

2 Grundlagen

2.1 Öffentlich-Private Partnerschaft

2.1.1 Definition, Einordnung und Ziele

Der Ursprung des PPP-Begriffs⁶² und das damit einhergehende älteste Beispiel ist die Entwicklung in Pittsburgh, USA. Die Abhängigkeit und Folgen der wirtschaftlichen Monokultur mit dem Schwerpunkt Stahlindustrie führten bereits in den 40er Jahren des 20. Jahrhunderts bei bedeutenden Vertretern der dortigen Wirtschaft zu der Erkenntnis, den Standort und insbesondere das Zentrum wiederzubeleben und attraktiver zu gestalten. Kommunal engagierte Unternehmer gründeten 1943 zusammen mit Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung und Hochschulen die Allegheny Conference on Community Development (ACCD) zur Entwicklung von neuen Strategien und zur Hilfe bei der Umsetzung.⁶³

So entstand innerhalb mehrerer Jahrzehnte ein komplexes Netzwerk öffentlich-privater Zusammenarbeit auf formellem und informellem Wege, dem es gelang, den Niedergang der Region Pittsburgh zu beenden und eine Revitalisierung einzuleiten.⁶⁴ Die eigentliche Wortschöpfung PPP wird dem amerikanischen Präsidenten Carter zugeschrieben, der damit eine marktwirtschaftlich gesteuerte Stadtentwicklung in seiner Regierungserklärung Ende der 1970er Jahre bezeichnet hat.⁶⁵

Die Verwendung des Begriffs PPP hat sich im Weiteren von der Stadt- und Regionalentwicklung gelöst und international auf viele Bereiche der öffentlichen Aufgabenerfüllung ausgeweitet.⁶⁶

In Europa verfolgte die Regierung Großbritanniens unter Margaret Thatcher Anfang der 1980er Jahre ähnliche Gedankenansätze verfolgt, trieb aber erst zu Beginn der 1990er Jahre durch die sog. Public Finance Initiative (PFI) die Ideen einer PPP mit verstärktem Interesse voran. Grundgedanke bei PFI ist nicht der Verkauf staatlicher Vermögenswerte, sondern die

⁶² Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) und Public Private Partnership (PPP) werden im Rahmen diese Arbeit synonym verwendet.

⁶³ Vgl. Budäus, D.; Grüning, G.: Public Private Partnership Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, 2. Auflage, in Budäus, D. (Hrsg.): Public Management – Diskussionsbeiträge, Heft 26, Universität Hamburg 1996, S. 22

⁶⁴ Kruzewicz, M.; Schuchardt, W.: Public-Private-Partnership – neue Formen der lokaler Kooperationen in industrialisierten Verdichtungsräumen, in: Der Städtetag, 1989, S. 763

⁶⁵ Vgl. Kirsch, D.: Public Private Partnership – Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung, Rudolf Müller Verlag: Köln 1997, S. 15

⁶⁶ Budäus, D.; Grüning, G.; Steenbock, A.: Public Private Partnership I – State of the Art, in Budäus, D. (Hrsg.): Public Management – Diskussionsbeiträge, Heft 32, Universität Hamburg 1997, S. 23 f.; beispielsweise: Verkehrsbereich, Wohnungsbau, Betrieb von Kultureinrichtungen, Umweltschutz, Forschung, Kommunale Ver- und Entsorgung, Gesundheitswesen, Bildungswesen u. a.

zeitliche Übertragung auf den Privatsektor, die Verantwortung verbleibt beim Staat. PFI-Modelle zeichnen sich durch einen ganzheitlichen auf den Lebenszykluskosten basierenden Ansatz aus, der durch Wettbewerb und Risikoverteilung stärkere Effizienzvorteile generiert.⁶⁷

In Deutschland wurde der zuvor beschriebene PPP-Gedanke u. a. durch das 1994 erlassene Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FstrPrivFinG) institutionalisiert, durch das Straßeninfrastrukturprojekte im Rahmen sog. Konzessionsmodelle realisiert werden. Die beiden daraus umgesetzten Pilotprojekte – sog. F-Modelle⁶⁸ – sind die Warnow- und Trave-Querung in Rostock und Lübeck. Hier handelt es sich um die ersten beiden Projektfinanzierungsmodelle von Verkehrsinfrastruktur in Deutschland.

Zur Abgrenzung der Begriffe Privatisierung und Public Private Partnership kann festgehalten werden, dass eine ÖPP im weiteren Sinne aus einzelnen oder mehreren Elementen der Organisations-, Durchführungs- und Finanzierungsprivatisierung besteht.

