



PPP-PROJEKTE

Milliardenspiel

Ob neue Straßen oder sanierte Schulen, die Wunschliste vieler Bürger ist lang. Allein: Kommunen und Städten fehlt immer häufiger das Geld, Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Öffentlich-private Partnerschaften (PPP) sollen das ändern. Damit sich PPP in Deutschland stärker ausbreiten kann, sind allerdings noch einige Klippen zu nehmen.

■ VON SUSANNE SCHNEIDER

Die Aussichten für chronisch finanzarme Kommunen scheinen rosig: Statt den Bau und Betrieb öffentlicher Infrastruktur auf herkömmlichem Weg selbst zu realisieren, übergibt die öffentliche Hand zunehmend Projekte in die Hände von Privaten. Öffentlich-private Partnerschaft nennt sich dieser Weg. Infrastrukturvorhaben können so schneller in Angriff genommen werden, da der private Partner die Investition vorfinanziert. Mehr noch: Die Gesamtkosten für Bau, Betrieb, Wartung und Finanzierung fallen durch PPP in der Regel deutlich niedriger aus.

So wundert es nicht, dass die Zahl der PPP-Projekte „in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen hat“, wie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mitteilt. Auch das Volumen der Projekte, die momentan in Vorbereitung sind, ist mit vom BMVBS geschätzten sechs Mrd. Euro beeindruckend.

Ob der endgültige Durchbruch für PPP in Deutschland damit geschafft ist, bleibt fraglich. Denn längst nicht alle Projekte, die das Vorbereitungsstadium erreichen, werden verwirklicht. Außerdem waren deutsche Modelle – anders etwa als britische – bisher meist auf die Phase bis zur Fertigstellung ausgerichtet. Sie sind streng genommen PPP „light“, denn es fehlt ihnen die für klassische PPP-Modelle typische Betreiberkomponente. Britische Modelle schließen den laufenden Betrieb der Immobilie ein, um eine Optimierung des Projekts über den gesamten Lebenszyklus zu erreichen. Damit sind erheblich größere Kosteneinsparungen und Effizienzvorteile zu erzielen. Un-

bestritten ist, dass von mehr öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) – wie die PPP im deutschen Sprachraum heißen – die beteiligten Unternehmen profitieren. Neben der Bauwirtschaft sind das Banken und Sparkassen, die als Arrangeure und Financiers unverzichtbarer Bestandteil bei der Realisierung von PPP-Projekten sind.

Aktive Landesbanken

Beispiele für von Sparkassen in den vergangenen Jahren mitrealisierte PPP-Projekte sind Schulneubauten in Hannover und Gütersloh, ein Justizzentrum in Jena sowie die Sanierung und Erweiterung des dortigen Thermalbades. Aktiver noch als die Sparkassen sind in diesem Geschäftsfeld die Landesbanken. So entsteht in der Nähe von Frankfurt das „Haus des lebenslangen Lernens – Campus Dreieich“. Bei diesem Projekt, das der Kreis Offenbach gemeinsam mit dem Helaba-Konzern realisiert, geht es nicht allein um die Finanzierung. Hier haben der Landkreis Offenbach und die OFB Projektentwicklung, eine hundertprozentige Tochter der Helaba Landesbank Hessen-Thüringen, eine gemeinsame Projektgesellschaft gegründet. Diese hat die Flächen von der Stadt beziehungsweise vom Kreis Dreieich gekauft und errichtet die als Campus konzipierte Schule.

Der Neubau beziehungsweise die Sanierung von Schulen steht auch im Mittelpunkt dreier als PPP realisierter Projekte, die die Nord/LB an drei Standorten im Gesamtvolumen von 150 Mio. Euro finanziert. Von der BayernLB unter Einbindung der HSH Nordbank finanziert wird derzeit die Mantelbebauung der Elbphilharmonie Hamburg.

Die Liste der von Sparkassen und Landesbanken finanzierten PPP-Projekte ließe sich fortzuschreiben. Landesbanken und Sparkassen stehen, wie Helmut Faust, Leiter PPP Deutschland bei der BayernLB, feststellt, „im Finanzierungswettbewerb um die allermeisten der derzeit in Vorbereitung befindlichen deutschen PPP-Projekte“. Zahlen zum Marktanteil der Sparkassenverbund-Unternehmen lägen der BayernLB zwar nicht vor. „Er dürfte jedoch erheblich sein“, sagt Faust.

Gerade bei den kleineren Projekten auf kommunaler Ebene sind Sparkassen und Landesbanken „stark vertreten“, sagt auch Rüdiger Scheller, Vorstandsvorsitzender PPP-Institut e.V., Berlin. Er begründet diese Einschätzung mit dem engen Kontakt der Sparkassen zu den Kommunen, aber auch zu den regional ansässigen Unternehmen als Hausbank.

