

2.1 Internationale Verbreitung von PPP

Die Wissenschaft hat sich zwar intensiv mit Einzelprojekten und Teilaspekten der PPP-Umsetzung auseinandergesetzt, aber internationale Vergleiche länderspezifischer PPP-Aktivitäten und lokaler Rahmenbedingungen sind rar. Die privaten Abonnenten exklusiv zur Verfügung stehende PWF-Datenbank des Magazins PW Finance¹ katalogisiert PPP-Projekte weltweit seit 1985. Darauf basierende Veröffentlichungen zeichnen das in Abb. 2.1 dargestellte Bild über die wachsende Bedeutung von PPP weltweit.

PPP verbreiten sich derzeit also nicht nur in Deutschland, sondern sind weltweit zu einer beliebten Art der Leistungserbringung öffentlicher Institutionen geworden. Trotz dieser Tendenz lassen sich Unterschiede bei den PPP-Aktivitäten in den Regionen der Welt feststellen. Die angelsächsischen Länder setzen stark auf PPP.² Exemplarisch wird im Folgenden die PPP Ausprägung in Großbritannien aufgezeigt.

2.1.1 UK

Das Finanzministerium veröffentlicht Übersichten mit Daten zu allen PPP-Projekten, sowohl zu PPP-Projekten, die gerade in der Ausschreibung sind³ als auch zu

¹ Vgl. PW Finance Magazine and Database online unter: <http://www.pwfinance.net/> (zuletzt aufgerufen am 03.08.2012).

² Vgl. für Australien: National Public Private Partnerships Policy and Guidelines 2008. Für Großbritannien vgl. HM Treasury (2011).

³ Vgl. HM Treasury (2011).

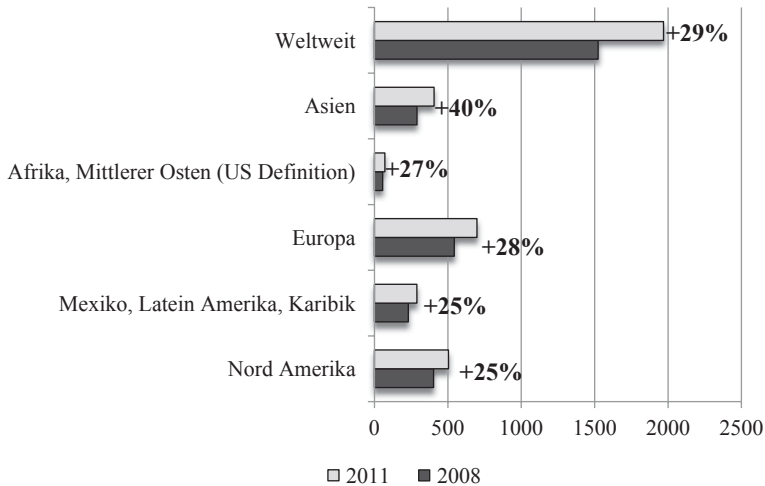


Abb. 2.1 Anzahl PPP-Projekte, bei welchen Planung & Finanzierung abgeschlossen ist, kumuliert nach Regionen weltweit, Veränderung von 2004 auf 2008 in %. (Public Works Financing 2008; Public Works Financing 2011)

PPP mit Vertragsunterzeichnung⁴. Die Datenbanken des Finanzministeriums enthalten, ihrem Erfasser entsprechend, hauptsächlich finanzwissenschaftlich relevante Informationen, wie einen Cash-Flow-Forecast und das geschätzte Projektvolumen. Abbildung 2.2 zeigt die Anzahl der PPP Projekte mit Vertragsunterzeichnung sowie deren kumuliertes Investitionsvolumen.

Bis März 2011 wurden demnach in Großbritannien 698 PPP-Projekte mit einem Investitionsvolumen von 52.879 Mio. Pfund umgesetzt. Aufgrund der langen Vertragslaufzeiten sind viele davon aber noch nicht abgeschlossen.

