



Public Private Partnership

Öffentliche Banken
– Partner in einem dynamischen Markt –

www.voeb.de



1. PPP in Deutschland

5



4. PPP in Europa

24



2. Der VÖB in der PPP-Initiative

12



5. Perspektive für PPP

28



3. Öffentliche Banken als Finanzierungs-partner

16

Die deutsche PPP-Landschaft steht vor einem Umbruch. Mit neuen Strukturen versuchen Banken an der Seite der Politik einen Schub neuer PPP-Projekte für Deutschland auszulösen. „ÖPP-Deutschland AG“ (Partnerschaften Deutschland) heißt die neue PPP-Gesellschaft mit der die Bundesregierung ihrem Ziel einer PPP-Quote von 15 Prozent in Deutschland näher kommen will und dabei von unseren Landesbanken unterstützt wird. Gleichzeitig haben sich unsere Förderbanken mit PPP-Erfahrung zum Netzwerk *PartnerRegio* zusammengeschlossen.

Kooperationen zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft in Form von Public Private Partnerships (PPP) nach dem Lebenszyklusmodell haben in unserem Land schon eine kleine Geschichte: Gutachten, Gesetzinitiativen, das Entstehen von Kompetenzzentren, Task Forces und Netzwerken sind neben den über einhundert vertraglich besiegelten Projekten Ausdruck einer neuen, gereiften PPP-Kultur. Die öffentlichen Banken haben diese Kultur mit geprägt. Sie finanzieren Projekte und geben ihre Erfahrungen an die öffentlichen Auftraggeber und Projektträger weiter. Der VÖB begleitet die deutsche PPP-Initiative von Beginn an. Unser Verband hat sich zum Ziel gesetzt, PPP als modernes Instrument der Realisierung öffentlicher Investitionen durch eine

Karl-Heinz Boos

aktive Mitarbeit und verschiedene Formen der Unterstützung gemeinsam mit der Öffentlichen Hand und anderen Wirtschaftsverbänden voran zu bringen.

Die vorliegende Publikation verschafft in der zweiten Auflage einen Einblick in die deutsche PPP-Initiative und den Leistungskatalog der öffentlichen Banken. Die rasante Entwicklung des Themas PPP in Deutschland erforderte eine aktualisierte Fassung unserer ersten Ausgabe. Dies gilt auch für die Auswahl einiger vielversprechender PPP-Projekte, in denen sich die Experten unserer Mitgliedsinstitute engagieren. Es wird aufgezeigt, wie eine Förderbank unseres Verbandes die Funktion einer PPP-Kontaktstelle für ein ganzes Bundesland wahrnimmt.

Die Ausführungen belegen, dass die öffentlichen Banken für das Thema der Public Private Partnerships in Deutschland geeignete Ansprechpartner sind. Sie verbinden die Kompetenz bei der Begleitung und Finanzierung privater Investoren mit ihrer besonderen Nähe zur Öffentlichen Hand. Durch die langjährigen Erfahrungen aus Bankgeschäften mit Bund, Ländern und Kommunen genießen sie das Vertrauen der öffentlichen Kundengruppe. Die Mitgliedsbanken des VÖB sind für die Gestaltung und Begleitung von Public Private Partnerships die idealen Partner.

Stefan Becker

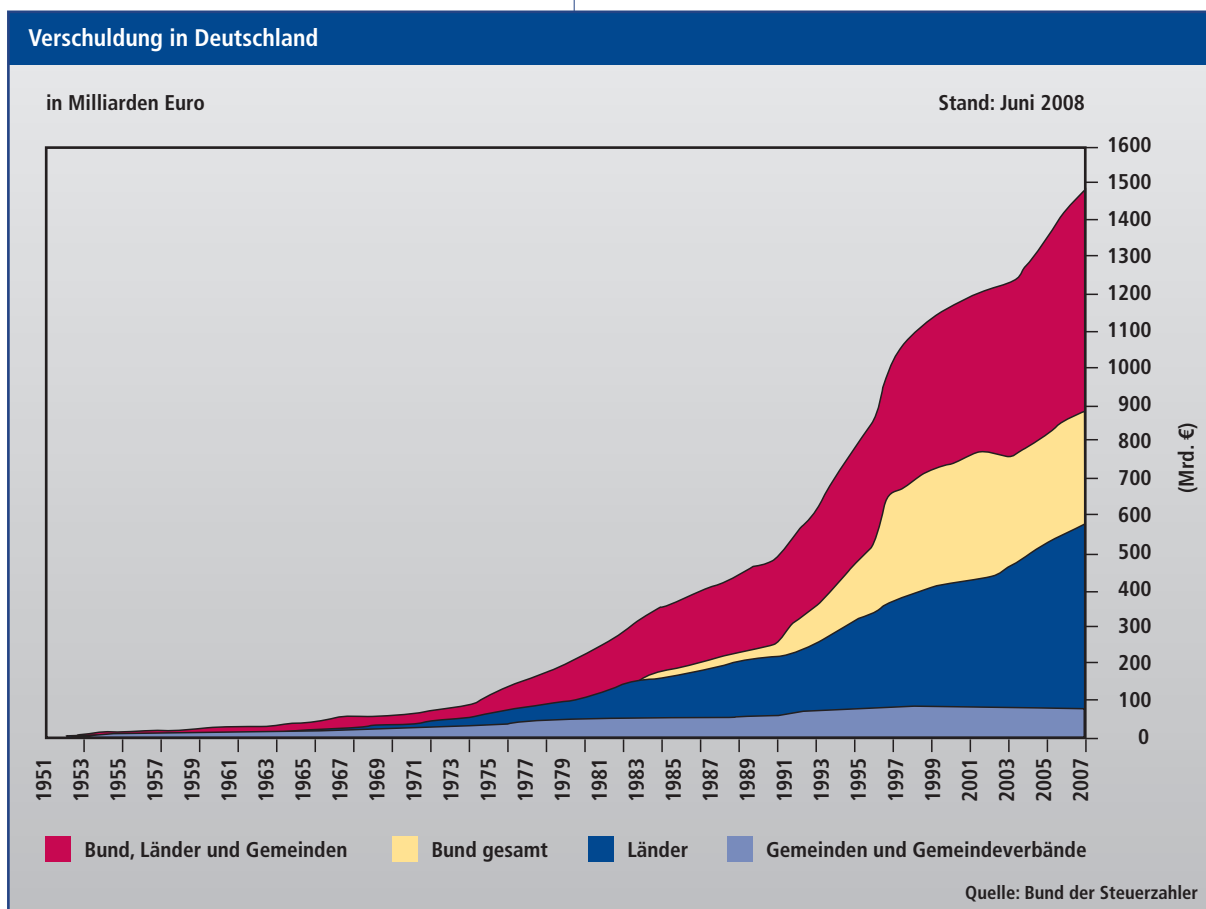
1. PPP in Deutschland

1.1 PPP: Eine Idee wird zur politischen Initiative

Die öffentlichen Haushalte befinden sich überwiegend – trotz zwischenzeitlichen Einnahmehöhen – in einer unverändert angespannten Finanzlage. Die öffentliche Gesamtverschuldung der Gebietskörperschaften steigt in Deutschland seit Jahren an. Viele Städte und Gemeinden haben Probleme, ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Notwendige Investitionen werden nicht realisiert. Die Infrastrukturmodernisierung von Bund, Ländern und Gemeinden droht bei einem Investitionsstau auszubleiben. Der Standort Deutschland erleidet Schaden, wenn sich dieser Zustand fortsetzt.

Warum Public Private Partnerships (PPP)?

Public Private Partnerships (PPP) sind als Beschaffungs- und mögliches Lösungskonzept in den letzten Jahren immer stärker in die Diskussion geraten. Die unter der deutschen Bezeichnung „Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP)“ diskutierten Kooperationsformen zwischen privater Wirtschaft und Öffentlicher Hand können privates Kapital und zusätzliches Know-how für die öffentliche Aufgabenerfüllung bringen. Auf diese Weise lassen sich Investitionsvorhaben häufig schneller und effizienter realisieren. Im Ausland konnten mit PPP-Lösungen deutlich wirtschaftlichere Beschaffungsergebnisse erzielt werden. Diese werden



überwiegend in Form von Kosteneinsparungen, Bauzeitverkürzungen und Effizienzvorteilen sichtbar.

Was bedeutet PPP?

Einen ersten Orientierungsrahmen für den PPP-Begriff bietet ein Gutachten aus dem Jahr 2003: Das so genannte „Bundesgutachten“ wurde gemeinschaftlich von Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft in Auftrag gegeben und hat die Grundlage für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für PPP-Projekte in Deutschland durch sich anschließende Gesetzinitiativen geschaffen. Hier findet man eine Erläuterung, was unter dem schillernden PPP-Begriff zu verstehen ist. Nach dem Gutachten bezeichnet man als Public Private Partnership die „langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden“.

Kernbotschaft „Lebenszykluskonzept“

Der Kerngedanke dieses modernen PPP-Begriffs ist das „Lebenszykluskonzept“. Der öffentliche Auftraggeber handelt als Abnehmer eines ganzheitlichen Leistungspakets aus Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben und gegebenenfalls Verwerten. Durch die Einbeziehung der Betriebsphase ergeben sich nachhaltige Potenziale zur Effizienzsteigerung. Die bisherigen Projekterfahrungen belegen, dass durchschnittlich ca. 70 Prozent der Gesamtkosten eines Projekts auf die Betriebsphase entfallen. Gerade in dieser Phase können rechenbare Effizienzvorteile erzielt werden.

Zielsetzung Effizienzvorteile

Die bei PPP-Projekten erzielbaren Effizienzvorteile resultieren nicht aus dem häufig vernehmbaren Vorurteil, dass die Privaten alles besser können als die öffentliche Verwaltung. Umgekehrt liefern die privaten Partner auch nicht minderwertigere Bau- oder Dienstleistungen ab. Zahlreiche Studien und fachkundige Experten haben sich mit dieser Frage auseinandergesetzt. Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Qualitative Minderungen oder die nachträgliche Einschränkung der Nutzerwünsche sind für den Erfolg der PPP-Projekte nicht ausschlaggebend. Die Ursachen für die Kostenunterschreitungen liegen überwiegend in den Beschaffungsmöglichkeiten von Leistungen durch Private und die Nutzung von deren privatwirtschaftlichen Anreiz- und Wettbewerbsmechanismen. Die Öffentliche Hand macht sich diese Effekte im Rahmen der Partnerschaft zu Nutze. Insofern kann PPP auch einen Modernisierungsimpuls in der öffentlichen Verwaltung auslösen und einen wertvollen Beitrag zur Verwaltungsreform leisten.

„Doppik“ als PPP-Treiber

Aus einem anderen Blickwinkel gewinnen die Öffentlich Privaten Partnerschaften ebenfalls Bedeutung: Beschlüsse der Innenministerkonferenz (IMK) haben die Reform des kommunalen Haushaltsrechts eingeleitet. Danach soll das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt werden. Die Steuerung der Kommunalverwaltungen wird statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (Inputsteuerung) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht. Grundlage ist die Ablösung der kameralistischen Haushaltsführung durch die Kom-

munale „Doppik“ und die Bilanzierung des kommunalen Vermögens.

