

Infrastruktur-Finanzierung

Finanzierung von PPP-Projekten durch den VR-Finanzverbund

Thomas Sommer

Üppiger sprudelnde Steuern haben zwar die kommunale Kassenlage gebessert, doch ist auch der Investitionsbedarf für Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur gewachsen. Um die Modernisierungen zügig zu realisieren, sind viele Kommunen willens, private Partner stärker einzubinden. Doch weil diese Public Private Partnerships kleinteilig und deshalb aufwendig sind, sind sie für Private oft unattraktiv. Um dies zu ändern, plädiert der Autor für standardisierte Verfahren. Dazu bietet sein Haus relativ einfache Finanzierungsmodelle an, bei denen die Kommunen allerdings ein Einredeverzicht akzeptieren müssen. (Red.)

Daran muss man sich erst (wieder) gewöhnen: Positive Schlagzeilen über die Haushaltslage in deutschen Kommunen. Nach langen Jahren des – nur zu berechtigten – Wehklagens über leere Kassen meldet mancher Kämmerer endlich Erfolge. Dresden und Düsseldorf sind schuldenfrei und andere Großstädte auf dem besten Weg dorthin.

Eine insgesamt freundliche Konjunktur spülte den kommunalen Haushalten 2006 satte sechs Prozent mehr Einnahmen auf das Konto – mithin einen Überschuss von rund drei Milliarden Euro. Verantwortlich für die positive Entwicklung war besonders der kräftige Zuwachs bei der Gewerbesteuer, die netto um 20,7 Prozent auf 28,3 Milliarden Euro stieg. Der ungewohnte Einnahmenüberhang stoppte auch die 14 Jahre währende Talfahrt der Investitionen. Die Kommunalverbände erwarten für dieses Jahr einen Anstieg um 3,7 Prozent auf 19,6 Milliarden Euro.

Weiterhin Zwang zur Sparsamkeit

Soweit die gute Nachricht. Sie hat aber auch ihre Kehrseite: Denn die Schere zwischen wohlhabenden Gemeinden und jenen, bei denen die Gewerbesteuern nur sehr verhalten tröpfeln, geht weiter auseinander. Unter dem Strich haben sich die Schulden der Kommunen 2006 deshalb trotz allem um zwei Milliarden Euro erhöht. Ursache dafür sind nach Angaben des Deutschen Städte- und Gemeindetages die Kassenkredite, die viele Städte und Kreise aufnehmen müssen, um laufende Ausgaben wie Sozialhilfe oder Personal bezahlen zu können. Diese Kredite seien 2006 auf fast 28

Milliarden Euro gestiegen. Insgesamt summierten sich die kommunalen Schulden auf etwa 87 Milliarden Euro.

Ob schuldenfrei oder (noch) nicht – ein Ende des kommunalen Sparzwangs ist längst nicht in Sicht. Denn keine (oder weniger) Schulden heißt nicht automatisch, mehr Geld im Säckel zu haben. Stattdessen weckt die verbesserte Haushaltssituation neue Begehrlichkeiten bei Politikern und Bürgern, was die Standhaftigkeit der Kämmerer mehr denn je auf die Probe stellt. Außerdem haben das verzweifelte Sparen und der mancherorts rigide Schuldenabbau zu einem enormen Investitionsstau geführt, der die Kommunen noch jahrelang belasten wird. Von Entspannung und neu gewonnener Handlungsfreiheit kann deshalb kaum die Rede sein.

Helfen können in dieser Lage alternative Finanzierungsformen wie das Public Private Partnership (PPP). In Deutschland mehr als ein Jahrzehnt lang diskutiert und seit fast sieben Jahren praktiziert, macht diese Form der Kooperation von öffentlicher Hand und privaten Partnern als alternatives Erfolgsmodell besonders im öffentlichen Hochbau immer wieder von sich reden. Auch der Staat setzt große Hoffnungen auf wirtschaftliche Beschleunigungseffekte durch PPP-Projekte.

Der Autor

Dr. Thomas Sommer ist Mitglied des Vorstands der WL BANK AG Westfälische Landschaft Bodenkreditbank, Münster.

