

FRAGEN & ANTWORTEN ZU

ÖPP im Hochbau



*Partnerschaften
Deutschland*

ÖPP Deutschland AG

Fragen & Antworten zu ÖPP im Hochbau

Die ÖPP Deutschland AG (PD) hat oft gestellte Fragen zum Thema Öffentlich-Private Partnerschaften zusammengestellt. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen sind in der vorliegenden Broschüre diese Fragen bezogen auf ÖPPs im Bereich Öffentlicher Hochbau und Infrastruktur beantwortet.

Sie sollen einem interessierten Leserkreis die wichtigsten Fakten zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften erläutern und Begriffe klären. Die Beantwortung der Fragen wird fortlaufend aufgrund neuer Erkenntnisse oder geänderter Rahmenbedingungen aktualisiert.

Die jeweils aktuelle Fassung ist auf der Internetseite **www.partnerschaften-deutschland.de/fragen-und-antworten** zu finden.

Politische Einflussnahme

Bedeutet ÖPP Privatisierung?

Nein. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind eine von mehreren Beschaffungsoptionen der öffentlichen Hand. Im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft behält der Staat weiterhin, wie bei der konventionellen Eigenerstellung, die Verantwortung für die Erbringung der staatlichen Leistung.

Bei einer ÖPP nimmt der Staat i.d.R. ausschließlich hoheitliche Aufgaben wahr und überträgt nicht-hoheitliche Aufgaben auf einen privaten Partner. Der Staat entscheidet uneingeschränkt über das „Ob“ einer ÖPP, mit dem privaten Partner zusammen definiert er das „Wie“ der Leistungserbringung. Somit bestimmt der Staat in jedem Einzelfall, ob und in welchem Umfang er nichthoheitliche Aufgaben überträgt.

Begibt sich die öffentliche Hand durch den Abschluss einer ÖPP in Abhängigkeit gegenüber einem privaten Auftragnehmer?

Jeder Vertragsabschluss der Öffentlichen Hand, also auch eine ÖPP, führt zu einer Vertragsbeziehung und damit auch zu einer wechselseitigen, zeitlich befristeten Bindung an den jeweiligen Vertragspartner. Leistung und Gegenleistung müssen im Rahmen der Vertragsverhandlungen in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Die öffentliche Hand kann durch die konkrete Ausgestaltung der Verträge das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung selbst bestimmen: Sie entscheidet sowohl über die Art und den Umfang der zu vergebenden Leistungen an den Privaten als

auch über die erwartete Qualität. Sie setzt den Kostenrahmen fest und definiert die Ausgestaltung der Zusammenarbeit während der Bau- und Betriebsphase. Während der gesamten Projektlaufzeit behält der öffentliche Auftraggeber die Kontrolle über das mit dem Privaten vertraglich vereinbarte Leistungsniveau. Mit Hilfe vertraglicher Regelungen kann eine dominierende Stellung des Privaten nach Vertragsschluss verhindert werden.

Welche Einflussmöglichkeiten haben politische Gremien bei ÖPP und wie wahren sie die damit verbundenen demokratischen Grundsätze?

Wichtige Verträge im Rahmen der konventionellen als auch einer ÖPP-Realisierung sehen zwingend die Einbeziehung politischer Gremien vor. Die Politik entscheidet sowohl über die wesentlichen Schritte von den ersten Vorüberlegungen eines Projekts über die Ausschreibung und Vergabe als auch über die Vertragsunterzeichnung mit und behält den Einfluss bis zum Vertragsende der ÖPP.

Wichtige Entscheidungen wie die über die Realisierung eines Projektes als ÖPP und über die zur Finanzierung werden unter Einbindung der jeweiligen politischen Gremien getroffen. Eine kommunale ÖPP unterliegt als kreditähnliches Rechtsgeschäft der Genehmigungs- und/oder Prüfungspflicht der jeweiligen Aufsichtsbehörden. Die örtliche Rechnungsprüfung und die Kommunalaufsicht werden bei Feststellung der Haushaltsverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit der Projektrealisierung obligatorisch eingebunden.

Aufgrund der langen Vertragslaufzeit kann es jedoch zu geänderten Nutzeranforderungen (z.B. Änderung des Bedarfs, andere politische Schwerpunktsetzung etc.) kommen. Der ÖPP-Vertrag sollte daher Vertragsanpassungsmechanismen enthalten, auf die die öffentliche Seite zurückgreifen kann. Daneben kann über Gremien wie Vertragsbeiräte und Projekt- und Lenkungsgruppen, bestehend aus Vertretern der Politik und Verwaltung, eine laufende Einflussmöglichkeit sicher gestellt werden.

