

Veröffentlicht in

Förde Forum

Public-Private-Partnership - Möglichkeiten und Grenzen
Eine Veranstaltungsreihe der CDU-Fraktion
im Schleswig-Holsteinischen Landtag

26. Oktober 2005

„Risikomanagement bei Public-Private-Partnership-Projekten“

S. 13 – 17



Förde Forum

Eine Veranstaltungsreihe der CDU-Fraktion
im Schleswig-Holsteinischen Landtag



Public-Private-Partnership Möglichkeiten und Grenzen

26. Oktober 2005

„Es geht darum, jeden das tun zu lassen, was er am besten kann:
Lasst die Verwaltung verwalten; lasst die Bauindustrie und das
Handwerk bauen und betreiben, und lasst die Kreditinstitute
das alles finanzieren.“

#1

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Broschüre möchten wir das erste „FördeForum“ der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag mit dem Thema „Möglichkeiten und Grenzen von Public-Private-Partnership“ dokumentieren. Unser Thema für diese Erstveranstaltung haben wir mit Bedacht gewählt:

Zum einen bietet angesichts knapper öffentlicher Kassen das Modell „Public-Private-Partnership“ eine Möglichkeit, dringend erforderliche Infrastrukturprojekte umzusetzen, die anders nicht finanzierbar wären. Dieses in Deutschland und vor allem in Schleswig-Holstein noch relativ neue Konzept ist deshalb ein hochaktuelles Thema. Weiterhin geht es bei „PPP“ darum, die Kernkompe-



tenzen von öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft zusammen zu führen, um Synergieeffekte zu erzielen. Wie es unser Finanzminister Rainer Wiegard auf der Veranstaltung formulierte: „Jeder macht das, was er am besten kann.“

Das oben genannte gilt auch für unsere mit dieser Veranstaltung gestartete Diskussionsreihe „FördeForum“. Wir – als öffentlich gewählte Volksvertreter (public) – möchten mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern (private) gemeinsam bereits frühzeitig vor politischen Initiativen unserer Fraktion in Diskussionen eintreten (partnership).

Aus den im Rahmen der Veranstaltung gewonnenen Erkenntnissen leiten wir dann Schlussfolgerungen für unsere Arbeit ab. Wir hoffen, damit „Nachjustierungen“ der Gesetze zu vermeiden – und damit schneller und besser zu werden.

Selbstverständlich wollen wir die Veranstaltungen dokumentieren – auch, um den Teilnehmern zu zeigen, was aus „ihren“ Beiträgen im Rahmen dieses „PPP-Projektes“ geworden ist.

Ich danke allen Beteiligten für ihre Mitwirkung, vor allem natürlich den Referenten für ihre Vorträge und die Bereitschaft, diese in unserer Broschüre veröffentlichen zu lassen.

Ich würde mich freuen, Sie – liebe Leser – auf einem unserer nächsten „FördeForen“ wieder oder erneut begrüßen zu dürfen.

Herzlichst Ihr

Dr. Johann Wadephul, MdL
Vorsitzender der CDU Fraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Inhalt

Begrüßung und Einführung in die Thematik	
Frank Sauter, MdL Finanzpolitischer Sprecher der CDU-Landtagsfraktion	4
Bedeutung von Public-Private-Partnership-Projekten für die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen aus Sicht der Politik	
Rainer Wiegard, MdL Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein	6
Public-Private-Partnership in der Bundesrepublik: Was kann es künftig leisten?	
Dr. Martin Schellenberg Bundesverband Public-Private-Partnership	9
Risikomanagement bei Public-Private-Partnership-Projekten	
Dr. Werner Gleißner RMCE RiskCon GmbH & Co. KG	13
Finanzierungserfordernisse bei Public-Private-Partnership-Projekten	
Hermann Temme Deutsche Immobilien-Leasing	18
Public-Private-Partnership in der Praxis	
Gerhard Horn Bürgermeister der Stadt Reinfeld	26
Diskussionsveranstaltung	
Fragen und Antworten	31
Impressum	39

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Begrüßung und Einführung in die Thematik

im Namen der CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag begrüße ich Sie als deren finanzpolitischer Sprecher sehr herzlich zur Auftaktveranstaltung des FördeForums. Mit dem FördeForum schaffen wir eine Veranstaltungsreihe, die zu wichtigen und tagesaktuellen politischen Themen Stellung nehmen, Informationen vermitteln und Dialog herstellen soll.

Das Thema heute lautet:

Public-Private-Partnership - Möglichkeiten und Grenzen –

wobei die Möglichkeiten und Chancen dieses neuen Organisationsmodells heute eindeutig im Vordergrund stehen sollen. Worüber reden wir bei PPPs? Der Begriff gibt uns bereits deutliche Hinweise: Es ist die Partnerschaft zwischen Öffentlicher Hand und privatem Unternehmen. Und wenn man im wirtschaftlichen Verkehr – und nicht nur dort – über Partnerschaft redet, so meint man Risikopartnerschaft, die einerseits die Einbringung privaten Kapitals und Know-hows ermöglicht, und dabei andererseits die Verantwortung für die Infrastrukturleistung bei der Öffentlichen Hand belässt.

Diese Risikopartnerschaft zwischen Öffentlicher Hand und privatem Partner umfasst in der Regel den gesamten Lebenszyklus eines Infrastrukturvorhabens: Von der Planung und der Erstellung, über die laufende Unterhaltung und den Betrieb bis hin zur Finanzierung der jeweiligen Anlagen. Damit wird klar, dass PPP deutlich mehr ist als ein reines Finanzierungsmodell und auch etwas anderes ist, als die Neustrukturierung öffentlicher Aufgaben in Form einer formalen Privatisierung. Es ist sozusagen der 3. Weg, öffentliche Infrastrukturvorhaben in die Tat umzusetzen und dabei der Verwaltung selbst die Möglichkeit bietet, Kostentransparenz und Kostensicherheit durch eine Übertragung von Risiken und Leistungsverantwortung an private Partner zu erlangen.

Meine Damen und Herren, Staat und kommunale Selbstverwaltung können sich auf die eigentliche Erfüllung ihrer Gewährleistungsfunktion konzentrieren: Eine sachliche Debatte über die Neuverteilung bestehender Aufgaben zwischen Staat und Privaten erhält damit völlig neue Impulse. Dieses ist, neben der Reduzierung von Kosten für öffentliche Investitionen, der herausragende Aspekt.

Das Thema PPP hat in den vergangenen Jahren in Deutschland spürbar an Dynamik gewonnen. Ausgangspunkt waren die ersten privat finanzierten Straßenbauvorhaben, die Ende der 90er Jahre umgesetzt wurden. Zu den beiden Pilotprojekten in Deutschland gehört der Herren-Tunnel in meiner Heimatstadt Lübeck. Er wurde durch eine private Gesellschaft gebaut und wird seit dem Sommer dieses Jahres für 30 Jahre betrieben. Die Refinanzierung der Kosten für Bauerhaltung und Betrieb des Tunnels erfolgt über eine direkt durch den Nutzer zu zahlende Gebühr.

Diese ersten Privatfinanzierungs-Modelle im Bereich der Verkehrsinfrastruktur waren Ausgangspunkt für das Thema PPP im öffentlichen Hochbau.

Bereits im Jahre 2000 gründete das Land Nordrhein-Westfalen eine PPP-Task-Force im Finanzministerium. Kurz darauf wurden über PPP Schulbauten erstellt. Dabei konnten gegenüber konventioneller Realisierung Kostenvorteile von 10 – 20 % - bezogen auf den gesamten Lebenszyklus des

Bauvorhabens – erzielt werden. Noch bevor das PPP-Kompetenzzentrum des Bundes im Juli 2004 seine Arbeit aufnahm, wurde im Februar 2004 das PPP-Kompetenzzentrum Schleswig-Holstein – als zweites Landeskompetenzzentrum in Deutschland – bei der Investitionsbank gegründet.

Die Landesregierung Schleswig-Holsteins unter Ministerpräsident Peter Harry Carstensen sieht in den PPPs ein Instrument zur nachhaltigen Stärkung des Wirtschaftsstandortes. Man will innovative Konzepte gemeinsam mit Partnern aus der Privatwirtschaft entwickeln und realisieren. Im besonderen Focus stehen dabei Themen wie Schulneubau und Schulbausanierung, Straßenverkehrsprojekte, universitäre Spitzenmedizin und Investitionen im Kommunalbereich.

Hierbei hat jedes Ressort eigenverantwortlich die relevanten Maßnahmen zu entwickeln. Das Finanzministerium übernimmt die koordinierende Rolle, Investitionsbank mit Kompetenzteam die Beratende. Deswegen freue ich mich ganz besonders – hier heute im Podium – den Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein, Rainer Wiegard, herzlich begrüßen zu dürfen.

Wenn ich eben von einem besonderen Schwerpunkt für PPP-Projekte im Bereich kommunaler Investitionen gesprochen habe, dann meine ich u.a. auch das Projekt der kooperativen Gesamtschule in Reinfeld, das bereits realisiert worden ist. Und ich freue mich, hier als Vertreter der kommunalen Familie, den in der praktischen Umsetzung von PPPs erfahrenen Reinfelder Bürgermeister Gerhard Horn herzlich begrüßen zu dürfen.

Ein wichtiges politisches Ziel der PPPs besteht darin, einen hohen Identifikationsgrad der aus der Region beteiligten Akteure herbei zu führen. Dieses setzt voraus, bei einer überwiegend mittelständisch geprägten Wirtschaft hier im Lande, dass dem Mittelstand die Rolle des privaten Partners innerhalb eines PPPs auch tatsächlich eröffnet werden kann. Dieses ist ein wichtiges Thema, wenn es darum geht, die bisherigen guten Erfahrungen – aber auch die noch offenen Fragen – über die heutige Diskussion in den weiteren politischen Prozess hier in Schleswig-Holstein einzubringen.

Hierfür ist es ganz wichtig, dass wir drei hochkarätige Gäste aus der Wirtschaft für unsere heutige Veranstaltung gewinnen konnten. Gäste, die den Prozess hin zu den heutigen PPPs begleitet und auch mitgestaltet haben:

1. **Dr. M. Schellenberg**
2. **Dr. Gleißner**
3. **Herrn Temme**

Zum Ablauf der heutigen Veranstaltung nur so viel: wir setzen jetzt fort mit fünf Impuls-Referaten von jeweils ca. 10 Minuten, danach gibt es eine Diskussion und wir beschließen die Veranstaltung mit kurzen Abschluss-Statements unserer Referenten.



Frank Sauter, MdL
Finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion
im Schleswig-Holsteinischen Landtag

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Public-Private-Partnership: Möglichkeiten und Grenzen



Rainer Wiegard, MdL
Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein

Rainer Wiegard, MdL
Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich sehr über Ihr überaus zahlreiches Erscheinen. Ihr Interesse zeigt, dass der Bedarf an Informationsveranstaltungen zu unserem heutigen Thema immer größer wird. Vor drei oder vier Jahren hätten wir uns vermutlich in einem sehr kleinen Kreis getroffen.

Dort hätte es dann geheißen: „de hebben wedder wat niees dor, PPP oder so“. Insofern bin ich sehr froh darüber, dass der Kreis derjenigen, die sich dafür interessieren und die auch zum Austausch von Erfahrungen und

Meinungen beitragen können, immer größer wird. So können wir dieses Instrument verbessern und weiter verfeinern. Deshalb danke ich Ihnen insbesondere, dass Sie den Weg hierher gefunden haben und uns bei der Erkenntnisfindung behilflich sein wollen.

Ich will den Fachreferenten überhaupt nichts vorwegnehmen. Sie können viel besser beschreiben, um was es sich bei unserem Thema handelt. Stattdessen will ich ganz kurz den politischen Rahmen abstecken:

Längst noch nicht alle, die in Deutschland politische Verantwortung tragen, sind auf dem Weg, Public-Private-Partnership als ein sinnvolles Instrument für die Durchführung öffentlicher Aufgaben in der Zukunft zu sehen. Dies zeigen unter anderem die Diskussionen zum PPP-Beschleunigungsgesetz. Aus meiner Erfahrung in der Beratung im Bundesrat kann ich Ihnen berichten, dass das Gesetz nur ganz knapp und auch nur in letzter Minute die Hürden genommen hat.

Also haben wir auch im politischen Bereich bei diesem Thema noch dicke Bretter zu bohren. Ich möchte deshalb wesentliche Motivationspunkte zur Diskussion stellen:

Fachleute schätzen in Schleswig-Holstein den Bau- und Sanierungsbedarf im Schulwesen auf rund 400 Millionen Euro. Alleine in unserem kleinen Bundesland! Der Sanierungsbedarf im Straßenwesen kann nicht annähernd beziffert werden, aber wir alle können ihn einschätzen, wenn wir durch unser Land fahren.

Wenn ich nur diese beiden offensichtlichen Investitionsstaus exemplarisch herausgreife, so wird deutlich, dass es in der Vergangenheit Versäumnisse gegeben haben muss. Denn sonst wäre ein solcher Stau ja nicht über die Zeit entstanden.

Möglicherweise hat man sich bei der Planung und dem Bau der Objekte nicht mit deren vollständigem Lebenszyklus befasst. Frank Sauter hat weitere Beispiele genannt.

Der Sanierungsbedarf an Schulen und Hochschulen frustriert alle Beteiligten. Natürlich behindert diese Situation auch Schüler und Lehrer, Professoren und Studierende daran, zu Spitzenleistungen zu kommen.

Und der Sanierungsbedarf an den Verkehrswegen: Da brauchen wir uns alle nur anzugucken, denn wir sind selbst genügend frustriert. Von den immensen volkswirtschaftlichen Kosten und

Umweltbelastungen, die durch aus dem Zustand unserer Verkehrswege resultierenden Staus entstehen, will ich an dieser Stelle gar nicht sprechen.

Meine Damen und Herren, ich wiederhole es: Dies waren nur zwei Beispiele von vielen!

Und zur gleichen Zeit - um die umfassende politische und gesellschaftliche Problematik nur einmal anzureißen - zur gleichen Zeit haben wir in Schleswig-Holstein 150.000 Menschen, die ohne Arbeit sind. Diese Arbeitslosen kommen zunehmend aus eben den Bereichen, in denen wir eigentlich diesen großen Nachholbedarf an Investitionen und Aufträgen haben: Nämlich aus dem Handwerk, der Industrie und dem Dienstleistungssektor. Die Arbeitslosigkeit verursacht natürlich Steuerausfälle. Zusätzlich müssen wir hohe soziale Lasten schultern, so dass uns wiederum das Geld für die notwendigen Investitionen fehlt – ein klassischer Teufelskreis.

Und deshalb müssen wir endlich zu dem kommen, was eigentlich, wenn es PPP noch nicht gäbe, spätestens heute erfunden werden müsste:

Es geht darum, alle Interessen, die hier irgendwie zusammenfließen, auch zusammenzuführen und zu bündeln. Und es geht darum, jeden das tun zu lassen, was er am besten kann: Lasst die Verwaltung verwalten; lasst die Bauindustrie und das Handwerk bauen und betreiben und lasst die Kreditinstitute die Vorhaben finanzieren.

