

Aus dem BMF-Monatsbericht (Juli 2011):

Entwicklung und Perspektiven von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) in Deutschland - Eine Zwischenbilanz

- Eine ÖPP ist eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft.
- Der wesentliche Vorteil von ÖPP liegt darin, dass durch die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus des Investitionsobjektes bei der Beschaffung erhebliche Effizienzvorteile für die Öffentliche Hand erzielt werden können.
- In vielen Fällen kann ÖPP die wirtschaftlichste Variante für eine Beschaffung der Öffentlichen Hand sein.
- Das BMF treibt ÖPP – Wirtschaftlichkeit vorausgesetzt – weiterhin voran.
- Nach zuletzt rückläufiger Tendenz bei der Zahl neuer Projekte und der Investitionsvolumen ist im Jahr 2011 eine Trendwende erkennbar.

1. Einleitung

In Zeiten knapper Kassen gilt es für die öffentliche Hand mehr denn je, bei Beschaffungen die wirtschaftlichste Lösung umzusetzen. Angesichts der Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten kann es sich daher keine Gebietskörperschaft leisten, eine potenziell wirtschaftlichere Beschaffungsvariante von vornherein außer Betracht zu lassen. Diese wirtschaftlichere Beschaffungsvariante kann oftmals eine ÖPP sein.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist bestrebt, bestehende Hindernisse für ÖPP auszuräumen und Vorbehalte gegenüber dieser sinnvollen Beschaffungslösung abzubauen. Dieser Beitrag zieht eine Zwischenbilanz zum Umfang der

Nutzung von ÖPP in Deutschland vom Jahr 2002 bis heute, zu den dabei gewonnenen Erfahrungen und den Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz von ÖPP durch das BMF.

2. Was bedeutet ÖPP?

Eine ÖPP ist eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft. Diese Zusammenarbeit kann beispielsweise die Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur zum Gegenstand haben. Die Besonderheit bei ÖPP ist, dass diese Bereitstellung von Infrastruktur in einem ganzheitlichen Ansatz über den gesamten Lebenszyklus der jeweiligen Infrastruktur betrachtet und beschafft wird. Dieser Lebenszyklus kann zum Beispiel bei einer Immobilie aus den Phasen Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung und Verwertung bestehen. Bei einer konventionellen Beschaffung würden diese Phasen jeweils separat betrachtet und beauftragt werden. Die Beschaffung im Rahmen einer ÖPP deckt hingegen den gesamten Lebenszyklus ab. Die Partner übernehmen dabei jeweils die Risiken, die sie am besten beherrschen können.

ÖPP bedeutet somit nicht Privatisierung. ÖPP bedeutet auch nicht Umgehung der Haushalte. Im Falle einer Realisierung als ÖPP werden die Haushaltsbelastungen für die Schuldenbremse genauso transparent im Haushalt abgebildet wie bei jeder anderen Beschaffungsart. Die Konstruktion von ÖPP sorgt außerdem - sozusagen automatisch - dafür, dass die Investitionskosten bis zum Ende der Vertragslaufzeit abgezahlt werden und keine Schulden bei der öffentlichen Hand verbleiben. Alles in allem ist ÖPP eine komplexe Beschaffungsvariante, die vielfältige vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

3. Welche Vorteile kann ÖPP bieten?

Eine ÖPP bietet durch den Lebenszyklusansatz erhebliche Potentiale zur Realisierung von Effizienzvorteilen, die bei einer herkömmlichen getrennten Beschaffung gegebenenfalls nicht erzielt werden können. Denn die Vertragspartner haben von Beginn an den gesamten Lebenszyklus einer Beschaffung im Blick und schließen darüber einen Vertrag. Das heißt, um beim Beispiel der Beschaffung einer Immobilie zu bleiben, sie betrachten bei der Planung der Baumaßnahme von vornherein auch die möglichen Betriebskosten oder die zu erwartenden Verwertungsmöglichkeiten der Immobilie nach Vertragsablauf. Dies schafft den Anreiz, eine über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie optimierte Beschaffungslösung zu finden, was sich in Kostenvorteilen gegenüber einer konventionellen Beschaffung niederschlagen kann. In vielen Fällen kann eine ÖPP daher die wirtschaftlichste Variante sein, um eine Beschaffung durchzuführen. ÖPP können

