

# **Public Private Partnership**

**Mehr Qualität und Effizienz  
im öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Bonn, Januar 2002

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und  
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Druck Center Meckenheim  
Januar 2002  
ISBN 3-89892-052-6

## **Vorwort**

Dr. Jochem Langkau  
Friedrich-Ebert-Stiftung

**Einführung**..... 5  
Sabine Kaspereit, MdB

**Private Finanzierung öffentlicher Projekte: Großbritanniens Erfahrungen** ..... 8  
Boyd McCleary

**My school is my castle - Erfahrungen mit der privatwirtschaftlichen Realisierung von Schulbauten in Großbritannien** ..... 16  
Detlef Knop

**Militärische Anwendungsfelder am Beispiel Großbritanniens** ..... 22  
Dr. Dietrich Drömann

**Verkehrsinfrastrukturfinanzierung im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften - die Erfahrung der EIB aus anderen Ländern Europas** ..... 34  
Wolfgang Roth

**Privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Verkehrswege:  
Das Beispiel Warnow- und Trave-Querung**..... 49  
Dr. Lutz-Christian Funke

**Public-Private-Partnerships in den Niederlanden am Beispiel der  
Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke-Süd** ..... 58  
Jean-Paul Schaay

**Labours Investitionsoffensive setzt auf PFI**..... 65  
Dr. Klaus Funken

**Begriffserläuterungen PPP/PFI** ..... 78

# Vorwort

Die Zusammenarbeit zwischen der privaten Wirtschaft und öffentlichen Institutionen zum gemeinschaftlichen Erfolg bei der Modernisierung unseres Gemeinwesens ist in Deutschland noch relativ selten anzutreffen. Dabei zeigen Beispiele aus den USA und aus unseren europäischen Nachbarländern in oft beeindruckender Weise, dass solche Kooperationen für beide Seiten – Privatwirtschaft und Staat – von hohem Nutzen sind.

Der Grundgedanke des Konzepts ist bestechend einfach: die öffentlichen Hände legen fest, welche Dienstleistungen und Infrastrukturen sie benötigen, und private Unternehmen treten in Wettbewerb, um die Anforderungen und die Nachfrage des Staates zu erfüllen. Das Neue dabei ist, dass der Staat von der Rolle des Investors und Produzenten von Gütern und Diensten wie bisher in die Rolle des Konsumenten eintritt. Er kauft Verkehrs-, Schul-, Gesundheitskapazitäten etc., die von Privaten gebaut, finanziert und betrieben werden.

Die Vorteile für beide Seiten liegen auf der Hand: die Privaten bringen im Wettbewerb ihr Know-how, ihre Erfahrung und ihre Kreativität in einen wachsenden Markt gewinnbringend ein und schaffen Arbeitsplätze, der Staat kann seinen Bürgern die benötigten Güter und Dienste schneller, kostengünstiger und in besserer Qualität anbieten.

Viele Hindernisse sind aus dem Weg zu räumen, um Public Private Partnership in Deutschland zum Durchbruch zu verhelfen. Aus ersten Projekterfahrungen bei uns, insbesondere aber aus Erfahrungen in europäischen Nachbarländern kann man lernen. Die vorliegende Publikation soll dabei helfen. Ihre Beiträge basieren auf Referaten und Präsentationen zweier Informationsveranstaltungen, die die Projektarbeitsgruppe Public Private Partnership der SPD-Bundestagsfraktion durchgeführt hat. Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird sich mit diesem Thema im Rahmen ihrer wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Aktivitäten in nächster Zeit intensiv befassen. Die Qualität der Texte bietet dazu eine sehr gute Grundlage.

Dr. Jochem Langkau  
Friedrich-Ebert-Stiftung

---

**Sabine Kaspereit, MdB**

## Einführung

Es gibt einen schwer widerlegbaren Widerspruch, dem wir uns auch in der öffentlichen Debatte zunehmend ausgesetzt sehen: Während noch eine Infrastrukturlücke in dreistelliger Milliardenhöhe in Ostdeutschland existiert und in ihrer Dimension unwidersprochen anerkannt wird, fehlen den öffentlichen Auftraggebern die finanziellen Mittel, um diese Lücke in einem für den Aufbau Ostdeutschlands angemessenen Zeitraum zu schließen. Gleichzeitig befindet sich die ostdeutsche Bauwirtschaft in einer tiefen Anpassungskrise.

Ich möchte jedoch gleich hinzufügen: Wir sprechen hier eine Problematik an, die nicht nur für Ostdeutschland gilt. Überall in Europa ist die Problemlage ähnlich. Der Geschäftsführende Fraktionsvorstand hat deshalb den Arbeitsauftrag der Projektgruppe mit Recht weiter gefaßt, als er ursprünglich von mir intendiert war.

Überall in Europa gilt:

- Der Bedarf an traditionellen und neuen öffentlichen Leistungen, vor allem bei Infrastrukturen, ist hoch.
- Angesichts der bereits vorhandenen Belastungen der Bürger ist der Spielraum für zusätzliche Steuererhöhungen jedoch gering.
- Gleichzeitig sind Haushaltsstrukturen zugunsten konsumtiver Ausgaben vorgeprägt und zumindest kurz- und mittelfristig nicht leicht veränderbar.
- Hinzukommen die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion festgesetzten Obergrenzen für die Verschuldung des öffentlichen Sektors.

Gefordert sind also neue Wege der Finanzierung und nicht nur der Finanzierung, sondern auch der Realisierung und des Betriebens öffentlicher Leistungen, ohne die Leitplanken der Finanz- und Haushaltspolitik der Bundesregierung in Frage zu stellen. Die zur Zeit noch engen Finanzierungsspielräume sollten und können z. B. für Infrastrukturinvestitionen im Osten und nicht nur hier mit intelligenten Entwicklungs- und Finanzierungsmodellen überbrückt werden, z. B. durch die breite Implementierung von Methoden der Public Private Partnership. Positive Erfahrungen liegen im europäischen Ausland vor (Großbritannien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Frankreich, Portugal, Griechenland). In Deutschland werden Methoden der Public Private Partnership allerdings nur rudimentär verfolgt.

Die Möglichkeiten, die das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz seit 1994 hierfür in Ansätzen bietet, sind bisher nur wenig genutzt worden. Und es schon interessant, dass es Kommunen sind, die bislang am weitesten bei der Umsetzung des Gesetzes gegangen sind. Warum das so ist, wird aus dieser Dokumentation deutlich werden. Ich darf an dieser Stelle aber

gleich hinzufügen: In Sachen PPP hat sich im Verkehrsbereich seit dem 19. Oktober Erfreuliches, ja Entscheidendes getan. Mit dem Programm der Bundesregierung „Bauen jetzt – Investitionen beschleunigen“ kann zum erstenmal auf zehn Autobahnabschnitten der Ausbau auf sechs Spuren mit dem Instrument der Public Private Partnership realisiert werden. Sowohl die in Frage kommenden Abschnitte als auch das Volumen von 350 Millionen DM jährlich an Bundesmitteln zeigen an, dass es in Deutschland mit Betreibermodellen im Fernstraßenbau ernst wird. Das ist ein entscheidender Schritt, dem meiner Auffassung allerdings weitere folgen müssen.

Die Möglichkeiten einer Beteiligung des Privatsektors an öffentlichen Investitionen sollte meiner Meinung nach auch in Deutschland voll ausgenutzt werden, um zusätzliches Kapital zu mobilisieren und zu effektiven und dauerhaften Haushaltsentlastungen zu kommen.

PPP als Modell für Deutschland zu evaluieren und Vorschläge für seine Implementierung zu machen, ist Aufgabe dieser Arbeitsgruppe.

Eines dürfte allerdings klar sein: Alternative Modelle für die Erbringung öffentlicher Leistungen, wie sie etwa mit PPP Modellen verfolgt werden, können sich nicht aufgrund von Finanzierungs- und Liquiditätsengpässen allein und auch nicht primär rechtfertigen. Gerechtfertigt sind diese neuen Wege nur dann, wenn öffentliche Leistungen effizienter, mit höherer Qualität und kostengünstiger erbracht werden als herkömmliche Beschaffungsvorgänge des Staates.

PPP sollte deshalb als Teil einer Modernisierungsstrategie des Staates verstanden werden. Dabei wird die alte ideologisch geprägte Dichotomie zwischen Staat und Privatsektor, zwischen Verstaatlichung und Privatisierung zugunsten gemeinsamer kooperativer Lösungsmodelle überwunden. Die Privatwirtschaft bietet ihr Know-how bei der Bewältigung öffentlicher Aufgaben an, der Staat bedient sich umgekehrt kommerzieller Methoden z. B. bei der Aktivierung seiner Vermögenswerte oder bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

Unter PPP wird ganz allgemein die Kooperation verstanden von öffentlichen Händen und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management und dem Betreiben bislang öffentlich erbrachter Leistungen. Überall in Europa existieren schon seit langen die unterschiedlichsten Formen öffentlich-privater Partnerschaften. Sie reichen von der Berücksichtigung betriebswirtschaftlichen Know-how und privatwirtschaftlicher Finanzierungsmethoden bei der Realisierung öffentlicher Leistungen bis hin zu privaten Eigentumsformen in öffentlichen Wirtschaftsbereichen, von Partnerschaften, in denen öffentliche und private Partner ihre Vermögenswerte, ihre Finanzen oder ihr Know-how unter gemeinsames Management stellen, bis zu partnerschaftlichen Investitionsvorhaben mit gemeinsamer Ertragsbeteiligung. Wir kennen diese Kooperationsformen unter Begriffen wie

Vorfinanzierungs-, Dienstleistungs-, Kooperations- und Betreibermodelle. Als Finanzierungsformen kennen wir sie unter Begriffen wie kommunales Leasing, Fondsfinanzierung, Mietkaufmodelle, Factoring, Projektfinanzierung oder Contracting.

Als neues PPP Modell, das in Europa bislang vorwiegend in Großbritannien realisiert wurde, steht ein Modell zur Diskussion, das bei den Briten unter PFI (Private Finance Initiative) firmiert. Dabei zieht sich der Staat als Designer, Planer, Produzent, Finanzier und Betreiber öffentlicher Leistungen zurück und überläßt diese ausschließlich der Verantwortung der Privatwirtschaft. Die öffentlichen Hände treten nur noch als Konsumenten und Nachfrager von Dienstleistungen auf und bezahlen die von Privaten erbrachten Leistungen auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen. Obwohl Projektfinanzierung, Betreibermodelle oder vor allem auch contracting bereits in diese Richtung zielen, geht Großbritannien mit PFI, wie ich meine, neue Wege, die auch für uns in der Bundesrepublik von hohem Interesse sind. Auf dieses Modell öffentlich-privater Partnerschaften werden wir uns in unserer Projektarbeit konzentrieren.

**Boyd McCleary**

## **Private Finanzierung öffentlicher Projekte: Großbritanniens Erfahrungen**

### **Hintergrund: Privatisierung**

Nach ihrem Sieg in den Unterhauswahlen 1979 war die Konservative Partei Großbritanniens unter Margaret Thatcher entschlossen, ein aktives Privatisierungsprogramm einzuleiten und die Rolle des Staates sozusagen zurückzudrängen. Während der achtziger und neunziger Jahre wurden mehrere Initiativen ergriffen, um die Privatwirtschaft in Aktivitäten einzubeziehen, die zuvor als das alleinige Vorrecht des Staates galten. Eine ganze Reihe staatlicher Unternehmen wurden verkauft, zum Beispiel British Airways, British Telecom, British Gas. Insgesamt gesehen, brachte die Privatisierung nützliche Ergebnisse: Die Produktivität erhöhte sich, der Wettbewerb wurde besser, die Dienstleistungen für den Verbraucher wurden besser, und die Wirtschaft war besser in der Lage, auf Veränderungen zu reagieren.

Aber nicht überall sah es gleichmäßig gut aus. Das System hatte eine Reihe von Schwächen, von denen viele auf die Art und Weise der Privatisierung zurückzuführen sind:

- Zu viele Anlagen wurden zu schnell und zu billig verkauft.
- Die Regulierungsmechanismen waren zu lax, weil das Potential für Effektivitätsgewinne unterschätzt wurde. Gut für die Aktionäre, schlecht für die Verbraucher!
- Es wurde nicht genug für den Wettbewerb getan. In der Eile der Privatisierung wurden oft unnötige Elemente der Monopolstellung unberührt gelassen.
- In einigen Fällen boten die neuen Besitzformen der Privatwirtschaft nicht genügend Anreiz, bessere Dienstleistungen anzubieten.
- Die obere Managementebene der privatisierten Unternehmen wurde dabei oft über die Maßen bereichert: das sogenannte "Fat-Cat-Syndrom", das die Privatisierung in den Augen der Öffentlichkeit in Misskredit brachte.
- Oft hatten die Arbeitnehmer nur wenig von der Privatisierung; sie wurden nicht als echte Partner in dem neuen Unternehmen betrachtet.
- Die Erlöse wurden nicht effektiv genutzt. Der Grundbestand der Vermögenswerte des Staates wurde heruntergewirtschaftet, um laufende Defizite zu finanzieren. Das führte dazu, dass die Regierung beschuldigt wurde, das "Tafelsilber zu verscherbeln".

### **Die Konzipierung von PFI**

1992/1993 erkannte die Regierung, die noch immer die konservative war, diese Schwächen und entschied, ein neues Konzept einzuführen: Private Finance Initiative - kurz PFI, die Private Finanzierungsinitiative. Entsprechend diesem neuen Konzept, verkaufte der Staat im Ge-

gensatz zur Privatisierung seine Vermögenswerte nicht. Stattdessen blieb er in letzter Instanz verantwortlich für die Vermögenswerte oder die den Vermögenswerten zu Grunde liegende Dienstleistung, auch wenn alle oder einige Teile dieser Vermögenswerte dem privaten Sektor für eine bestimmte Zeit übertragen wurden.

Erste Beispiele von PFI waren Brücken und Autobahnen. In diesen Fällen finanzierte die Privatwirtschaft die Investitionen, war im Auftrag des Staates der Betreiber des betreffenden Objekts und erhielt über einen längeren Zeitraum über tatsächliche oder in manchen Fällen auch virtuelle Straßen- oder Brückengebühren ihr Geld zurück. Das Straßensystem blieb in der Verantwortung des Staates, und nach Ablauf des Vertrages ging die Brücke oder die Straße an den Staat über. Im Laufe der Zeit wurde der Anwendungsrahmen dieser Finanzierungsform erweitert, da Modelle entwickelt wurden, den Bau öffentlicher Gebäude, wo es auch Möglichkeiten zur Schaffung von Einkünften gab, in das System einzubeziehen.

