

14. IIR IMMOBILIENKONGRESS - CIMMIT 2004

Wiesbaden, 20.-22. Januar 2004

Roland Schäfer

1. Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB)
Bürgermeister der Stadt Bergkamen

Public Private Partnership:

Abhilfe für den kommunalen Investitionsstau?

Ausgangspunkt für die aktuelle Diskussion über das Thema „Public Private Partnership“ auf kommunaler Ebene in Deutschland war der Nachholbedarf an Investitionen in Städten und Gemeinden. So möchte auch ich hiermit beginnen.

1. Erheblicher Investitionsstau in Städten und Gemeinden

Dass es in deutschen Kommunen einen enormen Nachholbedarf an Investitionen gibt, ist nicht zu bestreiten:

Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zeigt: Der kommunale Investitionsbedarf wird für die Jahre 2000 bis 2009 auf knapp 690 Mrd. € geschätzt. Es handelt sich dabei insbesondere um Investitionen für Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlagen, das Straßennetz, Krankenhäuser, Schulen, Sportstätten und kommunale Verwaltungsgebäude.

Tatsächlich investieren die deutschen Städte und Gemeinden aber nicht jährlich die eigentlich erforderlichen ca. 69 Mrd. €, sondern lediglich ein Drittel, im Jahr 2003 nur etwa 23 Mrd. €, darunter 18 Mrd. € Bauinvestitionen (gerechnet ohne die Flutopferhilfe).

Die Ursache des Problems ist von den Gemeinden nicht selbst gesetzt, sondern wird ihnen aufgezwungen: Seit Jahren spürbare Steuereinbrüche und der Sozialausgabenanstieg erzwingen zusammen den Investitionsabbau. Das ist nicht nur für die Bürger, die mit dem Verfall der öffentlichen Straßen und Einrichtungen tagtäglich leben müssen, eine Zumutung. Es verursacht auch nennenswerte Schäden für die Volkswirtschaft. Denn über 60 % der öffentlichen Investitionen erfolgen in kommunalem Auftrag. Brechen sie weg, fehlt ein zentraler Eckpfeiler der Konjunktur.

Dies wird inzwischen in größeren Dimensionen spürbar: Das Niveau kommunaler Investitionen liegt über 10 Mrd. € unter dem von 1992. Und Steuerausfälle sowie Ausgabenerhöhungen für Pflichtaufgaben zwingen zu weiteren Kürzungen bei Sachinvestitionen, insb. bei Baumaßnahmen.

2. Finanzreform zur Stärkung kommunaler Investitionskraft vordringlich

Die Investitionskraft der Gemeinden kann nur mit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform wieder hergestellt werden!

Spar-Appelle gegenüber den Kommunen helfen inzwischen nicht mehr! Das Potenzial für Ausgabenkürzungen ist erschöpft. Während das Ausgabenniveau von Bund und Ländern kräftig gestiegen ist, befindet es sich bei den Kommunen auf dem Niveau von Mitte der neunziger Jahre. Die Städte und Gemeinden haben heute rund 5 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als im Jahr 2000. Dadurch fehlt ihnen oft der elementarste Handlungsspielraum.

Die zum Jahresende 2003 im Vermittlungsverfahren ausgehandelten Kompromisse zu dem Bereich der Gemeindefinanzen sind zwar eine deutliche Hilfe, reichen aber alleine nicht aus, um das Finanzdefizit von über 10 Mrd. Euro in den kommunalen Haushalten zu schließen. Daher

werden wir uns zusätzlich zu der erreichten Entlastung, für die wir dankbar sind, für weitere strukturelle Verbesserungen des Gemeindefinanzsystems einsetzen. Doch egal in welchem Ausmaß uns dieses gelingen wird, in jedem Fall werden die Gemeinden auch künftig unter starkem Zwang zum wirtschaftlichen Handeln stehen. Vor diesem Hintergrund wird nach innovativen Modellen gesucht, die trotz schlechter Kassenlage ein möglichst hohes Niveau an kommunalen Investitionen ermöglichen. Das leitet über zur Frage nach den „Öffentlich-Privaten Partnerschaften“ bzw. „Public Private Partnerships“, also „PPP“.

3. Chancen, die PPP im Einzelfall bieten

Der Begriff PPP steht für eine schwer überschaubare Vielfalt von Formen der Zusammenarbeit zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Trägern. Insofern hat es PPP in Deutschland immer schon gegeben. Neu in der aktuellen Diskussion ist der Aspekt der langfristigen Kooperation bei der Durchführung öffentlicher Investitionen, von der Planung über die Errichtung, den Betrieb bis hin zur Verwertung. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt Bemühungen, die Chancen aus zu loten, die solche Modelle im Einzelfall bieten können. Wir wollen dabei jedoch realistisch bleiben, d.h. keine überzogenen Erwartungen wecken und Risiken für die Gemeinden nicht verschweigen.

