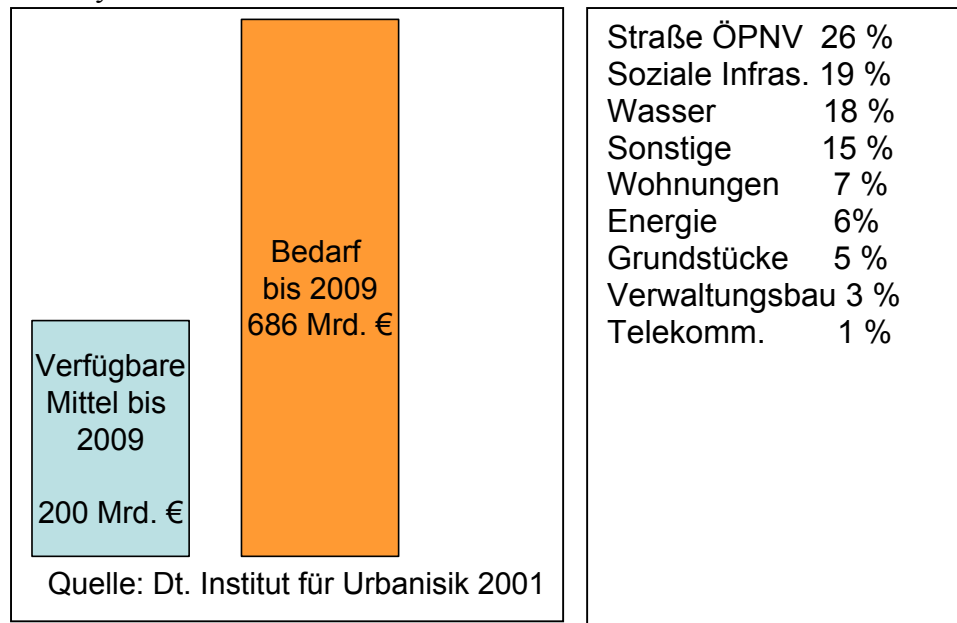


Public Private Partnership

Das neue Zauberwort für die Finanzierung öffentlicher Haushalte

v. Prof. Dr. Ottmar Schneck www.ottmar-schneck.de

Kaum ein anderer Begriff fasziniert auf Tagungen zur Situation der öffentlichen Finanzen derzeit mehr als der Begriff des Public Private Partnerships, kurz PPP genannt. Die Investitionsschwäche der Städte und Gemeinden sowie deren Zweckverbände und ausgelagerten Versorgungsunternehmen wird angesichts der auch bundespolitisch diskutierten Spar- und Finanzpläne immer deutlicher. Drastisch steigende Sozialausgaben bei einem sich weiter verschlechternden Arbeitsmarktklima und gleichzeitig hohe Reparaturbedarfe durch lange Jahre der Konsolidierung im Wohnungs-, Energie- und Verwaltungsbereich, führen zu einem immensen Investitionsbedarf in den nächsten Jahren. Nach dem Institut für Urbanistik müsste bei bloßen Reinvestitionen anstehender Reparaturen im Straßen- und Wohnungsbau, die der Wasser- und Energieversorgung, Hochschul- und Schulsanierungen etc. bis 2009 die Summe von rund 636 Mrd. € bei Kommunen aufgebracht werden. Dem stehen verfügbare Einnahmen von lediglich rund 200 Mrd. € entgegen, wenn Finanzausgleiche und Gewerbesteuersystematik so blieben.



Schlagzeilen aus der aktuellen Presse wie z.B. München verhängt Haushaltssperre bis 2004, Regensburg hat keinen ausgeglichenen Vermögenshaushalt mehr, zeugen von der dramatischen Vermögens- und Finanzsituation im öffentlichen Sektor. Allein der Baubedarf für Rathäuser, Schulen, Kindergärten, Feuerwehrhäuser etc. wird von den Verbänden der Bauindustrie auf viele Mrd. € in 2004 geschätzt.