Die Vorteile dieses Konzepts waren:

- Einsparungen für die öffentliche Hand;
- Investitionen konnten getätigt werden, die sich die Regierung anderenfalls nicht hätte leisten können;
- Der Staat behielt eine größere Kontrolle als im Fall einer reinen Privatisierung.

Die Nachteile waren:

- Die Verfahren waren extrem kompliziert und umfassend.
- Einzelne Ministerien, die mit dem Management dieser komplexen Transaktionen (die sich oft über 20 bis 30 Jahre erstreckten) beauftragt waren, waren überfordert.
- Deswegen mussten sie private Berater unter Vertrag nehmen, die ihrerseits sehr teuer waren.
- Es war daher nicht immer möglich, "value for money" - gute Ware für gutes Geld - zu bekommen.

## **Veränderungen unter der Labour-Regierung**

1997 kam die Labour Party unter der Führung von Tony Blair an die Macht. Obwohl die Labour Party zum ersten Mal seit siebzehn Jahren wieder die Regierung übernahm, entschied sich Tony Blair dafür, nicht alles rückgängig zu machen, was unter der Konservativen Partei durchgeführt worden war.

Er hat also PFI nicht abgeschafft, sondern ordnete eine eingehende Prüfung dieses Konzeptes zu dessen Verbesserung an, womit er einen prominenten Industriellen, Sir Michael Bates, beauftragte. Seine Empfehlungen lauteten:

- Schaffung einer zentralen "Task Force" im Finanzministerium, die als zentrale Beratungsstelle für alle Ministerien und als Vermittler der besten Erfahrungen anderer fungieren sollte.
- Entwurf von Standardverträgen, um die Kosten der Ausschreibungsverfahren und Angebotserstellungen zu reduzieren.
- Es müssen Prioritäten gesetzt werden. Die einzelnen Ministerien sollten nicht versuchen, PFI bei jedem ihrer Investitionsvorhaben anzuwenden.
- Sammeln und Austausch von Erfahrungen.

Sir Michael Bates' Empfehlungen wurden angenommen. Und seither haben die PFI-Transaktionen beträchtlich zugenommen. Der gesamte Prozess ist erheblich effizienter geworden. PFI hat sich nicht nur auf die zentrale Regierung beschränkt, sondern konnte auf die Kommunalregierungen ausgedehnt werden. Der Anwendungsbereich hat sich allmählich erweitert. Bis heute wurden Verträge über mehr als 300 Einzelprojekte abgeschlossen, die sich insgesamt auf einen Investitionswert von über 30 Milliarden Euro belaufen. Die PFI macht rund 20% der britischen Nettoinvestitionen im öffentlichen Sektor aus. Pro Jahr schließen wir etwa 30–40 neue Transaktionen ab.

### **Erfahrung in einzelnen Bereichen**

Vielleicht wäre es hilfreich, wenn ich einmal konkreter auf die einzelnen Bereiche eingehen würde.

Wie ich bereits erwähnte, entfiel das Gros der Investitionen anfangs auf den Bereich Verkehr: Straßen, Brücken, Schmalspurbahnen und Flughafenterminals. Aber, wie gesagt, wurde das PFI-Einsatzgebiet allmählich größer, und wir begannen uns auch mit der sozialen Infrastruktur zu befassen: Gefängnisse, öffentliche Verwaltungsgebäude und Schulen.

Lassen Sie mich mit den Haftanstalten beginnen. Einer der ausschlaggebenden Faktoren für die Höhe der Einsparungen, die durch private Finanzierung erzielt werden können, ist der Umfang, in dem bei Projekten nicht nur die Errichtung, sondern auch der Betrieb eingeschlossen sind. Deutlich ist dies bei unseren privat finanzierten Haftanstalten, wo von Anfang an die Bereitstellung des Wachdienstes mit eingeschlossen war. Das ist einer der Gründe, warum durch privatwirtschaftlich betriebene Haftanstalten hohe Kosteneinsparungen erreicht werden konnte. Weitere bedeutende Einsparungen konnten auch dadurch erzielt werden, dass dem Privatsektor Neuerungen im Konzeptionsverfahren zugebilligt und die Möglichkeiten der öffentlichen Hand beschränkt wurden, durch "Micro-Management" in das Verfahren einzugreifen. Die Haftanstaltprojekte haben, wenn man die Laufzeitgesamtkosten zugrunde legt, gegenüber Anstalten des öffentlichen Sektors Einsparungen von 17-20% gebracht.

Nicht alle Sektoren konnten Einsparungen in dieser Größenordnung verzeichnen. Im Bereich Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen beispielsweise waren die Einsparungen geringer. Das liegt zum Teil daran, dass der private Dienstleistungsanteil in diesem Sektor aus politischen Gründen begrenzt wurde. (Vielleicht haben Sie von den jüngsten Protesten einiger Gewerkschaftsführer gegen die Pläne der Labour Party zur Ausweitung der PFI im Gesundheitssektor gehört.) Alle klinischen Dienste in Krankenhäusern, die als PFI-Projekte errichtet wurden, verbleiben in öffentlicher Hand, so dass der Anteil des privaten Sektors am Betrieb von Krankenhäusern und anderen Einrichtungen des Gesundheitsbereichs relativ gering ist.

Auf der anderen Seite haben wir ein sehr umfangreiches und bedeutendes Krankenhaus-Bauprogramm aufgelegt. Derzeit werden in Großbritannien insgesamt 38 große Kreiskrankenhäuser errichtet. Das ist das größte Bauprogramm, das unser staatlicher Gesundheitsdienst NHS je erlebt hat. Und es ist auch notwendig, wenn die Regierung ihre Versprechen erfüllen will, die Qualität der Patientenversorgung zu verbessern und die Wartelisten zu verkürzen. Viele unserer Einrichtungen im Gesundheitsbereich sind ziemlich veraltet. Hier hat die private Finanzierung eine wichtige Möglichkeit eröffnet, die Investitionen in diesen Bereich zu beschleunigen.

Im weiteren Feld der öffentlichen Gebäude allgemein sind die Erfahrungen unterschiedlich. Zwei hochkarätige Projekte waren der Vertrag über den Bau der neuen Britischen Botschaft hier in Berlin und die Vereinbarung über den Umbau des britischen Finanzministeriums in London. Letzteres Projekt läuft noch. Aber das Botschaftsprojekt wurde erfolgreich abgeschlossen und im Sommer vergangenen Jahres von Ihrer Majestät der Königin eingeweiht. Ich hoffe, dass diejenigen unter Ihnen, die die Botschaft schon einmal besucht haben, beeindruckt waren von der hohen baulichen und konzeptionellen Qualität des Gebäudes. Denjenigen, die noch nicht dort waren, kann ich einen Besuch nur empfehlen. Das Gebäude erfreut sich so großer Beliebtheit, dass wir regelmäßige Besichtigungstouren für Besucher einrichten mussten!

Aber bei der PFI ging es nicht nur um einzelne Gebäude. Wir haben auch Transaktionen enormen Umfangs getätigt, die eine große Zahl öffentlicher Gebäude in einem großen geografischen Gebiet umfassen:

- Unser Ministerium für Soziale Sicherheit hat 798 verschiedene Bauten in England und Wales im Rahmen einer PFI-Vereinbarung in private Verwaltung überstellt. Der privatwirtschaftliche Betreiber durfte alle Gebäude, die über den Bedarf hinausgingen, veräußern, musste jedoch dafür garantieren, den wechselnden Raumbedarf des Ministeriums über die gesamte Laufzeit des Vertrages zu decken. Für das Ministerium entfällt dadurch die Belastung, viele alte Gebäude in Stand zu halten, die aufzugeben wesentlich sinnvoller war. Gleichzeitig hat es dadurch auch die nötige Flexibilität gewonnen, um in einer Welt,

die sich zunehmend auf Online-Erreichbarkeit statt physischer Präsenz stützt, bei der Erbringung von Dienstleistungen für seine Klienten neue Wege beschreiten zu können.

- Das Verteidigungsministerium hat vor kurzem die Erbringung von Flughafen-Unterstützungsdiensten für die Royal Air Force ausgeschrieben, die 105 verschiedene Orte überall in der Welt betrifft. Das Projekt erstreckt sich auf Dienstleistungen wie Güterverladung, Brand- und Unfallrettungsdienste, Flughafentreibstoffversorgung und Flugfeldräumdienste.
- Die Stadt Glasgow hat das sogenannte "Projekt 2000" entwickelt, mit dem das gesamte Netz der weiterführenden Schulen neu gestaltet werden soll. Im Laufe der nächsten drei Jahre werden im Rahmen dieses Projekts 29 Schulen von ausgezeichneter Qualität geschaffen – 12 werden neu errichtet, die übrigen werden beträchtlich erweitert und neu ausgestattet. Das Vertragsunternehmen leistet bauliche Qualitätsarbeit – es wird für lange Lebensdauer gebaut, denn wenn etwas nicht hält, muss das Unternehmen dafür gerade stehen –, mit erstklassigen modernen Unterrichts- und Lerneinrichtungen, auf die Lehrer wie Schüler stolz sein können. Als Ergebnis wird die Stadt in drei Jahren über eine Sekundarschul-Infrastruktur auf neustem Stand der Technik verfügen, für deren Schaffung auf dem konventionellen Weg im öffentlichen Sektor wahrscheinlich 25 Jahre nötig gewesen wären.

Zu anderen Schulprojekten und zum Rüstungssektor will ich mich jetzt nicht mehr äußern, da die anderen Referenten dazu sprechen werden. Aber ich möchte noch kurz auf die Informationstechnologie eingehen, denn dies ein Bereich, in dem die PFI nicht nur eine innovative Finanzierungsmethode darstellt, sondern auch als ein Instrument des Wandels eingesetzt wird. PFI-Vereinbarungen, die über 10, 15 oder mehr Jahre laufen, sind von großen Ministerien wie z.B. dem Foreign Office – das ist unser Außenministerium – und dem Handels- und Industrieministerium getroffen worden. Diese Vereinbarungen sehen nicht nur die Bereitstellung neuester Computerausrüstung vor. Das war in vielfacher Hinsicht der einfachste Teil der Aufgabe! Darüber hinaus wurden in Gemeinschaftsarbeit neue Dienstleistungen und Systeme entwickelt, die es den Ministerien ermöglicht haben, ihre Arbeitsweise von Grund auf zu verändern und neue Wege dabei zu beschreiten, wie sie der Öffentlichkeit Dienstleistungen anbieten. Und diese neuen Systeme und Dienstleistungen wurden in Zusammenarbeit mit Unternehmen entwickelt worden, die nicht einfach eine schnelle Mark verdienen wollen und dann wieder verschwinden, sondern die ein essenzielles Interesse daran haben, eine für beide Seiten förderliche langfristige Arbeitsbeziehung aufzubauen.

## Was sind die Lehren aus den bisherigen Erfahrungen?

Im Laufe der letzten paar Jahre haben wir enorm viel darüber gelernt, wie man die Privatfinanzierung am nutzbringendsten einsetzt.

- Man sollte eine Zentraleinheit einrichten, die sich mit den Rahmenbedingungen befasst. Die Einsetzung der "Task Force" des Finanzministeriums war entscheidend für den Erfolg der PFI in Großbritannien. Dadurch waren wir in der Lage, Standardverträge zu entwickeln, Leitlinien herauszugeben, steuerliche, planerische oder rechnungstechnische Probleme, die im Wege standen, zu lösen und einzelnen Ministerien den entscheidenden Impuls zu geben, damit sie den Mut aufbrachten, den unkonventionellen Weg zu gehen.
- Man muss sicherstellen, dass es einen klaren gesetzlichen Rahmen gibt, bevor man den Prozess in Angriff nimmt. Der Privatsektor kann nicht das Risiko eingehen, dass die öffentlichen Partner keine Befugnis zum Abschluss der Verträge besitzen. (Hinsichtlich dieses Punkts gab es Bedenken insbesondere bei Projekten, wo der Auftraggeber eine Kommunalbehörde war.) Die Regierung muss also die gesetzliche Grundlage prüfen und gegebenenfalls bestehende Gesetzeslücken schließen oder Unzulänglichkeiten beseitigen.
- Man muss sicherstellen, dass der Umfang des Projekts von Seiten des öffentlichen Sektors von Beginn an vollständig erfasst und klar definiert wird. In der Anfangszeit mussten wir feststellen, dass der öffentliche Sektor in Ausschreibungsverfahren die Privatwirtschaft zur Abgabe von Angeboten aufgefordert hat, ohne dass eine solche klare Definition vorlag, ohne vollständig festgelegtes Zahlungsverfahren, mit unvollständigen Leistungsbeschreibungen und manchmal sogar ohne Klärung der Vertragsbedingungen.
- Man sollte nicht zu viele Projekte in einem Bereich gleichzeitig angehen, sondern lieber "Pilotprojekte" entwickeln. In der Anfangszeit forderte das Schatzamt alle Ministerien auf, bei allen anstehenden Investitionsprojekten zu prüfen, ob sie für die PFI in Frage käme. Dadurch wurden die personellen Ressourcen überlastet, und viel Geld wurde in Projekte gesteckt, die dann fehlschlagen. Überall kam es zu Verzögerungen. Besser ist, sich auf eine kleine Zahl von viel versprechenden Projekten zu konzentrieren. Wenn sie erfolgreich zum Abschluss gebracht werden, schafft das Vertrauen in den Markt und Erfahrung sowohl beim öffentlichen wie auch beim privaten Sektor, von der beide bei zukünftigen Projekten profitieren können.
- Man sollte bei der Risikoübertragung vom öffentlichen auf den privaten Sektor nicht ein Maximum, sondern ein Optimum anstreben. Anfangs versuchte das Finanzministerium, so viel Risiko wie nur irgend möglich auf den privaten Sektor abzuwälzen. Wir lernten jedoch schnell, dass das nicht sehr klug war. Denn wenn wir einen unrealistisch hohen Anteil des Risikos abzugeben versuchten, lehnten es die privaten Anbieter entweder ganz ab, das Ri-

siko zu übernehmen, oder sie forderten bei Risikoübernahme einen unakzeptabel hohen Aufpreis. Also bewegten wir uns hin zu einer Regelung, bei der beide Seiten jeweils die Risiken übernehmen, die sie am besten bewältigen können. So übernimmt beispielsweise der öffentliche Sektor eher die Risiken, die mit Gesetzesänderungen verbunden sind, denn naturgemäß kann der öffentliche Sektor solche Risiken besser kontrollieren und bewältigen.

