

Öffentlich Private Partnerschaften

Ein Wegweiser für Kommunen

der Projektarbeitsgruppe

Öffentlich Private Partnerschaften
der SPD-Bundestagsfraktion

Partnerschaften zwischen Staat und Privatwirtschaft eröffnen einen dritten Weg zwischen traditionellen Methoden und öffentlicher Leistungserstellung und der Privatisierung staatlicher Vermögenswerte.

Franz Müntefering, MdB,
Vorsitzender der
SPD-Bundestagsfraktion

>>> dokumente

Nr. 01/04



Herausgeberin:

Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag

Nina Hauer, MdB, Parlamentarische Geschäftsführerin

Konzeption und Redaktion: Dr. Klaus Funken

Layout: Bernd Sachse

Platz der Republik, 11011 Berlin

Telefon (0 30) 227-5 71 33

Telefax (0 30) 227-5 68 00

www.spdfraktion.de

Erschienen im März 2004

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	5
Ein neuer Weg - eine Einführung.....	6
1 ÖPP – das Grundkonzept.....	9
1.1 ÖPP als Lösungsansatz	9
1.2 Chancen und Risiken von ÖPP	12
1.2.1 Chancen von ÖPP.....	12
1.2.2 Risiken von ÖPP.....	14
2 Rahmenbedingungen für ÖPP.....	16
2.1 Arbeitnehmerfragen.....	16
2.2 Haushaltswirtschaft und Haushaltsrecht.....	18
2.3 Vergaberecht	21
2.4 Zuwendungsrecht / Schulbauförderung.....	23
2.4.1 Schulbauförderung in den Bundesländern.....	23
2.4.2 Ganztagsschul-Förderprogramm der Bundesregierung.....	24
2.4.3 Förderprogramme von Banken	24
2.5 Steuerliche Rahmenbedingungen.....	25
2.5.1 Umsatzsteuer	26
2.5.2 Gewerbesteuer.....	26
2.5.3 Grund- und Grunderwerbsteuer.....	26
2.6 Finanzierung von ÖPP	27
3 Vorgehensweise.....	29
3.1 Vorbereitungsphase	29
3.1.1 Projektvorbereitung - Bedarfsanalyse und Grobstrukturierung ...	29
3.1.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich.....	30
3.1.3 Vorbereitung der Ausschreibung	31
3.1.4 Zusammenführung der Ergebnisse und politische Entscheidung	33
3.2 Vergabeverfahren	35
3.3 Umsetzungsphase.....	39

3.3.1	Überwachung der Leistungsstandards	39
3.3.2	Vertragsmanagement	40
3.3.3	Management von Änderungen und Vertragsende	40
4	Häufig gestellte Fragen	43
	Anhang 1 - Weiterführende Informationen und Quellen	53
	Anhang 2 – Wirtschaftlichkeitsvergleich - Stadt Bildungsburg	55
	Anhang 3 - Arbeitsstab „ÖPP Wegweiser für kommunale Infrastrukturen“ der Projektgruppe ÖPP der SPD-Bundestagsfraktion	58

Grußwort



Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) sind nicht nur ein neuer, vielversprechender Weg der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. ÖPP sind auch ein wichtiger, ja strategischer Schritt bei der Modernisierung unseres Gemeinwesens am Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft eröffnet einen dritten Weg zwischen traditionellen Methoden öffentlicher Leistungserstellung – etwa in Eigenbetrieben - und der Privatisierung staatlicher Vermögenswerte.

Eine Reihe von europäischen Ländern hat uns in den vergangenen Jahren vorgemacht, wie dieser Weg erfolgreich beschritten werden kann. Nicht jede öffentliche Aufgabe eignet sich für ÖPP, wie mancher - auch bei uns - in den vergangenen Jahren hat lernen müssen. Gleichwohl sind ÖPP für die öffentlichen Hände ein entscheidender Schritt vorwärts, mehr Effizienz, höhere Qualität, mehr Kostenbewusstsein und zusätzliche Haushaltsspielräume zu erschließen.

Wir haben zwischenzeitlich in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundes- wie auf Länder- und Gemeindeebene eine ganze Reihe von ÖPP-Initiativen auf den Weg gebracht – nicht zuletzt auch aufgrund der Arbeit der SPD-Bundestagsfraktion in den vergangenen Jahren. Jetzt gilt es das, was wir an Wissen und Erfahrungen zusammengetragen haben, in konkrete Projekte umzusetzen.

Ich bin davon überzeugt: Der vorliegende „Wegweiser Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) für Kommunen“ wird den kommunalen Entscheidungsträgern ein wertvoller Begleiter sein. Er kann nicht nur als vorzügliche Einleitung gelesen werden, sondern ist zugleich ein Ratgeber für jene Entscheidungsträger, die sich mit dem Gedanken anfreunden, kommunale Infrastrukturen mittels ÖPP zu verwirklichen. Es gibt eine ganze Reihe von ÖPP-Gutachten und Leitfäden; der hier von der Projektarbeitsgruppe ÖPP der SPD-Bundestagsfraktion vorgelegte „Wegweiser“ ist in seiner an den konkreten Bedürfnissen kommunaler Entscheidungsträger ausgerichteten Form bisher einmalig in der Bundesrepublik und schließt eine Lücke.

Danksagen möchte ich deshalb an dieser Stelle unserem Kollegen Michael Bürsch, dem Leiter unserer Projektarbeitsgruppe Öffentlich Private Partnerschaften, und seinem Arbeitsstab, die eine hervorragende Arbeit abgeliefert haben.

Ich wünsche dem „ÖPP-Wegweiser“ nicht nur bei den Kolleginnen und Kollegen im Deutschen Bundestag, sondern auch darüber hinaus, bei den Landes- und Kommunalpolitikern, eine weite Verbreitung.

Franz Müntefering

Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion

Ein neuer Weg - eine Einführung

Der Staat ist aktuell und auch künftig allein nicht mehr in der Lage, den erheblichen Bedarf an öffentlicher Infrastruktur zu decken. Darum muss über die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft neu nachgedacht und die Frage nach neuen Modellen gestellt werden. ÖPP geben hierauf eine Antwort.



ÖPP sind ein neuer und – bei sorgfältiger Planung und Durchführung – auch erfolgreicher Weg, öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen effizienter bereit zu stellen. Internationale und erste deutsche Erfahrungen bestätigen, dass durch ÖPP Effizienzgewinne in Höhe von 10 bis 20 Prozent¹ erzielt werden können, ohne die Qualitätsstandards zu reduzieren. Die Effizienzsteigerungen entstehen vor allem durch

- Einsparungen bei den Kosten für den gesamten Lebenszyklus (Planung, Bau, Unterhalt, Verwertung)
- Ausschluss von Kostenüberschreitungen
- kürzere Bauzeiten
- kostengünstigeren Betrieb der ÖPP-Projekte während der Vertragslaufzeit sowie eine
- optimale Risikoverteilung.

Ziel und Voraussetzung für den Erfolg von ÖPP ist, dass alle Beteiligten profitieren: die Politik, die Verwaltung, die Bürger, der private Investor, der private Betreiber. Wesentliche Instrumente für die erfolgreiche Gestaltung einer ÖPP sind ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der in Betracht kommenden Handlungsoptionen und eine interessengerechte und faire Vertragsgestaltung.

ÖPP sind keine neue Form der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Sie sind vielmehr ein dritter Weg zwischen der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand selbst auf der einen Seite und der reinen Privatisierung auf der anderen Seite.

ÖPP bieten die große Chance, breites Know-how aus der Privatwirtschaft in die eigene Verwaltung zu übertragen. Dies kann ein wichtiger Beitrag zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung sein.

Die kommunalen Spitzenverbände stehen ÖPP offen gegenüber. Sie weisen jedoch zu Recht darauf hin, dass ÖPP kein Allheilmittel sind, um die aktuelle Finanznot der Kommunen zu überwinden. ÖPP können dazu beitragen, in Zeiten knapper Kassen notwendige Infrastrukturprojekte zu verwirklichen. Sie ersetzen nicht die Haushaltskonsolidierung, können diese aber wirkungsvoll unterstützen.

Die dringend notwendige Gemeindefinanzreform kann jedoch auch durch einen verbreiteten Einsatz von ÖPP nicht ersetzt werden.

¹ Die in der Anlage 1 dargestellten weiterführenden Quellen geben einen Überblick über die bisher vorliegenden Studien und Untersuchungen.

ÖPP bieten sich für unterschiedliche Arten von Infrastrukturleistungen des Bundes, der Länder und Kommunen an. Bisher standen Projekte der überörtlich bedeutsamen verkehrlichen Infrastruktur (Autobahnen, Brücken, Tunnels) im Mittelpunkt. Speziell für Kommunen haben hingegen zum Beispiel der Ausbau, die Ausstattung und die Unterhaltung der Bildungseinrichtungen eine höhere Bedeutung. In der bundesweiten Debatte um die Qualität unseres Bildungssystems sind auch die Kommunen als Schulträger gefragt.

Die Kommunen haben in den vergangenen 30 Jahren erheblich in die Schulinfrastruktur investiert. In Folge der dramatisch verschlechterten Finanzsituation sind viele heute nicht mehr in der Lage, dringend notwendige Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Schulen zeitnah durchzuführen. Dies führt nicht nur zu Gebäudeschäden und damit zu Substanzverlusten an kommunalem Vermögen, sondern auch zu Motivationsverlusten bei Schülern und Lehrern.

Dieser Wegweiser richtet sich vorrangig an kommunale Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung. Am Beispiel der Schulbausanierung bzw. –erweiterung und -unterhaltung

- gibt er einen Überblick über die Struktur von ÖPP,
- zeigt Chancen und Risiken auf,
- gibt eine erste Orientierung für Vorbereitung und Durchführung von ÖPP-Projekten und
- hilft, Unsicherheiten im Umgang mit ÖPP-Projekten abzubauen.²

Der Wegweiser basiert auf der aktuellen Rechtslage. Er gliedert sich in vier Kapitel:

Kapitel 1 erläutert das Grundkonzept von ÖPP und beschreibt die organisatorischen, technischen und finanzwirtschaftlichen Chancen. Da ÖPP-Projekte nicht frei von Risiken sind, werden auch Hinweise zur Risikovermeidung bzw. –minimierung gegeben.

Kapitel 2 beschreibt die Rahmenbedingungen für ÖPP. Behandelt werden haushalts-, vergabe-, zuwendungs- und steuerrechtliche Fragen sowie die Finanzierung von ÖPP-Projekten.

Kapitel 3 gibt konkrete Handlungsempfehlungen für das Vorgehen vor Ort. Vorgestellt werden die wichtigsten Arbeitsschritte

- in der Vorbereitungsphase (Projektvorbereitung, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Ausschreibungsvorbereitung) bis zur politischen Entscheidung,
- im Vergabeverfahren und
- in der Umsetzungsphase.

Kapitel 4 gibt Antworten auf Fragen, die im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten häufig gestellt werden.

² Dieser Wegweiser ersetzt nicht die Informationen, Gutachten, Arbeitspapiere und Leitfäden, die von der Gutachtergruppe „ÖPP im öffentlichen Hochbau“, der Initiative D21, der ÖPP Task Force NRW und anderen Institutionen erarbeitet wurden.

Ich möchte allen Mitgliedern des Arbeitsstabes ganz herzlich danken für ihre engagierte, offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit - so wie es bei Öffentlich Privaten Partnerschaften die Regel sein sollte und auch sein muss, wenn Staat und Privatwirtschaft über einen längeren Zeitraum bei öffentlichen Projekten erfolgreich zusammenarbeiten wollen. Gleichsam als Vertreter der öffentlichen Seite möchte ich ganz besonders Dank sagen Mitgliedern der privaten Seite unseres Arbeitsstabes: Frau Dr. Annette Fugmann-Heesing, Berliner Beratungsdienste Stobbe, Sachs, Nymoen GbR, den Herren Dr. Kornelius Kleinlein und Dr. Jan Endler von Linklaters Oppenhoff & Rädler, Herrn Karl Schmiing von der Deutschen Bank, Herrn Michael Volckermann, KPMG, Herrn Kai Wächter von BearingPoint und Herrn Hans-Joachim Wegner, Westdeutsche Kommunal Consult; ohne ihr Engagement wäre der „Wegweiser“ so nicht zustande gebracht worden.

Dr. Michael Bürsch, MdB

Vorsitzender der Projektarbeitsgruppe Öffentlich Private Partnerschaften
der SPD-Bundestagsfraktion

1 ÖPP – das Grundkonzept

1.1 ÖPP als Lösungsansatz

Der Trend zu ÖPP ist Teil einer generellen Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung, die in der Privatwirtschaft schon lange erfolgreich ist: die Konzentration auf die eigentlichen oder die „Kernaufgaben“. Eine verstärkte Spezialisierung hat in der Privatwirtschaft dazu geführt, dass ein größerer Teil der Leistungen von Zulieferern bzw. von Dritten eingekauft wird. Durch Spezialisierung, Know-how und Größeneffekte sind die Zulieferer häufig in der Lage, ihre Leistungen wirtschaftlicher anzubieten. Genau diesen Vorteil versucht die Kommune in einer ÖPP zu nutzen.

Das Grundmodell besteht darin, dass die Kommune die zur Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe erforderlichen Leistungen nicht mehr vollständig selbst erstellt, sondern ganz oder teilweise von einem Privaten erbringen lässt.

Kennzeichnend für ÖPP ist dabei: Es werden keine öffentlichen Aufgaben privatisiert. Das „Produkt Schule“ bleibt weiterhin ein Produkt des Schulträgers Kommune. Die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung bleibt bei der Kommune. Der Unterricht wird weiterhin von Lehrern erteilt, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Die in Schulgesetzen vorgesehenen Mitwirkungsrechte der Eltern und Schüler bleiben uneingeschränkt gewahrt. Auch das Eigentum an den Schulgebäuden kann bei der Kommune bleiben.

Lediglich die Durchführung der Aufgabe wird ganz oder teilweise einem Privaten übertragen. Der Bau, die Sanierung und Erhaltung der Schulgebäude sowie deren Betrieb werden von einem Privaten übernommen. Für diese Leistungen zahlt die Kommune dem Privaten ein laufendes Entgelt.

Dabei werden die vom Privaten zu erbringenden Leistungen in Umfang und Qualität alleine von der Kommune festgelegt. Die Effizienzsteigerungen werden vor allem durch das „Wie“ der Aufgabenerfüllung realisiert.

In ÖPP erbringt der Private die Leistung durch eine Projektgesellschaft, die eigens zu diesem Zweck gegründet wird. Gesellschafter der Projektgesellschaft wird der Private oder werden, wenn sich mehrere private Unternehmen gemeinsam bewerben, die Konsortialunternehmen.

Die Kommune beteiligt sich in der Regel nicht an der Projektgesellschaft. Somit bleiben die Sphären zwischen der Kommune und dem Privaten rechtlich getrennt. Der Vorteil liegt in einer klaren Zuordnung von Verantwortlichkeit und Risikosphären.

ÖPP sind in vielen Bereichen des kommunalen Aufgabenspektrums möglich. Folgende Grundvoraussetzungen sollten möglichst erfüllt sein, um ÖPP erfolgreich zu gestalten:

- Übertragbare Leistungen

ÖPP lassen sich in weiten Bereichen der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung sinnvoll einsetzen. Beispiele auf kommunaler Ebene sind Schulen und andere Bildungseinrichtungen (Projekte gibt es z.B. im Landkreis Offenbach, im Erftkreis und in den Städten Monheim am Rhein, Witten, Leverkusen), Straßenbau (z.B. Travequerung in Lübeck, Warnowquerung in Rostock), Verwaltungsgebäude, soziale Einrichtungen wie Kindergärten und Altenwohnheime, Sportstätten oder Krankenhäuser.

- Abgrenzbare und funktional beschreibbare Leistungen

Eine bisher von der Kommune bereitgestellte Dienstleistung eignet sich insbesondere dann für eine ÖPP, wenn die Leistung vom hoheitlichen Handeln der Kommune eindeutig abgrenzbar und im Übrigen mit objektiven Kriterien funktional beschreibbar ist. Nur so lassen sich Leistungs- und Qualitätskriterien finden, deren Erfüllung objektiv feststellbar ist (z.B. Raumtemperatur, Lichtstärke, Sauberkeit, Pünktlichkeit). Der Vergütungsmechanismus von ÖPP knüpft an die Einhaltung solcher Kriterien an.

- Ausreichende Projektgröße

ÖPP begründen langfristige Vertragsbeziehungen, die sorgfältig vorbereitet werden müssen. Daher sind sie häufig erst ab einer gewissen Projektgröße sinnvoll. Aber auch kleinere ÖPP können ökonomisch sinnvoll sein, wenn es gelingt, die Vorlaufkosten (z.B. für Beratung) etwa durch eine einfachere Struktur in einem tragbaren Rahmen zu halten.

- Möglichkeit der Einbindung staatlicher Zuschüsse

Von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit kommunaler ÖPP im Schulbereich können staatliche Zuwendungen sein. Die aktuellen Förderprogramme im Bereich der Schulbauförderung sind aber - mit Ausnahme der Schulpauschale in Nordrhein-Westfalen - dadurch gekennzeichnet, dass sie überwiegend nicht auf ÖPP-Strukturen passen und die Anforderungen stark differieren (siehe Kapitel 2.4). Finanziert werden typischerweise lediglich der Bau oder der Ausbau / die Sanierung, nicht aber die Nutzungskosten. Letztere spielen bei einer ÖPP aber eine wichtige Rolle. Die Nutzung der Fördermöglichkeiten sollte daher in jedem Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

Praxisbeispiel: Einführung

Die Stadt Bildungsburg, eine große kreisangehörige Stadt in Nordrhein-Westfalen mit ca. 90.000 Einwohnern, ist als Schulträger für Schulen aller Schulformen verantwortlich. Insgesamt werden 27 Schulen betrieben, zu denen auch 21 Turn-/Sporthallen gehören. Die Schulgrundstücke und -gebäude befinden sich im Eigentum der Stadt.

Nach einem Bauboom in den 70er-Jahren verfügt die Stadt heute zwar über ausreichend Schulraum. In den letzten zehn Jahren ist es aber nicht mehr gelungen, den baulichen Zustand der Schulen in einem ordnungsgemäßen Zustand zu erhalten.

Die zum Teil dramatischen baulichen Mängel haben bereits die Schließung einer Grundschule und die Verlagerung des Unterrichts in ein Provisorium erzwungen. Bei weiteren Schulen sind ähnliche Entwicklungen nicht auszuschließen. Darüber hinaus fehlen in den meisten Schulen Anbindungen an moderne Informationstechnologien sowie Möglichkeiten zur Ganztagesbetreuung.