Auffallend hohe Investitionssummen pro Projekt werden getätigt in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Verteidigung und im Teilssektor der Abfallwirtschaft unter Wohnbau und Wohninfrastruktur. Die hohen Volumina in der Abfallwirtschaft werden ausgeglichen durch die relativ niedrigeren Volumina bei Straßenbeleuchtung als einem anderen Teilssektor unter Wohnbau und Wohninfrastruktur.

Zwar wird in den einzelnen Kategorien ein Großteil der PPP-Projekte als Hochbauten umgesetzt, es gibt aber auch andere Anwendungen, die mittels PPP bereitgestellt werden. Dazu gehören unter anderem IT-Projekte, Betrieb von ganzen

⁴ Vgl. ebenda.

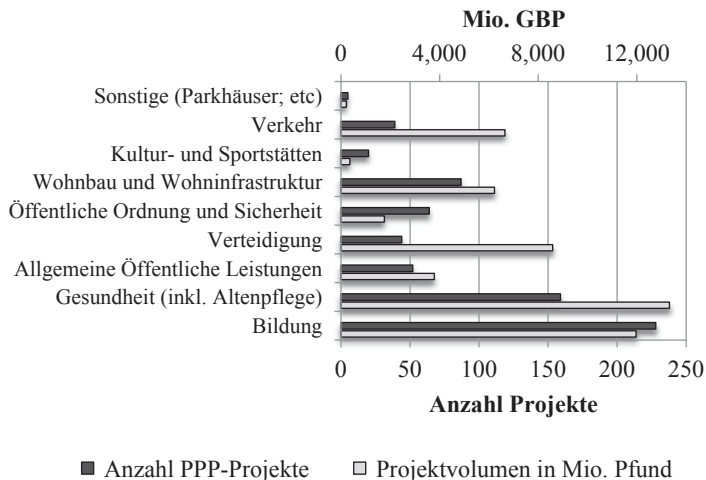


Abb. 2.2 Anzahl PPP-Projekte und Projektvolumen kumuliert nach Sektoren. (Eigene Auswertung auf Basis von HM Treasury 2011, Stand: März 2011)

Schulen (nicht nur Gebäudebetrieb) oder Marine Services und die Entwicklung des Future Strategic Tanker Aircraft (FSTA) für das Ministry of Defence (MoD).

Abbildung 2.3 zeigt einen deutlichen Trend: Die durchschnittlich ausgeschriebenen Projektvolumina steigen mit zunehmender PPP-Erfahrung.

Für PPP ergeben sich in Großbritannien Vertragslaufzeiten zwischen 20 und 30 Jahren. Davon ausgenommen sind reine IT-Projekte. Dort ist eine Laufzeit von 10 Jahren üblich. Der Mittelwert über alle bisherigen Vertragslaufzeiten liegt bei 26 Jahren, der Modus bei 25 Jahren.⁵

2.1.2 Deutschland

In Deutschland gibt es zwar Bestrebungen, eine einheitliche PPP-Projekt Datenbank aufzubauen, allerdings fehlt bisher eine Datenbasis, die dem Anspruch auf Vollständigkeit gerecht wird. Auch mangelt es an Angaben zur Projektentwicklung im Zeitverlauf. Daher gibt es bislang keine einheitliche Statistik zur PPP-Umsetzung in Deutschland. Aus unterschiedlichem Zahlenmaterial sind zwei Datenbanken hervorzuheben, welche beide ein *ähnliches* Bild zeigen (Abb. 2.4).

⁵ Ebenda.

