



Januar 2010

POSITIONSPAPIER

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)
im Hochbau: Argumente gegen Vorurteile

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung

Argumente gegen Vorurteile

- 1.** ÖPP ist keine Privatisierung!
 - 2.** Kein Ausverkauf öffentlichen Eigentums!
 - 3.** Kontrolle des Staates bleibt erhalten!
 - 4.** ÖPP ist ein Instrument zur Verwaltungsmodernisierung!
 - 5.** ÖPP ist kein Finanzierungsinstrument!
 - 6.** ÖPP-Projekte sind wirtschaftlich!
 - 7.** Hohe Qualität der Leistung!
 - 8.** Regionale Unternehmen profitieren von ÖPP-Projekten!
 - 9.** Mittelstand am ÖPP-Markt beteiligt!
 - 10.** Kein Preisdumping bei Öffentlich Privaten Partnerschaften!
 - 11.** Vertraglich geregelter Zustand des Gebäudes am Ende der Laufzeit!
 - 12.** Personalfragen bei ÖPP-Projekten sozialverträglich gestaltbar!
 - 13.** ÖPP-Verträge sind flexibel gestaltbar!
 - 14.** Keine Umgehung von Haushaltsrestriktionen!
 - 15.** Hohe Planungssicherheit und Transparenz!
 - 16.** ÖPP-Projekte schaffen zusätzliche Haushaltsspielräume!
 - 17.** ÖPP und Baukultur sind kein Widerspruch!
 - 18.** Keine höheren Transaktionskosten über den Projektlebenszyklus!
 - 19.** Forfaitierung mit Einredevorzicht gewährt ausreichend Sicherheit!
- Fazit**

ÖPP-Kompetenznetzwerk in Deutschland/ÖPP-Kontaktliste



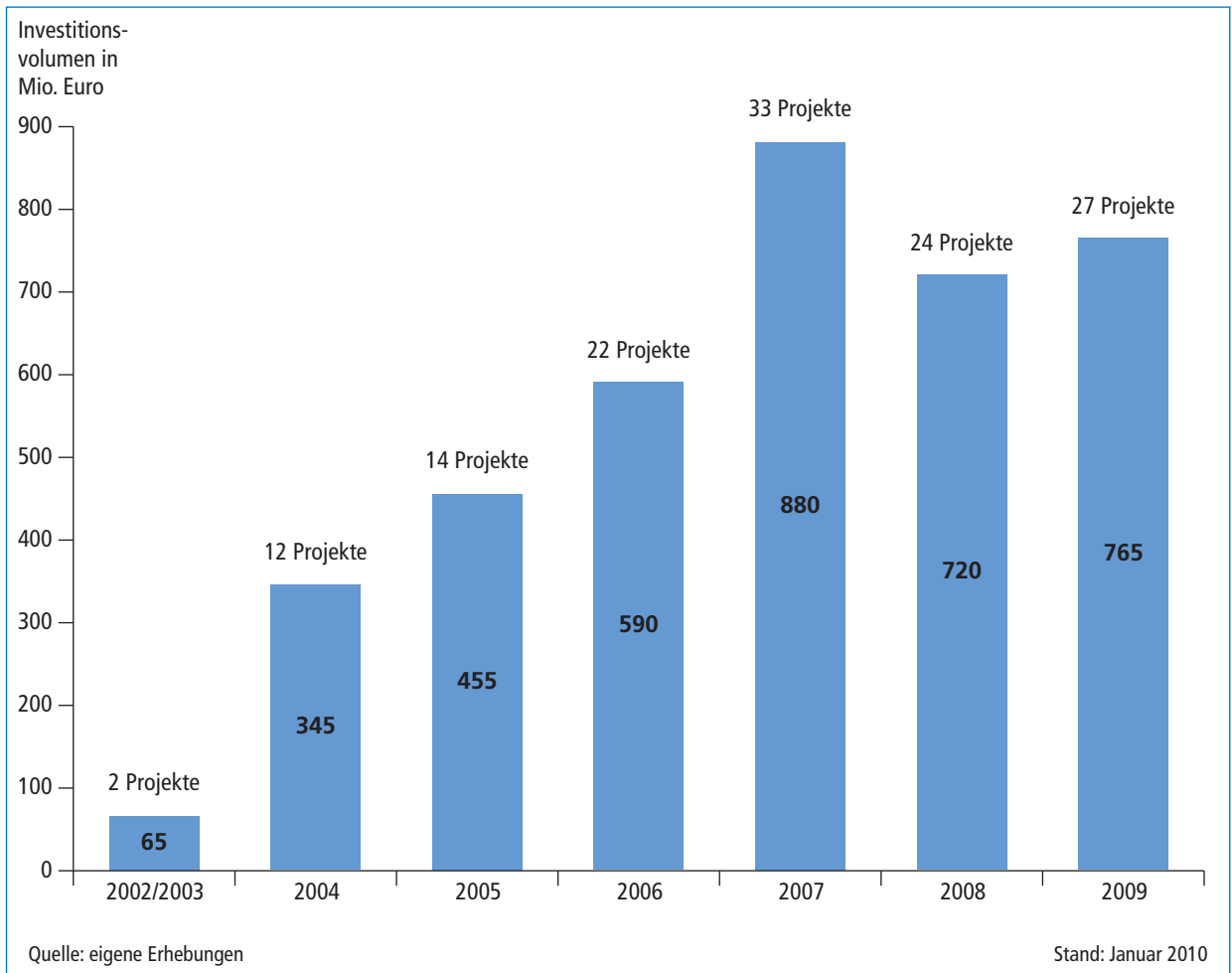
Vorbemerkung

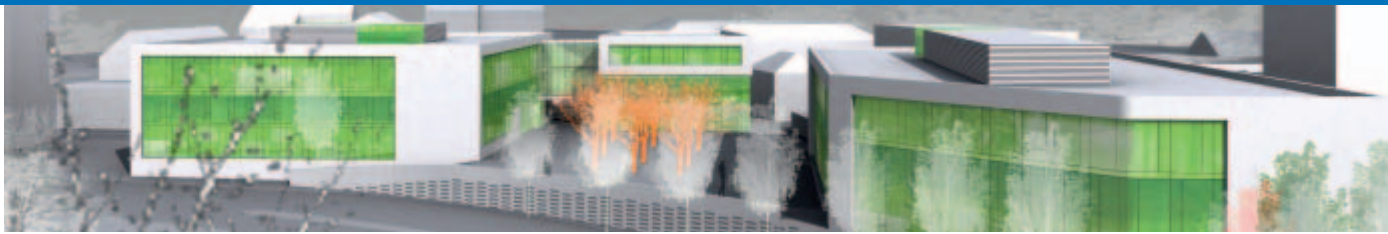
Trotz des Erfolges für Öffentlich Private Partnerschaften in den vergangenen Jahren – seit 2003 wurden insgesamt 134 Hochbauprojekte mit einem Investitionsvolumen von über 3,8 Milliarden Euro vergeben – hat sich das öffentliche Meinungsklima deutlich verschlechtert. Als ÖPP-Gegner treten vor allem privatisierungskritische Nichtregierungsorganisationen, wie Attac, Gewerkschaften, handwerkliche Interessensverbände und

Architekten auf. Auch die Rechnungshöfe kritisieren immer häufiger ÖPP-Vorhaben.