Wie viele andere Kommunen auch, hat die Stadt Bildungsburg massive Haushaltsprobleme. Seit Anfang der 90er-Jahre konnte der Verwaltungshaushalt nicht mehr ausgeglichen werden. Die Stadt ist daher verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Die Unzufriedenheit der Schüler, Lehrer und Eltern über den schlechten Zustand der Schulen und dadurch bedingte Nutzungseinschränkungen steigt stetig an. An einigen Schulen bilden sich Elterninitiativen, um die schlimmsten Missstände zu beheben. So erhalten die Klassenräume einiger Grundschulen durch den Arbeitseinsatz engagierter Eltern nach 20 Jahren ihren ersten Neuanstrich. Die Farbe wird von Malergeschäften aus dem Stadtteil an den Förderverein der Schule gespendet.

Weil auch die örtliche Presse verstärkt über bestehende Mängel und die Forderungen und Aktivitäten der Initiativen berichtet, diskutiert der Rat der Stadt die Situation und erteilt dem Bürgermeister den Auftrag, für zehn besonders betroffene Schulen ein Musterkonzept zur Sanierung und zur Neuorganisation der Bewirtschaftung zu erarbeiten.

Der Rat wünscht ausdrücklich, dass dabei zwar die Wirtschaftlichkeit berücksichtigt wird, die angespannte Haushaltslage aber nicht der allein bestimmende Faktor sein sollte.

Die Verwaltung hat die zehn für ein Musterprojekt geeigneten Schulen schon bald identifiziert. Das Schulverwaltungsamt, das Gebäudemanagement und die Kämmerei werden beauftragt, gemeinsam eine erste Bestandsaufnahme und eine Abschätzung der notwendigen Maßnahmen vorzunehmen. Die nach einigen Wochen vorgelegten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Alle zehn Schulen sind stark sanierungsbedürftig.
- Der Aufwand für Notreparaturen ist stark angestiegen.
- Das vorsichtig kalkulierte Investitionsvolumen liegt bei ca. 30 bis 35 Mio. €.
- Die Bewirtschaftungskosten - insbesondere für Energieversorgung und Gebäudereinigung - dieser Schulen liegen deutlich höher als bei vergleichbaren Schulneubauten oder generalsanierten Bestandsbauten. Die höheren Ausgaben belasten in beträchtlicher Höhe den Verwaltungshaushalt.

- Die Kämmerei sieht in den nächsten Jahren keinen Spielraum für eine nachhaltige Verbesserung der Situation.

Ausgehend von diesem Handlungsbedarf – umfassende Sanierung mehrerer Schulgebäude sowie notwendige Ergänzungs- und Erweiterungsbauten – prüft das Gebäudemanagement in Zusammenarbeit mit dem Schulverwaltungsamt und der Kämmerei die Handlungsmöglichkeiten. Dabei stehen die Finanzierbarkeit durch die Aufnahme eines Kommunalkredits und die klassische Durchführungsform des Eigenbaus im Vordergrund. Ergänzend werden andere Vergabe- und Finanzierungsformen wie Generalunternehmerausschreibung oder Leasingmodelle analysiert.

Bei der Beratung der Vorlage wird festgestellt, dass die Finanzierbarkeit der Vorschläge sehr fraglich ist und das Know-how sowie die Personalkapazitäten der Verwaltung zur Umsetzung eines derartig komplexen Sanierungsprojektes wahrscheinlich unzureichend sind.

Durch einen Vortrag auf einer Veranstaltung des Städteverbandes ist der Bürgermeister auf das noch neue Konzept der Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) aufmerksam geworden, durch welches öffentliche Infrastruktur wirtschaftlicher erstellt und betrieben werden kann. Er erteilt daher dem Stadtkämmerer und dem Baudezernenten den Auftrag, auch privatwirtschaftlich ausgerichtete Alternativen unter Einbeziehung der Bewirtschaftung und der laufenden baulichen Unterhaltung der Schulgebäude zu untersuchen.

Durch Vermittlung des Städteverbandes erhält der Bürgermeister Kontakt zu einer beim Finanzministerium des Landes gebildeten ÖPP-Arbeitsgruppe³. Der Bürgermeister lädt einen Vertreter der ÖPP-Arbeitsgruppe zu einer Präsentation vor dem Hauptausschuss ein.

1.2 Chancen und Risiken von ÖPP

Kernziel und Kennzeichen jeder ÖPP ist die effiziente Bereitstellung von Infrastrukturleistungen. Die Erreichung dieses Ziels wird durch den Einsatz verschiedener Instrumente unterstützt, z.B. die funktionale Beschreibung der Leistungsbereitstellung über den gesamten Lebenszyklus und die Risikoverteilung zwischen den Partnern.

Chancen und Risiken von ÖPP ergeben sich somit aus dem Zusammenspiel der einzelnen Bestandteile. Vereinfacht kann von finanziellen, qualitativen und organisatorischen Chancen und Risiken gesprochen werden.

1.2.1 Chancen von ÖPP

Finanzielle Chancen

- Die umfassende Verantwortung des Privaten für die Bau- und Sanierungsphase *und* die Betriebsphase (Lebenszyklusansatz) ermöglicht Kostenvorteile, die bei herkömmlicher Vorgehensweise nicht in demselben Maße erreicht werden können. Der Vorteil: bereits

³ In NRW ist bereits seit 2001 eine ÖPP Task Force aktiv. Andere Länder und der Bund stehen aktuell vor der Gründung eigener ÖPP-Kompetenzzentren.

bei Planung und Bau einer Schule wird auf einen möglichst effizienten Betrieb und eine langfristig kostengünstige Instandhaltung großer Wert gelegt.

- Kostendämpfend wirkt auch der betriebswirtschaftliche, technische und organisatorische Know-how-Vorsprung privater Unternehmen. Hierzu zählt auch die in der Regel bessere Marktkennntnis und die Marktposition des Privaten. Zudem ist der Private bei der Vergabe von Aufträgen an Nachunternehmer in der Regel nicht zur Durchführung eines formalen Vergabeverfahrens verpflichtet.
- ÖPP-Vorhaben werden erfahrungsgemäß in kürzerer Zeit durchgeführt als traditionell geplante kommunale Bauvorhaben. Zeitersparnis bedeutet hier auch Kostenersparnis.
- Anreizmechanismen im privaten Sektor bei der Umsetzung von Großprojekten fördern die Innovationsfähigkeit. Die Kommune profitiert davon durch die - teilweise – Weitergabe von Kosteneinsparungen oder zusätzliche Einnahmen, die sich in einem günstigeren Angebotspreis des Privaten niederschlagen.
- Die Kommune wird von Budgetrisiken bei Bau-, Betriebs- und Instandhaltungskosten - z.B. durch Nachträge - entlastet, weil in einer ÖPP für eine definierte Leistung ein festes Entgelt langfristig festgelegt wird. Die Planungssicherheit wird deutlich erhöht.
- ÖPP-Projekte stoßen zur Zeit auf hohes Interesses des privaten Sektors. Der hohe Konkurrenzdruck kann zu vergleichsweise günstigen Ausschreibungsergebnissen führen. Die langfristige Bindung in einer ÖPP wirkt tendenziell haushaltsentlastend, da die vereinbarten Leistungsvergütungen auch Tilgungsleistungen umfassen. Wird der Kredit während der Vertragslaufzeit vollständig getilgt, kann dies am Ende der Vertragszeit zu einem niedrigeren Kreditbestand im Vergleich zu einer konventionellen Bereitstellung führen.

Qualitative Chancen

- Die vereinbarte Leistung wird über die gesamte Vertragslaufzeit in gleichbleibender Qualität erbracht. Der aktuelle Zustand vieler Schulen zeigt, dass die Qualität der Gebäudebereitstellung bei konventioneller Bereitstellung starken Schwankungen unterliegt.
- Falls die vereinbarte Qualität durch den privaten Partner nicht erreicht wird, sehen ÖPP-Verträge Sanktionen vor, wie z.B. die Reduzierung der Leistungsvergütung.
- ÖPP-Verträge bieten einen Rahmen, in dem beide Partner die Qualität der Leistungen kontinuierlich fortentwickeln.

Organisatorische Chancen

- Die in der Kommune zuständigen Verwaltungsstellen werden von Tätigkeiten entlastet, die nicht zu ihren Kernaufgaben gehören. So ist z.B. die Organisation der Gebäudereinigung und des Hausmeisterdienstes keine Kernaufgabe der Schulverwaltung, fällt aber häufig in deren Zuständigkeit.

ÖPP leisten auch einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung, indem durch die Einbindung privater Partner in die Aufgabenerfüllung das Know-how in der Verwaltung weiterentwickelt wird.

- Erste Erfahrungen in Deutschland zeigen außerdem, dass die ÖPP-typische Form der funktionalen Leistungsbeschreibung (d.h. der Definition der wesentlichen, an den Privaten zu übertragenden Aufgaben sowie des gewünschten „Soll-Zustandes“) die Qualität und Transparenz der Entscheidungsgrundlagen und damit die Entscheidungsqualität deutlich verbessert.

1.2.2 Risiken von ÖPP

Finanzielle Risiken

- ÖPP können eine höhere steuerliche Belastung, höhere Finanzierungskosten oder den Wegfall von Fördermitteln für die Kommune bedeuten. Diese kann die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Lösung im Vergleich zur Eigenrealisierung durch die Kommune beeinflussen. Generell gilt: Sollten die wirtschaftlichen Vorteile einer ÖPP nicht überwiegen, ist eine ÖPP nicht der richtige Weg.
- In ÖPP wird die Infrastrukturleistung langfristig von einem privaten Unternehmen erbracht. Es ist möglich, dass dieses Unternehmen während der Vertragsdauer insolvent wird. Deshalb sollten ÖPP-Verträge wesentliche Risiken des öffentlichen Auftraggebers für einen solchen Fall möglichst absichern. Dies gilt z.B. für Mehraufwendungen in Folge einer notwendigen Neuausschreibung einer Leistung. Für einen solchen Fall können entsprechende Sicherheiten vertraglich vereinbart werden.
- ÖPP-Prozesse sind vergleichsweise komplex. In Deutschland verfügen sowohl der private als auch der öffentliche Sektor bislang nur über begrenzte Erfahrungen. Verzögerungen und Ineffizienz im Prozess der Entwicklung konkreter ÖPP-Lösungen können somit zu erhöhten Projektvorbereitungskosten führen.
- ÖPP-Verträge binden auf lange Sicht Haushaltsmittel. Damit wird der finanzielle Handlungsspielraum der Kommune für die Erfüllung anderer Aufgaben scheinbar eingeengt. Unter der Annahme, dass die in der ÖPP vereinbarten Leistungen in demselben Umfang auch ohne eine ÖPP von der Kommune bereitgestellt würden, stellt diese Mittelbindung allerdings keinen Nachteil mehr dar, da auch die konventionelle Bereitstellung langfristig Mittel bindet (z.B. den Schuldendienst). Durch eine ÖPP werden aber eher kommunal- und finanzpolitische Prioritäten gesetzt, die durchaus als Vorteil gesehen werden können - zumal dann, wenn die Leistung durch die ÖPP nachweislich wirtschaftlicher erbracht wird.
- Nachträgliche Änderungen der funktionalen Leistungsbeschreibung sind in ÖPP zwar möglich, führen aber zu erhöhten Kosten. Auch dieses Risiko relativiert sich: bei einer ÖPP werden die Nachtragskosten nicht höher als bei der Eigenrealisierung der Kommune, dafür aber transparenter.

Qualitative Risiken

- Eine lückenhafte oder missverständliche Leistungsbeschreibung kann dazu führen, dass die Kommune nicht die erwartete Leistung erhält. Dieses Risiko kann durch Vereinbarung messbarer Qualitätsstandards vermindert werden.
- Andererseits kann eine zu detaillierte Leistungsbeschreibung einschließlich der Beschreibung aller denkbaren Anpassungstatbestände das Innovationspotenzial des ÖPP-Projektes einengen und die Vorbereitungskosten deutlich erhöhen. Qualitäts- oder Effizienzeinbußen können die Folge sein.
- Die Rahmenbedingungen für eine ÖPP, z.B. gesetzliche Vorschriften oder Schülerzahlen, können sich während der Laufzeit des Vertrages ändern. Deshalb ist in ÖPP-Verträgen für solche Fälle die Möglichkeit einer Leistungsanpassung vorzusehen.

Organisatorische Risiken

- Die umfangreichen Arbeiten zur Vorbereitung einer ÖPP binden über einen längeren Zeitraum Ressourcen der Verwaltung.
- Je nach Fallkonstellation kann es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll sein, Mitarbeiter der Kommune auf die private Projektgesellschaft zu übertragen. Dadurch kann es zu Verunsicherung unter den Mitarbeitern kommen. Eine frühe Einbindung der Mitarbeiter und der Personalvertretung kann dieses Risiko mindern.
- Auf die Kommune kommen nach Abschluss einer ÖPP neue Aufgaben zu. Um den Erfolg der ÖPP zu sichern, ist ein Vertragscontrolling auf „Augenhöhe“ mit dem privaten Partner notwendig.

Praxisbeispiel: Öffentlich Private Partnerschaften – das Grundkonzept

Die Präsentation durch die ÖPP-Arbeitsgruppe verläuft überzeugend. Zwar ergeben sich viele neue Fragen; es zeichnet sich aber auch eine Lösung ab.

Eine wichtige Frage betrifft die - von Verwaltung und Politik bisher nicht betrachtete – Alternative, im Rahmen eines aktualisierten Schulentwicklungsplanes einige Schulstandorte schon kurzfristig zusammenzulegen und dafür einen Schulneubau zu errichten. Weiter stellt sich die Frage, ob die Stadt die Instandhaltung und Bewirtschaftung der Schulen zukünftig selbst durchführen oder ob sie Aufgaben des Gebäudemanagements teilweise einem Privaten übertragen soll.

Bürgermeister und Verwaltung erkennen in der Möglichkeit, Bau und Sanierung sowie den laufenden Gebäudebetrieb einem privaten Unternehmen zu übertragen, den wesentlichen Unterschied zu anderen (Finanzierungs)- Konzepten.

Im Vergleich zur traditionellen Praxis könnten durch diesen „Lebenszyklusansatz“ für die Stadt Bildungsburg folgende Vorteile entstehen:

Kostenersparnis: Der Private hat ein Interesse, die Kosten für den Betrieb der Schulen während der gesamten Laufzeit des Vertrags möglichst niedrig zu halten. Er wird daher streng darauf achten, dass bei der Bauleistung während der vertraglichen Gewährleistungsfristen keine Mängel auftreten und während der Laufzeit des Vertrags ein kostengünstiger Betrieb ermöglicht wird. Die funktionale Beschreibung der geforderten Leistungen, das Know-how des Privaten und die mit dem Verhandlungsverfahren eröffneten Chancen begründen zudem die Erwartung, dass der Private seine Preise sehr sorgfältig kalkulieren wird.

Effektivere Bauunterhaltung: Durch eine gleichmäßige und ausreichende Bereitstellung von Bauunterhaltungsmitteln würde verhindert, dass erneut ein Instandhaltungsstau an den Schulgebäuden entsteht. Im übrigen gilt hier dasselbe wie bei den Baukosten.

Risikotransfer: Der von dem Privaten zu erbringende Leistungsstandard wird in einem ÖPP-Vertrag möglichst genau beschrieben. Wird der Leistungsstandard in einzelnen Bereichen - z.B. bei der Gebäudereinigung - nicht eingehalten, ist die Stadt berechtigt, das Entgelt herabzusetzen. Da die Stadt Bildungsburg nur einen Vertragspartner hat, muss sie sich nicht mit der Frage auseinandersetzen, wer für die mangelhafte Leistung verantwortlich ist. Das Risiko von Kostensteigerungen während der Bauphase trägt der Private.

Werterhalt des kommunalen Vermögens: Die Verantwortlichen der Stadt sehen es als einen Vorteil einer ÖPP-Lösung an, dass durch die langfristige Bereitstellung ausreichender Instandhaltungsmittel und die vollständige Tilgung der Investitionen während der Vertragsdauer der Werterhalt der Schulen und damit des kommunalen Vermögens gesichert wird.

Die mit der Langfristigkeit eines ÖPP-Modells verbundenen Auswirkungen auf den kommunalpolitischen Handlungsspielraum veranlassen den Bürgermeister und die Ratsfraktionen, vor einer Entscheidung die allgemeinen Rahmenbedingungen eines ÖPP-Modells näher untersuchen zu lassen.

2 Rahmenbedingungen für ÖPP

2.1 Arbeitnehmerfragen

Die Auswirkungen einer ÖPP auf die Arbeitnehmer der Kommune sind besonders sensibel zu behandeln. In jedem Fall ist die Personalvertretung frühzeitig in die Planung für eine ÖPP einzubeziehen, und die betroffenen Arbeitnehmer sind über die Auswirkungen der ÖPP zu informieren. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

Wird die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe einem Privaten übertragen, kann dies dazu führen, dass nach dem Gesetz Arbeitsverhältnisse grundsätzlich automatisch von der Kommune auf den Privaten übergehen. Voraussetzung dafür ist, dass die zur Wahrnehmung der Aufgabe erforderlichen Betriebsmittel auf den Privaten übertragen werden (Betriebsübergang). Die Kommune kann daher den Übergang von Arbeitsverhältnissen vermeiden, indem sie von einer Übertragung der Betriebsmittel absieht.

Kommt es zu einem Betriebsübergang, können die betroffenen Arbeitnehmer dem Übergang ihrer Arbeitsverhältnisse widersprechen. In diesem Fall verbleiben die Arbeitnehmer

trotz des Betriebsübergangs bei der Kommune beschäftigt. Widersprechen die Arbeitnehmer dem Übergang ihrer Arbeitsverhältnisse nicht und gehen ihre Arbeitsverhältnisse auf den Privaten als Arbeitgeber über, bleibt ihr Besitzstand nach der gesetzlichen Regelung zumindest für ein Jahr gewahrt. Dies gilt vor allem für die ordentliche Kündigung.

Alternativ kann die Kommune durch vertragliche Regelungen über ein mittelfristiges Personalkonzept mit dem Privaten eine Lösung anstreben, die den von der ÖPP betroffenen Beschäftigten ihren Arbeitsplatz bei der Kommune oder - im Fall eines Wechsels - ihren Besitzstand dauerhaft sichert, zugleich aber einen gleitenden Übergang der Leistungserbringung in ein privatwirtschaftliches Modell ermöglicht. Derartige Personalkonzepte, z.B. für den Bereich der Gebäudereinigung, dürften in größeren Kommunen relativ unproblematisch zu verwirklichen sein.

Praxisbeispiel: Was geschieht mit den betroffenen Arbeitnehmern ?

Die Stadt beschäftigt für die betroffenen Schulen zehn Hausmeister und 25 festangestellte Reinigungskräfte, letztere als Teilzeitkräfte. Die Stadt strebt an, diese Aufgaben zukünftig der zu gründenden Projektgesellschaft zu übertragen.

Die Projektgesellschaft soll auch die vorhandenen Betriebsmittel erhalten, also im Fall der Hausmeister deren Werkzeuge, im Fall der Reinigungskräfte die Maschinen und Werkzeuge für die Gebäudereinigung. Die Übertragung dieser Betriebsmittel hat die rechtliche Konsequenz, dass die bei der Stadt beschäftigten Hausmeister und Reinigungskräfte unter Wahrung ihres Besitzstandes auf die private Projektgesellschaft übergehen.

