

PPP und Immobilien-Leasing

Public-Private-Partnership – Zukunftsmarkt mit Hindernissen

Olaf Grübler

Trotz öffentlicher Investitionsstaus bei gleichzeitig leeren Kassen in Bund, Ländern und Gemeinden gelang Public-Private-Partnership (PPP) bisher nicht der Durchbruch. Dafür macht der Autor einerseits den Staat verantwortlich, der die Verteilung von Verantwortung bei PPP nicht ausreichend regelt. So müssten die privaten Partner häufig unangemessen hohe Risiken tragen. Andererseits hätten es das Baugewerbe und das Facility Management versäumt, Leistungen über den gesamten Lebenszyklus der Immobilien anzubieten. Doch vielleicht wartet die öffentliche Hand auch auf innovativere Finanzierungsmodelle? (Red.)

Über 200 größere Gebäude der öffentlichen Hand – von Schulen, Rathäusern, Theatern und Straßenbahnnetzen über Kliniken und Messehallen bis hin zu Abwasserkanälen – sind in Deutschland Schätzungen zufolge bisher als Leasing-Modelle in öffentlich-privater Partnerschaft finanziert und errichtet worden. Das Finanzierungsvolumen schätzen Experten auf über 40 Milliarden Euro. Die Süd-Leasing in Stuttgart und Mannheim ist beispielsweise am Theatergebäude in Freiburg, am Festspielhaus Baden-Baden, an Rathäusern, Schulen und Sporteinrichtungen beteiligt.

Noch kein Durchbruch

So beeindruckend die Zahlen auf den ersten Blick erscheinen mögen: Kommunalleasing und öffentlich-private Partnerschaften haben hierzulande noch lange nicht den Durchbruch erlangt. Ganz anders in Großbritannien. Die britische Insel gilt in Europa als Vorreiter in Sachen Public-Private-Partnership (PPP). Der PPP-Anteil an öffentlichen Bauinvestitionen liegt im Königreich bei immerhin 20 Prozent, in Deutschland weit unter fünf Prozent. Laut britischem Rechnungshof spart der Staat im Schnitt 17 Prozent der Kosten, wenn Private die Investitionen übernehmen und Planung, Bau und Betrieb einer Immobilie managen.

Das auch hierzulande bekannteste Beispiel für den Pragmatismus der öffentlichen Hand in Großbritannien war der Bau der britischen Botschaft in Berlin im Rahmen der Anfang der neunziger Jahre von der britischen Regierung aufgelegten Private Finance Initiative (PFI), die es ermöglicht, öffentliche Investitionen

von der Privatwirtschaft finanzieren zu lassen.

Erfolgreiche Projekte der öffentlichen Hand in Großbritannien auf Basis der PFI zum einen und die finanzielle Not der öffentlichen Haushalte zum anderen haben auch in Deutschland frischen Wind in die Diskussion um öffentlich-private Partnerschaften gebracht.

Die bisherigen Spielregeln und gesetzlichen Vorgaben aber reichen dafür nicht. Bund, Länder und Kommunen haben einen milliardenschweren Investitionsbedarf, das dringend benötigte Geld fehlt aber vielerorts. Der Ausweg aus der Finanzkrise liegt im Outsourcing von Dienstleistungen und in Partnerschaften mit der privaten Wirtschaft.

Das haben viele deutsche Kommunen erkannt. Jüngst stimmten in einer regionalen Umfrage unter Kommunen und Ortsverwaltungen in Rheinhessen, Mittelhessen und Nordhessen 80 Prozent der Aussage zu, dass durch PPP-Projekte die Modernisierung der Infrastruktur in Deutschland beschleunigt und private Investitionen erleichtert werden. Drei von vier der befragten Kommunen erwarten eine Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Die Umfrage, die die Uniserve-Dienstleistungsgruppe durchführte, offenbarte freilich auch ein erhebliches Informati-

onsdefizit: 60 Prozent der Befragten beklagten Aufklärungs- und Schulungsbedarf beim Thema PPP.

Wirtschaft und Staat müssen profitieren

Diesen Mangel bestätigen Erfahrungen in der Praxis. Damit Public-Private-Partnership sich auch in Deutschland erfolgreicher durchsetzen kann, sind klare, einheitliche Regeln für die partnerschaftliche Aufgabenteilung zwischen Staat und Wirtschaft nach dem Vorbild der britischen PFI notwendig. Für öffentlich-private Partnerschaften eignen sich vor allem der staatliche Hochbau einschließlich des Gebäude-Managements, die kommunale Infrastruktur mit Schulbau und Pflegebereich sowie die Verkehrsinfrastruktur. Eine Prämisse: Wirtschaft und Staat müssen von PPP-Projekten gleichermaßen profitieren. Etwa dadurch, dass Infrastrukturprojekte schneller realisiert werden und die private Wirtschaft Aufträge erhält, die sie wegen Geldmangel in den öffentlichen Haushalten gar nicht oder erst später bekommen würde.

