

Vortrag DIfU am 04.05.2009 in Berlin

ÖPP in der Wirtschaftskrise

Übersicht:

1. Konjunkturpaket und ÖPP
2. Finanzierung von ÖPP in der Bankenkrise
3. Finanzierungsmodelle
4. Die aktuelle ÖPP-Landschaft in Deutschland
5. Zu den Hauptkritikpunkten an ÖPP
6. Ausblick

1. Konjunkturpaket und ÖPP

Interessant ist zunächst, wie das Zukunftsinvestitionsgesetz auf ÖPP-Vorhaben wirkt.

(Beispiel aus eigener Beratungserfahrung für kleines ÖPP Projekt in Norddeutschland: „Schule wird aus Mitteln des Konjunkturpakets finanziert, aber in ÖPP soll ein zweites ebenfalls benötigtes Gebäude erstellt werden. Vorschlag: beide Projekte zusammenzufassen, wurde abgelehnt, da zeitlich nicht zu bewerkstelligen. Vermutung: zweite Schule wird nie gebaut!)

Rechtslage:

Fördermittel des BMVBS aus dem Konjunkturpaket können im Rahmen von ÖPP Verfahren verwendet werden. Zwei Bedingungen: erstens: „Investition“ muss bis 31.12.2010 begonnen und – zweitens - bis 31.12.2011 zumindest in abgrenzbaren Teilabschnitten beendet werden. „Investition“ bedeutet in diesem Zusammenhang der Beginn der Errichtung.

Für die entsprechenden Vergabeverfahren bedeutet dies: sie müssen bis zum 31.12.2010 **abgeschlossen** sein. Das lässt theoretisch ausreichend Zeit für ein mittelkomplexes ÖPP-Verfahren mit mehreren Verhandlungsrunden.

Wir rechnen derzeit mit einer durchschnittlichen Verfahrensdauer von einem Jahr, wollen diese aber – dazu später – durch Standardisierung der Verträge und Verfahrensabläufe noch nachhaltig senken, auch um Transaktionskosten zu sparen.

Bekanntlich hat die EU Kommission für die Jahre 2009 und 2010 ohnehin einer Verkürzung der Ausschreibungsfristen bis auf das gesetzliche Mindestmaß zugestimmt. Ein EU Vergabeverfahren ließe sich damit theoretisch in 32 Tagen abschließen.

Praktisch ist das – und das wissen Sie aus eigener Erfahrung – illusorisch. Limitierender Faktor sind nicht die vergaberechtlichen Fristen sondern die für die verwaltungsinterne

Abstimmung erforderlichen zusätzlichen Zeiten sowie die politischen Entscheidungsprozesse.

In der Praxis hat das Konjunkturprogramm bisher wiederholt dazu geführt, dass ÖPP Projekte auf Eis gelegt oder vollständig zugunsten konventioneller Beschaffung beendet wurden.

Deshalb haben wir zu Jahresbeginn einen starken Einbruch bei der Menge der neu begonnenen Projekte verzeichnet.

Mittlerweile hat sich das relativiert: seit einigen Wochen sind wieder zunehmend Projekte am Markt: neue A-Modelle sind ausgeschrieben, die Stadt Hamburg gibt ihre Berufsschulen an den Markt, die Kommune Barsleben schreibt eine Schule aus und die Gemeinde Kochel ein Schwimmbad. Auch der Landkreis Stade und die Stadt Cuxhaven starten ÖPP-Projekte für Schulen. Dies ist nur ein kleiner Ausschnitt aus den derzeit veröffentlichten Projekten.

Eine gerade durchgeführte Ad-Hoc-Umfrage der Deutschen Bauindustrie bestätigt dies.

Die Rückbesinnung auf ÖPP ist nicht verwunderlich: Der Investitionsstau beträgt allein im Schulbereich in meiner Stadt Hamburg 3 Mrd. EUR! Für die Jahre 2006-2020 hat das DIFU bundesweit bekanntlich einen Betrag von EUR 704 Mrd. ermittelt.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die 13 Mrd. EUR aus dem Konjunkturpaket nichts weiter sind als ein Tropfen auf dem heißen Stein. Sie ersetzen kein Konzept für nachhaltige öffentliche Infrastruktur in Deutschland. Insbesondere macht das Konjunkturpaket ÖPP nicht unnötig.

