

Mit Public Private Partnership gegen den öffentlichen Investitionsstau

Horst Mehrländer

1. Einleitende Bemerkungen

Die Mittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben sind knapp geworden. Alternative Formen der Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen unter Einbindung der Privatwirtschaft treten deshalb international und national immer stärker in den Vordergrund. Das in diesem Zusammenhang entwickelte Konzept wird mit dem Stichwort „Public Private Partnership“ oder kurz PPP umschrieben. PPP ist eine Form der Teilprivatisierung öffentlicher Leistungen. Unter PPP wird die befristete Übertragung einer öffentlichen Aufgabe durch die öffentliche Hand auf Privatunternehmen verstanden. Der private Partner verpflichtet sich zu Investitionen in eine Infrastruktureinrichtung wie z.B. eine Schule oder eine Straße und zum langfristigen Betrieb dieser Einrichtung. Er erhält dafür von der öffentlichen Hand oder direkt vom privaten Nutzer ein Nutzungsentgelt. Die Anwendungsbereiche für PPP sind vielfältig.

Schaubild: Anwendungsbeispiele für öffentlich-private Partnerschaften

Verkehr	Ver-/Entsorgung	Öffentlicher Hochbau	
Straßen, Brücken Tunnel	Energie Erzeugung, Verteilung	Verwaltung Rathäuser, Finanzämter, Ministerien	Sicherheit Polizeigebäude, Justizvollzugs- anstalten, Kasernen
Flughäfen	Wasser Gewinnung, Aufbereitung, Verteilung, Kanalisation	Gesundheit/Alter Krankenhäuser, Altersheime	Freizeit/Kultur Sportstätten, Museen
Wasserwege, Häfen		Bildung Kindergärten, Schulen, Hochschulen	Sonstiges Messegelände, Gewerbegebiete
Öffentlicher Personenahverkehr	Abfall Abfuhr, Beseitigung, Aufbereitung		

Quelle: Bundesverband deutscher Banken, Public Private Partnership – Chance für die Modernisierung von Infrastruktur und Verwaltung, 2004

Es gibt verschiedene Organisationsmodelle für PPP. Im Wesentlichen werden drei Modelle unterschieden: das Betreiber- oder Inhabermodell, das Erwerbermodell und das Vermietungsmodell. Beim Betreiber- oder Inhabermodell bleibt das Eigentum an der Infrastruktureinrichtung von Anfang an bei der öffentlichen Hand. Beim Erwerbermodell und beim Vermietungsmodell steht die Einrichtung zunächst im Eigentum des Privaten. Zum Vertragsende wechselt das Eigentum beim Erwerbermodell definitiv auf die öffentliche Hand, beim Vermietungsmodell hat die öffentliche Hand die Option auf das Eigentum.

2. Die Ziele von PPP

Mit PPP werden vier Ziele angestrebt:

- Der zügige Abbau des öffentlichen Investitionsstaus
- Die Einsparung von Kosten
- Mehr Wachstum und Beschäftigung
- Ein positiver ordnungspolitischer Effekt.

Abbau des Investitionsstaus

An erster Stelle steht der zügige Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus im finanzschwachen öffentlichen Sektor. Die bestehenden Investitionsdefizite im Infrastrukturbereich beeinträchtigen die Lebensqualität und den Wirtschaftsstandort. Der Investitionsstau betrifft vor allem die Kommunen in Deutschland. Sie haben nach den Schätzungen des Deutschen Instituts für Urbanistik vor allem aufgrund des aufgelaufenen Investitionsdefizits einen Investitionsbedarf in diesem Jahrzehnt in Höhe von fast 700 Mrd. € für Schulen, Kindergärten, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Verkehrsinfrastruktur, Abwasserentsorgung etc. Allein 80 Mrd. € entfallen auf die Schulen, 120 Mrd. € auf die Abwasserbeseitigung und 180 Mrd. € auf die Verkehrsinfrastruktur. Der Investitionsbedarf der Kommunen in Baden-Württemberg wird für dieses Jahrzehnt auf rund 80 Mrd. € geschätzt.