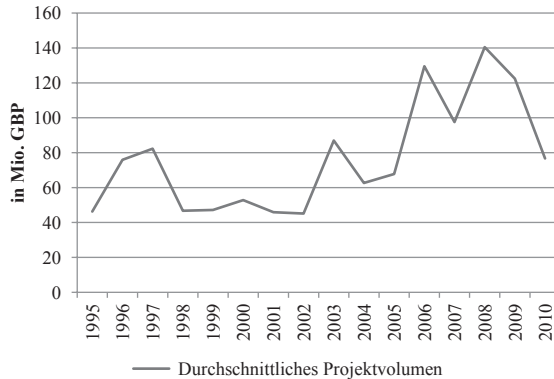


Abb. 2.3 Durchschnittliches PPP-Projektvolumen bzw. Losgröße gesamt im Zeitverlauf. (Eigene Auswertung auf Basis von HM Treasury 2011, Stand: März 2011)

1. Unter www.ppp-projektdatenbank.de versucht das Beratungsunternehmen der Öffentlichen Hand, die ÖPP Deutschland AG, eine Projektdatenbank aufzubauen. Dason Projekten ist jedoch ebenso freiwillig wie die Angaben zum Projekt. Hier werden Projekte in der Ausschreibung gelistet, genauso wie Projekte mit Vertragsunterzeichnung. Allerdings können diese Einträge teils nur schwer auseinandergehalten werden und es sind unvollständige Einträge zu finden. Darum greift diese Arbeit hauptsächlich auf die zweite Datenbasis zurück.
2. Unter www.oepp-plattform.de listet der Hauptverband der deutschen Bauindustrie PPP-Projekte aus den Bereichen Hochbau, Tiefbau und Flughäfen. Die gebotenen Informationen sind ausführlich und für jeden Eintrag vollständig vorhanden. Dort bleiben aber naturgemäß PPP-Projekte ausgeschlossen, die keine Bauprojekte sind.

Da PPP bislang jedoch weitaus überwiegend in der Bauwirtschaft und hier vor allem im Hochbau⁶ Anwendung finden, stützt sich diese Arbeit im Folgenden vor allem auf diese ÖPP-Plattform.

Der Hochbau dominiert den deutschen PPP-Markt. Er repräsentiert mit 167 Projekten in der Umsetzung 94 % des Marktes, während nur 10 Projekte oder 6 % des Marktes auf die Verkehrsinfrastruktur entfallen. Die relativ meisten Bauten, rund 45 % aller Hochbauten, wiederum sind Bildungsimmobilien (73 Projekte) und 24 % sind Kultur- und Sportstätten (40 Projekte).

⁶ Vgl. ÖPP Deutschland AG Jahresbericht (2010, S. 9).

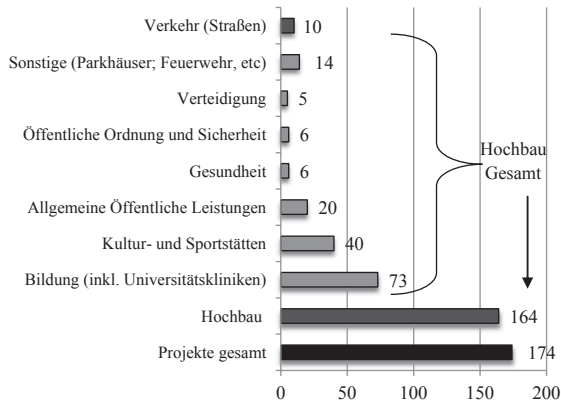


Abb. 2.4 Anzahl abgeschlossener PPP-Projekte der deutschen Bauwirtschaft nach Anwendung. (Eigene Erhebung anhand der PPP-Plattform der Deutschen Bauindustrie, Vgl. Die Deutsche Bauindustrie 2011a, Stand: September 2011)

Neben der Anzahl der unterzeichneten Verträge spielen die Investitionsvolumina bei PPP-Projekten eine bedeutende Rolle. Berücksichtigt man diese Volumina zusätzlich zu obiger Darstellung, relativiert sich der obige Eindruck.