Beispiel: das Land Sachsen Anhalt finanziert Sportstätten aus dem Konjunkturpaket. Kosten: 7 Mio EUR. Das ist der Grundstein für den künftigen Investitionsstau.

2. Finanzierung von ÖPP in der Bankenkrise

Noch im Februar dieses Jahres sah es so aus, als führe die Bankenkrise zu einer Finanzierungskrise für ÖPP in Deutschland. Fremdkapital mit langfristiger Bindung über die Projektlaufzeit von 25 Jahren sei kaum noch – und wenn – dann nur zu prohibitiven Konditionen am Markt erhältlich. Entsprechendes ergab seinerzeit eine Sitzung im Bundesministerium der Finanzen mit Branchenvertretern.

Damit sei klar, so die Meinung vieler Marktteilnehmer, dass Alternativen zur Fremdkapitalfinanzierung von ÖPP Projekten entwickelt werden müssten.

Begriffe wie „ÖPP ohne Finanzierung“, „Finanzierungsbeistellung“ oder neudeutsch „Stapled Finance“ machten die Runde.

Der Bundesverband PPP hat sich des Themas angenommen und am 22.4. Branchenvertreter zu einer Sitzung des Arbeitskreises Finanzierung bei der DG Hyp nach Hamburg eingeladen. Die über 30 Teilnehmer vorwiegend aus dem Bankenbereich waren sich über fünf zentrale Punkte einig:

- (1) ÖPP Finanzierung ist in allen Formen und Laufzeiten wieder am Markt verfügbar. Dies gilt sowohl für die Forfaitierung als auch die Projektfinanzierung und insbesondere auch für Laufzeiten über 25 Jahre.
- (2) Die Erhöhung der Zinsen resultiert nicht aus erhöhten Risikokosten sondern ausschließlich aus höheren Liquiditätskosten. Dies bedeutet: Die

Finanzierungskosten haben sich für ÖPP und für herkömmlich finanzierte Projekte der öffentlichen Hand gleichermaßen erhöht. Höhere Projektfinanzierungsmargen resultieren – das geben Bankenvertreter auf Nachfrage offen zu – auch aus einer Marktanpassung, da die Margen vor Ausbruch der Finanzkrise sehr niedrig gewesen seien.

- (3) Von den Banken kommt die Anregung, darüber nachzudenken, das Refinanzierungsrisiko nach bspw. 10 Jahren bei der öffentlichen Hand zu belassen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die öffentliche Hand dieses Risiko auch bei einer Eigenlösung trage. Dies könne erheblich zur Vergünstigung der Finanzierung beitragen und sei im Forfaitierungsbereich bereits üblich. Auch dafür gibt es natürlich ein neudeutsches Wort: „Hard mini Perms“.
- (4) Schwierigkeiten bereiten die oft langen Bindefristen für Finanzierungszusagen. Konditionen könnten – so die Bankenvertreter – aufgrund der Volatilität des Marktes nur noch 30 Tage gehalten werden.
- (5) Diskutiert wurden auch die verschiedenen Finanzierungsbeistellungsmodelle. Keines hat bisher den Markt überzeugt. Der Grund dafür ist offensichtlich: mit der Übernahme der Finanzierung werden Projektrisiken auf den Privaten übertragen. Die Finanzierung ist also keineswegs nur als Geldfluss zu betrachten sondern ist zentrales Instrument der Risikoallokation. Allgemein wird davor gewarnt, ÖPP als modularen Baukasten zu sehen, aus dem beliebig Elemente entfernt werden könnten. Damit wird das Gesamtmodell in Frage gestellt.

Fazit: ÖPP-Finanzierung in der Bankenkrise ist kein Hindernis für ÖPP. Offen bleibt, ob neu entwickelte Finanzierungsmodelle Vorteile bieten.

3. Finanzierungsmodelle

Um dies zu verstehen, zunächst ein Blick auf die herkömmlichen Modelle:

Die gebräuchlichste Form der ÖPP-Finanzierung für Verwaltungsgebäude und Schulen auf kommunaler Ebene ist die Forfaitierung mit Einredeverzicht. Das Modell beruht bekanntlich darauf, dass dem Auftragnehmer kommunalkreditähnliche Konditionen ermöglicht werden. Diese Konditionen räumt ihm die finanzierende Bank ein, weil er ihr seine Forderungen auf das ÖPP-Entgelt abtritt und der Auftraggeber einen sog. Einredeverzicht erklärt. Diese Einredeverzichtserklärung führt dazu, dass die Bank die Rückzahlung des Kredits von der öffentlichen Bank fordern kann. Dies führt zu günstigeren – kommunalkreditähnlichen Konditionen.

