

PPP und Immobilien-Leasing

„Wir stehen erst am Anfang von wirklichen PPP-Projekten“

Redaktionsgespräch mit Frank Wachner

Dem Markt für Public-Private-Partnership (PPP) traut Frank Wachner noch eine dynamische Entwicklung zu. Denn erstens habe das Bundesfinanzministerium in dieser Angelegenheit endlich von Bremsen auf Gasgeben umgeschaltet. Und zweitens seien auch Bauindustrie und Banken innovativer geworden. Dass es bislang weder einheitliche Definition noch Verfahrensvorschrift für PPP gibt, bedauert er nicht, denn das Geschäft sei zu individuell. Der Preis dafür ist allerdings ein gewisser „Wildwuchs“. Doch dieser werde, meint er zuversichtlich, in ein paar Jahren durch den Markt reguliert. (Red.)

I&F Bisher blieb der lange angekündigte Durchbruch im Public-Private-Partnership hierzulande aus. Woran liegt das?

Immerhin beläuft sich im Hochbau das jährliche Vergabevolumen über PPP-Projekte auf etwa zwei Milliarden Euro, eine erhebliche Steigerung gegenüber den Vorjahren. Wenn seitens der öffentlichen Hand bisher erklärt wurde, dass mehr Public-Private-Partnership (PPP) praktiziert werden soll, dann muss man die zeitlichen Dimensionen berücksichtigen, in denen Bund, Länder und Kommunen planen. Da braucht manches eben ein paar Jahre Zeit. Es ist zudem festzustellen, dass PPP früher nur das Bekenntnis von wenigen Einzelpersonen in der öffentlichen Verwaltung war. Heute hat das Thema dagegen einen quasi regierungsoffiziellen Charakter.

Zumindest auf Bundesebene hat sich in der Politik ein fundamentaler Wandel vollzogen. Zwar setzte schon die Regierung Schröder im Mai 2001 eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für PPP-Vorhaben beschäftigen sollte, jedoch blieb das Finanzministerium zurückhaltend. Heute haben wir dagegen mit Peer Steinbrück einen Mann an der Spitze des Finanzministeriums, der noch als Finanzminister und später als Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, die öffentlich-privaten Partnerschaften sehr forciert hat.

Und so merken wir auch jetzt, dass PPP auf Bundesebene sehr weit oben auf der Agenda steht. Zwi-

schzeitig wird in Berlin eine PPP-Quote von 15 Prozent – heute liegen wir bei ungefähr vier Prozent – als Zielmarke ausgegeben. Zumindest im Bundesfinanzministerium wurde in Sachen PPP von Bremsen auf Gasgeben umgeschaltet.

I&F Sind die Verfahren für die Ausschreibung von PPP-Projekten zu kompliziert, zu intransparent? Schreckt das Private ab?

PPP-Projekte unterliegen – anders als private Aufträge – dem Vergaberecht. Das heißt hier müssen formale Verfahren eingehalten werden, die zeitlich aufwendig sind. Das fängt bei der Ausschreibung der Leistungen im europäischen Amts-

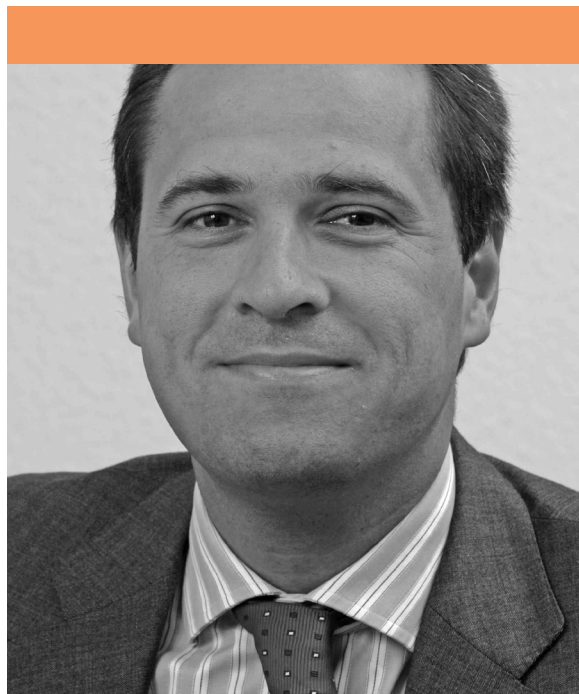
blatt an, geht über die Auswahl der Bewerber bis hin zur letztendlichen Verhandlung mit einem oder sehr wenigen Unternehmen und Konsortien. Bei PPP-Projekten kommt hinzu, dass komplexe Leistungen – von der Architektur über die Projektentwicklung, die Finanzierung bis hin zum Betreiben – erbracht werden müssen. Baupreise, die im Zweifel transparent wären, sind hier nicht das Wichtigste, sondern vielmehr gilt es, das Gesamtkonzept zu bewerten.