Das durchschnittliche Projektvolumen pro PPP-Projekt liegt bei rund 42 Mio. Euro. Allerdings zeigen sich deutliche Unterschiede in der Projektgröße: zum einen zwischen Hochbauten mit durchschnittlich 30 Mio. € Volumen und Straßen mit durchschnittlich 252 Mio. € Volumen. Zum anderen unterscheiden sich auch Hochbauten beim Investitionsbedarf deutlich. Während Kultur- und Sportstätten mit durchschnittlich 21 Mio. € auskommen, sind bei PPP-Projekten für die Justiz 70 Mio. € notwendig. Projekte im Gesundheitswesen sind bei den Investitionssummen pro Projekt besonders weit gestreut und dies obwohl drei Großprojekte der Universitätskliniken Essen, Köln und Kiel dem Bildungswesen zugeordnet wurden. Hier weicht der Median mit 61 Mio. € leicht vom arithmetischem Mittel mit 51 Mio. € ab. Da der Median robuster gegen „Ausreißer“ ist als das arithmetische Mittel, wird hier auf den Median zurückgegriffen.⁷

⁷ Vgl. Fahrmeir et al. (2010, S. 55).

2.2 Ausweitungspotential von PPP

2.2.1 UK

Aktive PPP-Bestrebungen sind nach wie vor vom Bildungsministerium zu verzeichnen, welches bis 2020 noch mindestens 20 % seiner Budgets über PPP investieren will. Das Programm „Building Schools for the Future“ (BSF) ist ein Investitions-Fond des britischen Bildungs- und Familienministeriums, Ministry for Children, Schools and Families, unter Aufsicht des Finanzministeriums, HM Treasury. Ziel dieses Programms ist es, die Infrastruktur aller weiterführenden Schulen zwischen 2005 und 2020 zu erneuern oder zu erweitern. 50 % der Gebäude werden neu gebaut, 35 % umgestaltet und 15 % renoviert. Zentral verwaltet wird der Fonds durch Partnerships for Schools. Wie die ehemalige Schwesterorganisation Partnerships UK arbeitet Partnerships for Schools als Beratungsunternehmen und berät ausschließlich die Behörden bei der Umsetzung von PPP-Projekten.

Alle Investitionen in weiterführende Schulen ab 2005/2006 kommen aus diesem Fond. Zu Beginn (Wave 1) ist er mit 2,2 Mrd. britischen Pfund ausgestattet worden. Das entspricht 2/5 des gesamten Schuletats in diesem Jahr. Die verbliebenen 3/5 gehen direkt an die örtlichen Schulbehörden, die Local Education Authorities (LEAs).

Speziell für den Fonds wurden die Local Education Partnerships (LEP) geschaffen. Dabei wurde für 10 Jahre eine strategische Partnerschaft eingegangen zwischen einem privaten Partner und den lokalen Behörden, Partnerships for Schools.⁸ Der private Partner wurde durch politische Entscheidung und ohne eine vorangegangene Ausschreibung gewählt. Aus wettbewerblicher Sicht ist dieses Vorgehen zumindest fraglich.

Insgesamt scheint das Interesse an PPP aber nachzulassen.⁹ Nachdem die Regierung schon im Mai 2010 angekündigt hatte, das Programm Partnerships for Schools zugunsten einer umfassenden Bildungsreform aufzulösen, wurde 2011 auch das gesamte staatliche Beratungsunternehmen Partnerships UK aufgelöst. Mit der Auflösung von PfS wurde die finanzielle Abwicklung an eine Education Funding Agency (EFA) übertragen und mit der von PUK wurde deren PPP-Datenbank vom Netz genommen, nachdem sie in den letzten Monaten schon nicht mehr umfassend gepflegt wurde.

In Großbritannien befinden sich allerdings im März 2011 noch 61 PPP in der Ausschreibung, beim „PPP-Neuling“ Deutschland sind es immerhin 53 Projekte.¹⁰

⁸ Vgl. National Audit Office, UK (2009b).

⁹ Exemplarisch für die umfassende Kritik der Presse an PPP vgl. Bremner et al. (2005, S. 173–177).

¹⁰ Vgl. HM Treasury (2011).

