

Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland



Berlin, den 28. Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Zusammenfassung	3
1. Überblick	4
2. Verteilung der ÖPP-Projekte auf die Gebietskörperschaften	5
3. Verteilung der ÖPP-Projekte auf die Sektoren	6
3.1 Projekte im Hochbau	6
3.2 Projekte im Tiefbau	6
3.3 Projekte im Gesundheitswesen.....	7
3.4 Projekte im IT-Sektor und Dienstleistungssektor	7
4. Vertragsmodelle, Finanzierungsstrukturen und Verfahrensdauern	9
5. Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte	11

Zusammenfassung

In Deutschland sind derzeit schon über 130 Projekte als Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) abgeschlossen worden. Die wirtschaftlichen und immateriellen Vorteile sowohl für die Öffentliche Hand, den privaten Partner wie auch den Nutzer der ÖPP-Maßnahme werden immer wieder bestätigt. ÖPPs können daher inzwischen als ernstzunehmendes, alternatives Beschaffungskonzept zur konventionellen Realisierung angesehen werden. Ziel der ÖPP Deutschland AG ist es, die öffentliche Hand bei der Umsetzung von ÖPPs zu stärken und beratend zu unterstützen.

Immer häufiger wird in den Kommunen und bei Bund und Ländern die Möglichkeit in Betracht gezogen, Projekte als ÖPP umzusetzen. Der bisherige ÖPP-Anteil von knapp vier Prozent an den öffentlichen Investitionen zeigt jedoch, dass viele Chancen in diesem Bereich (noch) nicht genutzt werden. Derzeit konzentrieren sich ÖPP-Projekte vorwiegend auf den kommunalen Hochbau, weil dort Schulen, Kindergärten sowie zahlreiche Sporteinrichtungen zu bauen und zu unterhalten sind. Aber auch in anderen Sektoren wie zum Beispiel beim Ausbau oder der Unterhaltung von Straßen und bei der Straßenbeleuchtung entstehen neue ÖPP-Projekte. Auch im Gesundheitsbereich, insbesondere bei Krankenhäusern und Universitätskliniken, oder in den Sektoren Dienstleistungen und Informationstechnologie werden erste ÖPP-Projekte entwickelt.

Der vorliegende Überblick geht anhand der vorliegenden Daten auf den Stand der Umsetzung von ÖPPs in Deutschland ein. Betrachtet werden:

- die ÖPP-Aktivitäten auf kommunaler, Landes- und Bundesebene,
- die Verteilung der Projekte innerhalb verschiedener Branchen,
- die genutzten ÖPP-Modelle und ein Vergleich von Laufzeiten,
- der Nutzensgewinn mittels der Realisierung durch eine ÖPP-Beschaffung.

ÖPP bietet vielfältige Chancen, muss jedoch immer auf die Anwendbarkeit bezüglich des geplanten Projektes hin eingeschätzt werden. Die vom Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ins Leben gerufenen ÖPP Deutschland AG wird helfen, die Chancen und Potenziale von wirtschaftlichen ÖPP-Projekten zu nutzen und zu einer Erweiterung und Belebung des ÖPP-Marktes in Deutschland beizutragen. Dazu bietet sie ausschließlich für die öffentliche Hand konkrete Projektberatung, insbesondere Frühphasenberatung, an. Zum anderen beschäftigt sie sich mit Grundlagenarbeit, um die Kompetenzen der öffentlichen Hand zur Beschaffungsalternative ÖPP aktiv zu stärken und auszubauen.

1. Überblick

Die Zahl der neuen ÖPP-Abschlüsse ist in den ersten drei Quartalen 2009 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum leicht rückläufig. Dies ergibt sich aus der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingerichteten PPP-Projekt Datenbank (www.ppp-projekt-datenbank.de). Im betrachteten Zeitraum wurden 16 neue Projektverträge im Hoch- und Straßenbau geschlossen. Dies ist ein Rückgang von 20 Prozent.

