

Public Private Partnership und Qualitätsstandards

Grundzüge einer alternativen Beschaffungsvariante

Public Private Partnerships, kurz PPP, die in Deutschland häufig auch als ÖPP – Öffentlich-Private Partnerschaften – bezeichnet werden, sind eine alternative Beschaffungsvariante für verschiedene Sektoren der öffentlichen Leistungserbringung.

Im öffentlichen Hochbau werden z.B. Schulen und Rathäuser mit dem PPP-Ansatz realisiert, in der Straßenverkehrsinfrastruktur sind nach dem F- und dem A-Modell in den vergangenen Jahren bereits einige Projekte umgesetzt worden. Die Beschaffungsvariante PPP steht im wertneutralen Wettbewerb mit anderen Beschaffungsvarianten wie der konventionellen Beschaffung. Wertneutraler Wettbewerb bedeutet hierbei, dass die wirtschaftlichste Variante ermittelt und ausgewählt wird. Die Entscheidung über die zu wählende Variante wird auf Basis einer sorgfältigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen. Diese fungiert im Auswahlprozess als Management- und Entscheidungsinstrument.

Ein Element des Wettbewerbs der Beschaffungsvarianten ist die öffentliche Ausschreibung, mit der der wirtschaftlichste Anbieter für die Erbringung einer nach Zeit, Menge und Qualität definierten Leistung gesucht wird.

Was bedeutet PPP?

Grundsätzlich kann zwischen einer institutionellen bzw. Organisations-PPP einerseits und einer Vertrags- bzw. Projekt-PPP andererseits unterschieden werden.

Bei einer institutionellen PPP wird von einem öffentlichen und einem privaten Partner eine gemeinsame Gesellschaft gegründet, die dann für die Umsetzung des Vorhabens verantwortlich ist. Beide Partner bringen ihre jeweiligen Stärken und Ressourcen in die gemeinsame Gesellschaft ein, um damit Effizienzvorteile zu generieren.

Bei der Projekt-PPP wird zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner ein projektbezogener, zeitlich begrenzter Vertrag geschlossen, der die Projektumsetzung detailliert regelt. Dabei werden die Leistungspflichten und die Risikoübernahme der Vertragspartner so verteilt, dass beide ihre jeweiligen Stärken in das Projekt einbringen können. Dem Vertrag liegen klare Leistungspflichten und eine transparente Risikovertei-

lung zugrunde, weshalb diese Form von PPP der Regelfall bei PPP-Vorhaben im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur ist und im Folgenden dargestellt wird.

PPP versus Privatisierung

Im Allgemeinen werden drei Formen der Privatisierung unterschieden:

- Bei der formellen bzw. Organisationsprivatisierung wird durch den Staat eine juristische Person des Privatrechts gegründet und diese mit der Erfüllung staatlicher Aufgaben betraut; alternativ wird eine staatliche Einheit in eine juristische Person des Privatrechts überführt.
- Bei der materiellen Privatisierung überträgt der Staat die bisher ihm obliegenden Aufgaben (bzw. die Anteile an einem öffentlichen Unternehmen, das dies Aufgaben wahrnimmt) vollständig oder teilweise auf Private, was dazu führt, dass der Staat dadurch auch die Aufgabenverantwortung verliert.
- Bei der funktionalen bzw. Aufgabenprivatisierung bleibt der Staat weiterhin der Bereitsteller der Leistung und trägt auch die Verantwortung dafür; er führt diese Aufgaben allerdings nicht mehr selbst aus, sondern „bestellt“ die Aufgabenausführung bei einem Privaten.

Aus dieser Typologie wird deutlich, warum eine Projekt-PPP häufig mit einer Aufgabenprivatisierung gleichgestellt wird. Diese Gleichstellung muss jedoch aus zwei Gründen eingeschränkt werden. Einerseits handelt es sich nur um eine zeitlich beschränkte Aufgabenübertragung und andererseits verbleibt ein Teil der Aufgaben (z.B. die Festlegung und Kontrolle von Mindestqualität und -quantität der Leistungserbringung) stets bei der öffentlichen Hand. Bei der Projekt-PPP handelt es sich also um eine Zwischenform zwischen klassischer staatlicher Aufgabenerfüllung und Privatisierung. PPP kann somit als Alternative zu einem Privatisierungsvorhaben verstanden werden.

