

## Kleine Anfrage

des Abgeordneten Günter Eymael (FDP)

und

## Antwort

des Ministeriums der Finanzen

### PPP-Modelle und mittstandsgerechte Vergaben

Die **Kleine Anfrage 1365** vom 10. April 2008 hat folgenden Wortlaut:

Vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Kassen sehen staatliche Auftraggeber zunehmend eine Chance, über so genannte „PPP-Modelle“ private Gelder zu mobilisieren, um dringend notwendige Investitionen zu finanzieren. Das bewährte Vergaberecht (VOB-Teil A) wird dabei außer Kraft gesetzt. Anstatt faire und transparente Einzelgewerksausschreibungen durchzuführen, werden Planung, Ausführung und der anschließende Betrieb des Objektes einem PPP-Unternehmer als Generalübernehmer übertragen. Handwerksunternehmen haben dann bestenfalls noch die Möglichkeit, als Nachunternehmer in so genannten Subunternehmerketten Aufträge zu erhalten. Nachverhandlungen nach Angebotsabgabe, Preisdiktate und einseitige Risikoverlagerungen auf die Handwerksbetriebe sind offensichtlich die erwünschte Folge, um die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte gegenüber der klassischen Ausschreibung zu sichern. Vom Handwerk wird deshalb gefordert, in PPP-Modelle mittelstandsfreundliche Komponenten zu integrieren. Damit soll kleinen und mittleren Betrieben eine faire Zugangschance zu auskömmlichen Konditionen in einem transparenten Verfahren ermöglicht werden.

Vor diesem Hintergrund frage ich die Landesregierung:

1. Welche PPP-Projekte sind kurzfristig, welche mittelfristig in Rheinland-Pfalz geplant?
2. Welches Auftragsvolumen beinhalten diese Projekte?
3. Welche Kriterien muss ein Projekt erfüllen, damit statt herkömmlicher öffentlicher Ausschreibungen und Vergaben Public-Private-Partnership-Projekte (PPP) zum Tragen kommen?
4. Wie beurteilt der Rechnungshof von Rheinland-Pfalz die Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten gegenüber herkömmlich durchgeführten öffentlichen Investitionen?
5. Ist das Lebenszyklusprinzip nach Auffassung der Landesregierung geeignet, mittelständische Interessen bei PPP-Projekten zu berücksichtigen, und wenn ja, warum?
6. Was sind die Gründe dafür, dass durch einen „Etikettenwechsel“ – PPP statt öffentlicher Auftragsvergabe – die Mittelstandsrichtlinie der Landesregierung außer Kraft gesetzt werden soll, obwohl in beiden Fällen die öffentliche Hand die Projekte letztlich finanziert?
7. Sieht die Landesregierung Möglichkeiten, auch in PPP-Projekten mittelstandsfreundliche Regelungen umzusetzen, wie beispielsweise die Teil- und Fachlosvergabe und das Nachverhandlungsverbot nach Submission?

Das **Ministerium der Finanzen** hat die Kleine Anfrage namens der Landesregierung mit Schreiben vom 29. April 2008 wie folgt beantwortet:

PPP-Realisierungen liegt ein innovatives Konzept zugrunde, das die Investition in Infrastruktureinrichtungen und deren langfristigen Betrieb durch private Unternehmen umfasst. PPP bietet Chancen für die Wirtschaft, den Mittelstand und die öffentliche Hand, da Infrastruktur zum einen kosten- und zeitsparend modernisiert werden kann und zum anderen unmittelbar zusätzliche Aufträge für die Wirtschaft generiert werden können.

Das wesentliche Motiv für die Anwendung von PPP ist das Erzielen von Effizienzgewinnen, u. a. durch die Beachtung des Lebenszyklusansatzes, und damit der verantwortungsvolle Einsatz von öffentlichen Mitteln. Kosteneinsparungen lassen sich bei den Bau-

kosten unter Einhaltung von definierten Qualitätsstandards und bei erhöhter Kostensicherheit durch Reduktion von Nachtragsrisiken und Terminalsicherheit (Optimierung von Planungs- und Bauzeiten) durch optimiertes Schnittstellenmanagement und ausgewogene Risikoverteilung erzielen. Ersparnisse bei den Betriebskosten sind im Wesentlichen auf den Lebenszyklusansatz zurückzuführen, ebenso die nachhaltige Werterhaltung der Investition durch ausreichende Instandhaltungsbudgets.

