

**Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**  
**Wortprotokoll**  
82. Sitzung

**Öffentliche Anhörung**

Berlin, den 24. Oktober 2012, 11.00 Uhr  
Sitzungsort: Jakob-Kaiser-Haus  
Dorotheenstraße 100  
10117 Berlin  
Sitzungssaal: 1.302

**Vorsitz: Dr. Anton Hofreiter, MdB**

**TAGESORDNUNG:**

**Tagesordnungspunkt 1a**

**S. 3**

Antrag der Abgeordneten Garrelt Duin, Michael Groß,  
Klaus Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private  
Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz  
weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken

BT-Drucksache 17/9726

**Tagesordnungspunkt 1b**

**S. 3**

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter,  
Dr. Konstantin von Notz, Winfried Hermann, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen

BT-Drucksache 17/5258

***Sachverständigenliste / Stellungnahmen***

**S. 25**

## Anwesenheitsliste\*

### Mitglieder des Ausschusses

#### Ordentliche Mitglieder des Ausschusses

##### **CDU/CSU**

Bilger, Steffen  
Fischer, Dirk  
Götz, Peter  
Holmeier, Karl  
Jarzombek, Thomas  
Kammer, Hans-Werner  
Lange, Ulrich  
Lietz, Matthias  
Ludwig, Daniela  
Schnieder, Patrick  
Sendker, Reinhold  
Storjohann, Gero  
Vogel, Volkmar  
Wichtel, Peter

##### **SPD**

Bartol, Sören  
Beckmeyer, Uwe  
Burkert, Martin  
Gottschalck, Ulrike  
Groß, Michael  
Hacker, Hans-Joachim  
Herzog, Gustav  
Kumpf, Ute  
Lühmann, Kirsten

##### **FDP**

Döring, Patrick  
Körber, Sebastian  
Luksic, Oliver  
Müller, Petra  
Simmling, Werner  
Staffeldt, Torsten

##### **DIE LINKE.**

Behrens, Herbert  
Bluhm, Heidrun  
Leidig, Sabine  
Lutze, Thomas

##### **BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Herlitzius, Bettina  
Hofreiter, Anton, Dr.  
Kühn, Stephan  
Wagner, Daniela

#### Stellv. Mitglieder des Ausschusses

Aumer, Peter  
Bellmann, Veronika  
Börnsen, Wolfgang  
Dörflinger, Thomas  
Granold, Ute  
Heiderich, Helmut  
Hübinger, Anette  
Kaufmann, Stefan, Dr.  
Koeppen, Jens  
Lach, Günter  
Mayer, Stephan  
Stracke, Stephan  
Vaatz, Arnold  
Wegner, Kai

Brase, Willi  
Groschek, Michael  
Hinz, Petra  
Kahrs, Johannes  
Ortel, Holger  
Paula, Heinz  
Pronold, Florian  
Rossmann, Ernst Dieter, Dr.  
Schwarzelühr-Sutter, Rita

Goldmann, Hans-Michael  
Günther, Joachim  
Höferlin, Manuel  
Kamp, Heiner  
Ratjen-Damerau, Christiane, Dr.  
Sänger, Björn

Enkelmann, Dagmar, Dr.  
Menzner, Dorothee  
Remmers, Ingrid  
Seifert, Ilja, Dr.

Ebner, Harald  
Paus, Lisa  
Tressel, Markus  
Wilms, Valerie, Dr.

\*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigegefügt.

### Tagesordnungspunkt 1a

Antrag der Abgeordneten Garrelt Duin, Michael Groß, Klaus Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken

BT-Drucksache 17/9726

### Tagesordnungspunkt 1b

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Dr. Konstantin von Notz, Winfried Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen

BT-Drucksache 17/5258

**Vorsitzender:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, sehr geehrte Gäste, ich begrüße Sie ganz herzlich zu unserer 82. Sitzung, zur Anhörung zum Thema Öffentlich-Private-Partnerschaften! Gegenstand der Anhörung sind ein Antrag der SPD-Fraktion und ein Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Als Sachverständige darf ich ganz herzlich begrüßen: Herrn Prof. Thorsten Beckers von der Technischen Universität Berlin (TU Berlin), Herrn Prof. Torsten R. Böger von der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG), Frau Ministerialrätin Romy Moebus und Herrn Ralf Bönke vom Bundesrechnungshof (BRH), Herrn Dietrich Klein von ver.di, Herrn Bernward Kulle von der ÖPP Deutschland AG, Herrn Felix Pakleppa vom Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB), Herrn Dr. Heiko Stiepelmann vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) und Herr Carl-Friedrich Waßmuth von Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.. Seien Sie uns alle herzlich willkommen! Wir haben von dem meisten auch schriftliche Stellungnahmen erhalten. Die Fachleute haben drei Minuten Zeit, um noch einmal kurz die wichtigsten Punkte ihrer schriftlichen Stellungnahme hervorzuheben. Dann kommen die Fragen der Fraktionen. Bei den Fraktionen besteht die Möglichkeit eine oder zwei Fragen an maximal zwei Experten zu stellen und die Experten antworten dann direkt. Ich nehme an, es sind alle einverstanden, dass wir, wie immer bei öffentlichen Anhörungen ein Wortprotokoll führen. Ich möchte natürlich auch die Vertreter der Bundesregierung noch herzlich begrüßen. Dann

beginnen wir direkt mit den Ausführungen des ersten Sachverständigen. Es geht nach dem Alphabet und dementsprechend hat Herr Beckers als erster das Wort!

**Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin):** Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrte Abgeordnete! In meiner schriftlichen Stellungnahme bin ich auf vier Problembereiche eingegangen, die bei den A-Modell-Projekten, also der Anwendung des PPP-Ansatzes bei den Bundesautobahnen, vorliegen. Ich werde jetzt in den drei Minuten auch auf diese vier Problembereiche kurz eingehen. Der erste Problembereich ist die Vorfinanzierung mit PPP. Der PPP-Ansatz bei den Bundesautobahnen wird angewendet, wenn eine konventionelle Beschaffung auf Basis einer Haushaltsfinanzierung nicht möglich wäre. Herr Bundesminister Ramsauer hat dies kürzlich ja auch öffentlich gesagt – es wäre schlichtweg nicht möglich gewesen die Projekte zu realisieren, es wäre kein Geld da gewesen. Damit wird sozusagen eine Vorfinanzierung durchgeführt, es gibt Vorzieheffekte. Das bedeutet aber, dass die Grundgedanken der Schuldenbremse umgangen werden. Eine Schuldenbremse zu haben, ist ein Zeichen dafür, dass man in einem institutionell hoch entwickelten Land lebt. Das ist ökonomisch sehr positiv zu beurteilen. Es ist aber absurd eine Schuldenbremse zu etablieren, sie zu haben, sie zu pflegen – das ist gut – und dann gleichzeitig nach Möglichkeiten zu suchen, sie zu umgehen und dies dann anzuwenden. Deutschland befindet sich, was öffentliche Finanzen angeht, bei der Nutzung des PPP-Ansatzes zur Vorfinanzierung in schlechter Gesellschaft. Griechenland, Portugal und Spanien gehören zu den Ländern, die am intensivsten Vorfinanzierung mit PPP betrieben haben und – salopp formuliert – kann man deshalb eigentlich auch sagen, der Ausbau der Autobahnen in Deutschland nach dem A-Modell ist die Anwendung des griechischen Ansatzes der Infrastrukturfinanzierung hier in Deutschland.

Zweiter Problembereich: Kosteneffizienz. Was bedeutet Kosteneffizienz? Kosteneffizienz bedeutet die Minimierung des Barwertes der Ausgaben der öffentlichen Hand bei einer langfristigen Betrachtung. Das Ziel einer Beschaffung durch die öffentliche Hand sollte Kosteneffizienz sein. Es gibt keine allgemeingültigen Aussagen dazu, ob mit PPP Kosteneffizienz erreichbar ist. Das hängt von dem Sektor ab, von der Projektauswahl und der Ausgestaltung. Hier sollte nicht ideologisch sondern sachlich argumentiert werden. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass durch die Anwendung des PPP-Ansatzes bei den Autobahnen nach dem A-Modell Kostensteigerungen erfolgen. Das Potenzial, Kosten-

vorteile bei Fernstraßen mit dem PPP-Ansatz zu erzielen, dürfte extrem gering sein. Bei den A-Modellen gibt es extrem deutliche Hinweise auf Kostensteigerungen.

Dritter Problembereich sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU). Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei den A-Modellen weisen erhebliche methodische Defizite auf und es gibt deutliche Hinweise auf eine zielorientierte Gestaltung. Wie können diese methodischen Defizite erklärt werden? Das können Know-how-Probleme sein, es können Ressourcenprobleme bei Verantwortlichen und Erstellern sein. So wie die Stellen im Ministerium gekürzt worden sind, kann ich mir das auch vorstellen. Bei Beratern fällt mir dann zunehmend schwer, nur an Know-how-Defizite zu glauben.

Vierter Problembereich ist die Intransparenz. Es gibt aus ökonomischer Sicht gute Argumente dafür, in bestimmten Bereichen intransparent zu sein. Es gibt auch gute Argumente dafür, in bestimmten Bereichen transparent zu sein. Das Transparenzniveau bei der Anwendung des PPP-Ansatzes bei den Bundesautobahnen ist extrem gering. Die Komplexität der Beschaffungsvariante wird in keinem Maße angewandt, und das nicht im Interesse der Steuerzahler. Auch im Vorfeld von Entscheidungen, ob Parlamentarier Haushaltsmittel bereitstellen, Verpflichtungsermächtigung zur Verfügung stellen, ist es geboten, dass zumindest die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Vertragsentwürfe sichtbar sind. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Als nächstes Herr Böger, Sie haben das Wort.

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst möchte ich mich für die Einladung als Sachverständiger zur heutigen Anhörung bedanken. Die VIFG verfügt über langjährige und umfangreiche Erfahrungen zum Thema, über die ich hier an dieser Stelle sehr gerne berichte. Die bisher gemachten Erfahrungen mit ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sind nach unserer Einschätzung eindeutig positiv zu bewerten. Mehr als 300 Kilometer Autobahn wurden sechsspurig ausgebaut, mehr als 1,5 Milliarden Euro privates Kapital sind bereits in die ersten sechs Projekte investiert worden. Die Qualität der Bauausführung ist hoch, die Verfügbarkeit langfristig durch entsprechende vertragliche Regelungen gesichert. In drei Projekten ist der sechsspurige Ausbau bereits realisiert worden. Die vereinbarte Bauzeit wurde nicht nur eingehalten, sondern zum Teil um mehrere Monate unterschritten. Der Lebens-

zyklusansatz „Planen, Finanzieren, Bauen und Betreiben aus einer Hand“ hat sich nach unserer Einschätzung als Wirtschaftlichkeitsmotor erwiesen. Die private Finanzierung mit Risikoübertragung auf den Privaten hat sich bewährt und sorgt dafür, dass die im konventionellen Bau bei Großprojekten allseits bekannten ausufernden Kosten vermieden werden. Uns liegen an der Stelle auch bisher keine Hinweise auf Kostenerhöhungen in den A-Modellen vor. Die langen Vertragslaufzeiten der ÖPP-Projekte bewirken eine langfristig hohe Qualität und ein effizientes Erhaltungsmanagement der Verkehrswege. In jedem der bisherigen Projekte ist der Mittelstand in hohem Maße vertreten, entweder als Mitgesellschafter der Projektgesellschaft, als Mitgesellschafter in der Bauarbeitsgemeinschaft oder als beauftragter Nachunternehmer. Mehr als 60 Prozent der Wirtschaftsleistung wird von der lokalen oder regionalen Wirtschaft erbracht.

Alle bisher vergebenen Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau sind zum Zeitpunkt der Vergabe im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft und als wirtschaftlich bestätigt worden. Die hierbei verwendete Methodik entspricht dem Regelwerk; dies ist auch seitens des Bundesrechnungshofes festgestellt worden. Jedes der bisherigen ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau wird zudem mit einer nachlaufenden Erfolgskontrolle im Sinne eines engen Projektcontrollings verfolgt. Maßstab für die Wirtschaftlichkeit ist der Wirtschaftlichkeitsbegriff der BHO, der auch die Betrachtung der Risiken einbezieht. Damit ist nicht die Höhe der Haushaltsbelastung das alleinige Entscheidungskriterium, sondern die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme, unter Berücksichtigung auch der Risiken über den Lebenszyklus. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden die kamerale und die betriebswirtschaftliche Betrachtung zusammengeführt. In der privaten Variante kann der technische Lebenszyklus des Projektes erfasst, bewertet und gesteuert werden. Im kameralen System gibt es zwar eine technische Lebenszyklusbetrachtung, diese kann aber im Haushalt nicht erfasst und dargestellt werden. Daher können im kameralen System auch keine Risiken erfasst werden. Das macht die Erstellung einer WU genauso wie die Vermittlung der Ergebnisse, und das sehen wir ja ständig in der öffentlichen Diskussion, zu einer, ich würde es mal so nennen, herausfordernden Aufgabe.

Das Vergabeverfahren wie auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgen auf Basis eines umfangreichen, transparenten, öffentlich zugänglichen Regelwerkes. Die Ergebnisse und die Kalkulation der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden dagegen aus Wettbewerbsgrün-

den nicht veröffentlicht. Damit soll vermieden werden, dass die Bieter die Preisobergrenze des öffentlichen Auftraggebers bei künftigen Projekten antizipieren können. Nach sechs Projekten im Bundesfernstraßenbau können Sie sich vorstellen, dass ein umfangreiches Datenmaterial vorhanden ist, was auf der öffentlichen Seite ausgewertet wird, was aber durchaus auch durch die private Seite auswertbar wäre. Durch diese Verfahrensweise werden die Verhandlungspositionen des öffentlichen Auftraggebers wie auch die Interessen des Steuerzahlers geschützt. Übrigens eine Vorgehensweise, die wir auch im konventionellen Bereich haben. Möglich wäre, die Transparenz- und Sachstandsberichte zu den Projekten in regelmäßigen Abständen zu veröffentlichen und Informationen über die vertragliche Risikoverteilung genauso wie über die auf den privaten Partner zu übertragenden Leistungen und andere Projektinformationen öffentlich zugänglich zu machen. Dies sollte auf Grund des hohen Anteils an konventionellen Maßnahmen allerdings auch für alle Großprojekte gelten. Alle sich aus den ÖPP-Verträgen ergebenden kalkulierten finanziellen Belastungen für den Haushalt werden als entsprechende Verpflichtungsermächtigung eingestellt, so wie es auch im konventionellen Bereich geschieht. Eine Verbuchung außerhalb des Haushaltes findet ausdrücklich nicht statt und ich glaube, da liegt ein wesentlicher Unterschied, sage ich mal, zu den griechischen Verhältnissen. ÖPP-Projekte werden – wie konventionelle Projekte – aus Haushaltsgeldern als laufende Vertragszahlungen finanziert. Das Zusammenspiel von öffentlicher und privater Finanzierung, langfristigen Verträgen und Verfügbarkeits- und verkehrsmengenabhängigen Vergütungen schafft Anreize zum schnellen und qualitativ hochwertigen Bauen sowie zum effizienten Management einzelner Streckenabschnitte. Die privaten Finanzierungskosten sind dabei gewissermaßen das Spiegelbild der privaten Risikoübernahme. Daher könne ÖPP-Modelle trotz höherer Finanzierungskosten durchaus wirtschaftlich sein. ÖPPs sind wie jede andere wirtschaftliche Tätigkeit ein lernendes System. Diese Erfahrungen müssen ausgewertet werden und werden auch ausgewertet und bei der Realisierung von neuen Modellen müssen sie in die Vorbereitung einfließen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes der Bundesrechnungshof!

**Romy Moebus (BRH):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Bevor ich näher zu den Aspekten, die wir bei unseren Prüfungen beachten, komme, möchte ich eines vorausstellen: Für den Bundesrechnungshof sind ÖPP grundsätzlich eine wert-

neutrale Beschaffungsvariante. Das heißt, der Bundesrechnungshof ist weder für noch gegen ÖPP. Folgende Aspekte bitten wir zu beachten, halten wir für wichtig: Straßenbauprojekte, die die öffentlich Hand auf konventionelle Art und Weise nicht finanzieren kann, sollte sie auch nicht als ÖPP-Variante finanzieren. ÖPP ist für uns eine Beschaffungsvariante und keine Finanzierungsvariante. Die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten muss im konkreten Einzelfall über die gesamte Vertragslaufzeit nachgewiesen werden, wie auch bei allen anderen Varianten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ÖPP-Projekten sollten sich möglichst auf harte und nachvollziehbare Fakten stützen. Bei neueren Straßenbauprojekten werden auch weiche Kriterien eingeführt, mit denen sich der Bundesrechnungshof jedoch schwer tut. Zum Nachweis der Wirtschaftlichkeit wird der ÖPP-Variante eine konventionelle Beschaffungsvariante gegenübergestellt. Damit ist die korrekte und nachvollziehbare Ermittlung der Bau- und Erhaltungskosten besonders wichtig. Entscheidend für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit sind auch die Bewertungen der Risiken und ihre Verteilung auf die jeweiligen Vertragspartner. Derzeit wird die Risikobewertung aber auch die Ermittlung der Bau- und Erhaltungskosten bei den einzelnen von uns geprüften Strecken noch durch eine mangelhafte Datengrundlage erschwert.

Bei ÖPP-Projekten sind verschiedene Vergütungsmodelle möglich. Die Finanzierung kann von den Verkehrsmengen auf der Strecke oder von der Verfügbarkeit der Strecke über die Vertragslaufzeit abhängen. Verkehrsmengenabhängige Modelle sind risikobehaftet, da Verkehrsmengen nicht exakt vorhersehbar sind. Einnahmeprognosen sind daher im hohen Maße unsicher. Ist die tatsächliche Verkehrsmenge auf der Autobahnstrecke deutlich größer als die prognostizierte Verkehrsmenge, so wird die ÖPP-Variante für den Bund unwirtschaftlich. Ist die tatsächliche Verkehrsmenge dagegen deutlich geringer als angenommen, kann dies zu Nachträgen bzw. im schlimmsten Fall zum Konkurs des privaten Vertragspartners führen. Nach unserer Ansicht erscheinen Vergütungsmodelle vorteilhaft, die sich überwiegend an der Verfügbarkeit der Strecke orientieren. Wobei verfügbar eine Strecke ist, wenn sie befahrbar ist und bestimmte Qualitätsansprüche erfüllt, die bei dem Modell über einen vertraglichen Referenzwert festgelegt wird.

Noch zum Schluss ein Punkt zum Thema Transparenz. Bei unseren Prüfungen von ÖPP-Projekten werten wir die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Vergaben und die Angebote der Bieter aus. Das Bundesministerium stellt uns dazu neben den Wirtschaftlichkeitsuntersu-

chungen alle von uns gewünschten Unterlagen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof seinerseits ist an gesetzliche Regelungen gebunden. Das heißt, er kann die Angebote der Bieter, die zu schützende Betriebs- und Geschäftsdaten enthalten, nicht an die Öffentlichkeit weitergeben. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass weitere Fragen bitte an unseren Mitarbeiter Herrn Bönte zu richten sind, da er im Bundesrechnungshof der Mitarbeiter ist mit der längsten und größten Erfahrung bei der Prüfung von ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau ist. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes Herr Klein!

**Dietrich Klein (ver.di):** Guten Tag meine Damen und Herren! Ich habe hier keinen extra Beitrag vorbereitet. Ich will nur sagen, ich bin seit 1972 in der Straßenbauverwaltung in Niedersachsen tätig. Das heißt also, in diesem Jahr seit vierzig Jahren. Ich habe daher Erfahrung und sitze im Hauptpersonalrat für die Gewerkschaft ver.di. Aufgrund meiner Funktion habe ich natürlich viel mit dem Straßenbau in Niedersachsen zu tun gehabt, natürlich auch bundesweit, und speziell mit den Erfahrungen zu den Privatisierungsdiskussionen, die wir in Hessen, in Bayern, und natürlich auch bei uns in Niedersachsen gehabt haben. Wir haben Anfang des Jahres ein Projektteam gegründet, das die Prüfung des A-Modells für die A7 kritisch begleitet. Wir haben derweil auch die Unterstützung unserer Kolleginnen und Kollegen, weil es uns ja auch immer Arbeitsplätze kostet, wenn so eine Strecke in ein A-Modell übergeht. Meine bisherige Einschätzung zu PPP ist eher ein bisschen kritisch. Das kommt auch aus den Erfahrungen, von denen wir bislang so gehört haben, zur A1. Ich habe kein Verständnis für die bisherige Praxis der Prüfung von A-Modellen, die trotz eines Umfangs von mehreren Hundert Millionen Euro viele Fragezeichen aufwerfen. Das soll es erst mal gewesen sein. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank!

**Bernward Kulle (ÖPP Deutschland AG):** Dankeschön! Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung! Die ÖPP Deutschland AG, deren Vorstandsmitglied ich bin, berät schwerpunktmäßig in Hochbauprojekten die Bundesregierung und andere öffentliche Auftraggeber, und auch nur solche Auftraggeber. ÖPP hat ungefähr ein Volumen von zwei bis drei Prozent der öffentlichen Beschaffung. In Deutschland sind also nach wie vor 97 Prozent haushaltsfinanziert. Als Vorbemerkung möchte ich mir erlauben, zu sagen, es ist, glaube ich, ein

wichtiger Punkt, dass wir mit gleichen Maßstäben an beides herangehen, wenn wir über Transparenz und über Haushalt und Finanzierbarkeit sprechen. Das wird manchmal vergessen. Insoweit ist für uns Ausgangspunkt auch die Feststellung des Bundesrechnungshofes: Wir finden mit den Öffentlich-Privaten Partnerschaften eine wertneutrale Beschaffungsvariante. Öffentlich-Private Partnerschaften sind in Wirklichkeit nichts anderes als Mittel zum Zweck einer qualitativen, schnelleren und effizienten Bereitstellung von Infrastruktur. Sie sind aber kein Wert in sich selbst. Ich gehe nach den Argumenten und den Kriterien auch der beiden hier zu behandelnden Anträge vor.

Zur Transparenz: Das Maß der Transparenz muss sich unseres Erachtens und nach unseren Erfahrungen an den Projektphasen orientieren. In der Vorbereitung bedarf es einer intensiven Kommunikation zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Diese allein sichert bei einem gut strukturierten ÖPP-Projekt eine größere Transparenz als in herkömmlichen Verfahren. Sie ermöglicht eine größere Kostentransparenz, ähnlich wie das auch eben schon in seinem Statement Herr Prof. Böger hervorgehoben hat, weil Betriebskosten, Instandhaltungskosten, sogenannte Folgekosten Teil des Wettbewerbs sind und als solche auch erfasst werden und eben in den Wettbewerb mit einbezogen werden, weil in der Regel in quantitativen Bewertungskriterien der Nettobarwert das Wettbewerbskriterium ist, über einen Projektlebenszyklus. Im Vergabeverfahren ist das bewährte deutsche Modell nach der VOB der Geheimwettbewerb zum Erhalt des Wettbewerbes – das übrigens in beiden Verfahrensarten in gleicher Weise. Das Verhandlungsverfahren ermöglicht aber eine größere Berücksichtigung gerade auch von qualitativen Vorgaben, häufig auch zum Vorteil, insoweit als der Nutzer stärker in den Mittelpunkt solcher Projekte einbezogen wird und auch die Nutzerabstimmung eine andere Rangfolge hat als in vielen traditionellen Ausschreibungsverfahren. Nach Vertragsabschluss steht unseres Erachtens einer Vertragsoffenlegung nichts im Wege. Hierfür plädieren wir. Die ÖPP Deutschland AG hat eine Transparenzplattform geschaffen, internetbasiert, in der bisher neun Verträge veröffentlicht worden sind. Das ist, wenn man es auf die Vertragsabschlüsse der letzten zwei Jahre bezieht, ein Anteil zwischen 20 und 30 Prozent. Insoweit dürfte hier bezüglich solcher Verträge derzeit deutlich mehr Transparenz bezüglich der Vertragsbedingungen herrschen als in der konventionellen Haushaltsvergabe. Aber auch hier ist es wichtig, Privatsphären zu beachten, also keine Persönlichkeitsrechte zu verletzen, andererseits aber auch den Schutz von Wettbewerbs-Know-how zu gewährleisten.

Unseres Erachtens ist es für Bürger auch nicht notwendig, hier Einzeldetails zu veröffentlichen, weil es durch die Verwaltung und durch das repräsentative demokratische Verfahren im fachlichen Dialog der Entscheider entsprechend gesichert wird, wohl aber, dass der Bürger eine Transparenz bekommt über Gesamtinvestitionsposten aber auch über Gesamtbetriebskosten. Das ist gerade das Neue bei ÖPP. ÖPP ist kein Bauen ohne Geld, ich glaube, das ist inzwischen klar geworden, und hier unterscheidet sich aber auch die deutsche Kultur in diesem Markt wohltuend von anderen Ländern, es ermöglicht Kostentransparenz und Haushaltstransparenz. Die Budgetsicherheit ist einer der wesentlichen Vorteile. Die durchschnittlichen Nachträge liegen nach unserer Erfahrung ungefähr bei drei Prozent. Ich komme zu den letzten Ausführungen. Auch die Mittelstandseteiligung, insbesondere im Hochbau, ist deutlich größer in den Zahlen als gemeinhin bekannt. 70 Prozent Hochbauprojekte liegen unterhalb von 25 Millionen. Etwa 50 Prozent ist die statistische Beteiligung an gewonnenen Projekten im Mittelstand. 60 bis 70 Prozent des Auftragsvolumens ist statistisch im regionalen Mittelstand verblieben, ein deutlich höherer Anteil als bei herkömmlichen Ausschreibungen nach der VOB/A. Soweit zu den Zahlen. Ich komme gerne darauf in Nachfragen zurück.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Pakleppa, Sie haben das Wort!

**Felix Pakleppa (ZDB):** Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren! Wenn wir uns über ÖPP unterhalten, muss man einen ganz kurzen Blick zurück werfen und fragen, wie ist noch vor 15, 20 Jahren gebaut worden. Da hatte eine kompetente öffentliche Bauverwaltung die Planung gemacht, ein Leistungsverzeichnis gestellt. Dann hat es eine Submission gegeben, einen öffentlichen Wettbewerb. Dann hat eine Baufirma gebaut und sie ist bezahlt worden. Dann gab es irgendwann den Schritt hin zur funktionalen Ausschreibung, dass die Verwaltung Kompetenz abgebaut hat und gesagt hat, jetzt muss der Bauunternehmer auch die Planung machen. Dann haben wir den weiteren Schritt, dass der Bauunternehmer das Geld zum Bauen auch noch mitbringen muss, und das ist dann ÖPP. Erlauben Sie mir diese böse Bemerkung vorneweg, aber die ist in Unternehmerkreisen sehr häufig zu hören. Im Grunde genommen reden wir über die Unterfinanzierung der Infrastruktur, sowohl beim Bundesfernstraßenbau aber auch bei der Infrastruktur in den Kommunen, das sind die Kommunalstraßen, die Landstraßen aber auch die Bildungsinfrastruktur; die Schulen, die Universitäten sind zum Teil unterfinanziert. Und ÖPP ist halt kein Bauen ohne

Geld und die Probleme wird man eben so auch nicht lösen können.

Wir haben als mittelständische Bauwirtschaft vor allem Probleme mit der Beteiligung unserer Unternehmen in dem Bereich ÖPP. Eine einzelne Baumaßnahme sollte maximal 25 Prozent des Jahresumsatzes ausmachen, sonst wird es betriebswirtschaftlich ungesund, weil das Risiko zu groß ist, sich auf ein einzelnes Bauprojekt zu stützen. Schauen wir uns aber an, dass es bei ÖPP im Moment 161 Hochbauprojekte gibt, 4,7 Milliarden Euro Volumen, das heißt im Durchschnitt 30 Millionen Euro Volumen pro ÖPP im Hochbau. Im Straßen- und Tiefbau sind es 160 Millionen Euro pro Projekt. Wenn ich das dann mal vier nehme, damit es maximal 25 Prozent meines Umsatzes ausmacht, bedeutet das, dass wir als Hochbauunternehmen im Grunde genommen 120 Millionen Euro Umsatz bräuchten, um uns an ÖPP beteiligen zu können, über eine halbe Milliarde Umsatz im Straßen- und Tiefbau, damit ich mich hier risikolos an dieser Maßnahme beteiligen kann. Sehe ich aber wie die Zahlen tatsächlich sind, haben 72 Prozent der Hoch- und Tiefbaubetriebe in Deutschland einen Umsatz von unter einer Million Euro. 21 Prozent der deutschen Hoch- und Tiefbaubetriebe liegen zwischen einer und fünf Millionen und lediglich vier Prozent der Hoch- und Tiefbauunternehmen in Deutschland haben einen Umsatz von zehn Prozent plus X. Von daher verwundert es auch nicht, dass nach den Zahlen von ÖPP Deutschland AG lediglich 50 Betriebe sich bundesweit an ÖPP beteiligen. Wir haben 70.000 Baubetriebe, das heißt, 69.950 Betriebe sind im Moment an ÖPP nicht beteiligt. Das ist aus Sicht des Mittelstandes und aus Sicht des Wettbewerbs im hohen Maße unbefriedigend. ÖPP kann unter engen Voraussetzungen dennoch eine sinnvolle Alternative zur konventionellen Vergabe sein. Zum einen müssen tatsächlich Effizienzvorteile erkennbar sein und realisiert werden können. Wir brauchen einen ausreichenden Wettbewerb. Und der ausreichende Wettbewerb kann nur dadurch gewährleistet werden, dass eben auch mittelstandsgerechte Losgrößen zustande kommen, andernfalls wird es nicht gehen.

Und es bleibt dabei, dass ÖPP nur dann realisiert werden sollte, wenn es auch im Wege einer konventionellen Vergabe realisiert werden kann. Bei den beiden Anträgen ist sicherlich richtig, dass es ÖPP nur dann geben sollte, wenn eine konventionelle Vergabe innerhalb dieses öffentlichen Haushalts möglich ist. Wir glauben, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Methode dazu noch einmal kritisch zu untersuchen sind. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die Entscheidung, ÖPP statt konventioneller Vergabe zu machen, das,

glaube ich, darf noch mal kritisch evaluiert werden, weil wir bisher bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ja auch nur Prognosen haben. Ich glaube, wir sollten auch schauen, ob man die Wirtschaftlichkeitsmethode der WU auch noch optimieren kann. Und das wird man nur durch die gründliche Evaluation tun können. Im Bereich der Transparenz muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung transparenter gemacht werden, und vor allem die Frage des „ob“, also warum man ÖPP nimmt und keine klassische Vergabe. Einen letzten Satz noch. Es gibt einige ÖPP, gerade im Hochbau, die laufen sehr, sehr gut. Wir haben kleinere Projekte, Umsatz fünf Millionen Euro, teilweise auch Volumen bis 15 Millionen Euro, die werden von Mittelständlern in Arbeitsgemeinschaften gemacht. Aber wir haben auch sehr viel Verdruss bei unseren Firmen, die eben sagen, warum werden gerade die Hochbauprojekte, die für den Mittelstand besser sind, im Moment nicht in mittelstandsgerechte Lose verteilt. Wir haben Schullose in Offenbach mit knapp 50 Schulen zusammen, in Köln eine riesige Schulmenge, die zusammengepackt wird, 50 Schulen und ein bisschen darunter, in Nürnberg auch. Da bleiben die Mittelständler natürlich außen vor und da wird eine gewisse Chance vertan, eben dem regionalen Mittelstand da wirklich auch die Tür zu ÖPP zu öffnen. Im Straßenbau ist es schwierig. Die großen A-Modelle sind aus unserer Sicht im Moment mittelstandsfeindlich, weil es sich eben auf ganz, ganz wenige Bieter beschränkt. Der Mittelstand muss hier in die teilweise ruinöse Nachunternehmerrolle und das kann unseren Firmen nicht schmecken.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Stiepelmann!

**Dr. Heiko Stiepelmann (HDB):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Öffentlich-Private-Partnerschaften sind, anders als in den meisten unserer europäischen Nachbarstaaten, in Deutschland nach wie vor eine junge Beschaffungsform. Herr Kulle hat es schon erwähnt – schätzungsweise zwei bis drei Prozent der öffentlichen Baumaßnahmen werden derzeit über ÖPP realisiert. Trotzdem kann sich die ÖPP-Bilanz aus unserer Sicht durchaus sehen lassen. Eine repräsentative Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach hat für den Bereich der Schul-ÖPPs nachweisen können, dass Auftraggeber und Nutzer – bei allen Möglichkeiten zur Verbesserung – mit den Ergebnissen ihrer ÖPP-Projekte durchaus zufrieden sind. 90 Prozent der Auftraggeber zogen eine positive Bilanz. Ein Gutachten im Auftrag des BMVBS zur Architekturqualität kommt zu dem Ergebnis, dass auch die architektonische Qualität und die Funktionalität von ÖPP-Hochbauprojekten nicht zu beanstanden ist – vielfach

sogar besser gewertet wird. Auch für den Bereich der Verkehrsprojekte des Bundes, sprich A-Modelle, kommen Landesbauverwaltung und BMVBS inzwischen zu guten Einschätzungen der bislang erzielten Ergebnisse. Stichworte: Beschleunigung der Verfahren, geringerer Umfang der Nachträge, überdurchschnittlich hohe Bauqualität. Trotzdem werden diese vielen positiven Erfahrungen in der öffentlichen Diskussion derzeit kaum wahrgenommen. Stattdessen herrscht manchmal sogar eine aufgeheizte ideologische Debatte. Ich begrüße es deshalb, dass der Ausschuss sich das Thema heute auf die Tagesordnung gesetzt hat. Wir versprechen uns davon eine Versachlichung der Diskussion.

Die deutsche Bauindustrie ist sich mit Blick auf diese Diskussion aber durchaus bewusst, dass Öffentlich-Private Partnerschaften nur dann langfristig erfolgreich sind, wenn sie auch eine breite Akzeptanz finden. Wir sind davon überzeugt, dass eine solche breite Akzeptanz nur durch eine umfassende Transparenz der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren erreicht werden kann. Wir widersprechen zwar dezidiert, wenn der Eindruck erweckt wird, ÖPP-Ausschreibungen seien a priori intransparenter als konventionelle Ausschreibungen, denn unseres Erachtens ist das Gegenteil der Fall. Wir haben uns aber trotzdem – quasi als privatwirtschaftliche Vorleistung – dazu entschlossen, eine Transparenzinitiative zu starten, an der sich die Unternehmen der Bauindustrie selbstverständlich in Abstimmung mit ihren Auftraggebern zu einer grundlegenden Offenlegung der ÖPP-Vertragswerte erklärt haben. Das umfasst die Vertragsurkunden, die zugehörige Leistungsbeschreibung ebenso wie ergänzende Verbindungsunterlagen, soweit sie Vertragsbestandteil sind. Wir freuen uns deshalb, dass es im Grundsatz eine große Übereinstimmung mit den meisten Fraktionen im Deutschen Bundestag gibt, was die Transparenzinitiative angeht. Ich verweise dazu auf die beiden vorliegenden Anträge der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und vonseiten der CDU/CSU-Fraktion und der FDP-Fraktion liegt eine ähnliche Erklärung vor, auch wenn wir noch keinen Antrag dazu auf dem Tisch haben.

Die deutsche Bauindustrie ist darüber hinaus davon überzeugt, dass Öffentlich-Private-Partnerschaften, wenn sie Akzeptanz schaffen sollen, mittelstandsfreundlich weiterentwickelt werden müssen. Wir teilen dezidiert nicht den Vorwurf, dass Öffentlich-Private-Partnerschaften in ihrer derzeitigen Ausgestaltung mittelstandsfeindlich sind. Gerade im öffentlichen Hochbau sprechen die Marktergebnisse gegen eine solche These. Wir sehen aber durchaus Möglichkeiten, gerade im Verkehrsbereich, die Markt-

eintrittsbarrieren für mittelständische Unternehmen zu senken. Ich erinnere da mal an die verstärkte Berücksichtigung von Verfügbarkeitsmodellen im Verkehrsbereich, deren Risikoprofil mittelständischen Unternehmen eher entgegenkommt, und ich denke da an die Gewährung einer angemessenen Aufwandsentschädigung für unterlegene Bieter, um mittelständischen Marktteilnehmern den Einstieg zu erleichtern. Das Wichtigste ist aber vor allem eine Stabilisierung des Deal Flows, da es sich gerade für mittelständische Unternehmen nicht lohnt, in den Aufbau von ÖPP Know-how zu investieren, weil es nur in großen Zeitabständen zur Ausschreibung von ÖPP-Projekten gerade im Verkehrsbereich kommt. Ich bedanke mich!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Waßmuth!

**Carl-Friedrich Waßmuth (GiB):** Meine Damen und Herren, sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Bürgerinnen und Bürger! Ich kann in der Kürze der Zeit nicht darauf eingehen, wie genau mit PPP die Schuldenbremse umgangen wird, weswegen PPP so teuer wird – auch im Verfügbarkeitsmodell übrigens –, wie PPP zum Stellenabbau im öffentlichen Dienst führt, zum Know-how-Abfluss und zur Erosion dieses ganzen Bereichs und wie infolge von PPP die Infrastruktur der Daseinsvorsorge in der Substanz bedroht wird. Ich kann leider auch nicht auf die zahlreichen negativen Erfahrungen eingehen, die es international und national gibt und die offiziell leider nicht ausgewertet und evaluiert werden. Es gibt da teure Projektabbrüche, international z.B. Metro London mit zehn Milliarden Euro Volumen. Es gibt enorme Mehrkosten, massive Kostensteigerungen und Bauzeitenverlängerungen, wie bei der Elbphilharmonie in Hamburg. Es gibt wertvernichtende Insolvenzen wie beim World Congress Center in Bonn. Und in Spanien stehen auch gerade die Autobahn-Konzessionäre kurz vor der Insolvenz oder befinden sich in Insolvenz und vier Milliarden Schulden drohen dem spanischen Staat in die Gesamtschuldenbilanz übernommen zu werden. Vorgelegt wurden zwei Anträge, die sich unter anderem mit mehr bzw. überhaupt mit Transparenz für PPP befassen. Es gibt dazu die schon angesprochene Transparenzinitiative der Bauindustrie, die bedauerlicherweise noch nicht einmal so groß – gestatten sie mir die Bemerkung – wie ein Feigenblatt ist. Ich gebe nur das Stichwort „Kunstrasen in Königswinter“. Aus Sicht von Bürgerinnen und Bürger gehen komplexe Geheimverträge mit z. B. 36.000 Seiten, wie im Fall der A1 – platt gesagt – gar nicht. Die Offenlegung dieser Verträge und der dazugehörigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind ein Muss.

Allerdings – das möchte ich hinzufügen – beheben sie grundsätzliche negative Folgen von PPP nicht. Und da werde ich auf zwei Punkte eingehen. Das eine ist die Weiterverkäuflichkeit von PPP und das andere ist das Insolvenzrisiko bei PPP mit den stets vorhandenen eigenkapitalschwachen Zweckgesellschaften, die da Vertragsnehmer sind. PPP ist eine Form von Privatisierung. Die Straße bleibt beim Staat, die Haftung bleibt allerdings auch bei Staat, Stichwort Schlagloch. Privatisiert wird das Auftragsvolumen der nächsten dreißig Jahre an einen Bieter und auf einen Schlag. Daraus wird dann ein Finanzprodukt gebildet, das seine Rendite aus den als sicher geltenden Zahlungen des Staats bezieht. Dieses Finanzprodukt kann verkauft werden und wird verkauft. International, in Großbritannien, sind die Erfahrungen so, dass in den letzten 14 Jahren 678 Mal Weiterverkäufe stattgefunden haben, in einem Volumen von 6,3 Milliarden Euro. Es gibt übrigens, da kann ich nur drauf hinweisen, einen sehr interessanten Bericht des britischen Unterhauses zu PPP in Großbritannien. Die Weiterverkäufe gehen weiter in Pforzheim, in Mühlheim, in Unna, in Wiesbaden. Betroffen sind Schulen, Gefängnisse, Feuerwachen und bald vielleicht, darüber sollten wir vielleicht noch sprechen, Autobahnen oder auch ein Ministerium. Noch schädlicher als die Verkäufe sind aus unserer Sicht die Insolvenzen. Die eigenkapitalschwachen Zweckgesellschaften, teilweise nur mit 25.000 – oder im Fall der A1 35.000 Euro – Eigenkapital, bedeuten, dass auch übertragene Risiken letzten Endes wieder beim Staat bzw. bei der öffentlichen Hand landen. Denn wenn der Private nicht mehr kann, weil er ein Risiko übernehmen muss, dann meldet er Insolvenz an und die Schulden landen wieder beim Staat. Das ist ein sehr großes Problem, wie man auch in Griechenland gesehen hat, denn das plötzliche Auffinden von vielen Schulden kann doch zu erheblichen Beben führen, auch beim kleinen Griechenland. Und von dieser Seite gefährden PPP die Demokratien in Europa und wir sollten dringend davon absehen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als erster Frager der Kollege Sendker!

**Abg. Reinhold Sendker (CDU/CSU):** Herr Vorsitzender, meine lieben Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren! Uns ist in der heutigen Sitzung und auch bei früheren Anlässen von sehr viel Effizienzvorteilen der Beschaffungsvariante ÖPP, aber auch von kritischen Positionen berichtet worden. Wenn eben gesagt worden ist, Schattenhaushalte und Schuldenbremse, dann darf ich feststellen, dass dies sachlich völlig falsch ist, weil doch, festgelegt durch den Bundeshaushalt, dort auch Mautmittel eingesetzt werden, wie wir alle

wissen. Wenn man von Griechenland spricht, sollte man auch von Österreich und ASFINAG sprechen. Herr Vorsitzender, jetzt erlauben Sie mir einmal noch den Satz: Es sind ja Mitglieder dieses Ausschusses Anfang Juni dieses Jahres noch in Athen im Flughafen Eleftherios Venizelos gewesen, einem ÖPP-Projekt. Dort ist uns berichtet worden: Sechs Jahre alt, 1,2 Milliarden Euro Gewinne, wovon der griechische Staat zu 75 Prozent partizipiert. Ein Vorzeigeobjekt. So viel zur Realität. Ich möchte mich aber einem anderen kritischen Punkt zuwenden, der hier mehrfach angesprochen worden ist, dass diese Beschaffungsvariante noch nicht so richtig mittelstandsfreundlich ausgestaltet ist. Sie haben davon gesprochen, dass die Mittelstandfeindlichkeit bei den bisherigen Projekten festzustellen sei. Und darüber hinaus frage ich jetzt Herrn Prof. Böger und Herrn Pakleppa: Welche Optionen sehen Sie erstens in der Frage der Finanzalternativen und auch zweitens in dem Bereich weiterer Optionen, mittelständische Unternehmen stärker hineinzuführen? Und darüber hinaus: Welche weiteren Optimierungsmöglichkeiten für PPP würden Sie anführen?

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Sendker! Herr Böger, Sie haben das Wort!

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** Herr Vorsitzender, vielen Dank! Was wir in den Projekten feststellen, ist, dass die Effizienz durch vier ganz wesentliche Faktoren ausgelöst wird. Das eine ist die Integration von Planung und Bau. Es ist, anders als auch in manch anderen sogenannten ÖPP-Projekten, gerade im Straßenbau diese Integration ein absoluter Wirtschaftlichkeitstreiber. Daneben ist die Finanzierung eine wesentliche Anreizfunktion. Das erlaubt, dass Managementkompetenz gerade für Schnittstellenmanagement zur Abwicklung eines solchen Großprojektes aufgesetzt wird. Und am Ende ist es das betriebswirtschaftliche Rechnungswesen, welches es überhaupt erst erlaubt, ein solches Projekt zeitnah und wirtschaftlich zu steuern. Wenn ich das jetzt mal auf die Frage übertrage, wie kann mehr Wettbewerb aus öffentlicher Sicht, und damit auch eine größere Beteiligung des Mittelstandes, erreicht werden, dann sollte man erst mal festhalten, dass in einem ÖPP-Projekt diese vier Effizienzfaktoren weiter wirken können sollten. Dann muss man sich überlegen – die Frage nach Markteintrittsbarrieren ist schon angeklungen – welche Markteintrittsbarrieren mögen vorhanden sein und wie lassen sich diese abbauen. Der eine Punkt, über den wir im vergangenen Jahr intensiv diskutiert haben, war die Frage der finanziellen Beteiligung bzw. der Erfahrung bei der Finanzierung. Hier hat es aus unserer Sicht deutliche Fortschritte gegeben, die es auch heute schon Mittelständ-

lern deutlich einfacher machen, sich an diesen Projekten zu beteiligen. Aber wir brauchen gerade im Bereich der Geschäftsmodelle und des Projektzuschnittes auch Projekte, die sich stärker mit Erhaltung und sehr viel stärker mit Verfügbarkeitselementen beschäftigen, anders als die großen Ausbauprojekte. Ich glaube hier ist, wenn ich an ein großes Netz denke, wie das der Bundesautobahnen mit über 13.000 Kilometern, ein breites Feld gegeben, gerade auch für andere Projektzuschnitte als wir sie heute haben, und damit auch für eine noch stärkere Beteiligung des Mittelstands über die derzeitige Beteiligung hinaus.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Pakleppa, Sie haben das Wort!

**Felix Pakleppa (ZDB):** Vielen Dank! Ich glaube, man muss, wenn man das Thema ÖPP und Mittelstand betrachtet, Herr Sendker, zwischen dem Straßenbau und dem Hochbau unterscheiden. Lassen Sie mich mit dem Straßenbau anfangen. Wir haben im Moment sechs ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau, bei denen Mittelständler nur sehr nachrangig auf der Konsortialebene und auf der Ebene des Generalunternehmers Bau und Betrieb beteiligt sind. Bei den sechs Projekten auf der Konsortialebene sind lediglich drei Mittelständler mit 6, 15 und 5 Prozent beteiligt. Das betrifft die A8 Augsburg-München, Hamburg-Bremen und die A9 Lederhose-Landesgrenze. Auch beim Bau auf GU-Ebene sind die Mittelständler nicht mal in allen sechs Bereichen beteiligt, und eben auch maximal mit einem Drittel. Die Mittelständler bei dem letztgenannten Projekt Lederhose-Landesgrenze A9 haben Ausfälle aufgrund von Insolvenz von Mittelständlern auf der Konsortialebene und der GU-Ebene Bau und Betrieb. Das ist im Moment für uns unbefriedigend. Wir sehen im Bereich Straßenbau das Problem, dass natürlich auch die Kosten zur Erstellung eines Angebots sehr, sehr hoch sind und das risikoreich ist. Bei einem A-Modell haben wir Planungskosten, die eben geleistet werden müssen, im sechsstelligen Bereich, teilweise überschreitet das die Millionengrenze. Und da sind natürlich auf der Konsortialebene gewisse Grenzen für den Mittelstand einfach aufgrund der Projektvolumina gegeben. Im Hochbau, glaube ich, sieht es anders aus. Wir haben einige erfolgreiche ÖPP-Projekte im Hochbau, die auch mittelstandsgerecht sind. Und hier sind die Losgrößen entscheidend. Wir haben – ich habe das eben schon angesprochen – in Köln und in Offenbach Losgrößen, wo vierzig Schulen oder mehr zusammengefasst worden sind, auch in Nürnberg haben wir mittlerweile größere Projekte. Wenn man da eben sagen würde, wir machen gerade im Hochbau auf den regionalen Mittelstand

konzentriert und ausgerichtet Hochbauprojekte, wären eben auch hier ÖPP möglich. Es gibt viele erfolgreiche Bereiche – Kindergärten, Begegnungsstätten, Feuerwehrrachen – die Mittelständler teilweise auch in Arbeitsgemeinschaften machen. Wir würden uns sehr wünschen, dass hier mehr Wert darauf gelegt wird.

Eine weitere Möglichkeit in dem Bereich ist sicherlich die Frage der Finanzierung. ÖPP besteht ja eben aus Planen, Bauen und Betreiben, und nach dem Vier-Modul-Modell eben auch noch aus der Finanzierung. Es ist die Frage, ob man sagen kann, es gibt Modelle, bei denen die Firma plant, baut und betreibt, aber wir haben eine konventionelle Vergabe, um das Finanzrisiko eben gerade von den Mittelständlern wegzunehmen, für die es manchmal zu viel ist. Was wir uns wünschen würden – das sage ich meinem Nachbarn, dass sich das Mittelstandslos bei der ÖPP Deutschland AG manchmal ein wenig unbeteiligt fühlt, da vielleicht noch ein bisschen zu sehr das Augenmerk auf die Großprojekte gerichtet ist –, dass gerade auch von Seiten des Bundes, der ÖPP AG, mehr Beratung für die Kommunen in Bezug auf solche mittelstandsgerechte Ausgestaltung stattfinden würde, denn dann wäre auch die ablehnende Haltung bei vielen Mittelständlern gegenüber ÖPP sicherlich abzubauen, wenn man eben sagt, es gibt flächendeckend mehr erfolgreiche Projekte. Bei Funktionsbauverträgen haben wir natürlich immer die Frage, inwieweit können die Firmen das schultern, weil wir da in einem Bereich sind, in dem die Planung übernommen werden muss. Das ist für Mittelständler, die nicht schlüsselfertig bauen, sicherlich eine Hürde, die sie nicht immer überwinden können.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes der Kollege Groß!

**Abg. Michael Groß (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vorab möchte ich Herrn Pakleppa danken, dass er noch mal sehr differenziert drauf hingewiesen hat, wo wir Nachholbedarf haben – bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, bei der Frage der Transparenz. Natürlich auch Dank von der SPD-Fraktion an alle Sachverständigen für ihre Beiträge. Ich möchte mich zu der Frage der Beteiligung des Mittelstandes auf eine Pressemeldung von heute aus den Bremer Nachrichten beziehen, in denen der Präsident der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen e.V., Herr Bode, deutlich sagte, die Mittelständler kommen bei Autobahnen nicht zum Zuge. Hier gibt es also auch, denke ich, viel Nachholbedarf oder Kritik, dass dieses Ziel eigentlich nicht erreicht wird. Ich möchte aber, da jetzt nicht die Zeit für Statements ist, meine Frage an Herrn Prof. Beckers richten und an

Herrn Klein von ver.di. Unseres Wissens und unserer Information nach hat der öffentliche Sektor einen Finanzierungsvorteil gegenüber dem privaten Sektor. Können Sie aufgrund Ihrer Erkenntnisse oder aufgrund von Evaluation erklären, warum dann immer noch bei der Umsetzung durch PPP-Projekte eine kosteneffizientere Ausführung angenommen wird, wenn das nicht zulasten der Qualität oder der Personalkosten passiert.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Beckers!

**Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin):** Ich habe ja gesagt, dass durch ÖPP bei den Bundesautobahnen Kostennachteile zu erwarten sind. Ein Kostennachteil von ÖPP sind höhere Finanzierungskosten. Aber es kann auch Vorteile geben. Es ist sozusagen eine Abwägung erforderlich. Höhere Finanzierungskosten führen nicht per se dazu, dass die ÖPP nachteilig ist. Das ist differenziert zu betrachten. Wir haben die Situation, dass derzeit die Finanzierungskosten der Privaten im Fremdkapital-Bereich etwa um 2,5 bis 3,5 Prozent höher sein dürften, das ist auch nachzulesen in einem Bericht der VIFG. In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den A-Modellen, die uns als Wissenschaftler von MdB und Journalisten zur Verfügung gestellt worden sind, um Einschätzungen dazu abzugeben, wird davon ausgegangen, dass die Privaten Finanzierungsnachteile von ca. 2,6 bis 2,8 Prozent haben. Wenn ich jetzt mal vereinfacht davon ausgehe, dass ein Projekt mit einem Volumen von hundert Millionen Euro zur Hälfte mit privatem Kapital finanziert wird, wenn der Anteil höher ist, was bei A-Modellen häufig der Fall ist, ist der Effekt extremer. Also nehmen wir mal an, es wird zur Hälfte mit privatem Kapital finanziert, fünfzig Millionen und sagen wir mal zur Vereinfachung, das ist nur Fremdkapital (FK) – denn Eigenkapital (EK) ist ja teurer als FK – dann müssen wir Folgendes berücksichtigen: Die Privaten müssen dafür, dass sie so ein Darlehen für das FK bekommen, erst mal zwei Prozent am Anfang auf die Kreditsumme zahlen. Dann haben sie pro Jahr höhere Zinsen von – gehen wir mal nach unten – 2,6 Prozent. Wenn man das durchrechnet, dann fragt man sich eigentlich: Wie will man diese Einsparung beim Bauen, Erhalten und Betreiben erzielen, um diese Effekte auszugleichen? Keine auf dem Planeten Erde bekannte Technologie im Baubereich kann das in Ansätzen hergeben, wie einzelne einfache Excel-Kalkulationen nachvollziehbar machen. Insofern sollte das vielleicht auch die Grundlage sein, sich zu fragen, was passiert eigentlich in diesen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wenn in diesen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen herauskommt, dass das am Ende günstiger ist. Da kann man sich oder sollte man sich unseres

Erachtens die Frage stellen, was läuft da falsch. Und – ich bin da konservativ und werteorientiert ausgebildet – in der Demokratie soll man dem Parlament die Wahrheit sagen. Ich kann nur empfehlen, gucken Sie sich das genau an. Es spricht sehr viel dafür, dass da erhebliche Defizite sind und es spricht auch sehr viel dafür, dass die Fehlanreize, die in diesem PPP-Kontext vorliegen, eine unrühmliche Rolle spielen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Klein!

**Dietrich Klein (ver.di):** Die Frage war ja nach der Kosteneffizienz, soweit ich das verstanden habe. Also wir haben ja ein Projektteam gegründet, was den Ausbau der A7 in ÖPP begleitet. Und wir wissen ja, dass zwei Drittel der vorhandenen Strecke, die da in Rede steht, bereits konventionell erstellt worden ist bzw. erstellt wird. Es werden da pauschale Vorteile angenommen, die wir für nicht belegbar halten. Also wenn da Effizienzvorteile zwischen 5 und 15 Prozent angesetzt werden, dann haben wir da noch nichts zu gehört. Wir können die nicht überprüfen. Die PPP-Projekte im Straßenbau laufen über dreißig Jahre. Die sind erst vor ein paar Jahren angelaufen. Also wie man da weiterhin behaupten kann, diese Effizienz zu erwirken ist mir völlig schleierhaft. Wir sind da, glaube ich, auch eigentlich mit dem Landes- und dem Bundesrechnungshof der Meinung, dass Laufzeiten von 30 Jahren für ein PPP-Projekt nicht besonders günstig sind, da ja in diesen 30 Jahren erhöhte Erhaltungsmaßnahmen anfallen. Da ist also auch zwei- bis dreimal eine Grunderneuerung mit drin. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes der Kollege Simmling!

**Abg. Werner Simmling (FDP):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, verehrte Sachverständige, liebe Kollegen, meine Damen und Herren! Ich möchte auch ein ganz kurzes Statement zu Beginn meiner Ausführung machen und mich da auch an den Kollegen Sendker anschließen. Ich möchte ausführen, dass wir es begrüßen, dass in den vorliegenden Anträgen zum Ausdruck kommt, dass die Weiterentwicklung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften als Finanzierungs- und Beschaffungsmaßnahmen in der Infrastruktur grundsätzlich sehr positiv gesehen wird. Zwei Dinge machen mir aber Sorgen, auch das wurde schon angesprochen. ÖPP ist zurzeit noch wenig mittelstandsgerecht, vor allen Dingen im Tiefbau. Und zweitens das Thema Transparenz. Natürlich ist es ein liberales Fazit, dass bei Infrastrukturinvestitionen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insgesamt vermehrt durchgeführt werden müssen, da Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen das Bewusstsein für

Wirtschaftlichkeit schärfen und zu besseren Entscheidungsgrundlagen führen. Ich glaube wir sind uns alle einig, dass ein konstruktiver Dialog mit allen Partnern notwendig ist, um das Instrument zu erweitern und dass klare und transparente Regeln nur förderlich sind. Aber überziehen sollte man in Sachen Transparenz auch nicht. Denn undifferenzierte Transparenzforderungen können das Instrument auch beschädigen. Deshalb eine Frage an Herrn Dr. Heiko Stiepelmann und Herrn Prof. Torsten Böger: Wie kann Transparenz in der Diskussion erreicht werden, ohne den Wettbewerb zu beeinflussen? Danke!

**Prof. Torsten Böger (VIFG):** Herr Abg. Simmling, vielen Dank! Wir haben bei der Betrachtung von ÖPP-Modellen das Zusammenführen von zwei ganz unterschiedlichen Perspektiven. Das eine ist die kamerale Perspektive – ich muss einfach nochmal darauf hinweisen, dass das ein System ist, in dem bestimmte Dinge nicht abgebildet werden – und wir haben eine ÖPP-Variante, die wir im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung untersuchen. Jetzt können Sie sich vorstellen, das sind zwei Perspektiven, die man miteinander zusammenbringen muss. Die muss man zusammenführen. Da wird auf der öffentlichen Seite natürlich kalkuliert. Da werden auch die öffentlichen Finanzierungskosten angenommen. Da wird aber auch die Frage untersucht und beantwortet: Wie kann ich denn über 30 Jahre Effizienz erreichen? Das, was am Ende dann abgebildet wird, das ist der so genannte PSC oder die öffentliche Realisierungsvariante. Das ist nichts anderes als eine Kalkulation auf der öffentlichen Seite. Und wer die Frage stellt, warum das denn trotz höherer Finanzierungskosten oder privatwirtschaftlicher Risikoübernahme sinnvoll sein kann, dem empfehle ich an der Stelle einfach mal in die entsprechenden Leitfäden zu schauen, wo genau diese Fragestellungen rauf und runter diskutiert werden. Dann kann man in der Tat auch mal eine Größenordnung einsetzen und stellt fest, dass höhere Finanzierungskosten der privaten Variante sich auszahlen. Sie zahlen sich nämlich in einem ganz anderen Managementablauf einer solchen Großbaustelle aus. Uns sagen Kollegen aus der Straßenbauverwaltung, aus den Projekten, die wir mit betreut haben: Gebt uns alles Geld der Welt und wir schaffen es trotzdem nicht, diese Projekte in einem ähnlichen zeitlichen Ablauf umsetzen zu können. Also Finanzierung ist ein Anreizfaktor, das berücksichtigen wir. Wenn wir dies kalkulieren, im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, dann sehen wir auch, wie die öffentliche Variante ist. Wir haben Daten aus der öffentlichen Variante, wir müssen vieles ermitteln und erheben, aber es ergibt sich dadurch natürlich auch eine Grundgesamtheit an

Daten, für die eigene Kalkulation. Genau da würden wir im Prinzip die Grenze ziehen: Die Frage, wie ich zu dem Verfahren komme, Aussagen darüber, wie die Risikoverteilung ist und warum der Private ganz anders agieren kann, sind selbstverständlich Fragen, die transparent zu diskutieren sind. Die Frage ist nur, genau wie auf der privaten Seite: Preise rausgeben, das macht man; Risikoverteilung, Verträge rausgeben, das macht man; aber die eigene Kalkulation, die legt man halt nicht offen. Wenn man das möchte – was ja durchaus denkbar ist, eine solche Kalkulation offen zu legen –, dann muss man sich darüber im Klaren sein, dass alles einen Preis hat. Und der Preis ist eben bei dieser Transparenz, dass die privaten Anbieter, auch wenn sie unter enormen Wettbewerb stehen, sehr viel genauer kalkulieren können. Sie können dann genau sehen: Wie sind die Annahmen auf privater Seite? Wo muss ich mit meinem Preis hingehen? Dann wird es für die Allgemeinheit teurer. Das kann der Preis sein. Das ist letztendlich dann eine politische Entscheidung. Das mag unterschiedlich sein, wenn Sie Gebietskörperschaften haben, die nur ein oder zwei Projekte über mehrere Jahre rausbringen. Im Bundesfernstraßenbau haben wir jetzt sechs A-Modelle an den Markt gebracht. Das sind sehr ähnliche Projektstrukturen, dementsprechend auch sehr ähnliche Kostenstrukturen. Das ist quasi ein Projektträger, nämlich der Bund in Zusammenarbeit mit den Länderverwaltungen. Da kann ein guter Techniker genauso wie ein cleverer Betriebswirt bei den Baufirmen und bei den Sponsoren sehr genau kalkulieren, was die Privaten können. Deswegen: Alles rausgeben, was an Informationen möglich ist und den Wettbewerb nicht beeinträchtigt. Ich glaube, das ist etwas, mit dem die Diskussion sehr stark versachlicht werden kann. Damit auch mal die Fragestellung hinsichtlich der Finanzierungskosten oder warum der Private Dinge anders machen kann – nicht besser, ich würde nie sagen besser, er kann sie anders machen – beantwortet und sachlich diskutiert werden kann.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Stiepelmann!

**Dr. Heiko Stiepelmann (HDB):** Vielen Dank für die Frage, Herr Simmling! Die Diskussion haben wir auch in unseren Reihen geführt, und zwar durchaus auch kontrovers. Es gibt schon Grenzen der Transparenz, das will ich gar nicht verhehlen. Es ist immer ein Abwägungsprozess, denn ÖPP ist nichts, wenn kein Wettbewerb existiert. Das höchste Gut, was ÖPP angeht, ist die Erhaltung des Wettbewerbsprozesses. Insofern liegt die Grenze der Transparenz da, wo der Wettbewerbsprozess beschädigt wird. Das liegt – aus unserer Sicht zum Beispiel – im Bereich der Angebote. Wenn die Angebote offen-

gelegt werden, wenn das geistige Eigentum von Firmen – da spielt dann Wettbewerb eine Rolle – allen zugänglich gemacht wird, dann glaube ich, hätten wir eine Beschädigung des ÖPP-Prozesses. Aber davon stehen wir ganz weit entfernt. Wir haben eine Menge mehr nachzuholen, im Bereich der Transparenz, denn im Augenblick sind sowohl die konventionellen Projekte als auch die ÖPP-Projekte schon relativ intransparent. Wir können uns auf allen Ebenen des ÖPP-Prozesses, was Transparenz angeht, Schritte nach vorn vorstellen. Ich nehme einfach mal die Phasen eines Prozesses. In der Phase Bedarfsbestellung, Maßnahmenidentifizierung: Ja, warum kommt es nicht zu einer Veröffentlichung der Ergebnisse der ÖPP-Eignungstests? Das kann man sich durchaus vorstellen. Oder in der Phase Vorbereitung, Konzeption: Also wir könnten uns durchaus vorstellen, dass die Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung allen zugänglich gemacht werden. Im Bereich der Ausschreibung und Vergabe: Ja, warum denn nicht die Offenlegung von Ausschreibungsunterlagen. Für uns ist es auch kein Thema, die Verträge offenzulegen, und nicht nur für den Hochbau, wo es auf unsere Initiative hin ja allmählich geschieht. Wir können mehr tun, klar, auch im Bereich der Verkehrswege. Wir könnten uns in der Phase Implementierung, Vertragscontrolling durchaus vorstellen, dass es so etwas gibt, wie Transparenzberichte, die über die Ergebnisse des Vertragscontrollings informieren. Man kann Nutzerbefragungen machen und auch veröffentlichen. Und man kann am Ende – das Thema ist ja schon mal angesprochen worden – Projekte auch evaluieren und die Ergebnisse der Evaluierung dokumentieren. Also es gibt eine ganze Menge Dinge, die man tun kann, aber wichtig ist, dass man irgendwann dann doch zu verpflichtenden Transparenzstandards für alle staatlichen Ebenen kommt. Das können wir uns gut vorstellen. Ein erster Schritt wäre möglicherweise die Erarbeitung eines ÖPP-Transparenzleitfadens, der dann auch zwischen Bund und Ländern, zwischen den staatlichen Ebenen, auch für verbindlich erklärt wird, wie das beim Wirtschaftlichkeitsleitfaden geschehen ist.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Stiepelmann! Kollegin Leidig, Sie haben das Wort!

**Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** Ich möchte vorwegschicken, dass ich viel davon halte, auch Erfahrungswissen in die Debatten einzubeziehen. Ich erinnere mich, dass in den neunziger Jahren die Privatisierung von öffentlichen Einrichtungen allerorten gepriesen wurde, dass Beraterfirmen durch die Kommunen gezogen sind und diese Option in den schönsten Farben geschildert haben. Inzwischen haben wir die

Erfahrung in vielen Kommunen, dass rekommunalisiert wird, weil tatsächlich die Versprechen nicht eingelöst worden sind. Von daher möchte ich gerne nochmal Herrn Waßmuth fragen, der davon gesprochen hat, dass es in Großbritannien auf Initiative des House of Commons – also im Grund des konservativen Hauses – eine Bewertung der Erfahrungen mit PPP-Projekten gegeben hat. Ich möchte Sie gerne fragen, Herr Waßmuth, was Sie davon wissen, was aus diesem Erfahrungsbericht extrahiert werden kann und ob diese Erfahrungen für die bundesdeutsche Situation relevant sind. Kann man daraus für unsere Situation lernen?

Die zweite Frage möchte ich gerne an Herrn Bönte vom Bundesrechnungshof richten. Es entsteht ja jetzt der Eindruck, dass, wenn die Verfahren der Ausschreibung, der Wirtschaftlichkeitsberechnung transparenter wären, die Art und Weise – wie Herr Böger sagte –, dass die Privaten es anders können, nicht besser aber anders, also wenn sozusagen die Schwächen der Intransparenz beseitigt werden, dass dann diese PPP-Modelle und Projekte für die Gesellschaft vorteilhafter wären. Das habe ich aus Ihren Stellungnahmen gehört. Mich würde interessieren, welche Kritik der Bundesrechnungshof an den Projekten hat, was Ihre Ansätze sind und ob diese Bedenken mit mehr Transparenz ausgeräumt wären.

**Carl-Friedrich Waßmuth (GiB):** Die Erfahrungen in Großbritannien wurden dort vom Finanzausschuss erstellt. Das House of Commons hatte zu dem Zeitpunkt – wie heute auch – eine konservativ-liberale Regierung und man hat sich sehr umfangreich mit dem Thema PPP, das dort mittlerweile PFI genannt wird, befasst. Man hat etwa 20 Experten befragt. Man hat ca. 50 schriftliche Stellungnahmen abgerufen und hat in etwa 120 einzelnen Punkten PPP dezidiert bewertet. Zunächst das Resümee: Das ist ganz überwiegend negativ und kritisch. Großbritannien hat einfach die längsten Erfahrungen und es sind dort schon viele Projekte in eine späte Phase gekommen, wo es große Probleme gibt. Man hat auch die Finanzierungen dort detailliert untersucht. Ich denke, dass dieser Finanzausschuss nicht im Verdacht steht, ideologisch zu argumentieren. Diese Prozentpunkte, die Herr Prof. Beckers da genannt hat, wenn man die über die Vertragslaufzeit hochrechnet – jeder, der mal ein Haus gekauft hat, weiß, was da ein paar Punkte hinter dem Komma ausmachen – die kommen in einer Beispielrechnung zu einem Verhältnis von 1:1,7 öffentliche Finanzierung zu privater Finanzierung über die gesamte Vertragslaufzeit. So viel teurer ist dort dann private Finanzierung. Das ist durchaus relevant, auch wenn derzeit die Aussagen der Bundesregierung

zu PPP und dem internationalen Bezug widersprüchlich sind. Zum einen sagt man – das kam auch hier schon von den anderen Sachverständigen zur Sprache – man hätte in Deutschland einen eigenen Weg, heißt ÖPP nicht PPP. Die Bundeskanzlerin, Frau Dr. Angela Merkel, hat in der Regierungserklärung allerdings klar gemacht, dass sie mittels Projektanleihen PPP in Europa machen möchte und dazu Mittel der EIB, der Investitionsbank, beanspruchen will. Die A7 ist dort als Projekt schon vorgesehen. Es gibt auch eine enorme internationale Verflechtung von PPP, die Deutschland mit einschließt. Die Akteure KPMG, PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Freshfields Bruckhaus sind alle international. Hochtief Concessions ist zum Beispiel Akteur beim Flughafen Athen. Bilfinger Berger Global Infrastructure hat seinen Sitz in der Steueroase Luxemburg. Die Autobahn-PPP in Deutschland sind bisher ausschließlich an Töchter international agierender Konsortien vergeben worden. Es ist kein Kriterium in der deutschen PPP-Gesetzgebung, also in den zusammengefassten Gesetzen, die da betroffen sind, erkennbar, dass eine signifikant andere Behandlung von deutschen PPP gegenüber internationalen PPP begründen könnte. Deswegen werden deutsche PPP auch ganz problemlos mit anderen internationalen PPP in Infrastrukturfonds gebündelt und dort gehandelt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Bönte!

**Ralf Bönte (BRH):** In Bezug auf unsere Erfahrung kann ich natürlich auf unseren BWV-Bericht verweisen und auch noch auf unsere Stellungnahme. Da haben wir dargestellt, dass wir die bisherigen verkehrsabhängigen Vergütungssysteme und die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sehr kritisch sehen, insbesondere auf Grund der hohen Abweichung zwischen den Schätzungen von Bund, Bieter und Zweitbieter. Aber man kann auch grundsätzliche Überlegungen anstellen, wie sie hier schon gerade gemacht wurden, warum ÖPP teurer oder billiger sein könnte. Schauen wir uns einerseits Finanzierungskosten an, die sind ja ausgiebig hier schon diskutiert worden. Andererseits muss man fragen: Wo sind denn Einsparpotenziale? Da muss man sicher sektorspezifisch argumentieren. Im Straßenbaubereich können Einsparpotenziale im Zusammenhang von Bau, Planung, Betrieb und Erhaltung liegen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich der Bieter, insbesondere bei Bau und Planung, auch an die Planfeststellungsbeschlüsse halten muss, die teilweise sehr dezidiert sind und auch die Innovation stark einschränken. Andererseits haben Erfahrungen gezeigt, dass es für Bieter teilweise möglich war, die Referenzentwürfe des Bundes zu übernehmen, die der Bund für sein

PSC erstellt hat. Das ist teilweise geschehen. Also stelle ich mir dann die Frage: Wo sollen dann die Effizienzen herkommen, wenn er quasi genau das Gleiche macht, wie der Bund? Wenn ich dann sehe, dass die Erhaltung und der Betrieb natürlich anders sind als bei Hochbauprojekten, weil die Folgekosten sehr viel niedriger sind als bei Hochbauprojekten. Zum Betrieb ist zum Beispiel zu sagen, dass Betrieb zu über 50 Prozent aus Personalkosten besteht. Bei darüber hinaus wesentlichen Sachen, wie Drittbeschaffung, das heißt Sachen, die auch über den Wettbewerb beschafft wurden, da sehe ich keine Einsparpotenziale. Oder Maschinen und Rollstoffe oder sonstige Materialien, auch da sind die Einsparungen eigentlich nur relativ gering. Insgesamt kann man sagen, dass es eigentlich nicht ganz nachvollziehbar ist, woher hohe Einsparpotenziale im Straßenbau sich generieren sollen. Schwierig wird es dann, wenn neue Faktoren, wie bei neuen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hinzukommen, wenn man sozusagen den volkswirtschaftlichen Nutzen betrachtet. Da wird es dann teilweise schwierig es nachzuvollziehen und auch schwierig es zu belegen.

Grundsätzlich muss man natürlich sagen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf einer Vielzahl von Annahmen beruhen, die diskutiert werden können. Wichtig bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist aber, dass die Annahmen zumindest widerspruchsfrei sein sollten. Das ist manchmal zumindest zu diskutieren, ob das so wäre. Bei der Nutzenbetrachtung muss man natürlich sehen, wir haben das in unserem Statement auch gesagt, dass das Bundesministerium einen wesentlichen Vorteil in der früheren Realisierung sieht. Begründet darauf, dass beim ÖPP eine Ausnahme von der Teillosgabe stattfindet. Da muss man sich natürlich fragen, ob das im Zuge der Mittelstandsproblematik richtig ist und ob man dann nicht auch sozusagen in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung überlegen müsste, ob nicht auch die Mittelstandsförderung einen positiven Wert hat. Von daher sind sicherlich die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungsergebnisse zumindest kritisch zu hinterfragen. Gleichzeitig sage ich aber, dass Transparenz sicherlich sehr wichtig ist, insbesondere im Hinblick auf die Methodik. Es wäre sehr hilfreich, wenn man eine Weiterentwicklung der Methodik auch öffentlich diskutieren würde. Das ist das Mindestmaß, was man machen sollte. Problematisch ist sicherlich zum Beispiel, den PSC vorher zu veröffentlichen. So ist es natürlich so, dass der PSC ein drittes Angebot ist und damit einen gewissen Wettbewerbsdruck ausübt. Ob man ihn im Nachhinein veröffentlichen kann, um so mehr Transparenz zu schaffen, da müsste man sich wirklich im Detail nochmal anschauen, welche Folgen das

hat. Das müsste man wirklich nochmal detailliert diskutieren, also das kann man jetzt so nicht ohne weiteres abschätzen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes der Abg. Kühn!

**Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Herzlichen Dank! Für die Politik ist derzeit eine Bewertung und auch eine Kontrolle der Frage, welches Projekt nun in einer konventionellen oder einer ÖPP-Beschaffungsvariante wirtschaftlicher ist, gar nicht möglich, weil relevante Unterlagen, um das zu beurteilen, wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Konzessionsvertragsentwürfe, die späteren Inhalte der Verträge, eben nicht öffentlich sind. Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Beckers. Sie haben methodische Defizite bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung angesprochen. Können Sie nochmal darauf eingehen, woraus die aus Ihrer Sicht bestehen? Und können Sie auch nochmal Ihre Einschätzung geben, hinsichtlich der Frage, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung öffentlich zu machen? Die VIFG hat gesagt, dass sie da Probleme sieht. Die zweite Frage geht an Herrn Klein. Sie haben es schon angesprochen, Kosteneffizienz des ÖPP-Ansatzes hinsichtlich Lebenszyklus. Bei dem Beispiel, wo Sie beteiligt waren, also Ausbau der A7, können Sie da nochmal Ihre Einschätzung, was die Kostenreduktion über den Lebenszyklus angeht vertieft darstellen, und vor allen Dingen mit Blick auf das Controlling in dem Zusammenhang?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Beckers!

**Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin):** Ich fange vielleicht mit dem zweiten Teil an, mit der Frage der Transparenz. Ich muss dazu sagen, dass wir uns mit einem Verfassungsrechtler in einem Forschungsprojekt mit der Frage beschäftigen: Was ist denn das adäquate Transparenzniveau bei PPP? Denn es ist ganz klar, es gibt Rationalität dafür, dass die öffentliche Hand an bestimmten Stellen intransparent ist. Ich bin in meiner Stellungnahme auch darauf eingegangen. Wir haben die Situation, dass ÖPP eine wesentlich komplexere Beschaffungsvariante ist als die konventionelle Beschaffung. Sie haben dicke Verträge, die laufen über 30 Jahre. Wir haben im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante wenig kodifiziertes Wissen, wenig Standards. Und das Wissen ist nicht so sehr durch die Gesellschaft „gewabert“, will ich mal sagen. Vor dem Hintergrund ist es schwierig, klare Regeln aufzustellen, die man einfach abarbeitet, um zu gucken, ob alles mehr oder weniger gut läuft. Das ist bei einer konventionellen Beschaffung vergleichsweise einfach möglich. Das ist ein Grund dafür, warum es hier eine

besondere Bedeutung hat, Transparenz herzustellen. Aber es ist natürlich abzuwägen, was sind die Nachteile, was sind potenzielle Nachteile und sind das wirklich Nachteile. Wenn man eine hohe Wettbewerbsintensität zwischen den Bietern hat, würde wenig dafür sprechen, sehr viele Zahlen aus den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch vor der Vergabe zu veröffentlichen. Insofern muss man sich fragen, wenn von den vergebenden Stellen gesagt wird, „Wir haben hohe Wettbewerbsintensität“ und dann gleichzeitig „Wir wollen aber nichts rausgeben“, dann ist in jedem Fall zumindest eine Inkonsistenz in der Argumentation gegeben. Nehmen wir mal an, es gibt diese Wettbewerbsintensität doch nicht, also – salopp formuliert – es gibt Kartelle. Wenn man diesen Verdacht hat, kann es Gründe dafür geben, Zahlen nicht rauszugeben. Die Methodik der Kostenberechnung nicht rauszugeben, dafür gibt es fast gar keine Argumente. Man kann, wenn man um 17 Ecken denkt, Argumente dafür finden, ganz spezielle Stellen der Methodik zu schwärzen. Aber das ist schon um 17 Ecken gedacht. Machen wir das mal! Dann kann man es rausgeben, wenn man halt diese ganz speziellen Stellen schwärzt. Wie gesagt, es erscheint sehr wichtig hier Transparenz herzustellen, um gesellschaftliches Know-how reinzubringen, auch hinsichtlich der Kontrolle. Denn ich habe ja darauf hingewiesen, es gibt sehr viel Fehlanreiz im Kontext PPP. Die Berater verdienen mehr Geld, wenn sie nicht nur eine WU erstellen, sondern danach auch eine Vergabe begleiten. Für die Politik – ich habe es ja erwähnt, es war salopp formuliert, das möchte ich auch noch mal betonen – ist es sehr interessant, den Grundgedanken der Schuldenbremse mit PPP zu umgehen. Das ist sozusagen ein Fehlanreiz. Und in diesem Kontext ist Transparenz besonders wichtig, weil man halt diese komplexe Beschaffungsvariante hat, die hinter verschlossenen Türen nicht so einfach zu beurteilen ist. Also: Erster Teil „Methodik“ sollte in jedem Fall offengelegt werden.

Zu den methodischen Defiziten. Also das ist eine Sache, mit der wir uns beim Thema PPP schon sehr lange beschäftigen, in vielen Forschungsprojekten. Es ist sehr schwierig, hier jetzt in wenigen Minuten – oder Sekunden sind das ja fast nur für einzelne Themen – das alles darzulegen. Wichtige Punkte sind: Transaktionskosten im Kontext von Nachbehandlungen überhaupt bzw. stärker zu berücksichtigen; Restwertproblematik bei den Straßen zu berücksichtigen. Man hat Probleme, die Substanzqualität von Straßen zu beurteilen – das haben wir auch zusammen mit Experten, die sich mit Erhaltung auskennen, schon in Studien für die Bundesregierung im Straßenbereich aufgezeigt. Wir haben einen Ansatz, wie die Kosten für die ÖPP-Variante in

einer erwarteten WU ermittelt werden, der weder theoriegeleitet noch durch empirische Erkenntnisse irgendwie rechtfertigbar ist. Das ist komplett nicht nachvollziehbar, wie das gemacht werden soll. Herr Schnieder, ich weiß nicht, vielleicht kennen Sie die WU. Sie schütteln den Kopf. Ich kann gerne zu Ihnen kommen und Ihnen das darlegen. Wenn Sie noch mehr haben, wo wir reingucken sollen, können wir das auch gerne mit Ihnen diskutieren.

Wir haben durch PPP eine Zinssicherung, die stattfindet und die anders ist als die Zinssicherung, die die gesamte Bundesregierung über die Bundesfinanzagentur macht. Es wird jetzt in den WU davon ausgegangen, dass die öffentliche Hand abgesichert ist, aufgrund der Art und Weise, wie über die Zinsstrukturprobe diskutiert wird. Es wird dann aber – das ist sozusagen ein Punkt, der mit der Inkonsistenz korrespondiert, auf die auch Herr Bönte hingewiesen hat – einer PPP-Variante ein Vorteil zugerechnet, weil Zinssicherungsgeschäfte durch diesen impliziten Zinsswap in PPP-Projekten erfolgen. Das ist komplett absurd. Anders kann man das nicht nennen. Letzter Punkt: Die Berücksichtigung von Steuereffekten führt dazu, dass die ÖPP-Variante sehr schön gerechnet wird. Und vielleicht als Allerletztes: Der Ausschuss hier hat ja schon Erfahrung mit großen Excel-Werken, mit denen irgendwie Maßnahmen gerechtfertigt werden. Vor zwei Legislaturperioden waren ja Herr Notheis und seine Mitarbeiter hier und haben Ihnen vorgestellt, wie vorteilhaft die Haushaltswirkung bei einer integrierten Teilprivatisierung der DB ist und haben sozusagen dieses Modell gerechtfertigt. Etwas ähnliches, ein großes Excel-Werk – wie gesagt, ich will das dem Parlament in der kurzen Zeit deutlich sagen –, welches eigentlich nur ein „Potemkinsches Dorf“ darstellt, findet hier statt. Also ich sehe da viele Parallelen zu den Rechnungen, die Herr Notheis und seine Mitarbeiter damals angestellt haben, um diese integrierte Teilprivatisierung der DB zu rechtfertigen. Das ist in großen Teilen ähnlich absurd.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Klein!

**Dietrich Klein (ver.di):** Zu dem ersten Punkt, zur Kosteneffizienz, habe ich vorhin schon etwas gesagt. Ich glaube, das ist auch so angekommen. Das muss ich auch nicht wiederholen. Die zweite Frage betraf Controlling und Lebenszyklus. Uns in der Straßenbauverwaltung ist über das reine Vertragscontrolling, was also jetzt an der A1 durchgeführt wird, ein weitergehendes Controlling nicht bekannt. Die Schwierigkeiten der Vertragsverhandlungen ergeben sich aufgrund der Veranschlagung der Summen für, das haben wir vorhin schon gesagt, Bau, Betrieb und

Instandsetzung in einer Summe und ist dann sehr schwer auseinanderzuziehen und nachzuvollziehen. Wie gesagt – ich wiederhole das nochmal – mir ist aus der Straßenbauverwaltung überhaupt nicht bekannt, dass wir über das Vertragscontrolling hinaus zurzeit irgendwas kontrollieren. Wie das aussieht mit Transaktionskosten, Finanzierungskosten und auch sonstigen künftigen Unterhaltungskosten, ob das alles einberechnet worden ist, in die Gesamtbetrachtung der ÖPP-Projekte, das wird nach unserem Wissen nicht realisiert. Ich wollte jetzt noch zu Herrn Bönte sagen: Wenn Sie sagen, alle Leute aus der Straßenbauverwaltung hätten Ihnen gesagt, das können die eh besser, dann würde ich sagen, haben Sie mit sehr vielen Praktikern aus Niedersachsen sicherlich nicht gesprochen. Das weiß ich aus der Erfahrung. Wir sind der Auffassung, wir können das genauso schnell, wir können das genauso gut. Wir haben einen Zeitplan hingelegt, mit dem wir die A7 bauen könnten – wird vom BMVBS als zu ambitioniert angezweifelt. Wir sagen: Gebt uns das Geld dazu, dann können wir sofort anfangen und wir müssten nicht abwarten, bis sämtliche Planfeststellungsbeschlüsse gefasst worden sind. Dazu kommt ja noch, dass man im Moment ja dem Hörensagen nach überlegt, mit der Angebotschiene bereits zu beginnen, bevor die Planfeststellung völlig abgeschlossen ist. Was bedeutet, wenn sich dann in den nicht abgeschlossenen Bereichen Probleme auftun sollten, dann ist das wieder eine Frage: Wie kann ich das überhaupt regeln? Ich denke mal, das Übliche wird sein: über Nachträge, sprich zu Kosten der öffentlichen Hand. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Ich vermute, Sie haben Herrn Böger gemeint und nicht Herrn Bönte. Als nächstes ist Abg. Holmeier dran.

**Abg. Karl Holmeier (CDU/CSU):** Vielen Dank! Ich finde es zunächst eine Unverschämtheit, dass Herr Beckers deutsche ÖPP-Projekte mit den Problemen in Griechenland vergleicht. Also, das glaube ich, kann man in keinsten Weise sagen. Wir wissen alle, dass ÖPP kein Allheilmittel ist, dass es bereits schlechte Beispiele, vielleicht in England, gibt aber auch gute, in Österreich. Die ÖPP soll nur dort in Betracht kommen, wo es wirklich Sinn macht und einen echten Mehrwert darstellt. Und ich glaube, die Hauptsache ist – das haben wir heute gehört – es muss unser Ziel sein, ÖPP mittelstandsfriendly weiter zu entwickeln. Ich hätte zwei Fragen. Die erste Frage an Herrn Kulle: Die Anträge von SPD und Grünen beschäftigen sich mit dem Thema „Transparenz“. Hierzu wurde vor einiger Zeit eine Studie in Auftrag gegeben. Gibt es bereits Erkenntnisse darüber, welche Auswirkungen die in den Anträgen geforderte voll-

ständige und uneingeschränkte Transparenz in der Praxis hätte? Und die zweite Frage an Herrn Pakleppa. Welche Punkte sind aus ihrer Sicht für die Weiterentwicklung, vor allem für die mittelstandsfriendly Weiterentwicklung von ÖPP notwendig? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Kulle!

**Bernward Kulle (ÖPP Deutschland AG):** Die Transparenzstudie haben wir im Auftrag des BMF durchgeführt. Sie steht kurz vor der Veröffentlichung, ist aber eben noch nicht öffentlich, sodass ich nur zusammengefasst antworten kann. Sie ist in unserem Auftrag von dem Sozialforschungsinstitut TNS-Infratest durchgeführt worden. Sie hat insoweit interessante Ergebnisse gebracht als sie eigentlich zeigte, dass die Frage der Transparenz oder Intransparenz eigentlich nur ein Zwischenprodukt ist. Wir haben dort 750 mit PPP beschäftigte Beteiligte gefragt und hatten auch eine relativ gute Rücklaufquote. Das größere Thema dahinter ist im Grunde genommen – und das zeigt sich, glaube ich, auch hier in der Debatte – das Thema des Vertrauens. Die Beteiligten haben also ganz deutlich gesagt, es ist stärker die Frage des Vertrauens in die Durchführung solcher Projekte – und Transparenz ist ein Mittel um Vertrauen zu schaffen. Es ist also eine notwendige Voraussetzung, aber es ist nicht eine hinreichende Voraussetzung. Insoweit haben die Untersuchungsergebnisse auch gezeigt, dass Verfahrenssicherheit und andere Themen des Erfüllens von Erwartungen von Nutzern und Betroffenen genauso wichtig sind wie Transparenz. Das stützt unseres Erachtens einige Thesen, die hier bereits auch aufgestellt worden sind, nämlich die der Relativität von Transparenz, also der Phasenbezogenheit von Transparenz. Das wird durch die empirischen Ergebnisse gestützt, dass man also durchaus deutliche Fortschritte erzielen kann, ohne die wettbewerbsbehindernden Themen von Transparenz vollständig eben auch ausfahren zu müssen. Wir werden die Studie in wenigen Wochen veröffentlichen können. Und sie hilft, glaube ich, dabei, so etwas wie einen Transparenzleitfaden zu erstellen oder einen Kodex für Transparenz, der auch die Verfahrensbegleitung weiterentwickelt. Ich glaube, das wird aber auch eine Art Leuchtturm für die haushaltsfinanzierten Projekte setzen, in denen sich ja ähnliche Themen befinden.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Pakleppa!

**Felix Pakleppa (ZDB):** Also ich denke, wenn man ÖPP und Mittelstand anschaut, wird es insbesondere davon abhängen, wie die Rahmenbedingungen in dem Bereich ausgestaltet sind, ob das eine Erfolgsgeschichte wird. Ich

habe das eben schon einmal angefangen auszuführen. Für uns ist wichtig, dass eben die Losgrößen so sind, dass Mittelständler alleine oder in einer Arbeitsgemeinschaft die Chance haben, sich überhaupt beteiligen zu können. Und zwar auch auf der Ebene des Konzessionsnehmers und nicht nur als Nachunternehmer, was wir in dem Bereich ablehnen. Wir haben hier viele positive Beispiele, die habe ich genannt. Es gibt Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, wo ein oder zwei Projekte zusammengefasst sind, wo regionale Mittelständler eine Chance haben, aber es gibt natürlich eben leider gerade beim Hochbau, wo der Mittelstand Chancen hätte, immer wieder Projekte, wo zu viele Objekte zusammengefasst werden und die Mittelständler aufgrund der Kostenrisiken und der Volumina gar nicht mehr in der Lage sind, mit anzubieten. Also hier wäre sicherlich der entscheidende Ansatzpunkt, zu schauen, dass eben Projekte entsprechend dem Mittelstand in mittelstandsgerechten Größen vergeben werden. Hier denke ich auch sicherlich, dass man die Kommunen noch mehr in dieser Richtung beraten kann. Das ist sicherlich auch Aufgabe von Herrn Kulle und der ÖPP Deutschland AG, dass den Kommunen auch Standardverträge an die Hand gegeben werden, dass sie kleinere, mittelstandsgerechte Projekte schneller über die Schiene bringen können, ohne dass sie in dem Bereich tatsächlich jedes Mal wieder Berater mit Beratungskosten brauchen. Es muss da eine gewisse Standardisierung geben, die mittelstandsgerecht ist. Ich glaube, das wäre ein ganz praktischer Schritt. Bei den größeren Projekten haben wir natürlich Kostenrisiken, die die Mittelständler nicht stemmen können. Selbst bei Hochbauprojekten fällt schnell mal ein Betrag von 100.000 Euro an Planungskosten an. Bei A-Modellen sind wir bei einer Million plus X. Das ist für Mittelständler nicht zu schaffen, weil eben nur ein Bruchteil erstattet wird, wenn sie unterliegen. Das sind finanzielle Risiken, die sie im Grunde genommen nicht übernehmen können. Hier muss halt über eine angemessene Entschädigung in diesem Bereich nachgedacht werden.

Ein Punkt ist, glaube, ich auch wichtig: ÖPP ist kein statisches Modell. Das ist kein Modell, das jetzt im Grunde genommen in Deutschland zu Ende entwickelt ist. Sondern wir müssen eben hier auch wirklich kritisch schauen: Wie entwickeln sich die Projekte, sind die Annahmen, die Wirtschaftlichkeitsannahmen, die Prognosen tatsächlich richtig? Hier wird man nachträglich kontrollieren müssen. Und ich glaube, es reicht nicht, zu sagen, eine Maßnahme ist auf dreißig Jahre angelegt, wir schauen nach dreißig Jahren, was passiert ist. Sondern man wird schrittweise auch gucken müssen, sind eben nach Stufen von drei, fünf, sieben, zehn Jahren – wie

auch immer – die vorher angenommenen Prognosen richtig. Und ich glaube, wenn man nachher mal evaluiert und schaut in Schritten von drei, fünf Jahresabständen, dass man dann eben sehen kann: Wie kann ich die Methode, die Prognose am Anfang auch noch besser, noch zielgenauer und effizienter machen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als nächstes die Kollegin Lühmann!

**Abg. Kirsten Lühmann (SPD):** Danke sehr! Zu Beginn zwei Anmerkungen. Einmal an Herrn Böger, der gesagt hat, hier träfen mit Kameralistik und Privatwirtschaft zwei Welten aufeinander. Ich glaube, es ist auch Ihnen bekannt, dass die Kameralistik langsam von der Doppik abgelöst wird und dass man jetzt auch schon gewisse Berechnungen nach doppischen Gesichtspunkten anfertigt. Insofern wird es diese beiden Sichtweisen nicht mehr geben oder gibt es sie heute schon nicht mehr. Weiterhin hat Herr Simmling gesagt, dass die Privaten einen Effizienzvorteil haben. Allerdings ist auch der öffentliche Dienst durchaus lernfähig. Und im Rahmen dieses Prozesses – ÖPP gibt es ja nun nicht erst seit gestern oder vorgestern – hat sich auch in der öffentlichen Hand eine Veränderung breit gemacht, die zu einem Effizienzgewinn auch bei der Aufgabenerledigung durch die öffentliche Hand geführt hat. Ich habe jetzt zwei Fragen, eine an Herrn Bönnte und eine an Herrn Beckers.

Herr Bönnte, wir unterhalten uns hauptsächlich ja über die Frage: Wo ist das Ganze sinnvoll? Um die Frage zu beantworten, brauchen wir eine vernünftige Analyse der Kosten. Ich komme aus Niedersachsen und da wurde ja schon mehrfach die BAB7 angesprochen. Bei der Frage, ob es nun wirtschaftlich ist, die BAB7 in öffentlicher Hand oder als ÖPP-Projekt auszubauen, gibt es natürlich sehr viele Variablen. Unter anderem hat Herr Bode gesagt: Wir kriegen sowieso bis 2015 kein Geld vom Bund, dann könne wir es doch gleich mit ÖPP machen, denn vorher können wir es alleine sowieso nicht „wuppen“. Das ist natürlich eine Variable, die politisch bedingt ist. Andere Sachen sind weniger politisch bedingt. Beispielsweise die Frage: Wenn ich „Mit Betrieb“ ausschreibe, was rechne ich in die öffentliche Hand rein? Rechne ich das Personal noch mehrere Jahre auch während des privaten Betriebes mit rein, weil ich die ja nicht morgen auf die Straße setzen kann? Oder rechne ich bei der öffentlichen Hand tatsächlich, dass meine Personalkosten als öffentliche Hand mit dem Tag, wo ÖPP abgeschlossen wird, nicht mehr anfallen und damit aus der Berechnung sofort raus sind? Das ist – wie wir alle wissen – unrealistisch, denn auch für andere Aufgaben, die die dann wahr-

nehmen, wäre ja kein neues Personal eingestellt worden. Also definitiv ist es so, dass dieses Personal noch länger auf der Seite der öffentlichen Hand zu Buche schlägt. Also, wie stellen Sie sicher Herr Bönte, dass all diese Faktoren berücksichtigt werden? Sie haben von Widerspruchsfreiheit gesprochen. Wie prüfen Sie diese Widerspruchsfreiheit? Und wenn Sie sagen, Sie können sie noch nicht prüfen: Was müsste man machen, um eine widerspruchsfreie Prüfung sicherzustellen?

Und die Frage an Herrn Beckers ist die: Die Rechnungshöfe haben zahlreiche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kritisiert und auf Fehler hingewiesen z. B., dass die Kosten der öffentlichen Hand hochgerechnet wurden und die Effizienzgewinne – wir haben schon gehört, da wird wahlweise fünf, zehn oder fünfzehn Prozent abgezogen – niedrig gerechnet wurden. Dort heißt es wörtlich: „Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend“. Meine Frage ist jetzt: Wie können Sie sich vorstellen, dass sowohl im Vorfeld diese Wirtschaftlichkeitsberechnung wirksam überprüft werden kann, als auch im Nachhinein und, Herr Pakleppa sprach es an, eine saubere Evaluierung stattfindet? Und mir geht es nicht nur darum, neue Prozesse zu finden, sondern mir geht es auch darum, zu gucken, stimmen denn unsere Annahmen. Also einfach mal eine Evaluation dessen, was wir vor dreißig Jahren oder fünfzehn Jahren mal festgelegt haben: Stimmt das überhaupt? Und wenn das stimmt, ist es ja gut. Und wenn das nicht stimmt, müsste man sich mal Gedanken machen, ob das so sinnvoll ist. Wie können Sie sich das vorstellen? Wer sollte das machen? Die Rechnungshöfe, Private? Was sind da mögliche Wege?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Die erste Frage geht an Herrn Bönte. Bitte sehr!

**Ralf Bönte (BRH):** Ich habe ja schon vorhin gesagt, dass es sehr viele Annahmen gibt, die natürlich in sich widerspruchsfrei sind. Letztlich muss man dann z. B. fragen – wie Herr Beckers das angesprochen hat – die Zinsstrukturkurve als Abdiskontierung und damit eine Zinsannahme, dass sie fest sind, kann man dann Zinsänderungsrisiken vorziehen? Das ist z. B. ein Widerspruch, den man normalerweise nicht machen kann. Letztlich muss man verschiedenste Annahmen, die diesem zugrunde liegen, anschauen. Man darf beispielsweise nicht sagen, PPP ist keine Finanzierungsvariante, sondern eine Beschaffungsvariante, und gleichzeitig von der Beschaffungsrealität ausgehen, die ständig von einer Unterfinanzierung geprägt ist, sondern man muss eigentlich dann von einer sozusagen optimalen konventionellen Variante

ausgehen. Es muss die realistische – vielleicht hypothetische aber trotzdem realistische – Variante gegenübergestellt werden, denn sonst würde eine ständige Unterfinanzierung einer durchfinanzierten Maßnahme gegenüberstehen. Und das können Sie letztlich nicht machen. Dann die Frage: Natürlich darf man in so einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht berücksichtigen, dass erst ab 2015 das Geld da ist. Dann ist es nämlich eine Finanzierungsvariante. Also das ist klassisch. Das ist so was, wo ich sage, man muss sich nun entscheiden, was man will. Ist es eine Finanzierungsvariante? Dann werden Sie auf den Widerspruch des Rechnungshofes stoßen, weil er dann sagt, dass das nicht sein kann. Es geht hier um Wirtschaftlichkeit. Also eine reine Beschaffungsvariante. Oder wenn ich eine Beschaffungsvariante mache, dann hat das bestimmte Implikationen auf die Annahmen und wie ich bestimmte Kosten zu rechnen habe.

Zur Frage nach den Kosten, die in der öffentlichen Verwaltung entstehen, wenn ich PPP durchführe. Das heißt z. B.: Bleibt der Betriebsdienst bestehen oder was machen wir mit dem Personalüberhang? Das sind die sogenannten Remanenzkosten. Ja, die sind in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt. Es gibt immer wieder Streit darüber, sind jetzt zehn Jahre Remanenzkosten anzusetzen, sind es fünf Jahre, fünfzehn Jahre? Das ist extrem schwierig. Gleichwohl muss man natürlich, wenn man sich dann die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Ganzen anschaut, sagen, dass diese Betriebsdienstremanenzkosten eigentlich ein verschwindend kleiner Teil sind. Und meiner Meinung nach zu oft zu lange Diskussionen darüber geführt werden, obwohl es viel wichtigere Teile gibt.

Ich möchte aber noch mal etwas zu der Frage nach der Evaluierung sagen, die Sie Herrn Beckers gestellt haben – das ist ja vorhin auch angesprochen worden. Ich halte das für extrem wichtig. Wir haben jetzt drei abgeschlossene Bauprojekte, also in Bauphasen. Da müsste man eigentlich schauen, wie sind denn die Baukosten bei den Privaten im Vergleich zu dem, was man eigentlich mal angenommen hat. Und was man natürlich sagen kann: Wenn man glaubt, dass man nach dreißig Jahren evaluieren kann, ist das Quatsch. Denn sie müssten alles, was dazwischen passiert ist, auch in den PSC einrechnen. Also, Sie können nicht nach dreißig Jahren sagen, das eine war teurer oder das andere war billiger. Das werden sie nie vernünftig hinkriegen. Das ist ein Trugschluss.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Beckers!

**Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin):** Sie haben am Anfang erwähnt, dass die Rechnungshöfe sagen, wenn man sich die WU anguckt – überhaupt die ÖPP-Prozesse – hat man häufig das Gefühl, dass es einen fließenden Übergang zwischen Beratung und Lobbying gibt. Wissenschaftlich ausgedrückt sind da sehr viele Fehlanreize. Und es gibt deutliche Hinweise darauf, dass Akteure auf diese Fehlanreize reagieren. Die Berater können auch irgendwie Geld verdienen, wenn Sie nicht nur für die WU machen, sondern auch ein Projekt und Folgeprojekte stattfinden. Ich finde, in den Ministerien sind die Fehlanreize am geringsten. Und wenn man sich die schwierige Situation dort, die Ressourcenentwicklung in den letzten Jahren anguckt, dann habe ich da am meisten Verständnis dafür, was da passiert. Bei den Fehlanreizen muss man sich aber auch die öffentlichen, halböffentlichen Gesellschaften angucken. Es ist sicherlich sinnvoll solche Gesellschaften öffentlich zu haben, wie die VIFG. Aber man muss sich auch fragen: Kann es nicht einen Übergang von der Beratung zum Lobbying geben, wenn eine VIFG nicht für Procurement allgemein, sondern nur für PPP zuständig ist? Also die Bürokratietheorie sagt ja schon, man hat ein gewisses Interesse daran, seinen Tätigkeitsbereich auszudehnen. Da sind sozusagen viele ÖPP Projekte mehr als weniger. Auf die ÖPP AG muss ich jetzt nicht groß eingehen. Da entscheidet ein Aufsichtsrat, in dem nicht nur Vertreter der öffentlichen Hand sitzen – deren Struktur ist übrigens auch noch sehr dispers – darüber, ob die Verträge der Vorstände verlängert werden. Dazu ist nichts weiter zu sagen.

Kommen wir zu der Frage der Prüfung, Evaluation. Eine Ex-Ante-Prüfung wäre bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sehr wichtig, weil auf Basis dieser WU Entscheidungen über Milliarden gefällt werden. Es wäre wichtig, dass es bei dieser komplexen Beschaffungsvariante, die schwer durchdringbar ist, eine öffentliche Diskussion über Methoden gibt. Es ist nicht zu vermeiden, dass Annahmen getroffen werden. Einige Leute kritisieren, es werde ein Risikoworkshop gemacht und da wird irgendeine Annahme getroffen – das ist nicht zu vermeiden, da würde ich das Ministerium ganz klar verteidigen – Annahmen, die sind zum Teil merkwürdig, das muss man schon sagen und das wirft Fragen auf, aber da ist auch nicht alles zu kritisieren. Nur könnten wir diese Diskussion viel besser führen – und auch für das Parlament wäre es irgendwo nachvollziehbar –, wenn das wesentlich transparenter wäre. Und es gäbe relativ wenig negative Wettbewerbswirkung oder gar keine und sehr viele Vorteile, wenn das transparenter und erfolgreicher wäre. Ein Beispiel können auch andere Sektoren sein. Das ist jetzt eher die Bedarfs-

feststellung als die Vergabe, als die Procurement-Frage. Aber gucken Sie sich die Energiewirtschaft an, da gibt es im EnWG Vorgaben, dass die ganzen Daten, die für die Planung der Stromnetze verwendet werden, in bestimmten Bereichen offengelegt werden können.

Zweiter Teil Ihrer Frage, Frau Lühmann, war die Frage der Ex-Post-Evaluation. Das wäre in der Tat sehr sinnvoll, wenn man das machen würde. In Großbritannien hat man ja lange Zeit den ÖPP-Ansatz sehr offensiv vertreten, hat sehr viele Dinge, wo man im Nachhinein sagt, da ist man vielleicht Luftschlossern hinterhergelaufen, propagiert. Da ging es auch ums Rechnungswesen und was die Privaten alles besser können. Herr Böger, Herr Kulle, da haben Sie sehr aufmerksam nach Großbritannien geguckt. Aber ich muss auch sagen – ich halte das hier auch mal hoch, können Sie im Internet runterladen – das britische Parlament hat irgendwann das Gefühl gehabt, hier stimmt was nicht. Und dieses Gefühl hatte es, als es keine extremistische Mehrheit hatte – die gab es ja, glaube ich, sowieso lange nicht –, sondern unter einer konservativ-liberalen Mehrheit. Es hat eine Untersuchungskommission gegründet, um die Anwendung des PPP-Ansatzes überprüfen zu lassen. Vor dem Hintergrund, dass das eine sehr komplexe Beschaffungsvariante ist, mit vielen Problemen, war das, glaube ich, ein sehr, sehr sinnvoller Ansatz. Bei dieser Evaluation ist in einem weitgehenden Konsens der Parlamentarier zu Tage getreten, dass diese Kostenvorteile nicht gegeben sind. Es gibt sehr deutliche Hinweise auf Nachteile an dieser Stelle, dass Kostensicherheit und zügigere Realisierung auch im konventionellen Procurement erreicht werden können. Das ist etwas, wo man aus wissenschaftlicher Sicht in etwas Abstand und mit Blick auf die Situation in Deutschland sagen kann, dass es vielleicht sinnvoll wäre, das zu machen. Das könnte dann auch dazu führen, dass man feststellt, dass ÖPP bei den Bundesfernstraßen überhaupt kein Potenzial hat; aber vielleicht auch: es hat Potenzial, das muss nur ein bisschen anders, ein bisschen spezieller gemacht werden.

