



Neue Kooperationsformen  
zwischen Staat  
und Bauwirtschaft

## **PPP-Modelle aktuell Zehn Fragen – Zehn Antworten**

**Frage 1 Die Umsetzung von PPP-Modellen führt zu einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft. Wer wird Gewinner dieser Entwicklung werden?**

**Antwort:**

Die Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern ist in den Industrieländern höchst unterschiedlich. So schwankt deren Staatsanteil zwischen rund einem und zwei Drittel der volkswirtschaftlichen Leistung, Tendenz steigend. Den Staatsanteil deutlich zu reduzieren, ist das wichtigste Gebot der Stunde und die beste Investition für künftigen Wohlstand und Wohlergehen.

Viele staatliche Aufgaben können nicht privatisiert werden, einige eignen sich aber sehr gut dafür, mit dem Ziel effizienterer und kundengerechterer Erfüllung einer primär öffentlichen Aufgabe privates Know how und Kapital einzubinden.

Private Unternehmen können Flug- und Seehäfen bauen und betreiben, sie können Straßen, Brücken und Tunnels errichten und betreiben. Genauso im Hochbau. Der Staat kann entweder für diese Leistungen pauschal bezahlen oder – noch besser – er erteilt die Erlaubnis, dafür von den Nutzern Gebühren zu verlangen (z. B. LKW-Maut).

Vorteil ist, dass nur zahlt, wer auch fährt. Dies ist verursachergerecht.

PPP-Modelle haben also den Vorteil, dass Staat und Private ihre jeweiligen Stärken gemeinsam zur Erreichung eines übergeordneten Zieles einsetzen. Gewinner sind beide: Der Staat kann in Zeiten knapper öffentlicher Kassen auf privates Anlagekapital zurückgreifen, er kann die Effizienzvorteile privatwirtschaftlicher Planung, Errichtung und Betreibung nutzen; der Wirtschaft eröffnet sich ein neues Betätigungsfeld mit hoher Know how-Erfordernis. Und nicht zuletzt bekommt der Kapitalmarkt zusätzliche langfristige und ertragreiche Anlagemöglichkeiten. Dies ist für ein künftig verstärkt kapitalbasiertes Rentensystem wichtig. Mit Infrastruktur die Rente sichern!

Mit PPP-Modellen gehen Staat und Wirtschaft ein langfristiges mehrjähriges Vertragsverhältnis ein. Dies erfordert von beiden Seiten Fairness und konstruktive Zusammenarbeit.

## Frage 2 Welche Effizienzvorteile für Kommunen versprechen PPP-Modelle?

### Antwort:

Wesentliches Ziel der privatwirtschaftlichen Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben ist es, eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes vor allem durch Zeit- und Kostenersparnis zu erreichen. PPP-Modelle beinhalten unterschiedliche Lösungsansätze zu öffentlicher-privater Kooperation. Die jeweilige Wertschöpfung orientiert sich wesentlich am Grad der Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner. Die Aufgabenverteilung bei PPP-Konzepten beruht auf dem Prinzip, dass jeder Partner die Aufgaben übernimmt, die er am besten und effektivsten leisten kann. Die optimale Risikoaufteilung wird damit zum wichtigsten effizienzsteigernden Faktor. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass sich bei privatwirtschaftlicher Realisierung kommunaler Bauvorhaben Kostenvorteile von bis zu 15 % realisieren lassen.

Das Know-how und die größere Marktübersicht der Privaten sowie Spezialisierungs- und Rationalisierungsvorteile führen zusätzlich zu Effizienzsteigerungen. Aufgrund des bei dem privaten Partner speziell vorhandenen Know-how kann dieser durch ausgeklügelte Sondervorschläge und gegebenenfalls durch Planung und Ausführung aus einer Hand Kostensenkungen erreichen, ohne an der Bauqualität Abstriche machen zu müssen. Wesentlicher „Treiber“ für Effizienzvorteile ist demnach, dass im Rahmen von PPP-Modellen

- Aufgaben in den Bereichen Planung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb sowie gegebenenfalls Verwertung in die Verantwortung eines Privaten übergeben,
- ganzheitlich „aus einer Hand“ erbracht
- und die Art und Weise der Erbringung dieser Leistungen sowie die mit der Leistungserbringung verbundenen Kosten durch den Wettbewerb privater Bieter im Rahmen eines Vergabeverfahrens optimiert werden.