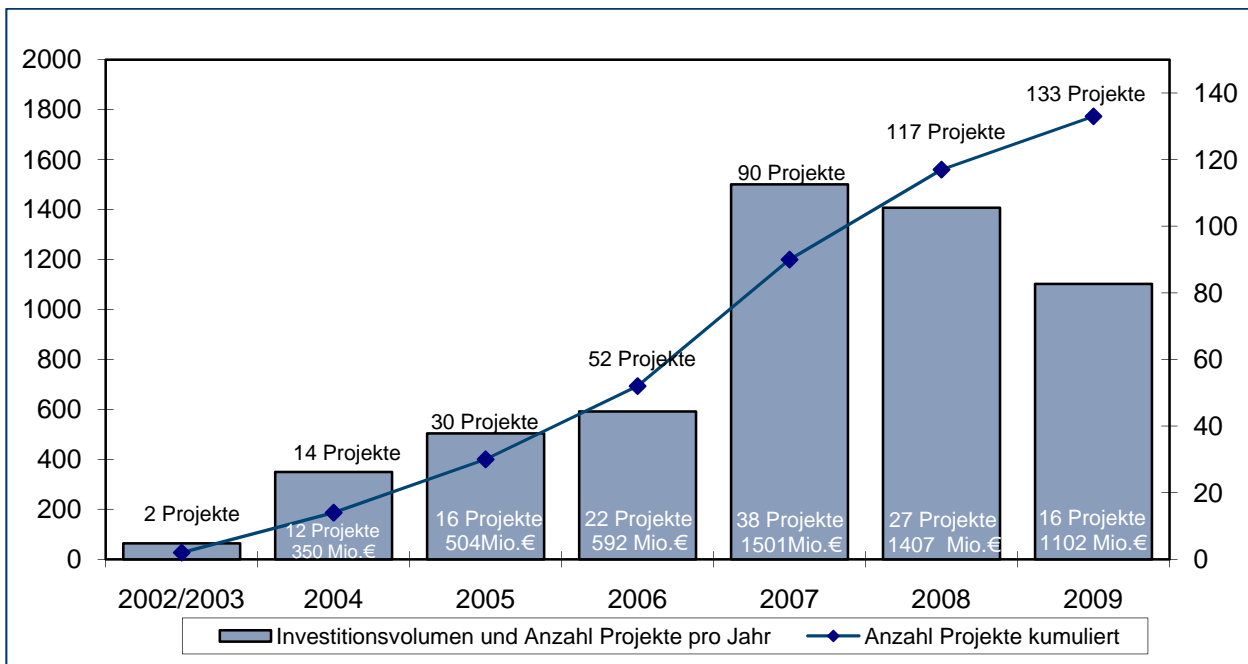


Abbildung 1: ÖPP-Projektanzahl und Investitionsvolumen im Hoch- und Straßenbau 2002 bis 09.2009; Quelle: PPP-Projekt-datenbank

Im Jahresvergleich konnte auch das hohe Investitionsvolumen des Vergleichszeitraums nicht ganz wiederholt werden. Die Investitionen sind um rund 15 Prozent gesunken. Zwischen 2002 und Ende September 2009 wurden im Öffentlichen Hochbau mehr als 3,5 Milliarden Euro und im Tiefbau rund zwei Milliarden Euro investiert.

Die Gründe für diese verhaltene Entwicklung liegen in der Finanzmarktkrise sowie im Konjunkturpaket II. Letzteres lässt zwar prinzipiell auch die Förderung von ÖPP-Vorhaben zu. Es hat jedoch in erheblichen Umfang die Planungskapazitäten für die Realisierung von konventionellen Projekten gebunden und bindet diese zum Teil noch.

Projektpipeline

Nach den aktuellen Erkenntnissen aus der PPP-Projekt-datenbank befinden sich derzeit mehr als 150 Projekte in der Ausschreibung oder Vorbereitung. Davon entfallen etwa 75 Prozent auf die Kommunen und 20 Prozent auf die Länder. Der Bund ist mit einer auf die Pilotphase der A-Modelle folgenden Staffel von acht Vorhaben im Bereich der Bundesfernstraßen engagiert. Hinzu kommen erste in Vorbereitung befindliche Hochbauprojekte wie der Neubau des BMBF. Nach ersten Hochrechnungen liegt das zu erwartende Investitionsvolumen bei mehr als fünf Milliarden Euro.

2. Verteilung der ÖPP-Projekte auf die Gebietskörperschaften

Bei Betrachtung der Verteilung der Investitionen auf die Gebietskörperschaften ist festzustellen, dass der Bund vor allem dank der A-Modelle in den letzten Jahren seinen Anteil deutlich ausgebaut hat. Auf Landesebene ist, mit Ausnahme des ersten Halbjahres 2009, ein recht stabiles Investitionsniveau feststellbar, wohingegen bei den Kommunen deutlich stärkere Schwankungen erkennbar sind. Lediglich 16 Prozent der Investitionen wurden dabei seit 2002 in den neuen Bundesländern getätigt.