Die Experten der ÖPP-Arbeitsgruppe halten die arbeitsrechtlichen Probleme für lösbar, erkennen aber auch deren sozialpolitische und kommunalpolitische Bedeutung. Der Bürgermeister nimmt sich vor, diese Lösung anzustreben. Er wird deshalb die Mitarbeiter und die Personalvertretung offen und frühzeitig über die Voraussetzungen und die Auswirkungen der möglichen Veränderungen umfassend informieren.

Was geschieht mit den „eh-da-Kräften“?

Außerdem sind im Bereich des Gebäudemanagements sieben Ingenieure und Techniker für die Schulen eingesetzt. Mindestens drei wären von einer ÖPP-Lösung für die ausgewählten Schulen direkt betroffen. Für einen Betriebsübergang wie bei den Hausmeistern und Reinigungskräften liegen die Voraussetzungen nicht vor.

Auch ist zweifelhaft, ob die Projektgesellschaft an einer Übernahme dieser Fachkräfte interessiert sein würde. Dem Bürgermeister stellen sich folgende Fragen: Wie wirken sich im Falle einer ÖPP-Lösung die Ausgaben für diese ohnehin vorgehaltenen Beschäftigten auf die Wirtschaftlichkeit des Modells aus? Gibt es Möglichkeiten, diese Beschäftigten bei Umsetzung eines ÖPP-Modells weiterhin sinnvoll einzusetzen?

Ein Teil des Problems könnte durch die Verwendung mindestens eines Ingenieurs für die im Rahmen der ÖPP anfallenden Controllingaufgaben gelöst werden. Da außerdem ein zur Zeit

im Gebäudemanagement für die Betreuung der städtischen Kindergärten eingesetzter Techniker in einem Jahr in den Altersruhestand geht, könnte der von einer ÖPP betroffene Techniker dann die Aufgaben des ausscheidenden Kollegen übernehmen.

Der zweite von einer ÖPP betroffene Ingenieur hat ein befristetes Arbeitsverhältnis, das noch zweieinhalb Jahre andauert. Der noch junge Kollege wird wegen seines fachlichen Könnens geschätzt. Da kommt es gelegen, dass die im Aufbau befindliche Stabstelle „Zentrales Controlling“ gerade die Stelle eines Ingenieurs öffentlich ausgeschrieben hat.

Somit erscheint eine für alle betroffenen Personen zufriedenstellende Lösung möglich. Gravierende Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit einer ÖPP sind nicht zu erwarten. Der Bürgermeister lässt prüfen, ob derartige flexible Lösungen nicht auch auf die Bereiche der Gebäudereinigung und des Hausmeisterdienstes angewendet werden könnten, falls die Lösung des Betriebsübergangs scheitern sollte. So könnte den betroffenen Mitarbeitern ein Wechsel auf frei werdende Stellen bei den nicht von der ÖPP erfassten Schulen oder bei anderen städtischen Einrichtungen angeboten werden. Die Projektgesellschaft könnte in diesem Falle Schritt für Schritt die Aufgaben selbst übernehmen.

2.2 Haushaltswirtschaft und Haushaltsrecht

- Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung verpflichtet die Kommune, bei geplanten Investitionen verschiedene Bereitstellungsalternativen zu prüfen. Daraus folgt, dass eine ÖPP nur dann die richtige Bereitstellungsform ist, wenn sie mindestens ebenso kostengünstig ist wie die traditionelle Bereitstellung. Außerdem fordert das Wirtschaftlichkeitsgebot, dass die Kommune einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführt, bevor sie sich zwischen verschiedenen Alternativen entscheidet. Nicht zuletzt aus diesem Grunde ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich ein wesentliches Element in der Vorbereitung von ÖPP.
- Nach kommunalem Haushaltsrecht sind Investitionen im Vermögenshaushalt und die übrigen Ausgaben im Verwaltungshaushalt zu veranschlagen. Investitionen sind Maßnahmen, die zu einer Veränderung des Anlagevermögens führen.

Bei ÖPP ist nicht eindeutig klar, wie das an den Privaten zu zahlende Entgelt zu veranschlagen ist. Zwar nimmt der Private eine Investition vor; das Entgelt erhält er allerdings nicht nur für die Investition, sondern auch für die (Dienst-)Leistungen, die er für die Instandhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude erbringt.

Soweit der ÖPP ein Nutzungsüberlassungsmodell zu Grunde liegt, wie es bei Sanierungsprojekten der Fall ist, ist folgende Lösung zulässig und praktikabel:

Das an den Privaten zu zahlende Entgelt wird fast vollständig im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushaltes („Allgemeine Finanzwirtschaft“) veranschlagt. Lediglich der auf die Amortisation der Investitionen entfallende Anteil wird im Vermögenshaushalt als Tilgungsleistung veranschlagt. Entsprechend erhöht sich der Zuführungsbetrag des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt.

Eine Variante besteht darin, dass der gesamte auf den Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) entfallende Entgeltanteil nur im Einzelplan 9 des Verwaltungshaushaltes veranschlagt wird. Eine Veranschlagung der Tilgungsleistung im Vermögenshaushalt erfolgt

nicht.⁴ Da in diesem Fall die Tilgung aus dem Verwaltungshaushalt erfolgt, ist eine entsprechend erhöhte Zuführung an den Vermögenshaushalt nicht erforderlich. Die Entgeltanteile für die Bauunterhaltung und die Bewirtschaftung werden bei der Variante z.B. im Unterabschnitt „Gebäudemanagement“ des Verwaltungshaushaltes ausgewiesen.

Hinsichtlich der Veranschlagung des ÖPP-Entgeltes vertreten die Kommunalaufsichtsbehörden der Länder allerdings im Detail unterschiedliche Auffassungen. Ebenso können bestimmte ÖPP-Modelle bzw. Vertragsgestaltungen im Einzelfall eine andere Vorgehensweise sinnvoll erscheinen lassen. Generell kann aber festgehalten werden, dass sich für die meisten Fallkonstellationen rechtlich saubere und praktikable Lösungen finden lassen.

- ÖPP werden als kreditähnliche Rechtsgeschäfte angesehen. Weil diese einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen, empfiehlt es sich, die Aufsichtsbehörde frühzeitig in die Planungen einzubeziehen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird sich die Aufsichtsbehörde auf der Grundlage der ihr von der Kommune vorgelegten Unterlagen davon überzeugen, dass
 - die im Rahmen der ÖPP geplanten Investitionsmaßnahmen zur Sicherung der Aufgabenerfüllung der Kommune notwendig sind,
 - die Bereitstellung der Leistung durch ÖPP mindestens ebenso wirtschaftlich ist wie die traditionelle Bereitstellung und
 - alle relevanten haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten werden.

Sollte diese Überprüfung - die mit der Prüfung einer Kreditgenehmigung vergleichbar ist - mit einem negativen Ergebnis enden, so wird die Kommunalaufsicht entweder Anregungen für eine andere Gestaltung der ÖPP geben oder die Genehmigung des kreditähnlichen Rechtsgeschäftes versagen.

Eine besonders hohe Hürde für ÖPP-Lösungen stellt die Genehmigungspflicht somit nicht dar.

- Des Weiteren wird die Frage diskutiert, ob für die in künftigen Haushaltsjahren zu leistenden Ausgaben für das ÖPP-Entgelt eine Verpflichtungsermächtigung erforderlich ist. Weil das Instrument der Verpflichtungsermächtigung nicht auf die Bereitstellung von Leistungen durch ÖPP passt, ist dies zu verneinen.

Um die Haushaltswirtschaft und Haushaltspolitik auch langfristig seriös und transparent gestalten zu können und durch eine ÖPP nicht das Etatrecht der Gemeinde bzw. Kreisvertretung auszuhöhlen, bietet sich folgende pragmatische Lösung an: die haushaltsrelevanten Auswirkungen des ÖPP-Projektes einschließlich der damit in Verbindung stehenden Maßnahmen und deren Folgewirkungen werden während der gesamten Vertragslaufzeit im Vorbericht des Haushaltsplans oder in einer Anlage dargestellt und erläutert.

⁴ Dies ist deshalb vertretbar, weil die genaue Höhe der Amortisationsleistung der Kommune in der Regel nicht bekannt sein dürfte.

- Für eine ÖPP streben die Kommune und der Private häufig Lösungen an, die dem Privaten eine Kreditaufnahme zu den Bedingungen eines Kommunalkredits ermöglichen sollen. Dazu kommt entweder eine Bürgschaft der Kommune für den Kredit des Privaten oder eine Abtretung von Zahlungsansprüchen des Privaten an die Bank (Forfaitierung) in Betracht. Die Kommune erklärt in einem solchen Fall ganz oder teilweise den Verzicht auf Einreden gegen den Zahlungsanspruch des Privaten. Dadurch wird der Bank eine Sicherheit eingeräumt, die sich in günstigen Bedingungen für den Kredit an den Privaten niederschlägt. Bürgschaften der Kommune bedürfen nach kommunalem Haushaltsrecht der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Aber auch für die Forfaitierung wird zum Teil eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde für notwendig erachtet. Daher sind auch diese Fragen möglichst frühzeitig mit der Aufsichtsbehörde zu klären.

Praxisbeispiel: Haushaltswirtschaft und Haushaltsrecht

Die Stadt Bildungsburg hat in den letzten Jahren für die Bereitstellung der zehn Schulen durchschnittlich 3,5 Mio. € ausgegeben. Davon entfielen lediglich rund 500.000 € auf Investitionen (z.B. Sanierungsmaßnahmen) des Vermögenshaushaltes. Dabei hat sich als nachteilig erwiesen, dass nach den Förderrichtlinien des Landes Sanierungsmaßnahmen nicht förderfähig sind.

Außerdem wurde der Umfang der Bauunterhaltungsmittel auf 500.000 € jährlich zurückgefahren. Mindestens das Doppelte wäre aber erforderlich gewesen, um dem Instandhaltungsstau einigermaßen gerecht zu werden. Allen Verantwortlichen ist bewusst, dass die geplante umfassende Sanierung der Schulen und deren laufende Unterhaltung in dem erforderlichen Umfang zu einer deutlichen Erhöhung der städtischen Ausgaben führt.

Allerdings könnten die Investitionen und die Unterhaltungsmaßnahmen im Rahmen einer ÖPP-Lösung - wenn die Einschätzung der Experten der ÖPP-Arbeitsgruppe zutreffen sollte - zu deutlich geringeren Kosten verwirklicht werden. Außerdem könnten die von den Fachleuten des Gebäudemanagements geschätzten Einsparpotenziale bei den Bewirtschaftungskosten - wie Energieversorgung, Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste - schneller verwirklicht werden, wenn kurzfristig ein umfassendes Sanierungsprojekt gestartet würde.

Diese Aussichten motivieren die Verwaltungsspitze und die Politik, sich noch stärker für eine ÖPP-Lösung zu interessieren, da die Chancen für eine Umsetzung eines so komplexen Projektes in Eigenregie eher skeptisch eingeschätzt werden. Die Stadt führt deshalb frühzeitig Gespräche mit der Aufsichtsbehörde, um die haushaltsrechtlichen Anforderungen zu klären. Gegenstand dieser Gespräche sind insbesondere die Notwendigkeit der geplanten Investitionen und mögliche Vorgaben hinsichtlich der Finanzierungsform.

Hinsichtlich der Notwendigkeit der geplanten Maßnahmen wird die Stadt der Kommunalaufsicht vortragen, dass keine „Luxusmaßnahmen“ oder „Wunschkataloge“ der Schulen verwirklicht, sondern ausschließlich Maßnahmen zum Werterhalt und zur Funktionsverbesserung der Gebäude sowie zur Erfüllung von schulpolitischen Vorgaben beabsichtigt sind.

Insbesondere ist die Stadt daran interessiert zu erfahren,

- welche Anforderungen an den Wirtschaftlichkeitsvergleich gestellt werden,
- ob eine Aufteilung des Entgelts auf den Vermögens- und Verwaltungshaushalt erwartet wird,
- ob die Notwendigkeit zur Ausweisung von Verpflichtungsermächtigungen gesehen wird,
- ob der Vertrag mit dem Privaten als kreditähnliches Rechtsgeschäft genehmigt werden muss,
- welche weiteren rechtlichen Anforderungen die Kommunalaufsicht an das auszuarbeitende Vertragswerk und die Finanzierung stellen würde.

Das Gespräch bei der Kommunalaufsicht verläuft positiv. Die Kommunalaufsicht gibt zu erkennen, dass sie mit der Zielsetzung der ÖPP-Lösung einverstanden sein könnte, wenn das Modell sich in dem beschriebenen Rahmen bewegt.

2.3 Vergaberecht

Auch eine ÖPP unterliegt den Regeln des Vergaberechts. Bund, Länder und Kommunen müssen die nachgefragten Infrastrukturleistungen in der Regel europaweit ausschreiben und den Vertragspartner im Wettbewerb auswählen. Das Vergaberecht wird zwar häufig als intransparent und als für Großprojekte zu unflexibel kritisiert. Dennoch lässt sich auch das umfassende Vertragswerk einer ÖPP unter dem Aspekt des Vergaberechtes verhandeln, wenn das Verfahren sachgerecht vorbereitet und anschließend transparent durchgeführt wird.

ÖPP sind in der Regel als Verhandlungsverfahren auszuschreiben. Anders als bei formellen Vergabearten darf in einem Verhandlungsverfahren der öffentliche Auftraggeber mit den Bewerbern über die Auftragsbedingungen und insbesondere über die Preise verhandeln. Bei einer ÖPP ist solch ein Verfahren deshalb gerechtfertigt, weil eine ausgewogene und finanzierbare Risikoverteilung zwischen den Projektpartnern stets erst das Ergebnis von Verhandlungen ist und nicht von vornherein den Bewerbern als Konstante für die Erarbeitung eines Angebots vorgegeben wird.

Aber auch ein Verhandlungsverfahren zwingt die Kommune zu wichtigen Weichenstellungen, die das weitere Verfahren und damit auch die Ausschreibungsergebnisse festschreiben können und die sich im Nachhinein vergaberechtlich nicht oder nur noch mit erheblichen Schwierigkeiten ändern lassen.

- Die Zuschlagskriterien, die der Auftraggeber bereits in der Vergabebekanntmachung oder den Verdingungsunterlagen anzugeben hat, entscheiden maßgeblich darüber, inwieweit für die geforderten Leistungen ein preis- oder qualitätsorientierter Wettbewerb stattfinden wird. Die Festlegung von Mindestanforderungen für die verlangten Leistungen ermöglicht es der Kommune, den Bewerbern Standards zu signalisieren, auf

die sie in keinem Fall zu verzichten bereit ist. Im weiteren Fortgang des Verfahrens kann von solchen Vorgaben aber kaum mehr Abstand genommen werden.

- Die Kommune muss auch die erwartete Verteilung der Projektrisiken bestimmen: Trägt der Auftraggeber – wie das bei Schulprojekten der Fall ist - das Risiko der ausreichenden Nutzung der Infrastruktur, ist der Auftrag vergaberechtlich je nach Schwerpunkt entweder als Bau- oder als Dienstleistungsauftrag auszuschreiben.

Sollen die Nutzungsrisiken hingegen bei der Projektgesellschaft liegen, so ist der Vertrag vergaberechtlich eine Konzession. Dem Privaten stehen in diesem Fall laufende Einnahmen zur Verfügung. Typisches Beispiel ist ein mautfinanzierter Tunnel.

Praxisbeispiel: Vergaberecht

Der Verwaltung ist bewusst, dass die privaten Partner einer ÖPP in einem europaweiten Vergabeverfahren auszuwählen sind, sich diese Ausschreibung aber deutlich von den Verfahren unterscheiden wird, in denen bislang Sanierungsarbeiten für die Schulen in Auftrag gegeben wurden. In gemeinsamer Diskussion mit den Experten der ÖPP-Arbeitsgruppe werden wichtige Vorfragen einer Ausschreibung geklärt:

Die erforderlichen Neubau- und Sanierungsarbeiten für die Schulen hatten zunächst zur Annahme verleitet, eine ÖPP sei im Prinzip als Bauauftrag auszuschreiben. Schnell wurde jedoch deutlich, dass neben den Bauleistungen die vom Privaten über die gesamte Vertragslaufzeit geforderten Dienstleistungen wie die laufende Bauunterhaltung und Bewirtschaftung stärker im Vordergrund stehen werden.

Die ÖPP soll daher als Dienstleistungsauftrag ausgeschrieben werden. Da der dafür geltende Schwellenwert von € 200.000 deutlich überschritten werden wird, muss das Vergabeverfahren europaweit bekannt gemacht werden. Zugleich sind sich alle darüber einig, dass die Variante einer Dienstleistungskonzession nicht in Betracht kommt.

Bisher hat die Stadt notwendige Sanierungsarbeiten für Schulen in offenen Ausschreibungen vergeben. In den Beratungen über eine ÖPP-Lösung wird deutlich, dass solche Verfahren nicht genügend Freiräume bieten, um mit den Bewerbern über z.B. unterschiedliche Finanzierungskonzepte oder deren Bereitschaft, bestimmte Risiken übernehmen zu wollen, zu verhandeln und damit für die Stadt eine optimale Lösung finden zu können. Die ÖPP soll daher als Verhandlungsverfahren ausgeschrieben werden, das genau diese Flexibilität bietet.

Intensiv erörtert wird auch die Frage, ob der Neubau oder die Sanierung der zehn Schulen in zwei Lose unterteilt werden sollte, um damit mittelständischen Unternehmen bessere Möglichkeiten einzuräumen, sich an der ÖPP zu beteiligen. Letztlich wird auf eine Aufteilung in Lose jedoch verzichtet: Das voraussichtliche Auftragsvolumen erscheint nicht so groß, als dass es nicht auch von einem mittelständischen Unternehmen oder einer entsprechenden Arbeitsgemeinschaft bewältigt werden könnte.

Vor allem aber will die Stadt für ihr Pilotprojekt nur einen einzigen Vertragspartner haben, der für die Erbringung aller vereinbarten Leistungen verantwortlich sein soll. Nebenangebote sollen demgegenüber zugelassen werden, um nicht Lösungsvorschläge abzuschneiden, die gegenwärtig noch nicht erkannt worden sind.

2.4 Zuwendungsrecht / Schulbauförderung

Bei der Strukturierung von ÖPP im Schulbereich müssen die förderrechtlichen Bestimmungen der Länder und - soweit vorhanden - deren Schulbauförderprogramme beachtet werden.

Relevant für die Strukturierung einer ÖPP sind daneben

- das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung sowie
- die Zinsprogramme der Förderbanken mit speziellem ÖPP-Bezug.

2.4.1 Schulbauförderung in den Bundesländern

Die meisten Länder gewähren ihren Kommunen zur Unterstützung der Wahrnehmung ihrer Verantwortung für die Errichtung der Schulgebäude (und teilweise auch für andere Zwecke) zweckgebundene Zuweisungen. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Länder. Finanziert werden typischerweise der Bau oder der Ausbau / die Sanierung von Schulen, nicht aber die Nutzungskosten. Näheres regeln die von den Ländern erlassenen „Schulbauförderrichtlinien“ (die Bezeichnungen unterscheiden sich erheblich).

