

 Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

Partnerschaften Deutschland 2.0

Zur Zweitausschreibung der Beteiligung an der ÖPP Deutschland AG

1	Einleitung.....	65
2	Gründung von Partnerschaften Deutschland	66
2.1	Abschluss der Rahmenvereinbarung	67
2.2	Ausschreibung der Geschäftsanteile.....	67
3	Die bisherige Arbeit von Partnerschaften Deutschland.....	68
4	Entwicklung von ÖPP in Deutschland.....	69
5	Die Zweitausschreibung	70
5.1	Abschluss der Rahmenvereinbarung	70
5.2	Ausschreibung der Geschäftsanteile.....	71
5.3	Ansprechpartner.....	71
6	Ausblick	71

- Die ÖPP Deutschland AG („Partnerschaften Deutschland“) wurde 2008 als Beratungsgesellschaft für ÖPP-Projekte der Öffentlichen Hand gegründet, um die Beschaffungsvariante ÖPP stärker zu etablieren.
- Der Bund sowie 125 Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Auftraggeber haben mit der ÖPP Deutschland AG eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen, um ÖPP-Beratungsleistungen kurzfristig, flexibel und wirtschaftlich abrufen zu können.
- Die Konzeption von Partnerschaften Deutschland beruht darauf, dass sich auch die Privatwirtschaft beteiligt und privates Know-how in die Gesellschaft einbringt. Zu diesem Zweck wurde die ÖPP Deutschland Beteiligungsgesellschaft (BTG) gegründet, deren Anteile ausgeschrieben und veräußert wurden.
- Der ÖPP-Markt hat sich im Jahr 2011 deutlich belebt. Es wurden 16 neue Projekte mit einem Investitionsvolumen von 1,15 Mrd. € vereinbart. Im Jahr 2012 stehen aus vergaberechtlichen Gründen die Verlängerung der Rahmenvereinbarung sowie die Zweitausschreibung der Geschäftsanteile der BTG an.

1 Einleitung

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind eine von mehreren Beschaffungsvarianten für die Öffentliche Hand. Die Variante ÖPP muss gewählt werden, wenn sie sich als die wirtschaftlichste Beschaffungslösung erweist. Hierzu werden die in Frage kommenden Beschaffungsvarianten im Einzelfall anhand einer eingehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglichen.

Eine ÖPP ist eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und privater Wirtschaft. Sie bietet durch den Lebenszyklusansatz erhebliche Potenziale zur Realisierung von Effizienzvorteilen, die bei einer herkömmlichen getrennten Beschaffung gegebenenfalls nicht erzielt werden können¹.

¹ Weitere Erläuterungen finden Sie in dem Beitrag „Entwicklung und Perspektiven von ÖPP in Deutschland“ im Monatsbericht des BMF, Ausgabe Juli 2011.

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

In vielen Fällen kann eine ÖPP daher die wirtschaftlichste Variante sein, um eine Beschaffung durchzuführen.

Trotz der Vorteile gibt es nach wie vor Hemmungen und Vorbehalte gegenüber der Beschaffungsvariante ÖPP. ÖPP werden gern pauschal als „Privatisierung“ abgetan oder mit negativ belegten Finanzierungsvarianten in einen Topf geworfen. ÖPP sind jedoch etwas anderes als reine Finanzierungsgeschäfte. Sie erfüllen auch nicht die Merkmale der klassischen Privatisierungsarten. ÖPP beinhalten eine Arbeitsteilung und Zusammenarbeit von privaten Partnern und Öffentlicher Hand, in der Staat und Privatwirtschaft ihre jeweiligen Stärken einbringen und sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Die Verantwortung der Öffentlichen Hand bleibt bestehen.

Ohne Zweifel sind ÖPP eine komplexe Beschaffungsvariante, die vielfältige vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Deshalb wird es in vielen Fällen unerlässlich für den Projekterfolg sein, eine qualifizierte ÖPP-Beratung in Anspruch zu nehmen, wie sie die ÖPP Deutschland AG bietet.

Angesichts der Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten liegt es im Interesse der Öffentlichen Hand, bei Beschaffungen die wirtschaftlichste Lösung zu wählen und so die knappen vorhandenen Mittel am sinnvollsten einzusetzen.

