

UVNord Postfach 9 10 24758 Rendsburg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Finanzausschuss  
Vorsitzender Herr Thomas Rother  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Vereinigung der Unternehmensverbände  
in Hamburg und Schleswig-Holstein e.V.

BDI-Landesvertretung Schleswig-Holstein

Hauptgeschäftsführer  
Michael Thomas Fröhlich

Telefon 04331 1420-43  
Telefax 04331 1420-50  
E-Mail [fruehlich@uvnord.de](mailto:fruehlich@uvnord.de)

Per E-Mail: [Finanzausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Finanzausschuss@landtag.ltsh.de)

Rendsburg, 08.02.2016  
Fr./Pe.

## Stellungnahme UVNord

### Landesvermögen schützen – Unwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) verhindern

– Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 18/3063

---

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,  
sehr geehrter Herr Schmidt,

wir danken für die Möglichkeit, schriftlich wie mündlich zum vorgenannten Thema vortragen zu dürfen. Den Termin zur mündlichen Anhörung am Donnerstag, 25. Februar 2016, 10:00 Uhr, haben wir notiert. Vorbereitend hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

1.

Im Hinblick auf die Schuldenbremse weisen wir vorsorglich darauf hin, dass ÖPP-Zahlungsverpflichtungen nach dem Fälligkeitsprinzip im Haushalt veranschlagt werden. Dieses Vorgehen ist gesetzeskonform und mit der neuen Schuldenregel vereinbar. ÖPP bedeutet daher keine Umgehung der Schuldenbremse. Der konventionellen Variante kann damit kein Nutzen durch die Beachtung der Schuldenregel zugeschrieben werden. Gleichzeitig sollte die vollständige Kredittilgung der ÖPP-Projektfinanzierung im Vergleich zum ebenfalls meist kreditfinanzierten konventionellen Ausbau – jedoch ohne automatische Tilgung – als zusätzlicher Vorteil im Sinne einer nachhaltigen Finanz- und Haushaltspolitik im Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt werden.

1/3

2.

Wir sind darüber hinaus der Auffassung, dass grundsätzlich Interessenkonflikten vorzubeugen ist. Wir wissen jedoch auch, dass in den vergangenen Jahren die ÖPP-Deutschland AG mit dem Expertenteam hervorragende Arbeit geleistet hat. Sollten hier Interessenkollisionen erkennbar sein, so gilt es, sie in diesem System zu beseitigen. Die ÖPP-Deutschland AG hat im Rahmen ihrer neutralen Beratung in den letzten Jahren in rund 30 % der Anfragen davon abgeraten, ein ÖPP-Modell zu fahren, weil kein Potenzial für eine Partnerschaft mit privaten Partnern gesehen wurde. Dies zeigt, dass die ÖPP-Deutschland AG ihren Auftrag unabhängig und ohne jeglichen Einfluss von Interessengruppen erfüllt.

3.

Ein Wirtschaftlichkeitsvergleich durch Ausschreibungen sowohl der konventionellen als auch der ÖPP-Realisierungsvariante wird abgelehnt. Sog. Parallel-Ausschreibungen bzw. ABC-Verfahren sind vergaberechtlich höchst problematisch und angreifbar. Darüber hinaus weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die Kalkulationskosten bei entsprechenden Ausschreibungen extrem hoch sind und die Auslober in der Regel nicht bereit sind, entgegen den Vorgaben der VOB/A für die Erstellung von wettbewerbsfähigen Angeboten entsprechende Zahlungen zu leisten.

4.

Hohe Transparenz bei ÖPP-Verfahren ist auch eine Ursprungsforderung der Deutschen Bauindustrie. Wir überreichen hierzu in der Anlage die ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie, die aus dem Jahre 2011 stammt.

5.

Private Investitionen in öffentliche Infrastruktur stellen einen wichtigen Beitrag zum Ausbau derselbigen dar. Institutionelle Anleger wie Pensionskassen und Versicherer als Kapital-sammelstellen, können einen wichtigen Beitrag zum Ausbau der Infrastruktur leisten. Es besteht gerade in Zeiten historisch niedriger Zinsen ein hoher Anlagebedarf. Damit private und institutionelle Anleger das ihnen anvertraute Geld in öffentliche Projekte investieren, sind allerdings verschiedene Bedingungen notwendig:

Es sind langfristige Darlehn mit festen Zinssätzen und festen Laufzeiten zu ermöglichen.

