wird gerade von Seiten der Öffentlichkeit reger Gebrauch gemacht.

Dem Informationstransfer und der Veröffentlichung eigener Arbeitsergebnisse dient auch der Internetauftritt der PPP Task Force ([www.ppp-bund.de](http://www.ppp-bund.de)).

Daneben hat die PPP Task Force allein in 2006 aktiv an über 90 ÖPP-Veranstaltungen teilgenommen bzw. Veranstaltungen auf Minister- bzw. Staatssekretäresebene des BMVBS vorbereitet.

Die PPP Task Force führt auch eigene Veranstaltungen/ Workshops zu ausgewählten Themen durch wie z. B. 2005 zum Vergabeverfahren und 2006 zu Fragen der Finanzierung von ÖPP-Projekten. Ein Workshop zum Thema „PPP im Krankenhaussektor“ unter Beteiligung anderer Fachressorts ist für Frühjahr 2007 vorgesehen.

---

<sup>15</sup> Vgl. Anlage 3: Stand der Interessenbekundungen zur Zusammenarbeit im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk, Stand 29.11.2006

## **5 Ausblick und organisatorische Weiterentwicklung**

Die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegene Zahl von ÖPP-Projekten zeigt, dass ÖPP in Deutschland den Durchbruch geschafft hat. Die ÖPP-Initiative der Bundesregierung hat hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet. ÖPP etabliert sich zunehmend als eine mögliche Beschaffungsvariante der Öffentlichen Hand zur Deckung des Investitionsbedarfs. In nahezu sämtlichen Anwendungssektoren finden sich bereits heute ÖPP-Strukturen. Mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz (2005) konnten die gesetzlichen Rahmenbedingungen für ÖPP entscheidend verbessert werden. Auf untergesetzlicher Ebene konnte mit Hilfe von Leitfäden der wichtige Standardisierungsprozess eingeleitet werden.

Das Potenzial von ÖPP in Deutschland ist jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Der Anteil lebenszyklusorientierter ÖPP-Modelle an den Gesamtinvestitionen bewegt sich heute in Deutschland bei grob geschätzt 2 - 4 %, wenngleich mit steigender Tendenz. Wenn der Anteil von ÖPP in Deutschland mittelfristig auf ein mit anderen Industrieländern vergleichbares Niveau steigen soll, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen. Andernfalls steht zu befürchten, dass die ÖPP-Initiative nach Zurücklegen der ersten Wegstrecke an Dynamik verliert.

Ohne funktionierende und leistungsstarke, durch politischen Auftrag und Umsetzungswillen gestützte ÖPP-Einheiten auf Bundes- und Länderebene werden dauerhafte ÖPP-Strukturen mit dem Ziel der Etablierung von ÖPP als Standardbeschaffungsvariante nicht erfolgreich zu installieren sein. Notwendig ist die Erarbeitung weiterer allseits anerkannter Muster und Standards für den vergleichsweise noch aufwändigen ÖPP-Beschaffungsprozess, um die vergleichsweise noch hohen Transaktionskosten zu senken.

Die PPP Task Force im BMVBS konnte dazu zielführende Beiträge leisten und steht vor weiteren großen Herausforderungen. Die Vielzahl der ÖPP betreffenden Querschnittsthemen lassen eine sektorenübergreifende Ausrichtung des ÖPP-Kompetenzzentrums für allgemeine und übergeordnete, alle Sektoren erfassenden Fragestellungen als sinnvoll erscheinen.

Daneben erfordert die effektive Umsetzung der Vorhaben im operativen Bereich die Nutzung vorhandener sektorenspezifischer Strukturen sowie spezielle Fachkenntnisse. So existiert im Bereich der Bundesfernstraßen mit der Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr im BMVBS, den Auftragsverwaltungen der Länder und der VIFG als ÖPP-Kompetenzzentrum Straße be-

reits eine funktionierende Struktur zur erfolgreichen Umsetzung der Straßenbauprojekte des Bundes in Öffentlich-Privaten Partnerschaften, die für die Weiterentwicklung von ÖPP-Verkehrsinfrastrukturprojekten genutzt werden soll.

Auf der Basis dieser Ausgangslage ist zu prüfen, ob und inwieweit die Aufgaben- und Organisationsstruktur der bestehenden PPP Task Force mit dem Ziel der weiteren Stärkung der ÖPP-Initiative fortentwickelt werden kann. Des Weiteren sollten zum einen die Fortentwicklung bestehender Verwaltungsstrukturen und zum anderen die Sinnhaftigkeit einer Überführung der PPP Task Force in eine private Rechtsform ggf. auch unter Beteiligung privaten Kapitals und Know-hows geprüft werden.

