



Vorbericht
125. Sitzung des Ausschusses
für Finanzen und Kommunalwirtschaft
am 15.07.2004 in Kerpen

Aktenzeichen: IV/1 904-05 wo/do
Ansprechpartner: Referent Wohland
Durchwahl 0211 • 4587-255

Punkt 7 der TO:

PPP-Modell Monheim

7.1 Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Finanzen und Kommunalwirtschaft nimmt die nachfolgenden Ausführungen zur Kenntnis.

7.2 Begründung:

Im Rahmen der Diskussionen zu den Entlastungsmöglichkeiten unausgeglichener Kommunalhaushalte wird immer wieder auch die Kooperation der öffentlichen Hand mit privaten Investoren bei der Errichtung und beim Betrieb von kommunalen Infrastruktureinrichtungen (Public-Private-Partnerships – PPP) genannt. Dabei fällt indes auf, dass die Anzahl der Veranstaltungen zu PPP deutlich größer scheint als die Anzahl durchgeführter PPP-Projekte.

Eines der am häufigsten genannten und wohl auch bestdokumentierten Projekte ist die Finanzierung Monheimer Schulen mittels eines PPP-Konstrukts. Über den aktuellen Sachstand wird der Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein, Dr. Thomas Dünchheim, informieren.

Nachfolgend soll zur Einführung ein kurzer Überblick über die wesentlichen bisherigen Diskussionspunkte zum Gesamtkomplex „PPP“ gegeben werden:

7.2.1 Ziele

Ziele einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen können sein

- Effizienzsteigerung, d. h. die qualitative Verbesserung öffentlicher Leistung bei gleichzeitiger Senkung der Kosten,
- die Förderung von betriebswirtschaftlichem Denken bei der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand,
- die Nutzung von Einsparpotenzialen,
- die Entlastung der Kommunen im administrativen Bereich.

Im Hinblick auf die Pflicht der Kommunen, die öffentlichen Haushalte zu sanieren und dennoch notwendige Investitionen zu tätigen und dabei auf lange Sicht zu

planen, ist der Aufbau verlässlicher, dauerhafter Partnerschaften zwischen Staat und Privatwirtschaft im Rahmen von PPP erforderlich. Dabei gilt es zu vermeiden, dass Kosten evtl. unter Umgehung der Verschuldungsgrenzen lediglich auf zukünftige Generationen verschoben werden; die Folgen, z. B. die Bindung künftiger Haushalte durch langfristige Verträge, müssen angemessen berücksichtigt werden.

Aus der Sicht privater Unternehmer ist PPP interessant, weil eine größere Planungs- und Finanzierungssicherheit, eine schnellere und insgesamt erleichterte Umsetzung des Projekts durch die enge Kooperation mit öffentlichen Entscheidungsträgern zu erwarten ist. PPP kann der regionalen Wirtschaftsentwicklung dienen.

7.2.2 Kontrolle der öffentlichen Hand

Ein wichtiger Aspekt bei PPP-Modellen ist die Sicherstellung der Kontrolle durch die öffentliche Hand. Hier muss ein Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an der Aufgabenerfüllung und der privaten Gewinnerzielungsabsicht gefunden werden, wobei gleichzeitig der Einfluss der Kommunen sicherzustellen ist. Der Politik kommt darüber hinaus die Rolle zu, den Rahmen der Zusammenarbeit zu definieren und Grundentscheidungen über Konzepte, Leistungsumfang und Finanzierungsrahmen zu treffen.

7.2.3 Wirtschaftlichkeitsvergleich

Ein zentraler Aspekt aus Sicht der Kommunen bei der Entscheidung für ein PPP-Modell ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich. Der wirtschaftliche Rahmen für PPP wird durch die gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten bestimmt. So sind privatwirtschaftliche Kredite deutlich teurer als die Kreditaufnahme der Kommunen zu Kommunalkredit-Konditionen. Dagegen können Privatunternehmen durch Nachverhandlung bei einzelnen Leistungen Kostenreduzierungen erreichen, die der öffentlichen Hand wegen der Vergabe im Rahmen eines streng reglementierten Ausschreibungsverfahrens nicht möglich sind.

