

Defizite und Potenziale von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Christian Stecker und Philip Boll

Öffentlich-Private Partnerschaften haben ein Potenzial von 150 Milliarden Euro, doch wurden davon bisher kaum zwei Prozent realisiert, stellen die Autoren fest. Die Gründe sind bekannt: Private sollen nicht nur mehr Risiken tragen, sondern müssen in individuellen Projekten und komplizierten Vergabeverfahren hohe Vorleistungen erbringen. Um die Akzeptanz zu erhöhen, müssen die Prozesse weitgehend standardisiert und die Risiken fair verteilt werden. Dass dabei spezialisierte Dienstleister gerne beratend begleiten möchten, wollen die Autoren mit Blick auf das eigene Unternehmen nicht unerwähnt lassen. (Red.)

In den vergangenen Jahren hat das Interesse an Öffentlich-Privaten Partnerschaften (Public Private Partnerships – PPP) stark zugenommen. Bisweilen scheint es so, als halte die Zahl der tatsächlich realisierten Projekte nicht mit der Dynamik der Diskussion mit. Ein Blick auf die Zahlen macht jedoch Mut. So wurden beispielsweise seit Beginn dieses Jahrzehnts bundesweit allein im Hochbau 61 PPP-Verträge mit einem Investitionsvolumen von mehr als zwei Milliarden Euro abgeschlossen.

150 Milliarden Euro noch ungenutztes Potenzial

Das damit zusammenhängende Projektvolumen einschließlich von Gebäudemanagement- und Betriebsleistungen summiert sich sogar auf mehr als das Doppelte. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) beurteilt die bisherige Bilanz positiv. Denn internen Schätzungen zufolge können durch PPP-Modelle Einsparungen von bis zu 16 Prozent erzielt werden, vergleicht man diese mit ausschließlich von der öffentlichen Hand realisierten Projekten.

Die beachtlichen Sparpotenziale, die Kommunen mit Hilfe von PPP-Projekten erschließen können, sind zweifellos der wichtigste Grund für das rege Interesse an dieser Thematik. Dies wird vor allem im Zusammenhang mit dem Wechsel von der kameralistischen Buchführung zur Doppik deutlich, der in immer mehr deutschen Kommunen vollzogen wird. Durch die Einführung der doppelten Buchführung, die auf einer ressourcenorientierten Betrachtungsweise fußt, wird das Bewusstsein für die Notwendig-

keit der Erschließung ungenutzter Potenziale deutlich stimuliert.

Hinzu kommt, dass trotz der wieder zunehmenden Steuereinnahmen die Haushaltslage vieler Kommunen in Deutschland nach wie vor sehr angespannt ist. Erforderliche Neu- und Erhaltungsinvestitionen scheitern oft an den fehlenden finanziellen Mitteln. Das Resultat ist ein enormer Investitionsstau. Allein für den Bereich der öffentlichen Infrastruktur – beispielsweise an Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten oder Verwaltungsgebäuden – wird dieser vom BMVBS bereits jetzt auf rund 150 Milliarden Euro beziffert, Tendenz steigend.

Angesichts dieser Situation liegt es nahe, zunehmend auch privates Kapital in die Finanzierung von Aufgaben und Projekten der öffentlichen Hand einzubeziehen. Und die Zahl von 150 Milliarden Euro lässt erahnen, in welchem Umfang bisher noch ungenutztes Potenzial für PPP-Projekte in Deutschland vorhanden ist.

Vor diesem Hintergrund sind auf politischer Ebene sukzessive wichtige Voraussetzungen geschaffen und Hürden abgebaut worden, um einer weiteren Verbreitung von PPP den Weg zu ebnet. So kam es bereits im November 2001 zur Gründung der PPP-Task-Force in Nordrhein-Westfalen, die nach dem Vorbild

Die Autoren

Christian Stecker ist Geschäftsführer und **Dr. Philip Boll** ist Projektleiter bei der Deutschen PPP Holding GmbH, Wiesbaden.

der PFI-Initiative in Großbritannien strukturiert wurde. Auf Bundesebene wurde mit Bildung eines Lenkungsausschusses im Mai 2002 ein Instrument zur Förderung von Public Private Partnerships geschaffen, der wesentliche Grundsätze erarbeitete und koordinierte. So konnte der Lenkungsausschuss insbesondere mit dem umfangreichen Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ in 2003 eine fachlich fundierte Basis schaffen.