Zunächst möchte ich klarstellen, dass PPP kein Wundermittel gegen den Investitionsstau ist! Bisweilen wird in PPP-Modellen eine Lösung für die kommunale Finanzkrise gesehen, nach dem Motto: „Bauen ohne Geld – Dank PPP!“.

Eine Entlastung des Kommunalhaushaltes tritt allein durch den Wechsel einer Finanzierungsform regelmäßig nicht ein. PPP-Modelle verschieben insbesondere nicht die kommunalen Verschuldungsgrenzen: Bei „kreditähnlichen Rechtsgeschäften“, wie sie bei PPP-Modellen oft vorkommen, verweigert die Kommunalaufsicht oft die Genehmigung.

Der Grund ist, dass die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr gewährleistet ist.

Ferner ist klarzustellen, dass PPP nicht zu verwechseln ist mit der Abgabe der öffentlichen Aufgabe an den freien Markt, also einer materiellen Privatisierung. Dies ist eine getrennt zu führende politische Diskussion. Bei PPP geht es um eine Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Aufgabenverteilung.

Richtig ist allerdings die Feststellung, dass PPP-Modelle in der Bundesrepublik mit Sicherheit noch einen größeren Verbreitungsgrad finden werden als bislang. So sind in Großbritannien ca. 20 % aller öffentlichen Bauvorhaben PPP-Projekte, während es in Deutschland bisher lediglich 2 bis 3 % sind.

PPP wurde lange Zeit ausschließlich als Finanzierungsalternative betrachtet. Insbesondere die in Großbritannien häufig hervorgehobene Variante des PFI - das steht für „Private Finance Initiative“ – hebt die Rolle des PPP-Modells als Finanzierungsmodell besonders hervor. Zumindest in Deutschland macht es aber wenig Sinn, etwa bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Leasingfinanzierungen lediglich die Finanzierungskosten bei PPP-Durchführung zugrunde zu legen: Diese werden den zinsgünstigen Kommunalkredit nicht schlagen können. Dennoch kann PPP im Einzelfall ausgesprochen sinnvoll sein! Berücksichtigt man etwa mögliche Effizienzvorteile von PPP-Modellen, kann das Ergebnis des Vergleichs so positiv ausfallen, dass die Nachteile bei den Finanzierungsbedingungen der Privatwirtschaft schnell überkompensiert werden. Effizienzgewinne von 10 bis 20 % scheinen nicht unrealistisch zu sein.

Solch ein Vertrag dürfte in der Regel nur zu Stande kommen, wenn die öffentliche Hand ebenso wie die privaten Partner hieraus Vorteile ziehen können. Die Suche nach einer solchen „win-win-Situation“ wirft die Frage auf, in welchen Bereichen über Effizienzvorteile von PPP-

Modellen Vorteile erzielbar sind, die im Zusammenhang betrachtet den Vertrag für beide Seiten zustimmungsfähig machen.

Im Einzelfall sehen wir Vorteile in folgenden Bereichen:

- Synergievorteile bei „Leistungen aus einer Hand“, also die Vorteile der so genannten Gesamtprozessoptimierung. Unter Gesamtprozessoptimierung verstehen wir die Effizienzgewinne, die durch Zusammenfassung von Leistungen in einer Hand realisiert werden können. Zusammengefasst werden können z.B. die Bereiche Machbarkeitsstudie, Entwerfen, Planen, Erstellen, Finanzieren, Betreiben und Verwerten. So entsteht bereits bei Planung und Erstellung ein Anreiz zu wirtschaftlicher Optimierung auch in Hinblick auf die Jahrzehnte der Phase des Betriebs, von der der private Betreiber profitiert. Das Betreiberentgelt muss aber so festgelegt werden, dass auch die Kommune an diesen Effizienzgewinnen teilhat.
- Realistischere Kostenermittlung durch eine „Lebenszyklusbetrachtung“, im Gegensatz zur bisherigen kommunalen Wirklichkeit (gesplitterte Zuständigkeiten, kameralistischer Haushalt, Jährlichkeitsprinzip etc.)
- Höhere Qualität durch verlässliche und dauerhafte Partnerschaften mit privaten Spezialisten
- Entlastung der Kommunen im administrativen Bereich
- Kürzere Errichtungszeit
- Bessere Risikoverteilung: Das feste Betreiberentgelt befreit die Kommune von manchen unerwartet hinzutretenden Gebäudeaufwendungen. Diese Risiken sind aber in den Entgeltpreis einkalkuliert, der somit vergleichbar einer Versicherungsprämie das Risiko transformiert. Zu bedenken ist, dass die feste Bindung an einen Vertrag mit z.B. 25-jähriger Laufzeit auch ein Risiko für die Kommune darstellt, weil diese dann nicht mehr so flexibel auf veränderte Umstände oder politische Wünsche eingehen kann.
- Der entscheidende Kostenvorteil folgt bei PPP-Projekten allerdings aus dem unternehmerischen Eigeninteresse des Privaten. Diese Motivation für wirtschaftliches Denken und Handeln kann bei Mitarbeitern im Öffentlichen Dienst auf Grund der bestehenden Rahmenbedingungen und Strukturen nicht gleichwertig erwartet werden.

