Planung und Organisation

PPP: Öffentlich-private Partnerschaften

Erfolgsmodelle auch für den sozialen Sektor?

zusammengestellt von
Heike Hoffer und
Kerstin Piontkowski

PPP: Öffentlich-private Partnerschaften. Erfolgsmodelle auch für den sozialen Sektor?

zusammengestellt von Heike Hoffer und Kerstin Piontkowski

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

Planung und Organisation (P 3)

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin

Technische Gesamtherstellung:
Druckhaus Frankfurt GmbH
Gartenstr. 2, 15230 Frankfurt (Oder)

Printed in Germany 2007
ISBN 978-3-7841-1773-7

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 5
Kerstin Piontkowski und Heike Hoffer

Fachbeiträge 7

Öffentlich-private Finanzierungs- und Kooperationsformen im Spannungsfeld zum Vorrangprinzip der freien Wohlfahrtspflege 8
Rainer Pitschas

Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentlich-private Partnerschaften im sozialen Sektor 17
Moritz Püstow

Finanzierungsoptionen und Finanzierungsstrategien von PPP-Projekten 22
Gisela van der Weyden

Die PPP-Initiative der Bundesregierung und Aufgaben der PPP Task Force im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk 30
Helge Pols

Das PPP-Pilotprojekt MediLev am Klinikum Leverkusen 38
Peter Ippolito

Möglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften im Altenhilfe- und Pflegebereich 46
Harm Dodenhoff

Die PPP-Konzeption des Bundespilotprojekts „Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)“ 52
Jens Kreisel und Jens Rauschenbach

Durchführung von PPP-Projekten im Schul- und Hortbereich 59
Hartmut Fischer

Statements zur Podiumsdiskussion: „Neue Kooperations- und Finanzierungsformen für soziale Aufgaben – Ein nachhaltiger Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise oder der Anfang vom Ende der kommunalen Daseinsfürsorge?“ 73

Klaus Dahlmeyer 74

Karl-Heinz Struzyna 78

Herbert Mauel 81

Neithart Neitzel 83

Franz-Josef Schulte 85

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 88

Einleitung

Kerstin Piontkowski und Heike Hoffer

Die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand einerseits und der Sozialversicherungen andererseits zwingen sowohl die öffentliche Hand als auch die sozialwirtschaftlichen Unternehmen, sich neue Kooperations- und Finanzierungsformen zu erschließen. Konzepte wie öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP), engl. „Public Private Partnership" (PPP) erfahren daher eine immer größere Aufmerksamkeit. Oft wird vereinfachend jede Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor als „PPP" bezeichnet.

Der Begriff der ÖPP bzw. PPP ist jedoch selbst im sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz (BGBl. I, 2005, S. 2676) nicht definiert. Die Gesetzesbegründung versteht darunter die vielfältigen Möglichkeiten der kooperativen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen beim Entwurf, der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Management, dem Betrieb und der Verwertung von bislang in staatlicher Verantwortung erbrachten öffentlichen Leistungen. Ziel ist es, die Kräfte von Verwaltung und Wirtschaft zu bündeln, um so Effizienzsteigerungen zu erzielen. Wesentlich ist dabei der ganzheitliche und über den Lebenszyklus eines Projekts zielende Ansatz von ÖPP/PPP.

In Deutschland werden im wesentlichen drei PPP-Modelle unterschieden:

- das sog. Betreibermodell, bei dem die öffentliche Hand einen privaten Betreiber mit dem Bau, der Planung, der Finanzierung und dem Betrieb einer Anlage beauftragt,
- das sog. Konzessionsmodell, bei dem der Hoheitsträger dem privaten Anbieter das Vorrecht zur Erbringung einer bestimmten Bau- oder Dienstleistung erteilt,
- das sog. Kooperationsmodell, bei dem sich öffentliche Hand und privates Unternehmen zur gemeinsamen Leistungserbringung zusammenschließen.

Im sozialen Bereich gibt es bislang kaum Erfahrungen mit PPP-Projekten. Die Chancen neuer Finanzierungs- und Kooperationsformen zwischen öffentlichem und privatem Sektor für den sozialen Bereich werden gerade entdeckt. Doch die Diskussionen zum Thema ÖPP/PPP finden derzeit überwiegend auf der Bundesebene, in Spitzenverbänden oder in der Wissenschaft statt, nicht jedoch dort, wo sie dringend notwendig wären: in der kommunalen Landschaft und bei den Anbietern sozialer Dienstleistungen bzw. den Betreibern sozialwirtschaftlicher Unternehmen.

Um den fachlichen Austausch auch bei kommunalen Entscheidern und Einrichtungsträgern zu fördern, hat der Deutsche Verein im Herbst 2006 die Fachtagung „PPP: Öffentlich-private Partnerschaften – Neue Finanzierungs- und Kooperationsformen für soziale Aufgaben" veranstaltet.

Die Ziele der Tagung waren:

- die Darstellung der möglichen Einsatzbereiche und ersten praktischen Erfahrungen mit PPP im sozialen Bereich in Deutschland,
- die Erläuterung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen während der einzelnen Lebenszyklusphasen von PPP-Betreibermodellen,
- die Vermittlung praxisnaher Entscheidungshilfen für die Umsetzung von PPP-Betreibermodellen – zugeschnitten auf den sozialen Sektor.

Im Mittelpunkt der Tagung standen also die sog. PPP-Betreibermodelle, welche die derzeit häufigste Erscheinungsform von PPP sind. Nach der Einführung in rechtliche Rahmenbedingungen, vertragliche Risikoabsicherungs- und Finanzierungsstrategien wurden mögliche Anwendungsfelder von öffentlich-privaten Partnerschaften im Gesundheits- und Pflegebereich und in der Kindertagesbetreuung vorgestellt. Zum Abschluss der Tagung wurde bei einer Podiumsdiskussion kontrovers erörtert, inwieweit öffentlich-private Partnerschaften auch im sozialen Sektor zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung und Kosteneinsparung bei Kommunen und Anbietern sozialer Dienstleistungen beitragen können und wo die Grenzen dieser Finanzierungs- und Organisationsformen liegen.

Dieser Tagungsband enthält ausgewählte Texte und Positionen der Referentinnen und Referenten zur Fachtagung „PPP: Öffentlich-private Partnerschaften – Neue Finanzierungs- und Kooperationsformen für soziale Aufgaben“.

Fachbeiträge

Öffentlich-private Finanzierungs- und Kooperationsformen im Spannungsfeld zum Vorrangprinzip der freien Wohlfahrtspflege

Rainer Pitschas

1. Neue Partnerschaften im sozialen Sektor – Chancen und Risiken

1.1 Ausgangspunkt

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) haben sich im Sozialsektor zu einer inzwischen akzeptierten und sogar beliebten Gestaltungsform öffentlichen Handelns entwickelt, wie der Blick auf die Vielfalt entsprechender Vereinbarungen und deren praktische Umsetzung im Gesundheits-, Sozial- und Jugendhilfebereich belegt. Im einzelnen geht es dabei um durchaus unterschiedliche Formationen wie z.B. um die Zusammenarbeit einer kardiologischen Privatpraxis mit einem regionalen öffentlichen Krankenhaus, die Übernahme ehedem städtischer Kindertagesstätten durch freie Jugendhilfe-Träger bzw. deren gemeinsame Führung oder auch um öffentlich-private Zusammenarbeit im Altenhilfe- und Pflegebereich.

Der Weg zu solchen **neuartigen Kooperationsformen**, die mit jeweils unterschiedlichen Finanzierungsweisen verknüpft werden, ist jedoch nicht durchweg problemlos und mitunter außerordentlich konfliktträchtig. Das wird etwa deutlich, betrachtet man die skizzierte Praxis in Verbindung mit dem gleichzeitig voranschreitenden Einfluss des **Vergaberechts** auf die Erbringung der genannten sozialen Dienstleistungen: So hat im Frühjahr 2004 der Landschaftsverband Westfalen-Lippe erstmals Leistungen im Bereich des ambulant betreuten Wohnens nach Maßgabe des Vergaberechts mit einem Auftragsvolumen von etwa 3 Millionen Euro, berechnet auf vier Jahre, öffentlich ausgeschrieben, um einen Partner aus dem Privatsektor zur Erfüllung dieser sozialen Aufgabe zu finden. Zugleich hat er damit auch außerhalb der Region viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen: Von einem Paradigmenwechsel ist die Rede, der die historisch gewachsene Kooperation zwischen den kommunalen Leistungsträgern und den Wohlfahrtsverbänden in Frage stelle und die Wohlfahrtsarbeit in ein Spannungsfeld zwischen den Anforderungen des Marktes für soziale Dienstleistungen und den Verpflichtungen von Anbietern und Nachfragern auf eigene ideelle Motive führte. Denn was war geschehen? Nicht mehr und nicht weniger als die lange und etablierte Kooperation des Sozialstaates mit nichtstaatlichen Akteuren der freien Wohlfahrtspflege ist in Frage gestellt worden. Gilt etwa nicht mehr, so bleibt zu fragen, das herkömmliche „Vorrangprinzip“ der freien Wohlfahrtspflege?

Wird statt dessen und als Antwort hierauf die Vernünftigkeit der über ein Jahrhundert gewachsenen Kooperation mit bekannten und bewährten Akteuren auf die Probe gestellt, so liegt darin sowohl ein Element des Wandels überkommener

sozialstaatlicher Handlungsformen als auch der Ausgriff sozialökonomischen Denkens auf individuelles Beziehungshandeln. Allerdings ist dies ein mittlerweile nicht mehr völlig überraschender Vorgang. Er fügt sich vielmehr in den allgemeinen Übergang zur **ökonomisierten Staatlichkeit** und damit in ein neues Staatsverständnis ein, in dessen Wahrnehmung sich die Inhalte der Kooperation und der Maßstabsgehalt von Staats- und Verwaltungsrecht zugleich verändern.

1.2 Verantwortungspartnerschaft zwischen Staat und sozialer Bürgergesellschaft

Kennzeichnend hierfür sind zumindest zwei Entwicklungsdimensionen. Auf der einen Seite offenbart sich das immer schärfer konturierte Leitbild eines postmodernen Staates, der sich in seinem Aufgaben- und Funktionsverständnis sowie in seinen Handlungsformen auf den Bodengewinn der Selbstentfaltung in der Gesellschaft und damit auf deren Ausdifferenzierung in ein Netzwerk autonomer Akteure stützt. Moderne Gesellschaften sind in allen Handlungsfeldern und auch im Sozialsektor auf individuelle Initiativen, Einsatzbereitschaft und die „Motivation" ihrer Bürger angewiesen. Diese Erkenntnis wird heute vom Staat und seiner Verwaltung aufgegriffen sowie in wachsende Spielräume für eine aktive Mitwirkung der Bürger an der Bewältigung sozialer Aufgaben überführt. Darin wird die Tendenz erkennbar, eine vielgestaltige Netzwerkkooperation mit dem Bürger in der Gesellschaft und mit mit der Wirtschaft zu begründen und diese **Bürgergesellschaft** dadurch zu stärken, dass dem Bürger Eigenverantwortung für persönliche Entfaltung und gemeinwohlbezogenes Engagement übertragen wird.

Auf der anderen Seite wird dieser qualitative Wandel staatlicher Aufgabenerfüllung mit der einhergehenden Umverteilung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft durch eine weitreichende staatliche Modernisierung begleitet. Neben die „Bürgergesellschaft" als Leitbild des Wandels tritt der **effiziente Staat** mit den diesem eigenen Anforderungen an die interne und externe Rationalisierung der Staats- und Verwaltungstätigkeit. Auf kommunaler Ebene steht hierfür die seit langem begonnene, doch noch immer nicht abgeschlossene Einführung des sog. „Neuen Steuerungsmodells" zur Effizienzsteigerung des kommunalen Verwaltungshandelns. „Externe" Rationalisierung meint dabei vor allem Deregulierung und Privatisierung der Staatstätigkeit, „interne" Rationalisierung bezieht sich auf die Dezentralisierung von Handlungsverantwortung in staatlichen und kommunalen Verwaltungen, auf die Effizienzsteigerung des Verwaltungshandelns u.a.m. – kurz: auf die Angleichung der Verwaltungstätigkeit an unternehmerisches Handeln im Privatsektor.

Beide Entwicklungslinien prägen heute die Verantwortungskooperation zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Im Zuge der damit verknüpften „Öffnung" des ehedem durch hierarchische Koppelung zur Gesellschaft gekennzeichneten und dabei paternalistisch handelnden Staates („Vollzugsmodell") formen sich nunmehr die einzelnen zu bewirkenden Kooperationsverhältnisse mehr oder weniger als „**Partnerschaften**" aus. Der hierfür im Folgenden kategorial verwendete Begriff

der **Verantwortungspartnerschaft** zwischen Staat und Bürgergesellschaft beschreibt in diesem Sinne das im kooperativen Staat nunmehr geltende Beziehungsmuster öffentlichen Handelns, wonach die Verwaltung als Gleiche unter Gleichen die gesellschaftlichen Kräfte zur regulierten Selbstregulierung zu führen und deren Eigenverantwortung zu stärken hat.

Das darin eingebundene Partnerschaftsverständnis wird durch die gegenseitige Verflechtung von Verantwortung, Kompetenz und Legitimation der Aufgabenwahrnehmung gekennzeichnet. In der Verwaltungswissenschaft ist für dieses Zusammenspiel von Akteuren und Strukturen der Begriff der „Governance" geprägt worden, der verdeutlicht, dass alle in demselben Handlungsfeld („Arena") agierenden „Partner" zu einem **Netzwerk** gemeinsamer Beziehungen mit durchaus unterschiedlichen Graden an kollektiver Pflichtigkeit verknüpft sind. Auf diese Weise rücken neben den handelnden Institutionen auch die Akteure in ihrer Bedeutung für das Handlungsergebnis und dessen Herstellung in den Blick.

Im Zeichen dieser Verantwortungspartnerschaft befinden sich auch – wie eingangs gezeigt – staatliche Daseinsvorsorge und kommunale Sozialpolitik auf der Suche nach neuen Kooperations- und Finanzierungsformen im Verhältnis zum privaten Sektor. Folgerichtig geht es einerseits um die Verbindung der Aufgabenwahrnehmung mit dem bürgerschaftlichen Engagement, andererseits um die Einführung und Bewältigung von Konkurrenz mit privaten Leistungsanbietern auf der Grundlage effizienterer Gestaltung und Durchführung sozialer Aufgaben im Zuge staatlicher Modernisierung.

1.3 Neue Qualität der Rationalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung

In der Konsequenz der damit verknüpften „internen" und „externen" Rationalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung kommt es zunächst zu einer Neudefinition der Art und Weise, wie soziale Aufgaben erfüllt werden sollen: Im Rahmen der Modernisierung der öffentlichen Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung sehen sich Anforderungen des bürgerschaftlichen Engagements mit dem Streben nach Effizienzgewinnen in ein Verhältnis zueinander gesetzt, was zu einer gemeinsamen Schnittmenge der je verschiedenen Verantwortungskreise für die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen, die Effizienzsteuerung der Handlungsvorgänge und die Orientierung an den humanitären, weltanschaulichen und religiösen Motiven und Zielen des Bürgerengagements führt. Es handelt sich dabei um „vernetzte" Verantwortungskreise, deren Aufeinandertreffen zu der bislang kaum erkannten Aufgabe führt: die in der Partnerschaft zu bewältigenden Probleme nicht ausschließlich entlang der Logik des privaten Sektors nach Maßstäben der Effektivität, Effizienz und Kosten/Nutzen-Rechnung aufzulösen. Statt dessen führt die partnerschaftliche Begründung sozialer Aufgabenwahrnehmung zu einer neuen Qualität der Rationalisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung kraft der gleichzeitig mit den ökonomischen Kriterien verbundenen Werteorientierung des gesamten Handlungsfeldes.

1.4 „Soziale Governance“ als intermediäre Handlungsstruktur im Sozialsektor

Auf diese Weise entsteht eine neuartige **intermediäre Handlungsstruktur** im Sozialsektor. Die Entwicklung kooperativer Problemlösungsstrategien der Verwaltung hat sich an Kriterien der Effizienz, Rentabilität, Projekt- und Kundenorientierung des privaten Sektors zu orientieren, ohne jedoch der Gesamtlogik der in der Netzwerkarbeit mit der Bürgergesellschaft und dem Klientel der Wohlfahrtsarbeit verankerten Wert- und Verhaltensmaßstäbe entraten zu dürfen. In den verbreiteten Plädoyers für ÖPP wird die **Ganzheitlichkeit** eines solchen auf „soziale Governance“ gegründeten Verständnisses kooperativer Wahrnehmung sozialer Aufgaben immer wieder verfehlt.

Daraus folgt die Gefahr, dass es bei der Entstehung von ÖPP in erster Linie um Effizienzrenditen geht, d.h. schlicht um Geld aus Geschäftsvorteilen bei der Beteiligung Privater, um angestrebte Einsparungen bzw. um Qualitätssenkungen durch Leistungsabbau. Denn jedenfalls ein Privater kooperiert mit der öffentlichen Hand vor allem deshalb, weil er Gewinn oder geldwerte Vorteile erzielen bzw. sich ein ertragreiches Geschäftsfeld erschließen will. ÖPP wollen aber demgegenüber unterschiedliche und weiterreichende Handlungsrationalitäten zu einem ganzheitlichen Ansatz zusammenfügen. Ihrem integrativen Verständnis von der Einbindung differierender Handlungslogiken entspricht es nur, wenn sie den ureigenen Auftrag und das Wertefundament einbeziehen, auf dem **jeder** der Vertragspartner handelt. Für die öffentliche Hand konkretisiert sich dieses Wertefundament in ihrer fortbestehenden Gemeinwohlverantwortung und sozialstaatlichen Wertebindung.

1.5 Hybride Steuerung sozialer Aufgabenwahrnehmung und Problemzonen

Dies berücksichtigt, entsteht im Widerstreit der Teilinteressen und Handlungsmaßstäbe unterschiedlicher Vertragspartner ein mehr oder weniger latentes Spannungsfeld der ÖPP. Es erweist sich als eine intermediäre Problemzone, die von den Partnern die Vereinbarung und Einrichtung einer hybriden Steuerungsstruktur durch entsprechende Ausgestaltung, Verfahrensordnung und Folgenabschätzung in spezifizierten kooperativen Arrangements verlangt. Namentlich das Konzept der ÖPP-Folgenabschätzung bezieht verschiedene Einzelansätze und Maßnahmenvorschläge zur Planung, Ausgestaltung und Evaluation der Kooperationsbeziehungen ein und verfestigt diese zu einem geeigneten Handlungsinstrumentarium.

Mit dem eilfertigen, weil Effizienzsteigerungen der sozialen Arbeit verheißenden Übergang zur ÖPP ist deshalb an sich noch nichts gewonnen. Statt dessen ist die Offenheit des kooperativen Ansatzes von tragender Bedeutung für den angestrebten Erfolg. Es gilt, die entscheidenden Elemente herauszuarbeiten und vertraglich zu festigen, die eine ÖPP von anderen Interaktionsbeziehungen

zwischen Staat und privaten Subjekten unterscheiden. Darauf aufbauend reicht die Bandbreite der formalen und inhaltlichen Ausgestaltung der Kooperationsarrangements von informellen über facettenreiche austauschvertragliche Kooperationsmodelle bis hin zur Erledigung öffentlicher Aufgaben in gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, wobei das Maß der Übertragung der Aufgabenerfüllung wie auch der Verteilung von Aufgabenverantwortung auf private Rechtssubjekte fallweise variiert. Darüber hinaus können Kooperationen entweder strategisch ausgerichtet sein oder sich auf die Durchführung konkreter Projekte konzentrieren, um auf diese Weise **operative Partnerschaften** darzustellen.

2. Freie Wohlfahrtspflege als genuines Partnerschaftsmodell

2.1 Eigenstand der Wohlfahrtsarbeit

Gerade für die **freie Wohlfahrtspflege** ist es deshalb wichtig, die eigenen Wesensmerkmale in einer ÖPP zu betonen. Diese bilden zugleich die entscheidenden Elemente, die sie in ihrer Mitwirkung an Partnerschaftsbeziehungen mit der öffentlichen Hand von der anderer privater Rechtssubjekte in ÖPP unterscheiden lassen.

Signifikant ist vor allem das Selbstverständnis der „Zuwendung zum Menschen auf werthafter Grundlage„ im Zusammenhang der zu erbringenden sozialen Dienste. Denn „in der Wohlfahrtsarbeit steht der hilfebedürftige Mensch im Zentrum des freiwilligen Engagements der Bürgerinnen und Bürger“. Dabei erbrachtes freiwilliges und unentgeltliches Handeln stellt eine wichtige Ressource für die Herbeiführung sozialen Ausgleichs und der Integration sozial oder durch andere Umstände benachteiligter Menschen dar. Auf den Punkt gebracht bieten also die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und ihre Einrichtungen **gemeinnützig** soziale Dienstleistungen an; sie sind zugleich **anwaltschaftlich** tätig, indem sie die Interessen von Benachteiligten in den gesellschaftlichen Dialog einbringen, diesen Gehör verschaffen und so den Sozialstaat mitgestalten.

2.2 Markt versus Wertgebundenheit

Damit verträgt sich freilich die Forderung nach einer Ausschreibungspflicht sozialer Dienstleistungen in ihrer europarechtlichen Verankerung ebenso schlecht wie der alleinige Übergang zu einem ökonomischen Effizienzregime, der ÖPP, das bereits in sich fragwürdig wird, wenn es nicht nach dem sozialen Nutzen einer Kostenanalyse fragt. Denn Wohlfahrtsarbeit in dem beschriebenen Sinne eint ihre Wertgebundenheit, die sie von sonstigen öffentlichen oder gewerblichen Anbietern sozialer Dienste unterscheidet. Diesbezügliche öffentlich-private Finanzierungs- und Kooperationsformen für soziale Aufgaben erfließen deshalb jeweils einem eigenen Verständnis der Verantwortungspartnerschaft zwischen Staat und Bürgergesellschaft. Oder anders ausgedrückt: Sozialstaatlichkeit wird der freien Wohlfahrtspflege zum Beruf.

2.3 Partnerschaftsmodell der Wohlfahrtsarbeit als „Dritter Sektor“

In diesem „Dritten Sektor“ sind denn auch Rolle und Funktion der freien Wohlfahrtspflege seit Langem verankert. Bevor der heutige Sozialstaat die Institutionen schuf, die derzeit die sozialen Sicherungssysteme tragen und verantworten, hatten sich Kirchen und Gemeinden, humanitäre und berufsbezogene Vereinigungen und Betriebe derjenigen sozialen Problemlagen angenommen, die der Einzelne zu bewältigen nicht in der Lage war. Daraus hat sich ein sozialrechtlicher Korporatismus entwickelt, der durch das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Verbänden und Staat, also nicht durch Konkurrenz- sondern durch Aushandlungsprozesse geprägt wurde. Als normative Summe dieses historischen Prozesses enthält § 17 Abs. 3 S. 1 Sozialgesetzbuch Erstes Buch (SGB I) nunmehr ein allgemeines Kooperationsprinzip für das Verhältnis staatlicher Leistungsträger zur freien Wohlfahrtspflege, das in vielen Einzelvorschriften des Sozialgesetzbuches wiederkehrt, so auch im Jugend- und Sozialhilferecht in § 4 Abs. 1 SGB VIII und § 5 Abs. 2 SGB XII. Unter dem Rechtsbegriff der Subsidiarität und hinsichtlich ihrer „Sozialverantwortung“ ist diese Einfügung inzwischen normativ-juristisch ausgeleuchtet. Allerdings bedarf dieser Prozess nunmehr der Fortschreibung im Zuge staatlicher Modernisierung.

3. Freie Wohlfahrtspflege als Aufgabenpartner im Spannungsfeld von Eigenauftrag und Marktkonkurrenz

3.1 Spannungslagen

Schon bisher sind allerdings bei der Aufgabenwahrnehmung durch die freie Wohlfahrtspflege Spannungslagen nicht auszuschließen gewesen. In der sozialen Praxis fällt es bekanntlich häufig schwer, den autonomen Status der Wohlfahrtsarbeit herauszukennen und finanziell zu honorieren. Weithin fehlt es an der Transparenz der Aufgabenzuordnung. Kommunale, staatliche und freie Träger sind oftmals in verwickelter Arbeitsteilung mit der Bewältigung sozialer Probleme befasst. In diesen mehrpoligen sozialen Netzen gibt es überdies budgetäre Einschränkungen der Handlungsautonomien aller Beteiligten mit partiellen Funktionssperren.

Typisch lokale Aktivitäten der freien Wohlfahrtspflege, bei denen vorwiegend ehrenamtliche Kräfte zum Einsatz kommen, lassen sich gleichwohl und noch immer in den Kernbereichen der kommunalen Sozialpolitik deutlich ausmachen. So sind die freien Wohlfahrtsverbände im Sozialhilfesektor in der Pflege-, Alten- und Behindertenarbeit stark vertreten. Gleiches gilt für die Sozialarbeit mit sog. Randgruppen, für den Betreuungssektor und die Beratungshilfe. Dieses schon seit jeher nicht spannungsfreie „Miteinander“ leidet allerdings unter der verstärkten Ergebnisorientierung der kommunalen Sozialpolitik im Rahmen des sog. Neuen Steuerungsmodells: Wirtschaftlichkeitserwägungen werden von den Kommunen verstärkt ins Feld geführt, um die Kürzung von Zuwendungen und die Gleich-

stellung aller nicht-öffentlichen Träger, d.h. vor allem mit privatgewerblichen Anbietern, durchzusetzen. Nicht zuletzt deshalb wechselt auch der Weg der Wohlfahrtsträger mehr und mehr von der Wertegemeinschaft zum betriebswirtschaftlich geführten Dienstleistungsunternehmen mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten, künftig noch Solidarität zu organisieren.

Nun ist in der Tat nicht zu leugnen, dass sich die Wohlfahrtsverbände aufgrund der durch ihre Teilnahme an den sozialen Dienstleistungsmärkten hervorgerufenen Wettbewerbsanforderungen zu den gleichzeitig bestehenden Wertebindungen in einem Spannungsverhältnis befinden. Sie sind eben doch nicht nur betriebswirtschaftlich verpflichtete Träger von Einrichtungen und Diensten. Die Aufteilung bzw. Trennung „marktnaher" und „marktferner" Aufgabenfelder ist in der Wohlfahrtsarbeit nicht wirklich zu vollziehen. Der nachhaltige Versuch hierzu bringt das Risiko mit sich, den spezifischen Wohlfahrtsansatz bei einheitlichen sozialen Dienstleistungen aufgeben zu müssen. Was daher bleibt, ist die Aufgabe, betriebswirtschaftliche Instrumente und Methoden einzusetzen und gleichwohl an der eigenständigen Bedeutung von Wohlfahrtsarbeit festzuhalten, also eine **Balance von Ethik und Zuwendung, Effektivität und Effizienz** in korporativen Arrangements zu finden. Das schließt freilich nicht aus, in Grenzen einem ergebnis- und produktorientierten Vertragsmodell der Wahrnehmung sozialer Aufgaben zu folgen, das Leistungen vergütet statt Einrichtungen zu fördern. Damit wird zugleich die bisherige Sonderstellung der sog. freien Träger gegenüber gewerblichen Anbietern modifiziert.

In manchen Augen mag dies eine willkommene Konsequenz der Begründung von ÖPP darstellen. Denn Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure sind auch aus weitergehender Perspektive mit der Frage konfrontiert worden, ob es sich bei ihnen überhaupt um gemeinwohlorientierte Organisationen handele oder nicht nur schlicht „um unzureichend legitimierte Formen privater Einflussnahme", die mit ihren machtpolitischen Vetomöglichleiten wirtschaftliche Innovationen verhindern würden. Auch insofern bleibt ein „Vorrangprinzip" freier Wohlfahrtspflege fraglich.

