

# PPP: "Der Staat setzt auf Private", Finanzreport 01/2002

## NRW fördert Public Private Partnership: Infrastruktur-Offensive mit Hilfe der Privaten

Gute Nachrichten für die Steuerzahler: Das nordrhein-westfälische Finanzministerium hat eine Initiative angestoßen, die private Unternehmen stärker in den Bau von Straßen, Amtsgebäuden oder Schulen einbindet. Sie beteiligen sich an der Finanzierung und übernehmen einen Teil des Risikos. Erfahrungen zeigen: das Public Private Partnership genannte Modell kann den öffentlichen Haushalt auf Dauer entlasten.

Von Understatement konnte keine Rede sein. Rund 31 Millionen Euro wollte das britische Außenministerium locker machen, um das neue Botschaftsgebäude in der wiedervereinigten deutschen Hauptstadt Berlin zu bauen. Die Pläne des Architekten Michael Wilford waren bereits abgesegnet, da funkte Finanzminister Kenneth Clarke dazwischen. Er kürzte die Ausgaben für Investitionen in den Bau von Botschaften um ein sattes Drittel. Damit stand die Finanzierung der Berliner Außenstelle plötzlich auf der Kippe. Die Verantwortlichen im Außenministerium blieben hartnäckig. Sie fahndeten nach Wegen, das Projekt trotzdem wie geplant umzusetzen mit Erfolg. Möglich machte es die von der britischen Regierung Anfang der 90er Jahre aufgelegte Private Finance Initiative (PFI). Das Modell bietet die Chance, öffentliche Investitionen durch private Firmen finanzieren zu lassen. Und nicht nur das: Unternehmen errichten Gebäude auf eigene Kosten und betreiben sie anschließend auch der Staat zahlt nur für die Nutzung. Beim Bau der Botschaft wurde das PFI-Prinzip erstmals außerhalb des Königreichs angewandt. Ein vom Mannheimer Baukonzern Bilfinger Berger AG angeführtes Konsortium bekam den Zuschlag. Am 18. Juli 2000 konnte die Queen die neue Vertretung eröffnen.

Ein typischer Fall von Public Private Partnership (PPP) so heißt das aus dem britischen PFI-Ansatz international weiterentwickelte Modell zur Mobilisierung privaten Kapitals und Wissens. In vielen europäischen Ländern, neben England auch Frankreich und die Niederlande, arbeiten die öffentliche Hand und Privatunternehmen bei Investitionen in die Infrastruktur bereits eng zusammen. Unternehmen bauen und betreiben Schulen, Straßen und sogar Gefängnisse. Studien zeigen, dass solche Modelle den öffentlichen Haushalt deutlich entlasten können. Nun soll PPP auch in Deutschland Steuergelder sparen helfen. Die erste offizielle Initiative hat jüngst das Land Nordrhein-Westfalen auf den Weg gebracht. Die Situation der öffentlichen Haushalte gestaltet sich immer schwieriger, sagt der Düsseldorfer Finanzminister Peer Steinbrück. Wir wollen deshalb privates Kapital mobilisieren und private Kooperationspartner für öffentliche Projekte gewinnen. Wichtig sei dabei immer, so Steinbrück: Der Staat darf die Verantwortung nicht aus der Hand geben. Auftakt der Initiative war ein internationales Symposium im Herbst vergangenen Jahres in Düsseldorf, bei dem hochkarätige Experten aus dem In- und Ausland ihre Erfahrungen austauschten. Einen Monat später, am 27. November 2001, beauftragte das Kabinett Finanzminister Steinbrück, Standards für PPP-Projekte zu entwickeln und Pilotprojekte aufzulegen.

Mit Hilfe der Public Private Partnership kann die öffentliche Hand ihre Rolle neu definieren. Sie ist nicht mehr selbst Investor, sondern fragt Dienstleistungen bei Unternehmen nach zum Beispiel ein Gebäude zu errichten und seine gesamte Wartung zu übernehmen. Das ist dann ein Beschaffungsvorgang, sagt Torsten Böger, Leiter des Kompetenzzentrums für Projektfinanzierung und PPP beim Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers in Hamburg. Es gehöre schließlich nicht zwingend zur Aufgabe des Staates, Schulen selbst zu bauen, zu unterhalten und allein zu finanzieren er müsse nur dafür sorgen, dass die Qualität des Unterrichts stimmt. Experten sind einig, dass Wirtschaft und Staat von PPP-Projekten

profitieren, denn Infrastrukturprojekte können so schneller realisiert werden und die private Wirtschaft erhält Aufträge, die sie sonst gar nicht oder erst später bekommen hätte. Außerdem wächst das gegenseitige Verständnis. Wir erwarten, dass Wirtschaft und Staat bei PPP-Projekten voneinander lernen werden, sagt Frank Littwin, der für die Vorbereitung der PPP-Initiative zuständige Referatsleiter im nordrhein-westfälischen Finanzministerium.