Diese Entwicklung des kommunalen Haushaltswesens steht in einer hohen Kompatibilität zum PPP-Gedanken. Die wirtschaftlichen Vorzüge der nachhaltigen Lebenszyklusbetrachtung und die effizienzsteigernde Wirkung der ebenfalls am Output orientierten Funktionalausschreibung werden durch die doppische Haushaltsrechnung besonders transparent gemacht. Die Einführung der Doppik wird das betriebswirtschaftliche Denken in den Kommunalverwaltungen beflügeln und das Verständnis für die Wirtschaftlichkeitsgedanken rund um das Thema PPP erhöhen.

Anwendungsspektrum Bau, Verkehr und mehr.

Für den langfristigen, partnerschaftlichen PPP-Ansatz gibt es ein breites Anwendungsspektrum. PPP eignet sich nicht nur für Hochbauprojekte wie Rathäuser, Schulen, Kindergärten, Justizvollzugsanstalten, Feuerwachen, Sport- und Veranstaltungszentren, sondern auch für Projekte im IT – Bereich oder der Verkehrsinfrastruktur. Im Verkehrssektor ermöglicht eine Projektvariante unter Anwendung von Betreibermodellen die Errichtung, den Betrieb und die Finanzierung von Brücken, Tunnel und Gebirgspässen im Zuge von Autobahnen und Bundesstraßen durch Dritte („F-Modell“). Private Investoren erhalten das Recht zur Mauterhebung.

Mit der Einführung der LkW-Maut ist in Deutschland die Grundlage für den mehrstreckigen Ausbau, die Erhaltung, den Betrieb und die Finanzierung von Teilstrecken der Bundesautobahnen („A-Modell“) geschaffen worden. Dadurch kann eine schnelle Realisierung des sechsstreifigen Autobahnausbaus sichergestellt werden. Die Erhebung und vielfach geforderte Zweckbindung der Maut lassen bei privater Betreiberschaft nach ausländischen Erfahrun-



gen eine Kostenersparnis von 10 bis 20 Prozent erwarten. Die Öffentliche Hand wird von Betrieb und Erhaltung entlastet. Das verschafft ihr neuen investiven Spielraum.

Da das Verkehrsmengengerisiko durch zahlreiche Einflussgrößen bestimmt wird, die nicht vom privaten Partner gesteuert werden können, zeichnet sich in der Praxis die Verbindung derartiger Projekte mit der Modellvariante des „Verfügbarkeitsmodells (V-Modell)“ ab. Hier stellt der Private in erster Linie die Verfügbarkeit eines Infrastrukturabschnitts sicher und erhält dafür vom öffentlichen Auftraggeber ein Verfügbarkeitsentgelt. Die Öffentliche Hand kann diese Entgeltzahlungen aus den Mautentnahmen refinanzieren.

Abgrenzung: PPP ist keine Privatisierung!

PPP bedeutet nicht Privatisierung und ist auch kein ideologischer Hebel auf dem Weg dorthin! Die Einbeziehung Privater in ein Partnerschaftsmodell stellt ein spezielles Werkzeug der Öffentlichen Hand dar. Mit dem Werkzeug sollen notwendige Investitionen (z. B. in Leistungen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge) realisiert werden. Voraussetzung dafür ist, dass die öffentliche Seite ihre Informations- und Kontrollrechte geltend machen

kann. Das Spannungsfeld zwischen privater Ertragsabsicht und öffentlicher, gemeinwohlorientierter Zweckerfüllung erfordert eine Absicherung des öffentlichen Einflusses in den zu Grunde liegenden Verträgen und ein funktionierendes Vertragscontrolling.

Grundsätzlich kann der politische, parteiübergreifende Konsens über den Nutzen von Öffentlich Privaten Partnerschaften als hinreichend groß beschrieben werden und lässt über die Legislaturperioden hinweg eine stabile politische Unterstützung erwarten.

Entwicklung von der „Kanzler-AG“ zur „PPP Task Force“

Beginnend mit einer Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW), der so genannten „Kanzler AG“, gründete man zusammen mit Vertretern der Öffentlichen Hand (Bund, Ländern und Kommunen) sowie Experten der Bau- und Kreditwirtschaft ein konstruktives Team zur Beförderung des PPP-Gedankens. Unser Verband, der als erster kreditwirtschaftlicher Verband mit dabei war, arbeitete sowohl in diesem Ausschuss als auch in zahlreichen weiteren Arbeitsgruppen mit. Hier wurde der Grundstein für die Ziele gelegt, die Realisierung öffentlicher Bauvorhaben voran zu bringen und die Öffentliche Hand bei der Realisierung ihrer Vorhaben durch die Auswahl von Pilotprojekten zu unterstützen. Außerdem sollten die Rahmenbedingungen für PPP-Projekte verbessert und im Schulterschluss mit den Nachbarstaaten und den Bundesländern ein europäisches wie auch nationales, föderales PPP-Kompetenznetzwerk geknüpft werden.

Erfolgsbilanz der PPP Task Force: Licht und Schatten

Die PPP Task Force des Bundes stand bislang als übergreifende Einrichtung des Bundes im

Mittelpunkt der Bestrebungen. Sie hat seit ihrer Gründung im Juli 2004 eine respektable Pionierarbeit bei den Grundsatz- und Koordinierungsarbeiten geleistet. Was noch fehlt, ist die weitergehende spürbare Beratung von Pilotprojekten vor Ort, die einen dauerhaften Projektfluss auf Bundes- und Länderebene auslöst. Auch die sektorübergreifende Moderation der PPP-Fragen bei den Bundesressorts sowie die effiziente und ergebnisorientierte Organisation im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk (FPK) der Länder wurde bisher noch nicht hinreichend realisiert.

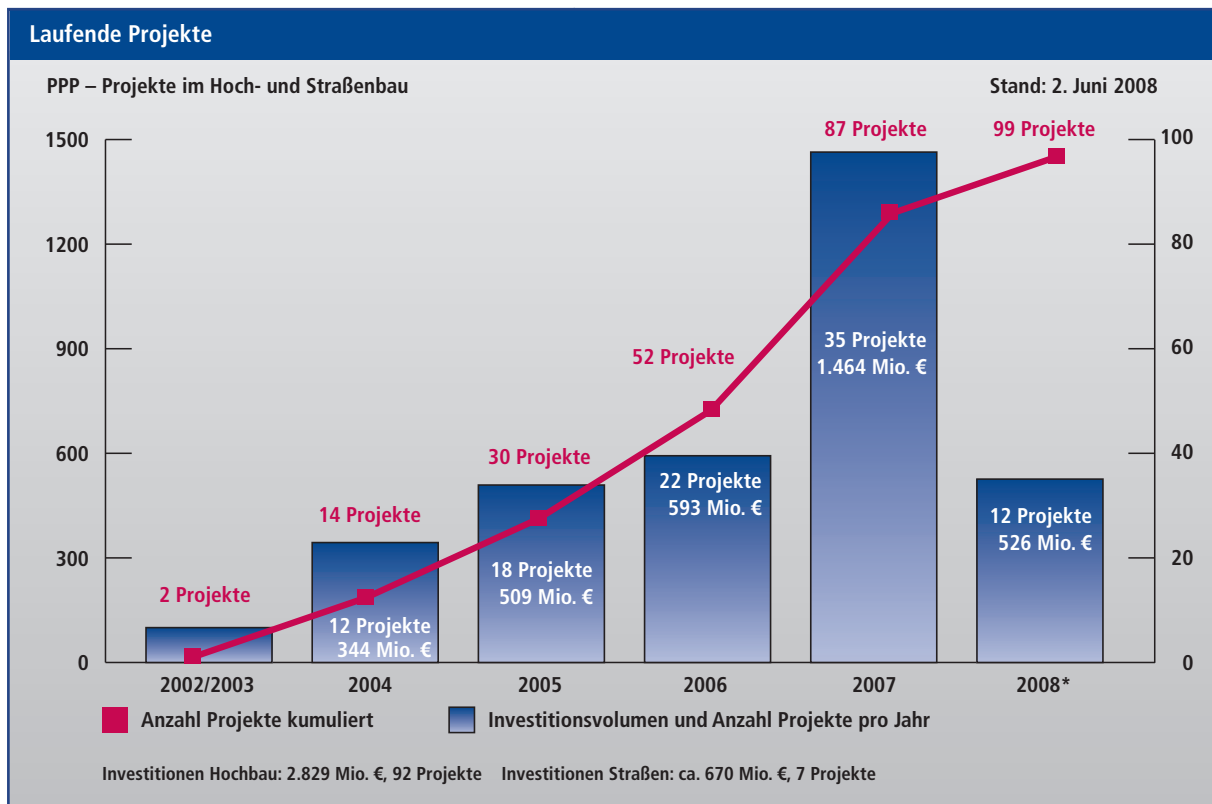
1.2 Projekte als Erfolgskriterium

Zielsetzung der beschriebenen politischen Initiative ist die Belegung und Entwicklung des deutschen PPP-Marktes. Gradmesser des Erfolges kann demnach nur der einsetzende und verlaufende Deal-flow, d. h. die Anzahl der in Deutschland realisierten und zu realisierenden Projekte sein.



Die PPP Task Force des Bundes hat eine PPP-Projektdatenbank entwickelt. Unter „www.ppp-projektdatenbank.de“ kann man sich eine Übersicht über die aktuellen Projekte in Deutschland verschaffen. Die Veränderungsrate der Projektzahlen sind ein Indikator für die Geschwindigkeit und Intensität der Marktbearbeitung. Nicht zuletzt bietet die Projektdatenbank ein differenziertes Bild über die PPP-Aktivitäten des Bundes, der unterschiedlichen Länder und der Gemeinden.

Der deutsche PPP-Markt hat Perspektive. Immerhin zeigt die Kurve der vertraglichen Abschlüsse von PPP-Projekten nach oben. Im zweiten Halbjahr 2008 konnte das hundertste