I. d. R. bilden sich Mischformen aus verschiedenen Privatisierungstypen durch die Verflechtung öffentlicher und privater Ressourcen. Die in dieser Arbeit untersuchten und ihr zugrunde liegenden ÖPP-Projekte sind Öffentlich-Private Partnerschaften im engeren Sinne (i. e. S.) und der Durchführungsprivatisierung mit Elementen der Finanzierungsprivatisierung zuzuordnen, wie in Bild 2-1 dargestellt.

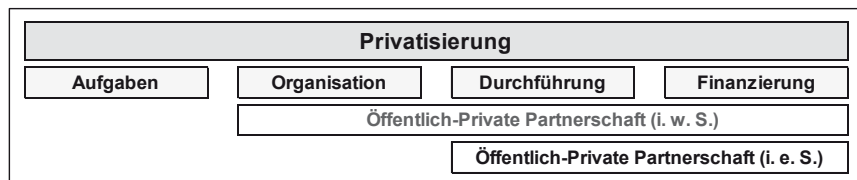


Bild 2-1: Typologisierung der Privatisierung⁶⁹

Als wesentliche Ziele einer ÖPP lassen sich vier Zielklassen unterscheiden. Dieses sind generelle Ziele, Leistungsziele, Finanzziele und individuelle Ziele.⁷⁰ Als generelle oder auch übergeordnete Ziele sind u. a. folgende zu nennen:

⁶⁷ Vgl. Bischoff, T.: a.a.O., S. 28; McCleary, B.: PFI in Großbritannien – Erfahrungen mit der privaten Finanzierung öffentlicher Projekte, in: Deutsches Architektenblatt, Ausgabe Ost, 24. Jahrgang, Heft 09/09, S. 8 ff.

⁶⁸ Das sog. F-Modell, welches auf dem FstrPrivFinG basiert, ist im Wesentlichen für Sonderbauwerke gedacht. Hier erfolgt während des Betriebs eine projektbezogene Mauterhebung durch den Betreiber, sodass die Nutzer des Tunnels etc. eine Gebühr direkt an den Privaten entrichten müssen. Neben dem F-Modell existieren noch die sog. A-Modelle. Sie sind für besonders stark frequentierte Autobahnabschnitte gedacht. Vorhandene vier bzw. sechs Spuren werden dabei auf sechs oder acht ausgebaut. Die Vergütung des privaten Betreibers setzt sich allerdings aus einer Anschubfinanzierung und aus dem jeweiligen Aufkommen aus der LKW-Maut zusammen, es findet dabei keine direkte Mauterhebung statt. Vgl. Littwin, F.; Schöne, F.-J.: a.a.O., S. 382 f.

⁶⁹ Eigene Darstellung

⁷⁰ Vgl. hierzu Kirsch, D.: a.a.O., S. 118; Hofmann, H.: Private Public Partnership, in: Diederichs, C. J. (Hrsg.): Handbuch der strategischen und taktischen Bauunternehmensführung, Bauverlag: Wiesba-

- Der Wettbewerb zwischen der Verwaltung und den Privaten wird verstärkt, was zu einer Verbesserung des Marktes für bisher öffentliche Aufgaben führt.
- Die erforderlichen Ressourcen werden sinnvoll zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft verteilt und genutzt, wodurch eine höhere Effizienz erreicht wird.
- Angestrebte und notwendige Verwaltungsreformen werden unterstützt und forciert, wie z. B. die Verschlankung des Staates, Konzentration auf die hoheitlichen Kernaufgaben etc.

Folgende Leistungsziele gelten für ÖPP-Projekte:

- Leistungen für den Bürger werden erweitert und qualitativ verbessert.
- Die Bereitstellung von Dienstleistungen wird beschleunigt, bspw. durch die Verkürzung von Planungszeiten oder Entscheidungsabläufen.
- Durch mehr Wettbewerbsdruck werden Innovationen gefördert, z. B. durch Einbindung neuer Technologien.

Zu den Finanzziele zählen im Weiteren:

- Die Kosten im entsprechenden Leistungsspektrum der öffentlichen Hand werden gesenkt.
- Die finanziellen Handlungsspielräume des Staates werden verbessert.
- Projekte werden unter dem Aspekt der Lebenszykluskosten betrachtet.
- Innovative Finanzierungsinstrumente werden geprüft und genutzt.