## Frage 3 Welchen Zusammenhang gibt es zwischen Kameralistik und PPP-Modellen?

### Antwort:

Einer der Hauptvorteile von PPP für den Staat ist die damit verbundene Kostentransparenz. Der Staat weiß genau, was er für eine bestimmte Leistung zu bezahlen hat, einschließlich des darin enthaltenen langfristigen Erhaltungs- und Reparaturaufwandes.

Im heutigen staatlichen Rechnungswesen, der Kameralistik, hat der Staat diese Kostenklarheit nicht. In der Regel betrachtet jede Gebietskörperschaft nur den von ihr aufzubringenden Finanzierungsanteil und vernachlässigt Zuschüsse und Beiträge anderer Ebenen. So entstehen Illusionen über die vollständigen Kosten; deswegen wird PPP-Modellen oft keine Chance eingeräumt.

Nur bei vollständiger Kostenerfassung durch ein gutes öffentliches Rechnungswesen ist ein aussagefähiger Vergleich zwischen PPP-Modell und der herkömmlichen öffentlichen Bereitstellung möglich. Auch deswegen muss der Staat die Kameralistik durch ein modernes kaufmännisches Rechnungswesen ersetzen.

**Frage 4 In welchen Anwendungsbereichen haben sich PPP-Modelle in Deutschland bisher bewährt?**

**Antwort:**

PPP-Modelle haben sich auch in Deutschland bereits seit Jahren bewährt oder werden derzeit realisiert. Die Palette der Anwendungsmöglichkeiten ist breit. PPP-Konzepte eignen sich für Rathäuser, Stadthallen, Parkhäuser, Feuerwachen, Bau- und Betriebshöfe, Schulgebäude, Sport- und Veranstaltungsarenen, Freizeitbäder, Kläranlagen, Anlagen der Wasserver- bzw. Abwasserentsorgung, die Abfallbeseitigung sowie Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur (z.B. Kindergärten, Altenheime und Museen).

In Bayern gibt es schon eine Reihe von erfolgreich durchgeführten Betreiberprojekten (Referenzprojekten), wie etwa die Sportarena in Nürnberg, das Freizeitbad Wonnemar in Sonthofen, die Kläranlage in Bad Wörishofen oder die Markthalle in Kempten.

**Frage 5 Im Ausland hat man mit PPP-Modellen bisher gute Erfahrungen gemacht. Warum nutzt man diese Erfahrungen nicht in unserem Land?**

**Antwort:**

In Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien werden seit Jahren mit großem Erfolg viele öffentliche Projekte mit Hilfe von PPP-Modellen realisiert.

Auch die EU sieht PPP-Modelle als ein wesentliches Element an, um die transeuropäischen Verkehrsnetze in den Mitgliedsstaaten und bei den Beitrittskandidaten

schnell und profitabel auszubauen. Jüngst forderte der italienische Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti, über Investmentfonds zwischen 50 und 70 Mrd. Euro für grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte zu mobilisieren.

In Großbritannien werden zurzeit 500 Schulneubauten sowie Schulsanierungen über PPP-Modelle abgewickelt.

Es gilt, diese Auslandserfahrungen verstärkt für heimische PPP-Projekte zu nutzen.

Im Vergleich zur EU ist Deutschland bei der Umsetzung von PPP-Modellen in vielen Fällen benachteiligt.

So bestehen leider immer noch eine Reihe von rechtlichen, haushaltsrechtlichen wie steuerrechtlichen Hemmnissen. Beispielsweise diskriminiert das geltende deutsche Umsatzsteuerrecht bestimmte PPP-Modelle gegenüber der konventionellen Finanzierung aus dem Haushalt. Zur besseren Akzeptanz von PPP-Modellen sind diese Rahmenbedingungen in unserem Land nachhaltig zu verbessern.