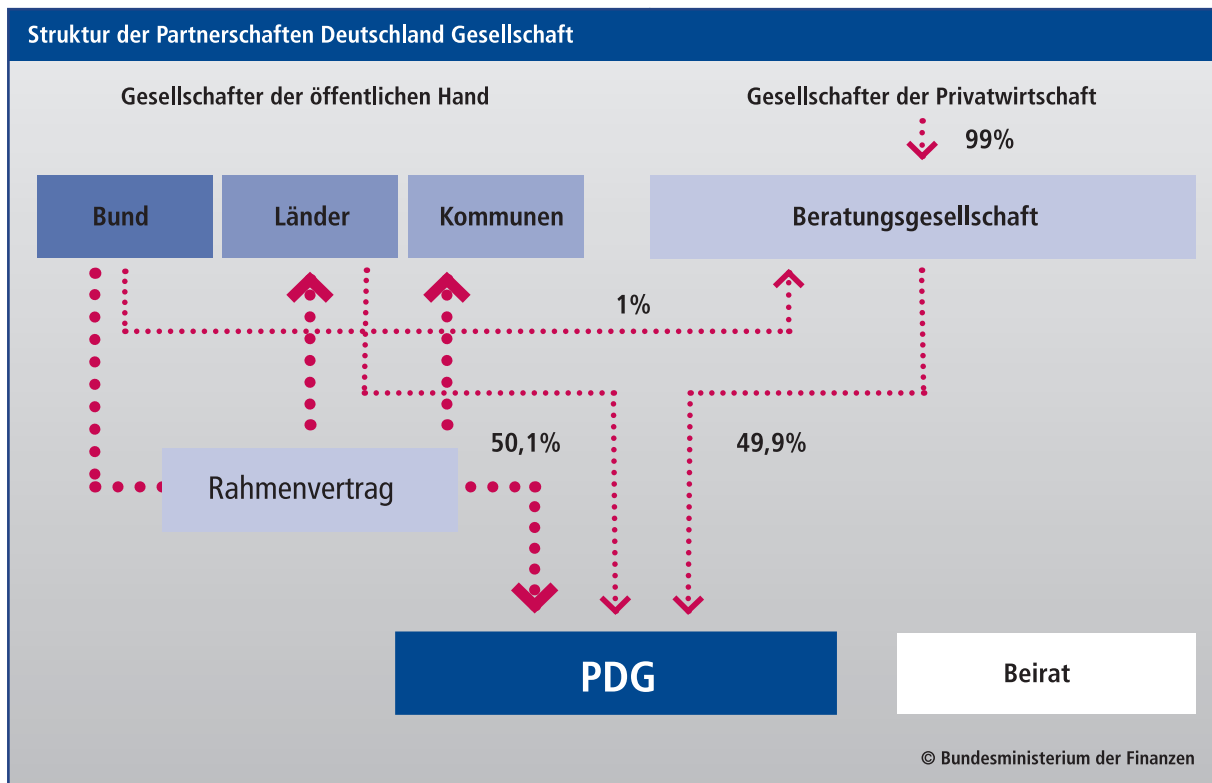


Projekt gefeiert werden. Damit ist seit Beginn der PPP-Initiative ein Investitionsvolumen von über 3 Mrd. € unterzeichnet worden. Die PPP-Quote (Anteil der PPP-Projekte an den öffentlichen Sachinvestitionen) konnte auf 4,5 Prozent gesteigert werden. Angesichts dieser Projektzahlen scheint das Ziel der Bundesregierung, die PPP-Quote auf einen Wert von 15 Prozent wachsen zu lassen, durchaus realistisch. Schließlich sind noch weitere PPP-Projekte in Vorbereitung oder befinden sich schon in der Ausschreibung. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Projekten, bei denen nur Ausschnitte des möglichen Leistungspaketes wie Planung, Bau und Finanzierung, nicht aber die Unterhaltung und der Betrieb an private Partner vergeben werden. Diese auch als „PPP-light“ bezeichneten Modellkategorien fließen in die offiziellen Projektdatenbanken regelmäßig nicht ein. Auftraggeber der PPP-Projekte bleiben in erster Linie die deutschen Städte

und Gemeinden. Der Investitionsschwerpunkt liegt unverändert im Bereich der Schulen. Gerade auf Bundes- und Landesebene besteht deshalb noch hinreichender Spielraum für neue PPP-Projekte.

1.3 Die ÖPP Deutschland AG

Genau bei dem Kriterium: „Anzahl der PPP-Projekte in Deutschland“ knüpft die ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland, PD) an. Dort stehen Projekte und deren professionelle Beratung im Vordergrund. Das PD-Konzept setzt an den in Deutschland derzeit noch bestehenden Schwachstellen an und steht für einen professionalisierten Ansatz, der zu einer neuen Marktdynamik führen soll. Gleichzeitig werden dieser Gesellschaft auch die bisher von den Task Forces erledigten Grundsatz- und Standardisierungsarbeiten zugeord-



net. Ihre Aufträge erhält die PD von Bund, Ländern und Kommunen.

Das Konzept der ÖPP-Deutschland ist eine Aktiengesellschaft, bei der die Öffentliche Hand direkte Anteile von 50,1 Prozent hält. Die privaten Gesellschafter verfügen über den Zwischenschritt einer Beteiligungsgesellschaft in der Rechtsform der GmbH über die verbleibenden Anteile von 49,9 Prozent. Die Anteile an der Beteiligungsgesellschaft wurden für eine Laufzeit von vier Jahren europaweit ausgeschrieben. Bei der Vergabe kamen losweise jeweils Partner aus der Bau-, Kredit-, Betreiber- und Beraterbranche zum Zuge.

Eine Chance für den Bund

Die bisher vom Bund gestarteten Hochbau- und Verkehrsprojekte ergeben noch keine belastbare PPP-Erfolgsbilanz. Wenn man glaubwürdig an der Zielmarke einer deutschen PPP-Quote von 15 Prozent festhalten möchte,

kann die bisherige Marktpräsenz den Ansprüchen der Bundesregierung nicht genügen. Um der PD eine gewisse Schubkraft zu verleihen, ist die Beauftragung weiterer Projekte des Bundes die ideale Voraussetzung.

Neben einem Anstieg der Bundesprojekte ist mit der PD eine weitere Hoffnung verbunden: Die mehrdimensionale und multisektorale Ausrichtung der professionalisierten PD wird die PPP-Aktivitäten des Bundes insgesamt bündeln. Sie wird als Kompetenzzentrum im Vergleich zur alten Task Force einen höheren ressortübergreifenden Anerkennungsgrad erreichen. Eine günstige Entwicklung vorausgesetzt, kann die PD der PPP-Initiative des Bundes eine neue Schlagkraft verleihen.

Sorge um den Mittelstand

Die Frage, wie man den Mittelstand einbeziehen kann, sorgte im Zusammenhang mit der PD für rege Diskussionen. Bisher präsentiert

sich der deutsche PPP-Markt überwiegend kleinteilig. Immerhin hatten zuletzt 80 Prozent der deutschen PPP-Projekte ein kleines oder mittleres Volumen und wurden von kommunaler Seite beauftragt. Es bestand die Befürchtung, dass Partnerschaften Deutschland ihren Fokus mittelfristig stärker auf Großprojekte legt und den deutschen Markt für internationale Kapitalanleger erschließt. Interessant bleibt daher die Frage, inwieweit die PD die beiden Ziele vereinbaren kann, die Attraktivität des deutschen PPP-Marktes für internationale Investoren zu erhöhen und gleichzeitig die Belange des Mittelstandes und der kleineren Kommunen zu berücksichtigen.

Erfolgschancen der PD

Die Initiative zur Gründung der Partnerschaften Deutschland (PD) ist in der Öffentlichkeit nicht

ohne Kritik geblieben. So haben beihilfe- und vergaberechtliche Fragestellungen die Diskussion um den eigentlichen Zweck der Gesellschaft im Frühstadium beeinträchtigt. Auch auf der Ebene der Länder und Kommunen begegnete man dem Projekt zunächst mit Vorbehalten.

Gleichwohl konnte das Projekt durch den engagierten Einsatz der zuständigen Projektgruppe im Bundesministerium für Finanzen (BMF), aber auch durch die Mitwirkung von öffentlichen Banken, im Zeitablauf auf eine immer solidere Grundlage gestellt und die Erfolgswahrscheinlichkeit glaubwürdig erhöht werden. Soweit es der PD gelingt, den genannten Vorbehalten entgegen zu treten und das Vertrauen der relevanten PPP-Akteure zu gewinnen, kann sie einen entscheidenden Beitrag zur Dynamisierung und Professionalisierung des deutschen PPP-Marktes leisten.

Meilensteine der PPP-Initiative:

Monat	Jahr	Meilenstein
April	2001	Bundeskanzler setzt die „Kanzler-AG“ ein
Juni	2002	Bundeskanzler kündigt PPP-Kompetenzzentrum an
Juli	2002	Lenkungsausschuss (LA): „PPP im öffentlichen Hochbau“
Februar	2003	PPP-Bundesgutachten wird vergeben
Juli	2003	Bundestag beschließt PPP-Entschließungsantrag
Dezember	2003	Zustimmung der Bauministerkonferenz der Länder
Dezember	2003	LA: Handlungsempfehlungen für Rahmenbedingungen
November	2004	Abgeordneteninitiative „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“
Dezember	2004	Zustimmung der Finanzministerkonferenz (FMK)
Juli	2004	Einsetzung der PPP Task Force
Mai	2005	Einrichtung eines föderalen PPP-Kompetenznetzwerks
September	2005	Inkrafttreten: ÖPP-Beschleunigungsgesetze
September	2006	FMK-Beschluss: Einheitlicher Leitfaden für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Juni	2007	Veröffentlichung der PPP-Schulstudie mit Vertragsmuster und Handlungsanleitung
Dezember	2007	Bundeskabinettsbeschluss: Gründung der Partnerschaften Deutschland (PD)
April	2007	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gibt grünes Licht für die Mittel der PD
Juni	2008	Gründung des Förderbanken-Netzwerks <i>PartnerRegio</i>

Quelle: PPP Task Force, Partnerschaften Deutschland. *PartnerRegio*

2. Der VÖB in der PPP-Initiative

2.1 Verband der „ersten (PPP-)Stunde“

Bereits im Februar 2001 hat sich der VÖB-Vorstand nachdrücklich und klar zu PPP bekannt. Unser PPP-Engagement geht damit auf einen Zeitpunkt weit vor Beginn der parlamentarischen Initiative für das so genannte „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ zurück. Der VÖB hatte seine Positionen in einem Parlamentarierbrief gemeinsam mit anderen Branchenverbänden an die Abgeordneten des Deutschen Bundestags adressiert. Angesichts des zu diesem Zeitpunkt vergleichbar unterentwickelten deutschen PPP-Markts hat sich dieser verbandspolitische Beschluss als sehr vorausschauend erwiesen.

Einen unmittelbaren Niederschlag haben die Verbandsaktivitäten in der Mitfinanzierung und aktiven Begleitung des Bundesgutachtens (vgl. 1.1) gefunden. Viele Themenbereiche des Gutachtens berühren das originäre Geschäft der Banken. Insofern hat der Verband den Blickwinkel der öffentlichen Banken in einem Expertengremium vorgetragen, welches das Gutachterkonsortium im Verlauf der einzelnen Arbeitsschritte auftraggeberseitig betreut hat. Die Ausarbeitungen zu Themen wie Finanzierung, Risikobewertung, Risikoverteilung und

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatten Empfehlungscharakter. Die aus dem Gutachten abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind Arbeitsgrundlage für das ÖPP-Beschleunigungsgesetz und den späteren „PPP-Vereinfachungsgesetz“-Entwurf geworden.

Durch die Mitgliedschaft der Förderbanken im VÖB konnte zwischen Gutachtern und Fördermittelgebern vermittelt werden. So sind wichtige Hinweise für den Fördermittelteil des Bundesgutachtens und im Zusammenhang mit dem später im Auftrag der PPP Task Force erstellten Leitfaden zur Einbindung von Fördermitteln in PPP-Projekte eingebracht worden.