Etliche Sparkassen und Landesbanken sehen gerade in der Finanzierung von PPP-Projekten ein bedeutendes Zukunftsgeschäftsfeld. Unterstützt werden sie dabei vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (siehe Kasten Seite 29). Auch deshalb haben DAL Deutsche Anlagen-Leasing GmbH & Co. KG (DAL) und HSH Real Estate vor einigen Monaten ihre PPP-Aktivitäten in der Deutschen PPP Holding GmbH (DPH) gebündelt.

Mit dieser Verbindung soll die Expansion beider Unternehmen im Geschäftsbereich PPP weiter vorangetrieben werden. Das Unternehmen nimmt im Sparkassen-Verband „die Rolle des Kompetenzzentrums für das Geschäftsfeld PPP ein“, da das Dienstleistungsangebot der DPH bundesweit allen Sparkassen und Landesbanken zugänglich sei, sagt



Sanierung statt Abbruch: Mit Hilfe Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP) können Gemeinden Infrastrukturprojekt in Angriff nehmen, für die ihnen ansonsten das Geld fehlen würde. Auch etliche Sparkassen und Landesbanken sehen gerade in der Finanzierung von PPP-Projekten ein bedeutendes Zukunftsgeschäftsfeld.

FOTOS: DPA

Christian Stecker, Geschäftsführer der DPH. Die flächendeckende Verfügbarkeit des Dienstleistungsangebots und die Präsenz in der Sparkassen-Finanzgruppe ermöglichen „eine gute Durchdringung des PPP-Marktes“.

Die neue Holding hat insbesondere kleinere und mittelgroße PPP-Hochbauprojekte im Blick und will diese mit mittelständischen Unternehmen realisieren. „Diese Fokussierung bei PPP-Projekten entspricht genau der Nachfrage unserer Klientel in diesem Bereich“, sagt Ralf Josten, Zentralbereichsleiter bei der Kreissparkasse Köln, bei der eher kleinteiligere Finanzierungsabschnitte etwa für Feuerwehrgerechtheiten, Rettungswachen oder Sporthallen nachgefragt werden. Allerdings hat Josten weitere Wünsche an die neue Holding. Es gelte insbesondere organisationsinternes Know-how in den bankfernen Leistungskomponenten aufzubauen: „Hier ist vor allem an die Betreibervariante zu denken.“

Zudem erhofft sich Josten von der DPH eine kombinierte Ausrichtung ihrer Geschäftspolitik. „Sie sollte sowohl großvolumige Projektfinanzierungen als auch PPP-Light-Modelle unterstützen.“ Bei beiden Finanzierungs- und Betriebsformen hält Josten „einen Know-how-Transfer“ in die Sparkassen für wünschenswert.

Noch stehen viele Kommunen PPP als Beschaffungsweg für öffentliche Infrastrukturskeptisch gegenüber. Ein Grund dafür ist laut DPH-Geschäftsführer Stecker, dass man sich in vielen kommunalen Parlamenten und Verwaltungen bislang zu wenig damit auseinandergesetzt habe, welche Vorteile PPP-Projekte hätten. „Oft wird in einzelnen Haushaltsjahren gedacht und geplant“, sagt Stecker und fügt hinzu: „Wir sind jedoch zuversichtlich, dass mit der sukzessiven Einführung der betriebswirtschaftlichen Buchführung in den öffentlichen Haushalten auf die langfristige Nutzung der vorhandenen Ressourcen und auf nachhaltige

Einspareffekte geachtet wird, wie sie durch PPP erzielt werden können.“

Ob allein mit dem Ende der Kameralistik dieses Problem zu lösen ist, bleibt zweifelhaft. Denn die Skepsis von Bürgermeistern, Kämmerern und Leitern der Bau- und Finanzressorts gegenüber PPP hat noch andere Gründe. „Sie resultiert auch aus der Art der Projektierung eines PPP-Projekts“, sagt Faust. So seien die Prozesse bei der Vorbereitung und der Vergabe von PPP-Projekten oft zu kompliziert und nehmen häufig viel Zeit in Anspruch. Vielerorts fehle es an einer klaren Struktur, nach der sich die öffentlichen Institutionen bei der Auftragsvergabe an private Investoren richten könnten.

Dies führe nicht selten zu höheren Kosten und damit zum „Aus“ für die PPP-Variante. Schließlich habe die Kommune im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs nachzuweisen, dass eine Leistungserbringung mittels PPP nicht teurer ausfalle als eine schlichte Kommunalkreditaufnahme.

