

Rolf-Roger Hoepfner

Projektentwicklung, Finanzierungsinstrumente und Risikomanagement im Umfeld von Public Private Partnership (I)

Baubranche hofft auf PPP

Der Mitte April von „Creditreform“ vorgelegte Quartalsbericht „Wirtschaftslage und Finanzierung im Mittelstand – Frühjahr 2003“ verzeichnete im wesentlichen eine Fortschreibung der bereits bekannten Entwicklung: Per Saldo (gestiegene/gesunkene Umsätze) verschlechterte sich die Entwicklung der Baubranche auf ein Umsatzminus von fast 60 %, gefolgt vom verarbeitenden Gewerbe (-33,7 %) und Handel (-32,5 %). Die Dienstleistungsbranche schnitt noch am besten ab (-22,5 %). Die Finanzierungsstruktur ist nach wie vor geprägt durch niedrige Eigenkapitalquoten und einen hohen Anteil der klassischen Bankkredite in der Außenfinanzierung. Laut „Creditreform“ liegt der Anteil der unterkapitalisierten (weniger als 10 % Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme) Mittelständler bei mehr als einem Drittel. Bei sinkenden Erträgen reicht die Eigenkapitaldecke nicht mehr als Risikopuffer aus. Unter Basel II-Bedingungen hat sich die Situation in der Mittelstandsfinanzierung noch weiter verschärft.

Hinzu kommt in diesem Szenarium, gerade für die Bauindustrie, dass Bund, Ländern und Kommunen immer weniger Mittel für dringend erforderliche Investitionsprojekte zur Verfügung stehen. Verkehrsinfrastruktur, Energieversorgung, Sanierungsstau bei

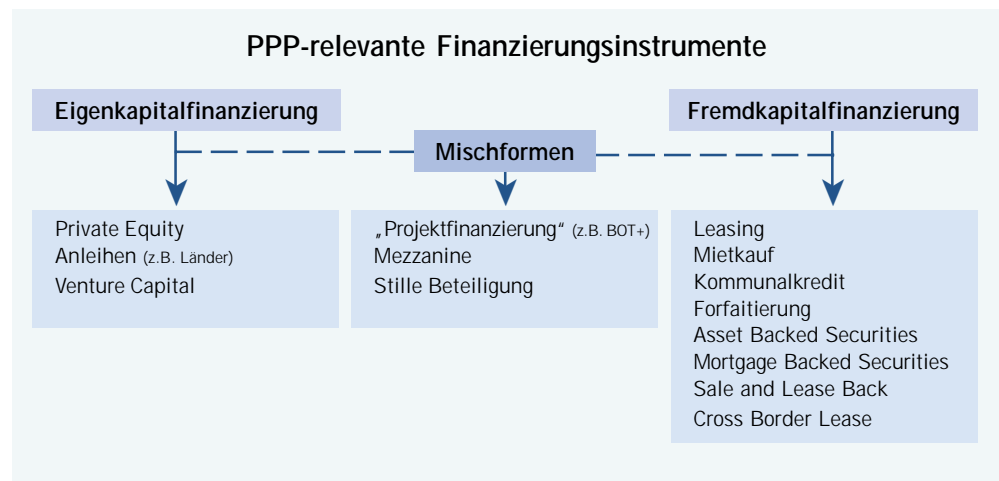
Schulen, Stadtbau in den neuen Bundesländern, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, sind typische Beispiele. Es verwundert daher nicht, dass „Creditreform“ ausdrücklich auf die Möglichkeiten der Nutzung von PPP als privates Finanzierungsmodell in der Verkehrsinfrastruktur hinweist.

Alternative Finanzierungsinstrumente im Umfeld von PPP

Angesichts der öffentlichen Verschuldungssituation stehen vor allem die Kommunen immer häufiger vor dem Problem, unter Wahrung von Haushaltsgrundsätzen

outsourcing), über den Verkauf von Anteilen an öffentlichen Unternehmen (z. B. Stadtwerke), bis hin zu Konzessionen (z.B. Mautprojekte) und internationalen Finanztransaktionen (z. B. Crossborder Lease).

Komplexe Formen von Betreiberprojekten, die einen Finanzierungsmix aus Fremdkapital, Zuschüssen (Subventionen, Fördermittel), Eigenkapitaltranchen, Garantieelemente u. v. m. beinhalten, sind unter der Bezeichnung PPP (Public Private Partnership) ein Instrument der sog. „Projektfinanzierung“, welches beispielsweise im Portefeuille der KfW-Gruppe seit Jahren für sog. BOT (Build Operate Transfer)-Projekte



(„Wirtschaftlichkeitsprinzip“), der Verpflichtung zur nachhaltigen Daseinsvorsorge, im Rahmen eines kameralistischen Rechnungswesens für sie neue Wege der Übertragung kommunaler Aufgabenbereiche an Privatunternehmen zu beschreiten.