Daher hat sich der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie entschlossen, ein Positionspapier „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) – Argumente gegen Vorurteile“ zu erarbeiten, in dem die häufigsten Vorurteile gegenüber Öffentlich Privaten Partnerschaften aufgezeigt und widerlegt werden.

ÖPP im öffentlichen Hochbau: Entwicklung von 2003 bis 2009





Argumente gegen Vorurteile

1. ÖPP ist keine Privatisierung!

Das Vorurteil

Öffentlich Private Partnerschaften gleichen einer materiellen Privatisierung.

Unser Argument

Öffentlich Private Partnerschaften sind keine materiellen Privatisierungen. Es handelt sich dabei vielmehr um eine langfristige Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur schnelleren und effizienteren Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Dabei werden neben Planung, Bau und Finanzierung ausschließlich nicht hoheitliche, meist gebäudebezogene Leistungen an einen privaten Partner vergeben, wie z. B. technisches, infrastrukturelles und kaufmännisches Gebäudemanagement. Der Großteil die-

ser Leistungen wird auch bei einer herkömmlichen Eigenrealisierung nicht selbst von der öffentlichen Verwaltung ausgeführt, sondern an die Privatwirtschaft vergeben, beispielsweise Bauleistungen an Bauunternehmen und Reinigungsleistungen an Gebäudereinigungsunternehmen. Die rein hoheitlichen Aufgaben werden auch bei ÖPP-Projekten weiterhin allein vom Staat erbracht. Bei einer Privatisierung werden dagegen auch hoheitliche Aufgaben von der Privatwirtschaft übernommen.

2. Kein Ausverkauf öffentlichen Eigentums!

Das Vorurteil

ÖPP-Projekte führen zum Ausverkauf von öffentlichem Eigentum und Vermögenswerten.

Unser Argument

Öffentlich Private Partnerschaften führen nicht zum Verkauf öffentlicher Vermögenswerte. Die meisten der bisher in Deutschland vergebenen ÖPP-Projekte werden im Rahmen des ÖPP-Inhabermodells realisiert. Dabei verbleibt das Eigentum an Grundstück und Gebäude bei der öffentlichen Hand. Der private Partner wird lediglich dazu verpflichtet, die Immobilie zu errichten oder zu sanieren, zu finanzieren und über einen vereinbarten Zeitraum Betriebsdienstleistungen zu erbrin-

gen. Einzig der öffentliche Auftraggeber entscheidet über die Nutzung der Infrastruktur.

Nur sehr wenige ÖPP-Projekte basieren auf dem ÖPP-FM-Leasingmodell oder dem ÖPP-Vermietungsmodell. Dabei liegt das Eigentum der Immobilie zwar beim privaten Partner, dieser trägt dann aber auch das Vermietungs- und das Verwertungsrisiko von Grundstück und Gebäude.

3. Kontrolle des Staates bleibt erhalten!

Das Vorurteil

Öffentlich Private Partnerschaften führen zum Kontrollverlust der öffentlichen Hand.

Unser Argument

Die Durchführung von Öffentlich Privaten Partnerschaften hat für den öffentlichen Auftraggeber keinen Kontrollverlust zur Folge, da er den privaten Bietern den Leistungsumfang, die Qualität und den Kostenrahmen vorgibt sowie nach der Vergabe die Leistungserbringung des privaten Partners steuert und kontrolliert. Dafür werden

dem öffentlichen Auftraggeber vertraglich vereinbarte Instrumente an die Hand gegeben, mit denen seine Rechte und Interessen gewahrt werden. Das sind z. B. Kürzungsmöglichkeiten des Leistungsentgeltes bei Schlechtleistung des privaten Partners oder Kündigungsregelungen bei Nichterfüllung des Vertrages.



4. ÖPP ist ein Instrument zur Verwaltungsmodernisierung!

Das Vorurteil

Durch die Aufgabenübertragung an den privaten Partner kommt es bei ÖPP-Projekten zum Kompetenzverlust bei der öffentlichen Verwaltung.

Unser Argument

Die öffentliche Hand wird bei Öffentlich Privaten Partnerschaften lediglich von der Erbringung der fachspezifischen Leistungen Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben der Immobilie entlastet und kann sich so auf ihre Kernaufgaben konzentrieren. Damit kommt es zu einer Verlagerung der Aufgabenbereiche hin zu einer stärker steuernden und überwachenden Funktion der öffentlichen Hand, die Kompetenz bleibt dabei erhalten.

Öffentlich Private Partnerschaften sind auch ein Instrument zur Verwaltungsmodernisierung. So

kann durch gemeinsam mit dem privaten Partner entwickelte, innovative Arbeitsbedingungen, effiziente Prozessabläufe und durch ein professionelles Immobilienmanagement die öffentliche Verwaltung modernisiert werden. Die Professionalisierung des Immobilienmanagements kann sich über die ÖPP-Projekte hinaus auf einen effizienteren und am Lebenszyklus der Immobilie orientierten Umgang mit den Immobilien der öffentlichen Hand auswirken.

5. ÖPP ist kein Finanzierungsinstrument!

Das Vorurteil

Öffentlich Private Partnerschaften sind mit Cross Border Leasing und spekulativen Finanzierungsinstrumenten, die die Finanzkrise mit verursacht haben, gleichzusetzen.

Unser Argument

Öffentlich Private Partnerschaften sind kein Finanzierungsinstrument, sondern eine alternative Beschaffungsvariante für die öffentliche Hand. Ziel dieser Beschaffungsvariante ist es, Effizienzsteigerungen durch den Lebenszyklusansatz und die Einbindung privatwirtschaftlichen Know-hows zu realisieren. ÖPP sind nicht mit den allein auf Steuervorteile abzielenden Cross-Border-Leasing-Konstruktionen zu vergleichen.

Die Finanzierung ist neben Planung, Bau und Betrieb der Immobilie nur eine Leistung, die der private Partner in einem ÖPP-Projekt erbringt. Die dabei auf den privaten Partner übertragenen Finanzierungsrisiken müssen im Gegensatz zum Cross-Border-Leasing auch von diesem getragen werden.