## Anlage 1: ÖPP-Vertragsmodelle

- Erwerbermodell

Der private Auftragnehmer übernimmt bei diesem Modell auf einem in seinem Eigentum stehenden Grundstück Planung, Bau, Finanzierung und den Betrieb einer Immobilie, die von der öffentlichen Hand genutzt wird; die Laufzeit beträgt i.d.R. 20 – 30 Jahre. Zum Vertragsende geht das Eigentum an Grundstück und Gebäude auf den öffentlichen Auftraggeber über. Das Entgelt besteht in einer regelmäßigen Zahlung an den Auftragnehmer; es wird bei Vertragsabschluss festgesetzt und besteht aus den Komponenten für Planung, Bau, Betrieb (Facility Management), Finanzierung und Erwerb der Immobilie inkl. Grundstück, einschließlich möglicher Zuschläge für den Gewinn, der auch die Risikoübertragung abdeckt. Das Modell wird auch als BOT-Modell (*Build-Operate-Transfer*, wobei *Transfer* für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber am Ende der Vertragslaufzeit steht) bzw. als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

- Inhabermodell

Das Inhabermodell entspricht grundsätzlich dem Erwerbermodell. Im Unterschied zu diesem betrifft das Projekt aber ein Grundstück des öffentlichen Auftraggebers. Auf diesem wird vom privaten Auftragnehmer ein Gebäude neu errichtet oder saniert. Der öffentliche Auftraggeber wird bzw. bleibt daher bereits mit der Errichtung bzw. Sanierung Eigentümer des Gebäudes. Dem privaten Auftragnehmer wird während der Betriebsphase ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht an der Immobilie eingeräumt, damit er eine Rechtsgrundlage für die vereinbarten eigenständig durchgeführten Tätigkeiten in der Betriebsphase erhält. Das Modell wird auch als BTO-Modell (*Build-Transfer-Operate*, wobei *Transfer* für zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber bereits zu Beginn der Vertragslaufzeit steht) bzw. als Ratenkauf oder Mietkauf mit Planungs- und Betreiber-Elementen bezeichnet.

- Leasingmodell

Der private Auftragnehmer übernimmt hier Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb einer Immobilie. Anders als beim Erwerbermodell besteht jedoch keine Verpflichtung zur Übertragung des Gebäudeeigentums am Ende der Vertragslaufzeit. Der Auftraggeber hat vielmehr ein Optionsrecht, die Immobilie entweder zurückzugeben oder zu einem vorab fest kalkulierten Restwert zu erwerben. Neben der Kaufoption sind auch Mietverlängerungsoptionen oder

Verwertungsabreden möglich. Als Nutzungsentgelt zahlt der Auftraggeber regelmäßige Raten („Leasingraten“) an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten ist das Entgelt für die (Teil-)Amortisation der Planungs-, Bau- und Finanzierungskosten einerseits und den Betrieb (Facility Management) andererseits. Der Preis, zu dem der öffentliche Auftraggeber das Eigentum am Ende der Vertragslaufzeit erwerben kann, ist ebenfalls bereits im Zeitpunkt des Vertragsschlusses fixiert. Das Modell wird auch als BOO-Modell (*Build-Operate-Own*; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) bzw. als Investorenmodell bezeichnet.

- Mietmodell

Das Mietmodell entspricht weitgehend dem Leasingmodell, jedoch ohne Kaufoption mit zuvor festgelegtem Kaufpreis. Allenfalls kann das Gebäude zum im Zeitpunkt des Vertragsablaufs zu ermittelnden Verkehrswert erworben werden. Der Auftraggeber zahlt regelmäßige Raten an den Auftragnehmer in bei Vertragsschluss feststehender Höhe; Bestandteile dieser Raten sind das Entgelt für die Gebrauchsüberlassung („Miete“) und den Betrieb (Facility Management). Das Modell wird auch als BOO-Modell (*Build-Operate-Own*; der Private bleibt grundsätzlich über die Vertragslaufzeit hinaus Eigentümer des Wirtschaftsguts) bzw. als Investorenmodell bezeichnet.

- Contractingmodell

Das Vertragsmodell erfasst (Ein-)Bauarbeiten und betriebswirtschaftliche Optimierungsmaßnahmen von bestimmten technischen Anlagen oder Anlagenteilen durch den Auftragnehmer in einem Gebäude des öffentlichen Auftraggebers. Die Laufzeit beträgt ca. 5 – 15 Jahre, das Entgelt besteht in regelmäßigen, bei Vertragsschluss festgesetzten Zahlungen zur Abdeckung von Planungs-, Durchführungs-, Betriebs- und Finanzierungskosten des Auftragnehmers.