„Intensivere Vorprüfungen und PPP-Eignungstests, zusätzlicher Beratungsbedarf und komplexere Verträge führen zu höheren Transaktionskosten“, ergänzt Jörg Hopfe, Leiter Kundenbetreuung öffentliche Kunden bei der NRW-Bank. Diese müssten mit den Effizienzvorteilen bei

PPP verglichen werden. Nach wie vor ergebe sich bei PPP-Lösungen ein erhöhter Vorbereitungsaufwand, der von den öffentlichen Auftraggebern ein gewisses Know-how erfordere, der sich für die öffentliche Seite aber durchaus lohnen könne, so Hopfe.

Leitfaden gibt Orientierungshilfe

Insbesondere bei kleineren kommunalen Projekten fällt dies überproportional ins Gewicht. Auch zu aufwendige oder schlecht vorbereitete Ausschreibungsverfahren verursachen laut Stecker bei den Teilnehmern der Ausschreibungen Kostenbelastungen,

die wiederum insbesondere kleinere mittelständische Unternehmen „nicht selten von vornherein davon abhalten, sich am Ausschreibungsverfahren zu beteiligen“. Vertragsstandardisierungen und die zeitliche Straffung der Verfahren könnten hier Abhilfe schaffen.

Ein Schritt in diese Richtung ist der erste ÖPP-Leitfaden, den das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kürzlich herausgegeben hat. Er liefert eine Orientierungshilfe für die Vergabe von PPP-Projekten. Allerdings handelt es sich dabei nur um eine Handlungsempfehlung ohne bindenden Charakter für Länder und Kommunen. Für mehr Standardisierung sollte allerdings künftig die „Partnerschaften Deutschland GmbH“ (PDG) sorgen, die die Bundesregierung auf der Grundlage eines von der Initiative Finanzplatz Deutschland (IFD) vorgelegten Konzepts gründet.

In der Arbeitsgruppe des IFD beteiligt sind neben dem DSGV auch die HSH Nordbank, DekaBank, WestLB, LBBW, BayernLB und Helaba. Das Unternehmen in gemeinsamer Trägerschaft der Privatwirtschaft und der öffentlichen Hand soll die öffentliche Hand als Initiatoren, Entwickler und Bauherr bei der Realisierung von PPP-Projekten beraten und Prioritätenfelder entwickeln sowie beim Aufbau von Rahmenbedingungen für PPP in Deutschland unterstützend tätig sein. „Die Arbeit der PDG wird zu einer Qualitätssteigerung und Beschleunigung von PPP-Entscheidungsprozessen führen, damit eine breite Verankerung von PPP als Beschaffungsalternative in Deutschland herbeiführen – und somit nachhaltig zu dem Aufbau eines nachhaltigen PPP-Markts beitragen“, sagt Sebastian Bergmann, PPP-Experte beim DSGV in Berlin.

Damit öffentlich-private Partnerschaften gegenüber einer Kommunalkreditfinanzierung in puncto Kosten und Effizienz nicht weiter benachteiligt sind, müsse der Gesetzgeber zudem das Umsatzsteuerproblem lösen, das den privaten Betreiber gegenüber der öffentlichen Hand benachteiligt, sagt BayernLB-Manager Faust. Zwar würden bereits seit einiger Zeit Lösungsansätze diskutiert, wie zum Beispiel, dass die Firmen

„Nur wenn dem privaten Partner die Risiken für Baukosten übertragen werden, hat er einen Anreiz zu sparen.“

Jörg Hopfe, Leiter Kundenbetreuung öffentliche Kunden bei der NRW-Bank

Umsatzsteuerzahlungen aus PPP-Projekten mit Körperschaft- oder Einkommensteuerschulden verrechnen können – oder dass der durch die Umsatzsteuer verursachte Differenzbetrag zwischen Eigenleistung und PPP-Modell in einen Fonds eingestellt wird und die Fondsmittel später der öffentlichen Hand gutgeschrieben werden. Diese stoßen aber laut Faust auf verfassungsrechtliche Grenzen beziehungsweise berühren den bestehenden Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. „Die Föderalismusreform II bietet vielleicht die Chance, den Knoten zu lösen“, zeigt sich der PPP-Leiter Deutschland der BayernLB optimistisch.

Weiterhin für Zündstoff bei PPP-Projekten sorgt die Frage nach der Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und privaten Investoren. „Nur wenn dem privaten Partner die Risiken für Baukosten, Termine oder Verfügbarkeit übertragen werden, hat dieser einen Anreiz, diese möglichst gering zu halten und damit im Ergebnis Kosten zu sparen“, sagt NRW-Bank-Experte Hopfe.