In Nordrhein-Westfalen erhalten die kommunalen Schulträger seit 2002 jährlich pauschalierte Zuweisungen - die sog. „Schulpauschale“ - zur Verwendung für den „Bau, die Modernisierung und Sanierung, den Erwerb, Miete und Leasing von Schulgebäuden (Schulsportstätten) sowie die Einrichtung und Ausstattung von Schulgebäuden (Schulsportstätten)“. Personalausgaben, Bewirtschaftungskosten - wie z.B. Gebäudereinigung, Energieversorgung, Hausmeisterdienst - sowie Verbrauchsmaterialien dürfen nicht über die Schulpauschale finanziert werden.

Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen sind die Förderbestimmungen der Länder noch nicht an der Bereitstellungsform von ÖPP ausgerichtet. In allen anderen Ländern sollten daher bei der Strukturierung von ÖPP im Einzelfall die Schulbauförderbestimmungen daraufhin untersucht werden, ob und unter welchen Voraussetzungen Zuweisungen in die Finanzierung des ÖPP-Entgeltes eingebunden werden können

Es ist ratsam, in die Prüfung auch die nicht speziell auf die Schulbauförderung bezogenen allgemeinen Haushaltserlasse bzw. Förderbestimmungen einzubeziehen, da diese Regelwerke die Entwicklung von ÖPP erschweren können.

Ebenso ist zu prüfen, ob bei Ersatzbauten für Schulgebäude, die in früheren Jahren durch Landesmittel gefördert wurden, eine Zweckbindungsfrist noch nicht abgelaufen ist, denn dann könnten Rückforderungsansprüche des Landes gegenüber dem Schulträger entstehen. Dies muss allerdings nicht zwangsläufig zur Unwirtschaftlichkeit einer ÖPP-Lösung führen, da die Auswirkungen einer möglichen Rückzahlung auf ein Gesamtprojekt mit mehreren Schulen nur gering sein werden, wenn es sich nur um eine einzige Schule handelt.

Ganztagsschul-Förderprogramm der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat im April 2003 mit allen Ländern eine Verwaltungsvereinbarung über das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007 geschlossen. Mit diesem Programm soll die Schaffung einer modernen Infrastruktur im Ganztags-schulbereich unterstützt und ein Anstoß für ein bedarfsorientiertes Angebot in allen Regio-nen Deutschlands gegeben werden. Die Auswahl der Vorhaben sowie die Durchführung des Bewilligungsverfahrens obliegt den Ländern.

Die auf die Länder verteilten Finanzhilfen in Gesamthöhe von 4 Mrd. € dürfen nur für die Förderung von Investitionen eingesetzt werden. Nicht förderfähig sind (Gebäude-) Betriebskosten sowie Personal- und Sachkosten des Schulbetriebes. Nach dem Wortlaut der Vereinbarung ist die Einbindung der Investitionshilfen in ÖPP zulässig.

Die Länder erlassen eigene Förderrichtlinien zur Umsetzung des Investitionsprogramms. Soweit ersichtlich, schließen die bereits vorliegenden Richtlinien diese Möglichkeit einer Einbindung der Investitionshilfen in ÖPP-Projekte nicht aus.

Im Rahmen eines ÖPP-Projektes zur Generalsanierung aller zahlreicher Schulen wird eine Kommune bestrebt sein, die Einrichtung den Ausbau von Ganztags-schulen in das Projekt zu integrieren. Die Einbeziehung der Zuwendungen wird sich günstig auf die Höhe des Finanzierungskostenanteils des ÖPP-Entgeltes auswirken. Sie sollte vertraglich abgesichert werden.

Dagegen dürfte der Einsatz von Zuwendungen für den Ausbau einer einzelnen Schule zu einer Ganztags-schule im Rahmen einer ÖPP wegen der geringen Projektgröße kaum in Betracht kommen. Auch ist fraglich, ob ein spezielles ÖPP-Projekt einer Kommune mit der ausschließlichen Zielsetzung des Ausbaus einer Mehrzahl bestehender Schulen zu Ganztags-schulen wirtschaftlich tragfähig wäre.

2.4.3 Förderprogramme von Banken

Die öffentlichen Förderbanken bieten im Rahmen ihrer Programmkredite langfristige zinsgünstige Darlehen mit mittel-/langfristiger Zinsfestschreibung, die sich für eine Einbindung in die Finanzierung kommunaler ÖPP im Schulbereich eignen. So bietet die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit dem Infrastrukturprogramm Sonderfonds „Wachstumsimpulse“ spezielle ergänzende Finanzierungsmöglichkeiten für private Investoren.

Investiert ein privates Unternehmen im Rahmen eines ÖPP-Modells in ein kommunales Vorhaben (z.B. Sanierung oder Errichtung von Schulen), kann ein Teil der Investitionen zu günstigen Konditionen refinanziert werden.

In Verbindung mit einer Forfaitierungslösung können durch die Einbindung von KfW-Mitteln kommunalkreditnahe Finanzierungs-konditionen erzielt werden.

Praxisbeispiel: Schulbauförderung

Bei einer der ausgewählten Grundschulen ist der Sanierungsbedarf besonders groß, da diese Schule über dem Grenzwert liegende Belastungen mit PCB aufweist. In diesem Fall könnte ein Abriss und Neubau die wirtschaftlichste Alternative sein. Hinzu kommt, dass bei dieser und bei der nächst gelegenen Grundschule die Schülerzahlen in den nächsten drei bis vier Jahren derart rückläufig sein werden, dass es Sinn machen könnte, die Schließung dieser Grundschule und die Zusammenlegung der Schulbezirke beider Schulen ausdrücklich im ÖPP-Vertrag zu vereinbaren.

Der zu erwartende Erlös aus dem Grundstücksverkauf könnte von der Stadt Bildungsburg zur Mitfinanzierung der Investitionen eingesetzt werden. Alternativ könnte der Projektgesellschaft die Verwertung des Grundstücks angeboten werden, wodurch sich das Interesse der Bieter an der ÖPP weiter steigern ließe.

Wird eine bestehende Schule abgerissen, könnte dies zur Folge haben, dass die Zweckbindung der für diese Schule geleisteten Zuschüsse noch weiter besteht und die Stadt zur anteiligen Rückzahlung erhaltener Fördermittel verpflichtet werden kann. Diese Frage soll vom Kämmerer geprüft werden. Allerdings wird nicht damit gerechnet, dass eine Rückforderung der anteiligen Fördermittel die Gesamtwirtschaftlichkeit der geplanten ÖPP in Frage stellen würde, da es sich um eine einzige Schule handelt.

Im Mittelpunkt der geplanten Maßnahmen stehen nämlich die Sanierung und Modernisierung des Gebäudebestandes sowie punktuelle Erweiterungsbauten. Deshalb interessiert den Bürgermeister stärker die Frage, ob die Schulpauschale (1,9 Mio. € jährlich für alle Schulen der Stadt) anteilig für die Finanzierung des ÖPP-Entgeltes verwendet werden darf. Nachdem der Kämmerer und die Experten der ÖPP-Arbeitsgruppe dies bestätigen, wird schnell klar, dass zumindest ein großer Teil der Finanzierungskosten für die Investitionen durch die Mittel der Schulpauschale abgedeckt werden kann.

2.5 Steuerliche Rahmenbedingungen

Die Attraktivität von ÖPP wird auch von steuerlichen Faktoren beeinflusst. Zusätzliche Steuerbelastungen, die bei einer Bereitstellung im Wege einer ÖPP bei der Kommune oder dem Privaten entstehen, fließen in der Regel nicht an die Kommune zurück. Solche „Mehrsteuern“ betreffen im Regelfall zwar direkt nur den Privaten. Dieser wird sie aber, ebenso wie verbleibende steuerliche Unsicherheiten, in seine Angebotskalkulation miteinbeziehen. Eine Besteuerung des Privaten führt damit im Ergebnis zu höheren Kosten der ÖPP für die Kommune.

Die steuerliche Strukturierung spielt daher eine große Rolle. Häufig dürfte es empfehlenswert sein, die Struktur schon bei der Ausschreibung der Projekte festzulegen, um den Privaten dadurch die Möglichkeit zu geben, möglichst günstige Angebote im Vergabeverfahren

abgeben zu können. Einige im folgenden beschriebene Probleme tauchen typischerweise immer wieder auf:⁵

2.5.1 Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist bei umsatzsteuerpflichtigen Leistungen, die durch Private erbracht werden, auch bislang schon ein Kostenfaktor für die Kommune. Eine höhere Steuerbelastung und damit höhere Kosten können sich im Rahmen einer ÖPP ergeben, wenn der Private nunmehr umsatzsteuerpflichtige Leistungen erbringt, die die Kommune bislang als Eigenleistung erbracht hat. Daher entstehen zusätzliche Kosten, wenn z.B. Mitarbeiter der Kommune zukünftig bei der Projektgesellschaft angestellt und von dieser im Rahmen von ÖPP eingesetzt werden. Die Projektgesellschaft ist dann verpflichtet, auf deren Tätigkeit Umsatzsteuer zu erheben.

Derartige Mehrbelastungen von ÖPP können im Einzelfall durch vorausschauende Planung gemildert werden. Insbesondere hinsichtlich der Umsatzsteuerbelastung sollten die gefundenen Ergebnisse durch eine verbindliche Auskunft des zuständigen Finanzamts abgesichert werden.

2.5.2 Gewerbesteuer

Insbesondere bei größeren ÖPP-Projekten muss ein erheblicher anfänglicher Finanzierungsbedarf (z.B. für Neubau oder Sanierung des Investitionsobjekts) in der Regel durch Fremdkapital gedeckt werden. Zinsen für Fremdkapital sind für Zwecke der Gewerbesteuer grundsätzlich nur zur Hälfte abzugsfähig (sog. „Dauerschuldzinsen“) und erhöhen damit - trotz tatsächlichem Liquiditätsabfluss – den gewerbesteuerlichen Ertrag der Projektgesellschaft.

Im Einzelfall können alternative Finanzierungen die Steuerbelastung reduzieren, z.B. eine (teilweise) Veräußerung der zukünftigen Entgeltforderungen der Projektgesellschaft gegen Entgelt. Ob und unter welchen Bedingungen (z.B. Einredevorzicht der Kommune) eine derartige Finanzierung verfügbar ist, muss im Einzelfall verhandelt werden.

2.5.3 Grund- und Grunderwerbsteuer

Grundbesitz, der einer Kommune zuzurechnen ist und für einen öffentlichen Gebrauch (z.B. eine Schule oder ein Verwaltungsgebäude) benutzt wird, ist von der Grundsteuer befreit. Soweit bisher grundsteuerbefreiter Grundbesitz aufgrund einer ÖPP dem Privaten übertragen würde, ginge die Grundsteuerbefreiung verloren. Eine Übertragung des Eigentums an Grundstücken würde zudem Grunderwerbsteuer auslösen.

Bei Schulprojekten können diese Steuern jedoch regelmäßig vermieden werden, weil eine Übertragung des Eigentums an den Schulgrundstücken auf den Privaten grundsätzlich nicht notwendig und in der Regel auch nicht zulässig ist.

⁵ Diese Ausführungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ersetzen keine steuerliche Beratung. Aufgrund der Vielzahl der Möglichkeiten bei der Gestaltung einer ÖPP ist eine steuerliche Analyse der konkret beabsichtigten Struktur unabdingbar.

2.6 Finanzierung von ÖPP

ÖPP sind kein neues Finanzierungsinstrument zur Lösung der kommunalen Haushaltsprobleme. Auch ÖPP erfordern Finanzmittel der Kommune. Die Finanzierungskosten des Privaten werden über die Leistungsvergütung von der Kommune getragen.

Daraus folgt, dass neue Finanzierungsspielräume vor allem über Effizienzgewinne geschaffen werden. Hinzu kommt Sicherheit hinsichtlich der Finanzplanung, da die Leistungsvergütung im Wesentlichen für die gesamte Projektlaufzeit fixiert wird.

In der Regel gründet der Private eigens für die ÖPP eine Projektgesellschaft, die in der Kommune ihren Sitz hat und Vertragspartner der Kommune ist. Damit müssen Kredite zur Finanzierung von öffentlicher Infrastruktur unter Umständen nicht in vollem Umfang bei den Muttergesellschaften bilanziert werden. Im Rahmen einer solchen Projektfinanzierung basiert die Kreditvergabe auf Umfang und Qualität der liquiden Mittel, die von der Projektgesellschaft erwirtschaftet werden. Darüber hinaus werden Eigenkapital und Gesellschafterdarlehen zur Finanzierung bereitgestellt, die ggf. durch Bürgschaften des privaten Auftragnehmers unterlegt werden.

Häufig werden sich aus mehreren Unternehmen bestehende Konsortien bewerben. Neben der Sicherung des notwendigen operativen Know-hows werden diese Konsortien in einem wachsenden ÖPP-Markt zunehmend auch Finanzinvestoren benötigen, um die notwendigen Eigenkapitalmittel zu beschaffen.

Die Finanzierungsform wirkt sich auf die Vertragsgestaltung und den ÖPP-Prozess aus. So stellen z.B. Vertragseintrittsrechte oder Informationsanforderungen der Banken (sog. Banken Due Diligence) vor Vertragsabschluss einen Ausdruck des Risikos dar, welches in einer ÖPP von den Banken übernommen werden soll.

Die Interessen der Banken und der Kommune sind in einer ÖPP, die durch eine Projektfinanzierung finanziert wird, gleichgerichtet. Beide Parteien wollen die volle und uneingeschränkte Vertragserfüllung durch die Projektgesellschaft sicherstellen. Für die Kommune ist dies von Bedeutung, weil sie für die Infrastrukturleistung den Bürgern gegenüber verantwortlich ist; für die Banken, da nur eine 100%ige Vertragserfüllung die Zins- und Tilgungszahlungen sichert. So wird z.B. eine Bank dafür sorgen, dass operative Risiken einer ÖPP-Projektgesellschaft (z.B. die Verantwortung für die Sauberkeit eines Gebäudes) an leistungsstarke Unterauftragnehmer vergeben werden.

Darüber hinaus werden im Rahmen von Projektfinanzierung häufig die privaten Muttergesellschaften der Projektgesellschaft durch Vertragserfüllungsbürgschaften (Performance Bonds) verpflichtet, Verantwortung für die vertragsgemäße Leistungserbringung der Projektgesellschaft zu tragen.

Die Strukturierung der Finanzierung von ÖPP ist ein sehr komplexer und aufwändiger Vorgang. Kleinere Projekte sind darum tendenziell weniger wirtschaftlich.

Die Finanzierungskosten des Privaten liegen in der Regel deutlich über den Kreditkonditionen der Kommune. Da die Finanzierungskosten einen erheblichen Teil des Leistungsentgeltes ausmachen, besteht für die Kommune ein Anreiz, bei der Optimierung der Finanzierungskosten mitzuwirken. Sie kann z.B. kommunale Bürgschaften ausreichen oder auf das Recht der Einrede hinsichtlich der von der Projektgesellschaft an die finanzierende Bank verkauften Forderungen für die Erbringung von Bauleistungen verzichten. Unter dieser

Voraussetzung kann die Bank den Kredit zu kommunalkreditähnlichen Konditionen refinanzieren.

Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Nutzung der Bonität der Kommune diese nicht indirekt Risiken tragen lässt, die eigentlich vom privaten Partner einer ÖPP oder den finanzierenden Banken getragen werden sollten. Dies kann z. B. durch Stellung von Ausfallbürgschaften oder Patronatserklärungen erreicht werden.

Ob eine Projektfinanzierung oder eine an Kommunalkreditkonditionen orientierte Finanzierung für die Kommune die wirtschaftlichere Alternative darstellt, hängt von den Gegebenheiten des Einzelprojekts ab. Wesentliche Parameter für die Entscheidung können z.B. die Projektgröße, die Risikoverteilung oder vertragliche Ziele (z.B. Eigentumsübergang) sein. Mit den Vergabeinformationen kann eine Kommune die Entscheidung über die Finanzierung vorstrukturieren; die tatsächliche Strukturierung liegt allerdings in der Verantwortung des privaten Sektors. Es hat sich dabei in der Praxis bewährt, Nebenangebote mit alternativen Finanzierungsvorschlägen zu zulassen, um sicherzustellen, dass das optimale Verhältnis von Leistung und Risiko für die Kommune im Vergabeverfahren erreicht wird.

Praxisbeispiel: Finanzierung

Die zuständigen Mitarbeiter haben zahlreiche technische und finanzwirtschaftliche Daten und Informationen über die betroffenen Schulgebäude zusammengetragen und gemeinsam mit den Beratern der ÖPP-Arbeitsgruppe analysiert.

Legt man die gemeinsam entwickelten Planungsannahmen und die Erfahrungen aus anderen ÖPP zu Grunde, erscheint die Sanierung und der Betrieb der zehn Schulgebäude über 20 Jahre in einer ÖPP als wirtschaftlich und machbar, zumal ein Teil der Schulpauschale für die Entgeltfinanzierung eingesetzt werden kann.

Die Verwaltungsspitze und die politisch Verantwortlichen erkennen aber auch, dass eine ÖPP keine zusätzlichen Mittel erschließt, sondern nur über einen Effizienzvorteil der Stadt zu mehr Handlungsspielraum verhilft.

Der Kämmerer zweifelt zudem, ob alleine eine Effizienzsteigerung den Finanzierungsnachteil einer privaten Finanzierung ausreichend kompensieren kann. Er möchte deshalb sicherstellen wissen, dass die Bieter auch kommunalkreditnahe Finanzierungsformen - wie z.B. den Forderungsverkauf mit Einredeverzicht der Stadt gegenüber der Bank - anbieten dürfen. Außerdem möchte er wissen, ob es vergaberechtlich zulässig wäre, eine mit den hauswirtschaftlichen Möglichkeiten der Stadt zu vereinbarende Entgeltobergrenze als Vorgabe für die Bieter im Vergabeverfahren festzulegen. Damit möchte er erreichen, dass am Schluss des Vergabeverfahrens in rechtlich einwandfreier Weise auf eine ÖPP-Lösung nicht der Zuschlag erteilt werden muss, wenn sich trotz nachgewiesener Wirtschaftlichkeit die ÖPP mit den vorhandenen Haushaltsmitteln nicht finanzieren lassen sollte.

Diese Frage wird an die Experten der ÖPP-Arbeitsgruppe herangetragen. Sie sehen darin kein grundsätzliches Problem, meinen aber, dass sich diese Problematik im Falle einer präzisen und eindeutigen Leistungsbeschreibung vermutlich nicht stellen werde.