- Und - last, but not least - man sollte starke politische Unterstützung für das Konzept sicherstellen. Die PFI wird immer noch nicht überall akzeptiert. Es gibt immer noch Kritiker: in einigen, aber nicht allen Teilen der Gewerkschaften, unter den Akademikern und hin und wieder auch bei den Medien, die immer gerne eine Geschichte aufgreifen, wenn etwas schief gegangen ist. Die Fortschritte, die wir in Großbritannien mit der PFI erzielt haben, wäre nicht möglich gewesen ohne die standfeste Unterstützung durch unsere politische Führung, zu Beginn seitens der Konservativen Partei, und seit einiger Zeit seitens der Labour Party.

## Schlussbemerkungen

Hoffentlich habe ich Ihnen einen kurzen Überblick über die Erfahrungen mit der PFI geben können. Wie Sie gehört haben, ist das in Großbritannien nicht von heute auf morgen geschehen. In den frühen 90er Jahren von Maggie Thatchers Konservativen konzipiert, steht es erst jetzt, unter Tony Blairs New Labour, in voller Blüte. Wir haben unterwegs einige Fehler gemacht. Wir glauben aber, daß wir jetzt ein Konzept entwickelt haben, das funktioniert. Andere, die das Konzept übernehmen wollen, werden von unseren Fehlern lernen und profitieren.

PFI ist nicht nur ein innovatives Finanzierungsmodell, nicht nur eine Gelegenheit, Investitionsstaus abzubauen. Es bietet der öffentlichen Hand auch die Möglichkeit etwas besser zu tun, mehr "value for money" zu erzielen. Eine Studie, bei der Arthur Andersen und die London School of Economics 60 abgeschlossene PFI-Projekte untersucht haben, zeigt, dass durchschnittlich gegenüber der Durchführung im öffentlichen Sektor Einsparungen von rund 17% erzielt wurden.

Lassen Sie mich mit einem Zitat aus einer Rede Tony Blairs beim jüngsten Labour-Parteitag schließen:

*“Es wird viel Unsinn über die Rolle des privaten Sektors geschrieben und geredet. Niemand behauptet, dies sei ein Allheilmittel, oder dass die staatlichen Dienstleistungen dadurch allein neu gestaltet werden könnten. Dies ist schlicht und einfach ein Bestandteil unseres Reformprogramms (...) Im öffentlichen Sektor herrscht ein Ethos von Dienst und Pflichtgefühl, um das uns viele Führungskräfte der Wirtschaft, mit denen ich*

*gesprachen habe, beneiden. Gute Unternehmen bemühen sich manchmal jahrelang, ein so vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kunden aufzubauen, wie es Lehrerschaft, Ärzteschaft und die Polizei im öffentlichen Sektor vielfach über Generationen geschaffen haben. Aber es gibt auch einige Dinge, die der öffentliche vom privaten Sektor lernen kann (...). [Was wir schaffen wollen] ist eine Partnerschaft, keine Übernahme (...). Was zählt, ist, was eine bessere Dienstleistung für den Verbraucher bringt.“*

Und - das hätte er noch hinzufügen können, was für den Steuerzahler günstiger ist.

Ich würde mich freuen, wenn auch Deutschland sich für dieses Konzept interessieren würde. Und wenn ich irgendwie behilflich sein kann, stehe ich gerne zur Verfügung.

**Detlef Knop**

## **My school is my castle.**

### **Erfahrungen mit der privatwirtschaftlichen Realisierung von Schulbauten in Großbritannien**

#### **1. Die Aufgabe**

Die Schüler in den englischen Gemeinden Chippenham, Malmesbury und Wootton Bassett können es kaum noch erwarten, bis sie ihre neuen Schulen nutzen können. Sie freuen sich auf die modernen Klassenräume. Dabei war ursprünglich noch vorgesehen, zwei der baufälligen Schulen nur zu renovieren und ausschließlich eine dritte neu zu bauen. Erst als von Bilfinger Berger eine privatwirtschaftliche Lösung entwickelt werden konnte, die gleich drei neue Schulen vorsieht, ohne die Budgetvorgaben des County Council zu überschreiten, kam der Durchbruch zu dem besseren Ergebnis.

Aber der Reihe nach, zunächst zur Ausgangslage. Von den drei auseinanderliegenden Schulstandorten im Landkreis Wiltshire war die 100 km westlich von London gelegene Gemeinde Wootton Bassett am härtesten betroffen. Der gelbe Klinkerbau, der 1958 für 250 Schüler errichtet worden war, ist nicht mehr im besten Zustand und viel zu klein. Fast drei Jahrzehnte behalf sich die Schule mit immer neuen Containern.

Die Hoffnung, sie würden nur eine Übergangslösung sein, erfüllte sich nie. Im Gegenteil, immer neue kamen hinzu. Mittlerweile ist die Zahl der Schüler auf 1.500 gestiegen, 22 Container stehen verstreut auf dem weitläufigen Gelände um das Haupthaus.

In der Gemeinde Malmesbury kommt zu der schlechten Bausubstanz hinzu, daß die Schule über zwei Standorte verteilt ist und ebenfalls einen geregelten Unterricht nicht zuläßt. Allein Chippenham war von diesen Sorgen nicht betroffen, aber nur deshalb, weil es dort überhaupt noch keine Schule gab, aber die Notwendigkeit bestand, noch in diesem Jahr einen ersten Jahrgang dort unterbringen zu müssen.

#### **2. Die Lösung: Drei Schulen als PFI**

Erzwungenermaßen bescheiden, wollte der Landkreis ursprünglich mit einer konventionellen Ausschreibung nur eine kleine Lösung realisieren. Doch dann empfahl der Minister für School Standards in London eine BOT-Lösung (BOT = Build-Operate-Transfer) und sagte fachliche Unterstützung und Zuschüsse zu. Er wußte wovon er sprach, denn inzwischen ist die privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Bauten in Großbritannien gängige Praxis. Dennoch hatte das aufmunternde "Think big" des Ministers in diesem Fall noch eine besondere

Bedeutung, schließlich handelt es sich um eines der größten BOT-Projekte im englischen Bildungssektor.

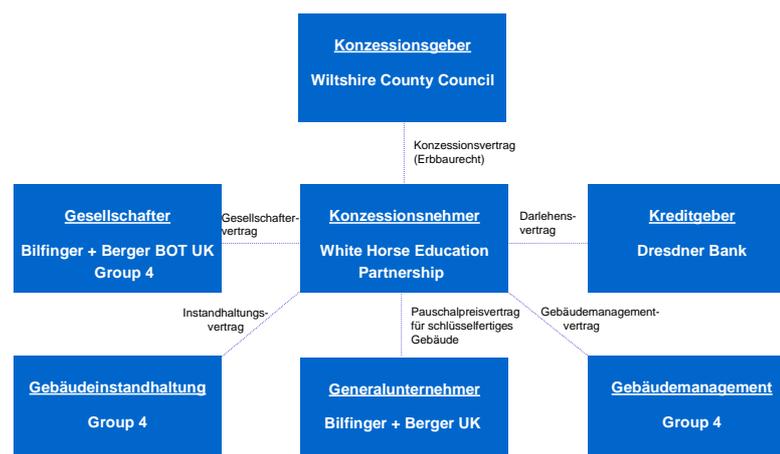
Mit Unterstützung von qualifizierten Beratern, insbesondere für Vertragsrecht und Wirtschaftlichkeit, wurde ein europaweiter Wettbewerb ausgeschrieben. Das zweistufige Verfahren startete mit einer Aufforderung zur Präqualifikation. Aus dem zugelassenen Bieterkreis wurde dann in einem Verhandlungsverfahren die günstigste Bietergruppe ausgewählt, mit der der Konzessionsvertrag über 10 Monate verhandelt und am 27.10.2000 mit der von Bilfinger Berger geführten Bietergruppe unterschrieben wurde.

Der Durchbruch für den erfolgreichen Abschluß war die Idee, anstelle der vorgesehenen Renovierung der alten Gebäude alle Schulen neu zu bauen und ohne dafür zusätzliche Mittel in Anspruch zu nehmen. Dieses ehrgeizige Ziel konnte nur mit innovativen Sondervorschlägen erreicht werden. So führte die Zusammenlegung der zwei getrennten Schulstandorte in Malmesbury zu einem funktionalen neuen Gebäude und zu Verkaufserlösen aus dem frei werdenden Grundstück. Und in Wootton Bassett konnte durch einen Neubau der Schule auf den derzeitigen Sportfeldern das alte Gebäude veräußert werden mit dem Ziel, dieses Gelände für Wohnungsbau zu nutzen.

Durch die Neubaulösungen wurde der inzwischen stramme Zeitplan zumindest für zwei Standorte entschärft. Die alten Gebäude können noch ein Jahr länger genutzt und der Schulbetrieb dort nach 19 Monaten Bauzeit Mitte 2002 aufgenommen werden. Lediglich in Chippenham mußte mit einem Crash-Programm sichergestellt werden, schon im Herbst diesen Jahres die neuen Schüler unterzubringen. Nachdem das termingerecht erfolgt ist, werden die Schüler dort bereits unterrichtet.

### 3. Die Realisierung

Für die Durchführung des Projektes wurde die Projektgesellschaft "White Horse Education Partnership Ltd." gegründet. Damit hat der Auftraggeber, das Wiltshire County Council einen Partner, der ihm alles aus einer Hand bietet.



Die Projektgesellschaft hat mit einem Erbbaurechtsvertrag die Verpflichtung übernommen, die Schulen auf eigene Kosten zu planen, zu bauen und über 30 Jahre instand zu halten und zu betreiben. Danach gehen die Gebäude in das Eigentum des Konzessionsgebers über. Im Gegenzug erhält sie ein monatlich zu zahlendes Nutzungsentgelt.

Als Gesellschafter stellen Bilfinger Berger BOT UK, eine Tochter der BOT GmbH, und der britischen Partner Group 4, das benötigte Eigenkapital zur Verfügung und bringen das erforderliche Management-Know-how in die Gesellschaft ein.

Die nach dem Eigenkapital benötigte Finanzierung wird zunächst aus den Verkaufserlösen für die Grundstücke vom Konzessionsgeber, darüber hinaus als Fremdkapital von der Dresdner Bank zur Verfügung gestellt.

Das Bauwerk wird vom Generalunternehmer Bilfinger Berger UK zum Festpreis und Festtermin erstellt. Hier kommt das Know-how des Konzerns zum Tragen. Gebäudeinstandhaltung und Facility Management werden über 30 Jahre von der Group 4 Management Services sichergestellt.

#### **Projektdaten**

Investitionsvolumen	121 Mio. DM
Eigenkapital	6 Mio. DM
Fremdkapital	101 Mio. DM
Sachwert (Grundstücke)	14 Mio. DM
Inbetriebnahme	2001 / 2002
Konzessionsdauer	30 Jahre

#### **4. Privatwirtschaftliche Lösung in Großbritannien: Private Finance Initiative (PFI)**

Von der britischen Regierung wurde 1992 eine Privatfinanzierungsinitiative gestartet mit dem Ziel, die Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auf einer wirtschaftlichen Grundlage zu fördern. Die öffentliche Hand benennt die Dienstleistungen oder die Infrastruktur, die sie im einzelnen braucht, und Privatunternehmen treten in einen Wettbewerb, diese Anforderungen zu erfüllen.

Nach mäßigem Start der Initiative wurde 1997 eine Studie durch eine unabhängige Untersuchungskommission unter Leitung von Macolm Bates (einem Industrieller) mit 29 Vorschlägen erstellt, die alle übernommen wurden.

Inzwischen beträgt der Anteil der PFI-Investitionen mit 13 Mrd. DM bereits 20% der Gesamtinvestitionen der öffentlichen Hand für Verkehrsinfrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse usw. in Großbritannien.

Mit PFI wird der Staat zum Verbraucher von Dienstleistungen und unternimmt keine Investitionen in Anlagen. Durch diese Initiative wird privates Management-Know-how in die Bereitstellung öffentlicher Dienste eingebracht. Der Staat soll sich auf seine Kernaufgaben (Beschaffung, Überwachung) beschränken mit dem Ziel, optimale Qualität und vor allem auch Effizienz durch Einbeziehung des privaten Sektors in die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu erreichen.

Während der Staat weg vom Produzenten, weg vom Bereitsteller eines öffentlichen Gutes sich hin zum Dienstleistungseinkäufer (Outsourcing, schlanker Staat) wandelt, muß der private Unternehmer sich hin zum umfassenden Problemlöser und Dienstleister entwickeln.

Die wesentlichen Elemente, die der PFI-Initiative in Großbritannien zum Durchbruch verholfen haben, sind

- das Einrichten einer Task Force:

Ein Team von Fachleuten aus Wirtschaft und Verwaltung (z.B. Banken, Recht, Projektmanagement, Informationsverarbeitung) die Projekte begleiten, Behörden beraten, Erfahrungen sammeln und weitergeben. Die Task Force ist seit 1997 beim Finanzministerium angesiedelt.

- das Entwickeln von Standardverträgen:

Das Arbeiten mit Standardverträgen vereinfacht Abläufe und Verfahren, verkürzt Zeiten und reduziert Kosten.

- der Abbau von Diskriminierungen:

Gesetze und Vorschriften werden durchforstet um Diskriminierungen festzustellen und zu beseitigen, um einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen.

- die Bewertung mit einem Public Sector Comparator (PSC):

Der PSC ist ein Bewertungsmaßstab für vergleichende Kostenberechnungen unter Berücksichtigung von Risikotransfer. Mit dem PSC wird ermittelt, zu welchen Kosten eine Realisierung durch die öffentliche Hand möglich ist, die als Obergrenze im Wettbewerb nicht überschritten werden darf.

- die Berücksichtigung von Value for Money (VFM):

Hierbei handelt es sich um einen Bewertungsmaßstab für die Qualität einer Dienstleistung. Bei Unterschreitung gibt es Abzüge.