Welche Kontroll- und Steuermöglichkeiten hat die öffentliche Hand bei einer ÖPP?

Im ÖPP-Vertrag sollten sämtliche Kontroll- und Steuerungsrechte des öffentlichen Auftraggebers über die gesamte Projektlaufzeit und die vertragliche Bindung des Privaten zur Erbringung der vereinbarten Leistung geregelt werden.

Schon bei der Gestaltung der Verträge, der Festlegung von Anreiz- und Sanktionsmechanismen sowie der Festschreibung von Preisbildungsmechanismen und Sonderkündigungsrechten kann der öffentliche Auftraggeber seine Steuerinstrumente definieren. Über einzuhaltende Qualitätsstandards, Service-Level-Agreements, Bonus-/ Malussysteme oder den Einsatz von Beiräten erhält die öffentliche Hand Kontrollmöglichkeiten. Dies gilt für das vertraglich fixierte Leistungs niveau während der gesamten Projektlaufzeit. Bei mangelhafter Leistungserbringung verfügt die öffentliche Hand über differenzierte Interventionsmöglichkeiten (Berechtigung zur Minderung des Leistungs entgeltes, Vertragsstrafen etc.) oder Änderungsmechanismen bis hin zu einer Ausstiegsoption aus dem Vertrag für den Fall eines Vertragsbruches¹.

¹ Vgl. Littwin, „PPP im öffentlichen Hochbau“, 1. Kap., 2006.

Mittelstand

Werden regionale Anbieter durch EU-weite Ausschreibungen benachteiligt?

Die Pflicht zur EU-weiten Ausschreibung ist für die öffentliche Hand nicht disponibel; sie ergibt sich für alle Projekte oberhalb der Schwellenwerte, unabhängig davon, ob sie als ÖPP oder konventionell realisiert werden, aus dem geltenden Recht.

EU-Ausschreibungen stellen somit kein ÖPP-spezifisches Merkmal dar. Grundsätzlich besteht eine solche Ausschreibungspflicht für Aufträge von öffentlichen Auftraggebern über Lieferungen, Bauleistungen und Dienstleistungen (§ 99 GWB²), sofern diese gesetzlich bestimmte Schwellenwerte überschreiten (§ 100 Abs. 1 GWB). Nach Vergaberecht müssen dann sowohl für ÖPP-Projekte als auch für Vorhaben im Rahmen der konventionellen Beschaffung EU-weite Ausschreibungen durchgeführt werden.

ÖPP-Projekte bedingen jedoch besonders durch ihre Langfristigkeit umfangreiches Know-how und durch die kurzen Reaktionszeiten bei der Mängelbeseitigung Präsenz vor Ort. Aufgrund der erwünschten und erforderlichen regionalen Nähe zum Projekt werden also gerade mittelständische Anbieter angesprochen. Der rechtliche Rahmen in Deutschland fördert durch umfangreiche Regelungen die Teilnahme des Mittelstandes – direkt in Form von Schutzklauseln im GWB und den Mittelstandsgesetzen und auch durch die in der Praxis angewendeten vertraglichen Regelungen, die sogenannten Mittelstandsklauseln. So sieht das GWB

2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen.

beispielsweise eine Pflicht zur Aufteilung einzelner Aufträge in Lose vor. Durch diese Aufteilung soll eine kleinteilige Vergabe sichergestellt und verhindert werden, dass der öffentliche Auftraggeber seine Aufträge derart bündelt, dass mittelständische Unternehmen aufgrund der ihnen fehlenden Ressourcen kein Angebot abgeben können und damit von vornherein keine Möglichkeit haben, sich überhaupt an der Ausschreibung zu beteiligen. An diese Vorgaben zur mittelstandsfreundlichen Vergabe muss sich auch das private Unternehmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft halten, sofern es Unteraufträge vergibt. Um dies sicherzustellen ist der ursprüngliche (öffentliche) Auftraggeber verpflichtet, entsprechende vertragliche Regelungen mit seinem privaten Partner zu treffen. EU-Ausschreibungen sollen so für lokale und damit häufig kleinere Bewerber die Chance auf eine faire Teilnahme an dem Wettbewerb erhöhen.