Zudem ist die Übertragung der Finanzierung auf den privaten Partner eine wichtige Voraussetzung

für die Vereinbarung von Anreizstrukturen, sie ist Sicherheit für die vertragliche Leistungserfüllung und sie verbindet die Leistungsphasen miteinander. Darüber hinaus führt die Einbringung von Eigenkapital bei einer Projektfinanzierung zu einer stärkeren Verbundenheit des privaten Partners mit dem Projekt. Die Banken übernehmen dabei die Prüfung des privaten Partners und des Projektes und handeln damit auch im Interesse des öffentlichen Auftraggebers.

Des Weiteren agieren vor allem bei kommunalen Projekten regional verwurzelte Finanzinstitute als Kreditgeber, die auch bei einer Eigenrealisierung den dafür erforderlichen Kommunalkredit zur Verfügung stellen.



6. ÖPP-Projekte sind wirtschaftlich!

Das Vorurteil

ÖPP-Projekte sind unwirtschaftlich, da die Finanzierungskosten des privaten Partners höher sind als die der öffentlichen Hand.

Unser Argument

Der errechnete durchschnittliche Effizienzvorteil der 134 bisher realisierten ÖPP-Hochbauprojekte beträgt 14,5 Prozent.

Wie wird der Effizienzvorteil berechnet?

Unabhängig von der Beschaffungsvariante unterliegen öffentliche Auftraggeber dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung. Dabei ist zunächst die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme an sich zu prüfen (Maßnahmenwirtschaftlichkeit). Im Anschluss daran muss der Projektträger untersuchen, welche der verschiedenen Beschaffungsvarianten – eine davon ist die ÖPP-Variante – die wirtschaftlichste Realisierung der Maßnahme gewährleistet (Vollzugswirtschaftlichkeit). Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Bund und Ländern hat dazu einen Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ erarbeitet.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein geeignetes Instrument, die konventionelle Eigenrealisierung und die ÖPP-Variante hinsichtlich aller über den Lebenszyklus des Projektes anfallenden Kosten und Risiken zu vergleichen. Dabei müssen gleiche Qualitäts- und Leistungsstandards für beide Beschaffungsvarianten angesetzt werden.

Woher kommt die Effizienz?

Effizienzgewinne in ÖPP-Projekten sind vor allem auf bessere Anreizstrukturen zurückzuführen. Dabei spielt u. a. der Lebenszyklusansatz mit Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben sowie ggf. Verwerten aus einer Hand eine entscheidende Rolle: Er ermöglicht statt einer getrennten Optimierung einzelner Projektphasen die ganzheitliche Gesamtoptimierung eines Projektes. So werden aufgrund der Einflussmöglichkeiten des späteren Betreibers in der Planungs- und Bauphase von Anfang an Betriebskosten optimiert. Die wirtschaftlichen Vorteile eines ganzheitlichen Ansatzes werden deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Aufwendungen für den Betrieb und die Instandhaltung die anfänglichen Baukosten meist deutlich übersteigen. Auch während der Betriebsphase hat der private Betreiber einen Anreiz, weitere Optimierungen vorzunehmen, was sich u. a. auch in einem umwelt- und ressourcenschonenden Betrieb widerspiegelt.

Der Lebenszyklusansatz stellt zudem die langfristige Werterhaltung der Immobilie sicher.

Insbesondere die Übertragung der Finanzierung auf den privaten Partner erhöht dessen Interesse am Erfolg des Projektes. Dies wird durch eine Beteiligung mit Eigenkapital bei der Projektfinanzierung noch einmal verstärkt. Da der private Partner das Projekt während der Bauphase vorfinanziert, das bei Vertragsschluss fixierte Leistungsentgelt aber erst nach Baufertigstellung und ab Nutzungsbeginn erhält, hat er einen starken Anreiz, einen hohen Grad an Kosten- und Terminalsicherheit zu gewährleisten.

Zudem trägt die Risikoverteilung entsprechend der Risikomanagementkompetenz des jeweiligen Partners zur Effizienz von ÖPP-Projekten bei. Auch die outputorientierte Leistungsbeschreibung, mit der dem privaten Partner nicht das „Wie“ sondern das „Was“ der Leistungserbringung beschrieben wird, ist ein wichtiger Effizienztreiber. So werden Optimierungsspielräume eröffnet und die privaten Partner können ihre spezialisierten Fähigkeiten und ihr Innovationspotential in Projektrealisierung und -betrieb einbringen.

Ein weiterer wichtiger Effizienztreiber ist der Wettbewerb: Zum einen werden öffentliche Lösungsansätze im Wettbewerb mit privatwirtschaftlichen Alternativen überprüft, zum anderen führt der Wettbewerb unter den privaten Anbietern dazu, die Immobilie wirtschaftlich und in bestmöglicher Qualität über eine lange Laufzeit zur Verfügung zu stellen. Der Ideenwettbewerb während der Angebotsphase ermöglicht eine ganzheitliche Optimierung des Projektes, woraus innovative und kostenoptimierte Konzepte resultieren.

Auch die Größenvorteile (Economies of scale) der privaten Unternehmen, über die öffentliche Auftraggeber i. d. R. nicht verfügen, tragen dazu bei, Effizienzgewinne zu realisieren.

Durch die oben genannten Merkmale eines ÖPP-Projektes und die damit zu erzielenden Effizienzgewinne können die von ÖPP-Kritikern häufig angeführten höheren Finanzierungskosten der privaten Partner im Vergleich zur konventionellen Finanzierung über den Haushalt überkompensiert werden.



7. Hohe Qualität der Leistung!

Das Vorurteil

Die Gewinnorientierung der privaten Partner führt automatisch zu Einsparungen und geringerer Qualität der Leistung und gefährdet somit das Gemeinwohl.

Unser Argument

ÖPP-Projekten weisen entgegen der Meinung von ÖPP-Gegnern eine hohe Service-Qualität auf. Auch die Zufriedenheit der Nutzer mit der Leistung der privaten Partner ist sehr hoch. So wurden in zwei empirischen Studien der TU Darmstadt die positiven Effekte von ÖPP-Modellen im Schulbereich auf die Nutzer nachgewiesen. Dies zeigt, dass die Generierung von Gewinnen durch den Privaten mit dem Gemeinwohl und hoher Qualität der öffentlichen Leistungen zu vereinbaren ist.

Wie ist das zu erklären?

Zum einen definiert der öffentliche Auftraggeber Umfang und Qualität der vertraglich festgeschriebenen Leistung und kontrolliert auch deren Erfüllung durch den privaten Partner. Zum anderen stellen vertragliche Regelungen in Kombination mit dem Gewinnstreben des Privaten einen Anreizmechanismus zur Lieferung einer hohen Servicequalität dar. So werden Bonus-Malus-Regelungen vereinbart, die die Vergütung an die Erfüllung der vereinbarten Leistung koppeln. Der private Partner hat damit einen Anreiz, Schlechtleistungen zu vermeiden, da sie zur Reduzierung seines Entgeltes führen. Kurz: 100 % Entgelt gibt es nur bei 100%-iger Leistung.