2 Gründung von Partnerschaften Deutschland

Am 11. Dezember 2007 hat das Bundeskabinett beschlossen, ein gemeinsam von der Öffentlichen Hand und dem privaten Sektor getragenes Unternehmen mit dem Markennamen „Partnerschaften

Deutschland“ zu gründen. Das Unternehmen sollte öffentliche Auftraggeber bei der Konzeption ihrer Beschaffung über ÖPP qualifiziert, unabhängig und neutral beraten. Aus den dabei gewonnenen Projekterfahrungen sollte das Unternehmen außerdem allgemeine Standards für an lebenszyklen orientierte Projekte entwickeln.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Ende 2008 eine Beratungsgesellschaft für ÖPP-Projekte der Öffentlichen Hand gegründet: die ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland).

Partnerschaften Deutschland wurde als Beratungsgesellschaft im Eigentum sowohl von privaten Investoren als auch der Öffentlichen Hand konzipiert. Unter dem Dach der Partnerschaften Deutschland profitieren die privaten Anteilseigner sowie die Öffentliche Hand gleichermaßen voneinander. Dies gilt sowohl für die Seite der öffentlichen Auftraggeber als auch für die privaten Auftragnehmer. Um vonseiten der privaten Investoren die Interessen der unterschiedlichen Branchen ausreichend zu berücksichtigen, wurde eine umfassende Beteiligung aller am deutschen ÖPP-Markt agierenden Unternehmen sichergestellt. In Partnerschaften Deutschland sind die Finanzwirtschaft, die Bauwirtschaft, Unternehmen der technischen Infrastruktur, des Anlagenbaus einschließlich der IT, Firmen im Bereich Facility Management/Betreiber sowie Beratungsunternehmen vertreten. Vonseiten der Öffentlichen Hand sind neben dem Bund die Länder Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sowie der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund direkt an der Partnerschaften Deutschland beteiligt.

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

Die Tätigkeit der ÖPP Deutschland AG² ruht auf zwei Säulen:

- Zum einen bietet sie der Öffentlichen Hand Beratung bei der Planung und Durchführung konkreter ÖPP-Projekte an.
- Zum anderen leistet sie im Auftrag der Öffentlichen Hand oder auch selbstständig projektunabhängige Grundlagenarbeit.

Das Beratungsangebot der ÖPP Deutschland AG richtet sich ausschließlich an die Öffentliche Hand. Aufgrund ihrer Personalstruktur verfügt sie über Know-how sowohl aus der Privatwirtschaft als auch aus dem öffentlichen Bereich. Die Kenntnisse über Strukturen und Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung einerseits und über die Probleme und Lösungsansätze bei ÖPP aus der freien Beratungswirtschaft andererseits ermöglichen einen Ausgleich von öffentlicher und privater Sichtweise und dadurch eine qualifizierte, unabhängige und neutrale Beratung.

Bei der Grundlagenarbeit geht es darum, durch Standardisierung von Abläufen zu einer Verfahrensbeschleunigung beizutragen, die mit ÖPP verbundenen Transaktionskosten zu senken sowie neue ÖPP-Sektoren zu erschließen und dadurch bestehende Hindernisse für ÖPP auszuräumen. Hierzu können beispielsweise Musterunterlagen für die Vertragsgestaltung oder das Vergabeverfahren erarbeitet werden. Dabei greifen die beiden Bereiche „Projektberatung“ und „Grundlagenarbeit“ direkt ineinander: Erfahrungen, die im Rahmen der Beratung bei konkreten Projekten gesammelt werden, können in der Grundlagenarbeit bei der Entwicklung von marktgängigen Standards genutzt werden. Da die öffentlichen Auftraggeber auf diese Ergebnisse zurückgreifen können, profitiert die Öffentliche Hand, anders als bei der Beauftragung eines rein privaten Beratungsunternehmens, direkt von der

Weiterentwicklung der Standards. Private Investoren der Partnerschaften Deutschland können bei der Grundlagenarbeit mitwirken, die Weiterentwicklung der Standards durch Einbringung ihres Know-hows positiv beeinflussen und so die Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland mitgestalten.