Es ist Rechtssicherheit erforderlich. Notwendig ist eine klare und dauerhaft politisch und rechtlich stabile Grundsatzentscheidung, die ein langfristig beständiges regulatorisches Umfeld für Infrastrukturvorhaben schafft.

Wichtig ist eine erhöhte öffentliche Akzeptanz von Publik Privat Partnership (PPP) Modellen. Hier muss die Politik mit gezielter Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ansetzen.

Über geplante Infrastrukturvorhaben ist ein frühzeitiger und regelmäßiger Dialog zwischen öffentlicher Hand und institutionellen Anlegern hilfreich. Bei jeder größeren Infrastrukturfinanzierung sollte ÖPP bzw. PPP als Finanzierungsalternative obligatorisch geprüft werden.

Eine Infrastruktur-Pipeline und eine gemeinsame Investitionsplattform für mehrere Anleger wird die Investitionsbereitschaft fördern.

Für risikoarme Investitionen sollte eine besondere Risikoklasse mit deutlich niedriger Eigenkapitalunterlegung etabliert werden, welche dem geringen Risikoprofil entspricht.

Die EU-Entflechtungsvorschriften müssen überarbeitet werden, um eine Beteiligung von Finanzinvestoren entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu ermöglichen. Der Impact-Test muss deutlich vereinfacht und standardisiert werden.

Es muss ein europaweit gültiger rechtlicher Rahmen für ÖPP- bzw. PPP-Projekte geschaffen werden.

Für europäische Infrastrukturprojekte muss eine zentrale Plattform für Investitionsberatung eingerichtet werden.

Fazit:

Festzuhalten ist, dass ÖPP (Öffentlich Private Partnerschaften) sich für die Realisierung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte inzwischen als effizientes Verfahren fest etabliert haben. Es ist diesseits bekannt, dass ÖPP-Projekte nach wie vor in der Kritik stehen, sowohl von Gewerkschaften und Rechnungshöfen als auch von Teilen der Politik. Bemängelt wird nicht zuletzt die angeblich unzureichende Transparenz der Projektabwicklung. Für mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten setzen wir uns ein und befürworten die grundsätzliche Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken. Die so formulierten Vorschläge sollen zum einen öffentlichen Auftraggebern und deren privaten Partnern als Grundlage dienen, sich über die Veröffentlichung von Vertragswerken zu verständigen und in geeigneter Form durchzuführen. Zum anderen soll der Allgemeinheit Informationen über ÖPP-Projekte in ihrer Richtigkeit vermittelt, Informationsdefizite abgebaut und Unklarheiten beseitigt werden. Nicht nur UVNord, sondern auch die Bauindustrie vertritt dabei die Ansicht, dass durch eine offene Kommunikation die Legitimation von ÖPP-Projekten in der Bevölkerung erhöht und somit Akzeptanz auch in Schleswig-Holstein geschaffen werden kann.

Ein sehr häufig genannter Kritikpunkt an ÖPP-Projekten lautet, dass der Wirtschaftlichkeitsvorteil maßgeblich darauf beruhe, auf einer Verlagerung projektspezifischer Risiken auf die öffentliche Hand. Um diesem Vorwurf offensiv entgegenzutreten, empfehlen wir die Veröffentlichung einer Risikomatrix, aus welcher die projektspezifische Risikoverteilung qualitativ ersichtlich wird.

Es empfiehlt sich, die Risiken entsprechend den Projektphasen nach Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken zu differenzieren und in der Matrix zu dokumentieren. So wird erkennbar, ob das Risiko vom öffentlichen Auftraggeber, dem privaten Partner oder gemeinsam von beiden Parteien getragen wird.