Darüber hinaus ist er durch die Einbringung von Eigenkapital an einer langfristigen guten Partnerschaft mit dem öffentlichen Auftraggeber interessiert. So wird die Verfügbarkeit der Immobilie mit einer bestimmten Qualität über die gesamte Vertragslaufzeit sichergestellt. Für den Fall der Nichterfüllung der Leistung kann der öffentliche Auftraggeber auch aus dem ÖPP-Vertrag aussteigen.

Zudem trägt der Lebenszyklusansatz zu einer hohen Bauqualität von ÖPP-Projekten bei. Dies ist darauf zurückzuführen, dass eine hohe Qualität der Bauleistung zu geringeren Betriebskosten und damit bei Betrachtung aller Kosten einer Immobilie über den gesamten Lebenszyklus zu Einsparungen führt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Erzielung von Gewinnen notwendig für eine stabile und intakte Volkswirtschaft ist. Im Übrigen werden auch bei der Eigenrealisierung private Unternehmen eingeschaltet, die Gewinne erzielen wollen.

8. Regionale Unternehmen profitieren von ÖPP-Projekten!

Das Vorurteil

Investitionen in ÖPP-Projekte gehen an den regional ansässigen Unternehmen vorbei.

Unser Argument

Regionale Unternehmen profitieren von zusätzlichen Investitionen im Rahmen von ÖPP-Projekten. So zeigt die Difu-Studie zur Untersuchung von 30 ÖPP-Hochbauprojekten, dass mehr als 50 % der Wertschöpfung in der jeweiligen Region gehalten werden.

Dies ist insbesondere in den Regelungen eines ÖPP-Vertrages begründet, die dem privaten Partner häufig kurze Reaktionszeiten zur Mängelbehebung auferlegen. Daher greifen diese häufig auf ortsansässige Unternehmen zurück, die die Reak-

tionszeiten aufgrund kurzer Wege sicherstellen können. (Schulen Kreis Offenbach: 60 % der Bauhandwerksbetriebe und 92,5 % der Firmen bei der Gebäudeunterhaltung kommen aus einem Umkreis von 10 km.)

Zudem kann ein privater ÖPP-Partner auch vertraglich dazu verpflichtet werden, möglichst Unternehmen aus der Region einzubinden. Die Erfahrungen zeigen, dass mit ÖPP mehr Aufträge in der Region vergeben werden als bei öffentlichen Ausschreibungen.



9. Mittelstand am ÖPP-Markt beteiligt!

Das Vorurteil

Der Mittelstand wird bei der Realisierung von ÖPP-Projekten benachteiligt.

Unser Argument

Die Erfahrungen mit den bisher vergebenen ÖPP-Projekten im öffentlichen Hochbau zeigen, dass mittelständische Unternehmen sehr gut in die Realisierung dieser Projekte eingebunden sind. Dies ist insbesondere auch auf die Kleinteiligkeit des deutschen ÖPP-Marktes zurückzuführen.

Die Untersuchung von 30 ÖPP-Hochbauprojekten durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) ergab, dass bei rund 47 % der Projekte kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) im Sinne der EU-Definition (< 50 Mio. Euro Umsatz) und KMU-ähnliche Unternehmen als Hauptauftragnehmer den Zuschlag erhalten haben. Bei Projekten mit einem Investitionsvolumen unter 15 Mio. Euro kamen mittelständische Unternehmen überdurchschnittlich oft zum Zuge.

Die Auswertung der insgesamt 134 vergebenen ÖPP-Projekte durch den Hauptverband der Deutschen Bauindustrie zeigt, dass bei etwa der Hälfte der Projekte mittelständische Bieter den Zuschlag erhielten. Dabei liegt hier die Mittelstands-Definition der KfW zugrunde (< 500 Mio. Euro Umsatz), da die EU-Definition die mittelständischen Familienunternehmen im Baubereich nicht abbildet.

Zudem enthält der bestehende ÖPP-Rechtsrahmen in Deutschland umfangreiche Regelungen, die dem Schutz des Mittelstandes dienen (GWB, Mittelstandsgesetze). Auch die in der Praxis angewandten vertraglichen Regelungen (Mittelstandsklauseln) führen dazu, dass der regionale Mittelstand in ÖPP-Projekte einbezogen wird.

Um mittelständischen Unternehmen auch zukünftig bei ÖPP-Projekten angemessene Chancen einzuräumen, wird an der weiteren Standardisierung des Vergabeverfahrens gearbeitet. So kann der Aufwand auf Bieterseite, der insbesondere für den Mittelstand eine Markteintrittsbarriere darstellt, erheblich reduziert werden. Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass Großvorhaben auch bei einer konventionellen Beschaffung von Großunternehmen realisiert werden und dies kein Nachteil Öffentlich Privater Partnerschaften ist. Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass bei Großvorhaben die an den Privaten übertragenen Risiken (ob nun im Rahmen von ÖPP oder der konventionellen Ausschreibung) ab einem gewissen Umfang von mittelständischen Unternehmen kaum getragen werden können.

ÖPP im öffentlichen Hochbau: Mittelstand kommt auf erster Ebene zum Zuge



Quelle: eigene Erhebungen

Stand: Januar 2010



10. **Kein Preisdumping bei Öffentlich Privaten Partnerschaften!**

Das Vorurteil

Nachunternehmer von ÖPP-Projekten unterliegen dem Preisdumping.

Unser Argument

Öffentlich Private Partnerschaften sind auf lange Laufzeiten angelegt, weshalb der Hauptauftragnehmer bei ÖPP-Projekten gar kein Interesse an Preisdumping der Nachunternehmer hat. Ganz im Gegenteil: Die Erfüllung des ÖPP-Vertrages und die geforderte nachhaltige Qualität der Leistungserbringung erfordert eine langfristige partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem Nachunternehmer.

Auch die Difu-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Hauptauftragnehmer Wert darauf legen,

leistungsfähige Nachunternehmer schon frühzeitig und zu fairen Konditionen einzubinden, um die zuverlässige Projektabwicklung zu gewährleisten.

Zudem eröffnen sich gerade bei ÖPP-Projekten Gestaltungs- und Verhandlungsspielräume für Nachunternehmer, die sie bei öffentlichen und submittierten Vergaben nicht haben.

11. **Vertraglich geregelter Zustand des Gebäudes am Ende der Laufzeit!**

Das Vorurteil

Der Lebenszyklusansatz von ÖPP-Projekten mit einer Laufzeit von bis zu 30 Jahren führt dazu, dass die Immobilie am Ende der Vertragslaufzeit in einem schlechten Zustand und mit hohem Sanierungsbedarf an die öffentliche Hand zurückfällt.

