

## Public Private Partnership – Patentrezept oder Placebo? Eine Bestandsaufnahme

von Gerhard Joksch,  
Stadtbaurat der Stadt Münster (\*)

### Was ist Public Private Partnership (PPP)?

Um PPP als Verfahren für Errichtung, Bewirtschaftung, Finanzierung und Verwertung öffentlicher Gebäude richtig zu verstehen (1), muss man zunächst das „konventionelle Beschaffungsverfahren“ kurz erläutern.

Öffentliche Aufgabenträger, vor allem Kommunen, benötigen für ihre Dienstleistungen Gebäude, z. B. Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, Theater, Sporthallen usw. Sie beschaffen sie bislang normalerweise im Wege der „Eigenleistung“ der staatlichen bzw. kommunalen Bauverwaltung. Um Missverständnissen gleich vorzubeugen: Auch die konventionelle Beschaffung erfolgt – von wenigen Ausnahmen abgesehen – durch private Dritte, die Planungs- und Bauaufträge bekommen. Ermittelt werden die Auftragnehmer durch öffentliche Ausschreibungen nach den Regeln der VOB, VOL und VOF.

Eine gebräuchliche Variante hierzu ist die Beschaffung durch Beteiligungsunternehmen (Eigenbetriebe u.ä.), die für den öffentlichen Eigentümer planen, bauen und bewirtschaften. Die sich aus solchen „Inhouse-Geschäften“ ergebenden rechtlichen Probleme der Vergabe lasse ich hier beiseite (2).

Finanziert wird die konventionelle Beschaffung vor allem durch Kredite, denn zumeist sind keine (ausreichenden) Eigenmittel vorhanden. Die Finanzierung ist daher ebenfalls ein Geschäft mit Privaten (Banken, Sparkassen etc.), das bei Kommunen dank der Gewährung (zweckgebundener) öffentlicher Fördermittel (vom Bund oder Bundesland) geschmälert werden kann. Die Fördermittelgeber müssen die Zuwendungen aber ihrerseits wieder am Kapitalmarkt aufnehmen (Ausnahme: öffentliche Kreditinstitute).

Das bislang Gesagte gilt auch für die laufende Bewirtschaftung und Unterhaltung von Gebäuden. Wichtig ist allerdings, dass der materielle und monetäre Umfang der Bewirtschaftung und Unterhaltung den des (Neu-)Baus und der Erweiterung deutlich übertrifft (3). Hintergrund ist die Erfahrung, dass die gesamten Life-Cycle-Kosten eines Gebäudes nur zu rd. 15 – 20 % in der Errichtungsphase anfallen (4). Die wesentlichen Gebäudekosten entstehen durch den langjährigen laufenden Betrieb (5). Die Ausgaben der öffentlichen Haushalte für den Gebäudebestand liegen deshalb über dem Aufwand für Neubau und Erweiterung. Für die Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierung von Bauinvestitionen ist dieser Zusammenhang von ausschlaggebender Bedeutung: Realistische Aussagen liefert nur die Lebenszyklus-Betrachtung.

Bei PPP-Verfahren überträgt die öffentliche Hand die Beschaffung auf einen privaten Partner, der das Projekt plant, errichtet, finanziert, unterhält und bewirtschaftet (6). Da es sich auch hierbei um einen öffentlichen Auftrag handelt, sind die bereits o. a. Regelwerke ebenfalls anzuwenden (7). Im Unterschied zur (konventionellen) Ausschreibung und Vergabe von Gewerken findet jetzt aber ein Verhandlungsverfahren über die Gesamtleistung statt, bei dem die Angebote inhaltlich und preislich schrittweise optimiert werden (8). Hat der PPP-

Partner seinen Auftrag, vergibt er – soweit er nicht selbst tätig wird - seinerseits Aufträge an private Dritte, die Gebäude planen, bauen, unterhalten, reinigen, sanieren und bewirtschaften. Gehört die Finanzierung mit zu seinen Aufgaben, dann beschafft er auch die notwendigen Mittel von einem Kreditgeber. Der öffentliche Auftraggeber leistet dafür Zahlungen an den PPP-Partner in einem vertraglich festgelegten Rhythmus (9).

Verwirklicht werden in ganz Deutschland zurzeit rd. 20 bis 30 PPP-Projekte mit einem geschätzten Auftragsvolumen von 1 bis 2 Mrd. € (10). Der Umfang der Projekte reicht von einzelnen Gebäuden (z. B. Frankfurt) über Gebäudegruppen (Monheim) bis hin zur Bewirtschaftung des gesamten Gebäudebestandes (Kreis Offenbach). Das Projektvolumen geht von 10 Mio. € bis über 400 Mio. € (11).

## PPP = Privatisierung des öffentlichen Bauens?

Ordnungspolitisch wird PPP gern als grundsätzliche Alternative zum öffentlichen Bauen gesehen (12). Diese Auffassung geht aber zumindest monetär an den Realitäten vorbei. Der Eigenaufwand der staatlichen bzw. kommunalen Bauverwaltung erstreckt sich nämlich auch bei der konventionellen Beschaffung nur auf Planung und/oder Management („sachkundiger Bauherr“), wobei ein Großteil der Arbeit darin besteht, das Projekt mit den politischen Gremien abzustimmen. Es ist ein Irrglaube, dass die öffentliche Hand selbst baut! Aufgrund eigener Erfahrung schätze ich, dass beim konventionellen Verfahren mehr als 80 % des Aufwands der privaten Wirtschaft in Form von Aufträgen zufließen.