Die Bandbreite ist groß: von der reinen Aufgabenprivatisierung (z. B.

deutscher Unternehmen im Ausland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit angeboten wird (vgl. „PPP-Leitfaden für Öffentliche Verwaltung und Unternehmen“, hrsg. von der AWW im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, April 2003).

Auch in Deutschland wird sich die öffentliche Hand mit alternativen

Finanzierungsinstrumenten im Umfeld von PPP vertraut machen müssen, wie sie sich heute beispielsweise in der Immobilienfinanzierung immer stärker durchsetzen (Tabelle 1).

PPP-Projektspotenzial in Deutschland und im Ausland (EU Drittländer)

Wie groß das Potenzial für PPP-Projekte in Deutschland, aber auch weltweit ist, verdeutlichen zwei Zahlenbeispiele: Allein in Deutschland könnte der Investitionsbedarf der Kommunen bis ins Jahr 2009 nach Schätzungen der Spitzenverbände auf bis zu 665 Mrd. EUR ansteigen. Und nach Schätzungen der Weltbank-Gruppe beläuft sich der Investitionsbedarf für privat zu finanzierende Infrastrukturprojekte auf durchschnittlich rund 100 Mrd. US \$ p. a. in den kommenden 5 Jahren.

Im Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen ist kürzlich auf einer Tagung der Europäischen Investitionsbank nicht nur auf Effizienzgründe hingewiesen worden, welche die Einbeziehung Privater für die Realisierung von Infrastrukturinvestitionen erfordern. Für die private Wirtschaft sei auch ein zweiter Gesichtspunkt von Bedeutung, nämlich „die Möglichkeit, für den Wettbewerb auf ausländischen Märkten Erfahrungen bei Finanzierung und Betrieb von Infrastruktur zu sammeln“.

Der Deutsche Städtetag stellt zu dem Thema „PPP“ u. a. fest, dass neuen Formen von PPP, die sich „...nicht nur auf die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen, sondern vor allem auch auf Partnerschaft im Betrieb von Einrichtungen und Dienstleistungen beziehen“, wachsende Bedeutung zukommt. In diesem Kontext könnte die kürzlich abgeschlossene Kooperationsvereinbarung zwi-

schen der GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH), einer Durchführungsorganisation des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), und dem Deutschen Städtetag zur Stärkung des Aufbaus kommunaler Verbände und Selbstverwaltungen in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach Auffassung des Deutschen Städtetags auch dazu beitragen, dass „die deutschen Kommunen auf diesem Weg nicht nur wichtige Wirtschaftskontakte hinzugewinnen, sondern auch internationale Beziehungen knüpfen“ (vgl. „Akzente“ Nr. 1/2003, S. 7, hrsg. von der GTZ). Die Erfahrungen der Kommunen in Deutschland mit PPP in den kommenden Jahren könnten dabei durchaus ein weiterer Baustein im gemeinsamen Know-how-Transfer sein.

„Wirtschaftlichkeitsgrundsatz“ und „Risikobewertung“

Doch noch gibt es in Deutschland zu wenig „Pilotprojekte“ in den unterschiedlichen Anwendungsbereichen von PPP, die es ermöglichen, anerkannte vergleichende Bewertungsmaßstäbe für Leistungen der jeweiligen Partner im PPP zu bilden.

Anders als in England oder USA, wo öffentliche Aufgaben auf breiter Ebene als PPPs durchgeführt werden, kommen diese in Deutschland immer noch recht zögerlich voran. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Sie reichen von Begriffsunklarheiten („Privatisierung ist nicht gleich PPP“), unklaren rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Haushaltsrecht, Gemeindefinanzierungsrecht) bis hin zur „In-

PPP am 4. September in Magdeburg

Der 8. von BMWA und AWW organisierte PPP-Unternehmer-Workshop gastiert am 4. September 2003 erstmals in Magdeburg. Die Praktikertagung richtet sich an große und mittelständische Unternehmen, Kommunen und Wirtschaftsförderorganisationen, die an der gesamten Bandbreite der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staat und Wirtschaft interessiert sind. Ziel des Workshops ist es, Möglichkeiten und Grenzen von PPP-Projekten im Dialog und Erfahrungsaustausch mit den Beteiligten – Unternehmen, Öffentlicher Sektor, Mittelgeber – in den wesentlichen Kooperationsbereichen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auszuloten.