Vertreter der Landesbanken aus unserem „Arbeitskreis PPP“ (siehe 2.2) und Förderbankexperten haben über die Gremien und Mandate des VÖB zahlreichen Input für die Studien und Leitfäden der Task Forces, Kompetenzzentren und Expertengruppen geliefert. Der VÖB war in die parlamentarischen Gesetzgebungsinitiativen zum 2005 in Kraft getretenen ÖPP-Beschleunigungsgesetz, aber auch in den andauernden Vorbereitungsprozess zu dem ergänzend geplanten PPP-Vereinfachungsgesetz aktiv eingebunden. Auf diese Weise waren die öffentlichen Banken in den verschiedenen Kompetenzarbeitsgruppen vertreten und konnten ihre Expertise einbringen. Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz hat Änderungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und der Vergabeverordnung (VgV) gebracht, mit denen im Hinblick auf PPP Unsicherheiten und Unklarheiten beseitigt werden konnten. So wurde geklärt, wie die Abgrenzung von Bau- und Dienstleistungen nach der Schwerpunkttheorie oder die Weitergabe von Bauleistungen an Nachunternehmer rechtsicher gestaltet werden kann. Als neues Verfahren zur Ausschreibung wurde der „Wett-



bewerbliche Dialog“ für Öffentlich Private Partnerschaften eingeführt (siehe 4.). Ganz im Sinne der Kreditinstitute wird seit 2005 auf gesetzliche Eigenleistungsquoten durch den Auftragnehmer verzichtet. Außerdem brachte das Gesetz die (bestimmte PPP-Modelle erleichternde) Abmilderung des Veräußerungsverbot in der Bundeshaushaltsordnung (BHO). Zudem wurde die BHO um die Anforderung einer Risikobewertung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprognose erweitert und das Investmentgesetz für Öffentlich Private Partnerschaften geöffnet.

Trotz des hoffnungsvollen Signals, welches vom Beschleunigungsgesetz für PPP-freundliche Rahmenbedingungen ausgegangen ist, konnten aus Sicht der öffentlichen Banken nicht alle PPP-Hemmnisse beseitigt werden. Nach wie vor ungelöst ist das Problem der Umsatzsteuerungleichbehandlung von PPP gegenüber der Eigenrealisierung. Daran scheitert auch der Fortgang der Bemühungen um die Fortsetzung der Gesetzinitiative im Rahmen des PPP-Vereinfachungsgesetzes. In einem föderalen System ist eine Lösung der Umsatzsteuerfrage nicht unproblematisch. Schnelle, einfache Lösungen, wie man sie in anderen Ländern mit so genannten „Umsatzsteuer-Refund“-Systemen beobachten kann, sind in Deutschland nicht ohne weiteres zu machen. Gleichwohl setzen wir uns mit Nachdruck für eine Wiederaufnahme der Beratungen über das PPP-Vereinfachungsgesetz ein.

2.2 PPP: Ein Themenschwerpunkt im VÖB

Die PPP-Expertise des VÖB wird in den PPP-Gremien unseres Verbandes zusammengetragen. Der „Arbeitskreis PPP“ der Landesbanken beschäftigt sich mit den bankenrelevanten

PPP-Inhalten und entwickelt daraus Positionen. Über die VÖB-Kommission „Public Finance“ können diese in den politischen Prozess transportiert werden.

Der Arbeitskreis „PPP“ im Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB:

Bayerische Landesbank	Helmut Faust Gudrun Höffner
Deutsche Kreditbank AG	Britta Timm
Landesbank Baden-Württemberg	Thomas Kind Uwe Metzinger
Landesbank Hessen-Thüringen	Josef Oelschläger Dr. Hans-Georg Napp
Rheinland-Pfalz-Bank	Walter K. Siebert
Norddeutsche Landesbank	Hermann Johannes Katja Schirrling
WestLB AG	Matthias Rabitzsch
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB	Dr. Brigitte Wesierski Stefan Becker

Die inhaltlichen Schwerpunkte im Arbeitskreis PPP beziehen sich (neben PPP im Hochbaubereich) zunehmend auf die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. So wurden hier Stellungnahmen für die Erörterungen über die Weiterentwicklung der A- und F-Modelle erarbeitet und entsprechende Anhörungen vorbereitet.

Darüber hinaus hat der Arbeitskreis PPP den Bund bei der Erstellung der Musterkonzessionsverträge beraten und regelmäßig Vertreter in den PPP-Lenkungsausschuss im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) entsendet.

2.3 Das Förderbanken-Netzwerk PartnerRegio

PPP macht auch vor den Toren der öffentlichen Strukturbanken nicht Halt. In der Grup-

pe der Förderbanken wird die PPP-Thematik aus der besonderen Perspektive der Landesförderinstitute betrachtet, die das Geschäftsfeld PPP im Rahmen ihres Förderauftrages und ihrer kommunalen Kundenbetreuung zunehmend erfolgreich erschließen. Im Kreis unseres Verbandes ist daher die Idee der Initiative *PartnerRegio* entstanden. Sie soll die PPP-Aktivitäten der Förderbanken stärker vernetzen. Die Bündelung der PPP-Aktivitäten durch *PartnerRegio* zielt auf eine gemeinsame Förderprodukt- und Programmentwicklung ab. Das Netzwerk der Förderbanken soll eine neue „Marke“ für eine föderalistische PPP-Struktur in Deutschland schaffen.

Zu diesem Zweck wurde im Sommer 2008 das Netzwerk *PartnerRegio* aus der Taufe gehoben, mit den Gründungsmitgliedern: Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB), der NRW.BANK, der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB-SH) und der Thüringer Aufbau-

bank (TAB). Weitere Förderinstitute (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt) genießen einen Beobachterstatus und werden das Netzwerk in absehbarer Zeit ggf. noch verstärken. *PartnerRegio* soll den Ländern und Kommunen eine Plattform bieten, ohne bestehende PPP-Strukturen zu ersetzen.

Die in *PartnerRegio* organisierten Förderbanken möchten mit Hilfe einer engeren Kooperation geeignete Fördermaßnahmen und passende Förderprodukte für PPP entwickeln. Die Förderinstitute können ihre PPP-Aktivitäten auf diese Weise besser koordinieren, bündeln und einen regelmäßigen Informationsaustausch pflegen. Dadurch können in dem Netzwerk vorhandene PPP-Strukturen der Förderbanken und deren Know-how effizienter genutzt und weiter entwickelt werden.

■ Gemeinsame Produkt- und Programmentwicklung

Die Finanzierung und Förderung werden auch erste Themenschwerpunkte des Netzwerks sein. *PartnerRegio* wird der Frage nachgehen, wo die Defizite in diesem Bereich liegen und auf welche Weise die Förderbanken (z. B. durch gemeinsame Produkt- und Programmentwicklungen) helfen könnten. Es wird ein Anforderungsprofil an eine effiziente und modelloffene Förderung erstellt, welches das für PPP-Projekte typische Lebenszykluskonzept berücksichtigt.

■ „Kontaktbörse“ für Kommunen

PartnerRegio versteht sich als „Kontaktbörse“ für Kommunen. In Roundtable- und Kamingsgesprächen möchte man kommunale Vertreter zusammenbringen und deren Probleme und Fragen im Zusammenhang mit PPP erörtern. In Workshops, Seminaren und sonstigen Veranstaltungsformen werden zur Lösung der Probleme Informationen und fachliches Know-how angeboten.



■ Vertrauensbildung durch Informationsaustausch

Gemeinsam mit den Kommunen sollen Durchsetzungsdefizite bei PPP-Projekten analysiert werden. Dem zuletzt wieder stärker wahrnehmbaren Negativtrend in der öffentlichen Beurteilung von PPP-Projekten wird man nachgehen, um objektive Kriterien für die Vorteilhaftigkeit des PPP-Gedankens zu identifizieren. Dazu gehören auch Workshops oder Schulungen für Sparkassen, Volksbanken, Regionalbanken und vertrauensbildende Informationsveranstaltungen für interessierte Kommunalpolitiker.

■ Internationale Partnerschaften

PartnerRegio setzt auf internationale Kooperationen und Partnerschaften. Aufgrund der föderalistischen Struktur eignet sich das Netzwerk für die internationale Interessenvertretung der Regionen. *PartnerRegio* wird einen engen Kontakt mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) pflegen und sich für den Erhalt und Ausbau eines Netzwerks der europäischen PPP-Kompetenzzentren einsetzen.

Die Förderbanken agieren wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei am Markt. Als Einrichtung der öffentlichen Hand genießen sie das besondere Vertrauen der Kommunen. Zu dieser Vertrauensbildung gehört auch die konsequente Ausrichtung auf die Region.

PartnerRegio steht Kommunen mit kleineren PPP-Projekten als Ansprechpartner zur Verfügung. Wege zur Einbeziehung des Mittelstandes in PPP-Projekte haben im Netzwerk eine hervorgehobene Bedeutung. Durch die enge Anbindung an die Länder, deren Förderbanken und die Kommunen kann *PartnerRegio* in besonderer Weise zur Vertrauensbildung im Bereich der Landes- und Kommunalpolitik beitragen. Alle Maßnahmen dienen dem gemeinsamen Ziel, den PPP-Markt in Deutschland positiv voran zu bringen.



PartnerRegio-Verantwortliche der Förderbanken (Gründungsmitglieder)

Investitionsbank des Landes Brandenburg ILB	Tillmann Stenger Dr. Volker Schaedel
Investitionsbank Schleswig-Holstein IB-SH	Hella Prien Maik Tschentschel
NRW.BANK	Elisabeth Leidinger Andreas Wittler
Thüringer Aufbaubank TAB	Constanze Victor Konstantin von Hassel
Sprecher <i>PartnerRegio</i> Düsseldorf	Dr. Frank Littwin
Koordinierungsstelle Berlin	Dr. Brigitte Wesierski Stefan Becker

Die passende Ergänzung zur PD

PartnerRegio ist unabhängig von den Überlegungen zur Partnerschaften Deutschland entstanden, kann jedoch die PD auf regionaler Ebene nützlich ergänzen. Möglicherweise kommt eine Kooperation zwischen PD und *PartnerRegio* in Betracht.

Ein besonderer Nutzen der *PartnerRegio* liegt in der intensiven Verbindung der Förderbanken mit Ländern und Kommunen. Die kommunalen Kunden nehmen *PartnerRegio* als vertrauensbildende „Einrichtung der öffentlichen Hand für die öffentliche Hand“ wahr. Ihre Spitzenverbände begrüßen die Initiative, die eine glaubwürdige kommunale und mittelstandsbezogene Kundenorientierung sichert.