2.1 Abschluss der Rahmenvereinbarung

Grundlage für die Beauftragung der Gesellschaft ist eine Rahmenvereinbarung, die der Bund sowie 125 Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Auftraggeber im Dezember 2008 mit der ÖPP Deutschland AG abgeschlossen haben. Diese Rahmenvereinbarung eröffnet den beteiligten Auftraggebern die Möglichkeit, ÖPP-Beratungsleistungen kurzfristig, flexibel und wirtschaftlich abzurufen. Die Rahmenvereinbarung gewährleistet – im Gegensatz zur Vergabe einzelner Beratungsaufträge an am Markt operierende Berater – einen systematischen Wissensaufbau auf öffentlicher Seite. Durch den Abschluss der Rahmenvereinbarung können Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Projektberatung wie aus der Grundlagenarbeit kontinuierlich über einen längeren Zeitraum jeweils wechselseitig einfließen. Dies ermöglicht eine besonders hohe Qualität sowohl der Projektberatung als auch der Grundlagenarbeit. Die Rahmenvereinbarung wurde über die Vergabe der Geschäftsanteile der ÖPP Deutschland Beteiligungsgesellschaft (BTG) europaweit ausgeschrieben und aus vergaberechtlichen Gründen bis Ende 2012 befristet.

2.2 Ausschreibung der Geschäftsanteile

Das Vergaberecht sieht vor, dass eine Bewerbung von privaten Firmen, die bei der Vorbereitung von konkreten öffentlichen Aufträgen involviert waren, bei öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen ist. Eine direkte Beteiligung von privaten Unternehmen an der ÖPP Deutschland AG wäre demzufolge für diese Unternehmen nachteilig, denn sie

² Weitere Informationen unter www.partnerschaften-deutschland.de.

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

dürften dann nicht mehr bei der Ausschreibung von konkreten Projekten mitbieten. Um dies auszuschließen, wurden die privaten Unternehmen nicht direkt als Aktionäre an der ÖPP Deutschland AG beteiligt. Die Partizipation erfolgt deshalb über die ÖPP Deutschland BTG. Diese GmbH hat den einzigen Geschäftszweck, für die an ihr beteiligten Unternehmen einen auf maximal 49,9% beschränkten Aktienbestand an der ÖPP Deutschland AG zu verwalten. Eine nach Vergaberecht unzulässige Einflussnahme auf konkrete Projekte der ÖPP Deutschland AG durch private Anteilseigner wird so ausgeschlossen. Die Geschäftsanteile der ÖPP Deutschland BTG wurden im September 2008 europaweit ausgeschrieben und im Anschluss an die Bieter – Unternehmen aus den Bereichen Finanzwirtschaft, Bauwirtschaft, technische Infrastruktur, Anlagenbau einschließlich IT, Facility Management sowie Beratung – veräußert.

3 Die bisherige Arbeit von Partnerschaften Deutschland

Partnerschaften Deutschland hat im Frühjahr 2009 ihre operative Geschäftstätigkeit aufgenommen.

Im Geschäftsbereich „Projektberatung“ hat Partnerschaften Deutschland seither eine Vielzahl von öffentlichen Auftraggebern hinsichtlich Fragestellungen zu ÖPP-Projekten in den Bereichen Bau, Beleuchtung, Gesundheitswesen, Informationstechnologie, Dienstleistungen sowie Ver- und Entsorgung unterstützt und beraten. Ein besonders anspruchsvolles Mandat war dabei das ÖPP-Projekt zum Neubau des Berliner Dienstsitzes des Bundesministeriums für Bildung und Forschung³ mit einem Investitionsvolumen von 115 Mio. €.

Partnerschaften Deutschland bietet auch einen sogenannten Helpdesk an, an den sich Vertreter der Öffentlichen Hand für Frühphasenberatung sowohl mit grundsätzlichen als auch projektspezifischen Fragestellungen wenden können. Der kostenfreie Helpdesk leistete bereits bei zahlreichen Projekten wichtige inhaltliche Entscheidungshilfe. In den Jahren 2010 und 2011 sind bei Partnerschaften Deutschland über 270 Helpdesk-Anfragen aus Bund, Ländern und Kommunen eingegangen.