Allerdings erklärt der Auftraggeber den Einredeverzicht erst nach der Abnahme des Verwaltungsgebäudes – und – er erklärt den Einredeverzicht auch nicht für die gesamte Forderung sondern nur für den Bauanteil abzüglich eines Gewährleistungsrückbehalts.

Schauen wir uns dieses Modell nun unter Risikogesichtspunkten an:

Mit dem ÖPP-Modell soll folgendes erreicht werden: Der Auftragnehmer soll als Generalunternehmer die Verantwortung für den Bau übernehmen. Diese Übernahme der Verantwortung bezieht sich auf die rechtzeitige Fertigstellung in der versprochenen Qualität. Außerdem soll der Auftragnehmer als Facility-Manager die Verantwortung für die Erhaltung des geschuldeten Zustandes über - in der Regel - zwei Jahrzehnte übernehmen.

Ziel des Projekts ist es also, das Errichtungsrisiko und das Betriebsrisiko auf den Auftragnehmer zu übertragen.

Welche Konsequenzen hat nun die Forfaitierung auf diese Risikoverteilung? Mit dem Einredeverzicht übernimmt der Auftraggeber das Insolvenzrisiko des Auftragnehmers. Denn die öffentliche Hand muss an die Bank weiter zahlen auch wenn der Auftragnehmer insolvenzbedingt nicht mehr zur Leistung in der Lage ist.

Doch hier ist es erforderlich genau zu differenzieren. Wird nur der Anteil am Bau forfaitiert – also mit dem Einredeverzicht belegt – erhält die öffentliche Hand als Gegenwert den Bau, denn sie wird ja mit der Errichtung Eigentümerin des Gebäudes. Weiterhin kann der Einredeverzicht so beschränkt werden, dass er einen Rückbehalt für Mängelhaftungsansprüche belässt. Gewährleistungsfälle sind ohnehin in der Regel durch entsprechende Bürgschaften abgesichert. Die Mängelhaftungsrechte gehen übrigens ohnehin durch den Einredeverzicht nicht verloren. Der Auftraggeber bleibt vielmehr berechtigt, entsprechende Ansprüche gegen den Auftragnehmer geltend zu machen.

In der Betriebsphase dagegen verfügt der Auftraggeber über Minderungsrechte für den Fall, dass schlecht geleistet wird. Im Falle der Insolvenz kann der Auftragnehmer ausgetauscht werden. Die Immobilie bleibt als Gegenleistung bei der öffentlichen Hand.

Im Ergebnis lässt sich also festhalten, dass die Forfaitierung mit Einredeverzicht bei kommunalen Hochbauprojekten die ÖPP-typische Risikoverteilung nur wenig beeinträchtigt.

Dementsprechend sind uns bisher keine Fälle bekannt geworden, in denen durch die öffentliche Hand durch die Forfaitierung Schaden genommen hätte.

Die Bankenwelt ist über das Für- und Wider der Forfaitierung gespalten. Es gibt kompetente und engagierte Vertreter, die dies für einen Irrweg halten. Nur bei der sogenannten Projektfinanzierung könne von einer echten öpp-typischen Risikoverteilung gesprochen werden.

Bei der Projektfinanzierung tritt der Auftragnehmer die Forderung zwar auch zur Sicherung an die Bank ab, die öffentliche Hand erklärt jedoch keinen Einredeverzicht. Damit bleibt sie berechtigt, die geschuldeten Entgeltanteile zurückzuhalten, wenn die Leistung aus welchem Grund auch immer – ausbleibt. Diese Finanzierungsform ist international für Großprojekte üblich und wird auch in Deutschland beispielsweise bei den A- Modellen im Straßenbau praktiziert. Im kommunalen Hochbau ist sie eher die Ausnahme.