**Vorsitzender:** Dann hat als nächstes Herr Mücke für die FDP-Fraktion das Wort!

**Abg. Jan Mücke (FDP):** Ich wundere mich ein bisschen über die Ablehnung des ÖPP-Modells und die Beschreibung in schillernden Farben für die klassische Beschaffung, die hier in der einen oder anderen Stellungnahme zum Vorschein gekommen ist. Ich möchte mal kurz etwas zitieren: „Politisch-ökonomisch erklärbare Entscheidungen verursachen zu geringe Mittelzu-

weisung an den Fernstraßensektor und führen zu Investitionsunterhaltungsdefiziten. Diese Entwicklung kann auch in Deutschland beobachtet werden, wo die Fernstraßenfinanzierung im Rahmen des Haushaltssystems mit einem strukturellen Mitteldefizit einhergeht. Dies führt im Hinblick auf Investitionen zu einer Verfehlung des Kriteriums der zeitlichen Effizienz. Erhaltungsdefizite gehen mit einer suboptimalen Erhaltungsstrategie und infolgedessen mit höheren Lebenszykluskosten und einer Verfehlung des Kriteriums der Kosteneffizienz einher. Vor diesem Hintergrund erscheint eine grundsätzliche Reform der Fernstraßenfinanzierung in Deutschland geboten.“ Das ist aus meiner Sicht eine deutliche Kritik an der klassischen Fernstraßenbeschaffung. Herr Prof. Beckers, ich habe gerade aus Ihrer Dissertation zitiert, deshalb wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie uns sozusagen ÖPP ausreden wollen, gleichzeitig aber die Defizite bei der klassischen Fernstraßenfinanzierung beklagen – denn das haben Sie ja in ihrer Dissertation aus dem Jahr 2005 sehr deutlich getan –, dass Sie uns ein Alternativmodell empfehlen, denn das wäre ja für jemanden der hier politische Entscheidungen treffen muss eine ganz wesentliche Frage.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Beckers, Sie haben das Wort zur Beantwortung!

**Prof. Dr. Thorsten Beckers (TU Berlin):** Ich denke, dass es hier in der Tat Verbesserungspotenziale gibt. Die Jährlichkeit des Haushalts führt zu zwei großen Defiziten. Zum einen, dass wir zum Teil kein zügiges Durchfinanzieren und Durchrealisieren von Projekten haben. Zum anderen, dass wir auch die Situation haben, dass es jährlich einen sehr starken Kampf um diese Mittel gibt, der natürlich durch überjährige Mechanismen, Fünf-Jahresplanung usw., etwas kultiviert wird. Aber da gibt es Potenzial. Wir haben auch in einer Studie für den ADAC herausgearbeitet, dass es sinnvoll sein dürfte, im öffentlichen Bereich, im Haushaltsbereich eine überjährige Bindung der Politik für eine Finanzmittelbereitstellung für prioritäre Vorhaben herzustellen. Das heißt, dem Grundgedanken der LuFV folgend – LuFV ist für die Erhaltung bei der Schiene – eine überjährige Mittelfixierung für prioritäre Vorhaben, wo wir auch einen großen Konsens haben. Das ist genau dieser Autobahnausbaubereich. Da würde man im Prinzip den Schweizer Ansatz der Fernstraßenfinanzierung aufnehmen (es gibt viele Stellen im Bereich der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, wo wir von der Schweiz lernen können) und würde dann sozusagen dieses Finanzierungsproblem – was es ohne Zweifel gibt – auf dem Weg lösen können. Sie können das in einer Studie nachlesen, die wir für den ADAC durch-

geführt haben, zusammen mit einem Verfassungsrechtler, wie das rechtlich machbar ist. Stellen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung. Ich könnte mir auch vorstellen – aber das wissen die Politiker besser –, dass man da auch einen relativ breiten Konsens erreichen könnte. Es ist eine Weiterentwicklung. Wir wollen ja auf keinen Fall sagen, es ist derzeit alles gut im Finanzierungsbereich. Keinesfalls! Wir haben noch ein Defizit. Also das sagt ihr Haus und da stimmen wir den Beurteilungen vollkommen zu für den Bereich, wo wir wissenschaftlich etwas sagen können, wo es nicht um Distributionseffekte geht. Also insofern, die Analyse des BMVBS, da stimmt was nicht, die finde ich total richtig. ÖPP führt auch dazu, dass man sich als Politik selbst bindet. Man kann über dreißig Jahre gar nichts mehr machen. Es ist nur eine sehr starke Bindung. Es gibt Argumente dafür, diese überjährige Bindung eher nach dem Schweizer Modell zu machen und das auch nicht für alle Ortsumgehungen, sondern für die Projekte, wo es ein relativ breiten Konsens gibt. Und das sind die Ausbauprojekte bei den Autobahnen. Da muss ich auch mal sagen, ÖPP sind kein Finanzierungsinstrumente, sollten es nicht sein. Vor dem Hintergrund, dass sie als Finanzierungsinstrumente angewendet werden, muss ich zugestehen, werden Sie dann sozusagen bei den richtigen Projekten angewendet.

**Vorsitzender:** Als nächstes hat die Kollegin Leidig das Wort!

**Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** Ich möchte eine Frage stellen, wahrscheinlich an Herrn Böger. Ich hoffe, dass Herr Böger darauf Antwort geben kann. Falls er es nicht kann, dann würde die Frage vielleicht eher an die Bundesregierung gehen. Und zwar möchte ich noch mal nach den Risiken fragen, die von Herrn Waßmuth angesprochen sind, die die Möglichkeit betreffen, dass PPP-Vertragsnehmer Pleite gehen können. Also, das Insolvenzrisiko – da möchte ich konkret danach fragen, ob es Eigenkapitalmindestvorschriften gibt für private Vertragspartner und ob es eine Einschränkung für das Handeln von PPP-Anteilen gibt. Also gibt es sozusagen da klare Regeln bei ihren Projektkonzeptionen, dass Private eben nicht insolvent gehen und das Risiko auf die öffentliche Hand zurückfällt? Und dass eben die Partner tatsächlich auch die Partner bleiben, die man vertraglich festgelegt hat und die Anteile nicht auf den Finanzmärkten weiterverkauft werden? Das wäre die erste Frage. Die zweite Frage geht noch mal an Herrn Waßmuth, der ja in dieser Organisation Gemeingut im BürgerInnenhand nicht in erster Linie auf die Frage guckt, wie können wir die Wirtschaft am besten fördern, sondern wie kann die gesellschaftliche Infrastruktur möglichst gut für

die Bürgerinnen und Bürger gestaltet werden. Da interessiert mich noch mal, welche konkreten Erfahrungen es diesbezüglich gibt. Also, was ist sozusagen das besonders Kritische, was Sie bei ÖPP Projekten beobachtet haben, die sich eben nicht zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger ausgewirkt haben?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Böger!

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** Vielen Dank, Frau Leidig! Ich nehme die Frage gerne auf. Sie haben ja nach den Risiken aus den Vorhaben heraus gefragt und da wird ja eine ganze Menge in der Öffentlichkeit diskutiert. Also die Frage: Kann der Private eigentlich nach eigenem Gutdünken eine Autobahn betreiben und Sicherheitsstandards oder Ähnliches runterfahren?

**Zwischenruf Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** Nein, das habe ich nicht gefragt!

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** Ich komme aber direkt dazu. Es ist natürlich selbstverständlich nicht der Fall. Es ist in den Verträgen die genaue Vorgabe entsprechender Standards definiert. Wenn ich jetzt runtergehe und die Frage stelle: Wie ist der Private eigentlich in der Lage diese Risiken zu übernehmen? Kann er das eigentlich schultern? Dann prüfen wir in der Ausschreibung durchaus die finanzielle Leistungsfähigkeit. Das ist das eine. Ist die Finanzierung stabil? Ist also genug Eigenkapital mit drin? Die zweite Frage ist: Gibt es Erfahrung mit diesen Finanzierungen? Wenn diese Erfahrungen nicht mitgebracht werden, dann ist er auch für ein solches Projekt nicht geeignet. Wenn es dann zu einer Frage kommen sollte – Sie haben die Frage Insolvenz gestellt – wie sieht dann die Position der öffentlichen Hand aus? Da muss man sagen, die Verträge sind so gestaltet, dass die Vermögensposition der öffentlichen Hand im Rahmen der Insolvenz über den gesamten Zeitablauf eine positive ist. Es ist ja nicht so, dass, wenn ein Privater in die Insolvenz geht, das Projekt sozusagen der öffentlichen Seite vor die Füße gekippt wird und dann die öffentliche Seite alles Übernehmen muss. Das Eigenkapital steht im Risiko. Und wenn die Insolvenz da ist, dann ist das Eigenkapital weg. Und es ist nicht immer nur das Eigenkapital sozusagen in der Projektgesellschaft, sondern es können auch Gesellschafterdarlehen sein oder Ähnliches. Das Geld, das steht im Feuer und das ist dann weg und da ist alles weg. Wenn so ein Projekt in die Insolvenz geht, dann ist das gesamte Eigenkapital weg. Ja, dann ist das zumindest weg. Das zweite ...

**Zwischenruf Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** ohne Mikro

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** ...ich komme ja gerade dazu, Frau Leidig.... Fremdkapital - genau dasselbe. Der größte Teil des Fremdkapitals steht im Feuer. Das heißt, wenn ein solches Projekt in die Insolvenz geht, dann ist die Vermögensproduktion des Projektträgers, in dem Falle des Bundes eine positive. Um es ganz einfach zu sagen: der Bund bekommt dann ein fertiges Stück Autobahn zu einem sehr, sehr guten Preis. Das heißt, das ist eine Konstruktion – darauf achten wir auch bei der Konstruktion der Verträge – bei der die öffentliche Seite hier immer abgesichert ist. Und das passiert nicht nur am Anfang des Projektes, das passiert auch über die gesamte Projektlaufzeit. Und ich kann Ihnen auch sagen, nach vier Jahren Bauzeit, da ist sowohl das gesamte Eigenkapital wie auch das gesamte Fremdkapital im Bau, in der Straße. Frage der Anteile, Eigenkapitalanteile...

**Zwischenruf Abg. Sabine Leidig (DIE LINKE.):** ...nein, nein, nein, nein.

**Vorsitzender:** Herr Böger antworten Sie einfach auf die Frage und Frau Leidig, es hilft nichts, Sie kriegen auch nach mehrmaliger Nachfrage sicher nicht die von Ihnen gewünschte Antwort. Da bin ich mir relativ sicher. Herr Böger, antworten Sie einfach.

**Prof. Torsten R. Böger (VIFG):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Das was handelbar ist, das sind Anteile an der Projektgesellschaft. Damit sind es Eigenkapitalanteile und die beziehen sich nicht auf die Frage: Wie leistet der Vertragspartner oder wechselt der Vertragspartner? Sondern da wird lediglich die Frage zu beantworten sein: Wer ist der Kapitalgeber und an wen ist die Rendite zu zahlen? In allen Verträgen ist festgelegt, dass die Projektkonstruktion mit den beteiligten Firmen und dem Know-how, welches das Projekt erstellen und auch betreiben soll, nicht verändert wird, unabhängig davon, wer Inhaber des Eigenkapitals ist. Dankeschön!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Waßmuth!

**Carl-Friedrich Waßmuth (GiB):** Also, ich habe jetzt da nicht gehört, weswegen die Verträge nicht mit Bilfinger Berger gemacht werden, sondern mit einer Projektgesellschaft mit 25.000 Euro Eigenkapital und Sitz eventuell in Luxemburg. Das bleibt offen. Und Gesellschafterdarlehen sind meiner Meinung nach Risikokapital, die sind im Zweifel nicht mehr im Projekt drin, wenn es zur Insolvenz kommt.

Die Frage, die an mich gerichtet war, betraf aber die ganz konkreten Erfahrungen. Und da sind auch Insolvenzerfahrungen dabei. Und wir werden sicher auch ganz genau beobachten, ob

die Spanier da eine tolle Autobahn für wenig Geld bekommen oder ob sie nicht doch vier Milliarden Euro Schulden im Staatshaushalt verbuchen müssen. Das wird die Troika sehr genau beobachten. Die Erfahrungen, die wir, Bürgerinnen und Bürger ganz konkret vor Ort mit PPP gemacht haben, können zwar die völlig fehlende Evaluation nicht ersetzen, aber haben sicher dazu beigetragen, das PPP so unbeliebt geworden ist – wie das hier auch schon von den Vertretern der Bauindustrie geschildert wurde. Eines der ersten und größten PPP-Projekte waren die Wasserbetriebe in Berlin. Manchmal wird gesagt, es ist kein PPP, hier habe ich eine Festschrift, wo die sich selbst als erfolgreiches PPP-Projekt darstellen. Alle Parteien in Berlin sind der Meinung, dass es ein sehr negatives Projekt ist, viel teurer, 1,5 bis 2 Mal teurer als die Kreditaufnahme durch die öffentliche Hand, und man versucht diese Verträge zurückzubekommen, auch wenn der Weg, den die schwarz-rote Landesregierung verfolgt, im Moment dabei ist, das komplexe Konstrukt noch weiter zu komplizieren, sodass sie auch nach dem Berliner Informationsfreiheitsgesetz nicht offen legen müssen und die Privaten ihre Gewinne bis 2029 ausgezahlt bekommen. Man sieht also, die Verträge sind eine Fessel und die Gestaltungsspielräume sind nicht im Sinne der öffentlichen Hand – wie Sie das Schildern Herr Böger –, sondern die öffentliche Hand ist nahezu machtlos, wenn sie mal unterschrieben hat.

Wir haben auch andere Erfahrungen, zum Beispiel im Landkreis Offenbach, das war auch mal ein PPP-Vorzeigeprojekt, da sind schon innerhalb der ersten sechs Jahre die jährlichen Kosten von 52 Millionen auf 73 Millionen gestiegen. Das bedeutet auch, dass in einem Fall im benachbarten Landkreis Darmstadt-Dieburg etwa gleich viele Schulen, 81 Schulen, mit etwas mehr Investitionsvolumen, für deutlich weniger als die Hälfte des Geldes in öffentlicher Regie saniert und betrieben werden. Die Erfahrung der Elbphilharmonie muss ich Ihnen nicht weiter darlegen, das können Sie weiter verfolgen. Ein Beispiel ist noch die Therme in Keitum. Es gibt auch Fälle, wo die öffentliche Hand weiter zahlt, obwohl das Projekt oder der Projektpartner schon insolvent ist. Bei der Therme Keitum hat der neue Gemeinderat – der alte, der das verabschiedet hat, wurde abgewählt – ein Schild angehängt, da heißt es „Lernort PPP oder wie der Traum vom Thermalbad zum finanziellen Alptraum wurde“. Ich denke, das sind die Erfahrungen der Bürger und das wird sich häufen. Längst vor Ablauf der Projektzeiten werden wir ganz viele solcher Projekte haben. Und ich denke, wir sollten das eher verhindern.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Als letzter Frager Stephan Kühn!

**Abg. Stephan Kühn (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe nur eine Frage an den Bundesrechnungshof. Sie haben ja zu Recht drauf hingewiesen, dass das Instrument ÖPP nicht als Vorfinanzierungsinstrument missbraucht werden soll. Können Sie da noch mal nennen, was aus Ihrer Sicht die Instrumente wären, um genau das zu verhindern? Und in diesem Zusammenhang würde mich auch Ihre Einschätzung interessieren, was den Risikotransfer und den öffentlichen Haushalt angeht, mit Blick auf die erheblichen Haftungsrisiken, Haftungsverpflichtungen im Einzelplan 8 des Bundeshaushalts. Zum Schluss kann man ja auch noch mal die Bundesregierung fordern. Bei dieser Anhörung ist ja darauf hingewiesen worden, dass eigentlich ein ÖPP-Transparenzleitfaden erforderlich wäre, den die Bundesregierung erarbeiten könnte und dass wir ein Problem haben mit fehlenden Standards mit Blick auf die Vertragsausgestaltung. Da würde mich natürlich interessieren, wie die Bundesregierung jetzt auch im Ergebnis der Anhörung an diesen Themen weiterarbeitet.

**Vorsitzender:** Herr Bönte!

**Ralf Bönte (BRH):** Grundsätzlich folgt aus der Tatsache, dass man ÖPP nicht als Vorfinanzierungsmodell sieht, letztlich dass es nur am Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bemessen wird. Das ist eigentlich der Grundsatz. Ich nehme an, Sie sprechen die Frage an, ob man ÖPP in der Schuldenregel berücksichtigen sollte oder nicht. Das müsste der zuständige Bund-Länder-Ausschuss diskutieren. Der Bundesrechnungshof steht dieser Diskussion in dem Gremium zur Verfügung und würde das auch begrüßen, wenn es hier diskutiert würde. Was die Risiken angeht, ist mir ehrlich gesagt nicht ganz klar, wie Sie das meinen. Grundsätzlich kann man natürlich sagen, dass die Risiken, die mit dem Projekt übergehen, in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung quantifiziert werden müssen und sie müssen sich, wenn sie dann letztlich vom Privaten übernommen worden sind, auch in seinem Angebot niederschlagen. Das heißt, er wird diese Risiken bepreisen. Und letztlich sind sie damit über das zu zahlende Verfügbarkeits- oder sonstige Entgelt im Haushalt eingestellt. Das kann man so sicherlich sagen, denn ob sie sich dann realisieren oder nicht ist dahingestellt.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Und damit hat das letzte Wort die Bundesregierung. Kollege Staatssekretär!

**PSts Dr. Andreas Scheuer** (BMVBS): Danke schön, Herr Vorsitzender für diese Formulierung! Wir werden den Leitfaden zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ja wie angekündigt fortschreiben, da wird es auch Bestandteile dazu geben, welche Vertragsinhalte sich von den Modalitäten her bewährt haben. Wir lernen – und das zeigt ja diese Anhörung auch – mit jeder Expertenmeinung dazu. Deswegen wird es natürlich zu mehr Transparenzerfordernissen kommen, allein von diesem Leitfaden her, der sich mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschäftigt. Wenn wir diesen Leitfaden fertig haben, können wir auch in die Fraktionen – wir werden ja diese Anhörungen auch auswerten und wir werden danach versuchen, Ihnen unseren Vorschlag zu geben. Und dann wird die Diskussion an dieser Stelle nicht zu Ende sein.

**Vorsitzender:** Vielen Dank an alle Kollegen! Vielen Dank an die geladenen Experten für Ihre Stellungnahme! Vielen Dank ans Publikum!

**Schluss der Sitzung: 13.00 Uhr**

Dr. Anton Hofreiter, MdB  
**Vorsitzender**



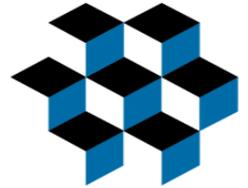
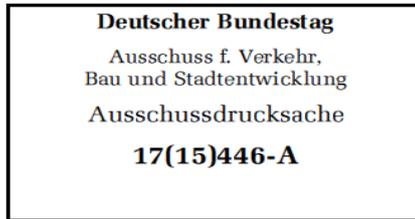
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr, Bau und  
Stadtentwicklung

## Öffentliche Anhörung am 24. Oktober 2012 zum Thema

**Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP)**  
Drucksachen 17/5258 und 17/9726

### **Inhaltsverzeichnis**

- **A-Drs. 17(15)446-A** **Seite 26**  
**Felix Pakleppa**  
Zentralverband Deutsches Baugewerbe e. V. (ZDB)
  
- **A-Drs. 17(15)446-B** **Seite 33**  
**Carl-Friedrich Waßmuth**  
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e. V.
  
- **A-Drs. 17(15)446-C** **Seite 37**  
**Prof. Dr. Thorsten Beckers**  
Technische Universität Berlin
  
- **A-Drs. 17(15)446-D** **Seite 43**  
**Dr. Heiko Stiepelmann**  
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V. (HDB)
  
- **A-Drs. 17(15)446-E** **Seite 94**  
Bundesrechnungshof
  
- **A-Drs. 17(15)446-F** **Seite 112**  
**Bernward Kulle**  
ÖPP Deutschland AG
  
- **A-Drs. 17(15)446-G** **Seite 119**  
**Prof. Torsten R. Böger**  
Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG)



**ZENTRALVERBAND  
DEUTSCHES  
BAUWERBE** **ZDB**

## **Stellungnahme**

### **des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes e.V. (ZDB)**

zum Antrag der Fraktion der SPD:

**„Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“ (BT-Drs. 17/9726)**

und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

**„Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen“ (BT-Drs. 17/5258)**

---

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe vertritt die Interessen von ca. 35 000 mittelständischen Unternehmen der Bauwirtschaft. Das deutsche Baugewerbe erbringt ca. 70 % der Bauwirtschaftsleistung, wobei ca. 80 % der Beschäftigten der Bauwirtschaft in mittelständischen Unternehmen tätig sind. Der im europäischen Vergleich starke deutsche Mittelstand hat wesentlich dazu beigetragen, dass Deutschland die bisherigen Finanz- und Wirtschaftskrisen vergleichsweise unbeschadet überstanden hat.

### **1. Vorbemerkungen**

Aus gutem Grund wird in der Politik auch immer wieder die Förderung des Mittelstandes als tragende Säule der bundesdeutschen Wirtschaft in den Vordergrund gestellt. Insbesondere die öffentlichen Auftraggeber stehen in der Pflicht, bei der Vergabe die Interessen des Mittelstandes zu berücksichtigen. Gemäß § 97 Abs 3 GWB und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ist zur Wahrung der Mittelstandsinteressen grundsätzlich als Regelvergabe die Teil- und Fachlosvergabe verankert worden.

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes sieht Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als mögliche und sinnvolle Alternative zur konventionellen Teil- und Fachlosvergabe an, sofern

- mit ÖPP-Projekten erkennbar Effizienzvorteile erzielt werden,

- ein ausreichender Wettbewerb auch bei ÖPP gewährleistet ist,
- die ÖPP-Projekte mittelstandsgerecht, d.h. möglichst kleinteilig und keinesfalls in Paketen ausgestaltet werden und
- die Risiken zwischen öffentlichen und privatem Partner nicht zuletzt im Sinne der Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Projekte fair verteilt werden.

## 2. Zum Antrag BT-Drs. 17/9726:

Die SPD-Fraktion stellt einleitend fest, dass sehr unterschiedliche Erfahrungen mit ÖPP-Vorhaben gesammelt wurden. Sie verweist zu Recht auf kritische Anmerkungen, die sich im Gutachten des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2009 zum Straßenbau sowie im gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten der Rechnungshöfe der Länder aus 2011 finden.

Diese Hinweise sind sehr gewichtig, da sie von unabhängigen Behörden mit Blick auf einen sparsamen Umgang mit Steuermitteln gefasst wurden.

Die kritischen Anmerkungen in diesen Gutachten beziehen sich schwerpunktmäßig auf folgende Aspekte:

- **Nicht belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche** und deren mangelnde Transparenz

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die Effizienzvorteile der ÖPP-Varianten häufig zu hoch ermittelt oder nicht schlüssig nachgewiesen wurden. Dies wird anhand zahlreicher Beispiele belegt<sup>1</sup>. Die Erfahrungen der Rechnungshöfe zeigen, dass bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich vorrangig die Eigenbauvariante mit hohen Risikokosten belegt wird. Die monetäre Bewertung der Risiken wird somit zur Stellschraube im Wirtschaftlichkeitsvergleich von konventioneller Beschaffungs- und ÖPP-Variante. Die Transparenz für die Vergabeentscheidung zugunsten von ÖPP war häufig nicht gegeben.

- Das Risiko, dass **ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle** eingesetzt werden, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der geplanten Maßnahme eine gegen das Grundgesetz bzw. entsprechendes Landesrecht verstoßende Neuverschuldung zur Folge hätte.<sup>2</sup>

Die Rechnungshöfe plädieren dafür, dass sich die öffentliche Hand Projekte, die sie sich aus eigenen Mitteln nicht leisten kann, sie sich diese ebensowenig alternativ finanziert in einer ÖPP leisten darf. Schließlich treten bei privat vorfinanzierten Maßnahmen Leistungsentgelte, die auf Basis der Kosten des Lebenszyklus kalkuliert werden, an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise.

Aus Sicht des ZDB können knappe öffentliche Haushalte und Neuverschuldungsverbote nicht als Grund hergenommen werden, Aufträge in wachsendem Maße großvolumig und über lange Laufzeiten in Form von ÖPP zu vergeben. Das gefährdet gewachsene Strukturen am Baumarkt, die auch für einen Wettbewerb stehen, der im Interesse der öffentlichen Hand ist.

Daher halten wir insbesondere die folgenden **Forderungen** für sachgerecht:

- Eine Beschaffung im Rahmen von ÖPP ist grundsätzlich nur zu prüfen, wenn im gleichen Maße auch die finanziellen Voraussetzungen für eine konventionelle Realisierung innerhalb der öffentlichen Haushalte vorhanden wären und unter

---

<sup>1</sup> Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten; Seite 16

<sup>2</sup> Ebenda; Seite 3ff

Berücksichtigung der gesamten Laufzeit die ÖPP-Finanzierung insgesamt positiv bewertet wird.

- Die bisher verwandte Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) ist kritisch zu untersuchen und gegebenenfalls auf Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überarbeiten. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (PSC) sind öffentlich zugänglich zu machen. Die vergleichende Untersuchung ist von unabhängigen Gutachtern vorzunehmen.

Hinzukommen muss Folgendes:

- Die bislang bei ÖPP-Projekten letztlich auf Prognosen beruhenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen nach bestimmten Zeiträumen evaluiert werden. Nur so lässt sich feststellen, ob sich die prognostizierten Wirtschaftlichkeitsvorteile tatsächlich ergeben haben. Eine Evaluierung nach bestimmten Zeitabschnitten und nach Ablauf eines ÖPP-Projektes dürfte zudem wichtige Erkenntnisse für die Wirtschaftlichkeitsprognosen erbringen.

Aus der Erfahrung, dass die Belastbarkeit von Wirtschaftlichkeitsvergleichen in der Praxis häufig diskussionswürdig war, darf nicht geschlossen werden, dass sich diese erübrigen würden. Sie sind unverzichtbar, um einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu gewährleisten und komplexe, lang laufende Verträge vergleichbar zu machen. Hier ist zwingend für mehr Transparenz zu sorgen.

### **ÖPP im Straßenbau**

Kritisch bewertet der ZDB die von der SPD eingebrachten Vorschläge für die Weiterentwicklung von ÖPP im Verkehrssektor.

Die mittelständische Bauwirtschaft wird bei den ÖPP-Großprojekten im Bundesfernstraßenbau nahezu komplett ausgegrenzt. Dabei haben die Baubetriebe des Mittelstandes über Jahrzehnte bei Ausschreibungen im Bundesfernstraßenbau, u.a. durch leistungsfähige Bietergemeinschaften, ihre Wettbewerbsfähigkeit unter Beweis gestellt und als Hauptunternehmer mit eigenem Stammpersonal Tausende von Autobahnkilometern mit hoher Qualität und Pünktlichkeit neu- und ausgebaut. Bei ÖPP bleibt dem Mittelstand oft nur die ruinöse Nachunternehmerposition bei in- und ausländischen Generalunternehmen, die als Konzessionsnehmer auftreten.

Die 15 ÖPP-Projekte im Tiefbau haben ein Volumen von 2,4 Mrd. Euro, also rund 160 Mio. Euro pro Projekt. Projektvolumina dieser Größenordnung sind für mittelständische Unternehmen nicht zu stemmen.

Bei den sechs ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sind Mittelständler nur nachrangig auf der Konsortial- und Generalunternehmerebene beteiligt. Bei diesen sechs Projekten sind auf der Konsortialebene lediglich drei Mittelständler mit sechs Prozent (A 8 Augsburg-München), 15 Prozent (A 1 Hamburg-Bremen) und fünf Prozent (A9 Lederhose-Landesgrenze) beteiligt. Selbst auf der GU-Ebene sind Mittelständler im Baubereich nicht in allen sechs ÖPP-Projekten beteiligt, maximal mit 35 Prozent, im Schnitt jedoch deutlich darunter. Auf der GU-Ebene Betrieb sind Mittelständler nachweislich nur bei drei Projekten beteiligt, und dies im Höchstfall auch nur mit 15 Prozent.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die Konzessionsnehmer finanzielle und technische Risiken soweit wie möglich auf die nachgeordnete Ebene der bauausführenden Unternehmen abwälzen. Es hat sich auch gezeigt, dass die erhofften Vorteile der wirtschaftlicheren und effizienteren Durchführung zweifelhaft sind.

Es ist sehr fraglich, ob der als Vorteil benannte frühzeitigere und schnellere Bau von Autobahnen tatsächlich eine unwirtschaftliche Realisierung über Laufzeiten von 30

Jahren rechtfertigt. ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau schaden den gewachsenen Strukturen der mittelständisch geprägten deutschen Bauwirtschaft mit ihren vielen qualifizierten Arbeitsplätzen im Verkehrswegebau.

### **ÖPP im Hochbau**

Allenfalls sieht der ZDB im Bereich des Hochbaus Potential für ÖPP. Hier können kleinteiligere Projekte an den Markt gebracht werden, die die mittelständische Struktur des Baumarcktes berücksichtigen und damit auch ausreichend Wettbewerb zulassen. Wohlgemerkt sind hierbei nicht Tranchen von ein paar hundert Schulen gemeint.

### **Paketbildung im Hochbau**

Leider sind paketweise Vergaben von ÖPP-Hochbauprojekten häufig, wobei jedes einzelne Projekt die Chance einer Mittelstands-beteiligung böte.

Wenn als Argumente für eine Bündelung einzelner ÖPP-Projekte zu Großprojekten die bei Einzelvergaben zu hohen Transaktionskosten sowie eine vermeintliche Verringerung der Effizienzvorteile in der Betriebsphase angeführt werden, müsste dies als Beleg für die Mittelstandsfeindlichkeit von ÖPP gewertet werden.

Zudem belegen zahlreiche Best-practice-Beispiele, dass regionale mittelständische Unternehmen bei entsprechend mittelstandgerechtem Projektzuschnitt auf Basis des nachhaltigsten und wirtschaftlichsten Angebots den Zuschlag erteilt bekamen. Deshalb lehnt das deutsche Baugewerbe eine Paketbildung bei ÖPP-Projekten im Hochbau als mittelstands- und wettbewerbsfeindlich ab.

Für die Betriebsphase ist anzumerken, dass die Effizienzvorteile oftmals auf geringeren Lohnentgelten im oder auch – wie von ÖPP-Schulprojekten berichtet wird – auf Leistungseinschränkungen basieren. Im letzteren Falle wurde von den betroffenen Eltern und Lehrern z. B. beklagt, dass der private Betreiber bei einer sehr rigiden Absenkung der Heizung keinerlei Rücksicht auf Veranstaltungen nach Schulschluss (Theaterproben, Elternabend, Schulkonzert etc.) nimmt. Auch Sportvereine sollen mit zusätzlichen finanziellen Forderungen des Betreibers für die Nutzung der Sportanlagen und Turnhallen nach Schulschluss konfrontiert worden sein. Dass mit solchen Einschränkungen des Leistungsangebots Schulanlagen günstiger als konventionell betrieben werden können, ist kein Argument für die größere Wirtschaftlichkeit von ÖPP.

### **3. Zum Antrag BT-Drs. 17/5258**

Im Einzelplan 12 sind die finanziellen Verpflichtungen aufgeführt, die im Rahmen von ÖPP-Projekten eingegangen werden. In den Übersichten zu den Verpflichtungsermächtigungen im Bundeshaushalt finden sich auch die aus vertraglichen Verpflichtungen resultierenden finanziellen Verpflichtungen des Bundes.

Ein befriedigender Informationsaustausch und eine hohe Transparenz sind bei ÖPP natürlich zu befürworten.

Zu beachten sind jedoch auch die Interessen der Beteiligten, insbesondere schutzwürdige Interessen der Privaten, d. h. etwa Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Gegebenenfalls sind auch auf Seiten der öffentlichen Hand bestimmte Geheimhaltungsvorschriften zu beachten.

ÖPP-Vertragsmodelle sind dann nicht mit einer Kreditaufnahme der öffentlichen Hand gleichzusetzen, wenn der private Partner neben der Planung, dem Bau und dem

Betreiben auch die Finanzierungsverantwortung trägt. In diesem Fall stellt die Zahlung eines Entgelts an den Auftragnehmer/Konzessionsnehmer eine Verwaltungsschuld, aber keine Kreditaufnahme dar. Zu beachten hierbei ist jedoch, dass die Kreditaufnahme durch den privaten Partner regelmäßig zu ungünstigeren Konditionen erfolgt und der private Partner diese an den öffentlichen Auftragnehmer weitergibt.

#### **4. Grundsätzliche Anmerkungen zur derzeitigen Situation von ÖPP in Deutschland**

Die Bedeutung von ÖPP scheint in den letzten Jahren trotz massiver Unterstützung durch PPP-Task-Force auf Bundes- und Länderebene sowie durch die ÖPP Deutschland AG stark rückläufig, was sich in der abnehmenden Zahl der Projektabschlüsse verdeutlicht.

Bezüglich der Sinnhaftigkeit von ÖPP im allgemeinen und einer breiteren Beteiligung mittelständischer Bauunternehmen an ÖPP im besonderen sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

##### **Projektgrößen**

Die grundlegenden Bedenken des Mittelstandes gegenüber ÖPP richten sich sowohl auf die gegenüber einer konventionellen Vergabe potenzierten Auftragsvolumina, die auch größere mittelständische Unternehmen überfordern. Dies kommt insbesondere bei den A-Modellen im Bundesfernstraßenbau zum Tragen, die den Wettbewerb auf nur wenige Unternehmen einschränken, was auch das Kartellamt bemängelt. Wir haben in einem Schreiben an Herrn Bundesminister Ramsauer auf die äußerst geringe Beteiligung des Mittelstandes hingewiesen und uns gegen die Fortsetzung der A-Modelle in der jetzigen Form ausgesprochen.

##### **Einbindung des Mittelstandes**

Eine indirekte ÖPP-Beteiligung des regionalen Mittelstandes lediglich als Subunternehmer von Großunternehmen lehnt das deutsche Baugewerbe strikt ab.

ÖPP-Projekte sind so zu gestalten, dass mittelständischen Bauunternehmen eine unmittelbare Beteiligung ermöglicht wird. Da über 95 % der baugewerblichen Hochbauunternehmen Bilanzsummen von unter 10 Mio. Euro aufweisen, ist auch unter Berücksichtigung möglicher Bietergemeinschaften eine Investitionssumme von mehr als 15 Mio. Euro bei ÖPP-Hochbauprojekten als fragwürdig einzustufen, da hierdurch eine Beteiligung des regional ansässigen Baumittelstandes nahezu ausgeschlossen ist und somit der Wettbewerb entscheidend geschwächt wird.

Nach Angaben der ÖPP Deutschland AG haben sich bislang erst ca. 50, vergleichsweise umsatzstarke Unternehmen z. T. in Bietergemeinschaften mit Großunternehmen oder auch als Nachunternehmer an ÖPP-Projekten beteiligt. Diese Beteiligung ist im Vergleich zu den rund 70.000 Bauunternehmen im Bauhauptgewerbe in Deutschland marginal.

Dies läuft auch der Tatsache zuwider, dass der baugewerbliche Mittelstand in Deutschland mehr als 70 % der Bauleistung insgesamt erbringt und mehr als 80 % der Arbeitnehmer beschäftigt und ausbildet. Hier wird die Realität des Baumarktes auf den Kopf gestellt – zugunsten einiger weniger großer in- und ausländischer Unternehmen. Ohnehin gibt es derzeit nur noch 13 Bauunternehmen in Deutschland mit mehr als 500 Beschäftigten.

### **Private Finanzierung derzeit unwirtschaftlich**

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise sind zudem 4-Modul-ÖPP-Projekte, die neben Planen, Bauen und Betreiben auch die Finanzierung umfassen, fragwürdig geworden, da die öffentliche Hand im Vergleich zum privaten Partner weitaus bessere Zinskonditionen eingeräumt bekommt.

Grundsätzlich stellt ÖPP kein Mittel zur Umgehung der Schuldenbremse dar, da die in den ÖPP-Raten enthaltenen Finanzierungskosten des privaten Partners die Haushalte vergleichbar den Zins- und Tilgungsraten von Haushaltskrediten belasten – nur zu ungünstigeren Zinskonditionen.

### **Effizienzvorteil**

Die Bauwirtschaft beklagt seit langem einen zunehmenden Kompetenzverlust in den öffentlichen Bauverwaltungen. Dieser führt dazu, dass bei konventioneller Vergabe häufig sowohl Planung und Errichtung als auch Betrieb der öffentlichen Gebäude nicht optimiert erfolgen. Der private Partner von ÖPP-Projekten verfügt hingegen über das Know-how, Planung, Bauen und Betreiben im Sinne höchster Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit über den Betriebszeitraum zu optimieren. Die Effizienzvorteile von ÖPP sind demzufolge in nicht unerheblichem Maße auf suboptimale Leistungen bei konventionellen Vergaben zurückzuführen, die als Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Sinngemäß gilt dies auch für die Durchführung der Baumaßnahmen im Hinblick auf Bauqualität und Bauzeit.

Zu bedenken ist, dass bei der Fach- und Teillosvergabe sowie bei dem konventionellen Betrieb öffentlicher Gebäude von der öffentlichen Hand nur tatsächlich anfallende Leistungen bezahlt werden. Bei ÖPP-Vergaben müssen die privaten Partner hingegen Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken einkalkulieren. Inwieweit die Risiken sich später realisieren, muss der ÖPP-Bieter letztendlich unter kaufmännischen Gesichtspunkten abwägen. Bei voller Berücksichtigung der Risiken werden diese im Rahmen von Worst-case-Szenarien zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers eingepreist, deren vollumfänglicher Eintritt sehr unwahrscheinlich ist. Im anderen Extremfall kann bei späterem Eintritt die Nichtberücksichtigung von Risiken den privaten Partner in wirtschaftliche Existenznotbringen.

Der Bundesrechnungshof hatte hierzu in seinem Gutachten zu den A-Modellen auf die im Prinzip unkalkulierbare Entwicklung des Verkehrsaufkommens über den Betriebszeitraum und die Risiken bezüglich der prognostizierten Maut-Einnahme hingewiesen und die darauf basierenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als fragwürdig beurteilt.

### **Kostenrisiken für den Mittelstand**

Neben den oftmals zu großen Projektvolumina stellt auch der große Aufwand der Angebotsbearbeitung ein Hindernis für eine breite Beteiligung des Mittelstandes an ÖPP dar. Die Angebotskosten belaufen sich selbst bei kleineren ÖPP-Projekten auf Grund der Planungstiefe, die zur Hebung der Effizienzvorteile erforderlich ist, bereits auf mehrere Hunderttausend Euro. Bei den A-Modellen ist von Angebotskosten im siebenstelligen Bereich auszugehen.

Die unterlegenen Bieter werden nur mit einem Bruchteil der angefallenen Kosten entschädigt. Gerade mittelständische Architekten, Fachplaner und Bauunternehmen müssen sich nach ein bis zwei erfolglosen Teilnahmen an ÖPP-Wettbewerben aus wirtschaftlichen Gründen zurückziehen.

Eine angemessene Entschädigung der unterlegenen Bieter gemäß HOAI würde jedoch den Effizienzvorteil von ÖPP größtenteils aufzehren oder sogar konterkarieren. Dies stellt ein Dilemma von ÖPP und ein Hemmnis für eine breite Beteiligung des Mittelstandes an ÖPP dar.

Die Planungs- und damit auch die Angebotskosten könnten durch vorgeschaltete Architektenwettbewerbe erheblich reduziert werden. Allerdings wäre dann die „Freiheitsgrade“ der privaten Partner zur Hebung von Effizienzvorteilen erheblich eingeschränkt. Auch dies stellt aus Sicht des Mittelstandes ein Dilemma von ÖPP dar.

## **5. Fazit**

Das Deutsche Baugewerbe lehnt ÖPP im Straßenbau in Form der bisherigen A-Modelle als mittelstandsfeindlich und generell wettbewerbsbeschränkend ab.

Im Hochbau kann ÖPP im Einzelfall eine Alternative zur Fach- und Teillosvergabe darstellen. Hierbei müssen die Projekte zum Erzielen eines breiten Wettbewerbs mittelstandsgerecht, d. h. vor allem möglichst kleinteilig ausgestaltet werden. Paketbildungen lehnt das Deutsche Baugewerbe ebenfalls strikt ab.

Zudem sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stets durch unabhängige Gutachter zu überprüfen.

Im Übrigen werden durch ÖPP nicht zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur möglich, da der öffentliche Auftraggeber die höheren privaten Finanzierungskosten indirekt ebenfalls zu tragen hat. Darüber hinaus entsteht durch ÖPP ein Schattenhaushalt, der die tatsächliche Belastung des Staates durch Verbindlichkeiten verschleiert.

Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Berlin, 18. Oktober 2012

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP**  
**Nr. 17(15)446-B**

## Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen

Schriftliche Stellungnahme  
 zur Öffentlichen Anhörung im  
 Verkehrsausschuss des Bundestags  
 am 24.10.2012

Carl-Friedrich Waßmuth  
 Gemeingut in BürgerInnenhand  
 Weidenweg 37, 10249 Berlin  
 www.Gemeingut.org

Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeingut in BürgerInnenhand

Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012

Wer kennt nicht die Klage: „Der Staat baut teuer und langsam. Öffentliche Verwaltungen denken und planen zu kurzfristig, Bürger und Umwelt müssen langfristig die Zeche zahlen.“

Von Experten wird ein „wertschöpfungsstufenübergreifendes Management“ vermisst, verursacht durch das „Fehlen einer differenzierten, aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung“<sup>1</sup>. Wo es der Staat nicht kann, sollen uns Private helfen: Das war die Geburt von PPP. Warum selber kochen, wenn auswärts essen gehen billiger ist und besser schmeckt?

Die großen Baukonzerne haben als Reaktion auf diese gefühlte Inkompetenz von Staat und Verwaltung hin ein Konzept präsentiert, das sie „Lebenszyklusprinzip“ nennen. Es beinhaltet die Koppelung der reinen Bauleistung mit sehr langen Verträgen über die spätere Erhaltung und den Betrieb. Man versprach, die gewünschten Synergien bereitzustellen und den Mehrwert mit dem Staat zu teilen.

Das Modell fand schnell parteiübergreifend begeisterte Anhänger, man schöpfte nicht nur Hoffnung, einzelne Projekte schneller und kostengünstiger realisieren zu können, auch die kritisierte öffentliche Verwaltung hoffte man durch den Konkurrenzdruck mit den Privaten in eine vergleichbare Richtung zu reformieren.

Das war vor etwa zwölf Jahren. Wie sieht es heute mit PPP aus?

Eine Zwischenbilanz in 20 Stichpunkten.

Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen

Seite 2 von 14

Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeingut in BürgerInnenhand

Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012

### Inhalt

1) PPP wird nicht evaluiert.....	4
2) PPP geht nicht ohne Geheimhaltung.....	4
3) ÖPP in Deutschland: Insolvenzen, Mehrkosten, Verzögerungen.....	4
4) PPP international: Insolvenzen, Mehrkosten, Weiterverkäufe.....	5
5) Mit PPP wird Verschuldung versteckt und die Schuldenbremse umgangen.....	6
6) Effizienzvorteil bei PPP: Stellenabbau im öffentlichen Dienst.....	6
7) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie neutral sind die Berater?.....	6
8) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie lange halten Langzeitprognosen?.....	7
9) Ist ÖPP mittelstandsfeindlich?.....	8
10) Kommt frisches Kapital und wenn ja wie viel?.....	8
11) Vergaberecht, Tariflöhne, Umwelt- + Sicherheitsstandards unter Druck?.....	8
12) Bedroht PPP die Substanz der Infrastruktur der Daseinsvorsorge?.....	9
13) Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?.....	9
14) Übernehmen die Privaten Risiken, und wenn ja, welche?.....	10
15) Vom F-Modell über das A-Modell jetzt zum V-Modell?.....	10
16) Ist PPP Privatisierung?.....	11
17) Wie viel kostet PPP?.....	11
18) Mehr Wettbewerb durch PPP?.....	12
19) Welche Rolle spielen die Rechnungshöfe?.....	12
20) Ist Steuerflucht bei PPP-Projekten zu verhindern?.....	12
Zusammenfassende Bewertung.....	13

Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen

Seite 3 von 14

Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeingut in BürgerInnenhand

Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012

### 1) PPP wird nicht evaluiert

Obwohl der Bund eine intensive Tätigkeit zur Förderung von PPP an den Tag legte und noch legt, unterlässt er gleichzeitig jegliche Auswertung in harten Zahlen und Fakten. Selbst für prämierte Projekte (PPP-Innovationspreis, PPP-Leuchtturmprojekte) und Pilotprojekte gibt es keine öffentlich zugänglichen Auswertungen. Die Bundesregierung kann ausweislich der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage auch keine wissenschaftlichen Quellen oder Vergleichbares nennen, die belegen, dass PPP gegenüber konventioneller Ausschreibung grundsätzlich vorteilhafter ist.<sup>2</sup> So liegen auch keine dezidierte Auswertungen vor, wie viel z.B. ein durchschnittlicher Autobahn-km für den PPP-Ausbau, den PPP-Erhalt und den PPP-Betrieb kosten, liegen nicht vor. Auf eine parlamentarische der Fraktion 'Die Linke' antwortete die Bundesregierung dieses Frühjahr, was sie alles bei PPP nicht evaluiert. Die Liste ist mehrere Seiten lang. Milliarden Euro werden ausgegeben, und niemand rechnet nach, ob es dafür tatsächlich einen adäquaten Gegenwert gegeben hat. PPP ist ohne begleitende Evaluation im günstigsten Fall nur ein Blindflug - das kann auch noch gut gehen. Die Fluggäste beunruhigt nur, dass bereits seit dem Start alle Alarmlöcher schrillen.

### 2) PPP geht nicht ohne Geheimhaltung

Obwohl es um Infrastrukturen und Dienste für das Gemeinwohl geht, sind PPP-Vertragsentwürfe und -Verträge stets geheim. Die Geheimhaltung hat mehrere Ebenen: Zum einen sind die PPP-Vertragskonstruktionen enorm komplex und zumeist mehrtausendseitig (A1: 36.000 Seiten, Toll Collect: 17.000 Seiten). Mandatsträger haben kaum die Chance, die tatsächlichen Folgekosten solcher Verträge in der kurzen Frist vor der parlamentarischen Entscheidung abzuschätzen. Ihnen wird deswegen angeboten, sich auf das mitgelieferte Preisschild verlassen, das in Form des sogenannten Effizienzvorteils dargeboten wird.

Die zugrundeliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist etwas weniger umfangreich, aber bis auf eine Zahl gleichfalls geheim.

Mit Schwärzungen versehene Veröffentlichungen von Teilen von sieben kleineren PPP-Verträgen (z.B. Kunstrasen in Königswinter) im Gesamtinvestitionsvolumen von 73 Millionen Euro werden von der Bauindustrie mit Unterstützung des Bundes als „Transparenzinitiative“ beworben. Bezogen auf das von der Bauindustrie angegebene bisherige PPP-Investitionsvolumen liegt der Anteil der offengelegten Verträge deutlich unter einem Prozent. Bleiben Veröffentlichungstempo und Wachstum von PPP-Volumen konstant, wird sich dieser Anteil zukünftig weiter verringern. Auch was genau geschwärzt wurde, ist aufschlussreich: Ausnahmslos jede Zahl, die einen Rückschluss auf das vereinbarte Entgelt zulassen würde, ist geschwärzt. Weder Miet-, Bürgschaftshöhe, Bonus- oder Malushöhe noch der Umfang von Rückstellungen sind lesbar. Und weil das so ist, wurde ein rechtlich unverbindliches Datenblatt mit dem Titel 'Zahlen+Fakten' beigefügt. Hier werden dann Kosten behauptet. Der Begriff Transparenzinitiative muss allerdings vor diesem Hintergrund als irreführend bezeichnet werden.

