

Aktuelle Trends und Problemstellungen bei PPP-Projekten in 2003

Im Jahr 2003 ist die PPP-Welt in Deutschland ein gutes Stück weitergekommen. Nicht zuletzt verdankt sie es dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“. Darauf basierend entwickeln sich immer mehr standardisierte Verfahrensweisen.

Das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ brachten das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen mit Verbänden der deutschen Bau- und Kreditwirtschaft und der Kommunen sowie mit den Bundesländern auf den Weg. Im September 2003 nahmen sie es einvernehmlich ab. Damit war ein wichtiger Schritt getan, um die Akzeptanz alternativer privatwirtschaftlicher Modelle zu verbessern. Seither schreitet die Entwicklung einheitlicher Standards für Ausschreibungen und Anwendung dieser alternativen Beschaffungsformen voran.

Obwohl es in der Vergangenheit bei der Anwendung alternativer Realisierungsmodelle - ihr Anteil an öffentlichen Aufträgen im Hochbau lag in den Jahren 1997 bis 2002 lediglich bei ca. 3 bis 5 Prozent - bundesweit erhebliche Unterschiede gab, ließen sich bereits bei Modellen, die lediglich Finanzierung, Planen und Bauen beinhalteten, deutliche Effizienzvorteile erzielen. Dabei stellen sie noch keine die Nutzungsphase umfassenden „echten“ PPP-Projekte dar. Wie die im Gutachten enthaltenen Untersuchungen zeigten, liegen die Vorteile insbesondere in folgenden Punkten: erhebliche Reduzierung von Baukosten, Kostensicherheit, kürzere Bauzeiten, Mobilisierung innovativer Lösungen, höhere Flexibilität bei Leistungsstörungen und zusätzlicher Know-how-Transfer in die Verwaltung. Nachzuweisen waren diese Vorteile auch bei öffentlichen Hochbaumaßnahmen mit PPP-Elementen, die 2003 ausgeschrieben oder abgerechnet wurden.

Mit der Übergabe des Neubaus der Fakultät für Physik in Göttingen schloss ein außerordentlich komplexes Projekt erfolgreich ab. Dieses für die Georg-August-Universität in Göttingen wichtige Projekt, bereitete 2000 im Rahmen der so genannten Drittvorfinanzierung für Hochschulbaumaßnahmen eine Arbeitsgruppe der Oberfinanzdirektion Hannover vor. Trotz extremer baulicher Anforderungen für wissenschaftliche Labore als auch besonderer Vorgaben hinsichtlich des Naturschutzes konnte im Sommer 2003 das neue Fakultätsgebäude nach nur 30monatiger Bauzeit fristgerecht und in hoher Qualität in Betrieb gehen. Dabei blieb es bei den vertraglich vereinbarten Baukosten, die im Ergebnis der Ausschreibung um 25% geringer waren als ursprünglich geplant. Voraussetzung für den Erfolg dieses Projekts waren u. a. die Wahl des Vergabeverfahrens (Verhandlungsverfahren nach europaweitem Teil-

nahmewettbewerb), klar definierte Anforderungen an das zu errichtende Gebäude durch den Nutzer und die gute Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten.

Komplexe Ausschreibungen „Planen- Bauen und Finanzieren aus einer Hand“, führten 2003 u. a. die Landkreise Harburg, Stade (Niedersachsen), Wittenberg (Sachsen-Anhalt) und der Saale-Orla-Kreis (Freistaat Thüringen) für Schul- und Verwaltungsbauten auf Grundlage funktionalen Leistungsbeschreibungen erfolgreich durch. Dabei zeigte es sich erneut, dass Anbieter, die Planung, Bauleistung und Finanzierung als einheitlichen Prozess organisieren, ein beträchtliches Optimierungspotential aktivieren. Unternehmensspezifische Kompetenzen, Zugang zu günstigen Ressourcen und die besseren Abstimmungsmöglichkeiten der einzelnen Gewerke können bereits in die Planung einfließen. So ließen sich wirtschaftliche und attraktive architektonische Lösungen finden. Bei allen Ausschreibungen erhielten Angebote mit Nutzungsüberlassungsmodellen den Zuschlag. Bei diesem Mietkauf-Modell baut der private Auftragnehmer auf dem Grundstück des öffentlichen Auftraggebers, der auch wirtschaftlicher Eigentümer ist. Mit Zahlung der letzten Rate hat der Mietkäufer das Objekt erworben.