Was ist nun der Vorteil der Projektfinanzierung? Fremdkapitalgeber nehmen eine zusätzliche Risikoprüfung vor! Die finanzierenden Banken übernehmen das Risiko eines Fehlschlages, denn wenn der Business-Plan nicht eingehalten werden kann, weil sich die Bauzeit verzögert oder die Berechnungen für das Betriebsentgelt nicht stimmen, führt dies ggf. zur Insolvenz des Auftragnehmers und damit zum Kreditausfall. Diese zusätzliche Risikoprüfung – so das Argument - verbessert die Qualität der Berechnungen und damit der Projektsicherheit.

Doch die Projektfinanzierung ist naturgemäß teurer als die Forfaitierung. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob man sich das leisten sollte. In der Finanzkrise hat sich der Abstand zwischen den Konditionen für die Forfaitierung und die Projektfinanzierung wieder vergrößert.

Letztlich dürfte die Antwort auf diese Frage nach dem Finanzierungsvolumen und der Komplexität der Risiken zu beurteilen sein. Im Allgemeinen wird bei Projekten unterhalb von 30 – 50 Mio EUR nicht davon ausgegangen, dass sich der Aufwand für eine Projektfinanzierung lohnt. Dort ist die Forfaitierung die richtige Wahl.

In diesem Zusammenhang noch einmal der Hinweis auf die Absicherungen für die öffentliche Hand bei der Forfaitierung:

- Der Einredeverzicht wird erst erklärt, wenn die öffentliche Hand mit dem abgenommenen Bau eine werthaltige Gegenleistung erhalten hat, die sie deshalb auch bezahlen kann;
- Die Einredeverzichtserklärung erstreckt sich nicht auf die gesamte Forderung. Sie lässt damit noch ausreichend Raum für Rückbehalte für Mängelhaftungsfälle, soweit diese nicht durch eine Bürgschaft abgedeckt sind;
- Gegen den Auftragnehmer kann der Auftraggeber Mängelhaftungsansprüche nach wie vor geltend machen.
- Nicht vom Einredeverzicht erfasst ist der Anteil des ÖPP-Entgelts, der auf den Betrieb entfällt. Für den Betrieb hat der Auftragnehmer eine Verfügbarkeitsgarantie übernommen. Diese gilt verschuldensunabhängig.

Dies bedeutet für die Forfaitierung: selbst wenn Auseinandersetzungen über Gewährleistungsfragen entstünden – die Schuld- und Kostenfrage würde durch die Verfügbarkeitsgarantie im Betrieb überlagert. Der Auftragnehmer hat das Schulgebäude im vereinbarten Zustand bereit zu stellen. Gleichgültig ist, aus welchem Grund Ausfälle auftreten, ob dies auf Gewährleistungsfälle oder Fehlverhalten des Betreibers zurückzuführen ist.

Ein Problem eint jede Art der Finanzierung in der gegenwärtigen Lage. Wie bereits angesprochen, ist es nicht öpp-spezifisch sondern trifft auch die herkömmliche Kreditfinanzierung der öffentlichen Hand. Es handelt sich um die gestiegenen Liquiditätskosten.

Von einem Mitglied des Finanzierungsarbeitskreises ist deshalb ein Modell ins Spiel gebracht worden, das ich Ihnen im folgenden kurz vorstellen möchte:

Das Grundmodell ist die Projektfinanzierung, d.h. der Kredit kommt von einer Bank, die das volle Risiko für den Zahlungsausfall übernimmt. Die Finanzierung unterscheidet sich jedoch von dem oben beschriebenen Modell dadurch, dass die Liquidität von einer Förderbank kommt. Allerdings übernimmt die Förderbank kein Projektrisiko. Vielmehr trägt die finanzierende Geschäftsbank dieses Risiko. Umgesetzt wird dies dadurch, dass die Geschäftsbank die Förderbank durch eine entsprechende Garantie absichert.

Dieses Modell hat natürlich auch einen neudeutschen Namen: Credit Guarantee Finance (CGF) wird es genannt und derzeit von PWC und Bilfinger Berger propagiert.

Außerdem zirkuliert noch ein weiteres Modell im Markt mit ebenfalls einem neudeutschen Begriff aber wenig klarer Aussage: Finanzierungsbeistellung oder Stapled Finance wird es genannt und funktionieren soll es so:

Die Bieter erhalten eine Finanzierungslösung von der öffentlichen Hand beigestellt. Wie soll das gehen? In etwa so: vor der Ausschreibung wird eine Bank ausgewählt, die für das Projekt die Finanzierung bereitstellt. Der Sieger der Ausschreibung erhält dann die Möglichkeit, diese Finanzierung in Anspruch zu nehmen.

