Rückenwind für Öffentlich-Private Partnerschaften – Das Projekt „Partnerschaften Deutschland“ (www.partnerschaftendeutschland.de)

1 Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland – Sachstand 51
1.1 Felder für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) 51
1.2 Entwicklung bis zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz und zum Investmentänderungsgesetz 52
1.3 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen 52
2 Das Projekt „Partnerschaften Deutschland“ 53
2.1 Mehr wirtschaftliche ÖPP-Projekte in Deutschland 53
2.2 Das Unternehmen – Ein neues Instrument für Bund, Länder und Kommunen 53
2.3 Leistung und Mehrwert 53
2.4 Unternehmensstruktur 54
2.5 Ausblick 55

– Der Anteil der öffentlichen Investitionen in Deutschland, die über ÖPP finanziert werden, soll auf das gleiche Marktniveau wie in den übrigen Volkswirtschaften der Europäischen Union gehoben werden.
– Meilensteine auf dem Weg Deutschlands zur mehr ÖPPs sind das ÖPP-Beschleunigungsgesetz, das Investmentänderungsgesetz sowie der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.
– Für die Markterweiterung zu mehr ÖPPs wird „Partnerschaften Deutschland“ von entscheidender Bedeutung sein.
– Die Standardisierungsarbeit der „Partnerschaften Deutschland“ wird zur Senkung der Transaktionskosten beitragen.

1 Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland – Sachstand

1.1 Felder für Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)

Am 11. Dezember 2007 beschloss das Bundeskabinett ein nahezu hälftig von der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor finanziertes Unternehmen mit dem Markennamen „Partnerschaften Deutschland“ zu gründen. Die Einrichtung soll vorrangig öffentliche Auftraggeber bei der Konzeption ihrer Beschaffung über ÖPP qualifiziert, unabhängig und neutral beraten und aus diesen Projekterfahrungen allgemeine Standards für die Beteiligung Privater an lebenzyklusorientierten Projekten zur Errichtung und zum Betrieb öffentlicher Infrastruktur entwickeln. Nach dem ausdrücklichen Wunsch des Bundeskabinetts soll das Unternehmen in allen Sektoren, in denen ÖPP in Betracht kommen und wirtschaftlich sind, unter Beachtung der vorhandenen Strukturen tätig werden.

Auf Bundesebene geht es dabei um den Bau und Betrieb von Verkehrseinrichtungen aller Art, wofür insbesondere Autobahnen, Schienenwege und Wasserstraßen in Betracht kommen. An ÖPP ist auch zu denken in weiten Bereichen der Logistik der Bundeswehr, Zweckhochbauten des Bundes aller Art und mehrheitlich vom Bund unterhaltenen Forschungseinrichtungen und Unternehmen.

Auf Landesebene kommen Bildung, Forschung und Strafvollzug in Betracht. Beim regionalen, von

den Ländern organisierten Schienennahverkehr und Regionalflugplätzen ist schon fast so etwas wie eine Tradition von Öffentlich-Privaten Partnerschaften entstanden.

Auf kommunaler Ebene hat sich in mehreren Bundesländern bereits eine Reihe größerer Schulbau-, Sanierungs- und Betriebsprojekte etabliert. ÖPP als echte Alternative zur konventionellen Beschaffung haben auch Tritt gefasst bei kommunalen Zweckbauten aller Art, einschließlich Kultur, Sport, Gesundheit, Erziehung und öffentlichem Personennahverkehr.

1.2 Entwicklung bis zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz und zum Investmentänderungsgesetz

Im Jahr 2002 hatte die Europäische Kommission ihre Binnenmarktstrategie für die Jahre 2003 bis 2006 vorgelegt und deutlich gemacht, dass die Entwicklung von ÖPP in den Volkswirtschaften der Europäischen Union auf einem unterschiedlichen Stand ist.

Deutschland gehörte zu den Ländern, in denen der Anteil der ÖPP, die ja überwiegend mit Privatkapital finanziert werden, an den öffentlichen Investitionen noch eher gering war. Das galt vor allen Dingen auf der föderalen Ebene. Um hier Impulse zu geben, setzte die Bundesregierung 2003 einen Lenkungsausschuss im Hochbau ein, an dem sich Unternehmens- und Kommunalverbände, Sachverständige, Landesvertreter und Einrichtungen und Unternehmen für einschlägige Forschung beteiligen. Nach dem Neu-Hardenberg-Beschluss der Bundesregierung vom Sommer 2004 wurde die Arbeit durch den Einsatz einer Task Force in diesem Bereich durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, der Entwicklung allgemeiner Standards, zum Wissenstransfer und für Pilotprojekte intensiviert.