In dieser prekären Situation sind Auswege dringend gefragt und Lösungen, die wie Heilsbotschaften daher kommen gerne zitiert. So ist PPP als Abkürzung für Public Private Partnership eine Maßnahme, bei der durch private Betreibermodell Kommunen eine Finanzierungsentlastung angeboten wird, bei denen sie scheinbar vor dem Ruin gerettet werden oder gar zusätzliche politische Gestaltungsspielräume für weitere Ausgaben eingeräumt wird. Realisierte Beispiele privater Betreiber- und Trägermodelle sind allein in Berlin das neue Anatomiegebäude der Charité, eine Justizvollzugsanstalt, ein Krematorium, die Akademie der Künste und zahlreiche Sport- und Turnhallen.

Da unter PPP die Einen ein reines Betreibermodell öffentlicher Einrichtungen durch private Investoren und Andere einen komplett neuen Systemansatz verstehen, soll zunächst ethymologisch geklärt werden, woher der Begriff kommt und welche Bedeutung er in Deutschland inzwischen eingenommen hat.

PPP steht für Public Private Partnership und somit zunächst für Partnership also einem fairen Austausch von Kompetenzen, die über ein bloßes Vertragsverhältnis hinausgehen. Diese Sicht stammt aus der modernen Institutionenökonomie, wonach nur erfolgreich ist, wer effiziente Partnerschaften, sogenannte win-win-Situationen eingeht, unabhängig davon, ob der Ertrag gleichverteilt wird. Public und Privat stehen einfach für den Einbezug der Fähigkeiten und Erfahrungen des privaten Sektors auch für traditionell öffentliche Aufgaben. Während die Notwendigkeit eines öffentlich-rechtlichen Betriebes bei Freibädern oder Wasserwerken längst nicht mehr unstrittig ist, wird bei der Frage nach der Übertragung von Aufgaben wie der Landesverteidigung oder von Polizeiaufgaben auf spezialisierten privaten Schutzdienste die Diskussion kritisch. Abgesehen von der politischen Dimension der Diskussion, können derartige Partnerschaften von loser, informeller Beziehungen bis zu strategischen Allianzen wie z.B. Joint Ventures oder der völligen Auslagerung der Aufgaben aus dem öffentlichen Bereich (Echte Privatisierung) reichen. So wird in den Diskussionen unter PPP zunächst die Art und Weise bzw. Intensität der Kooperation sowie der gegenseitige Know-How-Transfer verstanden. Ein Know-How-Transfer der im Übrigen sicher strategisch wie organisatorisch sinnvoll wäre, denn wenn ein Dezernent einer Stadt einmalig in seinem Berufsleben ein Freibad baut, wird er alle Fehler machen, die ein auf Freibadbau spezialisierter Bauträger längst in seiner Erfahrungskurve abgehakt hat.

Neben diesem Know-How-Vorteil ist aber ein echter Finanzierungsvorteil zu betrachten. eduzieren wir uns auf den Finanzierungsaspekt, so ist die Privat Finance Initiative PFI von 1992, getragen von großen Baukonzernen in Deutschland als Startsignal der Diskussion von PPP als Finanzierungsmodell für Kommunen zu nennen. Diese PFI-Initiative wurde von der Bundesregierung aufgegriffen und mündete 2001 in die aktuell noch bestehenden Kanzler-AG (Arbeitsgemeinschaft), die regelmäßig tagt und die Möglichkeiten der Privatisierung auslotet. Hintergrund des politischen Eifers, waren 1992 sicher auch die Notwendigkeit der Erfüllung der Maastricht-Kriterien durch Auslagerung von öffentlichen Schulden auf private Betreiber. Die Zeit- und Kostenziele bei Bauprojekten und der Wunsch nach echter Privatisierung bei einer Staatsquote von rund 50 % war zunächst sicher im Hintergrund. Seither wurden öffentliche Ausschreibungen erleichtert und es muß nicht immer der günstigste Anbieter genommen werden. Es gibt mittlerweile sogar einen Gesetzentwurf „Neue Formen der Zusammenarbeit mit Privaten bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben“ (Nr. IB2-31515.71-14,11-H1000-0/59-17918 u. 52e-1515-200/3 !), der die private Finanzierung öffentlicher Aufgaben regeln soll.