Und lasst uns dies alles mit dem einen entscheidenden Unterschied zum bisherigen Verfahren tun: Dass nicht wie bisher jeder nacheinander und immer nur mit der zeitlich begrenzten Haftung handelt; sondern alle miteinander in der Gesamtverantwortung über den gesamten Zeitraum.

Das ist unsere Motivation und deshalb will ich deutlich sagen: Die Landesregierung steht hinter dem Modell PPP, weil wir es aus vielerlei Gründen, die wir heute noch gemeinsam weiter erörtern wollen, für eine große Chance halten. Wir wollen eine moderne, eine leistungsfähige Infrastruktur in Schleswig-Holstein schaffen und damit natürlich den Wirtschaftsstandort Schleswig-Holstein vor allen Dingen im Wettbewerb mit anderen Standorten stärken.

Wir wollen diesen von mir geschilderten Stau beseitigen, wir wollen Wachstum und Beschäftigung erzielen und wir wollen dabei langfristig zu wirtschaftlicheren Ergebnissen bei der Nutzung und bei dem Betreiben öffentlicher Aufgaben kommen.

Deshalb bündeln wir die Kräfte. Jeder tut das, was er am besten kann, jedes Mal, jeder in seiner Verantwortung für das Ganze. PPP bringt mehr Impulse bei weniger Staat. Das ist ja das eigentliche Ziel, das wir uns auch in allen anderen Bereichen gesetzt haben. Bisher beschränkte sich die Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen und Privaten entweder auf die komplette Privatisierung von Aufgaben oder aber nur auf deren Finanzierung. Und die Finanzierung - das weiß ich selbst, denn ich war 25 Jahre kommunalpolitisch tätig - die Finanzierung war meistens, was das Blickfeld anbetrifft, mit der Einweihung beendet.

Man hat erst einmal gesehen, wie man eine Sache überhaupt auf die Schiene stellen kann. Was danach kommt, hat noch nicht so sehr interessiert. Und genau dieser wesentliche Punkt ändert sich mit PPP, weil uns dieses Modell zwingt, eine gesamtheitliche wirtschaftliche Betrachtung über den gesamten Zeitraum vorzunehmen.

Möglichkeiten der Auslagerung und der vollen Privatisierung sind gesetzlich begrenzt. Dies ist ja auch richtig, denn einige Aufgaben – beispielsweise der Justizvollzug oder auch die öffentlichen Schulen – müssen in der öffentlichen Verantwortung bleiben.

Die Möglichkeiten von PPP meine Damen und Herren, sind gerade deshalb für die Kommunen

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

besonders interessant. Kommunen tätigen zwei Drittel der gesamten öffentlichen Investitionen. Darum ist genau dort der maßgebliche Ansatz.

Aber ich will gerne sagen, dass wir natürlich auch für das Land Schleswig-Holstein daran arbeiten, alle unsere Projekte auf den einen Punkt zu untersuchen: Sind sie - wie das heute so schön heißt - PPP-tauglich? Natürlich nicht alle, auch das werden wir heute noch an anderer Stelle hören. PPP ist kein Allheilmittel!

PPP löst nicht unsere Haushaltsprobleme. PPP vermeidet auch nicht die Frage, ob eine Maßnahme langfristig von der Kommune finanziert werden kann. Sondern es verpflichtet dazu, eben genau hinzugucken, was nach dem Bau während der Zeit des Betriebes kommt.

Das Land Schleswig-Holstein, an der Spitze die Landesregierung, fördert das Instrument PPP. Wir haben, das wurde schon dargestellt, ein Kompetenzzentrum PPP bei der Investitionsbank eingerichtet. Für alle Landesaufgaben und die interessierten Kommunen wurde im Finanzministerium ein „Team PPP“ gebildet. Dort werden alle Aufgaben im öffentlichen Rahmen des Landes und der Kommunen koordiniert. Es geht darum, geeignete Bereiche zu erkennen und sie modellhaft zu begleiten. Wir alle wollen möglichst schnell und möglichst viel lernen von dem, was z.B. Bürgermeister Gerhard Horn bei der Umsetzung seines Projektes an Erfahrungen gemacht hat. Wir wollen helfen, dass wir dieses Instrument insbesondere den Kommunen näher bringen. Deshalb wollen wir Projekte gerade dort fördern, wo die größte Hürde zu überwinden ist: Nämlich im ersten Schritt, der Organisation einer effektiven Beratung. Die kostet auch schon Geld. Und deshalb schrecken viele zurück, eine Beratung erst einmal in Anspruch zu nehmen, von der man noch nicht mal genau weiß, was für Ergebnisse sie bringt.

Hier werden wir insbesondere aus unserem Schleswig-Holstein-Fonds, den wir neu geschaffen haben, die Möglichkeit eröffnen, dass diese Beratung von Kommunen im ersten Schritt unterstützt werden kann.

Natürlich ist es insbesondere Aufgabe der Politik, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu gestalten. Hier gibt es noch sehr viel zu tun. Ich nannte vorhin das PPP-Beschleunigungsgesetz, das wir im Juni im Bundesrat haben „passieren“ lassen. Den einen war es zu wenig, den anderen zu viel. Aber es gibt darüber hinaus natürlich eine Vielzahl von Notwendigkeiten, die im bürgerlichen Recht und im Gesellschaftsrecht zu verändern sind. Gleiches gilt für das Vergaberecht, das Wettbewerbsrecht, das europäische Beihilferecht und das Steuerrecht. Exemplarisch möchte ich hier die noch offene Mehrwertsteuerfrage ansprechen.

Das Finanzministerium wird, ich hoffe, dass wir es schaffen, noch in diesem Jahr dem Kabinett und wenn das Kabinett dem zustimmt, dem Landtag, ein PPP-Beschleunigungsgesetz vorlegen. Wir möchten damit die Maßnahmen einleiten, die aus der Landessicht beschleunigt und verbessert werden können. Gleichzeitig werden wir ein Bündel von Maßnahmen in die Diskussion in den Bundesrat einbringen. Dies soll insbesondere solche Maßnahmen umfassen, die uns von Ihnen mit Ihren persönlichen Erfahrungen mitgeteilt werden. Es geht darum, dieses Instrument für uns alle zur praktischen Anwendung weiter zu entwickeln.

Ich bitte Sie also herzlich, alle Anregungen einzubringen. Wir sind höchst interessiert daran, möglichst schnell eine breite Basis für dieses uns neue Instrument zu schaffen.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

PPP in Deutschland – was kann es künftig leisten



Dr. Martin Schellenberg
Bundesverband Public-Private-Partnership

Vielen Dank! Die heutige Veranstaltung macht eindrucksvoll klar, dass die Union nicht, wie es hin und wieder heißt, ein Kompetenzdefizit bei dem Thema PPP hat. Allein die Präsenz in diesem Raum macht deutlich, welchen Stellenwert das Thema besitzt. Ich möchte Ihnen zunächst kurz den Bundesverband vorstellen. Sodann möchte ich Ihnen anhand von fünf Punkten darlegen, unter welchen Voraussetzungen PPP in Deutschland künftig etwas leisten kann.

Zunächst zum Bundesverband: Der Bundesverband PPP wurde 2003 an der Universität Hamburg gegründet. Der Verband ist eine unabhängige Plattform für die Diskussion zu PPP-Themen. Derzeit ca. 200 institutionelle und persönliche Mitglieder treffen sich regelmäßig in Arbeitskreisen und arbeiten an PPP-Themen. Arbeitskreise sind derzeit:

- Finanzierungspotentiale**
- Infrastruktur**
- Management öffentlicher Immobilien**
- Verteidigung und Sicherheit.**

Vertreten ist dort das gesamte Spektrum der an einer PPP-Transaktion Beteiligten:

Bund, Länder und Kommunen, insbesondere auch die Rechnungshöfe,
öffentliche und private Banken,
öffentliche und private Unternehmen,
Rechtsanwälte,
Projektsteuerer,
Technische und betriebswirtschaftliche Beratungshäuser.

Daneben vergeben wir gemeinsam mit einer Zeitung jährlich den Innovationspreis PPP.

Ich selbst bin ehrenamtlich für den Verband tätig. Hauptberuflich bin ich Vergaberechtler in einer Rechtsanwaltssozietät in Hamburg.

Zum Thema: Was kann PPP in Deutschland künftig leisten? Hierzu fünf Punkte:

- 1. Was verstehen wir unter PPP?**
- 2. Wie ist der aktuelle gesetzliche Rahmen zu beurteilen?**
- 3. Was ist gesetzlich noch zu tun?**
- 4. Was ist jenseits der gesetzlichen Ebene erforderlich?**
- 5. und schließlich: Finanzierungsmodelle.**

Im Einzelnen:

1. Was verstehen wir unter PPP?

PPP ist eine Form der öffentlichen Beschaffung! nicht mehr und nicht weniger. Es ist keine neue Dimension der Haushaltssanierung oder staatlicher Effizienzsteigerung sondern ein öffentlicher Auftrag an einen Privaten. Die Beschaffung über PPP zeichnet sich u. a. nach durch zwei Merkmale aus:

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

zum einen:

Es handelt sich um eine öffentliche Aufgabe mit Betriebselementen, z.B. eine Schule oder anderes Verwaltungsgebäude, ein Abwasser-, Maut- oder IT-System.

zum anderen:

Die Erfüllung wird in einem Vertrag mit der öffentlichen Hand langfristig an einen Privaten übertragen, der damit auch einen Teil des Risikos übernimmt. Stichwort „Lebenszyklus“

Im Rahmen der begleitenden Untersuchungen zu unserem Innovationspreis PPP haben wir ein Umsatzvolumen für PPP in Deutschland von ca. 3 Mrd. EUR identifiziert. Derzeit gibt es ca. 150 abgeschlossene PPPs in Deutschland.

Ich komme zum zweiten Punkt:

2. Wie ist die gesetzliche Regelung zu beurteilen?

Seit dem 1. September 2005 gibt es das sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz. Eigentlich ist es eine kleine Vergaberechtsreform mit einigen angrenzenden Rechtsmaterien, die bei PPP-Projekten relevant werden.

Am wichtigsten ist vielleicht die Einführung des wettbewerblichen Dialogs, eine neue Verfahrensart. Hintergrund: PPP-Verträge lassen sich in der Regel nicht ausschreiben, wie ein Sack Schrauben, Fachterminus: das sog. offene Verfahren. Vielmehr will man bei einer PPP gerade die Kreativität und das Know-How eines Privaten nutzen. Die öffentliche Aufgabe soll so besser und wirtschaftlicher erfüllt werden.

Hierfür sind Verhandlungen erforderlich. Beispiel aus meiner eigenen Praxis: Wir haben das Bundesministerium der Verteidigung vertreten, als die Instandsetzung der Kettenfahrzeuge in private Hände gegeben werden sollte.

Wie sie sich vorstellen können, handelt es sich bei militärischen Kettenfahrzeugen um ein komplexes Gerät. Die flächendeckende Instandsetzung ist eine große logistische Aufgabe. Diese Aufgabe kann man nicht ausschreiben wie einen Sack Schrauben. Es ist erforderlich, dass im Dialog mit Bietern eine technische Lösung erarbeitet wird. Vertragliche Konditionen müssen verhandelt werden. Zwar gab es bereits bisher das sog. Verhandlungsverfahren aber mit dem „Wettbewerblichen Dialog“ entsteht ein Mehr an Verfahrenssicherheit.

Weitere Neuerung: Änderung des Mautrechts: Straßengebühren können als private Entgelte erhoben werden. Ganz wichtig auch: Eine Änderung der Bundeshaushaltsordnung, wonach die Wirtschaftlichkeitsberechnungen Risikokalkulationen enthalten müssen. Hierzu sogleich noch bei den noch verbleibenden Aufgaben für den Gesetzgeber.

Außerdem:

Steuerrechtliche Änderungen, insb. Grunderwerbssteuer entfällt, wenn die Immobilie an eine PPP übertragen wird und ein Recht zum Rückerwerb bei Ende der Laufzeit besteht. Keine Regelung zur Umsatzsteuer – dazu komme ich gleich noch!

Schließlich:

Öffnung des Investmentgesetzes für PPP. Auch hier gleich noch im Einzelnen.

Insgesamt ist das Gesetz Stückwerk! Es enthält von allem etwas aber adressiert keines der brennenden Themen richtig.

3. Was ist gesetzlich noch zu tun?

Inbesondere drei Punkte:

Erstens:

Verschlinkung und Entbürokratisierung des Vergaberechts. Darüber könnte man stundenlang reden, aber dies ist nicht Thema dieser Veranstaltung.

Zweitens:

Lösung der Umsatzsteuerproblematik. Hierbei handelt es sich um folgendes:

Erfüllt die öffentliche Hand eine Aufgabe z.B. den Betrieb einer Schule selbst, so zahlt sie hierfür naturgemäß keine Umsatzsteuer. Beauftragt sie damit dagegen einen Privaten, so stellt er der Kommune seine Leistung zzgl. 16% USt in Rechnung.

Vergleicht man nun die Wirtschaftlichkeit, so ist die Eigenleistung um den Umsatzsteuerfaktor im Vorteil. Das ist nicht sachgerecht. Eine Lösung wird gesucht, ist aber noch nicht gefunden. Das hängt mit der Verteilung dieser Steuer zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zusammen.

Drittens:

Die Durchführung des Wirtschaftlichkeitsvergleiches muss gesetzlich geregelt werden! Hier herrscht „Kraut und Rüben“ im Lande. Unternehmensberatungen werben mit Eigenentwicklungen, diverse sich widersprechende Leitfäden existieren aber keine einheitliche gesetzliche Grundlage. Dies wäre aber Voraussetzung für einen seriösen Vergleich zwischen Eigenleistung und privater Erfüllung!

Ich komme zum vierten Punkt:

4. Was ist jenseits der gesetzlichen Ebene zu tun?

Jenseits des Gesetzes ist auf eine vertragliche Standardisierung hinzuwirken. Die neue Freiheit des Verhandlungsverfahrens und des wettbewerblichen Dialogs kann sinnvoll nur genutzt werden, wenn über grundlegende standardisierbare Fragen auf höherer Ebene Einigkeit geschaffen wird.

Sie kennen derartige Regelwerke vielleicht: Im Bau ist die VOB/B ein solcher Standard, der durch sog. Vergabeausschüsse verhandelt und beschlossen wurde. Sie zeichnen sich durch eine gerechte Risikoverteilung aus. Z.B. muss bei der Schulsanierung der Private das Risiko übernehmen, dass die Heizung vor Ablauf der prognostizierten Lebenszeit ihren Geist aufgibt. Für die abnehmenden Schülerzahlen und den Bedarf nach Schulraum kann er nicht die Verantwortung übernehmen!