Zum kommunalen Investitionsbedarf kommt der Investitionsbedarf der Bundesländer und des Bundes hinzu. Allein in Baden-Württemberg beträgt der bis heute aufgelaufene Investitionsstau z.B. im Fernstraßenbau 4 Mrd. €. Der Investitionsstau an den Hochschulen des Landes wird auf 4 Mrd. € geschätzt.

Ausreichende öffentliche Finanzmittel für diese Investitionen sind nicht vorhanden. So investieren die Kommunen bisher im Jahresdurchschnitt lediglich ein Drittel der eigentlich erforderlichen Investitionssumme. Die Möglichkeiten zur Einnahmensteigerung der öffentlichen Haushalte sind sehr begrenzt. So wäre es höchst problematisch, die Steuern zu erhöhen oder die Schulden weiterhin ausufern zu lassen. Deutschland ist ein Hochsteuerland. Die deutschen Unternehmen haben in der EU bereits die höchste Steuerlast zu tragen. Im Zuge einer großen Steuerreform wäre deswegen eher eine Steuersenkung erforderlich. Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte erreicht immer neue Rekordhöhen. Sie betrug 2004 rund 1,4 Billionen €, das sind 65% des Sozialprodukts. Im Sinne eines wohlverstandenen

Generationsvertrags ist die heutige Generation es den nachfolgenden Generationen schuldig, die Verschuldung deutlich abzusenken.

Ein Beispiel für den zügigen Abbau des Investitionsstaus durch PPP ist die Sanierung der Schulen im Kreis Offenbach. Nach den Angaben des Kreises würden bei einer öffentlichen Lösung 25 Jahre benötigt, mit PPP fünf Jahre.

Kosteneinsparung

Das zweite Ziel von PPP ist die Kosteneinsparung gegenüber rein öffentlichen Lösungen. Bei den bisher angelaufenen PPP-Projekten in Deutschland wird, wie bei den seit längerem laufenden Projekten im Ausland, mit Kosteneinsparungen in Höhe von 10 bis 20% gerechnet.

Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg hat eine Studie zur Frage der Wirtschaftlichkeit von PPP-Schulprojekten an die Technische Universität Freiberg vergeben. Ein Ergebnis der Analyse vom Januar 2005 ist, dass bei den derzeit laufenden und geplanten PPP-Schulprojekten von Kostenvorteilen bis zu 18% im Vergleich zu konventionellen öffentlichen Lösungen ausgegangen wird. Als Gründe werden die unmittelbare Kostenverantwortung und das unternehmerische Erfolgsinteresse der Privatwirtschaft, die Leistungserbringung aus einer Hand, kürzere Bauzeiten, niedrigere Unterhaltungskosten und ein effizienterer Personaleinsatz angeführt.

Mehr Beschäftigung

Das dritte Ziel von PPP zielt auf positive Beschäftigungswirkungen für die Bauwirtschaft, das Handwerk und die Dienstleistungswirtschaft ab. Denn mit PPP besteht die Chance, die Auftrags- und Beschäftigungsbremse aufgrund des großen öffentlichen Investitionsstaus zu lösen. Vor allem die Bauwirtschaft braucht dringend einen neuen Schub. Sie befindet sich seit Jahren in einer wirtschaftlich äußerst schwierigen Lage. So sind beispielsweise in der Bauwirtschaft Baden-Württembergs in den letzten 10 Jahren die Umsätze um 25% zurückgegangen und es sind über 40% aller Arbeitsplätze weggefallen.

Von PPP können nicht nur Großunternehmen profitieren, sondern auch die mittelständische Wirtschaft vor Ort. Der Mittelstand profitiert allein schon deshalb, weil es mit PPP überhaupt erst wieder zu Projekten kommt. Ein mittelständisches Unternehmen oder eine Arbeitsgemeinschaft aus Mittelständlern kann als PPP-Gesellschaft zum Zug kommen. Es kann auch in PPP-Verträgen festgeschrieben werden, dass die PPP-Gesellschaft bei Auftragvergaben die örtlichen Betriebe besonders berücksichtigt.