Nach einer bundesweiten Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)³ aus dem Jahr 2008 sind bei 30 ausgewählten und untersuchten ÖPP-Hochbauprojekten kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) im Durchschnitt zwischen 70 und 80 % auf der zweiten und dritten Ebene, d.h. als Sub- oder Nachunternehmer, eingebunden. Deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung in den Projekten wird in der Regel durch KMU erbracht. Die Mehrzahl der beteiligten Unternehmen sind regionale Anbieter. Vor allem bei Spezialimmobilien (Sporthallen, Feuerwehrhäuser) etablieren sich immer mehr spezialisierte KMU⁴.

3 Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): PPP und Mittelstand. Untersuchung von 30 ausgewählten PPP-Hochbauprojekten in Deutschland. Januar 2008.

4 Hinweise zu KMU sind auch zu finden im „Leitfaden kleine ÖPPs“ unter www.ppp.nrw.de.

Wirtschaftlichkeit

Woraus ergeben sich die Effizienzvorteile bei ÖPP?

Mit Hilfe des Wirtschaftlichkeitsvergleiches wird unter Berücksichtigung aller Kosten einschließlich der Risikokosten und ggf. aller Erlöse die wirtschaftlichste Realisierungsvariante im Lebenszyklusansatz ermittelt. Das Ergebnis kann die Eigenerstellung durch die Verwaltung oder eine ÖPP-Realisierung sein.

Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile bei der Realisierung eines Vorhabens als ÖPP ergeben sich zunächst aus der gemeinsamen Aufgabenerfüllung durch Staat und Privatwirtschaft. Ein weiterer Vorteil ist die Zusammenführung der jeweiligen Stärken von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

Ein wesentlicher Effizienztreiber ist der ganzheitliche Ansatz mit der konzeptionellen Verzahnung und Integration von Planungs-, Bau-, Finanzierungs-, Betriebs- und ggf. Verwertungsleistungen in Verantwortung eines privaten Auftragnehmers (sog. Lebenszyklusansatz). Der Private verfolgt das Ziel, den vereinbarten Standard möglichst effizient und damit kostengünstig zu erreichen. Die Implementierung von Anreizsystemen, wie zum Beispiel eine leistungsorientierte Vergütung über die Gesamtlaufzeit, die Reduzierung des Entgeltes bei Schlechtleistung, Bonus-/Malusregelungen sowie private Eigenkapitalbeteiligung leisten einen wesentlichen Beitrag bei der Erzielung von Effizienzvorteilen. Der durchschnittliche Effizienzvorteil der bisher über

144 durchgeführten ÖPP-Projekte in Deutschland beträgt rund 15 %⁵.

Fallen in 20 bis 30 Jahren Laufzeit einer ÖPP zusätzliche Kosten an?

In diesem Zeitraum können zusätzliche Kosten anfallen, zum Beispiel durch die Änderung von Bauvorschriften, Gesetzen u.a. Dies würde aber auch bei einem konventionellen Bauprojekt geschehen. Durch die ausgewogene Risikoübertragung auf den Privaten im Rahmen des ÖPP-Vertrages sowie weitere Sicherungsmechanismen und Preisfindungsklauseln auf Seiten der öffentlichen Hand kann die Gefahr zusätzlich entstehender Kosten in weiten Teilen jedoch minimiert bzw. vermieden werden.

Im Gegensatz dazu trägt bei der konventionellen Eigenerstellung die öffentliche Hand alle Risiken und damit auch alle entstehenden Mehrkosten selbst.

Was geschieht, wenn der private Leistungserbringer insolvent ist?

Das Insolvenzrisiko privater Firmen gibt es bei ÖPP genauso wie bei der herkömmlichen Beschaffung. Ist die öffentliche Hand Eigentümer der Liegenschaften (Inhabermodell) und fällt der private Auftragnehmer durch Insolvenz oder Kündigung aus, so muss die öffentliche Hand zunächst die Maßnahme weiterführen und in der Folge die Leistungen ggf. teilweise erneut aufschreiben.

Grundsätzlich ist der öffentliche Auftraggeber zu Zahlungen an den privaten Auftragnehmer erst mit der mangelfreien Übergabe und Abnahme des Bauwerkes verpflichtet. Insoweit hätte eine Insolvenz während der Bauphase bis auf die Kosten der Neuausschreibung kaum Auswirkungen, zumal sich die bis zur Insolvenz erbrachten Bauleisten in der Regel werterhöhend auswirken.