- die Überprüfung durch das National Audit Office (NAO):

Der britische Rechnungsprüfungshof überprüft alle privat realisierten Projekte auf ihre Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur Realisierung durch die öffentliche Hand. Im Ergebnis hat die unabhängig agierende Behörde festgestellt, daß bei den bisherigen PFI-Projekten gegenüber einer konventionellen Realisierung im Schnitt 17% eingespart werden konnten. Selbst bei dem so schwierigen Projekt Britische Botschaft konnte die NAO bestätigen, daß die gewählte Realisierungsform für die öffentliche Hand vorteilhaft war.

Die Eröffnung der britischen Botschaft durch Königin Elisabeth II hat nicht nur Deutschlands "spektakulärstes Betreiber-Modell" international bekannt gemacht, wie die FAZ vermerkt, sondern damit auch die Aufmerksamkeit auf den "Prozeß der Entstaatlichung öffentlicher Investitionstätigkeit" in Großbritannien gelenkt. Das britische PFI-Modell mit der Task Force hat es ermöglicht, daß die Staatsverschuldung in Großbritannien sinkt (sie liegt inzwischen unter 40%) und die Kosten für öffentliche Projekte transparent werden. Der britische Staat definiert die Anforderungen, die er braucht, und kauft diese als Dienstleistungen von Dritten, den privaten Unternehmern ein, denen er auch das unternehmerische Risiko überträgt. Die bei einer Realisierung durch Private erzielbaren Effizienzgewinne führen zu Einsparungen zwischen 10% und 25%. In Großbritannien spart der Staat dadurch im Mittel 17%, das sind im Haushaltsjahr 1999/2000 rund 2 Mrd. DM.

Wodurch lassen sich diese erreichen? Bereits die Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Projektes führt zu einem neuen Verständnis von Wirtschaftlichkeit. Eine Überbewertung der Investitions- bzw. Baukosten, die oft nur einen geringen Teil der Gesamtkosten einer Immobilie im Lebenszyklus ausmachen, kann zurecht gerückt werden. Eine Investitionsentscheidung muß für die gesamte Lebensdauer eines Projektes bewertet werden einschließlich aller Finanzierungskosten und Projektrisiken. Alle Beteiligten werden rechtzeitig mit eingebunden, das Betreiber-Know-how bei der Planung berücksichtigt. Und mit Funktionalausschreibungen werden Freiräume für Ideen mobilisiert.

So gesehen läßt sich nur wünschen, daß das britische PFI-Modell mit der Task Force möglichst schnell als erfolgreicher Export-Artikel nach Deutschland kommt und den angestauten Investitionsbedarf im öffentlichen Hochbau und in der Verkehrsinfrastruktur mit abbauen hilft. Denn die klassische Haushaltsfinanzierung, die schon lange nicht mehr reicht, muß um neue Wege ergänzt werden. Mit dem Mut zu privatwirtschaftlichen Lösungen wurde in Großbritannien ein wirksamer Ausweg gefunden, der auch in Deutschland möglich ist.

## 5. Ausblick

Können wir von den Erfahrungen in Großbritannien lernen?

Zunächst sollten wir die Möglichkeit der privatwirtschaftlichen Realisierung als eine Chance begreifen, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Bundeshaushaltsordnung mit Leben zu erfüllen und deshalb alle Projekte auf ihre privatwirtschaftliche Realisierbarkeit überprüfen.

Dazu muß von der Politik ein klares Bekenntnis zur Einbeziehung von privatwirtschaftlichen Lösungen kommen. Dann sollten wir vom britischen Vorbild lernen und umgehend eine Task Force einrichten, sowie Standardverträge entwickeln, Diskriminierungen abbauen, gesetzliche Rahmenbedingungen schaffen, einen Bewertungsmaßstab für Vergleichsberechnungen ein-

schließlich Risikotransfer erarbeiten, die Rechnungsprüfungsbehörden einbinden. Mit einer offenen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit aller Beteiligten läßt sich der größte Nutzeffekt erzielen. Und nicht zuletzt sollten wir umgehend Erfahrungen mit Pilotprojekten sammeln. Das gibt Sicherheit und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit - auch international. Und schafft Luft für eine bessere Zukunft.

**Dietrich Drömann**

## **Militärische Anwendungsfelder von PPP/PFI im Vereinigten Königreich**

Mit der Betrachtung von Anwendungsfeldern für Public Private Partnerships (PPP) im militärischen Bereich richtet sich der Blick auf ein Feld, für das der moderne Verfassungsstaat ebenso wie frühere Staatsformen einen „ausgeprägten“ Staatsvorbehalt normiert. Insofern scheinen Überlegungen zur möglichen Einbindung Privater in verteidigungsbezogene Leistungen des Staates den Betrachter auf den ersten Blick vor allem vor ungewohnte Wertungsfragen zu stellen. Die internationalen Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen und Privaten im Verteidigungsbereich deuten indessen an, dass sich öffentliche Leistungserstellung auch hier Partnerschaftsmustern mit Privaten a priori nicht verschließt. Aus deutscher Sicht scheint sich dieser Befund an den umfangreichen und – wie die bisherigen Ergebnisse vermuten lassen – sehr anspruchsvollen Privatisierungs- und PPP-Ansätzen der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (im Folgenden: g.e.b.b.) zu bestätigen, die für das Bundesministerium der Verteidigung zahlreiche Anknüpfungspunkte für privates Engagement im Verteidigungsbereich identifiziert hat und in Form der sog. Rahmenvertragsprojekte sowie weiterer Vorhaben auch bereits umzusetzen bemüht ist.

Bei dem von der g.e.b.b., aber auch von Bundeswehrbeschaffungamt und Verteidigungsministerium entwickelten PPP-Programm für die Bundeswehr haben allem Anschein nach die Erfahrungen des Auslands mit PPP-Aktivitäten im Verteidigungssektor Pate gestanden, namentlich Erfahrungen mit der PFI-Initiative des Ministry of Defence im Vereinigten Königreich (MoD). Im Rahmen der „Evidenzphase“ der von der Bundestagsfraktion ins Leben gerufenen PPP-Arbeitsgruppe sollen die Anwendungsfelder von PPP/PFI im britischen MoD nachfolgend nachgezeichnet werden. Implikationen für die Vorzugswürdigkeit entsprechender Modelle im Allgemeinen und die Übertragbarkeit der Modellansätze auf die bundesdeutsche Situation im Besonderen sind mit dem Überblick noch nicht verbunden. Vielmehr soll zunächst lediglich Anschauungsmaterial für eine vertiefende Betrachtung der Thematik anlässlich weiterer Gesprächsrunden der PPP-Arbeitsgruppe geliefert werden.

### **Grundsätzliche Handlungsoptionen des MoD**

Die Praxis des MoD zur Umsetzung von Partnerschaften mit der Privatwirtschaft beruht konzeptionell auf vier Säulen:

#### Outsourcing:

Als Ausfluss der seit den 90er Jahren praktizierten „Competing for Quality“-Initiative greift das MoD im Bereich einfach zu beschaffender Dienstleistungen, die keinen ausgewiesenen

Bezug zu Kernbereichen des Verteidigungswesens aufweisen, tendenziell auf denjenigen Anbieter zu, der die betroffene Leistung am besten und/oder am billigsten produzieren kann. Hierbei handelt es sich um „unproblematische“, nicht erklärungsbedürftige Güter bzw. Dienstleistungen (Gebäudereinigung, Catering), für die es etablierte und hinreichend transparente Märkte gibt.

#### Selling into wider Markets:

Dieses Konzept geht von der Annahme aus, dass unteilbare Kapazitäten am Markt (privaten) Dritten angeboten werden, wenn und soweit das MoD bzw. die Armed Forces die vorgehaltenen Kapazitäten nicht selbst auslasten. Auf dieser Grundlage werden z.B. Trainingshallen örtlichen Rugby- oder Cricket-Teams, besondere Örtlichkeiten als Kulisse für Filmaufnahmen oder Lagerkapazitäten an Handelsunternehmen vermietet. In der Sache generiert das MoD nach diesem Konzept eigene „Third Party Revenues“ durch Kapazitätsverkauf an Dritte. Insofern bezweckt das Konzept vor allem ein optimiertes „Asset-Management“. Zu erwähnen ist freilich, dass mit dem Begriff Third Party Revenues in der Sprachwelt von PPP klassischerweise solche Umsätze bezeichnet werden, die ein privater Partner zusätzlich generieren kann, indem er beispielsweise temporär nicht reduzierbare, freie Kapazitäten an Dritte verkauft oder speziell für den öffentlichen Partner entwickeltes Know-how am Markt anbietet. Das Konzept des „Selling into wider Markets“ gehört dabei zu den neueren Handlungsoptionen des MoD.

#### Strategische Partnerschaften:

Speziell im Baubereich bedient sich das MoD der Idee des Prime Contracting. Der Prime Contractor tritt als „lead property manager“ nicht mehr nur als Betreiber - z.B. einer Einzelimmobilie - auf, sondern er fungiert für einen bestimmten Zeitraum als zentraler Ansprechpartner für alle Immobilien bzw. Liegenschaften in einem definierten Bezirk (area). Die Tatsache, dass der Property Manager gebietsübergreifend für einen Gesamtbestand von Liegenschaften zuständig ist, z.B. für alle Immobilienbestände einer bestimmten Region, senkt vor allem Transaktionskosten (z.B. Ausschreibungskosten, Verhandlungskosten, Vertragsüberwachungskosten). Diese würden in weit höherem Umfang anfallen, wenn für jede einzelne Immobilie gesondert die erforderlichen Leistungen beschafft (ausgeschrieben) werden müssten. Rechtlich ergeben sich bei der Umsetzung des Konzeptes vor allem Anfragen an das Vergaberecht.

#### Private Finance Initiative:

PFI meint, dass ein Privater nach Maßgabe der konkreten Ergebnisvorgaben und Nutzungserwartungen („output specifications“) der öffentlichen Hand langfristige Anlagegüter plant, baut, finanziert, betreibt, instandhält und – je nach technischer Lebensdauer des Objektes - ggf. auch verwertet. Auf dieser Grundlage steht der private Partner dem öffentlichen Sektor über die gesamte Lebensdauer des Objektes als Facility Provider zur Verfügung und erbringt dabei noch wertvolle, komplettierende Dienstleistungen, auf die der staatliche Partner direkt

zugreifen kann, ohne selbst personelle und sachliche Ressourcen für deren Erstellung einsetzen zu müssen. Durch diese Arbeitsteilung erhofft man sich eine erhöhte Effizienz der Anlagenvorhaltung bei gleichzeitiger Verbesserung in der Qualität der vorgehaltenen Leistung sowie eine Reduzierung der Gesamtnutzungskosten einer Anlage bezogen auf deren gesamten Lebenszyklus.

Das PFI-Programm des MoD soll nachfolgend eingehender betrachtet werden. Strategisch räumt das MoD dem PFI-Programm eine zentrale Rolle ein. Nur wenn sich das PFI-Konzept im Einzelfall als ungeeignet darstellt, werden öffentliche Gelder investiert bzw. alternative Ansätze gesucht.

### **Zur Rolle von PFI im PPP-Programm des MoD**

Voraussetzung für die Umsetzung von PFI-Modellen im Verantwortungsbereich des MoD ist zunächst, dass die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des militärischen Verwenders einer privatfinanzierten und betriebenen Anlage so weit wie möglich erhalten bleiben. Insbesondere müssen die kontrahierten Kapazitäten nicht nur in Friedenszeiten, sondern auch in Krisen- und Kriegszeiten voll verfügbar sein und dürfen die militärischen Nutzungsbedürfnisse nicht limitieren. Vertragstechnisch wird den besonderen Anforderungen an die Verfügbarkeit der bereitgestellten Kapazitäten - kommerziellen Projektfinanzierungen insoweit durchaus ähnlich - durch Eintritts- und Sonderrechte des Nutzers im Krisenfall Rechnung getragen.

Ungeachtet dieser strengen Vorgaben haben sich im Verteidigungssektor des Vereinigten Königreiches in den letzten Jahren diverse Einsatzbereiche für Private herauskristallisiert. Hervorzuheben ist dabei die Tendenz, dass Private nicht nur in sog. (zivilen) Servicebereichen Bereitstellungsfunktionen übernehmen, sondern zunehmend auch in militärischen Kernbereichen. In folgenden Bereichen lassen sich dabei Schwerpunkte des PFI-Programms des MoD ausmachen:

- Immobilien („Accommodation“)
- Informationstechnologie
- Ver-/Entsorgung
- Logistik
- Maschinelle Ausstattung
- Ausbildung / Training

Nicht von ungefähr lässt sich diesen Anwendungsbereichen ein starker technologischer Bezug der privatfinanzierten Anlagen entnehmen. Instruktiv ist insoweit folgendes Zitat des Chief of the Defence Staff, Sir Charles Guthrie:

„Public Private Partnerships are already making an important contribution to training, equipping and accommodating the men and women of the Armed Forces. As the pace of technological change accelerates, so too does the need for deeper partnership with industry.“

### **Insbesondere: „Accommodation“**

Im Immobilienbereich setzt das MoD PFI-Modelle relative flächendeckend ein. Hier sind namentlich folgende Bereiche zu nennen:

- Wohnungen / Häuser („Residential Housing“)
- Quartiere („Single Living Accommodation“)
- Militärbasen/-stützpunkte („Whole Site Configuration“)
- Ausbildungs-/Trainingseinrichtungen („Training Grounds“)

Im Bereich „Residential Housing“ stellen private Betreiber Wohnanlagen für die Familien von Militärbediensteten zur Verfügung. Bisher konnten im Vereinigten Königreich auf diese Weise rd. 60.000 Wohneinheiten und Häuser realisiert werden. Konzeptionell handelt es sich hier um die Integration der betreffenden Familien in das zivile Umfeld (Schulen, lokaler Arbeitsmarkt, kommunale Institutionen). Demgegenüber dienen Quartiere der Unterbringung von Soldaten ohne deren Familien, zumeist eingebunden in eine Militärbasis verbunden mit der vorrangigen Nutzung militärischer Einrichtungen. Dem Zweck der Errichtung oder Erneuerung kompletter Standorte dient die „Whole Site Configuration“, d.h. Planung, Finanzierung, Neubau bzw. Modernisierung und Betrieb eines Standortes durch einen Betreiber, der das komplette Real Estate Management übernimmt. Ausbildungs- und Trainingseinrichtungen dienen dagegen der vorübergehenden Unterbringung wechselnder Nutzergruppen („military, engineering schools“).