Doch dieser optimalen Risikoallokation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer steht in Deutschland die Praxis entgegen: Anders als im Ausland werden bundesdeutsche Partnerschaften mittels Forfaitierungsmodellen finanziert, bei denen Effizienzgewinne von PPP-Projekten eingeschränkt sind. So findet bei der Forfaitierung mit Einredeverzicht der Kommune eine Risikoverlagerung auf die Kommune statt, wie Experten bemängeln, da diese auf ihre Einreden aus dem Grundgeschäft gegenüber dem Kreditinstitut verzichtet. Die Kommune sei aus diesem Grund gehalten, für eine Absicherung ihrer Risiken zu sorgen, etwa durch Vertragserfüllungsbürgschaften des Unternehmers. Dies hat laut Ralf Josten von der KSK Köln zur Folge, dass sich die Gesamtkosten des PPP-Projekts erhöhen, „da die Kosten für die Sicherstellung durch den Unternehmer in dessen Kosten einzupreisen sind.“

Kleine PPP-Projekte überwiegen

Dass trotzdem die meisten PPP-Projekte hierzulande mittels Forfaitierung und nicht durch Projektfinanzierung finanziert werden, liegt Experten zufolge in erster Linie an günstigen Finanzierungsbedingungen. Forfaitierung liege verglichen mit den Projektfinanzierungen sehr nahe am Kommunalkreditzins und wirke daher bei isolierter Betrachtung unschlagbar günstig. Ferner erforderten Forfaitierungsfinanzierungen praktisch keinen Eigenkapitaleinsatz.

Dass etwa auch bei der Kreissparkasse Köln PPP-Projekte überwiegend mittels Forfaitierung finanziert werden, sei laut Josten vor allem damit zu erklären, dass ihre Kunden überwiegend kleinere und mittelständische Unternehmen seien. Diese Klientel plante PPP-Projekte im einstelligen Millionenbereich. Daher ließe sich die Forfaitierungsfinanzierung aufgrund der niedrigen



Vom Kaispeicher A zur Elbphilharmonie: Mit vier Baggern wurde das Gebäude im Hamburger Hafen Etage für Etage entkernt. Bis 2009 soll hier das neue Konzerthaus der Hansestadt entstehen – finanziert durch ein PPP-Projekt.

FOTO: DPA

Transaktionskosten leichter realisieren als eine Projektfinanzierung, denn: „Die bei Projektfinanzierungen notwendige Due-Diligence-Prüfung ist nicht nur sehr zeit-, sondern vor allem sehr kostenaufwendig“, sagt Josten, „deshalb werden wohl auch künftig bei kleineren PPP-Maßnahmen Forfaitierungen zum Einsatz kommen.“

Bei größeren Investitionsvolumina sei dagegen bereits ein Trend zur Projektfinanzierung erkennbar, bei der eine vollständige oder doch wenigstens teilweise Risikoverlagerung auf den privaten Betreiber konsequent den öffentlichen Haushalt entlasten soll. Angesichts der hohen Beratungs- und Vertragskosten lohnten sich

diese jedoch erst ab einer Schwelle von ca. 20 Mio. Euro.

Da aber in Deutschland kleinere und mittlere PPP-Projekte überwiegen – im Durchschnitt liegt die Größenordnung laut PPP-Institut bei sechs bis sieben Mio. Euro –, dürfte es noch ein langer Weg sein, bis Projektfinanzierungen und damit ein Risikotransfer auf den privaten Betreiber in Deutschland überwiegen werden.

Ein mittelstandsfreundlicher Beitrag der Sparkassen-Finanzgruppe könnte laut dem BayernLB-Experten Faust darin bestehen, stärker standardisierte Finanzierungsprodukte zu entwickeln. „Vielleicht kann die DPH dazu einen Beitrag leisten“, hofft er. ■

Neu: Faktenbuch für Praktiker

Ein Schwerpunkt des aktuellen DSGVO-Projekts „Sparkassen-Finanzkonzept Kommunen und Institutionelle“ ist PPP. Hier werden laut Sebastian Bergmann, PPP-Experte beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband in Berlin, verschiedene PPP-Endprodukte erarbeitet. Parallel dazu sollen Best-Practice-Lösungen aus diesem Bereich gesammelt und in Form eines „Faktenbuches kommunale Investitionsvorhaben“ allen Sparkassen, Landesbanken und Verbundpartnern zur Verfügung gestellt werden. Zudem würden in Kürze alle Unternehmen des Sparkassenver-

bunds mit einem PPP-Praxishandbuch ausgestattet, das DSGVO und PPP-Task-Force des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gemeinsam herausgeben, und das die Bundesregierung auch allen Kommunen zur Verfügung stellen will. Damit wird das Praxishandbuch, das einen Gesamtüberblick über die Realisierung eines PPP-Projektes vermittelt und insoweit eine Art „Standardwerk“ für den öffentlichen Bereich sein wird, eine bundesweit einheitliche Verbreitung erfahren. Das Handbuch wird im April vorliegen.