Die Prüfung von PPP-Modellen verlangt eine Einzelfallanalyse unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, aber auch in Hinblick auf die Verträglichkeit mit wichtigen Interessen der öffentlichen Hand. Dies betrifft insbesondere die notwendige Steuerbarkeit und Kontrolle durch die öffentliche Hand hinsichtlich der öffentlichen Aufgabe, die ja weiterhin im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden soll. Z.B. bleibt die

Bildungsaufgabe das öffentliche Interesse bei einer Schule, während das allgemeine Gebäudemanagement durchaus in private Hände gegeben werden kann. Entsprechende Verträge werden zurzeit in Vollzug gesetzt und die Erwartungen an Kostenersparnisse hierdurch sind groß.

Während die Modellgestaltungen zum einen die öffentlichen Interessen sichern müssen, sollen sie gleichzeitig den nötigen Handlungsspielraum für den privaten Partner sichern. Denn ohne dessen Recht, seine speziellen Kompetenzen auch eigenverantwortlich einzubringen, wären die Effizienzvorteile nicht realisierbar. Der Vertrag regelt zwar eine Menge von Anforderungen der öffentlichen Hand, aber das Handeln im Einzelnen erfolgt durch eine private Projektgesellschaft oder eine ähnliche Einrichtung.

4. Transparenz und Rahmenbedingungen verbessern, ohne zu bevormunden

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Deutsche Städte- und Gemeindebund grundsätzlich Bemühungen auf verschiedenen Ebenen, bezüglich PPP-Anwendungen für mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen. Wir setzen uns gründlich mit dem Thema auseinander und wollen eine sachliche und nicht euphorische Diskussion mit dem Ziel, allen Beteiligten mehr Transparenz und Erkenntnisgewinn darüber zu geben, wo PPP-Modelle im Einzelfall Effizienzvorteile bieten können und wo dann ernsthaft geplant und ausgeschrieben werden sollte. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund ist in diesem Sinne aktiv geworden.

So hat der DStGB zusammen mit dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes im November 2002 eine Broschüre herausgegeben, mit dem Titel: „Public-Private-Partnership - Neue Wege in Städten und Gemeinden“ mit Beispielen von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Trägern, die von den Verantwortlichen vor Ort positiv eingeschätzt werden. Wir wissen aber auch, dass es Beispiele gibt, die

kaum ein Vorbild sein können. Unzuverlässigkeiten, Fehler in den Vertragswerken, unzutreffende Wirtschaftlichkeitsvergleiche sind einige der Stichworte. Es fand sich aber kein Ansprechpartner, der seine negativen Erfahrungen schildern und sich dazu dann auch in der Broschüre äußern wollte.

Ich erwähne das nicht deshalb, weil ich gern die Rolle des „Bedenkenträgers“ spiele, sondern weil es für alle Betroffene wichtig ist, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen und herauszufinden, auf welche Art und Weise eine solche langjährige Vertragsbeziehung dauerhaft Bestand haben kann. Das Interesse daran ist groß. Denn, wenn es klappt, können durch eine gute Verknüpfung der Stärken von privater Wirtschaft und öffentlichrechtlicher Verwaltung Kosten eingespart und vielleicht manche Fehler bei der Durchführung von öffentlichen Investitionen vermieden werden.