### **Zunehmende Integrationstiefe der privaten Partner**

Während sich Accommodation-Projekte noch eindeutig den Servicebereichen zuordnen lassen, werden vom MoD in jüngerer Zeit auch Projekte mit einem starken Bezug zu militärischen Kernfunktionen auf ihre PFI-Eignung hin evaluiert. Hierbei geht es vor allem um die Bereitstellung sog. „front line assets“ durch Private, d.h. um verteidigungsnahes Material. Auch in diesem Bereich behandelt das MoD PFI grundsätzlich als prioritäre Beschaffungsvariante.

Als instruktives Beispiel kann insoweit die Erneuerung der Luftbetankungsflotte der Royal Air Force im Rahmen des FSTA-Projektes (Future Strategic Tanker Aircraft) gelten. Die derzeit im Einsatz befindlichen 33 Luftbetankungsflugzeuge sollten nach den ursprünglichen Planungen im Zeitraum zwischen 2007 und 2015 ersetzt werden. Mit Blick auf die bis zum sukzessiven Ersatz des bisherigen Materials erwarteten, hohen Instandhaltungskosten wird überprüft, ob und inwieweit die Gesamtkosten der Flugzeugvorhaltung verringert werden können, wenn die Flugzeuge vorzeitig ersetzt werden. Voraussetzung eines vorzeitigen Ersatzes ist allerdings die Mobilisierung privaten Kapitals, so dass man von Seiten des MoD eine Beschaffung auf Grundlage des PFI-Modells prüft. Neben der Bereitstellung von Flugzeugen, Ersatzteilen und technischen Unterstützungsleistungen während der Vertragsdauer haben interessierte Betreiberkonsortien unter anderem auch Trainings für das Flugpersonal be-

reitzustellen. Die Gesamtvertragskosten werden auf Basis von Preisen des Jahres 1999 auf etwa 9 Mrd. GBP geschätzt. Der Vertragsbeginn soll nach den gegenwärtigen Planungen im Jahre 2007 erfolgen.

Nach Veröffentlichung der Ausschreibung im Jahre 1998 hat das MoD im Mai 2001 an die bevorzugten Bieter mittlerweile eine sog. „Invitation to negotiate“ gerichtet. Dieses kann als Indiz dafür gewertet werden, dass das MoD eine PFI-Realisierung des Projektes als durchaus realistisch erachtet. Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass das MoD für das Projekt in gewissem Rahmen Nebenangebote zugelassen hat und damit selbst in einem Projekt von derart innovativem Charakter die Problemlösungskompetenz potenzieller Partner anspricht, anstatt die Bereitstellungsmodalitäten bereits von sich aus abschließend vorzugeben.

### Training Equipment

Einen weiteren Anwendungsschwerpunkt hat das PFI-Programm des MoD bei der Bereitstellung technologisch komplexer Ausrüstungsgüter im Ausbildungsbereich. Zu nennen ist hier beispielsweise das Projekt „Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility“, das die Bereitstellung von Helicopter-Flugsimulatoren sowie von Schulungsräumen für die Helicopter-Flotte der Royal Air Force auf „DBF(M)<sup>1</sup>(O)<sup>2</sup>O-Basis“ (= Design - Build - Finance - Maintenance - Own - Operate) umfasst. Neben Planung, Konstruktion, Finanzierung, Betrieb und Instandhaltung obliegt dem privaten Vertragspartner auch die Beschäftigung der Ausbilder und Trainer. Der Gesamtwert des mit einer Laufzeit von 40 Jahren versehenen Vertrages (Kündigungsrecht nach 20 Jahren) bemisst sich auf rd. GBP 275 Mio. Die Investitionskosten sind zu 88,5% aus Fremdmitteln, im Übrigen (11,5%) mit Eigenmitteln dargestellt worden.

Trainingsprojekte haben eine große Bedeutung für den Erhalt der Einsatzbereitschaft der Flotte, da sich die für Kriseneinsätze typischen Flugsituationen realitätsnah kaum nachbilden lassen. Hubschrauberabstürze in internationalen Krisensituationen haben in den letzten Jahren bekanntermaßen wiederholt die Notwendigkeit eines hohen Ausbildungsniveaus bewiesen. Flugsimulatoren verhelfen der Royal Air Force vor diesem Hintergrund zu einem Zugewinn an Einsatzbereitschaft und Sicherheit. Gegenüber einer „real case imitation“ erweisen sich Simulatoren überdies als umweltschonend und kostensparend.

Auf der Grundlage eines Transfers der mit Errichtung und Betrieb der Flugsimulatoren verbundenen Planungs-, Bau- und Betriebsrisiken auf das private Betreiberkonsortium hat das MoD einen Wirtschaftlichkeitsvorteil der PFI-Realisierung in Höhe von 15% gegenüber einer Beschaffung auf Basis einer konventionellen Betreiberlösung („government owned – company operated“) ermittelt. Aus Sicht von MoD und Royal Air Force sind überdies die Vereinba-

<sup>1,2</sup> Ursprünglich umfaßt das sog. „DBFO-Scheme“ terminologisch lediglich die Komponenten Design (Planung), Built (Bau), Finance (Finanzierung) und Operate (Betrieb). Die Komponenten „Maintenance“ (Instandhaltung) und „Own“ (Verbleib des Eigentums beim Betreiber) sind zur Klarstellung hinzu gefügt.

rung von leistungs- und nutzungsorientierten Zahlungsmechanismen, von Nichtzahlungstatbeständen sowie von Gutschriftenreglements für den Fall unzureichender Leistungserbringung auf Seiten des Privaten Partners vorteilhaft („Service Credit Regime“). Im Extremfall können MoD und Royal Air Force auch den Austausch der vom privaten Partner eingesetzten Ausbilder verlangen.

Eine weitere Absicherung erfährt das MoD durch weitreichende Möglichkeiten der Einflussnahme auf die zukünftige Zusammensetzung des privaten Konsortiums, etwa durch Widerspruchsrechte bei Ein- und Austritt von einzelnen Konsorten. Den Zugriff auf die in den Flugsimulatoren verwandte Technologie sichert die Vereinbarung eines nachvertraglichen Lizenztransfers auf das MoD oder von diesem benannte Dritte. Für den Krisenfall sieht das Vertragswerk ebenfalls weitreichende Gestaltungsrechte des MoD vor, so z.B. das Recht auf einseitige Abänderungen der vereinbarten Vorgaben an die Bereitstellung der Simulatoren und das Recht, Drittverwertungen der Simulatoren („Third Party Use“) zu untersagen. Für derartige Eingriffe in den Vertrag ist das private Konsortium allerdings angemessen zu entschädigen. Dem privaten Konsortium ist in Friedenszeiten das Recht eingeräumt, die Flugsimulatoren auch bestimmten Drittparteien bereit zu stellen. Auf diese Weise erhält das Konsortium die Möglichkeit zur Generierung sog. Third Party Revenues mit positiven Effekten für Anlagenauslastung und Kapitalrentabilität. Aus Sicht des MoD wirken Drittverwertungsmöglichkeiten entsprechend kostensenkend. Tatsächlich konnte das Betreiberkonsortium vor kurzem einen 15-Jahresvertrag mit der Niederländischen Air Force über einen Vertragswert in Höhe von rd. 30 Mio. kanadische Dollars abschließen.

## Resümee

Insgesamt verfügt das MoD über eines der umfangreichsten PFI-Programme im Vereinigten Königreich. Bis zum Juli 2000 sind mehr als 30 Projekte mit einem Investitionsvolumen von über 1 Mrd. GBP realisiert worden. Zahlreiche Projekte haben dabei Pilotcharakter und erschließen Privaten Einsatzbereiche auch dort, wo es um die Unterstützung militärischer Kernfunktionen geht (z.B. die Bereitstellung von „front line assets“). Weitere 70 Projekte mit einem geschätzten Investitionsvolumen von rd. 6 Mrd. GBP befinden sich heute in der Evaluierungs- und Planungsphase.

Die durchschnittlichen Vertragslaufzeiten der vom MoD geschlossenen PFI-Kontrakte haben sich seit der Frühphase des Programms von 18 Jahren auf 25 bis 30 Jahre erhöht. Wichtige Finanzierungskennziffern (z.B. der von Banken geforderte Eigenkapitalanteil der Investoren oder der sog. Schuldendienst-Deckungsgrad) haben sich unterdessen zugunsten der Investoren entwickelt. Daran wird deutlich, dass PFI-Projekte im Defence-Sektor des Vereinigten Königreichs heute von allen Beteiligten als erprobte und auch belastbare Alternative zur herkömmlichen Beschaffung wahrgenommen werden.



**Public Private Partnerships**



Militärische Anwendungsfelder in Großbritannien

Berlin, 18. Oktober 2001

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



**Inhalt**



**Teil 1**  
Public Private Partnerships  
im Ministry of Defence

**Teil 2**  
Medium Support Helicopter  
Aircrew Training Facility

**Teil 3**  
Resümee

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



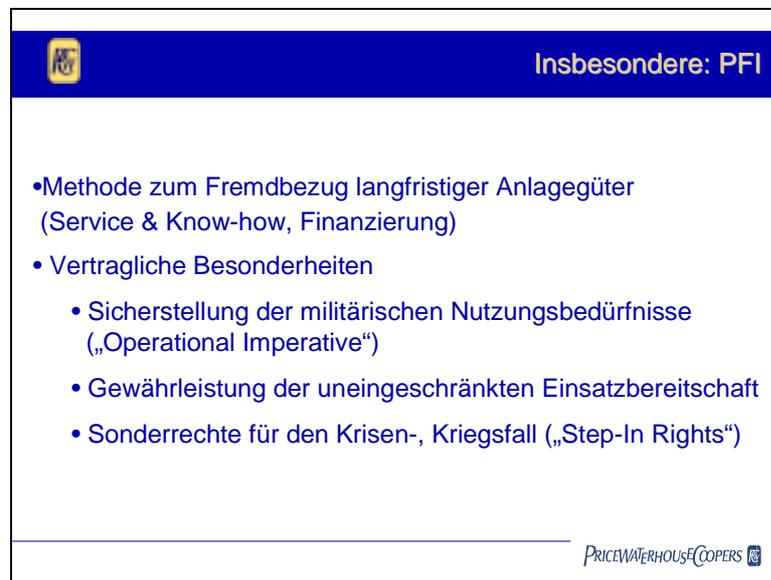

**Teil 1**  
Public Private Partnerships  
im Ministry of Defence

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

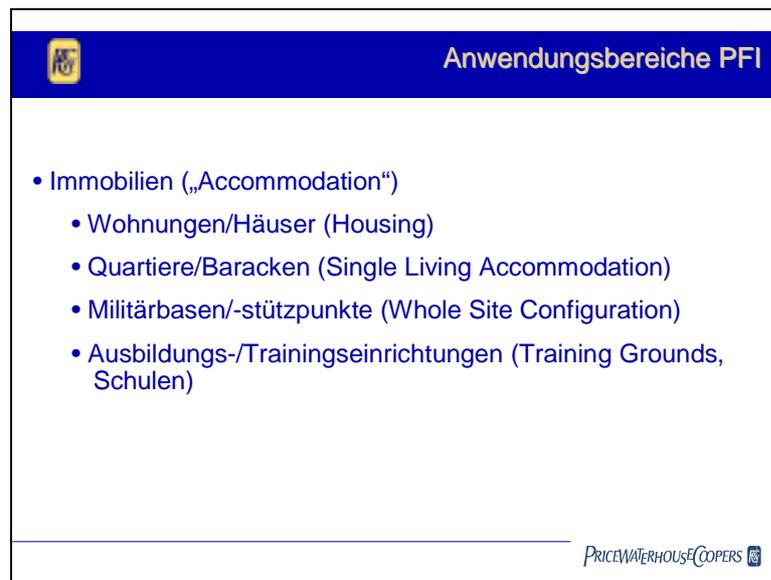
## Folie 4



## Folie 5



## Folie 6



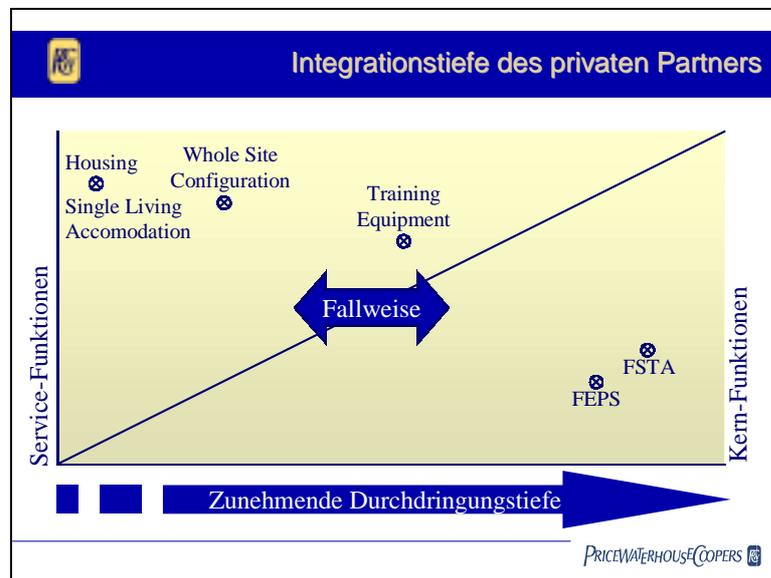
## Folie 7

**Anwendungsbereiche PFI (Forts.)**

- IT-Systeme / Telekommunikation
- Ver-/Entsorgung
- Logistik
- Maschinelle Ausstattung
  - FEP (Field Electrical Power Supply)
  - FSTA (Future Strategic Tanker Aircraft - ITN 12/00)
- Ausbildung/Training (Simulatoren)
- (...)