3. Öffentliche Banken als Finanzierungspartner

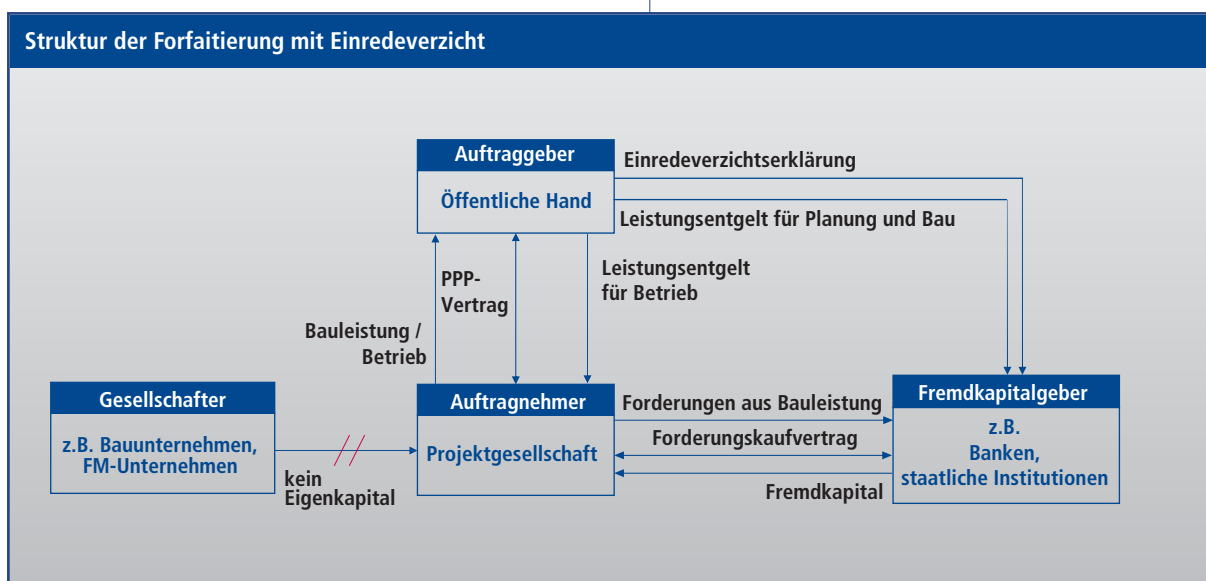
3.1 Modelle der Finanzierung

Die öffentlichen Banken haben durch die laufende Entwicklung von kommunal- und projektbezogenen Finanzierungsformen zum Gelingen von PPP-Projekten in Deutschland beigetragen. Bei der Begleitung und Finanzierung von PPP-Projekten in Deutschland spielen sie eine gewichtige Rolle und haben sich respektable Marktanteile erworben. Die Übernahme und das Management von Risiken sind originäre Bestandteile des Bankgeschäfts. Die Auswahl der Finanzierungslösung muss sich an den konkreten Bedingungen des einzelnen Projektes orientieren. Generell haben sich zwei Formen der Finanzierung bzw. Realisierung von PPP-Projekten herauskristallisiert: Die einredefreie Forfaitierung und die Projektfinanzierung.

Forfaitierung mit Einreदेverzicht

Da die Finanzierungskosten privater Investoren nominell höher sind als der Kommunalkredit, werden bei der Finanzierung von PPP-Projek-

ten in Deutschland die Risiken häufig durch öffentliche Bürgschaften oder den Verkauf der künftigen Entgeltforderungen an die Bank (Forfaitierung) teilweise oder ganz auf die Öffentliche Hand übertragen. Dies geschieht im Rahmen eines vereinbarten Forderungsverkaufs, bei dem die PPP-Projektgesellschaft Teile ihres Entgeltsanspruchs gegen die Kommune an die finanzierende Bank verkauft. Die Kommune stellt ihrerseits die abgetretenen Forderungen gegenüber der Bank einredefrei, so dass der Barwertberechnung ein kommunalkreditähnlicher Zins zugrunde gelegt werden kann. Die Forfaitierung ist ein marktübliches und praxiserprobtes Finanzierungsinstrument, welches bei der überwiegend kleinteiligeren PPP-Projektstruktur in Deutschland in großer Zahl zur Anwendung gekommen ist. Soweit die Öffentliche Hand Risiken zurückbehalten möchte, wird daher in vielen Fällen auch künftig eine einredefreie Forfaitierung bei Nutzung der erstklassigen kommunalen Bonität sachgerecht sein. Es wird jedoch bei der Ausgestaltung des konkreten Umfangs der Forfaitierung



auf die Umstände des Einzelfalls und den vorgesehenen Risikotransfer ankommen.

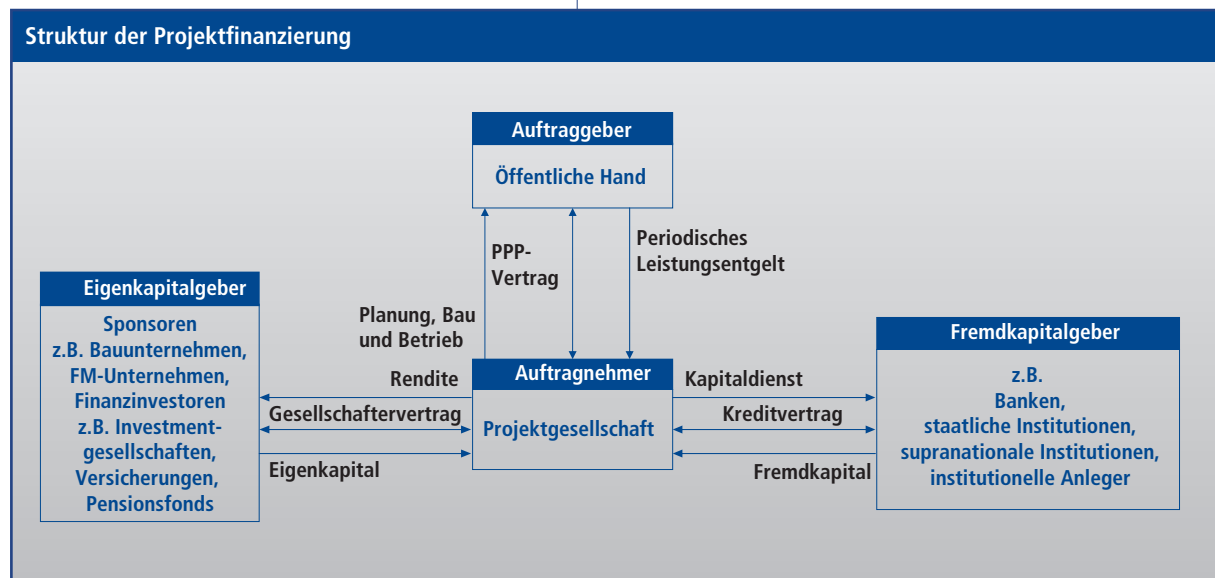
Bei der Einschätzung der Vorteilhaftigkeit einer Forfaitierung mit Einredeverzicht im Verhältnis zur Projektfinanzierung kommt es auf die Entscheidung an, wer für das Insolvenzrisiko des privaten Auftragnehmers verantwortlich sein soll. Im Falle der Forfaitierung trägt der öffentliche Auftraggeber dieses Risiko im Sinne des „Eigenvorsorgeprinzips“ selbst. Es besteht jedoch die Möglichkeit, einen nicht unerheblichen Teil des Risikos (z. B. durch Vertragserfüllungsbürgschaften) zurück auf den privaten Auftragnehmer zu übertragen. Außerdem werden die Einredeverzichtserklärungen üblicherweise nur über die tatsächlich während der Bauphase entstandenen und testierten Forderungen ausgeübt und darüber hinaus Kündigungsrechte im Falle der Insolvenz der Projektgesellschaft durchgesetzt.

Die Anwendung dieses weitgehend standardisierten und als kreditähnliches Rechtsgeschäft genehmigungsfähigen Modells erlaubt eine Vereinbarung kommunalkreditähnlicher Konditionen mit langen Zinsbindungsfristen. Im Verhältnis zur Projektfinanzierung entstehen

keine besonderen Eigenkapitalanforderungen und deutlich geringere Transaktionskosten. Insbesondere um den PPP-Einsatz bei kleineren Projektvolumina zu ermöglichen und die Transaktionskosten zu senken, wird es perspektivisch erforderlich sein, die Standardisierung dieser Finanzierungsvariante fortzusetzen.

Die Projektfinanzierung

Die Projektfinanzierung zielt auf die aus einem Projekt erwarteten Zahlungsströme (Cash Flow) ab. Durch die Projektgesellschaft werden die erforderlichen Finanzierungsverträge zur Aufnahme von Fremdkapital geschlossen. Die kreditgebende Bank erwartet, dass die Tilgung des Darlehens aus dem künftigen Jahresüberschuss der Projektgesellschaft erbracht werden kann. Da die Projektkredite in der Bilanz der Projektgesellschaft ausgewiesen sind, bedeutet diese Art der Finanzierung zugleich eine Entlastung für die Bilanz der Gesellschafter („off balance“). Die Besicherung des gewährten Darlehens erfolgt in der Regel allein aus den Aktiva der Gesellschaft. Ein Durchgriff auf die Gesellschafter ist meist nicht („non recourse“) oder nur sehr eingeschränkt („limited recour-



se“) möglich. Das PPP-Projekt muss sich im Ergebnis also selbst tragen. Die Finanzierung ist dabei so zu strukturieren, dass zu jedem Zeitpunkt über die gesamte Laufzeit alle vertraglichen Verpflichtungen erfüllt werden können. Die Projektfinanzierung erfordert eine optimale Risikoverteilung. Die Prüfung dieser Voraussetzungen ist aufwändig.

Die Sicherheit des Kapitaldienstes leitet sich nicht aus der Bonität der Projektbeteiligten, sondern aus dem erwarteten Cash flow des Projekts ab. Nach dem „Versicherungsprinzip“ wird das Kredit- bzw. Insolvenzrisiko auf den Finanzierungspartner übertragen. Dies richtet den Blickwinkel vom Adressenausfallrisiko und der Bonitätsanalyse auf das eigentliche Projekt und die damit verbundenen Risiken. Für die Bank ist ein PPP-Projekt ein Bestandteil ihres Kreditportfolios. Durch die diversifizierte Portfoliostruktur und das gebündelte Know-how in Finanzierungsfragen ist sie für die Risikomanagementfunktion besonders geeignet. Durch Eintrittsklauseln, den so genannten „Step-in-rights“ sichert sich die Bank die Möglichkeit, im Falle der Insolvenz eines privaten Partners diesen auszutauschen oder selbst in die Projektsteuerung einzutreten. Das umfassende Projektmonitoring der Fremdkapitalgeber ist mit wirkungsvollen Anreiz- und Sanktionsmechanismen verbunden und entspricht der PPP-Idee des Lebenszyklusansatzes in besonderer Weise. Die Komplexität und der größere Strukturierungsaufwand führen bei einer Projektfinanzierung (im Verhältnis zur Forfaitierung) zu höheren Transaktionskosten. Ein höheres Projektvolumen erleichtert daher bei der Projektfinanzierung die wirtschaftliche Durchführung und das Erzielen von Effizienzvorteilen.

Eigenkapital und Fördermittel

Neben der Fremdfinanzierung ist im Rahmen einer PPP-Struktur die Eigenkapitalseite nicht zu vernachlässigen. Insbesondere bei Projektfinanzierungen kann das einzusetzende Eigenkapital schnell zum knappen Faktor werden. Dies wird besonders deutlich bei volumenstarken Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, in denen die erfolgreichen Bieter regelmäßig Eigenkapital in größerem Umfang einbringen müssen. Gerade mittelständische Bauunternehmen stoßen schnell an ihre Grenzen, wenn sie gleichzeitig in mehreren Projekten ihr Eigenkapital dauerhaft binden müssen. Hier sind auch die Banken gefragt. Die Bereitschaft der Banken zur Schaffung von Eigenkapitalinstrumenten und zum Einwerben von Eigenkapital wird ihre Rolle bei Öffentlich Privaten Partnerschaften weiter stärken. Es wird nicht bei dem hohen Fremdkapitalanteil bei der Gesamtprojektfinanzierung bleiben. Die starke Ausrichtung auf Fremdkapital ist eine deutsche Besonderheit. International halten dagegen Banken und Sponsoren hinreichend Eigenkapital für PPP-Projekte bereit. Im mittelständisch geprägten deutschen Markt bedarf es dazu neuer, spezieller Angebote an den Kapitalmarkt, die auch kleineren PPP-Projekten gezielt Eigenkapital zuführen.