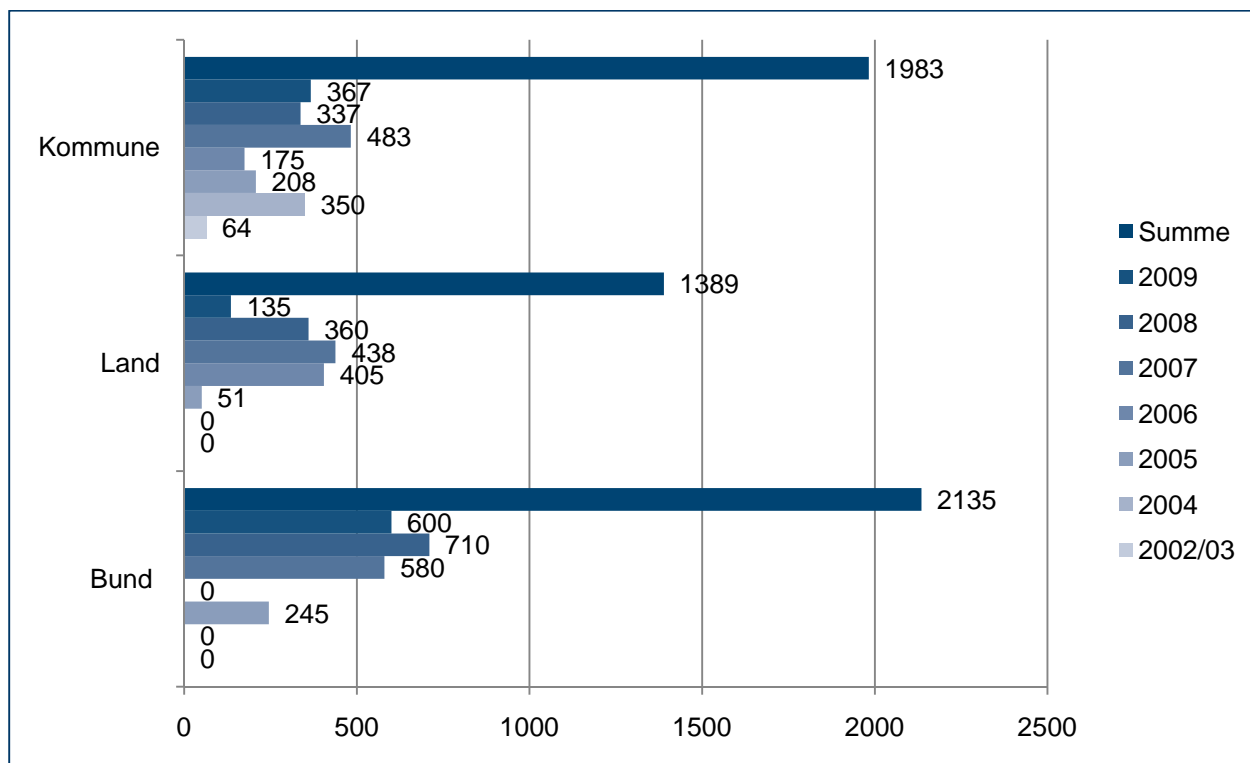


Abbildung 2: Verteilung der ÖPP-Investitionen (in Mio. €) auf die Gebietskörperschaften;
Quelle: PPP-Projektdatenbank

Verteilung der ÖPP Projekte auf Länder und Kommunen

Spitzenreiter bezogen auf das gesamte Investitionsvolumen kommunaler und landeseigener Projekte ist Nordrhein-Westfalen. Erst mit großem Abstand folgen die Länder Hessen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein. Die meisten ÖPP-Verträge wurden in Nordrhein-Westfalen geschlossen (38). Besonders Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein haben seit 2008 deutlich aufgeholt.

Bei den Landesprojekten ist es bisher erst in zehn Bundesländern zu einem Vertragsabschluss gekommen. Gleichauf liegen hier die Länder Baden-Württemberg und Bayern (je 6), gefolgt von Hessen (5). Die Schwerpunkte liegen bei den Sektoren Verwaltungsgebäude (11), Straßen (5) und Justizgebäude (4).

