

Noch immer Vorbehalte gegen PPP – eine Ursachenanalyse

Hans-Günter Stenzel

Trotz des Investitionsdefizits der heimischen Infrastruktur scheut die öffentliche Hand die Einbeziehung privater Investoren. In seiner Beratungstätigkeit für Kommunen begegnen dem Autor nicht nur die Angst vor Kontrollverlust und die Abneigung gegen privates Gewinnstreben. Oft schrecke auch die übliche PPP-Laufzeit von 30 Jahren ab. Denn weil die Kameralistik allenfalls Fünfjahresplanungen zulasse, sei schwer zu kalkulieren, ob der Private tatsächlich effizienter ist. Diese Bedenken sollten Banken und Bauwirtschaft kennen, um Lösungen zu finden, wenn sie PPP als Geschäftsfeld voranbringen wollen. (Red.)

Die Kommunen haben immer noch Angst vor PPP, sagte der Präsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie Hans-Peter Keitel. Es sei leider zu befürchten, dass die verbesserte kommunale Finanzlage diese Scheu in Zukunft eher noch vergrößert. Nach sechs Jahren intensiver Diskussion, mittlerweile meterdicken Gutachten, parteiübergreifenden positiven Stellungnahmen und insbesondere nach der Verwirklichung von mehreren Pilotprojekten in verschiedenen öffentlichen Bereichen erscheint diese Aussage mehr als verwunderlich. Zumal in der breiten Öffentlichkeit PPP als Problemlöser eigentlich nicht mehr infrage gestellt wird.

PPP – mehr als kommunale Darlehensgewährung

Unter PPP wird hier nicht die bloße kommunale Darlehensgewährung oder die gängige Auftragsvergabe an das private Gewerbe verstanden. PPP definiert sich als eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft, um öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter als in herkömmlicher Weise zu realisieren. Wesentlich ist der ganzheitliche und über den ganzen Lebenszyklus zielende Ansatz. Bei PPP plant, baut, betreibt, finanziert und verwertet gegebenenfalls der privatwirtschaftliche Partner ein Infrastrukturprojekt. Zugrunde liegt eine Projektfinanzierung oder in vielen Fällen auch eine kommunale Forfaitierung mit Einredevorzicht der Kommune. Letztere ermöglicht die günstigste Finanzierung, nämlich Kommunalkredit, da die Kommunen als nicht insolvenzfähige Schuldner nicht mit Risiko- und Kapitalkosten belastet werden.

Im Rahmen der PPP-Projekte ist das Risiko nach ökonomischen Grundsätzen zu verteilen, das heißt derjenige Vertragspartner soll das jeweilige Projektrisiko tragen, der es am besten beeinflussen kann. Eine interessengerechte und faire Vertragsgestaltung ist daher ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Gelingen. Das Nichtbeachten dürfte die Hauptursache für das Scheitern – insbesondere einiger spektakulärer Vorhaben wie zum Beispiel ein Krankenhaus in Bremen und der Transrapid in München – sein oder den Reglungsbedarf in der späteren Realisierungsphase negativ beeinflussen.

Die Skeptiker verweisen auf die relativ geringe Anzahl von Projekten in den einzelnen Ländern, beispielsweise in Baden-Württemberg das Behördenzentrum Heidelberg, das Freizeitbad in Leimen, das Landratsamt Bodensee-Friedrichshafen, die Justizvollzugsanstalt in Offenburg und die Schulsanierung in Eppelheim. Damit wird zumindest die Vielfalt der Möglichkeiten nicht in Abrede gestellt. Allerdings lässt das gesamte Investitionsvolumen zu wünschen übrig. Erst im Jahr 2007 wurden 2,25 Milliarden Euro erreicht. Bis zum Jahr 2009 werden sechs Milliarden Euro angepeilt. Im Hinblick auf das vom Deutschen Institut für Urbanistik veranschlagte Investitionsdefizit vom Jahr 2000 bis 2009 in Höhe von 665 Milliarden Euro ist die Realisierung allerdings weit von den 20 Prozent der Gesamtinvestitionssumme entfernt, die

Der Autor

Dr. Hans-Günter Stenzel ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Rechtsanwälte Pabst Lorenz + Partner, Mannheim.