PPP besteht verfahrensmäßig „allein“ darin, die bisherigen Eigenleistungen der öffentlichen (Bau-)Verwaltung durch Leistungen des PPP-Partners zu ersetzen. Das große Interesse der PPP-Anbieter an diesem eigentlich schmalen Geschäftsfeld (13) wird erst dann verständlich, wenn man sich den Umfang des gesamten PPP-Auftrages vor Augen führt: Der Auftragnehmer setzt nämlich bilanziell alle Leistungen um, egal, ob er sie selbst erbringt oder durch Dritte erbringen lässt.

## Vorteile des PPP?

Fünf Hauptargumente werden vorgetragen (14):

- ◆ der Beschaffungszeitraum ist kürzer, weil schneller geplant und gebaut wird,
- ◆ die Beschaffungskosten sind geringer, weil Planungs- und Bauleistungen günstiger gekauft werden können,
- ◆ die Risiken der Beschaffung werden begrenzt,
- ◆ die Finanzierungskosten sinken, weil bessere Kreditkonditionen erreicht werden können und
- ◆ die Gebäudebetreuung und –bewirtschaftung wird professioneller.

Den öffentlichen Auftraggebern verspricht PPP darüber hinaus folgende Benefits:

- ◆ Schwierigkeiten der Eigenfinanzierung (Grenzen der Kreditaufnahme, z. B. durch Haushaltssicherung) entfallen und
- ◆ die Sach- und Personalkosten sinken gegenüber der Eigenleistung merklich.

Insgesamt wird die These vertreten, dass die öffentliche Hand mittels PPP mehr und bessere gebäudewirtschaftliche Leistungen konsumieren und dabei noch erhebliche wirtschaftliche Vorteile erringen kann. PPP erscheint so als Rettungsanker für die ausnahmslos leeren öffentlichen Kassen und die größtenteils maroden öffentlichen

Gebäude. PPP dient danach gleichermaßen der „Überwindung des kommunalen Investitionsstaus und (der) Erschließung neuer Geschäftsfelder für die Wirtschaft“ (15).

Die Kostenvorteile der PPP-Beschaffung werden auf bis zu 15 % beziffert (16). In Einzelfällen werden Ersparnisse von 20 % und mehr gegenüber der konventionellen Beschaffung behauptet (17). Die PPP-Szene hofft, in den nächsten Jahren ein Investitionsvolumen von rd. 3 bis 5 Mrd. € jährlich zu erringen (18). Das wäre ein Anteil von 20 bis 25 % an den öffentlichen Bauinvestitionen in der BRD insgesamt (19). Im Blickpunkt des Interesses stehen dabei die Städte und Gemeinden, die rd. 2/3 aller öffentlichen Bauinvestitionen tätigen (20).

## **Zeitgewinn durch PPP?**

Dass PPP-Partner schneller planen und bauen können, als die öffentliche Hand, ist einfach zu erklären. Sie müssen sich nicht mit den zeitintensiven Regularien der öffentlichen Ausschreibung und Vergabe von Bau- und Dienstleistungen auseinandersetzen. Der eigentliche Zeitgewinn liegt also nicht in der Abkürzung der Planungs- und Bauprozesse, die auch bei der konventionellen Beschaffung von professionellen privaten Partnern erledigt werden, sondern in der Anbahnung der Aufträge! Statt öffentlicher Ausschreibung und Submission kann mit einzelnen Bietern verhandelt und der Auftrag „freihändig“ vergeben werden. Dieser Zeitgewinn bleibt dem öffentlichen Auftraggeber verwehrt, denn er muss fast immer ausschreiben. Diesem Zeitgewinn steht jedoch ein nicht zu unterschätzender Zeitverlust durch das PPP-Vergabeverfahren gegenüber. Die output-orientierte Bestimmung des Leistungsumfangs durch eine Funktionalausschreibung (21), die Wirtschaftlichkeitsprüfung, die Formulierung von Verträgen und die Verhandlung der Angebote erfordern wesentlich mehr Zeit als (standardisierte und automatisierte) Ausschreibungen von Gewerken (22). Praktische Erfahrungen lehren, dass am Ende meistens kein Zeitgewinn für PPP übrig bleibt und manchmal sogar ein Zeitverlust eintritt.

Diese Erkenntnis wird immer wieder mit dem Hinweis auf angeblich „vergaberechtsfreie“ Leistungsvereinbarungen angefochten. Speziell rein liegenschaftliche Kauf- und Mietmodelle werden als Möglichkeit gesehen, die Beschaffung „freihändig“ abwickeln zu können. Diese Versuche scheitern aber an den rechtlichen Rahmenbedingungen. Entweder entsteht ein Koppelgeschäft (Kaufvertrag + Leistungsverpflichtung), das nach dem Liegenschaftsrecht nicht zulässig ist oder ein gemischter Vertrag (Mietvertrag + Leistungsverpflichtung) der zwar zulässig ist, auf den die Vergabevorschriften der Verdingungsordnungen aber dennoch anzuwenden sind (23). An der Ausschreibung der Beschaffung kommt die öffentliche Hand nicht vorbei (24). Grundsätzlich gilt: Ist für die zu vergebende Leistung ein Markt vorhanden, dann muss ein Wettbewerb der Marktteilnehmer um das beste Angebot zugelassen werden. Die neuere Rechtsprechung geht sogar soweit, die sog. „de-facto-Vergaben“ der öffentlichen Hand generell für anfechtbar zu erklären (25).