Im Geschäftsbereich „Grundlagenarbeit“ hat Partnerschaften Deutschland seit 2009 in ihrer ÖPP-Schriftenreihe sieben Grundlagenarbeiten veröffentlicht⁴:

- ÖPP und Finanzmarktkrise
- ÖPP für öffentliche Beleuchtungsprojekte
- ÖPP und Kindertagesstätten
- ÖPP und Sportstätten
- ÖPP im IT- und Dienstleistungsbereich
- ÖPP und Mittelstand
- ÖPP und Lichtsignalanlagen

Darüber hinaus bietet Partnerschaften Deutschland mit dem sogenannten Standardmodell zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für ÖPP-Hochbau-Projekte (WU-Standardmodell) eine konkrete Hilfestellung für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Mithilfe des WU-Standardmodells kann der rein monetäre Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, nämlich die Berechnung und der Vergleich der Kapitalwerte unterschiedlicher

³ www.partnerschaften-deutschland.de/fileadmin/Daten/Organisatorisches/100429_Steckbrief_NeubauBMBF.pdf.

⁴ www.partnerschaften-deutschland.de/grundlagenarbeit.

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

Beschaffungsvarianten sowie die rechnerische Auswirkung bei Veränderung der Variablen, transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Das WU-Standardmodell wurde im Auftrag des BMF entwickelt und ist bei Partnerschaften Deutschland erhältlich⁵.

Die Ergebnisse der bisher abgeschlossenen Grundlagenarbeiten erzielen eine gute Resonanz und werden von der Fachöffentlichkeit positiv aufgenommen. Weitere Ergebnisse von Grundlagenarbeiten stehen zur Veröffentlichung an. Sie sollen zusätzliche Perspektiven für ÖPP in Deutschland eröffnen:

- ÖPP und kommunale sowie Landesstraßen
- Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft
- ÖPP und Förderrecht

- Vergütungs- und Controllingsysteme in ÖPP-Hochbauprojekten
- ÖPP und Medizintechnik

4 Entwicklung von ÖPP in Deutschland

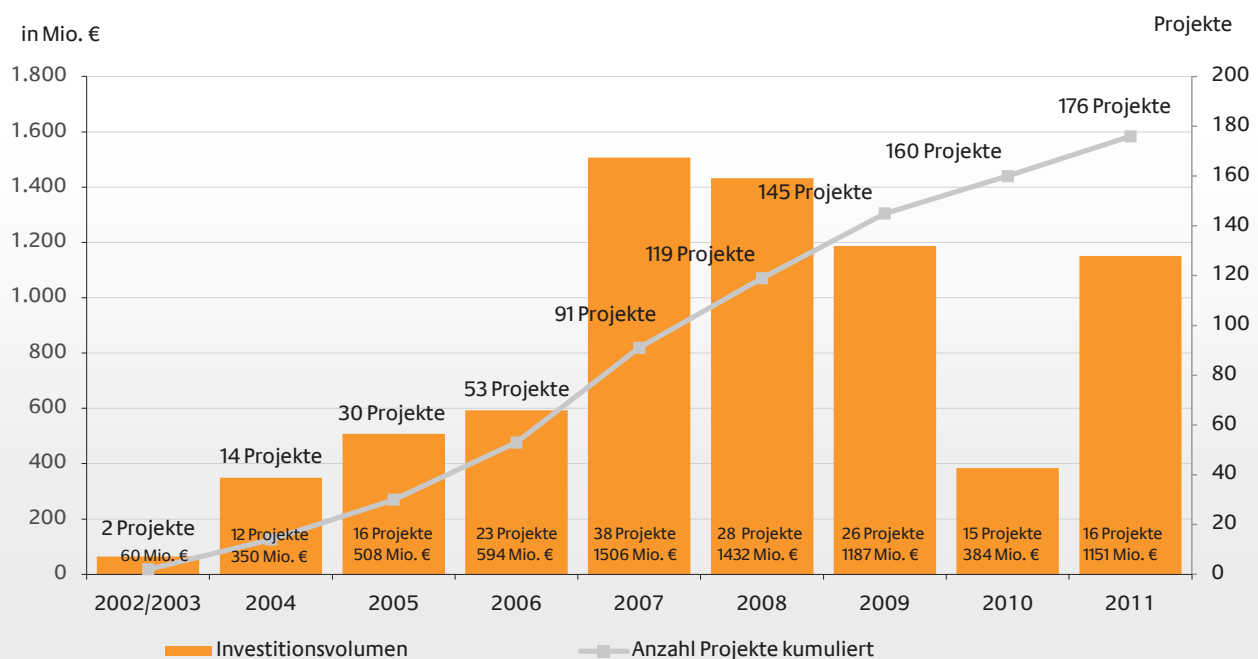
Seit 2002 wurden in Deutschland insgesamt 176 ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau realisiert, davon 161 Projekte im Hochbau und 15 Projekte im Straßenbau⁶. Diese Projekte haben ein Gesamtinvestitionsvolumen von rund 7,1 Mrd. €, wovon circa 4,7 Mrd. € auf den Hochbau und rund 2,4 Mrd. € auf den Straßenbau entfallen.

