

PPP

im öffentlichen Hochbau

Kurzzusammenfassung der
wesentlichen Ergebnisse

August 2003

Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau – Partnerschaften, um gemeinsam besser zu werden

Public Private Partnerships (PPP) haben sich weltweit im Bereich des öffentlichen Hochbaus (Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse, sonstige öffentliche Hochbauten) etabliert. PPP helfen der öffentlichen Hand im Rahmen der Konzentration auf Kernaufgaben, um dringend notwendige Vorhaben realisieren und Leistungen im Rahmen öffentlicher Daseinsvorsorge nachhaltig gewährleisten zu können.

Der partnerschaftliche Ansatz von PPP liegt in der Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks, bei dem sich öffentliche Hand und Private über den kurzfristigen Austausch von Leistungen hinaus zu einer dauerhaften Zweckerreichung zusammenfinden und entsprechende Ressourcen in einem Organisationsmodell zusammenführen, um gemeinsam bessere Ergebnisse bei der Realisierung von Projekten erreichen zu können.

Die Erfüllungsverlagerung in den privaten Sektor, der ganzheitliche Beschaffungsansatz im Rahmen eines Lebenszykluskonzeptes und die Bereitstellung von Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen (Innovationswettbewerb auf Bieterseite) können zu Effizienzvorteilen führen. Wesentliche Treiber von Effizienzgewinnen aus der gemeinsamen Realisierung von Projekten sind eine optimale Risikoverteilung, funktionale Leistungsbeschreibungen und ein anreizoptimierter Zahlungsmechanismus.

Damit erweitern PPP-Modelle den Kanon öffentlicher Beschaffungsvorgänge. Sie sind ein Beitrag zu mehr Kostentransparenz und zum Aufzeigen der wirtschaftlichen Zusammenhänge von Investitions-, Finanzierungs- und Bewirtschaftungskosten (Lebenszyklusansatz). PPP-Projekte tragen zu einem Know-how-Transfer aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung bei und führen in der Verwaltung zur Optimierung gewohnter Abläufe (Verwaltungsmodernisierung).

Handlungsleitfaden als praxisorientierte Hilfestellung zur Umsetzung von PPP-Projekten

Der Leitfaden (LF) dient der Förderung der Akzeptanz und des Verständnisses von PPP und erläutert den PPP-Beschaffungsprozess unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus von der Bedarfsermittlung bis zur Verwertung. Damit liefert er praxisorientierte Hilfestellung bei der Durchführung von PPP-Projekten in allen Projektphasen.

Der LF beschreibt wesentliche Merkmale des PPP-Ansatzes (Gesamtphilosophie) und die im Rahmen der Projektrealisierung anstehenden Arbeitsschritte unter Beachtung der Entscheidungssituationen und –prozesse, rechtlicher Aspekte sowie der anzuwendenden Verfahren und Instrumente. Dabei basiert der LF auch auf den Erkenntnissen der anderen im Rahmen des Gesamtgutachtens erstellten Leistungsteile und bringt sie übersichtlich in einen ablauforientierten Zusammenhang.

Der LF richtet sich an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sowie mit der Durchführung von Projekten des öffentlichen Hochbaus betraute Personen auf Seiten der öffentlichen Hand auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Damit ist er auch für die an PPP-Projekten interessierten Unternehmen der Privatwirtschaft von Bedeutung.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich als Instrument für die Vorbereitung und Durchführung von PPP-Projekten

Die Entwicklung eines deutschen Ansatzes für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) soll die Ermittlung der vorteilhaftesten und wirtschaftlichsten Beschaffungsvariante in einem objektiven und transparenten Verfahren gewährleisten. Die WU ist als Prozess der Projektentwicklung zu betrachten und nicht auf die reine Frage einer Vergleichsrechnung zu reduzieren. Die WU ist demzufolge keine „Einmal-Betrachtung“, sondern ein Erkenntnis- und Entscheidungsprozess, der den gesamten Projektlebenszyklus begleitet. Dieser Ansatz orientiert sich unter Beachtung der deutschen Rahmenbedingungen an den international üblichen materiellen Standards für WU.

Die Entwicklung des Organisationsmodells bietet die Möglichkeit, das Projekt aktiv entsprechend den individuellen Bedürfnissen und Zielsetzungen der öffentlichen Hand auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung zu entwickeln (Definitionscompetenz der öffentlichen Hand). Damit ist ein Realisierungskonzept zu erarbeiten, das eine möglichst effektive und effiziente Realisation der Maßnahme verspricht (bevorzugter Beschaffungsansatz). Hierbei ist zu untersuchen, ob das Realisierungskonzept unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konventionell oder unter Einbindung privatwirtschaftlicher Elemente im Sinne eines ganzheitlichen PPP-Lebenszyklusansatzes umgesetzt werden soll. Hierbei ist frühzeitig auch die Frage nach der privatwirtschaftlichen Finanzierungsfähigkeit zu beantworten.