Nur mit externen Standards können die Verfahren handhabbar und finanzierbar gemacht werden. Das gilt sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Bieter.

Ich sage das, obwohl ich als Rechtsanwalt u.a. von derartigen Verfahren lebe. Aber - ich denke, die anwesenden Kolleginnen und Kollegen stimmen mir zu – für unseren Berufszeitung ist es besser, wenn die Verfahren kürzer sind, dafür aber häufiger durchgeführt werden!

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Jenseits der gesetzlichen Ebene sind also vertragliche Standards zu schaffen. Hierbei sitzen sich nicht nur öffentliche Hand und private Dienstleister gegenüber. Es ist vielmehr erforderlich, dass öffentliche und private Auftraggeber eine einheitliche Front bilden!

Zwischen öffentlichen und privaten Auftraggebern, also Banken und Industrieunternehmen gibt es viel mehr Gemeinsamkeiten als gemeinhin angenommen, wenn es um die Auslagerung von Diensten geht.

und – ich komme zum letzten Punkt:

5. Finanzierungsmodelle

Finanzierungsmodelle haben wir in unserem Arbeitskreis ausführlich betrachtet. Hierauf lag auch ein Schwerpunkt bei der Preisverleihung. Gesprochen haben wir bisher über vier Modelle:

Am einfachsten ist es, wenn der Private die Finanzierung aus dem Eigenkapital stemmen kann, doch das können die wenigsten und insbesondere nicht die Mittelständler.

Am häufigsten ist Forfaitierung. Bei der Forfaitierung tritt der Private die Forderung gegen den Staat an eine Bank ab. Der Staat erklärt den sog. Einredeverzicht. Ein Einredeverzicht ist folgendes: Der Staat verzichtet darauf, der Bank vorzuhalten, dass der Private seinen Auftrag nicht ordentlich erfüllt hat. Dem Vertragspartner gegenüber kann er seine Gewährleistungsrechte natürlich nach wie vor geltend machen. Er trägt mit der Forfaitierung nur das Insolvenzrisiko des privaten Partners. Und ... natürlich dessen Leistungsunwilligkeit! Jeder der einmal Handwerker beauftragt hat, weiß, welche Bedeutung für den Leistungswillen es hat, wenn man als Bauherr noch Geld zurückgehalten hat.

Grund für die Konstruktion der Forfaitierung: Der Private erhält dadurch unschlagbar günstige Konditionen von der Bank – Vergleichbar dem Kommunalkredit!

Weniger häufig: die Projektfinanzierung. Hier finanzieren Banken und erhalten Rechte. Ein komplexes Gebilde, das sich meist erst ab einem hohen Volumen lohnt.

Schließlich: die Fondsfinanzierung. Die gibt es in Deutschland trotz anderslautender Pressemeldungen bisher eigentlich noch nicht. Entsprechende Modelle haben wir ausgearbeitet und mit den Beteiligten diskutiert. Leider reicht die Zeit nicht, ihnen die Einzelheiten, insbesondere auch die steuerlichen Besonderheiten vorzustellen.

Zusammenfassend: Der Gesetzgeber hat noch einigen Handlungsbedarf zu befriedigen. Noch wichtiger jedoch: Die Beteiligten müssen Standards für eine gerechte Risikoverteilung entwickeln.

Damit es nicht geht wie bei der Ham & Egg Corporation: Schwein und Huhn beschließen ein Catering-Unternehmen gründen. Jeder soll einbringen, was er am besten kann. Name der Gesellschaft: die Ham & Egg Corporation. Aber kurz vor der Unterschrift kommen dem Schwein essentielle – also lebenswichtige Bedenken. Ist das Risiko wirklich gerecht verteilt ?....

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Martin Schellenberg

Herausforderung in der Kalkulation und dem Risikomanagement von Bau- und PPP-Projekten



Dr. Werner Gleißner
RMCE RiskCon GmbH & Co. KG

PPP-Projekte (Public Privat Partnership) bieten durch die Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern vielfältige Potenziale und interessante Zukunftsperspektiven. Sie sind vor allem weit mehr als ein innovatives Finanzierungsinstrument. Sie bieten die Chance, Kompetenzen der privaten Partner zu nutzen, um z.B. Infrastrukturprojekte schnell, effektiv und kostengünstig zu realisieren – und hierbei neben der Investitionsphase (Planung und Bau) der Projekte auch die spätere Betriebsphase in der Betrachtung zu berücksichtigen. Bei einer ökonomisch optimalen Gestaltung eines PPP-Projektes sind nämlich nicht lediglich die Startinvestitionen, sondern selbstverständlich auch die späteren Betriebskosten von Interesse. Ein privater Partner, der ein Projekt für Planung, Bau und Betrieb übernimmt, wird zwangsläufig beide Aspekte berücksichtigen müssen. Vor

allem durch die Aufgabenübertragung in der Betriebsphase entsteht bei PPP-Projekten eine erhebliche Verschiebung der Projektrisiken zwischen der öffentlichen und der privaten Seite.

Wesentliche Risiken sind hier beispielsweise der mögliche Ausfall von Sub-Unternehmern, die Änderung der Kosten für Baumaterial, unerwartete Abweichung bei den erforderlichen Arbeitszeiten oder Pönalen bei Terminüberschreitungen.

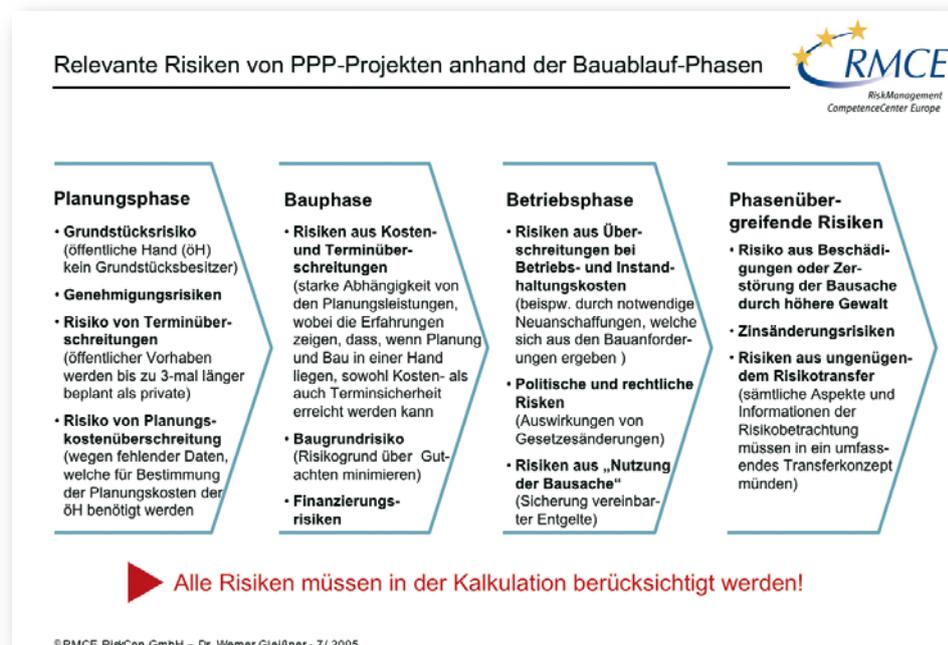


Abb. 1: Relevante Risiken von PPP-Projekten anhand der Bauablauf-Phasen

Private Unternehmen übernehmen bei PPP-Projekten Kalkulationsrisiken in der Investitionsphase (z.B. Kosten- und Terminabweichungen), aber auch z.B. Kostenrisiken in der Betriebsphase. Aufgrund des langfristigen Charakters von PPP-Projekten und der Unvorhersehbarkeit der Zukunft haben die hier transferierten Risiken eine erhebliche ökonomische Relevanz.

Die neue Risikoverteilung und die Langfristigkeit der PPP-Projekte erfordern eine adäquate Berücksichtigung der Risiken im Rahmen der Kalkulation und ein adäquates Risikomanagement.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

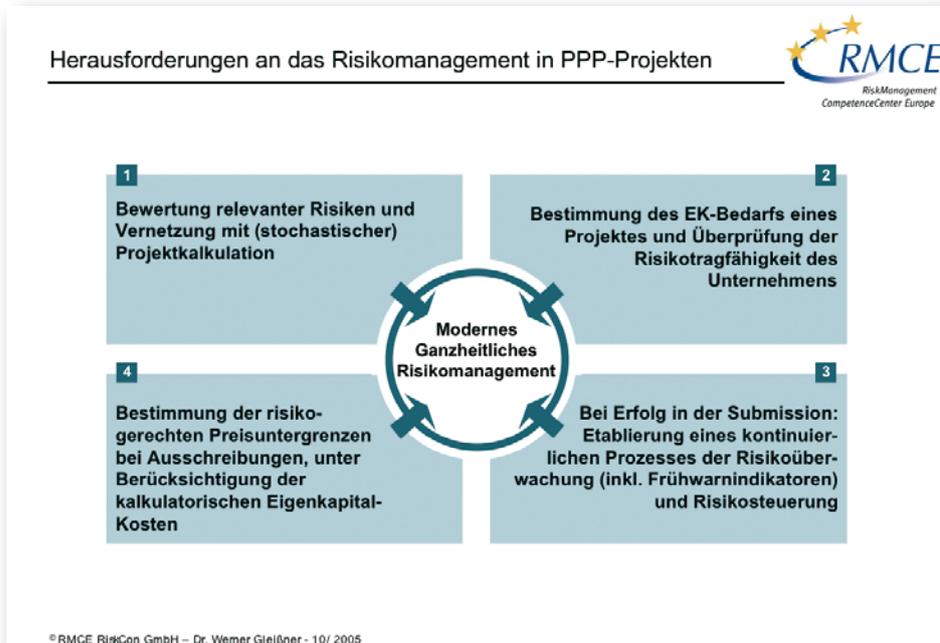


Abb. 2: Herausforderungen an das Risikomanagement in PPP-Projekten

Schon bei der Kalkulation müssen zunächst die wesentlichen Risiken identifiziert, quantitativ bewertet und aggregiert (d.h. zusammengefasst) werden (siehe Gleißner/ Romeike, 2005). Risiken sind aus der Perspektive von Kalkulation und Controlling mögliche Ursachen für Planabweichungen, was Chancen (günstige Planabweichungen) und Gefahren (ungünstige Planabweichungen) einschließt. Der Umfang möglicher Planabweichungen muss im Rahmen der Kalkulation transparent gemacht werden, was traditionelle Kalkulationsverfahren bisher nicht gewährleisten. Eine einfache Möglichkeit einer derartigen „risikoorientierten Kalkulation“ besteht darin, die Bandbreite möglicher Abweichungen vom Planwert einer Kalkulationsposition aufzuzeigen. Bei einer sogenannten „Dreiecksverteilung“ (siehe Abbildung 3) wird dabei neben dem Planwert ein „Mindestwert“ und ein „Maximalwert“ spezifiziert.

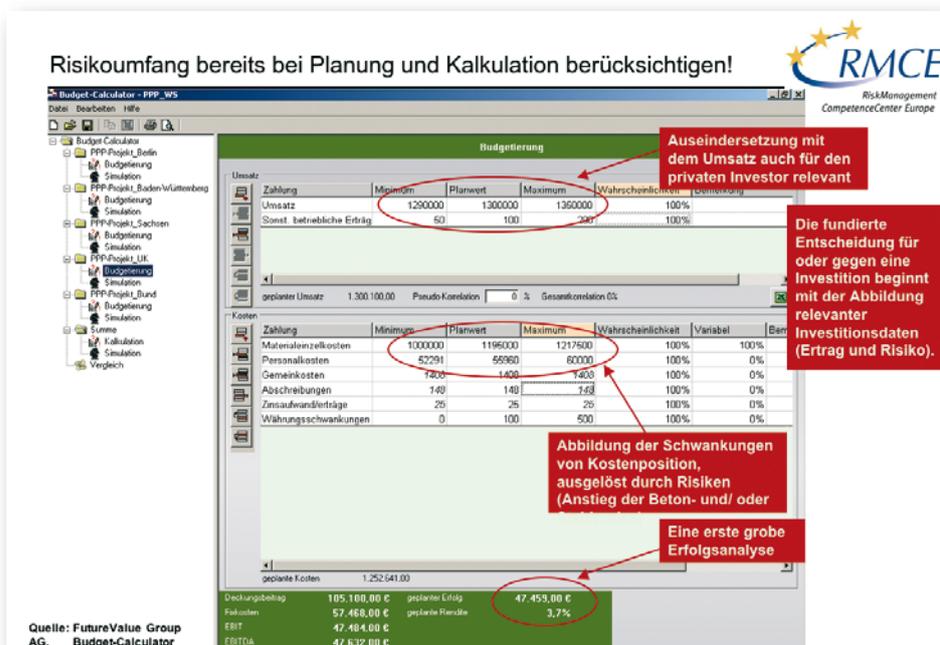


Abb. 3: Risikoumfang bereits in Planung und Kalkulation berücksichtigen

Auf dieser Grundlage kann die Wahrscheinlichkeit für jede beliebige Ausprägung der entsprechenden Ertrags- oder Kostenposition berechnet werden (was bei einer traditionellen Szenario-Planung nicht gelingt). Zudem werden bei allen Planungspositionen neben dem Umfang der Planabweichungen auch die möglichen Ursachen festgehalten, um hier adäquate Maßnahmen der Risikobewältigung initiieren und geeignete Prozesse der Risikoüberwachung nach Projektbeginn gewährleisten zu können. Eine solche „risikoorientierte Kalkulation“ suggeriert damit keine Planungssicherheit, sondern sensibilisiert für den realistischen Umfang von Planabweichungen. Nach der Bestimmung des Risikos für die (wesentlichen) Kalkulationspositionen muss der Gesamtrisikoumfang, der sich aus der Gesamtheit aller einzelnen Risiken und ihrer Wechselwirkungen ergibt, bestimmt werden. Dies ist die größte Herausforderung im Rahmen der risikoorientierten Kalkulation, weil Risiken (anders als Umsätze und Kosten) nicht addiert werden können. Hier werden softwaregestützte Simulationsverfahren eingesetzt, die eine große repräsentative Anzahl möglicher Szenarien der Zukunftsentwicklung (speziell der Kosten), die sich als Kombination des Eintretens bestimmter Risiken ergeben, berechnen und analysieren. Auf diese Weise kann der Umfang der Gesamtabweichungen bei Kosten und Ergebnis bestimmt werden. Aus dem Umfang möglicher (risikobedingter) Abweichungen des Ergebnisses kann in einem nächsten Schritt unmittelbar auf die mögliche Höhe risikobedingter Verluste aus einem Projekt geschlossen werden. So sind beispielsweise Aussagen möglich wie die folgende:

„Mit 90%iger Sicherheit wird auch bei einer ungünstigen Kombination der Risiken der Verlust aus einem Projekt 1 Mio nicht überschreiten und die für diese Planabweichung besonders maßgeblichen Risiken sind (1) möglicher Ausfall eines Subunternehmers und (2) Überschreitung der budgetierten Arbeitszeit im Gewerk X.“

Der risikobedingt mögliche Umfang an Verlusten zeigt zugleich den Eigenkapitalbedarf eines Projekts, da Verluste letztlich durch das Eigenkapital des betreffenden Unternehmens zu tragen sind. Die Kenntnis des risikobedingten Eigenkapitalbedarfs eines Projektes ermöglicht zwei wesentliche Aussagen:

Es kann überprüft werden, ob ein Unternehmen (unter Berücksichtigung der bereits eingegangenen Risiken aus dem Portfolio aller Projekte) über die Risikotragfähigkeit (Eigenkapital und Liquiditätsreserve) verfügt, um das gerade kalkulierte Projekt zusätzlich durchführen zu können. Speziell wird hier geprüft, ob durch ein Projekt – bei ungünstigem Verlauf – das Rating des Unternehmens gefährdet oder gar eine bestandsbedrohende Krise ausgelöst werden kann.