3.2 Verfassungsrechtliche Positionszuweisung

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der Stellung der freien Wohlfahrtspflege in der Bürgergesellschaft und in ihrem Verhältnis zum Staat ist jedenfalls eindeutig: Den Trägern der freien Jugendhilfe bzw. den freien Wohlfahrtsverbänden ist von Verfassungs wegen keine staatlich-kompensatorische Funktion zugewiesen. Zwar steht es dem Gesetzgeber für die Verwirklichung seiner Wohlfahrtsziele frei, neben behördlichen Maßnahmen auch die Mithilfe privater Wohlfahrtsorganisationen vorzusehen; doch handeln die Wohlfahrtsverbände im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften auch dann stets als private Organisationen. Keineswegs werden staatliche soziale Aufgaben im Wege der Gesetzgebung „privatisiert". Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die freien Verbände „nicht mit einer Förderung eines Vorhabens durch die Gemeinde rechnen (können), wenn sie, etwa aus reinem Prestigebedürfnis, eigene Ein-

richtungen schaffen würden, die ihrer Art nach den örtlichen Bedürfnissen nicht genügen können oder sie nicht erforderlich sind, weil geeignete Einrichtungen der Gemeinde in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen". Vielmehr stünde es „im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde, ob sie im gegebenen Fall Sach- oder Geldleistungen gewähren oder Hilfe in anderer Weise leisten will – etwa dadurch, dass sie Personal zur Verfügung stellt".

Träger der Wohlfahrtspflege als „Verwaltungshelfer" einzuordnen, geht deshalb fehl; ebenso sind sie nicht als „Beliehene" anzusehen. Die Träger und Verbände der freien Wohlfahrtspflege werden zwar in öffentlicher Verantwortung tätig, aber immer aus eigenem Selbstverständnis und Auftrag – woraus die beschriebenen Spannungslagen resultieren. Das Kennzeichnen ihres Bandes zum Staat ist, wie bei anderen privaten Rechtssubjekten, nicht mehr und nicht weniger als die „Kooperation"; sie sind daher auch nicht in „Verwaltungssubstitution", sondern auf der Grundlage verfassungsrechtlicher Eigenlegitimation als Verwaltungspartner in der kommunalen Sozialpolitik zu Akteuren berufen. Einen (verfassungs-)rechtlich gesondert ausgewiesenen „Dritten Sektor" gibt es denn auch nicht.

4. Zivilgesellschaftlicher Mehrwert freier Wohlfahrtsarbeit und rechtliche Konsequenzen

Gleichwohl sollte ein **zivilgesellschaftlicher Mehrwert** gemeinwohlorientierter sozialer Dienste im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements nicht bestritten werden. Traditionell und gegenwärtig erweist sich die freie Wohlfahrtspflege noch stets als ein zuverlässiger und gemeinwohlverbundener Pfeiler bzw. Ansprechpartner der öffentlichen Hand, der in seiner Wertebindung partikulare Wirtschaftsinteressen überwindet und den staatlichen Werteorientierungen bei der sozialen Aufgabenwahrnehmung im Partnermodell entspricht.

4.1 Freie Wohlfahrtspflege als „Vorzugspartner" der öffentlichen Hand

Deshalb sind die Verbände und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege nach wie vor und nicht nur ideell ein „Vorzugspartner" öffentlicher Sozialstaatlichkeit. Die existenzielle Absicherung der freien Wohlfahrtspflege im geltenden Jugend- und Sozialhilferecht trägt auch dem Gedanken ihrer vorrangigen gesellschaftlichen Zuständigkeit für die soziale Problembearbeitung Rechnung. Vor dem Hintergrund der Sorge des Staates, statt der freien Träger für nichtökonomische Zuwendungen Private animieren zu müssen, die – wie im Beispiel der häuslichen Pflege die Familie – schon selbst häufig genug überlastet sind bzw. in unternehmerischer Funktion nicht genügend qualitätsgesichert arbeiten, ist jedenfalls dort staatlicherseits auf ein Partnermodell mit der Wohlfahrtsarbeit einzuschwenken, wo ein Hilfesuchender den spezifischen Wertebezug der freien Wohlfahrtspflege in Anspruch nehmen **will**. Schon insofern stellt sich ein Wohlfahrtsverband für die Begründung einer ÖPP als „Vorzugspartner" dar.

4.2 Soziale Daseinsvorsorge und Wettbewerbsrecht im Europäischen Sozialmodell

Einen unbedingten **Funktionsschutz** bei der Entwicklung sozialer Dienstleistungsstrategien genießen die Träger der freien Wohlfahrtspflege nach nationalem Recht gleichwohl nicht. Ebenso ermangelt es eines Anspruchs auf umfassend kompensatorische Finanzierung ihres Eigenhandelns. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass soziale Dienstleistungen mit ihren Spezifika heute schon Bestandteil eines breiteren Konzepts der Bewältigung sozialer Aufgaben auf europäischer Ebene sind, nämlich des **Europäischen Sozialmodells**. Diesem geht es i.S. der Art. 16, 86 Abs. 2 Europäischer Gemeinschafts-Vertrag (EGV) darum, eine den Eigenlogiken sozialer Daseinsvorsorge angepasste, modifizierte Geltung des europäischen Wettbewerbsrechts zu verlangen. Dementsprechend ist auch die Förderung der Wohlfahrtspflege durch Zuwendungen oder Steuerprivilegien keine wettbewerbsverzerrende soziale Beihilfe, sondern dem Verständnis der Wohlfahrtspflege als wertegebundenem Leistungskomplex geschuldet. Ihre Förderung würde dann selbst im Rahmen des europäischen Wettbewerbsrechts legitim sein: Sozialstaatlichkeit als Beruf rechtfertigt ihren Vorrang.

Gleichermaßen dürfte die öffentliche Verwaltung als Teilnehmer einer ÖPP in der Ausgestaltung deutscher Partnerschaften die an Effizienz, Rentabilität, Projekt- bzw. Investitionsrenditen ausgerichtete Rationalität des privaten Sektors zugunsten einer „Sozialverträglichkeit" der zu wählenden Kooperationsform und -gehalte modifizieren. Kooperationsentscheidungen, die sich auf die Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beschränken, sind jedenfalls sozialrechtlich ebenso wenig zulässig, wie sie dies vergaberechtlich wären.

4.3 Veränderungsperspektiven konkreter Wohlfahrtsarbeit

Aus dieser Erkenntnis eines **latenten** Mehrwerts freier Wohlfahrtsarbeit resultieren spezifische Veränderungsperspektiven ihrer Leistungsangebote. Unter Beachtung der zwei Hauptmerkmale wohlfahrtsverbandlicher Tätigkeit, der Freiwilligkeit und Anwaltsorientierung für das Klientel, lassen sich zunächst die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Wohlfahrtsarbeit reformulieren: Sie muss für ihre sozialen Dienste auf bürgerliches Engagement setzen und dabei den gewandelten Motiven Rechnung tragen, sich zu engagieren. Daneben sind neue Aufgabenfelder zu entwickeln bzw. die herkömmlichen attraktiv zu gestalten.

Instrumentell kann dies durch den Aufbau lokaler Vernetzungsstrukturen und Kooperationsbeziehungen sowie durch die Mitwirkung von Angehörigen und Klienten an Leistungsdefinition und Leistungsplanung bewirkt werden. Es gibt dann zwar noch immer kein Vorrangprinzip der freien Wohlfahrtspflege im rechtlichen Verständnis, doch lässt sich eine gewisse Vorzugsstellung i.S. einer Vorzugswürdigkeit der freien Wohlfahrtspflege für ÖPP mit der öffentlichen Hand begründen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für öffentlich-private Partnerschaften im sozialen Sektor

Moritz Püstow

Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) im engeren Sinne sind Infrastrukturprojekte, bei denen die öffentliche Hand einer privaten Projektgesellschaft die Planung, Entwicklung, Finanzierung und – in unterschiedlichem Umfang – den Betrieb einer Einrichtung über deren Lebenszyklus (ca. 15 bis 30 Jahre) überträgt. Auch im sozialen Sektor sind ÖPP rechtlich möglich: Zwar ist die Gewährleistung hinreichender sozialer und kultureller Leistungen eine nicht übertragbare verfassungsrechtliche Pflicht der öffentlichen Hand (Sozialstaatsprinzip, Art. 20, 28 Abs. 1 GG). Bei der Erfüllung dieser Gewährleistungspflicht kann sich der Staat jedoch auch Privater bedienen.

1. Rechtliche Projektstruktur

Die typischen Beteiligten einer ÖPP und ihre rechtlichen Beziehungen lassen sich wie folgt beschreiben:

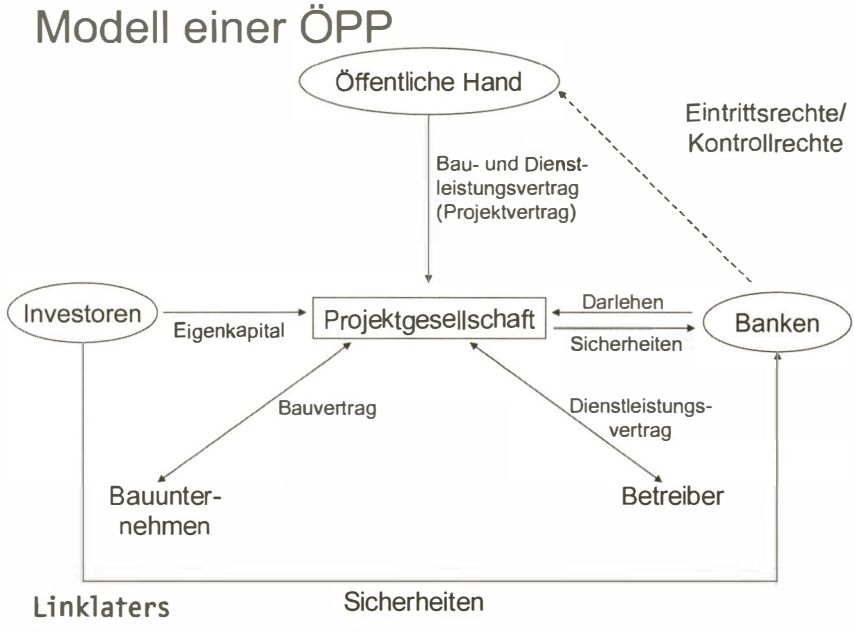
- **Auftraggeber.** Die öffentliche Hand (Auftraggeber) delegiert durch einen Projektvertrag die Planung, den Bau, die (Vor-)Finanzierung und den Betrieb einer Infrastruktur (z.B. ein Krankenhaus) an einen privaten Partner (Projektgesellschaft), den sie zuvor im Wettbewerb (Vergabeverfahren) ermittelt hat. Ggf. finanziert der Auftraggeber das Projekt über verstetigte Zahlungen (bspw. Mietzahlungen) und gewährt Garantien. Der Auftraggeber bleibt jedoch gegenüber dem Bürger für die Leistungserbringung umfassend verantwortlich und hat daher auch die Pflicht, die Projektgesellschaft zu überwachen.

- **Projektgesellschaft.** Die Projektgesellschaft wird vertraglich zur Erbringung der notwendigen Projektleistungen verpflichtet. Typischerweise ist sie eine (special purpose vehicle – SPV). Dadurch soll die Haftung für Projektrisiken begrenzt werden, wodurch das Projekt erst finanzier- und versicherbar wird. Die eigentlichen Projektleistungen vergibt die Projektgesellschaft regelmäßig an Subunternehmer. Diese sind oftmals, aber nicht notwendigerweise, die Gesellschafter der Projektgesellschaft (Sponsoren) oder Unternehmen, an denen die Gesellschafter eine Beteiligung halten.

- **Finanziers.** Die Projektgesellschaft erhält für ihre Leistungen im Wesentlichen verstetigte, über die Laufzeit des Projekts gestreckte Zahlungen oder Gebühren. Daher ist sie bei investitionsintensiven Projekten in der Regel verpflichtet, erhebliche Vorleistungen zu erbringen. Diese finanziert sie typischerweise nur zum Teil durch Eigenkapital. Finanziers (insb. Banken) spielen daher in ÖPP eine zentrale Rolle. Für ihr Engagement verlangen sie neben Sicherheiten der Projektgesellschaft und ggf. des Auftraggebers oftmals auch

ein Eintrittsrecht in den Projektvertrag für den Fall, dass das Projekt in eine (wirtschaftliche) Schieflage gerät.

Die zentralen rechtlichen Dokumente einer ÖPP sind dementsprechend der Projektvertrag (zwischen Auftraggeber und Projektgesellschaft), die Finanzierungsverträge (zwischen Projektgesellschaft und den Finanziers) und Konsortialvereinbarungen (zwischen den Sponsoren).



2. Projektvertrag

Die Qualität des Projektvertrages ist der Grundstein für den Erfolg eines ÖPP Projekts. Er wird bereits dem Vergabeverfahren zu Grunde gelegt, das heißt, die Bieter geben auf seinen Inhalt ein Angebot ab. Typischerweise wird der Projektvertrag samt der die Leistungspflichten konkretisierenden Leistungsbeschreibung vom Auftraggeber vorgegeben und anschließend zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht. Bei der Ausgestaltung des Projektvertrages hat die öffentliche Hand eine große Flexibilität, so dass sie die Projektstruktur an ihre Bedürfnisse und die Besonderheiten des Projekts anpassen kann. Wichtige Elemente bei der Ausgestaltung des Projektvertrages sind:

- Definition der Leistungen der Projektgesellschaft, z.B.
    - Planung der Infrastruktur,
    - Bau (Neubau/Sanierung/IT/Technik),
    - Finanzierung der Bauleistungen,

- Facility Management. Da die Projektgesellschaft das Gebäude plant und baut, ist es oft sinnvoll, ihr auch den Gebäudeunterhalt, insbesondere die Wartung und Instandsetzung aber auch Hausmeisterdienste aufzuerlegen. Dadurch lassen sich Schnittstellen vermeiden und der Private kann seine Planungen im Hinblick auf den Gebäudeunterhalt optimieren (Kostenreduzierung),
- der eigentliche Betrieb der sozialen Einrichtung, beispielsweise die Erbringung sozialer oder medizinischer Leistungen, wird in der Regel nicht privatisiert sondern weiterhin von der öffentlichen Hand erbracht. Oftmals wird es jedoch sinnvoll sein, wenn die öffentliche Hand Nebenleistungen an die Projektgesellschaft delegiert, z.B. Catering, Reinigung, Wäsche, Transport- und Sicherheitsdienste, Beschaffungsmanagement, Apotheke, Bücherei etc.;

- angemessene Risikoverteilung. Grundregel: Jedes Risiko wird von der Partei getragen, die es am Besten beherrschen kann;

- Vergütung (monatlich/jährlich/Anschubfinanzierung/Benutzerfinanzierung);
- Bonus-/Malussystem (Anreizsysteme)/Vertragsstrafen;

- Vertragslaufzeit (Lebens-/Investitionszyklus);

- Eigentumsübergang (z.B. Erbbaurecht);

- Kündigungsrechte (Ausgewogenheit für Finanzierungskonditionen wichtig);

- Eintrittsrechte der Banken in den Projektvertrag im Falle der Kündigung des Projektvertrages wegen Insolvenz oder Schlechtleistung der Projektgesellschaft (Sicherheit);

- Dokumentationspflichten der Projektgesellschaft/Kontrollrechte des Auftraggebers;

- Zustimmungsrechte des Auftraggebers, z.B. zu bestimmten Investitionen;

- Anpassungsklauseln zur Sicherung der Flexibilität und zur Stärkung der Rechtssicherheit (Vergaberecht).

3. Effizienzvorteile

Die Erfahrung mit ÖPP zeigt, dass die Allgemeinwohlziele des Staates und das Gewinnstreben des Privaten zum gegenseitigen Vorteil miteinander in Einklang gebracht werden können: Gegenüber der herkömmlichen Leistungserbringung können bei einer hohen Nutzer- und Auftraggeberzufriedenheit und besserer Pünktlichkeit über den Lebenszyklus Kosteneinsparungen in Höhe von 10 bis 20% erreicht werden. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg einer ÖPP

ist jedoch, dass die Optimierungspotenziale (Effizienzvorteile) voll ausgeschöpft werden. Ob diese Möglichkeit besteht, ist durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits in der Projektierungsphase zu überprüfen. Die Effizienzvorteile lassen sich wie folgt skizzieren:

- **Outputspezifikation.** Der Auftraggeber kann das Innovationspotenzial des Marktes optimal nutzen, wenn er die zu erbringenden Leistungen nur funktional beschreibt, also nur das zu erreichende Ziel vorgibt. Den Bietern bleibt es dann frei, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Dies erleichtert die Optimierung auf das Betriebskonzept und erlaubt innovative Lösungen.

- **Nachhaltigkeit.** Im konventionellen Modell haftet das Bauunternehmen für seine Leistungen nur für fünf Jahre. Im ÖPP-Modell wird der Projektgesellschaft die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards für den gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur auferlegt. Dadurch hat sie einen wesentlich stärkeren Anreiz, die Infrastruktur nachhaltig und wartungsarm zu errichten.

- **Risikoverteilung.** Im konventionellen Modell steht der Leistungserbringer nur für selbstverschuldete Mängel seiner Leistung ein. Im ÖPP-Modell werden die Projektrisiken jeweils dem Partner zugewiesen, der sie am Besten beherrschen kann. Dadurch lassen sich die Kosten für die Risikoabsicherung erheblich senken.

- **Konzentration.** Weitere Effizienzgewinne lassen sich dadurch realisieren, dass die Leistungen bei einem ÖPP-Projekt aus einer Hand erbracht werden. Im Gegensatz zu konventionellen Beschaffungsvorhaben werden die Bereiche Planung, Anschaffung, Finanzierung, Betrieb sowie ggf. auch Verwertung nicht isoliert verwaltet, sondern zentral in private Hand überführt. Dieses Vorgehen ermöglicht durch eine Reduzierung von Schnittstellen eine kostensparende langfristige Optimierung des gesamten Vorhabens.

- **Bündelung.** Weitere Effizienzvorteile können sich aus einer Bündelung von Leistungen ergeben.

- **Anreizmechanismen.** Die Vergütung erfolgt in dem ÖPP-Modell leistungsabhängig. Typischerweise wird die Projektgesellschaft nur vergütet, wenn die Infrastruktur betriebsbereit ist (Verfügbarkeitsmodell). Das Nichterreichen bestimmter Leistungs- und Qualitätsstandards führt zu Vergütungsabzügen, umgekehrt kann die Überschreitung bestimmter Standards zu Bonuszahlungen führen (Bonus-Malus-System).

- **Generationengerechte Zahlung.** Schließlich führt ein ÖPP-Modell zu einer zeitlich gestreckten Auszahlung der investiven Mittel der öffentlichen Hand. Denn das Investitionsprojekt wird durch die Projektgesellschaft vorfinanziert. Die investiven Zuschüsse fließen dementsprechend als Teil der Dienstleistungsvergütung über die Laufzeit des gesamten ÖPP-Vertrags. Wirtschaftspolitisch liegt darin letztlich eine generationsgerechte Anlastung der

Kosten. Gleichzeitig werden dadurch aber auch neue Verantwortlichkeiten der öffentlichen Hand begründet: Erforderlich ist ein transparenter Umgang mit den gestreckten Zahlungen, um eine Täuschung über die zukünftige Belastung zu verhindern. Im Rahmen der Ausgestaltung des Projekts kann im Übrigen gewährleistet werden, dass die Gesamtinvestitionskosten nicht bereits zu Beginn in die Haushaltsverschuldung einfließen und damit hinsichtlich der Maastrichtkriterien wirksam werden müssen. Das verlangt, dass der private Partner einen wesentlichen Teil der Bau- und Ausfall- oder, falls dies sachgerecht ist, auch der Nachfragerisiken übernimmt.

- **Professionalisierung.** Die öffentliche Hand kann bei ÖPP-Projekten auch von der Erfahrung und Spezialisierung der Privatwirtschaft profitieren. So verfügen private Unternehmen häufig über ein strafferes Kosten- und Qualitäts-Controlling als die öffentliche Hand. Sie benötigen deshalb oftmals deutlich weniger Ressourcen.

Finanzierungsoptionen und Finanzierungsstrategien von PPP-Projekten

Gisela van der Weyden

1. Vorbemerkungen

Der soziale Bereich in Deutschland, der neben Schulen, Kindertagesstätten, Universitätskliniken und Krankenhäusern auch den Bereich der Altenpflege umfasst, ist ein riesiger, inhomogener und zusammenhängender Markt. Wir haben hier Einrichtungen verschiedener Komplexität und Größe mit den unterschiedlichsten Anforderungen an Bau und technische Ausrüstung.

Die Rahmenbedingungen unterliegen ständigen Veränderungen, was z.B. in der Gesundheitsstrukturreform, in gesetzlichen Regelungen, Zuständigkeiten, in unterschiedlichen Vergütungssystemen und Finanzierungsformen zum Ausdruck kommt.

Die oben genannten Einrichtungen unterliegen unterschiedlichen Eigentumsformen und Rahmenbedingungen. Bei Schulen handelt es sich um Einrichtungen, deren Betrieb eine unmittelbar hoheitliche Aufgabe darstellt. Das führt zu gesetzlichen Einschränkungen für private Betreiber. Bei Krankenhäusern dagegen gibt es keinerlei Einschränkungen für die Tätigkeit von privaten Unternehmen.

Während es sich bei Investitionen in Schulen um Haushaltsfinanzierungen, oftmals im Zusammenhang mit Fördermitteln, handelt, unterliegen Krankenhäuser dem dualen Finanzierungssystem. Durch diese komplizierte duale Finanzierungssituation in Deutschland, durch rückläufige Fördermittel und einen hohen Eigenanteil der Krankenhäuser an den notwendigen Investitionen geraten immer mehr Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft in eine wirtschaftliche Schieflage. Im Alten- und Pflegebereich haben wir sowohl geförderte als auch nicht geförderte Einrichtungen.

2. Ansatzpunkte für Finanzierungsinstitute im Rahmen von Privatisierungen

Formelle Privatisierungen

Bei der formellen Privatisierung verbleibt die Aufgabenerfüllung beim Staat. Es erfolgt nur eine Privatisierung der Rechtsform des Betriebes durch Umwandlung der Gesellschaft von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Organisation (GmbH, AG). Bleibt die Kommune oder das Land der alleinige Gesellschafter, spricht man auch von einer Scheinprivatisierung.

Die Ansatzpunkte für Finanzierungsinstitute bei formellen Privatisierungen liegen in der Finanzierung von Investitionen und in der Restrukturierung/Optimierung von Unternehmensfinanzierungen.

Funktionale Privatisierungen (Public Private Partnership-Konzept)

Bei einer funktionalen Privatisierung werden bestimmte Aufgaben und Funktionen auf einen privaten Partner übertragen, d.h. Projektrealisierungen werden auf private Partner übertragen, wobei die öffentliche Hand in der Regel Eigentümer der Einrichtungen bleibt. Funktionale Privatisierungen können in allen sozialen Bereichen durchgeführt werden.

Der Ansatzpunkt für Finanzierungsinstitute besteht hier z.B. in der Finanzierung der Investitionen. Im Rahmen von Projektfinanzierungen umfasst die Finanzierung auch den Betrieb der übertragenen Aufgaben oder Funktionen.

Materielle Privatisierung

Bei einer materiellen Privatisierung zieht sich die öffentliche Hand aus der Aufgabenerfüllung zurück und das Eigentum an dem Krankenhaus bzw. der Einrichtung geht vollständig oder teilweise an einen privaten Träger über.

Ansatzpunkte für Finanzierungsinstitute sind hier die Akquisitionsfinanzierung oft in Verbindung mit Finanzierungen von Investitionen bzw. mit der Restrukturierung/Optimierung von Unternehmensfinanzierungen.

3. Beweggründe für funktionale Privatisierungen (PPP)

Die im Folgenden gemachten Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf funktionale Privatisierungen im Bereich des Hochbaus, d.h. auf sogenannte Public Private Partnership (PPP)-Modelle.

Bei PPP handelt es sich um einen Oberbegriff, der oft unstrukturiert für unterschiedliche Sachverhalte und Erscheinungsformen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Realisierung bestimmter Leistungen verwendet wird. In öffentlichen Diskussionen besteht die Tendenz, jede Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor als PPP zu bezeichnen. Eine allgemeine Abgrenzung des Begriffes PPP ist daher schwierig. Allerdings wird mit der Definition in dem Bundesgutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ ein Vorschlag unterbreitet, in dem der Kern dieser Beschaffungsform wiedergegeben wird: Vereinfacht werden danach PPP als eine langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben definiert, bei der die erforderlichen Ressourcen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der jeweiligen Risikomanagementkompetenz zwischen den Projektbeteiligten verteilt werden.

Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand dürfen für die Entscheidung, ob PPP-Modelle zum Einsatz kommen, nicht bestimmend sein. Die entscheidende Legitimation für den Einsatz von PPP-Modellen ist das Erzielen von Effizienzgewinnen und damit von Kosteneinsparungen und Leistungsverbesserungen gegenüber den herkömmlichen Beschaffungsformen und der Eigenherstellung durch die öffentliche Hand. Im Einzelnen können durch ein PPP-Modell folgende Vorteile generiert werden:

- Verringerung der Risikokosten durch optimale Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft;
- Verringerung der Lebenszykluskosten durch die Optimierung von Investitions- und Betriebskosten;
- Vermeidung von Kostenerhöhungen durch Verringerung des Nachtragspotenzials;
- Reduktion der Verwaltungskosten bei der öffentlichen Hand durch Konzentration auf Kernkompetenzen.

4. Die Vorbereitung der Vergabe von PPP-Projekten

Im Vorfeld der Initiierung eines PPP-Modells muss sich die öffentliche Hand nachfolgende entscheidende Fragen stellen und diese als Grundlage für die Entscheidung über ein Privatisierungsmodell beantworten:

- Welches Vorhaben kann als PPP realisiert werden? Dies ist u.a. abhängig von der Notwendigkeit des Vorhabens, der Größe der Investition und der finanziellen Situation der öffentlichen Hand.
- Welche Aufgaben können und sollen auf den Privaten übertragen werden?
- Wie sollen die Risiken zwischen der öffentlichen Hand und dem Privaten verteilt werden?
- Soll das Eigentum bei der öffentlichen Hand verbleiben oder auf den Privaten übertragen werden?

5. Die Aufgabenübertragung im Rahmen eines PPP-Modells am Beispiel von Schulen, Kitas und Krankenhäusern

Im Rahmen einer Investitionsmaßnahme können, nach Durchführung eines Ausschreibungsverfahrens, die Planung, die Baudurchführung, die Finanzierung und der Betrieb auf einen privaten Partner übertragen werden.

Im Rahmen des Betriebes, z.B. über 25 Jahre, werden regelmäßig die Wartung, Instandhaltung und Instandsetzung des Gebäudes, die Ver- und Entsorgung, die Gebäude- und Grünanlagenreinigung und -pflege und die Hausmeisterdienste auf den privaten Partner übertragen. Nicht übertragbar ist die Aufgabe der Ausbildung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen.

Für Universitätskliniken und Krankenhäuser besteht neben den bereits bei Schulen genannten Möglichkeiten der Übertragung von Aufgaben des Betriebes auf den Privaten auch die Möglichkeit, Verwaltungshilfsdienste (z.B. Catering, Wäscherei und andere Serviceleistungen), Sicherheitsdienste und die Beschaffung und Wartung der Medizintechnik auf den Privaten zu übertragen. Nicht übertragen wird im Rahmen eines PPP-Modells, d.h. im Rahmen einer funktionalen Privatisierung, der medizinische Bereich der Kliniken und Krankenhäuser.

6. PPP-Modellspektrum

Die Wahl des PPP-Modells bzw. der Finanzierungsform ist im Wesentlichen abhängig von der Art und dem Umfang der auf den Privaten zu übertragenden Aufgaben und Risiken. Wir unterscheiden im Wesentlichen vier PPP-Modelle – das Generalunternehmermodell, das Inhabermodell, das Erwerbermodell und das Vermietungsmodell.

