



# Public-Private-Partnership Allheilmittel oder Mogelpackung?

Hans Randl, Finanzbehörde Hamburg

Gastvortrag bei  
Verein Freunde der Grundbuchhalle  
Hamburgischer Richterverein und  
Kommunikationsverein Hamburger Juristen  
16.6.2009



## Was ist PPP?

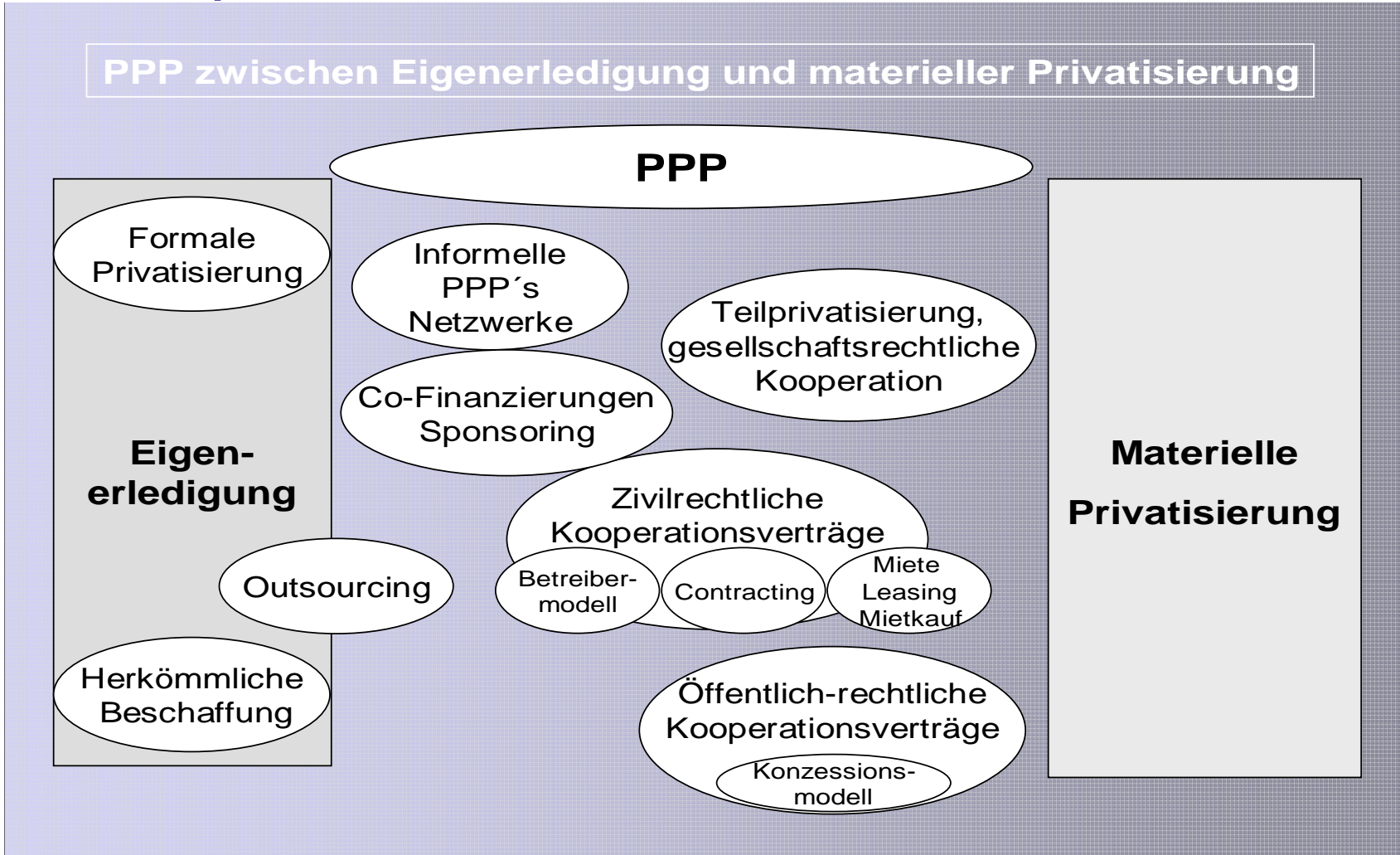
*Es gibt Begriffe, die sich dadurch auszeichnen, dass Versuche, sie genau zu definieren, sich als Versuche erweisen, einen Pudding an die Wand zu nageln, weil sie wegen ihrer unbehebaren Unschärfe nicht das leisten können, was sie leisten sollen, nämlich über ein Phänomen verlässlich Auskunft zu geben und mit ihrer Hilfe konkrete, z.B. rechtliche Folgerungen ziehen zu können.*



## Definition aus Bundes-Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“

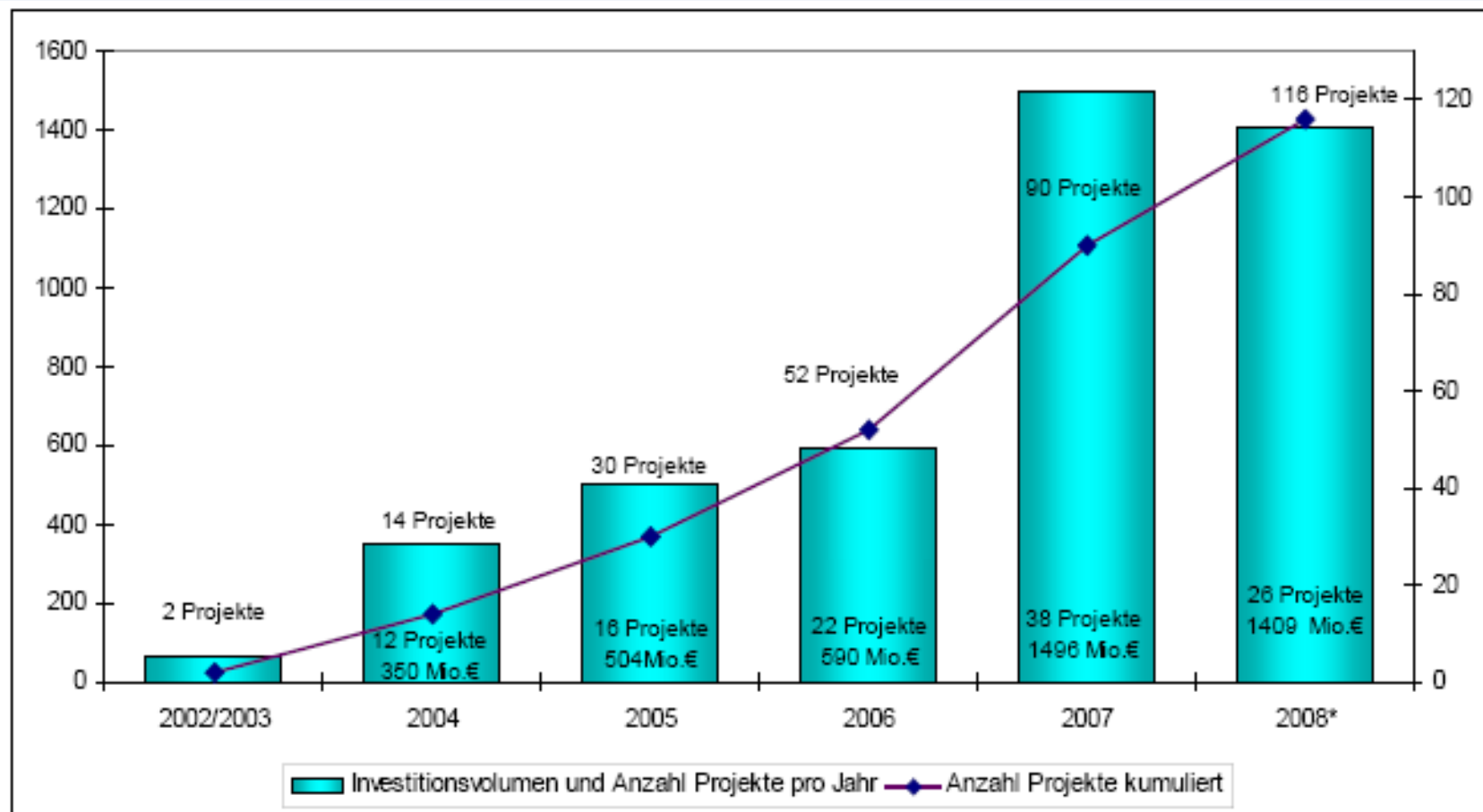
*PPP kann man abstrakt beschreiben als langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.*