Elemente einer Projekt-PPP

Diese Elemente beschreiben die Aufgabenübertragung und charakterisieren so die Projekt-PPP.

Risikoallokation: Im Rahmen des Projektvertrages werden die Projektrisiken zwischen den Partnern aufgeteilt. Dabei gilt der Grundsatz, dass stets derjenige Partner das Risiko trägt, der es am besten „managen“ kann.

Outputspezifikation: Im Rahmen einer Ausschreibung werden Kriterien verwendet, die das konkrete Projekt nach den mit dem Projekt verbundenen Funktionen beschreiben.

Lebenszyklusansatz: Es ist zu entscheiden, welche Phasen des Projektlebenszyklus (Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung) an den privaten Partner übertragen werden sollen. Damit wird erreicht, dass die durch ein Bauwerk verursachten Kosten von den privaten Partnern über den Lebenszyklus optimiert werden können. Hieraus ergibt sich die bei PPP-Projekten übliche Vertragslaufzeit von 20-30 Jahren.

Vergütungsmechanismus: Grundsätzlich sollte ein Vergütungsmechanismus so ausgestaltet sein, dass Anreize für den Privaten gesetzt werden, seine Leistungen in der vereinbarten Art und Weise zu erbringen. Auch eine Übererfüllung und Schlechtleistung können entsprechend nach einem vertraglich festgelegten Mechanismus berücksichtigt werden.

Im Straßensektor haben sich mehrere Vergütungsmechanismen herausgebildet: Erhebung einer „echten“ Maut von allen oder bestimmten Nutzern, „Schattenmaut“ (Zuweisung eines Betrages aus dem öffentlichen Haushalt), Verfügbarkeitsentgelt, verkehrsflussabhängige Zahlung oder Nutzung anderer Kriterien wie z.B. der Unfallhäufigkeit oder der Erfüllung von Umweltstandards.

Die Elemente einer Projekt-PPP werden in den Wettbewerb gestellt, um so die

wirtschaftlichste Lösung zu erreichen. Dabei wird die Leistungserbringung des Lebenszyklus in den Wettbewerb gestellt, um so die Gesamtkosten des Bauwerks zu optimieren. Dieses Wettbewerbsverständnis geht über die Suche nach dem billigsten Bieter hinaus.

Wirtschaftlichkeit

Sind die o. g. Elemente der Projekt-PPP durch den Auftraggeber hinreichend genau definiert und festgelegt, so sind die Grundentscheidungen für die organisatorische Aufstellung eines Geschäftsmodells vollzogen. Anschließend wird ein Finanzierungs-konzept entwickelt. PPP-Elemente und Finanzierungs-konzept stellen das PPP-Geschäftsmodell dar, das durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) beurteilt und mit der konventionellen Beschaffungs-variante verglichen wird. Mit dem Leit-faden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“ der Finanzministerkonferenz, an dessen Entwicklung die VIFG beteiligt war, ist es gelungen, sektorenübergreifende Empfehlungen in Form von Mindeststandards zu formulieren und vorzuschlagen. Die Berücksichtigung sektorenspezifischer Rahmenbedingungen ist im Leit-faden ausdrücklich zugelassen.

PPP und Qualitätsstandards

Bei einer Projekt-PPP kommt es nicht zu einem vollständigen Aufgabenübergang auf den privaten Partner. Vielmehr nimmt die öffentliche Hand auch im Projektverlauf signifikante Aufgaben wahr. Hierzu gehört insbesondere die Verantwortung für Zeit, Qualität und Quantität der Leistungserbringung gegenüber dem Bürger (bzw. gegenüber dem Abnehmer der Leistung).

Über einen leistungsorientierten Vergütungsmechanismus setzt die öffentliche Hand dabei einen Anreiz für den Privaten, die so gesetzten Ziele zu erreichen. Zur öffentlichen Aufgabe gehört neben der ex ante-Festlegung dieser Ziele auch die ex post-Kontrolle. Erbringt der Private die geforderte Leistung in einer geringeren als der geforderten Qualität, so vermindert sich seine Vergütung; in gravierenden Fällen sieht der Projektvertrag regelmäßig ein Kündigungsrecht für die öffentliche Hand vor.