Bis diese Instrumente greifen, wird man immer wieder mit Finanzierungslücken zu tun haben. Deshalb muss es das Ziel sein, die Fördermöglichkeiten modelloffen zu gestalten und noch gezielter auf PPP-Projekte auszurichten. Die Förderinstitute im VÖB können dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

3.2 PPP-Praxis I: Hochbauprojekt: „Vom „Knick-Ei“ zum ÖPP-Projekt mit Zukunft – Neubau und Betrieb der 3-Feld-Sporthalle Halstenbek“*

Rückblende: Nach Abschluß der Planungen (Beginn 1991) begann die Gemeinde Halstenbek (Schleswig-Holstein) 1995 mit dem Bau der ursprünglich geplanten Sporthalle. Ein ambitionierter Architektenentwurf sah damals eine ins Erdreich gebaute und mit einer flach geneigten Glaskuppel versehene Halle vor. Diese Dachkonstruktion hielt jedoch den Belastungen nicht stand, so dass es noch in der Bauphase zu Einstürzen des stählernen Tragwerks kam. Das Ergebnis war eine Bauruine und jahrelange Querelen. Die damit verbundenen hohen Kosten für Reparaturen, juristische Auseinandersetzungen sowie insbesondere ein Ausfall von Schul- und Vereinssport belasteten die Politik, Verwaltung, Lehrer, Schüler und Sportler gleichermaßen. Nach dieser Erfahrung, wollte die Gemeinde den Neubau einer Dreifeld-Sporthalle nunmehr effizient, risikoarm und unter langfristiger Kostensicherheit erstellen. Mit einer Realisierung des Vorhabens im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft sollte dem am besten entsprochen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen stand für die Kommune von Beginn an als oberste Priorität die sorgfältige Vorbereitung der Maßnahme. Hierzu gab es in der Gemeinde bereits frühzeitig Überlegungen, für deren Umsetzung eine Rechtsberatung und das ÖPP-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein (angesiedelt bei der Investitionsbank, IB) eingebunden wurden. Der in einem ersten Schritt durchgeführte ÖPP-Eignungstest erbrachte ein positives Ergebnis. Hierfür waren vergleichbare erfolgreiche Projekte in anderen Bundesländern und das aktive Interesse privater Bau- und Gebäudema-

nagement-Unternehmen mit ausschlaggebend, wobei eine vergleichsweise geringe Investitionssumme von unter 3,5 Millionen Euro eine gewisse Herausforderung darstellte.

Die im Anschluss daran beauftragte vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde ebenfalls durch das ÖPP-Kompetenzzentrum auf Basis der bundesweit anerkannten Leitfäden sowie einheitlicher Standards für derartige Untersuchungen durchgeführt. Unter Einbindung der Kommunalaufsicht des Kreises sowie nach Beschluss durch die Gemeinde erfolgten Anfang 2007 die nationale Vergabebekanntmachung und die Aufforderung zur Angebotsabgabe.

Um in einem effizienten Verhandlungsverfahren die wirtschaftlichste Realisierung im Rahmen einer adäquaten Risikoteilung zu erreichen, stand von Beginn an die enge Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde (Bau und Gebäudemanagement), der IB (Finanzierungstechnik und Wirtschaftlichkeit) und der Rechtsberatung (Vertrag) außer Frage.

Die im Vergabeprozess von den privaten Partnern präsentierten unterschiedlichen Konzepte zur Umsetzung des Vorhabens wurden in den Kategorien Preis, Architektur, Gebäudemanagement und Risikotransfer anhand klar festgelegter Kriterien bewertet. Hinzu kam, dass architektonische Aspekte auch unter Einbindung der politischen Gremien bewertet wurden. Hierzu erhielten die Vertreter der Fraktionen die Gelegenheit, an den Verhandlungsgesprächen teilzunehmen, bei denen z. B. Einzelheiten baulicher Aspekte sowie Schnittstellen Themen zwischen der Gemeinde und den privaten Partnern erörtert wurden. Durch den langfristigen Charakter der Planungen im ÖPP-Prozess konnten viele Details der späteren Nutzung und Instandhaltung bereits im Verhandlungsstadium erläutert werden, die bei klassischen Verfahrensabläufen in dieser Art nicht angesprochen werden. Diese Transparenz stellt

einen wichtigen Vorteil eines ÖPP-Prozessablaufs dar.

Wichtige Fragestellungen bei der Vertragsgestaltung waren neben der Sicherheitenausgestaltung vor allem die Definition von Verfügbarkeitsparametern, die im Rahmen eines gestuften Malus-Systems die Auftraggeberin im Falle der Nichterreichung zur Kürzung des Entgeltes berechtigen. Einen weiteren Schwerpunkt aus Sicht der Öffentlichen Hand bildete das umfassende Berichtswesen im Rahmen des Gebäudemanagements, um die Auftraggeberin jederzeit über den Zustand des Gebäudes, den aktuellen Stand von z. B. Mängelbeseitigungen oder Instandhaltungsmaßnahmen zu informieren.

Nach der Durchführung des Wirtschaftlichkeitsnachweises durch das ÖPP-Kompetenzzentrum, dem Beschluss der Gemeinde und der abschließenden Vertragsverhandlung wurde der ÖPP-Vertrag mit der Goldbeck Public Partner GmbH (Bielefeld) im Oktober 2007 geschlossen und nach nur 9-monatiger Bauzeit das Kapitel Sporthallenbau in Halstenbek mit der Aufnahme des regulären Betriebes erfolgreich abgeschlossen. Im Ergebnis ver-

wirklichte die Gemeinde das Vorhaben durch ÖPP um ca. 7 Prozent wirtschaftlicher, als es für die Eigenrealisierung prognostiziert wurde. Neben der Fertigstellung der Sporthalle konnte vor allem eine für zukünftige Verfahren wichtige Erkenntnis gewonnen werden: Während der gesamten Vorbereitungsphase bis zur Vertragsunterzeichnung gelang es, das vorhandene Know-how und die Kapazitäten der Gemeinde in den Prozess so zu integrieren, dass Verfahrens- und Transaktionskosten gering gehalten werden konnten. Hierbei konnte die IB ihre Erfahrungen aus einer Vielzahl von ÖPP-Projekten aktiv einbringen. Für zukünftige ÖPP-Verfahren bei Sport- und Freizeitstätten konnten aus diesem Pilot-Projekt des Landes Schleswig-Holstein wichtige Erkenntnisse gewonnen werden.

**Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein*

3.2 PPP-Praxis II: Die Fehmarnbeltquerung*

Der Bau einer festen Fehmarnbeltquerung gilt als eines der wichtigsten nordeuropäischen Ver-



Quelle: Sporthalle Halstenbek, Goldbeck Publication Partner GmbH, Bielefeld

kehrprojekte. Durch die Brücke sollen Skandinavien und das Festland Europas näher aneinander rücken. Die deutsche und dänische Regierung haben seit Jahren gründliche Untersuchungen zur Fehmarnbeltquerung durchgeführt. Diese zeigen, dass eine Brücke volks- und betriebswirtschaftliche Vorteile mit sich bringen wird. Wesentliche Bedingung ist die Festlegung, dass nur kombinierte Querungen für Straße und Schiene betrachtet und die Hinterlandanbindungen aus den nationalen Haushalten finanziert werden. Bei der technischen Lösung liegt der Fokus auf der Variante einer Schrägseilbrücke für eine vierstreifige Autobahnverbindung und zweigleisige Eisenbahnstrecke.

Mittlerweile ist die Planung dieses Projektes in einem fortgeschrittenen Stadium. Der deutsche und der dänische Verkehrsminister haben eine gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung einer festen Fehmarnbeltquerung unterzeichnet. Die Minister vereinbarten, dass das Modell mit Bürgschaften für die Kreditaufnahme und deren Rückzahlung durch Nutzergebühren als Grundlage für weitere Arbeiten zur Fehmarnbeltquerung dienen soll. Dabei besteht auf deutscher Seite die Absicht, das private Element bei diesem Staatsgarantiemodell noch zu stärken, indem durch Übertragung eines angemessenen Teils des wirtschaftlichen Risikos auf den privaten Sektor PPP-Elemente berücksichtigt werden. Das Fehmarnbelt-Projekt wird bei Einbeziehung des Ausbaus der Hinterlandanlagen etwa 5 Mrd. € kosten. Diese Kosten sollen durch Mauteinnahmen innerhalb von 25 Jahren zurückgezahlt worden sein. Die Verbindung über den Fehmarnbelt ist Bestandteil des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) und ein wichtiges Projekt mit strategischer Bedeutung für das Zusammenwachsen von Mitteleuropa und Skandinavien. Da sich das Projekt auf der Infrastruktur-Prioritätsliste der EU-Kommission befindet, steht



Abbildung: „Brücke – Fehmarnsund“

eine EU-Förderung für grenzüberschreitende Verkehrsprojekte im Raum.

Der VÖB mit seinen Mitgliedsbanken gehört zu der Gruppe von Ansprechpartnern aus Bau- und Kreditwirtschaft, welche die Regierungen bei der Finanzierung konstruktiv begleiten. Dabei hat der Verband deutlich gemacht, dass die Querung wirtschaftlich am effizientesten durch eine PPP-Lösung gebaut und betrieben werden kann. Da sich das Verkehrsmengenrisiko bei diesem Projekt den Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des privaten Betreibers entzieht, haben sich die öffentlichen Banken mit Nachdruck für ein Verfügbarkeitsmodell eingesetzt. Eine solche Modellvariante sieht vor, dass die Privaten die Querung bauen und betreiben. Dafür zahlt der Staat ein vorher definiertes Verfügbarkeitsentgelt, welches sich um die Mauterlöse vermindert. Sofern die erwarteten Verkehrsmengen und entsprechende Mauterlöse realisiert werden, sind staatliche Zuzahlungen entbehrlich. Für den Staat besteht auf diese Weise ein finanzieller Anreiz für Rahmenbedingungen, die ein hohes Verkehrsaufkommen schaffen.

**Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS*

3.3 PPP-Praxis III: Die PPP-Kontaktstelle des Landes Brandenburg*

Das Land Brandenburg hat im Juli 2007 eine zentrale Kontaktstelle bei der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) eingerichtet. Die PPP-Kontaktstelle soll den brandenburgischen Kommunen dabei helfen, PPP-Vorhaben vorzubereiten und durchzuführen. Die Einrichtung der Kontaktstelle wurde durch die PPP Task Force des Bundes unterstützt.

Die PPP-Kontaktstelle des Landes Brandenburg ist zentrale Ansprechpartnerin für PPP-Projekte im Land. Der Schwerpunkt liegt bei der Unterstützung der Brandenburger Kommunen und Kreise. Die PPP-Kontaktstelle berät die Projektträger, stellt Informationen bereit und unterstützt die Kommunikation zwischen Kommunen, dem Land und dem Bund zum Thema PPP. Das Beratungsangebot für den öffentlichen Auftraggeber umfasst die Erstberatung der Projektträger, Hilfestellung bei der Vorbereitung von Entscheidungen auf kommunaler Ebene und die Begleitung von PPP-Eignungstests. Der PPP-Eignungstest ist ein frühzeitiges Prüfinstrument zur Anwendung der Beschaffungsalternative PPP für Investitionen der öffentlichen Hand. Durch die Prüfung von projektunabhängigen und projektabhängigen Kriterien kann ermittelt werden, ob eine PPP-Eignung vorliegt.