Eine zweite Grundregel lautet, dass jeder das machen soll, was er am besten kann. Das schließt eine sachgerechte Aufteilung der Risiken ein: Jeder Partner soll die Risiken tragen, die er besser einschätzen und verwalten kann. Nachhaltig wirkende PPP erfordern die konsequente Abgrenzung von Verantwortlichkeiten ebenso wie klare Festlegungen eindeutiger Ziele, der Risiko- und Kostenverteilung und Mechanismen zur Lösung möglicher Konflikte.

PPP-Modelle der zweiten Generation

Einen Schub hat der Diskussion um Public-Private-Partnership in Deutschland in jüngerer Zeit der so genannte Lebenszyklusansatz verliehen: Die Privatwirtschaft wird von der öffentlichen Hand nicht nur mit Planen, Bauen, und Finanzieren einer Immobilie beauftragt, sondern über die gesamte „Lebensdauer“ des Objektes auch mit Instandhaltung, Verwaltung, Betreiben und schließlich möglicherweise auch Verwerten eines Gebäudes.

Die Unternehmen erhalten dafür ein angemessenes Entgelt. Die Kommunen profitieren mehrfach: Die privaten Partner, professionelle Bauunternehmen, Betreibergesellschaften und Finanzie-

Der Autor

Olaf Grübler ist Mitglied der Geschäftsleitung der SüdLeasing GmbH, Stuttgart und Mannheim.

rungsinstitute, arbeiten mit ihrem umfassenden Know-how bei gleicher oder besser Ausführung der Arbeiten in der Regel schneller, effizienter und kostengünstiger als die öffentlichen Verwaltungen.

Ein Beispiel für die erzielbaren Vorteile ist der Neubau einer Schule mit Sporthalle in Frechen im Rhein-Erft-Kreis in Nordrhein-Westfalen. Rund 300 000 Euro pro Jahr spart die öffentliche Hand durch die PPP-Realisierung im Vergleich zu den für eine Eigenregie kalkulierten Kosten. Die privaten Unternehmen zeichnen verantwortlich für Finanzierung, Planung und Bau und sind für eine Vertragslaufzeit von 25 Jahren mit der Bewirtschaftung der beiden Gebäude beauftragt.

Überforderung der Privaten

Damit solche Vorteile realisiert werden können, müssen in Deutschland die Regeln und Vorgaben für alle Partner bei öffentlichen Investitionen eindeutig geklärt werden. Zum Beispiel für die Bauwirtschaft: Angesichts der notwendigen milliarden schweren Investitionen sowie Sanierungsmaßnahmen an vorhandenen Bauten eröffnet sich Bauunternehmen ein enormes Betätigungsfeld. Das trifft ebenso für die auf das Facility Management, die auf das Verwalten und Betreiben öffentlicher Immobilien spezialisierte Dienstleistungsbranche zu.

Durch PPP-Modelle kann die öffentliche Hand derzeit kaum finanzierbare Projekte realisieren und Effizienz- und Kostenvorteile erzielen. Das aber setzt ein Umdenken nicht nur in Bund, Ländern und Kommunen voraus. Auch Bauunternehmen müssen Kompetenzen und Know-how erheblich erweitern: Um öffentliche Ausschreibungen zu gewinnen reicht es nicht mehr, billig bauen zu können.

Vielmehr müssen Bauunternehmen auch Instandhaltungsrisiken oder Gewährleistungen nicht nur für fünf Jahre, sondern über die gesamte Finanzierungsdauer eines solchen Projektes übernehmen. Für so umfangreiche Leistungen können allerdings nur die wenigsten Bau- und Dienstleistungsfirmen die notwendigen vertraglichen Absicherungsinstrumente, Bürgschaften oder Eigenkapital nachweisen.

Das ist eines der Probleme weit reichender öffentlich-privater Partnerschaften: Die Anforderungen der öffentlichen

Hand überfordern die Mehrzahl der mittelständischen Bau- und Dienstleistungsunternehmen. Die Konsequenz: Die Risiken für die Finanzierung und Realisierung solcher öffentlicher Bauprojekte wachsen und die Einbindung von teurem Kapital bei Finanzierungsinstituten verteuert letztlich die Investitionen und geht auf Kosten möglicher Effizienzvorteile. Deshalb kommt es darauf an, dass die öffentliche Hand Anforderungen an die Privatwirtschaft mit Augenmaß definiert, um eine Win-win-Situation für beide Seiten tatsächlich zu ermöglichen.