Mit Hilfe des Eigenkapitalbedarfs (Risikokapital) kann zudem eine realistische ökonomische Preis-Untergrenze für ein PPP-Projekt berechnet werden. Der adäquate Preis für die Übernahme des durch den Eigenkapitalbedarf in seiner Gesamtheit dargestellten Risikos sind genau die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten. Diese ergeben sich als Produkt des Eigenkapitalkostensatzes (erwartete Rendite einer Vergleichsanlage) und dem durch den Eigenkapitalbedarf spezifizierten Risikoumfang. Diese kalkulatorischen Eigenkapitalkosten zeigen die Konsequenzen der Risikoübernahme und sind als eigenständige Kostenpositionen im Rahmen der Projektkalkulation zu berücksichtigen. Gerade in Anbetracht der erheblichen Verschiebungen von Risiken bei langfristigen PPP-Projekten kann diese Kostenkomponente eine erhebliche Bedeutung bekommen.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

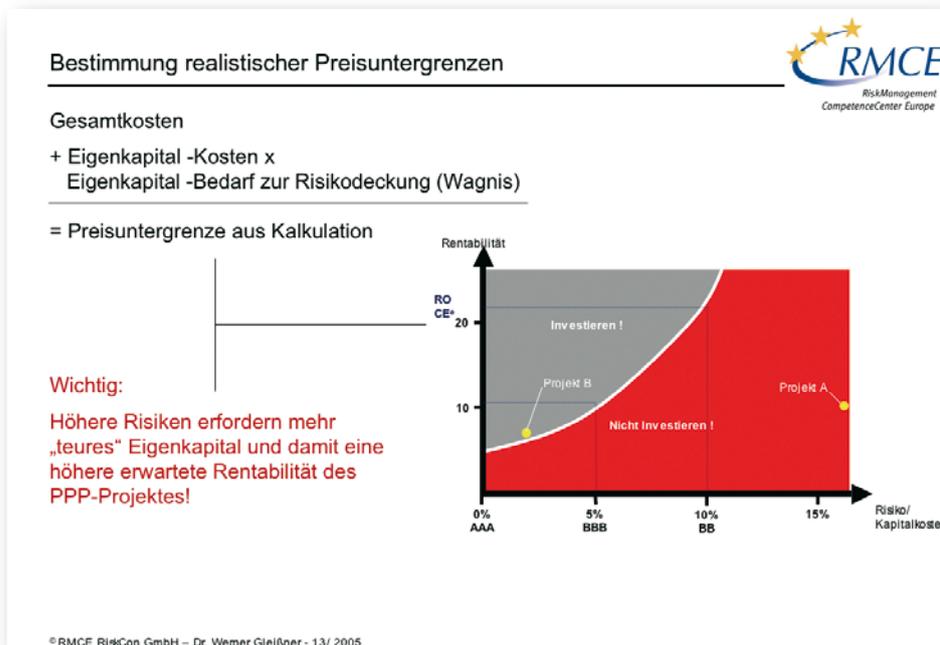


Abb. 4: Rendite-Risiko-Profil

Die risikoorientierte Kalkulation macht also insbesondere den Grad der Planungssicherheit (und –unsicherheit) transparent, stellt sicher, dass bei Unternehmen (Generalübernehmer) durch PPP-Projekt keine Bestandsgefährdungen entstehen und bestimmt eine ökonomische sinnvolle Preisuntergrenze. Ähnlich der Abschreibungen kann ein Unternehmen auch bestenfalls temporär darauf verzichten, die kalkulatorischen Eigenkapitalkosten zu verdienen.

Bei der Initiierung von PPP-Projekten wird es zukünftig immer wichtiger werden, dass sich öffentliche Auftraggeber und private Auftragnehmer hinsichtlich der Bedeutung der Verschiebung von Risiken klar werden und die Konsequenzen auch für PPP-Projekte transparent werden. Es ist zu empfehlen, ergänzend zu den Angaben einer üblichen Kalkulation auch Transparenz hinsichtlich der Risiken (Planungsunsicherheit) zu erhalten und den sich damit ergebenden Bedarf an Eigenkapital und den kalkulatorischen Eigenkapitalkosten aufzuzeigen. Es muss dabei sowohl im Interesse der Auftraggeber, als auch der Auftragnehmer sein, dass der Auftragnehmer den übernommenen Risikoumfang tatsächlich ohne eine Gefährdung seines Ratings (bzw. der Existenz des Unternehmens) auch tragen kann. Eine derartige explizite Betrachtung des Gesamtrisikoumfangs von PPP-Projekten und eines Abgleichs mit der Risikotragfähigkeit der Auftragnehmer sollte zukünftig Bestandteil der Ausschreibungsphase derartiger Projekte sein.

Die Transparenz über den Risikoumfang von PPP-Projekten schafft nicht nur mehr Klarheit bezüglich der realistischen Kosten, sondern ist zugleich notwendige Voraussetzung für eine stärkere Mobilisierung privater Finanzmittel für derartige Projekte. Es ist nämlich durchaus denkbar, dass private Investoren über „PPP-Infrastruktur-Fonds“ das Eigenkapital bereit stellen, das für die Absicherung gegenüber möglichen Verlusten aus der Investitions- oder Betriebsphase derartiger Projekte erforderlich ist. Gerade derartige Fonds sind geeignet, die in diesem Themenfeld erforderlichen Finanzmittel zu aktivieren und die private Risikotragfähigkeit zu gewährleisten. Aus Sicht eines Investors ist das Bereitstellen von Eigenkapital für solche „PPP-Fonds“ durchaus attraktiv: PPP-Fonds weisen aufgrund ihres spezifischen Risikoprofils (siehe Risiken von PPP-Projekten oben) eine völlig andere Risikostruktur auf, als andere Anlageformen (wie z.B. Aktien oder Anleihen). Deshalb sind sie für Investoren ein attraktives Investment zur Diversifikation des Gesamtportfoliorisikos. Natürlich müssen Investoren in solchen Fonds die Gewissheit haben, dass

die Fonds-Initiatoren – gemeinsam mit den privaten PPP-Unternehmen (Generalübernehmer) – die adäquaten Instrumente verfügbar haben, um den Risikoumfang adäquat zu kalkulieren und durch geeignete Maßnahmen zu bewältigen.

Insgesamt kann man festhalten, dass PPP-Projekte erhebliche Potenziale für eine auch im volkswirtschaftlichen Sinne effektivere Realisierung beispielsweise von Infrastrukturprojekten bieten. Da sie mit einer erheblichen Verschiebung von Risiken auf Privatunternehmen verbunden sind, werden für Verfahren der Identifikation, Bewertung und Aggregation der Risiken, speziell bei der Kalkulation, sowie die Verfahren der Risikobewältigung und der Risikoüberwachung zu einem zentralen Erfolgsfaktor für derartige Projekte. Derartige Verfahren des Risikomanagements ermöglichen es insbesondere, den realistischen Umfang von Verlusten – und damit dem Eigenkapitalbedarf – derartiger Projekte zu ermitteln, um risikoadäquate Eigenkapitalkosten im Rahmen der Kalkulation zu berücksichtigen und eine Bestandsbedrohung von Unternehmen zu verhindern. Sie bieten zudem die Voraussetzung für die Initiierung von „PPP-Fonds“, die Eigenkapital mobilisieren und für die Investoren ein attraktives Rendite-Risiko-Profil aufweisen können, weil die PPP-projektspezifischen Risiken eine deutlich andere Charakteristik aufweisen, als die mit Aktien oder Anleihen verbundenen Risiken.

Weiterführende Literatur:

Adenauer P. / Gleißner W. (2004), Bausteine für das Risikomanagement in Bauunternehmen Interview, in: Risknews, Heft 5, S. 55-59

Gleißner W. / Romeike F. (2005), Risikomanagement - Umsetzung - Werkzeuge - Risikobewertung, Haufe Verlag

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Finanzierungserfordernisse bei Public-Private-Partnership -Projekten



Hermann Temme
Deutsche Immobilien-Leasing

Aktuelle Entwicklung von PPP-Modellen
Risikokriterien als Treiber der Finanzierung
Bausteine einer Finanzierungsstruktur
Praxiserfahrungen in Schleswig-Holstein

Wenn heute alternative Finanzierungsformen zur Realisierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben, beispielsweise Neubau oder Sanierung von Schulen, ausgeschrieben werden, finden wir zunehmend den Typus der Projektfinanzierung vor. Bis es zu diesem PPP-Modell kam, das Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben einer Immobilie unter Ansatz einer Life-Cycle-Betrachtung umfasst, haben die Marktteilnehmer auf beiden Seiten, die öffentliche Hand als Auslober und Privatwirtschaft als Bieter gemeinsam einen Weg beschritten, der Anfang der 90 er Jahre mit Leasingmodellen – überwiegend als Fondslösungen gestaltet - begann. Leasingtypische Nachteile, insbesondere im Hinblick auf Widersprüche bei der Gewährung öffentlicher Fördermittel in Relation zum wirtschaftlichen bzw. rechtlichen Eigentum beim Leasinggeber forderten beide Seiten auf, neue Wege zu finden.

Die weitere Entwicklung war geprägt durch erste Investorenlösungen über Sondermittel gem. Hochschulbauförderungsgesetz, Mietkauf- und weitergehend durch Forfaitierungsmodelle mit Einwendungs- und Einredeverzichtserklärung des Auslobers. Hier sind der Werklohnvertrag mit Stundungsvereinbarung sowie der Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsvertrag zu nennen.

Finanzierungserfordernisse bei Public – Private Partnership - Projekten



Aktuelle Entwicklung PPP

■ Forfaitierung mit Einredeverzichtserklärung

- Werklohnvertrag mit Stundungsvereinbarung
- Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsvertrag

■ Projektfinanzierung

- Vertrag sui generis über Lebenszyklus

Bereits durch Leasingmodelle wurden unter dem einheitlichen Ansatz von Planen, Bauen und Finanzieren für den Auslober nachweislich Vorteile gegenüber bisherigen konventionellen Formen der Realisierung von bis zu 25 % der Investitionskosten generiert, zum Teil bereits erweitert durch umfangreiche Objektnachsorge (FM-Leistungen). Dies konnte nur geschehen, weil erstmals die Partner der Privatwirtschaft unter Anwendung des VOB-Regimes ihr Know-How gemeinsam und in abgestimmter Form auf Basis einer funktionalen Leistungsbeschreibung einbrachten und auch bereit waren, bestimmte (zusätzliche) Risiken der Bauerrichtung zu tragen. Wesentlich ist hier das Bauherrenrisiko. Gleichzeitig wurden Termine, Qualitäten und Kosten gegenüber dem Auslober zugesichert

Die Idee Public-Private-Partnership „PPP“ war geboren und wurde in den neuen und alten Bundesländern forciert und fortgeschrieben. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die reine Investition nur zu ca. 1/3, der Betrieb jedoch über den Lebenszyklus bis zu 2/3 der Gesamtkosten eines Projektes betragen, war der Weg zum heutigen Ansatz nicht mehr weit:

Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben eines Projektes unter Betrachtung des Lebenszyklus als einheitliches Angebot einer durch die Privatwirtschaft initiierten Projektgesellschaft stellt heute die aktuelle Forderung dar. Während bisher eine Objektgesellschaft als Arrangeur tätig war, wird jetzt eine Projektgesellschaft als Betreiber mit deutlicher Aufgabenerweiterung auch nach Fertigstellung einer Maßnahme beauftragt.

Abgestellt auf den Cash-Flow, d.h. den Nutzungsentgelten der öffentlichen Hand, ist eine Projektfinanzierung zu strukturieren. Aus Haushaltsgründen kann ein Einrede- und Einwendungsverzicht nicht als selbstverständlich angenommen werden. Ein Projektvertrag stellt einen Vertrag sui generis über den Lebenszyklus dar und ist weder ein Miet- noch ein Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsvertrag. Geregelt werden die Rechte und Pflichten der öffentlichen Hand und der Partner der Privatwirtschaft, um das Projekt, z.B. den Neubau einer Schule beginnend mit der Planung bis zur Rücküberlassung an die öffentliche Hand nach einer Vertragslaufzeit von 20 bis 30 Jahren, zu betreiben. Allen Modellen gemeinsam ist der Focus auf eine langfristige Nutzung, nicht der Besitz.

Diese Sicht stellt sowohl seitens der öffentlichen Hand als auch der Privatwirtschaft, insbesondere Banken und Eigenkapitalgeber, zusätzliche Anforderungen an die Beherrschung von Risiken und Strukturierung der Finanzierung. Weiterführende Erläuterung sind in der einschlägigen Literatur zu finden, u.a. die Veröffentlichungen der Task-Force PPP des Landes Nordrhein-Westfalen (HYPERLINK „<http://www.ppp.nrw.de>“ www.ppp.nrw.de).

Risikokriterien als Treiber der Finanzierung

Ausgehend vom Modellansatz „Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben“ nenne ich als wesentliche Risiken

- Planung (Baurecht, Architektur)
- Bau (Baugrund, Bauerrichtung, Kosten, Qualitäten, Termine)
- Gewährleistung (Mängel der Bauausführung)
- Bonität (Projektgesellschaft vs. Öffentliche Hand)
- Finanzierung (Bau- und Endfinanzierung, Zinsszenarien)
- Betrieb (Sicherstellung lfd. Betrieb, Energiemanagement, Instandhaltung, Re-Investition, Nutzungsänderung)

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Je nach Komplexität des Projektes ist eine detailliertere Risikomatrix erforderlich. Die Risiken sind zu bewerten, im Projekt einzupreisen und Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.

Seitens der öffentlichen Hand ist festzulegen, welche dieser Risiken selbst getragen und welche auf den privaten Partner verlagert werden können.