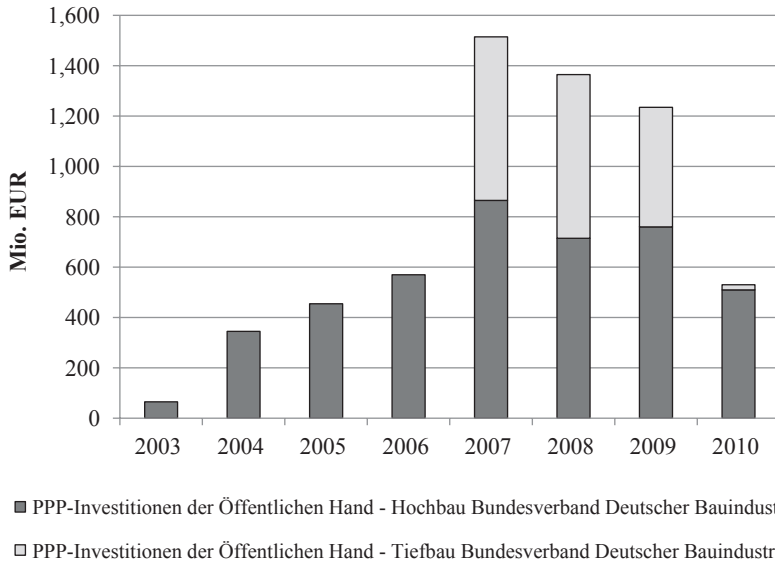


Abb. 2.5 PPP Investitionen im Zeitverlauf nach Art der Bauleistung. (Vgl. Die Deutsche Bauindustrie 2011b, Stand: September 2011)

2.2.2 Deutschland

Unter der ehemaligen Bundesregierung von Kanzler Gerhard Schröder, der großen Koalition, wurde angestrebt, mindestens 15 % aller öffentlichen Investitionen als PPP zu realisieren.¹¹ Im November 2008 wurde zur Verwirklichung dieses Ziels die ÖPP Deutschland AG gegründet, auch wenn diese Zahl da schon nicht mehr explizit genannt wurde. Dieses PPP-Beratungsunternehmen berät und unterstützt ausschließlich die Öffentliche Hand bei der Umsetzung von PPP-Projekten. Außerdem trägt es im Auftrag unterschiedlicher Ministerien zur Standardisierung und Verbreitung von PPP bei.¹²

Anwendungsbereich Hoch- und Tiefbau Gemäss einer Statistik der deutschen Bauindustrie sind die PPP-Investitionen in Deutschland im Zeitverlauf jährlich angestiegen. Ausnahmen bilden nur die Folgejahre der Finanzkrise 2009 und 2010. Dies verdeutlicht Abb. 2.5.

¹¹ Vgl. Manager Magazin vom 7. März 2006.

¹² Vgl. ÖPP Deutschland (2010).

Setzt man diese bauwirtschaftlichen PPP-Investitionen¹³ ins Verhältnis zu den gesamten Sachinvestitionen der Öffentlichen Hand in Baumaßnahmen, zeigt sich zumindest bis zur Wirtschaftskrise ein starkes Wachstum des PPP-Anteils. Hier wurden diese PPP-Investitionen vor dem Vergleich über fünf Jahre ab dem Jahr der Vertragsunterzeichnung linear „verteilt“.

Das schwache PPP-Jahr 2010 ist auf die Folgen der globalen Finanzkrise zurückzuführen, welche die Finanzierung von neuen Projekten deutlich erschwert haben. Es befanden sich aber im August 2011 immerhin Projekte im Wert von rund 1648 Mio. € in der Ausschreibung und weitere Projekte im Wert von 2140 Mio. € sind in der Vorbereitung zur Ausschreibung.¹⁴ Damit wird es möglich sein, an das Vor-Krisen-Wachstum bei PPP anzuschließen. Eine Investitions-Quote von 15 %, wie die große Koalition sie einst geplant hat, scheint beim Blick auf die aktuellen Zahlen in Deutschland aber dennoch weit entfernt (Abb. 2.6).