Natürlich entstehen da sofort vielfältige Fragen: zunächst: was heißt in diesem Zusammenhang eigentlich beigestellt. Wer soll Kreditnehmer werden? Eigentlich kann es nur der Auftragnehmer sein. Wäre der Auftraggeber Kreditnehmer, so würde das Modell als ÖPP keinen Sinn machen.

Der Auftraggeber erhält von der Bank Geld und nutzt es dazu, den Auftragnehmer bereits in der Bauphase die Kostenlast zu nehmen? Das wäre kein adäquater Risikotransfer für eine

ÖPP sondern eine klassische Zahlung nach Baufortschritt, bei der alle Risiken bei der öffentlichen Hand bleiben. Das nennt man gemeinhin „Mogendorfer Modell“ und ÖPP ist das nicht!

Deshalb kann es sich gar nicht um eine Beistellung im Rechtssinne handeln. Vielmehr wäre es eine Vermittlung der Finanzierung durch die öffentliche Hand. Wir haben das Modell im Arbeitskreis diskutiert und alle anwesenden Experten waren sich in einer Frage einig: erst wenn das Projekt in seinen Einzelheiten feststeht und der Vertragspartner bestimmt ist, können auch die Finanzierungsbedingungen fixiert werden. Zu abhängig sind die Finanzierungsbedingungen von der aktuellen Bonität des Auftragnehmers und den konkret übertragenen Risiken.

Demnach dürfte es schwer fallen, eine Finanzierungslösung vor der Ausschreibung zu strukturieren und diese innerhalb der Ausschreibung beizustellen. Hinzu kommen vergaberechtliche Fragen. Wie wird die separate Finanzierungsausschreibung koordiniert oder ist an eine Direktvergabe gedacht? Wie wird vergaberechtlich zulässig sichergestellt, dass die Finanzierung von dem Bestbieter in Anspruch genommen werden kann? Auch hier zeigen sich im Ergebnis schwer überwindbare Hindernisse.

Nicht unerwähnt bleiben sollte schließlich die Überlegung, ÖPP-Projekte völlig ohne Finanzierung zu initiieren. Übrig bleibt dann ein Generalunternehmerauftrag mit anschließendem Facility-Management.

ÖPP ohne Finanzierung heißt, dass der Bau mit Fertigstellung vollständig von dem Auftraggeber bezahlt wird. Im Anschluss an die Abnahme beginnt die Betriebsphase. Beide Leistungen werden an den gleichen Auftragnehmer vergeben und für beide Leistungen wird bereits in der Ausschreibung die Vergütung ermittelt.

Damit soll der Lebenszyklusansatz erhalten bleiben. Im Ergebnis ist der Unterschied zu einer Forfaitierung nicht wirklich sichtbar. Ob der Auftraggeber direkt zahlt oder bezüglich der Forderung einen Einredeverzicht erklärt ist unter Risikogesichtspunkten betrachtet nicht sehr weit auseinander.

Schließlich möchte ich Ihnen noch den aktuellen Stand zum Thema „Umsatzsteuer-Refund“ mitteilen. Wesentlicher Hemmschuh für ÖPP ist die Tatsache, dass bei ÖPP-Projekten Umsatzsteuer anfällt, während bei der Eigenrealisierung jedenfalls der Personalanteil der Leistung umsatzsteuerfrei bleibt. In anderen Ländern wie Großbritannien oder den Niederlanden wird dieser Nachteil durch ein „Refund-System“ also eine Erstattung ausgeglichen.

In Deutschland hat sich das bisher als schwierig erwiesen. Grund dafür ist die föderale Struktur und die entsprechende Verteilung der Umsatzsteuer. Jetzt gibt es eine neue Initiative der Protagonisten des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes im Deutschen Bundestag Michael Bürsch (SPD) und Christian von Stetten (CDU).

Am 19.03.2009 hat der Bundestag einen Antrag beraten, in dem die Fraktionen die Regierung auffordern, Private im Rahmen einer PPP von der Umsatzsteuer zu befreien. Um das Ziel zu erreichen, will die Koalition Privaten etwa beim Betrieb von Schulen die Umsatzsteuer auf Personalkosten erstatten.