## **Kostenvorteile durch PPP?**

### **... freihändige Vergaben**

Die Kostenvorteile, die PPP-Anbieter reklamieren, sind differenzierter zu sehen. Dass ausgehandelte Preise für Leistungen nicht selten günstiger ausfallen als „ausgeschriebene“, ist hinlänglich bekannt. Das öffentliche Ausschreibungsverfahren nach der VOB oder VOL zwingt den Auslober in der Regel dazu, das wirtschaftlichste der abgegebenen Angebote zu akzeptieren. Nachverhandlungen mit dem Anbieter, um die Preise noch günstiger zu gestalten, sind verboten. Die Aufhebung einer öffentlichen Ausschreibung aus Gründen der (mangelnden) Wirtschaftlichkeit der Angebote unterliegt engen Grenzen (26). Insoweit muss

man eher von einem rechtlich bedingten Kostennachteil der öffentlichen als von einem Kostenvorteil der privaten Auftraggeber reden.

### **... Mengenrabatte**

Preisvorteile für private Auftraggeber resultieren u. a. aus Mengeneffekten. Im PPP-Markt tummeln sich vorwiegend größere Unternehmen (27), die Bau- und Dienstleistungen en bloc kaufen und so erhebliche Mengenrabatte aushandeln können, während die öffentlichen Auftraggeber normalerweise projektspezifische und deshalb weniger umfangreiche Einzelgewerke ausschreiben müssen und die Bildung von Losen als mittelstandsfreundliches Vergabeprinzip beherzigen sollen. Die PPP-Anbieter propagieren darum möglichst große Projekte und halten ein Investitionsvolumen von mindestens 10 Mio. € für erforderlich (28). Das setzt die Bündelung von Aufgaben und Projekten zu einem Gesamtauftrag (z. B. alle Gebäude einer öffentlichen Körperschaft) voraus. Die strukturellen Konsequenzen der Bündelung sind nicht zu übersehen: Bau- und Dienstleistungsaufträge werden vermehrt an große, national und international tätige Anbieter vergeben, der lokale und regionale Mittelstand sowie Freiberufler gehen häufig leer aus (29). Von den gegenwärtigen PPP-Aufträgen entfallen mehr als 2/3 auf Großunternehmen (30). Die PPP-Fans in der Politik geraten so in eine Zwickmühle. Sie möchten zwar die PPP-Wirtschaft fördern, wollen aber gleichzeitig vermeiden, dass der Mittelstand nicht mehr zum Zuge kommt (31). Der Konflikt führt mitunter zu kuriosen Vorschlägen: Ein PPP-begeisterter Kommunalpolitiker forderte in einem PPP-Verfahren unlängst ernsthaft, die Anbieter nicht mit zu detaillierten Standards und Bedingungen zu knebeln, ihnen aber gleichzeitig aufzuerlegen, bei der Vergabe der Bauaufträge die „heimische Wirtschaft“ zu bevorzugen!

Die These vom neuen Geschäftsfeld für die Wirtschaft erfährt in diesem Zusammenhang natürlich eine ganz andere Bedeutung: PPP leitet die Aufträge einfach um. Was bislang (nach Ausschreibungen) traditionell bei lokalen Architekten/Ingenieuren, beim örtlichen und regionalen Bauhandwerk und Mittelstand gekauft wurde, wird jetzt vermehrt von national und international tätigen Unternehmen bezogen!

En bloc-Vergaben zur Bewirtschaftung ganzer Gebäudebestände an einen PPP-Partner bewirken natürlich auch eine starke Abhängigkeit des öffentlichen Auftraggebers von der wirtschaftlichen Fortune des Partners. Gerät der in Schwierigkeiten und muss seine Leistungen einstellen, kommt die Gebäudewirtschaft des Auftraggebers mit zu Fall! Dieses Risiko wird besonders dann relevant, wenn der Auftraggeber seinen Vertrag mit einer örtlichen Projektgesellschaft geschlossen hat und bei Insolvenz dieser Gesellschaft nicht auf die Muttergesellschaft zurückgreifen kann (keine Patronatserklärung).

### **... Lebenszyklusbetrachtung**

Ein weiterer Kostenvorteil ergibt sich aus der Lebenszyklusbetrachtung. Dazu muss man den bereits oben angemerkten Zusammenhang zwischen Bau und Bauunterhaltung verstehen. Der sachkundige Bauherr, der ein Gebäude baut und zugleich betreibt, wird immer eine Bauausführung wählen, die möglichst geringe Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten (Energie, Reinigung!) verspricht. Standardbedingte Mehrkosten der Bauausführung werden so durch Minderkosten in der jahrzehntelangen Bewirtschaftungsphase mehr als aufgewogen. Der Auftragnehmer, der sich gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber nur zur Planung und schlüsselfertigen Errichtung eines Gebäudes verpflichtet hat, würde sich wirtschaftlich unvernünftig verhalten, wenn er nach der gleichen Devise handeln würde. Sein Angebot wird nämlich umso erfolgversprechender, je mehr er die Standards und damit die Kosten senken kann. Mit den erhöhten Bauunterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten muss er sich nicht auseinandersetzen, denn die trägt sein öffentlicher Partner.