im Ausland erreicht werden. Es drängt sich daher geradezu die Frage auf, warum PPP in Deutschland so schwer Fuß fasst. Nach wie vor begegnet man im öffentlichen Bereich einem zum Teil mehr emotionalen Vorbehalt gegenüber dem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben. Grundsätzlich werden zwar acht Prozent Gewinnmaximierung für angemessen angesehen, dennoch halten viele das private Gewinnstreben grundsätzlich als nicht in Einklang zu bringen mit dem öffentlichen Prinzip der optimalen Leistungserbringung für den Bürger. Damit dreht sich die Diskussion allerdings nur um eine Komponente des PPP-Projektes. Es darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass für die Beurteilung von PPP entscheidend ist, was unter dem Strich herauskommt, also ob PPP sich insgesamt effizienter darstellt.

Unsicherheiten lösen auch die Länge der Laufzeit von bis zu 30 Jahren, die Komplexität und die Anpassungserfordernisse der PPP-Projekte aus. Hier sind in der Tat die Juristen gefordert. Es gibt durchaus erfahrene Anwaltskanzleien, die der Kommune bei Bedarf mit Rat und Tat zur Seite stehen. Ihre Kosten sind in die Gesamtrechnung einzubeziehen. Lange Laufzeiten mit kalkulierbaren Beträgen schaffen jedoch erst die notwendige Grundlage für eine langfristige Planung. Der immanente Anpassungsbedarf setzt Fairness von allen Vertragspartnern voraus und sollte durch eine sogenannte Bonus-Malus-Regelung offengehalten werden.

Eine weitere Sicherheit für die Kommunen bietet die Bonität der Vertragspartner und deren differenziertes Leistungsbild. Sie werden insbesondere auch durch die Einbindung einer Bank in die Betreibergesellschaft verstärkt. Dagegen sollte die Kommune, obwohl sie als Gesellschafter weitergehende Einblick- und Kontrollrechte hat, zur Vermeidung von Interessenkollisionen nicht als Gesellschafter auftreten.

Der Anwendungsbereich von PPP erstreckt sich auf fast alle öffentlichen Bereiche, von der Bildung (Kindergärten, Hochschulen), Sicherheit (Polizeigebäude, Gefängnisse), Freizeit (Sportstätten, Bäder), Gesundheit (Krankenhäuser, Seniorenanlagen) über die Ver- und Entsorgung (Wasser-/Abwasserbereich) bis in den Dienstleistungsbereich (Energiecontracting, ÖPNV).

Die Rechtfertigung leitet sich bei PPP allein aus der nachweislich effizienteren Leistungserbringung gegenüber der

Eigenleistung der Kommune ab. Dazu ist ein wirtschaftlicher Vergleich beziehungsweise die Vergleichbarkeit der Maßnahmen erforderlich. Basis für die Bewertung können jedoch nicht nur die reinen Baukosten sein, sondern auch die damit zusammenhängenden Folgekosten. Welche Bedeutung den Folgekosten zukommt wird deutlich, wenn man berücksichtigt, dass bei Schulen und Kindergärten bereits nach drei bis sechs Jahren, bei Hallenbädern bei etwa fünf Jahren die Folgekosten höher sind als die reinen Herstellungs- und Investitionskosten. Bei den wohl weiterhin steigenden Energie- und Nebenkosten dürften sich diese Relationen noch erheblich verschlechtern.

Probleme mit der Kameralistik

Nur über einen ganzheitlichen Ansatz lassen sich sowohl die echten Projektkosten als auch die Vorteile erfassen, die sich aus der kontinuierlichen Bewirtschaftung oder den sogenannten Zinseszinsseffekten ergeben. Dabei spielt die Laufzeit eine wesentliche Rolle. Sie findet in der Kameralistik keinen entsprechenden Niederschlag. Das zurzeit noch geltende, mehrheitlich angewandte Haushaltsrecht beruht auf einer jährlichen Einnahme-/Ausgaberechnung mit einer mittelfristigen Planung von bis zu fünf Jahren. Langfristige Effekte sind nicht abbildbar.

Was das bedeutet, lässt sich an einem simplen Beispiel wie dem Fußboden einer Schule veranschaulichen. Wählt man dafür einen Filzboden, kann das für die Erstinvestition am billigsten sein. Bezogen auf den Lebenszyklus eines Schulgebäudes von mindestens 20 Jahren sieht die Rechnung anders aus. Wahrscheinlich muss der Boden drei- bis viermal erneuert werden. Ein gefliester Boden mag am Anfang doppelt so teuer sein – weil er aber in 20 Jahren wahrscheinlich überhaupt nicht zu erneuern ist, ergibt sich eine erhebliche Einsparung.