Politische Maßnahmen zur Etablierung von PPP

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung auf Bundesebene entstand im Juli 2004 die PPP-Task-Force mit der Aufgabe, Pilotprojekte zu begleiten, Grundsatzarbeiten zu leisten und als föderales Kompetenz-Netzwerk sämtliche PPP-Aktivitäten zu koordinieren. Ein wichtiges Ziel war es, die rechtlichen Rahmenbedingungen (zum Beispiel Vergabe- und Steuerrecht) für PPP-Modelle anzupassen. Dies wurde mit dem Inkrafttreten des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes im September 2005 erreicht. Auch CDU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag deutlich gemacht, dass sie die Förderung von PPP als eine wichtige politische Aufgabe sehen.

Im September 2006 veröffentlichte das BMVBS den bundeseinheitlichen Leitfaden zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich und schuf damit eine wichtige Richtlinie für die Vergabe von Projekten Öffentlich-Privater Partnerschaften. Der aktuelle Leitfaden standardisiert notwendige Formulare, gibt Handlungsempfehlungen und wirkt damit den wesentlichen Ursachen für Probleme bei PPP-Projekten entgegen. Zu nennen sind hier insbesondere die mangelnde Standardisierung und falsche Herangehensweise in der Vorbereitungs- und Vergabephase.

Neue Impulse durch das Investmentgesetz

Mit der nun anstehenden Novellierung des Investmentgesetzes Ende dieses Jahres sollen PPP-Fonds als Infrastruktur-Sondervermögen eingeführt und so weitere Finanzierungsmöglichkeiten für PPP-Projekte erschlossen werden. Intensiv diskutiert wird darüber hinaus die Gründung einer „Partnerschaften Deutschland Gesellschaft“ (PDG) nach dem Vorbild der Partnerships UK (PUK) in Großbritannien. Mit der PDG soll erreicht werden, dass in Deutschland künftig bis zu 15 Prozent der Investitionsmaß-

nahmen über PPP-Projekte abgewickelt werden. Aktuell sind es lediglich rund drei Prozent.

Die genannten Beispiele zeigen, dass von einigen Marktbeobachtern mit Recht eine gewisse Diskrepanz zwischen der guten Akzeptanz von PPP auf Bundesebene und den oft noch zurückhaltenden und teils kritischen Positionen auf der Ebene der Kommunen festgestellt wird. Durch konstruktives Miteinander sollte in den Kommunen Aufklärungsarbeit betrieben und unbegründete Ressentiments ausgeräumt werden. Dass Vorbehalte auf kommunaler Ebene stärker artikuliert werden als auf Bundesebene ist verständlich, denn schließlich werden die Projekte auch vor Ort in den Kommunen realisiert. Mit den ersten positiven Projektbeispielen zeigt sich jedoch schon eine deutliche Zunahme der Akzeptanz.

Bemerkenswert ist die starke Differenzierung des Marktes und der Entwicklung der Projekte von Bundesland zu Bundesland. Das gilt zum einen im Hinblick auf die Verbreitung und die Erfahrungen mit PPP. Zum anderen sind auch die gewählten Finanzierungsformen sehr unterschiedlich. Zu nennen sind hier vor allem das Leasing, die Forfaitierung mit Einredevorvertrag und die Projektfinanzierung.

Hoher Beratungsbedarf bei der Finanzierung

Kommunen, die die Möglichkeiten von PPP nutzen wollen, sollten in jedem Fall erfahrene Partner einbeziehen. Hier können die Sparkassen und Landesbanken mit Experten zur Seite stehen, denn sie haben einen traditionell guten Zugang zu ihren potenziellen Projektpartnern im Mittelstand. Als Hausbanken des Mittelstandes und als Bankenpartner der Kommunen können diese Institute einerseits PPP-Lösungen entwickeln, die die Interessen und Potenziale der Beteiligten von Anfang an umfassend berücksichtigen.

Andererseits schaffen sie so die Voraussetzungen für einen langfristigen Projekterfolg und spürbare Effizienzgewinne. Die Leistungspalette im Hinblick auf PPP-Projekte reicht von der Rolle des Ansprechpartners über die Entwicklung von Finanzierungslösungen bis hin zum Vollsortimenter zur Realisierung von PPP-Projekten.

Bei der Entwicklung von Finanzierungsmodellen für PPP-Projekte sollte immer

Tabelle 1: Meilensteine zur Entwicklung von PPP in Deutschland

Gründung der PPP-Initiative in Nordrhein-Westfalen	November 2001
Gründung des Lenkungsausschusses „PPP im öffentlichen Hochbau“	Mai 2002
Fertigstellung des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“	August 2003
Gründung des PPP-Kompetenzzentrums auf Bundesebene	Juli 2004
ÖPP-Beschleunigungsgesetz tritt in Kraft	September 2005
Koalitionsvertrag sieht die Förderung von PPP vor	November 2005
Bundeseinheitlicher Leitfadens zum PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleich	September 2006
Geplante Einführung von PPP-Fonds im Rahmen der Novellierung des Investmentgesetzes	Ende 2007
Geplante Gründung einer Partnerschaften Deutschland Gesellschaft (PDG) zur Förderung von PPP-Projekten	2007/2008