Die inzwischen übliche Einbeziehung der Bewirtschaftung und Bauunterhaltung in das PPP-Leistungspaket ist deshalb ein konsequenter Schritt. Nebenbei bewirkt die

Lebenszyklusbetrachtung einen politischen Lerneffekt: Das Interesse der Politik an neuen Gebäuden, die man (nicht nur) zum Wohle der Wählerschaft eröffnen kann, muss bei PPP einher gehen mit der Garantie ausreichender Mittel für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Bausubstanz. Die bislang den öffentlichen Bauverwaltungen verordnete Diät bei den Mitteln für die Bauunterhaltung (32) ist bei PPP nicht möglich! Praktische Erfahrungen zeigen zudem, dass die PPP-Anbieter die Preise ihrer langjährigen Bewirtschaftungs- und Bauunterhaltungsleistungen gewöhnlich mit erheblichen Risikozuschlägen versehen, die das Übergewicht der Folgekosten noch deutlicher herausstellen.

### ... Personalaufwand

PPP-Anbieter verfügen über erhebliche Kostenvorteile, wenn die Bewirtschaftung von Gebäuden personalintensiv ausfällt (z. B. Bäder). Das private Personal kostet wesentlich weniger, als öffentlich Beschäftigte, die nach dem BAT oder anderen Tarifen bezahlt werden müssen. Dieser Vorteil entfaltet seine Wirkung erst langsam, denn der private Dienstleister übernimmt normalerweise das öffentliche Personal (§ 613a BGB). Die Möglichkeiten, diesen Übergang zu einer unmittelbaren kostensenkenden Änderung der Löhne und Gehälter zu nutzen, sind bekanntermaßen begrenzt (33). Bei Neueinstellungen – die sich im Laufe der Bewirtschaftung durch Fluktuation ohnehin ergeben – kann der private Träger dies nachholen.

### ... keine nachträglichen Kostensteigerungen

Kostenvorteile der PPP-Anbieter werden häufig vor dem Hintergrund einer Kritik an der angeblich durchweg teuren und unwirtschaftlichen öffentlichen Bauverwaltung diskutiert (34). PPP ist insoweit Teil der herrschenden Kritik an der öffentlichen Verwaltung insgesamt. Richtig daran ist, dass die öffentliche Wahrnehmung durch Meldungen über Fehlplanungen, Mehrkosten, Bauverzögerungen, Pfusch am Bau u. s. w. geprägt wird - nicht erst seit dem „Schürmann-Bau“! Aus eigener Erfahrung muss ich aber darauf hinweisen, dass diese Kritik nur zum Teil berechtigt ist. Im Übrigen sehe ich auch keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen den Leistungen der öffentlichen und der privaten Bauverwaltung.

Ein Spezifikum des öffentlichen Bauens, vor allem auf kommunaler Ebene, besteht darin, dass während der gesamten Planungsphase ein intensiver Aushandlungsprozess mit den politischen Gremien stattfindet. Was und manchmal auch wie gebaut wird, bestimmt die Politik – meistens größer und anspruchsvoller als am Beginn der Planung skizziert. Nicht selten erstreckt sich die „Mitwirkung“ der Politik auch auf die Bauphase (nachträgliche Änderungen, Ergänzungen). Daraus resultierende Mehrkosten sind dann gerechtfertigt, wenn ihnen ein materieller Gegenwert (größere Funktionalität oder Zweckmäßigkeit, bessere Aufgabenerfüllung etc.) gegenübersteht.

PPP stellt an diesen Aushandlungsprozess ganz neue Anforderungen (35): Der stets und durch „einseitige Erklärung“ rückhol- und änderbare Auftrag an die öffentliche Bauverwaltung, ein Gebäude zu errichten („Baubeschluss“) wird durch einen Vertrag mit dem PPP-Partner ersetzt, dessen Bestimmungen nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den Vertragspartnern geändert werden können. Der PPP-Partner wird sich Änderungswünschen seines öffentlichen Gegenübers natürlich nicht verschließen, dafür aber regelmäßig Nachtragsforderungen präsentieren. Bleibt die Politik bei ihren Wünschen, dann wird es teuer!

Beobachter befürchten auch deswegen Verluste der „demokratischen Kontrolle“ der öffentlich-privaten Zusammenarbeit (36).



## Finanzierungsvorteile durch PPP?

Vorteile der PPP-Anbieter bei der Finanzierung von Leistungen sind in der Praxis kaum nachzuweisen. Die Konditionen des öffentlichen Kredits sind nämlich – was inzwischen kaum noch bestritten wird – nicht zu toppen (37). Auch zinssenkende Regelungen, wie der Verkauf der Forderungen aus dem PPP-Vertrag an die finanzierende Bank (Forfaitierung), ändern an dieser Situation nichts (38). Im Übrigen hält sich das Kreditgewerbe bei der Finanzierung von PPP-Vorhaben noch sehr bedeckt (39). Hier macht sich die weitgehende Eigenkapitalschwäche der Bauwirtschaft bemerkbar (40). Das nützt den Kommunen, die in der Haushaltssicherung sind und deshalb keine zusätzlichen Kredite aufnehmen dürfen, allerdings herzlich wenig. PPP muss ihnen als einziger Ausweg erscheinen.