Um die Öffentlichkeit zum Thema PPP zu informieren, wurde durch das VÖB- und *PartnerRegio*-Mitglied ILB eine Internetpräsenz (www.ilb.de/ppp) erstellt. Hier werden neben allgemeinen Informationen zum Thema PPP die Brandenburger PPP-Projekte dokumentiert. Auf der Seite lassen sich relevante Dokumente und Leitfäden herunterladen. Um den PPP-Prozess im Land Brandenburg zu verstetigen, organisiert die Kontaktstelle Informationsveranstaltungen, die sich mit speziellen Pro-

blemstellungen beschäftigen. Dazu gehört z. B. ein Workshop mit dem Ministerium des Innern und den Kommunalaufsichten in Brandenburg und eine Veranstaltung mit dem Ministerium für Wirtschaft zur Mittelstandsproblematik.

Die Erfahrungen aus den Projekten werden durch die PPP-Kontaktstelle in den anstehenden Implementierungs- und Evaluierungsprozess für Brandenburg übernommen und koordiniert. Damit soll sichergestellt werden, dass künftige Projekte von den Erfahrungen profitieren und die Umsetzung von PPP-Projekten vereinfacht wird. In dieser Funktion agiert die Kontaktstelle als Schnittstelle zwischen den Kommunen, dem Land und der PPP Task Force des Bundes. Durch diese Verzahnung können die anstehenden Fragen auf kurzem Wege weitergeleitet werden und die Antworten lassen sich an andere Projektträger weitergeben. Dadurch, dass die PPP-Kontaktstelle in das föderale PPP-Kompetenznetzwerk der Bundesländer (FPK) eingebunden ist, wird ein reger Erfahrungsaustausch mit den anderen Bundesländern gewährleistet, so dass ein damit verbundener Wissenstransfer zum wechselseitigen Nutzen stattfindet. Die Brandenburger Projekte profitieren auf diese Weise nicht nur von den Erfahrungen der anderen Bundesländer, sondern auch umgekehrt werden die Brandenburger Erfahrungen in die anderen Bundesländer transportiert. Die Arbeit des föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes wird durch Arbeitsgruppen (FPK-AG) zu speziellen Themengebieten intensiviert. Der PPP-Kontaktstelle obliegt die Geschäftsführung der Arbeitsgruppe „Straßen“. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) fördert das erste PPP-Pilotprojekt im Bereich Kommunalstraßen in der Stadt Brandenburg an der Havel. Die erzielten Erfahrungen werden im Zuge des Wissenstransfers an andere Regionen vermit-

telt, so dass andere Projektansätze dieser Art in Deutschland profitieren können.

Im Rahmen der Geschäftsführung der Arbeitsgruppe gilt es, die Arbeit inhaltlich und organisatorisch zu gestalten und dadurch einen Beitrag zur Verstetigung der PPP-Initiative in Deutschland zu leisten. Die vielfältigen Erfahrungen im Hochbaubereich lassen sich nur beschränkt auf den Straßensektor übertragen. Die FPK-AG soll diese Unterschiede und Gemeinsamkeiten identifizieren und aufarbeiten. Spezielle Fragestellungen im Straßensektor betreffen etwa die Einbindung von Fördermitteln oder Fragen im Zusammenhang mit dem Kommunalabgabengesetz.

Im Land Brandenburg haben die Kommunen schon einige PPP-Projekte umgesetzt oder bereiten sie derzeit vor. In Betrieb befinden sich das Sport- und Freizeitbad Cottbus, die Sporthalle in Bestensee und das Altstädtische Rathaus in Brandenburg an der Havel. Gerade saniert wird im Rahmen eines PPP-Projektes die Sandower Schule in Cottbus. Durch den Landkreis Oberspreewald-Lausitz wurde der Neubau eines Gymnasiums und Oberstufenzentrums (SeeCampus Niederlausitz) ausgeschrieben. Auch das Land Brandenburg selbst nutzt als öffentlicher Auftraggeber die Beschaffungsalternative PPP beim Neubau des Landtages und des Finanzministeriums, dessen Bau bereits begonnen hat. Im Bereich Straßenverkehrsinfrastruktur wird neben dem bereits erwähnten Pilotprojekt in der Stadt Brandenburg auch eine Machbarkeitsstudie für ein Projekt in der Gemeinde Zeuthen erstellt.

** Quelle: PPP-Kontaktstelle in der InvestitionsBank des Landes Brandenburg, ILB*

4. PPP in Europa

4.1 Grundlage: ÖPP-Grünbuch

Die EU-Kommission hat im April 2004 ein Grünbuch zu „Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ veröffentlicht. Darin ist die EU-Kommission der Frage nachgegangen, inwieweit eine mangelnde Klarheit des Gemeinschaftsrechts die weitere nationale und grenzüberschreitende Ausbreitung von PPP behindern könnte. Das Grünbuch ist die erste Übersicht über die verschiedenen existierenden PPP-Formen in Europa.

Mit dem ÖPP-Grünbuch hat sich die Europäische Kommission aktiv in die Diskussion um Öffentlich Private Partnerschaften eingeschaltet. Im Grünbuch versucht die Kommission die PPP-Modelle aus europäischer Sicht zu beschreiben und bringt einen europäischen Rechtsrahmen für Öffentlich Private Partnerschaften in die Diskussion. Dazu hat sie eine umfangreiche Konsultation über die Tragweite des Gemeinschaftsrechts für öffentliche Aufträge und Konzessionen im Rahmen von PPP organisiert. Die Zielsetzung der Kommission besteht darin, noch mehr Wirtschaftsteilnehmern einen besseren Zugang zu PPP-Projekten zu ermöglichen.

Der VÖB hat sich an der Konsultation über das ÖPP-Grünbuch beteiligt und dabei seine Ablehnung eines europäischen Rechtsrahmens für PPP zum Ausdruck gebracht. Die öffentlichen Banken befürchten, dass durch ein übergeordnetes bürokratisches Konstrukt einer europäischen PPP-Rahmenrichtlinie die in den Mitgliedstaaten eingeleitete Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen behindert und die spürbar einsetzende Dynamik der PPP-Märkte gebremst werden könnte.

4.2 Neues Vergabeverfahren: „Wettbewerblicher Dialog“

Mit dem „Wettbewerblichen Dialog“ hat die EU-Kommission im ÖPP-Grünbuch ein neues Vergabeverfahren vorgestellt. In Deutschland ist der Wettbewerbliche Dialog durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz bereits im Herbst 2005 geltendes deutsches Recht geworden (vgl. 2.1). Danach können öffentliche Auftraggeber bei der Ausschreibung von komplexen Projekten ein solches Dialogverfahren durchführen. Mehrfach haben Vertreter der EU-Kommission angedeutet, dass sie dieses Verfahren als künftiges „Regelverfahren“ für PPP-Projekte sehen. Eine schriftliche oder verbindliche Bestätigung dieser Ansicht ist jedoch bisher ausgeblieben. Solange das so bleibt, kann in Deutschland weiterhin von einem Gleichrang zwischen Wettbewerblichen Dialog und Verhandlungsverfahren ausgegangen werden.

Nach den Erläuterungen der Kommission ist die Komplexität eines Projektes immer dann gegeben, wenn der öffentliche Auftraggeber „objektiv nicht in der Lage ist, die technischen Mittel, mit denen seine Bedürfnisse und Ziele erfüllt werden können, oder die rechtlichen und finanziellen Bedingungen des Vorhabens anzugeben.“ Ob PPP-Projekte grundsätzlich durch diese Komplexität gekennzeichnet sind, hat die Kommission offen gelassen. Der VÖB setzt sich deshalb dafür ein, dass die Anwendungsvoraussetzungen für das Dialogverfahren so konkretisiert werden, dass PPP-Projekte auf jeden Fall in einem Verfahren mit Verhandlungsmöglichkeit vergeben werden können. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass PPP-Projekte mit Lebenszykluskonzept nach einem gewissen „Deal flow“ z. B. im offenen Verfahren ausgeschrieben werden müssten und Verhandlungslö-

sungen trotz Funktionalausschreibug und Risikotransfer nicht möglich wären.

4.3 ÖPP-Berichterstattung im Europäischen Parlament

Auch das Europäische Parlament beschäftigt sich mit Public Private Partnerships. Die Berichterstattung des Parlaments zum ÖPP-Grünbuch wendet sich ebenfalls gegen die Schaffung eines eigenen rechtlichen Regimes für ÖPP, hält jedoch – anders als der VÖB – gesetzgeberische Initiativen im Bereich der Konzessionen für notwendig (siehe 4.5).

Das Europäische Parlament befürwortet, dass aus Gründen der Flexibilität die Auftragsvergabe grundsätzlich auf dem Weg eines Wettbewerblichen Dialogs erfolgen sollte und fordert die Kommission – in Anlehnung an die beschriebene VÖB-Position – auf, die vorgesehene Anwendungsvoraussetzung der rechtlichen und finanziellen Komplexität zu konkretisieren. Es ist außerdem der Auffassung, dass dabei ausgeschlossen sein muss, dass vertrauliche Informationen von einem Teilnehmer aus diesem Verfahren veröffentlicht werden.

4.4 „Institutionalisierte ÖPPs“ – ein europäischer Begriff

Das Europäische Parlament unterstützt die Kommission auch in der Absicht, im Bereich der „Institutionalisierten Öffentlich Privaten Partnerschaften (IÖPP)“ tätig zu werden und fordert, eine gesetzgeberische Initiative zur Klarstellung bzw. Ergänzung der bestehenden Vergaberichtlinien hinsichtlich der IÖPPs vorzunehmen. Kommission und Parlament grenzen auf europäischer Ebene die „vertraglichen“ von den „institutionalisierten“ Partnerschaften ab.



Die Europäische Kommission hat am 5. Februar 2008 eine Mitteilung zu Auslegungsfragen in Bezug auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf Institutionalisierte Öffentlich Private Partnerschaften veröffentlicht. Die IÖPPs werden von der Kommission als öffentlich-private Unternehmen beschrieben, die üblicherweise zur Durchführung von Dienstleistungen für die Allgemeinheit gegründet werden. Die Erläuterungen gründen auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (C-26/03 „Stadt Halle“), wonach transparente und wettbewerbliche Ausschreibungsverfahren immer dann erforderlich sind, wenn öffentliche Aufträge oder Konzessionen auf Öffentlich Private Partnerschaften übertragen werden.