Das Bundesfinanzministerium plant bereits mit Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, ihren Umsatzsteueranteil bei kommunalen PPP-Projekten in einen Fonds einzuzahlen, den die Kommunen dann den Privaten zurückgeben. Dies soll über "Pilotprojekte" befristet auf fünf Jahre geschehen.

4. Die aktuelle ÖPP-Landschaft in Deutschland

Die Diskussion um die Finanzierungsmodelle zeigt: jemand muss diese Diskussion koordinieren und zum Ergebnis führen. Fragt sich nur wer. Die Landschaft der ÖPP-Akteure war bisher heterogen und wird es auch künftig sein. Im Einzelnen:

Für den Hochbau war bisher die Task Force des Bundes im BMVBS zuständig. Daneben gibt es die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIFG). Im Bundesministerium der Verteidigung ist seit der Jahrtausendwende bekanntlich die GEBB aktiv.

In den meisten Bundesländern gibt es mittlerweile Task Forces. Manche sind Referate innerhalb von Ministerien, so z.B. in NRW, Baden-Württemberg oder in Mecklenburg Vorpommern. In Schleswig Holstein hat die Investitionsbank, die regionale Förderbank diese Aufgabe übernommen. Die Förderbanken haben zudem ein eigenes ÖPP-Netzwerk gebildet. Es nennt sich PartnerRegio.

Seit Anfang dieses Jahres gibt es zudem die ÖPP-Deutschland AG. Hierbei handelt es sich um eine Aktiengesellschaft, an der die öffentliche Hand zu 60 % und die ÖPP-Wirtschaft mit 40% beteiligt ist.

Auf öffentlicher Seite haben sich neben dem Bund, 10 Länder, 82 Kommunen und ca. 30 weitere öffentliche Institutionen beteiligt.

Insgesamt hat die Gesellschaft ca. 17 Mio. EUR Startkapital eingesammelt. Der Businessplan sieht vor, dass sie vom Bund jährlich 2,4 Mio EUR für ihre Grundlagenarbeit erhält. Zudem muss sie im Rahmen ihrer Projektarbeit Beratungshonorare erwirtschaften und zwar nach dem vorläufigen Plan noch über 1 Mio EUR in 2009 und in 2010 dann bereits ca 2.5 Mio EUR.

Die Gesellschaft hat zwei Vorstände, einer aus der öffentlichen Seite:

Dr. Johannes Schuy, Unterabteilungsleiter BMF
PWC-Partner Professor Martin Weber.

Auf der zweiten Ebene agieren vier Direktoren:

Dr. Frank Littwin, NRW-Task-Force,
Dr. Jörg Christen, bisher Task Force Bund,
Burkard Landré, bisher PWC sowie
Claus Wechselmann, bisher IBM-Deutschland.

Der Aufsichtsrat der ÖPP Deutschland AG wird besetzt aus 5 Staatssekretären für den öffentlichen Bereich und für den privaten Bereich durch die folgenden vier Personen:

Professor Hannes Rehm, Vorstandsvorsitzender Soffin,
Gerhard Becher, früherer Bilfinger Berger Vorstand,
Franz Drey, Stv. Chefredakteur Behördenspiegel und
Hr. Schulte Hiltrop, Mittelständische Bauindustrie.

Was macht nun die ÖPP-Deutschland AG?

Die Gesellschaft soll zum einen Projekte beraten und zum anderen Grundlagenarbeit leisten. Derzeit berät sie den Bund bei dem Neubau des Bundesbildungsministeriums in Berlin.

Vor einigen Tagen hat die Gesellschaft zudem einen Vertrag über die Beratung der Landeshauptstadt Dresden unterzeichnet. Gegenstand ist ein Neubau für die Staatsoperette.

Die Grundlagenarbeit hat noch nicht richtig begonnen. Erste Ansatzpunkte für das Thema Finanzierung waren zwei Sitzungen in Berlin im März und April im BMF. Daraus sollen nun Arbeitsgruppen für vier Einzelthemen werden.

Die Themen:

Projektfinanzierung,
Forfaitierung,
Förderbanken und
Wirtschaftlichkeitsvergleich.

Just heute ist die erste Aufsichtsratssitzung der ÖPP Deutschland AG. Dort werden die Grundlagen für eine Strategie der Gesellschaft gelegt. Gemeinsam mit den anderen privaten Gesellschaftern haben wir ein Grundlagenpapier verfasst, das die Aufgaben der ÖPP Deutschland aus unserer Sicht definiert.