Die Strukturierung der WU folgt dem Projektentwicklungsgedanken. Somit kann eine Abschichtung der zu betrachtenden Handlungsalternativen in folgenden Stufen umge-

setzt werden: PPP-Eignungstest als erster Test einer Maßnahme zu Beginn der Projektentwicklung, darauf aufbauend der Beschaffungsvariantenvergleich als Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Realisierungskonzeptes vor Eröffnung des Vergabeverfahrens und schließlich der PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis einer PPP-Lösung am Ende des Vergabeverfahrens. Die Begründungstiefe der einzelnen Phasen der WU richtet sich zum einen nach der Entscheidungssituation des öffentlichen Projektträgers, orientiert sich aber zudem an der Größe und der Komplexität des Projektes und der vorhandenen Datenlage. Im Rahmen der WU sind demnach alle entscheidungsrelevanten Kosten des Projektlebenszyklus (incl. der Risikokosten) Gegenstand der Untersuchung.

Rechtliche Rahmenbedingungen – Möglichkeiten und Reformbedarf

Nach geltendem Recht lassen sich PPP-Projekte bereits heute verwirklichen. Dennoch bestehen partiell rechtliche Hemmnisse bei der Durchführung von PPP-Projekten. Eine Beseitigung dieser Hemmnisse kann die Realisierbarkeit von PPP-Modellen deutlich verbessern.

Für PPP-Verträge bestehen vielfältige zivilrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, die sich grundsätzlich nach Vertragsmodellen unterscheiden lassen (PPP-Erwerber-, Leasing-, Vermietungs-, Inhaber-, Contracting-, Konzessions- und Gesellschaftsmodell). Diese Vertragsmodelle müssen insbesondere nach dem Bedarf der öffentlichen Hand ausgewählt sowie unter betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Gesichtspunkten auf die Anforderungen des konkreten Projekts individuell zugeschnitten werden.

Staatshaushaltsrechtlich ist es geboten, entsprechend dem gewählten Vertragsmodell die Ausgaben des öffentlichen Auftraggebers im Zusammenhang mit PPP-Projekten im Haushaltsplan nach investiven und konsumtiven Anteilen differierend zu veranschlagen. Gemeindehaushaltsrechtlich sind investive Ausgaben in den Vermögenshaushalt, konsumtive in den Verwaltungshaushalt einzustellen. Gegenwärtig werden Ausgaben im Haushaltsplan nicht bei allen Vertragsmodellen bundesweit in gleicher Weise veranschlagt. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass sowohl in Bund und Ländern als auch in den Gemeinden eine einheitliche Veranschlagung der Ausgaben erfolgt. Aus Gründen der Haushaltstransparenz sollten Ausgaben bei PPP-Projekten über die gesamte Laufzeit in einer Anlage zum Haushaltsplan ausgewiesen werden. Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sollten Veräußerungen auch hinsichtlich der von Seiten der öffentlichen Hand benötigten Vermögensgegenstände ausdrücklich zulassen, wenn die Aufgabenerfüllung

gleichwohl dauerhaft sichergestellt ist. Kommunalhaushaltsrechtlich sollte die Notwendigkeit der Genehmigungsvorbehalte für kreditähnliche Geschäfte überdacht werden.

Das regelmäßig auf PPP-Projekte anwendbare Vergaberecht gewährleistet einen fairen und transparenten Wettbewerb und ist damit Grundlage für die erwarteten Effizienzvorteile. Für PPP-Vorhaben kommt regelmäßig die Durchführung gestufter Verhandlungsverfahren nach Teilnahmewettbewerb mit funktionaler Leistungsbeschreibung in Betracht. Künftig erscheint auch das noch im europäischen Gesetzgebungsverfahren befindliche neue Verfahren des wettbewerblichen Dialogs als für die Ausschreibung von PPP-Projekten geeignet. Der Gesetzgeber sollte dabei das Verfahren mit der notwendigen Verhandlungsflexibilität ausstatten.