So kann ein nicht gesichertes Baurecht, z.B. mangels rechtsgültigem B-Planes, nicht auf die Projektgesellschaft verlagert werden. Für den Baugrund sollten umfassende detaillierte Untersuchungen an die Hand gegeben werden, um verlässlich planen und kalkulieren zu können. Gleiches gilt für spätere Nutzungsänderungen (im Extremfall: Aufgabe eines Schulbetriebes). Das Bonitätsrisiko wird mangels Einwendungs- und Einredeverzicht auf die Projektgesellschaft verlagert; die öffentliche Hand muss sich jedoch bewusst sein, dass Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur und damit die –kosten unvermeidbar sind.

Finanzierungserfordernisse bei Public – Private Partnership - Projekten



Risikokriterien als Treiber

- **Modellansatz: Planen, Bauen, Finanzieren, Betreiben**
- **Planungsrisiko**
- **Baurisiko**
- **Gewährleistungsrisiko**
- **Bonitätsrisiko**
- **Betreiberrisiko**

Deutsche Bank 

Bausteine einer Finanzierungsstruktur

Die mittels Risikomatrix definierten Risiken führen unmittelbar zur Auswahl des anzusetzenden PPP-Modells (sh. oben, „Aktuelle Entwicklung von PPP-Modellen“) und damit der Bausteine einer Finanzierung (sh. Anhang „Bausteine einer Finanzierungsstruktur“).

Die weiteren Ausführungen werden die zusätzlichen Anforderungen einer Projektfinanzierung beschreiben.

Die Projektfinanzierung stellt grundsätzlich auf einen über die Vertragslaufzeit kalkulierten Cash-Flow ab, der als weitgehend linearisiertes Nutzungsentgelt vom Nutzer an die Projektgesellschaft entrichtet und

- zur Amortisation der Investitionskosten,
- für Instandhaltung und –setzung,
- für FM-Leistungen (lfd. Betrieb, Energiemanagement, Instandhaltung und Re-Investition),
- für Cateringleistungen

zu verwenden ist. Ein Einwendungs- und Einredeverzicht kann nicht von vorn herein unterstellt werden.

Finanzierungserfordernisse bei Public – Private Partnership - Projekten

Bausteine einer Finanzierungsstruktur

<ul style="list-style-type: none"> ■ Eigenkapital – Sponsoren (operativ tätig mit Gesellschafterfunktion) – Kapitalinvestoren (nicht operativ tätig, z.B. atypisch-stille Gesellschafter) 	<p>(nur Projektfinanzierung)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Fremdkapital – Bank-Darlehen – Bauzwischenfinanzierung – Endfinanzierung 	<p>(Forfaitierung, Projektfinanzierung)</p> <p>(Bonitätskriterium Generalübernehmer)</p> <p>(Bonitätskriterium Kommune bzw. Projektgesellschaft)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ Fördermittel – KfW-Darlehen – Fördermittel Land/Kreis 	<p>(Forfaitierung, Projektfinanzierung)</p> <p>(Forfaitierung, Projektfinanzierung)</p> <p>(Forfaitierung, Projektfinanzierung)</p>

Deutsche Bank

- **Fremdkapital.**

Während der Bauphase steht der Projektgesellschaft Fremdkapital als Bauzwischenfinanzierung, abgestellt auf die Bonität der Projektgesellschaft, bzw. des Generalübernehmers, zur Verfügung.

Mit Nutzungsbeginn wird die Bauzwischenfinanzierung als langfristige bereitgestellte Endfinanzierung – ggfs. gemindert um erwartete Fördermittel – mit gesichertem Zins für die Projektlaufzeit bereitgestellt.

Bonitätsträger ist mangels Einwendungs- und Einredeverzicht wiederum die Projektgesellschaft.

Sollte das Zinsänderungsrisiko vollständig durch die Projektgesellschaft zu übernehmen sein, sind entsprechende Zinssicherungen für die Projektlaufzeit vorzusehen und einzupreisen.

- **Eigenkapital.**

Auf Basis einer Einwendungs- und Einredeverzichtserklärung des öffentlichen Auftraggebers ist die 100%ige Fremdfinanzierung der Investitionskosten darstellbar.

Aus dem Sicherheitsgedanken sowohl der öffentlichen Hand als auch einer refinanzierenden Bank hinsichtlich einer möglichen Insolvenz der Projektgesellschaft, ist die bankseitige Forderung

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

nach ausreichendem Eigenkapital verständlich. Üblich sind 10 % bis 20 % der Investitionssumme, die bereits bei Baubeginn zur Verfügung stehen sollte. Das Eigenkapital ist zu verzinsen.

Als Kapitalgeber kommen i.d.R. sog. Sponsoren einer Projektgesellschaft in Frage, d.h. die auch operativ tätigen Gesellschafter (Generalübernehmer, Facility-Manager). Darüber hinaus ist es grundsätzlich vorstellbar, dass Investoren bereits zu Projektbeginn zusätzlich zur Verfügung stehen. Ab Inbetriebnahme des Projektes könnten letztere auch für die Nutzungsdauer mit ihrem bisherigen Eigenkapital und zusätzlich auch mit dem von Sponsoren eingebrachten übernommenen Kapital bereitstehen.

Bedauerlicherweise ist der Markt für derartige Investments in Deutschland noch nicht entwickelt. Erste Ansätze sind erkennbar.

Zwischenresümée

Mangels Einwendungs- und Einredeverzicht und dadurch erhöhter Eigenkapitalanforderungen wird die Kapitalverzinsung (10% is 15 % pa) in das Projekt einfließen müssen.

Die langfristige Endfinanzierung, abgestellt auf die Bonität der Projektgesellschaft, wird sich um 1 bis 1,5 Prozentpunkte gegenüber einem „kommunalähnlichen“ Zins verteuern.

Die Übernahme des Zinsänderungsrisikos ist mit mindestens 0,5 Prozentpunkten anzusetzen.

• Fördermittel

Dieser Sammelbegriff kann z.B. besondere Mittel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als sog. Durchleitungsvariante oder Fördermittel von Bund, Land oder Kreis umfassen.

Die Vergabebedingungen sind individuell und haushaltsabhängig. Eine Anpassung an die speziellen Bedürfnisse einer Projektfinanzierung ist erforderlich.

• Patronatserklärung, Konzernbürgschaft

Der Bestand der Projektgesellschaft soll durch (harte) Patronatserklärungen oder sog. Konzernbürgschaften seitens ihrer Gesellschafter gesichert werden.

Sie können zur faktisch unbeschränkten Haftung der jew. Muttergesellschaft führen, was regelmäßig auf Widerstand treffen wird. Da die Erklärungen je nach Ausgestaltung auch eigenkapitalbelastende Wirkung haben können, ist mit weiteren Auswirkungen auf Projektkosten zu rechnen.

• Financial Modelling/Monitoring

Financial Modelling ist kein Finanzierungsbaustein, sondern ein wesentliches Planungstool zur Abbildung sämtlicher Zahlungsströme vom Projektbeginn über die gesamte Vertragslaufzeit. Im Rahmen einer Due Dilligence der Bank ist dieses Tool Grundlage für die Beurteilung des Projektes und damit des Bankenengagements. Zugleich bildet es die Grundlage für die Definition der nachstehenden Bausteine, der Bank Ratios und der Reserve Accounts.

Es dient gleichermaßen der öffentlichen Hand als Auftraggeber zur Beurteilung der Tragfähigkeit des Projektes und als Controlling-Instrument.

- Bank Ratios

Das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital und die Bildung zusätzlicher Reserve Accounts wird durch Kennzahlen gesteuert, die seitens der Bank vorgegeben werden. Sie bilden jedoch auch eine zusätzliche Sicherheit für die öffentliche Hand, da der Bestand der Projektgesellschaft, des Projektvertrages und eine jederzeitige Kapitaldienstfähigkeit einem zeitnahen (externen) Controlling unterzogen wird. Zusätzlich lässt sich die Bank ein Eintrittsrecht in den Projektvertrag einräumen.

- Capital Reserve Account

Zur Sicherstellung des Kapitaldienstes im Verhältnis der Projektgesellschaft zur refinanzierenden Bank ist für den Fall einer Störung i.d.R. von Beginn der Nutzungsphase an ein sog. Capital Reserve Account aufzubauen (z.B. Kapitaldienst von 6 Monaten). Der Aufbau der Rücklagen wird regelmäßig aus dem laufenden Nutzungsentgelt erfolgen.

- Maintenance Reserve Account

Störungen im laufenden Betrieb, z.B. Schlechterfüllung, sollen durch eine weitere Rücklage gesichert werden (Entgelt eines Jahres). Sie ist unabhängig von einer Vertragserfüllungsbürgschaft für lfd. Betrieb zu sehen, die im Verhältnis Projektgesellschaft zur öffentlichen Hand gestellt wird. Im Übrigen vgl. Capital Reserve Account.

Praxiserfahrungen in Schleswig-Holstein

- Aktuelle Projekte

Als erstes PPP-Projekt auf Basis eines Nutzungsrechts- und Nutzungsüberlassungsvertrages wurde im August 2004 der Neubau und die Sanierung der kooperativen Gesamtschule der Stadt Reinfeld mit einer durch die Deutsche Immobilien Leasing GmbH (DIL) initiierten Objektgesellschaft abgeschlossen. DIL ist integraler Bestandteil der Division Asset Finance & Leasing (AFL) und ist im Konzern Deutsche Bank als Kompetenzzentrum für Infrastrukturvorhaben (Immobilien) der öffentlichen Hand tätig.

Gemeinsam mit der Stadt Reinfeld wurde in Schleswig-Holstein Neuland betreten und die anfänglichen, nicht geringen, Widerstände auf unterschiedlichen Ebenen überwunden.

Grundlage ist der Einrede- und Einwendungsverzicht der Stadt Reinfeld, um der refinanzierenden Bank den Ankauf (Forfaitierung) der Nutzungsentgelte **ab Nutzungsbeginn** zu Kommunalkonditionen auf Basis einer 100%igen Fremdfinanzierung unter Einbindung des damaligen Sonderprogramms „Wachstumsimpulse“ der KfW und Schulbaufördermitteln zu ermöglichen.

Der erste Bauabschnitt (Neubau) konnte termingerecht entsprechend den in der funktionalen Leistungsbeschreibung geforderten Qualitäten zum Schuljahresbeginn 2005/2006 übergeben werden. Das Bauherrenrisiko wurde von der Objektgesellschaft getragen. Die Behebung der nach Abnahme auftretenden Mängel ist durch eine Bürgschaft im üblichen Umfang gesichert.

Mangels Wirtschaftlichkeit wurde die gleichzeitig ausgeschriebene, durch die Objektgesellschaft zu erfüllende Betreiberfunktion, ausgegliedert und separat zwischen der Stadt Reinfeld und dem mit dem Bau beauftragten Generalübernehmer kontrahiert.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Ohne die Komplexität einer Projektfinanzierung konnte die Investition mit nachweislichen Vorteilen gegenüber der konventionellen Beschaffung realisiert werden.

Weitere Auskünfte werden Herr Bürgermeister Gerhard Horn, Stadt Reinfeld, oder die Deutsche Immobilien Leasing GmbH, Geschäftsstelle Region Nord, Hamburg, gern erteilen.

Das Interesse der Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein an PPP-Lösungsansätzen zur Überwindung des Staus bei Neubau und Sanierung von kommunalen Gebäuden, vorzugsweise Schulen, ist stark gewachsen.

Die Investitionsbank des Landes Schleswig-Holstein begleitet derzeit zahlreiche Projekte, für die bereits das Vergabeverfahren läuft oder die im kommenden Jahr als neue Ausschreibungen veröffentlicht werden.

- Positionen

Jedes PPP-Modell – gleichgültig in welcher Ausprägung – wird vom Gedanken eines Risk-Sharing getragen. Risiko- und Sicherheitenallokation sind die Treiber für das geeignete Modell und das zu entrichtende Nutzungsentgelt.

Finanzierungserfordernisse bei Public – Private Partnership - Projekten



Aktuelle Fragen

- Darf PPP auf die Lebens-Zyklus-Betrachtung reduziert werden?
- Sollen (Teil)-Vorteile eines weiten PPP-Ansatzes auch kleinen bzw. mittleren Kommunen zugute kommen?
- Kann der Mittelstand im Baugewerbe die PPP-Anforderungen erfüllen?
- Wie kann die Eigenkapitalbeschaffung organisiert werden?
- Besteht die Gefahr einer Monopolisierung?

Deutsche Bank

Sowohl öffentliche Hand, als auch privater Partner sollten gemeinsam überlegen, welche Risiken von wem sinnvollerweise getragen werden können, ohne den partnerschaftlichen Gedanken aus den Augen zu verlieren.

Ein abgestimmtes Risk-Sharing, abgestimmt auf die Komplexität des Projektes unter Einbindung des Know-Hows der öffentlichen Hand sollte PPP-Modelle auch für kleine und mittlere Gemeinden interessant machen.

Die für Projektfinanzierungen notwendige Eigenkapital- und Sicherheitenausstattung der Projektgesellschaft kann für mittelständische Bauunternehmen eine hohe Eintrittsbarriere bilden. Finanzwirtschaft und öffentliche Hand sind aufgerufen, auch hier neue Wege zu beschreiten.

Die regionale Bauwirtschaft will verständlicherweise an dieser Entwicklung nachhaltig partizipieren. Die zunehmende Komplexität von PPP-Modellen darf nicht zum Ausschluß der mittelständisch strukturierten Bauunternehmen führen.

PPP in der aktuellen Prägung ist Ergebnis eines langjährigen Prozesses aller Beteiligten. Als innovatives Modell verträgt es nicht die Begrenzung durch weitere Gesetze oder Erlasse. Leitlinien sind hilfreich, ebenso besteht dringender Regelungsbedarf auf der sog. Untergesetzebene.

Auf dieser Grundlage kann PPP innovativ wirken und gemeinsam entwickelt werden.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Public-Private-Partnership in der Praxis



Gerhard Horn (li.)
Bürgermeister der Stadt Reinfeld

(Mitschrift des freien Vortrages)

Meine sehr geehrten Damen und Herren, von der leicht risikolastigen Diskussion will ich Sie zur Praxis hinführen. Allerdings möchte ich diese Praxis durchaus auf die bisherigen wissenschaftlichen Vorträge beziehen.

Es ist so viel gesagt worden, dass es mir fast schwer fällt, mich auf meinen Vortrag hier zu konzentrieren, weil viele Dinge einfach ganz interessant waren. Ich danke ausdrücklich Herrn Dr. Schellenberg für seine Ausführungen. Da sind viele Ansätze drin enthalten, die ich mir vor zwei Jahren gewünscht hätte. Wir sind vor zwei Jahren mit der Planung dieses Projektes gestartet und haben natürlich eine Menge Geröll aus dem Weg räumen müssen, um die Realisierung überhaupt hinzukriegen. Herr Temme

war nach einem entsprechenden Auswahlverfahren Begleiter in unserem Verfahren, deswegen haben Sie es ja eben noch als Referenz gesehen.