3. Verteilung der ÖPP-Projekte auf die Sektoren

3.1 Projekte im Hochbau

Nach den vorliegenden Erkenntnissen gab es im Jahr 2009 bis einschließlich September des Jahres 14 ÖPP-Vertragsabschlüsse im Hochbau. Im Vergleichszeitraum des Jahres 2008 wurden für vier Projekte mehr Verträge abgeschlossen. Das Investitionsvolumen sank im Verhältnis zum Vorjahreszeitraum um rund 22 Prozent, während das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Projekt konstant bei 35,9 Millionen Euro liegt.

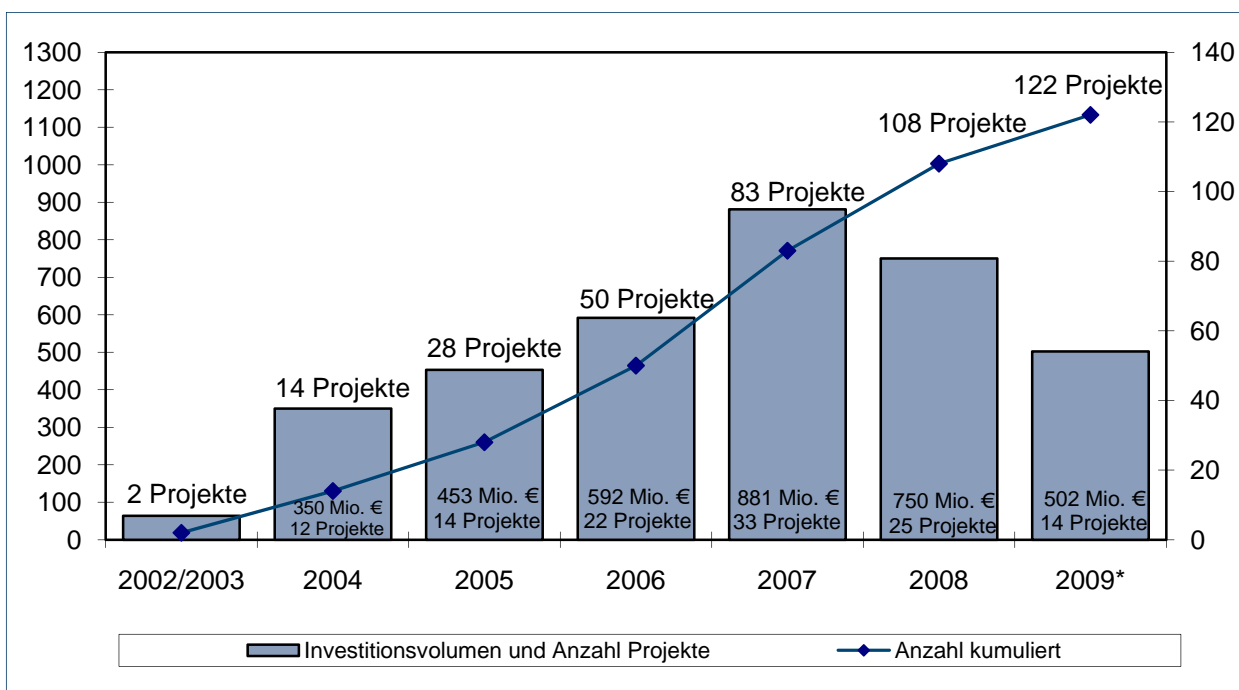


Abbildung 3: ÖPP-Projekte im Hochbau; Quelle: PPP-Projekt Datenbank

Verteilung auf die Teilsektoren

Die in den ersten drei Quartalen 2009 abgeschlossenen Projekte verteilen sich auf die Teilsektoren Bildung (sechs Projekte), Freizeit/Kultur/Sport (zwei), Verwaltungsgebäude (fünf) und Gesundheit (eins). Bezogen auf die seit 2002 abgeschlossenen ÖPP-Verträge stellt sich die Verteilung wie folgt dar: Schulen/Kindertagesstätten/Bildung (49), Freizeit/Kultur/Sport (34), Verwaltungsgebäude (25), Justizgebäude (4), Gesundheit (4) und Sonstige (6).