Trotz der noch offenen Fragen wird eine Beratungsvorlage für den Rat erstellt. Auf dieser Grundlage entscheidet der Rat, die ÖPP-Lösung weiterzuverfolgen unter der strikten Auflage, dass die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen werden kann. Aufgrund der sich abzeichnenden Komplexität beschließt der Rat ferner, dass der Verwaltung zur Unterstützung erfahrene externe ÖPP Berater aus den Bereichen Recht, Finanzen und Technik an die Seite gestellt werden sollen. Diese Beratungsleistungen sollen ausgeschrieben werden.

3 Vorgehensweise

Das anschließende Vorgehen lässt sich grob in drei Phasen einteilen:



3.1 Vorbereitungsphase

Die Vorbereitung einer ÖPP beginnt mit der Ermittlung des bestehenden Handlungsbedarfs (z.B. allgemeine Sanierung, Schadstoffbeseitigung, Brandschutz, Entwicklung der Schülerzahlen) und der Beschreibung der Handlungsmöglichkeiten der Kommune (z.B. Haushalts-situation) und endet mit einer Grundsatzentscheidung zugunsten der Ausschreibung der ÖPP. Diese Entscheidung trifft der Gemeinderat bzw. der Kreistag.

Die Vorbereitungsphase lässt sich in folgende Schritte unterteilen:

- Bedarfsanalyse und Grobstrukturierung des ÖPP-Modells
- Wirtschaftlichkeitsvergleich, in dem die Vorteilhaftigkeit einer ÖPP gegenüber einer konventionellen Realisierung untersucht wird
- Vorbereitung der Ausschreibung mit Definition und Dokumentation der Eckpunkte einer ÖPP-Lösung und den Anforderungen an einen privaten Partner
- Zusammenführung der Ergebnisse und politische Entscheidung

3.1.1 Projektvorbereitung - Bedarfsanalyse und Grobstrukturierung

Als Grundlage für alle weiteren Schritte ist es notwendig, den konkreten Handlungsbedarf möglichst genau zu beschreiben. Darauf aufbauend werden mögliche Realisierungswege bzw. Handlungsoptionen in technischer (Neubau oder Sanierung) und betriebswirtschaftlicher (traditionelle Bereitstellung versus ÖPP-Ansatz) Hinsicht entwickelt.

Zunächst ist es wichtig, durch eine umfassende Information und offene Diskussion die Unterstützung der politischen Entscheidungsträger und der Aufsichtsbehörden zu gewinnen. Dazu sollten die grundsätzlichen Projektziele und die wesentlichen Informationen und Daten zum Handlungsrahmen (z.B. baulicher Handlungsbedarf, Instandhaltungszustand, Höhe der Bewirtschaftungskosten, Haushaltslage, Eckpunkte der Schulentwicklungsplanung, voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen, Vermögensbilanz u.a.m.) der Kommune verständlich aufbereitet werden, denn in diesem Stadium sind kritische Fragen zu erwarten. Insbesondere müssen Daten über den gesamten Lebenszyklus der in das ÖPP-Modell einbezogene

nen Schulgebäude erhoben werden. Für eine Kommune stellt dies in der Regel eine besondere Herausforderung dar.

Geben die politischen Entscheider und die Aufsichtsbehörden grundsätzlich „grünes Licht“ für die Untersuchung und Verfolgung von Alternativen, ist es notwendig, weitere Daten zu beschaffen und die bereits vorhandenen z.B. durch Heranziehung von Vergleichsdaten und Standards zu überprüfen, um die angestrebte Entscheidung besser fundieren zu können.

Je nach Art des Projekts kann diese Phase unterschiedlich verlaufen. Geht es zum Beispiel um ein Neubauprojekt ohne Übernahme von Personal, wird der Schwerpunkt bei der Erarbeitung des Anforderungsprofils der sogenannten Leistungsspezifikation bzw. Leistungsbeschreibung liegen. Dagegen stellt eine ÖPP zur Sanierung und zum Betrieb bestehender Gebäude inklusive der Übernahme von vorhandenem Personal ungleich höhere Anforderungen. In einem solchen Fall müssen detaillierte Informationen über Art und Zustand der Gebäude, Instandhaltungs- und Betriebskosten, Personalkosten etc. beschafft werden.

Ein wichtiger und sensibler Punkt ist die Kalkulation und Plausibilisierung der eigenen Kostenansätze, z.B. für die Planung und die Errichtung von Schulneubauten und / oder Erweiterungsbauten, die Schadstoffsanierung, die technische Bauunterhaltung u.a.m., um eine Ausgangsbasis für die Kalkulation der Projektkosten für die Variante der Eigenrealisierung zu erhalten.

Außerdem sind erste Überlegungen zur Risikoanalyse und –verteilung anzustellen, die später für die Ausschreibung noch vertieft werden müssen. Die Risikoverteilung beeinflusst in hohem Maße die Beurteilung, ob eine ÖPP für den privaten Sektor interessant ist und wie die ÖPP durch den privaten Sektor bepreist wird. Es liegt deshalb im Interesse der Kommune, eine sorgfältige und realistische Risikoverteilung anzustreben.

3.1.2 Wirtschaftlichkeitsvergleich

Auf der Basis der ermittelten Daten wird dann ein Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zu vergleichenden Realisierungsalternativen erarbeitet.⁶

Dieser Wirtschaftlichkeitsvergleich wird fortlaufend verfeinert, um eine tragfähige Grundlage für die vom Gemeinderat bzw. Kreistag zu treffende Entscheidung über die Durchführung eines Vergabeverfahrens zu bilden.

In seiner ersten Form enthält der Wirtschaftlichkeitsvergleich lediglich vereinfachte Annahmen zu den Kosten und zur rechtlichen Struktur, zur Risikoverteilung oder zur Finanzierung. Allerdings lassen sich bereits jetzt wertvolle Hinweise auf mögliche Probleme oder auf Datenlücken gewinnen. Falls diese ungelöst bleiben, kann es später zu Problemen bei der Ausschreibung und / oder zu Preisauflägen kommen.

Sollte es Hinweise darauf geben, dass die zugrundegelegte Art und Höhe der Leistungen zu einer nicht finanzierbaren Haushaltsbelastung führt, so ist die Leistungsbeschreibung entsprechend zu überarbeiten.

In den Wirtschaftlichkeitsvergleich fließen sämtliche Kosten, Erlöse und bewerteten Risiken über den gesamten Projektzeitraum ein. Die Zahlungen der Kommune in den untersuchten

⁶ Das Verfahren des Wirtschaftlichkeitsvergleichs entspricht im Wesentlichen dem international bekannten Public Sector Comparator (PSC). Ein Zahlenbeispiel ist in Anlage 2 dargestellt.

Bereitstellungsvarianten werden auf einen einheitlichen Zeitpunkt diskontiert, um eine wirtschaftliche Vergleichbarkeit der Varianten zu ermöglichen.

Die zu erfassenden Kosten werden differenziert nach ihrer Art und nach der Projektphase, in der sie anfallen. So kann z.B. zeitlich zwischen den Planungs- und Projektentwicklungskosten, den Bau- bzw. Errichtungskosten und den Betriebs- und Instandhaltungskosten unterschieden werden. Diese Kostenarten werden in den Basiskosten der Bereitstellungsvariante zusammengefasst. In den Zahlungsströmen sollten auch die Finanzierungskosten (Zins- und Tilgungszahlungen) explizit ausgewiesen werden.

Weiter sind die projektspezifischen Risiken zu identifizieren und Annahmen bezüglich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihres Umfangs zu treffen, um für den Fall der Übernahme bestimmter Risiken durch die Projektgesellschaft die Vergleichbarkeit der Varianten zu ermöglichen. In den Wirtschaftlichkeitsvergleich werden diejenigen Risikokosten einbezogen, die von der Kommune auf den Privaten übertragen werden. Im Rahmen eines Schulprojektes spielt das Risiko der Baukostenüberschreitung eine besondere Rolle, da hier zahlreiche Einzelinvestitionen durchzuführen sind.

Darüber hinaus kann es erforderlich sein, steuerlich bedingte Unterschiede, z.B. bei der Umsatzsteuer, explizit in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.

Für eine realitätsnahe Abbildung der Zahlungsströme sollten außerdem kostenartenspezifische (z.B. Lohnkosten, Baukosten, Energiekosten) Preisindixierungen ausgewählt und angesetzt werden. Angesichts der Komplexität und Langfristigkeit z.B. eines Schulsanierungsprojektes ist es nicht ratsam, nur einen Preisanpassungsindex für die gesamte Leistungsvergütung anzusetzen.

Das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird im Kapitalwert der Zahlungen der Kommune ausgedrückt. In der ersten Stufe handelt es sich hierbei ausschließlich um den Kapitalwert der Eigenrealisierungsvariante.⁷ Später kommt der Kapitalwert der ÖPP-Variante hinzu. Anschließend werden beide Werte verglichen, um die relative Vorteilhaftigkeit der einen oder der anderen Bereitstellungsmethode nachzuweisen.

Die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ist Pflicht und Aufgabe der Kommune. Eine wesentliche Erfahrung aus den ersten kommunalen ÖPP-Projekten zeigt, dass es sinnvoll und hilfreich ist, die Arbeiten mit Unterstützung externer Experten durchzuführen.

Vorbereitung der Ausschreibung

In diesem Stadium wird das ÖPP-Modell in enger Zusammenarbeit mit den hinzugezogenen externen Experten konkretisiert und präzisiert. Unter Berücksichtigung der erstellten Leistungsbeschreibung werden die für die Vergabeunterlage relevanten rechtlichen, steuerlichen und finanziellen Handlungsspielräume nochmals sorgfältig analysiert, und es werden entsprechende Festlegungen getroffen. Diese werden in einem optimierten Organisationsmodell zusammengefasst.

Jetzt sind auch die aus Sicht der Kommune notwendigen Annahmen zur Risikoanalyse und –verteilung zu formulieren. Weiter sind Wertungskriterien für die Beurteilung der Angebote zu definieren, die später während des Vergabeverfahrens nicht mehr verändert werden dürfen. Wichtig können auch Überlegungen zum Zahlungsmechanismus sein.

⁷ Für eine vereinfachte Beispielrechnung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs

In dieser für den Erfolg des Vergabeverfahrens sehr wichtigen Phase kommt es darauf an, die aus Sicht der Kommune erwarteten und erwünschten Optimierungsvorschläge der privaten Bieter - z.B. durch Angebotsvarianten - im Laufe des Vergabeverfahrens nicht unnötig einzuschränken.

Das schließlich auf der Expertenebene ausformulierte Modell lässt die wesentlichen Grundzüge der geplanten ÖPP erkennen:

- Die Leistungsspezifikation beschreibt die von der Kommune gewünschten Leistungen (Art und Umfang der Investitionen, Instandhaltung und Bewirtschaftung der Schulgebäude).
- Das Rechtsmodell dokumentiert die für die Kommune und die Bieter wichtigen Eckpunkte der zukünftigen Vertragsbeziehungen (z.B. Vertragsdauer) und beschreibt in den Grundzügen die gewünschten Einflussnahmemöglichkeiten der Kommune (z.B. Mitwirkung in Überwachungsgremien, Informations- und Einsichtnahmerechte).
- Der finanzielle Teil beschreibt Finanzierungsszenarien sowie den haushaltswirtschaftlichen Handlungsrahmen der Kommune und die Grundzüge der angestrebten Risikoverteilung.
- Die Wertungskriterien bilden die Grundlage für den später durchzuführenden Vergleich der Angebote.

Das ausgearbeitete Modell wird anschließend den politischen Entscheidungsträgern vorgestellt. Es soll diese davon überzeugen, dass die beschriebenen Leistungen in der ÖPP zum günstigsten Preis erbracht werden können und dass die Rechtspositionen der Kommune - im besonderen die Interessen der Nutzer der Schulgebäude und der Beschäftigten der Verwaltung - angemessen berücksichtigt werden.

Nach zustimmender Kenntnisnahme durch die politischen Entscheidungsträger organisiert die Kommune mit Unterstützung der Berater eine Überprüfung der Marktfähigkeit des angestrebten ÖPP-Modells. Dazu werden potenzielle Bieter (z.B. mittelständische Bauunternehmen sowie Dienstleistungsunternehmen aus dem Bereich Facility-Management sowie Banken) eingeladen, um mit ihnen das Leistungsspektrum und die rechtliche und finanzwirtschaftliche Projektstruktur der ÖPP zu diskutieren.

Ziel dieser Gespräche ist die Feststellung, ob es im Markt ein grundsätzliches Interesse für eine ÖPP der angestrebten Art gibt. Außerdem bieten diese Gespräche auch die Chance der Früherkennung von problematischen Projektkonstellationen (z.B. hinsichtlich der Risikoverteilung). So kann vermieden werden, dass nicht marktfähige Projekte mit hohem Kostenaufwand weiter verfolgt werden.

Schließlich werden unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus dem Marktfähigkeitstest die wesentlichen Eckpunkte des Modells in der für die Einleitung des Vergabeverfahrens erforderlichen Vergabebekanntmachung im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Damit enden die Vorbereitungsarbeiten für das ÖPP-Projekt und es beginnt die formelle Phase.

siehe Anlage 2.

3.1.4 Zusammenführung der Ergebnisse und politische Entscheidung

Die Ergebnisse der vorangegangenen Prozessschritte werden zusammengefasst und dem Stadtrat bzw. dem Kreistag zur Entscheidung vorgelegt. Dies sind insbesondere

- die Beschreibung der Ausgangslage, z.B. des Sanierungsbedarfs und der Haushaltssituation
- die Darstellung der das ÖPP-Vorhaben betreffenden Bereiche und die grobe Leistungsspezifikation
- die finanzielle, rechtliche und organisatorische Struktur des Projekts
- die Darstellung wesentlicher organisatorischer und personalwirtschaftlicher Auswirkungen des ÖPP-Vorhabens
- die finanziellen Auswirkungen anhand des ggf. weiterentwickelten Wirtschaftlichkeitsvergleichs
- die potenziellen Risiken und deren mögliche Verteilung auf die öffentlichen und privaten Partner.

In der aktuell angespannten Haushaltssituation stellt eine fundierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen den Kern der Informationen in der Beschlussvorlage für den Rat bzw. den Kreistag dar. Die Projektinformationen und die Kostenschätzungen sowie verfügbare Marktinformationen wie z.B. Finanzierungsbedingungen werden in einem fiktiven Bietermodell zusammengefasst, das im Ergebnis eine erste Abschätzung der voraussichtlichen finanziellen Belastungen für die Kommune aus dem ÖPP-Vorhaben enthält. Ziel ist es darzustellen, ob eine Leistung nach vorgegebener Beschreibung besser konventionell oder durch eine ÖPP bereitgestellt werden sollte.

Unterstellt man, dass die politischen Interessen einzelner Parteien bereits im Vorfeld in die Diskussion über Handlungsalternativen eingeflossen sind, wird der Wirtschaftlichkeitsvergleich ein wesentliches Entscheidungskriterium sein. Regelmäßig werden aber auch andere Gründe und Motive die Entscheidung mit beeinflussen. Dies können z.B. die mögliche Reaktion der Bürger/Nutzer oder die bisherigen Erfahrungen mit ähnlichen Projekten sein.

Aufgabe der Projektverantwortlichen ist es deshalb, den politischen Entscheidungsträgern ein übersichtliches und schnell erfassbares, aber belastbares und transparentes Bild als Entscheidungsgrundlage zu geben. In der Praxis hat es sich bewährt, neben den oben aufgelisteten Informationen die Ziele der einzelnen Interessengruppen und deren Erfüllungsgrad bei einer konventionellen Beschaffung und einer ÖPP gegenüberzustellen. Diese Phase endet mit dem Beschluss, ein Vergabeverfahren zu beginnen.

Praxisbeispiel: Vorbereitungsphase

Der Bürgermeister und der Kämmerer haben sich im Vorfeld bereits mit wichtigen Fragestellungen der Strukturierung einer ÖPP befasst. So haben sie sich Musterverträge besorgt und an einem von der ÖPP-Arbeitsgruppe organisierten Finanzierungsworkshop mit mehreren Banken teilgenommen. Beide sind sich aber bewusst, dass die Vorbereitung der Ausschreibung noch viel Arbeit erfordern wird.

Angesichts der Bedeutung und der Komplexität des Projektes sowie seiner Ausstrahlung auf alle Verwaltungsbereiche und die politische Ebene schlägt der Bürgermeister vor, eine Lenkungsgruppe zu bilden, die im Vergabeverfahren die maßgeblichen Entscheidungen treffen bzw. vorbereiten soll. Der Lenkungsgruppe gehören neben der Verwaltungsspitze und Bediensteten aus den betroffenen Fachbereichen wie Gebäudemanagement, Schulverwaltung und Kämmerei auch ein Mitglied der Personalvertretung und Vertreter der Ratsfraktionen an.

Zu den von den Beratern vorzubereitenden Sitzungen sollen außerdem auch bedarfsorientiert jeweils ein Vertreter der ÖPP-Arbeitsgruppe und der Kommunalaufsicht eingeladen werden.

Der Bürgermeister erkennt, dass eine erfolgreiche Betreuung und Steuerung des Projektes „nebenher“ durch einen Verwaltungsmitarbeiter kaum leistbar sein dürfte und stellt deshalb einen Mitarbeiter befristet von seinen normalen Aufgaben frei, damit dieser sich ganz auf das Projektmanagement konzentrieren kann. Eine der wichtigsten Aufgaben des Projektmanagers besteht darin, die Kommunikation zwischen den Beteiligten sicherzustellen.

Für die Vorbereitung der Ausschreibung werden noch genauere Informationen über den Zustand der Schulgebäude benötigt. Auch sind die beim Gebäudemanagement geführten Grundstücks- und Gebäudedaten noch weiter zu ergänzen und zu verfeinern, damit sie sich für die Formulierung von Vorgaben in der Vergabeunterlage eignen.

Zusammen mit den inzwischen beauftragten externen Beratern erfolgt deshalb zunächst eine genaue Aufnahme des Ist-Zustandes der einbezogenen Schulgebäude. Dabei werden zahlreiche Daten wie Flächenmaße, Kosten der Bauunterhaltung, Ausgaben für die Gebäudewirtschaftung, Kosten des Gebäudemanagements etc. entweder neu erhoben oder es werden vorhandene Daten überprüft. Auf der Grundlage dieser Daten sowie vor dem Hintergrund der in der Lenkungsgruppe beratenen Ziele der Stadt wird eine „funktionale“ oder „ergebnisorientierte“ Beschreibung des Soll-Zustandes entwickelt, der mit der ÖPP erreicht werden soll.

Durch diese Arbeiten erhöhen sich die Datensicherheit und Plausibilität der bisherigen Annahmen und damit auch die Chance, die Qualität und die Vergleichbarkeit der zu erwartenden Angebote besser beurteilen zu können.

Die Leistungsbeschreibung definiert die Mindestanforderungen an einen potenziellen Bieter. Sie ist das Kernelement der operativen Vorbereitungen der Stadt. Das Dokument wird deshalb mit allen bisher auf der Seite der Stadt mit dem „Produkt Schule“ befassten Mitarbeitern abgestimmt und auch mit der Lenkungsgruppe erörtert.