Die individuellen Ziele sind nicht systemimmanent für ÖPP-Projekte, sondern richten sich nach den Zielen und zumeist dem Eigennutzen der jeweiligen Beteiligten. Sie sind jedoch Folge und zugleich Ursache der Umsetzungen und demnach zwingend zu berücksichtigen:

- Politische Institutionen streben nach Machterhalt.
- Verwaltungen wollen ihre Kompetenz und Einfluss ausbauen.
- Privatwirtschaftliche Unternehmen beabsichtigen die monetäre Gewinnmaximierung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ÖPP-Projekte im verbreiteten Verständnis und im Sinne dieser Arbeit eine Mischform aus Vertrags-, Kooperations- sowie Organisationsmodellen für die öffentliche Hand bei der langfristigen Bereitstellung von Infrastruktur darstellen.

In Anlehnung an die einschlägige Literatur zeichnet ein effektives ÖPP-Projekt sechs charakteristische Merkmale aus, die in Bild 2-2 zusammengefasst sind:⁷¹

den 1996, S. 427 ff.; Reichard, C.: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in Budäus, D. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: 1998, S. 126 f.; Bischoff, T.: a.a.O., S. 24 f.

⁷¹ Vgl. hierzu Alfen, H. W., Fischer, K.: Der PPP-Beschaffungsprozess, in Weber, M., Schäfer, M., Hausmann, F. L. (Hrsg.): Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck: München 2006; Littwin, F., Schöne, F. J.: a.a.O.; Siebel, U. R., Röver, J.-H., Knütel, C.: Rechtshandbuch Projektfinanzie-



Bild 2-2: Charakteristika eines effizienten ÖPP-Hochbauprojektes⁷²

- Es handelt sich um eine langfristige, vertraglich geregelte und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft (nachhaltige Partnerschaft).
- Der Leistungsumfang des privaten Partners beinhaltet das Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben, ggf. auch die Verwertung des Objektes.
- Die vorhandenen Projektrisiken werden gemäß deren Einflussmöglichkeiten auf die Projektpartner verteilt (Risikoallokation).⁷³
- Die nachgefragte Leistung wird in Form einer funktionalen und ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung definiert (Ergebnisspezifikation).⁷⁴
- Der Wirtschaftlichkeitsvorteil des ÖPP-Projektes gegenüber der Eigenrealisierung durch die öffentliche Hand ist geprägt durch die Lebenszykluskostenbetrachtung⁷⁵ und somit immanent für ÖPPs (Lebenszyklusbetrachtung).

rung und PPP, 2. ergänzte und erweiterte Auflage, Carl Heymanns Verlag: Köln 2008; Gerstelburger, W., Schneider, K.: Öffentlich Private Partnerschaften. Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick, Edition Sigma: Berlin 2008; Pfnür, A., Schetter, C., Schöbener, H.: Risikomanagement bei Public Private Partnerships, Springer Verlag: Heidelberg 2009, S. 7 f.

⁷² Eigene Darstellung

⁷³ Das spezifische Risiko soll von dem getragen werden, der es am meisten beeinflussen und steuern kann.

⁷⁴ Im Gegensatz zur Beschaffung durch eine detaillierte Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis beschreibt der öffentliche Auftraggeber das erwartete Ergebnis der Leistung. Der Private erhält einen Entscheidungsspielraum, wie er das Ergebnis herbeiführt.

⁷⁵ Für die Lebenszykluskosten von Immobilien findet sich derzeit in der deutschsprachigen Literatur keine einheitliche Definition. Eine Vielzahl von Begriffsprägungen werden nebeneinander verwandt, ohne sich eindeutig voneinander abzugrenzen. Bischoff definiert die Lebenszykluskosten wie folgt: „Die Lebenszykluskosten eines PPP-Projektes sind alle Kosten, die bei der öffentlichen Bereitstellung von Immobilien zur Vorbereitung des Vertrages, während der gesamten Vertragslaufzeit und bei der Beendigung des Vertrages entstehen.[...]“. Vgl. hierzu Bischoff, T.: a.a.O., S. 46; Pelzeter, A.: Lebenszykluskosten von Immobilien, in Schulte, K.-W. (Hrsg.): Schriften zur Immobilienökonomie, Band 36, Immobilien-Manager-Verlag: Köln 2006, S. 32

- Der Private wird anreizorientiert vergütet, was seinen Niederschlag beispielsweise in Bonus- und Malus-Zahlungen findet (Anreizorientierung).