In drei Foren diskutieren Experten aus Wirtschaft, Banken und Verwaltung Voraussetzungen, Rahmenbedingungen, Finanzierung und Umsetzung von PPP-Projekten. Erfahrungsberichte verdeutlichen, welche praktischen Fragen sich dabei sowohl den öffentlichen als auch privaten Partnern stellen. Eine umfangreiche Tagungsdokumentation steht begleitend zur Verfügung. Unternehmen und Beteiligte des Öffentlichen Sektors erläutern die Vorbereitung, Finanzierung und Umsetzung solcher Vorhaben.

Das Programm und weitere Auskünfte sind abrufbar bei der AWW-Geschäftsstelle in Eschborn: Tel.: 0 61 96/4 95-3 85. Internet: www.aww-net.de/aktuelles; Ansprechpartner: Gottfried Glöckner, E-Mail: gloeckner@aww-net.de.

(GGP)

put-Orientierung“ im kameralistischen Rechnungswesen, welche Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Rahmen von PPP-Projekten enge Grenzen setzen. Ein Grundproblem besteht darin, dass Kommunen immer noch dazu neigen, im Rahmen der Projektentwick-

Kosten- und Risikokalkulation in der PPP-Projektentwicklung

Kommunen und Investoren sitzen häufig „in einem Boot“. Beide sind z. B. gleichermaßen interes-

lichen Interessenlage – darauf ankommen, in den verschiedenen Ebenen der Projektentwicklung ein aktives Risikomanagementsystem zu praktizieren. Dabei sollte der etablierte Grundsatz im Bereich der strukturierten Finanzierung auch für die partnerschaft-

Kosten und Risiken		Projektphasen	
1.	<p>Welche Kosten wo entstehen können</p> <ul style="list-style-type: none"> - Projektentwicklung - Immobilien - vertragspezifische Kosten (z.B. Leasingraten, Margen, Transaktionskosten) - Bauphase (z.B. Garantien, Zwischenfinanzierung, Kontrollaufwand) - steuerrelevanten Kosten (z.B. aufgrund ertrags-/umsatzsteuerlicher Wirkungen) - Betriebs- /Betreiber-/Nutzungsphase (ausgelegt auf zw. 10–30 Jahre) - Instandsetzung, Erhaltung - Finanzierung (Kapitalkosten, Zinskosten, Zwischenfinanzierung, Betriebskosten, Personalkosten, Aufschläge, Prämien, Versicherungen, Transaktionskosten, Verwaltungskosten, sonst. Nebenkosten) <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>Projektphasen im Zeitablauf-Projektplanungsübersicht</p>	Planung Projektentwicklung
2.	<p>Kosten den Projektarten zuordnen und analysieren</p>		Design (D) Development
3.	<p>Kosten netto vor Risikoanalyse</p>		Bau Ausbau
4.	<p>Welche Risiken wo entstehen können</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planungs-, Ingenieur- u. Baurisiken (z.B. Grund+Boden, Bau, Termine) - Betriebsrisiken (z.B. Gewährleistungen, Unterhaltung, Nachfragerisiko bei Konzessionsvertr.) - vertragspezifische Rechtsrisiken (z.B. Leasing, crossborder lease, Haftung/Gewährleistung, Optionsausübung) - Verwertungsrisiken (z.B. Wertsteigerungen) - qualitative Rechts-/Steuerrisiken (Gesetzesänderungen, Insolvenzrisiken, Haftungsrisiken) <p>.....</p> <p>.....</p>		Build (B)
5.	<p>Risiken bewerten und Projektphasen zuordnen</p>		Finanzierung
6.	<p>Risikotransferanalyse vornehmen</p>		Finance (F)
7.	<p>Ergebnisse: Projektkosten netto nach Risikotransfer Projektkosten nach qualitativer Mehrkostenanalyse Projektkosten nach Bereinigung (sensitivitätsanalysen, Abzinsungen, etc.)</p>		Betrieb Erhaltung
8.	<p>"Public Sector Comparator", Bewertungsermittlung</p>		Operate (O) Maintain (M)
		Verwertung Transfer Rückübertragung	
		Transfer (T)	

Quelle: Dokumentation „Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer“ a. a. o. S. 19

lung mit dem privaten Partner ihre Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit fast ausschließlich an Finanzierungsbedingungen zu orientieren, wie sie für die öffentliche Hand für den „klassischen“ Kommunalkredit gegeben sind.

siert, durch zusätzliche Nutzung ihrer Immobilien die Finanzierungsrahmen zu verbessern. Dabei haben die Entlastung des Eigenkapitals und die Risikostreueung erste Priorität. Für beide Partner eines PPP wird es daher – unter Berücksichtigung der unterschied-

liche Aufgabenteilung im PPP gelten, nämlich, dass die jeweiligen Risiken von dem Partner übernommen werden, der diese am besten einschätzen und tragen kann.

Dipl. Vw. Rolf-Roger Hoepfner, Berlin.
Tel.: 0 30/36 80 10 43, E-Mail: RH_management@online.de