Ferner werden die erhobenen Daten auch genutzt, um einen Vergleichsmaßstab der Leistungserbringung in Eigenregie, den Wirtschaftlichkeitsvergleich (Public Sector Comparator) aufzubauen. Dieser Vergleichsmaßstab soll als finanzwirtschaftliche Messlatte dienen, an der später die Angebote der privaten Unternehmen gemessen werden. Grundannahme ist die traditionelle Form der Erstellung und des Betriebs von Leistungen im gleichen Umfang und gleicher Qualität. Diskussionen kommen auf zu der Frage, ob im Wirtschaftlichkeitsvergleich die kalkulierten Kosten der Eigenerstellung um einen Risikozuschlag zu erhöhen seien mit der Begründung, dass erfahrungsgemäß die tatsächlichen Baukosten und Bauzeiten bei Projekten der Kommune von den intern geplanten Kostenansätzen häufig abweichen, dieses Risiko bei einer ÖPP aber von der Projektgesellschaft getragen werde.

Der Baudezernent und der Kämmerer können sich auf Grund ihrer praktischen Erfahrungen dieser Argumentation nicht verschließen und erkennen an, dass es prinzipiell einen Wert hat, wenn die Stadt dieses Risiko nicht selber trägt.

Als Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs wird ein Betrag von Euro 86,0 Mio. € ermittelt. Vereinfacht gibt dieser Wert an, dass die Stadt Bildungsburg am 1. Januar 2004 86,0 Mio. € an Mitteln benötigen würde, um die in der Leistungsbeschreibung definierten Aufgaben (das sind: Investitionen, laufende Instandhaltung und Bewirtschaftung) über den gesamten Zeitraum von 20 Jahren konventionell bereitzustellen. Zum Abschluss der Vorbereitungsphase liegen eine den Vorstellungen der Stadt entsprechende funktionale Leistungsbeschreibung, Vertragsentwürfe sowie betriebs- bzw. finanzwirtschaftliche Konzepte und Risikoanalysen vor, die zusammen die Vergabeunterlagen bilden könnten. Diese Fakten werden ausführlich in der Lenkungsgruppe diskutiert. Die Lenkungsgruppe entscheidet, dass bei Erreichung des funktional beschriebenen Sollzustands und der in den Vertragsentwürfen vertraglich festgelegten Risikoverteilung der finanzielle Maßstab aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich ausschlaggebend sein soll.

Auf dieser Grundlage berät der Rat der Stadt erneut, ob der Stand der Vorbereitungen und das erwartete Ergebnis insbesondere im Blick auf die Haushaltsbelastung den Start eines Vergabeverfahrens rechtfertigen. Nach teils auch kontroverser Diskussion beschließt der Rat die Durchführung eines formellen Vergabeverfahrens für die Sanierung und den Betrieb der zehn Schulen.

3.2 Vergabeverfahren



Die Vergabebekanntmachung setzt den eigentlichen Transaktionsprozess in Gang.

Europaweit sind interessierte Unternehmen aufgerufen, allein oder in einem Bieterkonsortium ihr Interesse an dem Auftrag zu bekunden. Sinnvoll ist es dabei, sich nicht nur auf die obligatorische Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union zu verlassen, son

den Unternehmen, die aus Sicht der Kommune für das Projekt in besonderem Maße geeignet sind, auch direkt anzusprechen. Aus Gründen der Gleichbehandlung darf diese Ansprache allerdings nicht mehr Informationen vermitteln, als sie aus der europaweiten Bekanntmachung entnommen werden können.

Die Bewerber stellen sich in der Regel zunächst einem Teilnahmewettbewerb: Aufgrund der angeforderten Unterlagen prüft die Kommune, ob sie die Bewerber für ausreichend fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig hält, um das ÖPP-Projekt verwirklichen zu können. Diese Auswahl ist mit gebotener Sorgfalt durchzuführen, denn die Kommune entscheidet damit, mit welchen Unternehmen sie sich grundsätzlich vorstellen kann, in einer ÖPP für viele Jahre zusammen zu arbeiten und das Projekt zu realisieren. Das Vergaberecht verlangt, mit mindestens drei geeigneten Bewerbern in die folgende Angebotsphase einzutreten. Häufig ist es sinnvoll, auch mehr Bewerber am folgenden Verfahren zu beteiligen.

Für Verhandlungsverfahren, in denen ÖPP in der Regel ausgeschrieben werden, finden sich im Vergaberecht nur wenige Vorgaben, wie der weitere Fortgang des Verfahrens zu strukturieren ist. Dennoch ist es unbedingt erforderlich, die Verhandlungen transparent und nicht diskriminierend zu organisieren: Nur so erhält die Kommune im Wettbewerb vergleichbare Angebote; nur so kann sie der berechtigten Erwartung der unter Einsatz erheblicher Ressourcen angetretenen Bewerber Rechnung tragen, dass stets sachgerechte und nachvollziehbare Entscheidungen getroffen werden. In der Praxis haben sich für die Strukturierung eines Verhandlungsverfahrens die folgenden Phasen herauskristallisiert:

- **Angebotsphase 1:** Die Bewerber erarbeiten auf der Grundlage der Leistungsbeschreibung ein erstes, noch nicht verbindliches Angebot für die ÖPP. Über ein formalisiertes Frageverfahren oder über Bieterkonferenzen haben sie die Möglichkeit, verbleibende Fragen, die für die Ausarbeitung ihres Angebotes wichtig sind, zu klären. Auch besteht die Möglichkeit, die in das Projekt einbezogenen Schulgebäude zu inspizieren, um zuverlässige Kalkulationsgrundlagen zu erhalten. Auf der Grundlage dieser Angebote entscheidet der Auftraggeber, ob er mit allen oder aber nur mit einigen Bewerbern in die nächste Runde eintreten will.
- **Angebotsphase 2:** In einer nächsten Angebotsphase wird der Kontakt zwischen Kommune und Bietern intensiviert. Es kommt zu direkten Verhandlungen über Vertragsentwürfe. Im Rahmen einer „Projektanalyse“ haben die Bieter die Möglichkeit, die ökonomischen und rechtlichen Grundlagen des Projektes näher zu prüfen. Am Ende dieser Angebotsphase steht die Abgabe eines endgültigen und bindenden Angebots.
- **„Endverhandlungen“:** Auf der Grundlage dieser Angebote wählt die Kommune nunmehr anhand der Auswahlkriterien denjenigen oder diejenigen Bewerber aus, mit denen sie vorrangig über den Vertragsabschluss verhandeln will. Lassen sich die noch offenen Fragen klären, erhält der wirtschaftlichste Bewerber den Zuschlag. Er wird damit Vertragspartner der Kommune für die ÖPP. Die abschließende Auswahlentscheidung muss jedoch stets auf die Wertungskriterien zurückgeführt werden können.

Mit dem Zuschlag endet das Vergabeverfahren. Vor dem Abschluss des Vertrages ist es dabei vergaberechtlich erforderlich, den übrigen Bewerbern mitzuteilen, dass sie den Auftrag nicht erhalten werden. Diese haben dann die Möglichkeit, zu entscheiden, ob sie die Auswahlentscheidung in einem vergaberechtlichen Nachprüfungsverfahren überprüfen lassen wollen. Für die Nachprüfbarkeit ist die Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte

und Auswahlentscheidungen von zentraler Bedeutung. Der Ablauf des gesamten Vergabeverfahrens ist in einer Vergabeakte sorgfältig festzuhalten.

Praxisbeispiel: Vergabeverfahren

Endlich ist die Vergabeunterlage fertiggestellt und von der Lenkungsgruppe zustimmend zur Kenntnis genommen worden.

Nach einem zwischen den Beratern und der Lenkungsgruppe abgestimmten Fahrplan werden nun die folgenden Arbeitsschritte vorbereitet und durchgeführt:

- Absendung der Bekanntmachung an das Amtsblatt der Europäischen Union, Veröffentlichung und direkte Ansprache von Unternehmen, die bereits ihr Interesse an dem Projekt geäußert hatten. Nach Ablauf von 37 Tagen gehen bei der Stadt insgesamt zwölf Teilnahmeanträge ein.
- Anhand der in den Vergabeunterlagen festgelegten Eignungskriterien werden von der Lenkungsgruppe fünf Unternehmen ausgewählt und eingeladen, in das eigentliche Vergabeverfahren einzutreten.
- Übersendung der Vergabeunterlagen an die ausgewählten Bieter mit der Aufforderung, auf deren Grundlage zunächst ein indikatives Angebot innerhalb von drei Monaten zu erarbeiten.

Während der Angebotsphase werden der Projektmanager und die Berater mit zahlreichen Fragen der Bieter konfrontiert. In Abstimmung mit den Beratern beantwortet der Projektmanager diese Fragen und stellt sie in anonymisierter Form auch den übrigen Bietern zur Verfügung. Parallel dazu werden während des gesamten Vergabeprozesses bedarfsorientiert die Ratsgremien und die Kommunalaufsicht über den Fortgang des Projekts informiert.

Am Ende der Angebotsphase erhält die Stadt vier Angebote. Der fünfte Bewerber teilt mit, er sehe sich auf der Grundlage der Unterlagen gegenwärtig nicht in der Lage, ein Angebot zu erarbeiten.

Angebote der Bieter			
(Alle Zahlen in Mio. EUR)	Barwert	GESAMT (20J)	Vergütung pro Jahr (2004-2024)
Konsortium A	72,28	116,00	5,80
Konsortium B	99,70	160,00	8,00
Konsortium C	98,45	158,00	7,90
Konsortium D	81,00	130,00	6,50

Es folgt die Auswertung der Angebote. Ein Angebot (Konsortium C) scheidet aus, weil es das in der Leistungsbeschreibung eindeutig definierte Mindestkriterium der Übernahme des Personals nicht erfüllt. Die Vergütung, die ein zweiter Bewerber (Konsortium B) fordert, überschreitet die indikativen Angebote der übrigen Bewerber ohne ersichtlichen Mehrwert so deutlich, dass die Lenkungsgruppe entscheidet, die nächste Verfahrensrunde mit den zwei noch verbleibenden Bewerbern durchzuführen.

Es folgen weitere Projektanalysen, Ortsbegehungen und Bietergespräche.

Bei Abgabe der Angebote zeigt sich, dass die Bieter im Laufe des Prozesses durchaus unterschiedliche Vorstellungen entwickelt haben. So bestehen deutliche Unterschiede in den Finanzierungskonzepten oder im zeitlichen Ablauf der Sanierungsleistungen.

Die Entscheidung über einen bevorzugten Bieter trifft die Lenkungsgruppe anhand der in der Vergabeunterlage definierten und für verbindlich erklärten Zuschlagskriterien, also ausschließlich auf der Basis der endgültigen Angebote (dargestellt als Barwert der Vergütungszahlungen).

Finale Angebote der Bieter			Vergütung pro Jahr
(Alle Zahlen in Mio. EUR)	Barwert	GESAMT (20J)	(2004-2024)
Konsortium A	71,03	114,00	5,70
Konsortium D	77,27	124,00	6,20

Der zweitplatzierte Bieter ist der Auffassung, dass sein Angebot entweder missverstanden oder nicht sachgerecht gewertet wurde, rügt das Auswertungsergebnis und droht mit der Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens. Die Stadt legt in einem Schreiben noch einmal die Gründe der Auswahlentscheidung dar und erläutert die Auswertungsmethode. Dabei geht sie ausführlich auf alle vorgetragenen Argumente ein. Nach Erhalt des Schreibens und Prüfung der Argumente teilt das Unternehmen mit, dass es von der Anrufung der Vergabekammer absehen wolle.

Die Abschlussverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter verlaufen problemlos. Es gelingt der Stadt jedoch nur in begrenztem Umfang, Preisnachlässe zu erzielen.

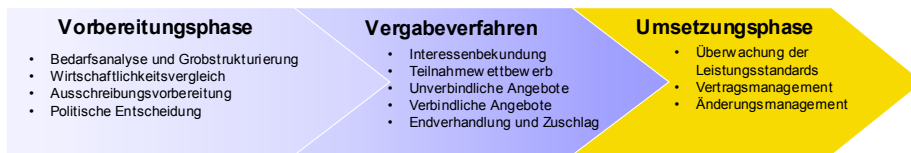
Der parallel zu den Vertragsverhandlungen weiterentwickelte Vergleich der Angebotsdaten / Preise mit den entsprechenden Daten des für die Variante der Eigenrealisierung des Projektes durch die Stadt Bildungsburg entwickelten Wirtschaftlichkeitsvergleichs bestätigt: die ÖPP-Lösung ist die wirtschaftlichere Lösung. Der Barwertvergleich ergibt einen deutlichen Vorteil von 17 % zu Gunsten der ÖPP-Lösung. Methodik und Ergebnisse dieses Vergleiches sowie der Angebotsbewertung werden vom Beraterteam in der Lenkungsgruppe ausführlich erläutert und diskutiert. Auf Wunsch der Lenkungsgruppe wird eine nicht-öffentliche Ratssitzung anberaumt, zu der auch alle interessierten Verwaltungsmitarbeiter und die Personalvertretung eingeladen werden. Der Bürgermeister, der Projektmanager und die Berater stellen noch einmal das gesamte Projekt und die in den Verhandlungen erzielten Ergebnisse dar und beantworten viele Fragen.

Anschließend sind auch die ursprünglichen Skeptiker aus Verwaltung und Politik ziemlich sicher, dass die ÖPP-Variante viele Vorteile bietet und geeignet ist, in kurzer Zeit die Schulen zu sanieren und anschließend dauerhaft in einem ordnungsgemäßen und nutzergerichten Zustand zu erhalten. Die Verwaltung wird daher beauftragt, eine entsprechende Beschlussvorlage für die nächste Ratssitzung zu erarbeiten.

Nach Vorlage und Billigung durch den Rat im nicht-öffentlichen Teil der nächsten Ratssitzung werden die Verträge nach Ablauf der in der Gemeindeordnung für den Vollzug von Ratsentscheidungen vorgesehenen Frist rechtsverbindlich unterzeichnet und der Kommu

nalaufsicht zur Genehmigung vorgelegt. Da diese fortlaufend über das Projekt unterrichtet wurde, liegt die Genehmigung innerhalb einer Woche vor. Die Verträge werden damit wirksam und die Stadt Bildungsburg hat ihr erstes ÖPP-Projekt gestartet.

3.3 Umsetzungsphase



Nach Abschluss des Vergabeverfahrens beginnt die Umsetzungsphase. In der Zeit zwischen Vergabe und Beginn der Leistungserbringung werden ggf. Vermögensgegenstände auf die inzwischen gegründete Projektgesellschaft übertragen; unter Umständen startet auch bereits die Bautätigkeit. In Sanierungsprojekten kann die Zeit zwischen Vergabe und Leistungsbeginn sehr kurz sein.

Erst nach dem Vertragsabschluss und über die gesamte Vertragslaufzeit hinweg wird sich der Erfolg der ÖPP herausstellen. Grundsätzlich gilt: Nur wer seine vertraglichen Rechte kennt, kann diese auch nutzen. Erfolgsfaktoren der Umsetzung nationaler und internationaler ÖPP-Projekte sind:

- Partnerschaftliches Verständnis und Verhalten
- Klare, nicht überkomplexe Verträge
- Eindeutige Zuständigkeiten und Kompetenzen
- Kontinuität und Qualifikation der Ansprechpartner
- Vorkehrungen für personelle und organisatorische Veränderungen
- Aufbau und Erhalt von Know-how in der Verwaltung
- Übergabe der Verantwortung vom Verhandlungsteam an das Umsetzungsteam

3.3.1 Überwachung der Leistungsstandards

Die Kommune hat in dieser Phase u.a. die Aufgabe sicherzustellen, dass die Leistungen an den Schulgebäuden den vertraglichen Bedingungen entsprechen.

Die Projektgesellschaft muss in dieser Phase sicherstellen, dass ihre internen Controlling-systeme die von der Kommune geforderten Qualitäts- und Leistungsinformationen korrekt und zeitnah zur Verfügung stellen können. Aufgabe der Kommune ist es, dies zu überprüfen.

Während des Betriebs sind durch die Kommune in erster Linie die im Vertrag vereinbarten Kennzahlen zur Leistungsmessung und die Qualitätsstandards zu überwachen. Es ist nicht Aufgabe der Kommune, das Controlling der Projektgesellschaft zu übernehmen oder nachzubilden; sie überprüft ausschließlich, ob die Leistung den vereinbarten Qualitätsstandards entspricht. Mitarbeiter mit Qualifikationen im spezifischen Aufgabenbereich des ÖPP-Vorhabens bleiben in der Kommune also unerlässlich.

Die Überwachung muss durch eine fortlaufende Dokumentation unterstützt werden. Bei einem über die langen Vertragslaufzeiten nahezu unvermeidbaren Wechsel von Mitarbeitern können so die Aufgaben ohne große Störungen weitergeführt werden.

3.3.2 Vertragsmanagement

Hauptaufgabe des Vertragsmanagements ist zu gewährleisten, dass die vereinbarten Leistungen in vollem Umfang bereitgestellt werden.

Um sicherzustellen, dass die Kommune die erwarteten Effizienzgewinne tatsächlich realisiert und ihre Einflussrechte nutzt, müssen die mit der Vertragssteuerung betrauten Mitarbeiter ausreichend qualifiziert und erfahren sein. Nur so können sie auf Augenhöhe mit dem privaten Auftragnehmer kommunizieren.

Grundlegende Voraussetzung für das Gelingen des ÖPP-Vorhabens ist ein partnerschaftliches Klima zwischen der Kommune und der Projektgesellschaft. Allerdings müssen Leistungsstörungen durch die Kommune frühzeitig erkannt und auf Basis des Vertrages Maßnahmen zur Behebung eingeleitet werden. Dabei sind die vertraglich vereinbarten Schlichtungswege durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen umzusetzen.

Liegt eine Vertragsverletzung vor (z.B. stehen in einer Schule nicht alle Klassenräume zur Verfügung), wird in der Regel die Projektgesellschaft den Mangel innerhalb der im Vertrag festgelegten Frist beheben. Auf der kommunalen Arbeitsebene wird die Mängelbehebung kontrolliert und eine mögliche Anpassung der Leistungsvergütung eingeleitet.

Erfolgt keine fristgerechte Mängelbehebung, weil z.B. die Projektgesellschaft von einem vertragsgemäßen Zustand der Klassenräume ausgeht, erfolgt eine formale Abmahnung. Gleichzeitig wird auf beiden Seiten die nächst höhere Hierarchiestufe eingeschaltet.

Kann auch auf dieser Ebene keine Einigung erzielt werden, beginnt ein formales Schlichtungsverfahren, dessen Art und Umfang im Vertrag festgelegt ist. Führt auch das Schlichtungsverfahren zu keinem Ergebnis, ist der ordentliche Rechtsweg die einzige verbleibende Möglichkeit. Im Fall einer nachhaltigen Vertragsverletzung enthalten ÖPP-Verträge in diesem Fall die Möglichkeit, den Vertrag zu kündigen. Mit dieser Kündigung kann die Kommune sicherstellen, dass sie ihrer Verantwortung für den Schulbetrieb, umfassend gerecht werden kann.