5 Vgl. ÖPP Deutschland AG, ÖPP-Jahresbericht 2009, <http://www.partner-schaften-deutschland.de/projektberatung/projektdatenbank/>

In der Bauphase führt der Ausfall des Bauunternehmers zunächst zu Zeitverzögerungen. Wenn die Zahlungen erst bei Nutzungsbeginn – wie im Regelfall – oder auch nach Baufortschritt vereinbart wurden, gehen dem öffentlichen Auftraggeber für noch nicht erbrachte Bauleistungen keine finanziellen Mittel verloren, er erhält einen Gegenwert für sein Geld. Der Bauunternehmer muss lediglich ersetzt werden. Es können in der Folge Mehrkosten bis zur Höhe der Kosten für eine Neuausschreibung (Transaktionskosten) entstehen.

In der Betriebsphase führt der Insolvenzfall nicht zwingend zu einem Zeitverzug, da i.d.R. verschiedene Fachunternehmen für Instandhaltung und weitere Dienstleistungen verantwortlich sind und kurzfristig ersetzt werden können. Ggf. kann es zum zeitweisen Ausfall von bestimmten Dienstleistungen und außerdem zu zusätzlichen Ausschreibungskosten kommen, die i.d.R. von der Projektgesellschaft zu tragen sind. Liegt wie in den beschriebenen Fällen das Insolvenzrisiko des ÖPP-Partners und seiner Nachunternehmer beim öffentlichen Auftraggeber, ist ein ausreichendes Sicherheitskonzept zu hinterlegen. Mögliche Sicherungsinstrumente der öffentlichen Hand sind Vertragserfüllungs- oder Gewährleistungsbürgschaften, Vorfinanzierung, Zurückbehaltungsrechte oder Bürgschaften zur Absicherung von Mängelansprüchen⁶.

Sind ÖPP-Verfahren schneller als andere Beschaffungsmethoden?

Mit ÖPP-Verfahren kann insgesamt eine schnellere Realisierung erreicht werden. Allerdings muss bei der Betrachtung zwischen der Ausschreibungs- und der Realisierungszeit unterschieden werden. Die Vorbereitungszeit und das Vergabeverfahren dauern bei ÖPP zwar häufig länger als bei der konventionellen Beschaffung. Jedoch entstehen bei ÖPP-Verfahren in der sich anschließenden Bauphase regelmäßig Zeitvorteile gegenüber der konventionellen Realisierung. Dadurch können die Zeitnachteile aus der Vorbereitungsphase

6 Vgl. Littwin, „PPP im öffentlichen Hochbau“, 1. Kap., 2006.

wieder kompensiert werden, so dass das ÖPP-Verfahren in der Gesamtbetrachtung aller Phasen die zeitsparendere Beschaffungsmethode ist.

Bereits eingeführte Standards und weiterführende Standardisierungsarbeiten tragen dazu bei, den Zeitaufwand in der Frühphase (Vorbereitungszeit) geplanter Projekte künftig auf ein Minimum zu verkürzen. Mit Hilfe der Standards können die Vorlaufkosten spürbar minimiert werden, was den Verfahrensprozess beschleunigt und effizienter werden lässt.

Die Verfahrensdauer von der Bekanntmachung der Ausschreibung bis zum Vertragsabschluss beträgt für ÖPP-Projekte im Hochbau durchschnittlich 12 Monate⁷.

7 Vgl. ÖPP Deutschland AG, ÖPP in Deutschland 2009, <http://www.partnerschaften-deutschland.de/projektberatung/projektdatenbank/>

Haushalt und Finanzierung

Werden ÖPP durch hohe Beraterkosten unwirtschaftlich?

Nein, denn eine qualifizierte technische, juristische sowie wirtschaftliche Beratung der öffentlichen Hand ist notwendig und stärkt die Position der öffentlichen Hand bei den Verhandlungen mit den Privaten. Die Kosten für eine ÖPP-Beratung (sog. Transaktionskosten) werden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) abgebildet und berücksichtigt. Bei der WU muss das ÖPP-Projekt trotz der Beratungskosten noch Effizienz- und Einsparpotenziale im Vergleich zur Eigenerichtung aufweisen, d.h. die Einsparungen müssen die Transaktionskosten immer überkompensieren.

Die Transaktionskosten sind bei ÖPP-Verfahren häufig höher als bei konventioneller Ausführung. Bei wirtschaftlichen ÖPP-Projekten werden diese allerdings durch die bestehenden Effizienzvorteile der ÖPP-Beschaffungsvariante vollumfänglich wieder ausgeglichen und das Nachtragsrisiko minimiert. Im Übrigen werden verwaltungsinterne Kosten durch eine langfristige Vergabe eines Leistungspakets reduziert, da die Anzahl der öffentlichen Ausschreibungen deutlich reduziert wird. Durch den sinnvollen Einsatz von Standards am Markt ist eine zunehmende Reduzierung der Transaktionskosten abzusehen.