## Breites Spektrum an PPP-Formen:



Infrastruktur			Dienstleistungen
Bildung	Verwaltung	Verkehr	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Energiecontracting</li> <li>● Straßenbeleuchtung</li> <li>● Servicegesellschaften                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– ÖPNV</li> <li>– Abfallwirtschaft</li> <li>– Krankenhäuser</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kindergärten</li> <li>● Schulen</li> <li>● Hochschulen etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Rathäuser</li> <li>● Finanzämter</li> <li>● Ministerien etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Flughäfen</li> <li>● Straßen</li> <li>● Brücken</li> <li>● Tunnels</li> <li>● Schienenwege</li> <li>● Bahnhöfe</li> <li>● Wasserstraßen</li> <li>● Häfen</li> </ul>	
Sicherheit	Gesundheit/Alter	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Energie</li> <li>● Telekommunikation</li> <li>● Wasser</li> <li>● Abfall</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Polizeigebäude</li> <li>● Gefängnisse</li> <li>● Grenzschutz etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Krankenhäuser</li> <li>● Seniorenwohnen</li> <li>● Sanatorien etc.</li> </ul>		
Freizeit/Kultur	Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> <li>● IT-Versorgung</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sportstätten</li> <li>● Veranstaltungshallen</li> <li>● Bäder etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Messegelände</li> <li>● Museen</li> <li>● Theater etc.</li> </ul>		

## PPP - Projekte im Hoch- und Straßenbau



- Verankerung von PPP im Regierungsprogramm des Senats
- Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatsektor Bestandteil der Aufgabenkritik und der Verwaltungsmodernisierung
- Aktivierung gesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Engagements z. B. zur Wissenschafts-, Kultur- oder Sportförderung
- Hoher Stellenwert der Mittelstandsförderung
  - Mittelstandsförderungsgesetz
  - Hamburgisches Vergabegesetz (u.a. Tariftreue)
  - Mittelstandsvereinbarung mit HWKammer und HK (Kleine Pilotprojekte)
- Beitrag zum Konsolidierungs- und Sonderinvestitionsprogramm durch Kombination staatlicher und privater Investitionstätigkeit (Entscheidungskriterium „Wirtschaftlichkeitsvorteil“)



## Strategische Handlungsansätze des Senats zu PPP in Bürgerschaftsdrucksache 18/4148 aus 2006

### Kernaussagen:

- PPP kein Instrument zur Haushaltssanierung
- Gute Erfahrungen mit PPP der 1. Generation = „Bauen und Finanzieren aus einer Hand“
- PPP der 2. Generation (Lebenszyklusmodelle) in Planung
- Entscheidung für oder gegen PPP im Einzelfall abhängig vom Wirtschaftlichkeitsvergleich
- Keine generelle Benachteiligung des Mittelstands durch PPP nachweisbar





## PPP-Perspektiven des neuen Senats:

- Grundsätzliche Offenheit gegenüber PPP
- Keine Vorfestlegung auf ppp im Koalitionsvertrag
- Entscheidung für oder gegen PPP abhängig vom Einzelfall
- Public-Public-Modelle für bestimmte Handlungsfelder (z.B. Schulsanierung) favorisiert



## PPP's der 1. Generation seit Anfang der 90er-Jahre in HH:

Diverse Vorfinanzierungsmodelle durch kombinierte Vergabe von Bau und Finanzierung (Mietkauf u. Leasing)



Polizeipräsidium  
(Public-Public)



Verwaltungsbau  
Billstr. (Public-Public)



AK Barmbek



Staatsarchiv



HAW Berliner Tor



Neue Messe

## Beispiele für informelle Kooperationen / Netzwerke in Hamburg

- IT- und Medieninitiative Hamburg@work (Förderkreis Multimedia)
- Initiative „Luftfahrtstandort Hamburg“
- Qualifizierungsoffensive Luftfahrt
- Business Improvement Districts (Neuer Wall und Bergedorf)
- Netzwerk AKTIVOLI (Bürgerschaftliches Engagement)



**Elbphilharmonie**



**HafenCity-Grundschule**

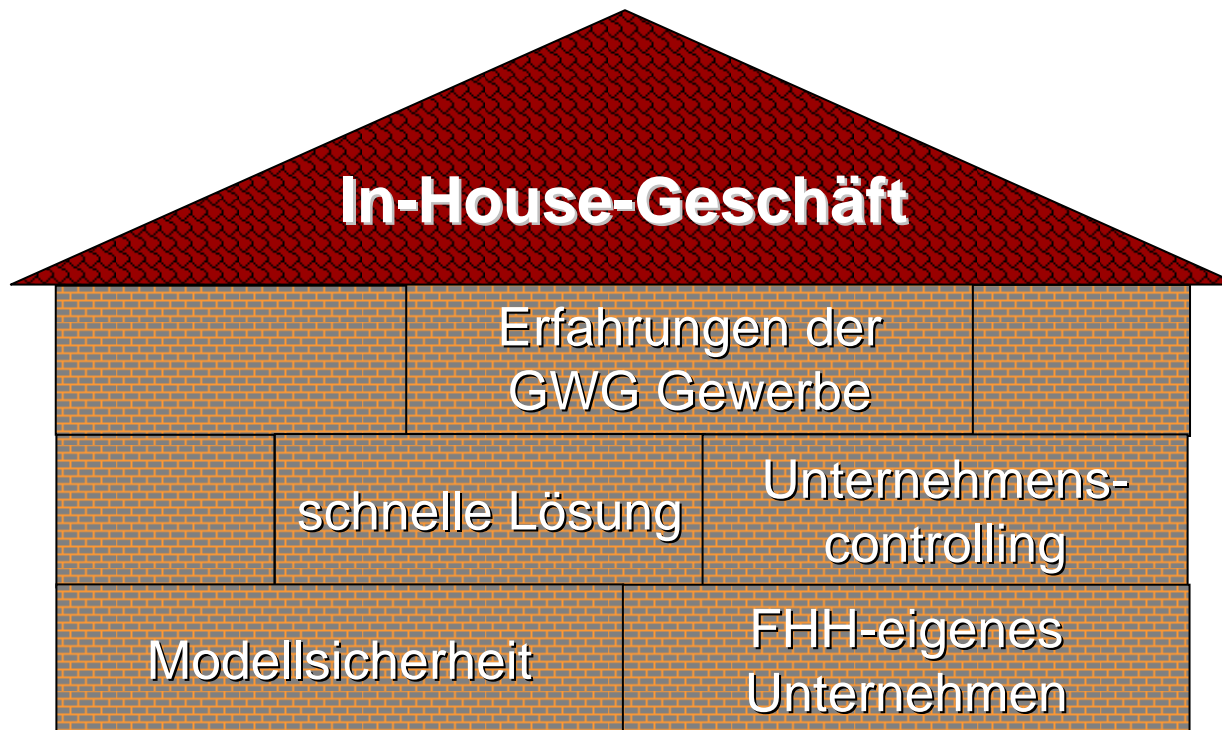


**32 Schulen  
Sanierungs-Modell  
„Hamburg Süd“  
(Public-Public)**



**Kompetenzzentrum  
Gartenbau und  
Landwirtschaft**

Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) mit der GWG Gewerbe







## Schulbereich:

- Geplante PPP zur Sanierung und Betrieb von 16 Berufsschulen
- Überführung aller 350 allgemeinbildenden Schulen in ein Sondervermögen, aus dem heraus Public-Private- oder Public-Public-Modelle zwecks Sanierung und langfristigem Betrieb koordiniert und finanziert werden sollen
- Integration von Schulbau und Sanierung, pädagogischen Konzepten (6-jährige Primarschule) und Standortplanung erfordert Steuerung aus 1 Hand. Kleine, mittelstandsfreundliche Pakete erfordern zusätzlichen Steuerungsaufwand