3.2 Projekte im Tiefbau

Seit drei Jahren ist das Investitionsvolumen der ÖPP-Tiefbauprojekte stabil bei rund 600 Millionen Euro jährlich. Die Verteilung auf die Gebietskörperschaften stellt sich wie folgt dar:

- A-Modelle des Bundes: 4
- Landesstraßenprojekte: 5

- kommunale Straßenprojekte: 2

Das Land Bayern nutzt ÖPP vor allem bei Landesprojekten (4), während die beiden kommunalen Projekte in Nordrhein-Westfalen realisiert werden.

3.3 Projekte im Gesundheitswesen

Erste ÖPP-Projekte wurden bereits initiiert, vergeben und befinden sich in der Errichtungsphase. Dazu gehören zum Beispiel das Westdeutsche Protonentherapiezentrum an der Universitätsklinik Essen, das Protonentherapiezentrum an der Universitätsklinik Schleswig-Holstein oder der Neubaukomplex am Paracelsus-Krankenhaus Ruit im Landkreis Esslingen. Weitere Projekte befinden sich im laufenden Vergabeverfahren, z.B. ein OP- und Funktionstrakt an der Universitätsklinik Köln oder ein Protonentherapiezentrum an der Universitätsklinik Aachen. In der Vorbereitungsphase befinden sich zurzeit die Gesamtneubauten der Hochtaunuskliniken in Bad Homburg und Usingen. Für dieses Projekt wurde bereits ein Teilnahmewettbewerb durchgeführt.

Obwohl das Gesundheitswesen als eine der Referenzbranchen für die Umsetzbarkeit der ÖPP-spezifischen Vorteile gilt, ist empirisch zu beobachten, dass bislang in keinem entsprechenden Umfang Projekte in dieser Branche realisiert worden sind. Dies resultiert vordergründig aus Unsicherheiten in Bezug auf Finanzierungs- und Gewährträgerhaftungsfragen.

Mit der durch die Partnerschaften Deutschland geplanten Grundlagenarbeit sollen diese Unsicherheiten ausgeräumt und eine Rechtssicherheit hergestellt werden. Danach wird eine signifikante Steigerung von ÖPP-Projekten im Gesundheitswesen zu erwarten sein. Die ÖPP-Beschaffungsvariante kann somit einen nicht unerheblichen Beitrag zur Sicherstellung einer zukunftsicheren und qualitativ hochwertigen Patientenversorgung leisten.

In einer weiteren seitens der Partnerschaften Deutschland geplanten Grundlagenarbeit soll die Entwicklung von Projektstrukturen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften im Gesundheitswesen unter Einbeziehung von medizintechnischen Leistungen erfolgen.

3.4 Projekte im IT-Sektor und Dienstleistungssektor

Seit nunmehr einigen Jahren etablieren sich ÖPPs in den Bereichen IT und Dienstleistungen. Beispiele dafür sind das Megaprojekt Herkules mit der Gründung der BWI Informationstechnik GmbH (BWI, strategischer Partner der Bundeswehr für Informations- und Kommunikationstechnik) oder ÖPPs wie WIVERTIS und SfR (Solutions for Research). Zum einen ist das ein zwischen der hessischen Landeshauptstadt Wiesbaden und Siemens geschlossenes ÖPP, zum anderen eines zwischen dem Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrum und T-Systems. Beide haben Aufgaben im Bereich der IT-Versorgung der Öffentlichen Hand übernommen, zu denen auch notwendige Investitionen in Verbindung mit einem flexiblen Personal-Modell gehören.

Diese ÖPPs entwickeln sich zu innovativen Technologie- und Service-Anbietern, die einerseits die Öffentliche Hand bei der Umsetzung wichtiger strategischer Vorhaben (z.B. eGovernment-Projekte) unterstützen. Andererseits erhöhen sie die eigene Wirtschaftlichkeit dadurch, dass

Leistungen für Drittmärkte erbracht werden. Das ÖPP-Projekt „Würzburg integriert“ der Stadt Würzburg und des Unternehmens Arvato übernimmt darüber hinaus Dienstleistungen im Bereich von Verwaltungsservices an der Schnittstelle zum Bürger. Auch im interkommunalen Bereich haben sich erste ÖPPs als Shared Services-Zentren etabliert. Ihre Aufgaben sind beispielsweise, sogenannte Einer-Für-Alle-Services zu etablieren, um die Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung bei IT und Querschnittsprozessen zu erhöhen.