Uns als Bundesverband PPP ist dabei wichtig, dass die Gesellschaft sich aktiv bei der Grundlagenarbeit engagiert. Wir glauben, dass an vielen Stellen Bedarf besteht, Standards zu schaffen. Dies ist erforderlich, damit Projekte effizienter und schneller durchgeführt werden können. Wir sind mit unseren Ressourcen gerne bereit, diese Arbeit zu unterstützen.

Die Gesellschaft darf aus unserer Sicht nicht der Versuchung erliegen, sich im wesentlichen auf die Projektberatung zu beschränken. Allerdings kann ihr eine wichtige Rolle bei der Durchführung von Projekten zukommen. Als „innerstaatliche“ Institution ist sie mitunter glaubwürdiger als externe Berater.

Die Rolle des BPPP

In diesem Zusammenhang kurz zu der Frage wer in diesem Zusammenhang unter „wir“ zu verstehen ist: Der Bundesverband PPP existiert seit 2004 und hat sich zum Ziel gesetzt, fachliches Know-How für ÖPP-relevante Themen zu erarbeiten und zu verbreiten. Heute hat der Verband ca. 140 institutionelle und persönliche Mitglieder. Mittlerweile haben sich dem Verband alle wesentlichen Unternehmen angeschlossen, die bei der Initiierung und Durchführung von ÖPP Projekten am Markt präsent sind. Dies gilt sowohl für die Bau- und Betriebsunternehmen, die Banken sowie die großen Beratungshäuser, Rechtsanwaltskanzleien und Universitäten.

Die Arbeit des Verbandes vollzieht sich im Wesentlichen in fünf Arbeitskreisen: Immobilienmanagement, Infrastruktur, Finanzierung, Hochschulen und IT.

Die Arbeitskreise sind auch für Nichtmitglieder offen und werden insbesondere regelmäßig von Vertretern der öffentlichen Hand besucht. Gegenstand der Sitzungen sind entweder die Vorstellung und kritische Beleuchtung konkreter Projekte oder Themen wie „Kommunale Straßen“, die Senkung der Transaktionskosten oder eben die „Finanzierung von ÖPP in der Wirtschaftskrise“.

Entstanden ist der Verband aus der Erkenntnis, dass erfolgreiche ÖPP Projekte nur möglich sind, wenn Know-how unterschiedlicher Disziplinen zusammenkommt und ein entsprechender multidisziplinärer Austausch erfolgt. So erscheint es uns auch möglich, dass die in der Anfangsphase recht hohen Transaktionskosten auf ein erträgliches Maß sinken. Erforderlich ist hierfür insbesondere eine Standardisierung der Verfahren und vertraglichen Grundlagen. Nur so lassen sich Risiken bei der Verfahrensdurchführung vermeiden, die auch aus dem einschlägigen Vergaberecht resultieren. Nur so lassen sich auch Verwerfungen in der Durchführungsphase beschränken, die sich aus nicht ausreichend durchdachten Vertragswerken ergeben können.

Der Bundesverband PPP hat sich an der ÖPP Deutschland AG (indirekt) beteiligt. Mittlerweile haben wir aus unseren Reihen ein Aufsichtsratsmitglied bestellt und die Koordination des sog. Beraterloses übernommen.

Schließlich verleihen wir in diesem Jahr zum 4. Mal den „Innovationspreis PPP“. Prämiert werden Projekte, die in vorbildlicher Weise den Lebenszyklusansatz umgesetzt haben und durch innovative Ideen öffentliche Infrastruktur effizienter machen.

Ziel des Verbandes ist nicht die Ausgliederung oder gar Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Wenn allerdings die Entscheidung für die Umsetzung eines ÖPP Modells politisch getroffen wird, dann wollen die Mitglieder des Verbandes dazu beitragen, dass dies effizient und wirtschaftlich geschieht. Deshalb engagieren wir uns bei der Erstellung von Musterverträgen und Verfahrensleitlinien.

Der Verband ist nicht der Auffassung, dass öffentliche Aufgaben grundsätzlich effizienter durch Private erledigt werden können. Dazu gibt es mittlerweile auch zu viele Beispiele dafür, dass öffentliche Unternehmen effizient und wirtschaftlich arbeiten können. Wir sind allerdings der Meinung, dass der Wettbewerb zwischen den Modellen einerseits ÖPP andererseits Eigenbetrieb bereits jetzt dazu geführt hat, dass die öffentliche Hand vielerorts effizienter geworden ist. Nun muss sie beweisen, dass sie diese Effizienz auch auf den gesamten Lebenszyklus erstrecken kann.