➤ Sanierungsstau der **Universitätsgebäude:**



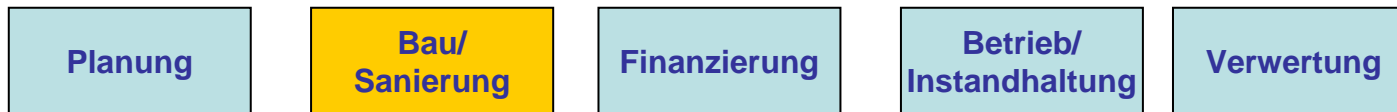
- Überlegungen: Komplette Standortverlagerung mit Neubau in HafenCity versus Sanierung der bestehenden Gebäude
- Politisches Ziel der Campus-Bildung führt künftig zu großen Gebäudekomplexen

Projekt: Neubau HafenCity-Universität  
PPP-Vergabeverfahren wegen geringer Bewerberzahl  
aufgehoben und nunmehr konventionell ausgeschrieben





## Konventionelle Eigenrealisierung der öffentlichen Hand



---

## Vor-(Finanzierungsmodelle) PPP 1. Generation



---

## Betreibermodelle mit Lebenszyklusansatz (PPP 2. Generation)



-  = Aufgabenübertragung auf Privatwirtschaft
-  = Aufgabenwahrnehmung öffentliche Hand

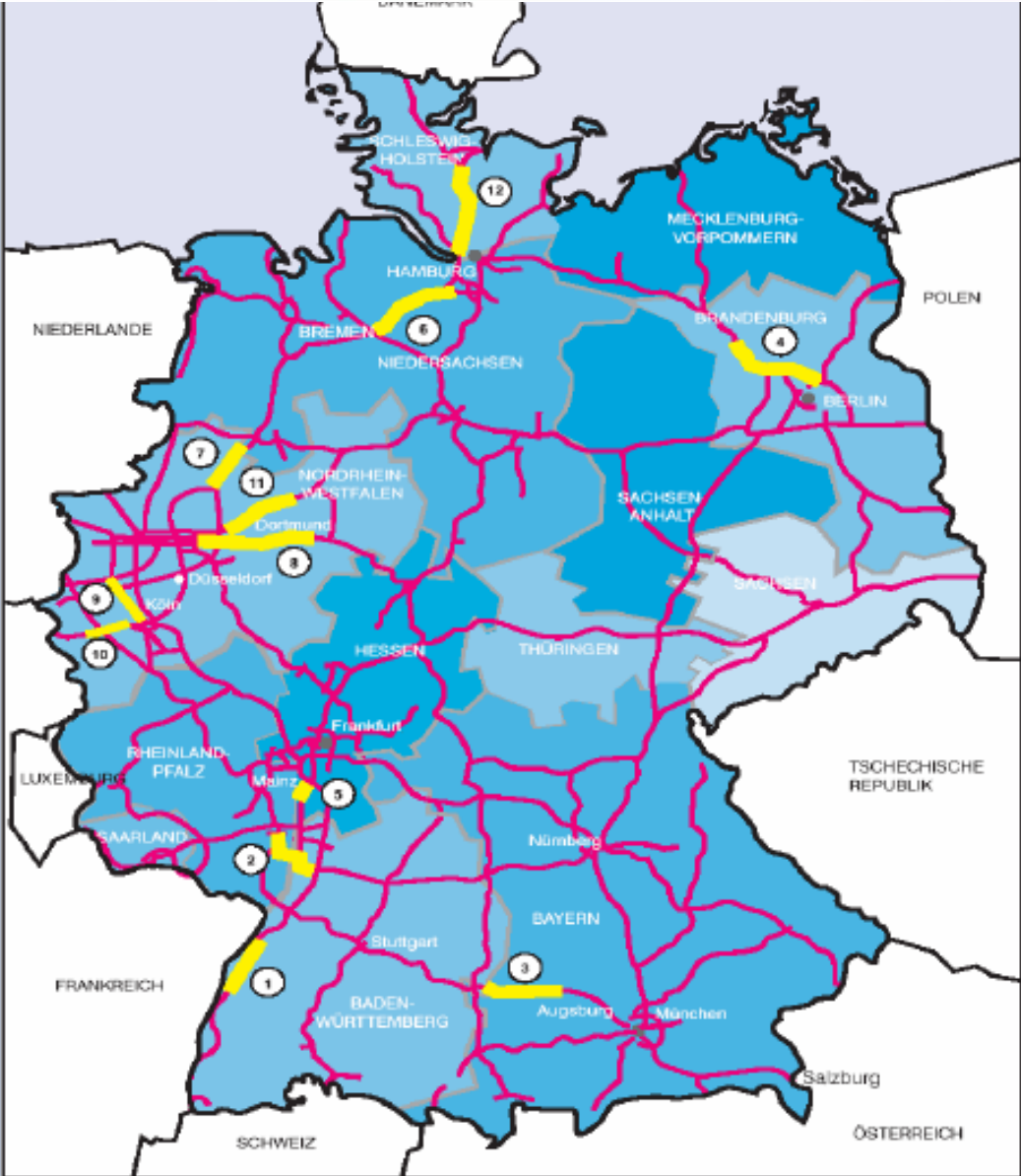
# Unterschiedliche Betreiber-/Vertragsmodelle

Modell	Grundstück	Planung	Bau	Betrieb (FM-Leistungen)	Finanzierung	Eigentum
<b>FM-Leasingmodell</b>	Priv.: Grundstück/Eigentum	Planung + Bau + Finanzierung von einem Investor		Gebrauchsüberlassung, Trennung zw. Nutzung und Eigentum; Priv: FM-Leistungen kompletter betrieblicher Zugriff + Auslastungsrisiko bei der ö.H. nur im vertraglich vereinbarten Bereich	Kaufoption: Chance zum Erwerb durch Zahlung des Restbuchwertes Priv: Verwertungsrisiko	
<b>Vermietungsmodell</b>	Priv.: Grundstück/ Erbbaurecht	schlüsselfertige Planung + Bau + Finanzierung von einem Investor		Gebrauchsüberlassung Priv: <b>Komplette FM-Leistungen</b> Priv: verantwortlich für FM-Leistungen ö.H.: sonstiger betr. Zugriff + Auslastungsrisiko	keine automatische Eigentumsübertragung, keine Kaufoption Priv: Verwertungsrisiko	
<b>Erwerbermodell</b>	Priv: Grundstück/Eigentum od. Erbbaurecht	schlüsselfertige Planung + Bau + Finanzierung von einem Investor		Nutzungsüberlassung Priv: <b>Komplette FM-Leistungen</b> Priv: verantwortlich für Bau/ Finanzierung/ Betrieb ö.H.: Kontrollbefugnisse + Auslastungsrisiko	Übertragung Eigentum auf ö.H. ö.H. Verwertungsrisiko	
<b>Inhabermodell</b>	ö.H.: Grundstück/Eigentum	schlüsselfertige Planung + Bau + Finanzierung von einem Investor		Priv: <b>Komplette FM-Leistungen</b> Priv: verantwortlich für Bau/ Finanzierung/ Betrieb ö.H.: Kontrollbefugnisse + Auslastungsrisiko	Übertragung Eigentum auf ö.H. ö.H. Verwertungsrisiko	



	F-Modell	A-Modell ("6-er Modell")
<b>Zielsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Private Finanzierung und Bau von Fernverkehrsstraßen, Tunnel und Brücken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Erweiterung bereits bestehender Autobahnen durch private Unternehmen</li> </ul>
<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Konzessionär handelt als Verwaltungshelfer</li> </ul>
<b>Verkehrsrisiko</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Preis-/Volumenrisiko für alle Fahrzeugtypen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Volumenrisiko für Lastkraftwagen <math>\geq 12</math> t</li> </ul>
<b>Refinanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Projektbezogene Maut</li> <li>➤ Anschubfinanzierung (grundsätzlich max. 40% der Investitionskosten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 95% der Mautäquivalente</li> <li>➤ Anschubfinanzierung (bis max. 50% der Investitionskosten)</li> </ul>
<b>Beispiele</b>	<b>Warnow-Tunnel, Herrentunnel Lübeck</b>	<b>Diverse Autobahnabschnitte</b>

# A-Modelle in Deutschland



- Außerbetriebnahme
- Abbruch
- Materialverwendung
- Altlastenentsorgung
- Verwertung

- Entwurf
- Genehmigung
- Leistungsbeschreibung
- Ausführung
- Behördenabstimmung
- Brandschutz
- Auftragsvergabe
- Sonstiges