2.1.2 ÖPP-Strukturen

Wie im vorherigen Abschnitt festgehalten, ist für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor eine vertragliche Regelung notwendig. Die unterschiedlichen ÖPP-Modelle bzw. Vertragsmodelle⁷⁶ sehen in Abhängigkeit von den Projektbeteiligten und deren Beziehung untereinander verschiedene Verträge vor. Im Mittelpunkt steht der ÖPP-Projektvertrag, der sich in der weiteren Ausgestaltung an den jeweiligen projektspezifischen Strukturen orientiert.

Allen Modellen liegt der Lebenszyklusansatz zugrunde, der das Planen, Finanzieren, Bauen, Betreiben und Verwerten miteinander verbindet. Die wesentliche Differenzierung erfahren die Modelle hinsichtlich folgender Merkmale:⁷⁷

- Eigentumszuordnung
- Leistungsbestandteile
- Risikoverteilung
- Entgeltstrukturen
- Regelungen zu Leistungsstörungen
- Gründung gemischt-wirtschaftlicher Gesellschaften⁷⁸

Die Modelle können grundsätzlich zwischen den ÖPP-Basismodellen (Vertragsmodelle I bis V) und dem PPP-Kombinationsmodell (Vertragsmodell VI) unterschieden werden.

Sie eignen sich sowohl für Neubaumaßnahmen als auch für Sanierungsprojekte.

Das Bild 2-3 zeigt mögliche ÖPP-Vertragsmodelle.⁷⁹ Die Modelle I und IV sind durch eine geringe Komplexität gekennzeichnet.

⁷⁶ Das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ des BMVBS beschreibt im Band 2: Rechtliche Rahmenbedingungen die verschiedenen Vertragsmodelle ausführlich und dient als Grundlage für die weitere Beschreibung. Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003c): PPP im öffentlichen Hochbau, Band II. Rechtliche Rahmenbedingungen, Gutachten der Beratergruppe PricewaterhouseCoopers, Freshfield Bruckhaus Deringer, VBD, Bauhaus Universität Weimar, Creative Concept; Berlin 2003, Online im Internet, URL: <<http://www.bmvbs.de/dokumente/302.1045592/Artikel/dokument.htm>>; Abruf: 31.05.2009, 16:35 Uhr, S. 3 ff.

⁷⁷ Vgl. Schäfer, M., Schede, C.: Standardisierte PPP-Verträge reichen nicht, in: Immobilienzeitung vom 16.10.2003, Serie „PPP im öffentlichen Hochbau“, Teil 1: Vertragsgestaltung, S. 9

⁷⁸ In den Modellen wird i. d. R. von der Gründung einer Projektgesellschaft, auch als SPV (Special Purpose Vehicle) bezeichnet, durch den privaten Partner ausgegangen. Dies ist jedoch nicht zwingend erforderlich, sondern hängt von der spezifischen Struktur der jeweiligen Bietergemeinschaft ab. Die Beteiligung des Auftraggebers an einer Projektgesellschaft ist projektspezifisch möglich.

ÖPP-Modelltypen					
Erwerber- modell (Typ I)	FM-Leasing- modell (Typ II)	Vermietungs- modell (Typ III)	Inhaber- modell (Typ IV)	Contracting- modell (Typ V)	Konzessions-/ Gesellschafts- modell (Typ VI)

Bild 2-3: Übersicht ÖPP-Modelle⁸⁰

Der private Partner übernimmt hierbei die relevanten Risiken in der Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungsphase. Er trägt das Verfügbarkeitsrisiko der Immobilie, während die Sach- und die Preisgefahr i. d. R. bei der öffentlichen Hand verbleiben.

Da die Objekte am Ende der Vertragslaufzeit im Eigentum des öffentlichen Auftraggebers verbleiben, profitiert dieser auch von dem grundsätzlichen Wertentwicklungspotential des Projektes. Die Entgelte für den privaten Partner sind fixiert und unterliegen der Wertsicherung im Hinblick auf Inflation durch Kopplung der Entgelte an Indizes des Statistischen Bundesamtes.

Das Contractingmodell (Modelltyp V) ist eine Sonderform, da es nur eine Teilbetrachtung eines Objektes vorsieht. Von den grundlegenden Eigenschaften ist es mit dem Inhaber- und Erwerbermodell vergleichbar.