Nach einer Studie von Bilfinger und Berger, die Teil der Kanzler-AG sind, kann durch private Finanzierung der Investitionen die Planung um ein Drittel beschleunigt werden, die Kosten im Plan gehalten werden. Die Vorteile lassen sich systematisch wie folgt zusammenfassen:

1. Value for Money

Empirisch ist zu beobachten, daß die Fertigstellungszeiten (Wertstellungsgewinne) reduziert und damit die Kosten insgesamt reduziert werden können.

2. Risikotransfer

Bei der Verteilung des Projektrisikos auf die Partner bis hin zur völligen Verlagerung auf den privaten Sektor, kann die Haftung für öffentliche Haushalte deutlich gesenkt werden. Das unternehmerische Risiko sollte volkswirtschaftlich auch auf Unternehmen und nicht Verwalter verteilt sein.

3. Verbesserte Infrastruktur

Höhere und verbesserte Infrastruktur (Wartung) durch professionelle Dienste kann erwartet werden, zumal die Kundenzufriedenheit für einen Unternehmer überlebenswichtig ist und für eine Bürokratie evtl. als Notwendigkeit gar nicht erkannt wird.

4. Planungssicherheit

Zeit-, Kosten-, Qualitätsziele, die unternehmerisch verwaltet werden und im Schadenfall Haftungspflichten auslösen, kann für öffentliche Haushalte ebenfalls nur vorteilhaft sein.

5. Innovationskraft

Der Einbezug des Know How und der Innovationskraft von Privaten in den öffentlichen Sektor aufgrund unternehmerischen Denkens sollte nicht verkannt werden. Die entstehenden Beschäftigungseffekte durch neue und kreative Aufgabenstellungen sind zu beachten.

PPP ist allerdings auch kein Garant für effiziente und kostengünstige Aufgabenerfüllungen und nicht die Lösung aller kommunaler Finanzierungsprobleme. Die folgenden aus Plausibilitätsüberlegungen und Erfahrungen von PPP-Betroffenen zusammengestellten Aspekte sollten beachtet werden.

1. „Rosinenpickerei“

Unklare Betreibermodelle, bei denen die Chancen und Risiken ungleich verteilt sind und die Partnerschaft dadurch langfristig gefährdet ist, werden dauerhaft nicht bestehen. Wenn eine Kommune das Risiko auf den Privaten verlagert und die Chancen bei sich behält, wird PPP nicht funktionieren. Der Unternehmer braucht selbstverständlich auch Ertragsaussichten.

□ „Partnerschaftsgedusel“

Unklare Verträge oder die Verlagerung von Entscheidungen auf spätere Zeitpunkte lassen jeden Vertrag zur Makulatur werden. Wenn Haftungsfragen und Ausstiegsszenarien nicht vorab durchdiskutiert und dokumentiert werden, wird PPP nicht funktionieren.

□ „Einmischklauseln“

Sollte sich der Public-Partner bei geregelten Verhältnissen aus Neid oder nachträglich anderer Überlegungen ständig in den Betrieb des Privaten einmischen oder solche Rückzugsklauseln im Erfolgsfall die private Risikotragung nicht belohnen, so wird aufgrund von Demotivation des Privaten PPP nicht funktionieren.

□ „Finanzierungsünden“

Wenn keine vorherige Klärung von Bilanzierung (vgl. Abschreibung) und späterer Finanzierungsrunden im Misserfolgsfall vorliegen, sollte PPP auch nicht begonnen werden. Nicht nur im Erfolgsfall wird über die Verteilung gestritten, auch im Misserfolgsfall sollten „Schuldige“ nicht nachträglich gesucht werden müssen. Insbesondere die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Zuordnung von Erfolgen und Misserfolgen ist rechtzeitig zu beachten.

□ „Modelleinerlei“

Die Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten werden bei verschiedenen Projekten häufig nicht ausgenutzt. So sind Eigen-, Fremd- und Mezzaninefinanzierung in all ihren Schattierungen und ihrer Vielfalt zu überlegen. Die Verteilung der Rechte der Financiers und Betreiber sind klar zu regeln. Die Konstruktion spezieller Projektgesellschaften bieten sich hier an.

□ „Verschleppung“

Genehmigungsverzögerungen, Veränderung politischer Rahmendaten, die auf Private abgewälzt werden, führen ebenfalls zur Demotivation und dem Rückzug des Privatbetreibers.