I&F Wie stark sind die Widerstände innerhalb der öffentlichen Verwaltung gegen PPP, wenn zum Beispiel beim Bau einer Schule die kommunalen Planungsbehörden nicht mehr involviert sind?

Es gibt natürlich Reibungspunkte, wenn Behörden, die bisher öffentliche Gebäude geplant und gebaut haben, diese Aufgaben bei PPP-Projekten an Private abgeben müssen. In der Regel sind aber beispielsweise die Landesbauämter noch am Verfahren beteiligt.

I&F Braucht es eine bundeseinheitliche Richtlinie, wie die PPP-Verfahren abzulaufen haben?

Wir stehen erst am Anfang von wirklichen PPP-Projekten. Der Markt ist also noch relativ jung und da liegt es in der Natur der Sache, dass es eine ganze Menge Wildwuchs gibt. Vieles wird noch ausprobiert. In dieser Situation kann der Staat auf zweierlei Art reagieren. Entweder er setzt klare Regeln und legt eine Verfahrensweise verbindlich fest. Das schafft zwar Klarheit, schränkt aber gerade die geforderte Kreativität erheblich ein. Oder man lässt sich den Markt entwickeln und akzeptiert, dass sich manches auch nicht bewährt. Ich



„PPP ist kein Königsweg.“

Frank Wachner, Head of Infrastructure Finance/PPP, Eurohypo AG, Eschborn.

bin etwas hin und her gerissen, neige aber dazu, doch erst zu probieren, ob nicht aus dem Markt heraus ein Weg gefunden werden kann.

Zudem bezweifle ich, dass eine Vorgabe aus dem Bund in unserem föderalen System sehr viel Wirkung auf die Kommunen hätte. Denn solange damit nicht finanzielle Zuschüsse des Bundes verbunden sind, fühlen sich die Landräte sehr selbstständig. Auch sind die Probleme der Kommunen sehr individuell und lassen sich kaum in ein allgemeines Richtlinienkorsett pressen, das über bestehende Regelungen, etwa des Vergaberichtes, hinausgeht.

I&F Also liegt das Problem gar nicht bei den Kommunen?

Das Problem sind derzeit weniger die kommunalen Vertreter. Sondern mit der Zunahme von PPP-Projekten und der gestiegenen Aufmerksamkeit des Themas in Politik und Öffentlichkeit entwickelt sich auch ein Markt für Beratung. Hier erleben wir leider das Öfteren, dass den Kommunen für kleinere Projekte übermäßig komplexe Strukturen empfohlen werden. Es besteht dann doch die Gefahr, dass den Kommunen mehr suggeriert wird, als PPP zu leisten vermag.

PPP ist kein Königsweg. So muss ganz klar gesagt werden, ein hoch verschuldeter Haushalt lässt sich mit PPP nicht sanieren. Und auch wenn Private manche Leistungen effizienter erbringen können als die öffentliche Hand, so gibt es das nicht zum Nulltarif. Auch ist es nicht sinnvoll, die Risiken auf private Unter-

nehmen abzuwälzen, die diese nicht beeinflussen können. So haben wir bei dem jüngsten PPP-Projekt der Eurohypo, dem Schulneubau im schleswig-holsteinischen Schwarzenbek, mit den kommunalen Vertretern über das Vandalismusrisiko diskutiert. Der private Betreiber – unser Kreditnehmer – hat auf das Verhalten der Schüler keinen Einfluss – im Gegensatz zu den Lehrern. Also sollte dieses Risiko und die Kosten für Vandalismusschäden von der Kommune getragen werden.

Inzwischen haben zahlreiche Bundesländer spezielle Leitfäden herausgegeben, in denen den Kommunen Handlungsemp-

nur Finanzierungsformen an die Bedürfnisse der öffentlichen Hand an, die beispielsweise im Rahmen der Projektfinanzierung gängige Praxis sind. Letztendlich bleibt es das Verleihen von Geld unter Beachtung der Wahrscheinlichkeit der Rückführung.

I&F Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz ist erst ein paar Monate alt, trotzdem wird schon an seiner Novellierung gearbeitet. Warum?