Die Chance, aus Fehlern der Praxis zu lernen, bieten auch andere Projekte, die sich mit PPP befassen: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund arbeitete z.B. neben der Bauwirtschaft, Bund und Ländern im „Lenkungsausschuss Private Finanzierung im öffentlichen Hochbau“ mit. Dieser wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingerichtet und betreute die Ausarbeitung eines 1400 Seiten starken PPP-Gutachtens, das Ende 2003 vorgestellt worden ist. Damit wurde für die politische Diskussion über einen verstärkten Einsatz von PPP-Modellen eine neue Grundlage geschaffen. Den Entscheidungsträgern stehen bei öffentlichen Investitionen nun so umfassend aufgearbeitete Informationen über PPP zur Verfügung wie nie zuvor. Der darin enthaltende, 138 Seiten starke PPP-Leitfaden ist für die Praxis eine willkommene Hilfestellung.

5. Ausblick

Insbesondere in Hinblick auf die vereinzelt in dem PPP-Gutachten enthaltenen gesetzgeberischen Empfehlungen muss darauf hingewiesen

werden, dass das Gutachten der politischen Diskussion sicher dienlich ist, dass es aber natürlich noch nicht deren Ergebnis darstellt.

Es gilt, vorurteilsfrei zu schauen, wer was vor Ort am besten kann und ob sich hieraus mit geeigneten Verträgen langfristig haltbare Strukturen einer Arbeitsteilung entwickeln lassen. Das kann bei einem fairen Ausgleich zwischen wirklichen Partnern gelingen, die gemeinsam eine „win-win-Situation“ anstreben.

Das Gespräch sollte zwischen den unterschiedlichen Gruppen, die sich insgesamt für die Möglichkeiten von PPP interessieren, nicht abbrechen. Daher bleiben wir als DStGB mit allen Gruppen in Kontakt und arbeiten teils zusammen und teils getrennt an dem Ziel, nach den wirtschaftlichsten Lösungen im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen zu suchen und mögliche Verbesserungen in diesem Sinne offen, aber nicht ideologisch zu erörtern.

Wir haben bereits unsere Bereitschaft erklärt, an dem geplanten PPP-Kompetenzzentrum des Bundes und dem PPP-Netzwerk mit zu arbeiten.

Aus kommunaler Sicht besteht gesetzgeberischer Klärungsbedarf insbesondere hinsichtlich:

- des Vergaberechts,
- der Fördermittelbestimmungen und
- des kommunalen Haushaltsrechts inklusive der Haltung der Kommunalaufsichtsbehörden.

An allgemeinen Empfehlungen zur Vorgehensweise lassen sich folgende Hinweise geben:

- Erfahrungen anderer nutzen, kompetenten Rat suchen,
- sorgfältige Einzelfallprüfung, einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nach dem Lebenszyklusgedanken,
- transparentes Verfahren gegenüber Kommunalpolitik und Öffentlichkeit,
- frühzeitiges Einbeziehen von Aufsichtsbehörde und Rechnungsprüfung und
- faire und ausgeglichene Risikoverteilung in der Vertragsgestaltung entsprechend dem Gesichtspunkt „Partnerschaft“ im Begriff PPP.

Wichtig für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten ist sicher die Bereitschaft, vertrauensvoll und offen miteinander umzugehen, einschließlich des Verständnisses für die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Denkweisen und Motive der jeweils anderen Seite.

Für kommunale Vertreter besteht kein Grund für Minderwertigkeitsgefühle und Ängsten gegenüber dem privaten Unternehmer („Eiskalte Wirtschaftsprofis, die uns nur über den Tisch ziehen wollen!“), vorhanden sein sollte allerdings die Bereitschaft, Renditegedanken und Gewinnorientierung des Unternehmers als notwendig und legitim anzusehen.

Der Unternehmer andererseits muss verstehen, dass eine Kommune andere Zielsetzungen hat (Gemeinwohlorientierung, Gesetzesbindung, Erfüllung von Bürgerwünschen) und anderen Entscheidungsprozessen folgt (Aufgabenteilung zwischen Stadtverwaltung, Rat und Ausschüssen, Rücksichtnahme auf Personalvertretung, öffentliche Meinung und Medien, Mitwirkung von Rechnungsprüfung und Aufsichtsbehörden etc.).

Entscheidend aber ist die abschließende Feststellung, dass – trotz Unklarheiten und eventueller Unsicherheiten – bereits jetzt vollständige PPP-Projekte möglich sind, wenn die Beteiligten es denn wollen. Wir vom Deutschen Städte- und Gemeindebund wollen unseren Mitgliedskommunen Mut machen, sich mit diesen Möglichkeiten aktiv auseinander zu setzen.

mail@schaefer-bergkamen.de

www.schaefer-bergkamen.de

www.dstgb.de