### 3) ÖPP in Deutschland: Insolvenzen, Mehrkosten, Verzögerungen

Mindestens seit zwölf Jahren werden in Deutschland PPP-Projekte betrieben. Schon aus diesem Zeitraum und somit weit vor dem regulären Ablauf der PPP-Projekte gibt es zahlreiche Belege von eklatanten Kostensteigerungen, gravierenden Verzögerungen der Realisierung, massiven Einschränkungen der Leistungen sowie Schädigungen der Infrastruktur. Viele Projekte wurden vorzeitig abgebrochen, teilweise auch auf Wunsch des Konzessionärs oder wegen Insolvenz. Und das sind längst keine

Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen

Seite 4 von 14

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p> <p>Einzelfälle oder untergeordnete Projekte mehr. Unter den Projektabbrüchen sind auch Preisträger und Pilotprojekte wie das "digitale Bürgerportal Würzburg". Andere PPP-Projekte verzeichnen erhebliche Kostensteigerungen, so das PPP-Innovationsprojekt Elbphilharmonie Hamburg und das PPP-Innovationsprojekt „90 Schulen Landkreis Offenbach“. Nach vier Jahren Planung und Kosten für externe Berater von über zwei Millionen Euro sagte am 18. Juni diesen Jahres die schwarz-grüne Koalition in Frankfurt ein 500-Millionen-Euro-PPP-Projekt ab: Man hatte geplant, 130 Brücken und 40 weitere Ingenieurbauwerke per ÖPP zu sanieren und für 30 Jahre instand zu halten. In Keitum wurde der Gemeinderat wegen eines PPP-Desasters abgewählt. Vor der 14 Mio. Euro teuren Investitionsruine hat man eine Gedenktafel mit folgender Überschrift angebracht:</p> <p><i>"Lernort PPP (Public Private Partnership) oder wie Traum vom Thermalbad zum finanziellen Alptraum wurde."</i></p> <p><b>4) PPP international: Insolvenzen, Mehrkosten, Weiterverkäufe</b></p> <p>Bei der Verabschiedung des PPP-Beschleunigungsgesetzes, dem 2005 alle Parteien mit Ausnahme der PDS zugestimmt haben, haben sich die Redner mehrfach auf die positiven internationalen Erfahrungen bezogen. Es war erklärtes Ziel, die dortigen Modelle nachzuahmen.<sup>3</sup> Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat in ihrer Regierungserklärung am 29. Juni 2012 PPP als Bestandteil des europäischen Pakts für Wachstum und Beschäftigung identifiziert und möchte dafür Mittel der sogenannten Projektanleihen sowie der Europäischen Investitionsbank einsetzen.<sup>4</sup> In einem Schreiben an meine Organisation formuliert die Bundesregierung, dass</p> <p><i>"ÖPP sich international als eine alternative Beschaffungsform entwickelt hat".<sup>5</sup></i></p> <p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p> <p>Die internationalen Erfahrungen sind dabei besorgniserregend. So gibt es bei PPP zahlreiche folgenschwere Projektabbrüche. Beim bisher weltweit größten PPP-Einzel-Projekt, der Londoner Metro, wurden 30-Jahres-Verträge nach nur sieben Jahren abgebrochen, das zugehörige PPP-Volumen betrug 12,2 Mrd. britischen Pfund (ca. 15,3 Mrd. Euro). Nach Aussagen des Präsidenten der größten britischen Transportgewerkschaft RMT, Alex Gordon<sup>6</sup>, erfolgte dieser PPP-Abbruch kurz vor dem ansonsten unausweichlichen technischen Zusammenbruch des U-Bahn-Transports in London.</p> <p>Das britische Unterhaus dokumentiert in einem Bericht von 2011<sup>7</sup>, erstellt von einer konservativ-liberalen Regierung, dass für PPP keine Belege gefunden wurden, die dessen grundsätzliche Vorteilhaftigkeit erweisen. Für den Bericht wurden zahlreiche Experten angehört und 50 schriftliche Stellungnahmen abgerufen. In 121 Einzelpunkten wurden überwiegend Nachteile, insbesondere gravierende Mehrkosten festgestellt.</p> <p>PPP weist eine hohe internationale Verflechtung auf. PPP-Akteure sind üblicherweise transnationale Konzerne, die PPP-Verträge in Deutschland, Australien, Großbritannien, Griechenland und vielen weiteren Ländern abgeschlossen haben. Abschnitte deutscher Autobahnen werden von einem britisch-deutschen, zwei französisch-deutschen und einem französisch-niederländisch-deutschen Konsortium ausgebaut und betrieben. Die Forderungen aus den Verträgen sind weiterveräußert und werden in internationalen Infrastrukturfonds gebündelt. Allein in Großbritannien haben seit 1998 Weiterverkäufe von über 650 PPPs stattgefunden, das verkaufte Volumen umfasste mehr als 5 Mrd. britische Pfund (6,25 Mrd. Euro). Der durchschnittliche Gewinn lag über 25 Prozent<sup>8</sup>.</p> <p>Seite 5 von 14</p>
---	--

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p> <p><b>5) Mit PPP wird Verschuldung versteckt und die Schuldenbremse umgangen</b></p> <p>PPP adressiert sich vor allem an öffentliche Körperschaften richtet, die infolge schwieriger Haushaltslage mit dem Rücken an der Wand stehen. In öffentlich zugänglichen Argumentationslisten der PPP-Befürworter wird beteuert, dass PPP selbstredend nur dann in Frage kommt, wenn die entsprechende Körperschaft sich die Investition auch konventionell leisten kann. Im Praktischen sind infolge der real existierenden Verschuldungsregeln<sup>9</sup>: Investitionen nur per PPP zulässig, für konventionelle Realisierungen wird eine weitere Verschuldung untersagt oder werden die zugehörigen Mittel wie im Fall der A7 ausschließlich für PPP im Bundeshaushalt reserviert. Mithilfe der Schuldenbremse wurde ein weiterer sich selbst verstärkender Sachzwang geschaffen, der für PPP-Schattenhaushalte blind ist.</p> <p>PPP-Verträge generieren kein zusätzliches Kapital. Sie sind eine Form, über kreditähnliche Rechtsverträge ein bei konventioneller Vergabe bezogen auf Verschuldungsgrenzen und Haushaltstransparenz meldepflichtiges Eingehen von Zahlungsverpflichtungen zu vermeiden. Nach Großbritannien sind in Europa Griechenland und Portugal die Länder mit der höchsten Rate an PPPs bezogen auf die Wirtschaftsleistung. Unter anderem nach den Regeln von EUROSTAT von 2004 sind PPPs nicht als Verschuldung zu rechnen, wenn der Private das überwiegende Risiko trägt – was stets angenommen wird und aufgrund der Geheimhaltung nicht überprüfbar ist. 2012 sollte die problematische Verschuldungsregel aufgehoben werden, die auch Griechenland und Portugal geholfen hatte, zahlreiche Schulden zu verstecken. Die EUROSTAT-Reform scheiterte jedoch bisher am Widerstand vor allem der deutschen Bundesregierung.<sup>9</sup></p> <p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p> <p><b>6) Effizienzvorteil bei PPP: Stellenabbau im öffentlichen Dienst</b></p> <p>Einsparungen der Privaten steht zwingend Stellenabbau beim Staat gegenüber, wenn der anvisierte Effizienzvorteil erzielt werden soll. Bei der A7 geht es konkret um 50 Straßenwärter sowie um sechs Verwaltungsstellen unter anderem im Straßenbauamt. Bei A1-PPP-Projekt gab es Autobahnmeistereien Euten und Hitzfeld bereits im Vorfeld keine Einstellungen mehr. Nach der Zuschlagserteilung wurden die Autobahnmeistereien wurden aufgelöst, die Immobilien der Autobahnmeistereien wurden dem Konzessionär angeboten. Zahlreiche Stellen wurden dauerhaft abgebaut. Die Vorgabe der extern erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bestimmt den Stellenabbau: Baut der Staat weniger oder langsamere Stellen ab, verliert er den Effizienzvorteil.</p> <p><b>7) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie neutral sind die Berater?</b></p> <p>Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WUs) sind bisher der Schlüssel in der Bewertung von PPPs. Welsen sie einen Effizienzvorteil aus, gilt das betreffende PPP-Projekt als sinnvoll, ja geboten. WUs werden an vielen Stellen kritisiert, soweit Beteiligten oder Mandatsträgern Einblick gewährt wird. Im April dieses Jahres wurde eine vom Bundeswirtschaftsministerium aufgrund eines Beschlusses des Bundestags mitfinanzierte Studie veröffentlicht. Darin heißt es:</p> <p><i>"Zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten, die es gestattet, bei einer Analyse der Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Modellen diese als bessere Alternative erscheinen zu lassen, legen es nahe, im Zweifelsfall davon auszugehen, dass das traditionelle Modell einer gewerkeweisen Vergabe und einer Finanzierung über den Haushalt die bessere Alternative darstellt."<sup>10</sup></i></p> <p>Seite 6 von 14</p>
--	--

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p> <p>WUs sind im Gegensatz zu der üblichen technischen Planung völlig unverbindlich. Wer die öffentliche Hand gezielt doppelt so teuer rechnet, haftet auch bei nachgewiesenen Fehlern für nichts. Im „Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP Projekten“ vom September 2011 schreiben die Präsidenten des Rechnungshofes des Bundes (BRH) und der Länder zum Einsatz externer Berater und Transaktionskosten:</p> <p><i>„Die Auswahl der Berater erfolgte vielfach anhand der Empfehlungen der ehemaligen PPP-Task Force des Bundes. Die Rechnungshöfe stellten fest, dass günstige „Lockangebote“ für Machbarkeitsstudien angeboten wurden, um Folgeberatungsaufträge zu erlangen (...). In vielen Fällen zeichneten sich die Arbeitsergebnisse der Berater durch mangelnde Nachvollziehbarkeit aus. Zum Teil waren die Grenzen zwischen Beratung und Lobbying fließend.“</i></p> <p>Auf die Problematik der eigennutzenorientierten Beratung weist auch ein vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebenes wissenschaftliches Gutachten hin. Demnach können...</p> <p><i>„...involvierte Berater an einem bestimmten Ausgang einer WU interessiert sein, um z. B. etwaige Folgeaufträge erhalten zu können“.</i></p> <p>Auch im Bericht des britischen Unterhauses zu PPP<sup>7</sup> wird die Manipulationsgefahr bei WUs hervorgehoben:</p> <p><i>"Jedes Finanzmodell, dementsprechend auch die derzeit zum Einsatz gebrachte WU, kann der Manipulation ausgesetzt sein und sollte daher nie allein als Kriterium für Einsatz oder Ablehnung von ÖPP verwendet werden."<sup>12</sup></i></p> <p>Die angeblich ausschlaggebenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind der "Geiz ist geil"-Verkaufsprospekt einer Industrie, die sich aus für Daseinsvorsorge bezahlten Steuern renditesicher alimentieren lassen möchte.</p> <p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p> <p><b>8) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: wie lange halten Langzeitprognosen?</b></p> <p>Fragwürdig an den WUs ist auch die Prognose-Methodik, die Voraussagegenauigkeiten von weniger als zehn Prozent für 30-Jahreszeiträume behauptet, ja nicht selten von weniger als einem Promille. Planungsleistungen nach der geltenden Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) haben neun Leistungsphasen. Die Vergabe findet in Phase sieben statt. Bis dorthin wurden pro Bauabschnitt zahlreiche einzelne Ingenieurwürfe erstellt, geprüft und verglichen. Die gerichtlich anerkannte Kostenschwankungsbreite wird im Zuge dieser Planungen, bei denen der Bauherr in jeder Phase zahlreiche Einzelentscheidungen treffen kann, von 40 auf zehn Prozent und darunter gesenkt. Bei PPP hingegen wird bereits nach der Vorplanung vergeben. Die Vorplanung entspricht Phase 1 der HOAI, die gerichtlich anerkannte Kostenschwankungsbreite liegt zu diesem Planungszeitpunkt noch bei 30 Prozent. Dazu kommen die Risiken aus der ultralangen Betriebsphase. Wer vor dreißig Jahren für heute eine Prognose für die Verkehrsinfrastruktur erstellt hätte, hätte ohne den Mauerfall gerechnet, ohne "nivelelen" und ohne die Finanzkrise von 2008.</p> <p>Mit den WUs wird die Wirtschaftlichkeit vorwiegend aus Sicht von Betriebswirten bewertet. Zentrale volkswirtschaftliche Prämissen bleiben unberücksichtigt. Nichtmonetäre Vergleiche werden zwar teilweise angestellt, finden aber nur unzureichend Eingang in die Wertung. Eine gebotene ingenieurtechnische Planung, die konkrete Einsparungen generieren könnte, entfällt oder erfolgt erst nach der Vergabe durch den PPP-Konzessionär. Die Rolle der WUs in der Entscheidungsfindung muss daher dringend relativiert werden.</p> <p>Seite 7 von 14</p>
--	--

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p> <p><b>9) Ist ÖPP mittelstandsfreundlich?</b></p> <p>Die Großen in der Bauindustrie haben Studien erstellen lassen, die belegen sollen, dass auch mittelständische Firmen profitieren. Die Verbände der mittleren und kleinen Bauunternehmen erklärten allerdings jüngst wieder, es gebe bei ÖPP gerade im Fernstraßenbau eine systematische Benachteiligung. So schrieben die Bundesvereinigung mittelständischer Bauunternehmen und der Zentralverband Deutsches Baugewerbe einen Brief an Bundesverkehrsminister Ramsauer, in dem es heißt:</p> <p><i>"ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau schaden den gewachsenen Strukturen der mittelständisch geprägten deutschen Bauwirtschaft mit ihren vielen qualifizierten Arbeitsplätzen im Verkehrswegebau." Die Deutsche-Handwerks-Zeitung schreibt: "Bei ÖPP-Projekten bleibe den Baubetrieben des Mittelstandes nach Ansicht der Präsidenten [von BVMB und ZDV] nur die ruinöse Nachnehmerposition bei in- und ausländischen Generalunternehmern, die als Konzessionsnehmer auftreten. Hier haben die vergangenen Jahre [...] gezeigt, dass die Konzessionsnehmer alle finanziellen und technischen Risiken soweit wie möglich auf die nachgeordnete Ebene der bauausführenden Unternehmen abwälzen. Außerdem habe sich [...] herausgestellt, dass die erhofften Vorteile der wirtschaftlicheren und effizienteren Durchführung zweifelhaft sind."</i></p> <p>Auch der Bundesrechnungshof stellte bereits 2008 in einem Gutachten zum Ausbau der A1 per ÖPP fest, dass der Mittelstand keine Chance hat, mitzubieten. Der einzige Bieter mit teilweise mittelständischer Struktur hatte nach Erhalt der Ausschreibungsunterlagen von insgesamt 155 Leit-Ordnern erklärt, er werde doch nicht anbieten<sup>11</sup>.</p> <p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p> <p><b>10) Kommt frisches Kapital und wenn ja wie viel?</b></p> <p>Dass man das ersehnte private Kapital nicht nur wie ein scheues Reh behandeln sollte, sondern zuweilen auch wie ein kleines Insekt mit der Lupe suchen muss, zeigt das Beispiel der A7: Mit einer anvisierten Anschubfinanzierung von 50 Prozent und einer Investitionsbringung durch den Staat für 43 Prozent der Strecke werden nur noch 29 Prozent der Investitionen privat vorfinanziert. Davon bringt der Private PPP-Bieter einen Eigenanteil von 10 Prozent mit, d.h. gerade mal knapp 3 Prozent der Gesamtinvestitionen.</p> <p>Es sollte hinterfragt werden, ob die laut BRH dringend erforderliche Sanierung abgängiger Betonplatten<sup>13</sup> für diese Summe um fünf Jahre oder mehr verzögert werden sollte.</p> <p><b>11) Vergaberecht, Tariflöhne, Umwelt- + Sicherheitsstandards unter Druck?</b></p> <p>Mit PPP sind zahlreiche Umgehungen vergaberichtlicher Restriktionen möglich, die mit volkswirtschaftlichen Nachteilen verbunden sind. In konventioneller Produktion und Vergabe ausgebauter Autobahnen sind aus Gründen der Verkehrssicherheit Mindestabstände von Autobahn-Baustellen und maximale Einzelbaustellenlängen vorgegeben, die A1 mobil durfte zwischen Hamburg und Bremen diesbezügliche Vorgaben ignorieren. Es wurde dort in der Folge ein Anstieg der tödlichen Unfälle dokumentiert<sup>14</sup>, der bei der feierlichen Eröffnung vor zwei Wochen keine Erwähnung fand. Mit PPP sind zudem insbesondere durch das Subunternehmensystem Dumpinglöhne und die Unterlaufen öffentlicher Tarif- und Umweltsstandards möglich.</p> <p>Seite 8 von 14</p>
--	---

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p>
<p><b>12) Bedroht PPP die Substanz der Infrastruktur der Daseinsvorsorge?</b></p> <p>Abgerechnet wird zum Schluss, ein schlechter Zustand der den Privaten anvertrauten Infrastruktur kann leicht alle vorher generierten Effizienzvorteile konterkarieren. Alle lebensdauerrelevanten Entscheidungen für die Bauwerke, die bis zur PPP-Vergabe vom Bauherrn nicht getroffen werden konnten, trifft der Private nach der Vergabe im eigenen wirtschaftlichen Interesse. Es ist zu erwarten, dass PPP-Bauwerke keine Gesamtlebensdauer von sechzig oder achtzig Jahren erreichen werden, wie dies bisher in konventioneller Ausschreibung erzielt und erreicht wurde. PPP-Verträge sind hinsichtlich der Rückübergabe am Vertragsende juristisch Neuland. Ob die Vertragsregelungen in den komplexen Verträgen gerichtsfest sind, muss sich erst erweisen. Die zugehörigen Verträge sind vielfach mehrtausendseitig. Im Fall des PPP-Projekts zur Lkw-Maut waren es 17.000 Seiten, der Bund konnte von seinen Forderungen in Höhe mehrerer Milliarden Euro nahezu nichts durchsetzen.</p> <p>Das Beispiel der A7 zeigt folgendes: 2011 betrug das Bruttoanlagevermögen der Bundesautobahnen 129 Milliarden Euro, im Durchschnitt einer sechsspürigen Autobahn sind das 14 Millionen Euro pro Autobahn-km. Für den PPP-Abschnitt der A7 ergibt sich für die für den PPP-Betrieb vorgesehenen 71,8 km ein Anlagewert von einer Milliarde Euro. Eine Anlagewertminderung von nur 10 Prozent (Grundsanierung nach 45 statt nach 50 oder nach 27 statt nach 30 Jahren) infolge Unterinvestition während des Erhaltungszeitraums verursacht einen Schaden von 100 Millionen Euro.</p> <p>Nicht selten wird in den WUs angenommen, dass ein Vertragskontrolteam über den 30-Jahreszeitraum gebildet wird. Üblicherweise werden dafür ca. 85.000 Euro pro Jahr angenommen, kaum mehr als eine qualifizierte</p>	<p>Vollzeitstelle. Mit dieser minimalen personellen Ausstattung sollen die korrekte Abrechnung von hunderten Millionen Euro und der Werterhalt von Infrastrukturen im Wert einer Milliarde Euro überwacht werden. Die öffentliche Hand riskiert wie im Fall der Lkw-Maut Einbußen in der Größenordnung dreistelliger Millionenbeträge.</p> <p><b>13) Lebenszyklusprinzip: Hält Infrastruktur länger als 30 Jahre?</b></p> <p>Das sogenannte Lebenszyklusprinzip ist ein Hauptargument der PPP-Befürworter. Demnach soll die kombinierte Vergabe von Bauleistung mit einer sehr langen Betriebsphase beim Privaten den Mechanismus auslösen, durch den Anreiz der Einsparung von Betriebskosten von sich aus eine auch für die Steuer- und Gebührenzahlenden vorteilhaft Bau- und Betriebsweise zu wählen. Tatsächlich haben nahezu alle öffentlichen Bauten Lebensdauern von weitaus mehr als der für PPP üblicherweise gewählten 30 Jahre. Öffentliche Infrastrukturen werden hierzulande zu unserem Glück 50, 80 und mehr Jahre alt, viele Abwassersysteme sind bereits über hundert. Bestimmte andere Teile wiederum müssen wesentlich öfter ausgetauscht werden, z.B. manche offenporige Asphalt-Beläge (OPAs) teilweise bereits nach sieben Jahren. Für den Umstand, dass ein fixer Betriebszeitraum die richtigen Anreize setzt, gibt es bisher keine Belege. Vieles spricht dafür, dass neben dem positiven Anreiz, Betriebskosten zu sparen auch zahlreiche Fehlanreize gesetzt werden, nämlich durch Minderinvestitionen und schlechte Betriebsqualität zu sparen.</p> <p>In der Praxis nimmt man es auch die Bundesregierung mit dem Lebenszyklusprinzip nicht so genau: So sollen bei der A7 von 71,8 per ÖPP zu betrieblenden Autobahnkilometern nur 41,2 km auch per</p>
<p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Seite 9 von 14</p>

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p>
<p>ÖPP gebaut werde. Das bedeutet, für 43 Prozent der Strecke betreibt dann ein Privater Autobahnabschnitte, die der Staat neu saniert und verbreitert hat. Sein Geld verdient der PPP-Konzessionär dann möglicherweise durch Nachforderungen an den Staat: Mit dem nahezu unkündbaren 30-Jahres-Vertrag in der Tasche und bei infolge PPP geschlossenen staatlichen Autobahnmeistereien ist es ein leichtes, zu behaupten, die in staatlicher Regie erweiterten Abschnitte seien baulich völlig unzureichend und müssten, um mit dem vertraglich vereinbartem Aufwand erhalten und betrieben werden zu können, zunächst einmal (teurer) erneut Grund instandgesetzt werden.</p> <p><b>14) Übernehmen die Privaten Risiken, und wenn ja, welche?</b></p> <p>Im Zuge von PPP ist viel von Risikotransfer die Rede. Jeder solle in den Partnerschaften genau die Risiken übernehmen, die er am besten steuern und somit deren Kosten minimieren kann. In der Folge werden in den PPP-Verträgen angeblich zahlreiche Risiken gegen Vergütung an die Privaten übertragen. Durch die feste Bindung an die Verträge entstehen der öffentlichen Hand allerdings zahlreiche zusätzliche Risiken, die sie in konventioneller Vergabe nie hätte. Eine Nutzungsänderung infolge ungeplanten demographischen Wandels, Änderungen des Nutzerverhaltens oder neue Technologien werden bei PPP für die öffentliche Hand sofort zu Mehrkosten. Es ist den Kommunen nicht mehr möglich, Schulen zu schließen, umzunutzen oder einfach leer stehen zu lassen. Noch gravierender sind die Risiken die der Private übernommen hat. Zum einen sind die Verträge auch deswegen so lang und komplex, um ein eigentlich übernommenes und extra vergütetes Risiko doch nicht tragen zu müssen. Tritt beim Privaten aber doch einmal ein Risiko ein und ist auch vor Gericht nicht abzuwenden, meldet er Insolvenz an. Bei der A1 mobil GmbH beträgt das haftende Eigenkapital 35.000 Euro<sup>14</sup>. In den Geschäftsberichten</p>	<p>stehen zusätzliche Gesellschafterdarlehen, die allerdings als Risikokapital zu werten sind und jederzeit abgezogen werden können. PPP-Projekte werden ausnahmslos über derart eigenkapitalschwache Zweckgesellschaften abgewickelt. Verkalkuliert sich der Staat im Vorfeld, zahlt er mehr oder bekommt weniger. Verkalkuliert sich der Private, stellt er Nachforderungen oder meldet Insolvenz an. Im Insolvenzfall erhält der Staat mitnichten „eine schöne Infrastruktur für dann wenig Geld“. Vielmehr muss er in der Bauphase für teures Geld in ein zeitkritisches Bauprojekt einsteigen. In der Betriebsphase muss der Staat mit ebenfalls teuren Sofortmaßnahmen die Verkehrssicherheit gewährleisten. Das nun wieder benötigte Personal wurde zuvor abgebaut, die mit den erforderlichen Kapazitäten und dem zugehörigen Know-how ausgestatteten Autobahnmeistereien geschlossen. All das muss ebenfalls eilig und somit teuer wiederhergestellt werden.</p> <p>In Spanien stehen aktuell die PPP-Betreiber der dortigen Autobahnen vor der Insolvenz, das zugehörige Schuldenvolumen beträgt nach einem Bericht der VIFG<sup>15</sup> ca. vier Mrd. Euro.</p> <p><b>15) Vom F-Modell über das A-Modell jetzt zum V-Modell?</b></p> <p>Das F-Modell ist nach nur zwei Realisierungen gescheitert. Das A-Modell, das durch „Anschubfinanzierungen“ in der Größenordnung von bis zu 50% sowie die Lkw-Maut finanziert wird, wird ebenfalls nach der Pilotphase nicht mehr weiterverfolgt. Damit ist die Übertragung des Verkehrsmengenrisikos insgesamt gescheitert. Das nun folgende sogenannte Verfügbarkeitsmodell ist ein neues, bisher nicht erprobtes ÖPP-Modell. Verkehrsmengenschätzungen über 30 Jahre sind enorm ungenau. Der Staat muss die Straße infolge der PPP-Verträge 30 Jahre lang</p>
<p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Seite 10 von 14</p>

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p>
<p>tiptop instand halten lassen (oder zumindest dafür bezahlen), auch wenn dort nur noch sehr wenige Autos und Lkws rollen, was infolge Peak-Oil durchaus nicht auszuschließen ist. Sollte die Verkehrsmenge steigen, trägt der Staat die Mehrkosten auch, da dann sich der Private den zusätzlich zu veranlassenden PPP-Betrieb stets überproportional bezahlen lässt. So geschehen bei dem PPP-Projekt „90 Schulen im Landkreis Offenbach“: Die jährlichen Kosten stiegen von 52 Mio. auf 73 Mio. Euro in nur sechs Jahren<sup>16</sup>. Die Privaten schließen das Verkehrsmengen-Risiko also künftig aus, der Staat erhält aber dennoch nicht die Instrumente zur Kostenminimierung zurück, mit denen er im Eintrittsfall des Risikos kostendämpfend reagieren könnte.</p> <p><b>16) Ist PPP Privatisierung?</b></p> <p>Privatisierung mag man für hilfreich oder schädlich halten. Die politische Ehrlichkeit gegenüber den Wählerinnen und Wählern gebietet jedoch, die Dinge beim Namen zu nennen. Bei PPP bekommt ein Privater das Recht, sehr lange, zumeist 30 Jahre lang, über alles zu bestimmen, was mit einer Einrichtung der Daseinsvorsorge zu tun hat: Er kann die Infrastruktur in seinem Sinne ausgestalten und verfügt auf dem Weg über die festen Zahlungsraten über die von der öffentlichen Hand erhobenen Gebühren bzw. Steuerelder für diese Infrastruktur. Ganz anders die öffentliche Hand: Sie hat nicht das Recht, Baumängel zu beanstanden („Einredeverzicht“), hat nicht das Hausrecht, hat keine Möglichkeit, Umnutzungen oder Umbauten vorzunehmen, ja bei PPP im Hochbau zuweilen noch nicht einmal das Recht, die Heizung drosseln zu lassen. Dafür hat sie die Pflicht, bis zu 30 Jahre lang zu zahlen, egal was geschieht. Und „egal-was-geschieht“ schließt ein, dass der Private den Betrieb einstellt: Die Stadt Fürth musste zum Beispiel für ein geschlossenes Schwimmbad weiter bezahlen.</p>	<p>Die Infrastruktur der Daseinsvorsorge sichert nicht nur die generelle Funktionsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft, sie ist auch unverzichtbare Basis für einen sozialen Ausgleich. Mit PPP geraten immer weitere Teile dieser Infrastruktur in private Hände. Ob und in welcher Qualität Erhalt sowie Aus- und Umbau stattfinden, wird der demokratischen Kontrolle gänzlich entzogen. Der öffentlichen Hand geht im betroffenen Bereich das Know-How verloren. Es ist zu befürchten, dass die Öffentlichkeit in wenigen Jahren hinsichtlich zentraler technischer Fragen zur Daseinsvorsorge von wenigen Firmen abhängig sein wird.</p> <p>Dass PPP eine Form von Privatisierung ist, ist auch daran ablesbar, dass mit PPP die Umwandlung der Infrastruktur unserer Daseinsvorsorge in handelbare, spekulationsfähige Finanzprodukte möglich ist. Großbritannien hat bereits eine Welle von Weiterverkäufen von PPPs erlitten müssen, der „Sale of equity“ setzt sich nun in Deutschland fort<sup>17</sup>. Verkauft wurden zum Beispiel PPP-Anteile von Schulen in Pforzheim, der Feuerwache Mülheim, dem Justizzentrum Wiesbaden, dem Gefängnis Burg und dem Verwaltungszentrum Unna. Es liegt Befürwortern von PPP sehr daran, zu leugnen, dass PPP Privatisierung ist. Der Grund ist vermutlich, dass Privatisierung mittlerweile ein sehr schlechtes Ansehen hat. Nach einer vor zwei Wochen vorgestellten repräsentativen Forsa-Umfrage wünschen sich 78% der Bürgerinnen und Bürger keine weiteren Privatisierungen oder sogar deren Rückabwicklung.<sup>18</sup></p> <p><b>17) Wie viel kostet ÖPP?</b></p> <p>Die interessante Begründung für den letztendlichen Verzicht auf das Frankfurter-Brücken-PPP-Projekt lautete: Es habe sich um ein Projekt „aus finanziell besseren Zeiten“ gehandelt. PPP ist enorm teuer. Der Finanzausschuss des britischen Unterhauses</p>
<p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Seite 11 von 14</p>

<p>Carl-Friedrich Waßmuth, Gemeinut in BürgerInnenhand</p>	<p>Bundestagsanhörung im Verkehrsausschuss am 24.10.2012</p>
<p>kommt zu dem Schluss, dass Verschuldung per PPP 1,7-mal teurer kommt als die Finanzierung über staatliche Verschuldung für Investitionen<sup>19</sup>. In Deutschland fehlen mangels Auswertung vergleichbar konkrete Zahlen. Dass PPP enorm teuer zu stehen kommt, haben viele Städte und Gemeinden jedoch schon am eigenen Leib erfahren müssen. Und auch für den Bund wird es teuer: Er hat 12875 km Bundesautobahnen mit rund 57.400 km Fahrspuren. 334 Autobahn-km werden aktuell per PPP betrieben, das sind 2,7% des Gesamtnetzes, 233 km wurden bzw. werden von Privatfirmen im Zuge von PPP von vier auf sechs Spuren ausgebaut, das sind 1,9% der Autobahnkilometer in Deutschland. Für dieses relativ kleine Leistungsvolumen erhalten die beauftragten Privatfirmen allerdings erhebliche Mittel. So stagnieren die Einnahmen für den Bund aus der Lkw-Maut, obwohl Lkw-Verkehr und Maststrecken wachsen: Ein erheblicher Anteil der Maut landet infolge der PPP-Verträge bei den privaten Bau- und Betriebs-Konsortien und beim privaten PPP-Vertragspartner Toll Collect.</p> <p><b>18) Mehr Wettbewerb durch ÖPP?</b></p> <p>Jörg Bode, Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in Niedersachsen gesteht ganz offen das umfassende Marktversagen im Fall von PPP ein:</p> <p><i>„Wenn Sie heute das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung veröffentlichen wollen, geben Sie jedem ÖPP-Anbieter eine kalkulatorische Stellvorlage, um die konventionelle Variante im Wettbewerb zu unterbieten oder mit ihr gleichzusetzen. Damit [...] hätten Sie Ihrem eigentlichen Anliegen [...] einen Bärendienst erwiesen.“</i></p> <p>Man geht davon aus, dass sich die Bieter nur im Wettbewerb zur öffentlichen Hand, aber nicht untereinander befinden. In der Tat gibt es nicht selten wie im Fall Toll Collect am Ende nur einen Bieter.</p>	<p><b>19) Welche Rolle spielen die Rechnungshöfe?</b></p> <p>Der Bundesrechnungshof sowie die Rechnungshöfe der Länder nehmen seit Jahren überwiegend kritisch Stellung zu PPP, soweit sie in Projekte eingebunden werden. Die Rechnungshöfe zeigen in ihrer höflichen Sprache auf, dass in WUs behauptete Wirtschaftlichkeitsvorteile tatsächlich Wirtschaftlichkeitsnachteile darstellen und weisen auch auf nicht unmittelbar monetäre Effekte wie enorme Bauverzögerungen durch PPP hin. Dass die Rechnungshöfe ÖPP kritisieren dürfen, bedeutet jedoch nicht, dass damit allen demokratischen und föderalen Regeln genüge getan ist. Die nur dem Gesetz unterworfenen Rechnungshöfe bewerten konkrete Projekte und geben keine politische Handlungsempfehlung. Es ist Aufgabe der Politik, ihre eigenen politischen Schlussfolgerungen zu ÖPP zu ziehen.</p> <p><b>20) Ist Steuerflucht bei PPP-Projekten zu verhindern?</b></p> <p>Zahlreiche PPP-Gesellschaften und -Akteure haben ihren Sitz in Steueroasen.<sup>20</sup> Der Infrastrukturfonds 'Bilfinger + Berger Global Infrastructure' hat zum Beispiel seinen Sitz in Luxemburg. Dass das kein Zufall ist, wird in einem Bericht des Fonds von 2011 hervorgehoben:</p> <p><i>“The Directors intend that the affairs of the Company should be conducted so that it does not become resident in Germany for taxation purposes by virtue of its management and control being undertaken within Germany; and they do not expect the Company to be held, from a German taxation perspective, as carrying on a trade or business for which a permanent establishment is maintained, or a permanent representative has been appointed, in the Federal Republic of Germany.”<sup>21</sup></i></p>
<p>Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen</p>	<p>Seite 12 von 14</p>



<p><b>Deutscher Bundestag</b> Ausschuss f. Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Ausschussdrucksache <b>17(15)446-C</b>  am 24.10.2012</p>
--

Berlin, den 19. Oktober 2012

**Prof. Dr. Thorsten Beckers<sup>1</sup>**

*Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),  
Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management*

## **Zentrale Problembereiche bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes bei den Bundesautobahnen („A-Modell-Projekte“)<sup>2</sup>**

*Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Thema Öffentlich-Private-Partnerschaft  
(ÖPP) im Deutschen Bundestag (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) am 24.10.2012*

### **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Umgehung der Schuldenregel durch Vorfinanzierung und Fehlanreize .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Fehlende Kosteneffizienz.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Methodische Defizite und Fehlanreize bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Intransparenz .....</b>	<b>5</b>

### **1 Umgehung der Schuldenregel durch Vorfinanzierung und Fehlanreize**

These: ÖPP sollte kein Instrument zur Erzielung von Vorzieheffekten („Vorfinanzierung“) sein.

Erläuterung:

- Wenn wie bei dem A-Modell bei einem ÖPP-Projekt im Endeffekt die Vergütung des privaten Betreibers aus dem Haushalt stammt, erhöht die private (Vor-)Finanzierung indirekt die Verschuldung des Staates, da durch eine private Finanzierung analog zur staatlichen Kreditaufnahme zukünftige Zahlungsverpflichtungen entstehen, die die Flexibilität folgender Haushaltsgesetzgeber einschränken.
- Das zentrale Ziel der Realisierung von ÖPP-Projekten sollte Kosteneffizienz sein, d. h. die Minimierung der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Beschaffung einer Leistung. Insofern stellt der ÖPP-Ansatz eine Beschaffungsvariante dar. Eine Realisierung von Projekten, bei denen die Vergütungszahlungen dem Haushalt entstammen und die nicht auf konventionellem Wege

---

<sup>1</sup> Kontaktdaten von Thorsten Beckers: Tel.: 030-314-23243 / 0163-8479465; E-Mail: tb@wip.tu-berlin.de.

<sup>2</sup> Diese Stellungnahme ist gemeinsam mit weiteren am Fachgebiet WIP der TU Berlin tätigen Wissenschaftlern/innen erstellt worden und greift Erkenntnisse aus diversen Forschungsprojekten auf.

finanziert werden können, mit Hilfe des ÖPP-Ansatzes ist abzulehnen, da andernfalls Grundgedanken haushaltsrechtlicher Einschränkungen der öffentlichen Kreditaufnahme umgangen würden. ÖPP sollte also kein Instrument zur Erzielung von Vorzieheffekten („Vorfinanzierung“) sein.

- Private Finanzierung ist bei ÖPP-Projekten eine Voraussetzung, um Kosteneffizienz zu erreichen. Die private Kapitalbereitstellung führt zur Durchsetzung der vertraglich fixierten Risikoallokation und sichert die öffentliche Hand entsprechend ab. Allerdings sollte privates Kapital nicht über das im Hinblick auf das Ziel der Kosteneffizienz gebotene Maß hinaus einbezogen werden.
- Die Vergütungsstruktur der A-Modelle sieht einen sehr hohen privaten Kapitalanteil vor, der insbesondere in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit deutlich über den optimalen Absicherungsumfang hinausgehen dürfte.
- Die Möglichkeit zur Vorfinanzierung etabliert Fehlanreize, sich für eine Projektrealisierung nach dem A-Modell zu entscheiden, auch wenn dies Kostensteigerungen im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz zur Folge hat. Diese Fehlanreize sind unter anderem durch die umfangreiche Einbeziehung privaten Kapitals bedingt, was kurzfristig die Realisierung zusätzlicher Projekte ermöglicht.

Handlungsempfehlung: Um Anreizverzerrungen bei der Wahl der Beschaffungsvariante und die Umgehung der Grundgedanken der Schuldenbremse zu vermeiden, sollte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der die Nutzung des ÖPP-Ansatzes als Vorfinanzierungsinstrument verhindert. Dies kann erreicht werden, indem unter anderem das zur Investitionsfinanzierung aufgenommene private Kapital bei der Prüfung der Einhaltung der staatlichen Verschuldungsregeln berücksichtigt wird.

## **2 Fehlende Kosteneffizienz**

These: Die A-Modelle sind im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit ineffizient.

Erläuterung:

- Im Hinblick auf die Kosteneffizienz, d.h. die Minimierung des Barwerts der Ausgaben bei vorgegebenem Output, von ÖPP-Projekten im Allgemeinen sind aus ökonomischer Sicht keine allgemeingültigen Aussagen möglich. Die Kosteneffizienz des ÖPP-Ansatzes im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante hängt zunächst vom Sektor und weiterhin von den konkret vorliegenden Projekteigenschaften und der Projekt-, Vergabe- und Vertragsausgestaltung sowie den Marktcharakteristika ab.
- Wesentliche Bedeutung für die erfolgreiche Realisierung von ÖPP-Projekten weisen in diesem Zusammenhang die Rahmenbedingungen der Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung auf. Es sollten durch den institutionellen Rahmen keine Fehlanreize im Hinblick auf die Auswahl der geeigneten Projekte und deren adäquate Ausgestaltung etabliert werden, wie es bei dem A-Modell der Fall ist.

- Der empirische Befund bezüglich der Kosteneffizienz von ÖPP im Baubereich lässt sich kaum auf neutralen Dokumentationen über Erfolge und Misserfolge von ÖPP-Projekten stützen, da selten Auswertungen in unabhängigen Studien erfolgen. Allerdings weisen die wenigen vorliegenden empirischen Analysen und vor allem die jüngsten Einschätzungen aus Großbritannien, das lange Zeit als Vorbild für ÖPP in Deutschland herangezogen wurde, auf eine inzwischen deutlich kritischere Bewertung des ÖPP-Ansatzes hin. So schlussfolgert das britische Unterhaus, unter anderem basierend auf Berichten des National Audit Office (NAO), dass ÖPP-Vorhaben primär als Umgehungsinstrument der Schuldenregeln genutzt werden und keine belastbaren Vorteile in Bezug auf die Kosteneffizienz erzielt werden konnten, sondern eher das Gegenteil der Fall ist. Es liegen demnach keine Indizien vor, dass Lebenszykluskostenvorteile bei ÖPP vorliegen, während die ÖPP-Variante unter anderem mit signifikant höheren Finanzierungskosten einhergeht.
- Beim A-Modell steht die bisherige Projektausgestaltung in zentralen Aspekten dem Ziel der Kosteneffizienz entgegen. Dies betrifft unter anderem die Risikoallokation, den Projektzuschnitt, die Höhe des privaten Kapitalanteils sowie den Umgang mit dem Restwert der Infrastruktur am Ende der Vertragslaufzeit. Diese Defizite sind unter anderem auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung zurückzuführen.
- Insgesamt erscheinen durch die Anwendung des A-Modells Kostenreduktionen im Vergleich zum konventionellen Produktionsansatz äußerst unplausibel. Vielmehr gibt es verschiedene Hinweise auf ggf. sogar nicht nur unerhebliche Kostensteigerungen. Zwar wurden im Rahmen von projektspezifischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Kosteneinsparungen konstatiert, allerdings ist deren Aussagekraft aufgrund der getroffenen Annahmen und methodischer Defizite zurückhaltend zu bewerten (siehe hierzu Punkt 3). Im Ergebnis ist somit den kritischen Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur fehlenden Wirtschaftlichkeit der A-Modelle weitgehend zuzustimmen.
- Generell ist das Potenzial von ÖPP-Modellen im Bereich des Tiefbaus als begrenzt einzustufen. Allenfalls in speziell vorliegenden Konstellationen erscheint mit dem ÖPP-Ansatz unter Umständen eine Verbesserung der Kosteneffizienz erreichbar. Dies dürfte primär auf Projekte zutreffen, bei denen zu Projektbeginn eine umfangreiche Investitionsmaßnahme vorzunehmen, ohne dass dies mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden ist. Im Bereich der Bundesfernstraßen dürften dies vor allem grundhafte Erneuerungen bestehender Streckenabschnitte sein, die als vergleichsweise unkomplex einzustufen sind. Vor dem Hintergrund der Probleme im Rahmen langfristiger Vertragsbeziehungen und bei der Restwertermittlung ist aber auch hier fraglich, ob durch Anwendung des ÖPP-Ansatzes Kosteneinsparungen erzielbar sein könnten.

Handlungsempfehlung: Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen sollten zukünftig eine adäquate Projektauswahl, -ausgestaltung und -begleitung von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau sicherstellen. Dabei sollten die Reformen den engen potenziell vorteilhaften Anwendungsbereich des ÖPP-Ansatzes berücksichtigen.

### **3 Methodische Defizite und Fehlanreize bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

**These:** Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) weisen erhebliche methodische Defizite auf und enthalten teilweise fragwürdige Annahmen, die im Hinblick auf die Erzielung eines bestimmten Ergebnisses getroffen worden sein dürften. Die an der Erstellung der WU maßgeblich beteiligten Akteure unterliegen diversen Fehlanreizen.

Erläuterung:

- Generell bestehen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP-Projekte gewisse methodische Gestaltungsspielräume, die nicht zu vermeiden sind. Nicht zuletzt aufgrund der Möglichkeit zur Generierung neuer Aufträge und weiterer Aufgaben sowie zur Erzielung von Vorzieheffekten durch die Nutzung des ÖPP-Ansatzes bestehen bei einer Vielzahl der in die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen involvierten Akteure diverse Fehlanreize, solche Gestaltungsspielräume auszunutzen, was häufig zu einer zu positiven Bewertung der ÖPP-Variante im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante führen dürfte.
- Die angewandte Methodik bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die A-Modelle enthält teilweise gravierende methodische Defizite, die teilweise auch nicht mehr mit dem Vorhandensein methodischer Gestaltungsspielräume gerechtfertigt werden können.
- Beispielhaft für die methodischen Defizite seien folgende Problemkreise angeführt:
  - Keine adäquate Berücksichtigung von Transaktionskosten (z.B. für Nachverhandlungen).
  - Keine adäquate Berücksichtigung der Restwertproblematik am Ende der Vertragslaufzeit.
  - Inadäquates Vorgehen bei der Ermittlung der erwarteten Kosten der ÖPP-Variante, die weder durch die Datenverfügbarkeit noch durch theoriegeleitete Überlegungen gerechtfertigt werden kann.
  - Unsinnige Berücksichtigung von Zinssicherungseffekten durch ÖPP.
  - Unsachgemäße Berücksichtigung bzw. Korrekturen von Steuereffekten.
- Problematisch sind des Weiteren die erfolgten Erweiterungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über den reinen Kostenvergleich zwischen der ÖPP-Variante und der konventionellen Beschaffungsvariante hinaus um so genannte „Zusatznutzen“. In diesen Zusatznutzen sind Elemente enthalten, die erhebliche weitere Gestaltungsspielräume im Hinblick auf das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eröffnen. Die Zusatznutzen sind teilweise als Hilfsmittel herangezogen worden, um ÖPP zu rechtfertigen, wenn in reinen Kostenvergleichsrechnungen keine oder nur sehr geringe Vorteile für die ÖPP-Variante ermittelt werden können.
- Dabei enthalten die Zusatznutzen auch Elemente, die bei einem einzelwirtschaftlichen Beschaffungsvariantenvergleich auf keinen Fall berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft unter anderem die Monetarisierung von Vorzieheffekten durch die Nutzung des ÖPP-Ansatzes. Damit

wird der Umgehung des Grundgedankens der Schuldenbremse ein ökonomischer Wert zugewiesen, der dem ÖPP-Ansatz als Vorteil zugeschrieben wird.

Handlungsempfehlung: Die Methodik für die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von A-Modellen sollte grundlegend überarbeitet werden. Ferner sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Anreizprobleme bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu reduzieren. Es sollte eine höhere Transparenz des Vorgehens bei der Erstellung sowie bei der Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sichergestellt werden, um diesbezüglich einen öffentlichen Diskurs zu ermöglichen.

#### **4 Intransparenz**

These: **Das derzeitige Transparenzniveau wird den Erfordernissen der hohen Komplexität von ÖPP und dem erheblichen Opportunismuspotenzial in keinsten Weise gerecht.**

Erläuterung:

- Generell besteht bei ÖPP-Projekten aus ökonomischer Sicht eine Rationalität für ein höheres Maß an Transparenz im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante. Ursächlich hierfür sind unter anderem die längeren Vertragslaufzeiten von ÖPP, die eine umfangreiche Bindung der öffentlichen Hand sowie eine relativ große Gefahr von Nachverhandlungen implizieren, sowie die höheren Volumina von ÖPP-Projekten. Infolgedessen bestehen grundsätzlich größere Opportunismuspotenziale bei ÖPP. Ferner erfordert die im Vergleich zur konventionellen Beschaffungsvariante geringere Nachvollziehbarkeit aufgrund der höheren Komplexität (und damit einhergehend geringeren Standardisierung) ein hohes Maß an Expertise, um Projekte bzw. langfristige Verträge und weitere relevante Regelwerke beurteilen zu können.
- Exkurs: Auch wenn bei einer relativen Betrachtung das Transparenzniveau bei ÖPP höher sein sollte, gibt es durchaus Hinweise darauf, dass auch bei konventionell realisierten Projekten oftmals ein höheres Transparenzniveau als derzeit geboten wäre.
- Wenngleich neuerdings vereinzelt zaghafte Initiativen für mehr Transparenz im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten beobachtet werden können, herrscht insbesondere im Verkehrsinfrastrukturbereich bei den A-Modellen, wo es sich um ÖPP-Projekte mit einem besonders hohen finanziellen Volumen handelt, ein äußerst geringes Transparenzniveau vor. Zentrale Dokumente und Informationen, die während des ÖPP-Prozesses anfallen, werden gar nicht oder – wenn überhaupt – lediglich reaktiv, d.h. auf Anfrage, und teilweise nur geschwärzt zugänglich gemacht.
- Ob bei ÖPP-Vorhaben bezüglich einzelner Daten, Informationen und Dokumente zu einem bestimmten Zeitpunkt gegenüber einem bestimmten Empfängerkreis Transparenz hergestellt werden sollte, bedingt eine Abwägung verschiedener Effekte. Als potentielle Vorteile von Transparenz sind eine verbesserte Möglichkeit zur gesellschaftlichen Kontrolle von ÖPP-Vorhaben sowie (positive) Auswirkungen auf das Wissensmanagement im öffentlichen Sektor zu nennen. Als potentielle Nachteile von Transparenz sind Bürokratiekosten und Probleme im Bereich des Datenschutzes (speziell der Privatsphäre, z.B. bei Arbeitnehmern) aufzuführen. Sowohl mit Vor-

als auch mit Nachteilen können die Auswirkungen von Transparenz auf die Wettbewerbsintensität in Vergabeverfahren, die Höhe der Transaktionskosten des gesellschaftlichen Diskurses sowie die Innovationsgenerierung und -diffusion einhergehen.

- Bei neu geplanten ÖPP-Vorhaben sollten – gerade auch vor der Entscheidung über die Anwendung des ÖPP-Ansatzes – unter anderem zumindest die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Vertragstexte (i.d.R. inkl. Anhänge) veröffentlicht werden. Dabei kann es unter Umständen eine Rationalität dafür geben, einzelne Daten und Informationen zu schwärzen.
- Bei den bereits gestarteten und den im Vergabeverfahren befindlichen Projekten erscheint – gerade auch vor dem Hintergrund der in Punkt 3 genannten Defizite bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – eine kritische Evaluation des bisherigen Vorgehens geboten. Dabei könnte die Evaluation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Ansatz durch das britische Unterhaus als Beispiel dienen. In diesem Kontext ist im Übrigen eine Erhöhung der Transparenz bezüglich dieser Projekte zu empfehlen.
- Bezüglich des adäquaten Transparenzniveaus und der Ausgestaltung des Rechtsrahmens zur Transparenz bei ÖPP-Vorhaben besteht noch erheblicher Forschungsbedarf aus ökonomischer und juristischer Sicht. Das bestehende Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes bietet evtl. die Grundlage, um zumindest durch Anfragen das Transparenzniveau bei ÖPP-Vorhaben in einem gewissen Umfang zu erhöhen. Es erscheint zwar – unter Inkaufnahme der mit Rechtsstreitigkeiten verbundenen zeitlichen und monetären Kosten ggf. möglich, aber nicht in jedem Fall sicher zu sein, dass auf Basis des derzeitigen IFG Transparenz (zumindest in reaktiver Weise) bezüglich einiger zentraler Dokumente, Daten und Informationen zu bestimmten Zeitpunkten hergestellt werden kann, wenn dies (aus ökonomischer Sicht) sinnvoll wäre.
- Dementsprechend sollten ggf. Anpassungen des Rechtsrahmens zur Gewährleistung eines adäquaten Transparenzniveaus vorgenommen werden. Bezüglich der Sicherstellung von Transparenz bei bestehenden ÖPP-Verträgen sollten die mit den entsprechenden Regelungen des Berliner IFG gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden.

Handlungsempfehlung: Zunächst sollte eine grundlegende und transparente Evaluation der bisherigen und geplanten Aktivitäten im ÖPP-Bereich erfolgen. Die Evaluation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Ansatz durch das britische Unterhaus kann dabei als Beispiel dienen. Ferner sollte eine höhere Transparenz bei zukünftigen ÖPP-Vorhaben gewährleistet werden. Dabei sollten – gerade auch vor der Entscheidung über die Anwendung des ÖPP-Ansatzes – unter anderem zumindest die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Vertragstexte (i.d.R. inkl. Anhänge) veröffentlicht werden. Ggf. werden Änderungen des Rechtsrahmens zur Gewährleistung eines adäquaten Transparenzniveaus geboten sein.



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
Ausschussdrucksache

**17(15)446-D**

am 24.10.2012

## **Stellungnahme**

**von Dr. Heiko Stiepelmann, stellv. Hauptgeschäftsführer des  
Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie  
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und  
Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages  
zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften“  
am 24. Oktober 2012 in Berlin**

19. Oktober 2012

### **I. Vorbemerkungen**

1. Die deutsche Bauindustrie begrüßt ausdrücklich, dass Öffentlich Private Partnerschaften trotz derzeit kontroverser Diskussionen nach wie vor eine breite Unterstützung im Deutschen Bundestag finden:
  - **CDU/CSU und FDP** haben in dieser Legislaturperiode durch konkretes Regierungshandeln klargemacht, dass sie auch weiterhin auf ÖPP als **Instrument zu einer effizienteren Verwendung knapper öffentlicher Mittel** wie auch als „**Treiber der Verwaltungsmodernisierung**“ setzen. Beispiele dafür sind u. a. die soeben erfolgte Verkehrsübergabe des A-Modells A1 Bremen-Hamburg am 11. Oktober 2012, die Umsetzung der 2. Staffel der A-Modelle mit dem Zuschlag für die A8 AK Ulm/Elchingen – AS Augsburg im Mai 2011 sowie der Ausschreibung der A9 AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern Vertragsbeginn im Oktober 2011. Weitere Projekte sollen folgen.
  - Auch die **SPD-Bundestagsfraktion** bekennt sich in ihrem Antrag „Für einen neuen Infrastrukturkonsens: ÖPP differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“ vom 22.05.2012 ausdrücklich zu Öffentlich Privaten Partnerschaften und zu deren Weiterentwicklung in einem **offenen Dialog mit Kritikern und Befürwortern**.

- Auch die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** schließt in ihrem Beschluss vom 20. März 2012 zum Thema „Öffentlich-Private-Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau“ Öffentlich Private Partnerschaften nicht von vornherein aus; sie knüpft ihre Zustimmung allerdings an Mindestbedingungen, die – aus Sicht der Fraktion – noch nicht erfüllt sind.
2. Die deutsche Bauindustrie beobachtet trotzdem in Teilen von Verwaltung, Politik, Gewerkschaften und Medien eine zunehmend kritische Haltung gegenüber Öffentlich Private Partnerschaften. Die Kritik entzündet sich dabei an methodischen Fragen wie der **Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**, aber auch an politischen Fragen wie der **vermeintlichen Intransparenz der Ausschreibungs- und Vergabeprozesse**, der **Geheimhaltung der ausgehandelten Vertragswerke** und einer vermeintlichen **Mittelstandsfeindlichkeit**.

Der deutschen Bauindustrie ist mit Blick auf diese Diskussionen bewusst, dass Öffentlich Private Partnerschaften nur dann langfristig erfolgreich sind, wenn sie sich auf eine **breite Akzeptanz** stützen können. Wir begrüßen deshalb, dass sich der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu einer öffentlichen Anhörung zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften“ entschlossen hat. Wir versprechen uns davon einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung einer zumindest in der Öffentlichkeit immer ideologischer geführten Diskussion.