Der Private hat somit im Rahmen einer Projekt-PPP weder einen Anreiz noch die Möglichkeit, seinen Profit zu Lasten der Leistungsqualität zu maximieren.

Zur Qualität der Leistung gehören dabei nicht nur technische Faktoren wie der messbare Straßenzustand; vielmehr fließen auch

gesetzlich oder vertraglich normierte Standards (z.B. Umweltstandards) ein. Die öffentliche Hand hat diese Standards im Ver-gabeverfahren und später im Projektvertrag festzuschreiben und dann im Projektverlauf zu kontrollieren.

Die Qualitätsstandards sind mit dem Projektvertrag für die gesamte Projektlaufzeit festgeschrieben. Werden beispielsweise die gesetzlichen Umweltstandards erhöht, so ist eine Anpassung des Projektvertrages notwendig, was regelmäßig zu einer Erhöhung der Vergütung führt. Im Ergebnis erhöhen sich sowohl die Qualität der Leistungserbringung des Privaten als auch die Kosten für die öffentliche Hand. Dabei besteht kein Unterschied zu einem konventionellen Beschaffungsprojekt: dort müsste die öffentliche Hand das von ihr betriebene Bauwerk nachrüsten, um die erhöhten Standards zu erfüllen. Auch dies wäre mit erhöhten Kosten verbunden.

Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besteht für die öffentliche Hand darüber hinaus die Möglichkeit, nicht-monetäre Faktoren (z.B. architektonische oder Umweltstandards) im Rahmen einer qualitativen Analyse einzubeziehen. Wenn eines der Projektziele der öffentlichen Hand also z.B. in der Übererfüllung von Umweltstandards besteht, so lässt sich dies im Entscheidungsprozess problemlos abbilden.

Fazit

Insgesamt ist PPP eine unter mehreren Beschaffungsvarianten der öffentlichen Hand, die sich – in Abhängigkeit vom konkreten Projekt – durch folgende Vorteile auszeichnen kann:

- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz in der Beschaffung,
- Frühzeitigere Realisierung von notwendiger Infrastruktur sowie
- Transparenz, Modernisierung und Innovation.

Dabei sind allerdings auch Restriktionen zu beachten, sodass eine sachliche und zweckmäßige Herangehensweise anzuraten ist:

- Nicht jedes Projekt eignet sich für PPP.
- PPP eignet sich nicht für „Bauen ohne Geld“.
- PPP eignet sich nicht für „Sparen ohne Geld“.
- PPP eignet sich nicht für „Investieren ohne Geld“.

In jedem Fall gilt, dass sich die öffentliche Hand bewusst ist, welche Standards sie beschafft. Dies gilt sowohl für die Frage, zu welchem Zeitpunkt eine Leistung erbracht werden soll, als auch für die Fragen, in welcher Menge und in welcher Qualität diese Leistung erbracht werden soll.

Eine Projekt-PPP eignet sich somit aus Sicht des Privaten nicht zum „Geld verdienen zu Lasten der Qualität.“ Aus Sicht der öffentlichen Hand kann es aber auch keine „Flucht aus Qualitätsstandards“ geben. Umgekehrt sollte ein PPP-Projekt durch die öffentliche Hand allerdings auch nicht mit Qualitätsanforderungen überfrachtet werden, die in einem konventionellen Projekt unrealisierbar wären.

Die Autoren Frank Ulber und Enno Gerdes sind Mitarbeiter der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, Berlin.

Stand der A-Projekte

Die fünf A-Modell-Pilotprojekte befinden sich in folgenden Verfahrensstadien:

- A 8 Augsburg – München: Ver-gabeverfahren abgeschlossen; Konzessionsbeginn Mai 2007,
- A 4 Landesgrenze Hessen/Thüringen - Anschlussstelle Gotha; Ver-gabeverfahren läuft; Auswertung der Angebote, Konzessionsbeginn voraussichtlich Oktober 2007.
- A 5 Malsch – Anschlussstelle Of-fenburg; Ver-gabeverfahren läuft; Konzessionsbeginn voraussichtlich 2008.
- A 1 Autobahnkreuz Bremer Kreuz – Autobahndreieck Buchholz; Ver-gabeverfahren läuft; Konzessionsbeginn voraussichtlich 2008.