Tabelle 2: Public Private Partnership in Europa

	2001 bis 2004	2005	2006	Gesamt	Anzahl der Verträge
	in Millionen Euro				
Großbritannien	44 831	6 250	12 586	63 668	436
Italien	890	2 145	3 436	6 471	18
Spanien	1 000	1 154	367	2 521	30
Frankreich	0	1 788	255	2 043	13
Belgien	1 300	480	–	1 780	4
Niederlande	1 302	–	431	1 733	6
Deutschland	440	830	205	1 475	21
Irland	720	121	623	1 464	9
Bulgarien	0	715	563	1 278	5
Griechenland	0	798	450	1 248	2
Österreich	49	0	850	899	5
Portugal	278	–	32	310	5
Anderere	2 690	1 254	500	4 444	19
Gesamt	53 500	15 535	20 298	89 334	573

Quelle: ifsl/Public Private Finance

Tabelle 3: Große Public-Private-Partnership-Projekte in Deutschland

Projekt	Partner	Investitionsvolumen in Millionen Euro	Bauzeit
Elbphilharmonie im Hamburger Hafenbecken	Hansestadt Hamburg, Stiftung Elbphilharmonie und das Investorenkonsortium IQ ² (Hochtief und CommerzLeasing)	241,3	April 2007 bis Sommer 2010
Autobahn A8 Ausbau zwischen München und Augsburg	Bund und Projektentwickler Autobahn plus A8 GmbH (Bam PPP, Trapp Infra Wesel GmbH, Berger Bau GmbH, Fluor Infrastructure B.V. und Egis Projects S.A.)	250	Mai 2007 bis Dezember 2010
Technisches Zentrum Heiterblick	Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) und bislang unbekannter Bauträger (Vergabeverfahren läuft)	78	Mitte 2007 bis Ende 2009
Herrentunnel in Lübeck, gilt als Pilotprojekt im Bereich Infrastruktur	Bund, Hansestadt Lübeck und die Herrentunnel Lübeck GmbH und Co. KG (Hochtief und Bilfinger Berger)	175	Oktober 2001 bis Ende 2005

Quelle: HSH Nordbank

der gesamte Lebenszyklus von PPP-Projekten abgebildet und eine vorteilhafte Risikoverteilung für die öffentliche Hand gefunden werden. So können vermeintliche Nachteile privater Finanzierungskonzepte gegenüber Kommunalkreditkonditionen sogar überkompensiert werden.

Gerade der letztgenannte Punkt ist hervorzuheben, da er bereits oft als Argument gegen PPP angeführt wurde. Dabei wird häufig nicht berücksichtigt, dass in der Langfristbetrachtung die Vorteile von PPP-Lösungen fast immer überwiegen. Statistiken belegen, dass PPP-Projekte auf kommunaler Ebene im Durchschnitt Effizienzgewinne im zweistelligen Prozentbereich ermöglichen.

Transparenz in den Ausschreibungen und den Projektstrukturen

Doch auch die öffentliche Hand übernimmt eine wichtige Verantwortung bei der erfolgreichen Realisierung von PPP-Projekten. Zielkonflikte unterschiedlicher Interessengruppen beispielsweise müssen bereits im Vorfeld der PPP-Projekte transparent gemacht und gemeinsam gelöst werden. Vor allem sollte bereits vor der Ausschreibung genau geklärt werden, welche Leistungen von privaten Partnern und welche von der öffentlichen Hand übernommen werden. Empfehlungen mit standardisierten Leistungsbildern erleichtern und beschleunigen das Ausschreibungsverfahren.

Werden die einzureichenden Unterlagen standardisiert, verringert sich die Belastung für die Bieter, so dass ein wesentlicher Hinderungsgrund für viele Unternehmen, sich an PPP-Projekten zu beteiligen, entfällt. Aus der Beratungspraxis der Sparkassengruppe ist bekannt, dass vor allem mittelständische Unternehmen oftmals die hohen Kosten in der Startphase von PPP-Projekten scheuen.

Bereits mit dem Start des Vergabeverfahrens sollte den Bietern ein detaillierter Einblick in das Projekt gewährt werden, um ein hohes Maß an Transparenz in der Angebotsbewertung zu gewährleisten. Dies schließt eine umfangreiche Dokumentation eventuell schon vorhandener Gebäudesubstanz und ihrer Mängel sowie einen detaillierten Überblick über die Betriebskosten vergangener Jahre ein. Außerdem sollten die von den Bietern zu erbringenden Leistungen detailliert festgelegt werden, wobei den Privaten stets Raum für eigene Lösungsvorschläge bleiben sollte. ■