Vorreiter in Sachen Public Private Partnership ist Großbritannien. Allein zwischen 1997 und 2000 wurden dort 259 solcher Projekte umgesetzt, mit einem Volumen von 12,6 Milliarden britischen Pfund. Der PPP-Anteil an den öffentlichen Bauinvestitionen im Königreich liegt damit bei 20 Prozent. Die öffentlich-private Partnerschaft hat sich für die britischen Steuerzahler gelohnt: Der britische Rechnungshof ermittelte, dass der Staat im Schnitt 17 Prozent der Kosten spart, wenn Private die Investitionen übernehmen und das Investitionsvorhaben über den gesamten Lebenszyklus managen.

Um das PFI-Programm in Schwung zu bringen, setzte die britische Regierung eine so genannte **Task Force** ein. Diese Projektgruppe begleitete die Ausschreibungen und entwickelte Leitlinien dafür, wann sich ein Projekt lohnt. Auch in Nordrhein-Westfalen soll eine solche, ebenfalls **Task Force** genannte Gruppe von Fachleuten die Initiative ankurbeln. Die **Task Force** ist beim Finanzministerium angesiedelt. Sie wählt Pilotprojekte aus und koordiniert sie. Sie wird dabei auch eng mit Kommunen zusammenarbeiten, die PPP-Aufträge vergeben. Fachkundige Unterstützung bekommt die **Task Force** von einem Expertenbeirat, dem Vertreter von Wirtschaft und Wissenschaft angehören. Darüber hinaus wurde unter Federführung des Finanzministeriums eine interministerielle Projektgruppe eingesetzt, um die Projekte zu koordinieren, an denen mehrere Ressorts beteiligt sind.

Dabei geht es nicht nur darum, die Wirtschaft als Geldquelle für die Finanzierung zu nutzen. Der besondere Charme ist, dass ein Risikotransfer zwischen Staat und Privaten stattfindet, sagt PPP-Experte Frank Littwin. Verzögert sich beispielsweise ein Projekt, muss das private Unternehmen für die Kosten gerade stehen. Beim Bau der britischen Botschaft etwa erfüllte das Alarmsystem nicht die vertraglich festgeschriebenen Bedingungen das Außenministerium pochte auf Nachbesserung und zahlte bis dahin keine Miete. Auch wenn sich bauliche Anforderungen ändern, ist der Staat bei geschickter Vertragsgestaltung aus dem Schneider: In Berlin mussten während des Botschaftsbaus aufgrund nachträglicher Auflagen die Glasfassaden neu gestaltet werden. Die zusätzlichen Kosten musste Bilfinger Berger tragen. Die Risikoeinbindung privater Investoren ist der Clou des PPP, bestätigt Dirk Schiereck, Professor am Institute for Mergers & Acquisitions (IMA) der Universität Witten-Herdecke.

Als geeignete Projekte für den Einstieg in das PPP-System sieht Littwin die Finanzierung und Errichtung und den Betrieb von Gebäuden. Auch ihren Betrieb und Unterhalt könnten Private erledigen. Bedarf gibt es genug: Laut Hauptverband der Deutschen Bauindustrie sind die Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden in den Hochbau seit 1994 um ein Fünftel gesunken. Bei Universitäten und Fachhochschulen gebe es einen Investitionsbedarf von 15 Milliarden Euro, bei der Sanierung von Schulen seien es allein in Westdeutschland mehr als 10 Milliarden Euro. In den anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, bei Krankenhäusern, Kindergärten, Schwimmbädern oder auch nur einfachen Gebäuden der Kommunalverwaltung sieht es keineswegs besser aus, heißt es in einer Stellungnahme des Verbandes. Da hilft nur eine Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft. Finanzminister als Verbündete Die Bauindustrie hofft nun, dass PPP-Projekte ihrer stockenden Konjunktur neuen Schwung geben. Wir werden in unseren Bemühungen nicht nachlassen, vor allem die Finanzministerien als Verbündete zu gewinnen, teilt Herbert Bodner, Vorstandsvorsitzender von Bilfinger Berger, seine Position mit. Die Privatwirtschaft könne mit den Kostenrisiken besser umgehen als der Staat und deshalb günstiger anbieten.