Die Frage, welches Modell die wirtschaftlich günstigere Lösung darstellt, kann immer nur im Einzelfall beantwortet werden. Es muss für jedes Projekt ein langfristig angelegter Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den verschiedenen denkbaren Alternativen erstellt werden. Ein solcher Vergleich muss sämtliche relevanten Kosten erfassen. Anfangsinvestitionen, Betriebs- und Wartungskosten, Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Finanzierungskosten sollten in die Berechnung einbezogen werden, also die gesamten so genannten Lebenszykluskosten. Auch das Insolvenzrisiko des privaten Unternehmers ist abzuschätzen. Die Einschaltung eines externen Controllers wird hier häufig sinnvoll sein.

7.2.4 Rechtlicher Rahmen

Bei der Entscheidung für PPP sind des Weiteren die Vorgaben des öffentlichen und bürgerlichen Rechts zu beachten. So ist beispielsweise die vollständige oder teilweise Entlassung kommunaler Aufgabenbereiche in die alleinige Verantwortung Privater nicht zulässig. Bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit sind vor allem kommunal- und haushaltsrechtliche, verwaltungsrechtliche, steuerrechtliche, gesellschaftsrechtliche und auch europarechtliche (z. B. vergaberechtliche) Bestimmungen zu beachten. Auch die Frage, ob und wie staatliche Förderung in Anspruch genommen werden kann, ist zu berücksichtigen.

7.2.5 Finanzierungs- und Organisationsmodelle

Die Definition des PPP-Begriffs ist nicht einheitlich. Bei einer weiten Definition lassen sich die im Folgenden genannten Modelle unter den Begriff subsumieren; unter eine enge Definition würden vor allem die Modelle 8 – 13 verstanden werden.

7.2.5.1 Kommunalkredite

Bisher wurde der überwiegende Teil kommunaler Investitionen über kommunale Darlehen finanziert. Diese zeichnen sich durch günstige Zinskonditionen, schnelle Verfügbarkeit von Geldmitteln, flexible Tilgungsmodalitäten und bei Festzinsvereinbarungen durch eine langfristig sichere Kalkulationsgrundlage aus. Jedoch wird der Vermögenshaushalt belastet, Steuervorteile in Form von Sonderabschreibungen entfallen.

7.2.5.2 Kommunal gesicherte Unternehmenskredite

Um den Bonitätsvorteil der öffentlichen Hand an den privaten Kreditnehmer weiter zu reichen, kommen kommunale Absicherungen von Unternehmenskrediten in Betracht.

7.2.5.3 Factoring/Fortfaitierung

Bei diesem Modell wird eine Investition dadurch finanziert, dass ein privates Unternehmen zur Errichtung einer Einrichtung Kreditmittel einer Bank erhält, der im Gegenzug die künftigen Forderungen der Kommune gegenüber den Benutzern der Einrichtung abgetreten werden können.

7.2.5.4 Leasing

Der Leasingvertrag ist ein Modell der privaten (Vor-) Finanzierung einer Investition. Bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich, der die Kosten für die gesamte Vertragslaufzeit einschließlich eines möglichen Erwerbs erfassen muss, sind Leasing-Modelle für die öffentliche Hand häufig deutlich teurer als es eine Eigenerstellung des Objektes wäre.

7.2.5.5 US-Cross-Border-Leasing

7.2.5.6 Miete

Bei der Miete ist zu beachten, dass durch langfristige Mietverträge, insbesondere wenn aufgrund üblicher Anpassungsregeln der Mietzins steigt und bei einem eventuellen späteren Ankauf der aktuelle Verkehrswert des Objektes dem Kaufpreis zugrunde gelegt wird, die öffentlichen Haushalte ebenso belastet werden können wie dies z. B. beim Leasing-Vertrag der Fall ist.