Das ÖPP-Beschleunigungsgesetz war der letzte gesetzgeberische Akt der Regierung Schröder. Einige wichtige Aspekte konnten damals nicht mehr eingebracht

„Ein hoch verschuldeter Haushalt lässt sich mit PPP nicht sanieren.“

fehlungen gegeben werden, welche Aufgaben bei PPP-Projekten an private Partner übertragen werden können. Dieses sind allerdings nur Empfehlungen. Wir gehen aber davon aus, dass sich in etwa zwei Jahren ein Standard herauskristallisiert hat, was besser die privaten und was besser die öffentlichen Partner beantworten.

I&F Zuweilen kritisieren die Kommunen, dass ihnen immer die gleichen Finanzierungsmodelle angeboten werden. Gibt es zu wenig Innovationen?

Man sollte hinter dem Produkt Finanzierung nicht zu viel vermuten. Wir passen

werden. Jetzt sollen in der Novellierung Mängel des ersten Gesetzes korrigiert und die Ideen mit eingearbeitet werden, die bisher unberücksichtigt blieben. So ist beispielsweise die Eigenkapitalbeschaffung für PPP-Vorhaben nach wie vor unbefriedigend geregelt. Nachbesserungsbedarf gibt es etwa bei der Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich Fonds mit privatem Anlegergeld an PPP-Projekten beteiligen dürfen. Auch im Bereich der Einbindung von Fördermitteln muss noch nachgebessert werden.

Ebenso zu klären sind noch Fragen der Grund- und Grunderwerbsteuer. Hier ist der private Wettbewerber im Vergleich

zur öffentlichen Hand weiterhin benachteiligt. Mit dem beschlossenen Anstieg der Mehrwertsteuer zu Beginn des kommenden Jahres wird zudem die steuerliche Ungleichbehandlung der Leistungserbringung zwischen den Privaten und der öffentlichen Hand noch massiver. Es ist leider gegenwärtig nicht zu erkennen, dass dieser Aspekt im Rahmen des 2. Gesetzes befriedigend gelöst wird.

Im Parlament arbeiten CDU und SPD derzeit in mehreren interfraktionellen Arbeitsgruppen an der Verbesserung des Gesetzes. Dazu ist die Wirtschaft zum Dialog eingeladen. Vorgesehen ist, den Gesetzesentwurf noch im Herbst dieses Jahres in den Bundestag einzubringen und bis Ende 2006 zu verabschieden.

I&F Warum wird als Vorbild für PPP immer wieder Großbritannien genannt?

In Deutschland wurde lange Zeit nur versucht, das Baurisiko auf private Partner zu verlagern. Dabei wurde vor allem mit Fortfaitierungen gearbeitet, bei denen die Kommune aufgrund des Einredeverzichts keine Möglichkeit mehr hatte, die Zahlung der Miete oder des Nutzungsentgelts bei unzureichend erbrachten Leistungen der Privaten zu kürzen. In Großbritannien ist man uns dagegen etwa zehn Jahre voraus. Dort wurde bereits unter Thatcher begonnen, private Partner in öffentliche Vorhaben einzubinden. Zudem hat das Vereinigte Königreich den Vorteil einer zentralistischen Staatsorganisation, so dass das Schatzamt direkter Einfluss auch auf die lokalen Entscheidungen nehmen kann.

Zudem besteht dort seit langem eine Kultur, die vor allem auf privates Engagement setzt – insbesondere auch in der Nutzungsphase. So werden an vielen britischen Schulen heute bereits alle Dienste – vom Hausmeister über die Cafeteria bis zum Gebäudemanagement – von Privatunternehmen erbracht. Lediglich die Lehrer sind staatlich bezahlt. Mit dem Schulneubau in Schwarzenbek sind wir bei dem britischen Modell angekommen, denn auch dort erfolgt die Errichtung, die Finanzierung und der Betrieb – bis auf die Lehrer – durch Private. Und dies, ohne dass die Kommune auf die Möglichkeit der Einrede verzichtet. Im Klartext heißt das: Ist ein Unterrichtsraum länger nicht nutzbar, so muss die Kommune hierfür auch nicht zahlen.

I&F Haben die Kommunen schlechte Erfahrungen mit dem Einredeverzicht gemacht?

Nein. Der Einredeverzicht gegenüber den Banken bedeutet ja nicht, dass man gegenüber dem Erbringer der Leistung kein Recht zur Einrede hat. Sofern es diesen noch gibt oder anderweitige Sicherheiten bestehen, kann die Kommune dort Einreden geltend machen oder Sicherheiten verwerten.