- Konzessionsmodell (Nutzerfinanzierung)

Beim Konzessionsmodell verpflichtet sich der Auftragnehmer, eine bestimmte Leistung auf eigenes wirtschaftliches Risiko unmittelbar an den Bürger zu erbringen. Im Gegenzug erhält er das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Er steht in unmittelbarer vertraglicher Beziehung zu den Nutzern. Die Berechtigung zur Entgelt- oder Gebührenerhebung wird durch Verleihung der Berechtigung zur Erhebung einer Gebühr oder

durch eine Tarifgenehmigung zur Erhebung eines privatrechtlichen Entgelts übertragen. Gegenstand einer Konzession kann sowohl eine Bau- wie auch eine Dienstleistung sein.

- Dienstleistungskonzession

Liegt der ganz überwiegende Schwerpunkt auf der Erbringung von Dienstleistungen des Facility Managements, Betriebs oder der Finanzierung, so liegt eine Dienstleistungskonzession vor.

- Baukonzession

Enthält die Vertragsleistung jedoch einen nicht nur unerheblichen Anteil an Bauleistungen (Errichtung/Sanierung eines Bauwerks), so ist die Konzession nach der deutschen Rechtsprechung zum Vergaberecht als Baukonzession zu qualifizieren.

Hinsichtlich des Eigentumsübergangs zum Vertragsablauf sind somit unterschiedliche Regelungen möglich (z.B. automatischer Eigentumsübergang auf den Auftraggeber ohne Schlusszahlung, Entschädigung zu einem fest vereinbarten Preis oder zum Verkehrswert, Verlängerungsoptionen). Der Auftraggeber kann sich gegebenenfalls im Rahmen einer Anschubfinanzierung auch an den Kosten des Auftragnehmers beteiligen oder Zuschüsse zum laufenden Betrieb zusichern.

- Gesellschaftsmodell

Bei den sog. Gesellschaftsmodellen werden öffentliche Aufgaben (z.B. Durchführung eines Infrastrukturprojekts und Finanzierung) auf eine Objektgesellschaft übertragen, an der der öffentliche Partner (oftmals mehrheitlich) neben einem oder mehreren privaten Unternehmen, deren Gesellschaftsanteile nicht ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen werden, beteiligt ist. Die gesellschaftsvertragliche Vereinbarung kann mit weiteren ÖPP-Vertragsmodellen kombiniert werden.

Andere Bezeichnung: „Kooperationsmodell“. Organisatorisch erfolgt bei den Kooperationsmodellen, die insbesondere im Bereich der Wasserversorgung bzw. der Abwasserentsorgung Anwendung finden, zumeist eine Aufspaltung in die "Besitzgesellschaft", die das Eigentum an den Anlagen hält und mehrheitlich der Öffentlichen Hand gehört, und eine "Betriebsgesellschaft", welche die Anlagen von der Besitzgesellschaft mietet oder pachtet und eigenverantwortlich führt.

## Anlage 2: Übersicht ÖPP-Kompetenzzentren in Bund und Länder

Bund/ Bundesland	Organisations-einheit	Ansiedlung	Zuständigkeit	Lenkungsausschuss od. Beirat o. ä. (Anz. d. beteiligt. Institutionen), sonst.(z.B. Förder- verein)
<b>Bund</b>	PPP Task Force	BMVBS	Infrastruktur, allgemeine Koordinierung	Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“
	VIFG	GmbH; Federführung: BMVBS	Verkehrsinfrastruktur	
<b>Baden-Württemberg</b>	Task Force	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg	Kommunale Projekte: Wirtschaftsministerium; Landesprojekte: Finanzministerium, Verkehrsprojekte: Innenministerium	Lenkungsausschuss seit Mai 2005
<b>Bayern</b>	PPP-Arbeitsgruppe Bayern	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern	Bundes- und Landesprojekte; alle Sektoren	OBB Gesprächsrunde (OBB, MinFin, MinWi, InnMin, Wirtschaft, Verbände, Rechnungsprüfungsbehörden; PPP-Arbeitskreise; PPP-AG z. Begleitung komm. Projekte)
<b>Berlin</b>	Arbeitsgruppe	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit Senatsverwaltung für Finanzen	Hochbau und Verkehr; Projektvorbereitung u. Prüfung bei Landes- und Kommunalprojekten	Regionalforum PPP Berlin /Brandenburg (TU Berlin und Bauwirtschaft)
<b>Brandenburg</b>	Referat	Ministerium der Finanzen	Landesprojekte / ÖPP-Grundsatzangelegenheiten	
<b>Bremen</b>	N.N.	Senator für Bau, Umwelt und Verkehr	N.N.	Senatsverwaltung für Finanzen-AG Großprojekte
<b>Hamburg</b>	Referat	Finanzbehörde	Bundes- und Landesprojekte; alle Sektoren	
<b>Hessen</b>	Kompetenzzentrum	Ministerium der Finanzen	Landesprojekte im Hochbau, Kommunale Projekte (Beratung)	Beirat, Verein "PPP in Hessen"
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	Referat	Finanzministerium (staatl. Hochbau), Innenministerium (kommunale Projekte)	Hochbau (staatl. Hochbau)	nein