Mit der Gründung der PDG, einer eigenen Beratungsgesellschaft für Öffentlich-Private Partnerschaften, und sogenannten PPP-Task-Forces in den Bundesländern bläst die Politik zum Angriff auf einen Markt, der aus verschiedenen Gründen verhaltener läuft als erhofft. Bundesfinanzminister Peer Steinbrück hat wiederholt eine Zielgröße von 15 Prozent für den Anteil genannt, den PPP-Finanzierungen künftig am gesamten Investitionsvolumen der öffentlichen Hand haben sollen. Das würde ungefähr eine Vervierfachung der aktuellen Quote bedeuten und dem Stand entsprechen, den Großbritannien aktuell bereits erreicht hat.

PPP-Markt – in Deutschland kleinteiliger als im Ausland

Das Engagement kommt nicht von ungefähr, denn obwohl sich PPP vielfach als erfolgversprechendes Modell für Kommunalinvestitionen bewiesen haben, konnten sie sich in Deutschland bisher nicht wirklich durchsetzen. Im Jahr 2006 belegte Deutschland bei den abgeschlossenen PPP mit einem Gesamtvolumen von 278 Millionen Euro nur Rang 10 in Europa. Diese unbefriedigende Platzierung dürfte allerdings auch an der langen Umsetzungsdauer der Projekte liegen, denn die geplanten Projekte erreichten mit einem Umfang von 15,5 Milliarden Euro schon Platz zwei.

Nach Angaben des Hauptverbandes der deutschen Bauindustrie gab es seit dem Jahr 2002 in Deutschland 68 PPP-Verträge. Etwa ein Drittel von ihnen betraf schulische Bauten, ein weiteres Viertel Projekte aus den Anwendungsgebieten Sport, Freizeit, Touristik und Veranstaltungen. Rund 15 Prozent wurden für Verwaltungsbauten oder Liegenschaften umgesetzt, und nur ein Prozent waren Projekte aus dem Gesundheitswesen.

Weit wichtiger als die Zahl der PPP-Umsetzungen ist für den deutschen Markt allerdings ihr Durchschnittsvolumen. Denn während in Frankreich in 2006 acht Projekte über insgesamt 2,6 Milliarden Euro liefen, hatten genauso viele Projekte in Deutschland zur gleichen Zeit nur etwa ein Zehntel des Volumens. Diese für den PPP-Markt ungewöhnliche Kleinteiligkeit des Geschäftes ist ein typisch deutsches Phänomen – und zugleich sein Hauptproblem.

Denn die kleinen PPP weisen in der Regel unverhältnismäßig hohe Transaktionskosten aus. Und das macht sie für alle

Beteiligten unattraktiv. Es gibt Stimmen, die PPP überhaupt erst ab einem Volumen von über 20 Millionen Euro ernst nehmen. Dennoch kommt der weitaus größte Teil der in Deutschland vertraglich fixierten Kooperationen mit deutlich geringeren Volumina zustande. Entsprechend groß ist der Wunsch nach einer Zunahme von größeren (und auch imageträchtigeren) PPP – womit allerdings die Bereitschaft für kleine PPP rapide abnehmen würde.