5. Zu den Hauptkritikpunkten an ÖPP

Hier würde ich gerne ein Zäsur machen und kurz auf einige Vorbehalte eingehen, die generell gegen ÖPP erhoben werden:

Vorweg: Der Bundesverband PPP nimmt Vorbehalte grundsätzlich sehr ernst und geht Vorwürfen gegen einzelne Projekte soweit möglich jeweils direkt nach. Ziel ist es Defizite in der Zukunft zu korrigieren.

Vorwurf Nr. 1:

ÖPP ist nicht wirtschaftlicher als eine rein staatliche Projektrealisierung, da die Privaten weniger solvent sind, somit höhere Zinsen für Kredite zahlen müssen und diese dann in Form einer erhöhten Miete an den Staat weitergeben.

Gerade hat der Rechnungshof Baden-Württemberg bestätigt, dass 3 von 5 untersuchten ÖPP-Modellen wirtschaftlicher sind als die Eigenrealisierung. ÖPP darf nur realisiert werden, wenn das konkrete ÖPP Modell wirtschaftlicher als die **herkömmliche** Eigenrealisierung ist. Das kann der Fall sein, weil die Realisierung aufgrund privaten Know-Hows anders und wirtschaftlicher erfolgt, als verwaltungsintern. Die höhere Zinslast für Private kann durch die Forfaitierung mit Einredevorzicht gemildert werden.

Vorwurf Nr. 2:

Mietsteigernd wirken nicht zuletzt die enormen Kosten für Beratung, Begutachtung und einer aufwendigen Vertragsgestaltung.

Die Transaktionskosten müssen durch intelligente und effiziente Verfahren sowie vertragliche Standards sinken. Daran muss gearbeitet werden.

Vorwurf Nr. 3:

Ebenfalls mietsteigernd ist der Aufwand für die Gründung von Projektgesellschaften, Tochter- und Subunternehmen.

Der Gründungsaufwand ist in der Regel gering (einige tausend EUR).

Vorwurf Nr. 4:

ÖPP-Verträge werden so undurchsichtig gestaltet, dass von Transparenz keine Rede sein kann. Häufig entziehen sich die privaten Vertragspartner so jeglicher Haftung.

Die Kunst der Vertragsgestaltung liegt in der Klarheit und Transparenz. Verträge sind Risikoverteilmechanismen. ÖPP-Verträge sind nur gut, wenn sie die Risiken gerecht und angemessen verteilen.

6. Ausblick

Ich komme zum Schluss. Wie wird sich der ÖPP-Markt entwickeln? Wie sieht er im nächsten Jahr um die gleiche Zeit aus? Hierzu fünf Thesen:

1. Der Instandsetzungstau für öffentliche Infrastruktur wird trotz Konjunkturprogramm und ÖPP weiter bestehen. An Lösungen für die Sicherstellung kontinuierlicher Instandhaltung muss weiter gearbeitet werden.
2. ÖPP wird weiter zur normalen Beschaffungsalternative geworden sein. Daneben wird es weiter starke öffentliche Dienstleister geben. Der Wettbewerb zwischen öffentlichem und privaten Infrastrukturbetrieb ist für beide Seiten fruchtbar. Allerdings
3. Für die Finanzierung haben sich zwei Märkte verfestigt: die Forfaitierung mit Einredeverzicht für die kleineren Projekte und die Projektfinanzierung für die großen Projekte ab 50 Mio EUR. Die „Finanzierungsbeistellung“ oder „stapled finance“ ist wieder vom Markt verschwunden.
4. Bei der Lösung des Umsatzsteuerproblems wird man einen Schritt weiter gekommen sein. Das Pilotprojekt des BMF und der Länder für den Umsatzsteuerrefund wird erfolgreich sein.
5. Die ÖPP-Deutschland AG hat sich etabliert. Sie hat ihr erstes erfolgreiches Projekt hinter sich. Bei der Grundlagenarbeit hat sie für eine vertragliche Standardisierung gesorgt und die Verfahren gestrafft. Es ist absehbar, dass die Transaktionskosten für Auftraggeber und Bieter sinken.