## PPP professioneller?

Kostenvorteile durch professionelle Arbeit entstehen dann, wenn der öffentliche Auftraggeber eine Grundregel des PPP-Verfahrens berücksichtigt: Er muss genau definieren, was er beschaffen will (Output-Orientierung), er muss dem PPP-Anbieter aber tunlichst freie Hand lassen, wie er die Leistungen erbringen kann. Die Leistungen müssen funktionell umfassend und eindeutig beschrieben und festgelegt werden (z. B. Raumprogramm, Nutzungsplan. Ebenso die Standards (max. Energiebedarf, Fristen für Behebung von Schäden etc.). Die Gebäudeplanung, der Zeit- und Maßnahmeplan für die Bauunterhaltung u. s. w. sind Angelegenheiten des Anbieters. Lässt man ihm da möglichst große Spielräume, kann er seine technischen und unternehmerischen Qualitäten voll ausnutzen, um Kosten zu senken. Die Output-Orientierung stellt m. E. einen weiteren ins Gewicht fallenden Vorteil des PPP-Verfahrens dar.

## Bauboom durch PPP?

Bauen zu können ohne investieren bzw. Kredite aufnehmen zu müssen, kann für viele öffentliche Auftraggeber, vor allem Kommunen in der Haushaltssicherung, sehr verlockend sein. Kommunalwirtschaftlich betrachtet ergeben sich aber nur dann Vorteile gegenüber der konventionellen Beschaffung, wenn die an den PPP-Partner zu entrichtende Annuität für seine Leistungen dauerhaft geringer ausfällt als die Zahlungen die bei einer öffentlichen Beschaffung anfallen würden. Die Nichtaufnahme von Krediten allein eröffnet noch keinen wirtschaftlichen Vorteil – insbesondere dann, wenn die private Finanzierung mit ebenso hohen oder höheren Zinsen auskommen muss wie der öffentliche Kredit (41).

Nicht vergessen darf man in diesem Zusammenhang, dass das Verfahren bis zum Abschluss eines PPP-Vertrages ebenfalls Ressourcen bindet. Diese Transaktionskosten (Beraterhonorare für Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Eigenaufwand der Verwaltung) sind erfahrungsgemäß beachtlich (42) und müssen bei dem Vergleich zwischen PPP und der konventionellen Beschaffung berücksichtigt werden (43).

Die Hoffnung, den Investitionsstau bei den öffentlichen Körperschaften mit Hilfe von PPP schnell auflösen zu können, ist deshalb trügerisch (44). Letztlich müssen gebäudewirtschaftliche Leistungen nämlich bezahlt werden. Ob die Kommune sie selbst kauft (konventionelles Verfahren) oder die Beschaffung einem privaten Partner überlässt (PPP), ändert nichts daran, dass dieses nur aus dem öffentlichen Haushalt finanziert werden kann. Die Einschaltung eines Intermediärs kann allenfalls dazu dienen, die ohnehin beabsichtigte Beschaffung zu verbilligen. Welche Risiken dabei auf dem Weg liegen, ist

vielen Verantwortlichen bereits bewusst. Die im Deutschen Städtetag zusammengeschlossenen Städte haben bereits 2003 darauf hingewiesen und PPP kritisch beurteilt (45).

## Reduzierung der Sach- und Personalkosten?

Die Transaktionskosten beinhalten auch den Sach- und Personalaufwand der Verwaltung des öffentlichen Auftraggebers. Eine besondere Rolle spielt dabei der sog. PSC (public sector comparator). Die Wirtschaftlichkeit der Angebote der Bieter im PPP-Verfahren kann nämlich – ebenso wie bei öffentlichen Ausschreibungen – nur anhand einer vom Auftraggeber selbst vorgenommenen Kostenberechnung beurteilt werden. Der PSC als Grundlage der Bewertung und Maßstab für die Beurteilung kann nur aus einer Eigenplanung entwickelt werden, die in Umfang und Detaillierung den PPP-Angeboten entsprechen muss. Natürlich kann der Auftraggeber sich aus Zeitgründen auch damit zufrieden geben, dass er die PPP-Angebote nur überschlägig beurteilt oder ganz auf den PSC verzichtet. Die PPP-Angebote können dann zwar miteinander verglichen werden (A ist teurer als B, aber preiswerter als C), ob der beste Bieter aber auch ein wirklich wirtschaftliches und annehmbares Angebot vorgelegt hat, kann man nur mutmaßen.

Nebenbei muss angemerkt werden, dass es öffentlichen Auftraggebern nicht freisteht, auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Vergaben zu verzichten. Allein schon aus den haushaltsrechtlichen Vorschriften ergibt sich eine Prüfungspflicht (46). So werden die Ergebnisse der Ausschreibungen von Leistungen/Bauleistungen nach VOB/VOL mit Hilfe von Kostenberechnungen des Auslobers gewertet. Der PSC überträgt diese „objektive“ Wertung auf die Angebote in einem PPP-Verfahren (47).

Dass die Transaktionskosten erheblich sind und nicht aus der „Portokasse“ beglichen werden können, wird auch von den PPP-Anbietern bestätigt. Eine wesentliche Forderung an die öffentlichen Auftraggeber lautet nämlich, die Kosten für die Anfertigung der PPP-Angebote zu vergüten (48). In die gleiche Richtung weisen Meldungen, dass PPP-Anbieter vermehrt aus Bieterverfahren aussteigen, weil ihnen der Aufwand für die Angebotserstellung „davonläuft“.