Auch die Dienstleistungswirtschaft kann von PPP profitieren. Dies gilt für Ingenieur- und Architekturdienstleistungen, technische Dienste, Consulting und Finanzdienstleistungen. Die bisherige Zurückhaltung bei PPP wirkt sich nachteilig für ein stärkeres Engagement dieser Firmen in Deutschland und auf den internationalen Märkten aus.

Rückzug des Staates

Der vierte Aspekt von PPP betrifft die Ordnungspolitik. Mit PPP kann die Staatstätigkeit zurückgeführt werden. PPP kann auch die Vorstufe für eine spätere materielle Privatisierung sein. Bei einer Staatsquote von derzeit fast 50% ist die Zurückführung des Staates auf seine Kernkompetenzen unabweisbar, wenn Wirtschaft und Gesellschaft Handlungsspielräume zurückgegeben werden sollen. Die öffentliche Hand muss sich deshalb künftig strikt auf hoheitliche Aufgaben beschränken.

3. Nationale und internationale Erfahrungen

Vorreiter bei PPP ist Großbritannien, das seit 1992 entsprechende Projekte umsetzt. In Großbritannien werden heute bereits 20% der öffentlichen Investitionen per PPP realisiert. Pro Jahr kommen etwa 30 bis 40 neue Projekte hinzu. Es konnten bisher Einsparungen von durchschnittlich 17% im Vergleich zu rein öffentlichen Lösungen erzielt werden.

Ein Beispiel für PPP in Großbritannien ist das Schulprojekt Glasgow, das das bisher größte PPP-Projekt im britischen Schulbereich darstellt. Dort geht es um den Neubau bzw. die Sanierung und den Betrieb von insgesamt 30 Schulen. Mit Beginn des Jahres 2001 wurden innerhalb von drei Jahren die Schulen gebaut bzw. saniert, wohingegen auf dem konventionellen öffentlichen Weg nach Aussage der britischen Regierung 25 Jahre benötigt worden wären. Auch in anderen Ländern wird PPP bereits angewandt.

Studien der Einführung und Umsetzung von PPP in Europa

Interesse	Piloten	Politisches Commitment	+	PunktueLLer Einsatz	Weit verbreiteter Einsatz
Schweiz	Belgien Frankreich Österreich Tschechien	Dänemark Deutschland Italien Rumänien		Bulgarien Finnland Griechenland Kroatien Niederelände Polen	Irland UK Portugal Spanien Ungarn

Quelle: Thomas Northoff, Deloitte GmbH sowie ConVent GmbH, Public Private Partnership Jahrbuch 2004

PPP-Projekte in Deutschland

Deutschland steht bei der Anwendung von PPP noch am Anfang. Hier gibt es bisher nur wenige PPP-Projekte.

Das bisher größte PPP-Projekt läuft im Kreis Offenbach. Dort geht es um die Sanierung und Unterhaltung sämtlicher 90 Schulen durch Privatunternehmen mit einer Vertragslaufzeit von 15 Jahren. Die Ausschreibung wurde in zwei Lose geteilt. Projektbeginn für das erste Los mit 41 Schulen war der 01. Oktober 2004. Projektbeginn für das zweite Los mit 49 Schulen ist Januar 2005. Insgesamt wird mit einer Kostenersparnis gegenüber einer Eigenrealisierung durch den Kreis in

Höhe von 18% gerechnet. Die Komplettsanierung der Schulen per PPP soll in fünf Jahren abgeschlossen sein. An den beiden privaten PPP-Gesellschaften ist der Kreis Offenbach mit jeweils 5,1% beteiligt.