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Folie 8



## Folie 9

**Nutzen/Vorteile**

MoD	Privater Sektor
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzentration auf „Kernfunktionen“</li> <li>• Verbesserung der (Dienst-) Leistungsqualität</li> <li>• Realisierung zusätzlicher Projekte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neue Geschäftsfelder</li> <li>• Langfristige Bindungen</li> <li>• Bessere Auslastung der Kapazitäten</li> </ul>

PRICEWATERHOUSECOOPERS

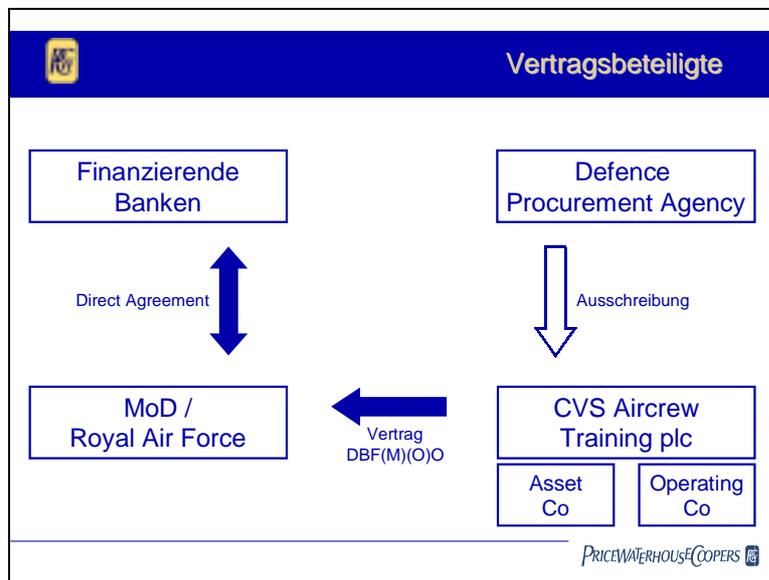
Folie 10



**Teil 2**  
Medium Support Helicopter  
Aircrew Training Facility

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Folie 11



Folie 12

**Vertragseckpunkte**

- Bereitstellung von Helicopter-Flugsimulatoren und Schulungsräumen für die Helicopter-Flotte
- DBF(M)(O)O-Basis
  - Planung, Konstruktion, Finanzierung, Betrieb, IH
  - Beschäftigung der Ausbilder/Trainer
- Vertragswert: GBP 275 Mio
- Laufzeit: bis 40 Jahre (Kündigungsrecht nach 20 Jahren)
- Funding: 11,5% EK / 88,5% FK
- Sonderrechte des MoD

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Folie 13



### Aus Sicht des MoD

- Große Bedeutung für Erhalt der Einsatzbereitschaft der Flotte
  - Sicherheitsgewinn
  - Kostenersparnis
  - Umweltverschonung
- Wirtschaftlichkeitsvorteil: >15% (PSC auf Basis „GOCO“)
  - Transfer von Planungs- und Baurisiken
  - Transfer von Betriebsrisiken

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Folie 14



### Vergütungsmodus

- Vereinbarung von leistungs- und nutzungsorientierten Zahlungsmechanismen
  - Pflichtenheft („Comprehensive Core Requirements“)
  - Nichtzahlungstatbestände / Service Credit Regime
  - Zusätzlich: Recht zum Austausch der Ausbilder
- Möglichkeit zur Generierung von Third Party Revenues
  - Erhöhung Kapitalrentabilität
  - Kostensenkung für MoD

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Folie 15



### Sonderrechte des MoD

- Änderungsrechte CCR nach einem bestimmten Verfahren
- Nachvertraglicher Lizenztransfer (auf MoD oder Dritte)
- Einflussnahme auf die Zusammensetzung des Konsortiums
  - Widerspruchsrechte bei Ein-/Austritt von Konsorten
- Weitgehende Gestaltungsrechte im Krisenfall
  - Einseitige Abänderung von Leistungsvorgaben
  - Untersagung von Third Party Use
  - Kompensationsregelungen

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

## Folie 16



**Teil 3**  
Resümee

PRICEWATERHOUSECOOPERS

## Folie 17

**Resümee**

- Das MoD verfügt über eines der größten und facettenreichsten PFI-Programme im UK
- Viele Projekte haben Pilotcharakter und erschließen neue - zunehmend „frontnahe“ - Geschäftsfelder
- Bis Juli 2000 mehr als 30 PFI-Projekte mit einem Investitionsvolumen von über £ 1 Mrd.
- Über 70 weitere Projekte mit einem geschätzten Investitionsvolumen von ca. £ 6 Mrd. in Untersuchungs-/Planungsphase

PRICEWATERHOUSECOOPERS

**Entwicklung von Finanzierungskennziffern**

	Frühphase der PFI	Aktuelle PFI-Projekte
Projektlaufzeit	18 Jahre	25 - 30 Jahre
Gewinnmarge	150 bp	90 - 110 bp
Debt/Equity Ratio	80/20	92/8
Loan Life Cover Ratio	1,3 - 1,5	1,15 - 1,25
Annual Debt Service	1,25	1,15
Return on Equity	20 - 30%	12 - 15%

Quelle: PricewaterhouseCoopers, Juni 2000

PRICEWATERHOUSECOOPERS

**Wolfgang Roth**

## **Verkehrsinfrastrukturfinanzierung im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften. Die Erfahrung der EIB aus anderen Ländern Europas**

Die Nachfrage nach Mobilität - und das gilt für Personen und Güter gleichermaßen - hat in den vergangenen Jahrzehnten erheblich zugenommen. Durch die vorschreitende Integration Europas sowie den gemeinsamen Binnenmarkt wird diese Tendenz auch in Zukunft ungebrochen anhalten. Deutschland ist ganz speziell von den wachsenden Verkehrsströmen betroffen: seit seiner Wiedervereinigung und der damit eingeleiteten Ost-West Öffnung Europas ist es zum Haupttransitland Europas geworden. Prognosen im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans sagen dem Personenverkehr bis 2010 ein Wachstum von über 20% voraus, der Güterverkehr soll sogar um mehr als 50% zunehmen.

Trotz der Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsträger, zum Beispiel durch den Einsatz von Telematik sowie durch verbesserte Kooperation zwischen den Hauptverkehrsträgern Strasse, Bahn, Wasserstrasse und Luftverkehr, wird dem Ausbau der europäischen Verkehrsinfrastruktur und vor allem des Straßennetzes auch künftig große Bedeutung zukommen.

Diesem Investitionsbedarf, welcher sowohl Unterhalt, Ausbau, Modernisierung und Neubau von Verkehrsinfrastruktur beinhaltet, stehen die im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion festgesetzten Obergrenzen für die Verschuldung des öffentlichen Sektors gegenüber. Die in Maastricht eingeleitete Stabilitätspolitik und die derzeitigen haushaltspolitische Rahmenbedingungen vieler Länder bringen zwangsweise starke Einschränkungen bei den Investitionsmöglichkeiten mit sich.

In Deutschland ist dieses Problem besonders ausgeprägt, da durch die Wiedervereinigung eine Finanzmittelverteilung zugunsten der neuen Länder stattfand, um das Niveau der Verkehrsinfrastruktur an das der alten Länder heranzuführen. Trotz der relativ konstanten Höhe der Finanzmittel bedeutet dies bei steigendem Mittelbedarf für Betrieb und Erhaltung deutliche Einschnitte bei dringend erforderlichen Neu- und Ausbaumaßnahmen.

In diesem Spannungsfeld von Investitionserfordernissen und dem in den meisten Ländern eng begrenzten Finanzierungsspielraum der Staatshaushalte besteht natürlich der Anreiz bzw. die Notwendigkeit neuer innovativer Finanzierungswege für Verkehrsinfrastruktur.

### Folie 1: Für PPP-Finanzierung in Betracht kommende Sektoren

Natürlich trifft dies auch für die Finanzierung von Infrastruktur in anderen Sektoren, wie zum Beispiel der Wasserver- und Entsorgung, der Energieversorgung, des Gesundheits- und Bildungswesens zu.

### **Öffentlich-private Partnerschaften zur Finanzierung von Infrastruktur**

Die Idee Privat-öffentlicher Partnerschaften zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur ist nicht neu. Die Einbeziehung privater Finanzierungsquellen bei der Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen sogenannter "Public Private Partnerships" (PPPs) erweitert das Handlungsspektrum des öffentlichen Auftraggebers wesentlich.

### Folie 2: Spektrum möglicher PPP-Modelle

Die private Beteiligung im Rahmen von PPPs kann dabei von der Zulieferung bestimmter Dienstleistungen auf vertraglicher Basis bei nach wie vor öffentlichem Eigentum, über BOT (Build-Operate-Transfer) Strukturen, in die der Privatsektor auch Kapital investiert, bis hin zu vollem privatem Eigentum und privater Leistung reichen. Es ist wichtig, unter der Überschrift PPP immer dieses breite Spektrum privater Beteiligung vor Augen zu haben, und zwischen der Frage des Eigentums, der Finanzierung, der Leistung und des rechtlichen Status zu unterscheiden. Selbst innerhalb der EU sind heute z. B. nur rund 5% der gesamten Verkehrsinfrastrukturinvestitionen privat finanziert.

Dies liegt zum einen wohl daran, dass einerseits die Möglichkeiten einer starken Beteiligung des privaten Sektors an öffentlichen Investitionen in vielen Ländern durch politische, gesetzliche und gerade auch wirtschaftliche Rahmenbedingungen begrenzt sind und andererseits eine Reihe von Grundbedingungen erfüllt werden müssen, um die nötige produktive Effizienz (Senkung der Produktionskosten) und allokativen Effizienz (volkswirtschaftlich sinnvollster Ressourceneinsatz und Beschleunigung von Investitionen) und damit eine reelle Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erreichen.

### Folie 3: Öffentlich-private Partnerschaft (PPP)

Die Effizienz von PPPs im Vergleich zu öffentlichen Finanzierungen ist die entscheidende Legitimation für privates Engagement im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Studien in Deutschland und Großbritannien kommen zu dem Ergebnis, dass Baukostenvorteile von 10% - 20% erzielbar sind. Dieses kann jedoch nur erreicht werden, wenn man zum einen eine angemessene (und ausdrücklich nicht notwendigerweise vollständige) Risikoübernahme durch den privaten Investor sicherstellt und zum anderen den Wettbewerb fördert und nicht neue Monopole schafft. Dies bedeutet in der Praxis, dass man möglichst offene, ergebnisorientierte

Ausschreibungsverfahren mit klaren Wettbewerbsregeln und transparenten Auswahlkriterien braucht.

Was die Erwartungen an die Effizienzgewinne durch private Bereitstellung von Infrastrukturleistungen angeht, erscheint mir eine differenziertere Betrachtungsweise notwendig. Es gibt Beispiele für Ineffizienz im Privatsektor und für effiziente Bereitstellung von Infrastruktur im öffentlichen Sektor. Frankreich hat beispielsweise ein vorbildliches Eisenbahnnetz und gut ausgebaute Autobahnen die von privatrechtlich organisierten Unternehmen der öffentlichen Hand (sogenannten staatlichen Betreibergesellschaften) errichtet wurden. Wenn man hingegen im privatwirtschaftlich orientierten Großbritannien die Eisenbahnanbindung des Kanaltunnels genauso rasch und pragmatisch vorangetrieben hätte wie auf der französischen Seite, hätte eines der größten je privat finanzierten Verkehrsprojekte heute sicher weniger Schwierigkeiten. Denn auch in Großbritannien werden lediglich 1/5 der öffentlichen Investitionen durch PPP bestritten.

Ein starkes Engagement des öffentlichen Sektors ist deshalb bei der Bereitstellung von Infrastruktur für den Erfolg privater Investitionen in den meisten Fällen notwendig und auch durchaus gerechtfertigt. Gerade im Verkehrssektor treten starke positive externe Effekte, wie positive Umweltwirkungen, Netzeffekte, Fahrzeitverkürzungen und regionale Wachstums- und Struktureffekte auf. Angesichts der anhaltenden Haushaltsengpässe kommt es darauf an, öffentliche Mittel so einzusetzen, dass ihre Hebelwirkung zu Mobilisierung privaten Kapitals so groß wie möglich ist. Hierbei wird ersichtlich, wie wichtig die Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens als Argument für die Beteiligung der öffentlichen Hand ist, denn letztere soll und muss häufig die Lücke zwischen (unzureichender) finanzieller und (zufriedenstellender) volkswirtschaftlicher Rentabilität ausgleichen.

Eines steht in diesem Zusammenhang fest: Ein technisch-ökonomisch "schlechtes" Projekt wird auch durch private Beteiligung nicht tragfähig. Den Regierungen, egal auf welcher Ebene, wird es auch im Rahmen von PPPs nicht erspart bleiben, ihre Ziele genau zu definieren, Prioritäten zu setzen, um den volkswirtschaftlichen Nutzen zu maximieren und sich für eine bestimmte Aufteilung von Risiko und Ertrag zu entscheiden.

Die Teilung der Risiken zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor ist daher eines der fundamentalen, vielleicht sogar das zentrale zu lösende Problem öffentlich-privater Partnerschaften im Infrastrukturbereich. Als allgemeiner Grundsatz gilt, jeder Sektor solle die Risiken tragen, die er kontrolliert, d.h. der Privatsektor solle finanzielle, entwurfs- und baubedingte, Betriebs- sowie Marktrisiken tragen, während der öffentliche Sektor politische, gesetzgeberische und Planungsrisiken übernehmen soll.

Diese Formel ist einleuchtend, nur leider ist die präzise Definition und Abgrenzung dieser Risiken im konkreten Fall nicht so einfach. Marktrisiken wie zum Beispiel die Nachfrageentwicklung sind gerade bei Verkehrsprojekten nicht frei von staatlicher Beeinflussung, zum Beispiel durch die Einführung bzw. Anhebung von Steuern, die die Nachfrage beeinflussen können (z.B. Rückgang des Verkehrsaufkommens auf einer privaten Autobahn durch drastische Anhebung der Mineralölsteuer) oder durch das Angebot alternativer Verkehrswege.

Öffentlich-private Partnerschaften garantieren also nicht unter allen Umständen den Erfolg. Sie stellen vielmehr komplexe Strukturen dar, die einer sorgfältigen Gestaltung bedürfen, um erfolgreich zu sein, und die den vollen Einsatz sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors erfordern, um den Erfolg der Partnerschaft sicherzustellen. Bei der Bildung und Konstruktion von öffentlich-privaten Partnerschaften ist äußerst sorgfältig vorzugehen. Dies zeigt sich nicht nur an den finanziellen Schwierigkeiten, die sich ergeben können, wenn Projekte die Einnahmen- und Kostenziele verfehlen, sondern auch an den Schwierigkeiten infolge des Entzugs der Konzession aus rechtlichen Gründen, wie dies z.B. kürzlich bei Teilen der Ringstraße Paris der Fall war.