Die Hoffnung auf eine PPP-bedingte Senkung der Personal- und Sachkosten in der öffentlichen Verwaltung ist auch insofern unbegründet, weil der öffentliche Auftraggeber die Leistungserfüllung des PPP-Partners ständig kontrollieren muss. Im Verwaltungsdeutsch gibt es für das Controlling die schöne Formulierung „sachlich und rechnerisch geprüft und richtig“, ohne die keine Rechnung beglichen werden darf. Dahinter verbirgt sich bereits bei „einfachen“ Auftragsverhältnissen ein ziemlicher Arbeitsaufwand. Bei millionenschweren und komplizierten PPP-Aufträgen steigt er rapide.

## Bessere Risikoverteilung durch PPP?

Baumaßnahmen sind im Laufe der Planung und Realisierung einer ganzen Reihe von Risiken ausgesetzt: Die Baugenehmigung kann durch Nachbarn erfolgreich angefochten werden, im Baugrund können sich archäologische Funde zeigen, das fertiggestellte Gebäude kann abbrennen ... Treten sie ein, erleidet das Projekt zeitliche und finanzielle Belastungen, bis hin zum Scheitern. Prinzipiell sind diese Risiken auch dann zu berücksichtigen, wenn das Projekt konventionell realisiert wird. Sie liegen dann fast immer beim öffentlichen Bauherrn. PPP bietet nun aufgrund der vertraglichen Konstruktion die Möglichkeit der einvernehmlichen Risikoverteilung zwischen den Partnern. Hierzu sind bei den Verhandlungen mit den Anbietern eindeutige Regelungen zu treffen. Für die

Wirtschaftlichkeit des jeweiligen Projektes sind die Risikoanalyse und -verteilung von erheblicher Bedeutung, denn Risiken beeinflussen die Kosten deutlich – auch dann, wenn sie gar nicht eintreffen!

Verständlich wird diese Aussage, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der PPP-Anbieter jedes Risiko, das er vertraglich übernimmt, in seiner Kostenkalkulation berücksichtigt muss. Erklärt er sich im Vertrag bereit, Risiken wie z. B. Graffiti-Schäden selbst zu übernehmen, dann wird er sie bewerten und eine kalkulatorische „Rückstellung“ bilden. Sie geht natürlich in den Preis ein, den der öffentliche Auftraggeber für die PPP-Leistung insgesamt zu entrichten hat. Treten nun Graffitischäden wider Erwarten in einem größeren Umfang ein als kalkuliert, hat der PPP-Anbieter einen finanziellen Schaden, für den er selbst aufkommen muss. Im umgekehrten Falle hat der öffentliche Auftraggeber für ein vermeintliches Risiko bezahlt.

Dieses Beispiel zeigt, mit welcher Sorgfalt auch der öffentliche Auftraggeber an das Thema Risikoverteilung herangehen muss (49). Die Strategie, ein PPP-Projekt durch Abwälzung aller denkbaren Risiken auf den PPP-Anbieter wirtschaftlich „wasserdicht“ zu machen, kann schnell sehr teuer werden. Ökonomisch geschickter wäre es nämlich, bestimmte weniger wahrscheinliche Risiken selbst zu übernehmen (50).

Das bislang Gesagte deutet noch nicht darauf hin, dass PPP zu einer wirtschaftlich gesehen günstigeren Risikoverteilung beiträgt. Der öffentliche Auftraggeber bleibt fast immer in der Verpflichtung, die Kosten „eigener“ oder die Rückstellungen für Risiken des privaten Partners zu tragen (51). Die ggf. andere Risikoverteilung ändert daran nichts! Das gilt auch für das „klassische“ Risiko der Baukosten(-überschreitung). Nach der Logik des PPP-Verfahrens liegt dieses Risiko allein beim privaten Bieter, „während bei einer städtischen Eigenrealisierung erhebliche Risiken von Fehlkalkulationen und hieraus erwachsenden Kostensteigerungen entstehen“ (52). Dieser Vergleich hinkt allerdings mindestens an zwei Stellen: Kostensteigerungen, z.B. durch Nachträge, setzen in der Regel Mehrleistungen voraus und Festpreise beinhalten natürlich eine Risikoabsicherung. Im PPP-Festpreis wird das Risiko der Kostenüberschreitung als Zuschlag im Angebot bereits berücksichtigt!

## Partnerschaft für Qualität?

Ist PPP nur ein Kosten- oder auch ein Qualitätswettbewerb? Wie verhält sich PPP zu dem Ziel, städtebauliche und architektonische Qualität zu schaffen? Für öffentliche Bauherren ist diese Zielsetzung m. E. verpflichtend, quasi ein „öffentlicher Belang“, dem die Art und Weise der Beschaffung Rechnung tragen muss.

Die Lebenszyklusbetrachtung der PPP-Projekte erleichtert diese Aufgabe: Die bauliche Qualität eines Gebäudes erweist sich im jahrelangen Gebrauch. Architektonisch gute Lösungen beziehen die Bewirtschaftung und Bauunterhaltung als Prüfsteine mit ein. Auch die Betonung der Wirtschaftlichkeit und die Optimierung von Kosten im PPP-Verfahren stehen nicht im Widerspruch zu dem ästhetischen Anspruch, denn gute Architektur ist nicht teuer! Die Funktionalausschreibung kann städtebauliche und architektonische Qualitäten benennen und als Wertungskriterien festlegen. Das Verhandlungsverfahren kann durchaus ein „Preisgericht“ im Sinne des Wettbewerbswesens enthalten.