Im Jahr 2011 wurden 14 neue Verträge im Hochbau und zwei neue Verträge im Straßenbau mit einem Investitionsvolumen von 1,15 Mrd. € geschlossen:

⁵ www.partnerschaften-deutschland.de/wu-standardmodell.

⁶ Stand 31. Dezember 2011.

Abbildung 1: Anzahl der ÖPP-Projekte und Investitionsvolumen von 2002 bis 2011



Quelle: PPP-Projektdatenbank, Stand 31. Dezember 2011.

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

In der Grafik ist erkennbar, dass im Jahr 2010 relativ wenige Verträge mit einem geringen Gesamtinvestitionsvolumen abgeschlossen wurden. Ein Grund hierfür ist, dass es im Jahr 2010 weniger große Projekte des Bundes und der Länder gab. Auch das Konjunkturpaket II führte dazu, dass insbesondere die Kommunen ÖPP-Projekte zunächst zurückgestellt haben. Und nicht zuletzt hat auch die Finanzmarktkrise insbesondere die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Finanzierungen negativ beeinflusst.

Die Entwicklung im Jahr 2011 knüpft an die Werte der Jahre 2007 bis 2009 an und zeigt insofern eine Trendwende. Die Zahl der Vertragsabschlüsse liegt über dem Vorjahresniveau; das Gesamtinvestitionsvolumen des Jahres 2010 wurde beinahe um das Dreifache überschritten. Es liegt damit in etwa wieder auf dem Niveau des Jahres 2009.

Das Volumen der zurzeit in der Vorbereitung und Ausschreibung befindlichen Projekte liegt bei rund 100 Projekten.

Nicht nur die reinen Zahlen weisen einen positiven Trend auf. Eine vom Institut für Demoskopie Allensbach im März 2011 veröffentlichte Studie zur Zufriedenheit bei ÖPP-Projekten im Schulbereich offenbart, dass ÖPP in Deutschland inzwischen einen Reifegrad erreicht hat, der solche Partnerschaften zu einer Beschaffungsvariante mit hohem Zufriedenheitspotenzial macht. Die befragten kommunalen Auftraggeber, Schulleiter und Elternvertreter zeigten sich mit ÖPP sehr zufrieden. Für 90 % der Auftraggeber bringt die Zusammenarbeit mit einem privaten Partner für die eigene Stadt oder Gemeinde vor allem Vorteile mit sich. Auch die weit überwiegende Zahl der befragten Schulleiter und Elternvertreter findet es gut, dass es im Schulbereich zu ÖPP kommt.

5 Die Zweitausschreibung

Im September 2011 wurde im BMF das Projekt „Kombinierte Vergabe Rahmenvereinbarung/ BTG“ eingerichtet. Die Projektarbeitsgruppe hat die Aufgabe, die Verlängerung der Rahmenvereinbarung des Bundes und weiterer öffentlicher Auftraggeber über die Erbringung von Beratungsleistungen für ÖPP-Projekte mit der ÖPP Deutschland AG sowie die erneute Vergabe der Geschäftsanteile an der ÖPP Deutschland BTG vorzubereiten und durchzuführen.