Werden die angesprochenen Grundbedingungen erfüllt, können Public Private Partnerships durchaus einen Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Infrastruktur leisten.

### **Infrastrukturfinanzierung in Europa im Rahmen von PPPs**

Es gibt bereits zahlreiche Beispiele öffentlich-privater Partnerschaften im Verkehrsbereich in der gesamten EU. Der Flughafen in Spata, Griechenland, die Verbindung über den Öresund zwischen Dänemark und Schweden und die Verbindung über den Großen Belt in Dänemark sind nur einige bekannte Beispiele.

#### *Folie 4: Auswahl von EIB Verkehrsinfrastrukturprojekten in der EU*

Erhebliche Fortschritte bei der Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften wurden in jüngster Zeit in *Portugal* gemacht, wo diese Finanzierungsform für den Bau der Brücke über den Tejo sowie für große Projekte im Energiebereich (Pego und Tapada) Anwendung fand. Darüber hinaus hat Portugal vor kurzem ein größeres PPP-Programm für Straßen (bei sechs Vorhaben wird das für die Benutzer gebührenfreie „Shadow-toll“-Verfahren zur Anwendung kommen, bei zwei Vorhaben sollen tatsächlich Gebühren erhoben werden) sowie für Vorhaben im Eisenbahnsektor eingeleitet. Die Behörden prüfen auch die möglichen Nutzeffekte von öffentlich-privaten Partnerschaften im Gesundheitssektor.

Auch *Griechenland* hat erhebliche Fortschritte beim Ausbau seiner Infrastruktur durch den Einsatz von öffentlich-privaten Partnerschaften gemacht; Beispiele aus der letzten Zeit sind

der Flughafen in Spata, die Rion-Anterion-Brücke und die Essi-Autobahn. Die griechische Regierung hat auch ihr Interesse an einer stärkeren Beteiligung des privaten Sektors an Infrastruktur-Partnerschaften mit öffentlichen Einrichtungen bekundet, z.B. bei bestimmten für die Olympischen Spiele im Jahre 2004 erforderlichen Infrastrukturinvestitionen und im Rahmen des griechischen Nationalstraßenprogramms.

Solche Initiativen sind auch auf dem europäischen Festland nicht neu, selbst wenn sie etwas weniger bekannt sind als die im *Vereinigten Königreich*, wo nach anfänglichen Schwierigkeiten mit der Private Finance Initiative (PFI) ein weit gefasster und systematischerer Ansatz gewählt wurde. Er beinhaltet die Schaffung einer besonderen Task Force sowie klare Vorgaben des Schatzamtes für die Entwicklung von PPPs, die Public Sector Comparators.

Die Konzessionsvergabe im Infrastrukturbereich ist auf dem europäischen Festland weit verbreitet. Dies gilt insbesondere für *Frankreich*, wo „Infrastrukturversorger“ wie Vivendi (Generale des Eaux) und Suez-Lyonnaise des Eaux seit langem sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene auf der Grundlage von halbstaatlichen Gesellschaften und von Konzessionen eine wichtige Rolle in der Wasserver- und -entsorgung und in anderen öffentlichen Dienstleistungsbereichen wie z.B. Verkehr spielen.

### **Finanzierung des Verkehrswesens durch europäische Institutionen - die Rolle der EIB**

Die Hauptaufgabe der Bank besteht in der Förderung der wirtschaftlichen Integration Europas durch die Bereitstellung langfristiger Finanzierungsmittel, insbesondere zur Unterstützung der Regionalentwicklung. 2000 wurden Darlehen im Gesamtumfang von 36,0 Mrd. Euro vergeben, davon 30,6 Mrd. für Projekte in der EU. Über 73% der vergebenen Darlehen in der EU betrafen Projekte in Regionalentwicklungsgebieten. Gleichzeitig setzte die EIB ihre massive Unterstützung der Modernisierung der Infrastruktur in Europa fort, insbesondere im Bereich der transeuropäischen Netze (TEN) für Verkehr, Energie und Telekommunikation. Diese Finanzierungen beliefen sich im vergangenen Jahr auf 7,5 Mrd. Euro. Damit beliefen sich die EIB-Darlehen für größere Infrastrukturprojekte in der Europäischen Union in den letzten fünf Jahren auf etwa 41 Mrd. Euro.

Ein besonderer Schwerpunkt der EIB liegt auf der Entwicklung und Unterstützung der öffentlich-privaten Partnerschaften als einem zusätzlichen Finanzierungsinstrument zur Förderung von Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur. Die EIB leitete diese Politik ursprünglich 1994 durch die Schaffung der TEN-Fazilität ein und erweiterte sie 1997 infolge der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über Wachstum und Beschäftigung und zuletzt aufgrund der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999. Der Europäische Rat hat die EIB aufgefordert, weitere Schritte zum Ausbau ihrer Akti-

vitäten in diesem Bereich zu unternehmen, insbesondere im Hinblick auf die prioritären TEN in der gesamten EU.

Die Europäische Union unterstützt die zunehmende Beteiligung des Privatsektors am Ausbau öffentlicher Infrastrukturen nachdrücklich, insbesondere im Hinblick auf die TEN-Programme für Verkehr, Energie und Telekommunikation. Ein Schwerpunkt der Agenda 2000, in der die haushaltspolitischen Prioritäten der EU für die Jahre 2000-2006 festgelegt wurden, liegt in der Aufforderung an die Mitgliedstaaten, den privaten Sektor zu beteiligen. Die allgemeine politische und finanzielle Unterstützung durch die EU wird durch die von der EIB wahrgenommene Rolle maßgeblich ergänzt, und zwar durch ihre Fähigkeit langfristige Finanzierungsmittel bereitstellen zu können.

Die Finanzierungsmittel der EU werden bewusst zur Abdeckung des Finanzierungsbedarfs während der verschiedenen Phasen eines Projekts bereitgestellt. Es wurden eigens verschiedene EU-Instrumente - in Form von Zuschüssen, Eigenkapital und Garantien - geschaffen, um Projekte während der Entwurfs- und Entwicklungsphase zu finanzieren, wohingegen EIB-Darlehen in der Bau- und Betriebsphase zum Einsatz kommen.

- Zuschüsse reduzieren die dem Projektträger entstehenden Nettokosten und erhöhen die kommerzielle Tragfähigkeit eines Projekts auf Nettobasis.
- EIB-Darlehen werden zu einem „AAA-Zinssatz“ vergeben, der den Zinskosten von Mitgliedstaaten nahe kommt; EIB-Darlehen bieten Laufzeiten und tilgungsfreie Zeiten, die die Finanzierbarkeit des Projekts für den öffentlichen Sektor verbessern und seine finanzielle Solidität für den privaten Sektor erhöhen.
- Ko-Finanzierungen der EU zusammen mit dem privaten und dem öffentlichen Sektor verstärken die Glaubwürdigkeit und die Kreditwürdigkeit von Projekten im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften und verbessern den Leverage-Effekt für die vom öffentlichen Sektor bereitgestellten Finanzierungsmittel.
- Die Finanzierungsmittel der EIB werden am effizientesten im Falle von öffentlich-privaten Partnerschaften eingesetzt, die über ein solides Investment Grade-Rating („Versorgungsrisiko“) verfügen, dem die Kosten der EIB-Finanzierung angepasst werden können. Da die Öffentlichkeit in den meisten Infrastrukturbereichen ein zuverlässiges und vorhersehbares Leistungsniveau erwartet, führt ein solcher „Utility Approach“ im allgemeinen zur kosteneffizientesten Finanzierung.

### **Die Erfahrung der EIB mit verschiedenen Finanzierungsmodellen**

Bei den Modellen der privaten Vorfinanzierung, die auch unter den Namen „Bundeskonzessions-“ und „Mogendorfer Modell“ bekannt sind, ist die Einbeziehung des privaten Sektors nur gering ausgeprägt. Ein wirklicher innovativer technischer „input“ des Privatsektors erfolgt

nicht und das Betriebsrisiko verbleibt vollends beim Staat. Ein klassisches Betreibermodell mit Mauterhebung scheint nur schwer durchsetzbar zu sein. Zum einen durch die angesprochenen gesetzlichen Einschränkungen, politisch, wie die Diskussionen der Vergangenheit gezeigt haben, aber auch rein tatsächlich, denn durch die Möglichkeit der Umfahrung gebührenpflichtiger Strecken durch die Autofahrer ist die Kalkulationsgrundlage unsicherer.

Bei der Strukturierung von PPP Transaktionen geht es in erster Linie darum, die Aufgaben bei der Erstellung, Unterhaltung, beim Betrieb und bei der Finanzierung von Infrastruktur möglichst vorteilhaft und entsprechend der jeweiligen kompetitiven Vorteile zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu verteilen. Ziel ist die Entwicklung eines partnerschaftlichen Gleichgewichts bei der Verteilung der Risiken und Ertragschancen, aus der sich für die Parteien eine „win-win“ Situation ableiten lässt. Prinzipiell sollte keine Partei in einer solchen Transaktion Risiken übernehmen, die außerhalb ihrer Erfahrung und Kontrolle liegen.

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass eine adäquate Risikoanalyse (Identifikation; potentielle materielle Auswirkung; Möglichkeiten zur Begrenzung; Verteilung der verbleibenden Risiken) die Grundlage für eine erfolgreiche Strukturierung von PPPs darstellt.

Die wesentlichen Risikobereiche stellen sich wie folgt dar:

- Technische Risiken: Planung und Erstellung
- Finanzrisiken
- Markt- und Nachfragerisiken: Betrieb
- Risiken des Geldtransfers
- Risiken aus höherer Gewalt
- Makroökonomische Risiken
- Rechtliche Risiken

Prinzipiell muss für eine erfolgreiche PPP sichergestellt sein, dass den Risiken angemessene Ertragschancen (finanzieller oder sozioökonomischer Natur) gegenüberstehen. Hierfür ist nicht zuletzt entscheidend, wie die Bedingungen für die Beendigung der Partnerschaft (Auslauf/ Entzug der Konzession, Insolvenz des Konzessionärs, Übertragung des Projekts an den Staat etc.) gestaltet werden.

Die verschiedenen in Europa zur Anwendung kommenden PPP Modelle lösen die Frage der Risikoverteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf unterschiedliche Weise. Im folgenden möchte ich Ihnen kurz einige PPP-Finanzierungsmodelle, an denen die EIB beteiligt ist, vorstellen.

## Das Schattenmaut Konzessionsmodell

### *Folie 5: Schattenmaut Konzessionsmodell*

Ein, zumindest in Deutschland, neuer Ansatz ist das Schattenmaut Konzessionsmodell. Hierbei wird die Planung, die Erstellung, der Betrieb und die Finanzierung eines Straßenausbauvorhabens einem privaten Konzessionär übertragen. Hinter dem Konzessionär stehen in der Regel die am Projekt beteiligten Baufirmen. Der Konzessionär trägt das Betriebsrisiko. Seine Einnahmen erhält der Konzessionär aber nicht von den Benutzern, sondern vom Staat, und zwar ganz oder teilweise in Abhängigkeit von der tatsächlichen Benutzung der Straße mit gegebenenfalls gestaffelten Tarifen.

Die allgemeinen Merkmale der „Shadow-toll“ Finanzierungsmodelle, mit denen die Bank bereits Erfahrungen im Vereinigten Königreich, Spanien und in Portugal hat, können wie folgt zusammengefasst werden:

Bei „Shadow-toll“-Projekten erfolgt die Finanzierung während der Bauzeit im wesentlichen auf Darlehensbasis. Daneben erhält der Konzessionär vom Staat jährlich vorab festgelegte Zahlungen pro Kilometer auf der Grundlage der bereits gebauten und abgenommenen Abschnitte. Nach Fertigstellung des Projekts erfolgen die Zahlungen seitens des Staats dann auf der Basis des Gebühren- und Gruppenstruktur-Angebots des Konzessionärs. Diese "Schattenmauten" sind nichts anderes als Benutzergebühren, welche jedoch nicht direkt vom Benutzer sondern vom Staat in Abhängigkeit der des tatsächlichen (und automatisch gezahlten) Verkehrsaufkommens an den Konzessionär gezahlt werden.

Der Konzessionär hat Anspruch auf Zahlungen vom Staat, die ihm dieser in Form von Gebühren gemäß dem verzeichneten Verkehrsaufkommen schuldet. Dabei wird eine Obergrenze festgelegt, so dass der Staat eine gesicherte Berechnungsgrundlage behält. Der Staat ist auch für die Durchführung aller erforderlichen Enteignungen und die Übernahme der damit verbundenen Kosten zuständig. In Fällen höherer Gewalt sowie einseitiger, vom Staat auferlegten Änderungen der Betriebsbedingungen, die die Konzession beeinträchtigen, ist vorgesehen, den Konzessionär von seinen Verpflichtungen im Rahmen der Konzession zu entbinden und das finanzielle Gleichgewicht der Konzession wiederherzustellen oder für die Beendigung der Konzession Sorge zu tragen. In diesem Fall übernimmt der Staat sämtliche Rechte und Pflichten aus den Finanzverträgen gegen Zahlung einer vertraglich vereinbarten Entschädigung. Der Wiederausgleich des finanziellen Gleichgewichts wird durch Neuaushandlung der Gebühren und Verkehrsgruppen, direkte Ausgleichszahlung durch den Staat, Verlängerung der Konzessionslaufzeit oder eine Kombination der drei vorgenannten Maßnahmen erreicht.

Der Konzessionär ist für Studien, Planung, Bau, Finanzierung, Instandhaltung und Betrieb des in der Konzession vorgesehenen Autobahnteilstücks auf der Basis von „Shadow-tolls“ zustän-

dig. Dieses ist ein ganz entscheidendes Merkmal der „shadow toll“ Konzepte, denn der Privatsektor soll durch innovative Vorschläge zu optimalen Lösungen beitragen. Eine optimale Lösung bezieht sich natürlich darauf, dass die vom Staat vorgegebenen verkehrspolitischen und technischen Ziele kosteneffizient erreicht werden müssen. Da der Privatsektor gewinnorientiert arbeitet, muss die Lösung wirtschaftlich effizient sein, sonst rechnet sie sich nicht für den Konzessionär.