## II. Mehr Akzeptanz durch mehr Transparenz

1. Die deutsche Bauindustrie ist davon überzeugt, dass eine breite Akzeptanz Öffentlich Privater Partnerschaften nur durch umfassende **Transparenz der Vergabeverfahren und der Ausschreibungs- und Vergabeergebnisse** erreicht werden kann.

Wir widersprechen jedoch dezidiert, wenn der Eindruck erweckt wird, ÖPP-Ausschreibungen seien a priori intransparenter als konventionelle Ausschreibungen. Ganz im Gegenteil: ÖPP-Verfahren sorgen dafür, dass die langfristigen Folgekosten von Projekten transparent werden (Lebenszyklusansatz); die regelmäßig geführte Diskussion über das Für und Wider von ÖPP-Projekten sorgt – anders als bei den meisten konventionellen Beschaffungen – für ein hohes Maß an Öffentlichkeit. Mit anderen Worten: ÖPP müssen sich – im Bezug auf Transparenz – hinter konventionellen Beschaffungsverfahren nicht verstecken.

Auch die deutsche Bauindustrie ist allerdings der Auffassung, dass öffentliche Ausschreibungs- und Vergabeprozesse transparenter gestaltet werden können und dass mit den Ergebnissen transparenter umgegangen werden kann. Wir haben deshalb für den Bereich Öffentlich Privaten Partnerschaften eine **Transparenzoffensive** gestartet, in der sich die Unternehmen der Bauindustrie – in Abstimmung mit ihren Auftraggebern – zu einer grundsätzlichen Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken bereit erklärt haben **(1)**. Diese Offenlegung umfasst:

- **Vertragsurkunden** der unterzeichneten ÖPP-Einzelverträge zwischen öffentlichen und privaten Partnern (z.B. Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag),
- **zugehörige Leistungsbeschreibungen** für Planung, Bau und Betrieb (z. B. die sogenannte BQA - Bau-/Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung) sowie
- **ergänzende Verdingungsunterlagen** des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrages geworden sind.

Die deutsche Bauindustrie ist sich darüber im Klaren, dass nicht jedem Bürger zumutbar ist, sich in ÖPP-Verträge einzulesen. Wir schlagen deshalb vor, ergänzend die folgenden Materialien bereitzustellen:

- eine Übersicht über **wesentliche projektprägende Eckdaten bzw. Kennzahlen**,
- eine Zusammenstellung von **Antworten auf häufig gestellten Fragen (FAQ)** sowie
- eine Übersicht über die **vertragliche Risikoverteilung**.

Die **ÖPP Deutschland AG** hat inzwischen auf ihrer **Transparenzplattform** die Vertragsunterlagen für 9 Projekte veröffentlicht **(2)**. Dies sind:

- Grund- und Gemeinschaftsschule Halstenbek
- Sporthalle Halstenbek
- Dach- & Fassadensanierung Schulzentrum Oberpleis
- Feuerwehrgerätehaus Oberdollendorf
- Feuerwehrgerätehaus Bockeroth
- Kunstrasenplatz Oberpleis
- Kreishaus Unna
- Behördenzentrum Heppenheim
- Feuerwehrhauptwache Celle

Bislang sind zwar nur Verträge von ÖPP-Hochbauprojekten veröffentlicht worden; die Bereitschaft der deutschen Bauindustrie zur Veröffentlichung von Vertragswerken bezieht sich jedoch ausdrücklich auch auf ÖPP-Verkehrsprojekte.

2. Die deutsche Bauindustrie sieht aber auch Möglichkeiten, den Transparenzprozess über die Veröffentlichung der Vertragswerke hinaus fortzuführen. Wir verweisen dazu auf unser Positionspapier „ÖPP-Transparenzinitiative der deutschen Bauindustrie“ (3), in dem wir für jede Phase des ÖPP-Beschaffungsprozesses Vorschläge unterbreiten:

Phasen	Maßnahmen
Phase I: Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung der Ergebnisse des ÖPP-Eignungstests</li> </ul>
Phase II: Vorbereitung und Konzeption	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veröffentlichung der Ergebnisse der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung</li> </ul>
Phase III: Ausschreibung und Vergabe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offenlegung der Ausschreibungsunterlagen</li> <li>• Veröffentlichung der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung</li> <li>• Offenlegung der Verträge (s. oben)</li> </ul>
Phase IV: Implementierung und Vertragscontrolling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Darstellung der Ergebnisse des Vertragscontrollings in einem Transparenzbericht</li> <li>• Veröffentlichung der Ergebnisse von Nutzerbefragungen</li> </ul>
Phase V: Vertragsbeendigung und ggf. -verwertung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluierung und Dokumentation der Projekterfahrungen</li> </ul>

3. Der Hauptverband ist optimistisch, dass die ÖPP-Transparenzinitiative der deutschen Bauindustrie breite Unterstützung im Deutschen Bundestag finden wird:

- Die **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** hat bereits in einer Presseerklärung vom 24. Mai 2012 den Vorschlag der deutschen Bauindustrie, ÖPP-Verträge transparenter zu machen, grundsätzlich begrüßt.
- Die **SPD-Bundestagsfraktion** setzt sich in ihrem Antrag „Für einen neuen Infrastrukturkonsens“ vom 22.05.2012 ausdrücklich für die Veröffentlichung der Ergebnisse des Wirtschaftlichkeitsvergleichs (PSC Public Sector Comparator) sowie der Verträge ein.

Die von der SPD-Fraktion vorgeschlagene Veröffentlichung der Verträge vor dem Abschluss des Vergabeverfahrens halten wir jedoch für vergaberechtlich bedenklich und mit Blick auf einen zügigen Abschluss des Verfahrens auch nicht für wünschenswert.

- Die **Fraktion Bündnis 90/Die Grünen** fordert in ihrem Antrag „Transparenz in Public Private Partnerships im Verkehrswesen“ vom 23. März 2011 ausdrücklich die Veröffentlichung von Leistungsbeschreibungen und der zur Angebotsabgabe erforderlichen Dokumente sowie der abgeschlossenen Verträge.

Wie die deutsche Bauindustrie sehen aber auch die Parteien Grenzen der Transparenz: Es besteht Übereinstimmung, dass geistiges Eigentum geschützt werden muss, insbesondere dass technisches Spezialwissen und know-how-basierte Wettbewerbsvorteile bewahrt bleiben müssen. Nur so kann der Wettbewerb als elementarer Bestandteil des ÖPP-Beschaffungsmodells und Triebfeder von Innovationen langfristig erhalten und gesichert werden.

4. Die deutsche Bauindustrie ist jedoch überzeugt, dass umfassende Transparenz nur dann langfristig zuverlässig durchgesetzt werden kann, wenn **verpflichtende Transparenzstandards für alle staatlichen Ebenen** vereinbart werden. Wir sprechen uns deshalb für die **Erarbeitung eines ÖPP-Transparenzleitfadens** aus. Ähnlich wie der Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten könnte dieser am Ende des Entwicklungsprozesses von Bund und Ländern in Form einer **gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung für alle ÖPP-Projekte verbindlich erklärt werden**.

### III. ÖPP mittelstandsfreundlich weiterentwickeln

1. ÖPP sehen sich gerade im **Bereich der größeren Verkehrsprojekte** immer wieder dem **Vorwurf der „Mittelstandsfeindlichkeit“** ausgesetzt.

Die deutsche Bauindustrie teilt diesen Vorwurf nicht: An allen bisher zugeschlagenen ÖPP-Projekten im Bundesverkehrsstraßenbau sind mittelständische Bauunternehmen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt – und zwar als Konsortialpartner, Generalunternehmer oder als Nachunternehmer für Bau-, Betriebs- und Erhaltungsleistungen.

Projekt:	A 8 Augsburg - München	A 4 Umfahrung Hörselberge	A 5 Malsch - Offenburg	A 1 Hamburg - Bremen	A 8 II Augsburg - Ulm	A 9 Lederhose - Landesgrenze
<b>I. Konsortialebene</b>						
1. Anzahl	Berger Bau insgesamt 5 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	Kein MU, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil am Kapital der Projektgesellschaft	6%	n.a.	n.a.	15%	n.a.	5%
<b>II. Generalunternehmerebene Bau</b>						
1. Anzahl	Berger Bau insgesamt 4 Partner	Rädlinger, Strassing Limes, insgesamt 4 Partner	Reif Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 2 Partner	Kein MU, insgesamt 3 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil an der Bauarge	25%	2 x 17% = 34%	9%	35%	0%	33%
<b>III. Generalunternehmerebene Betrieb</b>						
1. Anzahl	Berger Bau insgesamt 4 Partner	Keiner, insgesamt 2 Partner	Keiner, insgesamt 3 Partner	Johann Bunte Bauunternehmung, insgesamt 3 Partner	Kein MU, insgesamt 2 Partner	1 KMU jedoch im BAFO Prozess auf Grund von Insolvenz ausgeschieden
2. Anteil an der Betriebsarge	12%	n.a.	n.a.	15%	n.a.	5%
<b>IV. Nachunternehmerebene Bau</b>						
Anzahl	78	250	52	187	44	79
<b>V. Nachunternehmerebene Betrieb</b>						
Anzahl	10	4	3	10	1	4

Auch der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sieht aber die Gefahr, dass die großen Projektvolumina, die Übernahme von Verkehrsrisiken und die im Verhältnis zur Zuschlagschance noch immer sehr **hohen Angebotskosten** mittelständische Unternehmen zumindest von einer Beteiligung auf der Konsortialebene abschrecken. Um **Markteintrittsbarrieren zu senken**, schlagen wir deshalb vor:

- **Stabilisierung des Deal-Flows an ÖPP-Verkehrsprojekten**, da es sich gerade für mittelständische Unternehmen nicht lohnt, in den Aufbau von ÖPP-Verkehrs-Know-how zu investieren, wenn es nur in großen Zeitabständen zu Ausschreibungen von ÖPP-Verkehrsprojekten kommt. Dagegen können Großunternehmen eine vorübergehende „Auftragsflaute“ durch Ausweichen auf ausländische ÖPP-Verkehrsmärkte wesentlich einfacher überbrücken.
- **Ergänzung der ÖPP-Projektpalette um sog. „Verfügbarkeitsmodelle“**, deren Risikoprofil mittelständischen Unternehmen eher entgegenkommt, und
- Gewährung einer angemessenen **Aufwandsentschädigung für unterlegene Bieter**.

2. Dagegen können sich mittelständische Unternehmen – schon allein aufgrund der im Durchschnitt deutlich niedrigeren Projektgröße – auf dem **Markt der ÖPP-Hochbauprojekte** schon heute behaupten: Von den 185 bis September 2012 vergebenen ÖPP-Projekten werden 112 bzw. 60 % unter Beteiligung mittelständischer Unternehmen<sup>1</sup> auf der Ebene der Projektgesellschaft realisiert. Gemessen am gesamten Investitionsvolumen der Projekte von 5,4 Mrd. Euro entspricht dies zwar nur einem Anteil von knapp 40 %; allerdings wären ÖPP-Großprojekte wie die Justizvollzugsanstalt Burg oder der Neubau des BMBF in Berlin auch bei konventioneller Ausschreibung Großunternehmen zugeschlagen worden.

Trotzdem zahlen sich ÖPP-Projekte auch für viele kleinere Unternehmen aus. Das deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat in einer Studie nachgewiesen, dass Großunternehmen auf der Nachunternehmerebene zwischen 70 und 80 % kleine und mittlere Unternehmen (KMU) beschäftigen **(4)**. Eigene Erhebungen der deutschen Bauindustrie stützen diese Ergebnisse **(5)**:

- **Schulen Köln:** 94 % der Bauaufträge an KMU
- **Berufsschulzentrum Leverkusen:** 79 % aller Nachunternehmeraufträge an KMU

Die Difu-Studie zeigt überdies, dass die weit überwiegende Zahl der mittelständischen Unternehmen mit der Einbindung in das ÖPP-Projekt zufrieden ist.

Mehr noch: **ÖPP stützt vor allem den regionalen Mittelstand**. Deutlich mehr als die Hälfte der Wertschöpfung der ÖPP-Projekte ist laut Difu in der Region geblieben. Eine Auswertung der Projekte aus dem Bereich der deutschen Bauindustrie liefert zum Teil noch höhere Regionalquoten:

- **Schulen Kreis Offenbach, Los Ost:** 70 % der Aufträge an Unternehmen der Region,
- **Schulzentrum Betburg:** 71 % der ausführenden Firmen mit Sitz im Umkreis von 50 km,
- **Schulen Bergneustadt:** 51 % der Aufträge an bergneustädter Unternehmen.

Dabei sind die **Regionalquoten bei ÖPP-Projekten eher höher als bei konventioneller Realisierung**. Wer seine Partner frei wählen kann, wird – schon aus eigenem Interesse – mit Blick auf die vertraglich vereinbarten kurzfristigen Reaktionszeiten in der

---

<sup>1</sup> Mittelstand hier verwendet im Sinne familiengeführter Unternehmen

Nutzungsphase Qualitätsanbietern der Region den Vorzug geben, auch wenn sie nicht das billigste Angebot abgegeben haben.

Der ÖPP-Prozess in Deutschland läuft also gerade im Hochbau keineswegs am Mittelstand vorbei. Die deutsche Bauindustrie ist jedoch überzeugt, dass das ÖPP-Potenzial für mittelständische Unternehmen noch längst nicht ausgeschöpft ist. Voraussetzungen dafür wären jedoch:

- **Ankurbelung des derzeit relativ schwachen Deal-Flows**, damit sich die Investitionen mittelständischer Unternehmen in einen eigenständigen Geschäftsbereich ÖPP lohnt,
- Sicherstellung eines **Mixes aus größeren und kleineren Hochbauprojekten**, damit alle Unternehmensgrößen zum Zuge kommen können,
- Weitere **Standardisierung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren**, insbesondere Erarbeitung von ÖPP-Musterverträgen.

Auch im öffentlichen Hochbau könnte **eine angemessene Aufwandsentschädigung** im Falle der Nichtberücksichtigung vielen Firmen die Entscheidung für einen Markteintritt erleichtern.

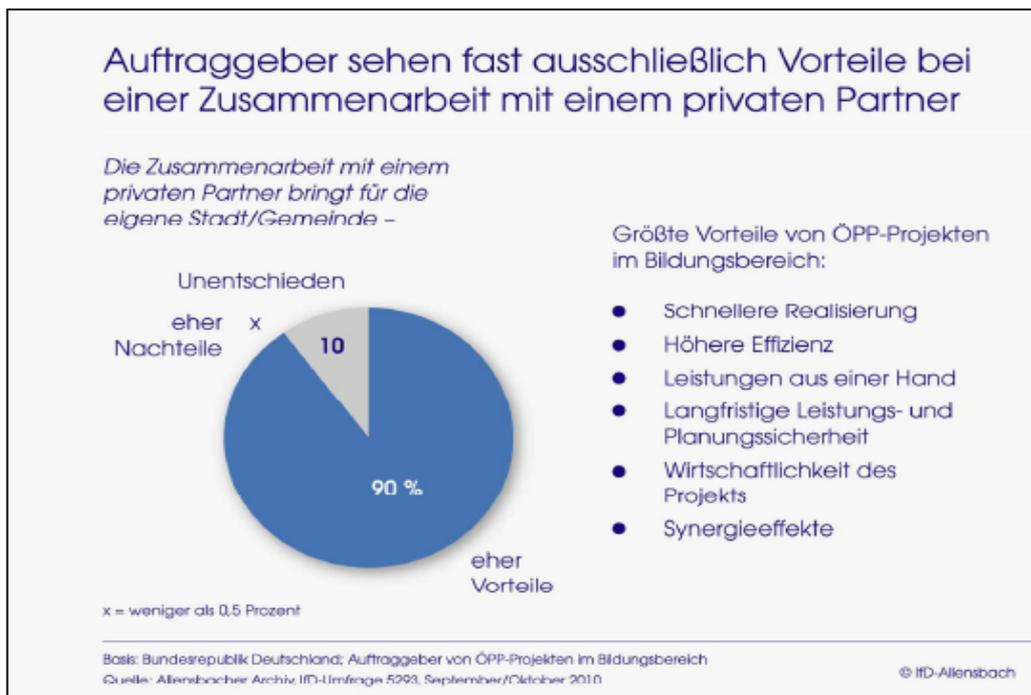
#### **IV. Abschließende Bemerkungen**

ÖPP-Projekte müssen sich letztlich aber **in der Praxis als für Auftraggeber und Nutzer vorteilhaft erweisen**. Wir unterstützen deshalb ausdrücklich den im SPD-Antrag geäußerten Gedanken, **bestehende ÖPP-Projekte von unabhängigen Stellen umfassend evaluieren** zu lassen – und zwar nicht nur unter Kostengesichtspunkten, sondern auch mit Blick auf den Nutzen, den solche Projekte für Auftraggeber und Nutzer stiften.

Die deutsche Bauindustrie ist überzeugt, dass die bereits realisierten Projekte weder im Verkehrswegebereich noch im öffentlichen Hochbau in ihrer großen Mehrheit eine Evaluierung scheuen müssen.

Im Bereich des **privatwirtschaftlichen Ausbauprogramms für Bundesautobahnen (A-Modelle)** sind sich BMVBS und beteiligte Landesstraßenbauverwaltungen – nach den Erfahrungen der ersten Staffel – darin einig, dass A-Modelle geeignet sind:

- die **Umsetzung von Autobahnprojekten zu beschleunigen**,
- **den Umfang von Nachträgen auf ein Mindestmaß zu begrenzen**,
- eine **überdurchschnittlich hohe Bauqualität** zu garantieren und
- **Kosteneinsparungen im Betriebsdienst** zu erzielen.



Für den **Bereich der Schul-ÖPPs** ist in einer repräsentativen Studie des Instituts für Demoskopie Allensbach nachgewiesen worden, dass Auftraggeber und Nutzer – bei allen Möglichkeiten zur Verbesserung – mit den Ergebnissen ihrer ÖPP-Projekte zufrieden sind **(6)**:

- 90 % der Auftraggeber ziehen eine positive Bilanz, 95 % sind mit der Qualität der Zusammenarbeit ganz allgemein zufrieden.
- 87 % der Auftraggeber loben, wie schnell der private Partner auf Beschwerden reagiert, 84 %, wie gut Mängel im allgemeinen beseitigt werden.
- 78 % der Schulleiter und 68 % der Elternvertreter sehen die ÖPP-Erfahrungen positiv (negativ: 12 bzw. 13 %).

- 51 % der Schulleiter und 42 % der Elternvertreter glauben sogar, dass die Qualität der Leistungen bei der Zusammenarbeit mit einem privaten Partner höher ist als bei einer konventionellen Lösung ohne privaten Partner.

Die deutsche Bauindustrie ist überzeugt, dass es sich auch für den Bund lohnt, über eine Ausweitung Öffentlich Privater Partnerschaften nachzudenken. Dies gilt insbesondere für den **öffentlichen Hochbau** im Allgemeinen, die Baumaßnahmen für die **Bundeswehr** im Besonderen (bislang jeweils nur ein Projekt) und den **Verkehrswegebau**, z. B. im Bereich der Schienenwege.

Verweise:

- (1) Positionspapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie:  
Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren, November 2010 (Anlage 1)
- (2) <http://www.partnerschaften-deutschland.de/oepp-markt/transparenzplattform/>
- (3) Positionspapier des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie:  
ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie, Dezember 2011 (Anlage 2)
- (4) Difu-Berichte 4/2007 – PPP-Projekte als Betätigungsfeld für mittelständische Unternehmen, Berlin 2007 (<http://www.difu.de/node/5060>)
- (5) Heiko Stiepelmann, Ist der PPP-Markt in Deutschland mittelstandsfeindlich?, Public Private Partnership Jahrbuch 2009, Frankfurt 2009
- (6) Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach, Die Zufriedenheit mit ÖPP-Projekten im Schulbereich aus Sicht von Auftraggebern, Schulleitern und Elternvertretern, Allensbach 2011



## POSITIONSPAPIER

### Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren





## Vorbemerkung

Öffentlich Private Partnerschaften haben sich – auch während der Wirtschafts- und Kapitalmarktkrise – erfolgreich am Markt behauptet. Seit 2002 konnten allein im öffentlichen Hochbau über 150 Projekte mit einem Investitionsvolumen von mehr als vier Milliarden Euro beauftragt werden. Im Verkehrsbereich wurden acht Projekte mit einem Investitionsvolumen von knapp zwei Milliarden Euro an den Markt gebracht.

Trotzdem sind ÖPP-Projekte derzeit vor allem bei privatisierungskritischen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Rechnungshöfen starker Kritik ausgesetzt. Bemängelt wird insbesondere die vermeintlich fehlende Transparenz

der ÖPP-Verfahren, so würden z.B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ÖPP-Vertragswerke nicht öffentlich zugänglich gemacht.

Die deutsche Bauindustrie stellt sich dieser Kritik. Sie hat ein originäres Interesse daran, dem Anschein der mangelnden Transparenz entgegen zu wirken. Die Erfahrungen auf weiterentwickelten ÖPP-Märkten wie Großbritannien oder Australien zeigen, dass eine offenere Kommunikationspolitik zu mehr Transparenz führt und für den ÖPP-Prozess hilfreich sein kann. Daher hat die deutsche Bauindustrie Transparenzleitlinien erarbeitet.

## Transparenz bei ÖPP-Verfahren

Die deutsche Bauindustrie ist der Auffassung, dass die ÖPP-Beschaffungsvariante in der Regel zu einer wesentlich höheren Transparenz führt als die konventionelle Realisierung. Dies führen wir auf folgende Punkte zurück:

- Konventionelle Projekte werden oft ohne Rücksicht auf Folgekosten vergeben. Der Lebenszyklusansatz von ÖPP-Projekten zwingt dazu, diese Folgekosten in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. Das sorgt für höhere interne Transparenz, die auch zu einer höheren externen Transparenz führt.
- Die öffentliche Hand kennt oft nicht die wahren Kosten der Bewirtschaftung ihrer Infrastruktur. Die Vergabe von Leistungen aus der Betriebsphase führt bei ÖPP-Projekten zu höherer interner Transparenz.
- Die Entscheidungsfindung über die Durchführung einer ÖPP-Maßnahme wird meist in der Öffentlichkeit diskutiert. Dadurch wird eine wesentlich höhere externe Transparenz sicher-

gestellt als bei konventionellen Beschaffungsverfahren.

Der Vorwurf der höheren Intransparenz von ÖPP-Projekten im Vergleich zu konventionell realisierten Projekten ist unbegründet. Auch herkömmliche Ausschreibungen sind nicht jederzeit öffentlich zugänglich, da sie – ebenso wie ÖPP-Verfahren – den Basisparagrafen der VOB/A und den darin enthaltenden Geheimhaltungsvorschriften unterliegen.

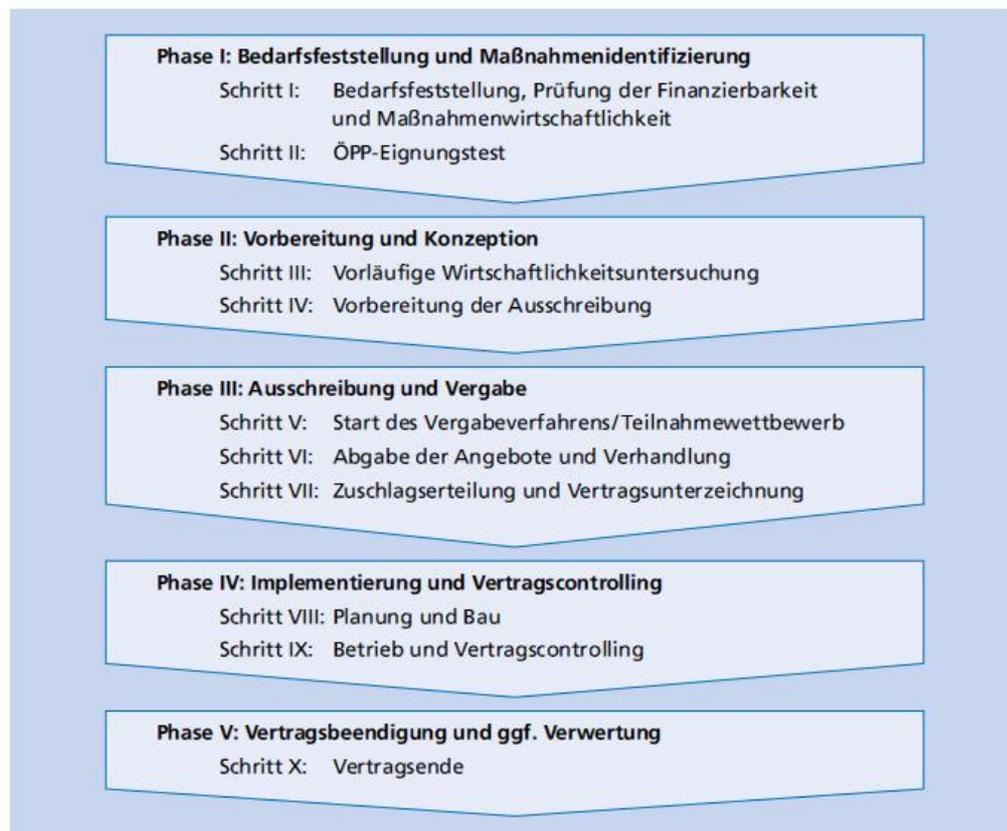
Dennoch sollte auch aus Sicht der privaten Anbieter in einigen Phasen des ÖPP-Beschaffungsprozesses mehr Transparenz hergestellt werden. Dabei muss die Wahl der Kommunikationspolitik jedoch das Ergebnis eines Abwägungsprozesses sein. Es sind zu berücksichtigen:

- die Interessen der politischen Gremien sowie Aufsichts- und Prüfungsbehörden an Offenlegung und Einbindung,
- die Interessen der allgemeinen Öffentlichkeit an Information,



- die Interessen der privaten Unternehmen an der Wahrung von Betriebsgeheimnissen, aber auch an ausreichender Information im Verfahren und
  - die Interessen des öffentlichen Auftraggebers an der Vermeidung strategischen Verhaltens der Bieter.
- Im vorliegenden Positionspapier „Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren“ wird aus Sicht der Unternehmen dargelegt:
- **WANN?** in welcher Beschaffungsprozessphase (Bedarfsfeststellung bis Vertragsende),
  - **WER?** welcher „Absender“ (Öffentlicher AG, Berater, Privater AN etc.),
  - **WEM?** für welche Zielgruppe (Politik, Aufsichtsbehörden, Bevölkerung etc.),
  - **WAS?** welche Inhalte (Projektdateien, Zahlen, Vertragsentwürfe etc.),
  - **WIE?** mit welchen Instrumenten (Pressemitteilungen, Interne Papiere etc.) kommunizieren sollte.

### Verfahrensschritte im ÖPP-Beschaffungsprozess





## Schritt I

### **Bedarfsfeststellung, Prüfung der Finanzierbarkeit und Maßnahmenwirtschaftlichkeit**

Vor Beginn eines Bauvorhabens der öffentlichen Hand steht unabhängig von der Beschaffungsvariante – Eigenrealisierung oder Öffentlich Private Partnerschaft – die Feststellung des Bedarfs. Hier muss der öffentliche Auftraggeber den erforderlichen Handlungs- und Investitionsbedarf ermitteln und dabei die zukünftigen Entwicklungen und die erforderlichen Qualitäts- und Leistungsstandards abschätzen.

Dabei sind besonders die Maßnahmenwirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit des Vorhabens

aus dem öffentlichen Haushalt zu prüfen. Auf dieser Basis sind konkrete Ziele des Projektvorhabens zu definieren, eine vorläufige Leistungsbeschreibung zu formulieren sowie eine grobe Kostenschätzung durchzuführen. Es werden erste Realisierungsvarianten erarbeitet, wobei auch die Möglichkeit der Realisierung als ÖPP-Projekt einbezogen wird.

#### **Einbindung der Politik und Information der Aufsichts- und Prüfbehörden**

Bereits in dieser Phase sollten mit den Finanzministerien bzw. den Kommunalaufsichtsbehörden Informationsgespräche geführt werden. Zudem sollten die Aufsichtsbehörden in die Prüfung der Haushaltsverträglichkeit und die Finanzierbarkeit des Vorhabens einbezogen werden, da haushaltsfinanzierte ÖPP-Projekte anzeige- bzw. genehmigungspflichtig sind und die Nutzungsentgelte haushaltswirksame Verpflichtungen nach sich ziehen.

Des Weiteren ist es sinnvoll, auch den Rechnungshöfen bzw. den kommunalen Rechnungsprüfungsbehörden bereits in der Anfangsphase eines

ÖPP-Verfahrens erste Informationen über das Vorhaben zur Verfügung zu stellen. Dafür bietet es sich an, in die Projektorganisation und den Verfahrensablauf Vertreter der benannten Institutionen einzubeziehen.

Auch die entsprechenden politischen Gremien sollten frühzeitig Kenntnis über erste Kerndaten des Vorhabens erhalten. So ist ggf. die Einbindung von Vertretern z.B. in das Projektteam der Verwaltung sinnvoll. Dabei ist es hilfreich, einen Projektablaufplan zu erstellen, in dem Termine festgelegt werden, zu denen die politischen Gremien informiert werden.

#### **Offensiver Umgang mit Kritik an ÖPP**

Grundsätzlich sollte sich der öffentliche Auftraggeber frühzeitig mit möglichen Kritikpunkten der ÖPP-Gegner auseinandersetzen und diese offensiv mit der Politik, der Verwaltung, verschiedenen Interessenvertretern und der Öffentlichkeit diskutieren. Dazu sollte der Auftraggeber eigene Darstellungen und Gegenargumente empfinderspe-

zifisch einsetzen und politische Gremien, Verwaltung, Interessenvertreter sowie Bürger differenziert mit Informationen versorgen. Wichtig ist es, insbesondere der Presse Argumente, die für eine ÖPP-Realisierung sprechen, zur Verfügung zu stellen.



## Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

### **Einbindung und Mitsprache der Nutzer**

Die zukünftigen Nutzer eines Projektes sollten bereits zu Beginn der Maßnahme eingebunden und regelmäßig informiert werden. Insbesondere bei der Definition der Anforderungen und der Projektziele sowie bei der Festlegung des

Umfangs und der Qualität der Leistung sollte den Nutzern in jeder Projektphase ein Mitspracherecht eingeräumt werden. Dies ist entscheidend für die „gefühlte“ Transparenz eines ÖPP-Verfahrens.

### **Information der Öffentlichkeit über Inhalt und Umfang der geplanten Maßnahme**

Der allgemeinen Öffentlichkeit sollten frühzeitig Informationen über den geplanten Inhalt und den Umfang des Projektes zugänglich gemacht werden. Hier bieten sich regelmäßige Pressemitteilungen über den Stand der Beratungen an.

Zudem kann bereits in dieser Phase begonnen werden, eine virtuelle Projekt-Plattform im Internet einzurichten, auf der regelmäßig aktuelle Informationen und Daten zum Projekt eingestellt werden. Diese Projekt-Internetseite kann in unterschiedliche Bereiche mit abgestuften Zugriffsrechten untergliedert werden. So könnte ein Bereich mit öffentlich zugänglichen Informationen für die Bürger geschaffen werden. Weitere begrenzt zugängliche Bereiche sollten den später im Ver-

fahren beteiligten Bietern und den Mitgliedern der politischen Gremien zugänglich sein.

Eine solche Projekt-Plattform mag für eine Kommune, die lediglich eine kleine Maßnahme über ÖPP realisieren will, aufgrund begrenzter personeller Ressourcen schwer umsetzbar zu sein. Städte, Länder und Bund sollten die Projekt-Plattform für größere Maßnahmen jedoch als wichtiges Transparenzinstrument nutzen. Grundsätzlich ist denkbar, die virtuelle Projekt-Plattform aus Kostengründen bei einer zentralen Stelle, z.B. der ÖPP Deutschland AG oder den Kompetenzzentren der Länder, einzurichten oder die Berater der öffentlichen Hand damit zu beauftragen.

## Schritt II

### **ÖPP-Eignungstest**

Im ÖPP-Eignungstest wird anhand von Erfolgskriterien geprüft, ob das geplante Vorhaben den Anforderungen an ein ÖPP-Projekt gerecht wird. Das Ergebnis entscheidet darüber, ob die ÖPP-Realisierungsvariante für die geplante Maßnahme weiter verfolgt wird.

Häufig werden mit der Erstellung des Eignungstestes externe Berater beauftragt, die über ent-

sprechende Erfahrungen mit ÖPP-Verfahren verfügen. Da dieser Leistungsumfang i.d.R. nicht den Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung überschreitet, sind die öffentlichen Auftraggeber nicht an das formalisierte Vergabeverfahren gebunden.



### ***Bekanntgabe der beauftragten Berater***

Die Auswahl und die Beauftragung der Berater sollten mit höchster Transparenz erfolgen, insbesondere sollten hier die politischen Gremien eingebunden werden. Bei Bedarf kann diesen auch der Einblick in die Beraterverträge gewährt werden.

Die Öffentlichkeit sollte z.B. über eine Pressemitteilung darüber informiert werden, welche Beratungsgesellschaft mit der Erstellung des ÖPP-Eignungstests beauftragt wurde, welche Leistungen erbracht werden und ggf. wie hoch die Vergütung des beauftragten Beraters ist.

### ***Mitwirkung der Berater an der Transparenz des ÖPP-Projektes***

Die Berater spielen bei der Sicherstellung der Transparenz bei einem ÖPP-Verfahren eine wesentliche Rolle. Sie sollten aktiv an der höchstmöglichen Transparenz des Projektes mitwirken. Dabei ist es wichtig, dass technische, wirtschaftliche und rechtliche Berater gemeinsam dem

Transparenzgebot folgen und bei der Kommunikation berücksichtigen. Bei einem Wechsel der Berater muss die Kontinuität bezüglich der Informationen und der Transparenz des Projektes gewahrt bleiben.

### ***Veröffentlichung der Ergebnisse des ÖPP-Eignungstests***

Zu Beginn der Untersuchung der ÖPP-Eignung einer geplanten Maßnahme kann es sinnvoll sein, die wesentlichen Kriterien zu veröffentlichen. Ziel sollte es dabei sein, den Bürgern verständlich zu machen, wie der ÖPP-Eignungstest funktioniert.

Die Ergebnisse des Eignungstests sollten grundsätzlich veröffentlicht werden. Aus Sicht der deut-

schen Bauindustrie kann hier der vollständige Eignungstest mit der Bewertung durch die Berater bekannt gemacht werden. Dazu bieten sich die virtuelle Projekt-Plattform oder eine Pressemitteilung an.

## **Schritt III**

### ***Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung***

In der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird untersucht, ob bei einer Realisierung der Maßnahme als ÖPP-Projekt Effizienzvorteile zu erwarten sind. Dazu werden die Variante der Eigenrealisierung und die ÖPP-Variante quantitativ gegenüber gestellt, d.h. der Barwert der Eigenrealisierung, der so genannte Public Sector Com-

parator (PSC), und der Barwert der ÖPP-Realisierung werden auf der Basis von Kostenkennwerten ermittelt. Qualitative Aspekte der Beschaffungsvarianten, wie z.B. sich aus dem ÖPP-Modell ergebende Vorteile einer schnelleren Umsetzung, die langfristig qualitativ hochwertige Instandhaltung oder der nicht vorhandene Instandhaltungsrück-



stau bei Rückgabe des ÖPP-Projekts, werden in einer Nutzwertanalyse verglichen.

Für die Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung werden ebenfalls externe Berater beauftragt. Bei einer Neubeauftragung gilt es, bei der Auswahl und Beauftragung der Berater die politi-

schen Gremien einzubeziehen und Leistungsumfang und Vergütung offen zu legen. Auch die allgemeine Öffentlichkeit hat ein Interesse an Informationen über die Beratergesellschaft und deren Aufgaben.

### **Zugang zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden**

Bei der Kritik an der Intransparenz von ÖPP-Verfahren wird angeführt, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hinter verschlossenen Türen durchgeführt werde und damit Spielraum für Manipulation und Korruption bestehe. Daher ist

es von besonderer Bedeutung, politischen Gremien sowie Aufsichts- und Prüfbehörden auf Wunsch Einblick in die Berechnungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu gewähren.

### **Veröffentlichung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Die deutsche Bauindustrie plädiert dafür, das Ergebnis der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu veröffentlichen. Dabei muss der öffentliche Auftraggeber jedoch abwägen, ob die Gefahr des strategischen Verhaltens der Bieter besteht.

Ist die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu Gunsten der ÖPP-Variante ausgefallen, sollte der Effizienzvorteil benannt werden. Zudem sollte in diesem Zusammenhang erläutert werden, woraus sich die Kostenvorteile bei ÖPP ergeben. Dabei können die Barwerte der wesentlichen Kostenbestandteile des Public Sector Comparators und der ÖPP-Realisierungsvariante, wie Investitionskosten und Betriebskosten, veröffentlicht und allgemeinverständlich erläutert werden.

Geht aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Eigenrealisierungsvariante als vorteilhafter her-

vor, ist ebenfalls darzustellen, warum bei einer ÖPP-Realisierung keine Effizienzvorteile zu erwarten sind.

Bei der Veröffentlichung der Kostenbestandteile sollten auch die im Zusammenhang mit der Finanzierung – Projektfinanzierung oder Forfaitierung mit Einredeverzicht – entstehenden Kosten über die gesamte Laufzeit aufgezeigt werden. Dabei ist es entscheidend, dass die entsprechenden Risikokosten beim Vergleich der beiden Finanzierungsvarianten transparent gemacht werden, um einen wirklichen Kostenvergleich zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang gilt es darzulegen, warum trotz höherer Finanzierungskosten der Privaten ein Effizienzvorteil zu erwarten ist, um damit Argumente gegen ein wesentliches Vorurteil gegenüber ÖPP zu liefern.



### **Offenlegung des Haushaltsansatzes**

Nach den Berechnungen der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird die bevorzugte Beschaffungsvariante im Haushalt veranschlagt. Der Haushaltsansatz sollte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Diese Informationen sind auch für die potentiellen Bieter der späteren Ausschreibung des Projektes von Bedeutung, da sie zeigen, dass die Finanzierung

aus dem Haushalt sichergestellt und der öffentliche Auftraggeber gewillt ist, das Vergabeverfahren bis zum Ende zu führen.

Mit Transparenz bei der Veranschlagung im Haushalt kann auch dem Argument der versteckten Verschuldung und der Bildung von Schattenhaushalten bei ÖPP-Projekten begegnet werden.

## **Schritt IV**

### **Vorbereitung der Ausschreibung**

Wurde bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eine Vorteilhaftigkeit für die Realisierung der Maßnahme als ÖPP-Projekt ermittelt, beginnen die Vorbereitungen zur Ausschreibung. Dazu gehört die Erstellung der Vergabeunterlagen

mit outputorientierter Leistungsbeschreibung und Vertragsentwürfen. Dazu werden wiederum externe Berater beauftragt. Falls dies nicht schon in einem früheren Schritt erfolgt ist, sollten diese hier benannt werden.

### **Erläuterung grundlegender Vertragsklauseln bzw. der Risikoverteilung**

Die Kritik vieler Bürger an Öffentlich Privaten Partnerschaften beruht u.a. auf mangelnden Kenntnissen über die Beschaffungsvariante und einer Vielzahl von Vorurteilen. Um der allgemeinen Öffentlichkeit die Funktionsweise von ÖPP-Vorhaben zu erläutern, können grundlegende Klauseln des Vertragsentwurfes bereits in dieser Phase kommuniziert und diskutiert werden. Dabei bieten sich vor allem Klauseln zu kritischen Punkten an, wie z.B. zur Flexibilität der Verträge, zu Kündigung und Kompensation oder zu Bonus-Malus-Regelungen.

Alternativ ist auch die Veröffentlichung einer Risikomatrix denkbar, in der die Verteilung der wesentlichen Risiken des Projektes dargestellt wird. Zusätzlich sollten die einzelnen Risiken verständlich erläutert werden. Zudem kann es für ein besseres Verständnis der allgemeinen Öffentlichkeit sinnvoll sein, zu begründen, warum die Risiken von dem einen oder anderen Partner getragen werden sollten.



## Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

### Informationsveranstaltung zur Einbindung des Mittelstandes

Auch das Thema der Einbindung des regionalen Mittelstandes wird immer wieder kontrovers diskutiert. Hier sollte vom öffentlichen Auftraggeber dargelegt werden, in welcher Form sich der Mittelstand an der geplanten Ausschreibung beteiligen kann. Es sollte im Verlauf des weiteren Verfahrens darauf geachtet werden, die Bieterinformationen und die Anforderungen an die Bieter

im Vergabeverfahren (PQ-Bedingungen) so zu gestalten, dass Unternehmen unterschiedlicher Größenklassen eine Chance erhalten, sich an ÖPP-Projekten zu beteiligen. Dazu können bspw. eine Pressemitteilung herausgegeben oder eine allgemeine Informationsveranstaltung durchgeführt werden, in denen bereits frühzeitig auf den Inhalt der Ausschreibung aufmerksam gemacht wird.

### Bekanntmachung des Verfahrensablaufs

An dieser Stelle sollte auch der geplante Verlauf des weiteren Verfahrens kommuniziert werden, u.a. damit sich potentielle Bieter mit ihrer Kapazitätsplanung darauf einstellen können. Dies ist

nicht nur für eine Beteiligung des Mittelstandes am Vergabeverfahren entscheidend, sondern für alle Bieter und damit für die Sicherstellung eines ausreichenden Wettbewerbs.

## Schritt V

### Start des Vergabeverfahrens / Teilnahmewettbewerb

Öffentlich Private Partnerschaften unterliegen als öffentliche Aufträge dem Vergaberecht. Da die Projektvolumina i.d.R. über dem gesetzlichen Schwellenwert liegen, müssen sie europaweit ausgeschrieben werden. Die europaweite Ausschreibung von ÖPP-Projekten sorgt schon per se für Transparenz.

Als Vergabeverfahren kommen das Offene Verfahren, das Nichtoffene Verfahren, das Verhandlungsverfahren und der Wettbewerbliche Dialog in Frage. Das in der Praxis am häufigsten angewandte Vergabeverfahren ist derzeit das Verhandlungsverfahren, in einigen wenigen Fällen auch der wettbewerbliche Dialog. Diese Verfah-

ren sind zwar weniger transparent als das offene Verfahren oder eine beschränkte Ausschreibung (nicht offenes Verfahren), aufgrund der Komplexität der Projekte besteht jedoch erhöhter Verhandlungsbedarf, dem man nur im Verhandlungsverfahren oder im wettbewerblichen Dialog gerecht werden kann.

Das europaweite Ausschreibungsverfahren startet mit einem Teilnahmewettbewerb, in dem sich die Bieter für die Abgabe eines Angebotes qualifizieren. Dafür müssen die Bieter ihre Fachkunde, ihre Zuverlässigkeit sowie ihre finanzielle und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anhand von Referenzen nachweisen.



### **Klare Regeln und Dokumentation des Vergabeverfahrens**

Für die Durchführung des Vergabeverfahrens – insbesondere des Verhandlungsverfahrens oder des wettbewerblichen Dialogs – sind in den Ausschreibungsunterlagen klare Regeln vorzugeben. Die Einhaltung dieser Regeln sollte im Verlaufe des Ausschreibungsverfahrens sorgfältig dokumentiert werden. Dabei hat der Auftraggeber Kriterien und Gründe offen zu legen.

In der Praxis ist es derzeit üblich, das Verhandlungsverfahren in mindestens zwei Angebotsrunden

den zu strukturieren. Dabei sollten in der ersten Runde eine begrenzte Zahl an Bietern zur Abgabe eines ersten Angebotes aufgefordert werden, um die Qualität der Angebote und den Anreiz für die Bieter (Kosten-/Nutzenverhältnis) zu erhöhen. Im weiteren Verfahren sollte mit maximal zwei Bietern verhandelt werden, um die Angebotskosten auf beiden Seiten möglichst gering zu halten.

### **Vorinformation und Bekanntmachung im EU-Amtsblatt**

Zum Start des Vergabeverfahrens werden ggf. eine Vorinformation und eine Bekanntmachung im EU-Amtsblatt veröffentlicht. Hier werden der Auftragsgegenstand und die Bedürfnisse des Auftraggebers, die Anforderungen an die Teilnahme-

anträge sowie die Bewertungskriterien angegeben. Diese Informationen stehen der allgemeinen Öffentlichkeit über das Internet im Tenders Electronic Daily (TED) – Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union – zur Verfügung.

### **Veröffentlichung auf regionalen Ausschreibungsplattformen**

Die Dokumente der Vorinformation und der Bekanntmachung sollten auch auf regionalen Ausschreibungsplattformen veröffentlicht werden,

um eine möglichst große Zahl an Unternehmen, insbesondere auch den regionalen Mittelstand, am Teilnahmewettbewerb zu beteiligen.

### **Kommunikation mit den Bietern auf Projekt-Plattform**

Mit der europaweiten Ausschreibung sollte auf der Projekt-Internetseite ein interner Bereich mit zusätzlichen Informationen für die Bieter eingerichtet werden. Hier bietet es sich an, umfangreiche Informationsmemoranden, Formblätter für

den Teilnahmewettbewerb oder auch Frage- und Antwortlisten zu veröffentlichen. Die Projekt-Plattform kann als Kommunikationsmedium zwischen dem öffentlichen Auftraggeber, den Beratern und den privaten Bietern fungieren.

### **Information über die Ergebnisse des Teilnahmewettbewerbs**

Im Teilnahmewettbewerb werden die Bieter anhand der in der Bekanntmachung angegebenen Bewertungskriterien ausgewählt. In diesen Prozess sollten die politischen Gremien eingebunden und regelmäßig informiert werden.

Die ausgeschiedenen und die qualifizierten Bieter müssen über das Ergebnis des Teilnahmewettbewerbes informiert werden. Aus Sicht der deutschen Bauindustrie ist den ausgeschiedenen Bie-

tern auch eine Begründung zu geben, aus der hervorgeht, bei welchen Kriterien sie nicht die erforderlichen Punktzahlen erreicht haben.

Das Ergebnis des Teilnahmewettbewerbs, d.h. welche Bieter für die Abgabe eines Angebotes ausgewählt worden sind und warum, sollte der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.



## Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

### Schritt VI

## Abgabe der Angebote und Verhandlung

Den im Teilnahmewettbewerb ausgewählten Bietern werden im nächsten Schritt die Ausschreibungsunterlagen zugesendet. Auf der Grundlage einer detaillierten Darstellung des Projektes und einer funktionalen Leistungsbeschreibung sowie der Vertragsentwürfe geben diese erste Angebote ab, auf deren Basis verhandelt wird. Die Angebote

und Verhandlungen werden entsprechend der vorher bekannt gegebenen Zuschlagskriterien ausgewertet und die Zahl der Bieter weiter reduziert. Die bevorzugten Bieter werden im nächsten Schritt gebeten, ein überarbeitetes Angebot abzugeben.

### Offenlegung der Ausschreibungsunterlagen für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden

Auch in dieser Phase kann die virtuelle Projekt-Plattform genutzt werden. So sollte der Politik sowie den Aufsichts- und Prüfbehörden ein Einblick in die noch nicht verpreisten Ausschreibungs-

unterlagen gewährt werden. Den am Verfahren beteiligten Bietern können im internen Bereich zusätzliche Informationen zum Projekt zur Verfügung gestellt werden.

### Debriefing der ausgeschiedenen Bieter

Die nach der Auswertung der ersten Angebote ausgeschiedenen Bieter müssen unverzüglich und mit einer nachvollziehbaren Begründung über das Ergebnis informiert werden. Das „frühe“ Debriefing

darf jedoch keine Rückschlüsse auf das Angebot der noch im Wettbewerb befindlichen Bieter erlauben. Ein vollständiges Debriefing sollte dann nach Zuschlagserteilung erfolgen.

### Bekanntgabe allgemeiner Informationen zum Verlauf des Verfahrens

Die allgemeine Öffentlichkeit hat ein Interesse am Vergabeverfahren. Daher sollten allgemeine Informationen zum Verlauf des Verfahrens, z.B. der Zeitplan oder die Anzahl der verbleibenden Bieter ggf. mit Benennung der Unternehmen, veröffentlicht

werden. Dabei ist der Auftraggeber laut § 3a VOB/A jedoch dazu verpflichtet, die Ergebnisse der Verhandlungen gegenüber den verbliebenen Bietern und der Öffentlichkeit geheim zu halten.

### Information der politischen Gremien

Auch die politischen Gremien sollten regelmäßig über den Stand der Verhandlungen informiert werden. Dabei ist den Geheimhaltungspflichten

der VOB/A, insbesondere den §§ 8 und 12 bis 15, und den Geheimhaltungsinteressen der Bieter Rechnung zu tragen.



### **Offenlegung der Architekturentwürfe für ein Fachgremium**

Aus Sicht der Architekten leiden ÖPP-Projekte unter der fehlenden Beteiligung der Öffentlichkeit an der Auswahl der Architektur, wie dies im vorgeschalteten Architektenwettbewerb bei der herkömmlichen Realisierung möglich ist.

Aus Sicht der deutschen Bauindustrie sollten Planung, Ausführung und Betrieb eines Projektes nicht getrennt vergeben werden. Um eine möglichst hohe städtebauliche und architektonische Qualität bei ÖPP-Projekten sicher zu stellen, kann

architektonische Fachkompetenz, z.B. über ein unabhängiges Architekturgremium, in die Auswertung der Angebote einbezogen werden.

Des Weiteren sollte über ein Verfahren nachgedacht werden, bei dem über die Einbeziehung der Öffentlichkeit mehr Transparenz bei der Auswahl der Architektur eines ÖPP-Projektes hergestellt werden kann, gleichzeitig aber auch die Interessen der Bieter an einem fairen Wettbewerb gewahrt bleiben.

## **Schritt VII**

### **Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung**

Auf der Basis der finalen Angebote wird der bevorzugte Bieter ermittelt und der Zuschlag erteilt. Dabei wird die Wirtschaftlichkeitsuntersu-

chung anhand der Ergebnisse der Angebote und der Verhandlungen fortgeschrieben.

#### **Einsehbarkeit der Angebote für Politik, Aufsichts- und Prüfbehörden**

Der Entscheidung über die Zuschlagserteilung müssen die politischen Gremien und die Aufsichtsbehörden zustimmen. Daher sollten die Angebote, die ÖPP-Verträge und auch die abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch die politischen Gremien sowie die Aufsichtsbehörden im Zusammenhang mit der Zuschlagserteilung eingesehen werden können.

Um eine ungewollte Einflussnahme zu vermeiden, sollten die Angebote jedoch anonymisiert werden. Des Weiteren müssen die Unterlagen diesen Institutionen vor allem erläutert werden und es muss die Möglichkeit zur Diskussion bestehen. Eine wichtige Rolle nehmen hierbei die Berater

ein, die den Informationsprozess moderierend begleiten sollten. Bezüglich des Zeitplans für die Zuschlagserteilung ist es wichtig, die Bindungsfristen für die Finanzierungsbedingungen zu berücksichtigen.

Die Einsicht in die Unterlagen muss zudem so gestaltet werden, dass sie den in der VOB/A verankerten Geheimhaltungspflichten und den Geheimhaltungsinteressen der Bieter gerecht wird. Dabei ist insbesondere Verschwiegenheit über die in den Unterlagen enthaltenen Betriebsgeheimnisse der privaten Bieter zu vereinbaren und sicherzustellen, dass keine Vervielfältigung der Unterlagen vorgenommen wird.