In anderen europäischen Ländern wie Großbritannien ist die Anzahl ähnlicher ÖPPs, die dort als Strategische Service-Partnerschaften bezeichnet werden, nach wie vor wesentlich größer als in Deutschland. Entsprechend profitiert die Öffentliche Hand dort von den wirtschaftlichen und qualitativen Vorteilen. Durch das rasante Anwachsen des IT-Dienstleistungsmarktes einerseits und die Schaffung einer Reihe von Voraussetzungen für ÖPP Projekte durch die Bundesregierung andererseits wird auch hierzulande in den nächsten Jahren eine schnelle Entwicklung auf dem Gebiet der Dienstleistungs-ÖPPs erwartet. Entsprechend groß dürfte das Potenzial für ÖPPs in den Bereichen Verwaltungsmodernisierung und Shared Services Centern auf allen föderalen Ebenen sein.

4. Vertragsmodelle, Finanzierungsstrukturen und Verfahrensdauern

Bei den ÖPP-Vertragsmodellen (im Hoch- und Tiefbau) dominiert das Inhabermodell. Mit Mietmodellen operiert insbesondere das Land Hessen bei seinen Landesprojekten.

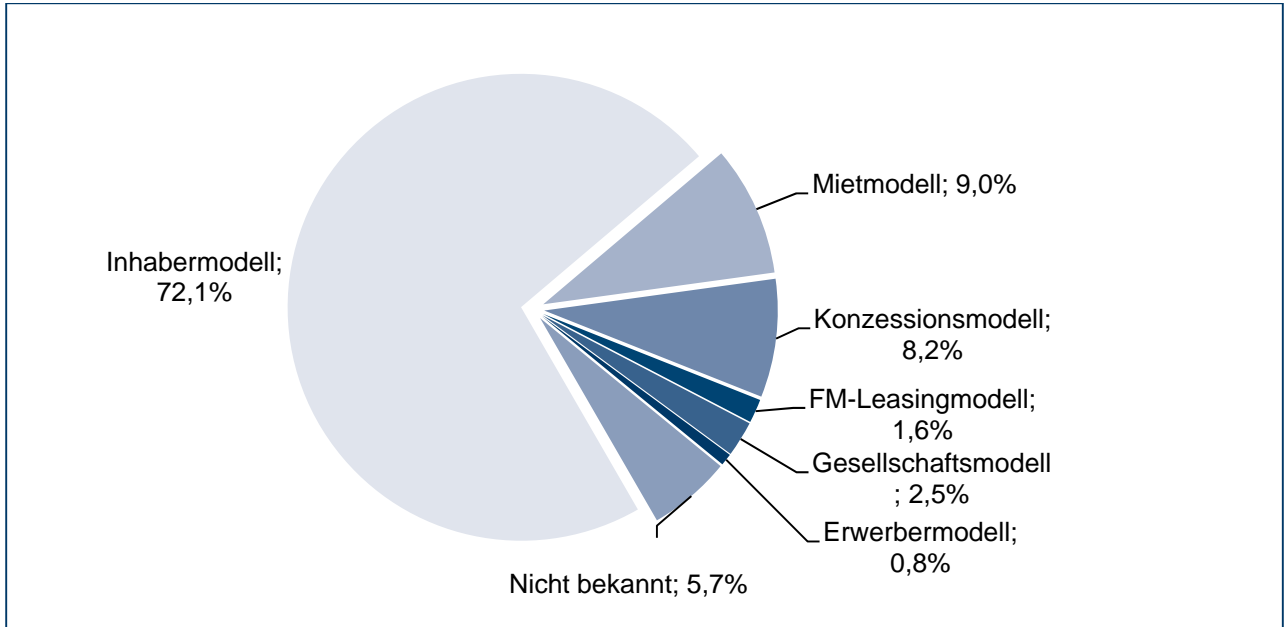


Abbildung 4: Verteilung der ÖPP-Projekte nach Vertragsmodell und Investitionsvolumen;
 Quelle: PPP-Projekt Datenbank

Bei den Finanzierungsstrukturen überwiegen gemessen an den Fallzahlen die Projekte mit Forfaitierung mit Einredeverzicht. Vergleicht man die ÖPP-Investitionskosten, so ergibt sich allerdings ein umgekehrtes Bild.