Die erzielten Ausschreibungsergebnisse lagen zum Teil deutlich unter den Kostenberechnungen der jeweiligen Bauverwaltung, obwohl diese die konjunkturbedingt niedrigen Baukosten bereits in ihren Berechnungen berücksichtigten. Der Barwertvorteil betrug bei diesen vier Ausschreibungen im Vergleich zu den Planungsdaten einer herkömmlichen Beschaffung im Durchschnitt 21,3 Prozent, wobei der Vorteil im Einzelfall zwischen 7 und 30 Prozent lag. Die Bewertung der Funktionalität und der architektonischen und städtebaulichen Gestaltung erfolgte nach einem Punktesystem, das in Relation zum Barwert der Investition gesetzt wurde. Dieses PreisLeistungsverhältnis als zentrales Vergabekriterium stellte sicher, dass die Ausschreibung einer Gesamtlösung für Planen, Bauen und Finanzieren nicht zu Lasten der Qualität und der Anforderungen an die Baukunst ging. Trotz der genannten Barwertvorteile kam bei diesen Ausschreibungen nur in einem Fall das Angebot mit den niedrigsten Baukosten zum Zuge. In drei Fällen setzte sich das wirtschaftlichste Angebot gegen Angebote durch, die zwar niedrigere Baukosten, aber schlechtere architektonische Lösungen beinhalteten.

Bei allen genannten Verfahren kam im Verhandlungsverfahren der öffentlichem Teilnahmewettbewerb zur Anwendung. Dabei stellten die Auftraggeber ihre Anforderungen an die zu planenden und zu errichtenden Gebäude in einer funktionalen Leistungsbeschreibung dar und erläuterten die Rahmenbedingungen für das abzuschließende Vertragswerk in den Verdingungsunterlagen. Für die konkrete Umsetzung blieb jedoch den Bietern hinreichend Spielraum.

Hinsichtlich optimaler Finanzierungslösungen wie die Einbeziehung von Mitteln der Kreditanstalt für Wiederaufbau fand ebenfalls ein Ideenwettbewerb um die wirt-

schaftlichste Vertragsgestaltung statt. Da Anbieter auch das Risiko der steuerlichen Bewertung ihres Modells tragen, verzichtete der öffentliche Auftraggeber auf eine Vorgabe eines Vertragstextes.

Im Zusammenhang mit der verstärkten öffentlichen Diskussion um PPP-Modelle rückt die Frage nach der Risikoverteilung und die zu berücksichtigenden Kosten immer mehr in das Blickfeld der öffentlichen Hand. In den vergangenen Jahren war der öffentliche Auftraggeber bei PPP-Ausschreibungen regelmäßig bereit, bereits während der Errichtungsphase Forderungen des Auftragnehmers einredefrei zu stellen. Damit wurden niedrige Zinssätze für die Bauzwischenfinanzierung erzielt. Immer häufiger wird aber in letzter Zeit die Rückübertragung des Finanzierungsrisikos auf den öffentlichen Auftraggeber ausgeschlossen. Dieses Vorgehen entspricht der konsequenten Weiterentwicklung von PPP-Modellen, führt aber in der Praxis auch zu Diskussionen.

Bei der Entscheidung, ob eine Einredevorverzichtserklärungen bereits während der Bauzeit abzugeben ist, muss sich der öffentliche Auftraggeber bewusst sein, dass er damit nicht nur die Höhe der Zwischenfinanzierungszinsen beeinflusst. Durch eine Einredevorverzichtserklärungen bereits in der Bauzeit, verbessern sich die Zwischenfinanzierungszinsen. Banken finanzieren Bauunternehmen mit durchschnittlicher Bonität, was ein mittelstandsfreundlicher Aspekt ist. Lehnt der öffentliche Auftraggeber die Abgabe einer Einredevorverzichtserklärung in der Bauphase ab, verursacht er nicht nur höhere Zwischenfinanzierungszinsen. Gleichzeitig schränkt er damit auch den Wettbewerb in gewissem Umfang ein. Banken finanzieren dann nur Bauunternehmen mit guter Bonität oder berechnen sehr hohe Zinsaufschläge, was selbst für durchaus leistungsfähige Bauunternehmen ein Wettbewerbsnachteil sein kann. Hinzu kommt, dass die Finanzierung während der Bauzeit den Kreditrahmen des Bauunternehmens belastet und möglicherweise die Beteiligung an weiteren Ausschreibungen erschwert.