### **Information über die Zuschlagserteilung**

Das Ergebnis der Angebotsauswertung sollte den Bietern unverzüglich mitgeteilt werden, um die Transparenz des Verfahrens sicher zu stellen. Dabei sind die beim verbindlichen Angebot unterlegenen Bieter auch hier über die Gründe des Ausscheidens zu informieren.

Auch die allgemeine Öffentlichkeit sollte über die Zuschlagserteilung informiert werden. Von Inte-

resse ist dabei insbesondere die Zusammensetzung des Konsortiums, d.h. Planer, Bauunternehmen, Betreiber, Banken sowie ggf. Berater des privaten Partners. Zu diesem Zeitpunkt können auch die unterlegenen Bieter öffentlich benannt werden.

### **Öffentlichkeitswirksame Unterzeichnung des Vertrages**

Nach Zuschlagserteilung werden die ÖPP-Verträge i.d.R. unterzeichnet. Dies ist ein wichtiger Meilenstein im ÖPP-Verfahren, der entsprechend kommunikativ vom öffentlichen Auftraggeber gemeinsam mit dem privaten Auftragnehmer begleitet werden sollte. So kann insbesondere die allgemeine Öffentlichkeit mit einer Presseerklärung über die Vertragsunterzeichnung informiert werden.

Nach der Unterzeichnung des Vertrages sollte auch der private Auftragnehmer verstärkt die Chance wahrnehmen und aus seiner Sicht, ggf. in Abstimmung mit dem öffentlichen Auftraggeber, über das beauftragte ÖPP-Projekt berichten.

### **Veröffentlichung der Kerninformationen zum Projekt**

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass sich öffentliche Auftraggeber und private Auftragnehmer gemeinsam auf die zu kommunizierenden Kerndaten des Projektes, wie z.B. Investitions- und Projektvolumen, Vertragsmodell und Finanzierungsform, Betriebszeitraum, einigen. Diese Informationen sollten in einem Projektdatenblatt zusammengefasst werden. Der Inhalt des Daten-

blattes sollte entsprechend allgemeinverständlich erläutert werden (ein Beispiel finden Sie unter [www.öpp-plattform.de](http://www.öpp-plattform.de)). In diesem Zusammenhang können auch die Höhe und Zusammensetzung des Leistungsentgeltes, d.h. die Raten für die Investition und die laufenden Betreiberkosten, offen gelegt werden.



### ***Bekanntmachung der Ergebnisse der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung***

Zudem sollten die Ergebnisse der abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, d.h. der errechnete Effizienzvorteil des ÖPP-Angebotes im Vergleich zum Public Sector Comparator, der allgemeinen Öffentlichkeit kommuniziert werden.

Auch hier kann es sinnvoll sein, die einzelnen Kostenbestandteile aufzuzeigen und zu erläutern. Sind im Vergleich zur vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Veränderungen aufgetreten, sollten diese benannt und begründet werden.

### ***Offenlegung wesentlicher Vertragsinhalte bzw. der Risikoverteilung***

Des Weiteren ist es sinnvoll, die endgültig vereinbarten Kerninhalte der ÖPP-Verträge in Form von „übersetzten“ Vertragsklauseln der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu erläutern. Auch hier bietet sich alternativ die Ver-

öffentlichung der Risikoverteilung auf die beiden Partner an. Dabei ist es sinnvoll, die einzelnen Risiken zu erläutern und die Übertragung auf den einen oder anderen Partner zu begründen.

### ***Veröffentlichung der Regelungen für das Vertragsende des ÖPP-Projektes***

Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Kerninhalte des Vertrages sollten auch die Endschäftsregelungen erörtert werden. Dabei ist darzulegen, welcher Zustand des Gebäudes am Ende

der Laufzeit des ÖPP-Projektes vertraglich vereinbart wurde, da dies von ÖPP-Kritikern häufig falsch dargestellt wird.

## **Schritt VIII**

### ***Planung und Bau***

Nach der Unterzeichnung des Vertrages werden die bereits im Vergabeverfahren begonnenen Pla-

nungen fortgesetzt. Nach Erteilung der Baugenehmigung beginnt die Bauphase.

### ***Veröffentlichung der Architektur-Entwürfe***

Um mehr Verfahrenstransparenz hinsichtlich der Sicherstellung der städtebaulichen und architektonischen Qualität bei ÖPP-Projekten zu erzielen, sollten nach der Unterzeichnung der Verträge die

Architektur-Entwürfe mindestens der zur Abgabe eines überarbeiteten Angebotes aufgeforderten Bieter für die allgemeine Öffentlichkeit zugänglich ausgestellt werden.



## Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

### **Kommunikation zu Meilensteinen**

In der Planungs- und Bauphase sollten der öffentliche Auftraggeber und der private Auftragnehmer gemeinsam wichtige Informationen zum Projekt veröffentlichen. Hier bieten sich insbesondere regelmäßige Berichte zum Stand der Arbeiten in

der Presse an, z.B. Erteilung der Baugenehmigung, Grundsteinlegung/Spatenstich, Richtfest, Fertigstellung des Gebäudes und Aufnahme des Betriebes.

### **Darstellung der Einbindung des regionalen Mittelstands**

Des Weiteren sollte der private Partner in der Bauphase darüber informieren, welche Unternehmen mit den Bauleistungen beauftragt wurden. Dabei sollte dargestellt werden, wie hoch der Anteil der

Unternehmen aus der Region ist, in welchem Umfang der regionale Mittelstand eingebunden ist und wie diese Unternehmen von den Aufträgen der ÖPP-Projektgesellschaft profitieren.

## Schritt IX

### **Betrieb und Vertragscontrolling**

Nach der Baufertigstellung und Abnahme durch den öffentlichen Auftraggeber wird das Projekt in Betrieb genommen. Eine wesentliche Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers in der Betriebsphase ist das Vertragsmanagement und -controlling. Dies sorgt bei ÖPP-Projekten für ein hohes Maß an Transparenz.

Im Gegensatz dazu ist die Betriebsphase bei der konventionellen Beschaffung im Allgemeinen völlig intransparent. Ob die mit der Realisierung eines Bauprojektes angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht wurden, wird für gewöhnlich nicht überprüft.

### **Ergebnisse des Vertragscontrollings – Transparenzbericht**

Ein wichtiges Steuerungsinstrument für den öffentlichen Auftraggeber ist die laufende Beobachtung der Leistungserbringung des privaten Partners entsprechend der vertraglichen Vereinbarungen in den Service-Level-Agreements. Zudem wird in dieser Phase die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortgeschrieben und eine begleitende Kosten- und Erfolgskontrolle durchgeführt.

Über die Ergebnisse sollte der öffentliche Auftraggeber regelmäßig sowohl die politischen Gremien und die Aufsichtsbehörden als auch die allgemei-

ne Öffentlichkeit mit einem Transparenzbericht informieren. Ein solcher Bericht sollte Informationen

- über den Umfang und die Qualität der Leistungen des privaten Partners,
- über die Risiken und den Umgang mit eingetretenen Risiken,
- über die finanzielle Situation des Projektes, die angefallenen Kosten, mögliche Abweichungen und Anpassungsmaßnahmen sowie



- über organisatorische Fragen und Verantwortlichkeiten

enthalten und fortlaufend über den gesamten Vertragszeitraum aktualisiert werden.

In diesem Zusammenhang muss vor der Veröffentlichung auch der private Partner über den Inhalt des Transparenzberichtes informiert werden, um unnötige Streitigkeiten in der Öffentlichkeit zu vermeiden.

### ***Bereitstellung aller Unterlagen für die Prüfung des Rechnungshofs***

Den Rechnungshöfen bzw. den kommunalen Rechnungsprüfungsbehörden müssen sämtliche Unterlagen, die diese für ihre unabhängige Prüfung benötigen, zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen beispielsweise die Ausschreibungsun-

terlagen, alle Berechnungen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Angebote der Bieter und der ÖPP-Vertrag, der zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem privaten Auftragnehmer geschlossen wurde.

### ***Kommunikation von Erfolgen des ÖPP-Projektes***

In der Betriebsphase sollte auch der private Auftragnehmer über die erfolgreiche Umsetzung der gemeinsamen Projektziele informieren. Hier bietet sich z.B. die Erhebung und Veröffentlichung von Energiebilanzen an, mit denen Einsparungen im Vergleich zur konventionellen Realisierungsvariante dokumentiert werden können.

Ebenso wie in der Bauphase sollte in der Betriebsphase darüber berichtet werden, welcher Anteil der Wertschöpfung in der Region bleibt und wie hoch der Anteil der mittelständischen Unternehmen ist, die in die Erbringung der Betriebsleistungen für das ÖPP-Projekt eingebunden sind.

### ***Befragung der Nutzer und Veröffentlichung der Erfahrungsberichte***

Zudem sollten die Nutzer weiterhin aktiv in das Projekt eingebunden werden. Auf der Basis einer Befragung der Nutzer zu ihrer Zufriedenheit mit dem Projekt kann die Leistung des privaten Partners weiter verbessert werden. Die Erfahrungsberichte sollten veröffentlicht werden.

Des Weiteren können Pressereisen angeboten werden, bei denen z.B. Journalisten oder anderen öffentlichen Auftraggebern ein Einblick in das Projekt gewährt wird und Hintergrundinformationen zu ÖPP geliefert werden.



## Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren

### Schritt X

#### Vertragsende

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit übernimmt der öffentliche Auftraggeber wieder den Betrieb des Gebäudes. Bei den bisher vergebenen Projekten findet i.d.R. kein Eigentumsübergang statt, da die

se als ÖPP-Inhabermodell strukturiert sind, bei dem der öffentliche Auftraggeber von Beginn des Projektes Eigentümer von Grundstück und Gebäude ist.

#### Evaluierung und Dokumentation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Projekt

Die Dokumentation der Erfahrungen mit dem ÖPP-Projekt sollte bereits mit den ersten Überlegungen zur Umsetzung eines Vorhabens als Öffentlich Private Partnerschaft beginnen. Am Ende der Vertragslaufzeit sollte dann eine abschließende Evaluierung durchgeführt werden.

Dabei sind der Verlauf des Projektes, die Zufriedenheit des Auftraggebers und der Nutzer, die Vor- und Nachteile der ÖPP-Realisierung, aber auch die Einhaltung der Regelungen zum Zustand

des Gebäudes bei Übergabe an den öffentlichen Auftraggeber zu bewerten und zu dokumentieren.

Der vollständige Bericht auf der Basis des Transparenzberichtes muss politischen Gremien und Aufsichtsbehörden als auch der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich sein. Der private Partner sollte auch hier vor der Veröffentlichung über den Inhalt des Berichtes informiert werden.

Herausgegeben vom

**Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.**

Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und Kommunikation

Dr. Heiko Stiepelmann

Dr. Susann Cordes

Iris Grundmann, M.A. (Redaktion)

Kurfürstenstraße 129

10785 Berlin

Telefon | 030/2 12 86 - 0

Telefax | 030/2 12 86 - 189

E-Mail | [bauind@bauindustrie.de](mailto:bauind@bauindustrie.de)

[www.bauindustrie.de](http://www.bauindustrie.de)

[www.öpp-plattform.de](http://www.öpp-plattform.de)





ÖPP-Transparenzinitiative  
der Deutschen Bauindustrie

Dezember 2011



## ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie

1. Ausgangssituation	3
2. Aktiv für mehr Transparenz	4
3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks	4
4. Ergänzender Projekt-Report	5
4.1 Eckdaten/Kennzahlen	5
4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen	6
4.3 Risikomatrix	6

### Praxisbeispiele für den ergänzenden Projektreport

#### ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn

Daten und Fakten	8
Antworten auf häufig gestellte Fragen	10
Risikomatrix	14

#### ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg

Daten und Fakten	16
Antworten auf häufig gestellte Fragen	18
Risikomatrix	22

## 1. Ausgangssituation

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) haben sich für die Realisierung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte inzwischen als effizientes Verfahren fest etabliert. Dennoch stehen ÖPP-Projekte nach wie vor in der Kritik einiger Nichtregierungsorganisationen, Teilen der Gewerkschaften und Rechnungshöfen. Bemängelt wird nicht zuletzt die angeblich unzureichende Transparenz der Projektabwicklung. In einem Antrag fordert die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aktuell die Bundesregierung auf, Vorschläge für gesetzliche Transparenzregelungen für ÖPP-Bundesprojekte im Verkehrswesen vorzulegen (vgl. BT-Drucks. 17/5258 v. 23.03.2011).

Mit dem Positionspapier „Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren“ (11/2010) hat die Deutsche Bauindustrie der Forderung nach einer offenen Kommunikationspolitik bereits im vergangenen Jahr sichtbar Rechnung getragen und Leitlinien für eine offene Kommunikationspolitik bei der Vergabe und Durchführung Öffentlich Privater Partnerschaften formuliert.

Die Deutsche Bauindustrie hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Leitlinien in konkrete Handlungsempfehlungen für die Veröffentlichung von ÖPP-Verträgen umzusetzen. Eine Arbeitsgruppe hat hierzu Vorschläge formuliert, die im Folgenden skizziert werden sollen.

## 2. Aktiv für mehr Transparenz

Die Deutsche Bauindustrie möchte sich mit diesem Positionspapier aktiv für mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten einsetzen und befürwortet die grundsätzliche Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken.

Die formulierten Vorschläge sollen zum einen öffentlichen Auftraggebern und deren privaten Partnern als Grundlage dienen, sich über die Veröffentlichung von Vertragswerken zu verständigen und in geeigneter Form durchzuführen. Zum ande-

ren sollen der Allgemeinheit Informationen über ÖPP-Projekte in ihrer Richtigkeit vermittelt, Informationsdefizite abgebaut und Unklarheiten beseitigt werden.

Die Deutsche Bauindustrie vertritt die Ansicht, dass durch eine offene Kommunikation die Legitimation von ÖPP-Projekten in der Bevölkerung erhöht und somit Akzeptanz geschaffen werden kann.

## 3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks

Die Deutsche Bauindustrie unterstützt die Forderung nach einer Offenlegung bzw. Veröffentlichung der Verträge, die zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner zur Durchführung von ÖPP-Projekten abgeschlossen werden. Sie signalisiert mit diesen Handlungsempfehlungen ihre Bereitschaft zu einer offenen Kommunikation der Vertragsinhalte. Das Angebot gilt grundsätzlich für sämtliche Projekttypen und Gestaltungsformen von ÖPP im Bau-, Immobilien- und Infrastruktursektor und soll keine Bereiche ausschließen.

Die Deutsche Bauindustrie erklärt sich deshalb ausdrücklich bereit, die zur Realisierung von ÖPP-Projekten abgeschlossenen Verträge grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie empfiehlt ihren Projektpartnern, zur Verbesserung der Transparenz Öffentlich Privater Partnerschaften, nach Vertragsschluss folgende Dokumente offenzulegen:

- Vertragsurkunden der unterzeichneten ÖPP-Einzelverträge zwischen öffentlichem und privatem Partner (z. B. Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag),
- zugehörige Leistungsbeschreibungen für Planung, Bau- und Betrieb (z. B. die sog. BQA – Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung),
- ergänzende Verdingungsunterlagen des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrags geworden sind.

Zwischen den berechtigten Interessen der Allgemeinheit an einer Kontrolle von Geschäften der öffentlichen Hand und den schützenswerten Interessen der projektbeteiligten privaten Partner ist allerdings sorgsam abzuwägen. Insbesondere ist es notwendig, geistiges Eigentum der auf beiden Vertragsseiten beteiligten Projektanten, Fachplaner,

Bau- und Betreiberunternehmen so zu schützen, dass technisches Spezialwissen und know-how-basierte Wettbewerbsvorteile gewahrt bleiben. Nur auf diese Weise wird der Preis- und Kompetenzwettbewerb als elementarer Bestandteil des ÖPP-Beschaffungsmodells und Triebfeder von Innovationen, die letztlich der öffentlichen Hand zugute kommen, langfristig erhalten und gesichert.

Technische Sondervorschläge oder Planungsleistungen des erfolgreichen Bieters dürfen unter dieser Maßgabe dann mit den übrigen Vertragsunterlagen veröffentlicht werden, soweit sie im Zuge der Projektrealisierung ohnehin offenbar werden.

Ebenso steht die Deutsche Bauindustrie einer Veröffentlichung der vertraglich vereinbarten Vergütungen und Entgelte positiv gegenüber, soweit hierdurch keine schutzwürdigen Kalkulations- bzw. Geschäftsgeheimnisse verletzt werden. Gleichermäßen wird es allerdings für notwendig erachtet, der Öffentlichkeit eine Bewertung der publizierten Vertragspreise im Hinblick auf den im ÖPP-Verfahren erzielten Wirtschaftlichkeitsvorteil zu ermöglichen. Dies kann nur dann erreicht werden, wenn die öffentliche Hand sich gleichermaßen bereit erklärt, den veröffentlichten Zahlen nach Abschluss des Vergabeverfahrens die Ergebnisse ihrer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – des sog. Public Sector Comparator (PSC) und des zugehörigen Abschlussberichts – unmittelbar gegenüberzustellen.

Uneingeschränkt schutzwürdig sind hingegen Kalkulationen und Finanzierungsstrategien des erfolgreichen Bieters, bei denen es sich um wirtschaftlich-kaufmännische Angebotsgrundlagen handelt, die als solche keinen Eingang in den ÖPP-Vertrag finden.

## 4. Ergänzender Projekt-Report

Transparenz bei der Vergabe und Durchführung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte als ÖPP-Projekte ermöglicht nicht allein die Kontrolle öffentlicher Geschäfte; eine offene Kommunikation dient ebenso der Rechenschaftslegung der Projektbeteiligten über eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. Die veröffentlichten Projekt- und Vertragsinformationen müssen deshalb den Informationsbedürfnissen verschiedenster Interessengruppen genügen und zu diesem Zweck verständlich aufbereitet werden:

- politische Gremien
- Nutzer
- Fachöffentlichkeit
- allgemeine Öffentlichkeit (Bürger)

Nur durch umfassende Information lassen sich Fehlinterpretationen und Missdeutungen der abgeschlossenen Verträge wirksam verhindern.

Mit der Offenlegung der ÖPP-Verträge allein wird dieses Ziel jedoch nicht vollends erreicht, handelt es sich hierbei doch primär um umfangreiche Doku-

mente, deren Verständnis meist juristische und baufachliche Kenntnisse erfordert und vom interessierten Leser angesichts der Fülle sich ergänzender Unterlagen eine beträchtliche Einarbeitungszeit verlangt.

Die Deutsche Bauindustrie spricht sich deshalb dafür aus, neben dem ÖPP-Vertragswerk einen ergänzenden Projekt-Report zu veröffentlichen, in dem wesentliche, projektprägende Eckdaten bzw. Kennzahlen zusammengefasst sind, häufig gestellte Fragen beantwortet werden und ein Überblick über die vertragliche Risikoverteilung gegeben wird. Der Projekt-Report ist im gegenseitigen Einvernehmen beider Vertragsseiten zu erstellen und abzustimmen.

Die Angaben aus dem Projekt-Report bieten auf diese Weise einen schnellen, unkomplizierten Zugriff auf die wesentlichen Projekt- bzw. Vertragsinformationen. Alle Interessierten erhalten so einen einfachen, leicht verständlich formulierten Überblick und können die Informationen zusätzlich im Vertragswerk abprüfen.

### 4.1 Eckdaten/Kennzahlen

Die Veröffentlichung von Eckdaten und Kennzahlen empfiehlt sich insbesondere dort, wo sich wichtige Vertragsinformationen selbsterklärend ohne nähere Erläuterungen z. B. in tabellarischer Form darstellen bzw. aufbereiten lassen:

- Bezeichnung und Anschriften der wesentlichen Projektpartner
- Kurzinformation zum Leistungsinhalt und -umfang des privaten Partners

- relevante Termine (z. B. Baubeginn/Fertigstellung, Vertragsende/Betriebsphase)
- ggf. Kosteninformationen (z. B. Gesamtinvestitionskosten und Kosten der Nutzungsphase)
- Eigentumsverhältnisse

Die Gestaltung und Detaillierung der Aufstellung ist im Einzelfall projektspezifisch vorzunehmen und entsprechend zwischen den Projektpartnern im Hinblick auf das öffentliche Interesse abzustimmen.

## 4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen

In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertrags Elemente. Es bietet sich an, Antworten auf häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten zu liefern.

So könnte unter anderem beantwortet werden:

- Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht?
- Wo liegt die Leistungsgrenze?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung/Vertragsbrüchen?
- Wie setzen sich die Entgelte zusammen?
- Was passiert im Insolvenzfall des privaten Partners?

- Zu welchen Tarifkonditionen werden Angestellte des privaten Partners beschäftigt?
- Wie partizipiert der Mittelstand an dem ÖPP-Projekt?

Diese Aufzählung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit. Es empfiehlt sich deshalb eine projektbezogene Abstimmung unter allen Beteiligten, welche Fragen im Rahmen des Projektreports beantwortet werden sollen.

Ggf. kann es für die Projektbeteiligten sinnvoll sein, bei latent kritischen Punkten zusätzlich darüber zu informieren, wie die Vertragsregelung respektive die vertragliche Zuweisung von Rechten und Pflichten der Partner jeweils bei konventioneller Beschaffung gestaltet wäre.

## 4.3 Risikomatrix

Ein häufig artikulierter Kritikpunkt an ÖPP-Projekten lautet, der Wirtschaftlichkeitsvorteil beruhe maßgeblich auf einer Verlagerung projektspezifischer Risiken auf die öffentliche Hand. Um diesem Vorwurf offensiv entgegenzuwirken, empfiehlt die Deutsche Bauindustrie die Veröffentlichung einer Risikomatrix, aus welcher die projektspezifische Risikoverteilung qualitativ ersichtlich wird.

Es empfiehlt sich, die Risiken entsprechend den Projektphasen nach Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken zu differenzieren und in der Matrix zu dokumentieren. So wird erkennbar, ob das Risiko vom öffent-

lichen Auftraggeber, dem privaten Partner oder gemeinsam von beiden Parteien getragen wird.

In einer Risikomatrix lassen sich alle Risiken in aggregierter Form darstellen. Steht die Risikoübernahme jedoch unter Vorbehalt bzw. ist bei der Risikozuweisung eine genauere/differenziertere Betrachtung sinnvoll, so empfiehlt sich ggf. eine nähere Erläuterung als Antwort auf eine häufig gestellte bzw. zu erwartende Frage.

## ***Paxisbeispiele für die ÖPP-Projekte***



***Inselschule in Fehmarn***

GOLDBECK Public Partner GmbH

***(Seite 8 – 15)***



***Justizvollzugsanstalt in Burg***

Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH & Co. KG

Bilfinger Berger Project Investments GmbH 90 % – KÖTTER Justizdienstleistungen GmbH & Co. KG 10 %

***(Seite 16 – 23)***

## Daten und Fakten

<p><b>ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn</b></p>	
<p><b>Auftraggeber</b></p>	<p>Stadt Fehmarn Am Markt 1, 23769 Fehmarn Vertreten durch den Bürgermeister</p>
<p><b>Ansprechpartner Auftraggeber</b></p>	 <p>Hans-Jürgen Schimpf FB-Ltr. Kinder, Jugend, Sport, Kultur, Schule +49(0) 43 71/5 06 - 6 70 hj.schimpf@stadtfehmar.de</p>
<p><b>Auftragnehmer</b></p>	<p>GOLDBECK Public Partner GmbH, Bielefeld</p>
<p><b>Ansprechpartner Auftragnehmer</b></p>	 <p>Dr. Andreas Iding Prokurist +49 (0) 521/94 88 - 15 10 andreas.iding@goldbeck.de</p>
<p><b>Eigentümer</b></p>	<p>Stadt Fehmarn</p>
<p><b>Architektur</b></p>	<p>Dohle + Lohse Architekten GmbH, Braunschweig</p>
<p><b>Bauausführung</b></p>	<p>ARGE GOLDBECK West GmbH, NL Hamburg GOLDBECK Ost GmbH, Geschäftsbereich Schulen, Treuen</p>
<p><b>Gebäudemanagement</b></p>	<p>GOLDBECK Gebäudemanagement GmbH, Bielefeld</p>
<p><b>Finanzierung</b></p>	<p>WL Bank AG Westfälische Landschaft Bodenkreditbank, Münster (Forfaitierungsmodell)</p>
<p><b>Gesamtleistungsumfang</b></p>	<p>Planung, Finanzierung, Errichtung, Bauunterhaltung, Betrieb und Energiemanagement der Inselschule Fehmarn</p>

<p><b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b></p>	
<p><b>Bau</b></p> <p><b>Betrieb</b></p> <p><b>Personal</b></p> <p><b>Gesamtinvestitionskosten</b></p> <p><b>Bewirtschaftungsvolumen</b></p> <p><b>Wirtschaftlichkeitsvorteil</b></p> <p><b>Planungs-/ Bauphase</b></p> <p><b>Betriebsphase</b></p>	<p>Gemeinschaftsschule für ca. 1.000 Schüler, (vierzügige Sekundarstufe I, dreizügige Sekundarstufe II) Raumbereiche: – Allgemein- und Fachklassen, – Ganztageseinrichtungen, – Aula, – Mensa, – Foyer, – Bibliothek, – Außenanlagen. BGF: 7.788 m<sup>2</sup></p> <p>– Technisches Gebäudemanagement (Instandhaltung baulicher und technischer Anlagen, Schönheitsreparaturen, Störungsdienst, Energiemanagement) – Infrastrukturelles Gebäudemanagement (Energie- und Medienversorgung, Hausmeisterdienste, Reinigung, Mensa-Betrieb, Außenanlagenpflege) – Energiemengenmanagement</p> <p>1 Vollzeit-Haustechniker</p> <p>12,36 Mio. Euro brutto</p> <p>13,1 Mio. Euro brutto</p> <p>10,5 %</p> <p>Juni 2009 – August 2010</p> <p>August 2010 – August 2035</p>

## Antworten auf häufig gestellte Fragen

**In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertragselemente:**

<p><b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b></p>	
<p><b>1. Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht und welchen Leistungsstandard schuldet er?</b> <i>(Service Level Agreement)</i></p>	<p>Der private Partner, die GOLDBECK Public Partner GmbH (GPP), ist zuständig für die Planung und den schlüsselfertigen Neubau der Inselchule Fehmarn als Gemeinschaftsschule für ca. 1.000 Schüler. Er stellt eine qualitäts-, kosten- und termintreue Errichtung sicher und verpflichtet sich, die Schule zum 10. August 2010 in betriebsbereitem Zustand zu übergeben.</p> <p>Um den bestimmungsgemäßen Gebrauch der Inselchule über die Betriebszeit von 25 Jahren, d. h. bis August 2035, zu gewährleisten, ist die GPP verantwortlich für die Instandhaltung der baulichen und technischen Anlagen, Schönheitsreparaturen, Medien- und Energieversorgung, Hausmeisterdienste, Mensabetrieb, Reinigung und Außenanlagenpflege. Der private Partner garantiert hierbei die Energie- und Medienverbrauchsmengen und sorgt dafür, dass der Schulkomplex über die Vertragslaufzeit uneingeschränkt für den Schulbetrieb zur Verfügung steht. Hierzu verpflichtet sich der private Partner, alle geltenden technischen und rechtlichen Vorschriften einzuhalten. Dennoch auftretende Bauschäden bzw. Betriebsstörungen hat er innerhalb vertraglich festgelegter Reaktions- und Behebungszeiten zu beseitigen.</p>
<p><b>2. Wo liegt die Leistungsgrenze?</b> <i>(Vorwurf: Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch den privaten Partner)</i></p>	<p>Die Stadt Fehmarn überträgt der GPP diejenigen Leistungen, die für ein technisch funktionsfähiges Schulobjekt (Gebäude und Außenanlagen) in der Betriebsphase erforderlich werden. Hinzu kommt die regelmäßige Reinigung, der Betrieb der Schulmensa und die Pflege der Außenanlagen. Die Lehrerinnen und Lehrer sowie die Verwaltungspersonen der Inselchule können sich daher vollständig auf ihre schulischen Kernaufgaben konzentrieren. Die GPP stellt die Inselchule darüber hinaus für gemeindliche (Wahlen etc.) oder öffentliche Zwecke (z. B. Konzerte) zur Verfügung. Das Haus- und Nutzungsrecht liegt an 365 Tagen im Jahr über die gesamte Vertragslaufzeit von 25 Jahren uneingeschränkt bei der Stadt Fehmarn und kann von dieser – wie bei jedem anderen öffentlichen Gebäude – für besondere Veranstaltungen auch an Dritte übertragen werden.</p>

<b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b>	
<b>3. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung bzw. Vertragsbrüchen des privaten Partners?</b>	Die Stadt Fehmarn hat das Recht, die Servicequalität des privaten Partners nach spezifischen Nutzungskriterien – z. B. Reinigung, Winterdienst, Schließdienst, Hausmeister – monatlich zu überprüfen. Werden dabei Negativabweichungen vom geforderten Qualitätsstandard (Mängel) festgestellt, so führt dies zu einer Reduzierung des Betreiberentgelts (Malusabzug). Die Höhe des Malusabzugs richtet sich nach der Art und der Schwere des Mangels. Verfehlt der private Partner die Qualitätsstandards über einen längeren Zeitraum, so kann die Stadt die Leistung auf Kosten des privaten Partners selbst ausführen (lassen). Während der Bauphase hat der Auftraggeber das Recht, bei wesentlichen Mängeln die Abnahme zu verweigern, sich bei unterbleibender Mängelbeseitigung aus der Bürgschaft des privaten Partners zu bedienen und bei Verzug der Fertigstellung Vertragsstrafe zu fordern. Als ultima ratio eröffnet der Vertrag dem Auftraggeber darüber hinaus über den gesamten Projektverlauf die Möglichkeit einer außerordentlichen Kündigung.
<b>4. Welche Flexibilität im Bezug auf Bedarfs- bzw. Nutzungsänderungen des öffentlichen Auftraggebers bietet der Vertrag?</b>	Die Stadt Fehmarn hat das Recht, ihr Nutzungsprofil jederzeit dem Bedarf entsprechend anzupassen. Sich ändernde Nutzungsanforderungen, die zu baulichen Eingriffen führen, können ebenfalls durch den Auftraggeber verlangt werden. Führen diese Nutzungs- bzw. Leistungsänderungen zu Kostenänderungen, ist das Entgelt entsprechend anzupassen.
<b>5. Welche Kontrollrechte hat der öffentliche Auftraggeber bzw. welche Berichts- und Rechenschaftspflichten übernimmt der private Partner?</b>	Während der Baumaßnahme hat die GPP ein Bautagebuch zu führen und dem Auftraggeber auf Verlangen wöchentlich zu übergeben. Der Auftraggeber hat zudem jederzeit das Betretungsrecht der Baustelle und kann bei Bedarf alle für ihn relevanten Informationen beim privaten Partner abfordern. Während der Betriebsphase legt die GPP der Stadt Fehmarn Monatsberichte vor, in denen sämtliche aufgetretenen Mängel in Form einer Störungsstatistik zu dokumentieren sind. Darüber hinaus dokumentiert der private Partner seine Mittelverwendung (Ausgaben) für das Vertragsobjekt kalenderjährlich in einem Jahresbericht. Die Berichte sind jeweils nach Maßgabe vertraglich definierter Anforderungen zu führen. Zum Vertragsende schuldet der private Partner der Stadt Fehmarn eine vollständige Objektdokumentation gemäß vertraglicher Vorgabe.
<b>6. Wie partizipieren mittelständische Unternehmen an der Projektrealisierung?</b> <i>(Vorwurf: Ausgrenzung des Mittelstandes durch ÖPP-Projekte)</i>	Viele Teilleistungen werden von der GPP, Generalübernehmer und Betreiber, an kleine und mittelständische Subunternehmer (KMU) aus der Region vergeben. Dies ist nicht nur in der Bauphase effizient, sondern besonders auch in der Betriebsphase, in der es auf prompten Service, schnelle Reaktionszeiten oder die zuverlässige Durchführung von kleinen Reparatur- und Bauleistungen ankommt.

<p><b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b></p>	
<p><b>7. Unter welchen Umständen können sich die Investitionskosten des ÖPP-Projekts im Zuge der Realisierung erhöhen?</b> <i>(Vorwurf: spätere Kostensteigerung durch „Nachträge“)</i></p>	<p>Möglicher Auslöser für Kostenänderungen in der Bauphase sind Änderungen des Bauentwurfs bzw. der geforderten Bauausführung. Dies betrifft z. B. Grundrissänderungen oder Änderungen der Ausstattungsanforderungen (z. B. zusätzliche Steckdosen, Änderung der Bodenbeläge, zusätzliche/entfallende Ausstattungsgegenstände). Kommt es zu solchen Planungsänderungen, so werden Mehr- und Minderkosten auf Grundlage der ursprünglich vereinbarten Leistung im Detail ermittelt. Die Änderungen können daher zu Kostenerhöhungen, aber auch zu Kostenreduzierungen führen. Gegenüber der klassischen Projektabwicklung ist das Risiko von unplanbaren Kostensteigerungen allerdings nahezu ausgeschlossen, weil eine funktionsorientierte Leistungsbeschreibung Grundlage des Vertrags ist. Der private Partner trägt insoweit das planerische und bauliche Vollständigkeitsrisiko für eine betriebs- und nutzungsbereite Schule sowie die Termin- und Koordinationsrisiken für alle Planungs- und Bauleistungen.</p>
<p><b>8. Wie setzen sich die Entgelte/Mieten qualitativ zusammen und welche Preissteigerungsrisiken trägt der öffentliche Auftraggeber?</b> <i>(Vorwurf: höhere Mieten und Kosten als bei der konventionellen Beschaffung, „galoppierende Preise“)</i></p>	<p>Der private Partner erhält nach ordnungsgemäßer Übergabe der Bauleistung über 25 Jahre ein monatliches Entgelt. Dieses setzt sich zusammen aus folgenden Bestandteilen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zins und Tilgung der Investitionen für den Schulneubau</li> <li>– Vergütung der Dienstleistungen und des Gebäudemanagements für den jeweiligen Monat</li> <li>– Medienver- und -entsorgungskosten (z.B. Strom, Energie, Wasser), Abfallentsorgung</li> <li>– Reinigung des Schulgebäudes, Reinigung und Pflege der Außenanlagen, Winterdienst</li> </ul> <p>Zins und Tilgung werden mit Vertragsabschluss fixiert, während sich Dienstleistungs- und Medienvergütung ausgehend vom Dez. 2006 (dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses) durch Kopplung an bundesamtliche Preisindizes und Tarifverträge entsprechend an die allgemeine Preisentwicklung anpassen.</p> <p>Der Mensabetrieb des privaten Partners finanziert sich ausschließlich aus dem Speisen- und Getränkeverkauf, d. h. aus der freiwilligen Inanspruchnahme durch Lehrer und Schüler. Hierbei ist von der Stadt eine Preisobergrenze für Mahlzeiten vorgegeben.</p>
<p><b>9. Welche (finanziellen) Sicherheiten werden vom Auftraggeber und/oder Auftragnehmer eingebracht?</b> <i>(Vorwurf: geringe Eigenkapitalausstattung des privaten Partners)</i></p>	<p>Für die Realisierung des ÖPP-Projektes Inselchule Fehmarn steht dem Auftraggeber ein umfangreiches Sicherheitenpaket zur Verfügung, das vom privaten Partner gestellt wird. Es beinhaltet:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Patronatserklärung der GOLDBECK-Muttergesellschaft, in der Bauphase stets für hinreichende Mittelausstattung der am ÖPP-Projekt beteiligten Gesellschaften zu sorgen, damit die Bauleistung ordnungsgemäß erbracht werden kann.</li> <li>– Stellung einer Vertragserfüllungsbürgschaft für die Bauphase durch die GPP in Höhe von 5 % der Bau- und Baunebenkostensumme</li> </ul>

<p><b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b></p>	
<p>Fortsetzung Frage 9.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 100 % Vorfinanzierung der Investitionen durch die Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber.</li> <li>– Stellung einer Vertragserfüllungsbürgschaft für die Betriebsphase in Höhe von 3 % der Bau- und Baunebenkostensumme</li> <li>– Laufende Einzahlung der Instandsetzungsentgelte auf ein gesondertes Konto, für welches die Stadt und der private Partner nur gemeinsam Verfügungsberechtigt sind, als zusätzliche Sicherheitsleistung.</li> <li>– Gemeinsame Festlegung aller Instandsetzungsmaßnahmen in den letzten 5 Betriebsjahren.</li> </ul>
<p><b>10. Was passiert im Fall einer Insolvenz des Auftragnehmers?</b> <i>(Vorwurf: öffentliche Hand trägt das Insolvenzrisiko und muss ggf. doppelt zahlen)</i></p>	<p>Der öffentliche Auftraggeber ist und bleibt in jedem Fall Eigentümer der neu errichteten Inselchule. Der Auftraggeber hat ferner direkten Zugriff auf den Generalübernehmer und Betreiber. Er kann auf diese Weise sicherstellen, dass die nach dem ÖPP-Vertrag geschuldeten Bau- und Betriebsleistungen auch im Insolvenzfall der GPP weiterhin zu den vereinbarten Entgelten erbracht werden. Sollte eine Insolvenz des Auftragnehmers nicht zu vermeiden und ein Ersatz nicht möglich sein, hat der Auftraggeber ein Sonderkündigungsrecht des Vertrags. Er muss in diesem Falle ab sofort keine weiteren Zahlungen leisten und kann die Leistung selbst übernehmen oder andere Unternehmen beauftragen. Zur Kompensation eventueller Mehrkosten kann sich der Auftraggeber aus der vom Auftragnehmer gestellten Sicherheit bedienen. Die Stadt Fehmarn trägt damit auch bei Insolvenz des privaten Partners ein geringeres Risiko, als wenn sie die Schule in klassischer Weise selbst betreiben würde.</p>
<p><b>11. Zu welchen Tarifkonditionen werden Mitarbeiter vom privaten Partner beschäftigt?</b> <i>(Vorwurf: untertarifliche Bezahlung)</i></p>	<p>Die Mitarbeiter der GPP und die Beschäftigten aller in der Bau- und Betriebsphase eingesetzten Firmen werden nach den geltenden Tarifvereinbarungen bzw. den geltenden gesetzlichen Regelungen entlohnt. Die Realisierung des ÖPP-Projekts unterscheidet sich damit nicht von anderen Bauvorhaben oder der klassischen Immobilienbewirtschaftung in Eigenregie der Kommune.</p>
<p><b>12. Welchen Betriebs- und Erhaltungszustand schuldet der private Partner am Endpunkt der ÖPP-Vertragslaufzeit?</b> <i>(Vorwurf: kein Anreiz für den privaten Partner, vor Vertragsende adäquate Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen)</i></p>	<p>Die GPP verpflichtet sich, die Inselchule bis zum Ablauf des Betreibervertrages im Jahr 2035 in ihrem bestimmungsgemäßen Zustand so zu erhalten, dass der Schulbetrieb jederzeit ohne Einschränkungen gewährleistet ist. Die technische Beschaffenheit orientiert sich dabei am geforderten Qualitätsniveau (funktionale Leistungsbeschreibung) der Bauerrichtung. Am Vertragsende müssen sämtliche Bauteile und Anlagen eine Restlebensdauer von mindestens zwei Jahren aufweisen, bevor sie ggf. ausgetauscht werden müssen. Zur Überprüfung findet rechtzeitig vor Vertragsende eine Vorbegehung und später eine förmliche Übergabe statt, anlässlich derer etwaig erforderliche Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden. Durch Zugriff auf die vom privaten Partner gestellte Sicherheit hat die Stadt Fehmarn die Gewähr, dass alle Maßnahmen vertragsgemäß durchgeführt werden.</p>

## Risikomatrix

<b>RISIKO</b>	<b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b>		
	<b>Privater Partner</b>	<b>gemein- schaftlich</b>	<b>Öffentl. Hand</b>
<b>PLANUNG</b>			
<b>Planungsqualität</b> Schlechterfüllung geforderter Leistungsstandards oder Kostenerhöhung durch eigene Planungsänderungen	X		
<b>Planungsänderungen</b> Verzögerungen und Kostenerhöhungen aufgrund von Planungsänderungen, gewünscht vom Auftraggeber			X
<b>Genehmigungen</b> Kosten aufgrund von Genehmigungsverzögerungen		X	
<b>BAU</b>			
<b>Grundstückserwerb</b> Verzögerungen beim Erwerb, Baubeginn, höhere Kosten des Erwerbs			X
<b>Baugrundrisiko</b> Bausubstanz, Schadstoffe/Altlasten, Baugrund			X
<b>Baukostenüberschreitung</b> fehlerhafte Kalkulation, schlechtes Projektmanagement, Baugrundrisiken (Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen; soweit erkennbar durch Verdingungsunterlage)	X		
<b>Bauzeitverzögerung</b> fehlerhafte Zeitplanung, unzureichende Projektsteuerung, Schlechtwetter, Gründungsrisiken	X		
<b>BETRIEB + NUTZUNG</b>			
<b>Erhöhte Gebäudemanagementkosten</b> fehlerhafte Kalkulation/Mehraufwand, Mengenänderung der Verbrauchsmaterialien, Einhaltung der vereinbarten Servicequalität, nicht jedoch Preissteigerungen gemäß vereinbartem Index	X		

	<b>ÖPP-Projekt Inselchule Fehmarn</b>		
	Privater Partner	gemeinschaftlich	Öffentl. Hand
<b>RISIKO</b> <b>BETRIEB + NUTZUNG</b> (Fortsetzung)			
<b>Erhöhte Instandhaltungsaufwendungen</b> fehlerhafte Kalkulation, Störungen, Unterlassung von Maßnahmen führen in Zukunft zu höheren Kosten, Abweichungen vom Leistungsstandard	X		
<b>Auslastung</b> erhöhte/mangelnde Auslastung bzw. Änderungen des Nutzungsprofils führen zu Mehr- oder Minderkosten (nur variable oder sprungfixe Kosten, da generelles Auslastungsrisiko im öffentlichen Hochbau in öffentlicher Sphäre bleiben sollte)			X
<b>Sicherheit, Vandalismus</b> Kosten infolge mutwilliger Zerstörung an Gebäude und Anlagen		X	
<b>Zustand am Vertragsende</b> Entsprechen Gebäude und Anlagen dem vertraglich vereinbarten Zustand zum Vertragsende?	X		
<b>ÜBERGEORDNETE RISIKEN</b>			
<b>Gefahrtragung</b> unvorhergesehene Kosten aufgrund von Höherer Gewalt, Naturkatastrophen, „Unwetter“, Einbruch, etc.(sofern versicherbar, auch vollständig auf Auftragnehmer übertragen)		X	
<b>Preissteigerungen</b> Kostenänderungen für Rohstoffe, Versorgungsmedien, Personalkosten	X Bau		X Betrieb
<b>Änderungen von Gesetzen, Vorschriften, Normen</b> Kostenerhöhungen durch Verschärfungen von Bau- und Betriebsnormen, Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen, Gesundheits-, Umweltschutzstandards, Steuern und Abgaben (nicht jedoch Unternehmenssteuern)			X
<b>Finanzierung</b> Projektfinanzierung kommt verspätet zustande, Finanzierung ist teurer als angenommen aufgrund von Änderungen bzgl. Zinsen, Margen, Wechselkurs	X		

## Daten und Fakten

<p><b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b></p>	
<p><b>Auftraggeber</b></p>	<p>Land Sachsen-Anhalt Vertreten durch das Ministerium der Justiz und das Ministerium der Finanzen (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr)</p>
<p><b>Ansprechpartner Auftraggeber</b></p>	<p> Regierungsdirektor Thomas Wurzel Anstaltsleiter Madel 100, 39288 Burg +49 (0) 39 21/97 67-10 05</p>
<p><b>Auftragnehmer</b></p>	<p>Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH &amp; Co. KG, ein Unternehmen der Bilfinger Berger Gruppe</p>
<p><b>Ansprechpartner Auftragnehmer</b></p>	<p> Thomas Buths Geschäftsführer Gustav-Stresemann-Ring 1, 65189 Wiesbaden +49 (0) 611/3 34 80- 0</p>
<p><b>Eigentümer</b></p>	<p>Land Sachsen-Anhalt</p>
<p><b>Architektur</b></p>	<p>DÖMGES Architekten AG</p>
<p><b>Generalübernehmer</b></p>	<p>Bilfinger Berger GmbH, Niederlassung Hochbau Leipzig</p>
<p><b>Gebäudemanagement</b></p>	<p>HSG Zander Nordost GmbH, ein Unternehmen der Bilfinger Berger Gruppe</p>
<p><b>Dienstleister</b></p>	<p>KÖTTER Justizdienstleistungen GmbH &amp; Co. KG</p>
<p><b>Finanzierung</b></p>	<p>Nord / LB HSH Nordbank AG Commerzbank Aktiengesellschaft</p>
<p><b>Gesamtleistungsumfang</b></p>	<p>Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb der Justizvollzugsanstalt Burg</p>

<p><b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b></p>	
<p><b>Bau</b></p> <p><b>Betrieb</b></p> <p><b>Personal</b></p> <p><b>Gesamtinvestitionskosten</b></p> <p><b>Wirtschaftlichkeitsvorteil</b></p> <p><b>Planungs- / Bauphase</b></p> <p><b>Betriebsphase</b></p>	<p>650 Haftplätze für Männer Zur Justizvollzugsanstalt gehören folgende Gebäude:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vier Hafthäuser,</li> <li>- ein Verwaltungsgebäude,</li> <li>- ein Pfortengebäude,</li> <li>- ein Servicegebäude,</li> <li>- ein Gebäude Zugang/Besuch,</li> <li>- drei Werkhallen,</li> <li>- ein Küchengebäude,</li> <li>- ein Gebäude Abstellfläche/Halle und</li> <li>- eine Sporthalle.</li> </ul> <p>Die Nettogrundfläche der insgesamt 15 Bauteile beträgt 49.443 m<sup>2</sup> (BGF: 61.650 m<sup>2</sup>). Die Gesamtfläche der Anlage beträgt 220.000 m<sup>2</sup>. Die Umwährungsmauer hat eine Länge von 1.565 Metern.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Technische Gebäudemanagement (Instandhaltung, Hausmeisterdienste, Medienver- und -entsorgung)</li> <li>- Nicht hoheitliche Dienstleistungen (Reinigung, Verwaltungshilfsdienste, EDV-Betreuung, Verpflegung, Gesundheits- und Sozialfürsorge, Sicherheitshilfsdienste)</li> </ul> <p>Aktuell rund 245 Bedienstete der Öffentlichen Hand sowie rund 100 Mitarbeiter der privaten Partner im Rahmen des ÖPP-Projektes.</p> <p>100 Mio. Euro</p> <p>12 % (Bau, ohne Betrieb)</p> <p>Dezember 2006 – April 2009</p> <p>Mai 2009 – April 2034</p>

## Antworten auf häufig gestellte Fragen

**In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertragselemente:**

<p><b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b></p>	
<p><b>1. Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht und welchen Leistungsstandard schuldet er?</b> <i>(Service Level Agreement)</i></p>	<p>Der private Partner, die Projektgesellschaft Justizvollzug Burg GmbH &amp; Co. KG (PJB), war zuständig für die Planung und den schlüsselfertigen Neubau der JVA BURG für 650 männliche Gefangene. Er stellte eine qualitäts-, kosten- und termintreue Errichtung sicher und hat die Anstalt zum 30. April 2009 im betriebsbereiten Zustand übergeben.</p> <p>Um den bestimmungsgemäßen Gebrauch der JVA Burg über die Betriebszeit von 25 Jahren, d. h. bis zum 30. April 2034, zu gewährleisten, ist die PJB verantwortlich für das Technische Gebäudemanagement und Medienver- und Entsorgung. Darüber hinaus erbringt sie die nicht hoheitlichen Dienstleistungen. Alle zuvor genannten Leistungen im Betrieb sind bei auftretenden Abweichungen (unterteilt nach leicht, mittel und schwer) unter Einhaltung von spezifischen Reaktions-/ Behebungszeiten durchzuführen.</p>
<p><b>2. Wo liegt die Leistungsgrenze?</b> <i>(Vorwurf: Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch den privaten Partner)</i></p>	<p>Die Verwaltung der JVA Burg überträgt der PJB die Gebäude bezogenen Aufgaben sowie nicht hoheitliche Dienstleistungen. Die staatlichen Angestellten und Beamten können sich damit auf ihre hoheitlichen Aufgaben konzentrieren.</p> <p>Die PJB ist vertraglich verpflichtet, bestimmte Dienstleistungen regelmäßig und durchgehend gesichert anzubieten. Dazu zählen Sicherheits- und Verwaltungshilfsdienste, Krankenpflegedienstleistungen, psychologische Dienstleistungen für die Begutachtung, Diagnose und Behandlung, Dienstleistungen der sozialen „Hilfe“ für die Gefangenen wie etwa die Schuldenberatung, ein Anti-Aggressions-Training und die Suchtberatung. Auch regelmäßige Freizeit- und Sportveranstaltungen werden von der PJB organisiert.</p> <p>Die staatlichen Bediensteten tragen in allen Phasen die gesamte Verantwortung für den Vollzug. Von einer Privatisierung oder auch einer Teilprivatisierung des Strafvollzugs kann deshalb nicht gesprochen werden. Der Justizvollzug wird weiterhin hoheitlich getragen und bedient sich bei der Erledigung des staatlichen Auftrags verschiedener Dienstleister.</p>

<b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b>	
<p><b>3. Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung bzw. Vertragsbrüchen des privaten Partners?</b></p>	<p>Neben der quartärlchen Bewertung der Service Qualität (harte und weiche Faktoren) durch die Anstaltsleitung, welche zu einer Bonuszahlung oder einem Malusabzug vom Entgelt führen kann, hat der Auftraggeber die Möglichkeit, weitergehende Entgeltminderungen vorzunehmen, wenn gravierende Funktionseinschränkungen (z. B. Teilbereiche der Anstalt sind nicht nutzbar) bestehen. Auch besteht die Möglichkeit des Auftraggebers, Maßnahmen durch Dritte erbringen zu lassen, sofern die PJB den Qualitätsstandard über einen längeren Zeitraum nicht einhält. Während der Bauphase hatte der Auftraggeber das Recht, Vertragsstrafe zu fordern, sofern die PJB den Verzug des Fertigstellungstermins zu vertreten hat. Als ultima ratio eröffnet der Vertrag dem Auftraggeber darüber hinaus Kündigungsmöglichkeiten.</p>
<p><b>4. Welche Flexibilität im Bezug auf Bedarfs- bzw. Nutzungsänderungen des öffentlichen Auftraggebers bietet der Vertrag?</b></p>	<p>Das Nutzungsprofil kann jeder Zeit dem Bedarf entsprechend angepasst werden. Sich ändernde Nutzungsanforderungen, die zu baulichen Eingriffen führen, können nach Rücksprache mit der PJB ebenfalls durch den Auftraggeber verlangt werden. Führen diese Leistungsänderungen zu Kostenänderungen, ist das Entgelt entsprechend anzupassen. Die Organisation und Berücksichtigung der jeweiligen Änderung im bisherigen planmäßigen Betrieb macht einen gewissen Vorlauf (abhängig von der Maßnahme) zwischen Ankündigung und Umsetzung erforderlich.</p>
<p><b>5. Welche Kontrollrechte hat der öffentliche Auftraggeber bzw. welche Berichts- und Rechenschaftspflichten übernimmt der private Partner?</b></p>	<p>Während der Baumaßnahme hatte die PJB ein Bautagebuch zu führen und dem Auftraggeber einen monatlichen Bautenstandsbericht zu übergeben, der alle wesentlichen Vorgänge auf der Baustelle enthielt. Der Auftraggeber hatte das jederzeitige Betretungsrecht der Baustelle sowie zur Einsichtnahme von Projektunterlagen der PJB. Die PJB legt dem Auftraggeber während der Betriebsphase monatliche und halbjährliche Berichte vor. Sie beschreiben die aktuellen Vorgänge der wesentlichen Betriebsleistungen im Berichtszeitraum als auch in der nahen Zukunft. Besprechungsrunden im wöchentlichen/monatlichen Rhythmus sowie jährliche Begehung dienen ebenfalls der Berichts- und Rechenschaftslegung in der Betriebsphase. Der Auftraggeber und der Nutzer können des weiteren von sich aus jede Zustandsfeststellung der PJB z. B. über das Serviceportal melden, dokumentieren und damit einen Prüfvorgang auslösen.</p>