Unser Argument

In den ÖPP-Verträgen wird genau geregelt, in welchem Zustand die Gebäude an den öffentlichen Auftraggeber zurückgegeben werden müssen. Dafür werden über den Vertragszeitraum Instandhaltungszyklen festgelegt. Zudem können Instandhaltungskonten eingerichtet werden. Durch die Einzahlung von Teilen des Leistungsentgeltes auf ein solches Konto wird sichergestellt, dass regelmäßig notwendige Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen vorgenommen werden und auch am Ende der Projektlaufzeit noch ausreichend Mittel für die Erreichung des vertraglich geregelten Zustands zur Verfügung stehen.

So werden bei der ÖPP-Variante Instandhaltungsmaßnahmen bei tatsächlichem Bedarf durchgeführt und sind nicht wie bisher abhängig von der Haushaltslage und der jeweiligen Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln. Gerade die fehlenden Instandhaltungsleistungen der öffentlichen Hand bei der konventionellen Eigenrealisierung haben zu dem derzeit hohen Sanierungsbedarf geführt. Dies soll und wird bei ÖPP-Projekten künftig verhindert, da die in regelmäßigen Abständen durchzuführenden Instandhaltungsmaßnahmen langfristig zur Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte und zur Werterhaltung der Immobilie beitragen.



12. Personalfragen bei ÖPP-Projekten sozialverträglich gestaltbar!

Das Vorurteil

Öffentlich Private Partnerschaften gehen mit Stellenabbau und Lohndumping einher: Mitarbeiter der betroffenen Aufgabengebiete in der Verwaltung müssen zu schlechteren Konditionen in die ÖPP-Projektgesellschaften wechseln.

Unser Argument

Personalfragen sind bei Öffentlich Privaten Partnerschaften sozialverträglich gestaltbar. Grundsätzlich bestehen bei ÖPP-Modellen zwei Möglichkeiten der Einbindung von bestehendem Personal. Zum einen können die Mitarbeiter bei dem öffentlichen Auftraggeber angestellt bleiben und auf freiwilliger Basis bei dem privaten Partner arbeiten (Personalbeistellung). Bei der Personalbeistellung bleiben die bestehenden Arbeitsverträge unangetastet.

Zum anderen kann ein freiwilliger Übergang von Mitarbeitern zum privaten Partner vereinbart werden (Personalübergang). Im Rahmen des Personalübergangs werden in der Regel Vereinbarungen getroffen, die die Mitarbeiter finanziell nicht schlechter stellen als bisher. Beim ÖPP-Schulprojekt des Kreises Offenbach werden die Hausmeister, die bei dem privaten Partner beschäftigt sind, sogar besser bezahlt als die städtischen Angestellten.

Zudem zeigen die Erfahrungen, dass viele ehemalige Mitarbeiter der öffentlichen Hand sehr zufrieden mit dem Wechsel zu einem privaten Partner und den neuen Arbeitsverhältnissen sind. Dies ist

darauf zurückzuführen, dass die Mitarbeiter in professionelle Strukturen integriert werden, an Weiterbildungen teilnehmen können und mehr Verantwortung übertragen bekommen. Dies alles führt zu einer hohen Motivation der Mitarbeiter und damit zu deren Zufriedenheit.

Im Hinblick auf die Leistungserbringung und die Servicequalität bietet die Bereitstellung des Personals durch den privaten Partner Vorteile für die öffentliche Hand. So schuldet der private Partner seine Leistung unabhängig von Krankheit oder Urlaub von Betriebspersonal. Bei Eigenleistung durch die öffentliche Hand kann eine kontinuierliche Leistungserbringung hingegen nicht immer gewährleistet sein. Darüber hinaus sind auch auf Seiten der öffentlichen Hand weiterhin kompetente eigene Mitarbeiter erforderlich. Diese sollten ÖPP-Know-how innerhalb der Verwaltung aufbauen, für die Konzeption des Projektes verantwortlich sein, die Planungen und den Bau überwachen sowie insbesondere das Controlling des ÖPP-Vertrages und der Leistungen des privaten Partners in der Betriebsphase übernehmen.

13. ÖPP-Verträge sind flexibel gestaltbar!

Das Vorurteil

Die langen Laufzeiten von ÖPP-Projekten führen bei technischen Anlagen und Gebäuden zu nicht kalkulierbaren Entwicklungsrisiken. Auch politische und gesellschaftliche Veränderungen lassen sich nicht in ÖPP-Verträgen berücksichtigen.

Unser Argument

Die Nichtvorhersehbarkeit von Ereignissen über einen längeren Zeitraum betrifft sowohl die konventionelle Eigenrealisierung als auch Öffentlich Private Partnerschaften. Bei beiden Beschaffungsvarianten muss sich der öffentliche Auftraggeber vor Beginn der Maßnahme darüber im Klaren sein, welche Leistungen in welchem Umfang erforderlich sind und welche Kosten und Folgekosten diese nach sich ziehen. Im Unterschied zur bisherigen Praxis werden diese Untersuchungen bei ÖPP-Projekten in der Regel sorgfältiger und umfassender durchgeführt.

Zudem können und müssen ÖPP-Verträge flexibel gestaltet werden, um auf zukünftige Veränderungen reagieren zu können. Dafür werden in den

Verträgen bestimmte Leistungsanpassungs- und Änderungsklauseln vereinbart, die in Abhängigkeit von Art und Umfang der unvorhergesehenen Leistung regeln, wie und von wem die Leistung zu erbringen ist und wie die Vergütung (z. B. auf der Basis der Urkalkulation) erfolgt. Eine weitere Möglichkeit ist die Vereinbarung von Budgets, die für entsprechende Leistungsänderungen genutzt werden können.

Um entsprechend auf unvorhersehbare Veränderungen der Anforderungen an ein ÖPP-Projekt reagieren zu können, ist ein partnerschaftliches Miteinander von Auftraggeber und Auftragnehmer eine wichtige Voraussetzung.



14. Keine Umgehung von Haushaltsrestriktionen!

Das Vorurteil

Mit Öffentlich Privaten Partnerschaften werden Haushaltsrestriktionen umgangen und die öffentliche Verschuldung kaschiert.

Unser Argument

ÖPP-Projekte müssen ebenso wie in Eigenregie realisierte Projekte im Haushalt transparent dargestellt werden. Dazu hat ein Bund-Länder-Arbeitsausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ einen Leitfaden „Haushaltsrechtliche und haushaltssystematische Behandlung von

ÖPP-Projekten“ erarbeitet, in dem Grundsätze zur Veranschlagung von ÖPP-Projekten im Haushalt dargelegt werden. So werden ÖPP-Projekte und deren haushaltsmäßige Auswirkungen transparent gemacht.