Die Modelltypen II und III unterscheiden sich von den drei vorherigen Modellen durch die Möglichkeit der verschiedenen Endschaftsregelungen und der Übernahme des dinglichen und wirtschaftlichen Risikos des Objektes durch den privaten Partner, da er während der Vertragslaufzeit Eigentümer ist. Das Wertentwicklungspotential (nach Vertragsende) liegt prinzipiell bei diesen Projekten beim privaten Auftragnehmer,⁸¹ wobei sich der öffentlichen Auftraggeber je nach Modellausgestaltung im Detail eine Kaufoption vorbehält. Insgesamt sind die beiden Modelle komplexer gestaltet als das Inhaber- und Erwerbermodell, da der private Partner auch das Verwertungsrisiko am Ende der Vertragslaufzeit und die klassischen Eigentümerrisiken zu tragen hat.

⁷⁹ Von den 144 PPP-Projekten, die bis 31.12.2009 erfasst wurden, stellen mit 66 % die Inhabermodelle die am häufigsten anzutreffende PPP-Modellstruktur dar. Mit jeweils 10 % folgen die Mietmodelle und Konzessionsmodelle. Die restlichen 14 % verteilen sich auf die anderen Modelltypen; Eigene Erhebung, Quelle: <<http://www.ppp-projekt Datenbank.de>>; Vgl. Partnerschaften Deutschland AG (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland 2009, Bericht vom 28.01.2010, Online im Internet, URL: <<http://www.partnerschaften-deutschland.de>>, Abruf: 06.03.2010, 17:44 Uhr, S. 12

⁸⁰ Vgl. Cordes, S.: Die Rolle von Immobilieninvestoren auf dem deutschen Markt für Public Private Partnerships (PPPs), Verlag der Bauhaus-Universität Weimar: Weimar 2009, S. 130 f.; Die wesentlichen Eigenschaften der ÖPP-Modelltypen sind im Anhang A.1 zusammengefasst dargestellt.

⁸¹ Im Sinne einer besseren Lesbarkeit der Texte wurde entweder die männliche oder auch die weibliche Form von Personen bezogenen Hauptwörtern gewählt. Dies impliziert keinesfalls eine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts. Frauen und Männer mögen sich von den Inhalten dieser Arbeit gleichermaßen angesprochen fühlen.

Der Modelltyp VI hat in Relation zu allen anderen Modellen den höchsten Komplexitätsgrad, da der private Partner im Unterschied zu den anderen Modellen das Auslastungsrisiko während der Bewirtschaftung zu übernehmen hat und damit das Risiko, dass die Entgelte der Nutzer für die Refinanzierung der Investitions- und Bewirtschaftungskosten nicht ausreichen. Im Gegenzug eröffnet sich dadurch die Möglichkeit, die Wertsteigerungspotentiale bereits in der Bewirtschaftungsphase durch den privaten Partner zu heben, da z. B. zusätzliche Gewinne aus steigenden Einnahmen durch höhere Nutzerentgelte realisiert werden.⁸²

Die Eigentumsverhältnisse sowie die Endschaftsregelungen können hingegen projektspezifisch gestaltet werden. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist es für die Betrachtung des Energiemanagements nicht relevant, welches Modell zur Anwendung kommt, da die Risiken des Energiemanagements stärker von den anderen Einflussgrößen wie bspw. dem Nutzerverhalten abhängig sind als von der Endschaftsregelung oder den Eigentumsverhältnissen der Immobilie. Änderungen und Einflüsse aus rechtlichen oder gesetzlichen Anpassungen werden innerhalb der spezifischen Modelldetails geklärt.

Eine Ausnahme stellt hier abermals das Modell VI dar, welches das Auslastungs- oder Marktrisiko auf den privaten Partner verlagert. Da diese Arbeit jedoch auf Hochbauprojekte abgegrenzt ist und die Konzessionsmodelle derzeit vorwiegend bei Straßenverkehrsprojekten Anwendung finden, werden im Weiteren keine konkreten Untersuchungen im Hinblick auf das Energiemanagement bei der Anwendung von Modelltyp VI vorgenommen.