Lebenszyklus

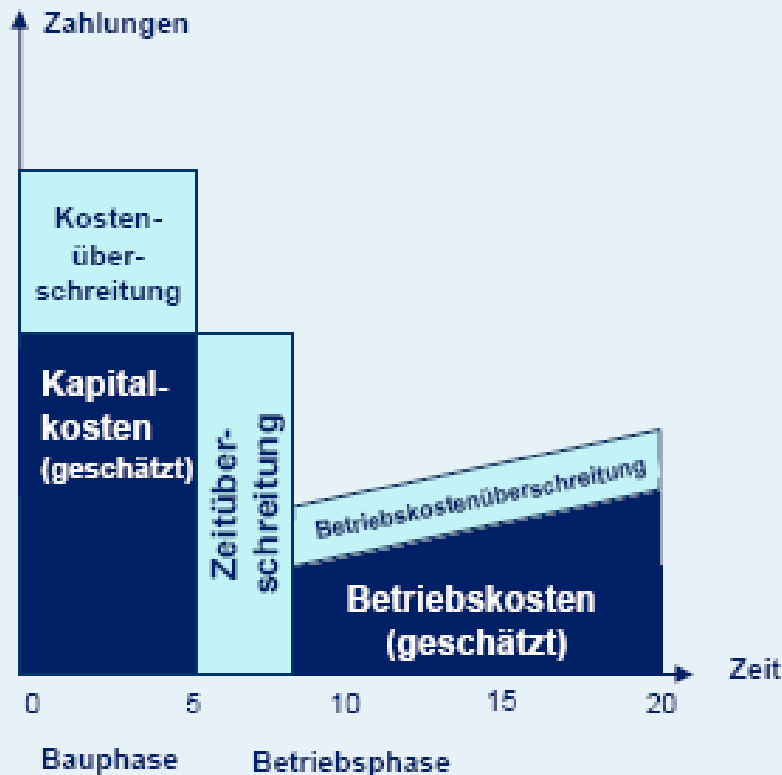
- Facility Management
- Wartung
- Instandhaltung
- Sanierung, Modernisierung
- Umnutzung

- Bauausführung
- Bauüberwachung
- Bauabnahme
- Projektsteuerung (Termin, Kosten, Qualität)
- Vorbereitung Inbetriebnahme

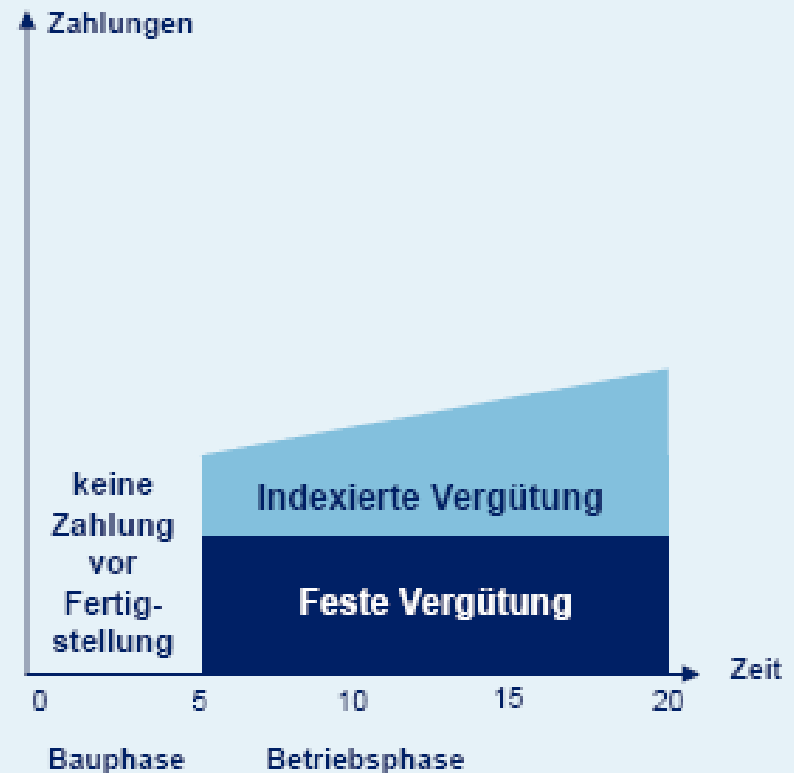
- Finanzierungsmodell (Projektfinanzierung versus Forfaitierung etc)
- Finanzierungsvertrag
- Finanzierungsmanagement

- Optimale Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner
- Funktionierender Wettbewerb, durch den Preise gesenkt, die Qualität erhöht, Innovationen eingeführt und der Service verbessert werden können,
- Output orientierte Leistungsausschreibung, die lediglich die zu erreichenden Ziele definiert und somit Raum für neue Ideen und Kosteneinsparpotentiale bietet
- Lebenszyklusansatz = langfristige Optimierung von Kosten, Risiken und Nutzen (Betriebskostensenkendes Bauen)