15. Hohe Planungssicherheit und Transparenz!

Das Vorurteil

Öffentlich Private Partnerschaften binden langfristig öffentliche Mittel und belasten dadurch zukünftige Generationen.

Unser Argument

Jede investive Maßnahme der Kommune, egal ob kreditfinanzierte Eigenrealisierung oder Öffentlich Private Partnerschaft, führt zu einer langfristigen Bindung von Haushaltsmitteln. Der Unterschied liegt darin, dass bei der ÖPP-Variante Kreditverbindlichkeiten auch getilgt werden müssen. Bei Kommunalkrediten tilgt die öffentliche Hand jedoch häufig nicht vollständig oder gar nicht, was im Vergleich zu ÖPP zu einer deutlich höheren Schuldenbelastung zukünftiger Generationen führt. Zudem werden bei ÖPP-Projekten zukünftig anfallende Kosten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umfassend berechnet und bei Vertragsschluss festgelegt. So tragen ÖPP-Projekte aufgrund der Transparenz der Gesamtkosten über

den Lebenszyklus wesentlich zur Haushaltsklarheit sowie zur Haushaltswahrheit bei. Die Planungssicherheit für die Haushaltsausgaben ist bei Öffentlich Privaten Partnerschaften höher als bei der herkömmlichen Eigenrealisierung, da konventionell die Folgekosten einer Investition häufig nicht umfassend transparent dargelegt oder in Haushaltsansätzen berücksichtigt werden.

Des Weiteren werden vor Vertragsschluss eines ÖPP-Projektes die zu erwartenden Haushaltsbelastungen häufig umfassender in den politischen Gremien und in der Verwaltung diskutiert als dies bei einer konventionellen Realisierung der Fall ist.

16. ÖPP-Projekte schaffen zusätzliche Haushaltsspielräume!

Das Vorurteil

Die Realisierung einer Investition über eine Öffentlich Private Partnerschaft schränkt die zukünftigen Spielräume im Haushalt ein.

Unser Argument

Auch die konventionelle Realisierungsvariante schränkt Haushaltsspielräume ein. Der Vorteil von Öffentlich Privaten Partnerschaften besteht jedoch darin, dass die durch den Lebenszyklusansatz generierten Einsparungen den Haushaltsspielraum erhöhen und so zusätzliche Investitionen ermöglichen.

Des Weiteren kann mit ÖPP ein Vorzieheffekt dringender Investitionen in Infrastruktur realisiert werden, da die öffentliche Hand die Immobilie zwar quasi sofort erhält, jedoch über einen Zeit-

raum von 20 bis 30 Jahren gestreckt bezahlt. Grundsätzlich muss sich der öffentliche Auftraggeber die Investition aber leisten können, da er eine vertragliche Verpflichtung zur Zahlung des Leistungsentgeltes an den privaten Auftragnehmer eingeht.

Bei nutzerfinanzierten ÖPP-Projekten können jedoch zusätzliche Einnahmequellen, z. B. Maut oder Eintrittsgelder, generiert werden, wodurch der öffentliche Haushalt entlastet und der Spielraum für Investitionen vergrößert wird.



17. ÖPP und Baukultur sind kein Widerspruch!

Das Vorurteil

Städtebauliche und architektonische Qualitäten werden bei ÖPP-Projekten aufgrund der hohen Bedeutung der Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend berücksichtigt.

Unser Argument

Öffentlich Private Partnerschaften sind dazu geeignet, städtebaulich und architektonisch hochwertige Gebäude zu errichten. Dies zeigen zahlreiche Beispiele der bisher realisierten Projekte: Das Rathaus in Gladbeck wurde sogar mit einem europäischen Architekturpreis ausgezeichnet.

Grundsätzlich können die öffentlichen Auftraggeber, die Wert auf baukulturelle Aspekte und die städtebauliche und architektonische Qualität eines ÖPP-Projektes legen, diese durch entsprechende Gestaltung der ÖPP-Verfahren auch bewusst beeinflussen. So können gestalterische Aspekte mit einer Gewichtung bis zu 70 % bei der Bewertung der Angebote berücksichtigt werden. Zudem tragen sowohl die Einberufung eines unabhängigen Fachgremiums als auch die getrennte Bewertung von architektonischen und wirtschaftlichen Aspekten im Zwei-Umschläge-Verfahren oder im Stufen-Verfahren zu einer

hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität von ÖPP-Projekten bei.

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie hat ein Positionspapier „PPP und Baukultur – Verfahren zur Sicherstellung architektonischer Qualität bei PPP-Projekten“ erstellt. Hier werden die möglichen Verfahrensvarianten zur Sicherstellung städtebaulicher und gestalterischer Qualität bei ÖPP-Projekten beleuchtet.

Zudem sind Öffentlich Private Partnerschaften ein Garant für nachhaltiges Bauen. Der Lebenszyklusansatz trägt zu nachhaltiger Errichtung und Betrieb einer Immobilie bei. So wurde beispielsweise das Justizzentrum in Chemnitz von der Deutschen Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) mit dem Qualitätszeichen in Bronze zertifiziert, ohne dass Nachhaltigkeit eine Forderung in den Ausschreibungsunterlagen war.

18. Keine höheren Transaktionskosten über den Projektlebenszyklus!

Das Vorurteil

Die Transaktionskosten sind bei ÖPP-Projekten höher als bei der konventionellen Beschaffungsvariante.

Unser Argument

Die Vorbereitung und Ausschreibung von ÖPP-Projekten ziehen in der Regel Transaktionskosten nach sich, die jedoch nur einmal zu Beginn des Projektlebenszyklus anfallen. Bei der konventionellen Realisierung eines Projektes über eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen entstehen Transaktionskosten häufiger und über einen längeren Zeitraum. Die Transaktionskosten der beiden Beschaffungsvarianten über den gesamten

Lebenszyklus werden in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung transparent dargestellt und damit auch bei einer Entscheidung für oder gegen die ÖPP-Variante berücksichtigt. Zudem ist mit zunehmender Standardisierung des ÖPP-Beschaffungsprozesses mit einem Rückgang der Transaktionskosten zur Vorbereitung und Ausschreibung von ÖPP-Projekten zu rechnen.



19. **Forfaitierung mit Einredevorzicht gewährt ausreichend Sicherheit!**

Das Vorurteil

Bei der Forfaitierung mit Einredevorzicht bleiben alle Risiken beim öffentlichen Auftraggeber, da dieser auf Sanktionsmöglichkeiten verzichtet.

Unser Argument

Die Forfaitierung mit Einredevorzicht bietet ausreichend Sicherheit für den öffentlichen Auftraggeber. Sie ist das in Deutschland am häufigsten angewandte Finanzierungsmodell, da bei dieser Finanzierungsform durch eine Kombination von Forderungsverkauf und Erklärung eines Einredevorzichts der öffentlichen Hand gegenüber der finanzierenden Bank kommunalkreditähnliche Konditionen erzielt werden können.