Die Mitteilung erklärt die Regeln des Gemeinschaftsrechts, die anzuwenden sind, wenn pri-

vate Partner für IÖPP ausgewählt werden. Abhängig von der Art der Aufgabe (öffentlicher Auftrag oder Konzession), die auf das IÖPP übertragen werden soll, sind entweder die Vergaberichtlinien oder die allgemeinen Grundsätze des EG-Vertrags auf die Auswahl des privaten Partners anzuwenden. Erfreulicherweise bringt die Mitteilung die Auffassung der Kommission zum Ausdruck, dass nach Gemeinschaftsrecht ein Auswahlverfahren bei der Gründung einer IÖPP ausreicht. In diesem Sinn verlangt das Gemeinschaftsrecht zur Gründung einer IÖPP keine doppelte Ausschreibung, d. h. eine Ausschreibung für die Auswahl des privaten Partners der IÖPP und eine weitere Ausschreibung für die Vergabe des öffentlichen Auftrags bzw. der Konzession an das gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Wenn es sich bei der Aufgabe, die der IÖPP übertragen wird, um einen öffentlichen Auftrag handelt, der vollständig in den Anwendungsbereich der Vergaberichtlinien fällt, so richtet sich das Verfahren für die Auswahl des privaten Partners nach diesen Richtlinien. Die Mitteilung stellt darüber hinaus fest, dass IÖPP grundsätzlich innerhalb der Grenzen ihres ursprünglichen Unternehmensgegenstandes, d. h. des ursprünglichen öffentlichen Auftrags, zu arbeiten haben und ohne ein Verfahren im Einklang mit dem gemeinschaftlichen Vergabe- und Konzessionsrecht keine weiteren öffentlichen Aufträge oder Konzessionen erhalten können. Es wird jedoch zugestanden, dass IÖPP regelmäßig gegründet werden, um über einen längeren Zeitraum eine Leistung zu erbringen, und sich IÖPP an bestimmte Veränderungen des wirtschaftlichen, rechtlichen oder technischen Umfelds anpassen können müssen. Dies eröffnet den bei PPP-Projekten notwendigen Handlungsspielraum für das Vertragsmanagement in der Betriebsphase.

4.5 Regelungsbedarf bei den Konzessionen?

PPP-Projekte können auch Gegenstand von Bau- oder Dienstleistungskonzessionen sein. Konzessionen unterscheiden sich von öffentlichen Aufträgen, weil der private Partner seine Vergütung aus der Nutzung des Bauwerks oder der Bereitstellung einer Dienstleistung von Dritten bezieht. Auf europäischer Ebene fallen die Dienstleistungskonzessionen jedoch derzeit noch aus dem Geltungsbereich der EU-Koordinierungsrichtlinie für die Vergabe öffentlicher Aufträge heraus.

Die Abgrenzung eines öffentlichen Auftrags von den Konzessionen ist häufig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden und daher für die Praxis bedeutsam. Es steht von Seiten der EU-Kommission zur Debatte, ob man außerhalb der bereits existierenden Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge möglicherweise Sachverhalte im Rahmen einer Gesetzgebung für Konzessionen regeln sollte. Dabei geht es um die Frage, ob es ein spezielles Vergabeverfahren für Konzessionen geben soll und in wieweit Klarstellungen oder eine Überarbeitung der derzeitigen Regeln zur Vergabe von Konzessionen erforderlich sind.

Handelt es sich bei den Aufgaben um Baukonzessionen oder öffentliche Aufträge, die nur zum Teil von den Richtlinien erfasst sind, so kommen neben den entsprechenden Bestimmungen der Richtlinien die aus dem EG-Vertrag abgeleiteten wesentlichen Grundsätze zur Anwendung. Wenn es sich um eine Dienstleistungskonzession handelt, darf nach dem Wortlaut der IÖPP-Mitteilung die Auswahl des privaten Partners wie bisher gemäß den Grundsätzen des EG-Vertrags erfolgen. Dies deutet darauf hin, dass Dienstleistungskonzessionen auch künftig nicht vom sekundären Gemeinschaftsrecht, d. h. von der Vergaberichtlinie

erfasst werden. Der VÖB hatte sich in der Vergangenheit gegenüber der EU-Kommission und dem Parlament für den Erhalt dieser Rechtslage eingesetzt.

4.6 Kein spezieller Rechtsrahmen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene gibt es keinen speziellen Rechtsrahmen für PPP. Bereits jetzt fallen jedoch die Öffentlich Privaten Partnerschaften in den Geltungsbereich des EG-Vertrags. Jede Handlung, durch die eine öffentliche Stelle einem Dritten die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit überträgt, muss vor dem Hintergrund des EG-Vertrags auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft werden. Auf dem Gebiet der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit gehören zu diesen Grundsätzen insbesondere Transparenz, Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit, Nichtdiskriminierung und gegenseitige Anerkennung.

Ein gesondertes Regelwerk könnte die in vielen Mitgliedsstaaten noch „zarte Pflanze“ PPP deshalb eher gefährden als nach vorn bringen. So haben die wichtigsten Schlussfolgerungen der Konsultation zum ÖPP-Grünbuch gerade bestätigt, dass kein besonderes (vergabe-) rechtliches Regime für PPPs erforderlich ist. Vielmehr sollte Wirtschaftsteilnehmern der Zugang zu den Projekten durch eine nachvollziehbare und schlüssige Beschreibung der Rahmenbedingungen erleichtert werden.

Der VÖB wird den intensiv und fortlaufend geführten Dialog mit der EU-Kommission und den zuständigen Abgeordneten des Parlamentes über das Thema PPP fortsetzen. Es gilt dabei, europäische Rahmenbedingungen abzusichern, in denen die im Wachstum befindliche zarte PPP-Pflanze in Deutschland auch künftig gedeihen kann.

5. Perspektive für PPP

5.1 Die Erwartung: Was bringt „Partnerschaften Deutschland“?

Mit Spannung darf die Arbeit der ÖPP-Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland, PD) erwartet werden (vgl. 1.3). Nach einer ausführlichen Startphase gilt es nun, dem eigenen Anspruch gerecht zu werden, dem deutschen PPP-Markt durch eine professionelle Projektberatung und entschlossene Grundlagen- und Standardisierungsarbeit eine neue Dynamik zu bescheren.

Die öffentlichen Banken werden durch die aktive Mitwirkung von Landesbanken in der PD und das ergänzende Angebot der Förderbanken im Rahmen des Netzwerks *PartnerRegion* ihren Beitrag dazu leisten. Der VÖB steht seinen Mitgliedsinstituten dabei als konstruktiver Begleiter zur Seite.

5.2 Die Blockade: Beratungen zum Vereinfachungsgesetz wieder aufnehmen

Die Fortsetzung der durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz eingeleiteten Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch das „PPP-Vereinfachungsgesetz“ ist nach ungelösten steuerrechtlichen Fragestellungen zu unserem Bedauern „auf Eis gelegt“ worden. Ein Voranbringen des Gesetzes könnte eine konstruktive Weiterentwicklung der PPP-Initiative im Sinne einer Beseitigung bestehender Diskriminierungen von Öffentlich Privaten Partnerschaften gegenüber der Eigenrealisierung der Öffentlichen Hand bedeuten. Die von der Bundesregierung verkündete Zielmarke einer PPP-Quote (Anteil der PPP-Projekte an den

öffentlichen Sachinvestitionen) von bis zu 15 Prozent für Deutschland kann zu einer weiteren Erhöhung der Projektanzahl beitragen. Die Umsetzung dieser Zielgröße auf das internationale Niveau würde eine Verdreifachung der zu realisierenden Projekte von Bund, Ländern und Kommunen bedeuten und den PPP-Markt Deutschland nachhaltig beleben.

5.3 Der Schlüsselfaktor: Mittelstand

Die Absicht, Mittelstand und regionales Handwerk in PPP-Projekte einzubinden, ist auf der politischen Ebene deutlich spürbar, aber nicht unproblematisch. PPP nach dem Lebenszykluskonzept ist ein ganzheitlicher Optimierungsansatz und etwas anderes als die Vergabe von Einzelgewerken. Durch die Einbeziehung der Betriebsphase geht es nicht mehr nur allein um den Bau. Darauf werden sich Bauunternehmen, auch die Kleinen, bis hin zum regionalen Handwerk einstellen müssen. Gleichwohl sind PPP und Mittelstand kein unauflösbarer Widerspruch. Dies zeigen Auswertungen der bestehenden PPP-Projekte in Deutschland, in denen der örtliche Mittelstand durchaus seinen Platz gefunden und langfristige Aufträge gesichert hat.

Öffentliche Banken messen der Einbeziehung des Mittelstands in PPP-Projekte eine besondere Bedeutung bei und möchten im Spannungsfeld zwischen oftmals knappen Eigenkapital kleinerer Auftragnehmer und dem Sicherheitsbedürfnis der öffentlichen Auftraggeber konstruktiv vermitteln.

Die Politik ist gut beraten, inländischen Sonderfaktoren eine hohe Aufmerksamkeit zu widmen. Dazu gehört in Deutschland die stark ausgeprägte mittelständische Struktur. Wenn

es gelingt, den Mittelstand weiter von PPP-Projekten profitieren zu lassen, werden Öffentlich-Private Partnerschaften von einer noch breiteren Akzeptanz getragen, welche diesem Instrument zum endgültigen Durchbruch verhelfen könnte.

5.4 Der Maßstab: Standardisierung und Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die Standardisierung der Verträge und Verfahren müssen fortgesetzt werden. Dies erleichtert die Einbindung des Mittelstandes und sichert einen fairen Wettbewerb. Die Standardisierung von Verträgen sollte jedoch genügend Raum zur projektindividuellen Ausgestaltung lassen. Wichtig sind schlanke Verfahren, die verständlich und anwenderfreundlich sind. Die Verabschiedung des zwischen dem Bund und allen 16 Bundesländern abgestimmten Leitfadens für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen der Finanzministerkonferenz im September 2006 kann im Nachgang als Meilenstein für PPP in Deutschland bezeichnet werden. In einem nächsten Schritt wird es darauf ankommen, diese Maßstäbe nicht nur ein einzelnen, sondern in allen Bundesländern verbindlich zu machen.

5.5 Der Ausblick: PPP als Chance

PPP ist eine Chance. Eine Reihe von Effizienzfaktoren bestimmt den Erfolg dieser Realisierungsform. Die Möglichkeit, Risiken zu verteilen, ist dabei ein wichtiger Faktor. Eine Leistungsbeschreibung über den gesamten Lebenszyklus, der Wettbewerb der Ideen, die Projektüberwachung, Anreize und Innovationen sind weitere Vorteile. Diese Chance ungeprüft zu lassen, könnte den Verzicht auf Effizienzvortei-



le bedeuten. Die bisherigen internationalen und mittlerweile auch nationalen Erfahrungen ermutigen dazu, solche Vorteile zu realisieren und damit zum wirtschaftlicheren Umgang mit öffentlichen Finanzen beizutragen.

Die Zielsetzung der PPP-Initiative ist eindeutig: Bessere Bedingungen für PPP-Projekte in Deutschland! Dies begrüßen die öffentlichen Banken ausdrücklich. Im Zeitalter weiter wachsender öffentlicher Verschuldung und des demographischen Wandels sind neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur unumgänglich. Wenn sich die bisherigen Erfahrungen bestätigen, wonach das Instrument PPP geeignet ist, Effizienzpotenziale zu heben und Modernisierungsimpulse auszulösen, gibt es in Deutschland zum partnerschaftlichen Miteinander zwischen Staat und privater Wirtschaft keine Alternative.



www.voeb.de

Herausgeber:
Bundesverband Öffentlicher
Banken Deutschlands, VÖB
Lennéstraße 11, 10785 Berlin
Telefon 0 30/81 92-0
Telefax 0 30/81 92-2 22
E-Mail: postmaster@voeb.de
Internet: www.voeb.de

2. Auflage
Stand: September 2008

Herstellung:
DCM · Druck Center Meckenheim