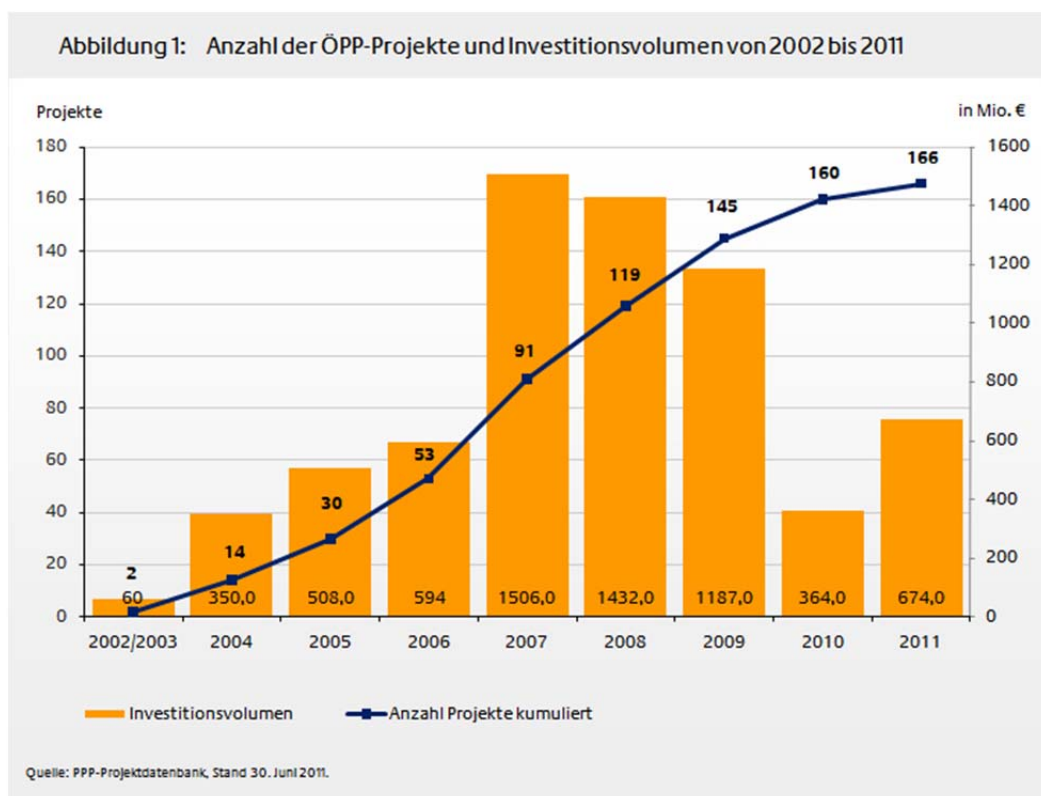
somit einen wichtigen Beitrag dazu leisten, auch in Zukunft qualitativ hochwertige Infrastruktur in Deutschland auf wirtschaftliche Weise herzustellen und langfristig zu unterhalten.

Das heißt jedoch nicht, dass ÖPP per se ein Königsweg sind. ÖPP ist eine von mehreren Beschaffungsvarianten für die Öffentliche Hand. Die Variante ÖPP muss gewählt werden, wenn sie sich über den Lebenszyklus betrachtet als die wirtschaftlichste Beschaffungslösung erweist. Hierzu werden die in Frage kommenden Beschaffungsvarianten im Einzelfall anhand einer eingehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglichen.

4. Wie viele ÖPP gibt es in Deutschland?

Seit 2002 wurden in Deutschland insgesamt 166 ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau realisiert, davon 152 Projekte im Hochbau und 14 Projekte im Straßenbau (1). Diese Projekte haben ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 6,7 Mrd. €, wovon circa 4,4 Mrd. € auf den Hochbau und rund 2,3 Mrd. € auf den Straßenbau entfallen.

Im laufenden Jahr 2011 wurden bisher fünf neue Verträge im Hochbau und ein neuer Vertrag im Straßenbau mit einem Investitionsvolumen von 674 Mio. € geschlossen.