7.2.5.7 Mietkauf

Mietkauf bzw. Ratenkauf finden häufig dann Anwendung, wenn ein privater Investor ein Gebäude errichtet, das dann vom kommunalen Auftraggeber über eine 20- bis 30-jährige Ratenzahlung erworben wird.

7.2.5.8 Investorenmodell

Investorenmodelle sind eine Variante der öffentlich-privaten Zusammenarbeit, bei der vorwiegend im Baubereich die architektonische Gestaltung, die Finanzierung und die Bauleistung von einem Investor übernommen werden. Der öffentliche Auftraggeber erstellt hierbei eine Ausschreibung.

7.2.5.9 Contracting

Contracting-Modelle existieren vorwiegend im Bereich der Energiewirtschaft. Dies sind Vertragsgestaltungen, die die Lieferung einer vereinbarten Leistung, wie z. B. die Optimierung der Energienutzung sichern. Für die Kommunen interessant ist ein solches Konzept dann, wenn veraltete Anlagen oder Gebäude Energieeinsparpotenziale bieten, die Eigensanierung jedoch wegen fehlender Finanzmittel nicht möglich ist.

7.2.5.10 Betreibermodell

Bei einem Betreibermodell lässt eine Gemeinde eine öffentliche Einrichtung teilweise oder vollständig durch einen Privaten betreiben. Diesem Dritten werden nach öffentlicher Ausschreibung nach VOL die Finanzierung, der Bau und der Betrieb der öffentlichen Anlage ganz oder teilweise übertragen. Die Refinanzierung des Betreiberentgelts erfolgt durch die von den Nutzern erhobenen Benutzungsgebühren und Beiträge.

7.2.5.11 Kooperationsmodell

Gemeinde und privates Unternehmen gründen im Rahmen von Kooperationsmodellen ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Dabei hält die Gemeinde regelmäßig die Mehrheit der Gesellschaftsanteile, um Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu sichern.

7.2.5.12 Beteiligungsmodell

Eine private Finanzierungsgesellschaft kann sich auch als stille Gesellschafterin an einer kommunalen Eigengesellschaft beteiligen. Vorteile ergeben sich aus der steuerlichen Behandlung der stillen Einlage.

7.2.5.13 Konzessionsmodell

Konzessionsmodelle können etwa bei Verkehrsinfrastruktur-Maßnahmen und im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung Anwendung finden. Die Konzession enthält einen Bau- und Vorfinanzierungsvertrag, mit dem sich eine private Gesellschaft zur kompletten Betreuung der Anlagen und Netze inklusive aller notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen verpflichtet. Neu errichtete Bauwerke gehen in der Regel in das Eigentum des öffentlichen Auftraggebers über. Die Kosten der Betreibergesellschaft für den Bau und die Finanzierung werden vom kommunalen Auftraggeber nach der Fertigstellung des Projekts in Raten zurückgezahlt. Vorteil ist die deutlich schnellere Fertigstellung und Nutzbarkeit des Objektes.

7.3 Zusammenfassung:

Im Rahmen der Diskussionen zu den Entlastungsmöglichkeiten unausgeglichener Kommunalhaushalte wird immer wieder auch die Kooperation der öffentlichen Hand mit privaten Investoren bei der Errichtung und beim Betrieb von kommunalen Infrastruktureinrichtungen (Public-Private-Partnerships – PPP) genannt. Dabei

fällt indes auf, dass die Anzahl der Veranstaltungen zu PPP deutlich größer scheint als die Anzahl durchgeführter PPP-Projekte. Ein zentraler Diskussionspunkt ist der Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen PPP-Lösungen und herkömmlichen Finanzierungen.

Eines der am häufigsten genannten und wohl auch bestdokumentierten Projekte ist die Finanzierung Monheimer Schulen mittels eines PPP-Konstrukts. Über den aktuellen Sachstand wird der Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein, Dr. Thomas Dünchheim, informieren.