Ich muss Ihnen kurz die Ausgangslage schildern, wenn ich ein Praxisbeispiel darstellen möchte. 10 Minuten sind nicht viel Zeit. Wir Norddeutschen können schnell reden, Sie können alle schnell auffassen.

Die Zahlen will ich Ihnen jetzt nicht alle nahe bringen, aber es ging darum, ein neues Schulgebäude zu errichten mit der Zielsetzung, letztendlich irgendwann 1.200 Schüler aufzunehmen. Die Hauptnutzfläche des Neubaus beträgt ca. 5.500 m² brutto Geschossfläche, so dass Sie einen Überblick über das Volumen kriegen. Ich nehme es gleich vorweg: wir haben das dann realisiert zu einem Preis von 6 Mio. €. einschließlich Möblierung und kompletter Ausstattung. Das spricht alleine für sich.

Vorweg, das kennen Sie alle, die sich im öffentlichen Hochbau getummelt haben, werden Kostenschätzungen gemacht. Ich habe hier mal zwei Zahlen vergleichsweise herangezogen: Das ist einmal der Wert der abgerechneten Schulprojekte unseres Kreises Stormarn. Der beziffert sich – wie Sie sehen – auf knapp 15,5 Mio. € bei gleichem Volumen und die Kostenschätzung nach den BKI-Baukosten wäre bei 13,3 Mio. € gelandet. Das ist jetzt bitte nicht der Vergleich zu den 6 Mio., sondern, Herr Temme hat es schon gesagt, wir sprechen hier ca. von 11 Mio. € Gesamtvolumen.

Kurz etwas zur Vorbereitung des entsprechenden Verfahrens. Ich kann es auch so fortführen. Zur Planung hat sich die Stadt das Ziel gesetzt, eine so genannte alternative Projektfinanzierung aufzusetzen. Dazu war erforderlich, zunächst einmal die Vergabebedingungen zu klären. Sie haben es vorhin auch schon gehört von Herrn Dr. Schellenberg, das war ein äußerst schwieriger Akt. Es ist uns dann gelungen, zum Glück, einen zweistufigen Teilnahmewettbewerb zu initiieren. Noch nach der VOB wünschenswert wäre eine VL gewesen. Wir haben ausgeschrieben „Planen, Bauen und Finanzieren“. Nun kann man darüber streiten, ob das Bauen den Schwerpunkt ausmacht oder nicht. Die Rechtslage hat, wie gesagt, Herr Dr. Schellenberg schon kurz skizziert. Wir sind dann mit der VOB im Nacken sozusagen da auch zu einem erfolgreichen Abschluss gekommen. Zielsetzung war – wie gesagt – die Bauerrichtungsrisiken auf einen Privaten zu verlagern, das stand von Anfang an fest. Herr Temme hat es ausgeführt, das muss ich nicht weiter beschreiben. Wichtiges Kriterium dabei war, dass natürlich der Private kein Eigentum am Grundstück erwerben darf. Das ist mittlerweile auch gesetzlich eindeutig geregelt. Das Risiko der Grunderwerbssteuer stand noch ein

wenig im Hintergrund. Aber selbst unter Einbeziehung dieses Risikos wäre es immer noch zu einer günstigeren Auftragsvergabe gekommen, als in einem konventionellen Vergabeverfahren. Diese 3 % - denke ich – hätten uns letztendlich bei der Größenordnung nicht mehr geschadet. Anstehende Folgekosten sind zumindest deutlich minimiert worden. Dies ist uns durch die Massnahme gelungen, „Planen, Bauen und Finanzieren“ in eine Hand zu legen und was ganz wichtig war, dass auch Sanierungsmaßnahmen nach dem gleichen Verfahren abgewickelt werden konnten.

Das war absolutes Neuland, da haben wir eben neben dem Neubau eine Herausforderung gewagt, die mittlerweile voll im Gange ist. Offensichtlich erfolgreich im Gange ist. Da fällt es natürlich wesentlich schwerer, einen konkreten Kreis zu ermitteln: Der Sanierungsumfang muss detailliert beschrieben werden, eine Herausforderung letztendlich an die Hochbauabteilung oder an das auftragnehmende Büro, was dann letztendlich diesen Arbeitsumfang zu beschreiben hat. Das ist, wie gesagt, die Herausforderung, aber auch gleichzeitig die Chance und die Möglichkeit, gestalterisch seitens der Kommune, seitens des Trägers tätig zu bleiben.

Das betone ich immer wieder, das ist auch beim Neubau ein ganz wichtiger Aspekt, man gibt hier nichts aus der Hand, im Gegenteil, man beschreibt durch die eigene Verwaltung, unterstützt durch die entsprechenden Gremien, genau das, was man haben möchte. Also es geht hier an Qualität nichts verloren. Das bleibt weiterhin ein wesentlicher Faktor der öffentlichen Hand. Aber die Ausführung ist dann eine 100 % - Angelegenheit des Privaten. Diese ist auf der Grundlage eines Schulentwicklungsplans vergabeartig entschieden worden, das muss ich sicherlich nicht weiter ausführen.

Ich komme nachher noch auf eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu sprechen. Diese ist in Schleswig-Holstein gemäß Krediterlass erforderlich. Lassen Sie mich bereits an dieser Stelle feststellen, dass die kommunale Aufsichtsbehörde, die diese zu prüfen hat oder das Gemeindeprüfungsamt, was vielleicht hilfreich zur Seite steht – ohne jemandem zu nahe treten zu wollen – mit der Bewertung einer derartigen gutachterlichen Arbeit zum Teil überfordert ist. Hier muss man sich ernsthaft fragen, ob das in einem Schulbau, insbesondere dann, wenn ich diese Daten sehe, ein notwendiges vorgeschaltetes Instrument ist oder ob man darauf nicht verzichten kann. Es kostet Geld, es beteiligt Berater und wie gesagt, es macht damit auch so ein Verfahren wieder teuer.

Für einen Neubau ist eine Funktionalbeschreibung notwendige Voraussetzung, sie müssen also ein Raumbuch erstellen. Beim unausgeglichene Haushalt bleibt ihnen im Grunde keine Wahl, das orientiert sich logischerweise am Schulbauprogramm. Üppigkeiten sind heute leider nicht mehr möglich. Die Funktionalbeschreibung ist das A und O dieser entsprechenden Verfahrensweise. Je besser sie ausfällt, umso genauer wird Ihnen auch die Schule erstellt. Halbsatz dahinter: Planen, Bauen, Finanzieren ist die eine Facette. Wir haben es eben schon gehört. Damit werden zu einem Großteil Teilsynergien realisiert, ich habe das noch nicht einmal PPP genannt, aber in einem sicherlich alternativen Finanzierungsmodell.

Wenn das Betreiben eine Rolle spielt und ausgeschrieben war es bei uns auch, dann hat natürlich jeder Unternehmer, der das Gebäude errichtet, ein hohes Interesse, die Bausubstanz so gut wie möglich und die Verkehrsflächen so schlank wie möglich zu erstellen, damit das Unterhalten und Betreiben auch entsprechend günstig ausfällt. Für die Sanierung habe ich eben schon kurz erwähnt, brauchen wir eine konkrete Sanierungsbeschreibung. Das ist eine Herausforderung. An der Stelle bedarf es hoher fachlicher Qualifikation, entweder im Hause – sinnvollerweise dort, weil die Kenntnis über die Substanz vermutlich dort am genauesten ist – oder aber eingeschalteter externer Büros. Hier kommen für mich auch Zweifel am Verfahren deswegen auf, weil diese Grundlagen für den Zuschlag bei der Wiederauswahl sind. Hier stellt sich mir die Frage: Ist eine anschließende Prüfung der Förderfähigkeit schulaufsichtlich überhaupt noch notwendig, wenn in einem derartigen Verfahren wirtschaftliche Ergebnisse erzielt werden, die sogar unterhalb der förderfähigen Kosten liegen? Auch da sind für mich Ansätze zu finden, die zu einem deutlichen Entbürokratisieren beitragen können.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Die Finanzierungsformen hat Herr Temme kurz angesprochen, sie sind auch von Herrn Dr. Schellenberg angesprochen worden. Allerdings hatten Sie es noch als gewisse Trägheit bezeichnet, wenn ich Sie richtig zitiere, das Forfaitierungsverfahren. Wir haben es als schlanke Lösung gefunden, das muss ich ganz deutlich sagen, und sind auch in der Ausschreibungsformulierung offen gewesen. Wir haben sowohl eine ganz schlanke Forfaitierung ohne Objektgesellschaft abgefragt als auch eine mit.

Die Objektgesellschaft hat Herr Temme beschrieben. Bauherrenrisiko, Übernahme, Controlling-Übernahme sind letztendlich auch eine Dienstleistung, die selbstverständlich finanziert werden muss. Sie hat sich dann auch im Angebot niedergeschlagen und es ist in der Größenordnung, wie Herr Temme schon dargestellt hat, 3 – 4 %, natürlich auch teurer. Wir haben uns dann bewusst entschieden, diese Dienstleistung auch mit einzukaufen – mit Erfolg einzukaufen – weil auch die Objektgesellschaft ein ganz anderes Interesse hat und ganz andere Methoden hat, muss man einfach einräumen, auch anerkennen, auch ohne Neid, auf die entsprechenden Unternehmer einzuwirken und wir haben das Objekt dann innerhalb der 11 Monate, die vorgesehen waren, auch erfolgreich erstellt. Nichts desto trotz, den Satz möchte ich noch loswerden, ich sehe auch eine Maßnahme von 3 Mio. € durchaus, wie haben Sie es eben genannt, als PPP-fähig an. Ich streiche dann aber PPP und sage, das ist eine alternative Finanzierung, die vielleicht sogar ohne Einredevorzichtserklärung, allein durch die kleinen Vorteile, die dadurch entstehen, dass ich planen, bauen und finanzieren in eine Hand lege, einfach zu einer wirtschaftlicheren Lösung werden. Und natürlich für den Haushalt eine ganz kontinuierliche Belastung über den vereinbarten Zeitraum von 20, 25 Jahren darstellen, auch das ist ja ein Vorteil, den man nicht verkennen darf. Denn bei der bisherigen Vorgehensweise wissen wir alle, was das immer der hohe Risikofaktor in der Haushaltsgestaltung. So erzeugen wir kaum Verwaltungskosten und kommen zu einer ganz günstigen alternativen Finanzierungslösung. Da brauche ich keine Einredevorzichtserklärung. Demgegenüber ist bei einem Schulbauprojekt im Umfang von 10 bis 11 Mio. der Nutzungsüberlassungsvertrag, wie wir ihn beschlossen haben, aus meiner Sicht das geeignete Mittel. Einerseits werden mit der Einredevorzichtserklärung die kommunalen kreditähnlichen Konditionen gewährleistet und andererseits auch über die entsprechende vertragliche Ausgestaltung in einem Dreierverhältnis zwischen Objektgesellschaft, Kommune und refinanzierender Bank sicher gestellt wird, dass bei Insolvenz des GÜ oder des Subunternehmers, die in diesem Dreierkonsortium vereinbarten Konditionen gelten.

Also, da sehe ich sehr wohl auch Spielräume, aber das wird ein interessanter Prozess sein. Ich bin gespannt zu beobachten, welche Lösung da erzielt werden wird. Auf einen Vorteil unseres Modells gehe ich jetzt ein, der sich auf die Objektgesellschaft konzentriert: Wir haben einen garantierten Festpreis, auch das sage ich wirklich mit Stolz. Es ist sogar gelungen, den vereinbarten Festpreis zu unterschreiten. Durch Einbeziehung der förderfähigen Kosten und durch das gute Baumanagement ist es gelungen, den Gesamtpreis sogar zu reduzieren. Im laufenden Prozess sind durch das Baumanagement Veränderungen natürlich erforderlich gewesen. Die sind von mir unter der Maßgabe angegangen worden, dass das Gesamtbudget dadurch nicht erhöht wird, und siehe da, man hat sogar eine geringe Reduzierung der Gesamtkosten realisieren konnte. Das lag u. a. an folgenden Punkten:

- die Schule ist eine Neugründung gewesen
- das Lehrpersonal war noch gar nicht bekannt zum Zeitpunkt des „Startschusses“

Als diese dann dazukamen, hatten sie Änderungswünsche, die Lehrerzimmer sind neu gestaltet worden. Beispielsweise konnten Wände wegfallen. Es gab also durchaus auch Einsparpotentiale während des Verfahrens. Ich frage mich, ob das auch in einem konventionellen Verfahren tatsächlich möglich gewesen wäre.

Die Bauzeit unseres Projektes spricht für sich: 11 Monate führten natürlich zu äußerst geringen Zwi-

schenfinanzierungskosten. Der Übergang des Objekts nach Ablauf des entsprechenden Vertrages zum Restwert von 0 Euro ist Bestandteil des Benutzungsüberlassungsvertrages. Die kostengünstige Finanzierung hat Herr Temme Ihnen an den drei Beispielen dargestellt. Wir sind gleichwohl zusätzlich in den Genuss von Fördermitteln gekommen, die ein Privater zu einem wesentlichen höheren Anteil in Anspruch nehmen konnte, als die öffentliche Hand. Die Finanzierungsbelastung über 20 Jahre hinweg als jährlich planbare Belastung im Haushalt. Wir beziehen natürlich auch Mittel aus dem kommunalen Investitionsfond, Schulfond, aus Förderprogrammen, die mit einkalkuliert sind und zur außerordentlichen Tilgung dienen. Dann gibt es unsere Objektgesellschaft, die ihre Forderung an unsere finanzierende Bank abgetreten hat. Die KfW mit ihren äußerst günstigen Konditionen hatte ich eben schon erwähnt. Dazwischen steckt unser Generalunternehmer. Auch hier gab es zumindest in unserem Projekt eine äußerst positive Erkenntnis. Die Firma kommt zwar nicht aus Schleswig-Holstein, insofern wurde nicht der Mittelstand in Schleswig-Holstein gefördert. Jedoch hat der Generalunternehmer als Subunternehmer ausschließlich auch Firmen aus der Region beauftragt. Und hier gibt es äußerst positive Rückmeldungen von den Bauunternehmern. Das Geld fließt pünktlich, es gibt überhaupt keine Verzögerung. Der Generalunternehmer hat ein hohes Interesse, nahe liegende Branchen aus der Region zu beteiligen, damit kurze Lieferzeiten, Anfahrtszeiten usw. möglich sind. Wir sind so letztendlich bei der Gesamtmaßnahme bei 10,4 Mio. gelandet. Ich denke, das spricht für sich. Damit macht sich nach unserer Erfahrung so ein Projekt mehr als bezahlt. Ich habe auch ein paar plakative Empfehlungen als Fazit formuliert. Denn ich denke, wir sollten hier auch Forderungen stellen, die vielleicht auch ein bisschen weiter gehen, als das die Wirklichkeit gegebenenfalls zulässt. Erfahrungen und Kompetenzen liegen sehr wohl vor. In Schleswig-Holstein ist es ja nicht so, dass PPP absolutes Neuland ist. Leider sind sie es auf kommunaler Ebene. Die GMSH praktiziert PPP schon länger, die Finanzämter Pinneberg und Plön sind schon vor Jahren als PPP-Projekte errichtet worden. Der jetzige Justizminister berichtet immer noch mit Stolz darüber.