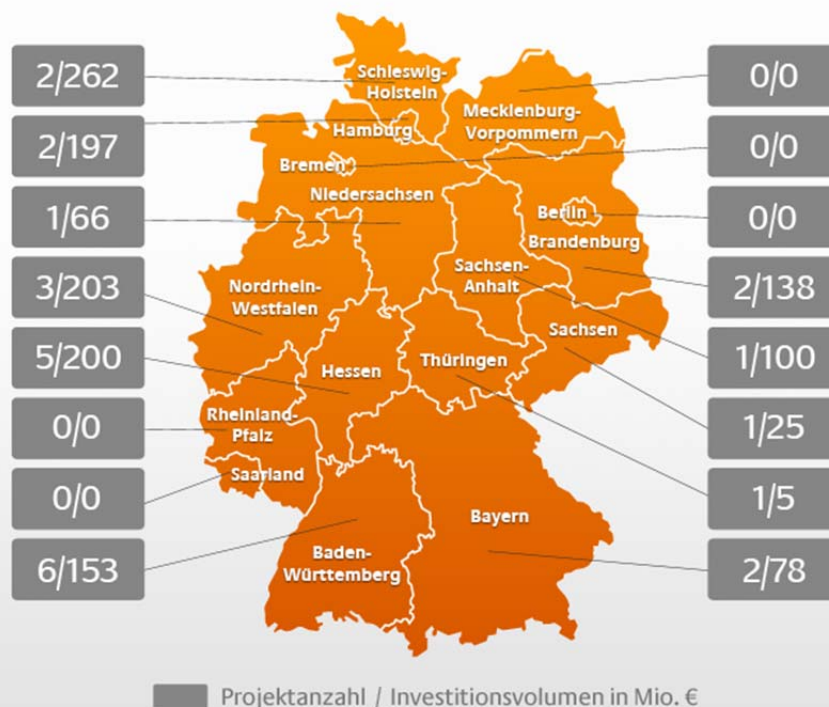


In der Abbildung 1 ist erkennbar, dass in den Jahren 2007 und 2008 besonders viele Verträge mit einem hohen Gesamtinvestitionsvolumen abgeschlossen wurden. In den Folgejahren fielen die Zahl neuer Projekte und die Summe der Investitionsvolumen geringer aus. Ein Grund hierfür ist, dass es seit 2009 weniger große Projekte des Bundes und der Länder gab. Auch das Konjunkturpaket II führte dazu, dass insbesondere die Kommunen ÖPP-Projekte zunächst zurückgestellt haben. Und nicht vergessen werden darf, dass die Finanzmarktkrise insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Projektfinanzierungen beeinflusst hat.

Die Zahlen für das 1. Halbjahr 2011 signalisieren eine Trendwende. Bereits zur Hälfte des Jahres 2011 wurde das Investitionsvolumen des Gesamtjahres 2010 weit überschritten. Die Zahl neuer Vertragsabschlüsse liegt zur Jahresmitte auf Vorjahresniveau.

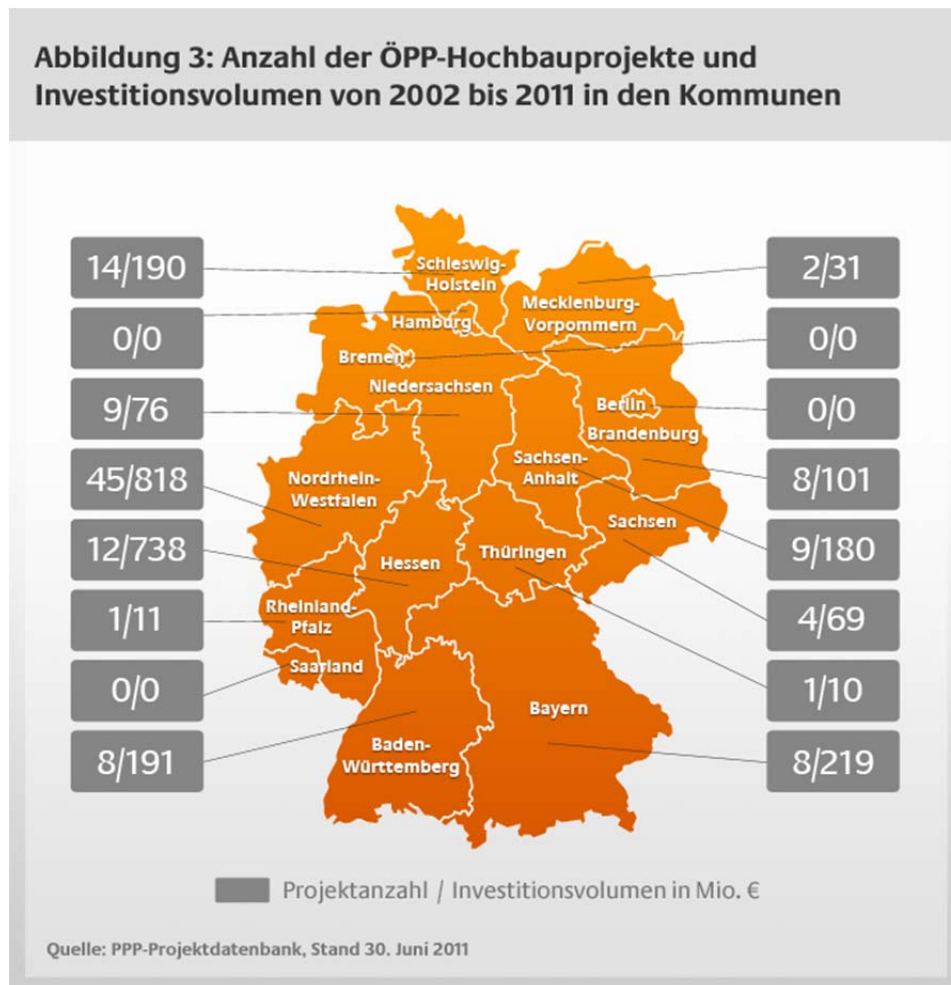
Ein beachtlicher Anteil an der Gesamtzahl aller ÖPP-Projekte entfiel auf die Landesebene. Im Hochbau gab es dort seit 2002 insgesamt 26 Vertragsabschlüsse mit einem Investitionsvolumen von rund 1,4 Mrd. €. Die meisten ÖPP-Projekte im Hochbau haben die Länder Baden-Württemberg mit je sechs und Hessen mit fünf ÖPP-Projekten realisiert.