In einer Risikomatrix lassen sich alle Risiken in aggregierter Form darstellen.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Thomas Fröhlich





# **POSITIONS** **PAPIER**

ÖPP-Transparenzinitiative  
der Deutschen Bauindustrie

Dezember 2011



## ÖPP-Transparenzinitiative der Deutschen Bauindustrie

1. Ausgangssituation	3
2. Aktiv für mehr Transparenz	4
3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks	4
4. Ergänzendes Projekt-Report	5
4.1 Eckdaten/Kennzahlen	5
4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen	6
4.3 Risikomatrix	6

### Praxisbeispiele für den ergänzenden Projektreport

#### ÖPP-Projekt Inselschule Fehmarn

Daten und Fakten	8
Antworten auf häufig gestellte Fragen	10
Risikomatrix	14

#### ÖPP-Projekt Justizvollzugsanstalt Burg

Daten und Fakten	16
Antworten auf häufig gestellte Fragen	18
Risikomatrix	22

## 1. Ausgangssituation

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) haben sich für die Realisierung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte inzwischen als effizientes Verfahren fest etabliert. Dennoch stehen ÖPP-Projekte nach wie vor in der Kritik einiger Nichtregierungsorganisationen, Teilen der Gewerkschaften und Rechnungshöfen. Bemängelt wird nicht zuletzt die angeblich unzureichende Transparenz der Projektentwicklung. In einem Antrag fordert die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aktuell die Bundesregierung auf, Vorschläge für gesetzliche Transparenzregelungen für ÖPP-Bundesprojekte im Verkehrswesen vorzulegen (vgl. BT-Drucks. 17/5258 v. 23.03.2011).

Mit dem Positionspapier „Mehr Transparenz bei ÖPP-Verfahren“ (11/2010) hat die Deutsche Bauindustrie der Forderung nach einer offenen Kommunikationspolitik bereits im vergangenen Jahr sichtbar Rechnung getragen und Leitlinien für eine offene Kommunikationspolitik bei der Vergabe und Durchführung Öffentlich Privater Partnerschaften formuliert.

Die Deutsche Bauindustrie hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese Leitlinien in konkrete Handlungsempfehlungen für die Veröffentlichung von ÖPP-Verträgen umzusetzen. Eine Arbeitsgruppe hat hierzu Vorschläge formuliert, die im Folgenden skizziert werden sollen.

## 2. Aktiv für mehr Transparenz

Die Deutsche Bauindustrie möchte sich mit diesem Positionspapier aktiv für mehr Transparenz bei ÖPP-Projekten einsetzen und befürwortet die grundsätzliche Offenlegung von ÖPP-Vertragswerken.

Die formulierten Vorschläge sollen zum einen öffentlichen Auftraggebern und deren privaten Partnern als Grundlage dienen, sich über die Veröffentlichung von Vertragswerken zu verständigen und in geeigneter Form durchzuführen. Zum ande-

ren sollen der Allgemeinheit Informationen über ÖPP-Projekte in ihrer Richtigkeit vermittelt, Informationsdefizite abgebaut und Unklarheiten beseitigt werden.

Die Deutsche Bauindustrie vertritt die Ansicht, dass durch eine offene Kommunikation die Legitimation von ÖPP-Projekten in der Bevölkerung erhöht und somit Akzeptanz geschaffen werden kann.

## 3. Veröffentlichung des ÖPP-Vertragswerks

Die Deutsche Bauindustrie unterstützt die Forderung nach einer Offenlegung bzw. Veröffentlichung der Verträge, die zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner zur Durchführung von ÖPP-Projekten abgeschlossen werden. Sie signalisiert mit diesen Handlungsempfehlungen ihre Bereitschaft zu einer offenen Kommunikation der Vertragsinhalte. **Das Angebot gilt grundsätzlich für sämtliche Projekttypen und Gestaltungsformen von ÖPP im Bau-, Immobilien- und Infrastruktursektor und soll keine Bereiche ausschließen.**

Die Deutsche Bauindustrie erklärt sich deshalb ausdrücklich bereit, die zur Realisierung von ÖPP-Projekten abgeschlossenen Verträge grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Sie empfiehlt ihren Projektpartnern, zur Verbesserung der Transparenz Öffentlich Privater Partnerschaften, nach Vertragsschluss **folgende Dokumente offenzulegen:**

- Vertragsurkunden der unterzeichneten ÖPP-Einzelverträge zwischen öffentlichem und privatem Partner (z. B. Rahmenvertrag, Bauvertrag, Betreibervertrag),
- zugehörige Leistungsbeschreibungen für Planung, Bau- und Betrieb (z. B. die sog. BQA – Bau-, Qualitäts- und Ausstattungsbeschreibung),
- ergänzende Verdingungsunterlagen des Auftraggebers, die Bestandteil des ÖPP-Vertrags geworden sind.