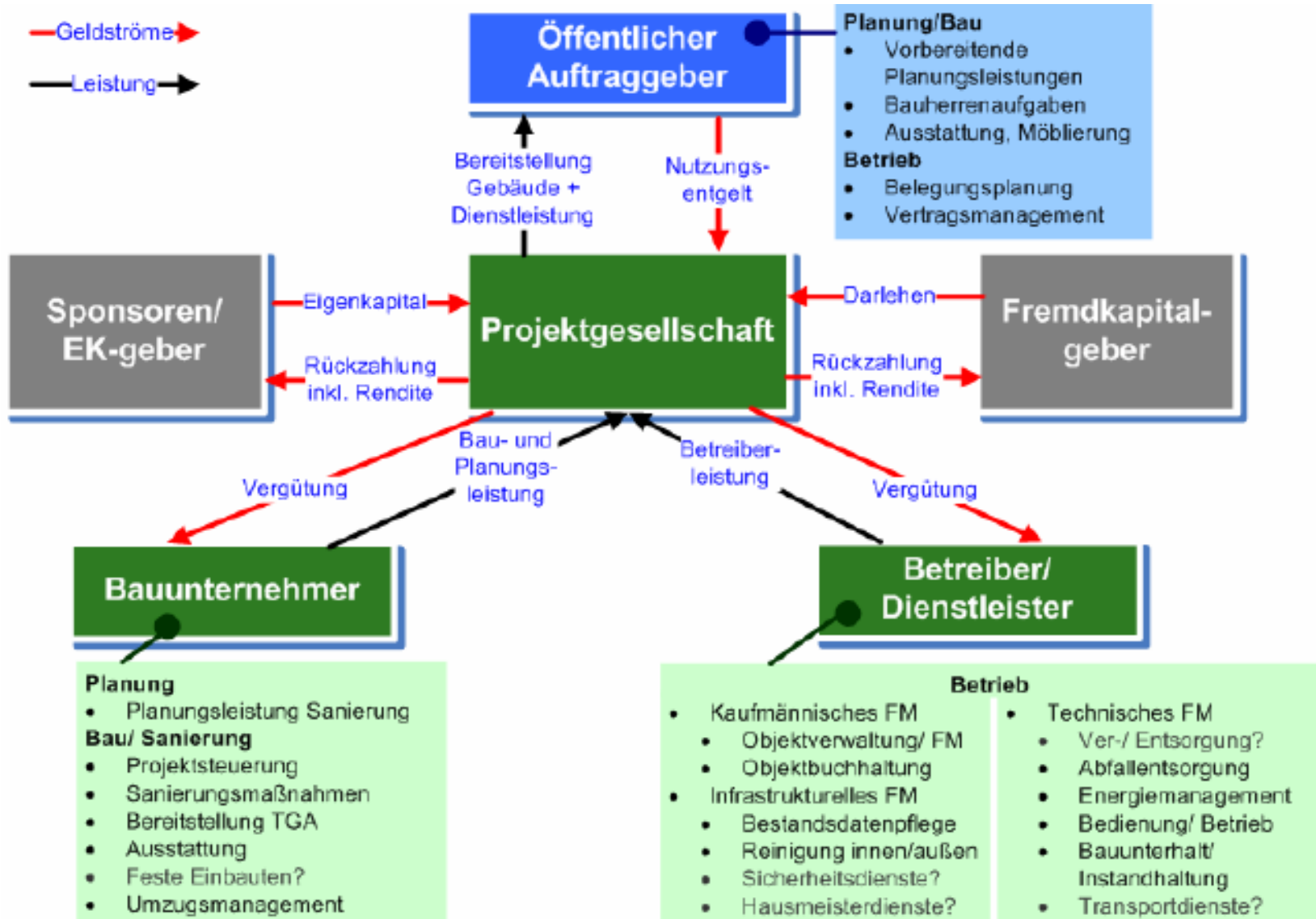
## Investition der öffentlichen Hand



## PPP

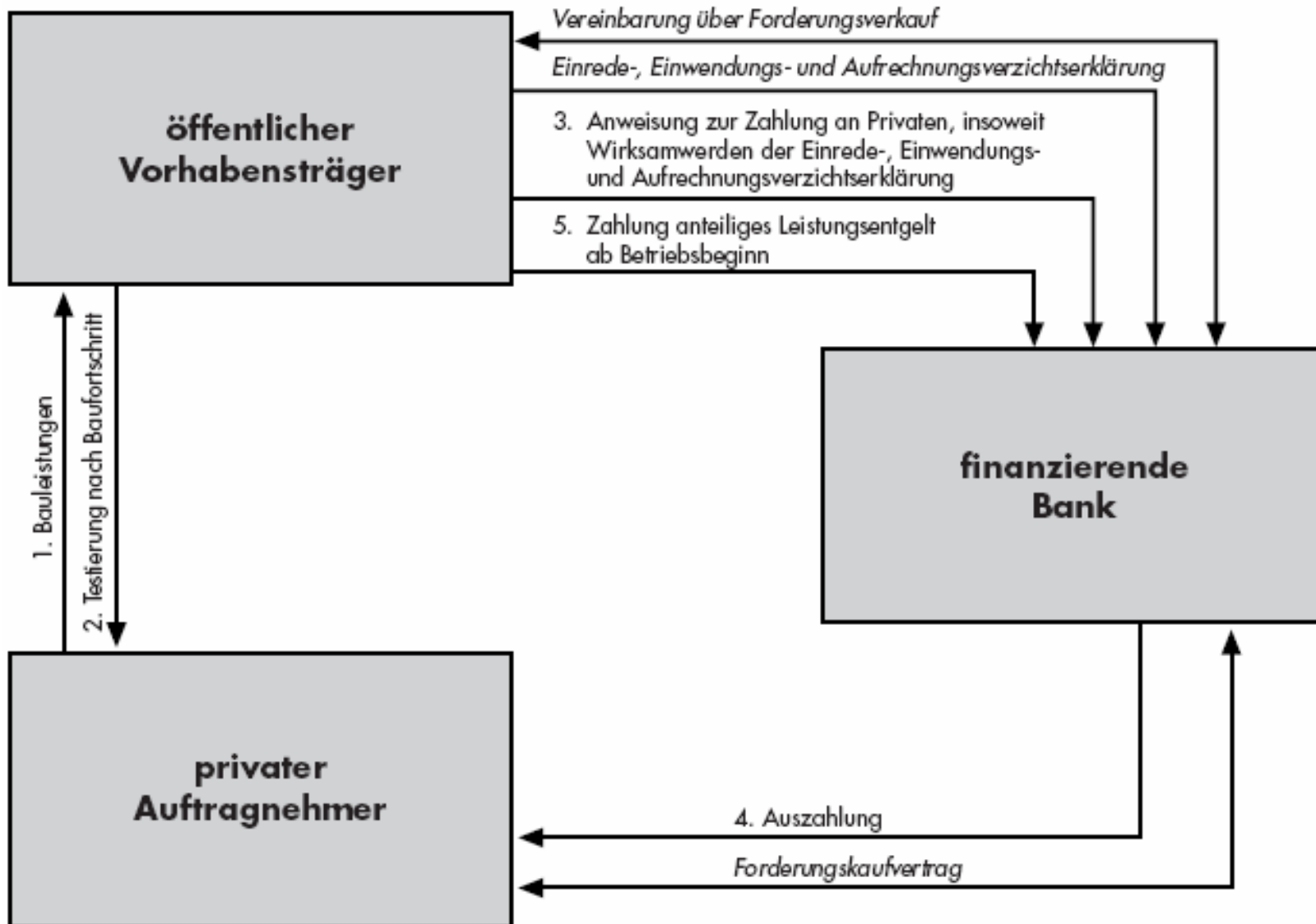


# PPP-Betreibermodell mit Projektfinanzierung

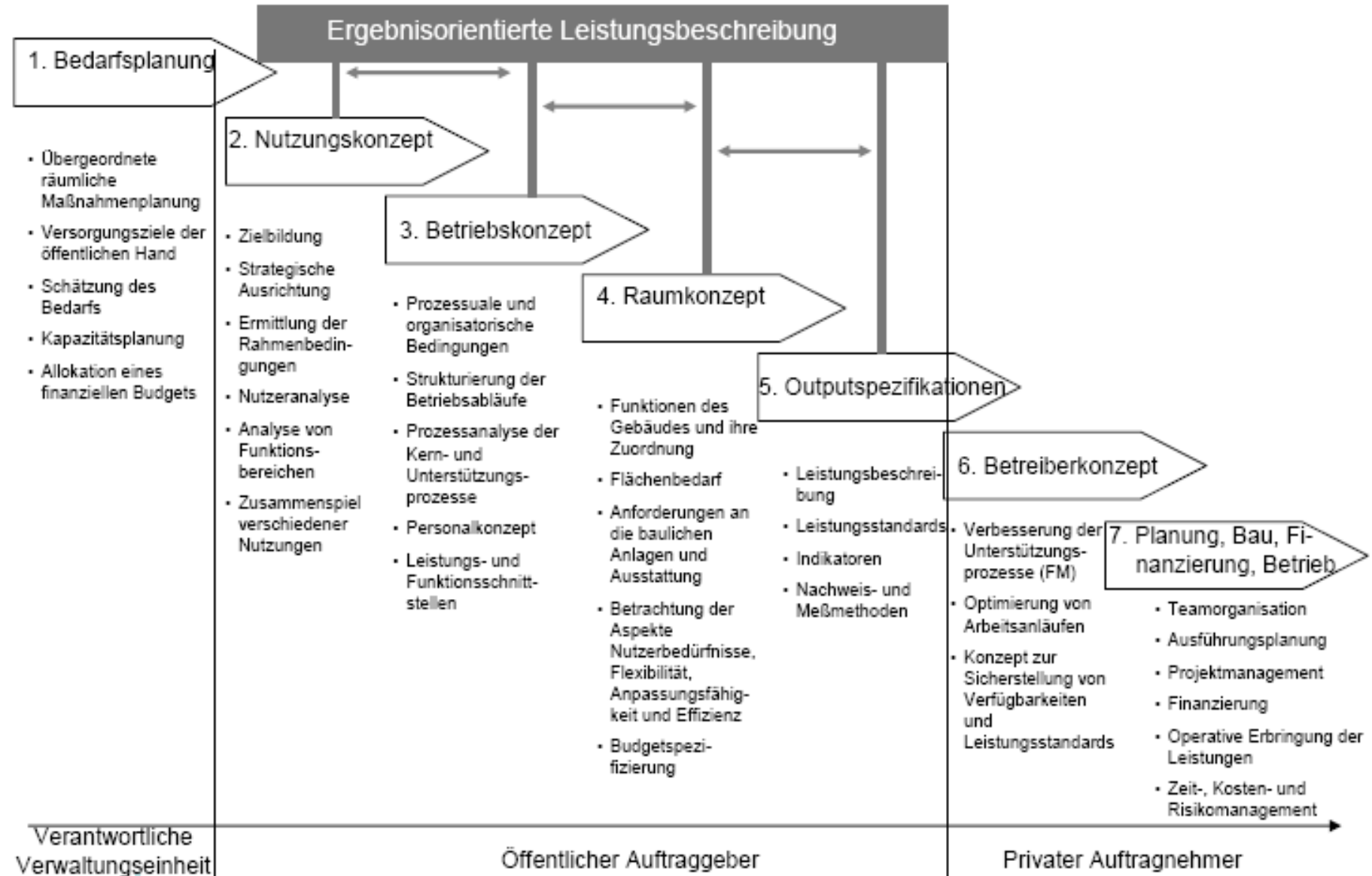