#### **Frage 6 Welches Know-how braucht man für die Realisierung von PPP-Modellen?**

##### **Antwort:**

Insbesondere, wenn PPP-Projekte für Kommunen noch Pilotprojektcharakter haben, bedarf es einer umfassenden Beratung und Aufklärung über die Chancen und Risiken einer solchen Projektkonzeption. Vor allem kleinere Kommunen sind personell weitgehend noch nicht in der Lage, die auftretenden Probleme in eigener Sachkompetenz zu klären. Je nach der Größenordnung und Komplexität des Vorhabens bedarf es einer eingehenden juristischen, finanziellen und technischen Beratung. Grundvoraussetzung eines erfolgreichen Projektes ist auch ein kompetenter Baupartner, der das Bauwerk erstellt und ggf. vorher auch in die Planung eingebunden ist. Der Erfolg in der Betriebsphase eines Gebäudes ist in der Regel von einer effizienten Gebäudebewirtschaftung (Facility Management) abhängig. Für die Betriebsphase z.B. von Kläranlagen oder Schwimmbädern ist die Einschaltung eines hierauf spezialisierten Partners unabdingbar, um den Erfolg des Projekts sicherzustellen.

## **Frage 7 Wie kann der bauwirtschaftliche Mittelstand bei der Realisierung von PPP-Modellen beteiligt werden?**

### **Antwort:**

Nach Expertenmeinung sind schon kleinere PPP-Projekte ab einer Größenordnung von 2 Mio Euro möglich.

Auch bei größeren PPP-Projekten kann das mittelständische Interesse durch eine Beteiligung an (mittelständischen) Bietergemeinschaften sowie im Rahmen von (wettbewerblichen) Vergaben von Unteraufträgen wirksam berücksichtigt werden.

Bei der gemeinsamen Planung und Durchführung von PPP-Projekten kommt es entscheidend darauf an, einen PPP-kompetenten Partner mit im Boot zu haben.

## **Frage 8 Wie werden PPP-Modelle üblicherweise finanziert?**

### **Antwort:**

Die Finanzierungsart hängt vom Objekt und insbesondere dessen Größe ab. Kleinere Objekte kann der Betreiber direkt mit Eigen- oder Fremdkapital finanzieren. Größere PPP-Modelle werden in der Regel objektfinanziert, d.h. die Güte und Rendite des Objektes zählt, nicht das Rating des Betreibers, Errichters etc.

Oft werden dafür Fonds gegründet, an denen sich private und institutionelle Anleger, aber auch der Staat beteiligen können.

Kommunen können für PPP-Projekte auch Bürgschaften und Patronatserklärungen gewähren oder bei privaten Unternehmen Schuldscheine hinterlegen. So sichert die öffentliche Hand die Kreditrückzahlung eines privaten Unternehmens bei einer Bank ab, und private Unternehmen erhalten Darlehen zu Konditionen des Kommunalkredits. Dafür ist aber die Genehmigung der zuständigen kommunalen Aufsichtsbehörde nötig.

Neben den Finanzierungsleistungen durch Private kommen auch öffentliche Finanzierungshilfen und Fördermittel für PPP-Objekte in Frage. Finanzierungshilfen gewähren die EU, der Bund und die Länder. Grundsätzlich sind PPP-Objekte dann förderungsfähig, wenn ihre Gesamtkosten unter denen der staatlichen Bereitstellung liegen. Dies ist in der Regel der Fall.

Höhere Finanzierungszinsen im Vergleich zur herkömmlichen staatlichen Lösung sind kein entscheidendes

Gegenargument: Der private Zinsnachteil gegenüber dem Kommunalkredit (derzeit 3 bis 5 Prozentpunkte) wird durch die Effizienzvorteile von PPP (10 bis 15 % der Gesamtkosten) klar aufgewogen: Planung, Finanzierung, Errichtung und Betrieb in einer Hand – das schafft Kostenbewusstsein, das erzeugt Bauqualität und sorgt für langfristige Orientierung.

