

III/2 PPP-Modell der Bauindustrie – Partnerschaft im Leitungsbau

Rechtsanwalt Dr. Detlef Lupp

Enormer Investitionsbedarf bei öffentlichen Baumaßnahmen

In Deutschland besteht im Zeitraum 2006 bis 2020 allein ein kommunaler Investitionsbedarf von 704 Mrd. Euro, was aufs Jahr umgerechnet Investitionen in Höhe von knapp 47 Mrd. Euro entspricht. Das ist das Ergebnis einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), die gemeinsam vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und dem Bundesverband der Deutschen Zementindustrie gefördert wurde.

Der geschätzte Investitionsbedarf für Ausbau und Erhalt der kommunalen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wird hierbei auf zusammen 87,2 Mrd. Euro (Trinkwasser 29,0 und Abwasser 58,2 Mrd. Euro) geschätzt.

Zukunftsweisender Lösungsansatz: Public Private Partnership (PPP)

Ein Lösungsansatz, der helfen kann, aus diesem Investitionsdilemma heraus zu kommen, ist Public Private Partnership (PPP).

Auch wenn man davon ausgeht, dass PPP nur für ca. 20 Prozent aller Investitionen der öffentlichen Hand im Bau- und Immobilienbereich geeignet ist, kann diese alternative Beschaffungsvariante einen erheblichen Beitrag zum Abbau des dramatischen Investitionsstaus bei Bund, Ländern und Kommunen leisten.

Traditionelle Haushaltsfinanzierung öffentlicher Investitionsmaßnahmen muss und wird aber auch weiterhin die bedeutende Rolle spielen, doch in geeigneten Fällen sollten PPP-Konzepte verstärkt neben die herkömmliche Haushaltsfinanzierung treten.

Begriffsverständnis von PPP

Um ein echtes PPP-Projekt handelt es sich dann, wenn eine langfristige, vertraglich geregelte und entgeltliche Zusammenarbeit zwischen einem öffentlichen Auftraggeber und einem privaten Partner über den gesamten Lebenszyklus eines Bauwerks vorliegt. Der private Partner muss i. d. R. bereit sein, die Projektphasen Planung, Bau, Finanzierung, Bauunterhalt und Betrieb eines Bauwerks, verbunden mit entsprechenden wirtschaftlichen Risiken, zu übernehmen. Ferner gilt, dass ein Projektrisiko derjenige von den beiden Vertragspartnern übernehmen soll, der es am besten und damit am kostengünstigsten handhaben kann.

Was kann PPP gesamtwirtschaftlich leisten?

PPP ist kein Bauen ohne Geld. PPP ermöglicht aber einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Vermögenswerten, was durch öffentliche Verwaltungsstrukturen bisher erschwert wird. Dem Stopp and Go und dem Kurzfristdenken öffentlicher Investitionspolitik wird der Lebenszyklusge-

danke mit Erhaltung der Vermögenssubstanz und verlässlicher Finanzplanung gegenübergestellt. PPP stellt weniger einen Finanzierungsbeitrag für desolate öffentliche Haushalte als immer mehr einen neuen Beschaffungsansatz für bessere Bau- und Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten dank privatwirtschaftlicher Realisierung dar.

Konzeptionelle Ansätze und Wirkungsmechanismen von PPP

Man darf PPP nicht als reine Finanzierungsalternative missverstehen, sondern muss das PPP-Konzept als umfassenden alternativen Beschaffungsansatz unter Lebenszyklusgesichtspunkten sehen mit dem Ziel, Effizienzvorteile zu erreichen.

Hierzu zählt vor allem:

- Bereits bei Planung und Bau Wettbewerb der Ideen für die Nutzungsphase organisieren,
- auf der Basis der Lebenszyklusbetrachtung statt einer Einzeloptimierung eine Gesamtoptimierung der Investitionsmaßnahme anstreben,
- durch eine ergebnisorientierte (funktionale) Ausschreibung privatwirtschaftliches Know-how und Innovationspotenzial fördern,
- über eine sachgerechte Risikoaufteilung zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer die Wirtschaftlichkeit des PPP-Konzepts sicherstellen und
- im Wege von leistungsorientierten Vergütungsmechanismen Qualitätsstandards über die gesamte Vertragslaufzeit sichern.

