

ÖFFENTLICHE INFRASTRUKTUR

„ÖPP IST EINE WEITERE, WERTVOLLE MÖGLICHKEIT DER INFRASTRUKTURBESCHAFFUNG“

Öffentlich-Private Partnerschaften haben immer noch nicht den allerbesten Ruf. Zu Unrecht, wie die Autorin betont. Denn die Liste erfolgreicher ÖPP sei bedeutend länger, als die der gar nicht oder schlecht realisierten. Aber man spreche in der Öffentlichkeit halt lieber über das Scheitern als den Erfolg. Für die kommenden Jahre prognostiziert sie eine zunehmende Nachfrage nach dieser Beschaffungsalternative, die gegenüber der bisher favorisierten Eigenrealisierung viele Vorteile aufweist, vor allem eine hohe Kosten- und Termintreue. Allerdings braucht es dafür auch eine größere Offenheit gegenüber ÖPP. Denn es ist eine echte Alternative auf dem Weg hin zu einer wettbewerbsfähigen Infrastruktur. Mehr als 200 realisierte Projekte in einem Gesamtvolumen von 1,6 Milliarden Euro allein durch die DKB zeigen, was möglich wäre. Red.

Frau Eckstein, der Investitionsstau in Deutschland ist groß, den Kommunen fehlen häufig die Mittel, die erforderlichen Projekte zeitnah anzugehen. Welche Rolle können da Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) spielen? Sind diese der „Knotenlöser“?

Vor dem Hintergrund des aktuellen Zinsumfeldes und voller Fördertöpfe sind es unserer Erfahrung nach weniger fehlende Mittel, sondern zunehmend fehlende Kapazitäten, an denen die Umsetzung dringend erforderlicher Infrastrukturprojekte scheitert. Die öffentliche Hand hat infolge des demografischen Wandels und der Sparprogramme der vergangenen Jahre teilweise nicht mehr ausreichend Personal, die Vorhaben umzusetzen. Die am Markt noch verfügbaren Fachkräfte sind umkämpft, die zu beachtenden Rahmenbedingungen etwa des Bau- und Vergaberechtes komplex. Wenn ein Vorhaben diese Hürden genommen hat, trifft es im nächsten Schritt zunehmend auf die vollen Auftragsbücher der Bauwirtschaft.

Bei ÖPP handelt es sich um eine Beschaffungsalternative – nicht um eine Finanzierungsalternative. Bauen ohne Geld

ZUR PERSON

**CLAUDIA
ECKSTEIN**

Spezialistin für ÖPP,
Deutsche Kreditbank AG,
Berlin



funktioniert nicht, unabhängig vom Beschaffungsmodell. ÖPPs sind nur eine Beschaffungsvariante von vielen, die aber mit Blick auf einen möglichst effizienten Ressourceneinsatz zumindest geprüft werden sollte. Wenn sich herausstellt, dass das konkrete Vorhaben sich sinnvoller im Rahmen einer klassischen Eigenrealisierung umsetzen lässt, dann ist das auch ein gutes Ergebnis. Gerade auch mit Blick auf die personellen Kapazitäten der öffentlichen Auftraggeber bietet ÖPP als quasi Paketlösung („alles aus einer Hand“) aber eine interessante Option.

Welche Vorteile hat eine Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft?

Als größten Vorteil von ÖPP sehe ich die hohe Kosten- und Termintreue. Noch vor dem ersten Spatenstich wird der gesamte Lebenszyklus des Objektes mit allen Kosten und Risiken detailliert analysiert, wodurch ÖPP-Vorhaben in der Vorbereitung etwas aufwendiger sind als beispielsweise die konventionelle Eigenrealisierung. Aber genau darin liegen die späteren Vorteile begründet: neben einer sehr hohen Kostentransparenz ist das vor allem ein reibungsloserer Verlauf, bei dem das Objekt wie vertraglich festgelegt am Tag X zum vereinbarten Pauschalpreis fertiggestellt wird.

Mehrkosten resultieren dabei nach unserer Erfahrung, wenn überhaupt, aus Leistungsänderungen, die dann in der Regel durch den Auftraggeber indiziert sind. Durch die Paketlösung ÖPP werden zugleich Schnittstellen reduziert, der Auftraggeber entlastet und aus dem Spannungsfeld der einzelnen Gewerke untereinander genommen.