<b>Niedersachsen</b>	Kompetenznetzwerk für Kommunen; Projektgruppe für Landesprojekte	Kern Netzwerk=NBANK + Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr; Projektgruppe: Justizministerium und Ministerium für Inneres und Sport (Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung)	Netzwerk: Kommunale Projekte im Hochbau; Projektgruppe Landesprojekte im Hochbau	Lenkungsausschuss für Landesprojekt
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	PPP-Task Force	Finanzministerium Nordrhein-Westfalen	Landes- und kommunale Projekte; alle Sektoren	Nein
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Kompetenzzentrum im Aufbau	Ministerium der Finanzen	Alle Sektoren	Lenkungsausschuss seit Dezember 2005, 20 Institutionen
<b>Saarland</b>	Referat	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	Landes- und kommunale Projekte; alle Sektoren	
<b>Sachsen</b>	N.N.	Staatsbetriebe Sächsisches Immobilien- und Baumanagement	Landesprojekte	
<b>Sachsen-Anhalt</b>	PPP Task Force	Ministerium der Finanzen, Abt. für Vermögens- und wirtschaftspolitische Angelegenheiten	Landes- und kommunale Projekte; alle Sektoren	nein
<b>Schleswig-Holstein</b>	ÖPP-Kompetenzzentrum in der Investitionsbank SH (IB); ÖPP-Team im Finanzministerium, Abt. Wirtschaft	Investitionsbank Schleswig-Holstein	übergreifend	
<b>Thüringen</b>	Arbeitsgruppe mit Kompetenzen eines Kompetenzzentrums	Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr	Landes- und kommunale Projekte; alle Sektoren	

### Anlage 3: Zusammenarbeit im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk

Aufgabenfelder	Interessenbekundung für eine Zusammenarbeit im FPK
(Teil-)Sektor: Krankenhaus	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> <li>○ Bremen</li> <li>○ Hessen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> <li>○ Saarland</li> </ul>
(Teil-)Sektor: Hochschule	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hamburg</li> <li>○ Hessen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Thüringen</li> </ul>
(Teil-)Sektor: Sport	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> <li>○ Hessen</li> <li>○ Niedersachsen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Rheinland-Pfalz</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> </ul>
(Teil-)Sektor: Kultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hamburg</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> </ul>
Sektor: Kommunal-/ Landesstraßen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hessen</li> <li>○ Niedersachsen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Saarland</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> <li>○ Thüringen</li> </ul>
(Teil-)Sektor: Schule	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Rheinland-Pfalz</li> <li>○ Sachsen-Anhalt</li> <li>○ Saarland</li> </ul>
(Teil-)Sektor: Justizvollzugsanstalten	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> <li>○ Berlin</li> <li>○ Niedersachsen</li> </ul>
Sektor: IT	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> </ul>
Sektor: Ver- und Entsorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> </ul>
Sektor: ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> <li>○ Berlin</li> </ul>
Sektor: Schiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> </ul>

Querschnittsthemen	Interessenbekundung für eine Zusammenarbeit im FPK
Arbeitsrecht	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sachsen</li> </ul>
Architektur	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hessen</li> <li>○ Schleswig-Holstein</li> <li>○ Rheinland-Pfalz</li> </ul>
Beraterauswahl	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hessen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Sachsen</li> </ul>
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hessen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> </ul>
Mittelstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Baden-Württemberg</li> <li>○ Hessen</li> <li>○ Nordrhein-Westfalen</li> <li>○ Rheinland-Pfalz</li> </ul>

Anmerkung: Bayern behält sich vor im konkreten Einzelfall zu entscheiden, ob und in welcher Weise eine Mitarbeit erfolgt