Generalunternehmermodell (GU-Modell)

Bei diesem Modell schließt die öffentliche Hand einen Werkvertrag mit einem Auftragnehmer/Generalunternehmer ab. Dieser plant, baut und finanziert die Investitionsmaßnahme. Dabei werden die Werklohnzahlungen durch die öffentliche Hand einredefrei gestellt und im Rahmen einer Stundungsvereinbarung wird die Rückzahlung des Werklohnes bis zum Abschluss der Baumaßnahme gestundet und anschließend regelmäßig über 20 oder 25 Jahre in Form von gleich bleibenden Annuitäten von der öffentlichen Hand direkt an die refinanzierende Bank zurückgeführt. Die Vorteile dieses Modells gegenüber einer Eigenbaulösung bestehen in der Möglichkeit, die Baumaßnahme komplett an einen Generalunternehmer zu vergeben, welcher sich auf der Basis der einredefrei gestellten Werklohnforderungen zu Kommunalkreditkonditionen bei einer Bank refinanzieren kann, d.h. die Finanzierungskonditionen für den öffentlichen Auftraggeber sind regelmäßig auf kommunalkreditähnlichem Niveau.

Der Nachteil besteht darin, dass sowohl das Planungs- als auch das Bauerrichtungsrisiko nicht tatsächlich auf den Auftragnehmer übergeht, sondern, insbesondere in Form des GU-Ausfallrisikos, bei der öffentlichen Hand verbleibt.

Inhabermodell

Es lassen sich ein Inhabermodell mit Einwendungsverzicht ab Nutzungsbeginn und ein Inhabermodell mit Projektfinanzierung unterscheiden.

Inhabermodell mit Einwendungsverzicht ab Nutzungsbeginn

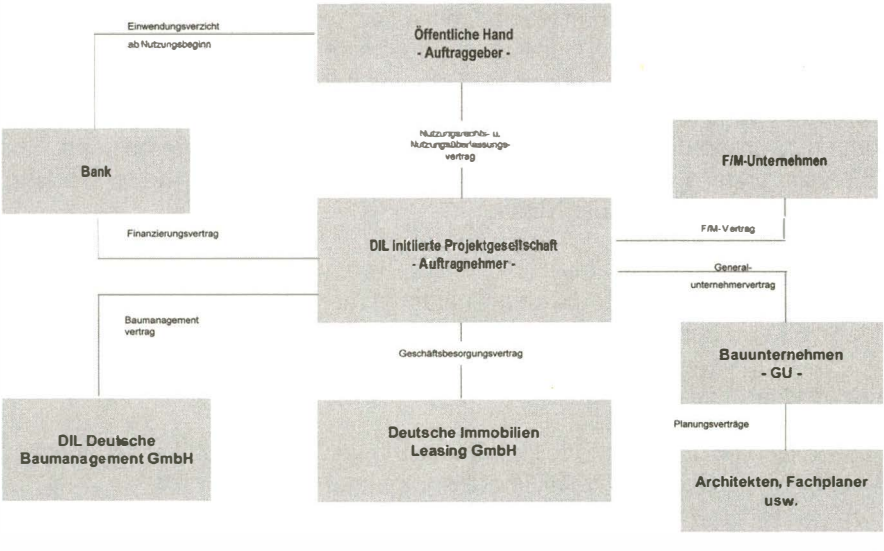
Beim Inhabermodell verbleibt das Eigentum an Grund und Boden und an sich darauf befindlichen Immobilien bei der öffentlichen Hand. Im Rahmen eines kostenfreien Nutzungsrechtes wird die Immobilie auf den privaten Partner übertragen, der im Gegenzug den Neubau bzw. die Sanierung des Gebäudes vornimmt und

dieses nach Abschluss der Bauerrichtungsmaßnahmen der öffenttichen Hand langfristig zur Nutzung überlässt. Der Betrieb wird dabei regelmäßig auch auf den privaten Partner übertragen.

Dieses sogenannte Lebenszyklusmodell sichert der öffentlichen Hand eine große Wirtschaftlichkeit der Immobilie, da bereits während der Planung und Bauerrichtung das Augenmerk auf die späteren Betriebskosten gelegt wird. Damit wird eine insgesamt gute Qualität unter Kostenoptimierungsgesichtspunkten erreicht.

Die vertragliche Konstellation stellt sich hier so dar, dass die öffentliche Hand als Auftraggeber eine vertragliche Vereinbarung mit einem privatrechtlichen Auftragnehmer, in der Regel mit einer Projektgesellschaft, eingeht. Der Vertrag regelt die Planung, den Bau und den Betrieb des Objektes. Die eigens für dieses Investitionsvorhaben gegründete Projektgesellschaft schließt zur Erfüllung der übernommenen Aufgaben entsprechende Verträge mit Nachunternehmern ab. Dies ist in der Regel ein Generalunternehmervertrag, in welchem die Bauerrichtungsverpflichtungen an ein Bauunternehmen weitergegeben werden, welches seinerseits Planungsverträge mit einem Architekturbüro und entsprechenden Fachplanern abschließt. Ebenso wird im Rahmen eines Facility-Management-Vertrages die Aufgabe des Betriebes einem leistungsfähigen Facility-Management-Unternehmen übertragen.

Inhabermodell mit Einwendungsverzicht ab Nutzungsbeginn
(Beispiel: Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsmodell der DIL)



Zur Finanzierung der Investitionsmaßnahme schließt die Projektgesellschaft entsprechende kurz- und langfristige Finanzierungsverträge mit einer Bank ab. Dabei wird die Bauzwischenfinanzierung regelmäßig auf die Bonität der Projektgesellschaft abgestellt und somit das Planungs- und Bauerrichtungsrisiko und damit das Ausfallrisiko des Generalunternehmers vollständig auf den privaten Partner

übertragen. Zur Verbesserung der Konditionen der Endfinanzierung stellt die öffentliche Hand die Rückführung der investiven Kosten ab Mietbeginn einredefrei und erhält damit kommunalkreditähnliche Konditionen in der Langfristfinanzierung.

Die Vorteile dieses Inhabermodells liegen in der vollständigen Übertragung des Planungs- und Bauerrichtungsrisikos auf den privaten Partner. Ein zwischengeschaltetes Baumanagement und Projektcontrolling als Vertreter des Auftragnehmers auf der Baustelle und als Ansprechpartner des Auftraggebers gibt zusätzliche Sicherheit auch für die refinanzierenden Banken. Auch das Betriebsrisiko wird auf den Privaten übertragen. Die einredefreie Forfaitierung der Nutzungsentgelte aus den investiven Kosten führt zu kommunalkreditähnlichen Konditionen in der Endfinanzierung.

Der Nachteil des Modells besteht darin, dass bei Schlechtleistung in der Betriebsphase die Nutzungsentgelte aus den investiven Kosten nicht pönalisiert werden können.

Inhabermodell mit Projektfinanzierung

Dieses Modell gestaltet sich analog dem Inhabermodell mit Einredeverzichtserklärung ab Mietbeginn. Allerdings erfordert der Wegfall der Einredeverzichtserklärung ab Mietbeginn in der Regel das Einbringen von Eigenkapital der Sponsoren (Projektbeteiligten) in die Finanzierung.

Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass das Planungs-, Bauerrichtungs- und Betriebsrisiko komplett auf den Privaten übertragen wird. Die Nutzungsentgelte können unabhängig vom Grund der Schlechtleistung durch die Übernahme der Verfügbarkeitsrisiken durch den Privaten pönalisiert werden.

Diese vollständige Übertragung der Risiken auf den privaten Partner führt dazu, dass die Finanzierungskonditionen nicht auf die Bonität der öffentlichen Hand abgestellt werden können, sondern auf die Cash-Flow-Ströme in der Projektgesellschaft. Das führt regelmäßig zu höheren Sicherheitenanforderungen der refinanzierenden Banken und damit zu höheren Kosten. Die Eigenkapitalverzinsung beträgt ca. 10–15% p.a.

An dieser Kostenerhöhung, die man auch als Nachteil der Finanzierung bezeichnen kann, wird deutlich, dass sich diese Finanzierungen nur bei wirtschaftlich interessanten und großvolumigen Vorhaben lohnen.

Das Erwerber- und das Vermietungsmodell

Der Vollständigkeit halber soll noch kurz auf das Erwerber- und das Vermietungsmodell eingegangen werden.

Bei einem Erwerbermodell erwirbt der Private das Eigentum an Grund und Boden und der darauf stehenden Immobilie durch Kauf des Grundstückes oder Ein-

tragung eines langfristigen Erbbaurechts. Aufgrund der dadurch entstehenden höheren Transaktionskosten, wie Grunderwerbsnebenkosten, Notar- und Gerichtskosten steht dieses Modell zurzeit nicht im Fokus der öffentlichen Hand.
Bei dem Vermietungsmodell handelt es sich um einen rein gewerblichen Mietvertrag zwischen öffentlicher Hand und Privaten. Auch dies ist eher nicht Inhalt von PPP-Modellen.

7. Grundanforderungen für die Strukturierung von Finanzierungen

Die Erarbeitung von effizienten und robusten Finanzierungsstrukturen erfordert sowohl von der öffentlichen Hand als auch von den Wettbewerbsteilnehmern am Markt die Einhaltung nachfolgender Prämissen. Finanzierungsstrukturen sollten

a) **bedarfsgerecht sein,**
d.h. den Erfordernissen des jeweiligen PPP-Projektes entsprechen und dem öffentlichen Vorhabensträger ausreichend Vorteile gegenüber der kommunalen Eigenlösung bieten,
b) **kapitalmarktfähig sein,**
d.h. die differenzierten Renditeerwartungen und die Risikobereitschaft der Anleger berücksichtigen, um ausreichend Kapital für die Realisierung des jeweiligen PPP-Projektes mobilisieren zu können,
c) **konkurrenzfähig sein,**
d.h. den privaten Bietern kompetitive Angebote ermöglichen,
d) **profitabel sein,**
d.h. der Bank einen ausreichenden Ertrag ermöglichen.

8. Anforderungen der Bieter an den Auslober

Aus Bietersicht stellen sich folgende Anforderungen an den Auslober, um einen effizienten und zielorientierten Wettbewerb durchzuführen und damit die größtmögliche Sicherheit für eine kostenoptimierte Lösung der Aufgabenstellung zu erhalten:

- präzise und detaillierte Beschreibung der Vorgaben in der Ausschreibung, d.h. der Auslober soll die Qualität der Investitionsmaßnahme so beschreiben, dass der Wettbewerbsteilnehmer erkennen kann, was der Auslober erreichen will;
- der Bieter soll entsprechende Spielräume über das „wie“ des Projektes erhalten;
- der Auslober soll die Bewertungskriterien exakt definieren und quantitativ festlegen, damit der Bieter klar erkennt, wo die Prämissen liegen;
- das Vertragswerk soll vorgegeben werden;
- es ist eine klare und machbare Risikoallokation zwischen Auslober und

Bieter festzulegen. Dabei ist die Forderung nach Übernahme von unkalkulierbaren Risiken durch den Bieter zu vermeiden, da diese zu Wettbewerbsverzerrungen und Kostenerhöhungen führen;
- der Zeitplan für die Durchführung des Wettbewerbes und die spätere Realisierung ist klar vorzugeben. Dabei sind für den Bieter ausreichende Bearbeitungsfristen einzuräumen. Zu kurze Bearbeitungsfristen gehen zu Lasten der Qualität der Angebote;
- die Finanzierungsvorgaben müssen „bankable“ sein;
- der Inhalt der Ausschreibungen soll zu vergleichbaren Angeboten führen;
- es sind ausreichende Entschädigungsregelungen für unterlegene Bieter vorzusehen. Dies zwingt zu mehr Qualität auf der Auslober- und Beraterseite und damit zu einem erfolgreichen Abschluss des Vorhabens;
- last, but not least wünscht sich jeder Bieter einen fairen Wettbewerb.

9. Die Rolle der Deutschen Bank AG/Deutsche Immobilien Leasing GmbH (DIL) im PPP-Bereich

Der Bereich Asset Finance & Leasing, als Produktbereich der Corporate and Investment Bank ist bei PPP-Modellen einerseits als Berater von Bieterkonsortien und andererseits als Mitglied im Bieterkonsortium tätig.

Asset Finance & Leasing/DIL als Berater von Bieterkonsortien:

- Beratung von Bieterkonsortien bei der Strukturierung der Finanzierungen;
- Arrangierung der Bereitstellung der Finanzierung via Mezzanine-Kapital, Senior GAP über das eigene Haus oder auch Drittbanken.

Ein Beispiel für diese Art der Beteiligung ist das Protonentherapiezentrum Essen.

Die DIL als Mitglied im Bieterkonsortium:

- Zusammenführung von leistungsstarken Projektpartnern (Architekten, Planern, Bauunternehmen, Facility-Management-Unternehmen, Finanzierungsinstituten) zu einer Bietergemeinschaft;
- Koordinierung der Projektpartner in der Präqualifikations- und Angebotsphase;
- Initiierung und Geschäftsbesorgung von Projektgesellschaften als Auftragnehmer der öffentlichen Hand während der Vertragslaufzeit;
- Projektcontrolling und Baumanagement während der Bau- und Betriebsphase;
- Strukturierung und Einwerbung der Finanzierung der Projektgesellschaft.

Beispiele für diese Art der Beteilung sind die Universitäten Bremen und Göttingen sowie zahlreiche Schulen.

Die PPP-Initiative der Bundesregierung und Aufgaben der PPP Task Force im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerk

Helge Pols

1. Was spricht für Public Private Partnership?

Public Private Partnership (PPP) steht für modernes und effizientes Verwaltungshandeln. Ziel ist es, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren, als dies bislang der Fall war.

Das Effizienzpotenzial von PPP liegt in der Verbesserung des Schnittstellenmanagements und der Verfahrensabläufe. Hierbei kommt dem Lebenszyklusansatz, mit dem das Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren und ggf. Verwerten etwa einer Immobilie in einem ganzheitlichen Ansatz optimiert werden soll, eine besondere Bedeutung zu. Außerdem können mit PPP privatwirtschaftlicher Anreizmechanismen durch eine optimierte Risikoverteilung privatwirtschaftliche Anreizmechanismen genutzt werden.

PPP schärft das Bewusstsein für die wirklichen Lebenszykluskosten und dient somit auch dem Gebot der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Bei der herkömmlichen, haushaltsfinanzierten Realisierung beispielsweise eines Gebäudes mit einer durchschnittlichen 30-jährigen Nutzungsdauer wird nämlich häufig nicht berücksichtigt, dass nur ca. 20% der Kosten auf Planung und Bau, aber 80% auf den Betrieb entfallen.

Bei richtiger Anwendung kann PPP somit dazu beitragen, dem enormen Investitionsbedarf in den nächsten Jahren gerecht zu werden. Nach Angaben des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) beläuft sich allein der kommunale Investitionsbedarf in diesem Jahrzehnt auf ca. 700 Milliarden Euro. Falls diese Aufgaben noch weiter verschoben werden, wird die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität der Bürger in der nahen und fernen Zukunft gefährdet sein. Eine moderne Infrastruktur, auch im Gesundheitsbereich ist im internationalen Wettbewerb ein Standortfaktor, von dem die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und nicht zuletzt Arbeitsplätze abhängen.

Erste Erfolge sind offensichtlich. PPP ist aus dem Dornröschenschlaf in Deutschland erwacht und beginnt sich als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand zu etablieren. Die Anwendungsbereiche von PPP sind sektorenübergreifend. Schon heute finden sich PPP-Strukturen in nahezu sämtlichen Bereichen, vom klassischen Hochbau über den Straßenbau und den Schienenverkehr bis zum IT-Bereich.

Eine Bestandsaufnahme von PPP in Deutschland aus dem Jahr 2005 hat ergeben, dass seit 2000 mehr als 300 aktuelle Projekte in den unterschiedlichsten Sektoren

realisiert wurden. Sie haben ein Investitionsvolumen von über sieben Milliarden Euro. Die Zahl der Vertragsabschlüsse ist in 2004 und 2005 gegenüber den Jahren zuvor auf das Doppelte gestiegen. Die Projektträger sprechen von durchschnittlichen Effizienzgewinnen von 10%. Die Erzielung von Effizienzgewinnen und erfreulicherweise nicht die kommunale Haushaltslage ist entscheidendes Motiv für PPP. Aktuell sind in Deutschland bereits über 50 ganzheitliche PPP-Projekte im Hochbau auf den Weg gebracht; über 100 weitere befinden sich in Vorbereitung.

2. Das Ziel der Bundesregierung: Steigerung des PPP-Anteils auf internationales Niveau

Ausgehend von diesen Erfahrungen hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, den PPP-Anteil an den öffentlichen Investitionen in Deutschland auf das Niveau anderer vergleichbarer Industrieländer zu bringen, das bei bis zu 15% liegt.

Bei der Formulierung dieses Ziels ging es nicht um die Festlegung auf eine PPP-Quote in einer bestimmten Höhe. Denn PPP darf im konkreten Einzelfall nur dann zur Anwendung kommen, wenn es im Vergleich zur konventionellen Beschaffung nachweislich effizienter ist, da das vom Haushaltsrecht vorgegebene Prinzip der Wirtschaftlichkeit jeder Maßnahme uneingeschränkt gilt. Der mit PPP verbundene Modernisierungseffekt und die durch bereits verwirklichte Projekte nachgewiesene Möglichkeit der Generierung von Effizienzvorteilen rechtfertigen jedoch die Zielvorgabe, internationales Niveau zu erreichen.

In den konkreten Einzelprojekten hat PPP noch einen weiteren wichtigen positiven Effekt. Die Beschäftigung mit PPP führt dazu, dass die tatsächlichen Lebenszykluskosten öffentlicher Wirtschaftsgüter endlich transparent werden. Die Kenntnis der Kostenstruktur einer Maßnahme kann auch zu wichtigen Lerneffekten für die konventionelle Beschaffung führen. Diese sog. Sekundäreffekte sind ebenso wertvoll, wie die direkten Effizienzvorteile, die über PPP möglich sind. Es geht gesamtvolkswirtschaftlich darum, die öffentliche Daseinsvorsorge effizienter zu gestalten und dadurch auch zukünftig zu sichern.

Die Bundesregierung hat daher in der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005 entsprechende Weichenstellungen vorgenommen, um dieses Ziel zu erreichen. Danach sollen u.a. die Zahl der PPP-Pilotprojekte gesteigert werden, die gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen weiter verbessert und die Arbeit der PPP Task Force verstärkt werden.

Um den Anteil von PPP an den öffentlichen Investitionen auf ein international vergleichbares Niveau zu heben und dort zu verstetigen, bedarf es angesichts des föderalen Systems in Deutschland einer konzertierten Aktion von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Bundesregierung setzt daher den bereits begonnenen Weg der parallelen Arbeiten an Pilotprojekten, der Verbesserung der Rahmenbedingungen und des Aufbaus eines föderalen PPP-Kompetenznetzwerkes fort.

3. Wie soll dieses Ziel erreicht werden?

3.1 Die PPP Task Force

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung richtete 2004 die PPP Task Force ein und betraute diese mit der Koordination von Standardisierungsarbeiten auf Bundesebene. Die Task Force ist zugleich Geschäftsstelle des Lenkungsausschusses „PPP im öffentlichen Hochbau". Der Lenkungsausschuss ist der Kopf der gemeinsamen PPP-Initiative von Politik und Wirtschaft. In ihm sind der Bund, die Länder sowie die Bau- und Kreditwirtschaft vertreten, um die Grundlagen der inhaltlichen Arbeiten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für PPP festzulegen.

Aufgabenfelder der Task Force sind Pilotprojektbetreuung, Grundsatz- und Koordinationsarbeiten, Öffentlichkeitsarbeit und Wissenstransfer. Das deutsche Kompetenzzentrum ist keine neue Super-Behörde. Angesichts der föderalen Struktur in Deutschland bedarf es intelligenter Netzwerklösungen. Ziel der Bundesregierung ist es daher, die vorhandenen Kompetenzen auf Länder- und Kommunalebene weiter zu stärken, ein föderales Netzwerk zu schaffen und dieses in die Arbeit einzubeziehen.

Im Blickfeld der Pilotprojektbetreuung stehen Projekte auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene. Die Projektverantwortung bleibt bei den Projektträgern, die Task Force wird eine beratende Funktion übernehmen. Angestrebt wird, auf Basis des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau" einheitliche Standards für die Erstellung von Ausschreibungsunterlagen sowie für den Wirtschaftlichkeitsvergleich sicherzustellen und fortzuentwickeln. Insbesondere für kommunale Projekte sind Fördermittel des Bundes vorgesehen.

Die Task Force betreut derzeit sechs Pilotprojekte. Mit dem Pilotprojekt Fürst-Wrede-Kaserne in München befindet sich das erste PPP-Hochbauprojekt des Bundes im Vergabeverfahren. Der Zuschlag soll im ersten Quartal 2008 erfolgen. Daneben betreut die Task Force vier Schulprojekte in Halle (Saale), Kiel, Freiburg und im Landkreis Goslar. Bei dem in zwei Lose aufgeteilten Projekt in Halle (Schulen und Kindertagesstätten) konnten bereits die PPP-Verträge geschlossen werden. Erfreulich ist, dass der Zuschlag für das Kindertagesstättenprojekt an ein ortsansässiges mittelständisches Bauunternehmen ergehen konnte. Beim Pilotprojekt Technisches Zentrum Heiterblick der Leipziger Verkehrsbetriebe geht es insbesondere um die Untersuchung, wie Fördermittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in ein PPP-Modell integriert werden können.

Über den Kompetenzgewinn durch Pilotprojekte hinaus gilt es vor allem, die Rahmenbedingungen von PPP zu verbessern und noch bestehende Hemmnisse abzubauen. Dazu gehört es, den bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für PPP mit den PPP-Einheiten der Länder fortzuentwickeln.

3.2 Das Föderale PPP-Kompetenznetzwerk

Die Einrichtung einer PPP Task Force in Deutschland ist nicht neu. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits im Jahr 2001 ein Landeskompetenzzentrum beim Finanzministerium eingerichtet. Seit 2004 arbeiteten weitere Task Forces in Schleswig-Holstein bei der dortigen Investitionsbank und in Baden-Württemberg im dortigen Wirtschaftsministerium. Weitere Kompetenzzentren gibt es nunmehr in Niedersachsen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und in Rheinland-Pfalz. In Bayern nimmt diese Aufgabe eine Arbeitsgruppe bei der Obersten Baubehörde im Innenministerium wahr. In sämtlichen Ländern gibt es zumindest PPP-Ansprechpartner.

Der Bund will über die PPP Task Force Impulse für ein föderales PPP-Kompetenznetzwerk geben. Um der Zersplitterung der Rahmenbedingungen von PPP entgegen zu wirken, muss durch einen regelmäßigen Informationsaustausch ein einheitlicher PPP-Ansatz erreicht werden. Verhindert werden soll, dass sich der Markt mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern und innerhalb der Länder auseinandersetzen muss. Die Task Force hat somit die Aufgabe, in diesem Netzwerk PPP-spezifische Grundsatzfragen aufzugreifen und Lösungsvorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zu erarbeiten. Zukünftig sollen die Länder auch verstärkt in die sektorenspezifischen Vertiefungsarbeiten einbezogen werden. Eine Aufgabenteilung zwischen der Bundesregierung und den PPP-Einheiten der Länder ist geplant.

3.3 Verbesserung der Rahmenbedingungen von PPP und Standardisierung

Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen hat der Lenkungsausschuss auf der Grundlage des Ergebnisses des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ zahlreiche Berichtsaufträge auf den Gebieten des Vergaberechts, Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, Kommunalrechts, Gebührenrechts, Zuwendungsrechts sowie des Steuerrechts formuliert. Die Bundes Task Force ist damit beauftragt, Lösungsvorschläge zu entwerfen, wie die noch bestehende Benachteilung von PPP-Modellen gegenüber der konventionellen Beschaffung weiter abgebaut werden kann.

Durch Schaffung von Mindeststandards für Vertrags- und Verfahrensgestaltung soll eine möglichst wettbewerbs- und modellneutrale Ausgestaltung der Rahmenbedingungen erreicht werden. Ein echter Wettbewerb der Beschaffungsvarianten bei gleichen Chancen ist das Ziel der Bundesregierung.

Hierfür ist die Standardisierung der Verfahrensabläufe von PPP von entscheidender Bedeutung. Nur wenn es gelingt, die zum Teil noch hohen Transaktionskosten zu senken, wird die Hemmschwelle für den Einstieg in PPP-Modelle weiter flächendeckend sinken. Hiervon wird auch der Mittelstand profitieren.

Durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz (2005) konnten in diese Richtung erste Erfolge erzielt werden. Mit diesem Gesetz ist es gelungen, zahlreiche sektorenübergreifende Benachteiligungen von PPP zu beseitigen. Dies gilt insbesondere für haushaltsrechtliche-, steuer-, gebühren- und vergaberechtliche Fragen.

Mit den bereits laufenden Arbeiten an einem PPP-Vereinfachungsgesetz wird dieser Weg fortgesetzt. In der Weiterentwicklung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes geht es vor allem um die Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Anwendungssektoren von PPP, wie z.B. Krankenhaus, Verteidigung, soziale Infrastrukturen.

Auch steuer- und haushaltsrechtliche Fragen werden erneut aufgegriffen. Beim Steuerrecht geht es insbesondere darum, die strukturelle umsatzsteuerliche Ungleichbehandlung von PPP gegenüber der konventionellen Beschaffung zu beseitigen. Während die vom Privaten im Rahmen eines PPP-Modells erbrachte Dienstleistung umsatzsteuerbelastet ist, fällt bei der Eigenerbringung der öffentlichen Hand, z.B. bei der Hausmeisterleistung keine Umsatzsteuer an. Insbesondere bei personalintensiven Projekten (Krankenhäuser, Soziale Einrichtungen etc.) geht dies zu Lasten der Wirtschaftlichkeit von PPP. Beraten wird derzeit, ob durch Erstattungsverfahren nach ausländischem Vorbild diese Ungleichbehandlung beseitigt werden kann.

Die eingesetzte Koalitionsarbeitsgruppe beschäftigt sich auch mit der Frage, wie die Anlage- und Investitionsmöglichkeiten in PPP-Projekte auch für ausländische Kapitalanleger verbessert werden können. Hintergrund ist, dass die Ausstattung des Marktes mit Eigenkapital vergleichsweise gering ist. Viele Bieter können es sich nicht erlauben, das vorhandene Eigenkapital für die vergleichsweise langen Laufzeiten von PPP-Verträgen zu binden. Dies wirkt insbesondere für mittelständische Bieter als Barriere für die Beteiligung am PPP-Markt.

Das erforderliche Eigenkapital ist bei ausländischen Anlegern in ausreichender Menge vorhanden. Die Investitionskriterien der Investoren passen jedoch (noch) nicht mit den derzeit in Deutschland vorhandenen Projektgrößen zusammen, so dass entsprechende Instrumente geschaffen werden müssen, die die Einbindung von Kapital auch bei kleineren Projektgrößen ermöglichen. Hier können möglicherweise Fondsstrukturen, die die Bündelung von kleinen Einzelprojekten beinhalten, helfen.

3.3.1 Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP

Auf untergesetzlicher Ebene konnte durch den erarbeiteten Leitfaden für einen bundeseinheitlichen und sektorenübergreifenden Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten ein erster wichtiger Meilenstein im Standardisierungsprozess auf Bundesebene erreicht werden. Die Finanzministerkonferenz der Länder hat im September 2006 einstimmig den Leitfaden mit Empfehlungen zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten verabschiedet.

Der Leitfaden wurde in intensiver Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erarbeitet. Künftig können der Bund und alle 16 Bundesländer mit ihren Kommunen dasselbe Verfahren bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Grunde legen. Der Bund wird die im Leitfaden ausgesprochenen Empfehlungen für sinnvolle Mindeststandards bei der Prüfung und Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in seiner Praxis erproben. Der Markt muss sich somit nicht mehr mit 16 + 1 verschiedenen Varianten einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auseinandersetzen.