Im Übrigen wird die Höhe der Beratungskosten häufig überschätzt. Werden sie in Relation gesetzt zur Vertragslaufzeit und zum Investitionsvolumen so sind sie gering. Zudem tragen bereits eingeführte Standards dazu bei, die mit ÖPP-Projekten einhergehenden Transaktionskosten weiter zu senken. Die Standardisierung

gen können u. a. bei Ausschreibungen, Verträgen und Wirtschaftlichkeitsvergleichen angewendet werden. Dies macht ÖPP auch für Projekte mit kleinen und mittleren Investitionsvolumina zunehmend zu einer sinnvollen Beschaffungsalternative.

Grundsätzlich fallen Beraterkosten natürlich auch bei der konventionellen Errichtung an.

Findet bei ÖPP-Verfahren eine Verschiebung der Lasten in die Zukunft statt?

Bei jeder staatlichen Investition besteht eine korrespondierende langfristige Pflicht zur Instandhaltung und Bewirtschaftung des Investitionsobjekts. Zwischen konventionell erstellten und ÖPP-Projekten besteht hierbei kein Unterschied.

Der Vorteil bei einem ÖPP-Projekt liegt darin, dass die Kosten für die Investitionsmaßnahme über den gesamten Lebenszyklus fest planbar sind. Der private Auftragnehmer ist daran interessiert, durch eine nachhaltige Bauweise die Bewirtschaftungskosten auch in der Zukunft gering zu halten. Dem gegenüber werden Bewirtschaftungskosten bei Infrastrukturprojekten in konventioneller Beschaffung erst zu einem späteren Zeitpunkt kalkuliert und häufig im Rahmen der verfügbaren Mittel und nicht nach wirtschaftlichen Kriterien eingesetzt. Daraus können sich ein Instandhaltungsrisiko und ein Investitionsstau in der Zukunft ergeben.

Die Kosten über die ÖPP-Gesamtlaufzeit einschließlich der Risikokosten sind grundsätzlich bekannt. ÖPP führt damit zu mehr Transparenz und Planungssicherheit auf Seiten der öffentlichen Hand, die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten wird durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belegt.

Arbeitsplätze

Werden durch ÖPP Arbeitsplätze gefährdet?

ÖPP ist nicht beschäftigungsfeindlich. Vielmehr schafft der private Partner durch neue oder geänderte Aufgabendefinitionen auch neue und bedingt durch die ÖPP-Projektlaufzeit auch langfristige Arbeitsplätze. Zudem haben die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter, die aus dem öffentlichen Dienst in eine ÖPP-Servicegesellschaft übernommen werden, einen umfangreichen Bestandsschutz.

Es ist wichtig, das Wissen und die Expertise der Mitarbeiter aus dem öffentlichen Dienst bei einer ÖPP weiter zu nutzen und so eine bessere Erfüllung der Aufgaben zu gewährleisten. In der Praxis haben sich verschiedene Modelle zur Nutzung dieses Potenzials bewährt.

Eines dieser Modelle sieht vor, dass der Mitarbeiter bei der öffentlichen Verwaltung angestellt bzw. beschäftigt bleibt und lediglich für den privaten Projektpartner tätig wird. Dies kann in Form einer sog. „Personalbeistellung“ geschehen, bei der die Arbeitsverträge des Mitarbeiters aus dem öffentlichen Dienst und damit auch sein Status (z.B. Beamtenstatus) unangetastet bleiben und die öffentliche Verwaltung ihre vertraglich festgelegte Leistung gegenüber dem privaten Partner durch Einsatz dieses Mitarbeiters erbringt.

Eine andere Form ist die sog. „Gestellung“. Das bedeutet, dass der Mitarbeiter für eine festgelegte Dauer bei einem Dritten, hier der ÖPP-Gesellschaft, beschäftigt ist. Für diese Zeit wird er von seinem ursprünglichen Arbeitsverhältnis, das vollumfänglich bestehen bleibt, beurlaubt.

Daneben ist auch ein sog. Betriebsübergang möglich, bei dem die vormalig im öffentlichen Dienst beschäftigten Mitarbeiter nunmehr Angestellte der neu gegründeten ÖPP-Gesellschaft werden. Hier ist für beide Seiten wichtig, dass die ÖPP-Gesellschaft gem. § 613a BGB mit dem Übergang der Belegschaft in alle Rechte und Pflichten aus den bisher bestehenden Arbeitsverhältnissen der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst eintritt. So muss der private Partner beispielsweise auch die bestehenden Versorgungsanwartschaften der Mitarbeiter sowie bestehende Betriebs- und Dienstvereinbarungen mit übernehmen.