Modell Offenbach:



Vertragsentwürfe zur Gestaltung der Partnerschaft

Verträge mit der Projektgesellschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenvereinbarung • Gesellschaftsvertrag • Vertrag über Leistungen zur Bewirtschaftung sowie baulichen Instandhaltung kreiseigener Schulen („Facility-Management-)Vertrag“) • Vertrag über Leistungen zur baulichen Instandsetzung kreiseigener Schulen („Sanierungsvertrag“) • Vertrag zur Regelung der Überleitung des Personals („Personalüberleitungsvertrag“) • Vertrag zur Regelung der wahlweisen Personalüberlassung oder –beistellung („Personalüberlassungs- und –beistellungsvertrag“)
Verträge mit dem Personalrat
<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenvereinbarung bezüglich der Neuordnung der Bewirtschaftung und Instandsetzung und –haltung kreiseigener Schulen („Rahmen-Dienstvereinbarung“) • Dienstvereinbarung zur Wahrung und Sicherung der Belange der Arbeitnehmer im Zuge der Neuordnung der Bewirtschaftung und Instandhaltung und –setzung kreiseigener Schulen („Überleitungs-Dienstvereinbarung“) • Dienstvereinbarung zur Wahrung und Sicherung der Belange der Arbeitnehmer im Zuge der Personalüberlassung bzw. –beistellung an die Projektgesellschaft („Überlassungs- und Beistellungs-Dienstvereinbarung“)

Quelle: Kreis Offenbach/BBD Berliner Beratungsdienste, 2004

Ein weiteres großes Projekt in Deutschland läuft seit Januar 2004 in Monheim in Nordrhein-Westfalen. Dort werden 13 Schulen durch die Privatwirtschaft saniert und 25 Jahre lang unterhalten. Es wird von einer Kostenersparnis in Höhe von mindestens 15% ausgegangen. Es werden auch kleinere Projekte per PPP umgesetzt. So

werden z.B. im Rhein-Erft-Kreis in Nordrhein-Westfalen seit Februar 2004 eine Sonderschule und eine Sporthalle durch ein Privatunternehmen neu gebaut und langfristig betrieben. Es wird eine Kostenersparnis von 10% erwartet. In Witten läuft seit August 2004 ein PPP-Projekt für zwei Schulen. Bei den bereits laufenden PPP-Projekten in Hessen und Nordrhein-Westfalen gab es keine Probleme mit Blick auf das Kommunalrecht, das Zuwendungsrecht und das Vergaberecht.

PPP-Projekte auf der Ebene eines Bundeslandes sind bisher vor allem für Justizvollzugsanstalten in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt geplant. PPP auf Bundesebene soll insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs durch den privaten Bau und Betrieb von Tunneln, Brücken und Autobahnstrecken umgesetzt werden. Finanziert werden sollen diese Projekte über Nutzergebühren. Bisher ist nur ein Projekt fertig gestellt worden, nämlich der Warnow-Tunnel in Rostock seit September 2003. Gebaut wird derzeit der Trave-Tunnel in Lübeck. Die Verträge für den Bau und den Betrieb der beiden Projekte laufen 30 Jahre.

Andere Vorhaben befinden sich in der Planungsphase. Das gilt auch für den Neubau des Alaufstiegs im Verlauf der A 8 in Baden-Württemberg. Dieses Projekt, das mit 405 Mio. € veranschlagt ist, soll über eine Maut finanziert werden. Anfang September 2004 hat das Regierungspräsidium Stuttgart ein Planfeststellungsverfahren eingeleitet. Das zweite PPP-Straßenprojekt in Baden-Württemberg betrifft den Ausbau der A 5 zwischen Baden-Baden und Offenburg. Ein privater Betreiber soll zur Refinanzierung einen Anteil aus den Einnahmen der Lkw-Maut erhalten. Die Konzessionsausschreibung soll im Jahr 2005 erfolgen.