Durch den Lebenszyklusansatz werden dabei nicht nur die Gesamtinvestitionskosten optimiert. Insbesondere ÖPP-Vorhaben, die auch den langfristigen Betrieb der Immobilie zum Gegenstand haben („Lebenszyklusmodelle“) bieten die Möglichkeit, Infrastruktur nicht nur zu erschaffen, sondern im Sinne der Nachhaltigkeit auch langfristig mit einer hohen Qualität zu erhalten. Hierzu ist an der Hochschule Mainz die derzeit umfassendste PPP-Schulstudie entstanden. Verglichen wurden 880 konventionell errichtete und betriebene Schulen mit 50 ÖPP-Schulen. Letztere weisen im direkten Vergleich 12 bis 31 Prozent geringere Baukosten, über 30 Prozent kürzere Bauzeiten und deutliche Vorteile bei der Instandhaltung auf. Die auskömmlichen Instandhaltungsbudgets der ÖPP-Vorhaben vermeiden Folgeschäden, verkürzte Nutzungsdauer sowie reduzierte Restwerte.*

Neben Planen, Bauen und Betreiben sollte stets auch die Finanzierung Bestandteil von ÖPP-Vorhaben sein. Während der Bauzwischenfinanzierung erfolgt so ein zusätzliches Baucontrolling durch die finanzierende Bank. Die langfristige Finanzierung der Gesamtinvestitionskosten im Rahmen einer einredereifenen Forfaitierung belastet den kommunalen Haushalt im Gegensatz zu einem klassischen Kommunaldarlehen nicht einmalig, sondern verteilt auf die Haushaltsjahre – analog der Nutzungsdauer – und somit aufgeteilt zwischen der investierenden und zukünftigen Generationen (Stichwort Generationengerechtigkeit). Zudem leistet eine geschlossene Finanzierung erfahrungsgemäß ihren Beitrag zur Einhaltung der veranschlagten Kosten.

Leider ist die Liste an gescheiterten und überteuerten ÖPP mittlerweile von der Bundesebene bis zu den Kommunen sehr lang. Was wurde falsch gemacht?

Noch viel länger ist erfreulicherweise die Liste erfolgreicher ÖPP-Vorhaben. Leider ist es wie so häufig: Wenn etwas gut läuft, wird es kaum publik. Negativbeispiele werden in der Öffentlichkeit häufiger thematisiert. ÖPP ist kein Zaubermittel, mit dem man konzeptionelle oder betriebsindizierte Probleme lösen und Risiken eliminieren

kann, die im Projekt selbst begründet liegen. Wenn das Projekt herausfordernd ist (zum Beispiel ein einzigartiger Spezialbau) oder sich im Verlauf die gesetzlichen Rahmenbedingungen ändern, treten gegebenenfalls Hindernisse auf, die nicht in der gewählten Beschaffungsform begründet liegen.

Nicht optimal verlaufene Vorhaben resultieren ein Stück weit sicher auch daraus, dass man von ÖPP-Vorhaben gerade in der Anfangszeit Ergebnisse erwartet hat, die sie nicht leisten können. Oder es wurden falsche Schwerpunkte gesetzt, wie beispielsweise den Fokus zu sehr auf die Finanzierung zu legen. Auch ÖPP-Infrastruktur muss bezahlt werden und entsprechend der haushaltsrechtlichen Regelungen einen Genehmigungsprozess durchlaufen. Und es ist auch wenig partnerschaftlich, wenn versucht wird, sämtliche Risiken auf den Partner abzuwälzen. Hier hat in den letzten Jahren ein Umdenken eingesetzt. Die Beteiligten sehen sich in unserer Wahrnehmung verstärkt als Partner, was wiederum zum Gelingen der Vorhaben beiträgt.

Hauptkritikpunkt sind die deutlich höheren Kosten bei den meisten Projekten. Warum ist das so?