Auch da hat ein Privater finanziert. Ich plädiere ganz massiv dafür, keine unnötigen Verwaltungseinrichtungen zu schaffen, denn betriebswirtschaftlich werden solche Projekte damit wieder unnötig verteuert und gegebenenfalls sogar unwirtschaftlich. Wir haben die Risikoanalysen gehört. Ich sage auch ganz deutlich, das Einschalten von Beratern sehe ich persönlich sehr kritisch. Wir haben hier Verfahren, die sind in sich durchaus bekannt. Ich weiss sehr wohl, dass wir das dafür erforderliche finanzwirtschaftliche Know-How in der Kommune in aller Regel nicht vorhalten können. Das bedarf sicherlich einer beratenden Dienstleistung, die ich auch gerne einkaufen möchte. Aber damit hört für mich letztendlich die Beteiligung von Privaten bis nach der Auftragsvergabe auf. Denn das sollen die Privaten machen, aber die Begleitung dieser Modelle muss nicht durch entsprechende Beraterdienstleistungen, die nicht notwendig sind, verteuert werden. Ich sage das wirklich in aller Deutlichkeit, weil ich Angst habe und Sorge habe, dass die Verfahren damit zu teuer werden. Sie können dann gegen konventionelle Hochbaumaßnahmen in der Wirtschaftlichkeit nicht standhalten. In allen Ehren, ich halte sie für überflüssig und unnötig, denn auch damit macht man wieder eine Wettbewerbsschieflage.

Ein weiterer Punkt, über den ich sprechen möchte, sind die Auflagen und die Prüfvorgänge. Ein Beispiel dafür sind die förderfähigen Kosten. Es darf doch nicht wahr sein, dass derjenige, der ein Projekt sehr günstig realisiert, keine Förderung erhält, weil er die förderfähigen Kosten unterschreitet. Gehen sie hin und sagen, wer die förderfähigen Kosten im Einzelfall unterschreitet, der kriegt noch einen Schluck aus der Buddel Fehlbedarfs- oder Sonderbedarfszuweisung. Hätte ich nichts dagegen. Ich habe vorhin schon die Frage gestellt, ob diejenigen Prüfungen, die in der heutigen Zeit immer noch angestellt werden, tatsächlich alle notwendig sind. Bei dem Nachweis einer wirtschaftlichen Errichtung einer öffentlichen Infrastrukturmaßnahme stelle ich das beispielsweise sehr stark in Zweifel. Natürlich muss ein Verwendungszweck erstellt werden, gar keine Frage, das ist selbstverständlich.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Der Umgang mit der Treuhandlöschung, der Umgang mit Steuergeldern ist unsere Pflicht und unsere Aufgabe und ich denke, wir tun alles, um das auch entsprechend kostengünstig zu machen. Überlegen wir bitte an jeder Stelle, wo wir Prüfungsinstanzen aufrecht erhalten bzw. aufgeben können.

Ich habe heute noch keinen Förderbescheid. Die Schule ist im Betrieb und ich weiß noch nicht einmal, ob ich die Fördermittel, die ich im Haushalt eingestellt habe, bekomme. Soweit ist die Prüfung leider noch nicht vorangeschritten. Die Wirtschaftlichkeitsgutachten, die momentan nach dem entsprechenden Krediterlass vorgeschrieben sind, halte ich nicht für notwendig, weil die Verfahren in sich – wie gesagt – entsprechend schlank sind. Sie sind durchdefiniert. Das war auch bei konventionellen Geschäften nicht erforderlich. Wenn ich eine Hochbaumaßnahme initiiert habe, dann musste ich nicht die Wirtschaftlichkeit nachweisen. Dann hat meine Politik entschieden, dass die Maßnahme notwendig war, und dann habe ich die entsprechenden Verfahren veranlasst. Auch das bitte ich hier in die Verantwortung der entsprechenden zuständigen Körperschaften zu legen, damit da entschieden werden kann, nach welchem Verfahren so etwas gemacht wird. Ich habe es vorhin schon vorsichtig kritisch angemerkt: Ich halte die Kommunalaufsichtsbehörden auch an der Stelle nicht unbedingt für so kompetent, diese Wirtschaftlichkeitsgutachten so lesen zu können, das sie wirklich erkennen können, ob das Verfahren nun wirtschaftlicher ist oder nicht. Das stellt ihm der Wirtschaftlichkeitsgutachter schon so dar. Da habe ich gar keine Zweifel.

An dieser Stelle ein paar plakative Äußerungen dazu. Ich denke, wir haben in der Diskussion vielleicht das ein oder andere zu erörtern.

Es gibt noch den PPP-Erlass des Innenministeriums. Auch an der Stelle ein paar kritische Worte dazu. Es sind da Dimensionen genannt, 10 Mio. Euro sind erst PPP-fähig, wir haben das mehrfach gehört, das wird anders gesehen. Ich wünsche mir sehr, dass das auch entsprechend im Erlass Berücksichtigung findet, auch dort spricht man von einer Unterlassung einer Einredevorzichtserklärung. Auch dazu habe ich Ihnen meine Auffassung dargelegt. Die Absicherung kann man aus meiner Sicht sehr gut anders darstellen. Ich wünsche mir aber auch da eine Flexibilisierung, diese Dreiteilung, wie Herr Temme sie schon dargestellt hat. Projektfinanzierungen stellen aus meiner Sicht eine sinnvolle Rahmenfasette für PPP-Modelle nicht nur in Schleswig-Holstein dar. Ich wünsche mir sehr, dass wir da auf einem erfolgreichen Weg sind. Ich wünsche der Diskussion hier noch einen angeregten Verlauf und vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Fragen und Antworten - Dokumentation einer Diskussion

Im Anschluss an die Impulsvorträge fand eine Diskussionsveranstaltung statt, auf der den Anwesenden Gelegenheit gegeben wurde, Fragen zu stellen. Die Antworten sind hier dokumentiert.



Sauter:

Ja, meine Damen und Herren, viel Neues, viel Ermutigendes und auch eine ganze Masse Ernüchterndes. Ich bin natürlich auch in diese Diskussionsveranstaltung hineingegangen und hatte einige Fragen. Es sind noch einige hinzugekommen, die ich gerne im Verlaufe noch stellen würde, aber ich darf zunächst einmal jetzt hier zu den Gästen schauen und fragen, ob es Wortmeldungen gibt. Bitte schön.

Frage danach, welche Firmen überhaupt als Generalunternehmer in Betracht kommen, vor allem vor den Hintergründen des erforderlichen Eigenkapitals und des langen Lebenszyklus der Projekte. Ergänzt um die Frage nach der notwendigen Erweiterung der gesetzlichen Definition des Begriffes PPP.

Temme:

Danke schön. Es ist sicherlich notwendig, dass wir eine Erweiterung der gegenwärtigen PPP-Definition erreichen. Die bisherige Definition, dass PPP „Planen, Bauen, Finanzieren und Betreiben über den Lebenszyklus eines Projektes“ heißt, sollte ergänzt werden. Die Definition könnte bausteinmässig aufgebaut werden. Ich kann mir durchaus vorstellen, dass Ansätze gefunden werden, die der Praxis sehr nahe kommen. Sicherlich ist auch ein eingeschränkter Betrieb möglich, ohne dass das Betreiberrisiko bei einer Projektgesellschaft liegt, die mit Eigenkapital ausgestattet ist. Entscheidend ist doch, welches Risiko wer übernehmen will und kann. Wenn die Kommune sagt, ich will das Betreiberrisiko, das Instandhaltungsrisiko übernehmen, kann ich das über meinen Bauhof händeln. Es darf nicht sein, nur um hier auch die übrigen Elemente wie Planen und Bauen aus einer Hand zu erreichen, das „große PPP-Modell“ anzuwenden. Es muss auch auf einfache Art und Weise möglich sein. Es hindert mich ja nicht, auch ein aufgeteiltes Modell zu strukturieren:

Planen, Bauen und Finanzieren ist die eine Sache. Wenn es um das Betreiben geht, dann schreibe ich auch einen Betreiber aus, der beispielsweise über eine 20-jährige Laufzeit den Betrieb zu bestimmten Konditionen sicherstellt. Wenn er diese Konditionen einhält oder sogar unterschreitet, dann gibt es bei der Vergütungsregelung einen Bonus, wenn er sie schlecht erfüllt, gibt es einen Malus bis hin zur Beendigung eines Vertrages.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

In dem Zusammenhang möchte ich noch einen Denkanstoß geben:

Ist es wirklich sinnvoll, sich über 20 Jahre an einen Betreiber zu binden? Der Betreiber sagt natürlich „wunderbar, das mache ich gerne“, weil mir der Vertrag gesichert ist.

Aber ist es wirklich aus der Sicht der Kommune sinnvoll, so zu handeln? Wäre es nicht besser, einen Vertrag mit vernünftigen Ausstiegsmöglichkeiten zu gestalten, der einen Ausstieg nicht nur zulässt, wenn der Betreiber in Insolvenz gegangen ist oder andere negative Szenarien erfüllt?

Ein Weiteres kommt hinzu: Hinsichtlich des Betriebes der Anlage muss über einen Zeitraum von 20 Jahren ein bestimmter Verbrauch an Heizungsenergie oder Wasser zugesagt werden. Das heißt, ich muss als Betreiber bzw. Projektgesellschaft ein Mengenrisiko kalkulieren. Das ist überhaupt nicht machbar. Es geht ja soweit, dass sogar die Preisentwicklung zu kalkulieren ist.

Sauter:

Vielen Dank. Herr Horn, Sie waren auch noch direkt angesprochen worden.

Horn:

Vielleicht sind meine Aussagen etwas missverständlich rübergekommen. Natürlich haben wir im Rahmen unserer Ausschreibung das vorgeschriebene Verfahren eingehalten. Grundlage für die Ausschreibung war eine funktionale Beschreibung des Neubaus der Schule einschließlich der Finanzierungsform, einschließlich des Planens, einschließlich des Controllings. Das meinte ich mit dem Begriff „Funktionalausschreibung“. Parallel dazu haben wir das Unterhalten mit ausgeschrieben bis hin zum Auswechseln der Tafelkreide in der Pause. Wir haben das so gestaltet, dass von hinten theoretisch im Umfang etwas vom gesamten Vergabepaket zu reduzieren war. Leider mussten wir feststellen, dass genau dieser Teil in keiner Weise vergleichbar war. Wir hatten sechs unterschiedliche Vorangebote vorliegen, die wie gesagt nicht miteinander vergleichbar waren. Deshalb haben wir die Ausschreibung dann teilweise wieder aufgehoben. Beispielsweise haben wir die Reinigung z.B. mit vergeben, aber genau nach dem Modell, das Herr Temme gerade beschrieben hat. Wir wollten uns gar nicht 20 Jahre an einen Reinigungsunternehmer binden, sondern haben Ausstiegsmöglichkeiten definiert. Erstaunlicherweise sind wir auch dort zu einem äußerst günstigen Preis durch die Form der Ausschreibung gekommen. So einen Dienstleister möchte man dann natürlich halten, aber wir wissen natürlich gar nicht, ob es den in drei oder vier Jahren noch gibt. Also da sind Modalitäten in den Vertrag eingebaut worden, die nach meiner Überzeugung beiden Seiten gerecht geworden sind.

Frage: Wenn ich das richtig verstanden habe, bindet man sich also nicht sozusagen an eine Projektgesellschaft von der Wiege bis zur Bahre. Statt dessen wird eine Bindung an eine Mehrzahl von privaten Partnern über die Laufzeit des Projektes vorgenommen?

Horn:

Eine Objektgesellschaft, die könnte die gesamte Laufzeit existieren, aber diese beauftragt natürlich Partner, so z.B. für das Reinigen.

Frage nach der Einbeziehung und Finanzierung des Betriebskostenrisikos.

Horn:

Diesen Aspekt, den Sie gerade angesprochen haben, muss man sich tatsächlich noch einmal überlegen. Ich denke auch, dass die Möglichkeiten insgesamt deutlich größer sind, als ein

allein auf den Fertigstellungszeitpunkt ausgerichteter Ansatz. Zum einen ist immer daran zu denken, dass jemand, der ein Objekt erstellt, kalkuliert und plant, natürlich ein Interesse daran hat, das vernünftiger zu machen, wenn er plötzlich auch für die Kosten und die Risiken der Betriebsphase mit einbezogen wird. Sie können sich dies bei den Instandhaltungskosten und einigen anderen Kosten ziemlich leicht vorstellen. Die Gesamtrisikübernahme ist in der Hinsicht natürlich durchaus von Interesse. Das zweite ist die Absicherung der langfristigen Kosten, die auch interessant ist. Wir haben so was ja im dreistelligen Bereich für Unternehmen gemacht, das ist durchaus nicht ungewöhnlich. Um Energiekosten über Jahre oder Jahrzehnte hinweg abzusichern, müssen Sie sich schon etwas einfallen lassen. Das ist für Unternehmen, die Energiekosten in hohem Umfang haben, natürlich eine Selbstverständlichkeit. Die Verfahren und Instrumente dafür sind also bekannt. Nur wurden diese im öffentlichen Bereich bislang nicht eingesetzt. Was dafür natürlich erforderlich ist, ist mehr Eigenkapital, um diese Risiken abzusichern. Da haben wir allerdings wieder ein ganz deutschlandspezifisches Problem. In anderen Ländern ist es längst üblich, dafür auch Eigenmittel zur Verfügung zu stellen. Wer sich von Ihnen mal die Zeitung angesehen hat, die UBS, die Schweizer Bankgesellschaft, ist im Moment gerade dabei, ein Infrastrukturzertifikat für Australien zu verkaufen, weil es dort solche Gesellschaften seit 10 Jahren mit enormen Erfolg gibt. Es gibt jede Menge Menschen, die Eigenkapital dort eingebracht haben, um Risiken aus Infrastrukturinvestitionen zu tragen. Die Investoren sind auch begeistert, weil es nämlich im Vergleich zu anderen Anlagen eine niedrigere Risikoklasse hat, so dass es auch für einen Investor eine attraktive Anlageform ist. Der Punkt ist nur: In Deutschland sind diese Mittel bisher nicht mobilisiert worden. Erste Überlegungen sind allerdings auch in Deutschland im Gange, was wir hier tun können. Wir fangen vollkommen neu an, während es beispielsweise in Amerika und vor allen Dingen auch in Australien seit 10 Jahren einen sehr ausgeprägten Markt gibt. Wir müssen Eigenkapital mobilisieren, um dieses Problem in den Griff zu bekommen. Unter dieser Voraussetzung würde ich aber immer für die Einbeziehung der Betriebsphase plädieren.