Der Zinsnachteil der Privaten muss nicht ewig bestehen bleiben. Wenn die Finanzmärkte und Banken realisieren, dass der Staat als Nutzer eines Objektes dessen langfristige Rendite sichert, wird sich der Zinsnachteil verkleinern und wohl bald ganz verschwinden. Und es ist nicht ganz ausgeschlossen, dass bei dem heutigen Finanzgebaren des Staates in (nicht allzu) ferner Zukunft gute Unternehmen über bessere Bonität und damit niedrigere Finanzierungskosten verfügen als Staaten und Kommunen.

#### **Frage 9    Wie ist mit PPP-Modellen vergaberechtlich umzugehen?**

**Antwort:**

PPP-Konzepte sind i.d.R. ausschreibungspflichtig.

Im Vordergrund des PPP-Projektes steht in der Regel die Beschaffung von Bau- und Dienstleistungen durch den Auftraggeber nach seinen Vorgaben.

Bei PPP-Modellen übernimmt der Auftragnehmer zum einen die Errichtung (= Ausschreibung einer Bauleistung nach der VOB/A) als auch – zumindest zum Teil – den Betrieb, die Finanzierung und gegebenenfalls das Facility-Management (= Ausschreibung einer Dienstleistung nach der VOL/A) eines Bauvorhabens. Demzufolge muss geklärt werden, ob der konkrete Auftrag zur Durchführung des PPP-Realisierungskonzeptes nach der VOB/A oder VOL/A auszuschreiben ist. Nach der Rechtsprechung ist hierbei auf den wirtschaftlichen bzw. qualitativen Schwerpunkt des Vertrages abzustellen, der am besten nach dem anteiligen Wert der Bau- bzw. Dienstleistung am Gesamtvorhaben und/oder nach dem Hauptgegenstand des Projektes bestimmt wird. Überwiegt die Bauleistung, wird nach der VOB/A ausgeschrieben, bei Überwiegen der Dienstleistung nach der VOL/A.

Im Hinblick auf die Wahl der richtigen Verfahrensart gilt grundsätzlich der Vorrang der förmlichen Verfahrens-

arten der Öffentlichen Ausschreibung/des Offenen Verfahrens und der Beschränkten Ausschreibung/des Nichtoffenen Verfahrens, die Verhandlungen mit den Bietern weitgehend ausschließen. Für komplexe und langfristige PPP-Vorhaben dürften jedoch sehr häufig die Voraussetzungen für die Anwendungen der Freihändigen Vergabe/des Verhandlungsverfahrens vorliegen. Denn wegen der Komplexität eines PPP-Projektes lässt sich die gewünschte Gesamtleistung regelmäßig nicht abschließend beschreiben, sondern kann erst durch Verhandlungen zwischen Auftraggeber und Bietern konkretisiert werden. Damit dürften die Voraussetzungen für die Freihändige Vergabe bzw. das Verhandlungsverfahren vorliegen.

**Frage 10 Welche Hilfestellung bietet Ihnen der BBIV bei PPP-Modellen?**

**Antwort:**

Aktuelles Wissens- und Erfahrungs-Know-how bietet der BBIV seinen Mitgliedern, aber auch externen Partnern laufend über diesbezügliche Informationsveranstaltungen und Workshops an.

Der Arbeitskreis „Privatfinanzierung“ des BBIV behandelt zudem in seinen Sitzungen grundsätzliche PPP-Aspekte.

Derzeit wird vom BBIV ein „PPP-Handbuch“ (Informationssammlung/Checklisten/Hinweis zur Vertragsgestaltung etc.) aufgebaut.

Titelfoto:

**Arena Nürnberg**

Gemeinsames PPP-Projekt der Stadt Nürnberg mit Max Bögl Bauunternehmung GmbH & Co. KG, Neumarkt

Stand November 2003



Bayerischer Bauindustrieverband e.V.  
80331 München, Oberanger 32  
Telefon 089/23 50 03-0  
Telefax 089/23 50 03-70