Vorteile von PPP-Konzepten für die öffentliche Hand bestehen demnach in der

- Senkung der Gesamtkosten einer öffentlichen Baumaßnahme über den gesamten Lebenszyklus,
- Transparenz und Nachprüfbarkeit sämtlicher Projektkosten über die komplette Vertragslaufzeit,
- zeitnahen Realisierung von öffentlichen Investitionsvorhaben gegen periodisch zu entrichtendes Entgelt, ohne den sofortigen Einsatz der gesamten (Bau-)Investitionsmittel,
- langfristigen Instandhaltung/Qualitätssicherung von öffentlichen Einrichtungen über konkret vereinbarte Qualitätsstandards (Service Level Agreements) während der gesamten Vertragslaufzeit,
- Begrenzung des Risikos von notwendigen Nutzungsänderungen zum Vertragsende (z. B. PPP-Partner übernimmt Folgenutzung eines wegen rückläufiger Schülerzahlen nicht mehr benötigten Schulgebäudes),
- Möglichkeit für den öffentlichen Auftraggeber, sich zukünftig nur auf seine Kernaufgaben zu konzentrieren, womit ggf. eine Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung einhergehen kann.

Skepsis von öffentlicher Hand gegenüber PPP-Konzepten unbegründet

- PPP-Modell ist keine verschleierte Verschuldung – Kommunalkreditaufnahme ist auch Verschuldung.
- Ggf. höhere Finanzierungskosten werden bei PPP-Konzepten mehr als ausgeglichen, da sonst dieses nicht wirtschaftlicher als öffentliche Eigenrealisierung sein könnte.
- Risiken aus der Insolvenz des PPP-Vertragspartners sind überschaubar und vertraglich absicherbar.
- Zukünftige Einflussnahmemöglichkeiten des öffentlichen Partners können vertraglich geregelt werden.
- Derzeit noch erhöhte Transaktionskosten werden durch weiter voranschreitende Standardisierung, Musterverträge, Leitfäden etc. gesenkt.

Abschaffung der Kameralistik zugunsten eines kaufmännischen Rechnungswesens mit doppelter Buchführung und Vermögensbewertung dringend erforderlich

Nur ein kaufmännisches Rechnungswesen erleichtert die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft im Rahmen von PPP-Projekten. Denn eine kaufmännische Rechnung vergleicht sachgerecht die Kosten privater Zurverfügungstellung öffentlicher Infrastruktur mit den Kosten der Bereitstellung durch die öffentliche Hand selbst.

Chancen von PPP für die Bauwirtschaft

Wird eine öffentliche Investitionsmaßnahme im Wege eines PPP-Konzepts in Angriff genommen, die bei herkömmlicher Haushaltsfinanzierung derzeit keine Chance auf Realisierung hätte, wird damit zusätzliches Bauvolumen generiert.

Ist ein Bauunternehmen in ein PPP-Projekt eingebunden, trägt dieses zur Stärkung bestehender Geschäftsfelder vor allem hinsichtlich der Kernkompetenz Bauen bei.

Im Rahmen von PPP-Projekten besteht ferner die Möglichkeit, sich neue strategische Geschäftsfelder (z. B. Planungsaufgaben, Aufgaben des Unterhalts und Betriebs) zu erschließen und in diesen Tätigkeitsbereichen neue Kompetenzen aufzubauen.

Da für PPP-Maßnahmen i. d. R. langfristige Projektverträge abgeschlossen werden, ist damit für den PPP-Vertragspartner die Generierung konstanter Cashflows und eine Verstetigung von Erträgen – auch in Krisenzeiten – verbunden.

Branchenpolitisch bietet PPP die Chance, den bisherigen reinen (ruinösen) Preiswettbewerb in einen Qualitätswettbewerb zu überführen, bei dem die Bieterreignung und die Zuschlagserteilung auf das unter Lebenszykluskosten letztendlich wirtschaftlichste Angebot die entscheidenden Wettbewerbskriterien sind.

Risiken von PPP für die Bauwirtschaft bestehen vor allem in

- einer wesentlich komplexeren, arbeitsaufwändigeren und damit erheblich teureren Angebotsbearbeitung,
- in den langen Projektlaufzeiten, bei denen sich Fehlkalkulationen über Jahre hinweg finanziell negativ auswirken,
- in der langfristigen Bindung personeller und finanzieller Ressourcen,
- in den Risiken, die sich aus der Übernahme neuer Aufgabenfelder oder veränderter Beteiligungs- und Haftungsstrukturen (z. B. gesellschaftliche Beteiligung an der PPP-Projektgesellschaft) ergeben.