5.1 Abschluss der Rahmenvereinbarung

Aufgrund der Entwicklungen seit Abschluss der ersten Rahmenvereinbarung wird derzeit der Inhalt der Rahmenvereinbarung überprüft und teilweise angepasst. Parallel dazu spricht die Projektarbeitsgruppe interessierte Länder, Kommunen und sonstige öffentliche Auftraggeber an, die die Vorteile der Rahmenvereinbarung ebenfalls nutzen und ihr neben dem Bund als Zeichner beitreten möchten. Die Zeichnung verpflichtet nicht zur Inanspruchnahme der Rahmenvereinbarung; sie ist eine Option, ohne Ausschreibung die Leistungen der Partnerschaften Deutschland abzurufen⁷.

Ziel ist, die Rahmenvereinbarung im Herbst 2012 neu abzuschließen. Ziel ist, die Rahmenvereinbarung im Herbst 2012 neu abzuschließen.

⁷ Weitere Informationen unter:
www.bundesfinanzministerium.de/nn_3384/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Bundesliegenschaften_und_Bundesbeteiligungen/OEPP_Deutschland_20Anlage.templateId=raw,property=publicationFile.pdf

Analysen und Berichte

PARTNERSCHAFTEN DEUTSCHLAND 2.0

5.2 Ausschreibung der Geschäftsanteile

Die Projektarbeitsgruppe überprüft außerdem die Unternehmensausrichtung der ÖPP Deutschland AG und bereitet das Vergabeverfahren für die Geschäftsanteile an der ÖPP Deutschland BTG vor. Daneben wird eine Marktansprache bei Unternehmen mit dem Ziel durchgeführt, wiederum eine möglichst umfassende Beteiligung aller am deutschen ÖPP-Markt agierenden Unternehmen an Partnerschaften Deutschland zu erreichen. Es ist vorgesehen, das Vergabeverfahren für die Geschäftsanteile im Sommer 2012 durchzuführen.

5.3 Ansprechpartner

Haben Sie Interesse an einer Zeichnung der Rahmenvereinbarung? Erwägen Sie, Anteile der ÖPP Deutschland Beteiligungsgesellschaft zu erwerben? Oder wünschen Sie schlicht weitere Informationen zu Partnerschaften Deutschland und dem Thema ÖPP?

Dann nehmen Sie bitte unverbindlich Kontakt auf mit

Herrn Regierungsdirektor
Hans-Joachim Grimsel
Projekt „Kombinierte Vergabe
Rahmenvereinbarung/BTG“
im Bundesministeriums der Finanzen

Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

btg@bmf.bund.de
Telefon: 030 18 682 - 44 66

6 Ausblick

ÖPP haben sich in Deutschland als Beschaffungsvariante bewährt. Eine gute

Infrastruktur bei ausgezeichneter Qualität langfristig zu sichern, Projekte schneller zu realisieren und dabei noch Geld zu sparen, liegt im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft. Die dauerhaft bestehenden Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten eröffnen weiterhin erhebliche Chancen für ÖPP. Dies betrifft neben den klassischen Bereichen des Hoch- und Tiefbaus zunehmend auch die Bereiche Beleuchtung, Lichtsignalanlagen, Informationstechnologie, Dienstleistungen und Gesundheitswesen. Insbesondere im Bereich der IT- und Dienstleistungs-ÖPP ist ein starker Anstieg des Beratungsbedarfs der Öffentlichen Hand erkennbar.

Mit Partnerschaften Deutschland haben die Öffentliche Hand sowie ihre mittelbaren und unmittelbaren Körperschaften, Stiftungen und Anstalten ein etabliertes, leistungsfähiges Beratungsunternehmen an ihrer Seite, das zu allen Fragen rund um ÖPP und die Durchführung von konkreten Projekten qualifizierte, unabhängige, neutrale und innovative Beratung bietet.

Die Rahmenvereinbarung mit Partnerschaften Deutschland eröffnet allen beteiligten Auftraggebern die Möglichkeit, diese Beratungsleistungen kurzfristig, flexibel und wirtschaftlich ohne zeitlichen oder finanziellen Aufwand für eine Ausschreibung abrufen zu können. Das Konzept von Partnerschaften Deutschland beinhaltet zugleich ein Angebot an die Wirtschaft, ihr Wissen und ihre Erfahrungen mit ÖPP in die Gesellschaft einzubringen.

Deshalb gilt für die Beteiligung an der Rahmenvereinbarung wie für die Beteiligung an der Gesellschaft:

Partnerschaften Deutschland lohnt sich!