Bezogen auf Hochbau- und Infrastrukturprojekte: Der Grundstein für Kosten- und Termintreue wird vor dem eigentlichen Baubeginn gelegt, indem der gesamte Lebenszyklus der Immobilie durchdacht wird. Hier besteht bei der klassischen Eigenrealisierung noch Potenzial. Planungs- und Baukompetenz agieren regelmäßig getrennt voneinander. Die Betriebsphase wird oft ausgeklammert. Wenn ein nicht ausreichend definiertes Bausoll dann noch auf eine große Offenheit für nachträgliche Änderungswünsche seitens des Auftraggebers beziehungsweise der späteren Nutzer trifft, sind teure Umplanungen vorprogrammiert. Die Schnittstellen zwischen den einzelnen Gewerken bieten dabei neben einem gewissen Konfliktpotenzial einen enormen Koordinierungsbedarf – und Zeit ist hier ein entscheidender Faktor.

Welche Perspektiven sehen Sie für diese Beschaffungsalternative, sollten die Fehler endlich behoben werden?

ÖPP sehe ich neben den anderen Beschaffungsmöglichkeiten als eine weitere, wertvolle Möglichkeit der Infrastrukturbeschaffung. Nicht nur die hohe Kosten- und Termintreue, sondern auch die sehr hohe

Zufriedenheit der Nutzer spricht für diese Form der Beschaffung. Wir machen die Erfahrung, dass viele Auftraggeber nach einer anfänglichen – und völlig legitimen – Skepsis zu „Wiederholungstälern“ werden und sich immer wieder für ein ÖPP-Modell entscheiden, wenn sich das konkrete Vorhaben dafür eignet.

Mit Blick auf eine zukunftsfähige und langfristig qualitativ hochwertige Infrastruktur als Faktor für unsere zukünftige Wettbewerbsfähigkeit sollten wir uns als Gesellschaft diese Möglichkeit bewahren und künftig noch stärker von ihr Gebrauch machen. Denn ein möglichst effizienter Einsatz der verfügbaren Mittel liegt in unser aller Interesse als Steuerzahler.

Braucht es mehr politische Unterstützung solcher Vorhaben?

Vor allem braucht es eine größere Offenheit gegenüber ÖPP. Leider wird die Diskussion trotz zahlreicher sehr erfolgreicher Vorhaben häufig immer noch sehr ideologisch geführt. Die öffentliche Hand ist zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Um diesen Grundsatz zu leben,

„Die Beteiligten sehen sich verstärkt als Partner, was zum Gelingen der Vorhaben beiträgt.“

steht vor der Beschaffung eigentlich ein sogenannter Wirtschaftlichkeitsvergleich, in dem die verschiedenen Beschaffungsalternativen ergebnisoffen geprüft und miteinander verglichen werden. Nur wenn ÖPP aus in diesem Variantenvergleich als die wirtschaftlichste Lösung hervorgeht, kann ein Vorhaben auch als ÖPP realisiert werden.

Problematisch ist, dass dieser Wirtschaftlichkeitsvergleich oftmals überhaupt nicht stattfindet und einfach der klassische Weg beschritten wird. Hier sehe ich das eigentliche Problem, es wird an dieser Stelle mit zweierlei Maß gemessen. Dem ÖPP gegenüber aufgeschlossenen Auftraggeber werden im Zusammenhang mit ÖPP Fragen gestellt, die er ohne den Vergleich nicht beantworten müsste. Ein wichtiger Schritt wäre das klare Bekenntnis zum Variantenvergleich. Von einer ausdrücklichen Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung würde am Ende durch die gesteigerte Planungstiefe und die erhöhte Kostentransparenz auch die klassische Eigenrealisierung profitieren.

Für wen kommen ÖPP in Betracht?

Neben den Gebietskörperschaften selbst kommen als Auftraggeber für ÖPP beziehungsweise ÖPP-ähnliche Konstrukte auch kommunale Gesellschaften und soziale Einrichtungen wie beispielsweise Universitäten oder Krankenhäuser in Betracht.

Kommunale Gesellschaften wie beispielsweise Wohnungsunternehmen, Stadtentwicklungs- oder Schulbaugesellschaften agieren in solchen Modellen auch häufig als Auftragnehmer. Diese Form der Kooperation wird als Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) bezeichnet. Weitere Partner auf Auftragnehmerseite sind gerade bei kommunalen Vorhaben neben den großen Baukonzernen auch viele mittelständische Bauunternehmen.