Eine weitere Möglichkeit ist der freiwillige Wechsel des Mitarbeiters zum privaten Partner. Bei diesem Personalübergang entscheidet der Mitarbeiter sich für einen neuen Arbeitsvertrag. Die Mitarbeiter können hier von den Vorteilen einer neuen Arbeitsplatzgestaltung, der Übernahme neuer Aufgaben und Verantwortungsbereiche, von Bildungsmaßnahmen und innovativen Projektstrukturen des privaten Partners sowie häufig auch von anderen Vergütungsstrukturen profitieren.

Die Entscheidung, welches Modell gewählt wird, ist für den Mitarbeiter sehr wichtig. Daher ist es unabdingbar, dass zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Belegschaft informiert und – sofern erforderlich – Arbeitnehmervertreter einbezogen werden. Eine umfassende Darstellung der neuen Arbeitsplatzanforderungen, der vertraglichen Inhalte, der Qualifizierungsmöglichkeiten, potenzieller Leistungsprämien und vorteilhafteren Vergütungsmodellen oder Wahlrecht- und Erprobungsmöglichkeiten trägt dazu bei, Befürchtungen über Arbeitsplatzverluste von vornherein auszuräumen.

Unabhängig von der Frage des Modells der Weiterbeschäftigung eines Mitarbeiters gilt, dass Wirtschaftlichkeitsvorteile im Rahmen der demographischen Entwicklung und der Entwicklung der Mitarbeiter durch ÖPP genutzt werden.

Werden durch den Privaten die Arbeitskräfte zu „Dumpinglöhnen“ eingestellt?

Ein Personalübergang oder die Personalbeistellung haben nicht zur Folge, dass die Gehälter der bisher im öffentlichen Dienst tätigen Mitarbeiter in irgendeiner Weise gekürzt werden. Die bestehenden Arbeitsverträge und damit auch darin definierten Lohnverhältnisse bleiben unangetastet.

„Einsparungen“ im Personalbereich ergeben sich für den privaten Partner einer ÖPP nicht durch Einsparungen auf Lohnenebene, sondern vielmehr aufgrund eines veränderten Personal- und Projektmanagements. So haben die zum Teil geänderten Aufgabendefinitionen einen effizienteren und effektiveren Einsatz der vorhandenen Mitarbeiter zur Folge. Hinzu kommt, dass der private Partner ein besonderes Interesse am Einsatz von Fachkräften und Spezialisten für das jeweilige Projekt hat. Voraussetzung für die Gewinnung spezialisierter und gut qualifizierter Mitarbeiter ist eine angemessene Entlohnung. Der Mangel an Spezialisten wird sich aufgrund der demographischen Entwicklung künftig noch vergrößern.

Als Beispiel kann an dieser Stelle das ÖPP-Projekt „Schulen im Kreis Offenbach“ genannt werden, bei dem Arbeitskräfte aus der öffentlichen Verwaltung von der ÖPP-Servicegesellschaft übernommen wurden. Hier konnten ehemals bei der Stadt angestellte Hausmeister nach dem Personalübergang höhere Gehälter beziehen. Begründet war dies durch die Erweiterung ihres Aufgabenbereiches. Zudem hat sich nach Aussage der Beschäftigten die Arbeitsplatzqualität verbessert und damit eine größere Zufriedenheit eingestellt.⁸

8 Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach, www.immobiliens-forschung.de, Juni 2009.

Qualität der Leistungserbringung

Erhalten die Bürger bei einer mit ÖPP erbrachten Leistung weniger Service und Qualität?

Das Gegenteil ist richtig. Nach einer Studie der TU Darmstadt⁹ zu den ÖPP-realisierten Schulen Offenbach hat sich dort die Qualität der Dienstleistungen im Betrieb durch vertraglich fixierte Vorgaben von Qualitätsstandards für den Service, Reaktionsfristen etc. im Schulbereich signifikant verbessert. Damit einhergehend ist die Kunden- und Nutzerzufriedenheit messbar gestiegen.

Durch die nachhaltig gestiegene Arbeitszufriedenheit der Lehrer und die Zufriedenheit der Schüler mit ihrem Lernumfeld konnten u.a. Motivation, Unterrichtsqualität und das Schulklima positiv gesteigert werden. Der Kritik an ÖPP-Modellen, dass die Qualität der Leistung der privaten Partner aufgrund von Kosteneinsparungen geringer sein muss, kann z.B. mit den Ergebnissen dieser Erhebung entgegengetreten werden.¹⁰

9 Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach, www.immobiliens-forschung.de, Juni 2009.