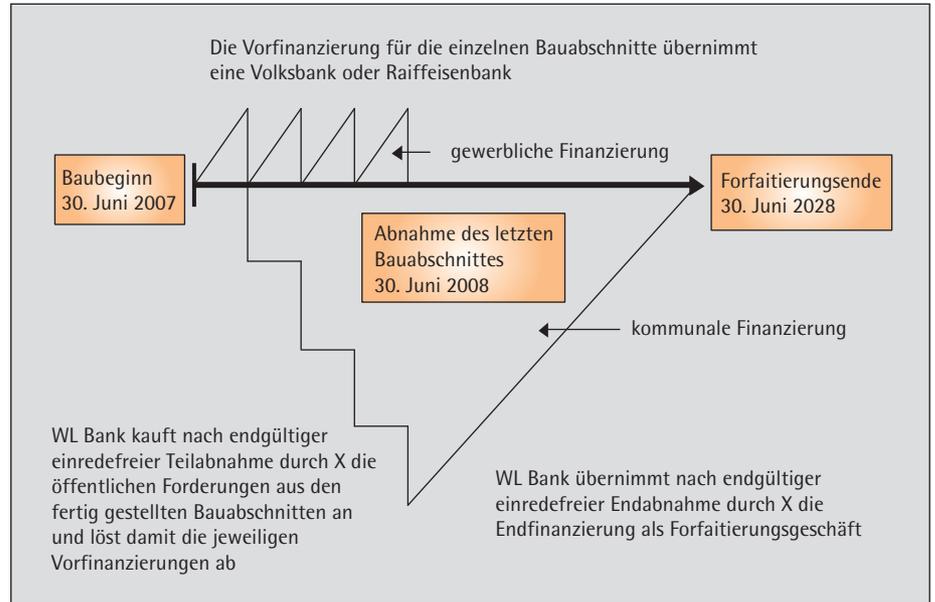
Wie hässlich die Braut tatsächlich ist, darüber allerdings streiten sich die Gelehrten. Denn die Effizienzbewertung von PPP gehört zu den heiß diskutierten Themen. Wer nach verlässlichen Informationen sucht, wird in der Regel keine zwei vergleichbaren Zahlen aus unterschiedlichen Quellen finden. Mit aller Vorsicht sei aber die pauschale Behauptung gewagt, dass PPP-Finanzierungen bei erfolgreicher Umsetzung gegenüber traditionellen Beschaffungsvarianten Kostenvorteile von etwa 15 bis 20 Prozent erreichen können. Die tatsächliche Bandbreite ist sicher viel größer, weil so viele Variablen Einfluss auf die Kostenstrukturen nehmen.

Wann lohnt PPP?

Bei der Diskussion um klein- und kleinstvolumige PPP interessiert aber ohnehin vor allem der untere Grenzwert: Ab wann ist die zu erwartende Effizienzsteigerung durch ein PPP so groß, dass es die (bisher noch) größere Mühe im Vergleich zu einer konventionellen Beschaffungsvariante lohnt? Auch diese Frage wartet noch auf eine wissenschaftlich saubere wie alltagstaugliche Antwort. Die WL Bank hat in ihrem PPP-Geschäft, das sie als Kompetenzcenter für öffentliche Kunden innerhalb der WGZ-Bank-Gruppe betreut, die Erfahrung gemacht, dass unter bestimmten Voraussetzungen selbst PPP-Volumina im einstelligen Millionenbereich kostensenkend wirken können und somit für alle beteiligten Parteien gewinnbringend sind.

Mit ihren Partnerbanken im genossenschaftlichen Finanzverbund, den Volksbanken und Raiffeisenbanken, verbindet die WL Bank ein originäres Interesse am lokalen und mittelständischen Kunden. Schon das prädestiniert das Kreditinstitut dazu, sich auch bei PPP-Projekten besonders intensiv um die Bedürfnisse dieser Zielgruppe zu kümmern. Die Zusammenarbeit im Verbund ermöglicht es, die Kompetenz der Spezialbank mit dem Know-how der Bank vor Ort zu ver-

Abbildung 1: Ablauf einer Forfaitierung im Mogendorfer Modell



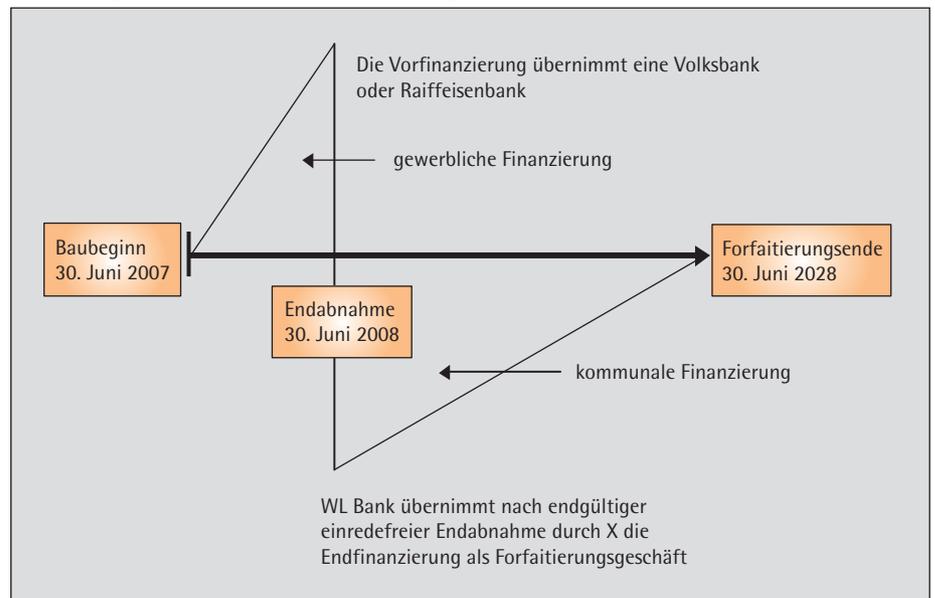
knüpfen. Da Deutschlands Wirtschaft traditionell durch den Mittelstand geprägt ist und bleiben wird, muss für die nächsten Jahre realistischerweise auch von einem weiterhin hohen Bestand an kleineren PPP-Projekten ausgegangen werden.