Damit ist die Situation quasi so, wie sie auch im normalen staatlichen Bau anzutreffen ist. Durch die Einredemöglichkeit sind die Konsortien gezwungen, neue Konzepte und bessere Leistungen anzubieten und über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie sicherzustellen. Das betrifft insbesondere die Banken, die unter den PPP-Projekten der so genannten ersten Generation doch weitgehend risikolos finanziert konnten, und jetzt sehr viel stärker auf die Bonität der beteiligten Unternehmen und deren Qualität achten müssen.

Ein weiterer, gerade für Deutschland wichtiger Aspekt hängt mit Maastricht zusammen: Erst wenn bei PPP-Vorhaben wesentliche Risiken auf den Privaten übertragen werden, fallen diese nicht unter das Drei-Prozent-Kriterium. Alle Risiken abdeckende Einredeverzichte gegenüber den Banken wirken da eher in eine für Deutschland ungünstige Richtung.

I&F Aber ist nicht auch die schwache Baukonjunktur dafür verantwortlich, dass Kommunen heute höhere Anforderungen an die Bauunternehmen stellen können?

Unbestritten führt die weiterhin schwierige Situation im Baugewerbe dazu, dass die Bauindustrie innovativer geworden ist. Heute haben eine Vielzahl von Bauunternehmen auch Einheiten für das Gebäudemanagement. Somit ist man in der Lage, das einstmals gebaute Objekt länger begleiten zu können.

I&F Wo sind PPP-Finanzierungen in der Eurohypo respektive in der Commerzbank zugeordnet – im Staatskreditgeschäft oder bei den gewerblichen Finanzierungen? Wie steht es mit der Zusammenführung des PPP-Geschäfts im Commerzbank-Konzern?

Die Zuordnung dieser Geschäfte ist an sich nicht die entscheidende Frage. Anders als viele andere Geschäftsfelder

einer Bank wird sich das Produkt „PPP“ immer zwischen den beiden genannten großen Feldern aufhalten. Das liegt nun einmal daran, dass in manchen Vorhaben unterschiedliche Risiken innewohnen. So ist es durchaus üblich, dass nach einer Bauphase mit gewerblichem Risiko die Kommune ab Nutzungsbeginn für einige Teilbereiche einen Einredeverzicht erklärt. Mithin haben wir dann hierfür ein Staatsrisiko. Häufig treffen wir auch Ausschreibungen an, in denen der öffentliche Auftraggeber unterschiedliche Risikomodelle abfragt.

Genau auf diese besondere Erfordernis hat die Eurohypo bei ihrer damaligen organisatorischen Ausgestaltung dieses Geschäftsfeldes Rücksicht genommen. Zwar ist die Einheit PPP dem Sektor der

Staatsfinanzierung zugeordnet, da die Initiative für solche Vorhaben immer vom Staat ausgeht und dieser später auch Zahlungspflichtiger ist, aber wir haben enge organisatorische Verbindungen zur

gewerblichen Seite geknüpft. Damit erhält der Kunde der Bank das PPP-Produkt immer aus einer Hand.

Die Art der Zusammenarbeit, die wir in der Vergangenheit mit der Commerzbank entwickelt haben, wird ein gutes Ergebnis haben, da auch im Bereich PPP die Commerzbank um die besondere Kompetenz der Eurohypo im Bereich Staatsfinanzierung und Immobilien ergänzt wird. Oberziel für die konzerninterne Ausgestaltung der Zusammenarbeit ist, dass der Kunde den Konzern als kompetenten Ansprechpartner für alle Fragen rund um das sich nach wie vor schnell wandelnde Produkt PPP empfindet. Nur so kann eine führende Position erreicht werden. Die Frage der Zuständigkeit für einzelne Felder rückt dann an die zweite Stelle.

I&F Wie viel PPP-Projekte finanziert die Eurohypo jährlich?

Eine Zahl lässt sich nicht sagen, da das Geschäft sehr schwanken kann. So ist es möglich, dass in einem Jahr viele kleine Projekte abgeschlossen werden, während im nächsten Jahr wenige große dominieren. Aber in einem wachsenden PPP-Markt sind Finanzierungen von zehn bis 20 Projekten eine realistische Plangröße für die Eurohypo. ■

„Es besteht die Gefahr, dass den Kommunen mehr suggeriert wird, als PPP zu leisten vermag.“