PPP-Projekte sind eine besondere Form der Vergabe; die üblichen Kategorien wie „Generalübernehmer“, „Generalunternehmer“ oder „Einzelgewerke-Vergaben“ greifen hier aus der Natur der ganzheitlichen PPP-Projektstrukturen (Lebenszyklusansatz: Planen, Finanzieren, Bauen, Betreiben, Verwerten) nicht. Vergeben wird das Projekt an einen einzelnen Auftragnehmer (Unternehmen, Bietergemeinschaft, Projektgesellschaft).

Durch die Durchführung eines vorläufigen Wirtschaftlichkeitsvergleichs, eines Teilnahmewettbewerbs und durch die folgende Angebots- und Verhandlungsphase wird der Zuschlag für das wirtschaftlichste Angebot realisiert. Der Auftragnehmer steht dann über den gesamten Zeitraum (z. B. 25 Jahre) in der Pflicht, Sanierung und Betrieb in eigener Regie zu organisieren und zu gewährleisten. Dazu erbringt er eigene Leistungen – eine reine Generalübernehmer-Rolle ist mithin vertraglich ausgeschlossen –, beauftragt aber auch seinerseits Baugewerbe und Handwerk. Diese Unterbeauftragung organisiert er eigenverantwortlich und sinnvollerweise durch nachhaltige Partnerschaften mit Baugewerbe und Handwerk.

Dies vorausgeschickt, beantworte ich die Kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt:

Zu Frage 1:

Das PPP-Kompetenzzentrum bei der PER mbH begleitet derzeit drei Pilotprojekte, die von Kommunen in Rheinland-Pfalz betrieben werden. Das Projekt Generalsanierung Südbad Trier befindet sich in der Angebotsphase, beim Projekt Generalsanierung Berufsbildende Schulen II Kaiserslautern wurde die vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beendet und der Stadtrat hat die Ausschreibung in einem PPP-Verfahren aktuell beschlossen. Für die Sanierung der Jacob-Frey-Sportanlage in Heidesheim hat der Gemeinderat die Grundsatzentscheidung für eine PPP-Realisierung getroffen; eine vertiefte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfolgt im Auftrag der Gemeinde. Es ist beabsichtigt, dass noch zwei bis drei weitere Pilotprojekte mit Kommunen identifiziert werden. Derzeit prüft das PPP-Kompetenzzentrum vorliegende Interessensbekundungen.

Zu Frage 2:

Das Projekt Südbad Trier beinhaltet ein Investitionsvolumen von ca. neun bis zehn Millionen Euro. Die Generalsanierung der Berufsbildenden Schulen II Kaiserslautern wird voraussichtlich ein Investitionsvolumen von ca. 20 bis 21 Millionen Euro erfordern. Für die Sanierung der Jacob-Frey-Sportanlage Heidesheim rechnet die Gemeinde mit einem Investitionsvolumen von ca. einer Million Euro.

Zu Frage 3:

Für PPP-Projekte der zweiten Generation muss grundsätzlich die Möglichkeit bestehen, dass mindestens vier der fünf Phasen des Lebenszyklus eines Projekts (Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Verwertung) dem Privaten in wesentlichen Teilen übertragen werden können und dass eine angemessene Verteilung der in diesen Phasen auftretenden Risiken zwischen öffentlicher und privater Hand vorgenommen werden kann. Dabei muss dem Privaten ein ausreichender Spielraum für Effizienzmaßnahmen eingeräumt werden. PPP setzt zudem ein entsprechendes Marktinteresse auf Anbieterseite voraus. Schließlich muss nach dem ÖPP-Beschleunigungsgesetz eine Realisierung in einem PPP-Verfahren wirtschaftlicher sein (gemessen an den zu erzielenden Effizienzvorteilen) als die konventionelle Umsetzung.

Zu Frage 4:

Der Landesrechnungshof prüft das Pilotprojekt Südbad Trier begleitend. Eine abschließende Beurteilung des Projekts liegt den Projektbeteiligten und der Landesregierung noch nicht vor.