<p><b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b></p>	
<p><b>6. Wie partizipieren mittelständische Unternehmen an der Projektrealisierung?</b> <i>(Vorwurf: Ausgrenzung des Mittelstandes durch ÖPP-Projekte)</i></p>	<p>Viele Teilleistungen wurden und werden von PJB, Generalübernehmer und Gebäudemanager an Nachunternehmer aus der Region vergeben. Die Anforderungen an eine schnelle Reaktion und einen prompten Service im Betrieb führen u. a. zu der hohen KMU-Quote in der Errichtungsphase von 74,5%. Auch in der Betriebsphase fordert der effiziente Betrieb der JVA Burg eine umfangreiche Einbindung regional ansässiger Betriebe. So bestehen für regelmäßige Serviceleistungen Rahmenverträge mit örtlichen Partnern und ist z. B. die Lieferung der Holzhackschnitzel nur bis zu einer gewissen Entfernung ökonomisch und ökologisch sinnvoll.</p>
<p><b>7. Unter welchen Umständen können sich die Investitionskosten des ÖPP-Projekts im Zuge der Realisierung erhöhen?</b> <i>(Vorwurf: spätere Kostensteigerung durch „Nachträge“)</i></p>	<p>Ein prinzipieller Auslöser für Kostenänderungen ist der Wunsch des Auftraggebers nach Leistungsänderung. Dies erfolgte in der Bauphase üblicherweise durch Nachtragswünsche, z. B. wenn der Auftraggeber im Zuge der weiteren Nutzerabstimmung zusätzlichen Bedarf nach Ausstattungsgegenständen feststellte. Die funktions-/nutzungsorientierte Beschreibung der JVA Burg im Leistungskatalog (Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung) des Vertrages sowie die zahlreichen Abstimmungsgespräche im Rahmen des Vergabeverfahrens senkten das Nachtragspotential deutlich. Verstärkt durch die Disziplin des Auftraggebers bei Wünschen nach neuen Leistungen, ist das Nachtragsvolumen während der Bauphase unter 1 % der Investitionskosten geblieben.</p>
<p><b>8. Wie setzen sich die Entgelte/Mieten qualitativ zusammen und welche Preissteigerungsrisiken trägt der öffentliche Auftraggeber?</b> <i>(Vorwurf: höhere Mieten und Kosten als bei der konventionellen Beschaffung, „galoppierende Preise“)</i></p>	<p>Das Quartalsentgelt setzt sich zusammen aus:          – Zins und Tilgung der Investitionen für den JVA Neubau          – Vergütung der Dienstleistungen und des Gebäudemanagements für das jeweilige Quartal          – Medienver- und -entsorgungskosten (z. B. Strom, Energie, Wasser)          Zins und Tilgung werden mit Vertragsabschluss fixiert, während sich Dienstleistungs- und Medienvergütung ausgehend vom Dez. 2006 (dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses) durch Kopplung an z. B. Preisindizes und Tarifverträge entsprechend anpassen werden. Die gewählten Preisindikatoren kommen dabei der wirtschaftlichen Struktur der jeweiligen Leistung am nächsten.</p>
<p><b>9. Welche (finanziellen) Sicherheiten werden vom Auftraggeber und/oder Auftragnehmer eingebracht?</b> <i>(Vorwurf: geringe Eigenkapitalausstattung des privaten Partners)</i></p>	<p>Durch die Realisierung des ÖPP-Projektes JVA Burg über eine Projektfinanzierung steht dem Auftraggeber ein umfangreiches Sicherheitenpaket der PJB zur Verfügung. Dies beinhaltet:          – 5 % (der Baukosten) Vertragserfüllungsbürgschaft für die Bauphase          – 100 % Finanzierung der Investitionen durch die Eigenkapital- und Fremdkapitalgeber          – Einbehalt bis zu 4 Quartalsentgelte in den letzten 5 Betriebsjahren.          Einen Einredeverzicht, auch nur auf Teile der Vergütung, erteilt der Auftraggeber nicht.</p>

<p><b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b></p>	
<p><b>10. Was passiert im Fall einer Insolvenz des Auftragnehmers?</b>  <i>(Vorwurf: öffentliche Hand trägt das Insolvenzrisiko und muss ggf. doppelt zahlen)</i></p>	<p>Der öffentliche Auftraggeber ist und bleibt Eigentümer der errichteten JVA Burg.                  Durch die 100 % private Finanzierung in der Bau- und Betriebsphase (keine Forfaitierung mit Einredeverzicht) haben die Kapitalgeber ein sehr starkes Interesse die PJB (z. B. durch Kapitalverzicht) nicht insolvent gehen zu lassen. Auch im Insolvenzfall bleibt das Interesse nach der weiteren Projektumsetzung bestehen. Im Regelfall wird die PJB durch einen neuen Auftragnehmer ersetzt. Der Auftraggeber hat ferner direkten Zugriff auf Generalübernehmer und Gebäudemanager.                  Sollte doch eine Insolvenz des Auftragnehmers nicht zu vermeiden und ein Ersatz nicht möglich sein, so hat der Auftraggeber Anspruch auf Entschädigung etwaiger Aufwendung, sofern der Zustand der JVA Burg nicht vertragsgemäß ist und falls bei einer Neuausschreibung der Leistung Mehrkosten entstehen. Abzuziehen ist der noch nicht getilgte Betrag des JVA Neubaus.</p>
<p><b>11. Zu welchen Tarifkonditionen werden Mitarbeiter vom privaten Partner beschäftigt?</b>  <i>(Vorwurf: untertarifliche Bezahlung)</i></p>	<p>Die rund 100 Mitarbeiter der PJB und deren Nachunternehmer werden im laufenden Betrieb nach den anzuwendenden Tarifvereinbarungen entlohnt.                  Während der Bauphase erfolgte die Entlohnung der Mitarbeiter und Nachunternehmer deutlich über IG BAU Tarif, was durch wiederholte unangemeldete Zollfahndungen auf der Baustelle geprüft und bestätigt wurde.</p>
<p><b>12. Welchen Betriebs- und Erhaltungszustand schuldet der private Partner am Endpunkt der ÖPP-Vertragslaufzeit?</b>  <i>(Vorwurf: kein Anreiz für den privaten Partner, vor Vertragsende adäquate Instandhaltungsmaßnahmen durchzuführen)</i></p>	<p>Die PJB hat die JVA Burg bis zum Ablauf des Vertrages in einem einschränkungslosen, bestimmungsgemäßen und strafvollzuglich sicheren Zustand zu erhalten. Die technische Beschaffenheit orientiert sich dabei am geforderten Qualitätsniveau (funktionale Leistungsbeschreibung) der anfänglichen Investition. Zur Überprüfung finden rechtzeitig vor Vertragsende Vorbegehungen und Abnahmeinspektionen statt, bei denen etwaige erforderliche Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden. Die Leistungserbringung wird durch den unter Frage 9 genannten Entgelteinbehalt abgesichert.</p>

## Risikomatrix

<b>RISIKO</b>	<b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b>		
	<b>Privater Partner</b>	<b>gemeinschaftlich</b>	<b>Öffentl. Hand</b>
<b>PLANUNG</b>			
<b>Planungsqualität</b> Schlechterfüllung geforderter Leistungsstandards oder Kostenerhöhung durch eigene Planungsänderungen	X		
<b>Planungsänderungen</b> Verzögerungen und Kostenerhöhungen aufgrund von Planungsänderungen, gewünscht vom Auftraggeber			X
<b>Genehmigungen</b> Kosten aufgrund von Genehmigungsverzögerungen		X	
<b>BAU</b>			
<b>Grundstückserwerb</b> Verzögerungen beim Erwerb, Baubeginn, höhere Kosten des Erwerbs			X
<b>Baugrundrisiko</b> Bausubstanz, Schadstoffe/Altlasten, Baugrund			X
<b>Baukostenüberschreitung</b> fehlerhafte Kalkulation, schlechtes Projektmanagement, Baugrundrisiken (Geologie, Kontamination, archäologische Funde, Leitungen; soweit erkennbar durch Verdingungsunterlage)	X		
<b>Bauzeitverzögerung</b> fehlerhafte Zeitplanung, unzureichende Projektsteuerung, Schlechtwetter, Gründungsrisiken	X		
<b>BETRIEB + NUTZUNG</b>			
<b>Erhöhte Gebäudemanagementkosten</b> fehlerhafte Kalkulation/Mehraufwand, Mengenänderung der Verbrauchsmaterialien, Einhaltung der vereinbarten Servicequalität, nicht jedoch Preissteigerungen gemäß vereinbartem Index	X		

	<b>ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg</b> 		
<b>RISIKO</b>	Privater Partner	gemeinschaftlich	Öffentl. Hand
<b>BETRIEB + NUTZUNG</b> (Fortsetzung)			
<b>Erhöhte Instandhaltungsaufwendungen</b> fehlerhafte Kalkulation, Störungen, Unterlassung von Maßnahmen führen in Zukunft zu höheren Kosten, Abweichungen vom Leistungsstandard	X		
<b>Auslastung</b> erhöhte/mangelnde Auslastung bzw. Änderungen des Nutzungsprofils führen zu Mehr- oder Minderkosten (nur variable oder sprungfixe Kosten, da generelles Auslastungsrisiko im öffentlichen Hochbau in öffentlicher Sphäre bleiben sollte)			X
<b>Sicherheit, Vandalismus</b> Kosten infolge mutwilliger Zerstörung an Gebäude und Anlagen		X	
<b>Zustand am Vertragsende</b> Entsprechen Gebäude und Anlagen dem vertraglich vereinbarten Zustand zum Vertragsende?	X		
<b>ÜBERGEORDNETE RISIKEN</b>			
<b>Gefahrtragung</b> unvorhergesehene Kosten aufgrund von Höherer Gewalt, Naturkatastrophen, „Unwetter“, Einbruch, etc.(sofern versicherbar, auch vollständig auf Auftragnehmer übertragen)		X	
<b>Preissteigerungen</b> Kostenänderungen für Rohstoffe, Versorgungsmedien, Personalkosten	X Bau		X Betrieb
<b>Änderungen von Gesetzen, Vorschriften, Normen</b> Kostenerhöhungen durch Verschärfungen von Bau- und Betriebsnormen, Arbeits- und Sicherheitsbestimmungen, Gesundheits-, Umweltschutzstandards, Steuern und Abgaben (nicht jedoch Unternehmenssteuern)			X
<b>Finanzierung</b> Projektfinanzierung kommt verspätet zustande, Finanzierung ist teurer als angenommen aufgrund von Änderungen bzgl. Zinsen, Margen, Wechselkurs	X		

Herausgegeben vom

**Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.**

Hauptabteilung Volkswirtschaft, Information und  
Öffentlich Private Partnerschaften  
Dr. Heiko Stiepelmann  
Tim-Oliver Müller, M.A.

Kurfürstenstraße 129  
10785 Berlin

Telefon | 030/212 86-0  
Telefax | 030/2 12 86-189  
E-Mail | [info@bauindustrie.de](mailto:info@bauindustrie.de)

[www.bauindustrie.de](http://www.bauindustrie.de)  
[www.öpp-plattform.de](http://www.öpp-plattform.de)





**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
Ausschussdrucksache  
**17(15)446-E**  
am 24.10.2012

**Bundesrechnungshof**

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An das Sekretariat des Ausschusses  
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Postadresse

Postfach 12 06 03  
53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81  
53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

[www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)

E-Mail

[poststelle@brh.bund.de](mailto:poststelle@brh.bund.de)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom  
V 3 – 02 10 24

Durchwahl  
1532

Bonn, den  
19.10.2012

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum  
Thema „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“ am 24. Oktober 2012**

Einladung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 27. September 2012

Unser Schreiben vom 12. Oktober 2012 Az.: V3 - 021024

Für den Bundesrechnungshof werden Frau MR Romy Moebus und Herr RD Ralf Bönte als Sachverständige an der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaften im Verkehrswesen“ am 24. Oktober 2012 teilnehmen.

Beiliegend erhalten Sie eine schriftliche Stellungnahme, die die bisher veröffentlichten Prüfungsergebnisse zu ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau und die Prüfungsansätze bei den aktuellen Verfügbarkeitsmodellen zusammengefasst darstellt.

Rahm

Moebus



Beglaubigt  
*Henningsbach*  
Amtsinspektorin



# Stellungnahme

**Öffentliche Anhörung  
des Ausschusses für Verkehr, Bau und  
Stadtentwicklung**

**zum Thema**

**Öffentlich  
Private  
Partnerschaften (ÖPP)  
im Verkehrswesen**

Gz.: V3 – 021024 vom 19.10.2012

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>		<b>Seite</b>
<b>0</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau</b>	<b>6</b>
2.1	Verkehrsmengenabhängige Vergütung	8
2.2	Verfügbarkeitsmodell	12
<b>3</b>	<b>Haushalt und Schuldengrenzen</b>	<b>15</b>

## **0 Zusammenfassung**

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat am 5. Januar 2009 ein Gutachten zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ veröffentlicht. Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14. September 2011 erstellt. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich in dieser Stellungnahme auf ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau. Die Aussagen basieren im Wesentlichen auf dem Gutachten des BWV.

ÖPP ist eine wertneutrale Variante gegenüber der konventionellen Beschaffung. Damit ist, wie bei jeder anderen Beschaffungsalternative, auch bei ÖPP für jedes Einzelprojekt die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand objektiv und transparent nachzuweisen.

0.1 Das Bundesverkehrsministerium hat in einer 1. Staffel vier ÖPP-Projekte mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung vergeben. Es hat vor der Vergabe jeweils Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt, um die Beschaffungsvarianten ÖPP und Eigenbesorgung zu vergleichen.

Die Ergebnisse dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sieht der Bundesrechnungshof aufgrund der getroffenen Annahmen kritisch. Das Bundesverkehrsministerium setzte dabei seine eigenen Verkehrsprognosen an, aus denen es die Höhe der Vergütung der privaten Vertragspartner (Private) ableitet. Diese Prognosen lagen weit unter den Prognosen der Bieter. Bei den vier vom Bundesrechnungshof geprüften ÖPP-Projekten mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung übertreffen die aus den Verkehrsprognosen abgeleiteten Einnahmeschätzungen der Bieter die Schätzungen des Bundes um insgesamt 2,5 Mrd. Euro.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf den Privaten für den Bund nicht vorteilhaft. Sollten sich die Prognosen der Bieter verwirklichen, so wird sich bei den ÖPP-Projekten mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil gegenüber der Eigenbesorgung ergeben. Sollten sich die Prognosen des Bundesverkehrsministeriums bewahrheiten, werden die von den Privaten erwarteten Einnahmen ausbleiben. Sie werden dann versuchen, ihr wirtschaftliches Ziel dennoch zu erreichen, indem sie Kosten reduzieren oder zusätzliche Erlöse (Nachträ-

ge) erzielen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass das Bundesverkehrsministerium bei abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich seine eigenen Schätzungen anzusetzen hat. Bei deren Herleitung muss es jedoch die Schätzungen der Privaten - sofern deren Grundlagen nachvollziehbar sind - berücksichtigen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erscheinen Vergütungsmodelle vorteilhaft, die sich an der Verfügbarkeit der Konzessionstrecke orientieren. Bei diesen Modellen sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Dadurch erhöht sich die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

0.2 Das Bundesverkehrsministerium hat mit der Vergabe des ÖPP-Projektes BAB A9 das Verfügbarkeitsmodell als neues Vergütungsmodell eingeführt. Dabei sind die künftigen Zahlungen an die Privaten nicht von den Verkehrsmengen abhängig, sondern von einem vertraglich festgelegten Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke. Derzeit befinden sich weitere Projekte dieses Vergütungsmodells in der Ausschreibung oder Vorbereitung. Der Bundesrechnungshof prüft diese Projekte insbesondere hinsichtlich

- der zutreffenden Berücksichtigung der Bau- und Erhaltungskosten,
- der zutreffenden Erfassung und Bewertung der Risiken und
- des neu eingeführten Nutzenvergleiches.

Eine Erörterung der ersten Prüfungsfeststellungen mit dem Bundesverkehrsministerium hat noch nicht stattgefunden.

0.3 Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten stellen keine Kredite im Sinne der Artikel 109, 115 Grundgesetz dar. Sie werden zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie als Zahlungen an den ÖPP-Partner geleistet werden.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder weisen in ihrem Erfahrungsbericht auf das Risiko hin, dass ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle eingesetzt werden könnten, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der Maßnahme eine gegen das Grundgesetz verstoßende Neuverschuldung zur Folge hätte.

## **1 Vorbemerkungen**

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat am 5. Januar 2009 ein Gutachten zum Thema „Öffentlich Private Partnerschaft (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau“ veröffentlicht. Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder den Gemeinsamen Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten vom 14. September 2011 (Erfahrungsbericht) erstellt. In dieser Stellungnahme beschränkt sich der Bundesrechnungshof auf ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau. Die Aussagen basieren im Wesentlichen auf dem Gutachten des BWV.

ÖPP ist eine wertneutrale Variante gegenüber der konventionellen Beschaffung. Damit ist, wie bei jeder anderen Beschaffungsalternative auch, bei ÖPP für jedes Einzelprojekt die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand objektiv und transparent mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen. Daher liegt der Prüfungsschwerpunkt des Bundesrechnungshofes auf den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ÖPP-Modellen.

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit bei sechs ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums. Er berücksichtigt in seinen Prüfungen sowohl die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums als auch die Angebote der Bieter. Die Angebote der Bieter enthalten zu schützende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die der Bundesrechnungshof nicht der Öffentlichkeit zugänglich machen kann. Die in diesem Bericht aufgeführten Zahlen und Darstellungen sind daher soweit abstrahiert, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Bieter oder die private Vertragspartner (Private) möglich sind.

Eine abschließende Bewertung der laufenden ÖPP-Vorhaben ist derzeit noch nicht möglich, weil diese meist auf 30 Jahre ausgelegten Projekte erst angelaufen sind.

## 2 ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau

Bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau verpflichtet sich ein Privater, einen Autobahnabschnitt von vier auf sechs Fahrstreifen auszubauen.<sup>1</sup> Er übernimmt die Bauleistungen, die Finanzierung der Investition sowie den Erhalt und Betrieb des Autobahnabschnitts über einen bestimmten Vertragszeitraum.

Das Bundesverkehrsministerium wendet dabei verschiedene Modelle an, die sich insbesondere hinsichtlich der Methode unterscheiden, nach der die Privaten vergütet werden:

- Mautweiterleitungsmodell
- Einheitsmautmodell
- Verfügbarkeitsmodell

Das Bundesverkehrsministerium vergab in einer 1. Staffel vier ÖPP-Vorhaben (siehe folgende Übersicht).

### 1. Staffel

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Entwurf Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	<b>AS Augsburg West - AD München-Allach</b> 52 km Betrieb & Erhaltung 37 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 01.05.2007 Verkehrsfreigabe: 09.12.2010	737 Mio. Euro
TH	A 4	<b>Landesgrenze HE/TH - AS Gotha</b> 44 km Betrieb & Erhaltung 25 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 16.10.2007 Verkehrsfreigabe: 07.09.2010	542 Mio. Euro
NI	A 1	<b>AK Bremer Kreuz - AD Buchholz</b> 65 km Betrieb & Erhaltung 72 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 04.08.2008 Fertigstellungstermin: 11.10.2012	1.017 Mio. Euro
BW	A 5	<b>Malsch - AS Offenburg</b> 60 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Konzessionsbeginn: 01.04.2009 Fertigstellungstermin: 30.08.2014	985 Mio. Euro

Tabelle 1: ÖPP-Projekte der 1. Staffel

Diese vier ÖPP-Vorhaben vergab das Bundesverkehrsministerium als **Mautweiterleitungsmodelle**. Bei diesen Modellen erhalten die Privaten die vollen oder anteiligen Mauteinnahmen auf dem Streckenabschnitt und ggf. eine Anschubfinan-

<sup>1</sup> Auf die sog. F-Modelle im Bundesfernstraßenbau geht diese Stellungnahme nicht ein.

zierung bei Konzessionsbeginn. Die Höhe des als Vergütung an die Privaten weiterzuleitenden Mautaufkommens ist **verkehrsmengenabhängig**. Die Höhe der Anschubfinanzierung unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb.

Das Bundesverkehrsministerium plant, in einer 2. Staffel acht weitere Vorhaben im Bundesfernstraßenbau als ÖPP-Modell zu realisieren (siehe nachfolgende Übersicht). Zwei dieser Vorhaben sind bereits vergeben. Dabei führte das Bundesverkehrsministerium neue Vergütungsmodelle ein:

- Beim Ausbau der BAB A 8 zwischen Ulm und Augsburg erhält der Private als Vergütung einen festen Betrag (sog. Einheitsmautsatz) je Lkw und Kilometer (**Einheitsmautmodell**). Dessen Höhe unterlag im Vergabeverfahren dem Wettbewerb. Auch hier ist die Höhe des als Vergütung an den Privaten weiterzuleitenden Mautaufkommens **verkehrsmengenabhängig**. Zusätzlich erhielt der Private eine feste Anschubfinanzierung von 90 Millionen Euro (brutto).
- Bei dem Projekt BAB A 9 erhält der Private vom Bund – anders als bei den bisherigen ÖPP-Projekten – keine von der Verkehrsmenge abhängige Vergütung, sondern ein Entgelt, dessen Höhe von der Qualität der erbrachten Leistung abhängt (**Verfügbarkeitsmodell**). Wesentliches Vergabekriterium ist der Barwert der künftigen Verfügbarkeitszahlungen. Bei eingeschränkter Verfügbarkeit der Vertragsstrecke (z.B. eingeschränkte Nutzung aufgrund von Fahrstreifen- oder Geschwindigkeitsreduktion) sowie bei Qualitätsmängeln wird das Entgelt reduziert. Daneben erhält der Private eine Anschubfinanzierung von 105 Mio. Euro (brutto).

Das Bundesverkehrsministerium plant, drei weitere Vorhaben der 2. Staffel ebenfalls im Wege des Verfügbarkeitsmodells zu vergeben. Für die restlichen drei Projekte liegen dem Bundesrechnungshof noch keine verbindlichen Informationen zum geplanten Vergütungsmodell vor.

**2. Staffel**

Land	BAB	Abschnitt	Zeitschiene	Gesamtausgaben lt. Entwurf Bundeshaushalt 2013
BY	A 8	<b>Ulm-Elchingen - AS Augsburg West</b> 58 km Betrieb & Erhaltung 41 km Ausbau	Vergabestart: 01.05.2007 Zuschlag: 11.04.2011 Konzessionsbeginn: 01.06.2011 Fertigstellungstermin: 30.09.2015	1.345 Mio. Euro
TH	A 9	<b>Landesgrenze HE/TH - AS Gotha</b> 46,5 km Betrieb & Erhaltung 19 km Ausbau	Vergabestart: 18.03.2009 Zuschlag: 04.08.2011 Konzessionsbeginn: 01.10.2011 Verkehrsfreigabe: 30.11.2014	407 Mio. Euro
SH/HH	A 7	<b>AD Bordesholm - AD Hamburg/Nordwest</b> 65 km Betrieb & Erhaltung 65 km Ausbau	Vergabestart: 14.11.2011 Zuschlag: -	1.303 Mio. Euro
BW	A 6	<b>AS Wiesloch-Rauenberg - AK Weinsberg</b>		1.040 Mio. Euro
NI	A 7	<b>AD Salzgitter - AD Drammetal</b>		698 Mio. Euro
HE	A 44	<b>AD Kassel Süd – AS Diemelstadt</b>		332 Mio. Euro
RP	A 61	<b>Worms – Lgr. RP/BW</b>		520 Mio. Euro
NRW	A 1	<b>Münster-N – AK Lotte/Osnabrück und A30 AS Rheine - AK Lotte/Osnabrück</b>		1.130 Mio. Euro

**Tabelle 2: ÖPP-Projekte der 2. Staffel**

Der Bundesrechnungshof prüft bei jeweils drei Projekten der ersten und zweiten Staffel die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Bundesverkehrsministeriums.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie deren Beurteilung durch den Bundesrechnungshof stark von dem Vergütungsmodell abhängen.

**2.1 Verkehrsmengenabhängige Vergütung**

Bei verkehrsmengenabhängigen Vergütungsmodellen erhalten die Privaten - wie bei den vier Projekten der ersten Staffel - die auf der Konzessionstrecke anfallende Lkw-Maut oder aber - wie beim ersten Projekt der zweiten Staffel - einen festen Betrag je gefahrenem Lkw-Kilometer (Einheitsmautmodell). Die vom Bund zu zahlende Vergütung hängt damit im Wesentlichen von der künftigen Verkehrsmenge ab. Für das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist damit

die **Prognose** der während der Vertragslaufzeit entstehenden Verkehrsmengen von entscheidender Bedeutung.

### Verkehrsprognose

Das Bundesverkehrsministerium setzte in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seine eigenen Verkehrsprognosen an, aus denen es die Einnahmen der Privaten (Vergütung) ableitete.

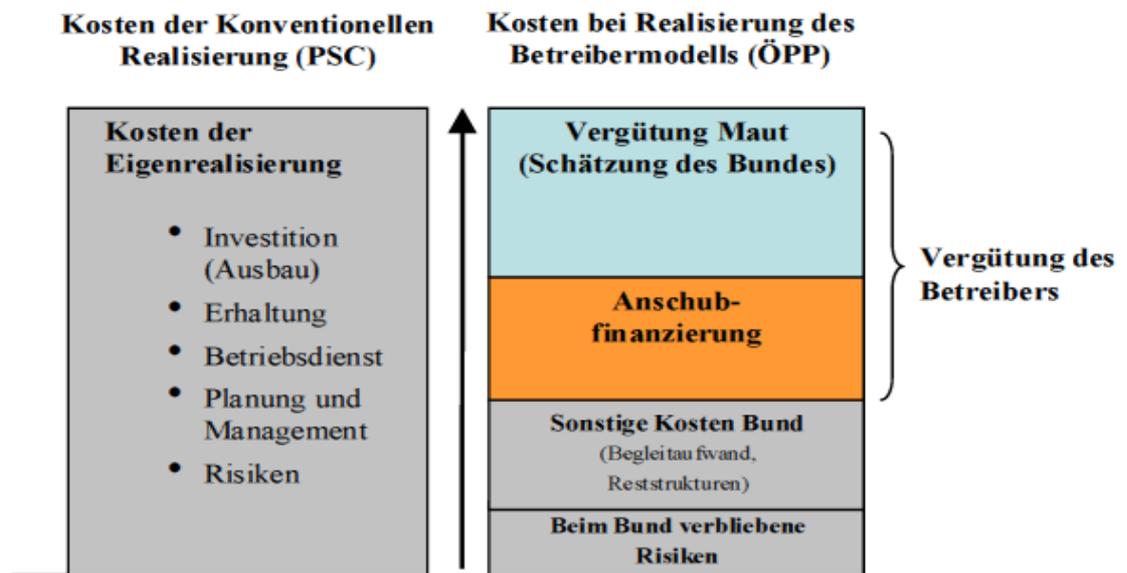
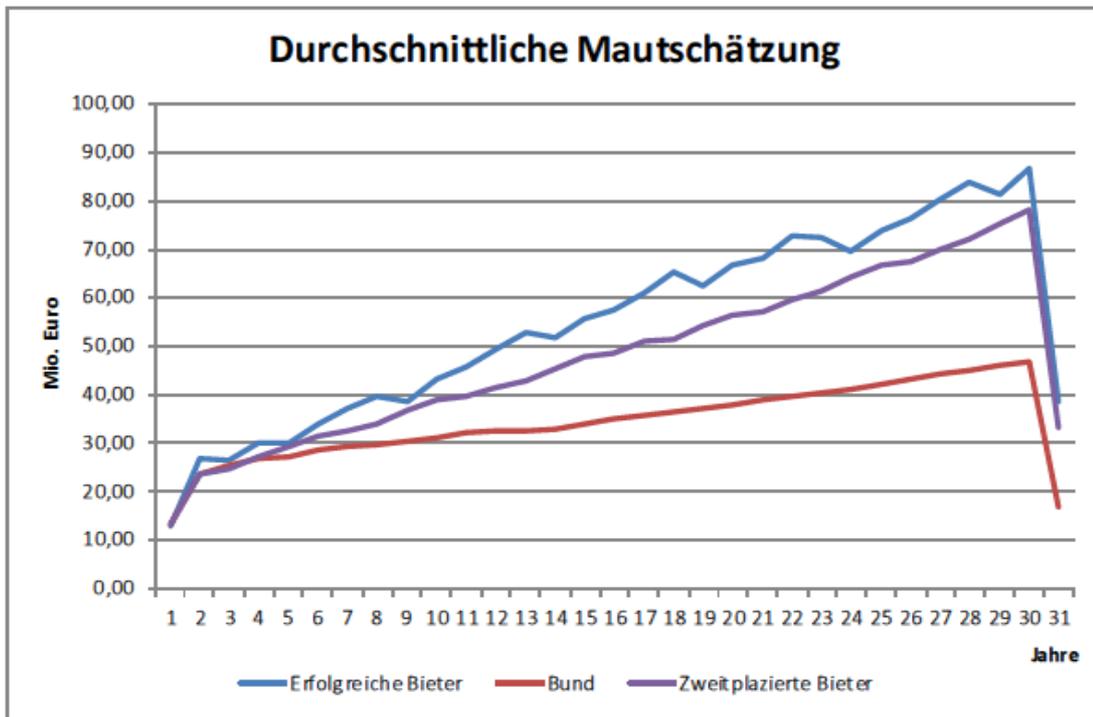


Abbildung 1: Struktur der Abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung <sup>2</sup>

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die Einnahmeprogno­sen der erfolgreichen Bieter um bis 75 % über denen des Bundes lagen. Ursächlich dafür waren im Wesentlichen unterschiedliche Verkehrsprognosen. Bei den vier geprüften ÖPP-Projekten<sup>3</sup> mit verkehrsmengenabhängiger Vergütung übertrafen die Einnahmeprogno­sen der Privaten die Prognosen des Bundes um insgesamt fast **2,5 Mrd. Euro**. Auffällig dabei ist, dass in allen Fällen auch die Einnahmeprogno­sen des zweitplazierten Bieters deutlich über den Prognosen des Bundes lagen (vgl. Abbildung 2).

<sup>2</sup> Darstellung der Fachberater des Bundesverkehrsministeriums.

<sup>3</sup> Drei Projekte der 1. Staffel (Mautweiterleitungsmodelle) und ein Projekt der 2. Staffel (Einheitsmautmodell).



**Abbildung 2: Vergleich der durchschnittlichen Mautprognosen Bund und Bieter für vier Projekte<sup>4</sup>**

Bereits im Januar 2009 wies der BWV darauf hin, dass er angesichts dieser unterschiedlichen Verkehrsprognosen die vom Bundesverkehrsministerium errechnete Wirtschaftlichkeit bei diesen Projekten skeptisch sieht.<sup>5</sup> Sollten sich die vergleichsweise höheren Prognosen der Bieter verwirklichen, wird sich für den Bund bei den bisherigen Projekten ein erheblicher wirtschaftlicher Nachteil gegenüber der Eigenbesorgung ergeben. Falls ihre prognostizierten Einnahmen ausbleiben, könnte dies für die Privaten Existenzgefährdend sein. Sie werden deshalb versuchen, ihre wirtschaftlichen Ziele anderweitig zu erreichen. Sie sind gezwungen, Kosten zu reduzieren oder zusätzliche Erlöse (Nachträge) zu erzielen. Auch wenn die Verträge noch so umfassend sind, weisen sie – insbesondere angesichts der langen Vertragslaufzeit – erfahrungsgemäß Regelungslücken und Auslegungsspielräume auf. Die Privaten werden versuchen, diese zu ihren Gunsten zu nutzen.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen vom BWV aufgezeigte Risiken.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Die im Vergleich zu den Vor- bzw. Folgeperioden deutlich niedrigeren Mautprognosen im ersten und letzten Vertragsjahr sind darauf zurückzuführen, dass die Vertragslaufzeiten i.d.R. unterjährig beginnen.

<sup>5</sup> Gutachten des BWV für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 05.01.2009, S. 20.

<sup>6</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Dr. Valerie Wilms, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜND-

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass das Bundesverkehrsministerium bei abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundsätzlich seine eigenen Schätzungen anzusetzen hat. Bei deren Herleitung muss es jedoch die Schätzungen der Privaten - sofern deren Grundlagen nachvollziehbar sind - berücksichtigen. Verfahren, wie die Schätzungen der Privaten in Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einfließen können, sind Gegenstand der laufenden Prüfungen des Bundesrechnungshofes.

### **Risikoübertragung**

Bei verkehrsmengenabhängigen Vergütungsmodellen übernehmen die Privaten mit dem Verkehrsmengenrisiko ein finanzielles Risiko, welches sie nur bedingt beeinflussen können. Bei der Risikoverteilung sollte jedoch nach allgemeiner Auffassung der Grundsatz gelten, dass die jeweiligen Risiken von demjenigen Vertragspartner getragen werden sollen, der sie am besten beherrschen kann.<sup>7</sup> Die vollständige Übertragung des Verkehrsmengenrisikos auf den Privaten wirkt damit nicht effizienzerhöhend.

Verwirklicht sich das Verkehrsmengenrisiko in Form von geringen Verkehrszahlen, ergeben sich möglicherweise weitere Folgewirkungen für den Bund. Die Privaten werden versuchen, ihre Kosten etwa durch Einsparungen bei der Erhaltung oder beim Betrieb der Vertragsstrecke zu senken. Damit eventuell einhergehende Qualitätseinbußen sind für den Bund nicht ohne Risiko. Bei ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau ist nämlich zu beachten, dass der Bund im Gegensatz zu einer Privatisierung (d.h. bei einem Verkauf) Straßenbaulastträger bleibt. Als Straßenbaulastträger haftet der Bund für von ihm zu vertretene Schäden.<sup>8</sup> Dies gilt auch, wenn er die Aufgabe an einen Privaten übertragen hat. Der Bund kann erst anschließend versuchen, seine Forderungen gegenüber dem Privaten geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die vollständige Übertra-

---

NIS 90/DIE GRÜNEN „Realisierung der ersten Staffel von Projekten nach dem A-Modell bei Bundesfernstraßen“, (BT-Drucksache 17/6375), Antworten auf die Fragen 12 – 18.

<sup>7</sup> Nur bei einer solchen Risikoverteilung entwickelt sich aus der Risikoübertragung eine Anreizfunktion. Mit der Risikoübertragung und der damit verbundenen Kostenübertragung entsteht bei demjenigen, der die Risiken trägt, ein Anreiz, die Ausprägung der risikobehafteten Größe zum eigenen Vorteil – d. h. kostensenkend – zu beeinflussen. Vgl. Beckers / Miksch (2002): Die Allokation des Verkehrsmengenrisikos bei Betreibermodellen für Straßeninfrastruktur - Theoretische Grundlagen und Anwendung auf das A-Modell, Diskussionspapier 2002/10, Technische Universität Berlin, S. 11.

<sup>8</sup> § 823 i.V.m. § 836 BGB.

gung des Verkehrsmengenisikos auf den Privaten weder effizienzsteigernd wirkt noch dessen Leistung verbessert. Langfristig besteht vielmehr die Gefahr, dass Nachträge sogar zu höheren Kosten führen können. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erscheinen daher Vergütungsmodelle vorteilhaft, die sich nicht an der Verkehrsmenge, sondern an der Verfügbarkeit der Vertragsstrecke orientieren.

## 2.2 Verfügbarkeitsmodell

Beim Verfügbarkeitsmodell wird ein vertraglicher Referenzwert für die Verfügbarkeit der Strecke festgelegt. Verfügbar ist eine Strecke, wenn sie von den Nutzern befahrbar ist. Erreicht der Private den Referenzwert, erhält er das festgelegte Entgelt. Wird der Referenzwert unterschritten, mindert sich die Vergütung.<sup>9</sup>

Beim Verfügbarkeitsmodell sind die künftigen Zahlungen an den Privaten nicht von den Verkehrsprognosen abhängig und damit sicherer prognostizierbar. Dadurch erhöht sich die Validität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Aktuell verfolgt der Bundesrechnungshof dazu wie schon bei den anderen Vergütungsmodellen folgende Prüfungsansätze:

- Zutreffende Berücksichtigung der Bau- und Erhaltungskosten beim Vergleich ÖPP und konventionelle Variante

Die Vergleichbarkeit zwischen den Varianten muss in sämtlichen Phasen des Projektes gewährleistet sein. Dies setzt voraus, dass für beide Varianten einheitliche Rahmenbedingungen gelten.

So muss z.B. bei der konventionellen Realisierung genau wie bei der ÖPP-Variante davon ausgegangen werden, dass der öffentliche Auftragsgeber finanziell so ausgestattet ist, dass ein reibungsloser Bauablauf gewährleistet ist. Außerdem muss bei der konventionellen Realisierung unterstellt werden, dass die Verwaltung – genau wie der Private – die Bau- und Erhaltungskosten nicht über den Lebenszyklus der Straße optimiert, sondern über die Vertragslaufzeit.<sup>10</sup>

- Zutreffende Erfassung und Bewertung von Risiken

---

<sup>9</sup> Vgl. Böger (2005): Die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur in Deutschland, in: Public Private Partnership, S. 338 f.

<sup>10</sup> Dies ist notwendig, da es derzeit kein Verfahren gibt, den Restwert einer Straße zu bestimmen und in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Vgl. Gutachten des BWV für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau vom 05.01.2009, S. 24

Gemäß § 7 Abs. 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, bei denen auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen ist. Die Analyse der mit dem Projekt verbundenen Risiken ist daher wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Zu diesen Risiken zählen bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau z. B. das Baugrundrisiko oder allgemeine Kalkulationsrisiken.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes befassen sich sowohl mit methodischen Fragen der Risikobewertung als auch mit „praktischen“ Problemen bei der Anwendung der Methoden. Derzeit wird die Risikobewertung im Straßenbau noch durch eine mangelhafte Datengrundlage erschwert. Sie gründet daher im Wesentlichen auf Diskussionen des Bundesverkehrsministeriums mit seinen Beratern und den Auftragsverwaltungen.

Überdies prüft der Bundesrechnungshof, ob ÖPP-spezifische Risiken (wie z.B. das Insolvenzrisiko des Privaten) in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen berücksichtigt werden müssen. Zur Bewertung solcher ÖPP-spezifischer Risiken liegen derzeit noch wenig Erfahrungen vor. Notwendig ist eine stetige Evaluierung der ÖPP-Projekte durch das Bundesverkehrsministerium.

- Zutreffende Berücksichtigung von Effizienzvorteilen der ÖPP-Variante in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Bei der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüft die öffentliche Verwaltung die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer ÖPP-Beschaffung bereits vor der Eröffnung des Vergabeverfahrens. Methodisch wird dabei die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit durch eine Gegenüberstellung der ÖPP- mit der konventionellen Beschaffungsvariante beurteilt.

Da zum Zeitpunkt der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch kein ÖPP-Angebot vorliegt, muss die Verwaltung die voraussichtlichen Projektkosten der ÖPP-Variante abschätzen. Dazu ermittelt das Bundesverkehrsministerium zunächst die Bau-, Erhaltungs- und Betriebskosten der konventionellen Realisierung. Von diesen Kosten werden die unterstellten Effizienzvorteile der ÖPP-Variante abgezogen. Ferner werden die Planungs- und Managementkosten sowie die Finanzierungskosten des Privaten berechnet. Darüber hinaus werden für die Projektrisiken, die auf den Privaten

übertragen werden sollen, prozentuale Risikozuschläge gebildet und auf die einzelnen Kostenblöcke aufgeschlagen. Diese Kosten muss der Private über die Vergütung decken, die ihm der Bund zahlt. Daneben berücksichtigt der Kostenvergleich den zusätzlichen Begleitaufwand, der mit dem ÖPP-Projekt zu Lasten der öffentlichen Hand entsteht sowie eventuelle Remanenzkosten (z.B. langjährigen Überhang an Personal im Betriebsdienst). Im Überblick gehen mögliche Effizienzvorteile wie folgt in die Ermittlung der Kosten der ÖPP-Variante ein:

<b>ÖPP-Variante</b>	
Baukosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken  Erhaltungskosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken  Betriebskosten der konventionellen Variante ÷ Abschlag für Effizienzvorteile + Zuschlag für übertragene Risiken  Planungs- und Managementkosten Projektgesellschaft  Finanzierungskosten des Privaten → Rendite auf Eigenkapital → Zinszahlungen für Fremdkapital  Kosten für die Risiken, die dem Privaten übertragen werden	<b>Vergütung des Privaten</b>
Kosten für Begleitaufwand und Reststrukturen	
= <b>Kosten der ÖPP-Variante (vor Steuern)</b>	
÷ Steuerrückflüsse	
= <b>Kosten der ÖPP-Variante (nach Steuern)</b>	

**Tabelle 3: Berechnung der ÖPP-Kosten in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Daraus wird deutlich, dass der Abschätzung der Effizienzvorteile besondere Bedeutung für die Ermittlung der ÖPP-Kosten in der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zukommt. Angesichts der geringen Erfahrungen

schätzt das Bundesverkehrsministerium die Effizienzvorteile – wie bei der Risikobewertung – auf der Basis von Diskussionen mit seinen Beratern und den Auftragsverwaltungen. Um die gewählten Ansätze genauer zu schätzen ist es notwendig, die bisherigen ÖPP-Projekte stetig zu evaluieren. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, in wieweit das Bundesverkehrsministerium solche Evaluierungsergebnisse bei den Projekten der 2. Staffel einfließen lässt.

- **Nutzenvergleich**

Bei den ÖPP-Projekten der 1. Staffel beschränkte das Bundesverkehrsministerium seine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf den Kostenvergleich von konventioneller Realisierung und ÖPP-Variante. Bei den ÖPP-Projekten der 2. Staffel erweiterte das Bundesverkehrsministerium die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen um einen gesamtwirtschaftlichen Nutzenvergleich.<sup>11</sup> Der Bundesrechnungshof prüft diesen hinsichtlich seiner methodischen Zulässigkeit und praktischen Umsetzbarkeit.

### **3 Haushalt und Schuldengrenzen**

Aus haushaltsrechtlicher Sicht weist der Bundesrechnungshof bei den ÖPP-Modellen im Bundesfernstraßenbau insbesondere auf die Auswirkungen auf den Verkehrshaushalt, den transparenten Ausweis im Bundeshaushalt und die neue Schuldenregel des Grundgesetzes hin.

#### **Auswirkungen auf den Verkehrshaushalt**

Bei der konventionellen Realisierung eines Projekts im Bundesfernstraßenbau werden die Finanzierungskosten des Bundes aus dem Einzelplan 32 „Bundesschuld“ getragen. Im Gegensatz dazu werden bei ÖPP-Modellen die Finanzierungskosten des Privaten aus dem Verkehrshaushalt finanziert. Sie schränken damit die künftigen Spielräume für Infrastrukturprojekte ein. Die Auswertung der Angebote der 1. Staffel zeigte, dass die Kapitalkosten der Privaten<sup>12</sup> - in Abhängigkeit von der Höhe der Anschubfinanzierung - weit über 30 % der gesamten Projektkosten betragen können.

---

<sup>11</sup> Nach Auffassung des Bundesverkehrsministeriums ergeben sich zwischen den Beschaffungsvarianten Nutzenunterschiede insbesondere aus einer früheren Aktivierung des Gesamtnutzens und einer geringeren Beeinträchtigung durch kürzere Bauzeiten bei der ÖPP-Variante. Die frühere Fertigstellung der ÖPP-Variante resultiert nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums im Wesentlichen daraus, dass der private Vertragspartner bei den ÖPP-Modellen die Baumaßnahmen nicht in Fach- und Teillosen vergeben muss.

<sup>12</sup> Die Kapitalkosten des Privaten setzen sich aus den Finanzierungskosten für das Fremdkapital sowie der Eigenkapitalrendite zusammen.

### **Transparenter Ausweis im Bundeshaushalt**

Nach Maßgabe der Haushaltsgrundsätze der Haushaltsklarheit und -wahrheit sind die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Vertragslaufzeit je ÖPP-Vorhaben transparent und nachvollziehbar im Haushalt darzustellen. Der Bundesrechnungshof begrüßt es daher, dass das Bundesfinanzministerium die ÖPP-Projekte im Bundeshaushalt in den Übersichten - Teil X darstellt. Daneben werden im Einzelplan 12, Kapitel 1209, Titel 82312 Verpflichtungsermächtigungen für die ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau eingestellt.<sup>13</sup>

### **ÖPP und die neue Schuldenregel des Grundgesetzes**

Kredite im Sinne von Artikel 109, 115 Grundgesetz sind sogenannte Finanzschulden.<sup>14</sup> Unter Finanzschulden fallen alle Rückzahlungsverpflichtungen, die aus Rechtsgeschäften stammen und der Geldbeschaffung dienen.<sup>15</sup> Kredite sind folglich Geldmittel,

- die dem Bundeshaushalt zur Deckung der Ausgaben zufließen und
- die in den folgenden Haushaltsperioden zurückgezahlt werden müssen.

Die langjährigen Zahlungsverpflichtungen aus ÖPP-Projekten sind danach keine Kredite im Sinne der Artikel 109, 115 Grundgesetz. Sie werden nach der neuen Schuldenregel<sup>16</sup> erst zu dem Zeitpunkt defizitrelevant, in dem sie als Zahlungen an den ÖPP-Partner geleistet werden (Fälligkeitsprinzip).

Die Rechnungshöfe weisen in ihrem Erfahrungsbericht auf das Risiko hin, dass ÖPP-Projekte verstärkt als alternative Finanzierungsmodelle eingesetzt werden könnten, wenn eine kreditfinanzierte konventionelle Umsetzung der geplanten Maßnahme eine gegen die neue Schuldenregel verstoßende Neuverschuldung zur

---

<sup>13</sup> Das Bundesfinanzministerium ist damit den Empfehlungen des Bund-/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ zur haushaltsrechtlichen und haushaltssystematischen Behandlung von ÖPP-Projekten vom 5. September 2007 gefolgt.

<sup>14</sup> *Nebel* in: Piduch: Haushaltsrecht, Art. 109 Rn. 17; *Hauser* in: Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Glnr. 8; *Höfling/Rixen* in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 115 Rn. 128; *Henneke* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau: Grundgesetz, Art. 115 Rn. 11; *Pünder* in: Isensee/Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, § 213 Rn. 20.

<sup>15</sup> *Hauser* in: Heuer/Engels/Eibelshäuser: Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 115 Glnr. 8; *Nebel* in: Piduch: Haushaltsrecht, Art. 109 Rn. 17; ähnlich: *Heintzen* in: von Münch/Kunig: Grundgesetz, Art. 115 Rn. 10.

<sup>16</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248); Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702).

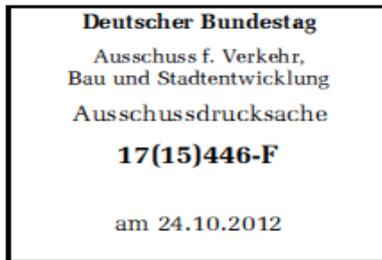
Folge hätte. Äußerungen des Bundesverkehrsministeriums weisen darauf hin, dass ÖPP-Projekte tatsächlich als Finanzierungsalternative und nicht als Beschaffungsvariante verstanden werden.<sup>17</sup> Klar muss daher sein, dass der Zeitpunkt für die Buchung als defizitrelevante Ausgabe keinen Einfluss auf die Entscheidung haben darf, eine Maßnahme als ÖPP-Projekt oder konventionell zu finanzieren.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe haben bereits im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass sich die öffentliche Hand jene Projekte, die sie sich konventionell finanziert nicht leisten kann, ebenso wenig alternativ finanziert leisten darf.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. Äußerungen des Bundesverkehrsministers Peter Ramsauer in: Interview im Weser Kurier vom 12.10.2012

<sup>18</sup> Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)



## Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 24. Oktober 2012

zum Thema: Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)

Bernward Kulle  
(Mitglied des Vorstands der ÖPP Deutschland AG)

19. Oktober 2012

### Vorbemerkung

Seit Beginn der deutschen ÖPP-Initiative 2002 wurden insgesamt 183 ÖPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von rund 7,2 Mrd. Euro im Hoch- und Tiefbau an private Unternehmen vergeben.

Die jährlich im Durchschnitt für ÖPP-Projekte aufgewandten, öffentlichen Investitionsmittel betragen zwei bis drei Prozent der gesamten Bauinvestitionen<sup>1</sup> der öffentlichen Hand. 97 Prozent der öffentlichen Bauinvestitionen werden nach wie vor konventionell durchgeführt.

Der Stellenwert von ÖPP in der öffentlichen Debatte ist ein weitaus größerer. Dazu trägt auch eine Medienberichterstattung bei, die sich oftmals weniger an sachlichen Kriterien, als an angeblichem Missbrauch öffentlicher Gelder zu Lasten des Gemeinwesens orientiert. Fortschritte in der Entwicklung des weiterhin „jungen“ ÖPP-Modells, aber auch die positiven Projekterfahrungen mit ÖPP finden keine Berücksichtigung.

Im Sinne einer zukunftsfähigen Infrastrukturbeschaffung und einer effizienten Verwendung von Steuergeldern dürfen ideologische Vorbehalte und Pauschalkritik nicht als Ausschlusskriterium einzelner Beschaffungsvarianten gelten.

Die ÖPP Deutschland AG begrüßt den Vorstoß der Politik, in der Bewertung von ÖPP Sachlichkeit vor Ideologie sowie Fakten vor Pauschalkritik zu setzen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Beiheft Investitionen, 1. Halbjahr 2012, erschienen am 17. September 2012.

Die öffentliche Beschaffung muss sich an den Kriterien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit<sup>1</sup> orientieren. Alle Beschaffungsvarianten, auch ÖPP, sind objektiv und ergebnisoffen auf ihre Eignung und Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen.<sup>2</sup> Hierbei sind für alle Beschaffungsvarianten die gleichen Rahmenbedingungen anzunehmen. Wir teilen die Auffassung der Rechnungshöfe, dass ÖPP eine „wertneutrale Beschaffungsvariante“ darstellt.

Die geforderte Transparenz muss für alle Beschaffungsvarianten gelten. Diese nur für Öffentlich-Private Partnerschaften einzufordern, wäre eine einseitig motivierte Betrachtung, die 97 Prozent der konventionellen Beschaffung vernachlässigt.

## Zu den Anträgen im Einzelnen

### Transparenz

- Die ÖPP Deutschland AG unterstützt ausdrücklich die Forderung nach mehr Transparenz bei Öffentlich-Privaten Partnerschaften. Transparenz ist grundlegend für einen demokratischen Entscheidungsprozess. Sie ermöglicht Information sowie Partizipation der Öffentlichkeit und ist Legitimationsgrundlage politischen Handelns.
- Im Fokus der Transparenz-Debatte steht die Forderung nach der Offenlegung von ÖPP-Verträgen. Die ÖPP Deutschland AG unterstützt aktiv die grundsätzliche Offenlegung **nach** Vertragsunterzeichnung. Über die Transparenzplattform<sup>3</sup> auf unserer Internetseite ermöglichen wir Bürgerinnen und Bürgern den unkomplizierten Zugriff auf veröffentlichte ÖPP-Verträge.