Zwischen den berechtigten Interessen der Allgemeinheit an einer Kontrolle von Geschäften der öffentlichen Hand und den schützenswerten Interessen der projektbeteiligten privaten Partner ist allerdings sorgsam abzuwägen. Insbesondere ist es notwendig, geistiges Eigentum der auf beiden Vertragsseiten beteiligten Projektanten, Fachplaner,

Bau- und Betreiberunternehmen so zu schützen, dass technisches Spezialwissen und know-how-basierte Wettbewerbsvorteile gewahrt bleiben. Nur auf diese Weise wird der Preis- und Kompetenzwettbewerb als elementarer Bestandteil des ÖPP-Beschaffungsmodells und Triebfeder von Innovationen, die letztlich der öffentlichen Hand zugute kommen, langfristig erhalten und gesichert.

Technische Sondervorschläge oder Planungsleistungen des erfolgreichen Bieters dürfen unter dieser Maßgabe dann mit den übrigen Vertragsunterlagen veröffentlicht werden, soweit sie im Zuge der Projektrealisierung ohnehin offenbar werden.

Ebenso steht die Deutsche Bauindustrie einer Veröffentlichung der vertraglich vereinbarten Vergütungen und Entgelte positiv gegenüber, soweit hierdurch keine schutzwürdigen Kalkulations- bzw. Geschäftsgeheimnisse verletzt werden. Gleichermäßen wird es allerdings für notwendig erachtet, der Öffentlichkeit eine Bewertung der publizierten Vertragspreise im Hinblick auf den im ÖPP-Verfahren erzielten Wirtschaftlichkeitsvorteil zu ermöglichen. Dies kann nur dann erreicht werden, wenn die öffentliche Hand sich gleichermaßen bereit erklärt, den veröffentlichten Zahlen nach Abschluss des Vergabeverfahrens die Ergebnisse ihrer abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – des sog. Public Sector Comparator (PSC) und des zugehörigen Abschlussberichts – unmittelbar gegenüberzustellen.

Uneingeschränkt schutzwürdig sind hingegen Kalkulationen und Finanzierungsstrategien des erfolgreichen Bieters, bei denen es sich um wirtschaftlich-kaufmännische Angebotsgrundlagen handelt, die als solche keinen Eingang in den ÖPP-Vertrag finden.

## 4. Ergänzender Projekt-Report

Transparenz bei der Vergabe und Durchführung öffentlicher Bau-, Immobilien- und Infrastrukturprojekte als ÖPP-Projekte ermöglicht nicht allein die Kontrolle öffentlicher Geschäfte; eine offene Kommunikation dient ebenso der Rechenschaftslegung der Projektbeteiligten über eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung. Die veröffentlichten Projekt- und Vertragsinformationen müssen deshalb den Informationsbedürfnissen verschiedenster Interessengruppen genügen und zu diesem Zweck verständlich aufbereitet werden:

- politische Gremien
- Nutzer
- Fachöffentlichkeit
- allgemeine Öffentlichkeit (Bürger)

Nur durch umfassende Information lassen sich Fehlinterpretationen und Missdeutungen der abgeschlossenen Verträge wirksam verhindern.

Mit der Offenlegung der ÖPP-Verträge allein wird dieses Ziel jedoch nicht vollends erreicht, handelt es sich hierbei doch primär um umfangreiche Doku-

mente, deren Verständnis meist juristische und baufachliche Kenntnisse erfordert und vom interessierten Leser angesichts der Fülle sich ergänzender Unterlagen eine beträchtliche Einarbeitungszeit verlangt.

Die Deutsche Bauindustrie spricht sich deshalb dafür aus, neben dem ÖPP-Vertragswerk einen ergänzenden Projekt-Report zu veröffentlichen, in dem wesentliche, projektprägende Eckdaten bzw. Kennzahlen zusammengefasst sind, häufig gestellte Fragen beantwortet werden und ein Überblick über die vertragliche Risikoverteilung gegeben wird. Der Projekt-Report ist im gegenseitigen Einvernehmen beider Vertragsseiten zu erstellen und abzustimmen.