3.3.2 PPP und Förderrecht

Im Rahmen der Standardisierungsarbeiten hat die PPP Task Force ein Gutachten zum Thema PPP und Förderrecht veröffentlicht. Das Gutachten enthält eine Untersuchung über die Möglichkeit der Einbindung von Fördermitteln der EU, des Bundes sowie der Länder in PPP-Vorhaben. Die Untersuchung bezieht sich insbesondere auf die Darstellung der Projektarten Schulen, Krankenhäuser, Feuerwehrwachen, Sportstätten und Verkehrsinfrastruktur.

Das Gutachten besteht aus einer sogenannten Langfassung mit einer umfassenden Analyse der bestehenden Fördermöglichkeiten und einem anwenderorientierten Leitfaden, der es dem Nutzer ermöglichen soll, ggf. anstehende Projekte konkret auf deren Förderfähigkeit im Rahmen eines geplanten PPP-Modells zu untersuchen.[1]

Als Ergebnis des Gutachtens lässt sich feststellen, dass die Einbindung von Fördermitteln in PPP-Verfahren nach geltendem Recht möglich ist, wenn es sich bei dem gewählten Vertragsmodell um ein sog. Inhaber- oder Erwerbermodell handelt, bei dem die öffentliche Hand Eigentümer des Vertragsgegenstandes (z.B. Grundstücks) ist bzw. wird. Außerdem muss sich die Förderung auf die – offen gelegten – Investitionskosten beziehen.

Die Einbindung von Fördermitteln in mietrechtliche PPP-Vertragsstrukturen sowie die lebenszyklusorientierte Förderung von Investitions- und Betriebskosten wird demgegenüber in Deutschland derzeit noch sehr unterschiedlich behandelt. Teilweise ist sie ausgeschlossen, teilweise uneingeschränkt oder nur unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen.

Die Ergebnisse der Fördermittel-Studie wurden in die Arbeiten für das PPP-Vereinfachungsgesetz eingeführt und werden dort in der Kompetenzarbeitsgruppe Förderrecht beraten. Legt man den Maßstab von möglichst bundeseinheitlichen Rahmenbedingungen an, so wäre es ein wichtiger Schritt, wenn sich das Prinzip von möglichst modellneutralen und lebenszyklusorientierten Förderregelungen bundesweit etablieren ließe.

---

[1] abrufbar unter www.bmvbs.bund.de

3.3.3 Leitfäden der PPP Task Force

Im Rahmen der zunehmenden Standardisierung der PPP-Verfahrensabläufe erarbeitet die PPP Task Force des Bundes in Zusammenarbeit mit der PPP-Task Force NRW derzeit einen Leitfaden zum PPP-Vergabeverfahren. Der anwenderorientierte Leitfaden soll die bestehenden Leitfäden aus dem Bundesgutachten PPP im öffentlichen Hochbau (2003) und den bestehenden Vergaberechtsleitfaden der PPP-Task Force NRW (2003) zusammenführen. Inhalt des Leitfadens ist die Darstellung des rechtsförmigen Ablaufs des PPP-Vergabeprozesses mit Musterformularen sowie des mit dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz (2005) eingeführten Wettbewerblichen Dialogs. Dieses neue Vergabeverfahren ist nach Auffassung der Europäischen Kommission im „Grünbuch zu Öffentlich-Privaten-Partnerschaften" für die Vergabe von PPP besonders geeignet.

Parallel zur schwerpunktmäßigen Betreuung von PPP-Pilotprojekten im Schulsektor hat die PPP Task Force eine umfassende Studie zu PPP im Schulbereich veröffentlicht.[2] Die Studie beleuchtet insbesondere die Anwendungsmöglichkeiten von PPP-Modellen im Schulbau. Sie beinhaltet insbesondere ein Muster für Ausschreibungsunterlagen, ein EDV-Tool für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Musterverträge für PPP-Inhabermodelle und Mietmodelle mit Erbbaurecht.

In diese Arbeiten werden sowohl die Mitglieder des Lenkungsausschusses als auch die Länder über das Föderale PPP-Kompetenznetzwerk mit eingebunden. Zur Vereinheitlichung der vorliegenden Vertragsmuster greift der Mustervertrag Inhabermodell das bestehende Vertragsmuster der PPP-Task Force NRW auf und entwickelt es fort.

Darüber hinaus werden die Arbeitsergebnisse im Föderalen PPP-Kompetenznetzwerks und des Lenkungsausschusses auf ihre Praxisrelevanz geprüft. Stellungnahmen, die dazu eingehen, werden berücksichtigt, um die Akzeptanz in der Praxis zu steigern.

4. Mittelstandsfreundlichkeit

Sowohl bei den Arbeiten am PPP-Vereinfachungsgesetz als auch bei den Standardisierungsarbeiten ist die mittelstandsfreundliche Ausgestaltung eines der Leitmotive. Es müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass auch der Mittelstand bei PPP-Projekten hinreichend beteiligt ist und von PPP profitieren kann. Trotz der vom Mittelstand geäußerten Bedenken zeigt die Auswertung der ersten PPP-Projekte im Hochbau, dass PPP-Verfahren mittelstandfreundlich ausgestaltet werden können. So wurde ein beträchtlicher Anteil der bisherigen Projekte in Deutschland an mittelständische Unternehmen vergeben. Im Einzelfall – abhängig vom Projektvolumen – müssen sich Mittelständler und kleinere Unternehmen in

[2] abrufbar unter www.bmvbs.bund.de

Arbeitsgemeinschaften organisieren. Eine ausgewogene Ausgestaltung der Losgrößen ist hierbei von Bedeutung. Sofern klein- und mittelständische Betriebe als Subunternehmer in die Projekte eingebunden sind, wird der Hauptauftragnehmer wegen der langen Vertragslaufzeiten eines PPP-Projektes ein hohes Eigeninteresse an funktionierenden Partnerschaften mit seinen Vertragspartnern haben, weil er so die von ihm übernommenen Vertragspflichten vor Ort am besten gewährleisten kann. Insofern besteht die Chance, dass durch PPP eine Win-win-Situation entsteht, die unerwünschten Verwerfungen entgegenwirkt.

Mit fortschreitendem Lernprozess und zunehmender Projekterfahrung wird über Standardisierungen zudem eine Senkung der Transaktionskosten von PPP-Projekten auf beiden Seiten des Vertrages möglich sein.

Fazit: Gemeinsam besser

Trotz der in PPP liegenden Potenziale ist eine unreflektierte PPP-Euphorie fehl am Platze. PPP ersetzt weder eine vernünftige Haushaltspolitik noch kann über PPP ein konventionell nicht finanzierbares Vorhaben realisiert werden. Der Projektträger muss somit grundsätzlich über ausreichende Finanzmittel verfügen, um die Infrastrukturmaßnahme auch konventionell realisieren zu können. PPP ist keine Lizenz zum Gelddrucken und auch kein Königsweg.

PPP ist jedoch, insbesondere in Zeiten, in denen Steuern, Abgaben und Verschuldung des Staates nicht erhöht, sondern reduziert werden müssen, ein Mittel zur Effizienzsteigerung, der Optimierung der Ausgaben und eines professionellen Umgangs mit den Vermögenswerten des Staates. Diese Funktionen sind ein zentrales Gebot der Stunde, denn die Entscheidung, ob eine Infrastrukturmaßnahme nach der herkömmlichen Beschaffungsmethode oder als PPP-Modell realisiert wird, muss maßgeblich von der Frage der Wirtschaftlichkeit abhängen. Es müssen somit die Bereiche herausgearbeitet werden, in denen der private Anbieter aufgrund der spezifischen Bedingungen wirklich besser, d.h. effizienter ist.

PPP bietet hierfür einen unter mehreren Lösungsansätzen. Die Unterstützung von PPP-Strukturen bedeutet dabei nicht, dass der private Anbieter besser ist als die Verwaltung, ein solches Schwarz-Weiß-Denken wäre unangebracht und kontraproduktiv. Vielmehr wird es für erfolgreiche PPP-Projekte wesentlich sein, das Element der Partnerschaft (das dritte „P“) mit Leben zu erfüllen: Der Schlüssel zum Erfolg wird darin liegen, die besten Kräfte der verschiedenen Professionen in Verwaltung und Wirtschaft unter dem Leitmotiv „gemeinsam besser“ zusammen zu bringen.

Das PPP-Pilotprojekt MediLev am Klinikum Leverkusen

Peter Ippolito

1. Zur Situation der Krankenhäuser in Deutschland

Die öffentliche Hand ist seit Jahren nicht in der Lage, die notwendigen Investitionen, insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich zu tätigen. Trotz leicht verbesserter Haushaltslage wird sich an dieser Situation kurz- bis mittelfristig nichts ändern. Insbesondere bei der Finanzierung von Krankenhausbauten ist ein hoher Investitionsstau bekannt. Über die Höhe dieses Staus gibt es sehr unterschiedliche Aussagen. Alle Beobachter sind sich darin einig, dass ein solcher Stau besteht und absehbar nicht abgebaut werden kann. Dieses ist in mehrerlei Hinsicht fatal. Zum einen sind Krankenhausbauten in einem zum Teil sehr schlechten Zustand, zum anderen, und dies ist der viel wesentlichere Punkt, sind mangelnde Investitionen Grund für hohe Betriebskosten, da Rationalisierungsinvestitionen nur sehr begrenzt oder gar nicht durchgeführt werden können. Im Zusammenhang mit der dualen Finanzierung, bei der die Betriebskosten der Krankenhäuser durch die Krankenkassen gedeckt werden und die Investitionskosten von den Ländern übernommen werden sollen, ergeben sich extreme Effekte, unter denen insbesondere Krankenhäuser mit schlechter Infrastruktur leiden. Durch die Einführung des Abrechnungssystems auf Basis der Diagnosis Related Groups (DRG), das als Ziel zunächst länderweit und später bundesweit gleiche Preise für die gleiche Leistung postuliert, werden diese Effekte verstärkt.

Die infrastrukturellen Bedingungen der Krankenhäuser in der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden sich enorm, Altbauten mit Anbauten aus dem gesamten 20. Jahrhundert stehen Neubauten gegenüber. Hochzentralisierten und damit unter logistischen Gesichtspunkten effizienter arbeitenden Krankenhäusern stehen dezentrale Einheiten in der sogenannten Pavillonbauweise gegenüber, die alleine aus ihrer Infrastruktur heraus einen deutlichen Kostennachteil generieren. Würden genügend Investitionsmittel zur Verfügung stehen, könnten diese Nachteile zumindest auf längere Sicht ausgeglichen werden. Dies ist aber nicht der Fall.

Die bei anderen Unternehmen übliche Finanzierung über den Kapitalmarkt steht Krankenhäusern nur sehr begrenzt zur Verfügung, da in der Berechnungsgrundlage der DRG aufgrund der Logik des Systems keinerlei Anteile für Abschreibungen und somit für Tilgungs- oder zur Zinsleistung enthalten sind.

Zusätzlich dazu verzögern auch andere im System der öffentlichen Hand angelegte institutionelle Hemmnisse, wie Gremienvielfalt, Genehmigungsvorbehalte, Ausschreibungsrichtlinien etc., die Umsetzung fortschrittlicher Prozesse.

2. PPP-Modelle als Lösung?

Die Nutzung der Möglichkeiten von Modellen des Public Private Partnership (PPP) kann hier sowohl unter den Gesichtspunkten der Finanzierung als auch unter den Gesichtspunkten des Hemmnisabbaus hilfreich sein.

Entstanden sind PPP-Projekte ursprünglich im angelsächsischen Raum, wo sie für viele Projekte der öffentlichen Daseinsvorsorge genutzt wurden und werden. In der Bundesrepublik Deutschland begann sich etwa um 1990 das zarte Pflänzchen dieser Partnerschaft zwischen Privat und Öffentlich zum Zwecke der Finanzierung und Durchführung öffentlicher Aufgaben zu regen. Die Zusammenarbeit Privat/Öffentlich ist konstitutiv für ein PPP-Projekt. Ansonsten treten diese Projekte in unterschiedlichsten Erscheinungsformen auf. Häufig ist dabei die Übernahme der Investition bei gleichzeitiger Übernahme des Facilitymanagements durch den privaten Partner anzutreffen.

Sehr häufig sind solche Projekte im Schulbau und der Schulbewirtschaftung bereits umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung. Gerade der Bereich Hochbau ist auch in anderen öffentlichen Bereichen, wie z.B. Verwaltungsgebäude vertreten. Andere Projekte sind Straßenbauprojekte oder IT-Projekte (siehe hierzu auch http://PPP-nrw.de).

Auch im Bereich des Gesundheitswesens gibt es bereits einige Beispiele. Jedoch ist hier noch eine deutliche Zurückhaltung zu spüren. Dies erscheint auf den ersten Blick unverständlich, da es gerade im Gesundheitswesen öffentliche, teilöffentliche und private Träger gibt, die zum Teil in Konkurrenz zueinander auftreten.

Im Rahmen von PPP-Projekten aller Art können, unter Einbeziehung einzelner bisher nicht beteiligter Privater, Win-win-Situationen erreicht werden. Dabei muss aus der Sicht des Verfassers der Begriff PPP weiter als allgemein üblich gefasst werden. Nicht nur die gemeinsame Gestaltung von Investitionsmaßnahmen, sondern auch die organisatorische Verbindung und Verzahnung der Partner aller Art, sind zu den PPP-Projekten mit Zukunft zu zählen.

3. Das PPP-Projekt Ärztehaus MediLev

3.1 Akteure bei der Errichtung des Ärztehauses MediLev

Zu den Akteuren des Gesundheitsparks in Leverkusen zählten vor dem Start des PPP-Projektes MediLev folgende Partner:

- die Klinikum Leverkusen gGmbH (KL),
- die Klinikum Leverkusen Service Gesellschaft (KLS),
- das Medizinisches Versorgungszentrum gGmbH (MVZ),
- die Gemeinschaftspraxis für Laboratoriumsmedizin Leverkusen.

Im Rahmen des Projektes zur Errichtung des Ärztehauses MediLev sind hier allerdings nur die beiden erstgenannten Akteure von hoher Relevanz und sollen daher hier kurz skizziert werden.

3.1.1 Die Klinikum Leverkusen gGmbH (KL)

Das Klinikum Leverkusen ist akademisches Lehrkrankenhaus der Universität zu Köln und mit 747 Betten größtes Haus der regionalen Spitzenversorgung im Regierungsbezirk Köln. Alle größeren Häuser im Regierungsbezirk haben den Status von Universitätskliniken.

Das Klinikum teilt sich in zwölf bettenführende Fachabteilungen:

- Klinik für Allgemeinchirurgie
- Klinik für Gefäßchirurgie
- Klinik für Unfallchirurgie
- Klinik für Urologie
- Klinik für Anästhesie- und Intensivmedizin
- Frauenklinik
- Klinik für Kinder und Jugendliche
- Medizinische Klinik 1 (Kardiologie)
- Medizinische Klinik 2 (Gastroenterologie)
- Medizinische Klinik 3 (Onkologie/Hämatologie)
- Medizinische Klinik 4 (Allgemeine Innere)
- Klinik für Neurologie

Weitere Schwerpunkte sind ein Zentrum für ambulantes Operieren, ein neonatologischer Schwerpunkt, die Versorgung von Schlaganfallpatienten (Stroke Unit) sowie ein Brustzentrum. Weitere medizinische Funktionen sind das Institut für Radiologie und Nuklearmedizin, das Institut für Pathologie und Telepathologie, die Apotheke und das Laborzentrum der Gemeinschaftspraxis für Laboratoriumsmedizin Leverkusen, das durch einen Kooperationsvertrag mit dem Klinikum verbunden ist.

Das Klinikum betreute im Jahre 2005 rund 26.500 stationäre Patienten. Die Bilanzsumme betrug 2005 95.974.919,- €. Die Anzahl der Mitarbeiter lag bei 1.436, die insgesamt 1.004,6 Vollkraftstellen besetzten.

Die Klinikum Leverkusen gGmbH ist hundertprozentige Mutter der Töchter Klinikum Leverkusen Service GmbH (KLS) und Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) gGmbH.

3.1.2 Die Klinikum Leverkusen Service GmbH (KLS)

Die KLS ist in den Bereichen Reinigungsdienst, Speisenversorgung, Wäscherei/ Zentralsterilisation und der Gebäude- und Parkplatzverwaltung tätig. Ihre Bilanzsumme 2005 betrug 38.500.198,- €. Die Anzahl der Mitarbeiter lag im Jahre 2005 bei 118 Personen.

Beginnend mit dem Jahre 2004 wurde auf dem Gelände des Gesundheitsparks das Ärztehaus MediLev durch den Investor KLS errichtet. Seit 2006 wird es von der KLS betrieben

3.2 Hintergründe für die Errichtung des Ärztehauses MediLev

Hintergrund der Entscheidung für die Verwirklichung von MediLev war die aktuelle Situation unserer Gesundheitsversorgung. Zwar bietet unser Gesundheitssystem ein vergleichbar hohes Versorgungsniveau in Medizin und Pflege und ist somit an vielen Stellen immer noch beispielhaft für andere Staaten, es ist allerdings in seinen Strukturen und Prozessen sehr komplex und in seiner Wirksamkeit nicht immer durchschaubar.

Diese Gesundheitsversorgung verfügt über einen umfangreichen Leistungskatalog, der gemessen an internationalen Maßstäben, zumindest in Teilbereichen zu teuer ist. Daher werden seit Jahren Möglichkeiten der Kostenreduzierung gesucht. Immer wieder im Fokus ist dabei die Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung. Ziel hierbei ist eine leistungssektorenübergreifende Versorgung. Wirtschaftlich betrachtet geht es hier um die Verschmelzung wirtschaftlicher Einheiten zum Beispiel von Notfallpraxis und Krankenhaus bis hin zur engsten Zusammenarbeit aller Beteiligten im Gesundheitswesen, von der Prävention bis zur Rehabilitation.

Gleichzeitig unterstützte der Gesetzgeber diese Entwicklung durch das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz), in dem die integrierte Versorgung geregelt wird (§ 140 SGB V). Im Rahmen der integrierten Versorgung soll die komplette Leistungskette von der ambulanten, vorstationären, stationären, nachstationären Versorgung und Rehabilitation bei bestimmten Krankheitsbildern durchgeführt werden. Durch die ambulante Behandlung im Rahmen von Deseasemanagementprogrammen (DMP) gemäß § 116 SGB soll die Versorgung chronisch Kranker standardisiert und verbessert werden. Die Möglichkeit zur Gründung von medizinischen Versorgungszentren gemäß § 95 SGB V, in denen Ärzte als Angestellte oder Vertragsärzte tätig werden, soll die Vernetzung der Bereiche ambulant und stationär vorantreiben.

3.3 Ziele und Gestaltung des PPP-Projekts MediLev

Die Antwort MediLev ergab sich somit folgerichtig, um auf diese Herausforderungen zu reagieren und gleichzeitig positive ökonomische Effekte zu erzielen. Ziele im MediLev sind somit

- horizontale und vertikale Vernetzung der Kooperationspartner,
- Abstimmung der Behandlungsprozesse,
- Vermeidung von Behandlungsbrüchen,

- Behandlungsangebot aus „einer Hand“,
- Zeitersparnis für Patienten,
- Verstärkung der Patientenbindung,
- Vermeidung von Doppeluntersuchungen,
- Kostenersparnis durch gemeinsame Gerätenutzung,
- Kostenersparnis durch gemeinsame Serviceleistung,
- Einnahmen aus der Vermietung des Ärztehauses.

Die Konstruktion im PPP-Projekt MediLev wurde wie folgt gewählt: Die Klinikum Leverkusen Service GmbH tritt als Investor für den Bau des Ärztehauses auf und übernimmt nach Fertigstellung die Vermietung und die Bewirtschaftung des Gebäudes. Sie schließt die Mietverträge mit den Mietern ab, die im Regelfall über zehn Jahre laufen. Die Klinikum Leverkusen gGmbH schließt mit den Mietern einen Kooperationsvertrag ab, der an die Laufzeit des Mietvertrages gekoppelt ist. Im Rahmen dieses Kooperationsvertrages werden die Einzelheiten der Kooperation zwischen den Beteiligten festgelegt.

Als Kooperationspartner und Mieter konnten mit Stand 01.11.2006 folgende Einrichtungen gewonnen werden:

- Gemeinschaftspraxis für Radiologie, Strahlentherapie und Nuklearmedizin,
- Zentrum für Nieren- und Hochdruckerkrankungen,
- Praxis für Pulmologie,
- Gemeinschaftspraxis für Urologie,
- Praxis für Orthopädie und Chirotherapie,
- Praxis für Oralchirurgie,
- Praxis für Epithetik,
- Praxis für Ergotherapie,
- Praxis für Sprachtherapie,
- Sanitätshaus,
- Apotheke,
- Ambulanter Pflegedienst,
- KV-Notfallpraxis,
- MVZ gGmbH mit Kinderarzt, Hausarzt und Anästhesist,
- Überleitmanagement,
- OptivisionPlus GbR,
- Krankenkasse.

Bereits aus der Konstruktion lässt sich erkennen, dass es sich bei MediLev um ein atypisches PPP-Projekt handelt. Der Investor KLS ist zwar eine privat geführte GmbH, durch die hundertprozentige Eignerschaft der Klinikum Leverkusen gGmbH ist aber eine hohe Einflussnahme der öffentlichen Hand zu erkennen. Dennoch ist das Projekt nach Ansicht des Autors als PPP-Projekt zu identifizieren, da der Mietvertrag eines organisationsprivatisierten Partners mit privaten Akteuren an den Abschluss eines Kooperationsvertrags mit einem Partner aus dem Bereich der öffentlichen Hand gebunden ist.

3.4 Handlungsfelder für das Projekt

Dies führte dazu, dass das Projekt jenseits der baulichen Aspekte in die Liste der von der Task Force des Finanzministeriums NRW geförderten Projekte aufgenommen wurde. Die Förderung erstreckte sich dabei insbesondere auf die Unterstützung des Vernetzungsprozesses. Dieser Prozess teilte sich in mehrere Zieldimensionen.

Die horizontale und vertikale Vernetzung der Partner soll eine Abstimmung von Behandlungsprozessen ermöglichen und so Brüche in der Versorgung der Patienten vermeiden. Für den Patienten sollen sich die Partner im MediLev als Behandlungsangebot aus einer Hand darstellen. Dieses führt zu Zeitersparnis für den Patienten und unterstützt das Ziel der Verstärkung der Patientenbindung. Durch die gemeinsame Gerätenutzung und die Vermeidung von Doppeluntersuchungen ergeben sich kostensenkende Effekte. Darüber hinaus erhält der Investor Einnahmen aus der Vermietung des Ärztehauses.

Zur Unterstützung dieser Ziele wurde unter der finanziellen Beteiligung des Landes NRW im Rahmen einer Ausschreibung die Firma Kienbaum Management Consultants GmbH ausgewählt, deren Aufgabe es war, die Prozesse zu initialisieren, zu begleiten und zu dokumentieren.

Im Rahmen der Projektskizze wurden drei Handlungsfelder für das Projekt konkretisiert:

- Konzeption Integrationsversorgung;
- Konzeption Patientenlotsensystem;
- Konzeption gemeinsamer Service.

3.4.1 Konzeption Integrationsversorgung

Ziel der Konzeption ist die möglichst weitgehende Abstimmung der Behandlungsprozesse zwischen niedergelassenen Ärzten, dem Klinikum und eventuell beteiligten Nachversorgern. Anhand von zwei Krankheitsbildern entstanden beispielhaft „Patient-Pathways“, in denen alle für die Patientenversorgung notwendigen Maßnahmen zwischen den Beteiligten abgestimmt sind. Neben der inhaltlichen Abstimmung wurden allen Partnern ihre entsprechenden Aufgaben zugewiesen. Darüber hinaus wurden Daten für den Behandlungsablauf festgelegt und Zeitpunkt und Umfang der Weitergabe von Behandlungsdaten fixiert.

Als Krankheitsbilder wurden die Prostataektomie und das colorektale Karzinom ausgewählt. Diese Krankheitsbilder sind zunächst beispielhaft und sollen die Basis für weitere, entsprechend zu bearbeitende Erkrankungen bilden. Für beide Krankheitsbilder haben mehrere Workshops stattgefunden, in denen wesentliche Strukturfragen geklärt werden konnten. Mittelfristiges Ziel ist die Festlegung entsprechender Abläufe für möglichst alle relevanten Krankheitsbilder.

3.4.2 Konzeption Patientenlotse

Bereits vor Beginn des Projektes war klar, dass insbesondere die Informationsweitergabe zwischen den Beteiligten, aber auch zum Patienten eine große Herausforderung darstellt. Ziel der Konzeption ist es daher, diese Prozesse auf eine gemeinsame Basis zu stellen, ohne dass die Beteiligten dazu veranlasst sind, ihre bestehenden EDV-Systeme zu vereinheitlichen. Im Rahmen einer Kooperation mit der Firma Siemens sollte daher eine EDV-Plattform erstellt werden, die die Weitergabe von Daten, insbesondere aber auch die Online-Terminierung, beispielsweise von Untersuchungen und OP-Zeiten, ermöglicht. Die Anforderungen an die EDV-Plattform resultieren aus den vorgenannten Workshops zur Integrationsversorgung. Die Firma Siemens übernahm die Erstellung dieser EDV-Plattform. Sie wird unter dem Namen Soarian Integrated Care (SIC) dem Markt zur Verfügung gestellt.

3.4.3 Konzeption gemeinsame Services

Neben der Verbesserung der Qualität der Patientenversorgung steht das Ziel einer möglichst ökonomischen Nutzung aller Ressourcen. Das Ziel der Konzeption gemeinsamer Services ist somit auszuloten, an welchen Stellen von einem oder mehreren Partnern erbrachte Leistungen durch andere sinnvoll genutzt werden können. Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, dass einige Leistungen von allen Partnern, andere wiederum nur von einigen Partnern, genutzt werden. Im Rahmen zweier Workshops wurden daher die möglichen Handlungsfelder identifiziert und das weitere Vorgehen abgestimmt.

Folgende Möglichkeiten wurden identifiziert:

- gemeinsamer Materialeinkauf,
- gemeinsame Ver- und Entsorgung,
- gemeinsamer Schreibdienst,
- gemeinsamer Reinigungsservice,
- gemeinsamer Sicherheitsdienst,
- gemeinsamer Botenservice,
- gemeinsame Telefonzentrale,
- Vernetzung der Terminierung und Datenweitergabe,
- gemeinsames Marketing.

Die vorgenannten Möglichkeiten wurden im Weiteren mit dem Ziel überprüft, eine möglichst wirtschaftliche Lösung für alle Beteiligten zu erreichen. Der Bereich Vernetzung der Terminierung und Datenweitergabe wurde bis zur Umsetzung der Ergebnisse des Workshops zum Thema Patientenlotse zurückgestellt.

Ein gemeinsames Marketing ist für die Pressearbeit, eine Patientenzeitschrift und eine Patientenbroschüre sowie für den Internetauftritt angedacht und muss noch ausgearbeitet werden.

Wie bereits zuvor erwähnt, sind die bisher ausgewählten Krankheitsbilder nur Piloten für alle relevanten Diagnosen. Die Erarbeitung weiterer Krankheitsbilder ist vorgesehen. Die Konzeption Patientenlotse wurde auf Basis der Ergebnisse der Workshops erstellt. Die Fragestellungen im Bereich gemeinsame Services wurden ausgearbeitet und müssen im ökonomischen Vergleich beweisen, dass sie wirtschaftlicher sind als eventuelle Konkurrenzangebote. Aus den Erfahrungen des Pilotprojektes wurde ein Bericht erstellt, der andere Projekte dieser Art unterstützen wird.

3.5 Zielerreichung nach der Eröffnung von MediLev

Das MediLev ist im Oktober 2006 zu 100% vermietet. In mehreren Bereichen (z.B. Radiologie, Urologie, Orthopädie) gibt es gemeinsame Gerätenutzungen. Das vorgesehene Überleitmanagement zur Verbesserung der Prozessablaufsteuerung ist etabliert und arbeitet an stetiger Verbesserung. Services wie Empfang und andere Dienstleistungen werden gemeinsam in Anspruch genommen. Die etablierten Patientenpfade werden genutzt. Die Erstellung neuer Pfade ruht zurzeit, soll aber kurzfristig wieder aufgenommen werden. Die Plattform für den Patientenlotsen ist projektiert und technisch umgesetzt, aber noch nicht in der Anwendung. Die Gespräche zwischen den Partnern und der erstellenden Firma Siemens mit dem Ziel der Implementierung des Systems SIC laufen zurzeit.