Sollte eine derartige Quote aber weiter angestrebt werden, stehen PPP-Projekte in den nächsten Jahren vor einem enormen Wachstum. Wirft man etwa einen Blick auf den Investitionsbedarf im Gesundheitsbereich, einem in Großbritannien, aber bislang weniger in Deutschland stark vertretenen PPP-Sektor, bestätigt sich dieser Eindruck.

Anwendungsbereich Gesundheit Laut einer Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) befinden sich derzeit ungefähr 20 % der deutschen Krankenhäuser im „roten Bereich“, d. h. für sie besteht hohe Insolvenzgefahr. Auch darum prognostizieren Analysten einen Wandel der deutschen Krankenhauslandschaft bis 2020.¹⁵ Viele stark defizitäre, meist kommunale Krankenhäuser werden ihren Betrieb bis 2020 aufgeben oder eine Neuausrichtung anstreben.¹⁶

¹³ Sachinvestitionen der Öffentlichen Hand veröffentlicht der Sachverständigenrat in seinen Langen Reihen. Vgl. Sachverständigenrat ZR043, hier Stand: März 2011. Allerdings beinhalten die hier ausgewiesenen Bauinvestitionen ab 1997 keine Investitionen in Krankenhäuser oder Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen. Dies liegt an der damaligen Unvereinbarkeit des kaufmännischen und öffentlichen Rechnungswesens. Dennoch sollen diese Zahlen hier für den Vergleich verwendet werden, da sie zusätzliche Informationen geben.

¹⁴ Vgl. Die Deutsche Bauindustrie (2011b), Stand September 2011.

¹⁵ Vgl. Augurzky et al. (2007, S. 77, 93 ff.).

¹⁶ Vgl. Eckardt und Axer (2008, S. 421 ff.).

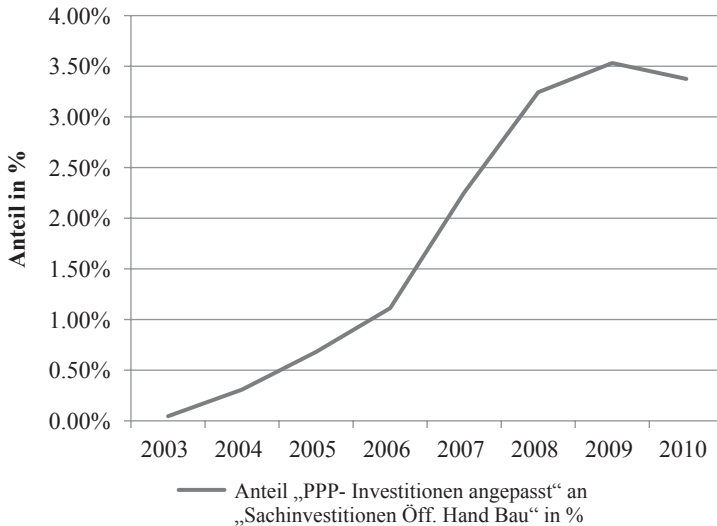


Abb. 2.6 Anteil der auf fünf Jahre angepassten PPP-Investitionen an den Sachinvestitionen der Öffentlichen Hand für Baumaßnahmen im Zeitverlauf. (Für Sachinvestitionen vgl. Sachverständigenrat Lange Reihe ZR043, Stand: März 2011; für PPP-Investitionen vgl. Die Deutsche Bauindustrie 2011b, Stand September 2011)

Diese Annahmen decken sich mit Prognosen einer Studie der Unternehmensberatung Ernst & Young.¹⁷ Eckardt und Axer sehen zwei Hauptgründe für die schlechte Lage gerade in kommunalen Kliniken:

- die tarifliche Schlechterstellung kommunaler Krankenhäuser im Vergleich zu privaten oder freigemeinnützigen Krankenhäusern,
- eine veraltete und damit kostspieligere Infrastruktur kommunaler Krankenhäuser, z. B. dezentrale OPs, zu kleine Stationen, veraltete Küchen.