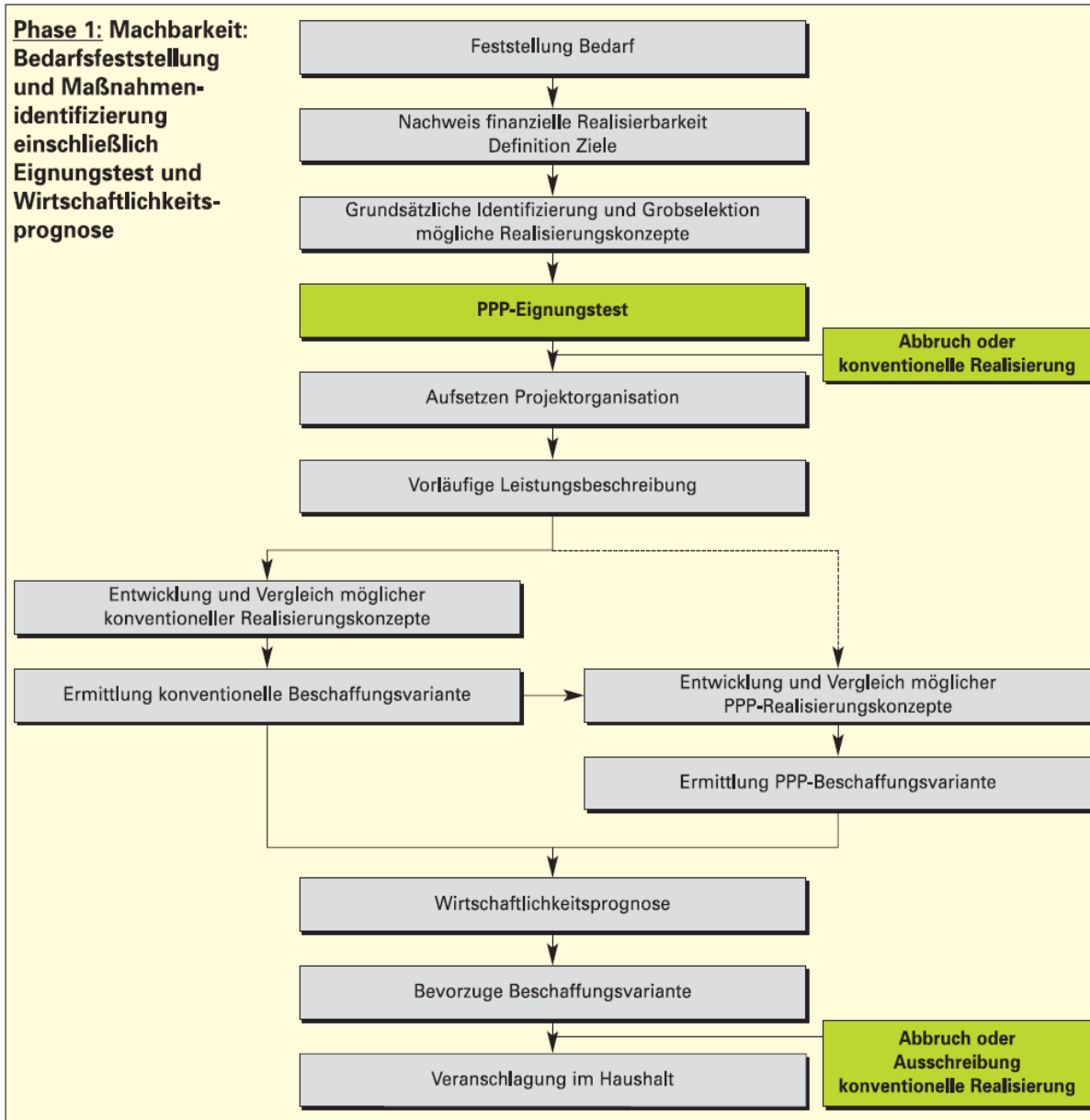
# Finanzierungsvariante Forfaitierung mit Einredeverzicht



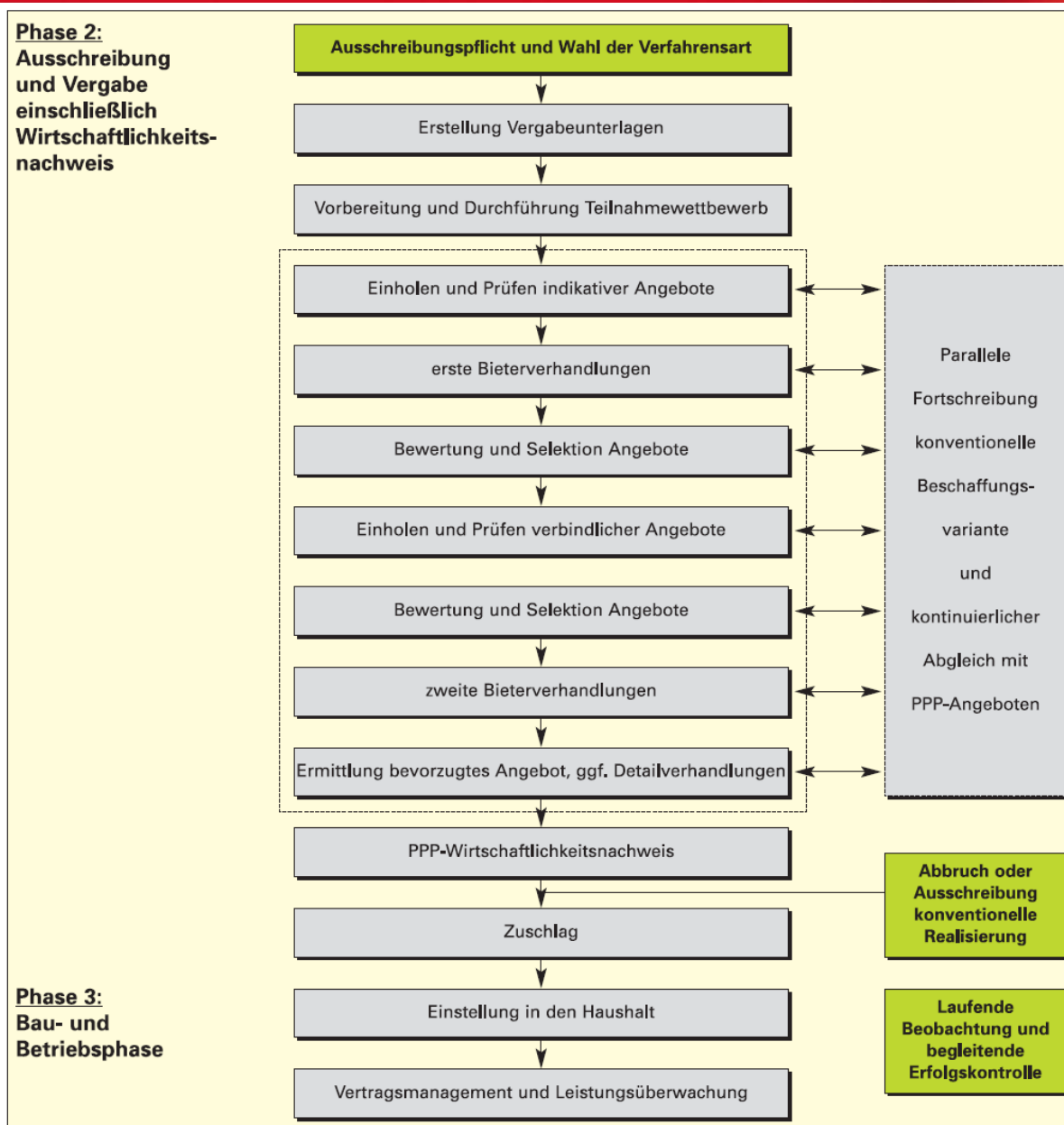
# Ergebnisorientierte Leistungsbeschreibungen bei PPP (Nicht wie, sondern was?)