Abbildung 2: Anzahl der ÖPP-Hochbauprojekte und Investitionsvolumen von 2002 bis 2011 in den Ländern



Quelle: PPP-Projekt Datenbank, Stand 30. Juni 2011

Auch die Kommunen nutzen in beträchtlichem Maß die Chancen, die ÖPP bietet. So wurden im kommunalen Bereich zwischen 2002 und 2011 mit Abstand die meisten ÖPP-Hochbauprojekte in Nordrhein-Westfalen realisiert, gefolgt von Schleswig-Holstein und Hessen. Insgesamt gab es in den Kommunen bisher 121 ÖPP-Projekte im Hochbau mit einem Investitionsvolumen von rund 2,6 Mrd. €

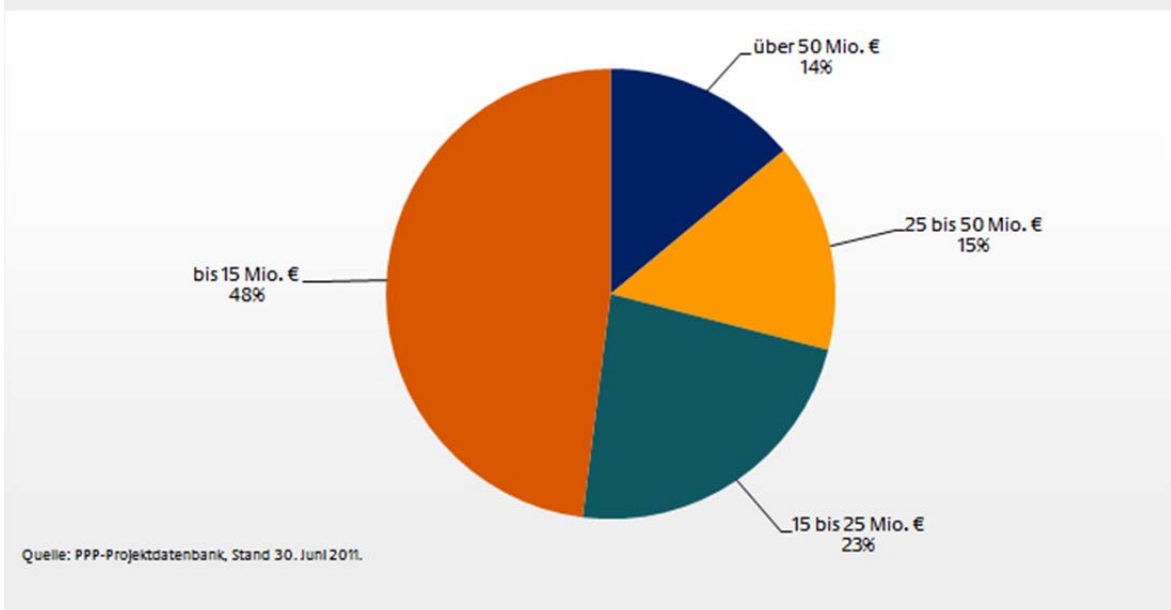


Das Investitionsvolumen liegt bei den bisher in Deutschland umgesetzten ÖPP-Projekten überwiegend unterhalb von 25 Mio. €

- 48 % der Projekte umfassen ein Volumen bis zu 15 Mio. €
- 23 % der Projekte liegen zwischen 15 Mio. € und 25 Mio. €

Vertragsabschlüsse für ÖPP-Projekte über 25 Mio. € machen einen geringeren Anteil aus. Große Projekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. € haben einen Anteil von 14 %.