PPP-Projekte wachsendes Betätigungsfeld auch für mittelständische Unternehmen

Nach einer aktuellen Difu-Untersuchung sind mittelständische Unternehmen überproportional stark als (Haupt-)Auftragnehmer an kleineren PPP-Projekten beteiligt. Bei größeren Projekten sind sie vor allem als Nachunternehmer einbezogen.

Die Ergebnisse der Studie zeigen einerseits, dass die These der „Mittelstandsfeindlichkeit“ von PPP nicht aufrechterhalten werden kann, dass aber andererseits auch Verbesserungspotenziale in der mittelstandsgerechten Ausgestaltung der PPP-Projekte bestehen, nämlich:

- Bereitstellung von Informationen im Vorfeld einer Ausschreibung (z. B. Workshops, Informationsveranstaltungen, ausführliche Online-Informationen) und Bietermemoranden als Ergänzung zur reinen Bekanntmachung,
- die detaillierte Darstellung der Ausgangssituation (inklusive der Zustandsbeschreibung bei Sanierungsprojekten),
- die angemessene Terminierung der Ausschreibungsfristen insbesondere bei Umbau- und Sanierungsobjekten über die vergaberechtlichen Mindestfristen hinaus,
- die vertragliche Festlegung einer angemessenen Beteiligung von mittelständischen Unternehmen als Nachunternehmer sowie ein besseres Controlling der Nachunternehmerbeteiligung nach Auftragsvergabe.

Mögliche „PPP-Projekte“ im Bereich des Leitungsbaus

Aus Sicht des Bayerischen Bauindustrieverbandes ergeben sich interessante Projektansätze im Bereich Wasser und Abwasser im Rahmen von längerfristigen Kooperationsverträgen zwischen öffentlichen Auftraggebern und Privatunternehmen (als PPP im weitesten Sinn verstanden).

Hier sollten vor allem Konzepte im Vordergrund stehen, die durch langfristige, kluge und sachgerechte Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen Kommune und privatem Partner erhebliche Effizienzvorteile erzielen können.

In Betracht kommen hier im Bereich von Wasser und Abwasser insbesondere:

- kombinierte Bau-, Sanierungs-, Wartungs- und Instandhaltungsverträge,
- Verträge über Vorhaltung und Einsatz von Bereitschafts- und Stördiensten,
- Verträge über die technische Betriebsführung,
- darüber hinaus gehende Betreiberkonzepte,
- gesellschaftsrechtliche Kooperationsmodelle.

Effizienzvorteile im Leitungsbau zu Gunsten des öffentlichen Auftraggebers

- Kein Vorhaltebedarf an
 - Material (Beschaffung und Lagerhaltung von Leitungsbaumaterial durch privates Partnerunternehmen),
 - Personal (auf Seiten des öffentlichen Auftraggebers keine Beschäftigung eigenen Personals und keine Vorhaltung von Logistik notwendig),
 - Softwareerstellung und -aktualisierung z. B. des digitalen Bestandsplans durch Privatunternehmen).
- Kostenoptimierung durch spezielles Know-how beim Leitungsbauunternehmen
 - Erfahrung mit den gängigen Materialien und Eigenheiten im Bereich Trinkwasser, Abwasser, Gas, Fernwärme,
 - Erfahrung im Umgang mit diversen Schadensereignissen.
- Nutzung von Kostenvorteilen durch Synergien
 - Beim Leitungsbauunternehmen Personaleinsatz auf mehreren Baustellen möglich,
 - Organisation und Bereitstellung eines 24-Stunden-Bereitschaftsdienstes, Rufbereitschaft in einem größeren Umkreis,
 - kostengünstiger Netzunterhalt durch Synergieeffekte bei Materialbeschaffung, Lagerhaltung, Wartung, Rufbereitschaft etc.

Fazit

Ausschreibungsverfahren zur Vergabe einer „Betriebsführung Trinkwasserversorgung“ oder „zur Vergabe der Planung, der Finanzierung des Baus und des Betriebs des Schmutzwasserbeseitigungssystems und der Trinkwasserversorgung für eine Gemeinde in privatrechtlicher Betriebsform“ sollten zukünftig keine exotischen Einzelfälle bleiben.

Verfasser: Rechtsanwalt Dr. Detlef Lupp
Geschäftsführer und Leiter der Abteilung Recht und Steuern
Bayerischer Bauindustrieverband e. V.
Oberanger 32
80331 München
Telefon: (0 89) 23 50 03 – 31
Telefax: (0 89) 23 50 03 – 70
e-mail: d.lupp@bauindustrie-bayern.de