Von den ÖPP-Hochbauprojekten 2011/2012 wurden bislang neun Verträge veröffentlicht, was einer Offenlegungsquote von ca. 30 Prozent entspricht. Weitere Vertragsoffenlegungen folgen. Gleiches ist uns bei Verträgen der konventionellen Beschaffung nicht bekannt. ÖPP bietet schon heute mehr Vertragstransparenz als konventionelle Projekte.

Eine vollständige Transparenz in dieser Form hängt von der Zustimmung aller Vertragspartner ab. Dabei sind sowohl die Interessen der Öffentlichkeit als auch die der privaten Partner zu berücksichtigen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Bundeshaushaltsordnung, § 7 Abs. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Bundeshaushaltsordnung, § 7 Abs. 2.

<sup>3</sup> [www.partnerschaften-deutschland.de/transparenzplattform](http://www.partnerschaften-deutschland.de/transparenzplattform).

Der vertragsbegleitende, zusätzliche Projektreport ermöglicht es Personen ohne juristische Vorkenntnisse, Vertragsschwerpunkte wie die Risikoverteilung, Finanzkennzahlen und Ansprechpartner nachzuvollziehen. Dieses von Seiten der privaten Partner eingeführte Instrument dient der sachgerechten Information der Öffentlichkeit. Es wird im Fraktionsbeschluss von Bündnis 90/Die Grünen zum Thema „ÖPP im Bundesfernstraßenbau“ adaptiert und empfohlen.

Wir befürworten in den von uns beratenen ÖPP-Hochbauprojekten auch die Offenlegung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. deren Ergebnisse nach Vertragsabschluss. Hier ist aber berechtigterweise ein Abwägungsprozess in der Verwaltung abzuwarten.

- Die Offenlegung von Verträgen muss sich an den gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere denen des Vergaberechts, orientieren. Dies gilt sowohl für ÖPP-Verträge als auch für Verträge konventioneller Beschaffung. Entsprechend ist der Schutz von Bieter- und Auftraggeberinteressen sowie personenbezogener Daten zwingend zu gewährleisten. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind auch nach Unterzeichnung zu schützen. Dadurch soll der Wettbewerb zur Ermittlung der besten und effizientesten Lösung am Markt und als Triebfeder für Innovationen aufrecht erhalten werden. Sowohl das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes<sup>1</sup> als auch bspw. das des Landes Berlin<sup>2</sup> bestätigt den Schutz wettbewerbsrelevanter Komponenten des privaten Partners, somit auch für die des privaten ÖPP-Vertragspartners.

## Haushalt und Finanzierbarkeit

- Die Anträge heben richtigerweise hervor, dass ÖPP-Projekte im Einzelfall auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen sind. In der Planungsphase werden dabei alle Investitions- und Folgekosten über die gesamte Laufzeit transparent dargestellt. In künftigen Haushalten können sie so kostengenau berücksichtigt werden. Dies stellt einen wesentlichen Vorteil zur konventionellen Beschaffung dar. ÖPP ermöglichen somit sowohl eine interne Kostentransparenz als auch eine externe Haushaltstransparenz.

Aufgrund der vertraglich festgelegten Entgelte bieten ÖPP zudem eine höhere Budgetsicherheit. Nachträge bei ÖPP liegen bei durchschnittlich drei Prozent des Auftragsvolumens. Die von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen befürchteten starken, un-

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes vom 5. September 2005 - §6.

<sup>2</sup> Gesetz zur Förderung von Informationsfreiheit im Land Berlin vom 15. Oktober 1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2010- §7a Abs. 2, Satz 2.

geplanten finanziellen Zusatzbelastungen der Öffentlichen Hand sind bei ÖPP daher weitaus weniger gegeben, als bei der konventionellen Beschaffung.

- Als Konsequenz aus der oft kritisierten Vorgehensweise bei ÖPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) hat die ÖPP Deutschland AG in Anlehnung an den Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ der Finanzministerkonferenz und in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen und den Rechnungshöfen ein WU-Standardmodell entwickelt. Es bietet Bund, Ländern und Kommunen einen standardisierten Weg zur selbstständigen und unabhängigen Berechnung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Beschaffungsvariante. Bereits über 150 potentielle Projektträger der Öffentlichen Hand sowie die Mehrheit der Rechnungshöfe haben das WU-Modell kostenfrei bezogen.
- ÖPP ermöglichen kein „Bauen ohne Geld“. Wir unterstreichen die Forderung der Rechnungshöfe, dass sich die Öffentliche Hand mit ÖPP nichts leisten darf, was sie sich nicht auch konventionell leisten könnte. Dazu zählt nicht nur die Prüfung der Finanzierbarkeit des ÖPP-Projekts, sondern auch die der Haushaltsverträglichkeit.

Kreditähnliche Rechtsgeschäfte im Rahmen von ÖPP sind durch die Prüf- und Aufsichtsbehörden zu genehmigen. Die aus ÖPP-Projekten entstehenden Zahlungsverpflichtungen sind transparent im Haushalt auszuweisen.

Auf Ebene des Bundes ist dies gängige Praxis. In der Anlage 10 des Bundeshaushalts ist eine Übersicht aller Zahlungsverpflichtungen laufender ÖPP-Maßnahmen im Hoch- und Tiefbau sowie sonstiger Projekte dargestellt.

## Private Leistung und öffentliche Kontrolle

- Hoheitliche Aufgaben und die Verantwortung hierfür obliegen bei ÖPP-Projekten weiterhin der Öffentlichen Hand. Die Öffentliche Hand bleibt während der Projektlaufzeit grundsätzlich Eigentümer der Immobilie. Der private Partner führt Dienstleistungen am Gebäude gemäß den vertraglichen Anforderungen sowie unter regulatorischer Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers durch. Entsprechende Leistungen werden auch bei konventionellen Projekten nicht durch die Öffentliche Hand erbracht, die aufgrund der langen Standzeiten der Infrastruktur und der damit verbundenen zukünftigen Betriebs- und Folgekosten ebenso langfristige Investitionsentscheidungen darstellen. Der Vorwurf eines „Demokratieverlustes“ und eines „Ausverkaufs öffentlicher Güter“ entbehrt jeder Grundlage.

Steuerungsmechanismen, wie Sanktionsmöglichkeiten über ein Bonus-Malus-System oder umfangreiche Bürgschaftserklärungen des privaten Partners, bieten den öffentlichen Auftraggebern umfassende Kontrollmöglichkeiten.

Bei ÖPP findet eine umfangreiche Risikoübertragung auf den privaten Partner statt. Die effiziente Risikoverteilung, als Grundbestandteil von ÖPP, regelt die Anreizwirkung für den privaten Partner.

## Mittelstandsbeitrag

- Die ÖPP Deutschland AG sieht die Notwendigkeit zur mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung von ÖPP-Projekten.

Wir haben 2011 eine Grundlagenarbeit zum Thema „ÖPP und Mittelstand“ veröffentlicht, in der wir Vertragsmodule, Checklisten, Formblätter und Handlungsempfehlungen für eine mittelstandsfreundliche Projektgestaltung erarbeitet haben.

- Die Auswertung des deutschen ÖPP-Hochbaumarkts zeigt, dass über 70 Prozent der ÖPP-Hochbauprojekte ein Investitionsvolumen von bis zu 25 Mio. Euro haben. Für kleinere und größere mittelständische Bauunternehmen liegt damit ein der wirtschaftlichen Bedeutung des deutschen Mittelstands angemessenes Marktpotential vor.
- Schon heute ist der Mittelstand, gerade bei ÖPP-Hochbauprojekten, sowohl auf erster als auch auf zweiter Auftragnehmerebene stark beteiligt. Die Statistik zeigt, dass fast 50 Prozent aller ÖPP-Hochbauprojekte von mittelständischen Unternehmen bzw. Bietergemeinschaften im Wettbewerb gewonnen wurden. Von den bisherigen ÖPP-Hochbauprojekten 2012 gingen bis auf eines, sogar alle Zuschläge an mittelständische Unternehmen.

Auch auf Nachunternehmerebene profitieren Unternehmen des Mittelstandes von ÖPP. Bei Projekten größerer Unternehmen fließen 60 bis 70 Prozent des Auftragsvolumens an das mittelständische Baugewerbe, meist in der betroffenen Region. Ein deutlich höherer Anteil als bei klassischer, konventioneller Ausschreibung.

- Aufgrund der langen Projektlaufzeit ist der private Partner daran interessiert, ein gutes Verhältnis zu seinen Nachunternehmern aufzubauen und zu pflegen. Mittelständler loben gar die Zahlungsmoral der privaten ÖPP-Partner sowie Terminvorgaben und

Projektablauf gegenüber konventionell vergebenen Projekten.<sup>1</sup> Ein solches partnerschaftliches Nachunternehmerverhältnis ist für den Erfolg eines ÖPP-Projekts auch dahingehend wichtig, da nur so die kurzen Reaktionszeiten im Betrieb sowie die Gewährleistung der geforderten Qualitäten sichergestellt werden können.

- Die Vertragsverhältnisse basieren dabei nicht auf Löhnen unterhalb der Tarifvertragsgrenzen. Tariftreueerklärungen gelten in der Praxis als Vertragsstandard. Es ist zu bemerken, dass gerade das Bauhauptgewerbe über einen der höchsten Tarifabschlüsse in Deutschland verfügt.

## Projekterfahrungen

- Projekterfahrungen mit ÖPP, sowohl im Hoch- als auch im Verkehrswegebau, haben gezeigt, welche Vorteile gegenüber der konventionellen Realisierung in der Praxis entstehen können.

Belege für eine hohe Auftraggeber und Nutzerzufriedenheit haben u.a.

- das Institut für Demoskopie Allensbach in der Studie „Nutzer- und Auftraggeberzufriedenheit bei ÖPP-Schulprojekten“,
- das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt (BMVBS) für die ÖPP-A-Modelle,<sup>2</sup>
- die Studie „Architekturqualität für ÖPP“<sup>3</sup> sowie
- zahlreiche Einzelauswertungen

geliefert.

- Wie im SPD-Antrag richtig dargelegt, existieren auch ÖPP-Projekte, bei denen die angestrebten Erwartungen und Ziele nicht erreicht wurden. Diese Projekte dürfen nicht als grundsätzliches Verdikt gegen ÖPP herangezogen werden, da die Gründe für einen Misserfolg oftmals nicht ÖPP-spezifischer Natur sind, sondern teilweise in mangelnder

---

<sup>1</sup> Universität Stuttgart / Karlsruher Institut für Technologie: Beteiligung des Mittelstands an PPP-Projekten im Vergleich zu losweise vergebenen Projekten in Baden-Württemberg, 2010

<sup>2</sup>Vgl. BMVBS: Broschüre Öffentlich-Private Partnerschaften am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus, Erschienen am 02.08.2011, Download: <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/oeffentlich-private-partnerschaften-beispiel-bundesfernstrassenbau.html>

<sup>3</sup> Vgl. BMVBS: Forschungsbericht "Architekturqualität für Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)", veröffentlicht am 11. November 2011, Download: <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/B/forschungsbericht-architekturqualitaet-fuer-oepp.html>

Vorbereitung, fehlerhafter Projektauswahl, oder in ungenügender Beratung begründet sind.

Die ÖPP Deutschland AG rät deswegen auch im entsprechenden Fall von einer Realisierung mittels ÖPP ab. ÖPP ist kein Allheilmittel, sondern in geeigneten Fällen ein „Mittel zum Zweck“.

- Voraussetzung für das Gelingen einer ÖPP ist zum einen die ergebnisoffene und einzel-fallbezogene Prüfung der Eignung und der Wirtschaftlichkeit. Zum anderen wird der Erfolg einer ÖPP durch realistische Annahmen, Erwartungen und Ziele während der Planung, die konsequente Einbindung aller Projektbeteiligten und Nutzer in den Planungs- und Realisierungsprozess, eine effiziente Risikoverteilung sowie durch ein zielorientiertes, partnerschaftliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis bedingt.

Das Ergebnis bei Einhaltung dieser Grundvoraussetzungen ist bei der Mehrzahl der deutschen ÖPP-Projekte sichtbar:

- Neben einer schnelleren Realisierung bei kürzeren Bauzeiten, heben Auftraggeber vor allem die Einhaltung des Kostenrahmens und eine überdurchschnittlich hohe Qualität der Leistungen des privaten Partners hervor.
- Durch die vertraglich festgelegten Instandhaltungszyklen trägt ÖPP nachhaltig zum Werterhalt der Immobilie bei.
- Der private Partner ist während der Projektlaufzeit zur Tilgung aller Kredite verpflichtet. Der Öffentlichen Hand wird am Ende der Vertragslaufzeit eine „voll bezahlte“, funktions- und zukunftsfähige Infrastruktur übergeben.

ÖPP trägt somit zur nachhaltigen Infrastrukturbeschaffung der Öffentlichen Hand bei.

Alle gesammelten Erfahrungen gilt es bei der Weiterentwicklung und Standardisierung des ÖPP-Modells zu berücksichtigen.



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
Ausschussdrucksache  
**17(15)446-G**  
am 24.10.2012

## Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
des Deutschen Bundestages  
am 24. Oktober 2012

zu den Anträgen

- der Fraktion der SPD **„Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private-Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Focus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“** (BT-Drucksache 17/9726)
- der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **„Transparenz in Public Private Partnerships im Verkehrswesen“** (BT-Drucksache 17/5258)

Prof. Torsten R. Böger  
Geschäftsführer

Berlin, 19. Oktober 2012



## **1. ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau sind wirtschaftlich und erfolgreich**

Die bisher gemachten Erfahrungen mit Öffentlich-Privaten-Projekten (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau sind eindeutig positiv zu bewerten. So wurden bisher mehr als 300 Kilometer Autobahn sechsspurig ausgebaut. Die Verfügbarkeit dieser so ausgebauten Autobahnteilstücke ist langfristig durch entsprechende vertragliche Regelungen gesichert (vereinbarte Service Level, Pönale-Regelungen bei Schlecht- oder Minderleistung, u.ä.), zugleich wird eine hohe Qualität in der Bauausführung gewährleistet. Durch die Vertragsgestaltung liegt dies auch im Interesse der privaten Betreiber. In drei der bisher vergebenen A-Modell-Pilotprojekte ist der sechsspurige Ausbau bereits realisiert worden (A8 erster Bauabschnitt, A4, A1). In jedem dieser drei Projekte ist die vertraglich vereinbarte Bauzeit eingehalten oder - wie beispielsweise bei dem im Oktober dieses Jahres freigegebenen Projekt A1 - um bis zu 3 Monate unterschritten worden. In den übrigen Projekten ist der private Betreiber jeweils im Plan. Gerade das Beispiel der A 1 zeigt, dass ein privater Betreiber auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten Infrastruktur schneller als geplant realisieren kann.

Mit diesen ÖPP-Projekten wird in erheblichem Maß privates Kapital in den Ausbau der Bundesfernstraßen gelenkt. In die bisher sechs ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau (vier A-Modell-Pilotprojekte sowie in die ersten beiden ÖPP-Projekte der sog. zweiten Staffel von Betreibermodellen im Bundesfernstraßenbau) sind bereits mehr als 1,5 Milliarden Euro an privatem Kapital geflossen.

Der Lebenszyklusansatz – „Planen, Finanzieren, Bauen und Betreiben aus einer Hand“ - hat sich als Wirtschaftlichkeitsmotor erwiesen. Die private Finanzierung (Projektfinanzierung) mit Risikoübertragung auf den Privaten hat sich bewährt und sorgt dafür, dass die im konventionellen Bau bei Großprojekten bekannten ausufernden Kosten vermieden werden. Die langen Vertragslaufzeiten der ÖPP Projekte bewirken eine langfristige hohe Qualität und ein effizientes Erhaltungsmanagement der Verkehrswege.

In jedem der bisherigen Projekte ist der Mittelstand in hohem Maße vertreten, entweder als Mitgesellschafter der Projektgesellschaft, als Mitgesellschafter an der Bauarbeitsgemeinschaft oder als beauftragter Nachunternehmer. Mehr als 60% der Wirtschaftsleistung wird von der lokalen oder regionalen Wirtschaft erbracht.

Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau stellen einen Finanzierungskreislauf auf Projektebene dar. Dies gilt sowohl für verkehrsmengenbezogene Vergütungsmodelle wie auch für die sog. Verfügbarkeitsmodelle.

Die bisher vergebenen Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau sind zum Zeitpunkt der Vergabe im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) geprüft und als wirtschaftlich bestätigt worden. Jedes der bisherigen ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau wird zudem



durch die VIFG mit einer nachlaufenden Erfolgskontrolle wirtschaftlich im Sinne eines engen Projektcontrollings verfolgt.

Die Einschätzung der VIFG beruht auf langjährigen Erfahrungen. Seit 2004 hat die VIFG in allen Phasen der Projektentwicklung und Vertragsvergabe für die vier A-Modell-Pilotprojekte und die ersten zwei Projekte der zweiten Staffel von ÖPP-Projekten im Bundesfernstraßenbau mitgearbeitet.

## **2. Die Erfahrungen mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind positiv**

Alle ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau werden im Rahmen einer umfangreichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) auf ihre Wirtschaftlichkeit und Umsetzungsfähigkeit hin untersucht.

Die WU ist dann ein geeignetes Instrument für die Entwicklung einer wirtschaftlichen Beschaffung, wenn die Durchführung nicht als routinemäßig und projektweise wiederholter „statischer Vorgang“ verstanden wird, sondern als ein Instrument, mit dem unter Berücksichtigung aller erkennbaren Einflussfaktoren sachgerechte Investitionsentscheidungen ermöglicht und öffentlich begründet werden können.

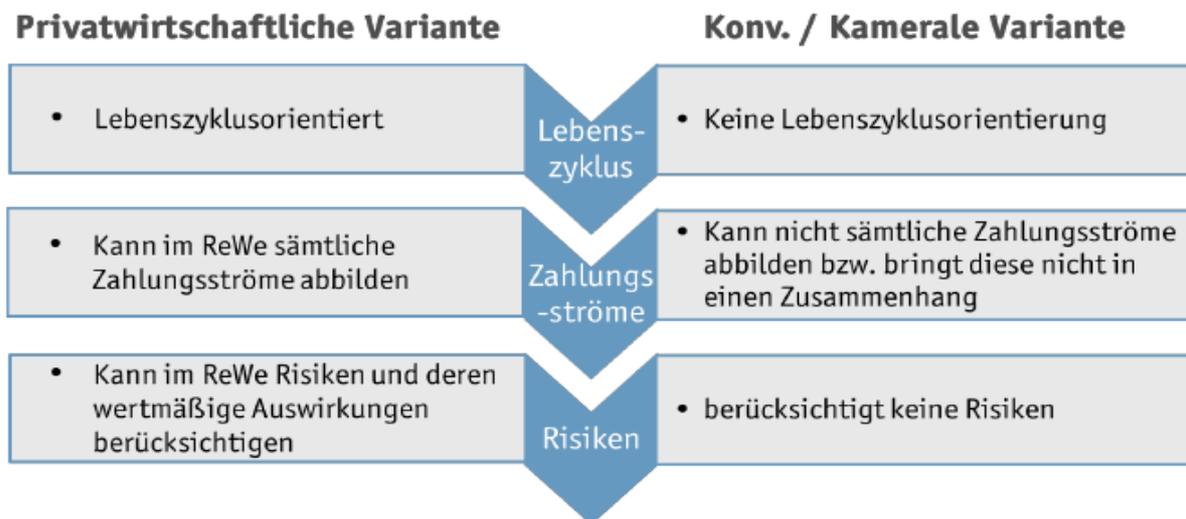
Die WU ist damit ein wichtiger und zentraler Baustein im Beschaffungsprozess und zur Steigerung der Organisationseffizienz. Dabei hat die WU drei wesentliche Aufgaben:

1. Entwicklungsinstrument, um geeignete Projektstrukturen (Zuschnitt, Projektvolumen, Anschubfinanzierung) zu entwickeln
2. Entscheidungsinstrument, um eine Entscheidungsgrundlage für oder gegen eine ÖPP-Ausschreibung zu erhalten und im weiteren Ablauf des Vergabeverfahrens einen Vergleich zwischen dem PSC (Eigenvariante -Public Sector Comparator) und dem Angebot des besten Bieters für die Zuschlagserteilung zu erhalten
3. Managementinstrument, um eine Kontrolle der Bauzeiten, die Einhaltung von Qualitäten und eine Verknüpfung von Auszahlungen an das Erreichen von Meilensteinen zu ermöglichen

In der WU wird eine konventionelle Variante auf Basis eines kameralen Haushaltssystems mit einer privatwirtschaftlichen Variante auf Basis eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens (ReWe) verglichen. Dies beinhaltet eine vollständige betriebswirtschaftliche Kosten- und Erlösrechnung sowie eine Risikobetrachtung über den gesamten Lebenszyklus. Die Unterschiedlichkeit des kameralen und des privatwirtschaftlichen Rechnungswesens machen einen Vergleich

nur bei geeigneten Annahmen möglich. Gleichzeitig ist fraglich, wie eine Abbildung der PSC-Variante im kameralem Haushaltssystem gelingen kann.

Nachfolgende Grafik verdeutlicht die Unterschiedlichkeit des kameralem und betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens. Der private Betreiber kann den technischen Lebenszyklus des Projektes in seinem ReWe erfassen und damit wirtschaftlich abbilden und steuern. Über den Projektverlauf kann er Risiken erfassen und deren monetäre Auswirkungen bei der weiteren Projektumsetzung berücksichtigen. So kann das Projekt über den Lebenszyklus nach wirtschaftlichen Kriterien umgesetzt und gesteuert werden. Im kameralem System gibt es zwar eine technische Lebenszyklusbetrachtung, diese kann aber nicht im Haushalt erfasst und dargestellt werden. Dies führt dazu, dass auch keine Risiken erfasst werden können.



Die Vermengung kameraler und privatwirtschaftlicher Betrachtungsweisen in der WU macht die Vermittlung der Ergebnisse insgesamt zu einer herausfordernden Aufgabe. Die Einführung eines betriebswirtschaftlichen, sog. doppischen Rechnungswesens beim Bund würde dazu führen, dass der Vergleich zwischen konventioneller und privatwirtschaftlicher Realisierung deutlich vereinfacht wäre.

Bei der Beurteilung dieser Fragestellungen kann die VIFG ebenfalls auf umfangreiche Erfahrungen zurückgreifen. Die Kernkompetenzen der VIFG liegen in den Bereichen Wirtschaftlichkeit und Finanzierung. Daher erarbeitet die VIFG Eignungstests für künftige ÖPP-Modelle im Bundesfernstraßenbau für das BMVBS, ist in alle Phasen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von ÖPP-Projekten im Bereich der Bundesverkehrswege unmittelbar eingebunden und arbeitet an der Entwicklung von Leitfäden und Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umfassend mit.

### **3. Vergabeverfahren, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Transparenz**

Alle Vergabeunterlagen, bestehend aus Leistungsbeschreibung, Anforderungen an die wirtschaftliche, technische und finanzielle Leistungsfähigkeit sowie Wertungs- und Zuschlagskriterien sind bisher in allen ÖPP-Verfahren im Bundesfernstraßenbau europaweit veröffentlicht worden und damit allgemein zugänglich. Aufgrund dieses transparenten Ablaufs der Vergabeverfahren hat es im Gegensatz zu vielen konventionellen Verfahren bisher nur wenig Nachprüfungsverfahren gegeben. Keine Vergabeentscheidung wurde aufgehoben.

Die bisher durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen basieren auf allgemein gültigen Leitfäden und Arbeitsanweisungen, die im Bereich der Bundesverkehrswege seitens des BMF als verbindliche Standards festgelegt sind. Weiterhin gibt es Leitfäden und Arbeitsanweisungen des BMVBS, in denen die Abläufe der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau weiter konkretisiert werden. Alle diese Leitfäden, Rundschreiben und Arbeitsanweisungen sind umfassend für die Öffentlichkeit zugänglich.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird durch den Bund in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Landesverwaltung erstellt. In diesen Prozess sind eine Vielzahl von Experten aus der Verwaltung wie auch der VIFG eingebunden. Der Bundesrechnungshof prüft für alle Projekte, ob die geltenden Standards angewendet wurden und beurteilt die der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrundeliegenden Annahmen.

Der im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kalkulierte PSC wird auf Basis der Kostenschätzungen und Risikoannahmen der Verwaltung erstellt. Dieser PSC stellt die Benchmark für die Wirtschaftlichkeit der Angebote dar. Nur wenn die privaten Angebote „besser“ als der PSC sind, kann von einer wirtschaftlichen Vergabe gesprochen werden. Daher wird die Kalkulation des PSC den privaten Anbietern im Zuge des Verfahrens nicht offengelegt und erzeugt damit eine höhere Wettbewerbsintensität, die zu einer besseren Wirtschaftlichkeit der privaten Angebote für den öffentlichen Auftraggeber führt.

Eine Veröffentlichung der kompletten Daten aus der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach der Vergabeentscheidung würde langfristig gravierende wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Die bisher durchgeführten WU's im Bereich der Bundesfernstraßen haben zu einer systematischen Sammlung und Aufbereitung von Daten aus dem konventionellen Bereich geführt. Damit kann bei der Kalkulation des PSC vermehrt auf bestehendes Datenmaterial (Bau-, Betriebs-, Finanzierungs- und Risikokosten) zurückgegriffen werden. Eine umfassende Veröffentlichung aller Daten aus einer WU würde privaten Anbietern die Möglichkeit eröffnen, ebenfalls diese Daten aufzubereiten und auszuwerten mit der Folge, dass die Bieter die Preisobergrenze des öffentlichen Auftraggebers bei künftigen Projekten sehr genau antizipieren könnten. Sowohl in konventionellen Verfahren wie auch bei ÖPP-Modellen werden daher Kalkulationen der privaten Seite wie auch die wettbewerbsrelevanten Kalkulationen der öffentlichen Seite vertraulich behandelt.



Eine Offenlegung aller der WU zugrundeliegenden Kalkulationen halten wir daher mit Blick auf die Folgen für den Wettbewerb und die daraus zu erwartenden negativen finanziellen Auswirkungen für den Bund nicht für das geeignete Instrument, um dem berechtigten politische Anliegen zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen der Verwaltung nachzukommen. Dies könnte beispielsweise durch geeignete Transparenz- und Sachstandsberichte in regelmäßigen Abständen erfolgen, mit denen die vertragliche Risikoverteilung und die auf den privaten Partner zu übertragenden Leistungen im Rahmen des Projektes darzustellen sind. Hierbei wären ÖPP- und konventionelle Projekte in gleicher Weise zu behandeln

Im Anschluss an die Vergabeverfahren werden die sich aus dem Vertrag ergebenden kalkulierten finanziellen Belastungen aus den ÖPP-Verträgen für den Haushalt als entsprechende Verpflichtungsermächtigungen eingestellt, wie es auch im konventionellen Bereich geschieht.

#### **4. Die private Finanzierung schafft einen Anreiz für Wirtschaftlichkeit**

ÖPP-Projekte werden wie konventionelle Projekte aus Haushaltsgeldern (als laufende Vertragszahlungen) finanziert. Auf Seiten der privaten Auftragnehmer handelt es sich hierbei um Einnahmen, auf dessen vertraglicher Grundlage die Finanzierung und Umsetzung des Projektes privatwirtschaftlich und damit nicht im System der Kameralistik erfolgen kann. Denn anders als in der konventionellen Realisierung wird in einem ÖPP-Projekt die öffentliche Finanzierung mit einer privaten Finanzierung aus langfristig zugesichertem privatem Eigenkapital und privatem Fremdkapital kombiniert. Auf diese Weise können private Projekte deutlich schneller als konventionelle realisiert werden, so dass der mit einem Infrastrukturprojekt verbundene verkehrliche und damit auch gesamtwirtschaftliche Nutzen ebenfalls deutlich früher erreicht wird.

Durch das Zusammenspiel von öffentlicher und privater Finanzierung, langfristigen Verträgen und der verfügbarkeits- oder verkehrsmengenabhängigen Vergütung werden Anreize für den Privaten zum schnellen und qualitativ hochwertigen Bauen sowie insgesamt für ein effizientes Management einzelner Streckenabschnitte gesetzt.

Die Wirkung dieser Anreizstruktur und das Zusammenspiel von öffentlicher und privater Finanzierung ist in den bisherigen Projekten deutlich erkennbar: Zu Beginn des Projektes plant der Private auf Basis der zu erwartenden Streckenbeanspruchung, der daraus resultierenden Bau-, Betriebs- und Unterhaltungskosten, der vertraglich zu liefernden Qualität und der zu erwartenden Einnahmen den Bau- und Projektablauf und die dafür benötigten Finanzmittel aus Eigenkapital und Fremdkapital. Für das Fremdkapital muss der Private zu festgelegten Zeitpunkten Zins- und Tilgung leisten, darüber hinaus erwartet der Eigenkapitalgeber die Erwirtschaftung eines Gewinns. Die Notwendigkeit, diese Finanzmittel jederzeit bedienen zu können, führt zu einer effizienten Anreizstruktur für das Projektmanagement, jederzeit nach Verbesserungen zu suchen, um die vereinbarten Leistungen auch bei Änderungen der Kosten für Bau und Unterhalt,



veränderten Verkehrsmengen oder sonstigen, für Großprojekte typischen Risiken, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel umzusetzen.

Hierbei wirkt der Einsatz von Fremdkapital als Anreizfaktor für ein effizientes und lebenszyklusorientiertes Management. Der zügige und optimale Bauablauf in Verbindung mit einer anreizorientierten Finanzierungsstruktur ermöglicht eine transparente und wirtschaftliche Leistungserstellung. ÖPP-Modelle verdeutlichen, welche Wirkungen ein geschlossener Finanzungskreislauf im Hinblick auf Effizienz und eine langfristige und bedarfsorientierte Finanzmittelsicherung hat.

Aufgrund der geringeren Finanzierungskosten der öffentlichen Finanzierung wird vielfach diskutiert, entweder die private Finanzierung in ÖPP-Projekten ganz oder in Teilen durch eine öffentliche Finanzierung zu ersetzen oder eine konventionelle Realisierung umzusetzen. Dies führt zwar zu geringeren Finanzierungskosten des Projektes, gleichzeitig wird aber auf die effizienzsteigernde Anreizstruktur privater Risikoübernahme durch die Kapitalgeber für das Projekt verzichtet. Dies kann dazu führen, dass zwar die Finanzierungskosten sinken, gleichzeitig aber die Gesamtkosten und damit die Wirtschaftlichkeit des Projektes steigen. Im Rahmen der WU wird dies analysiert und berücksichtigt.

Anders als im Bereich der Haushaltsfinanzierung stehen am Ende der Konzessionslaufzeit von ÖPP-Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur bei planmäßigem Verlauf keine Fremdmittel mehr aus. Im Zeitpunkt der Beendigung der Konzessionslaufzeit ist die hierfür aktivierte Konzession bzw. die aktivierte Sachanlage abgeschrieben, so dass die zur Finanzierung der Anschaffungs- und Herstellungskosten aufgenommenen Fremdmittel vollständig zurückgeführt sind. Auch der für das Fremdkapital abgeflossene Zinsaufwand ist vollständig erbracht. Damit werden die Vorteile aus der Nutzung einer Verkehrsinfrastruktur und der damit verbundenen Lasten aus der Finanzierung bilanziell zum gleichen Zeitpunkt berücksichtigt und die Lasten der Nutzung nicht auf spätere Generationen verlagert, wenn das Investitionsgut schon aufgebraucht ist.

ÖPP Modelle sind ein Instrument, vorhandene Haushaltsgelder effizient und effektiv einzusetzen. Zusätzliche Einnahmen werden durch ÖPP-Projekte nur dann erzielt, wenn der Private eine Einnahmekompetenz übertragen bekommt, wie beispielsweise bei den Modellen auf Basis des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (F-Gesetz).

## **5. F-Modell Projekte können erfolgreich weiterentwickelt werden**

Die beiden ÖPP-Projekte mit Nutzermaut (F-Modelle) stellen aus Sicht der Nutzer und des öffentlichen Konzessionsgebers einen Erfolg dar, wenngleich die Tragfähigkeit und damit der wirtschaftliche Erfolg dieser Projekte für die privaten Betreiber nicht den ursprünglichen Erwartungen entsprechen. Auf Basis des bestehenden Rechtsrahmens und unter Einbeziehung der



bisher gemachten Erfahrungen kann für künftige F-Modelle eine erfolgversprechende Projektentwicklung möglich sein. Hierzu bedarf es der Entwicklung eines projektspezifischen Geschäftsmodells hinsichtlich Risikoverteilung, Konzessionsgestaltung, Ergänzungsfinanzierung, Projektzuschnitt und Anreizregulierung.

## **6. Weitere Themen für die künftige Diskussion von ÖPP**

Die Weiterentwicklung des Instrumentes der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist für die künftige Entwicklung von ÖPP von zentraler Bedeutung. Hierfür sind die Ergebnisse der WU ganzheitlich zu betrachten und nicht auf einen reinen Kostenvergleich zu beschränken. Dies erfordert bei Investitionsentscheidungen zunehmend auch eine Berücksichtigung von bzw. stärkere Fokussierung auf Nutzeneffekte aus dem BWPP wie eine schnellere Realisierung, eine Erhöhung der Qualität bzw. Sicherung einer konstanten Qualität und das Nutzen von Synergien.

Die Suche nach alternativen Lösungen für die Beschaffung und Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur zeigt ebenso Potentiale für die konventionelle Realisierung auf wie sie die Möglichkeit eröffnet, neue Formen der Beschaffung zu entwickeln. Zu denken ist hierbei auch an privatwirtschaftliche Modelle zwischen ÖPP und konventioneller Realisierung, die dem Mittelstand eine breitere Beteiligungsmöglichkeit bieten und gleichzeitig effizienter als eine konventionelle Realisierung sein könnte.

Mit der Vielzahl von ÖPP-Projekten in allen Infrastruktursektoren stellt sich zunehmend die Frage, wie eine Reduzierung der Komplexität und der Transaktionskosten nicht nur in der Vergabephase, sondern insbesondere auch in der langen Vertragsphase erreicht werden kann.

Vor dem Hintergrund der Finanz- und Staatsschuldenkrise beobachtet und analysiert die VIFG insbesondere die Entwicklung an den Finanzmärkten mit Blick auf die Finanzierung von ÖPP-Projekten (die in diesem Zusammenhang entstandenen Finanzmarktberichte werden auch der interessierten Öffentlichkeit über die Homepage der VIFG zur Verfügung gestellt). Erkennbar ist, dass sich der Fremdkapital- und Projektfinanzierungsmarkt aufgrund der Finanzkrise und des regulatorischen Umfeldes (Basel III) strukturell verändert und insbesondere Langfristfinanzierungen auf Basis der bisher eingesetzten Finanzierungsinstrumente zunehmend schwieriger werden. Daher ist es für die künftige Marktentwicklung von entscheidender Bedeutung, neben der klassischen Bankfinanzierung auch weitere Kapitalmarktinstrumente wie Bondfinanzierungen, beispielsweise im Rahmen der Projectbond- Initiative der EU, weiterzuentwickeln.

## **7: Anlagen**

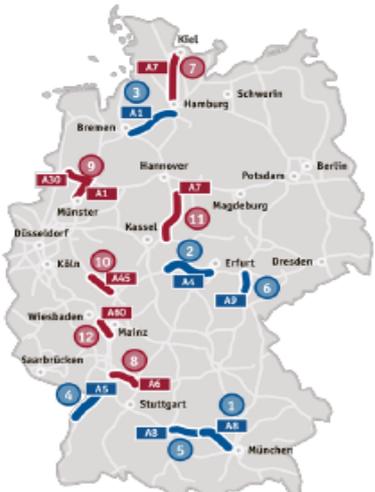
- Vergütungs- und Leistungsstrukturen für Betreibermodelle im Bundesfernstraßenbau
- Übersicht über aktuelle und geplante Betreibermodelle
- Projektsteckbriefe zu A- und F-Modellen

### Vergütungs- und Leistungsstrukturen in Deutschland

	Nutzermaut (F-Modell)	Nutzermaut (A-Modell)	Einheitsmaut	Verfügbarkeitsentgelt
Leistungen	Vergleichbarer Leistungsumfang			
Vergütung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der ÖPP-Partner erhält das Recht, von allen Nutzern eine direkte Maut (Gebühr oder Entgelt) zu erheben und seine Investition so zu refinanzieren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der ÖPP-Partner erhält die vom Auftraggeber auf der Vertragsstrecke eingenommene Maut + Korrektur für Mautpreller (weitergeleitete Maut)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der ÖPP-Partner erhält vom Konzessionsgeber eine Zahlung in Höhe des Einheitsmautsatzes pro mautpflichtige Fahrleistung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergütung abhängig von definierter Verfügbarkeit (Fahrstreifen- und Geschwindigkeitsreduktion Qualitätsmängel)</li> </ul>
Zentrale Risiken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkehrsmengen- und Erlörisiko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkehrsmengen- und Mauthöherisiko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkehrsmengenrisiko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausfall- und Kalkulationsrisiko*</li> </ul>

\*Auf Basis der prognostizierten Verkehrsmenge

### Das A-Modell: neue Projekte



#### Pilotprojekte und weitere Projekte

1. Bayern	A8 (AS Augsburg-West – AD München-Allach)	Verkehrsfreigabe
2. Thüringen	A4 (Landesgrenze Hessen/Thüringen – AS Gotha)	Verkehrsfreigabe
3. Niedersachsen	A1 (AD Buchholz – AK Bremen)	Verkehrsfreigabe
4. Baden-Württemberg	A5 (Malsch – Offenburg)	In Betrieb
5. Bayern	A8 (AK Ulm-Elchingen – ADAugsburg-West)	In Betrieb
6. Thüringen	A9 (AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern)	In Betrieb
7. Schleswig-Holstein	A7 (AD Bordsesholm – AD HH-Nordwest)	Vergabeverfahren

#### Ausschreibung erwartet

8. Baden-Württemberg	A6 (Wiesloch-Rauenberg – Weinsberg)	
9. Nordrhein-Westfalen	A1 / A30 (Lotte – Münster / Rheine – Lotte) *	
10. Hessen	Vorhaben im Zuge der A45 *	
11. Niedersachsen	A7 (Salzgitter – Drammetal)	
12. Rheinland-Pfalz	Vorhaben im Zuge der A60 / A643 *	

Projektstart ist abhängig von der Schaffung des Baurechts und positivem Ergebnis der WU / \* Projektzuschnitt wird noch entwickelt.

### Das A-Modell A8



Projekt-Details	
Streckenabschnitt	AS Augsburg-West – AD München-Allach
Länge	53 km (Betrieb und Erhaltung bis einschl. „Eschenrieder Spange“), einschl. 37 km Ausbau (AS Augsburg-West – Parkplatz Palswels)
Projektvolumen	€ 290m; geschätzte Baukosten ca. 250 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 730 Mio. €
Konzessionsnehmer	autobahnplus A8 GmbH (BAM PPP / Egls / Fluor / Trapp / Berger Bau) <a href="http://www.autobahnplus.de">http://www.autobahnplus.de</a>
Kapitalgeber	DEPFA Bank
Berater Finanzierung	KPMG
Berater Recht	Lovells

Finanzierungs-Details			
<b>Fremdkapital (total)</b>	289 Mio. €	<b>Eigenkapital (total)</b>	27 Mio. €
• Eigenkapitalbrückencredit	27 Mio. €	<b>EK-Quote</b>	11,7 %
• langfr. Darlehen	241 Mio. €	<b>Marge</b>	40-80 bps
• Standby Mezzanine	12 Mio. €		
• Schuldendienstdeckungsreserve	9 Mio. €		

Zeitplan	
Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	März 2005
Shortlist	Sept. 2005
BAFO	Feb. 2007
Financial Close	Mai 2007
Konzessionsbeginn	Mai 2007
Bauzeit	3,5 Jahre

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / autobahnplus A8 GmbH

### Das A-Modell A4



Projekt-Details	
Streckenabschnitt	Landesgrenze Hessen / Thüringen – AS Gotha (Umfahrung Hörselberge)
Länge	44 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 24,5 km Neu- und Ausbau hinzu Rückbau von ca. 10 km der alten A4-Trasse
Projektvolumen	300 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 200 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 550 Mio.
Konzessionsnehmer	Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG (HochTief / Vinci) <a href="http://www.via-solutions.de">http://www.via-solutions.de</a>
Kapitalgeber	EIB / Dexia / HBOS
Berater Finanzierung	Deutsche Bank
Berater Recht	Freshfields

Finanzierungs-Details			
<b>Fremdkapital (total)</b>	280 Mio. €	<b>Eigenkapital (total)</b>	25 Mio. €
• EIB	100 Mio. €	<b>EK-Quote</b>	8,3 %
• Dexia	90 Mio. €	<b>Marge</b>	80-90 bps
• HBOS	90 Mio. €		

Zeitplan	
Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	Aug. 2005
Shortlist	Jan. 2006
BAFO	Aug. 2007
Financial Close	Okt. 2007
Konzessionsbeginn	Okt. 2007
Bauzeit (geplant 4 Jahre)	tats. 4 Monate kürzer

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / Via Solutions Thüringen GmbH & Co. KG

### Das A-Modell A1



**Projekt-Details**

Streckenabschnitt	A1 Buchholz – Bremer Kreuz
Länge	72,5 km (Ausbau und Erhaltung), einschl. 65,5 km Betrieb
Projektvolumen	650 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 540 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1 Mrd. €
Konzessionsnehmer	A1 mobil GmbH & Co. KG (Bilfinger Berger / Laing Roads / Johann Bunte) <a href="http://www.a1-mobil.de/">http://www.a1-mobil.de/</a>
Kapitalgeber	Unicredit / Caja Madrid / DZ Bank sowie seit Nov. 2008 Commerzbank / Deka Bank
Berater Finanzierung	Macquarie
Berater Recht	Freshfields

**Finanzierungs-Details**

Fremdkapital (total)	600 Mio. €	Eigenkapital (total)	50 Mio. €
Syndizierung		EK-Quote	7,7 %
• langfr. Darlehen	445 Mio. €	Marge (Bauphase)	125 bps
• Eigenkapitalbrückenkredit	52 Mio. €	(6-12 Jahre)	120 bps
• Schuldendienstdeckungsreserve	35 Mio. €	(13-20 Jahre)	130 bps
		(21-29 Jahre)	140 bps

**Zeitplan**

Status	Verkehrsfreigabe
Ausschreibung	Dez. 2005
Shortlist	Mai 2007
BAFO	Apr. 2008
Financial Close	Juli 2008
Konzessionsbeginn	Aug. 2008
Bauzeit (geplant 4 Jahre)	tats. 3 Monate kürzer

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / Deutscher Bundestag - Drucksache 16/10234 / A1 mobil GmbH & Co. KG

### Das A-Modell A5



**Projekt-Details**

Streckenabschnitt	Malsch – Offenburg
Länge	59,8 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 41,5 km Ausbau (Baden-Baden - Offenburg)
Projektvolumen	670 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 350 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1 Mrd. €
Konzessionsnehmer	Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG (Vinci / Strabag / Meridiam Infrastructure) <a href="http://www.via-sudwest.de/">http://www.via-sudwest.de/</a>
Kapitalgeber	BBVA, KBC, NIBC, Santander, EIB
Berater Finanzierung	Deutsche Bank
Berater Recht	Freshfields

**Finanzierungs-Details**

Fremdkapital (total)	450 Mio. €	Eigenkapital (total)	110 Mio. €
• EIB	225 Mio. €	EK-Quote	≈ 15 %
• Anteil der 4 weiteren Banken	225 Mio. €	Marge	200-300 bps
• Kreditlaufzeit	28,5 Jahre		
Cash Sweep / Anstieg der Margen nach ca. 8 Jahren vorgesehen	35 Mio. €		

**Zeitplan**

Status	In Betrieb
Ausschreibung	Dez. 2005
Shortlist	Feb. 2007
BAFO	Dez. 2008
Financial Close	März 2009
Konzessionsbeginn	Apr. 2009
Bauzeit	ca. 6 Jahre

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / Regierungspräsidium Freiburg / Via Solutions Südwest GmbH & Co. KG

### Das A-Modell A8 II



**Projekt-Details**

<b>Streckenabschnitt</b>	AK Ulm/Eichingen – AS Augsburg-West
<b>Länge</b>	58 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 41 km Ausbau (Günzburg - Augsburg)
<b>Projektvolumen</b>	ca. 400 Mio. €; Konzessionsvolumen ca. 1,3 Mrd. €
<b>Konzessionsnehmer</b>	Pansuevia GmbH & Co. KG (Hochtief / Strabag) <a href="http://www.pansuevia.de/">http://www.pansuevia.de/</a>
<b>Kapitalgeber</b>	UniCredit, BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) und LBWW sowie EIB
<b>Berater Finanzierung</b>	UniCredit
<b>Berater Recht</b>	Freshfields

**Zeitplan**

Status	In Betrieb
Ausschreibung	Jan. 2009
Shortlist	Apr. 2010
BAFO	Sept. 2010
Financial Close	Mai 2011
Konzessionsbeginn	Juni 2011
Bauzeit	ca. 3,5 Jahre

**Finanzierungs-Details**

<b>Fremdkapital (total)</b>	290 Mio. €	<b>Eigenkapital (total)</b>	80 Mio. €
• EIB	149 Mio. €	<b>EK-Quote</b>	≈ 20 %
• Anteil der 3 weiteren Banken	225 Mio. €	<b>Marge</b>	270-320bps
• Kreditlaufzeit	19 Jahre		
<b>Anschubfinanzierung (netto)</b>	75 Mio. €		

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / Autobahndirektion Südbayern / PANSUEVIA GmbH & Co. KG

### Das Verfügbarkeitsmodell A9



**Projekt-Details**

<b>Streckenabschnitt</b>	AS Lederhose – Landesgrenze Thüringen/Bayern
<b>Länge</b>	46,5 km (Betrieb und Erhaltung), einschl. 19 km Ausbau (Triptis – Schleiz)
<b>Projektvolumen</b>	300 Mio. €; geschätzte Baukosten ca. 105 Mio. €
<b>Konzessionsnehmer</b>	Via Gateway Thüringen GmbH & Co. KG (Vinci / BAM / Roland Meister) <a href="http://www.viagateway-th.de/">http://www.viagateway-th.de/</a>
<b>Kapitalgeber</b>	KfW IPEX, BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria)
<b>Berater Finanzierung</b>	Deutsche Bank
<b>Berater Recht</b>	Hogan Lovells

**Zeitplan**

Status	In Betrieb
Ausschreibung	März 2009
Shortlist	Feb. 2011
BAFO	Juni 2011
Financial Close	Sept. 2011
Konzessionsbeginn	Okt. 2011
Bauzeit	ca. 3,5 Jahre

**Finanzierungs-Details**

<b>Fremdkapital (total)</b>	120 Mio. €	<b>Eigenkapital (total)</b>	12 Mio. €
• langfr. Fazilität	104 Mio. €	<b>EK-Quote</b>	≈ 10 %
• Eigenmittelbrückencredit	16 Mio. €	<b>Marge</b>	ca. 250bps
• Kreditlaufzeit	19,5 Jahre		
<b>Abschlagszahlungen (netto)</b>	88 Mio. €		

Stand: Oktober 2012      Quelle: Dealogic / Infra-News / DEGEG / Via Gateway Thüringen GmbH & Co. KG

### Das F-Modell Warnowtunnel



Quelle: Warnowquerung GmbH & Co. KG

#### Projekt-Details

<b>Streckenabschnitt:</b>	Unterquerung der Warnow im Zuge der B 105
<b>Länge:</b>	4 km, einschl. Tunnelbauwerk von 790 m (4 Fahrspuren)
<b>Projektvolumen:</b>	215 Mio. €; Baukosten 157 Mio. €
<b>Konzessionsnehmer:</b>	Bouygues Travaux Publics S.A. (30%) / Macquarie Infrastructure Group (MIG) (70%)
<b>Projektgesellschaft:</b>	Warnowquerung GmbH & Co. KG <a href="http://www.warnowquerung.de/">http://www.warnowquerung.de/</a>
<b>Kapitalgeber:</b>	Leading (1999): Deutsche Bank / Nord LB / KfW per Sept. 2008: Deutsche Bank London / ING / Merrill Lynch / NIBC / Sumitomo / Swedbank / DePfa Dublin / DBLux / HeLaBa / KfW / EIB / Camulus Master Fund / DVB
<b>Berater Finanzierung:</b>	DB Luxemburg, Luxemburg
<b>Berater Recht:</b>	Görg Rechtsanwälte, Berlin

#### Zeitplan

Status:	In Betrieb
<b>Ausschreibung:</b>	Dez. 1994
<b>Baubeginn:</b>	März 2000
<b>Konzessionsbeginn:</b>	Betrieb seit Sept. 2003
<b>Konzessionsdauer:</b>	Seit Juli 2006: 50 Jahre
<b>Bauzeit:</b>	3,5 Jahre

#### Finanzierungs-Details

<b>Fremdkapital (total) 2006:</b>	160 Mio. €	<b>Eigenkapital (total):</b>	41 Mio. €
• Senior Debt:	52 Mio. €	<b>EK-Quote:</b>	20 %
• Mezzanine Debt:	31 Mio. €	<b>Anschubfinanzierung:</b>	keine
• Subordinated Debt:	77 Mio. €		

Stand: Dezember 2008      Quelle: Infra-News / Warnowquerung GmbH & Co. KG

### Das F-Modell Herrentunnel



Quelle: Herrentunnel Lübeck GmbH & Co. KG

#### Projekt-Details

<b>Streckenabschnitt:</b>	Unterquerung der Trave im Zuge der B 75 / B 104, Lübeck
<b>Länge:</b>	2,1 km, einschl. Tunnelbauwerk von ca. 780 m
<b>Investitionsvolumen:</b>	180 Mio. €
<b>Konzessionsnehmer:</b>	Bilfinger Berger / Hochtief (zu je 50%)
<b>Projektgesellschaft:</b>	Herrentunnel Lübeck GmbH & Co. KG <a href="http://www.herrentunnel.de">http://www.herrentunnel.de</a>
<b>Kapitalgeber:</b>	HSH Nordbank AG und KfW mit weiterer Syndizierung Ebenfalls beteiligt ist die Europäische Investitionsbank (EIB)
<b>Berater Finanzierung:</b>	k. A.
<b>Berater Recht:</b>	Freshfields Bruckhaus Deringer LLP

#### Zeitplan

Status:	In Betrieb
<b>Ausschreibung:</b>	März 1997
<b>Baubeginn:</b>	Okt. 2001
<b>Konzessionsbeginn:</b>	Sept. 2005
<b>Konzessionsdauer:</b>	30 Jahre
<b>Bauzeit:</b>	4 Jahre

#### Finanzierungs-Details

<b>Mittelherkunft (ohne EK):</b>	158 Mio. €	<b>Eigenkapital (total):</b>	22 Mio. €
• Innenfinanzierung:	12 Mio. €	<b>EK-Quote:</b>	12 %
• Sockelbetrag:	90 Mio. €	<b>Marge:</b>	-- bps
• KfW-Darlehen:	28 Mio. €		
• Kommerzielles Darlehen:	28 Mio. €		

Stand: Dezember 2008      Quelle: Infra-News / Herrentunnel Lübeck GmbH & Co. KG