Frage nach einem zusätzlichem Kriterium im Vergaberecht für PPP-Projekte.

Schellenberg:

Wenn ich die Frage recht verstehe, geht es um zusätzliche spezifische PPP- Kriterien für derartige Ausschreibungen. Ich glaube eigentlich, dass diese vom Gesetzgeber ausreichend dokumentiert sind. Im Augenblick beobachten wir einen Umsetzungsprozess aus den EU-Richtlinien, der uns noch zusätzliche Kriterien aus dem Bereich Umwelt und Soziales bescheren wird. Darüber kann man sicherlich geteilter Meinung sein. Ein zusätzliches PPP-Kriterium als Auswahl-Kriterium für Vergabeverfahren würde ich nicht für erforderlich halten.

Frage: Was für Vorteile bringt PPP denn in der Praxis, wie werden die genannten Einsparungen realisiert? Weitere Frage zur Ausschreibung von PPP-Projekten, bei der häufig die regionalen Mittelständler keine Berücksichtigung finden können.

Horn:

Der Haupteffekt eines PPP-Modells, in welcher Ausprägung er immer da ist, stellt sich aus meiner Sicht erst einmal über das Zusammenspiel von Planen und Bauen dar. Das ist der erste große Effekt, d.h. ein Architekt und ein späterer Generalunternehmer arbeiten zusammen und der Architekt macht in Abstimmung mit dem Generalunternehmer den Entwurf. In der Praxis bedeutet dies: Es werden Konstruktionen gemacht, die es dem Generalunternehmer erlauben, z.B. sein Fertigteilwerk mit standardisierten Formen zu benutzen und nicht Sonderformen anfertigen zu müssen. Das bedeutet nicht, dass die Architektur einfach sein muss. Ich denke schon, dass unsere Schule sehr gelungen in das Stadtbild integriert werden konnte.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Der nächste Punkt sind Einsparungen, die dadurch realisiert werden können, dass der Betrieb in dieses Zusammenspiel integriert wird. Der Betreiber ist mit in der Diskussion und sagt dem Architekten, dass dieser den Flur 10 cm breiter machen soll, damit er mit einem Reinigungsroboter da durchgehen kann. Dies erleichtert dem Generalunternehmer den Betrieb und macht die Sache für die Gemeinde natürlich kostengünstiger, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass es um einen jahrzehntelangen Betrieb geht. Da fängt das Zusammenspiel an. Die Finanzierung ist dann ein weiterer Aspekt. Es geht immer darum, gemeinsam mit den Banken eine Struktur aufzubauen, die eine Optimierung zwischen Eigenkapital, Fremdkapital und Fördermitteln zulässt. Über Einredeverzicht und Projektierung haben wir ja bereits intensiv gesprochen.

Bei einer konventionellen Auftragsvergabe wäre es so, dass das Gewerk aufgrund der Dimension europaweit auszuschreiben ist. Dann kann in keiner Weise dafür garantiert werden, dass der Mittelständler oder der kleine Handwerker aus der Region den Zuschlag erhält. Sicherlich verpflichtet auch der treuhänderische Umgang mit den Steuergeldern dazu, die wirtschaftlichste Lösung zu suchen. In einer Situation, wo die Haushalte kaum noch ausgeglichen gestaltet werden können, wir andererseits Infrastrukturmaßnahmen verbessern oder sogar neu schaffen wollen, muss Wirtschaftlichkeit der wesentlichste Aspekt sein. Ansonsten werden wir unsere Infrastruktureinrichtungen nicht erhalten können. Denn wenn wir über Wirtschaftlichkeit nicht reden, brauchen wir im Grunde genommen auch die ganzen Abwägungsprozesse der Risikobewertung usw. gar nicht vorzunehmen. Trotzdem ist es natürlich auch eine politische Zielsetzung, möglichst vielen privaten Unternehmen die Möglichkeit zu geben, am PPP-Markt zu partizipieren.

Zu der Einbindung der örtlichen regionalen Handwerkerschaft und des Mittelstandes will ich Ihnen gerne schildern, wie wir dies in Reinfeld gehandhabt haben. Natürlich hatte der von uns beauftragte Generalunternehmer seine eigenen Subunternehmer, die ja mit den Gewerken vertraut sind. Aber man kann auch bestimmte Maßnahmen treffen, um dem regionalen Mittelstand eine Chance zu geben. Der Generalunternehmer wird im Laufe des Verfahrens seine Subleistungen ausschreiben. Diese Liste mit den angeschriebenen Unternehmen kann der Generalunternehmer der Stadt oder Gemeinde geben und diese können dann die Unternehmen ergänzen, die aus ihrer Sicht auch mit bieten sollen. Natürlich heißt das nicht, dass es zur Selbstbedienung führt. Natürlich muss es auch wirtschaftlich sein und natürlich müssen die regionalen Unternehmen sich als leistungsfähig erweisen. Aber sie haben zumindest eine berechnete Chance, hier auch mitwirken zu können, sie werden nicht übergangen. Das kann ich doch als Gemeinde bestimmen in dem Verfahren, das kann ich doch sagen, das tut keinem weh und ich binde meine Handwerkerschaft im Orte ein.

Sicherlich ist das Verfahren grenzwertig, weil die Ausschreibe- und Vergabeordnung in der Regel was anderes sagt - aus meiner Sicht ist es aber noch rechtmäßig. Und deshalb haben wir es gemacht. Wir haben auch alle örtlichen Handwerker aufgefordert sich zusammenzuschließen und ein entsprechendes Angebot abzugeben, und dem ist man gefolgt. Leider ist es aus formalen Gründen nicht erfolgreich gewesen, ich betone, aus formalen Gründen. Das habe ich sehr bedauert. Das örtliche Handwerk war sehr daran interessiert und ich hätte sie auch für so leistungsfähig eingeschätzt, zumindest einen Großteil, nicht die gesamte Leistung, das ist gar keine Frage, aber einen Großteil der Arbeiten durchzuführen, die jetzt auch durchgeführt werden, Fenster bauen, Fußböden legen usw.

Frage, ob auch die Vergabe an Subunternehmer einer Formalen Ausschreibung bedarf.

Schellenberg:

Ja, Sie haben in der Tat Recht: Die VOB Teil a) schreibt vor, dass man auch im Unterauftrag unter gewissen Voraussetzungen entsprechende vergaberechtliche Vorschriften anwenden muss. Sie haben auch Recht, das wird in der Regel recht lax gehandhabt. Die Frage wiederum, die auch Herr Horn schon angesprochen hat, ist, ob ein PPP-Modell, wenn man es dann auch mal als Betriebsmodell betrachtet, im Schwerpunkt, das zeigt sich dann relativ schnell in der zeitlichen Betrachtung, eine VOL-Ausschreibung erfordert. Damit wären wir aus diesem VOB-Regime jedenfalls raus und würden in dem Unterauftragnehmeverhältnis das privatrechtliche Regime zur Anwendung bringen. Das muss man wissen und muss man auch wollen. Wenn man es nicht will, dann müsste man es gesetzlich ändern. Aber ich sehe in der Landschaft keinen, der das im Augenblick fordern würde.

Abschlussstatements

Temme:

PPP ist aus meiner Sicht und Erfahrung ein innovatives Modell. Innovation und Grenzen schließen sich aus. Lassen Sie uns über PPP-Modelle sprechen, die sowohl die kleinen, mittleren und großen Kommunen und den Mittelstand in Schleswig-Holstein einschließen. Danke.

Gleißner:

Aus meiner Sicht sind die interessanten Potentiale, die in PPP insgesamt schlummern, genau dann zu realisieren, wenn die Finanzen der Kommunen durch private Mittel ergänzt oder substituiert werden. Vor allen Dingen müssen auch private Mittel, sprich Eigenkapital, die Risiken tragen. Ich glaube, der nächste wesentliche Schritt ist es, dafür zu sorgen, das Eigenkapital dort auch hinfließen kann. Ich denke, dass es eine ganze Menge Investoren gäbe, die bereit sind, dort Mittel einzusetzen. Dazu bedarf es einer Initialzündung, bei der sicherlich auch die öffentliche Seite etwas tun kann. Ich hatte es ja vorhin erwähnt, im Moment fällt es mir sehr leicht, in australische Infrastrukturprojekte zu investieren. Ich würde es gerne auch in Deutschland tun, aber im Moment geht das einfach nicht. Deshalb glaube ich, dass man noch einiges bewegen kann und muss.

Schellenberg:

Ja, ich möchte an meine Vorredner anknüpfen. Das Bereitstellen von Eigenkapital, insbesondere auch bei Fondsfinanzierung ist meines Erachtens davon abhängig, dass wir gefestigte Bedingungen haben. Die gefestigten Bedingungen sind zum einen die gesetzlichen, da hatten wir drüber gesprochen und festgestellt, dass da noch ein bisschen was zu tun ist. Ganz wesentlich ist aber, dass vertragliche Standards geschaffen werden. Diese vertraglichen Standards gibt es im Augenblick nur in Einzelbereichen, meistens gar nicht und erst wenn diese Sicherheit da ist, dann werden sich, glaube ich, auch die entsprechenden Investoren finden, um da Geld hinein zugeben. Danke.

Minister Rainer Wiegard:

Ich glaube, dass auch die Diskussion heute wieder ergeben hat, dass wir es mit einer großen Bandbreite von unterschiedlichen Varianten und Möglichkeiten zu tun haben. Innovation war eben das Stichwort von Herrn Temme und das schließt aus, dass man permanent alles was sich neu entwickelt sofort durch neue Grenzen wieder einschränkt. Insofern, glaube ich, sind wir auf dem richtigen Weg, wenn sich Standards entwickeln, weil Standards sich eben in der Praxis auch weiterentwickeln. Ich will einen Ansatz von Herrn Bürgermeister Horn noch mal aufnehmen. Eine der größten Schwierigkeiten die er hatte, war ja wie man diese vielfältigen Fördermöglichkeiten implementiert. Sie haben das ja auch kritisiert, Herr Horn. Und in der Tat müssen wir genau diese

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Punkte auch verändern. Im Schulbau, weil das einer der größten Brocken ist, die wir zu bewältigen haben, und in der Schulbausanierung werden wir auch ganz neue Wege gehen. Wir haben ja andiskutiert, dass wir diese Vorwegabzüge für den Schulbaufonds beseitigen wollen. Wir müssen zu kostendeckenden Entgelten im Schulbereich kommen. Zu kostendeckenden Schulkostenbeiträgen, die auch die Investitions- und Kapitalkosten mit beinhalten. Da sind wir in einer Diskussion. Ich hoffe sie, geht in dem Sinne aus, dass wir den Nachfolgern von Herrn Horn helfen können, dass diese nicht diese vielfältigen Wege, auch Genehmigungswege gehen müssen. Wenn eine Kommune nach sorgfältiger wissenschaftlicher Begleitung einen Schulentwicklungsplan aufgestellt und entschieden hat, jetzt brauchen wir eine neue Schule, wir müssen sie bauen und dies in Abstimmung auch geschieht, dann muss man nicht wöchentlich dreimal nach Kiel reisen, um jeden einzelnen Schulraum genehmigen zu lassen und dann über theoretische förderungsfähige Kosten zu diskutieren. Die Verantwortung für die Planung, die Entscheidung, für den Bau und für die Umsetzung müssen dort liegen, wo sie auch hingehört, nämlich vor Ort. Dazu gehört auch die verantwortliche Finanzierung zu vernünftigen Bedingungen. Vielen Dank!

Horn:

Ja ich kann mich ja stolz fühlen, wenn der Herr Minister mein Schlusswort gesprochen hat. Der Visionär Herr Dr. Gleißner hat gesagt, was er sich wünscht, der Realist Herr Dr. Schellenberg hat gesagt, was die notwendigen Standards sind. Ich bleib auch Realist genug, die städtischen Haushaltssituationen Land auf Land ab, die des Landes obendrein, sind bei weitem nicht auskömmlich, um letztendlich auch diese Form der Finanzierung tatsächlich seriös abzuwickeln. Ich wünsche mir, dass wir uns wieder auf solide Finanzfüße stellen können und dann letztendlich auch mit dieser dritten Säule der Finanzierung dauerhaft unsere Infrastruktureinrichtung sichern können.

Sauter:

Vielen Dank Herr Horn!

Meine Damen und Herren, „PPP ist das Modell, bei dem jeder das macht, was er am besten kann“, so der Minister in seinem Eingangsstatement. Das ist, meiner Meinung nach, die beste Grundvoraussetzung, die man schaffen kann, um so kostengünstig wie möglich Leistungen zu erbringen. Deshalb muss der PPP-Markt für möglichst viele Leistungsanbieter geöffnet sein. Daraus ergibt sich die Zielsetzung der Politik, der weiteren politischen Debatte und des weiteren Gesetzgebungsverfahrens.

Meine Damen und Herren, ich danke ganz herzlich unseren Referenten, dass sie heute gekommen sind. Es waren außerordentlich interessante und vor allem außerordentlich vielschichtige Beiträge, die Sie geleistet haben. Es war keine Jubelveranstaltung, sondern ein differenzierter Vortrag dessen, was im Moment Sachstand ist, was möglich ist und worauf wir in zukünftiger Entwicklung zu achten haben. Wir sind nicht in das Risiko hinein gelaufen, nur die Risiken zu beschreiben und das große Ziel aus den Augen zu verlieren. PPP ist ein zu großes Zukunftsprojekt, wir müssen an den unterschiedlichen Stellen, an denen wir arbeiten, unsere Aufgaben erledigen, um dieses Projekt möglich zu machen. Ich danke Ihnen sehr herzlich, dass sie heute zur CDU-Landtagsfraktion gekommen sind. Ich weise noch einmal darauf hin, dass es sich heute um die Eröffnungsveranstaltung des Fördeforums handelt. Es wird also in der Zukunft noch viele Fördeforen geben, nicht immer nur zu finanz- und wirtschaftspolitischen Themen, sondern aus allen Politikfeldern heraus. Zielsetzung ist es, über frühe Denkprozesse auch den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen zu können. Wenn wir uns wieder sehen, würde es mich, auch im Namen meiner Fraktion, sehr freuen. Nun schließe ich die Veranstaltung und hoffe, dass wir noch einige nette Gespräche, hier im Foyer, führen werden.

Public-Private-Partnership

Möglichkeiten und Grenzen

Impressum

Herausgeber

CDU Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Monika Schwalm, MdL
Parlamentarische Geschäftsführerin der CDU-Landtagsfraktion
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

V.i.S.d.P.:

Dirk Hundertmark
Pressesprecher
Telefon: 0431/988-1440
Internet: www.cdu.ltsh.de
e-Mail: info@cdu.ltsh.de

Redaktion

Dirk Hundertmark
Frauke Santen

Layout

TouchArt, Kiel
www.touchart.de

Druck und Herstellung

SCHOTTdruck
Bunsenstraße 8, 24145 Kiel