3.3.3 Management von Änderungen und Vertragsende

Es ist unmöglich, bei Abschluss eines ÖPP-Vertrages alle zukünftigen Entwicklungen abschließend zu regeln, die während der Vertragslaufzeit Einfluss haben können. Die Anforderungen an die kommunale Schullandschaft und den Schulbetrieb und damit an das ÖPP-Projekt unterliegen dynamischen Veränderungen. Daraus folgt, dass die Konzeption eines ÖPP-Projektes genügend Flexibilität besitzen muss, um an Veränderungen adäquat angepasst werden zu können.

Diese Flexibilität ist bereits im Vertrag vorzusehen. So sollte er z.B. Mechanismen enthalten, die bei Änderung der Nachfrage (z.B. Schülerzahlen) eine Volumen Anpassung der Leistung erlaubt. Alle Änderungs- und Anpassungsbedarfe sollten genauso sorgfältig und umfassend dokumentiert werden, wie dies für die ursprüngliche Leistungsspezifikation geschehen ist. Darüber hinaus sollte im ÖPP-Vertrag vereinbart werden, dass auch die Kommune von Marktveränderungen profitieren kann. Ein wichtiges Beispiel hierfür sind Gewinne aus einer Refinanzierung des ÖPP-Projekts.

Nach Vertragsende ist die Kommune grundsätzlich wieder selbst für die unmittelbare Leistungserbringung verantwortlich. Unabhängig davon, ob Verträge verlängert oder Leistungen neu ausgeschrieben werden sollen, kommt der Sicherung bzw. dem Transfer des projektspezifischen Wissens eine besondere Bedeutung zu. Hierbei muss die Kommune bei der planmäßigen Abwicklung einer ÖPP weit vorausschauen, da die Interessen der Projektgesellschaft mit Ablauf des Vertrages enden, wohingegen die Kommune weiter für die Bereitstellung der Leistung verantwortlich sein wird.

Folgende Fragestellungen sind aus heutiger Sicht bei Vertragsbeendigung typisch:

- Eigentum/Transfer des Anlagevermögens der Projektgesellschaft?
- Zustand des Anlagevermögens bei Vertragsende?
- Zugriff auf Daten und Dokumentationen?
- Zugriff auf spezielle Mitarbeiter?
- Garantien und Gewährleistungen über das Vertragsende hinaus?

Auch hier sind die vorausschauende Gestaltung des Vertrages und die Qualität der Mitarbeiter und der Dokumentation entscheidende Voraussetzungen.

Praxisbeispiel: Umsetzungsphase

In der Stadt Bildungsburg konnte das Verhandlungsteam gewonnen werden, die Stadt auch in der Umsetzungsphase zu begleiten. Für den ersten Teil der Umsetzungsphase hat die Stadt Bildungsburg eine Checkliste zu den Punkten

- Einholung der erforderlichen Genehmigungen,
- Einrichtung und Betriebsaufnahme der Projektgesellschaft und
- Kontrolle des Baufortschritts

erstellt, die zusammen mit der Projektgesellschaft umgesetzt wird.

Um sicherzustellen, dass alle notwendigen Schritte zum Aufbau eines effektiven Vertragsmanagements erfolgen, hat die Stadt Bildungsburg eine Liste mit den wesentlichen Aufgaben der Hauptbeteiligten – Verwaltung, Schulen, Projektgesellschaft - erstellt.

Die Stadt Bildungsburg hat sich organisatorisch, personell und technisch auf die neuen Anforderungen eingestellt. Die Verwaltungsorganisation wurde dahingehend ausgerichtet, dass alle das Projekt betreffenden Informationen über fest definierte Wege durch die Controllingstelle dokumentiert und kanalisiert werden.

Vierzehn Monate nach den ersten Überlegungen des Bürgermeisters und der Verwaltung zur Neuorganisation der Schulen rücken die ersten Baukolonnen zur Sanierung der ersten Schulgebäude an.

4 Häufig gestellte Fragen

Nr.	Thema	Frage	Antwort
1	Grundsätzliches	Gibt es eine allgemein akzeptierte Definition für den Begriff ÖPP?	Nein. Die Kernidee lässt sich aber wie folgt zusammenfassen: ÖPP verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren als in herkömmlicher Weise. Wesentlich ist der ganzheitliche und über den ganzen Lebenszyklus zielende Ansatz.
2	Grundsätzliches	Entzieht sich der Staat durch ÖPP seiner Verantwortung?	Das Gegenteil ist der Fall. Gerade weil der Staat seine Verantwortung ernst nimmt, versucht er durch ÖPP die eigene Handlungsfähigkeit zu wahren und ein hohes Dienstleistungsniveau für den Bürger/Nutzer langfristig zu sichern. Für alle Leistungsbereiche, in denen ÖPP Anwendung finden, gilt: der Staat übernimmt langfristig Verantwortung für die Erbringung der Infrastrukturleistung.
3	Grundsätzliches	Bedeutet ÖPP eine schlechtere Qualität der staatlichen Leistungserbringung?	Nein. Die öffentliche Hand setzt die Qualitätsstandards und bezahlt - anders als bei der eigenen Bereitstellung - nur im Fall der vollständigen Erbringung der Leistung das volle Entgelt. Dies setzt Leistungsanreize für den Privaten, die in einer konventionellen Bereitstellung nicht oder nur sehr begrenzt umsetzbar sind.
4	Grundsätzliches	Können ÖPP wirtschaftlicher als die konventionelle Bereitstellung sein, wenn höhere Eigen- und Fremdkapitalkosten sowie höhere Steuern in die Betrachtung mit einbezogen werden?	Eine ÖPP ist nicht immer die wirtschaftlichere Lösung. Jeder Einzelfall ist genau zu prüfen. Grundsätzlich gilt, dass Art und Umfang der Leistungen, die von einem Privaten erbracht werden sollen, ausreichend Ansatzpunkte für Verbesserungen durch den Privaten bieten müssen, damit eine ÖPP wirtschaftlicher sein kann. Zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit dient den Entscheidungsträgern ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, in den auch Finanzierungskosten und Steuern sachgerecht einzubeziehen sind.

5	Grundsätzliches	Ab welchem Volumen rechnen sich ÖPP?	Es ist nicht möglich und sinnvoll, einen „ÖPP-Grenzwert“ anzugeben. Grundsätzlich gilt, dass Effizienzgewinne auch bei kleineren Projektgrößen möglich sind, sich mit zunehmender Projektgröße aber tendenziell stärkere Effizienzgewinne erzielen lassen.
6	Grundsätzliches	Ist ÖPP nur ein anderes Wort für Privatisierung?	Nein, die Verantwortung z.B. für den Lehrbetrieb und die Lehrinhalte verbleibt beim Staat. Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte des Schulträgers und seiner Gremien (z.B. Schulausschuss) bleiben unberührt. Die Kommune bleibt auch weiter verantwortlich für die Bereitstellung der Dienstleistung. Die Bestimmung des „Was“ bleibt ihre Aufgabe. Das „Wie“ der Leistungserbringung wird mit ÖPP hingegen neu gestaltet.
7	Grundsätzliches	Wie kommt die Aussage "ÖPP ermöglicht Effizienzgewinne von 10 - 20%" zustande?	Ein vom Lenkungsausschuss „PPP im öffentlichen Hochbau“ unter Federführung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen initiiertes Gutachten hat u.a. 46 deutsche Projekte untersucht; davon sind 20 abgeschlossen. Die Angebotsdaten zu den Baukosten lagen durchschnittlich ca. 20% unter den Planungsdaten; bei 19 der abgerechneten 20 Projekte entsprachen die Abrechnungsdaten auch den Angebotsdaten. Bei den Bauzeiten gab es ebenfalls zum Teil erhebliche Einsparungen; diese wurden allerdings beim Wirtschaftlichkeitsvergleich in der Regel nicht gewertet. In Großbritannien hat eine Studie von Arthur Andersen und der London School of Economics 17% durchschnittliche Einsparungen bei 29 Projekten festgestellt.
8	Haushalt	Werden politische Handlungsspielräume durch ÖPP langfristig eingeschränkt?	Für kurzfristige Haushaltsumschichtungen stehen die im Rahmen einer ÖPP an den privaten Partner zu zahlenden Leistungsentgelte nicht mehr zur Verfügung. Aber auch im Rahmen einer konventionellen Leistungserbringung werden Handlungsspielräume langfristig eingeschränkt.

9	Haushalt	Führt ÖPP zu „Schattenhaushalten“?	ÖPP stehen nicht in einem Konflikt mit dem geltenden Haushaltsrecht. Der Ausweis der Leistungsvergütung für den Privaten erfolgt je nach rechtlicher Struktur der ÖPP im Verwaltungs- bzw. zum Teil im Vermögenshaushalt.
10	Haushalt	Bedeutet ÖPP die Verschiebung von langfristigen Verbindlichkeiten in die Zukunft und werden somit zukünftige Generationen belastet?	<p>ÖPP zielen auf Effizienzgewinne ab. Die öffentliche Hand will besser werden und möglichst wenig für die Leistungserstellung bezahlen.</p> <p>ÖPP können zur Entlastung öffentlicher Haushalte beitragen. Steuern, Abgaben und die Netto-Neuverschuldung können gesenkt werden oder Leistungen verbessert werden.</p> <p>Auch eine konventionelle Realisierung belastet über Kredittilgungen, Zinsen und Betriebskosten zukünftige Generationen.</p>
11	Haushalt	Wie sollen ÖPP-Projekte finanziert werden, wenn der Verwaltungshaushalt bereits über Kassenkredite abgewickelt werden muss?	<p>Die Kommune muss die Leistungsvergütung im Haushalt abbilden.</p> <p>Werden die laufenden Ausgaben bereits - teilweise - über Kassenkredite finanziert, kommt eine ÖPP jedenfalls nur für Aufgaben in Betracht, die zu den zwingend durchzuführenden Aufgaben einer Kommune gehören. Dies gilt z.B. für die Versorgung der Schüler mit sicheren, sauberen und zweckmäßig ausgestatteten Schulen. Ist diese Aufgabe über eine ÖPP günstiger zu bewältigen als mit einer konventionellen Bereitstellung, dann sollte eine ÖPP auch genehmigungsfähig sein.</p>
12	Mittelstand	Geht ÖPP nicht zulasten des Mittelstands ?	<p>Größere ÖPP-Projekte werden in der Regel von größeren privaten Unternehmen geführt. Die Einbindung des Mittelstands erfolgt bei diesen Projekten auf der Ebene von Subauftragsverhältnissen.</p> <p>In kleinere und mittlere ÖPP und damit in die Mehrzahl der ÖPP-Projekte kann der Mittelstand auch direkt einbezogen werden. Unternehmen, die die Betreiberleistung nicht alleine anbieten können, müssen Kooperationen eingehen.</p> <p>ÖPP ist deshalb auch eine Chance für den</p>

			<p>Mittelstand. Sie erfordert zwar eine Neuausrichtung des Geschäftsfelds auf eine langfristige Betreiber-Dienstleistung. Damit entsteht aber ein Wettbewerbsvorteil gegenüber reinen Bau-Wettbewerbern. ÖPP kann somit eine Alternativstrategie für mittelständische Bauunternehmen und Dienstleistern gegen ruinösen Preiswettbewerb sein. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die EU-Osterweiterung von einer zentralen strategischen Bedeutung.</p>
13	Mittelstand	<p>Führt die Vergabe an einen Generalunternehmer zu einer Benachteiligung des örtlichen und regionalen Handwerks? Wie kann diese verhindert werden?</p>	<p>Eine ÖPP bedeutet, dass in den betroffenen Bereichen eine unmittelbare Beauftragung des Handwerks durch die Kommune nicht mehr stattfindet. Da aber die gleichen Arbeiten weiterhin anfallen und in der Regel auch lokal vergeben werden, bleibt das Mengengerüst in der Regel stabil.</p> <p>Aufgrund der besseren Verhandlungsposition einer ÖPP-Gesellschaft kann es aber zu Preisrückgängen kommen. Dieser Effekt wird häufig durch das größere Auftragsvolumen insbesondere am Beginn einer ÖPP aufgefangen.</p>
14	Mittelstand	<p>Können örtliche Architekten und Planer eingebunden werden?</p>	<p>Ja.</p> <p>Dies kann auf Seiten der Kommune bei der Erarbeitung der technischen Leistungsbeschreibung geschehen oder auf Seiten der privaten Unternehmen, die lokalen Sachverstand und Erfahrung nutzen wollen.</p> <p>Eine vollständige und detailgenaue Planung vor einer ÖPP-Ausschreibung wird einen Einzelfall darstellen, da gerade aus dem Zusammenspiel von Planen, Bauen und Betreiben Effizienzgewinne realisierbar sind.</p> <p>Ausnahmen sind im Bereich von Repräsentationsbauten denkbar und möglich. In einem solchen Fall kann z.B. die Vorschaltung eines Architektenwettbewerbs sinnvoll sein.</p> <p>Voraussetzung ist immer, dass die vergaberechtlichen Verfahren eingehalten werden.</p>

15	Mittelstand	Kann ein mittelständisches Bauunternehmen langfristige ÖPP-Betriebsrisiken über 20 Jahre übernehmen und hierfür von der Bank Kredit bekommen?	<p>Die Banken verlangen insbesondere eine bestimmte Eigenkapitalausstattung und transparente Risikostrukturen. Das für den Mittelständler notwendige Eigenkapital muss u.U. über Kooperationen beschafft werden.</p> <p>Vom Privaten übernommene Risiken müssen von der Kommune bezahlt werden. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, dass faire Bewertungsmechanismen für den Risikotransfer entwickelt werden. Bei konventioneller Realisierung liegen alle Projektrisiken bei der Kommune, diese Kosten sind jedoch häufig nicht transparent.</p>
16	Finanzierung	Können die Kreditkonditionen der Kommune durch Private erreicht oder unterboten werden?	<p>In einer ÖPP geht es nicht um die günstigste Finanzierung, denn der Zins der Kommune wird immer günstiger sein als der Zins eines privaten Unternehmens.</p> <p>Das besagt aber nichts über die Wirtschaftlichkeit der ÖPP, denn der Kommunalkredit ist risikolos, während die Bank bei der Kreditvergabe an den Privaten die Bonitäts- und Projektrisiken einpreist. Für die Frage der Wirtschaftlichkeit kommt es daher nur darauf an, ob der Preis für das übertragene Risiko angemessen ist.</p> <p>Kommunalkreditähnliche Konditionen können auch in einer ÖPP erreicht werden, wenn die Kommune Kreditbürgschaften stellt oder bezüglich Forderungen der Bank auf das Recht der Einrede verzichtet. Diese Finanzierungsform wurden bei einigen der ersten deutschen ÖPP-Pilotprojekte genutzt. Zusammen mit der Einbindung von Förderkrediten - etwa der KfW - können so auch ÖPP-Projekte günstige Finanzierungsbedingungen erreichen.</p> <p>Die Kommune muss in diesen Fällen aber abwägen, ob der Vorteil in der Wirtschaftlichkeit die Übernahme von Kreditrisiken rechtfertigt.</p>

17	Finanzierung	Können öffentliche Zuschüsse/Fördermittel eingesetzt werden?	<p>Je nach Aufgabenbereich und Projektstruktur ist dies möglich und u. U. sogar entscheidend für die Wirtschaftlichkeit der ÖPP.</p> <p>In einigen Ländern stehen Zuschüsse und Fördermittel auch für ÖPP zur Verfügung. Ihre Einbindung muss vor der Ausschreibung der ÖPP sorgfältig in die vorbereitenden Untersuchungen einbezogen werden.</p>
18	Recht	Dient ÖPP zur Umgehung des Vergaberechts, da der Private nicht an die VOB/A und die VOL/A gebunden ist?	<p>ÖPP-Aufträge oberhalb der Schwellenwerte müssen ausgeschrieben werden. Ob der ÖPP-Vertragspartner später bei der Unterauftragsvergabe ausschreibungspflichtig ist, richtet sich ebenfalls nach den Regelungen des Vergaberechts. Die Warnung vor „Knebel-Verträgen“ bei ÖPP-Projekten erscheint unbegründet, da aufgrund der langen Vertragslaufzeiten von ÖPP die Vertragspartner auf gut funktionierende Kooperationen z.B. mit dem örtlichen Handwerk angewiesen sind. Dies kann nur gelingen, wenn die Nachunternehmerverträge fair und auskömmlich für alle Parteien ausgestaltet werden.</p>
19	Recht	Gibt es standardisierte ÖPP-Verfahren und entsprechende Verträge?	<p>In Deutschland bisher nicht.</p> <p>Die ersten in der Umsetzung befindlichen Pilotprojekte, die Arbeiten der verschiedenen ÖPP/PPP-Arbeitsgruppen und Initiativen auf Bundes- und Länderebene sowie internationale Erfahrungen geben aber Anhaltspunkte.</p> <p>Außerdem können in Deutschland Vertragsstrukturen, die aus Privatisierungen aus dem Ver- und Entsorgungsbereich oder aus dem Öffentlichen Personen-Nahverkehr bekannt sind, zumindest teilweise in ÖPP verwendet werden können.</p>
20	Recht	Sind die ÖPP-Modelle mit den Aufsichtsbehörden abgestimmt bzw. abzustimmen?	<p>In fast allen Ländern sind ÖPP den kommunalen Aufsichtsbehörden zur Genehmigung vorzulegen.</p> <p>Eine frühzeitige und umfassende Einbindung der Aufsichtsbehörden ist daher sinnvoll.</p>

21	Risiko- verteilung	Findet eine echte Risikoverteilung statt? Wenn ÖPP scheitern: muss der Staat sofort wieder einspringen?	ÖPP heißt nicht, dass alle Risiken auf den privaten Partner übertragen werden können und sollten. Für den Fall, dass eine ÖPP scheitert, sichern die Verträge der Kommune umfangreiche Rechte. So wird z.B. in der Regel vereinbart, dass die private Muttergesellschaft für die operative Leistungserfüllung Garantien übernimmt. Es bleibt allerdings ein Restrisiko, falls auch die Muttergesellschaft die Leistungen nicht erbringen kann.
22	Risiko- verteilung	Sind große Risiken wie Nachfrageänderungen, Preissteigerungen etc. auf ein privates Unternehmen übertragbar?	Die Risikoverteilung ist projektabhängig. Doch grundsätzlich gilt, dass nur Risiken, die seriös abschätzbar oder handhabbar sind, auch sinnvoll übertragbar sind. Nur für derartige Risiken kann ein privater Anbieter Preise in Form von Risikoaufschlägen kalkulieren. Risiken wie Nachfrage- und Preisänderungen trägt die Kommune auch im Falle der herkömmlichen Leistungsbereitstellung.
23	Risiko- verteilung	Wie kann eine optimale Bauqualität sichergestellt werden?	Für die Bauqualität ist der private Partner einer ÖPP verantwortlich. Die Qualitätsanforderung richtet sich dabei nach der von der Kommune erarbeiteten Leistungsbeschreibung. Die Leistungsbeschreibung muss prüfbare funktionale Qualitätskriterien festlegen. Die Kommune muss diese regelmäßig überprüfen und so die Qualität sichern.
24	Risiko- verteilung	Zeigt nicht das LKW -Maut-System, dass eine ÖPP nicht funktionieren kann?	Bei der LKW-Maut kommt es zu einer zeitlichen Verschiebung oder zum Stopp des Projektes, da eine neue und komplexe Technik genutzt werden soll, die offensichtlich noch nicht voll einsetzbar ist. Die Investitionskosten für das LKW-Maut-System tragen die privaten Anbieter. Der Staat ist von diesen Risiken nicht betroffen. Hauptproblem sind die Einnahmeausfälle des Staates.