Daher bietet die WL Bank fast ausschließlich Werklohnforfaitierungen, also Finanzierungen auf der Basis eines Forderungsverkaufs, an. Diese Modelle sind auch für den Kunden gut nachvollziehbar, was Schwellenängste und Misstrauen abbaut. Vor allem sind sie bereits in einem erheblichen Ausmaß standardisiert, sodass der bürokratische Aufwand nach Zeit und Kosten deutlich

reduziert werden konnte. Das gilt sowohl für die projektbetreuende Bank als auch für die ausschreibende Kommune.

Zwei Modelle werden unterschieden: das Mogendorfer Modell und das Bund- oder Bundeskonzessionsmodell. In beiden übernimmt die Volksbank oder Raiffeisenbank vor Ort den Part der gewerblichen Vorfinanzierung. Im Bundesmodell verkauft der private Partner nach Abschluss der Bauphase die Forderungen, die er daraus gegen die öffentliche Hand hat, an die Bank. Weil diese die Forderungen einredefrei stellt, kann von einer hohen Planungs- und Termisicherheit ausgegangen werden. Das macht es der

Abbildung 2: Ablauf einer Forfaitierung im Bundeskonzessionsmodell



Bank möglich, für die Erfüllung der Forderungen Kreditkonditionen ähnlich denen eines Kommunaldarlehens einzuräumen. Der einmalige Verkauf aller Forderungen senkt die Transaktionskosten, die einmalige Bauabnahme reduziert den Überwachungsaufwand. Allerdings entsteht hier ein relativ hoher Finanzierungsaufwand für den privaten Partner.

Im Mogendorfer Modell werden die Forderungen nicht erst nach Endabnahme des fertig gestellten Baus verkauft, sondern in mehreren Schritten schon während der Bauphase. Die privaten Partner haben dadurch einen relativ geringen Finanzierungsaufwand, weil immer nur Teilabschnitte vor- beziehungsweise zwischenfinanziert werden müssen. Dadurch empfiehlt sich dieses Modell besonders für Partnerschaften mit kleinen

bis mittelständischen Firmen ohne großes Eigenkapital.

Alternativ zur Werklohnforfaitierung besteht die Möglichkeit, die vertragliche Beziehung zwischen privatem Partner und öffentlichem Auftraggeber als Mietverhältnis auszugestalten. Der Mietzins deckt dann sämtliche Investitions- und Finanzierungsleistungen sowie die Leistungen für Betrieb und Instandhaltung ab.

Weniger Aufwand durch standardisierte Verfahren

Trotz aller Erfolge auch mit kleineren PPP-Projekten gibt es noch weiteren Verbesserungsbedarf in den angewandten Verfahren. Als Kompetenzen-

ter und als erfahrener Geschäftspartner für aktuell über 1 000 Kommunen in Deutschland macht sich die WL Bank daher in Verbänden und Gremien für eine verbesserte Information und klarere Strukturen stark.

Eine zunehmende Standardisierung und Vereinfachung der Ausschreibung sowie eine generelle Entbürokratisierung würden insbesondere den kleineren Betrieben und Unternehmen helfen, die sich an PPP bisher nicht heranwagten. Außerdem können sie effizienzverhindernde Transaktionskosten senken und so dazu beitragen, auch kleine PPP-Projekte lukrativ zu machen. Solche strukturellen Verbesserungen vorausgesetzt, hat dieses Geschäftsfeld auch aus Sicht des Bankenpartners ein beachtliches Zukunftspotenzial. ■