Bei Projekten mit geringeren Investitionssummen, bei denen nur Bau- und Finanzierungsleistungen zur Vergabe kommen sollen, kann es daher im Interesse mittelständischer Bauunternehmen sinnvoll sein, Wege zu finden bei denen die öffentliche Hand die Rückverlagerung des Finanzierungsrisikos begrenzt, aber dennoch die Kreditaufnahme der Bauunternehmen erleichtert. Bei den bisher angewandten Modellen mit PPP-Elementen, bei denen spätestens nach Ablauf der Gewährleistungsfristen das Nutzungsrisiko voll auf die öffentlichen Auftraggeber übergeht, waren letztere fast ausnahmslos bereit gewesen, nach Abnahme der Gebäude eine Einredevorverzichtserklärung oder Bürgschaft gegenüber der refinanzierenden Bank abzugeben. Damit stellte sich die öffentliche Hand in der Endfinanzierung nicht schlechter, aber auch nicht besser als bei der herkömmlichen Beschaffung. Auch bei der herkömmlichen Beschaffung liegt das Finanzierungsrisiko der Investition beim

öffentlichen Auftraggeber. Kredite sind völlig unabhängig von eventuell später zutage tretenden Mängeln oder dauerhafter Unbenutzbarkeit des Bauwerks zurückzuzahlen.

Völlig anders ist dies jedoch bei den PPP-Modellen, bei denen der private Anbieter für die gesamte Nutzungsdauer das Risiko trägt. Hier stellt sich für beide Seiten die Frage der Finanzierbarkeit der Investition für einen sehr langen Zeitraum in völlig neuer Qualität. Unstrittig ist, dass der Auftragnehmer ein besonders großes wirtschaftliches Interesse an hoher Qualität in Planung und Ausführung hat, wenn es um Modelle geht, die den Gesamtlebenszyklus eines Gebäudes umfassen. Dies setzt jedoch voraus, dass bei nichtvertragsgemäßer Erfüllung von Leistungen während der Betriebsphase Zahlungen des Auftraggebers gemindert werden können. Damit sollte das Finanzierungsrisiko auch beim privaten Auftragnehmer verbleiben, was zwangsläufig zu höheren Finanzierungskosten führt. Die Vorteile eines privatwirtschaftlichen Betriebes müssen groß genug sein, um die mit einer echten Projektfinanzierung verbundenen Finanzierungsnachteile gegenüber der herkömmlichen Finanzierung ausgleichen zu können.

Natürlich sind bei Vergleichen der jeweiligen Alternativen neben den unterschiedlichen Kosten auch die übertragenen oder nicht übertragenen Risiken zu berücksichtigen. Jedoch zeigen schon die mittlerweile häufiger anzutreffenden Bemühungen um eine realistische und belastbare Risikobewertung für die relativ kurze Planungs- und Erstellungsphase, wie schwierig diese Bewertung im konkreten Einzelfall ist. Das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ enthält eine Reihe wichtiger methodischer Hinweise und Vorschläge zur Risikobewertung, die zunehmend zur Anwendung kommen und Akzeptanz finden. Dennoch bleibt jedes PPP-Projekt ein Unikat, sind die Fragen nach Größe und Eintritts-Wahrscheinlichkeit von Risiken immer nur ganz konkret vor Ort zu beantworten. So auch die Frage, wie der Risikotransfer in Fällen zu bewerten ist, in denen der Auftragnehmer oder dessen Finanzierer zwar privatrechtlich organisiert sind, aber öffentlich-rechtliche Gesellschafter haben, die im Krisenfall auch haften.

Unterschiedliche Rahmenbedingungen und Interessen, aber auch die Ergebnisse vorab durchgeführter Alternativenvergleiche führen dazu, dass die Entscheidungen der öffentlichen Hand, welche Leistungen alternativ vergeben bzw. welche Risiken Private tragen sollen, stark differieren. Daher ist zu erwarten, dass künftig sowohl umfassende PPP-Modelle als auch Lösungen mit PPP-Elementen nachgefragt werden. In jedem Fall sind intensive Vorbereitung, realistische Einschätzung der eigenen Interessen durch die öffentliche Verwaltung und ein Vergabeverfahren, das der Komplexität der zu vergebenden Leistungen Rechnung trägt, Voraussetzungen, um PPP-Projekte zum Erfolg zu führen.



Quelle:

Thomas Schubert (2004). Aktuelle Trends und Problemstellungen bei PPP-Projekten im Jahr 2003. In: Detlef Knop (Hrsg.). Public Private Partnership. Jahrbuch 2004. Frankfurt am Main: ConVent GmbH, S. 29-32.

VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH
Invalidenstr. 34
10115 Berlin
Tel.: (030) 285 298-0
Fax: (030) 285 298-27
E-Mail: kontakt@vbd-beratung.de