Nach ersten kleineren Testprojekten darf sich die Wirtschaft auch auf dicke Aufträge freuen. So ist beabsichtigt, nach dem Wegfall der Grenzkontrollen innerhalb der Europäischen Union bis zum Jahr 2006 den Polizeifunk europaweit auf ein digitales System umzustellen, erläutert Referatsleiter Frank Littwin. Mit einem Volumen von zwei bis drei Milliarden Euro bedeutet das einen lukrativen Markt, ist er überzeugt. Vorstellbar wäre, dass ein Konsortium von Telekommunikationsfirmen zunächst Sendemasten und andere notwendige Anlagen baut und die Polizisten mit Funkgeräten ausstattet. Anschließend pflegen die Firmen im Rahmen einer PPP-Gesellschaft die Infrastruktur und bekommen für ihre Investitionen und den gesamten Service monatliche Überweisungen.

Für jedes Projekt eignet sich PPP allerdings nicht. Experten sehen die Mindestgröße bei einem Volumen von 25 Millionen Euro. Sonst sind die Kosten für die nötige Beratung zu hoch das Projekt wäre teurer, als wenn der Staat alleine aktiv wird. Gewarnt wird auch davor, Public Private Partnership generell als Allheilmittel zu sehen. Bei jeder Investition müsse genau geprüft werden, ob private Firmen tatsächlich effizienter anbieten können. Um das herauszufinden, brauchen die Auftraggeber klare Kriterien dafür, wie sie die Kosten einer eigenen Investition mit der einer Ausschreibung an Private vergleichen. Auch dabei soll die **Task Force** helfen.

Doch auch wenn ein Projekt den öffentlichen Haushalt entlasten kann der Staat muss darauf achten, dass er seine Kernkompetenzen nicht aus der Hand gibt. Aufgaben, die das Gewaltmonopol des Staates berühren, dürfen nicht auf Private übertragen werden, betont Frank Littwin aus dem NRW-Finanzministerium. Dass beispielsweise eine Justizvollzugsanstalt (JVA) komplett privat geführt wird, wie es etwa in England vorkommt, ist in Deutschland wohl kaum konsensfähig. Aus Sicht von Littwin spricht aber nichts dagegen, bestimmte Dienstleistungen beim JVA-Betrieb auf Private zu verlagern, etwa den Kantinenbetrieb oder Aufgaben der Weiterbildung.

Im kommenden Jahr sollen in NRW die ersten Projekte starten. Als Bereiche, die dafür in Frage kommen, definierte die Projektgruppe den staatlichen Hochbau einschließlich des Gebäude-Managements, die Verkehrsinfrastruktur und die kommunale Infrastruktur, dort insbesondere den Schulbau und Pflegebereich. Bei ihrer Arbeit kommen der **Task Force** die Erfahrungen aus anderen Ländern zugute. Als mit der PFI-Initiative in Großbritannien Neuland betreten wurde, mussten sich Unternehmen und Staat an das neue Instrument erst gewöhnen. Deshalb waren die Margen, die private Firmen für die Übernahme der Risiken veranschlagten, zunächst recht hoch. Inzwischen sind die Angebote der Firmen häufig günstiger, weil Unternehmen die Kosten besser einschätzen können und weil auch der Staat gelernt hat, was eine Leistung kosten darf.

Große finanzielle Risiken zum Beispiel für Kommunen, die etwa per privat-öffentlicher Partnerschaft eine Schule bauen lassen, sind nach Ansicht von Experten nicht zu erwarten. Denn für jedes Projekt wird eine eigene Betreibergesellschaft gegründet. Die arbeitet auch dann weiter, wenn das verantwortliche Bauunternehmen in eine finanzielle Schieflage gerät. Auch wenn sich der Betreiber verkalkuliert hat und selbst Minus macht ein Recht, die Kosten dem Auftraggeber aufzulasten, hat er nicht. Auch die Gefahr, dass der Betreiber den Service schleifen lässt, ist gering: Dann nämlich können die Nutzungsgebühren gesenkt werden. Der Hamburger Berater Torsten Böger empfiehlt PPP-Projekte nicht nur in Zeiten leerer Haushaltskassen. In Holland habe sich die finanzielle Lage des Staates in jüngster Zeit wieder entspannt. Trotzdem setzten die Behörden weiter auf Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, um sich mehr Freiraum für zentrale Aufgaben zu schaffen. Beispiel Bildung: Vor dem Hintergrund der schlechten Ergebnisse für deutsche Schüler in der Pisa-Studie wäre es doch nicht schlecht, wenn sich der Staat stärker auf die originären Aufgaben konzentrieren könnte.

Also: besser Schüler ausbilden als Schulen bauen.