Die Angaben aus dem Projekt-Report bieten auf diese Weise einen schnellen, unkomplizierten Zugriff auf die wesentlichen Projekt- bzw. Vertragsinformationen. Alle Interessierten erhalten so einen einfachen, leicht verständlich formulierten Überblick und können die Informationen zusätzlich im Vertragswerk abprüfen.

### 4.1 Eckdaten/Kennzahlen

Die Veröffentlichung von Eckdaten und Kennzahlen empfiehlt sich insbesondere dort, wo sich wichtige Vertragsinformationen selbsterklärend ohne nähere Erläuterungen z. B. in tabellarischer Form darstellen bzw. aufbereiten lassen:

- Bezeichnung und Anschriften der wesentlichen Projektpartner
- Kurzinformation zum Leistungsinhalt und -umfang des privaten Partners

- relevante Termine (z. B. Baubeginn/Fertigstellung, Vertragsende/Betriebsphase)
- ggf. Kosteninformationen (z. B. Gesamtinvestitionskosten und Kosten der Nutzungsphase)
- Eigentumsverhältnisse

Die Gestaltung und Detaillierung der Aufstellung ist im Einzelfall projektspezifisch vorzunehmen und entsprechend zwischen den Projektpartnern im Hinblick auf das öffentliche Interesse abzustimmen.



## 4.2 Antworten auf häufig gestellte Fragen

In Betracht kommen grundsätzlich unterschiedliche Darstellungsformen der zur Veröffentlichung bestimmten Vertragselemente. Es bietet sich an, Antworten auf häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit ÖPP-Projekten zu liefern.

So könnte unter anderem beantwortet werden:

- Welche Leistungen werden durch den privaten Partner erbracht?
- Wo liegt die Leistungsgrenze?
- Welche Sanktionsmöglichkeiten hat der öffentliche Auftraggeber bei Schlechtleistung/Vertragsbrüchen?
- Wie setzen sich die Entgelte zusammen?
- Was passiert im Insolvenzfall des privaten Partners?
- Zu welchen Tarifkonditionen werden Angestellte des privaten Partners beschäftigt?
- Wie partizipiert der Mittelstand an dem ÖPP-Projekt?

Diese Aufzählung erhebt keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit oder Allgemeingültigkeit. Es empfiehlt sich deshalb eine projektbezogene Abstimmung unter allen Beteiligten, welche Fragen im Rahmen des Projektreports beantwortet werden sollen.

Ggf. kann es für die Projektbeteiligten sinnvoll sein, bei latent kritischen Punkten zusätzlich darüber zu informieren, wie die Vertragsregelung respektive die vertragliche Zuweisung von Rechten und Pflichten der Partner jeweils bei konventioneller Beschaffung gestaltet wäre.

## 4.3 Risikomatrix

Ein häufig artikulierter Kritikpunkt an ÖPP-Projekten lautet, der Wirtschaftlichkeitsvorteil beruhe maßgeblich auf einer Verlagerung projektspezifischer Risiken auf die öffentliche Hand. Um diesem Vorwurf offensiv entgegenzuwirken, empfiehlt die Deutsche Bauindustrie die Veröffentlichung einer Risikomatrix, aus welcher die projektspezifische Risikoverteilung qualitativ ersichtlich wird.

Es empfiehlt sich, die Risiken entsprechend den Projektphasen nach Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken zu differenzieren und in der Matrix zu dokumentieren. So wird erkennbar, ob das Risiko vom öffent-

lichen Auftraggeber, dem privaten Partner oder gemeinsam von beiden Parteien getragen wird.

In einer Risikomatrix lassen sich alle Risiken in aggregierter Form darstellen. Steht die Risikoübernahme jedoch unter Vorbehalten bzw. ist bei der Risikozuweisung eine genauere/differenziertere Betrachtung sinnvoll, so empfiehlt sich ggf. eine nähere Erläuterung als Antwort auf eine häufig gestellte bzw. zu erwartende Frage.