			<p>Ähnliche Probleme sind bei ÖPP im kommunalen Hochbau nicht zu erwarten. Die technischen Risiken sind eher gering und sind zudem eindeutig dem privaten Sektor zuzuordnen. Einnahmerisiken bestehen bei Hochbauprojekten in der Regel nicht.</p>
25	Arbeitnehmer	Führen ÖPP zum Arbeitsplatzabbau?	<p>Durch eine ÖPP verliert kein Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes seinen Arbeitsplatz.</p> <p>Alle Arbeitnehmer genießen Bestandsschutz. Arbeitnehmer, die im Zuge einer ÖPP in den privaten Sektor wechseln, behalten für eine vertraglich vereinbarte Periode insbesondere den Kündigungsschutz und haben Anspruch auf eine gleichwertige Altersversorgung.</p> <p>Langfristig ist es möglich, dass bestimmte Aufgaben neu organisiert werden, so dass die absolute Zahl der Beschäftigten abnehmen kann. Nachteile für die aktuell Beschäftigten ergeben sich nicht.</p>
26	Arbeitnehmer	Bedeutet ÖPP schlechtere Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer?	<p>Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes genießen einen umfangreichen Bestandsschutz.</p> <p>In den meisten Fällen werden die Arbeitnehmer auch in einem privaten Umfeld die gleichen Aufgaben wahrnehmen. So wird sich z.B. die Arbeit eines Schulhausmeisters nicht wesentlich ändern, weil er bei einer privaten ÖPP-Gesellschaft und nicht bei der Kommune beschäftigt ist.</p> <p>Allerdings ergeben sich Veränderungen durch den Einsatz moderner Managementmethoden. Diese sind aber gewollt und sollen die Leistungserstellung effizienter machen.</p> <p>Unternehmen, die sich an ÖPP beteiligen, verfügen häufig über eine Vielzahl von Arbeitsbereichen. Daraus können sich neue Perspektiven und Aufstiegschancen durch Weiterqualifizierung für Mitarbeiter der Kommune ergeben.</p>

27	Zahlungsmechanismus	Wie kann sichergestellt werden, dass eine Kommune nur für die Leistung bezahlt, die sie auch erhält?	<p>ÖPP Verträge enthalten detaillierte Regelungen zur Entgeltstruktur. Grundprinzip ist, dass nur 100% der Leistungsvergütung gezahlt wird, wenn 100% der Leistung erbracht wurde.</p> <p>Sollten Leistungsmängel auftreten, sehen ÖPP- Verträge zunächst Behebungsmechanismen und -zeiträume vor. Sollte dies nicht zu einer mangelfreien Leistung führen, können in einem gestuften Verfahren Abzüge vom Leistungsentgelt vorgenommen werden.</p> <p>Ziel ist es, mit dem Zahlungsmechanismus Leistungsanreize zu setzen.</p>
28	Nutzer/Bürger	Darf ein privater Partner in einer ÖPP auf dem Schulgelände Flächen zu Werbezwecken vermieten?	Darüber entscheidet alleine die Kommune.
29	Nutzer/Bürger	Darf ein Privater die Schulspeisung einem Fast-Food-Unternehmen übertragen?	Im Rahmen der Leistungsbeschreibung wird die Kommune Qualitätskriterien für die Schulspeisung festlegen. Diese Anforderungen (z.B. Nährstoffgehalte, Abwechslung, Ausgewogenheit) wird ein Fast-Food-Unternehmen voraussichtlich nicht anbieten können. Im übrigen entscheidet auch darüber alleine die Kommune.
30	Leistungserbringung	Können ÖPP auch mit kommunalen Betrieben realisiert werden?	<p>Kommunale Betriebe können grundsätzlich in ÖPP einbezogen werden.</p> <p>Entscheidend hierfür ist nicht die Organisationsform, sondern die Aufgabe. Diese Aufgabe sollte klar abgrenzbar sein und langfristig der öffentlichen Aufgabensphäre zuzuordnen sein.</p>
31	Wirtschaftlichkeitsvergleich	Übersteigen die Beratungs-, Vergabe-, Kontroll- und Risikokosten die möglichen Effizienzgewinne von ÖPP?	Das muss für jedes Projekt individuell ermittelt werden.

32	Wirtschaftlichkeitsvergleich	Ist im Vorfeld ein "einfacher" Vergleich zwischen "herkömmlicher" Ausführung und ÖPP-Modell möglich?	<p>In der Vorbereitungsphase liegen häufig noch keine ganz exakten Kostenschätzungen vor. Somit kann auch der Vergleich zwischen herkömmlicher Lösung und ÖPP nur grobe Anhaltspunkte liefern.</p> <p>In der Praxis hat es sich bewährt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit unterschiedlichen Kostenszenarien durchzuführen. Diese Analysen liefern erste Anhaltspunkte, wie hoch Effizienzgewinne ausfallen müssen, um eine ÖPP-Lösung vorteilhaft erscheinen zu lassen.</p>
----	------------------------------	--	--

Anhang 1 - Weiterführende Informationen und Quellen

Deutschland

SPD Bundestagsfraktion in der Rubrik Dokumente

<http://www.spdfraktion.de>

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Public Private Partnership (PPP) im Hochbau

<http://www.bmvbw.de>

Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, PPP Task Force

<http://www.ppp.nrw.de>

Initiative D21 PPP Arbeitsgruppe

http://www.initiaved21.de/egovernment/egovernment_pppleitfaden

International

Partnerships UK

<http://www.partnershipsuk.org.uk/>

PPP Initiative der Republik Irland

<http://www.ppp.gov.ie/>

Office of Government Commerce's (OGC's) Private Finance Unit

<http://www.pfi.ogc.gov.uk/>

4ps - local government project procurement agency

<http://www.4ps.co.uk/>

The National Audit Office

<http://www.nao.org.uk/>

- Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau - Gemeinschaftlich von Price Waterhouse Coopers - PWC, Freshfields Bruckhaus Deringer, VBD-Beratungsgesellschaft für Behörden mbH, Bauhaus-Universität Weimar, Creative Concept, August 2003
- Öffentlich Private Partnerschaften. Ein Positionspapier der Projektarbeitsgruppe „Public Private Partnerships“ der SPD-Bundestagsfraktion, in dokumente Nr. 4/2002 (download: www.spdfraktion.de)
- Prozessleitfaden Public Private Partnership - Eine Publikation aus der Reihe PPP für die Praxis - Projektarbeitsgruppe der Initiative D21, Herausgeber: Bertelsmann Stiftung, Clifford Chance Pünder, Initiative D21 (download: www.initiaved21.de)
- Public Private Partnership - Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer (Herausgeber: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Zusammenarbeit mit RH Consulting Group, Universität Kassel, Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.; Anforderung/kostenloser Bezug über: schenkel@awv-net.de)
- Public Private Partnership im Hochbau - Vergaberechtsleitfaden
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Mai 2003)
- Public Private Partnership in NRW - Organisationsmodelle
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, August 2003)
- Public Private Partnership im Hochbau - Outputspezifikationen
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Oktober 2003)
- Public Private Partnership im Hochbau - Wirtschaftlichkeitsvergleich
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, November 2003)
- Public Private Partnership im Hochbau - Bestandsbeurteilung
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, Januar 2004)
- Public Private Partnership im Hochbau – Finanzierung
(Herausgeber: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Public Private Partnership-Initiative NRW, in Vorbereitung)
- Public Private Partnership - Mehr Qualität und Effizienz im öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot
(Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2002)
- Workshop: Wirtschaftlichkeitsvergleich, Vergaberecht, Haushaltsrecht und Fördermittel im Bereich Public Private Partnership
(Herausgeber: Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Deutscher Städtetag)

Anhang 2 – Wirtschaftlichkeitsvergleich - Stadt Bildungsburg

Praxisbeispiel: Wirtschaftlichkeitsvergleich

Nachdem der Nutzen, die Notwendigkeit und die grundsätzliche Finanzierbarkeit des Projekts von der Stadt Bildungsburg geprüft und positiv entschieden worden sind, werden die Berater beauftragt, zusammen mit dem Kämmerer den Wirtschaftlichkeitsvergleich zu entwickeln.

Dazu sollen zunächst die Kosten einer konventionellen Bereitstellungsvariante ermittelt und anschließend der ÖPP-Variante gegenübergestellt werden. Hierzu wird eine einheitliche Leistungsbeschreibung und ein einheitlicher Betrachtungszeitraum definiert. Die Stadt möchte die Sanierung und Bewirtschaftung der Schulen im Rahmen des ÖPP-Projekts für einen Zeitraum von 20 Jahren an den privaten Sektor übertragen. Das Gebäudemanagement geht davon aus, dass eine Durchführung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen innerhalb der ersten drei Jahre realistisch ist.

Die zu erwartenden Kosten für die konventionelle Bereitstellungsvariante werden in drei Hauptkategorien abgebildet:

- Basiskosten, bestehend aus Betriebskosten, Instandhaltungskosten und Verwaltungskosten
- Risikokosten
- Finanzierungskosten für Planungs- und Bauleistungen

Zur Ermittlung der notwendigen Daten für die Bestimmung der Basiskosten sowie der Risikoanpassungen greift die Stadtverwaltung zunächst auf eigene empirische Daten aus vergleichbaren Projekten zurück. Darüber hinaus werden zur Plausibilisierung auch die Daten anderer Verwaltungen herangezogen, um eine größere Belastbarkeit der Ansätze zu erreichen. Außerdem wird zur Kostenermittlung auf DIN-Normen und / oder GEFMA-Richtlinien zurückgegriffen.

Die Stadt geht davon aus, dass in der Investitionsphase mit Planungs- und Projektentwicklungskosten in Höhe von € 4,0 Mio. zu rechnen ist. Diese Kosten beinhalten die Transaktionskosten der Projektstrukturierung und Vertragsgestaltung (z.B. Kosten für Beratung in Recht und Finanzierung) sowie projektbezogene Verwaltungskosten (z.B. Bauherrenfunktion).

Für die Erbringung der Bauleistung werden in den ersten drei Jahren der Projektlaufzeit insgesamt € 35 Mio. veranschlagt. Die Finanzierung der Bauleistungen soll mit einem Kommunalkredit mit einer Laufzeit von 20 Jahren erfolgen.

Für die Ableitung der Betriebs-, Instandhaltungs- und Verwaltungskosten kann das Gebäudemanagement auf die eigenen langjährigen Erfahrungswerte zurückgreifen.

Allerdings werden die Ansätze für die laufende bauliche Instandhaltung so kalkuliert, dass damit ein dauerhafter Werterhalt der zehn Schulen sichergestellt werden kann. Dieser Ansatz liegt deutlich höher als die tatsächlichen Ausgaben der letzten Zeit für diesen Bereich. Berücksichtigt werden auch die bei der Eigenrealisierung durch geplante Optimierungsmaßnahmen zu erwartenden Einsparungen bei den Reinigungsdiensten und der Energie

versorgung. Insgesamt ermittelt die Stadtverwaltung Basiskosten in Höhe von durchschnittlich € 3,65 Mio. jährlich. Abschreibungen werden nicht berücksichtigt.

Da im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs alle finanziell bedeutenden und quantifizierbaren Risiken, die bei der Erstellung in Eigenregie entstehen, zu berücksichtigen sind, wird auch eine detaillierte Risikobewertung durchgeführt. Hierzu werden zunächst mögliche Risiken identifiziert und das Risiko einer Kostenüberschreitung quantifiziert. Der Wert des Risikos wird durch Multiplikation der für möglich gehaltenen Höhe der Kostenüberschreitung mit der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos ermittelt und es wird eine Abschätzung hinsichtlich des zeitlichen Eintritts des Risikos vorgenommen.⁸ Auf dieser Basis wird eine differenzierte Betrachtung der Risikofaktoren für die einzelnen Kostenkategorien vorgenommen und das Risiko einer Kostenüberschreitung mit einem Faktor von 5-10 % der jeweils kalkulierten Kosten bewertet.

Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht beispielhaft das grundsätzliche Vorgehen der Risikobewertung:

RISIKEN - Investitionskosten		Kostenwirkung					Risikofaktor	
		Kosten-senkung	keine	Kostenüberschreitung gering	mäßige	starke		
Baukostenüberschreitung, Bauzeitverlängerung, Sonstiges		Abweichung in %						
		-5,00	0,00	5,00	10,00	20,00		
1.	PCB-Sanierungsmaßnahmen	Wahrscheinlichkeit	0,00	0,05	0,40	0,30	0,25	1,00
		Risikowert	0,00	0,00	2,00	3,00	5,00	10,00
2.	Alle sonstigen Investitionsmaßnahmen	Wahrscheinlichkeit	0,00	0,05	0,40	0,30	0,25	1,00
		Risikowert	0,00	0,00	2,00	3,00	5,00	10,00

Für die Finanzierung der Bauvorhaben geht die Stadtverwaltung davon aus, einen Kredit mit 20-jähriger Laufzeit zu einem Zinssatz von 4,6 % aufnehmen zu können. Die Rückzahlung soll über eine Annuität erfolgen, um eine während der Projektlaufzeit gleich hohe Belastung des Stadthaushalts zu gewährleisten. Der Finanzierungsbedarf beträgt insgesamt 42,70 Mio. €. Die so ermittelten Kosten werden in einer Übersicht zusammengefasst:

⁸ Die empirischen Daten der Stadt Bildungsburg deuten z.B. darauf hin, dass bei Bauprojekten in 40 % der Fälle mit einer Überschreitung der Baukosten um 10 % bis - in Einzelfällen - 25 % und mehr - der ursprünglich geplanten Summe zu rechnen ist. Auf dieser Grundlage wird bei der Ableitung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs eine Risikoanpassung von durchschnittlich 10 % vorgenommen. Weiterhin wird unterstellt, dass dieses Risiko zeitlich proportional zum Baufortschritt eintritt.

PSC - Komponenten (Alle Zahlen in Mio. EUR)		GESAMT	2004	2005	2006	2007	2008	09-24
1	Projektentwicklung, Planung	4,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Risikoanpassung	5% 0,20	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Bauleistung	35,00	10,00	13,00	12,00	0,00	0,00	0,00
	Risikoanpassung	10% 3,50	1,00	1,30	1,20	0,00	0,00	0,00
3	Betrieb	47,00	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35
	Risikoanpassung	5% 2,35	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
4	Instandhaltung	20,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Risikoanpassung	10% 2,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
5	Verwaltungskosten	6,00	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30
	Risikoanpassung	5% 0,30	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
6	Kredit Ziehung (-)	-42,70	-15,20	-14,30	-13,20	0,00	0,00	0,00
	Kredit Tilgung (+)	42,70	0,00	0,52	1,07	1,65	1,72	2,52
7	Zinsen	21,07	0,00	0,70	1,33	1,89	1,82	1,02
1+2	SUMME Planungs- und Bauleistungskosten	39,00	14,00	13,00	12,00	0,00	0,00	0,00
3+4+5	SUMME Betriebskosten	73,00	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65
6+7	SUMME Schuldendienst	21,07	-15,20	-13,08	-10,80	3,54	3,54	3,54
	SUMME Risikoanpassungen	8,35	1,43	1,53	1,43	0,23	0,23	0,23
GESAMT		141,42	3,88	5,10	6,28	7,42	7,42	7,42
	Diskontierungssatz	5%	0,952	0,907	0,864	0,823	0,784	n.a.
	Barwert		3,70	4,63	5,43	6,11	5,81	60,35
Summe als Vergleichswert (PSC)		86,03						

Die Gesamtkosten über die Projektlaufzeit belaufen sich dabei auf 141,42 Mio. €. Da die einzelnen Kosten zeitlich auseinanderfallen (Bauphase und Betriebsphase), müssen die Zahlungsprofile der konventionellen Beschaffungsvariante und möglicher ÖPP-Alternativen vergleichbar gemacht und auf einen einheitlichen Zeitpunkt bezogen werden. Hierzu werden die Zahlungsreihen mit einem geeigneten Diskontierungssatz auf einen bestimmten Zeitpunkt abgezinst.

Für das Schulprojekt der Stadt Bildungsburg wird ein durchschnittlicher Zinssatz von 5,0 % für angemessen gehalten, der der aktuellen Rendite von Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von 20 Jahren entspricht.

Aufgrund dieser Prämissen wird für den Barwert der zukünftigen Zahlungen der Stadt im Rahmen der konventionellen Beschaffungsvariante ein Wert von € 86,03 Mio. ermittelt.

Der ermittelte Vergleichswert (PSC) erlangt durch den Vergleich mit alternativen Modellannahmen eine erhöhte Aussagekraft. Durch Sensitivitätsanalysen ermitteln die Projektverantwortlichen deshalb die „Empfindlichkeit“ des Vergleichswerts in Bezug auf einzelne Einflussgrößen (z.B. geplante Kosten oder Diskontierungszinssatz).

Schließlich wird der PSC im abschließenden Schritt des Wirtschaftlichkeitsvergleichs den eingereichten Angeboten gegenübergestellt.

Diese werden durch die Anwendung des gleichen Verfahrensschemas (Abzinsung der Zahlungsreihen mit dem einheitlichen Zinssatz auf einen einheitlichen Stichtag) normiert. Die Variante mit dem geringsten Barwert der zukünftigen Zahlungsströme stellt dabei aus wirtschaftlicher Sicht die effizienteste Bereitstellungsalternative für die Stadt Bildungsburg dar.

5 Arbeitsstab „ÖPP Wegweiser für kommunale Infrastrukturen“ der Projektgruppe ÖPP der SPD-Bundestagsfraktion

Dr. Michael Bürsch, MdB, Vorsitzender

Dr. Klaus Funken, Referent

Dr. Jörg Christen, Finanzministerium Rheinland Pfalz

Helmut Dedy, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Dr. Jan Ender, Linklaters Oppenhoff & Rädler

Dr. Annette Fugmann-Heesing, Berliner Beratungsdienste Stobbe, Sachs, Nymoen GbR

Dr. Kornelius Kleinlein, Linklaters Oppenhoff & Rädler

Ulrich Mohn, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Helmut Schgeiner, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes

Karl-Ludwig Schmiing, Deutsche Bank AG

Dr. Manfred Sternberg, Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik

Dr. Heiko Stiepelmann, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

Michael Volkermann, KPMG Corporate Finance

Kai Wächter, BearingPoint

Hans-Joachim Wegner, Westdeutsche Kommunal Consult GmbH