Mittelständische Interessen können bei PPP-Vergaben (i.d.R. Gesamtvergaben) durch die Förderung der Beteiligung von mittelständischen Bietergemeinschaften sowie im Rahmen der (wettbewerblichen) Vergabe von Unteraufträgen wirksam berücksichtigt werden. Die im deutschen Vergaberecht vorherrschende Meinung, dass Auftragnehmer die an sie vergebenen Leistungen zu wesentlichen Teilen im eigenen Betrieb zu erbringen haben, stellt sich im Ergebnis als hinderlich für die Umsetzung von PPP-Projekten dar. Der Gesetzgeber ist aufgerufen, dieses Hindernis - zumindest für PPP-Vergaben - zu beseitigen.

Die vertragliche Ausgestaltung hat erhebliche Bedeutung für die ertrag- und umsatzsteuerliche Behandlung eines Projektes. Wird ein Dauerschuldverhältnis mit einem einheitlichen Vertragsgegenstand vereinbart, kann eine Gewinnrealisierung pro rata temporis erfolgen. Das geltende Umsatzsteuerrecht diskriminiert bestimmte PPP-Modelle gegenüber der konventionellen Realisierung und wirkt sich damit als hinderlich für die Realisierung von PPP aus. Empfehlenswert ist daher die Einführung eines Refundsystems nach dem Beispiel Großbritanniens. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei einer Vermietung bzw. Verpachtung an die öffentliche Hand zur Umsatzsteuer zu optieren. Die grundsteuerrechtliche Benachteiligung einiger PPP-Modelle könnte einerseits durch eine Befreiung von der Steuerpflicht bei Gebäuden, die von der öffentlichen Hand genutzt werden, beseitigt werden. Andererseits wäre auch denkbar, die öffentliche Hand per se als grundsteuerpflichtig zu behandeln.

Bei der Strukturierung von PPP muss den förderrechtlichen Bestimmungen besondere Beachtung geschenkt werden, da es bislang kaum öffentliche Förderprogramme gibt, die sich speziell auf PPP-Vorhaben beziehen und die Anforderungen der Programme stark

differieren. Finanziert werden typischerweise lediglich der Bau oder Ausbau, nicht aber die Nutzung. Die aktuellen Förderbestimmungen sollten mit Blick auf den Lebenszyklusgedanken von PPP-Projekten angepasst und abgeändert werden.

Umsetzung und Entwicklung von PPP-Projekten – Das „Föderale Kompetenzzentrum“

Als Organisationseinheit zur Umsetzung und Entwicklung von PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland soll das Föderale Kompetenzzentrum („FCC“) den mit der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen befassten Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden Hilfestellung bei der Vorbereitung und Durchführung von Projekten geben. Es soll ferner Empfehlungen sowohl zur Gestaltung der Rahmenbedingungen für PPP-Modelle im öffentlichen Hochbau als auch zur Ausgestaltung der in Einzelprojekten anzuwendenden Verfahren und Instrumente formulieren. Dieses Aufgabenspektrum weist dem FCC Berührungspunkte zu verschiedenen Ebenen zu: einer Projektebene, einer Serviceebene und einer Koordinationsebene.

Gegenüber den Trägern von Hochbaumaßnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden sollte das FCC als unabhängige Beratungsinstitution (Ratgeber) auftreten. Eingriffsrechte in die Kompetenzen der Projektträger sind nicht vorzusehen. Auf der Serviceebene sollte das FCC ausreichende Kapazitäten für eine (zunächst) unentgeltliche und vor allem freiwillige Frühphasenberatung von Projektträgern in Bund, Ländern und Gemeinden bereitstellen.

Auf der Koordinationsebene sollte das FCC als „PPP-Kopfstelle“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie den verschiedenen Anwendersektoren für PPP (Bau- und Wohnungswesen, Gesundheit und Soziales, Justiz, Verkehr, Verteidigung, Inneres, etc.) dafür sorgen, dass einheitliche Verfahren und Instrumente für die Umsetzung von PPP-Projekten in Bund, Ländern und Gemeinden entstehen können und dass PPP-Modelle in den einzelnen Sektoren künftig zu den „normalen“ Beschaffungsvarianten der öffentlichen Hand gehören.

Unter Zugrundelegung von kurzfristigen Machbarkeits- und Akzeptanz Gesichtspunkten ist es empfehlenswert, die Zielstruktur für ein Föderales Kompetenzzentrum schrittweise zu implementieren. Erste Aufgaben sollten dem Lenkungsausschuss (Arbeitsausschuss) sowie einer Task-Force FCC übertragen werden. Diese können die sofort notwendigen Aufgaben der Service- und Koordinationsebene übergangsweise übernehmen.