Eine andere Variante ÖPP-ähnlicher Konstrukte ist das sogenannte Energiesparcontracting. Hier übernimmt ein externer Dienstleister die energetische Optimierung von Bestandsgebäuden, wodurch der Energieverbrauch sinkt und mit ihm die Energiekosten und Emission von klimaschädlichen Gasen. Ob Rathaus, Schule, Krankenhaus oder Museum, das Anwendungsfeld ist groß. Interessant ist dabei, dass die Einsparung die Investition vollständig und damit haushaltsneutral refinanziert. Contracting ist somit ein Beitrag zum Klimaschutz und eröffnet Handlungsoptionen für Kommunen, unabhängig von der Haushaltslage.

Die DKB verfügt über viel Erfahrung bei der Finanzierung solcher Maßnahmen. Worauf ist zu achten, welche Faktoren müssen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit gegeben sein?

Wie bereits dargelegt, sollten Planungs- und Baukompetenz so früh wie möglich an einem Tisch sitzen und bei allen Entscheidungen stets den gesamten Lebenszyklus des Objektes mit den Kosten der jeweiligen Lebensphase im Blick haben. Im Laufe des Vergabeverfahrens, welches in Form eines Verhandlungsverfahrens erfolgt, ist ein möglichst eindeutiges Bausoll zu definieren.

Haben sich beide Partner im Rahmen des Projektvertrags zu diesem und den damit verbundenen Pauschalpreisen bekannt, sollte es nur noch in dringenden Fällen

nachträglich geändert werden, um die Kosten- und Termintreue nicht zu gefährden. In einem guten Vertrag ist aber auch geregelt, wie man im Fall des Falles partnerschaftlich mit Änderungen umgeht. Gleiches gilt für Konflikte.

Wie ist Ihre „Erfolgsquote“ bislang? Welches Entwicklungspotenzial sehen Sie für die kommenden Jahre – wird die Nachfrage zunehmen?

Die DKB hat in über 20 Jahren mehr als 200 erfolgreiche ÖPP-Vorhaben begleitet und finanziert. Dies entspricht einem Volumen von über 1,6 Milliarden Euro. Die durchschnittliche Projektgröße liegt seit vielen Jahren bei rund 8 Millionen Euro, wobei die Spanne sehr breit ist – vom Krankenhausneubau bis hin zum Contracting für eine einzelne öffentliche Liegenschaft. Die Mehrheit der kommunalen Projekte liegt bei einem Volumen von unter 25 Millionen Euro.

Aufgrund der Vorteile von ÖPP und den vielen positiven Erfahrungen der letzten Jahre, den personellen Kapazitätsengpässen bei der öffentlichen Hand, die im Widerspruch zu dem immensen Investitionstau in unserem Land und den vollen Fördertöpfen stehen, gehen wir davon aus, dass ÖPP und ÖPP-ähnliche Modelle zukünftig zunehmend als Beschaffungsalternative gewählt werden wird.

Die DKB finanziert Maßnahmen bis 15 Millionen Euro, alles darüber hinaus wird von der Mutter Bayern-LB übernommen. Liegt der Großteil der Anfragen in dieser von Ihnen abgedeckten Range?

Wir arbeiten eng und kompetent zusammen, bitten aber um Verständnis, dass wir hier zu internen Aufteilungen von Aufträgen keine Auskunft geben können.

Welche Infrastrukturmaßnahmen eignen sich besonders gut für ÖPP, beispielsweise Verkehrsprojekte oder doch eher die Finanzierung sozial-kultureller Einrichtungen wie Schulen oder Ähnlichem?

Unsere Erfahrungswerte liegen vor allem auf kommunaler Ebene und damit nicht bei den großen Verkehrsprojekten, insofern bin ich hier nur bedingt aussagefähig. Die Mehrheit der von uns begleiteten ÖPP-Vorhaben wurden im Bereich Schulen und Kitas umgesetzt, gefolgt von Sportanlagen,

Verwaltungsgebäuden und Feuerwachen. Aber auch Gesundheitsimmobilien, Abwassernetze und beispielsweise Museen gehören zu unserem vielseitigen Portfolio.

Bei den kommunalen ÖPP-Vorhaben werden regelmäßig Inhabermodelle umgesetzt, das heißt die Kommune ist und bleibt zu jeder Zeit Eigentümerin des Objektes und des Grundstückes. Auch sämtliche hoheitliche Aufgaben verbleiben stets beim öffentlichen Auftraggeber. Als Finanzierungsmodell hat sich im kommunalen Bereich die einredefreie Forfaitierung etabliert und bewährt.