Unabhängig von dem gewählten Modell verläuft jedes ÖPP-Projekt gem. Bild 2-4 in einer idealtypischen Zeitstruktur, welche nach dem eigentlichen Projektanstoß (Genesis) mit der Eignungsprüfung sowie anschließenden Konzeption beginnt. Sofern diese Voruntersuchung zu der Durchführungsentscheidung des Projektes in der Beschaffungsvariante ÖPP führt, kann die eigentliche Ausschreibung und Vergabe beginnen, an die eine bestimmte Vertragslaufzeit anschließt.⁸³ Die Ausschreibung und die Vergabe können dabei in drei Abschnitte unterschieden werden:⁸⁴

- Erstellen der Ausschreibungsunterlagen und Vorbereitung der Vergabe
- Durchführung des Vergabeverfahrens
- Vertragsschluss

Während der Vorbereitung definiert die öffentliche Hand und i. d. R. ihre Berater das Leistungsoll und erstellt alle notwendigen Unterlagen zur Durchführung des Verfahrens. Insbesondere die Wertungskriterien⁸⁵ für eingehende Angebote sind dabei festzulegen.

⁸² Vgl. Sester, P., Bunsen, C.: Vertragliche Grundlagen – Finanzierungsverträge, in Weber, M. et al. (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership, C.H. Beck Verlag: München 2006, S. 439

⁸³ Die Entscheidung für die Umsetzung eines ÖPP-Projektes wird in diesem Kontext vorausgesetzt.

⁸⁴ Vgl. Littwin, F.; Schöne, F.-J. (Hrsg.): a.a.O., S. 5

⁸⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. 2.1.5

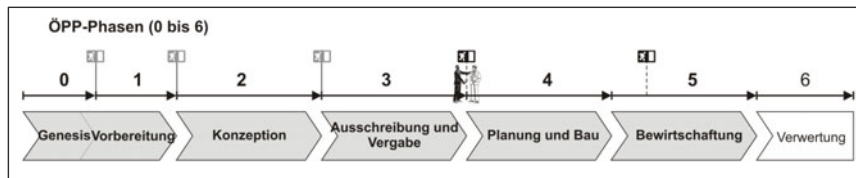


Bild 2-4: Zeitliche Struktur eines ÖPP-Projektes⁸⁶

Im Rahmen des Vergabeverfahrens werden die Angebote der ausgewählten Bieter bewertet und der bevorzugte Bieter ermittelt.

Mit Vertragsschluss werden noch offene Punkte aus dem Verfahren abschließend geklärt, die Finanzierungsbedingungen und die damit verbundene letztendliche Vergütung fixiert. Nach Vertragsschluss beginnt die eigentliche ÖPP-Vertragslaufzeit, welche sich in drei Phasen unterteilen lässt:⁸⁷

- Planung und Bau
- Bewirtschaftung
- Verwertung

Die Ausführung der Bauleistungen für den Neubau, Erweiterung oder ggf. die Sanierungsleistungen beginnen i. d. R. sehr zeitnah nach Vertragsschluss, sofern die entsprechenden Genehmigungen vorliegen.⁸⁸ Nachdem die Bauleistungen abgeschlossen sind, wird die Immobilie an die öffentliche Hand übergeben und die eigentliche Nutzung beginnt.

Der private Partner übernimmt dabei die von der öffentlichen Hand festgelegten Leistungen wie die Instandhaltung, Reinigung, Ver- und Entsorgung etc. Diese Phase hat typischerweise die längste Laufzeit eines jeden ÖPP-Projektes und ist deshalb von besonderer Bedeutung. Je nach gewähltem Modell geht die Immobilie am Ende der Vertragslaufzeit zurück an die öffentliche Hand als den Betreiber. Im Vertrag sind dazu ebenfalls feste Regularien beschrieben.⁸⁹

⁸⁶ Eigene Darstellung in Anlehnung an Diederichs, C. J. et al.: Interdisziplinäres Projektmanagement für PPP-Hochbauprojekte, in Schriftenreihe des AHO (Hrsg.), Heft Nr. 22, Bundesanzeiger Verlag: Berlin 2006, S. 2

⁸⁷ In der Praxis zeigt sich, dass die Phasen nur bei reinen Neubauprojekten in der beschriebenen Reihenfolge ablaufen. Sobald Sanierungsleistungen oder Bestandsgebäude zum Teil oder ausschließlich das Projekt ausmachen, beginnen Leistungen der Nutzungsphase direkt zu Vertragsbeginn.

⁸⁸ Die zu beobachtende Tiefe der Angebotsbearbeitung während des Vergabeverfahrens versetzt den privaten Partner in aller Regel in die Lage, innerhalb kürzester Zeit nach Vertragsunterzeichnung eine Baugenehmigung einzureichen, sodass oftmals nach wenigen Wochen mit bauausführenden Tätigkeiten begonnen werden kann.