Zu Frage 5:

Das Lebenszyklusprinzip ist nach Auffassung der Landesregierung geeignet mittelständische Interessen zu berücksichtigen. Bei PPP-Realisierungen muss der Hauptauftragnehmer – wegen seiner weitreichenden und extensiven Verantwortung – an langfristig fairen und tragfähigen Partnerschaften mit seinen Nachunternehmern interessiert sein: Die nachhaltige Einhaltung der (seitens der öffentlichen Hand vorgegebenen) Qualitätsstandards wird nur durch dauerhaft funktionierende Partnerschaften vor Ort gewährleistet werden können. Aufgrund der in den PPP-Projektverträgen regelmäßig fixierten kurzen Reaktionszeiten bei auftretenden Mängeln am Objekt während der Betriebsphase haben regionale Handwerksunternehmen und Mittelständler auch wegen der räumlichen Nähe einen grundsätzlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber Billiganbietern, die große Distanzen zurücklegen müssen. Die Ausschreibung der zu erbringenden Dienstleistungen bei der PPP-Beschaffungsrealisierung während der Betriebsphase eröffnet darüber hinaus den Unternehmen zusätzliche Geschäftsfelder.

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) auf der Basis von 30 laufenden PPP-Projekten in Deutschland hat ergeben, dass KMU mit fast 50 % auf der Hauptauftragnehmerebene beteiligt waren und 70 bis 80 % der Nachunternehmeraufträge erhalten. Insgesamt bleiben – nach der DifU-Studie – rund 50 % der Gesamtwertschöpfung eines PPP-Projekts in der jeweiligen Region (bis 100 km).

Zu Frage 6:

Die Landesregierung beabsichtigt nicht, die Mittelstandsrichtlinie außer Kraft zu setzen. Vielmehr ist es ein erklärtes Anliegen der Landesregierung, bei der Umsetzung von PPP-Projekten die Interessen des Mittelstands zu berücksichtigen. Gerade bei den Pilotprojekten sollen Erfahrungen gesammelt werden, wie die PPP-Realisierungen unter diesem Aspekt ausgestaltet werden müssen. Diese Frage wird seitens des PPP-Kompetenzzentrums projektbegleitend mit den Kammern und Verbänden in Rheinland-Pfalz und seitens der Landesregierung in dem Lenkungsausschuss der rheinland-pfälzischen PPP-Initiative erörtert. Die Ergebnisse der DifU-Studie geben zahlreiche Hinweise auf Optimierungspotenzial bei der Projektpräsentation und -information sowie bei der Form- und Verfahrensregeln während des Vergabeverfahrens.

Zu Frage 7:

Teil- und Fachlosvergaben sind bei PPP aus der Natur der ganzheitlichen PPP-Projektstrukturen nicht möglich. Vergeben wird ein PPP-Projekt an einen einzelnen Auftragnehmer: Dieser steht dann über den gesamten Zeitraum (25 Jahre) in der Pflicht, Bau/Sanierung und Betrieb in eigener Regie zu organisieren und zu gewährleisten. Die dazu notwendigen Unterbeauftragungen organisiert er eigenverantwortlich und sinnvollerweise durch nachhaltige Partnerschaften mit Baugewerbe und Handwerk.

Die Rolle der mittelständischen Unternehmen soll sich bei PPP-Realisierungen aber nicht nur auf den Nachunternehmerstatus beschränken. Mittelständische Unternehmen und das Handwerk können Arbeitsgemeinschaften oder auftragsbezogene Kooperationen bilden, die sich in der Eigenschaft eines Hauptunternehmers um den PPP-Auftrag bewerben. Dies erfordert bei den KMU Bereitschaft zur Kooperation mit anderen Unternehmen einerseits und zu langfristiger Bindung andererseits.

Das rheinland-pfälzische PPP-Kompetenzzentrum bietet flankierende mittelstandsfreundliche Maßnahmen an. Dazu zählen insbesondere Informationsangebote (z. B. in Zusammenarbeit mit den Kammern) sowie angemessene Rahmenbedingungen bzw. unkomplizierte Form- und Verfahrensregeln (insb. angemessene Sicherheits- und Referenzforderungen, ausreichende Bearbeitungszeiten, Hilfestellungen bei Finanzierungsmodellen, Entschädigung unterlegener Bieter für die Angebotserstellung etc.).

Prof. Dr. Ingolf Deubel  
Staatsminister