Mit dem Inkrafttreten des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes im September 2005 wurden die Rahmenbedingungen für ÖPP durch Änderung und Klarstellung einiger Gesetze und Verordnungen weiter verbessert. Deutschland hat somit den Weg für ÖPP merklich erleichtert.

Eine Evaluierung der Gesetzeswirkungen soll von der Task Force ÖPP im Hochbau beim BMVBS in Auftrag gegeben werden.

Um auch dem breiten nicht-institutionellen Anlagepublikum die Möglichkeit einer Partizipation an dieser positiven Entwicklung zu eröffnen, wurde mit dem Investmentänderungsgesetz eine neue Anlagemöglichkeit, die „Infrastrukturfonds“ (Infrastruktur-Sondervermögen), geschaffen. Infrastrukturfonds ist es gestattet, Beteiligungen an ÖPP-Projektgesellschaften zu erwerben. Auf diese Weise kann vermehrt privates Kapital mobilisiert werden, das dann für Investitionen in ÖPP-Projekte zur Verfügung steht. Für Privatanleger wird damit der Zugang zum ÖPP-Markt geschaffen, der diesen bislang aufgrund der hohen Anlagesummen verschlossen blieb.

1.3 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Im Jahre 2006 einigten sich das Bundesministerium der Finanzen und die Konferenz der Länderfinanzminister auf einen bundeseinheitlichen Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP. Ob sich mit ÖPP-Modellen die erwarteten Vorteile auch realisieren lassen, kann nicht generell, sondern nur im Einzelfall mittels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft und bewertet werden. Ziel dieses sektorenübergreifenden Leitfadens war es daher, über Empfehlungen zukünftig einen Mindeststandard bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Beschaffungen zu erreichen.

2 Das Projekt „Partnerschaften Deutschland“

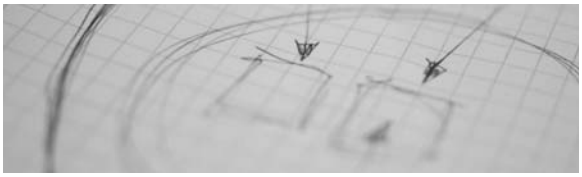
2.1 Mehr wirtschaftliche ÖPP-Projekte in Deutschland

Nach der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien vom Herbst des Jahres 2005, die bisherige Arbeit der Bundesregierung zur Erweiterung des Marktes für ÖPP zu verstärken, folgte nun jüngst am 11. Dezember 2007 der oben geschilderte Kabinettsbeschluss zum Projekt „Partnerschaften Deutschland“. Er verlagert das Augenmerk der öffentlichen Auftraggeber und der ÖPP-interessierten Unternehmen der Privatwirtschaft auf die Entwicklung gemeinsamer Projekte mit Leuchtturmwirkung. Daneben sollen der Markterweiterung für ÖPP durch die Entwicklung allgemeiner Standards und den Wissenstransfer aus der Projekterfahrung neue und andere Impulse gegeben werden. So soll beim Anteil der ÖPP an den öffentlichen Investitionen ein mit Volkswirtschaften in der Europäischen Union vergleichbarer Standard erreicht werden. In Großbritannien sind es im Schnitt zwischen 10 und 15 %, Deutschland strebt mittelfristig einen ÖPP-Investitionsanteil von 15 % an.

2.2 Das Unternehmen – Ein neues Instrument für Bund, Länder und Kommunen

Die „Partnerschaften Deutschland“ soll als Aktiengesellschaft gegründet werden, deren Geschäftszweck die Beratung ausschließlich der öffentlichen Hand bei der Planung und Durchführung von Projekten im Rahmen von ÖPP sowie die Grundlagenarbeit ist. Hierbei greifen diese beiden Bereiche ineinander über. Erfahrungen, die im Rahmen der Beratung bei konkreten Projekten gesammelt werden, können direkt in der Grundlagenarbeit bei der Entwicklung von marktgängigen Standards genutzt werden. Da die öffentlichen Anteilseigner auf diese Ergebnisse zurückgreifen können, wird so, anders als bei den rein privaten Beratungsunternehmen, die öffentliche Hand direkt von der Weiterentwicklung dieser Standards profitieren.