Im Infrastrukturbereich finanzieren wir vorrangig das, was der Mensch zum Leben braucht beziehungsweise zur Daseinsvorsorge beiträgt. Seit 1990 haben wir zum Beispiel über 1000 Schulen und Kitas so-

„Leider wird die Diskussion häufig immer noch sehr ideologisch geführt.“

wie über 10000 Arztpraxen, Apotheken, Pflegeheime und Krankenhäuser finanziert. Darüber hinaus sind wir der größte Stadtwerke-Finanzierer in Deutschland.

Wie erfolgt die Refinanzierung solcher Projekte: Werden auch Mittel von Bund, Länder oder Kommunen eingebunden? Wie erfolgt die Zusammenarbeit mit Förderinstituten?

Es können problemlos Fördermittel aller Art in ÖPP-Vorhaben beziehungsweise deren Finanzierung eingebracht werden. Als möglichen limitierenden Faktor sehe ich hier nur die konkreten Förderbedingungen, weshalb sich eine möglichst frühzeitige Prüfung dieser empfiehlt. Mit Blick auf die Gesamtfinanzierung ist nur klar zu regeln, in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt die Fördermittel einfließen sollen. In der Regel erfolgt dies nach Abnahme des Objektes als Einmalzahlung, sodass die Mittel den langfristig zu finanzierenden Teil der Gesamtinvestitionskosten reduzieren.

Eine Möglichkeit, von der unsere Kunden seit vielen Jahren sehr gern Gebrauch machen, ist die Einbindung zinsgünstiger Refinanzierungsmittel aus dem Globaldarlehen unseres Hauses mit der Europäischen Investitionsbank (EIB). Mit wenig Aufwand beim Kunden kann so nochmals ein Zinsvorteil für die Langfristfinanzierung generiert werden.

Aber auch einer konsortialen Finanzierung der Vorhaben stehen wir stets aufgeschlossen gegenüber. Sei es mit einem Förderinstitut, einer Landesbank oder der örtlichen Sparkasse oder Volksbank.

Die DKB begibt auch extra einen Social Bond zur Refinanzierung von sozialen Infrastrukturprojekten. Wie ist hier die Nachfrage der Investoren? Lassen sich damit neue Investorenschichten erschließen?

Mit der Emission von zwei Green Bonds in 2016 und 2017 hat die DKB eine neue Refinanzierungsquelle für das mehr als 10 Milliarden Euro umfassende Erneuerbare-Energien-Portfolio geschaffen. Die DKB ist in Deutschland der größte Finanzierer im Bereich erneuerbarer Energien. Einen weiteren Meilenstein im

Segment der nachhaltigen Anleihen erreichte die DKB durch die Emission von mittlerweile drei Social Bonds seit 2018. Die Social Bonds dienen der Re-

finanzierung von Projekten aus den Bereichen Wohnen, öffentliche Versorgung, Gesundheit und Pflege, Bildung und Forschung sowie Inklusion. Damit geben wir den Anlegern die Möglichkeit, ein sicheres Investment mit sozialem Mehrwert zu kombinieren.

Der große Erfolg unserer ersten sozialen Anleihe wurde mit der Auszeichnung „Social Bond of the Year“ (Kategorie: Bank) von Environmental Finance untermauert und spiegelt damit das anhaltende Interesse der Investoren an unseren Kapitalmarktprodukten wider. In diesem Jahr haben wir zudem den weltweit ersten „Blue“ Social Bond begeben. Damit refinanzieren wir Darlehen für die kommunale Wasser- und Abwasserwirtschaft in Deutschland.

Die Anleihe war ein überwältigender Erfolg und bestärkt uns darin, unser nachhaltiges Geschäftsmodell weiter zu entwickeln und die DKB als nachhaltige Marke im Bankensektor zu etablieren. Die DKB agiert hier als „#geldverbesserer“ und hat das Thema Nachhaltigkeit bereits seit vielen Jahren in ihr Geschäftsmodell integriert. Das macht uns zur nachhaltigsten großen Geschäftsbank in Deutschland. Daran möchten wir in Zukunft anknüpfen und unser Portfolio an nachhaltigen Anleihen erweitern.

*Quelle: Pressemitteilung des BPPP vom 12. November 2019; Autoren der Studie: Dr. Jörg Christen/Raffaele Guerriero