⁸⁹ Bei einem Mietmodell ist üblicherweise der private Partner auch Eigentümer der Immobilie und hat ggf. auch das Verwertungsrisiko am Ende der Vertragslaufzeit.

2.1.3 Rechtliche Aspekte

Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Zulässigkeit und Ausgestaltung von PPP-Projekten finden sich bereits im Grundgesetz.⁹⁰

Die Verfassung zieht mittelbare Grenzen im Hinblick auf die Einbeziehung privater Partner bei der staatlichen Aufgabenerfüllung. Dies gilt insbesondere für das Sozialstaats-, Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip.⁹¹

Neben den vorbenannten verfassungsrechtlichen Aspekten spielt das Haushaltsrecht eine wesentliche Rolle. Unter Berücksichtigung der durch den Haushaltszyklus vorgegebenen Differenzierung in die Aufstellung eines Haushaltsplanes, den Haushaltsvollzug sowie die Haushaltskontrolle durch die Rechnungshöfe ergeben sich Vorgaben für die Ausgestaltung von PPP-Projekten.⁹² Hier ist als ein wesentlicher Aspekt auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. § 6 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) hinzuweisen.^{93,94} Daher werden PPP-Projekte von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) begleitet, die in jedem Fall vor der Entscheidung, ob ein Privater den Zuschlag für ein Projekt erhält, überprüft werden. Das Haushaltsrecht definiert nicht die Form, den Inhalt und die Begründungstiefe einer WU. Dadurch gibt es keine konkreten Vorgaben, auf welcher betriebswirtschaftlich-methodischen

⁹⁰ Zu den rechtlichen Aspekten zählen neben den verfassungsrechtlichen Vorgaben ebenso Aspekte des Arbeitsrechts im Zusammenhang mit Fragen des Arbeitnehmerübergangs von der öffentlichen Hand auf Private wie auch beispielsweise Aspekte aus dem Bereich der öffentlichen Förderung. Die Darstellung aller Aspekte erscheint vor dem Hintergrund dieser Arbeit als nicht relevant, sodass in diesem Kapitel nur ausgewählte Rechtsaspekte aufgeführt und erläutert werden.

⁹¹ Vgl. Schäfer M., Thiersch, S.: Rechtliche Rahmenbedingungen, in Weber, M.; Schäfer, M.; Hausmann, F. L. (Hrsg.): Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck: München 2006, S. 85

⁹² Grundsätzlich leitet sich das Haushaltsrecht ebenso aus dem Grundgesetz ab und ist in den Artikeln 109 bis 115 geregelt. Eine daran angeknüpfte und regelmäßig wiederkehrende Frage ist, welche Ausgaben mit einem ÖPP-Projekt verbunden sind und ob es sich dabei um eine Kreditaufnahme handelt oder die Ausgaben den Investitionen zugeordnet werden sollte. Da die haushaltsrechtliche Betrachtung von PPP-Projekten im Rahmen dieser Arbeit keine wesentliche Rolle spielt, die ausführlich betrachtet werden muss, wird auf weiterführende Literatur verwiesen: Neumann, D., Szabados, I.: Rechtliche Rahmenbedingungen, Bundes- und Haushaltsrecht, in Weber, M.; Schäfer, M.; Hausmann, F. L. (Hrsg.): Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck: München 2006, S. 157 ff.; Gottschling, I.: Projektanalyse und Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten im Hochbau – Entscheidungsgrundlagen für Schulprojekte, Heft 26, Mitteilungen des Fachgebiets Bauwirtschaft und Baubetrieb, Technische Universität Berlin: 2005, S. 50 ff.

⁹³ Die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder enthalten entsprechende Vorschriften, die durch weitere Verwaltungsvorschriften konkretisiert und Vorgaben ergänzt werden. Die gleichen Grundsätze finden sich in den Gemeindehaushaltsverordnungen wieder. Vgl. Neumann, D., Szabados, I.: a.a.O., S. 167; Gottschling, I.: a.a.O., S. 56 ff.