10 ebd., Präsentation der Ergebnisse, S. 24.

Welche ÖPP waren bisher nicht erfolgreich und warum?

Bislang wurde grob geschätzt ein Fünftel der begonnenen ÖPP-Vorhaben nicht bis zur Umsetzung verfolgt. Es hat sich gezeigt, dass die Gründe für das Scheitern sich oft ähneln.

Projekte in der Frühphase scheiterten oft aufgrund mangelnder Informationen über ÖPP als alternative Beschaffungsvariante. Dies führte zu prinzipieller Ablehnung auf der Seite der Verwaltung. Die fehlende Bereitschaft zur Auseinandersetzung, unzureichender politischer Rückhalt und nicht erfolgte Frühphasenberatung verhinderten die kompetente Einschätzung der ÖPP-Sachlagen.

Gleiches gilt für Projekte, die nach einer erfolgten Machbarkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgebrochen wurden. Unzureichende Informationen waren oft die Ursache für Fehlvorstellungen über die Effizienzvorteile, Finanzierbarkeit oder Risikoverteilungen. Nicht ausreichend erläuterte und dokumentierte Ergebnisse oder die Änderung politischer Mehrheitsverhältnisse führten dann zum Abbruch des ÖPP-Vorhabens.

Bei Projekten, die am Ende des Vergabeverfahrens scheiterten, waren zu spät identifizierte Finanzierungsprobleme die Hauptursachen. Diese waren häufig in der Änderung haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen oder fehlender Genehmigungen der Kommunalaufsicht begründet.

Um künftig das Scheitern von Projekten zu vermeiden, ist vor allem eine kompetente und nicht interessengeleitete Beratung erforderlich, hierbei sollten schon in der Frühphase, d.h. zu Beginn der Auseinandersetzung mit ÖPP, alle relevanten Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträger eingebunden werden. Über die Ergebnisse der Entscheidungen sollten alle Beteiligten, also etwa auch die Kommunalaufsicht, informiert und es sollte politische Unterstützung gesucht werden. Mit einem frühzeitig durchgeführten Eignungstest durch einen Berater können außerdem rechtzeitig Schwachpunkte des Vorhabens (z.B. zu geringe Projektgröße)

Politische
Einflussnahme

Mittelstand

Wirtschaft-
lichkeitHaushalt und
Finanzierung

Arbeitsplätze

Qualität der Leis-
tungserbringung

aufgezeigt werden. Dadurch sind weitere Entscheidungen (z.B. Umsetzung des Vorhabens mithilfe einer anderen Beschaffungsform) sinnvoll begründbar.

Werden ÖPP-Verträge geheim gehalten?

Der Umgang mit Verträgen über Öffentlich-Private Partnerschaften ist keine Besonderheit. Er entspricht den Anforderungen an alle anderen Verträge und Verfahren der öffentlichen Hand.

Dem Bürger steht grundsätzlich ein Recht auf Information zu. Dieses Recht ergibt sich aus den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und einzelner Länder. Diese Gesetze finden auch in den Fällen Anwendung, in denen sich die Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer juristischen oder natürlichen Person des Privatrechts bedient und damit die Informationen bei der privatrechtlichen Person vorliegen. Die Gesetze sehen vor, dass jeder einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen hat. Insbesondere ermöglichen die Regelungen Akteneinsicht. Das Recht auf Information findet seine Grenzen dort, wo ihm schützenswerte Interessen der öffentlichen Hand, der Vertragspartner oder Dritter entgegen stehen. Hierzu gehören zum Beispiel der Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses, der Schutz besonderer öffentlicher Belange wie beispielsweise der inneren Sicherheit und auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. In allen diesen Fällen ist seitens der betroffenen Behörde eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und eine Einzelfallentscheidung zu treffen.

ÖPP-Verträge können umfänglich Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, zum Beispiel den Einsatz innovativer Technologie, oder auch sicherheitsrelevante Aspekte wie zum Beispiel Baupläne und Betriebskonzepte von Justizvollzugsanstalten, enthalten. Hier muss die öffentliche Hand im Einzelfall prüfen, ob eine Teilinformation zum Beispiel unter Wahrung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und der staatlichen Sicherheitsinteressen möglich ist.