Praktisch spielen Städtebau und Architektur in den mir bekannten PPP-Verfahren aber keine Rolle. Auch in den von Bund und Ländern herausgegebenen Leitfäden für PPP wird dieses Thema nur am Rande gestreift (53: PPP-Leitfaden, Bd. 1) PPP-Verfahren dürfen jedoch nicht pauschal als „Architektenfreie Zone“ beklagt werden, denn die indikativen Angebote



der Bieter bauen auf von Architekten ersonnenen und ausgearbeiteten Entwürfen auf. In nicht wenigen Fällen handelt es sich dabei auch um freiberufliche Planer, die von den PPP-Anbietern beauftragt worden sind. Für die architektonische und gestalterische Optimierung durch Wettbewerb fehlt im Verhandlungsverfahren der PPP-Projekte aber die formale und verpflichtende Grundlage. Es bleibt den Auslobern überlassen, ob sie diese Qualität überhaupt erreichen wollen.

Dass die gegenwärtigen PPP-Projekte von Ausnahmen abgesehen nur auf die Optimierung der Kostenseite aus sind, spiegelt auch den Rollenwechsel wider, den dieser Beschaffungsvorgang beinhaltet: Das traditionelle Dreiecksverhältnis 'Öffentliche Bauverwaltung - Architekt - örtliche/regionale Bauwirtschaft' wird bei PPP ersetzt durch die Beziehung: 'Öffentliche Finanzverwaltung - Rechtsanwalts-/Beratungskanzlei - über-regionaler Baukonzern'. Für mich ist es erstaunlich, mit welchem Selbstbewusstsein die „neuen Akteure“ im Baugeschehen auftreten und wie geräuschlos die „alten“ beiseite treten.

Gerhard Joksch  
Münster, April 2005

(\*) **Gerhard Joksch hat an der Universität Dortmund Raumplanung studiert und ist nach mehreren Verwaltungsstationen seit 1998 Stadtbaurat der Stadt Münster. Er ist zuständig für das Dezernat für Bauwesen, Grünflächen, Umweltschutz und Abfallwirtschaft und verantwortet damit insbesondere das kommunale Gebäudemanagement der Stadt Münster. In Münster sind mehrere PPP-Verfahren im Praxistest.**

## Quellen

- (1) **Allgemeine und einführende Literatur in das Thema PPP:**
  - Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“, PWC, FBD u.a. (Hrsg.) Berlin 2003, erhältlich auch als CD-Rom; erhältlich auch über: [www.ppp-bund.de/hochbau.htm](http://www.ppp-bund.de/hochbau.htm)
  - PublicPrivatePartnership im Hochbau, Finanzverwaltung NRW (Hrsg.), folgende Einzelveröffentlichungen sind bislang erschienen: Finanzierungsleitfaden, Vergaberechtsleitfaden, Bestandsbeurteilung, Der PPP-Eignungstest, Wirtschaftlichkeitsvergleich, Organisationsmodelle, Outputspezifikationen; erhältlich auch über: [www.ppp.nrw.de](http://www.ppp.nrw.de)
- (2) Urteil des EuGH in der Rechtssache C-26/03, vgl. auch: „Inhouse-Geschäfte“, DST Umdruck Nr. C 6405, Köln, Jan. 2005
- (3) M. Schäfer/C. Schede: „Standardisierte PPP-Verträge reichen nicht“, in: IZ Nr. 21/2003, S. 9
- (4) P. Getto/S. Streck: „FM beginnt bei der Planung“, in: Facility Management 1/2005 S. 36 ff
- (5) R. Jürgenliemk/B. Böing: Der kommunale Haushalt“, in: PublicPrivatePartnership in neuen Formen, WESTKC/Heuking Kühn Lüer Woitek/BPG/STN Architekten gmbH/iwb Ingenieurgesellschaft mbH (Hrsg.), Düsseldorf, Okt. 2004
- (6) M. Schäfer/C. Schede: ebd.
- (7) L. Hausmann: „Auch PPP-Projekte verlangen das Vergaberecht“, in: IZNr. 22/2003, S. 14
- (8) M. Schäfer/C. Schede: ebd.
- (9) D. Neumann: „Die öffentliche Hand wird vornehmlich zum Projektüberwacher“, in: IZ Nr. 23/2003, S. 12