Der Einredevorzicht des öffentlichen Auftraggebers erfolgt in der Regel erst nach Fertigstellung und Abnahme der Bauleistung. So übernehmen die privaten Partner im Gegensatz zu einer herkömmlichen Eigenrealisierung während der Bauzeit sämtliche ihnen übertragene Risiken.

Zudem wird der Einredevorzicht lediglich auf die Forderungen erklärt, die sich aus den Bauleistungen und der Finanzierung ergeben. Die Entgeltbestandteile für Betriebsleistungen fließen weiterhin direkt an den privaten Partner und können entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen bei Schlechtleistung umfänglich gekürzt werden. Zur zusätzlichen Absicherung verbleibender Risiken und Ansprüche, die über das Betriebsentgelt hinausgehen, wird in der Regel ein umfassendes Sicherheitenkonzept aus Reservekonten und Vertragserfüllungsbürgschaften vereinbart.

Grundsätzlich stellt die Forfaitierung mit Einredevorzicht im Rahmen eines ÖPP-Projektes den öffentlichen Auftraggeber hinsichtlich der Risikoverteilung besser als dies bei der Eigenrealisierung der Fall ist. Sie ist ein geeignetes Instrument für Projekte mit kleineren Investitionsvolumina und geringem Risikoprofil.

Projektfinanzierung

Die Projektfinanzierung ist eine weitere Möglichkeit der Finanzierung von ÖPP-Projekten, bei der der öffentliche Auftraggeber keinen Einredevor-

zicht erklärt, sondern die Möglichkeit hat, bei Leistungsstörungen weitergehende Abzüge gegenüber dem privaten Partner geltend zu machen.

Die Eigen- und Fremdkapitalgeber tragen dabei das Projektrisiko, da bei Vertragsverstößen das Leistungsentgelt zur Disposition steht. Folglich stellen die Fremdkapitalgeber ihre Kreditentscheidung und -konditionen auf die Leistungsfähigkeit des privaten Partners und deren Nachunternehmer sowie auf das Projekt ab. Sie prüfen vor Vertragsabschluss die technische und fachliche Leistungsfähigkeit des Kreditnehmers sowie die technische und wirtschaftliche Umsetzbarkeit des Projektes.

Nach Vertragsabschluss erfolgt dann weiterhin eine kontinuierliche Kontrolle durch die Banken, um bei Abweichungen ggf. gegensteuern zu können. Eine weitere Absicherung besteht durch Eintrittsrechte der Banken gegenüber der Projektgesellschaft.

Die von den Banken übernommenen Risiken werden durch einen Risikozuschlag auf den Zins abgedeckt. Die Projektfinanzierung eignet sich daher eher für risikoreichere Projekte mit größerem Investitionsvolumen.

Eine grundsätzliche Empfehlung für oder gegen Projektfinanzierung bzw. Forfaitierung mit Einredevorzicht kann jedoch nicht gegeben werden. Die relative Vorteilhaftigkeit der Finanzierungsformen hängt davon ab, wie groß das Investitionsvolumen ist, welche Risiken dem Investitionsprojekt innewohnen, welche Risikoneigung der öffentliche Auftraggeber an den Tag legt, welche Controllingkapazitäten vorhanden sind und welche haushalterischen Vorgaben beachtet werden müssen.



Fazit

1. Der Vergleich von ÖPP mit materiellen Privatisierungen ist falsch.
2. Bei ÖPP-Projekten werden keine öffentlichen Vermögenswerte verkauft.
3. ÖPP-Projekte führen nicht zum Kontrollverlust des öffentlichen Auftraggebers.
4. ÖPP-Projekte verändern die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und sind damit ein Instrument zur Modernisierung der Verwaltung.
5. Öffentlich Private Partnerschaften sind kein Finanzierungsinstrument, sondern eine alternative Beschaffungsvariante für die öffentliche Hand.
6. Der errechnete durchschnittliche Effizienzvorteil der bisher realisierten 134 ÖPP-Hochbauprojekte beträgt 14,5 Prozent.
7. Evaluierungsstudien zeigen, dass ÖPP-Projekte eine hohe Service-Qualität aufweisen und die Nutzer sehr zufrieden mit den Leistungen der privaten Partner sind.
8. Die Difu-Studie weist nach, dass mehr als 50% der Wertschöpfung in der jeweiligen Region gehalten werden und regionale Unternehmen von ÖPP profitieren.
9. Mittelständische Unternehmen sind sehr gut in die Realisierung von Hochbauprojekten eingebunden – sowohl als Hauptauftragnehmer als auch als Nachunternehmer.
10. Ein ÖPP-Auftragnehmer hat aufgrund der langen Vertragslaufzeit Interesse an einer guten Zusammenarbeit mit dem Nachunternehmer, was Preisdumping ausschließt.
11. In den ÖPP-Verträgen wird genau geregelt, in welchem Zustand die Gebäude zurückgegeben werden müssen.
12. Viele ehemalige Mitarbeiter der öffentlichen Hand sind sehr zufrieden mit dem Wechsel zu einer privaten ÖPP-Projektgesellschaft.
13. ÖPP-Verträge sind durch Leistungsanpassungs- und Änderungsklauseln flexibel.
14. ÖPP-Projekte müssen ebenso wie in Eigenregie realisierte Projekte im Haushalt transparent dargestellt werden.
15. Bei ÖPP-Projekten werden zukünftig anfallende Kosten vorab berechnet und bei Vertragsschluss fixiert, was zu hoher Planungssicherheit und Transparenz führt.
16. ÖPP-Projekte generieren durch den Lebenszyklusansatz Einsparungen, die Haushaltsspielräume erhöhen und zusätzliche Investitionen ermöglichen.
17. Bei richtiger Ausgestaltung des Verfahrens können mit ÖPP städtebaulich und architektonisch hochwertige Gebäude errichtet werden.
18. Transaktionskosten für die Vergabe des Projektes fallen bei ÖPP im Gegensatz zur konventionellen Beschaffung nur einmal im Lebenszyklus an.
19. Die Forfaitierung mit Einredevorzicht stellt den öffentlichen Auftraggeber hinsichtlich Risikoverteilung und Sicherheiten besser als die Eigenrealisierung.