4. Fazit

PPP-Projekte aller Art können auch in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen zu erheblichen Synergieeffekten führen. Neben die klassischen PPP-Projekte der Baufinanzierung und des Facilitymanagements treten auch Projekte, die der Verbesserung von Abläufen und der Verbesserung der Qualität dienen. Öffentliche und private Partner können, unter der Voraussetzung klarer Handlungsfeldabgrenzungen und entsprechender vertraglicher Gestaltung, ihren Nutzen aus diesen Projekten ziehen.

Für das Projekt in Leverkusen gilt, dass zwar bisher nicht alle Zielsetzungen in vollem Umfange erreicht wurden, dennoch ist das Projekt bisher erfolgreich und ist nach gemeinschaftlicher Auffassung aller Beteiligten zukunftsweisend. Die Vernetzung von ambulant und stationär ist der richtige Weg zur Verbesserung der Qualität der Patientenversorgung bei gleichzeitiger Generierung positiver ökonomischer Effekte. Erreicht werden können diese Ziele jedoch nur in enger Kooperation aller öffentlichen und privaten Partner.

Möglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften im Altenhilfe- und Pflegebereich

Harm Dodenhoff

1. Einführung in die Problematik

Bei der derzeitigen schwierigen Haushaltslage fällt es der öffentlichen Hand zunehmend schwer, dringende öffentliche Projekte zu realisieren. Um nicht in einen Investitionsrückstand zu geraten, ist die öffentliche Hand an einer Beteiligung privater Investoren interessiert. Die Beteiligung erfolgt auf dem Wege sogenannter Public Private Partnership (PPP)-Projekte. Für Investoren sind PPP-Projekte insoweit interessant, als v.a. große Projekte verwirklicht werden und sie mit deren Realisation beauftragt werden können. Insbesondere wenn es dabei gelingt, den Mittelstand bei der Vergabe zu berücksichtigen, können PPP-Projekte eine wichtige Anschubfunktion für die regionale Wirtschaft entfalten. Im Rahmen von PPP-Projekten entstehen langjährige verlässliche Partnerschaften der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft, die für beide Seiten von Nutzen sind.

Der Begriff des Public Private Partnership (PPP) bzw. der öffentlich-privaten Partnerschaft (ÖPP) ist in der Vergangenheit für eine Vielzahl von Gestaltungen gebraucht worden, ohne dass sich allerdings eine einheitliche Definition hätte durchsetzen können. Auch der Gesetzgeber hat es bislang versäumt, eine Begriffsbestimmung für PPP vorzunehmen. Vorgeschlagen wurde im Rahmen des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes folgende Definition: ÖPP heißt Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten von bislang in staatlicher Verantwortung erbrachten öffentlichen Leistungen. Unter diese abstrakte Definition von PPP lassen sich verschiedenste Vorhaben unterschiedlicher Größe und auch unterschiedlicher Ausgestaltung fassen.

Breites Interesse findet PPP in jüngerer Zeit im Gesundheitswesen, insbesondere im Bereich der Krankenhäuser. So wird beispielsweise derzeit in Essen das Westdeutsche Protonentherapiezentrum (WPE) im Rahmen einer PPP-Gestaltung realisiert und in Bremen die Umsetzung von Baumaßnahmen am Klinikum Bremen-Mitte im Rahmen eines PPP-Projektes ausgeschrieben. Kaum eine Bedeutung hat PPP hingegen im verwandten Bereich der Altenhilfe und Pflege, v.a. also im Bereich der Altenheime und Pflegedienste. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, was der Grund für diese unterschiedliche Wahrnehmung in zwei miteinander vergleichbaren Bereichen ist (2.), und ob es durch rechtliche und andere Verbesserungen gelingen könnte, eine größere Verbreitung von PPP auch im Altenhilfe- und Pflegebereich zu erreichen (3.).

2. Gründe für den geringen Anteil von PPP-Projekten im Altenhilfe- und Pflegebereich

2.1 Unterschiedliche Umfeld- und Projektmerkmale

Ein wichtiger Grund für das geringe Auftreten von PPP-Projekten im Bereich des Altenhilfe- und Pflegebereichs sind die besonderen Umfeld- und Projektmerkmale, die von denen, die üblicherweise bei einem PPP-Projekt vorliegen, entscheidend abweichen.

2.1.1 Allgemeine Umfeld- und Projektmerkmale bei PPP-Projekten

PPP-Projekte finden sich in der Regel in den Bereichen, in denen es bislang an einem freien Markt fehlte, weil die öffentliche Hand diesen Bereich bislang (vollständig) dominierte. Häufig handelt es sich um Projekte der sogenannten Daseinsvorsorge, in denen also die öffentliche Hand alltäglich die für eine Grundversorgung der Bürger erforderlichen Leistungen als hoheitliche Aufgabe erbringt. Grund für die hoheitliche Leistungserbringung ist, dass eine dauerhafte und lückenlose Erbringung dieser Leistungen sichergestellt werden soll. Traditionell hat sich daher in bestimmten Bereichen überhaupt kein freier Markt durch private Anbieter entwickeln können. Bereiche wie die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, Schulen und Krankenhäuser sind (zumindest weitgehend) immer noch in hoheitlicher Hand.

Auch heute noch wird der Zugang zu diesen Märkten durch erhebliche rechtliche Hürden versperrt. Selbst wenn aber ein Unternehmer in den betreffenden Markt eindringen kann, unterliegt er solchen rechtlichen Restriktionen, dass es für ihn wirtschaftlich wenig attraktiv ist, sich in diesen Bereichen zu engagieren. Nicht zuletzt die bisweilen übertriebenen Standards, die der Leistungserbringer erfüllen muss, sind in nicht wenigen Fällen äußerst kostenintensiv und wirken daher aus unternehmerischer Sicht abschreckend.

PPP-Projekte werden in diesen Bereichen angegangen, wenn der öffentlichen Hand die für die Verwirklichung erforderlicher Investitionen notwendigen Haushaltsmittel fehlen. Dies trifft insbesondere für Projekte zu, die ein enormes Investitionsvolumen aufweisen und daher bei der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte nicht mehr ohne Weiteres verwirklicht werden können.

PPP-Projekte weisen in aller Regel ein sehr großes Investitionsvolumen auf. Ein Projekt vergleichsweise durchschnittlicher Größe aus der beratenden Tätigkeit des Verfassers im Bereich des Krankenhauswesens hat ein Ausschreibungsvolumen von etwa 750 Millionen Euro. Durch eine Lebenszyklusbetrachtung (Planen, Bauen, Betreiben, Finanzieren) sollen Synergieeffekte erzielt werden. Hierdurch verursacht ergeben sich lange Vertragslaufzeiten. Für den privaten Investor, der an einer langfristigen Geschäftsbeziehung interessiert ist, ist eine solche langfristige Bindung sehr interessant. Für die öffentliche Hand führt sie, bei ent-

sprechender vertraglicher Gestaltung, zu einer hohen Sicherheit, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe auch langfristig sichergestellt ist. Die PPP-Modelle weisen in der Regel aber eine große Komplexität und einen hohen Beratungsbedarf sowohl beim privaten Investor als auch bei der öffentlichen Hand auf.

2.1.2 Entscheidende Abweichungen der Umfeld- und Projektmerkmale im Bereich Altenpflege

Von den Umfeld- und Projektmerkmalen insbesondere im Bereich des Krankenhauswesens weichen die des Altenhilfe- und Pflegebereichs erheblich ab. Der Altenhilfe- und Pflegebereich wird traditionell weniger als ein Bereich der Daseinsvorsorge betrachtet als der Krankenhaussektor. Von Anfang an fanden sich hier private Anbieter in weitaus größerer Zahl. Bereits hiervon ausgehend bietet sich ein deutlich geringeres (Teil-)Privatisierungspotenzial im Altenhilfe- und Pflegebereich.

Wenn private Investoren sich im Bereich der Altenpflege engagieren wollen, treffen sie auf deutlich geringere rechtliche Hindernisse als im Bereich des Krankenhauswesens. Es besteht keine Genehmigungspflicht für die Eröffnung von Altenpflegeheimen und den Start eines privaten Pflegedienstes. Insgesamt ist dieser Bereich weniger reguliert als andere Bereiche der Daseinsvorsorge und ist schon aus diesem Grunde für private Investoren auch im Bereich des Kerngeschäfts attraktiver.

Rein private Investitionen im Altenhilfe- und Pflegebereich treffen schließlich am Markt auch auf eine weitaus größere Akzeptanz, als dies in anderen Bereichen und insbesondere auch im Bereich der Krankenhäuser der Fall ist. Eine Ökonomisierung wie im Bereich der Medizin wird nicht befürchtet, obwohl auch hier Leistungen erbracht werden, die zumindest teilweise denen eines Krankenhauses vergleichbar sind.

Aus den genannten Gründen hat sich aber bei Altenheimen und Pflegediensten zu keinem Zeitpunkt ein so auf die öffentliche Hand konzentrierter Markt wie bei den Krankenhäusern entwickelt.

2.2 Finanzierung von Vorhaben im Altenheim- und Pflegebereich

Hinzu kommt, dass die Vorhabensgröße bei Altenheimen und Pflegeeinrichtungen weitaus kleiner ist als die beispielsweise eines Krankenhauses. Die geringere Vorhabensgröße führt zu Unterschieden in der Finanzierung und Finanzierbarkeit. Ein privater Investor kann ein Vorhaben in diesem Bereich häufig finanziell alleine schultern, ohne auf eine öffentlich-private Partnerschaft angewiesen zu sein. Konsortien finden sich in diesem Bereich grundsätzlich nicht zusammen.

Private Investoren sind im Altenhilfe- und Pflegebereich stets dicht am Kerngeschäft und daher autonom. Wegen des geringeren Investitionsvolumens, der

niedrigeren Marktzutrittsschranken und der größeren Akzeptanz in der öffentlichen Wahrnehmung ist dies – anders als im Krankenhausbereich – auch möglich. Insoweit besteht ein erheblicher Unterschied zu PPP-Vorhaben im Grundsätzlichen, bei denen das jeweilige Kerngeschäft regelmäßig von der Auftragsvergabe an den Privaten ausgenommen wird. Schulen oder Krankenhäuser werden beispielsweise, auch wenn sie von privaten Investoren errichtet worden sind und der Gebäudebetrieb auf den Privaten übertragen worden ist, weiterhin von der öffentlichen Hand betrieben. Übernimmt der private Investor das gesamte Kerngeschäft, kann er genauso gut von Anfang an als Privater das gesamte Vorhaben in Angriff nehmen.

Im Altenhilfe- und Pflegebereich stößt die Finanzierung einer Baumaßnahme praktisch auf sehr viel weniger Schwierigkeiten, als dies im Krankenhausbereich der Fall ist, weil in höherem Maße Zuschussmittel verfügbar sind und die Möglichkeit zur Weitergabe von Investitionsfolgekosten an die Bewohner besteht.

Schließlich spricht auch gegen die Realisierung von PPP-Projekten im Bereich der Alten- und Pflegeheime, dass die Synergieeffekte einer PPP-Vergabe zumindest teilweise dadurch aufgehoben werden, dass die öffentliche Hand in diesem Bereich weitestgehend privatrechtlich organisiert ist. Damit gelten für die Finanzierung grundsätzlich nicht die gegenüber einer privaten Projektfinanzierung deutlich günstigeren Kommunalkreditkonditionen. Will die öffentliche Hand im Einzelfall eine Alten- und Pflegeeinrichtung errichten, wird sie abwägen, ob die Vorteile der öffentlich-privaten Partnerschaft nicht durch deren – insbesondere finanzielle – Nachteile überwogen werden.

2.3 Investitionsvolumen

Im Alten- und Pflegebereich ist das Investitionsvolumen vergleichsweise gering. Dies macht es für die öffentliche Hand wenig attraktiv, eine PPP-Gestaltung zu wählen, die ausgesprochen planungs- und beratungsintensiv ist und daher im Vergleich zu dem Investitionsvolumen übermäßige Kosten entstehen lassen kann. Zu erörtern sind u.a. komplizierte baurechtliche, vergaberechtliche, gesellschaftsrechtliche, steuerrechtliche und vertragsrechtliche Voraussetzungen und Konsequenzen. Dieser erhebliche Planungs- und Beratungsaufwand wirkt angesichts des vergleichsweise geringen Investitionsvolumens auf Investoren wie auch die öffentliche Hand abschreckend. An dieser Stelle könnten Verbesserungsvorschläge für eine Akzeptanz der PPP-Gestaltungen im Bereich des Alten- und Pflegebereichs ansetzen (dazu unter 3.).

Schließlich besteht ein eher geringes zusätzliches Leistungsvolumen, das im Altenhilfe- und Pflegebereich von privaten Investoren erschlossen werden könnte. Außerdem würden Auftragsvergaben im Altenhilfe- und Pflegebereich voraussichtlich nur in eingeschränktem Umfang zu einer langfristigen Bindung zwischen Privaten und der öffentlichen Hand führen und sich eher in kurzfristigen Engage-

ments erschöpfen. Errichtet beispielsweise ein Unternehmer das Gebäude eines Altenheims, erledigt sich der Bedarf für sein Tätigwerden vermutlich alleine mit dem Bau, weil der Gebäudebetrieb in diesem Fall schon zu weit in das Kerngeschäft „Organisation des Wohnens im Alter" hineinreicht. Eine langfristige Partnerschaft mit der öffentlichen Hand wird daher im Regelfall nicht erwünscht sein.

3. Verbesserungsmöglichkeiten

Angesichts der Hindernisse, die PPP-Gestaltungen im Bereich des Alten- und Pflegebereichs entgegenstehen, stellt sich die Frage, ob und wie diese Hindernisse überwunden werden können.

Der erhebliche Planungs- und Beratungsaufwand könnte durch Standardisierungen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Die Projektstruktur, die Vertragsgestaltungen, die Leistungsstruktur, die Risikostruktur und die Finanzierungsregeln könnten soweit möglich vereinheitlicht werden, was zu einer gewissen Verringerung des Zeitaufwandes für die Beratung führen und insoweit eine PPP-Gestaltung kostengünstiger ausfallen lassen würde. Vollständig vermeiden lassen sich Planungs- und Beratungstätigkeiten aber nicht, sodass eine gewisse finanzielle und zeitliche Belastung stets im Raum steht und im Verhältnis zu dem ohnehin geringen Investitionsvolumen ins Gewicht fällt.

Ein weiterer Schritt ist die Vereinfachung des Vergaberechts und die Beseitigung von Hemmnissen des Steuerrechts. Bereits in der jüngeren Vergangenheit wurden Hindernisse insbesondere im Grunderwerbsteuerrecht (§ 4 Nr. 9 GrEStG) und Grundsteuerrecht (§ 3 Abs. 1 Satz 3 GrStG) beseitigt. Geplant sind weitere Maßnahmen im Bilanzsteuerrecht, Einkommensteuerrecht, Gewerbesteuerrecht und Umsatzsteuerrecht. Zum einen ist aber äußerst fraglich, inwieweit die geplanten Neuregelungen überhaupt Gesetz werden; zum anderen beseitigen auch sie nicht die grundsätzlich gegen PPP-Gestaltungen in diesem Bereich sprechenden Einwände. Die geschilderten Probleme in der Akzeptanz von PPP-Modellen im Bereich der Altenpflege bestehen nicht auf dem Gebiet des Steuerrechts, sondern liegen entscheidend (zumindest auch) in der Natur der Sache begründet.

Nicht erfolgversprechend ist daher auch der Vorschlag, den Kapitalmarkt für PPP-Projekte im Bereich des Alten- und Pflegebereichs zu mobilisieren. Wo es kein ausreichendes Privatisierungspotenzial gibt oder ein alleiniges Engagement des Privaten attraktiver ist, wird sich der Kapitalmarkt nicht für eine Partnerschaft mit der öffentlichen Hand entscheiden. Kann das Kerngeschäft auch von Privaten übernommen werden, spricht alles für eine autonome private Investition. Begünstigt wird diese durch die geringere Regulierung und das vergleichsweise geringe Investitionsvolumen in diesem Bereich.

4. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass PPP im Bereich des Alten- und Pflegebereichs keine nennenswerte Rolle spielt. Verursacht wird diese geringe Bedeutung durch bereichspezifische Gründe, nämlich die besondere Marktstruktur, die Finanzierungsmodalitäten, die Investitionsvolumina und den erheblichen Planungs- und Beratungsaufwand für PPP-Gestaltungen. Verbesserungsmöglichkeiten sind zwar in der Diskussion, etwa durch Standardisierungen der Gestaltungen, eine Optimierung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Kapitalmarktanreize. Allerdings können hierdurch die diskutierten spezifischen Hindernisse für PPP-Gestaltungen im Bereich der Altenhilfe und Pflege nicht behoben werden. Es ist daher zu erwarten, dass auch in Zukunft öffentlich-private Partnerschaften in diesem Bereich keine nennenswerte Rolle spielen werden.

Die PPP-Konzeption des Bundespilotprojekts „Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)“

Jens Kreisel und Jens Rauschenbach

1. Ausgangslage der Stadt Halle (Saale)

In der Stadt Halle (Saale) befinden sich derzeit ca. 130 Kindertagesstätten, wovon ca. 40% durch die Stadt betrieben werden (städtische Trägerschaft). Aufgrund der problematischen Haushaltslage wurden in den letzten Jahren Anträge auf Teil- oder Grundsanierungen abgelehnt, was sich negativ auf den Bauzustand vieler Kindertagesstätten ausgewirkt hat. Notwendige Instandhaltungsaufgaben wurden auf ein Minimum reduziert. Ein Drittel der 52 städtischen Einrichtungen befindet sich in einem Zustand, der grundlegender Investitionen bedarf. Der Investitionsstau wird auf ca. 40–50 Millionen Euro geschätzt.

Aus der Überlegung heraus, wie dieser Investitionsstau abgebaut werden kann, wurde seit dem Jahre 2004 über die Realisierung von Investitionen mittels Public Private Partnership (PPP) in der Stadt nachgedacht. Aufgrund der Haushaltslage ist geplant, zunächst nur die unabdingbaren Investitionen an Schwerpunkten zu realisieren.

2. Motivation der Stadt zur Durchführung von PPP

Die Stadt Halle (Saale) verspricht sich von einem PPP-Projekt mehrere Vorteile. Die Rahmenbedingungen für Bildung, Förderung und Betreuung von Kindern stellen einen entscheidenden Standortfaktor dar, der langfristig gesichert werden sollte. Die derzeitigen, z.T. unzumutbaren bautechnischen Probleme der Einrichtungen bilden einen Widerspruch zu einer zukunftsorientierten Bildung und Betreuung. Auflagen des Brandschutzes, der Unfallsicherung sowie der Hygiene machen eine schnelle Sanierung unumgänglich, um einer bautechnischen Schließung zuvor zu kommen.

Durch die Realisierung dieser unabdingbaren Sanierungen innerhalb eines PPP-Projektes verspricht sich die Stadt Halle (Saale) zudem Effizienzvorteile gegenüber der Eigenrealisierung (konventionelle Variante). Die Kindertagesstätten werden durch privates Know-how umfassend saniert bzw. neu gebaut und anschließend über 25 Jahre betrieben. Die Stadt Halle (Saale) bleibt zu jeder Zeit Eigentümerin von Grund und Boden (PPP-Inhabermodell) und wird sich in dieser Zeit auf ihre Kernkompetenzen (Bildung, Betreuung) konzentrieren. Durch die ganzheitliche Betrachtung in Form eines Lebenszyklusansatzes können bereits innerhalb der Planung sowie der Baumaßnahmen die Kosten des anschließenden Betriebes nachhaltig reduziert werden. Die finanzielle Belastung reduziert sich damit für die Stadt Halle (Saale) im Verhältnis zur Eigenrealisierung. Zusätzliche Effizienz-

vorteile erwartet die Stadt durch das Verhandlungsverfahren im Rahmen der Ausschreibung. Dabei können Ideen und Know-how von mehreren Anbietern genutzt und über Qualitäten der erwarteten Leistungen sowie die daraus entstehenden Kosten kann verhandelt werden. Zusätzlich sollen wesentliche Projektrisiken (Planung, Bau, Finanzierung, Unterhaltung) innerhalb eines PPP-Projektes auf den Anbieter übertragen werden.

3. PPP-Eignungstest

Zur erfolgreichen Umsetzung eines PPP-Projektes ist es unumgänglich, geeignete Objekte zu benennen. Im PPP-Eignungstest wurden sämtliche Kitagebäude der Stadt im Hinblick auf ihre Bestandsfähigkeit sowie die Unabdingbarkeit der Investitionen untersucht. Als Ergebnis wurden vier geeignete Kitastandorte für das PPP-Projekt ausgewählt. Bei den ausgewählten Gebäuden handelt es sich um Einrichtungen im Innenstadtbereich mit einer Gesamtgrundfläche von ca. 6.000 m². Die Beseitigung der baulichen Mängel ist durch Sanierungen, Erweiterungen bzw. Umbau oder auch durch Ersatzneubau möglich. Das Bauvolumen an den vier Kitas wird auf 10 Millionen Euro geschätzt.

4. PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

In einem nächsten Schritt hat die Stadt Halle (Saale) die Wirtschaftlichkeit der möglichen Realisierungsvarianten für die innerhalb des PPP-Eignungstests ausgewählten Standorte gegenübergestellt. Der PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis dient als Entscheidungsgrundlage für die Umsetzung eines PPP-Projektes für den Stadtrat und für die Kommunalaufsicht. Im Wirtschaftlichkeitsnachweis werden sämtliche Kosten der Immobilie in drei Varianten untersucht. Die Kosten über den Zeitraum von 25 Jahren werden in der konventionellen Methode, der Methode der Nichtinvestition (Null-Variante) sowie der PPP-Variante gegenübergestellt. Hierzu wurde durch Architekten und Ingenieure des 3P Beraterverbundes Mitteldeutschland eine umfangreiche Bestandsaufnahme und eine bauliche Beurteilung vorgenommen. Darüber hinaus wurden in allen drei Varianten die Bewirtschaftungskosten, die Bauunterhaltungskosten sowie die Risiko- und Finanzierungskosten geplant und in einem integrierten Planungsmodell abgebildet. In diesem finanzmathematischen Modell werden die Varianten abgebildet und mittels Kapitalwertmethode vergleichbar gemacht.

Im Ergebnis wurde die PPP-Variante als die wirtschaftlichere Beschaffungsvariante identifiziert. Die PPP-Realisierung wies gegenüber der konventionellen Variante einen Effizienzvorteil von ca. 9% aus. Die Null-Variante wies gegenüber der konventionellen Variante einen Effizienznachteil in Höhe von ca. 33% aus.

Aufgrund des Ergebnisses der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde im September 2006 die Fortführung des Projektes durch den Stadtrat der Stadt Halle (Saale) beschlossen.

5. Europaweites Ausschreibungsverfahren

Nach erwiesener Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante wurden von der Stadt Halle (Saale) und vom 3P Beraterverbund Mitteldeutschland die outputorientierten Ausschreibungsunterlagen erstellt. Im Unterschied zur leistungsorientierten Ausschreibung werden darin nur gewünschte Eigenschaften über den Betrachtungszeitraum beschrieben. Für die Planung und Umsetzung wird dem privaten Anbieter nahezu freie Hand gelassen. Lediglich die Einhaltung von vorher definierten Rahmenbedingungen der Stadt Halle (Saale) sowie die Einhaltung sämtlicher Richtlinien und Gesetze werden vorausgesetzt.

Ziel des Ausschreibungsverfahrens war es, einen privaten Partner für die Durchführung von Sanierung/Neubau, Bauunterhaltung/Reinvestition, Finanzierung sowie für den Betrieb über eine Laufzeit von 25 Jahren für die ausgewählten Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) zu finden.

An der europaweiten Ausschreibung beteiligten sich 18 Anbieter. Davon wurden fünf zur Abgabe eines indikativen Angebotes aufgefordert. Von den eingehenden Angeboten wurden zwei Anbieter zur Abgabe eines qualifizierten Angebotes ausgewählt. Momentan werden Detailverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter durchgeführt. Die Zuschlagserteilung erfolgte im Dezember 2006. Im Ergebnis wurde ein Effizienzvorteil entsprechend der vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 12% bzw. vier Millionen Euro erzielt.

Im Folgenden wird der Ablauf des Vergabeverfahrens detaillierter vorgestellt:

Erstellung der Vergabeunterlagen

Die Vergabeunterlagen wurden von Oktober 2005 bis Dezember 2005 vom 3P Beraterverbund Mitteldeutschland und der Stadt Halle (Saale) erstellt. Im gemeinsamen Projektteam wurden ein Gesamtprojektplan, Zuständigkeiten sowie Aufgabenbereiche abgesteckt. Anschließend wurden die Ausschreibungsunterlagen, welche technische, wirtschaftliche und juristische Bereiche abdecken, erarbeitet. Die Unterlagen wurden durch die beteiligten Ämter und Nutzer überprüft und freigegeben.

Teilnahmewettbewerb

Für die anschließende Ausschreibung wurde eine Bewertungsmatrix erstellt, um eingehende Angebote prüfen zu können. Weiterhin wurden Formblätter für potenzielle Anbieter erarbeitet, um wirtschaftliche Daten und Erklärungen in einer einheitlichen Struktur zu bekommen und so eine Auswertung zu erleichtern.

Im Dezember 2005 erfolgte die europaweite Ausschreibung des PPP-Projektes „Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)“. Geeignete Anbieter wurden aufgefordert, sich für dieses Projekt bis zum 20. Januar 2006 zu bewerben. 18 Teilnahmeanträge wurden eingereicht.

Durch eine Beratungskommission (zuständige Fachbereiche, 3P Beraterverbund Mitteldeutschland) wurden diese Anträge sowohl formell als auch auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bewerber geprüft. Fünf Bietergemeinschaften wurden als besonders geeignet eingestuft und zur Abgabe eines indikativen Angebotes bis zum 12. Mai 2006 aufgefordert.

Indikatives Angebot

Zur Erstellung der indikativen Angebote erfolgte eine Übergabe der Ausschreibungsunterlagen in digitaler Form. Darin enthalten waren Aussagen zum derzeitigen Zustand (Bauprotokolle, Baubeschreibungen, Gutachten, Pläne, Bestandsfotos) sowie zukünftige Nutzeranforderungen. Die Nutzung eines digitalen Raumprogramms diente der Unterstützung der Darstellung des Ist-Zustands.

Für Bieterfragen zu dieser Ausschreibung wurden Formblätter erstellt. Auf diesem Wege gingen ca. 350 Fragen ein. Die vom gemeinsamen Projektteam der Stadt Halle (Saale) und dem 3P Beraterverbund Mitteldeutschland erarbeiteten Antworten wurden jedem Bieter anonymisiert zur Verfügung gestellt.

Die eingegangenen indikativen Angebote der fünf Bietergemeinschaften wurden einer formellen Prüfung unterzogen. Im Anschluss erfolgte eine inhaltliche Prüfung durch vier Fachteams der Bereiche Bau, Bewirtschaftung, Finanzen, Recht. Mittels einer detaillierten Bewertungsmatrix wurden zwei Angebote als besonders geeignet eingestuft.

Qualifiziertes Angebot

Zwei bevorzugte Bieter erhielten im Rahmen der Aufforderung zur Erstellung eines qualifizierten Angebots die Möglichkeit, sämtliche Objekte zu besichtigen.

In Bietergesprächen zu den Bereichen Bau, Betrieb, Finanzierung und Vertrag wurden mögliche Optimierungspotenziale zwischen der Stadt und den Anbietern erläutert. Aus den fünf eingegangenen indikativen Angeboten wurden verschiedene Vorschläge zur Umsetzung aufgegriffen. Die zwei verbliebenen Anbieter wurden aufgefordert, diese in ihrem Angebot zu berücksichtigen.