# Ablauf eines PPP-Projekts



# Ablauf eines PPP-Projekts



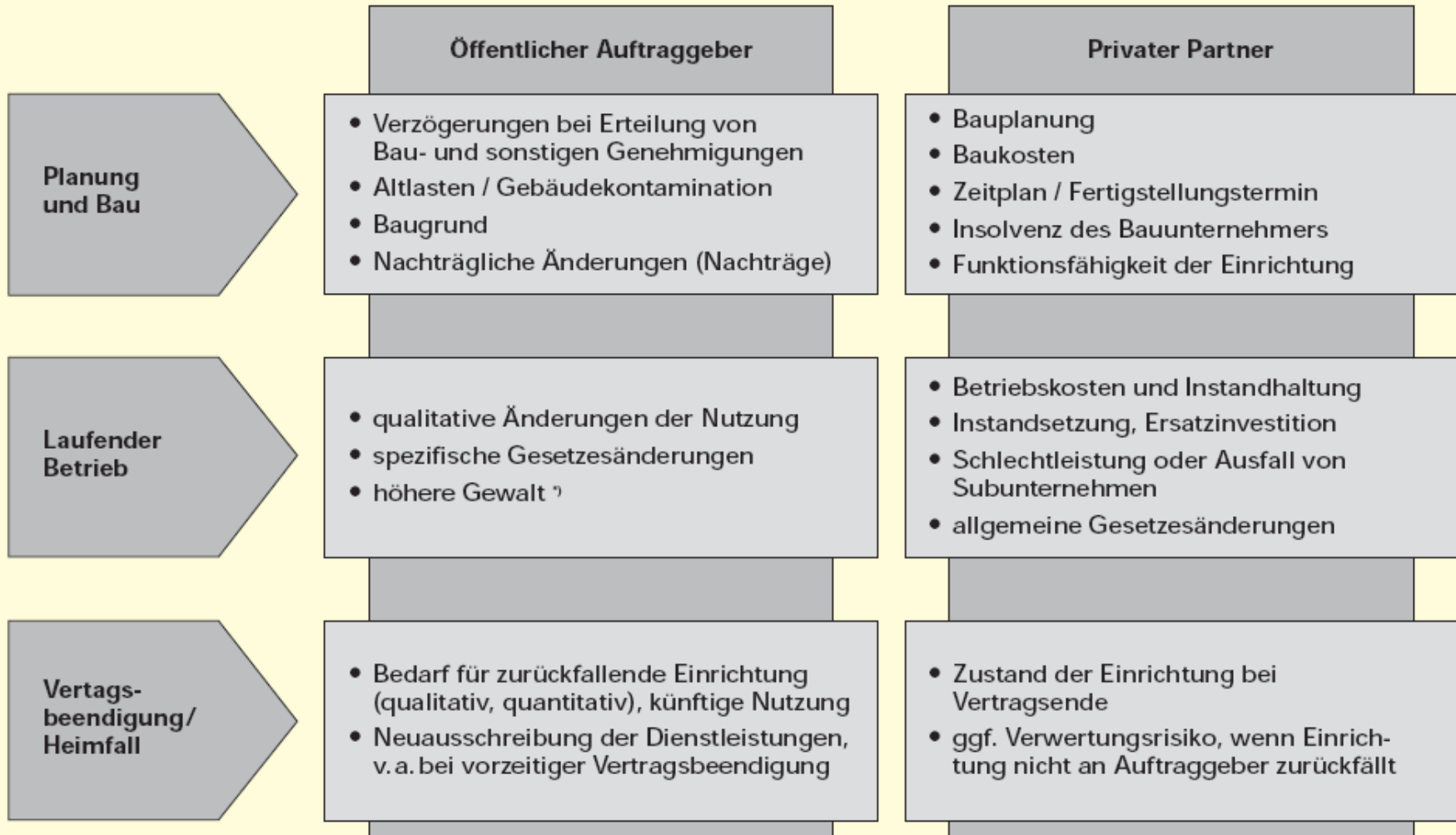
# Stufenweise Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei einem PPP-Modell

<i>Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses</i>	<i>Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung</i>	
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit, Maßnahmenwirtschaftlichkeit	
	PPP-Eignungstest (Ausschlusskriterien)	▼ Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Realisierungsvariante
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator = PSC)	
	PPP-Lebenszyklus Referenzprojekt (Schätzung, empirische Daten, Markterkundung)	
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Kostenobergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatstufe)	▼ Veranschlagung im Haushalt und öffentliche Ausschreibung
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (nach Vorlage konkreter PPP-Angebote)	▼ Zuschlagserteilung und Vertragsunterzeichnung
Phase IV	Projektcontrolling	

a) projektunabhängige Kriterien		erfüllt	nicht erfüllt
1.	Bereitschaft in Verwaltung und politische Umsetzbarkeit		
2.	Regulierbarkeit von rechtlichen Anforderungen, z. B. Haushalts- oder Kommunalrecht		
3.	Möglichkeiten einer mittelstandsbewussten Vergabe		
b) projektabhängige Kriterien		erfüllt	nicht erfüllt
1.	Leistungsumfang Ist die Integration von Planungs-, Bau- und Betreiberleistungen im Rahmen eines Lebenszyklusansatzes möglich?		
2.	Risiko- verteilung Können alle wichtigen Risiken identifiziert werden? Besteht ein signifikantes Risikoprofil? Ist eine optimale Risikoallokation möglich?		
3.	Leistungs- beschreibung Kann die Leistung ergebnisorientiert beschrieben werden?		
4.	Interesse Bieterseite und Marktstruktur Kann das Projekt marktnah entwickelt werden? Ist ein Wettbewerb auf Bieterseite zu erwarten?		
5.	Vergütungs- mechanismus Sind anreizorientierte Vergütungsmechanismen möglich?		