Unter Berücksichtigung der finanziellen Situation der Kommunen bleiben diesen bei der Modernisierung ihrer Krankenhäuser häufig nur zwei Optionen:

1. die Veräußerung der Krankenhäuser an einen privaten Krankenhaus-Betreiber, was häufig nur bei schlechtem oder gar negativem Kaufpreis realisierbar ist, oder
2. eine Modernisierung in Zusammenarbeit mit privaten Investoren im Rahmen einer PPP.

¹⁷ Vgl. Ernst und Young Szenario Gesundheitsversorgung 2020, S. 108.

2.3 Meinungsspiegel gegenwärtiger PPP-Literatur

Viele Studien reduzieren ihre Analyse von PPP auf die vertragliche Einigung zwischen privatem und öffentlichem Partner. Sie beschäftigen sich daher allenfalls mit einer Optimierung der Vertragsgestaltung oder mit Aspekten der Planung, Finanzierung und Durchführung von PPP. Dann geht es nur noch um die operative Frage, *wie* ein PPP am besten realisiert wird, nicht mehr um die strategische Frage, *ob* PPP die beste Variante der Leistungserstellung öffentlicher Güter darstellen¹⁸, aus welcher Perspektive auch immer. Aber eben auch aus der des *Bürgers als Leistungsempfänger*, der an der Vertragsgestaltung zwischen Öffentlicher Hand und privatem Leistungsträger nicht beteiligt ist. Der Bürger als eigentlicher Adressat der Leistung kommt aber in Handbüchern über die PPP-Gestaltung in Deutschland gar nicht vor.¹⁹

Wird der Frage nachgegangen, ob PPP effizient sind, wird national und international immer die Eigenerstellung durch einen öffentlichen Träger mit der Leistungserbringung mittels PPP verglichen.²⁰ Der Vergleich erfolgt dabei individualisiert für das jeweilige Projekt.

Studien darüber beschäftigen sich folglich mit Details zu Prognosen der Zahlungsströme, dem Abzinsungsfaktor oder wägen generell das „Für und Wider“ der Vergleichsvarianten ab.²¹ Siegt in diesem Vergleich eine PPP-Variante, sehen die Befürworter eines PPP darin den Beweis dafür, dass PPP die effizienteste Variante der Leistungserbringung sind. Gegner kritisieren dann meist den hohen „Abstraktionswert“ von Zahlungsstromprognosen über 30 Jahre und die starke Abhängigkeit des Ergebnisses von einem schwer zu schätzenden Diskontierungsfaktor. Wer nämlich die PPP-Erstellung befürwortet, kann durch die Wahl eines „geeigneten“ Diskontierungsfaktors dafür sorgen, dass PPP den Vergleich mit der Selbsterstellung durch die Öffentliche Hand zu ihren Gunsten entscheiden.

¹⁸ Vgl. u. a. Berner et al. (2010); Meyer-Hofmann et al. (2008); Nicklisch (Hrsg.) 2007; Baumgärtner et al. (2009); Wanninger et al. 2006; Studien zu Projektmanagement: Vgl. Diederichs (2006); zur Planungsphase vgl. Fischer (2008); zur Bauphase vgl. Blecken und Hasselmann (2007); Herzog (2005).

¹⁹ Im gesamten Handbuch von Baumgärtner et al. (2009) für PPP-Projekte in Deutschland geht es nur bei IT-Projekten, um *Leistungsvorteile* für die öffentliche Verwaltung, „Unmittelbare Leistungsvorteile für den Bürger“ werden im gesamten Buch an keiner einzigen Stelle behandelt, weil der Fokus ansonsten *allein auf Kostenvorteilen* von PPP-Projekten *für die Öffentliche Hand* liegt.

²⁰ Vgl. Littwin (2008); Meyer-Hofmann et al. (2008): Teil 4.

²¹ Vgl. Beckers und Klatt 2009; Meyer-Hofmann et al. (2008): Teil 4, Kap. 1,2.



<http://www.springer.com/978-3-658-05186-0>

Public-Private Partnerships in Deutschland

Wolff, S.

2014, IX, 31 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05186-0