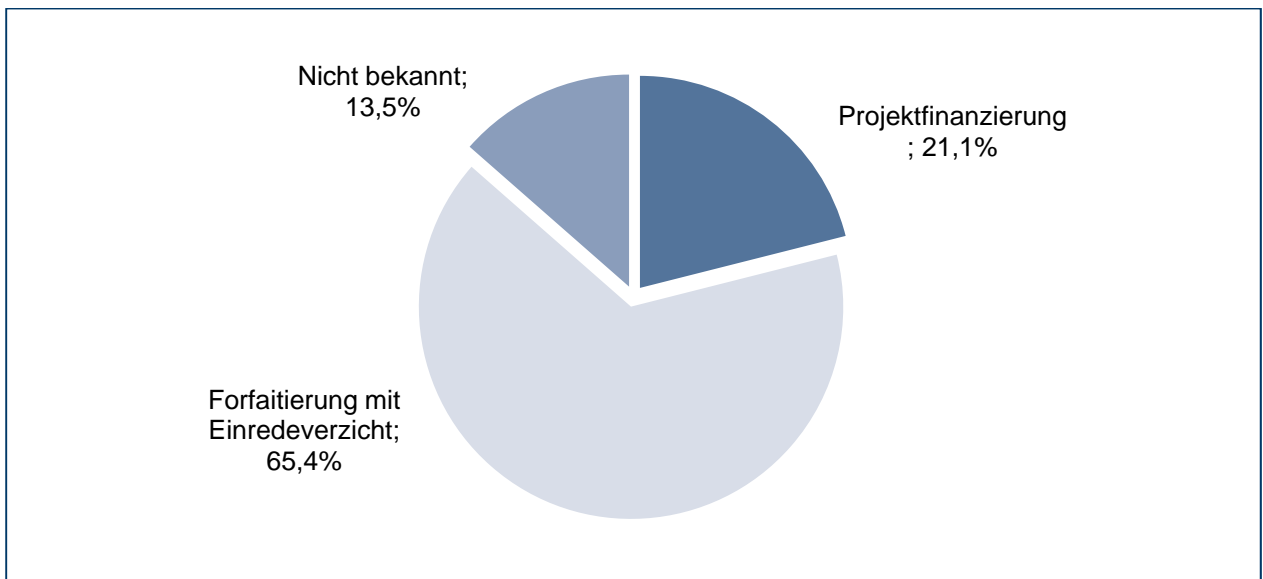


Abbildung 5: Verteilung der ÖPP-Projekte nach Finanzierungsmodell und Anzahl;
 Quelle: PPP-Projekt Datenbank