Abbildung 4: Prozentuale Verteilung der ÖPP-Projekte bezogen auf die Höhe des Investitionsvolumens



5. Wie sind die Erfahrungen mit ÖPP?

Der Nutzen von ÖPP, durch den Lebenszyklusansatz Effizienzvorteile zu heben, hat sich in ÖPP-Projekten des Bundes bestätigt. Die folgenden zwei Beispiele zeigen dies exemplarisch auf:

ÖPP-Projekt „Fürst-Wrede-Kaserne“

Im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung wurden mit der Ausschreibung, Realisierung und dem Betrieb des ÖPP-Projekts „Fürst-Wrede-Kaserne“ in einer rund dreijährigen Betriebszeit gute Erfahrungen gemacht. Der prognostizierte und durch eine begleitende Erfolgskontrolle bestätigte Effizienzvorteil gegenüber einer konventionellen Beschaffung beträgt 17,4 %. Die Nutzerzufriedenheit ist nach wie vor hoch und die Zusammenarbeit mit dem privaten Partner vertrauensvoll. Gegenstand des Projekts mit einem Volumen von rund 160 Mio. € (Barwert) ist die Sanierung und Instandhaltung des Gebäudebestandes und der technischen Anlagen, der Neubau eines Stabsgebäudes, verschiedene Tiefbauarbeiten, die Pflege der Außenanlagen, die Reinigung der Gebäude, die Ver- und Entsorgung der Liegenschaft mit Medien, Wäschedienste sowie die Bewachung der Liegenschaft, einschließlich der Finanzierung der Maßnahmen. Die Bautätigkeiten wurden planmäßig nach nur 20 Monaten Planungs- und Bauzeit termingerecht und zu den veranschlagten Kosten im November 2009 abgeschlossen. Bereits seit März 2008 hat der private Partner den laufenden Betrieb der Liegenschaft für die nächsten 20 Jahre übernommen. Auf dem 13. Ver-

waltungskongress „Effizienter Staat“ in Berlin im April 2010 wurde das ÖPP-Projekt „Fürst-Wrede-Kaserne“ mit dem „Innovationspreis PPP 2010“ ausgezeichnet.

ÖPP-Projekte im Autobahnbau (A-Modell-Pilotprojekte)

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat bei der praktischen Umsetzung von vier ÖPP-Projekten im Autobahnbau bislang überwiegend positive Erfahrungen gesammelt. Eine 2. ÖPP-Staffel mit acht Projekten, die ein reines Bauvolumen von rund 1,5 Mrd. € umfassen, wurde angestoßen. Besonders hervorzuheben beim Rückblick auf die Projekte der 1. Staffel sind zum einen die überzeugende Qualität der Leistungserbringung bei den Pilotprojekten und zum anderen die Termintreue: Sowohl bei dem Pilotprojekt Autobahn A 8 als auch bei dem Pilotprojekt Autobahn A 4 haben die Auftragnehmer die bereits anspruchsvollen Vertragstermine noch unterboten. Dadurch konnten die Verkehrsfreigaben jeweils vor den vertraglich vereinbarten Terminen erfolgen.

6. Was wird getan, um ÖPP weiter voranzubringen?

Das BMF hat es sich zum Ziel gesetzt, ÖPP als anerkannte Beschaffungsvariante weiter zu etablieren.

Hierzu hat das BMF in enger Zusammenarbeit mit dem BMVBS Ende 2008 eine Beratungsgesellschaft für ÖPP-Projekte der Öffentlichen Hand gegründet: die ÖPP Deutschland AG (2). Die ÖPP Deutschland AG wird als gemischtwirtschaftliches Unternehmen von der Privatwirtschaft und der Öffentlichen Hand getragen. Die Tätigkeit der Gesellschaft ruht auf zwei Säulen:

- Zum einen bietet sie der Öffentlichen Hand Beratung bei der Planung und Durchführung konkreter ÖPP-Projekte an.
- Zum anderen leistet sie im Auftrag der Öffentlichen Hand oder auch selbstständig projektunabhängige Grundlagenarbeit.

