

Privatinvestoren für öffentliche Infrastruktur

Land auf Land ab taucht das Modell von sogenannten PPP-Investoren-Modellen in der öffentlichen Diskussion auf und hat besonders in Braunschweig in der letzten Zeit einen breiten Raum auch in der Öffentlichkeit ausgefüllt. Dies rührt daher, dass in Braunschweig die Renovierung von 12 Schulen im Rahmen einer Public-Privat-Partnership-Modell-Struktur (PPP) durch einen großen europäischen, früher deutschen Baukonzern realisiert wird. Zu diesem Modell gibt es sehr engagierte Befürworter, insbesondere aus der Bunderegierung und der von ihr initiierten Partnerschaften Deutschland AG, die PPP-Modelle betreuen und Modellstrukturen schaffen. Es gibt aber auch energische Gegner, die von einem Ausverkauf von „Tafelsilber“ bis hin zum Verlust von politischer Einflussnahme Gegenposition aufgebaut haben. Was sind die Vor- und Nachteile und wie funktioniert ein solches Projekt?

Ziel: Effiziente Realisierung

Es handelt sich zunächst einmal um eine partnerschaftliche Lösung, in der private Unternehmen mit öffentlichen Händen, in der Regel Kommunen, auf Augenhöhe zusammenarbeiten, um öffentliche Investitionen zu realisieren, die von der öffentlichen Hand in Eigenregie nicht realisiert werden, weil entweder der zeitliche Rahmen zu komplex ist oder die Finanzmittel dafür nicht zur Verfügung stehen. Erklärtes Ziel von PPP-Projekten ist eine effizientere Realisierung. Über die Laufzeit eines Lebenszyklus einer öffentlichen Einrichtung sollen Kosten eingespart werden, vor allen Dingen in der Betriebsphase. Dies wird leider auch bei den derzeitigen PPP-Diskussionen noch häufig vernachlässigt, da die Betriebskosten in der Gesamtkalkulation eines Investitionsvorhabens den Großteil (ca. 80 %) der Kosten ausmachen. Es gibt Veröffentlichungen aus Süddeutschland. Dort werden bei professionell gemanagten Immobilien in überwiegend privatwirtschaftlicher Betriebsführung Kostenersparnisse von bis zu 50 % gegenüber klassisch gemanagten öffentlichen Infrastruktureinrichtungen

dokumentiert. Dieses Defizit im Infrastrukturmanagement der öffentlichen Hand zu beseitigen, ist ein wesentliches Ziel von PPP und hat dazu geführt, dass große Kommunen, Länder und auch der Bund zwischenzeitlich in größerem Stil PPP-Projekte realisiert haben. Dort kommen Einsparungseffekte von ca. 10-15 % zum Tragen.

PPP in der Praxis

Diese Ergebnisse haben gleichwohl noch keine Breitenwirkung erzielt. Besonders mittlere und kleinere Kommunen haben bisher selten die PPP-Investitionsvariante gewählt, obwohl sie aufgrund der allgemeinen Haushaltsgrundsätze zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet sind. Zumindest wäre eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen, um zu prüfen, ob eine PPP-Variante effizienter ist als eine klassische Beschaffungsvariante. Zum Vorlauf einer Investition im öffentlichen Bereich sollte neben einer Bestandsaufnahme und einer Bedarfsfeststellung auch ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen PPP – und klassischer Variante gehören. Erst danach kann ein Vergabeverfahren eingeleitet werden, dass in der Regel mit einer Interessenbekundung startet, aus der geeignete Bieter gefiltert werden. Mit diesen werden, in der Regel im sogenannten Verhandlungsverfahren, Informationen zur Angebotsabgabe ausgetauscht. Das formelle Verfahren schließt mit dem Wirtschaftlichkeitsnachweis. Nur wenn die Ergebnisse der Ausschreibung mit dem Wirtschaftlichkeitsvergleich kompatibel sind, kann die Vergabe mit einem Zuschlag abgeschlossen werden. Der Private Partner wird in der Regel Planung, Bauen, Finanzieren und Betrieb für die öffentliche Hand organisieren, allerdings verbunden mit Controlling-Strukturen der öffentlichen Hand. Bei entsprechender Gestaltung der Verträge werden Einflussrechte, Aufsicht und Mitwirkung bei bestimmten Maßnahmen festgelegt. Durch PPP-Investitionen wurden in der Vergangenheit in erheblichen Umfang Investitionen in Deutschland getätigt und sind vor allen Dingen in

Schulsanierungen geflossen, aber auch in den Neubau von Strafanstalten, von Rathäusern, Finanzämtern, Katasterämtern, Sport- und Freizeiteinrichtungen. Bei letzteren insbesondere bei kommunalen Bädern ist ein besonderer Malus zu verzeichnen. Diese existieren in der Regel nur mit hohen laufenden Zuschüssen, die für viele Kommunen nicht mehr tragfähig sind, so dass ein erheblicher Handlungsdruck in diesem Bereich entstanden ist. Die PPP-Variante führt dazu, dass die Kapitalisierung von Betriebsverlusten genutzt wird, um Neuinvestitionen oder eine Restrukturierung zu finanzieren, um danach Betriebsverluste zu vermeiden.

Lebensqualität und Standortfaktoren

PPP ist objektiv gesehen ein wichtiger Beitrag für die Sanierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung; nicht als Allheilmittel sondern nur ein Instrument von vielen, um die Zukunfts- und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Bei PPP-Strukturen ist besonders wichtig, dass von Anfang an alle Beteiligten, auch die Nutzer der öffentlichen Einrichtungen, transparent eingebunden werden und Vorbereitungs- und Arbeitsteams eine kontrollierte und nachvollziehbare Ablaufstruktur sicherstellen. Der große Vorteil von PPP ist neben der Effizienz und Sicherstellung fester Vertragsstrukturen für einen langen Zeitraum auch die Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner einer Region. In der heutigen Zeit ist dies ein wichtiger Stellenwert für die Standortattraktivität der von Abwanderung und demokratischen Wandel betroffenen Bereiche auch in unserer Region. ■



Der Braunschweiger Rechtsanwalt Dr. Rüdiger Scheller von der „Canzlei der Rechtsanwälte“ ist Fachanwalt für Steuerrecht, Lehrbeauftragter der TU für PPP-Wirtschaft und Vorstandsvorsitzender des PPP-Instituts e.V. in Berlin