Dieser Transparenzgedanke gilt gleichermaßen für die im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft stattfindenden Vergabeverfahren. Auch hier muss ge-

mäß den vergaberechtlichen Vorschriften – wie in jedem anderen Vergabeverfahren ohne ÖPP-Beteiligung auch – sichergestellt werden, dass alle Bieter die gleichen Informationen erhalten und die Chance haben, innerhalb gleicher Fristen und zu gleichen Anforderungen Angebote abzugeben. Die Auswahl des Ausschreibungssiegers wird durch einen nachvollziehbaren Bewertungskatalog dokumentiert. Das Verfahren selbst ist in einem Vergabebericht festgehalten. Einsicht in diese Ausschreibungsunterlagen ist nicht nur den politischen Kontrollgremien (z.B. Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages) grundsätzlich möglich, sondern kann auch von der Rechnungsprüfung (Rechnungshof) eingefordert werden.

Für die Zukunft wird diskutiert, inwieweit etwa durch einen freiwilligen Verhaltenskodex noch mehr Transparenz in die ÖPP-Verfahren eingebracht werden kann.

Politische
Einflussnahme

Mittelstand

Wirtschafts-
lichkeitHaushalt und
Finanzierung

Arbeitsplätze

Qualität der Leis-
tungserbringung

Begriffe

Was bedeutet „outputorientierte Leistungsbeschreibung“?

Bei ÖPP-Projekten wird eine Gesamtleistung aus Planungs-, Bau-, Betriebs- und Finanzierungsleistungen vergeben. Der öffentliche Auftraggeber formuliert, was seine Beschaffungserwartung (Output) ist. Der Weg zum Erreichen der Leistung steht im Hintergrund.

Die Ausschreibungsunterlagen im Rahmen eines ÖPP-Modells unterscheiden sich damit in weiten Teilen deutlich von denen klassischer Auftragsvergaben. Bei einer klassischen Auftragsvergabe werden die Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Bewirtschaftungsleistungen in der Regel getrennt voneinander vergeben. Mit Hilfe der Leistungsverzeichnisse im klassischen Bauvertrag gibt die öffentliche Hand dezidiert und allumfassend vor, wie eine Beschaffungsleistung (Input) zu realisieren ist. Der Weg zum Erreichen der Leistung wird beschrieben (inputorientiert).

Im Gegensatz dazu gibt der öffentliche Auftraggeber bei ÖPP-Projekten das Ergebnis der zu beschaffenden Leistung vor. Die Grundlage hierfür bildet die funktionale, ergebnisbezogene (outputorientierte) Leistungsbeschreibung. Die definierten „Outputs“ bzw. Anforderungen sollten möglichst klar und nachvollziehbar formuliert werden. Ihnen kommt eine besondere Bedeutung zu, da mit ihnen auch die Nutzenanforderungen der öffentlichen Hand abgebildet werden. Wichtig ist hierbei, dass die Qualität der Leistungserbringung bei gleichzeitiger Hebung von Effizienzpotenzialen gleichbleibt.

Was bedeutet PSC?

Der Public Sector Comparator (PSC, oder konventionelle Vergleichswert) ist die Schätzung aller Kosten einschließlich der Risikokosten und ggf. Erlöse über den gesamten Betrachtungszeitraum der konventionellen Beschaffungsvariante. Dieser Wert steht für die mögliche Realisierung des Projektes über eine konventionelle Beschaffungsmaßnahme.

Er ermöglicht damit den Vergleich zwischen dem konventionellen Referenzprojekt und der möglichen ÖPP-Beschaffung. Der PSC bildet die Kostenobergrenze im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die bei definierten Qualitäten und Standards im ÖPP-Verfahren nicht überschritten werden darf. Damit wird der PSC als Maßstab (Benchmark) für die Entscheidung für oder gegen eine ÖPP-Maßnahme herangezogen.

Wie werden die Risiken zwischen öffentlicher Hand und Privaten verteilt?

Entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Vertragspartner wird ein Risiko jeweils von dem Partner getragen, der es am besten beeinflussen, minimieren und wirtschaftlich beherrschen kann.

Politische
Einflussnahme

Mittelstand

Wirtschaft-
lichkeitHaushalt und
Finanzierung

Arbeitsplätze

Qualität der Leis-
tungserbringung

Begriffe

Impressum

Herausgeber

ÖPP Deutschland AG

Mauerstraße 79

10117 Berlin

Tel +49 30 257679-0

Fax +49 30 257679-199

www.partnerschaften-deutschland.de

Ihr Ansprechpartner

DR. FRANK LITWIN

Direktor

**Erstellt im Auftrag
des Bundesministeriums
der Finanzen.**