Die Grundlage für die Beauftragung der Gesellschaft bei konkreten Projekten soll ein Rahmenvertrag sein, der von den öffentlichen Auftraggebern unterzeichnet werden und die Bedingungen für die Auftragsvergabe dieser an die „Partnerschaften Deutschland“ enthalten soll. Inhalt dieser Rahmenvereinbarung sollen beispielsweise die Beschreibung des Dienstleistungsprofils sowie das Vergütungsmodell sein. Der Rahmenvertrag soll noch vor der Gründung der „Partnerschaften Deutschland“ durch den Bund und interessierte Länder, Kommunen, öffentliche Einrichtungen und Unternehmen unterzeichnet werden. Dies unterstreicht für die privaten Investoren die Akzeptanz des Konzepts bei der öffentlichen Hand bereits zum Zeitpunkt der Ausschreibung der privaten Beteiligung.



2.3 Leistung und Mehrwert

Unter dem Dach der „Partnerschaften Deutschland“ sollen die privaten Anteilseigner sowie die öffentliche Hand gleichermaßen voneinander profitieren. Durch die Entwicklung von Standards werden die Transaktionskosten aller Voraussicht nach erheblich sinken. Dies gilt sowohl für die Seite der öffentlichen Auftraggeber als auch für die privaten Auftragnehmer. Private Investoren der „Partnerschaften Deutschland“ können durch Mitwirkung bei der Grundlagenarbeit die Weiterentwicklung der Standards durch Einbringung ihres Know-hows positiv beeinflussen und so die Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland mitgestalten. Zudem soll die „Partnerschaften Deutschland“ aufgrund ihrer nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Zielsetzung von unwirtschaftlichen Projekten abraten.

2.4 Unternehmensstruktur

Die „Partnerschaften Deutschland“ ist als Beratungsgesellschaft im Eigentum sowohl von privaten Investoren als auch der öffentlichen Hand konzipiert. Von Seiten der privaten Investoren ist eine möglichst umfassende Beteiligung aller an dem deutschen ÖPP-Markt agierenden Unternehmen erwünscht, um die Interessen der unterschiedlichen Branchen ausreichend zu berücksichtigen. Um einer Dominanz von wenigen finanzkräftigen Branchen entgegenzuwirken, soll die private Beteiligung daher in fünf unterschiedliche Teilbereiche oder Lose untergliedert werden. Die Struktur der Lose ist vorbehaltlich der Ergebnisse einer Markterkundung wie folgt geplant: Finanzwirtschaft, die Bauwirtschaft, eine Losgruppe für die Unternehmen der technischen Infrastruktur, des Anlagenbaus einschließlich der IT sowie ein weiteres Los für die Firmen im Bereich Facility Management/Betreiber. Die private Beteiligung der sonstigen am ÖPP-Markt beteiligten Unternehmen, insbesondere der Beratungsunternehmen, soll in einem fünften Los gebündelt werden.