Tatsächlich zeigt sich in neuerer Zeit bei verschiedenen Projekten, insbesondere bei Schulsanierungen, dass der Privatwirtschaft Verfügbarkeits- und sonstige Risiken aus Betreiberleistungen auferlegt werden, die nur mit entsprechendem Haftungskapital oder anderen Sicherungsinstrumenten aufgefangen werden können. Das aber verteuert PPP-Hochbauprojekte entscheidend. Gelten sollte: Priorität dürfen nur die kostengünstige und effiziente Erstellung und Verwaltung von öffentlichen Immobilien haben und nicht artfremde Sachverhalte wie beispielsweise die Maastrichter Kriterien. Worum es bei Public-Private-Partnership gehen muss, ist ein ausgeglichenes Verhältnis von Chancen und Risiken für alle Beteiligten.

Kommunalkreditkonditionen für PPP-Projekte

Wie Bauunternehmen musste sich auch die Leasingbranche auf die veränderten Anforderungen von Public-Private-Partnership beziehungsweise Kommunalleasing einstellen. Sie musste Leasingmodelle modifizieren und anpassen. Wichtig war es, Kommunalkreditkonditionen in die Finanzierungslösungen und die im PPP-Bereich spezifischen Forfaitierungsmodelle einzubinden. Ein zweiter wesentlicher Punkt betrifft die Reduzierung der Transaktionskosten bei Hochbauprojekten, also zum Beispiel die Vermeidung von Grunderwerbsteuer, Notar- und sonstigen Gebühren. Außerdem mussten sich die Leasingunternehmen auf veränderte steuerliche Fragen, etwa der Grund- oder Umsatzsteuer, einstellen.

Diesem Anforderungsprofil der öffentlichen Hand entsprach die Leasingbranche durch die Weiterentwicklung ihrer Produkte: Neben dem klassischen Kommunalleasingmodell wird nun vor allem der Mietkauf – in der Branche als PPP-

Erwerbermodell bezeichnet – sowie das Mietnutzungsmodell (PPP-Inhabermodell) umgesetzt. Im Rahmen von PPP-Forfaitierungen, das heißt Finanzierungslösungen mit kommunaler Haftung, hat sich Letzteres als die kostengünstigste Variante mit den höchsten Effizienzvorteilen bei Sanierung und Neubau von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen wie Bildungseinrichtungen sowie im Gesundheitswesen erwiesen.

Mietnutzungsmodell setzt sich durch

Der Leasinggeber ist hierbei weder wirtschaftlicher noch zivilrechtlicher Eigentümer des Projektes. Eine Aktivierung von Grundstück und Gebäude ist also nicht notwendig, dadurch entfallen der Erwerb von Grundstücken oder Erbbaurechten und damit auch kostspielige Notar- und Beurkundungskosten. Stattdessen ist die Basis eine langfristige Nutzungsüberlassung und ein entsprechendes Nutzungsrecht einschließlich einer Einredevorzichtserklärung der öffentlichen Hand. Um die Effizienzvorteile zu maximieren, können beim Mietnutzungsmodell Kommunalkreditkonditionen in vollem Umfang eingebunden werden.

Trotz aller Fortschritte bei der Neuorganisation der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft entstehen derzeit in Bank-, Bau- und Dienstleistungswirtschaft neue Schwierigkeiten bei Public-Private-Partnerships. In Verträgen zum Betreiben, Verwalten und Instandhalten von Hochbauprojekten überfordert die öffentliche Hand beim Risikotransfer – wie erwähnt – teilweise die Privatwirtschaft. Für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft kommt es darauf an, einen sachgerechten Risikotransfer für beide Seiten zu erreichen.

Die Prioritäten dafür sind klar: Öffentliche Bauprojekte müssen einerseits zu einem angemessenen Preis realisiert werden und andererseits muss es im Interesse von Wirtschafts- und Geschäftszuwachs gelingen, eine höchstmögliche Zahl von Unternehmen am Zukunftsmarkt Public-Private-Partnership partizipieren zu lassen. Die öffentliche Hand kann dadurch den größtmöglichen Wettbewerb gewährleisten und in der Konsequenz durch Effizienz- und Kostenvorteile den Steuerzahler entlasten. ■