ÖPP-Kompetenz- netzwerk in Deutschland

ÖPP Deutschland AG

www.partnerschaftendeutschland.de

**Baden-Württemberg | PPP-Taskforce
im Wirtschaftsministerium**

www.ppp-bw.de

**Bayern | PPP-AG Bayern der Obersten
Baubehörde im Bayerischen Staats-
ministerium des Innern**

www.ppp.bayern.de

**Berlin | Arbeitsgruppe PPP: Senats-
verwaltung für Finanzen, Senatsver-
waltung für Stadtentwicklung**

www.berlin.de

**Brandenburg | Arbeitskreis PPP im
Ministerium der Finanzen**

www.mdf.brandenburg.de

**PPP-Kontaktstelle bei der Investi-
tionsbank des Landes Brandenburg**

www.ilb.de

**Bremen | Referent für Hochbau und
Liegenschaften, Senator für Umwelt,
Bau, Verkehr und Europa**

www.bauumwelt.bremen.de

**Hamburg | Leitstelle PPP der Finanz-
behörde**

www.hamburg.de

**Hessen | PPP-Kompetenzzentrum
im Ministerium der Finanzen**

www.ppp.hessen.de

**Mecklenburg-Vorpommern | Ministe-
rium für Verkehr, Bau und Landesent-
wicklung**

www.mv.regierung.de/vm/

**Niedersachsen | PPP-Kompetenznetz-
werk Niedersachsen:**

**Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

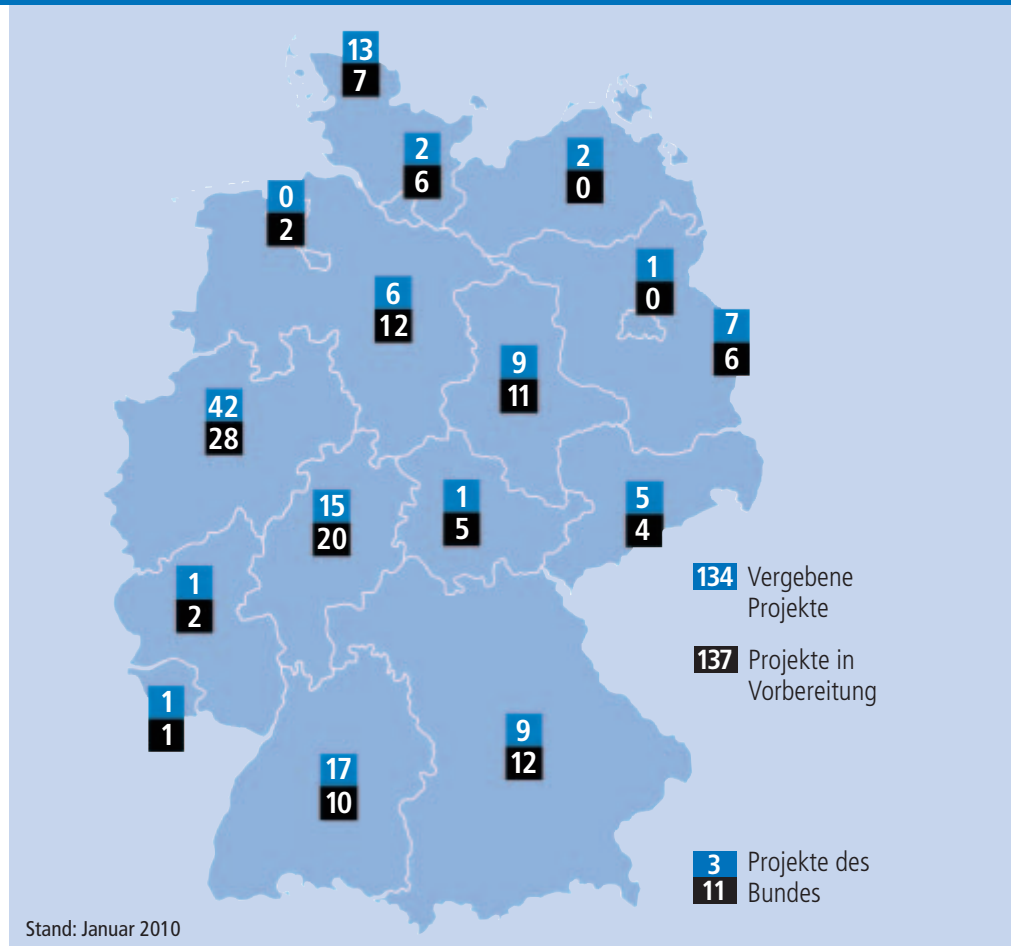
NBank

Niedersächsisches Finanzministerium

www.ppp.niedersachsen.de

**Nordrhein-Westfalen | PPP-Task Force
im Finanzministerium**

www.ppp.nrw.de



**Rheinland-Pfalz | Ministerium der
Finanzen, Sonderaufgaben PPP**

www.fm.rlp.de

**PPP-Kompetenzzentrum in der
Projektentwicklungsgesellschaft
des Landes Rheinland-Pfalz mbH**

www.per-rlp.de

**Saarland | Ministerium für Wirtschaft
und Wissenschaft**

www.wirtschaft.saarland.de

**Sachsen | Referat Bau- und Liegen-
schaftspolitik im Finanzministerium**

www.smf.sachsen.de

**Sächsisches Immobilien- und Bau-
management (SIB)**

www.sib.sachsen.de

**Sachsen-Anhalt | PPP-Task Force im
Finanzministerium**

www.ppp.sachsen-anhalt.de

**Schleswig-Holstein | ÖPP-Kompetenz-
zentrum der Investitionsbank des
Landes Schleswig-Holstein**

**ÖPP-Koordinierungsteam der Landes-
verwaltung**

www.ppp-sh.de

**Thüringen | PPP-Arbeitsgruppe im Thü-
ringer Ministerium für Bau und Verkehr**

www.thueringen.de

ÖPP-Kontaktliste

**ÖPP im Hauptverband der
Deutschen Bauindustrie**

Arbeitskreis

»Öffentlich Private Partnerschaften«

www.ppp-plattform.de

Vorsitzender | Dr. rer. pol. Peter Noé,
Vorstandsmitglied HOCHTIEF AG

Stellvertretender Vorsitzender |
Dipl.-Ing. Roland Jurecka,
Vorstandsmitglied STRABAG SE

Stellvertretender Vorsitzender |
Dipl.-Volksw. Wieland Schaible,
Geschäftsführer Heitkamp ProjektPartner GmbH

Stellvertretender Vorsitzender |
Frank Schramm,
Managing Director Bilfinger Berger Project
Investments GmbH

Geschäftsführung | Dr. Heiko Stiepelmann,
Stellv. Hauptgeschäftsführer Hauptverband
der Deutschen Bauindustrie

Herausgegeben vom

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und Kommunikation

Dr. Heiko Stiepelmann

Dr. Susann Cordes

Iris Grundmann, M.A. (Redaktion)

Kurfürstenstraße 129

10785 Berlin

Telefon | 030/2 12 86-0

Telefax | 030/2 12 86-189

E-Mail | bauind@bauindustrie.de

www.bauindustrie.de

www.öpp-plattform.de