- (10) J. Christen: „Die PPP Task Force im BMVBW Aufgaben und Funktion im föderalen Kompetenznetzwerk“, Vortrag anl. der Tagung „PPP im öffentlichen Hochbau“, 07.-09. März 2005 in Weimar, vgl. auch: „Allianz der Schwachen – PublicPrivatePartnership: Wenn Staat und Wirtschaft Bündnisse eingehen“, in: SZ, 04.03. 2005
- (11) B. Kulle: „Die Anforderungen professioneller Anbieter an Ausschreibungsstandards und Projektstrukturen bei PPP-Projekten“, Vortrag anl. der Tagung ..., ebd.
- (12) F. Littwin: „Der Staat wandelt sich vom Investor zum Nachfrager von Dienstleistungen“, vgl. PPP in neuen Formen, ebd.
- (13) H. Bodmer: „Entwicklung des PPP-Standorts Deutschland aus Sicht der Bauindustrie“, ebd.
- (14) M. Schäfer/C. Schede: ebd. und B. Kulle: ebd.
- (15) Titelblatt des Euroforum-Verlags für einen schriftlichen Management-Lehrgang in 11 Lektionen, Düsseldorf, Januar 2005
- (16) V. Oerter/F. Littwin: „Die PublicPrivatePartnership-Initiative in Nordrhein-Westfalen“, Vortrag anl. der Tagung ... ebd. sowie „Hallenbau auf neuen Wegen“ in: Der Gemeinderat 2/2005, S. 26 f
- (17) H. Bodmer: ebd. und "Allianz der Schwachen ...", ebd.
- (18) H. Bodmer: „Die Chancen von PPP nutzen – was ist zu beachten?“, Vortrag anl. der 3. Jahrestagung PPP am 04.05. 2004, Ffm
- (19) Das jährliche Bauinvestitionsvolumen der öffentlichen Haushalte in der BRD beläuft sich auf rd. 22 Mrd. €
- (20) DST-Informationen zur Finanzlage der Städte Rückblick auf 2004 und Prognose für 2005, in: DST NRW (Hrsg.) Eildienst 2/2005 S. 38 f. danach geben die Gemeinden in der BRD rd. 15 – 16 Mrd. € jährlich für Bauinvestitionen aus, vgl. H.-G. Napp: "Deutschland vor zweiter PPP-Welle" in: CityPartner N. 1/2005, S. 40 ff
- (21) C. Steege/H. Lauterbach: „Funktionale Ausschreibung - Output-Orientierung“, in: PublicPrivatePartnership in neuen Formen (ebd.)
- (22) M. Schäfer/C. Schede. ebd.
- (23) Niebuhr/Kulartz/Portz (Hrsg.): Kommentar zum Vergaberecht, 4. Teil des GWB, Rd. Nrn. 24 u. 42 zu § 99, Neuwied 2000
- (24) L. Hausmann: ebd.
- (25) „Inhouse-Geschäfte“, ebd.
- (26) Vgl. § 26 VOB/A und L. Hausmann, ebd.
- (27) B. Kulle: ebd.
- (28) „Die PublicPrivatePartnership-Initiative von Nordrhein-Westfalen“, Expertenbeirat der PPP-Initiative des Landes NRW (Hrsg.), Düsseldorf 2005
- (29) „Allianz der Schwachen ...“, ebd.
- (30) B. Kulle: ebd.
- (31) L. Hausmann: ebd.
- (32) R. Jürgenliemk/B. Böing, ebd.
- (33) G. Dornbusch: "Gesetzlabyrinth bei PPP-Projekten" in: CityPartner 1/2005, S. 54 ff
- (34) R. Miserre: " Editorial" in: ebd. S. 3
- (35) „Die Privatwirtschaft wird glorifiziert“, in: SZ 04.03. 2005
- (36) Ebd.
- (37) Gemeinsame Stellungnahme zum 1. Zwischenbericht der Gutachterkonsortiums „PPP im öffentlichen Hochbau“, DSG und DST, Berlin 2003
- (38) H. Bodmer: „Entwicklung des ...“, ebd.
- (39) „Jetzt kommt ppp-bund.de“, in: IZ, 05.10.2004
- (40) H.-G. Napp: "Deutschland vor ...", ebd.
- (41) D. Neumann: ebd.
- (42) „Teures Sparen in Unna“, in: TAZ v. 13.07. 2004
- (43) M. Schäfer/C. Schede: ebd.
- (44) J. Dieckmann: „Die Entwicklung der PPP-Projekte in Nordrhein-Westfalen“, Vortrag anl. des 4. Weltgipfeltreffens PublicPrivatePartnership in Berlin, 27.11. 2003
- (45) Gemeinsame Erklärung der Städte und Gemeinden zu PPP – „PublicPrivatePartnership-Modelle können die kommunale Finanzkrise nicht lösen“, Presseerklärung DST v. 19.09. 2003

- (46) H.-J. Wegner: „Wirtschaftlichkeitsvergleich im Rahmen von PPP-Projekten“, WESTKC (Hrsg.), Düsseldorf 2004; Rechtsgrundlagen: § 75 GO NW i.V.m. § 10 GEMHVO NW und § 6 HGrG
- (47) R. Book/R. Zschoche: “Wirtschaftlichkeit”, in: PublicPrivatePartnership in neuen Formen, ebd.
- (48) „Jetzt kommt ...“ ebd.
- (49) M. Weber/P. Rambold: „Bedeutung des Risikomanagements bei PPP-Projekten“, in: BBBI Nr. 1/2005, s. 34 ff
- (50) B. Weiß: „Das Bildungszentrum Ostend in Ffm“, Vortrag anl. der 3. Jahrestagung PPP, ebd.
- (51) Standpunkt von CEEP zu vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaften, Brüssel, Juli 2003
- (52) R. Book/R. Zschoche, ebd.
- (53) Der im Auftrag des BmBau (!) herausgegebene Leitfaden für PPP widmet sich dem Thema Qualität durch Architektur und Gestaltung an keiner Stelle. Vgl. Gutachten „PPP im ...“ ebd.