## Typische Risikostruktur



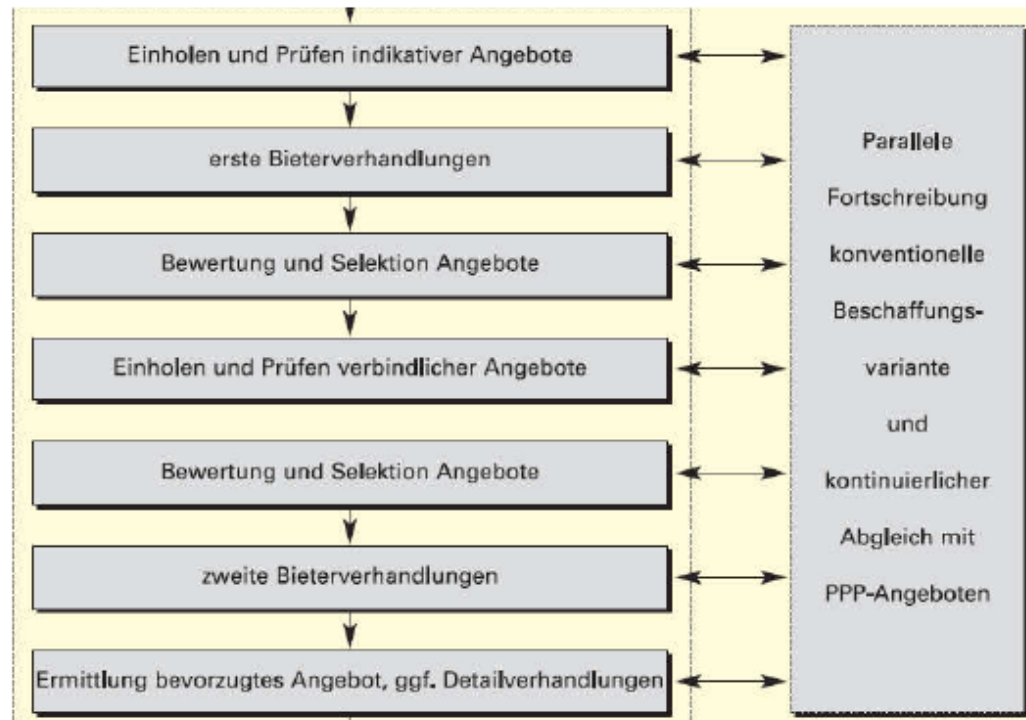
\*) gesondert zu regeln



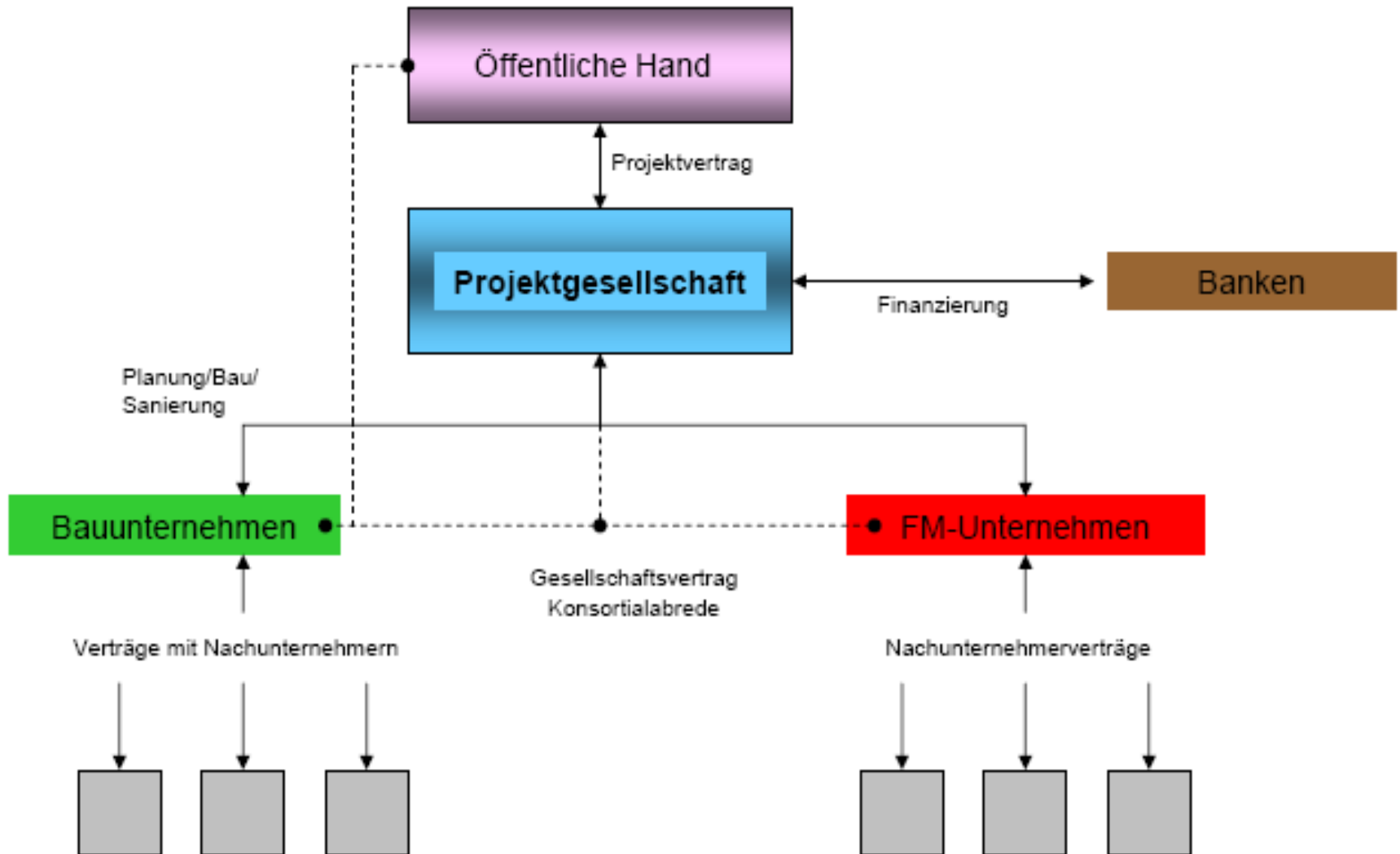


- Auswahl der Verhandlungspartner nach Abschluss des Teilnahmewettbewerbs
- Dynamischer Verhandlungsprozess über vorgelegte Angebote und sämtliche Auftragsbedingungen
- Keine Normierung des Ablaufs (z.B. Fristen) im EU- und deutschen Vergaberecht. Anwendung der Mindestfrist für offene Verfahren (52 Tage) + angemessene Verlängerung möglich. Auch bei GU-Vergaben sind deutlich längere Fristen üblich
- Bindung des Auftraggebers an allgemeine Grundsätze der Transparenz, Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit
- Mitteilung des beabsichtigten Ablaufs in den Vergabeunterlagen oder bereits in der Vergabebekanntmachung

- Phase 1: Erste Abgabe von indikativen Angeboten (Schwerpunkt Konzepte und Lösungsansätze). Hoher Detaillierungsgrad dabei noch nicht zwingend, aber empfehlenswert. Grundlage dabei ist die dem PPP-Ansatz zugrunde liegende funktionale Leistungsbeschreibung.
- Phase 2: Präsentationstermin mit Möglichkeit für Rückfragen
- Phase 3: Aufforderung der bzw. des besten Bieter(s) zur Abgabe von qualifizierten / verbindlichen Angeboten.



# Vertragsbeziehungen im PPP-Projekt



- Keine Festlegung von konkreten Lösungen / Vertragspflichten, sondern von outputorientierten Zielgrößen / Bandbreiten.
- Keine normierten Servicelevel, sondern gemeinsame Entwicklung dieser im Verfahren
- Langfristige Verträge – dadurch Wechselspiel zwischen verlässlicher Rechtssicherheit und der notwendigen Möglichkeit, auf neue Entwicklungen flexibel reagieren zu können (Vertragsanpassungen)
- Integration von Bau- und Dienstleistungsvertrag, aber anstelle von Projektvertrag auch zwei getrennte Verträge möglich
- Festlegung von Bonus-Malus-Regelungen

- **Vertragsgegenstand und Leistungsumfang**
  - Neubau oder Sanierung von Gebäuden
  - Planung
  - Finanzierung
  - Betrieb (mit genauer Schnittstellendefinition)
  - Nachträgliche Änderung des Leistungsumfangs
  
- **Entgeltregelung**
  - Integration aller zur Verfügung stehenden Fördermittel
  - Anreizorientiertes Vergütungssystem (Bons-Malus-Regelungen)
  - Ggf. beschränkter Einredeverzicht (Forfaitierung)
  - Umsatzsteuerfreiheit des Finanzierungsanteils
  
- **Prüfung der ordnungsgemäßen Leistungserfüllung**
  - Abnahme baulicher Leistungen
  - Prüfung der Betriebsleistungen (Kontrollrechte)
  - Fristenkalender (Vertragsstrafen)

- Informations-, Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte
  - Planungsphase (Freigabe der Ausführungsplanung)
  - Bauüberwachung, Projektsteuerung (Controllingstelle)
  - Berichtswesen (Jour fixe)
  
- Sicherheiten und Versicherungen
  - Eigenkapitalausstattung Projektgesellschaft
  - Bürgschaften (Bau- und Betriebsphase)
  - Patronatserklärungen (hart oder weich)
  
- Vertragsanpassungsverfahren, insbesondere Entgeltanpassungen
  - Anpassung mit Übernahme / Abnahme
  - Bei nachträglicher Änderung des Leistungsumfangs
  - Indexierung

- **Zusicherungen, Gewährleistungen, Leistungsstörungen**
  - Gesetzliche Regelungen (VOB/B oder BGB)
  - Garantien, Vertragsstrafen
  - Wiederaufbauklauseln
  - Nachunternehmerhaftung
  
- **Streitbeilegung**
  - Vertragsbeirat (einstimmige oder Mehrheitsentscheidungen)
  - Schlichtungsverfahren (z.B. nach SOBau)



- **Betriebswirtschaftliche Ausrichtung auf ein langfristiges Projekt**
  - ✓ Modernes Rechnungswesen / Operatives u. strategisches Projekt-Controlling
  - ✓ Kompetenzen in Finanzierungsfragen
  - ✓ Ggf. Eigenkapital, insbes. für Transaktions- und Vorlaufkosten (Beratung)
  
- **Rechtliche und steuerliche Kompetenz (Beratungsaufwand)**
  - ✓ Gesellschaftsrecht (Unternehmensgründung etc.)
  - ✓ Vergabe-, Steuer- und Finanzierungsrecht
  - ✓ Vertragsgestaltung
  
- **Gewerkeübergreifende Kompetenzen**
  - ✓ Baumanagement, Bauhaupt- und Ausbaugewerbe
  - ✓ Facility-Management für die langfristige Betreiberphase (Reinigung, Hausmeister, Instandhaltung, Wartung, etc.)

***Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!***