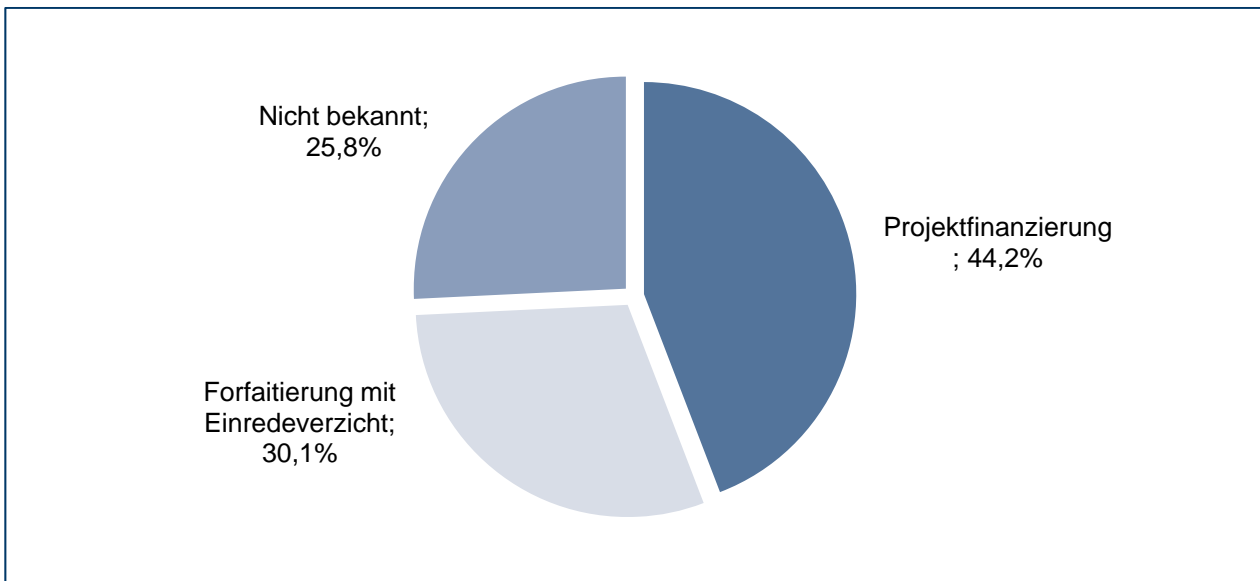


Abbildung 6: Verteilung der ÖPP-Projekte nach Finanzierungsmodell und Investitionsvolumen;
Quelle: PPP-Projektdatenbank

Die durchschnittliche Vergabedauer (d.h. von der Bekanntmachung bis zum Vertragsschluss) liegt bei rund zwölf Monaten. Für den Bereich der Schulprojekte ergibt sich bei Projekten mit Investitionskosten unter 10 Millionen Euro eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 9,4 Monaten. Sie erhöht sich auf 12,3 Monate in der Investitionsklasse zwischen 10 und 25 Millionen Euro. Bei Projekten über 25 Millionen Euro liegt die Dauer der Ausschreibungsverfahren durchschnittlich bei 17,7 Monaten.

5. Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte

Von 75 ÖPP-Projekten (im Hoch- und Tiefbau) liegen die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Vertragsabschluss vor. Die Ergebnisse zeigen, dass die Kostenschätzungen vor Ausschreibungsbeginn nicht nur durchweg gehalten werden. Die ÖPP-Vertragsdaten liegen darüber hinaus sogar zwischen einem und zum Teil weit über 20 Prozent (durchschnittlich bei rund 15,2 Prozent) unter der vor Ausschreibungsbeginn ermittelten, lebenszyklusbasierten Kostenobergrenze (PSC). Zu diesen Kostenvorteilen treten immaterielle Vorzüge wie zum Beispiel die nachhaltige Bereitstellung der Infrastrukturprojekte mit gleichbleibenden, vergleichsweise hochwertigen Qualitäten. Über die Gewährleistung innerhalb eines langfristigen Vertragszeitraums hat dies positive Effekte auf die Nutzer. Belegbar wird das zum Beispiel anhand der Ergebnisse einer Studie der TU Darmstadt¹, der zufolge in ÖPP-realisierten Schulen nachhaltig die Arbeitszufriedenheit der Lehrer und die Zufriedenheit der Schüler mit ihrem Lernumfeld gestiegen ist. Dies hatte einen nachweisbar positiven Einfluss auf die Motivation, Unterrichtsqualität und das Schulklima, wodurch sich wiederum Lernergebnisse verbesserten und der Vandalismus senken ließ.

Bei der Einzelbetrachtung der Ergebnisse bei Vertragsabschluss ergeben sich interessante Details. So ist erkennbar, dass sich der durchschnittliche Effizienzvorteil je nach Investitionsklasse der Projekte ändert. Bei Projekten mit Investitionskosten bis 10 Millionen Euro liegen die durchschnittlichen Einsparungen bei rund 12 Prozent, bei Projekten mit Investitionskosten zwischen 10 und 25 Millionen Euro liegen sie schon bei rund 14 Prozent. Bei Projekten mit Investitionskosten über 25 Millionen Euro sind durchschnittliche Einsparungen von rund 16 Prozent möglich. Hier deuten sich Skaleneffekte an, die bei größeren Projekten erzielt werden können.

Bislang liegen jedoch noch keine statistisch belastbaren Auswertungen darüber vor, ob die vertraglich zugesagten Einsparungen auch bei Nutzungsbeginn und im Projektverlauf bestätigt werden, da sich viele Projekte noch in der Bauphase befinden. Immerhin liegen bei 16 Projekten Aussagen zum Projektverlauf nach Abschluss der Bauphase vor. Danach werden bei zehn Projekten die Ergebnisse bei Vertragsschluss bestätigt, bei drei Projekten haben sich die Ergebnisse leicht verschlechtert, bei drei haben sie sich sogar noch etwas verbessert.

¹ Empirische Untersuchung der Nutzenwirkungen von PPP Projekten auf den Schulbetrieb am Beispiel der Schulen im Kreis Offenbach, www.immobilien-forschung.de, Juni 2009