⁹⁴ Einige Gemeindeordnungen enthalten sogar Regelungen, wonach die Erfüllung von Aufgaben in Form von PPPs geboten ist. Beispielhaft sei hier auf § 100 Abs. 3 GO Brandenburg verwiesen: „Die Gemeinde hat im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung dafür zu sorgen, dass Leistungen, die von privaten Anbietern in mindestens gleicher Qualität und Zuverlässigkeit bei gleichen oder geringeren Kosten erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden.[...] Dazu sind Angebote einzuholen und Vergleichsberechnungen vorzunehmen, die der Gemeindevertretung [...] vorzulegen sind.“ Vgl. Schäfer, M., Karthaus, A.; Kommunalrecht, in Weber, M.; Schäfer, M.; Hausmann, F. L. (Hrsg.): Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck: München 2006, S. 196

Basis und Datenqualität eine solche Untersuchung stattzufinden hat.⁹⁵ Es wurden jedoch verschiedene Leitfäden und Publikationen erstellt, die regelmäßige Anwendung finden.⁹⁶

Von relevanter Bedeutung sind die Aspekte des deutschen Vergaberechts, deren Grundlagen in den §§ 97 ff. des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt sind. Das GWB-Vergaberecht findet stets Anwendung, wenn entgeltliche Verträge zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem Privaten über Bau-, Dienst- oder Lieferleistungen geschlossen werden. Ausnahmen bilden hier Verträge im Zusammenhang mit reiner Grundstücksmiete, -pacht oder -erwerb und Grundstücksveräußerungen. PPP-Projekte stellen insofern stets öffentliche Aufträge gem. § 99 GWB dar. Die Bestimmungen werden spezifiziert durch die Verdingungsordnung für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen (VOB, VOL, VOF) sowie die Vergabeverordnung (VgV).⁹⁷ Als fundamentale Vergaberechtsgrundsätze gelten drei Prinzipien, ohne deren Beachtung und Einhaltung ein rechtmäßiger Ablauf eines Vergabeverfahrens nicht möglich ist. Dazu zählen Wettbewerb, Transparenz und das Diskriminierungsverbot.⁹⁸

Diese Vergabeprinzipien sind sowohl im europäischen⁹⁹ als auch im deutschen¹⁰⁰ Vergaberecht ausdrücklich festgeschrieben und leiten sich aus den im EG-Vertrag niedergelegten Grundsätzen ab.¹⁰¹

In § 101 Abs. 1 GWB sind vier Arten von Vergabeverfahren benannt, nach denen öffentliche Aufträge oberhalb der Schwellenwerte¹⁰² erteilt werden. Es wird unterschieden in offene Verfahren,¹⁰³ nicht-offene Verfahren,¹⁰⁴ wettbewerblichen Dialog und Verhandlungsverfahren.¹⁰⁵

⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 169

⁹⁶ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): PPP-Schulstudie, Leitfaden IV: PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Online im Internet: <http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1044737/Leitfaden-4.pdf>, Abruf: 30.10.2009, 17:30 Uhr; Rauschenbach, J., Gottschling, I.: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, in Bundesministerium für Verkehr, Bau und Städtebau, Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.): PPP-Handbuch, 2. Auflage, Vereinigte Verlagsgesellschaft: Homburg 2009, S. 297 ff.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003d): PPP im öffentlichen Hochbau, Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Gutachten der Beratergruppe PricewaterhouseCoopers, Freshfield Bruckhaus Deringer, VBD, Bauhaus Universität Weimar, Creative Concept; Berlin 2003, Online im Internet, URL: <<http://www.bmvbs.de/dokumente/-302.1045592/Artikel/dokument.htm>>; Abruf: 31.05.2009, 16:50 Uhr

⁹⁷ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003c): a.a.O., S. 281

⁹⁸ Vgl. Topp-Blatt, B.: Die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Lexxion Verlag: Berlin 2008, S. 25

⁹⁹ Art. 2, Richtlinie 2004/118/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge

¹⁰⁰ Vgl. § 97 Abs. 1 und 2 GWB

¹⁰¹ Hausmann, F. L., Mutschler-Siebert, A.: Vergaberecht, in Weber, M.; Schäfer, M.; Hausmann, F. L. (Hrsg.): Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck: München 2006, S. 235

¹⁰² Verfahren oberhalb der Schwellenwerte müssen europaweit ausgeschrieben werden, was bei PPP-Projekten regelmäßig zu unterstellen ist; vgl. ebenda, S. 243. Der Schwellenwert wurde zum 01.01.2010 für öffentliche Bauaufträge gesenkt und beträgt seit dem 4,845 Mio. EURO; vgl. Art. 1

Energiemanagement bei Öffentlich-Privaten
Partnerschaften

Ein Referenzmodell für energieeffiziente
Hochbauprojekte

Heidel, R.

2013, XVIII, 326 S. 62 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01494-0