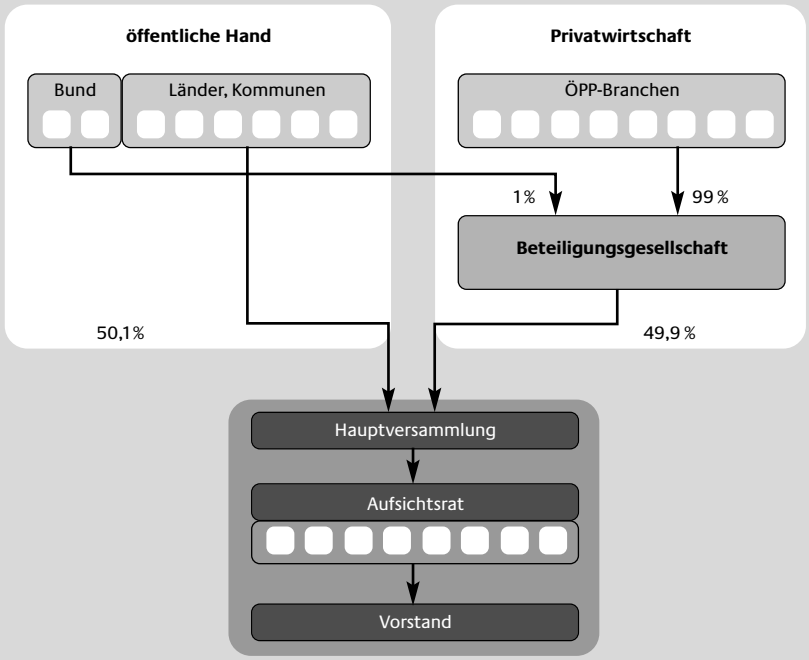
Von Seiten der öffentlichen Hand soll eine direkte Beteiligung an der „Partnerschaften Deutschland“ über den Bund und interessierte Länder und Kommunen erfolgen. Neben der gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an der „Partnerschaften Deutschland“ ist gegebenenfalls ein Beirat zur Berücksichtigung wichtiger Interessensvertreter, wie zum Beispiel der Kommunen, geplant.

Aufgrund von Vorgaben im Vergaberecht ist eine Bewerbung bei öffentlichen Ausschreibungen von privaten Firmen, die bei der Vorbereitung von konkreten öffentlichen Aufträgen mit involviert waren, ausgeschlossen. Eine direkte Beteiligung von privaten Unternehmen an der „Partnerschaften Deutschland“ wäre demzufolge für diese Unternehmen nachteilig. Sie dürften dann nicht mehr bei der Ausschreibung von konkreten Projekten mitbieten. Um dies auszuschließen, sollen die privaten Unternehmen nicht direkt als Aktionäre an der „Partnerschaften Deutschland“ beteiligt werden. Die Partizipation erfolgt deshalb über eine Beteiligungsgesellschaft mit dem einzigen Geschäftszweck der Verwaltung von 49,9 % des Aktienbestandes der „Partnerschaften Deutschland“. Die privaten Investoren, die Teilinhaber der Beteiligungsgesellschaft sind, sollen ihre Interessen in den fünf verschiedenen Losen bündeln und jeweils los-

Abbildung 1: Aufteilung der Losgruppen

1	**Finanzwirtschaft**	**20** % Stückelung: 10 Mindestpreis: 200 000 €
2	**Bauwirtschaft**	**20** % Stückelung: 10 Mindestpreis: 200 000 €
3	**Technische Infrastruktur, Anlagenbau, IT**	**20** % Stückelung: 10 Mindestpreis: 200 000 €
4	**Facility Management/Betreiber**	**20** % Stückelung: 10 Mindestpreis: 200 000 €
5	**Sonstige am ÖPP-Markt Beteiligte, insb. Berater**	**20** % Stückelung: 20 Mindestpreis: 100 000 €

Abbildung 2: Beteiligungsverhältnisse



weise Vertreter in den Aufsichtsrat der „Partnerschaften Deutschland“ entsenden. Eine nach den Vorgaben des Vergaberechts unzulässige Einflussnahme auf konkrete Projekte der „Partnerschaften Deutschland“ durch private Anteilseigener soll so unterbunden werden.

Im Rahmen der Grundlagenarbeit der „Partnerschaften Deutschland“ ist die Einbringung von Know-how durch die Entsendung von Personal oder Organen der Gesellschafter allerdings ausdrücklich gewünscht und vergaberechtlich unschädlich.

2.5 Ausblick

Für die öffentliche Hand und ihre mittelbaren und unmittelbaren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten ist die „Partnerschaften Deutschland“ ein neues leistungsfähiges Beratungsunternehmen, wobei die konkrete Aufgabenabgrenzung zu bestehenden Institutionen noch abzustimmen ist. Die nächsten Monate werden damit ausgefüllt sein, geeignete Projekte in allen Sektoren ausfindig zu machen und mit einigen Aufträgen zur Fortbildung, dem Wissenstransfer und den Standardentwicklungen entscheidende weitere Impulse bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen zu setzen. Die Idee einer „Partnerschaften Deutschland“ ist zugleich ein Angebot an Länder und Kommunen, sich zu beteiligen, damit den positiven Trend zu mehr wirtschaftlichen ÖPP-Projekten zu verstärken.