Zusätzlich wurden den Anbietern ergänzende Ausschreibungsunterlagen zur Verfügung gestellt. Beispielsweise wurden ihnen Stellungnahmen von Ämtern (Städtebau, Brandschutz, Denkmalamt) übergeben, die erst innerhalb des Vergabeverfahrens erstellt wurden. Weiterhin wurden detaillierte Aufgabenstellungen und Formblätter zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit übergeben. Über das gewünschte Finanzierungskonzept, Sicherheiten und Vertragsentwurf wurden ebenfalls Gespräche mit den beiden Bietern geführt.

Die beiden qualifizierten Angebote wurden bis zum 9. August 2006 erstellt und der Stadt übergeben.

Auswahl bevorzugter Bieter und vorläufiger Effizienzvorteil

Die eingegangenen qualifizierten Angebote wurden mit allen beteiligten Ämtern, Nutzern und Beratern gemeinsam bewertet. Auf der Basis einer Bewertungsmatrix wurde ein bevorzugter Bieter ausgewählt, mit dem im nächsten Schritt Detailverhandlungen erfolgten.

Auf Grundlage des bevorzugten qualifizierten Angebotes wurde im Rahmen einer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Nachweis geführt, dass das vorliegende Angebot wirtschaftlicher gegenüber der konventionellen Realisierung und der Null-Variante ist. Das Angebot lässt ca. 9% (ca. 2 Millionen Euro) Effizienzvorteil gegenüber der konventionellen Realisierung erwarten.

Detailverhandlungen mit dem bevorzugten Bieter

Mit dem bevorzugten Bieter erfolgten im September und Oktober 2006 Detailverhandlungen in den jeweiligen Fachbereichen. Anmerkungen von zukünftigen Nutzern und Ämtern wurden dabei integriert. Durch eine klare Verhandlungsstruktur und -führung wurden sämtliche Verhandlungsergebnisse zusammengefügt.

Im Ergebnis entstand ein Vertrag, der für beide Vertragspartner klare Zuständigkeiten, Aufgaben und Risikoverteilungen regelt. Spätere Nachträge des Anbieters sind ausgeschlossen.

Die Verhandlungen führten zu geringen Änderungen der Anforderungen (z.B. der Qualitätsstandards) an den privaten Anbieter. Es erfolgte daraufhin eine Anpassung des Angebotes sowie des abschließenden Wirtschaftlichkeitsnachweises.

6. Genehmigungsphase und Zuschlagserteilung

Für die Erstellung der Fördermittelbescheide war eine Prüfung der endgültigen Angebote durch die Genehmigungsbehörden des Landes Sachsen-Anhalt (Landesverwaltungsamt sowie Landesbetrieb Bau) notwendig. Die Fördermittelbescheide für die beiden Projekte wurden im Dezember erstellt. Die Kommunalaufsicht genehmigte das Projekt ebenfalls.

Im Beisein von Bundesminister Wolfgang Tiefensee wurden am 15. Dezember 2006 die Verträge des ersten kommunalen PPP-Bundespilotprojekte „Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)“ unterzeichnet. Bundesminister Tiefensee betonte an dieser Stelle, dass die Vorgehensweise dieses Projektes als „Blaupause“ und Beispiel für alle Kommunen in Deutschland zu behandeln ist.

Im Februar 2007 begannen die ersten Baumaßnahmen in den Kindertagesstätten. Bereits Ende des Jahres werden die ersten Nutzer von zwei Kindertagsstätten in die neu errichteten bzw. umfänglich sanierten Objekte zurück ziehen.

7. Projektbesonderheiten

Das Bundespilotprojekt „Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)“ weist gleich mehrere Besonderheiten auf.

Aufgrund einer heterogenen Gebäudestruktur kann in diesem Projekt die Sanierung von Altbauten, Plattenbauten und Ersatzneubauten vereinigt werden. Zusätzlich ist an einigen Standorten eine Optimierung durch eine Gesamtbetrachtung von Schule, Hort, Kita und Turnhalle möglich, um so inhaltliche sowie wirtschaftliche Synergien nutzen zu können. Aus diesen Überlegungen heraus wurden zwei Horte aus dem Kita-Projekt in ein separates Schulprojekt übertragen.

Erstmals wurden innerhalb eines PPP-Projektes Fördermittel integriert. Dazu wurden umfangreiche Gespräche mit dem Sozialministerium von Sachsen-Anhalt geführt, die eine Einbindung von Fördermitteln möglich machen. Diese Vorgehensweise war der Auslöser zur Überarbeitung bestehender Fördermittelrichtlinien.

In Gesprächen mit der Kommunalaufsicht wurde über die Sicherung der Handlungsfähigkeit und die Gewährleistung der Pflichtaufgaben trotz angespannter Haushaltslage diskutiert. Aus dieser Überlegung heraus wurde in diesem Projekt die Null-Variante ermittelt und erstmalig berechnet. Bei der Null-Variante wird unterstellt, dass keine Komplettsanierung durchgeführt wird. Lediglich unabdingbare Investitionen werden getätigt. Innerhalb einer Lebenszyklusbetrachtung stellt diese Realisierungsvariante vor allem durch die erhöhten Betriebskosten die teuerste Realisierungsvariante dar.

8. Erstes kommunales Bundespilotprojekt

Auf Grund der beispielhaften Projektdurchführung und der erfolgten umfangreichen Vorarbeiten wurde das Projekt durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) als erstes kommunales Bundespilotprojekt ausgewählt.

Am 27. Juli 2005 wurde durch den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Herrn Achim Großmann, die Pilotprojektvereinbarung über die Sanierung bzw. den Neubau und Betrieb von Schulen und Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale) unterzeichnet. Hierbei handelt es sich um das erste kommunale Bundespilotprojekt öffentlich-privater Zusammenarbeit. Zudem konnten erstmalig Fördermittel in ein PPP-Projekt erfolgreich integriert werden.

Das Bestreben aller Projektbeteiligten zielt dabei insbesondere auf einen reibungslosen Ablauf des Projektes. Die im Rahmen der intensiven Pilotbetreuung gewonnenen Ergebnisse fließen in die Entwicklung bundeseinheitlicher Standards und Rahmenbedingungen für die Durchführung von PPP-Projekten und werden somit auch anderen Kommunen zugänglich gemacht. Beispielsweise werden

vom 3P Beraterverbund Mitteldeutschland im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und des BMVBS in enger Zusammenarbeit mit der Task Force praxisorientierte Leitfäden für Kommunen erarbeitet. Diese sollen zur Standardisierung der Systematiken bei der Durchführung von PPP-Projekten auf Bundes- und Landesebene beitragen.

9. Beispiel: Kita Sonnenschein

Beispielhaft wird die Kita Sonnenschein kurz vorgestellt, in der ca. 120 Kinder ganztägig betreut werden. Das eingeschossige, freistehende Haus mit teilausgebautem Dachgeschoss wurde als ehemaliges Bahnbetriebsgebäude seit dem Jahr 1954 als Kita genutzt. Das im Osten der Stadt gelegene Gebäude weist erhebliche bautechnische Mängel auf. Probleme des Brandschutzes und der Hygiene werden durch zusätzliche ungünstige Raumaufteilungen erschwert. Mit Ausnahme der Heizung fanden in den letzten zehn Jahren keinerlei Modernisierungs- oder Sanierungsleistungen statt.

Durch die günstige Verkehrsanbindung sowie den Zuzug junger Familien in Neubaugebiete im Osten der Stadt wird dieser Standort langfristig als bestandssicher angesehen. Das Gelände weist hervorragende Eigenschaften für die Nutzung als Kindertagesstätte auf.

Im Zuge dieses PPP-Projektes wird das Gebäude abgerissen und durch einen Neubau ersetzt. Dies hat sowohl wirtschaftliche als auch pädagogische Vorteile. Ein Neubau verursacht weniger Kosten als eine kleinteilige Sanierung. Gleichzeitig lässt ein Neubau wesentlich mehr Einsparpotenzial im anschließenden Betrieb erwarten, weil er die Bewirtschaftungskosten im Gegensatz zur Sanierung nachhaltig sinken lässt.

Ein Neubau macht eine großzügigere Raumgestaltung und damit die die Realisierung eines neuen Raumkonzepts möglich. Die geplante Unterbringung von Bewegungsräumen, Rückzugsräumen, einem Kinderrestaurant und einer Kreativwerkstatt ließe sich im Rahmen einer Sanierung der vielen kleinen verwinkelten Zimmer nur schwer umsetzen.

Durchführung von PPP-Projekten im Schul- und Hortbereich

Hartmut Fischer

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind deutsche Kommunen und Länder immer stärker gezwungen, nach Alternativen zu suchen, um ihrer Aufgabe der Daseinsvorsorge nachkommen zu können. Als ein möglicher Weg, die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen besser zu nutzen, hat sich in den letzten Jahren Public Private Partnership (PPP) herausgestellt. In den Jahren 2000 – 2005 wurden durchschnittlich bereits zwei bis drei Prozent kommunaler Sachinvestitionen im Rahmen von PPP durchgeführt. 2005 wird mit einem Anteil von fünf Prozent bei steigender Tendenz gerechnet. Neben Sport- und Freizeiteinrichtungen, Verwaltungsgebäuden, Kultureinrichtungen und zunehmend auch Straßen, machen Schulen mit fast einem Drittel den größten Anteil aus.[1] Dies ist sowohl durch die große Bedeutung der Schulbildung als Standortfaktor als auch durch den vielerorts entstandenen Investitions- und Sanierungsstau sowie durch den Anpassungsbedarf an veränderte Schulgesetzgebungen zu erklären.

1. Effizienzgewinne bei PPP und ihre Ursachen

Dass es sich dabei über PPP nachzudenken lohnt, zeigen – neben weiteren Vorteilen – vor allem die Effizienzgewinne und die resultierenden Kostenersparnisse für die öffentlichen Auftraggeber, die bei einer Vielzahl der Projekte in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern nachgewiesen wurden.

Pilotprojekt	Investitions-volumen	Projektart	Wirtschaftlichkeits-nachweis
Landkreis Offenbach	400 Mio. €	Neubau und Sanierung	18%
Monheim	25 Mio. €	Neubau und Sanierung	15%
Witten	10 Mio. €	Neubau und Sanierung	9,3%
Unna	20 Mio. €	Sanierung	6,2%
Frechen	16 Mio. €	Neubau	11%

Tabelle 1: Nachweis der Wirtschaftlichkeit bei deutschen ÖPP-Projekten [2]

[1] Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Ländern und Kommunen, Berlin 2005, S. 9–12.

[2] Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Public Private Partnership, Dokumentation des Kongresses des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, Stuttgart 2005, S. 27 u. 42.

Für diese Vorteile sind eine Reihe unterschiedlicher Faktoren verantwortlich. Zunächst hat der private Partner vor allem einen größeren Optimierungsspielraum. Dies gilt insbesondere dann, wenn der private Partner sowohl die Planung als auch die Bauleistung und die Leistungen aus der Betriebsphase als ganzheitlichen Prozess organisieren kann. Auf diese Weise kann er sein Know-how und seine Erfahrungen aus der Immobilienplanung und beim kostenbewussten Bauen einbringen und durch eine entsprechende Planung sowohl die Investitionskosten als auch die Baunutzungskosten optimieren. Neben seinen unternehmensspezifischen Kompetenzen kann er dabei auch seinen Zugang zu weiteren günstigen Ressourcen einbringen.

Die beschriebenen Optimierungen erfolgen jedoch nicht nur aufgrund der Erfahrungen und des Know-hows. Private Unternehmen, die sich um ein PPP-Projekt bewerben, haben auch ein starkes Eigeninteresse an optimierten Kosten. Zum einen ist dies im Sinne ihres Gewinnmaximierungsstrebens. Zum anderen befinden sich die Unternehmen im Wettbewerb eines Ausschreibungsverfahrens und erhalten den Auftrag und die Möglichkeit, ihren Gewinn zu realisieren erst, wenn sie sich gegen ihre Wettbewerber aufgrund eines besseren Kosten-Leistungsverhältnisses durchsetzen. Diese wirtschaftlichen Zwänge führen dazu, dass private Anbieter ihre Kosten soweit wie möglich optimieren.

Ein wichtiger Schlüssel dafür, dass die beschriebenen Optimierungspotenziale tatsächlich ausgeschöpft werden können, ist eine funktionale Leistungsbeschreibung. In ihr werden die Nutzeranforderungen und qualitativen Vorgaben beschrieben. Die Planung bzw. die Ausgestaltung der konkreten Lösung bleibt dem Anbieter überlassen. Gleichzeitig sollte die Kostenverantwortung über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie soweit wie möglich beim privaten Partner gebündelt werden.

Ein Teilbereich, in dem diese Einsparungsmöglichkeiten deutlich werden, sind die Baukosten. In der nachfolgenden Tabelle sind die Einsparungen der bezuschlagten PPP-Lösung gegenüber der ursprünglichen Kostenschätzung dargestellt. Dabei wird gleichzeitig deutlich, dass das Optimierungspotential bei Sanierungsvorhaben deutlich geringer ist. Ursache sind die naturgemäß stärkeren Vorgaben und Beschränkungen sowie die baulichen Risiken, die der private Partner übernimmt und schlechter als bei einem Neubauvorhaben kalkulieren kann.

Auftraggeber	Art der Maßnahme	Unterschreitung der Baukostenschätzung im Rahmen ÖPP
Neubaumaßnahmen		
Stadt	Neubau Schulzentrum	36%
Landkreis	Neubau Gymnasium	33%
Landkreis	Neubau Gymnasium	32%
Landkreis	Neubau Berufsschule	32%
Neubau- und Sanierungsmaßnahmen		
Stadt	Sanierung und Erweiterung Gesamtschule	22%
Gemeinde	Sanierung und Erweiterung Schulzentrum	15%
Sanierungsmaßnahmen		
Landkreis	Umbau	7,5%
Stadt	Sanierung von mehreren Schulstandorten	2,5%
Stadt	Sanierung Gymnasium	24%
Stadt	Umbau einer Förderschule	16%

Tabelle 2: Aktuelle Beispiele von ÖPP-Projekten im Schulbereich (eigene Erhebung, von der VBD betreute Schulbauvorhaben 2003–2005)

2. Unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen für PPP-Vorhaben

Die oben stehende Tabelle 2 macht bereits in Ansätzen deutlich, dass bei jedem PPP-Projekt unterschiedliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind. Zum einen sind dies Anforderungen, die aus dem konkreten Bauvorhaben erwachsen. So gelten, wie bereits ausgeführt, für Sanierungen wesentlich andere Bedingungen als für Neubauvorhaben. Aber auch Fragen der konkreten Grundstückssituation, des bereits vorliegenden Planungsstandes oder Anforderungen an den Denkmal- oder Naturschutz beeinflussen die möglichen Vorteile einer PPP-Lösung. Darüber hinaus setzt die jeweilige Haushaltslage wichtige Grenzen für den möglichen Umfang des Projektes und nicht zuletzt bestimmen unterschiedliche Interessenlagen in der Politik, welche Ziele mit der Investition verfolgt werden. So sind beispielsweise die Fragen, wie stark auf die architektonische Gestaltung Einfluss genommen werden soll und welche Organisationsstruktur in der Verwaltung angestrebt wird, von zentraler Bedeutung.

Sowohl die Einflussfaktoren, die mit der Art des Gebäudes und dem Standort verbunden sind, als auch die politische Interessenlage haben konkrete Auswirkungen auf den Umfang des Optimierungspotenzials und das für die Lösung des Beschaffungsproblems geeignete Vertragsmodell. Das idealtypische PPP-Projekt gibt es nicht. Die Herausforderung an die öffentlichen Verwaltungen und an die gegebenenfalls beauftragten Berater ist es, die wesentlichen Einflussfaktoren zu erkennen und passende Ansätze zu entwickeln, die zu der wirtschaftlichsten Lösung für das jeweilige Vorhaben führen. Dies erfordert bei jedem Projekt ein unterschiedliches Herangehen.

Eines ist jedoch den meisten Schulbauvorhaben gemein. Sofern es sich nicht um außerordentlich große Schulkomplexe handelt oder mehrere Schulen zu einem Maßnahmenpaket gebündelt werden können, handelt es sich um Investitionsvolumen zwischen drei und 15 Millionen Euro. Dies dürfte den größten Anteil aller potenziellen PPP-Projekte im Schulbereich ausmachen. Nur wenn es gelingt, Projekte auch in dieser Größenordnung wirtschaftlich realisierbar zu machen, wird sich PPP am deutschen Markt langfristig durchsetzen.

3. Ist PPP nur bei großen Volumina wirtschaftlich?

In vielen Diskussionen wird ein Projektvolumen von 20 Millionen Euro als Untergrenze für die Realisierung wirtschaftlicher Alternativen genannt. Folgende Faktoren bei PPP-Modellen im Unterschied zu konventionellen Modellen sprechen für diese Betrachtungsweise:

- höhere Transaktions- und Finanzierungsnebenkosten,
- Kosten der Risikoübernahme durch den Privaten,
- höhere Finanzierungskosten,
- aufwändige Vergabeverfahren.

Diese Kosten belasten die PPP-Alternative und müssen durch die beschriebenen Effizienzvorteile überkompensiert werden. Da insbesondere die Transaktions- und Finanzierungskosten sowie die Kosten für das Vergabeverfahren Fixkostencharakter haben, die bei größeren Projektvolumina nur unterproportional steigen, fällt deren Kompensation bei größeren Volumen wesentlich leichter. Hinzu kommt, dass der Optimierungsspielraum für den Privaten bei größeren Volumina steigt und Synergieeffekte die möglichen Effizienzvorteile positiv beeinflussen. Andererseits kommen die oben genannten zentralen Ursachen für Effizienzgewinne grundsätzlich auch bei kleineren Projektvolumina zum Tragen. Auch hier führen eine ganzheitliche Planung, die Investitions- und Nutzungskosten optimiert, die Bündelung der Kostenverantwortung in einer Hand, die Einbindung von Erfahrungen und Know-how der privaten Partner und der Wettbewerb zu Einsparungen, auch wenn diese prozentual etwas, in absoluten Beträgen deutlich geringer ausfallen.

Deshalb ist es nötig, sich bereits bei der Vorbereitung der Projekte Gedanken darüber zu machen, wie durch die Vorgaben in der Ausschreibung die Kosten der PPP-Alternative soweit optimiert werden, dass auch kleinere Projekte wirtschaftlich dargestellt werden können. Gleichzeitig gilt es, die Chance auf zusätzliche Kosteneinsparungen durch ein zielführendes Ausschreibungskonzept zu optimieren. Anhand der oben genannten Kostenfaktoren bei PPP sollen im Folgenden einige Ansätze entworfen werden. Dabei muss darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen dieses Beitrags nur einige zentrale Einflussgrößen beleuchtet werden können und dass alle hier erläuterten Lösungsvorschläge immer im Lichte der konkreten Projektsituation und der Interessenlage vor Ort überprüft werden müssen.

3.1 Transaktions- und Finanzierungsnebenkosten

Als Kosten, die mit der Vertrags- und Finanzierungsstruktur verbunden sind, sind hier vor allem die Kosten für die Grundstückstransaktion, die Kosten für die Objekt- bzw. Projektgesellschaft und die Konzeptions- und Abschlussgebühren zu nennen.

3.1.1 Grundstückstransaktionskosten

Ist für ein PPP-Modell – z.B. beim Leasing- oder Erwerbermodell oder für die Besicherung der Finanzierung – die Übertragung des Eigentums am Grundstück von der öffentlichen Hand auf den privaten Auftragnehmer durch Verkauf bzw. durch die Einräumung eines Erbbaurechtes notwendig, ist dies mit zusätzlichen Kosten verbunden. Auch wenn durch die Änderungen des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes die zusätzliche Steuerbelastung für das Erwerbermodell der Vergangenheit angehört, schlagen bei diesem Modell immer noch die Notarkosten zusätzlich zu Buche. Beim Leasingmodell dagegen, bei dem nicht von Beginn an feststeht, dass das Eigentum am Grundstück zum Ende der Vertragslaufzeit wieder an die öffentliche Hand zurück übertragen wird (Kaufoption), müssen zusätzlich auch die Grunderwerbsteuer und die Grundsteuer berücksichtigt werden.

Daher ist es insbesondere bei Vorhaben mit kleineren Volumina sinnvoll, Modelle ohne Grundstücksübertragung zu vereinbaren. Für rein kommunale Projekte haben sich deshalb am Markt Inhabermodelle in den Ausprägungen mit und ohne Objektgesellschaft durchgesetzt, zumal diese in der Regel auch Vorteile bei der Einbindung von Fördermitteln bieten. Leasing-Modelle werden für öffentliche Investitionsvorhaben nur noch in Ausnahmefällen angeboten, z.B. dann, wenn sich für kommunale Unternehmen Vorteile hinsichtlich der Bilanzrelationen ergeben.

3.1.2 Objekt- bzw. Projektgesellschaft

Bei Vertragskonstruktionen mit Projektgesellschaft verursacht diese Gründungs- und Verwaltungskosten sowie Kosten für ihre Besicherung, die zum größten Teil unabhängig vom Auftragsvolumen sind. Daher ist sorgfältig zu prüfen, ob für die konkreten Anforderungen die Einrichtung einer solchen Gesellschaft ausreichend

Vorteile verspricht. Die Unterschiede von Modellen mit und ohne Projektgesellschaft liegen vor allem in der Aufgaben- und Risikoverteilung.

Betrachtet man zunächst nur die Bau- bzw. Zwischenfinanzierungsphase, so hat eine Projektgesellschaft erst Anspruch auf Vergütung, wenn sie die Gebäude wie vereinbart zur Nutzung übergibt. Leistungsstörungen in der Bauphase gehen, da sie Auftraggeberin des Bauunternehmens ist, zunächst zu ihren Lasten. Viele Anbieter stellen daher ein eigenes, professionelles Projektsteuerungsmanagement bereit, das über langjährige Erfahrungen bei der Durchsetzung von Termin-, Qualitäts- und Kostensicherheit in Generalunternehmer-Verfahren verfügt. Außerdem ist es üblich, dass die Objektgesellschaft von den Bauunternehmen höhere Sicherheiten verlangt als die öffentliche Hand.
Auch bei einem Modell ohne Objektgesellschaft kann der öffentliche Auftraggeber die Bauherrenaufgaben und -risiken auf den Auftragnehmer übertragen. Der private Anbieter – bei diesem Modell in der Regel ein Generalübernehmer – trägt das Fertigstellungsrisiko einschließlich der Termin- und Preisgarantien. Verzögerungen oder Kostensteigerungen im Bauablauf sowie der eventuelle Ausfall von Nachunternehmen gehen auch hier nicht zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers.

Als Auftraggeber hat die öffentliche Hand bei diesen Modellen zwar grundsätzlich das Insolvenzrisiko des Generalübernehmers bzw. -unternehmers zu tragen. Wenn während der Zwischenfinanzierung keine Einredeverzichtserklärung abgegeben wird, ist dieses Risiko jedoch eingeschränkt. Wird der Generalüber-/unternehmer während der Bauphase insolvent, braucht der öffentliche Auftraggeber keine Raten an die Bank zahlen, da die Forderungen noch nicht existieren, die an die Bank abgetreten werden sollen. Im Insolvenzfall wird die Bank in der Regel versuchen, das Objekt schnellstmöglich mit einem anderen Bauunternehmen zu Ende zu bauen, um den Anspruch auf Vergütung gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber zu realisieren und das bis zum Zeitpunkt der Insolvenz ausgezahlte Geld zurück zu erhalten.

Während der Nutzungs- und Endfinanzierungsphase unterscheiden sich die Modelle hinsichtlich der Risikostruktur nicht, wenn über die vereinbarten Gewährleistungspflichten hinaus keine Betriebsleistungen vergeben werden und die Endfinanzierung – z.B. über eine einredefreie Forfaitierung – auf die Bonität des öffentlichen Auftraggebers abgestellt ist. In diesem Fall wird eine Projektgesellschaft entbehrlich.

Werden aber im Einklang mit dem Lebenszyklusgedanken auch Leistungen in der Betriebsphase vergeben, stellt sich die Frage, wie die Leistungserbringung über die gesamte Vertragslaufzeit gesichert werden kann. Dabei können Modelle mit Projektgesellschaft von Vorteil sein, da diese auch die vereinbarten Serviceleistungen organisiert und schuldet. Geht beispielsweise einer der Servicepartner in Insolvenz, muss sich die Objektgesellschaft um Ersatz bemühen, ohne dass die vereinbarten Servicepauschalen angepasst werden können. Wegen dieses Risikos müssen die Anbieter die Leistungsfähigkeit ihrer Subunternehmen genau

prüfen, gleichzeitig aber auch einen entsprechenden Risikoaufschlag bei der Kalkulation ihrer Entgelte berücksichtigen.

Ob die Existenz der Projektgesellschaft aber unter Risikogesichtspunkten tatsächlich einen Vorteil darstellt, ist im konkreten Einzelfall zu bewerten. Handelt es sich bei der Projektgesellschaft – wie allgemein üblich – um eine ausschließlich für diesen einen Zweck gegründete Gesellschaft mit minimaler Kapitalausstattung und beschränkter Haftung, kann es für die öffentliche Hand eine größere Sicherheit bedeuten, die Verträge mit großen und erfahrenen Facility-Management-Unternehmen direkt abzuschließen. Auf diese Weise können auch die Kosten für weitere Sicherungsmechanismen minimiert werden. Alternativ kann im Rahmen der Ausschreibung auch eine größere (Eigen-)Kapitalausstattung gefordert werden, dies führt aber wieder zu einer Verteuerung der PPP-Lösung.
Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass nicht für alle Vorhaben eine Projektgesellschaft gegründet werden muss. Die Vorteile in der Aufgaben- und Risikoverteilung sind mit den entstehenden Kosten abzuwägen. Gerade bei kleineren Projekten besteht die Gefahr, dass die Waage deutlich auf der Kostenseite ausschlägt. Teilweise sind die Risiken jedoch so überschaubar, dass sie die öffentliche Hand wie bei der konventionellen Beschaffung selbst tragen kann, bei größeren Risiken können andere Sicherungsmechanismen in die Verträge konstruiert werden, die mit geringeren Kosten verbunden sind.

3.1.3 Konzeptions- und Abschlussgebühr

Bei den alternativen Realisierungsvarianten ist erfahrungsgemäß von zusätzlichen Kosten bei Vertragsabschluss auszugehen. Dahinter verbergen sich in der Regel die Kosten, die dem Anbieter bei der Angebotserstellung entstehen, so z.B. Kosten für die wirtschaftliche, rechtliche und steuerliche Beratung bei der Entwicklung des Vertragsmodells und bei der Formulierung der Verträge, die Bearbeitungsgebühren der Bank oder die eigenen Personalkosten. Diese Kosten steigen unter anderem mit zunehmender Komplexität des vorgesehenen PPP-Modells. Daher ist es bei kleineren Vorhaben oft ratsam auf marktgängige und einfach zu handhabende Modelle zurückzugreifen.

3.2 Kosten der Risikoübernahme durch den Privaten

Ein weiteres Merkmal von ÖPP ist die optimale Risikoverteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen. Ihr Ziel ist nicht der maximale Risikotransfer auf den Privaten, sondern die wirtschaftlich effizienteste Risikoverteilung zwischen privatem und öffentlichem Partner unter Beachtung der jeweiligen Zielstellungen der öffentlichen Hand. Als Grundprinzip einer wirtschaftlichen Risikoallokation gilt, dass derjenige die Risiken zu tragen hat, der besser in der Lage ist, sie zu beherrschen. Das Ziel, die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Schadens und/oder dessen finanziellen Auswirkungen zu minimieren, kann so am besten erreicht werden.

Risiken, die der private Partner tragen soll, werden von ihm bewertet und in seiner Preiskalkulation durch entsprechende Risikoaufschläge berücksichtigt. Je geringer seine Steuerungsmöglichkeiten sind, desto höher wird der entsprechende Risikozuschlag ausfallen. Prinzipiell kann eingeschätzt werden, dass die Kosten steigen, je mehr Risiken an den Privaten übertragen werden. Hinzu kommt, dass gerade bei kleineren Investitionsvorhaben die kalkulatorischen Risiken aus der Nutzungsphase im Rahmen der Barwertbetrachtung stärker ins Gewicht fallen.