Bei der Projektberatung hat die ÖPP Deutschland AG ein besonders anspruchsvolles Mandat: das ÖPP-Projekt zum Neubau des Berliner Dienstsitzes des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (3). Bei diesem Projekt liegt besonderes Augenmerk auf der hochwertigen Gestaltung des Dienstsitzes. Gleichzeitig müssen die Anforderungen an die Nachhaltigkeit und Energieeffizienz des Gebäudes zur Umsetzung der Energie- und Klimaschutzziele der Bundesregierung berücksichtigt werden. Das Verhandlungsverfahren mit den beiden verbliebenen Bietern ist abgeschlossen. Im nächsten Schritt soll der Zuschlag erteilt werden.

Die ÖPP Deutschland AG bietet auch einen sogenannten „Helpdesk“ an, an den sich Vertreter der öffentlichen Hand im Rahmen der Frühphasenberatung sowohl mit grundsätzlichen als auch projektspezifischen Fragestellungen kostenlos wenden können. Der Helpdesk leistete bei zahlreichen Projekten wichtige inhaltliche Entscheidungshilfe. Im Jahr 2010 sind bei der ÖPP Deutschland AG rund 150 Helpdesk-Anfragen aus Bund, Ländern und Kommunen eingegangen. Im 1. Halbjahr 2011 wurden bisher 78 Anfragen an den Helpdesk gerichtet.

Bei der Grundlagenarbeit geht es darum, durch Standardisierung von Abläufen zu einer Verfahrensbeschleunigung beizutragen, die mit ÖPP verbundenen Transaktionskosten zu senken sowie neue ÖPP-Sektoren zu erschließen und dadurch bestehende Hindernisse für ÖPP ausräumen. Hierzu werden beispielsweise Musterunterlagen für die Vertragsgestaltung oder das Vergabeverfahren erarbeitet. Das BMF hat der ÖPP Deutschland AG seit 2009 insgesamt 19 Aufträge für Grundlagenarbeiten in verschiedenen Themenbereichen erteilt. Die Vergabe der Grundlagenaufträge erfolgt jeweils im Einvernehmen mit den Ländern und den Kommunalen Spitzenverbänden. Die Ergebnisse der bisher abgeschlossenen Grundlagenarbeiten erzielen eine gute Resonanz und werden von der Fachöffentlichkeit positiv aufgenommen. Weitere Ergebnisse von Grundlagenarbeiten stehen zur Veröffentlichung an (4). Sie sollen zusätzliche Perspektiven für ÖPP in Deutschland eröffnen.

7. Ausblick

ÖPP hat sich in Deutschland als Beschaffungsvariante bewährt. Bezogen auf die gesamten Infrastrukturinvestitionen der Öffentlichen Hand ist das Volumen an ÖPP-Projekten aber noch steigerungsfähig: nicht als Selbstzweck, sondern wegen der wirtschaftlichen Vorteile, die der Lebenszyklusansatz von ÖPP mit sich bringt. Die dauerhaft bestehenden Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten eröffnen nach wie vor erhebliche Chancen für ÖPP, auch wenn die Zahl der Projekte und die Höhe der Investitionsvolumen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückgegangen sind. Die Halbjahreszahlen der Vertragsabschlüsse und Investitionsvolumen im Jahr 2011 lassen für das Gesamtjahr 2011 eine Trendwende erkennen. Darüber hinaus befindet sich eine Vielzahl neuer Projekte bereits in der Vorbereitung oder in der Ausschreibung.

Um die Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland kontinuierlich zu verbessern und Hemmschwellen weiter abzubauen, wird das BMF die Beauftragung von projektunabhängiger Grundlagenarbeit fortführen. Die Grundlagenarbeit soll dazu beitragen, dass ÖPP-Modelle zunehmend auch in anderen als den klassischen Bereichen Hoch- und Tiefbau zum Einsatz kommen.

Das BMF wird die Nutzung der Beschaffungsvariante ÖPP – Wirtschaftlichkeit vorausgesetzt – somit weiterhin vorantreiben. Denn eine gute Infrastruktur langfristig sichern, Projekte schneller realisieren und dabei noch Geld sparen – das liegt im Interesse von Bürgern und Wirtschaft.

Fußnoten:

- (1) Stand 30. Juni 2011
- (2) Weitere Informationen unter www.partnerschaften-deutschland.de [Extern]
- (3) Steckbrief Neubau [Extern]
- (4) Grundlagenarbeit [Extern]