Da Leistungs- und Kostenrechnung im kameralistischen System nicht verankert sind, ist die Kenntnis der eigenen Kosten für die Kommune auch nicht selbstverständlich. Mit der Einführung der Doppik wird der Kämmerer die Vorteile einer langfristigen Projektfinanzierung im Haushalt entsprechend abbilden können. Erst wenn das langfristige Denken im Rechnungswesen der Kommune eine Rolle spielt, indem dem Werteverzehr durch entsprechende Rückstellungen und Abschreibungen begegnet wird, erkennt

man auch die Widersinnigkeit des dem PPP gemachten Vorwurfes eines Schatthaushaltes.

Die bisherige Praxis hat nämlich zu dem erheblichen Sanierungsbedarf bei den öffentlichen Gebäuden, insbesondere Schulen geführt. Mit der Doppik, die mehr auf den Halt der dauerhaften Nutzungs- und Gebrauchsfähigkeit eines Objektes abzielt, wäre diese Entwicklung vermieden worden. Dies korrespondiert mit dem PPP-Konzept, wonach sich der private Betreiber verpflichtet, das PPP-Projekt, also zum Beispiel Schule oder Rathaus, in einem entsprechenden nutzungsgerechten Zustand für die Dauer der Vereinbarung zu erhalten.

PPP wird aber auch unter dem Gesichtspunkt der Personalkosten im öffentlichen Bereich eine immer bedeutendere Rolle spielen. Nicht erst nach den letzten Tarifierhöhungen haben die öffentlichen Arbeitgeber betont, dass sie die Lohn- und Gehaltskosten sowie die Pensionszahlungen nicht mehr durch Erhöhung der Steuern und Gebühren kompensieren können. Dem Druck kann nur durch Rationalisierung beziehungsweise eine nach dem öffentlichen Recht nur mögliche langfristige Personalplanung begegnet werden. Um diese Erkenntnis auch nachhaltig wirksam umsetzen zu können, sind allerdings auch andere Grundsätze des öffentlichen Personalrechtes wie beispielsweise die Beförderung nach Stellenkegel einer Prüfung zu unterziehen.

Angst vor Kontrollverlust und wie ihr begegnet werden kann

Nicht von der Hand zu weisen ist sicher auch die Angst der öffentlichen Hand vor Macht- und Kontrollverlusten. Dass der Staat entsprechende Kontrollinstrumente für die Ausübung und Wahrnehmung seiner Aufgaben braucht, ist unstrittig. Übrigens ebenso wie die allgemein anerkannte Forderung nach einer Verschlankeung der Verwaltung. Dies kann durch vermehrten Einsatz von Technik, EDV, überregionalen Kooperationen und Schaffung von Kompetenzzentren erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass das öffentliche Lippenbekenntnis zu PPP allein nicht zu dem gewünschten Erfolg führt. Erst wenn der Kämmerer die Effizienz von PPP in seinem Haushalt veranschlagen kann, wird die Skepsis weichen und noch bestehende Vorbehalte werden schwinden. ■

Reduzieren Sie Ihre Steuerbelastung!



Spezialfonds im Steuerrecht
aus Investorensicht
Von Markus Hammer.
2007. 184 Seiten,
gebunden, 56 Euro.
ISBN 978-3-8314-0795-8.

Welche steuerlichen Auswirkungen hat die Investition in einen Spezialfonds für den institutionellen Anleger? Eine wichtige Frage im Hinblick auf das neue Unternehmenssteuerreformgesetz 2008.

Markus Hammer zeigt die steuerlichen Besonderheiten einer Fondsanlage auf und gibt praxisgerechte Hinweise zur Optimierung des Fonds-Investments, die über den bloßen Vergleich der Direktmit der Fondsanlage hinausgehen. Insbesondere nimmt er dabei die bestehenden Vor- und Nachteile für den Anleger ins Visier.

Fritz Knapp Verlag

Postfach 11 11 51 | 60046 Frankfurt
Telefon (069) 97 08 33-21
Telefax (069) 707 84 00
E-Mail: vertrieb@kreditwesens.de
www.kreditwesens.de