Um die finanzielle Belastung des öffentlichen Haushalts nicht unnötig zu strapazieren, muss die öffentliche Hand abwägen, ob private Anbieter für die übertragenen Risiken adäquate Risikoaufschläge anbieten können oder ob es wirtschaftlicher ist, das jeweilige Risiko selbst zu tragen. Dazu ist zu analysieren, welche Risiken für den Privaten aufgrund von Erfahrungen oder Einflussmöglichkeiten besser beherrschbar sind und daher zu wirtschaftlichen Risikoaufschlägen führen. Die Erarbeitung einer optimalen Risikoallokation hat daher für ein wirtschaftliches Gesamtergebnis zentrale Bedeutung. Prinzipiell muss sich der öffentliche Auftraggeber vorab entscheiden, ob er ein »Rundum-sorglos-Paket« wünscht und bereit ist, für alle übertragbaren Risiken entsprechende Aufschläge als »Versicherungsprämie« zu zahlen, oder ob er bestimmte Risiken, so wie bisher beim Eigenbau, tragen und steuern kann, ohne dass die Vorteile von ÖPP ausgehebelt werden.

Die Bewertung der Risiken ist auch für einen korrekten Vergleich der verschiedenen Handlungsalternativen von zentraler Bedeutung. Während der Private die auf ihn übertragenen Risiken bei der Angebotserstellung bewertet und diese bei der Preiskalkulation berücksichtigt, sind in den Kostenkalkulationen der öffentlichen Hand Risikopositionen meist gar nicht oder nur in begrenztem Umfang enthalten. Ein Vergleich zwischen beiden Alternativen ist nur dann sachgerecht, wenn die öffentliche Hand die übertragenen Risiken ebenfalls bewertet und diese Risikokosten dem Vergleichsmaßstab der konventionellen Beschaffung (Public Sector Comparator – PSC) zugeschlagen werden. Dieses Vorgehen wurde durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz auch im § 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verankert. Damit wird in Zukunft das Bewusstsein wachsen, dass auch die konventionelle Beschaffung Risiken birgt, die bisher oft gar nicht wahrgenommen und noch seltener bewertet werden.

3.3 Höhere Finanzierungskosten

Bei PPP-Projekten in Deutschland wird zunehmend das Instrument der Projektfinanzierung genutzt. Dabei werden die Finanzierungsmittel nicht auf die Bonität der Projektbeteiligten abgestellt, sondern in Abhängigkeit von der erwarteten Projektwirtschaftlichkeit ausgezahlt. Die Bank orientiert sich bei der Finanzierungsentscheidung vorrangig an dem prognostizierten Cashflow. Dabei muss sie berücksichtigen, dass bei dieser Finanzierung der öffentliche Auftraggeber auch während der Nutzungsphase keine Sicherheiten gegenüber der Bank stellt und die vereinbarten Entgelte bei Schlechtleistung bzw. Nichtnutzbarkeit der Immobilie kürzen kann. Damit wird das Finanzierungsrisiko auch in der Nutzungsphase

vollständig auf den privaten Partner übertragen. Die Bewertung der mit der Investition verbundenen Risiken steht daher auch für die Bank im Mittelpunkt und hat direkte Auswirkungen auf die Finanzierungskonditionen. Ein entsprechender Risikoaufschlag und die höheren Kosten der Bank bei der Projektprüfung verteuern die Projektfinanzierung erheblich.

Neben dem von der Bank bereitgestellten Fremdkapital ist für diese Finanzierungsform als Sicherheit für die Bank und den öffentlichen Auftrageber häufig auch Eigenkapital des privaten Auftragnehmers erforderlich – in der Regel in Höhe von 10–20% der Investitionskosten. Insbesondere kleine und mittlere Bauunternehmen sind oft nicht in der Lage, die erforderlichen Eigenmittel aufzubringen und für die gesamte Vertragslaufzeit in einem Projekt zu binden. Der Zugang zu anderen Eigenkapitalquellen gestaltet sich für diese Unternehmen schwierig, da sich in Deutschland entsprechende Marktstrukturen erst im Aufbau befinden. Potenzielle Eigenkapitalgeber erwarten hier ebenfalls eine der Risikostruktur entsprechende Verzinsung von ca. 10% p.a.

Bei Schulbaumaßnahmen trägt die öffentliche Hand das Auslastungsrisiko. Es gibt in der Regel auch keine Dritteinnahmen. Alle Zahlungen erfolgen durch die öffentliche Hand, so dass bei der Finanzierung keine Marktrisiken zu berücksichtigen sind. Insofern stellt sich insbesondere im Schulbereich die Frage, ob die Übertragung der Finanzierungsrisiken auf den privaten Partner angesichts der zusätzlichen Kosten angemessen ist. Gerade bei kleineren Vorhaben wird die Antwort oft negativ ausfallen müssen.

Auch bei einer einredefreien Forfaitierung liegen die Finanzierungskonditionen in Regel über denen bei einem Kommunalkredit. Allerdings ist der Aufschlag hier meist so gering, dass die Wirtschaftlichkeit auch bei kleineren Projekten darstellbar ist. Nicht umsonst spricht man auch von kommunalkreditähnlichen Konditionen. Und auch hier lassen sich – wie bereits weiter oben in Ansätzen beschrieben – Strategien finden, die dem berechtigten Bedürfnis der öffentlichen Hand nach Besicherung der langfristigen Leistungserbringung gerecht werden, ohne dass die Kosten die Wirtschaftlichkeitsvorteile aufzehren.

3.4 Aufwändige Vergabeverfahren

Da bei PPP komplexe Leistungspakete beschafft werden, ist Komplexität auch in der Ausschreibung unvermeidbar. Um die Vergabe vergaberechtskonform durchzuführen und wirtschaftliche Ergebnisse zu erzielen, ist vor allem eine gründliche Vorbereitung der Ausschreibung von großer Bedeutung. Je nach Anzahl der Verhandlungsrunden kann das aber auch deutlichen Mehraufwand bedeuten. Und nicht zuletzt weil viele Verwaltungen mit PPP-Ausschreibungen Neuland betreten und entsprechende Erfahrungen erst gesammelt werden müssen, ist der Aufwand nicht zu unterschätzen.

Wie aufwändig die Verfahren tatsächlich sind, hängt von deren Vorbereitung und Strukturierung ab. Viele PPP-Ausschreibungen richten sich mit recht vagen Vor-

stellungen an den Markt. Die notwendigen Konkretisierungen machen die Verfahren kompliziert und ziehen sie unnötig in die Länge, was sowohl auf Auftraggeber- als auch auf Bieterseite zusätzlichen Aufwand bedeutet. Wenn bereits im Vorfeld wichtige Fragen zu den ausgeschriebenen Leistungen beantwortet werden – einige davon wurden im Rahmen dieses Beitrages bereits angesprochen –, lässt sich der Aufwand für alle Beteiligten erheblich reduzieren. Dazu zählen z.B. möglichst exakte Vorgaben für die Finanzierung, die Anwendung marktgängiger Finanzierungsstrukturen und eine exakte Beschreibung der Leistungen, die in der Nutzungsphase vergeben werden sollen. In vielen Fällen wird die Strukturierung eines Vergabeverfahrens vor allem als juristisches Problem begriffen. Dass die Art und Weise, welche Leistungen wie am Markt abgefragt werden, auch direkte Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Ergebnisse hat, darf dabei nicht vernachlässigt werden.

Möglichst „schlanke" Vergabeverfahren sind die Herausforderung, der sich vor allem die Berater stellen müssen. Gerade bei kleinen Investitionsvorhaben muss der für die Vergabe betriebene Aufwand auf beiden Seiten des Verhandlungstisches in angemessenem Verhältnis zu den erzielbaren Wirtschaftlichkeitsvorteilen stehen. Dazu muss man wissen, dass die Erarbeitung von ÖPP-Angeboten für die Unternehmen einen nicht zu unterschätzenden Aufwand bedeutet, der oft weit über dem einer konventionellen Ausschreibung liegt. Zu hohe und praxisferne Anforderungen an den Privaten treiben die Kosten sowohl für den Anbieter als auch für den öffentlichen Auftraggeber in die Höhe. Langfristig schadet dies dem Wettbewerb.

Je genauer die für die Nutzungsphase vorgesehenen Leistungen definiert sind, desto geringer können die Risikoaufschläge des Privaten ausfallen. Bei kleineren Projekten sollten vor allem die Serviceleistungen erbracht werden, die unmittelbar mit der Substanz der Immobilie verbunden sind (Bauunterhaltung, Wartung). Ob die Vergabe von weiteren Serviceleistungen sinnvoll ist, hängt immer von dem konkreten Projekt und von der bisherigen Leistungserbringung durch die Verwaltung ab.

4. Projektbeispiel: die Sekundarschule in Barleben

Wie in vielen anderen Kommunen gab es auch in der Gemeinde Barleben bei Magdeburg dringenden Handlungsbedarf bei der Schulsanierung. Auch hier ist ein differenziertes lokales Schulangebot ein wichtiger Standortfaktor für die gezielte Ansiedlung von Neubürgern und zukunftsfähigen Betrieben. Die Sekundarschule für 580 Schüler ist eines von zwei Schulneubauvorhaben, die Barleben derzeit realisiert.

Im Fall der Sekundarschule ließ die Gemeinde vorab prüfen, ob die Sanierung und Erweiterung des Gebäudes aus den 1950er Jahren oder ein Neubau wirtschaftlicher ist. Das beauftragte Planungsbüro ermittelte Vorteile für die erste Variante und erarbeitete eine Entwurfsplanung als Grundlage für die Ausschreibung.

Für eine Öffentlich-Private Partnerschaft entschied sich der Gemeinderat auf seiner Sitzung Anfang März 2005. Ausschlaggebend für diese Beschaffungsvariante war vor allem, dass das Vorhaben rasch umgesetzt werden musste. Bereits Ende 2006 soll der Unterricht in der neuen Schule aufgenommen werden. Gleichzeitig standen in der Gemeinde Barleben auch die personellen Ressourcen nicht zur Verfügung, um das Vorhaben konventionell realisieren zu können. Und nicht zuletzt wollte man vom Know-how eines privaten Partners und den zu erwarteten wirtschaftlichen Vorteilen profitieren. Weil man sich noch größere Effizienzgewinne versprach, wurden auch Leistungen aus der Nutzungsphase ausgeschrieben. Diese umfassen den Bauunterhalt, die Wartung und Instandsetzung der technischen Anlagen, Schönheitsreparaturen sowie die Reinigung und Pflege der Außenanlagen.

Auf Grundlage der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) wurde ein Verhandlungsverfahren nach einem europaweiten öffentlichen Teilnahmewettbewerb mit Unterstützung durch die VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH durchgeführt. Die Bekanntmachung erfolgte am 22. April 2005 im Amtsblatt der Europäischen Union. Zum Abgabetermin lagen Teilnahmeanträge von 14 Bewerbern vor, die anhand der geforderten Nachweise und veröffentlichen Kriterien hinsichtlich der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewertet wurden. Im Ergebnis dieser Auswertung wurden die ausgewählten Bewerber aufgefordert, ein Angebot zu erarbeiten.

Von den Anbietern wurde erwartet, dass sie künftig die Verantwortung für die gebäudebezogenen Leistungen in der Nutzungsphase übernehmen. Daher lag es in deren wirtschaftlichem Interesse, bereits im Rahmen der Bauplanung nach entsprechenden Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Die umfassende Analyse von vier Bietern ergab, dass das Einsparpotenzial, besonders für die Kosten in der Betriebsphase, bei einer Sanierung zu beschränkt und die übernommenen Gebäuderisiken nicht vollständig kalkulierbar sind. Daher schlugen sie in ihren Nebenangeboten den Abriss und kompletten Neubau der Schule vor und legten eigene Entwürfe bei. Den Zuschlag erhielt nach mehreren Verhandlungsrunden letztlich die Goldbeck Gebäudemanagement GmbH, ein Unternehmen der mittelständischen, inhabergeführten Goldbeck-Unternehmensgruppe. Ihr Angebot für den Abriss, Neubau und Betrieb der Schule wurde mit Hilfe eines Barwertvergleichs aller Zahlungen über 20 Jahre als das wirtschaftlichste ermittelt.

Gegenstand des angebotenen Bauerrichtungs- und Finanzierungsvertrags ist die vollständige Planung und die bezugs- und betriebsfertige Errichtung des Schulneubaus und der Außenanlagen, der Abriss der bestehenden Gebäude sowie die Finanzierung der Gesamtinvestitionskosten. Während der Bauzeit trägt die Goldbeck Gebäudemanagement GmbH alle wesentlichen Risiken, unter anderem das Preis- und Terminrisiko, und nimmt Bauherrenaufgaben wahr. Eine Zahlungsverpflichtung der Gemeinde entsteht erst nach Fertigstellung und Abnahme. Damit trägt die Gebäudemanagement GmbH mit ihrer refinanzierenden Bank bis dahin auch das komplette Finanzierungsrisiko.

Nach Abnahme des Gebäudes wird die vereinbarte Werklohnforderung gestundet und eine Ratenzahlung über 20 Jahre mit bereits jetzt festgelegten Zinsaufschlägen vereinbart. Gleichzeitig gibt die Gemeinde gegenüber der Bank eine Einredeverzichtserklärung ab. Dadurch ist eine Finanzierung zu kommunalkreditähnlichen Konditionen bzw. die Einbindung zinssubventionierter Refinanzierungsmittel der KfW-Förderbank möglich.

Alle weiteren Leistungen während der Nutzungsphase werden gegen Pauschalen erbracht und in einem gesonderten Servicevertrag geregelt. Die Goldbeck Gebäudemanagement mbH bietet einen umfassenden Service an. Neben den oben genannten Leistungen muss sie zum Beispiel beim Abstellen von eventuell auftretenden Mängeln die vertraglich festgelegten Reaktionszeiten und Nachverfolgungszeiten einhalten und den Gebäudezustand regelmäßig analysieren, um die Betriebskosten weiter zu optimieren. Gleichzeitig trägt sie das Risiko der unterlassenen Instandhaltung und der damit verbunden Folgen. Im beiderseitigen Interesse wurde für die Pauschalen eine Preisanpassung an festgelegte Indizes vereinbart, da die Übernahme des Risikos der Preisentwicklung in den nächsten 20 Jahren zu wirtschaftlichen Preisaufschlägen nicht möglich ist. Dasselbe gilt für das Vandalismusrisiko, das der Private nicht steuern kann und das deshalb von der Gemeinde getragen wird.

Mit der Einredeverzichtserklärung schränkt die Gemeinde zwar ihre Leistungsverweigerungsrechte für die Investitionskosten ein. Die vereinbarten Servicepauschalen können jedoch im Falle einer Schlechtleistung gemindert werden. So sieht der Vertrag beispielsweise im Rahmen der Malus-Regelung die Minderung von Pauschalen vor, wenn einzelne Räume oder die Schule insgesamt nicht nutzbar sind. Darüber hinaus stellt die Einrichtung eines Kontos, über das nur gemeinsam verfügt werden kann, eine weitere Sicherheit für die Vertragserfüllung dar.

Die entsprechenden Verträge wurden nur ein Jahr nach dem Beschluss des Gemeinderates unterschrieben. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich kommt zu dem Ergebnis, dass der Barwertvorteil des abgeschlossenen Vertrages im Vergleich zur konventionellen Realisierung bei 22 Prozent liegt.

Insgesamt wurde das Vergabeverfahren möglichst schlank gehalten sowie transparent, praxisorientiert und mit vertretbarem Aufwand für beide Seiten durchgeführt.

5. Zusammenfassung

Schulneubau- und Sanierungsvorhaben werden auch künftig den großen Anteil der PPP-Maßnahmen ausmachen. Die Mehrzahl der potenziellen Projekte wird dabei eher im Bereich von Investitionskosten zwischen 3 und 15 Millionen Euro liegen. Damit stehen öffentliche Verwaltungen vor der Aufgabe, auch für diese Volumina nach wirtschaftlichen Alternativen zu suchen. Im Rahmen dieses Bei-

trages wurden verschiedene Ansatzpunkte aufgezeigt, wo bei PPP Hebel angesetzt werden können, um die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen:

- Transaktionskosten können durch schlanke Verfahren und einfache Vertragsmodelle ohne Übertragung des Eigentums am Grundstück minimiert werden. Die Vorteile einer Projektgesellschaft sind im konkreten Einzelfall abzuwägen.

- Die Kosten, die durch die Risikoübernahme des Privaten entstehen, müssen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden. Nicht der maximale Risikotransfer, sondern die wirtschaftlich optimale Risikoallokation maximiert den Nutzen für die öffentliche Hand.
- Die private Finanzierung und insbesondere die Projektfinanzierung sind teurer als der Kommunalkredit. Auch hier kommt es auf eine wirtschaftliche Allokation der Finanzierungsrisiken an, damit die Effizienzgewinne in angemessenem Verhältnis zu den höheren Finanzierungskosten stehen.

- Private Partner brauchen ein gewisses Finanzvolumen für Fixkostendegression und Synergieeffekte. Daher sollte vor Ausschreibungsbeginn genau abgewogen werden, welche Leistungen in das ausgeschriebene Paket geschnürt werden.

Das Vorhaben in Barleben zeigt, dass sich ÖPP auch für Vorhaben dieser Größenordnung eignet und zu deutlichen wirtschaftlichen Vorteilen führen kann. Vorab eine wirtschaftlich sinnvolle und eine angemessene Risikoverteilung zu erarbeiten, war auch hier der zentrale Erfolgsfaktor.

Statements zur Podiumsdiskussion:

„Neue Kooperations- und Finanzierungsformen für soziale Aufgaben – Ein nachhaltiger Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise oder der Anfang vom Ende der kommunalen Daseinsfürsorge?“

Klaus Dahlmeyer
Arbeiterwohlfahrt Baden e.V., Karlsruhe

Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) Bezirksverband Baden ist ein traditionsreicher Sozialverband und gleichzeitig ein modernes sozialwirtschaftliches Unternehmen mit ca. 1600 Beschäftigten, schwerpunktmäßig tätig im Bereich der stationären Altenhilfe. Wenn man – so wie auch die öffentliche Hand – als sozialwirtschaftliches Unternehmen über Public Private Partnership (PPP) und andere vergleichbare Finanzierungsmodelle nachdenkt, dann geschieht das ganz überwiegend im Blick auf Investitionsprojekte, z.B. bei Krankenhäusern, Schulen oder Pflegeheimen. Ich werde mich deshalb auf die investitionsseitige Betrachtung neuer Kooperations- und Finanzierungsformen konzentrieren.

Dabei ist die Frage, warum wir überhaupt über die Notwendigkeit neuer Kooperations- und Finanzierungsformen sprechen, relativ einfach beantwortet. Nach wie vor befinden sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der sozialen Arbeit und des Gesundheitswesens in einem Prozess tiefgreifender Reformen und Neustrukturierungen:

1. Aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung und der auf den internationalen Märkten ausgetragenen Wettbewerbe befinden wir uns in einer Situation, in der die Sozialsysteme der einzelnen Staaten zunehmend als konkurrenz- und damit als kostenrelevante Faktoren empfunden werden – gerade auch in Deutschland.

2. Die Finanzkrise der öffentlichen Hand und der Träger der Sozialversicherungen hat zu einer äußerst restriktiven sozialen Investitions- und Förderpolitik geführt.

Dabei verschärft sich die Finanzlage der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen bereits seit Jahren. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts erhöhten sich die Aufwendungen der Kommunen für soziale Leistungen allein in den letzten sieben Jahren von 26 auf rund 39 Milliarden Euro – das ist ein Anstieg von fast 50%. Dabei lässt die Höhe der kommunalen Haushaltsdefizite erkennen, dass eine Verbesserung der Situation auch auf längere Sicht nicht abzusehen ist. Und durch die erheblichen Kreditaufnahmen werden sich die Spielräume der öffentlichen Haushalte noch weiter verkleinern, wenn das allgemeine Zinsniveau – so wie derzeit zu beobachten – weiter anzieht.

Bei den Sozialversicherungen stellt sich die Entwicklung ähnlich dar. Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Pflegeversicherung zum Beispiel ist bereits seit dem Jahr 1999 defizitär. Laut einer aktuellen Veröffentlichung der Techniker Krankenkasse ist im Jahre 2008 fast die gesamte Anschubfinanzierung der gesetzlichen Pflegeversicherung aufgebraucht – genau genommen bis auf ca. eine Milliarde Euro, was dann nur noch rund 66% einer Monatsausgabe entspricht.

Parallel zu diesen schwierigen Entwicklungen im Bereich der kommunalen Haushalte und im Bereich der Sozialversicherungen ist ein steigender Bedarf an sozialen Investitionen und damit an Finanzierungskapital festzustellen. Dies ist insbesondere zurückzuführen auf

- eine auf Grund der gesellschaftlichen und demografischen Entwicklung allgemein steigenden Nachfrage nach sozialen Leistungen, z.B. im Senioren- und Behindertenbereich;
- den Wegfall bzw. Kürzungen öffentlicher Fördermittel für soziale Investitionen;
- einen in weiteren Bereichen der sozialen Arbeit mittlerweile aufgelaufenen Investitions- und Modernisierungsstau;
- die Verkürzung der Investitionszyklen für die Modernisierung von Sozialimmobilien;
- den zunehmenden Wettbewerb sozialer Anbieter untereinander. Dies erfordert bei sozialwirtschaftlichen Unternehmen mehr investives Innovations-, Rationalisierungs- und Expansionskapital.

Schon diese wenigen Hinweise auf die Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen einerseits und auf den zunehmenden Bedarf an Sozialinvestitionen andererseits lassen erkennen, dass die öffentliche Hand und die sozialwirtschaftlichen Unternehmen gleichermaßen gezwungen sind, sich neue Kooperations- und Finanzierungsformen zu erschließen. Einige Möglichkeiten hierzu möchte ich kurz erwähnen:

Unter **Mezzanine-Kapital** versteht man Finanzierungsarten, die in ihren rechtlichen und wirtschaftlichen Ausgestaltungen eine Mischung zwischen Eigen- und Fremdkapital darstellen. Beispiele hierfür sind nachrangig gesicherte Darlehen oder stille Gesellschaftsbeteiligungen.

Private Equity bezeichnet von Privatanlegern beschafftes Beteiligungskapital – im Unterschied zum Public Equity, das ist Kapital, das an der Börse beschafft wird.

Fondsfinanzierungen können z.B. in Form von Immobilienfonds, d.h. zur Finanzierung von Krankenhäusern, Rehabilitationseinrichtungen oder Pflegeheimen usw. oder im Rahmen eines sogenannten sozialen Investmentfonds gewährt werden.

Investorenmodelle in ihrer klassischen Form bezeichnen die Kooperation zwischen einem Investor als Gebäudefinanzier und/oder -eigentümer und einem Betreiber als Nutzer der Immobilie. Verwandte Modelle sind z.B. Sale Lease Back und PPP-Finanzierungen.

Wenn also – wie oben erwähnt – neue Kooperations- und Finanzierungsformen für die Erfüllung sozialer Aufgaben zunehmend notwendiger werden, dann gewinnen auch die Fragen dieses Podiumsgesprächs an Bedeutung. Die erste der beiden Fragen lautet, ob die Anwendung neuer Kooperations- und Finan-

zierungsformen einen nachhaltigen Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise darstellen kann. Ich glaube das eher nicht – aus mehreren Gründen.

Erstens sind die Ursachen der kommunalen Finanzkrise ja nicht primär im Bereich der sozialen Investitionsfinanzierung zu suchen. Das Problem der Kommunen liegt vielmehr im Anstieg der sozialen Gesamtausgaben. Diese betreffen aber nur zum Teil Investitionen. Weit höhere Ausgaben verursacht die Finanzierung des laufenden Betriebs sozialer Einrichtungen und Angebote – Stichwort „Personalkostenintensität im sozialen Bereich". Außerdem ist es im Blick auf die Senkung der Kosten des laufenden Betriebs nur schwer vorstellbar, dass PPP und andere alternative Finanzierungen Effizienzrenditen in einem solchen Umfang generieren, dass damit ein nachhaltiger Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise insgesamt realisiert werden kann.

Zum Zweiten hängt das zukünftig zu finanzierende oder auch nicht zu finanzierende Sozialkostenvolumen nicht ausschließlich davon ab, in welchem Umfang Kosten reduziert werden können. Die Finanzkrise der Kommunen ist zu einem ganz erheblichen Teil durch eine Krise der Einnahmenseite, d.h. der Steuereinnahmen, verursacht worden. Ein nachhaltiger Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise würde deshalb voraussetzen, dass in diesem Sinne auch die steuerlichen Fragen geklärt werden.

Und nicht zuletzt hängt jede Finanzierungsfrage in diesem Bereich ab vom zukünftigen Bedarf an sozialen Leistungen. Auf Grund gesellschaftlicher und demografischer Entwicklungen wird dieser Bedarf in Zukunft jedoch eher zu- als abnehmen, z.B. im sozialhilfefinanzierten Senioren- und Behindertenbereich.

Fazit

In einem gewissen Umfang wird man die kommunalen Sozialausgaben durch PPP und andere neue Finanzierungsformen und Kooperationsmodelle entlasten können. Einen nachhaltigen Ausweg aus der Finanzkrise der Kommunen insgesamt bedeutet dies jedoch nicht.

Bei der Frage, ob neue Finanzierungsformen möglicherweise den Anfang vom Ende einer kommunalen Daseinsfürsorge bedeuten könnten, möchte ich darauf hinweisen, dass die öffentliche Hand bei den meisten sozialen Investitionsentscheidungen nach wie vor direkt oder indirekt mit einbezogen ist.

Beim PPP z.B. bewahrt sich die öffentliche Hand weiterhin das Instrument der Sozialplanung, da sie projektbeteiligt und im Regelfall sogar Initiator ist. Umfang und Modalitäten des zukünftigen Betriebs oder auch Mitspracherechte können durch die öffentliche Hand vertraglich beeinflusst bzw. festgelegt werden. Von einem drohenden Ende der kommunalen Daseinsfürsorge insgesamt kann in diesen Fällen deshalb kaum ausgegangen werden.

Außerdem wurde z.B. mit der Einführung des SGB XI in der Altenhilfe bereits vor zehn Jahren eine Abkehr vom Subsidiaritätsprinzip und damit gewisse Markt- und Wettbewerbselemente eingeführt. Investive Förderungen sind in diesem Bereich mittlerweile fast vollständig entfallen. Das heißt: Heute schon bedienen sich hier viele Betreiberunternehmen neuer Kooperations- und Finanzierungsformen, um mit neuen Einrichtungen und Angeboten zu expandieren oder bestehende zu optimieren.

Die gesetzlichen Regelungen, Richtlinien und Kontrollen haben der öffentlichen Hand bisher auch hier alle Möglichkeiten geboten, um festzulegen, in welchem Rahmen, d.h. z.B. mit welchen qualitativen Standards die Einrichtungen und Angebote betrieben und die Menschen sozial versorgt werden. Sofern diese Möglichkeiten auch weiterhin genutzt werden, ist nicht zu befürchten, dass neue Kooperations- und Finanzierungsformen zwangsläufig das Ende der kommunalen Daseinsfürsorge bedeuten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neue Kooperations- und Finanzierungsformen für soziale Aufgaben

- zunehmend an Bedeutung gewinnen. Und sie sind mehr Chance als Risiko: im Blick auf eine Lockerung des Finanzierungsstaus im sozialen Bereich genauso wie hinsichtlich der Schaffung von Investitionschancen in der freien Wirtschaft;

- kommunale Haushalte entlasten können. Ein nachhaltiger Ausweg aus der kommunalen Finanzkrise insgesamt ist damit jedoch nicht realisierbar;

- nicht zwangsläufig das Ende der kommunalen Daseinsfürsorge bedeuten.