Gerade im Verkehrssektor ist das Investitionsdefizit deutlich zu spüren. Die lange Zeit als international vorbildlich geltenden Verkehrswege in Deutschland sind mittlerweile in ihrer Funktion stark beeinträchtigt. Zeitverluste, Unfälle und Umweltbelastungen sind die Folgen. Die rein staatliche Infrastrukturbereitstellung ist nicht mehr in der Lage, eine nachhaltig leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Nach den Prognosedaten zur Bundesverkehrswegeplanung wachsen allein bis zum Jahr 2015 der Personenverkehr um 20% und der Güterverkehr um 60%. Von diesem Verkehrsanstieg ist Baden-Württemberg aufgrund seiner zentralen Lage in besonderem Maße betroffen. Deutschland ist also insbesondere im Verkehrssektor geradezu auf PPP angewiesen.

PPP in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde bisher kein PPP-Projekt im Hoch- oder Tiefbau, das Investitionsmaßnahmen und den Betrieb vollständig umfasst, umgesetzt. Das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg beabsichtigt dieses Thema voranzubringen. Dazu wurde im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg eine Taskforce eingerichtet. Sie ist Ansprechpartner für PPP-Interessierte, initiiert Pilotprojekte, hilft bei Problemfällen, vergibt Studien zu PPP-Schwerpunkthemen und führt Impulsveranstaltungen durch. Ein hochrangig besetzter Beirat aus externen Sachverständigen begleitet und unterstützt die Taskforce.

Nach einer überaus erfolgreichen Auftaktveranstaltung im November 2004 in Stuttgart hat das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg den Kommunen im Land Anfang 2005 eine Studie zum Thema Wirtschaftlichkeit von PPP zur Verfügung gestellt, die der Information und der Unterstützung des kommunalen Ent-

scheidungsprozesses dienen soll. Die Studie wertet die laufenden PPP-Schulprojekte aus und gibt einen Überblick über die zu Grunde liegenden Wirtschaftlichkeitsanalysen. Der Schulbereich wurde deshalb ausgewählt, weil dort der Investitionsstau besonders groß ist und bereits PPP-Projekte laufen. Das Wirtschaftsministerium wird in Kürze einen Workshop für Kommunen über die einzelnen Verfahrensschritte bei PPP durchführen.

Von überragender Bedeutung sind Pilotprojekte mit Lerneffekt und Wiederholungspotenzial für Baden-Württemberg. In Eppelheim, im Rhein-Neckar-Kreis, wird das erste PPP-Projekt im Land in Angriff genommen. Dort sollen sechs Schulen und zwei Sporthallen privat saniert und langfristig unterhalten werden. PPP-Projekte werden auch in anderen baden-württembergischen Kommunen erwogen. Von großer Bedeutung ist auch ein Pilotprojekt auf Landesebene: das Finanzministerium plant in einem Pilotversuch ein PPP-Projekt zu testen.

4. Perspektiven: PPP als Alternative

Die Erfahrungen aus dem Ausland lassen einige Schlussfolgerungen für die erfolgreiche Umsetzung in Deutschland zu. Baden-Württemberg orientiert sich an diesen Schlussfolgerungen, etwa mit der Einrichtung der Taskforce (analog zu der Task Force im britischen Finanzministerium) oder der Entwicklung von „Pilotprojekten“ mit begrenztem Ressourceneinsatz. Gerade das britische Beispiel lehrt uns, dass starke politische Unterstützung zu den unabdingbaren Voraussetzungen gehört.

PPP ist sicherlich kein Selbstzweck und auch kein Königsweg zur Lösung aller Fragen rund um die öffentliche Infrastruktur. Die Infrastruktur in Deutschland muss aber dringend modernisiert werden, denn sie ist die Basis für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und ein zentraler Standortfaktor für die Wirtschaft. Deshalb sind bei eng begrenzten öffentlichen Finanzierungsspielräumen zwingend alternative Wege zu beschreiten. Dabei kann PPP einen wichtigen Beitrag zur Sicherung einer nachhaltig intakten Infrastruktur und damit zu mehr Wachstum und Beschäftigung leisten.