Karl-Heinz Struzyna
Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

In der Kinder- und Jugendhilfe ist die Zusammenarbeit der öffentlichen Träger der Jugendhilfe mit privaten Trägern – zumeist gemeinnützige freie Träger, zunehmend aber auch gewerbliche Anbieter – historisch gewachsen und ein prägendes Strukturelement der Aufgabenerfüllung und der Leistungserbringung. Auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ist diese arbeitsteilige Kooperationsstruktur im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verankert. Insofern bestehen langjährige Erfahrungen in der Zusammenarbeit und keine Kooperationsängste zwischen öffentlichen und privaten Trägern.

1. Auswirkungen von PPP auf den Wettbewerb im Sozialmarkt

Ich möchte die Frage nach den Auswirkungen von Public Private Partnership (PPP) auf den Wettbewerb im Sozialmarkt aufwerfen und vor dem Hintergrund, dass sich diese Tagung vor allem mit PPP bei der Finanzierung von Investitionen (Gebäuden) befasst, dazu folgende Gesichtspunkte herausstellen:

Die Kinder- und Jugendhilfe produziert weitgehend personenbezogene Dienstleistungen. Der Haupt-Kostenfaktor sind die Personalkosten, die mit weitem Abstand vor Investitions- und Betriebskosten liegen. Insofern können evtl. Synergiegewinne bei Gebäudeinvestitionen nur einen kleinen Anteil der Gesamtausgaben ausmachen. Investitions- und Betriebskosten für betriebsnotwendige Gebäude sind üblicherweise in den von der öffentlichen Hand zu tragenden Leistungsentgelten (z.B. auf der Grundlage der §§ 78a ff SGB VIII) eingerechnet.

Wesentlicher Faktor für die Wirtschaftlichkeit einer Einrichtung ist ihre Belegung. Die leistungserbringenden Träger stehen in einem Wettbewerb um die Belegung ihrer Einrichtungen. Das ausgehandelte Entgelt, das sie für ihre Leistungen pro Belegungstag erhalten, ist dabei ein wesentlicher Faktor ihrer „Marktchancen". Sofern die öffentliche Hand ein Gebäude über PPP finanziert und dem Leistungserbringer zum Betrieb unentgeltlich überlässt, ist dieser gegenüber anderen Anbietern im Vorteil. Bei einem solcherart durch PPP finanzierten Gebäude hätte die öffentliche Hand gleichzeitig ein langfristiges Interesse an der zweckentsprechenden Nutzung und der wirtschaftlichen Solidität der Einrichtung und könnte in ihrer Eigenschaft als Kostenträger sozialer Leistungen zur bevorzugten Belegung dieser Einrichtung neigen. Eine solche „Belegungspräferenz" ginge zu Lasten anderer Anbieter. Dadurch wäre ein ganzes Platzkontingent dem Wettbewerb auf dem Sozialmarkt entzogen.

Der Träger, der seine Einrichtung in einem so finanzierten und von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Gebäude betreibt, hätte faktisch eine Belegungsgarantie und einen Bestandsschutz über die gesamte Laufzeit des PPP-Vertrags. Bei einer Gebäudefinanzierung über PPP ist also zumindest darauf zu achten, dass Leistungsentgelte nicht dadurch verzerrt werden, dass Investitions- und

Betriebskosten dort nicht mehr erscheinen. Ferner kann die Nutzungsüberlassung an den Betreiber einer sozialen Einrichtung diesen gegenüber anderen Trägern bevorteilen. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen im Sozialmarkt führen.

2. Bedingungen für eine langfristige Werterhaltung öffentlicher Investitionen

Zweitens möchte ich die Frage nach den Bedingungen für eine langfristige Werterhaltung öffentlicher Investitionen aufwerfen. Vor dem Hintergrund meiner langjährigen Tätigkeit in einer Leitungsfunktion auf der kommunalen Ebene scheinen mir die folgenden Gesichtspunkte erwähnenswert:

Wie kommt es zum oftmals beklagten vorzeitigen Verfall und Wertverlust öffentlicher Gebäude? Ein wesentlicher Faktor liegt in der öffentlichen Haushaltssystematik. Nach einer einmal getätigten Investition für die Gebäudeerstellung werden Betriebs- und Unterhaltungsausgaben im jährlichen Haushalt veranschlagt und verbucht. Die systematische Ansammlung von Rücklagen für Werterhaltung, Modernisierung oder für die Neuherstellung des Gebäudes nach der Abschreibungszeit unterbleibt in aller Regel.

Vergleichbare Mechanismen bzw. Unterlassungen zeigen sich auch an anderen Stellen der öffentlichen Haushaltsführung, etwa bei der Beamtenpension: Für die Altersversorgung werden vom öffentlichen Dienstherrn nicht etwa Rücklagen während der aktiven Dienstzeit der Beamten gebildet, wie das bei der Rentenversicherung der Angestellten der Fall ist, sondern die Pension wird erst dann aus dem laufenden Haushalt gezahlt, wenn sie fällig ist. Wachsende Pensionslasten belasten damit die jährlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, weil versäumt wurde, die Pensionen zu gegebener Zeit anzusparen.

Angesammelte Beträge in öffentlichen Haushalten erscheinen stets verführerisch, um sie ihres ursprünglichen langfristigen Zwecks zu berauben und als Verfügungsmasse für den kurzfristigen Bedarf zu nutzen. Der Denk- und Handlungshorizont (nicht nur) der kommunalen Politik ist in aller Regel auf die Dauer der Wahlperiode gerichtet. Insofern erscheint es nur konsequent, im Hinblick auf die kommende Wahl alle Gelder verfügbar zu machen, um sichtbare Ergebnisse vorweisen zu können, anstatt Rücklagen für die nachhaltige Zukunftssicherung anzusammeln. Ein solcher verkürzter Handlungshorizont ist besonders in Zeiten knapper werdender Kommunalfinanzen und öffentlicher Haushaltsnot zu beobachten. Die Haushaltswirtschaft der öffentlichen Hand ist also in der Realität keineswegs so solide und langfristig ausgerichtet, wie gemeinhin angenommen wird.

Steht z.B. bei der Turnhalle nach zwanzig Jahren eine umfangreiche Dachsanierung an, wird diese immer weiter hinausgezögert, da die notwendigen Mittel im laufenden Haushalt nicht vorhanden sind. Solche aufwändigen Maßnahmen werden oft erst dann in einem Kraftakt zu Lasten anderer Investitionen beschlossen, wenn akute Einsturzgefahr besteht bzw. die baupolizeiliche Sperrung droht.

Weiterhin wird bereits dann bei der Werterhaltung gespart, wenn der Nutzungsbedarf absehbar rückläufig ist. Wird ein Schulgebäude wegen rückläufiger Schülerzahlen in einigen Jahren nicht mehr gebraucht, unterbleiben schon heute die eigentlich erforderlichen baulichen Maßnahmen. Da es sich um Zweckbauten handelt, sind diese nur schwer oder nur unter hohem Aufwand für andere Zwecke umnutzbar.

Vor diesem Hintergrund kann ein PPP-Vertrag durchaus für die langfristige Werterhaltung von öffentlichen Gebäuden von Vorteil sein, weil sich hier die öffentliche Hand durch eine vertragliche Verpflichtung in Form jährlicher Zahlungen bindet. Über solche vertraglichen Verpflichtungen kann nicht, wie bei der Haushaltsaufstellung, in den politischen Gremien jährlich neu abgestimmt werden. Und das investierte private Kapital wird sich ohnehin vor Werteverlust zu schützen wissen.

Allerdings können PPP-Finanzierungen in der kommunalen Realität auch dazu verführen, über die Verhältnisse zu leben. Wenn nämlich die im Wahlkampf versprochene neue Stadthalle nicht aus dem Haushalt finanzierbar ist, bieten entsprechende PPP-Verträge die Chance, die Ausgaben nicht kurzfristig aufbringen zu müssen, sondern sie langfristig in die Zukunft zu verlagern und damit die Haushalte der kommenden 30 Jahre zu belasten.

Herbert Mauel
Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e.V., Berlin

Wer heute über Public Private Partnership (PPP) diskutiert, präsentiert sich als innovativ, kritisch, aber auch verantwortungsbewusst. Das Thema wird dargestellt als neues Modell zur Bewältigung der Finanzierungskrise der öffentlichen Haushalte. Wahrgenommen wird PPP als eine Chance, entweder öffentliche Gelder einzusparen oder aber die finanzielle Belastung zu verteilen. Als Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) begrüßen wir es durchaus, dass eine rege Diskussion in Gang kommt. Allerdings sind wir an vielen Stellen auch irritiert, was an PPP denn so neu sein soll. Wir fragen uns, ob PPP zur Zukunftshoffnung avanciert wäre, wenn die öffentliche Finanzausstattung eine bessere wäre.

Ich möchte unsere Sicht der Dinge an einem Beispiel aus der Altenhilfe erklären. Im bpa sind mehr als 2.400 Pflegeheime bundesweit organisiert. Nur ein verschwindend geringer Teil dieser Einrichtungen wurde mit Hilfe einer öffentlichen Förderung der Länder errichtet. Mittlerweile haben die Länder sich zumindest in der Altenhilfe nahezu komplett aus der öffentlichen Förderung zurückgezogen. Dies begrüßen wir außerordentlich, weil es aus unserer Sicht keinen Grund für öffentliche Förderung gibt, wenn ein flächendeckendes Angebot auch frei finanziert sichergestellt werden kann.

Öffentliche Förderung hat stets zwei Auswirkungen:

1. den Trägern, die öffentliche Förderung erhalten, wird die Sorge um die langfristige Finanzierung langfristig weitestgehend abgenommen;
2. die Schattenseite der Objektförderung ist die durch staatliches Handeln erst entstehende Wettbewerbsverzerrung. Ein besonders gravierendes Beispiel zeigt sich in den Auswirkungen der Förderung nach Artikel 52 des Pflegeversicherungsgesetzes in den neuen Bundesländern. Diese wurde ausdrücklich nicht als wettbewerbsneutrale Unterstützung der tatsächlichen Nutzer (Subjektförderung) vorgenommen, sondern in voller Kenntnis der wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen als eine Objektförderung bis zu 100%. Für die Nutzer bedeutete dies eine dauerhafte Mehrbelastung von über 400,-€ monatlich. Es ist insofern überhaupt nicht verwunderlich, dass diese Praxis vermehrt die Gerichte beschäftigt.

Der ungeheure Druck auf die öffentlichen Kassen hat, zusammen mit dem Ausstieg der Länder aus der Objektförderung, auch dazu geführt, dass die Länder und Kommunen versuchen, sich der finanziellen Mitverantwortung so weit wie möglich zu entziehen. Dies hat zur Folge, dass nunmehr in den meisten Bundesländern PPP-Modelle nicht nur diskutiert werden, sondern längst für sämtliche Trägergruppen die einzige Möglichkeit zur Finanzierung neuer Pflegeeinrichtungen sind. Somit kommen nun auch gemeinnützige oder kommunale Einrichtungen in die Situation, dass z.B. ein Erweiterungsbau dazu führt, dass die Selbstzahler deutlich unterschiedlich belastet werden. Gleichzeitig sind die Einrichtungen einem immensen Druck seitens der Sozialhilfeträger ausgesetzt, die günstigsten Plätze zu reservieren. Dabei wurde öffentliche Förderung, und dies gilt insbesondere für die

Förderung nach Artikel 52, ausdrücklich nicht zur finanziellen Entlastung der Sozialhilfeträger gewährt, sondern zur Senkung der finanziellen Last der Bevölkerung insgesamt, also aller Nutzer. Objektförderung unterscheidet nicht nach finanzieller Leistungsfähigkeit des Einzelnen, sondern entlastet sämtliche Nutzer.

An dieser Stelle wird aber auch deutlich, dass die Grundlage für funktionierende PPP verlässliche Rahmenbedingungen für die Refinanzierung der getätigten Investition sind. Dabei erwartet niemand, dass z.B. aus Sozialhilfemitteln die immer wieder gerne zitierten goldenen Wasserhähne finanziert werden – welche ich übrigens noch in keiner Einrichtung gesehen habe.

Es ist nicht akzeptabel, dass öffentliche Träger massiv Einfluss auf den Wettbewerb nehmen. Dies gilt sowohl für die sog. Objektförderung als auch für den Versuch, zugelassenen Pflegeeinrichtungen Vereinbarungen nach § 75 SGB XII über die betriebsnotwendigen Investitionskosten verweigern zu wollen. Hierbei wird nicht erwartet, dass der Sozialhilfeträger jegliche Kosten berücksichtigt; allerdings dürften die ehemaligen Förderbestimmungen der Länder unstrittig das Maß des Notwendigen beschreiben.

PPP bedeutet aber auch, dass eine Investition in Gewinnerzielungsabsicht erfolgt. Es ist verständlich, wenn einerseits begrüßt wird, dass z.B. der bedarfsdeckende Ausbau pflegerischer Infrastruktur vor dem Hintergrund fehlender öffentlicher Mittel nur noch durch private Investitionen möglich ist. Unverständlich ist hingegen, wenn im gleichen Atemzug der latente Vorwurf erhoben wird, dass im sozialen Sektor Gewinnerzielungsabsicht eine Rolle spielt. Beliebte Themen sind dabei die Berücksichtigungsfähigkeit der angemessenen Kosten für die Nutzung eines Grundstücks oder auch die Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals. Um jedweden Missverständnissen vorzubeugen: Die privat finanzierten Sozialimmobilien liegen keineswegs außerhalb des Rahmens der Gestehungskosten geförderter Einrichtungen.

Vor diesem Hintergrund ist zur Kenntnis zu nehmen, dass im Bereich der Pflegeeinrichtungen PPP das in der Zukunft übliche Finanzierungsmodell sämtlicher Trägergruppen sein wird. Diese auf Dauer angelegten Investitionen können allerdings nur dann erfolgen, wenn verlässliche und dauerhafte politische und finanzielle Rahmenbedingungen angeboten werden. Ich hoffe sehr, dass der positive Aspekt von PPP auch dann hervorgehoben wird, wenn die erwarteten verlässlichen Rahmenbedingungen in konkrete Vereinbarungen umgesetzt werden müssen.

In der Pflege wird die Zahl der ohne öffentliche Förderung entstandenen Einrichtungen weiter zunehmen, seien es im Pachtmodell oder im Eigentümermodell geführte Einrichtungen. Der Rückzug der Länder aus der öffentlichen Förderung bewirkt, dass die Selbstzahler – sofern keine einkommensunabhängige Subjektförderung zur Reduzierung der Belastung gezielt eingesetzt wird – die komplette finanzielle Last der Nutzung tragen. Die öffentliche Hand reduziert ihre Verantwortung zumeist auf diejenigen, welche die finanzielle Last nicht alleine tragen können. So werden öffentliche Mittel ausschließlich dort eingesetzt, wo ein vorhandenes Angebot auch tatsächlich genutzt wird.

Neithart Neitzel
Staatssekretär a.D. Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin

Die Situation in der stätionären Krankenversorgung und Pflege

Bei der stationären Krankenversorgung in Krankenhäusern und bei der stationären Pflege in Alten- und Pflegeheimen gibt es Investitionsbedarfe in zweistelliger Milliardenhöhe, im Krankenhaussektor allein bei den Bauinvestitionen 26 bis 30 Milliarden Euro. Der hohe Bedarf ist dem Kostendruck im Gesundheitswesen und der demografischen Entwicklung geschuldet, denen in der Regel leere öffentliche Kassen gegenüberstehen.

Dies gilt nach dem Auslaufen der Bund-Länder-Förderung gemäß Art. 14 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) und Art. 52 Pflegeversicherungsgesetz (PflegeVersG) tendenziell auch für die neuen Bundesländer. In der ehemaligen DDR ist durch die entsprechenden Programme der Nachholbedarf im Krankenhaus- und Altenpflegebereich gedeckt worden. In den alten Bundesländern ist die Einzelförderung nach dem Krankenhausgesetz (KHG) drastisch gesunken oder durch Vorfinanzierung von Projekten mittelfristig gebunden; die Pauschalförderung wird in aller Regel einschneidend gekürzt.

In allen Bundesländern ist in der Regel die Objektförderung von Pflegeplätzen durch die Individualförderung der Heimbewohner ersetzt worden (Pflegewohngeld statt direkter Investitionsförderung). Wegen der Finanznot der Kommunen können diese die weggefallenen Bundes- oder Landesmittel nicht kompensieren.

Beispiele für kommunale Handlungsmöglichkeiten

In dem Referat von Moritz Püstow ist die „Pyramide" oder „Treppe" von der ausschließlich staatlichen Aufgabenerfüllung bis zur Vollprivatisierung anschaulich dargelegt worden. Nachfolgend greife ich Kooperations- und Finanzierungsmodelle auf verschiedenen Stufen auf.

Forfaitierung

Ein Investor errichtet im Auftrag der Kommune auf kommunalem Grundeigentum eine Einrichtung, die von der Kommune dann langfristig – mindestens für 20 Jahre – an einen Betreiber verpachtet wird. Betreiber kann natürlich auch die Kommune selbst sein. Der Investor tritt seine Forderungen an die Kommune einredefrei an eine Bank ab, die Kommune tritt ihre an den Pächter ebenfalls ab. Da das Projekt kommunal bleibt, können für eine Darlehensfinanzierung Kommunalkreditkonditionen erzielt werden.

Dieses Modell ist z.B. von der Berliner Firma Public Consult in Florstadt/Hessen (Betreiber des Pflegeheims: Arbeiterwohlfahrt) und in Schulzendorf bei Berlin (Betreiber: VS-Organisation) realisiert worden. Vom Verein Kommunalinvest e.V., Mutterstadt, ist es in Goldenstädt (Mecklenburg-Vorpommern) realisiert worden.

Outsourcing/Teilprivatisierung

Public Private Partnership (PPP) ist eine Alternative zum Outsourcing und zur Vollprivatisierung. Ein gutes Beispiel für Outsourcing im Krankenhausbereich gab es jüngst an der Charité in Berlin:

Für Aufgaben, die nicht beim Träger der Einrichtung (Kommune, Land) verbleiben müssen oder sollen, gründen Träger und private Dienstleister eine Facility Management GmbH, an der der Träger mit 51% beteiligt ist. So kann privates Know-how „eingekauft" werden. An der Charité übernimmt die Charité CFM Facility Management GmbH Sekundärprozesse, die ärztliche und pflegerische Betreuung verbleiben beim Klinikum. Das Modell ist auf Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft übertragbar, wie der Vortrag von Peter Ippolito über Leverkusen gezeigt hat.

PPP-Betreibermodelle

PPP-Betreibermodelle sind vielfältig bei Schulen und Verwaltungsgebäuden erprobt; erste Modelle für kommunale Krankenhäuser sind in Arbeit (Bremen, Viersen).

Wie der Vortrag von Harm Dodenhoff gezeigt hat, eignet sich PPP als Beschaffungsvariante mit Betreibung der Einrichtung nicht im Alten- und Pflegebereich, weil zum einen die Projektgröße gering ist (einstellige Millionenbeträge; 50.000,- bis 65.000,- Euro je Heimplatz) und zum anderen der Kernbereich der Aufgabenerfüllung so ausgedehnt ist, dass nur ein geringer Sekundärbereich, im Wesentlichen Wäsche und Verpflegung, verbleibt.

Real Estate Investment Trusts (REITS)

Nachdem viele Pflegeeinrichtungen über geschlossene oder offene Immobilienfonds finanziert worden sind, diese Kapitalanlageform aber in der Zukunft nicht mehr attraktiv sein dürfte, bleibt abzuwarten, ob neue Instrumente des Kapitalmarkts, wie z.B. REITS (Real Estate Investment Trusts – ggf. mit wesentlichen Elementen einer AG) für die Finanzierung kommunaler Projekte geeignet sind, ohne den kommunalen Einfluss auszuschließen. Das Gesetzgebungsverfahren für dieses politisch umstrittene Vorhaben ist abgeschlossen, konkrete Erfahrungen liegen noch nicht vor.

Fazit

Neue Kooperations- und Finanzierungsformen können Beiträge leisten, die kommunale Finanzkrise zu mildern und damit verhindern, dass sich Kommunen aus der Daseinsfürsorge verabschieden müssen.

Franz-Josef Schulte
Beigeordneter a.D. der Stadt Köln für Jugend, Soziales, Sport und Senioren

Public Private Partnership (PPP) – ein umstrittenes Konzept

Seit Anfang der 90er-Jahre schwebt der Begriff Public Private Partnership – meistens in der Form des Kürzels PPP – über den deutschen Amtsstuben. Für die einen ist es ein Zauberwort, das ihnen den (Heils-)Weg aus ihren finanziellen Nöten aufzeigt, für die anderen ist es ein Teufelswort, das den Ausstieg aus der werteorientierten sozialen Arbeit einleitet und die öffentliche Daseinsfürsorge dem privaten Gewinnstreben unterordnet. Für die meisten jedoch ist es ein höchstkompliziertes und kaum zu durchschauendes Gewirr von Verträgen und Regelungen, das nur mit hochprofessionellen Beratern zu lösen ist. Und obwohl diese Berater sehr teuer sind, soll zum Schluss alles noch billiger sein! Man fragt sich: Wie soll das alles zusammengehen?

Worum geht es bei PPP?

Das Wort ist so allgemein, dass es selbst zu seinem Verständnis nicht viel hergibt. Es ist zudem auch noch irreführend. Im Kern beschränkt sich PPP, so wie man es heute üblicherweise verwendet, auf Baumaßnahmen. Meistens geht es um Hochbaumaßnahmen, es können aber auch Tiefbaumaßnahmen (z.B. privater Autobahnbau) oder Sportanlagen (z.B. moderne Sportarenen) oder Sonstiges sein.

Das Neue an PPP ist, dass es den gesamten Lebenszyklus des Bauwerkes umfasst und Bau, Unterhaltung, Pflege sowie Finanzierung u.ä. in einen Gesamtblick nimmt und dabei zu einer anderen Risikoverteilung und zu einem anderen Geldabfluss als bei einer traditionellen Bauweise kommt. Für den Auftraggeber hat es insbesondere den Vorteil, dass er am Anfang nicht soviel Geld wie bei den herkömmlichen Verfahren in die Hand nehmen muss. Dafür muss er allerdings viel länger zahlen. Denn: Verschenkt wird auch beim PPP nichts.

Anders als der Name vermuten lässt, muss PPP nicht zwingend die öffentliche Hand als Auftraggeber haben. PPP ist „auftraggeberneutral". Auftraggeber für PPP kann ebenso ein freier Träger oder gar eine Privatperson sein.

Es gibt kein einheitliches, überall gleiches und überall richtiges PPP-Modell

Jedes Projekt muss individuell geplant und individuell gestaltet, d.h. auf den jeweiligen Auftraggeber und seine individuelle Situation zugeschnitten werden. Jeder Auftraggeber muss aus seiner individuellen Situation und Interessenlage heraus entscheiden, was zu ihm passt bzw. nicht passt, ob er z.B. Hausmeisterdienste, Strom, Heizung usw. in Zukunft – wie bisher – in eigener Verantwortung regeln will oder ob er diese Dinge ganz oder teilweise vom PPP-Partner erbringen lassen will. Die Antworten hierauf werden von Auftraggeber zu Auftraggeber sehr unterschiedlich ausfallen.

Was muss man beachten, wenn man eine Maßnahme nach PPP durchführen will?

Als Erstes muss man auflisten und errechnen, was diese Maßnahme bei traditioneller Durchführung kosten würde. Dabei müssen die Kosten des gesamten Lebenszyklus erfasst werden. Das setzt voraus, dass man als Auftraggeber auch in der Lage ist, diese Kosten in realistischen und belastbaren Zahlen auszuweisen.

Nur wenn man die genannten Kosten kennt, kann man den – unverzichtbaren – Kostenvergleich mit einer Durchführung nach PPP anstellen. Nur dann kann man beurteilen, ob der Einsatz von PPP Kostenvorteile oder evtl. sogar Kostennachteile erbringt. Da man die wirklichen Kosten von PPP erst nach Vorliegen der Ausschreibungsergebnisse kennt, kann der abschließende Kostenvergleich und damit die endgültige Entscheidung über den Einsatz von PPP erst zu diesem – späten – Zeitpunkt getroffen werden.

Da die einzelnen Städte/Auftraggeber recht unterschiedliche Kostenstrukturen haben, kann der Kostenvergleich mit PPP durchaus von Stadt zu Stadt unterschiedliche Ergebnisse erbringen, selbst wenn die Ausschreibungsergebnisse ansonsten gleich sind. An diesem Punkt wird noch einmal deutlich: Für PPP gibt es keine immer und überall richtigen Antworten. Jeder muss sich für sein individuelles Projekt seine für ihn richtige individuelle Antwort erarbeiten.

PPP ist nur ein „Werkzeug“

PPP ist nie das Ziel des Handelns, sondern nur der Weg zum Ziel. Man baut nicht eine Schule, um PPP zu machen, sondern bedient sich des PPP, um möglichst günstig zu einer neuen Schule zu kommen. PPP ist lediglich ein Werkzeug und deswegen völlig wertneutral. Mit PPP ist weder ein Verlust an Werteorientierung noch ein Gewinn verbunden.

Fazit

PPP ist ein neuer, zusätzlicher Weg, um Baumaßnahmen durchzuführen. Insofern bedeutet PPP eine Vermehrung der Möglichkeiten für einen Bauherrn – ist also durchaus ein Gewinn.

Aber PPP ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein sehr komplexes Instrumentarium, das nur mit hoher Fachkompetenz und Professionalität auf Seiten des Auftraggebers zu steuern ist. Ein Bauherr, der dies alles nicht hat und auch nicht erbringen kann, ist für PPP ungeeignet. Das gilt insbesondere für kleine freie Träger.

PPP-Projekte sind auf eine lange Zeit angelegt, in der Regel auf 25 Jahre. Daraus können sich für einen Auftraggeber Probleme ergeben, wenn in der Zwischenzeit Aufgaben entfallen oder sich wesentlich ändern. Deswegen sollten PPP-Projekte

für Aufgaben, deren Langfristigkeit nicht abgesichert ist, nur nach sehr reiflicher Prüfung in Betracht gezogen werden.

Richtig eingesetzt, eröffnet PPP auch für die öffentliche Daseinsfürsorge die Möglichkeit, mit dem (zu) knappen Geld mehr Gutes zu bewirken, als mit den traditionellen Mitteln möglich ist. Aber: PPP ist keine Methode der sozialpolitischen Zielfindung. PPP kann und darf die sozialpolitische Zielfindung nicht ersetzen. Mit PPP – richtig angewandt – lassen sich aber sozialpolitische Ziele leichter und kostengünstiger erreichen.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Klaus Dahlmeyer, Geschäftsführer der Arbeiterwohlfahrt Baden e.V., Karlsruhe

Harm Dodenhoff, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater FIDES Treuhandgesellschaft KG, Bremen

Hartmut Fischer, Geschäftsführender Gesellschafter der VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH, Berlin

Heike Hoffer, LL.M. (Vanderbilt), wiss. Referentin im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin

Peter Ippolito, Pflegedirektor am Klinikum Leverkusen

Jens Kreisel, Betriebsleiter des Eigenbetriebes für Kindertagesstätten der Stadt Halle (Saale)

Herbert Mauel, Geschäftsführer des Bundesverbands privater Anbieter sozialer Dienste e.V., Berlin

Neithart Neitzel, Rechtsanwalt und Staatssekretär a.D. im Sozialministerium Mecklenburg Vorpommern, Schwerin

Kerstin Piontkowski, wiss. Referentin im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c., Dipl.-Vw. Rainer Pitschas, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Helge Pols, **PPP Task Force** des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Dr. Moritz Püstow, Rechtsanwalt der Sozietät Linklaters LLP, Berlin

Jens Rauschenbach, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, 3P Beraterverbund Mitteldeutschland

Dr. Franz-Josef Schulte, Beigeordneter der Stadt Köln a.D.

Karl-Heinz Struzyna, Referent für Kinder- und Jugendhilfe im Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Gisela van der Weyden, Prokuristin, Deutsche Immobilien Leasing GmbH

ISBN 978-3-7841-1773-7