Der Konzessionär betreibt die Strasse und ist für den Unterhalt zuständig. Dadurch wird vermieden, dass die Baugesellschaften, die hinter dem Konzessionär stehen, billige Lösungen mit niedrigem Qualitätsstandard herstellen. Der Erhaltungszustand und die Betriebsbedingungen werden von der Autobahndirektion gemäß einem Inspektionsplan überwacht. Der Konzessionär unterliegt einem Bonus- und Vertragsstrafensystem im Zusammenhang mit dem Qualitätskontrollplan, insbesondere was die Unfallhäufigkeit und die notwendige Schließung von Fahrspuren betrifft.

Bei Ablauf der Konzession gehen alle konzessionszugehörigen Aktiva an den Staat über. Die Anlagen müssen in „gutem Zustand“ übertragen werden, d.h. sie müssen bei Ablauf der Konzession den im voraus festgelegten und vereinbarten Standards hinsichtlich der erwarteten durchschnittlichen Mindestnutzungsdauer entsprechen.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das „shadow-toll“ Konzept die Vorteile hat, dass

- es den sozioökonomischen Nutzen des Projekts optimieren würde. Im Gegensatz zu einem klassischen Maut-Modell, entstehen beim Shadow-toll Modell keinerlei Wartezeiten für den Benutzer, die Zeitersparnis wird dadurch maximiert. Dadurch dass der Benutzer kein Entgelt zahlt, wird auch der Effekt einer Verkehrsumlenkung auf die (alten) Ausweichstrecken umgangen, welcher zu einer deutlichen Verringerung der volkswirtschaftlichen Rentabilität des Projekts führen könnte.
- ein solches Modell relativ einfach an neue Technologien zur elektronischen Gebührenerhebung angepasst werden könnte. Eine solche Option könnte im Konzessionsvertrag eingearbeitet werden.
- der Privatsektor aktiv und umfassend bereits bei der Planung beteiligt wird. Dadurch kommt es zu innovativen und effizienten Lösungsvorschlägen.
- das Risiko von Kostenüberschreitungen beim Privatsektor liegt, da der Staat seine Zahlungsverpflichtungen vorab festlegt.
- das operationelle Risiko der Konzessionär übernimmt. Dieser ist dadurch gehalten, qualitativ hochwertige Projekte zu liefern, um das Risiko häufiger Reparaturarbeiten und von Unfällen gering zu halten.
- die mit dem Betrieb der Strasse verbundenen Lasten, also gerade auch der laufende Unterhalt, beim Konzessionär liegen.

- der Staat insgesamt stark entlastet wird und die Finanzierung aus dem laufenden Haushalt erfolgen kann, d.h. es bedarf keiner Neuverschuldung.
- Die Nutzer der Infrastruktur nicht mit einer Nutzungsgebühr belastet werden.

## Die Öresund und Großer Belt Verbindungen

### *Folie 6: Öresund und Großer Belt Verbindungen*

Ein auf reellen Nutzungsgebühren basierendes, aber dennoch weitgehend durch den Staat abgesichertes Finanzierungsmodell wurde für die Öresund und Großer Belt Verbindungen gewählt. Relevanz hat das Modell für Deutschland insbesondere in den Gesprächen mit Dänemark über die Fehmarn Belt Querung.

Der privatrechtlich organisierte Konzessionär des Projektes und damit das Projekt selbst, befindet sich in öffentlichem Eigentum. Ein Teil der Planungs- und Erstellungsrisiken wurde über die Errichtungsverträge auf den privaten Sektor übertragen. Die private Finanzierung über den Kapitalmarkt und Banken wurde durch staatliche Garantien besichert. Betriebs-, Unterhalts- und Marktrisiken werden zwar zunächst vom Konzessionär, aber aufgrund des öffentlichen Eigentümers final ebenfalls vom Staat getragen. Über die staatliche Regulierung der Nutzungsgebühr sowie die feste Entgeltvereinbarung mit der ebenfalls öffentlichen Eisenbahn hat der Staat zusätzlichen Einfluss auf die Einnahmesituation des Konzessionärs.

Der wesentliche Vorteil des Öresund und Großer Belt Modells liegt neben dem Effizienzgewinn bei den Baukosten in den niedrigen Finanzierungskosten, die durch die weitgehende staatliche Absicherung erzielt werden konnten. Anders als bei privaten Konzessionären, die in der Regel einen inflationsbereinigten Effektivzins von annähernd 10% zahlen müssten, wurde hier ein angemessener Rückzahlungszeitraum für die staatlich gesicherten Darlehen sowie ein Effektivzins von ungefähr 4% erzielt.

## Channel Tunnel Rail Link

### *Folie 7: Channel Tunnel Rail Link*

Die Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen dem Kanaltunnel und London ist ein PPP-Beispiel, das zunächst nahezu alle Risiken auf den privaten Sektor übertrug. Allerdings waren die Märkte nicht bereit, diese Risiken zu übernehmen, so dass das Projekt mit dem Ziel einer stärkeren Einbindung des Staates restrukturiert werden musste.

Die Strecke ist in zwei Abschnitte mit unterschiedlicher Finanzierungsstruktur unterteilt, nämlich in den weniger kostspieligen und damit kommerziell interessanteren Teil zwischen dem Kanaltunnel und der Grenze zum Großraum London, sowie den sehr teuren Streckenabschnitt

auf Londoner Stadtgebiet. Ein weiteres wesentliches Merkmal ist, dass der Staat rund  $\frac{1}{4}$  der Erstellungskosten durch Zuschüsse aus dem Budget finanziert sowie rund 50% der Kosten, die durch Fremdmittel dargestellt werden, garantiert.

Die Trassenlegung des Projekts wurde im Zeitraum 1991-1994 von der damals noch staatlichen British Rail geplant und durch die britische Regierung 1994 prinzipiell beschlossen. In einem Ausschreibungsverfahren für Bau, Finanzierung, Unterhalt und Betrieb der gesamten Strecke wurde dem hinter London Continental Railways (LCR) stehenden privaten Konsortium 1996 eine 99-jährige Konzession erteilt.

LCR konnte die rein private Finanzierung, die zunächst vorgesehen war, nicht im Markt beschaffen. Die dann 1998 vorgenommene Restrukturierung sah die Aufteilung des Projekts in zwei Teile sowie die vorerwähnte erheblich finanzielle Beteiligung des Staates und der zwischenzeitlich privatisierten Betreibergesellschaft des britischen Schienennetzes Railtrack vor. Die vertragliche Verpflichtung Railtracks zum Kauf der ersten Sektion zu Erstellungskosten stellte LCR von weiteren Risiken frei.

Mit der rezenten Insolvenz von einem Teil der Unternehmen der Railtrack Gruppe ist zu erwarten, dass der Staat indirekt in die Verpflichtungen von Railtrack unter dem Channel Tunnel Rail Link Projekt eintritt. Entsprechende Absichtserklärungen sind den Banken bereits unterbreitet worden.

Im Gegensatz zur privaten Finanzierung des Projekts, die man wohl als gescheitert ansehen muss, ist der 1998 begonnene Bau der ersten Sektion sehr erfolgreich und größtenteils schneller als geplant verlaufen. In diesem Teil des Projekts hat die Verlagerung auf den privaten Sektor die erwarteten Effizienzgewinne erbracht.

## Schlussfolgerung

Die EIB hat weitreichende Erfahrungen in der Finanzierung von PPPs in Europa und ist auch an der Finanzierung der ersten deutschen Straßen-PPP-Projekte, der Warnow- und der Travequerung beteiligt. Sie könnte, unter der Bedingung, dass das Projekt den üblichen Kriterien der Bank genügt (finanzielle, technische, volkswirtschaftliche und umweltmäßige Standhaftigkeit) durch maßgeschneiderte langfristige Kredite mit langen tilgungsfreien Perioden und günstigen Kreditkonditionen maßgeblich zur Verbesserung der finanziellen Robustheit des Projekts und damit letztendlich auch zu einer Beschleunigung der Durchführung beitragen.

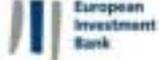
Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten der Strukturierung von PPPs. Eine individuelle Anpassung auf das Projekt und die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten der beteiligten Parteien ist erforderlich. Der Effizienzsteigerung bei Planung, Erstellung und Betrieb, die die Einbindung des privaten Sektors mit sich bringt sowie die anfängliche Entlas-

tung des Staatshaushalts stehen hohe Strukturierungskosten sowie Prämien für die Übernahme von Risiken durch den privaten Sektor gegenüber.

Neben der Schaffung klarer rechtlicher Rahmenbedingungen und Zielvorgaben muss der öffentliche Sektor auch bei PPPs in nahezu jedem Fall einen erheblichen finanziellen Beitrag leisten, damit das Projekt erfolgreich zustande kommt.

Die öffentlichen Stellen haben, wenn auch zunächst zögernd, zur Kenntnis genommen, dass insbesondere bei Vorhaben im Verkehrssektor immer noch ein echter Bedarf an öffentlichen Haushaltsmitteln oder anderen Arten öffentlicher Unterstützung besteht, um die Lücke zwischen volkswirtschaftlicher und finanzieller Tragfähigkeit zu schließen.

Im allgemeinen kann die Bereitschaft der Staaten, diese Art von finanzieller Unterstützung zu gewähren, sofern sie einen guten Gegenwert für die öffentlichen Gelder darstellt, den gesamten Durchführungszeitplan von Vorhaben erheblich beschleunigen. Diese Unterstützung ist auch ein notwendiger Schritt, bevor die EIB oder der private Sektor in der Lage ist, detaillierte Finanzierungsstrukturen auszuarbeiten, Darlehen bereitzustellen oder Risiken zu übernehmen.



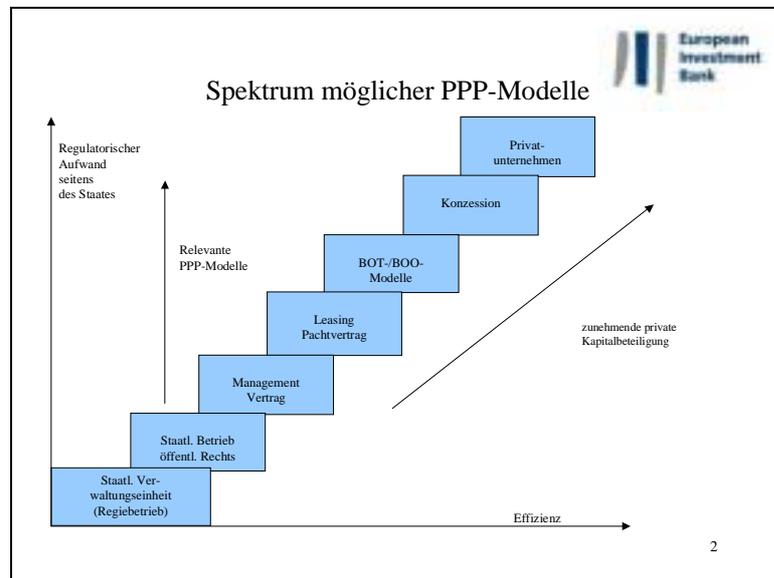
## Für PPP Finanzierungen in Betracht kommende Sektoren

<p><b>Bildung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schulen der Primär- und Sekundarstufe</li> <li>• Universitäten und Weiterbildungseinrichtungen</li> <li>• Berufsbildende Einrichtungen</li> </ul> <p><b>Gesundheit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primäre Gesundheitsfürsorge</li> <li>• Notfallversorgung, z.B. große Krankenhäuser</li> </ul> <p><b>Verkehr</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßen und Brücken</li> <li>• Eisenbahninfrastruktur</li> <li>• Rollendes Material</li> <li>• Flughäfen und Luftverkehrskontrolle</li> <li>• Verkehrstelematik</li> </ul>	<p><b>Gebietskörperschaften</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadterneuerung</li> <li>• Abfallbeseitigung</li> <li>• Projekte öffentlicher Verkehrsträger</li> <li>• Lokale Straßen</li> </ul> <p><b>Umwelt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wasserwirtschaft</li> <li>• CDM, JI und IET</li> </ul> <p><b>Energie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erzeugung</li> <li>• Übertragung und Verteilung</li> <li>• Heizkraftwerke</li> <li>• Erneuerbare Energien</li> </ul>
--	---

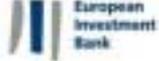
**Telekommunikation und IT**

1

Folie 2



Folie 3



## Öffentlich-Private Partnerschaft

### Verbindung der Vorteile beider Sektoren

PPP sind ein zusätzliches Finanzierungsinstrument zur Unterstützung von Investitionen in die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur.

PPP sind wertvoll aufgrund

- ihres positiven Beitrags zu Management, Kosteneffizienz, Qualität der Leistungen
- der Ergänzung knapper öffentlicher Mittel

PPP ermöglichen eine flexiblere Vorgehensweise im Hinblick auf

Eigentumsverhältnisse	Risikoteilung
Organisation	Regulierung

PPP bedürfen entweder im Rahmen eines Vertrages oder entsprechender Vorschriften einer angemessenen Kontrolle, um das öffentliche Interesse zu wahren.

3

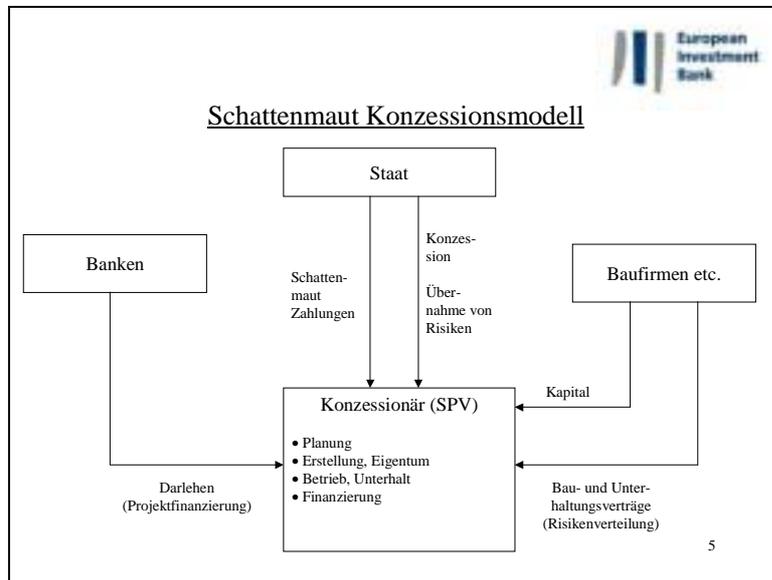
Folie 4



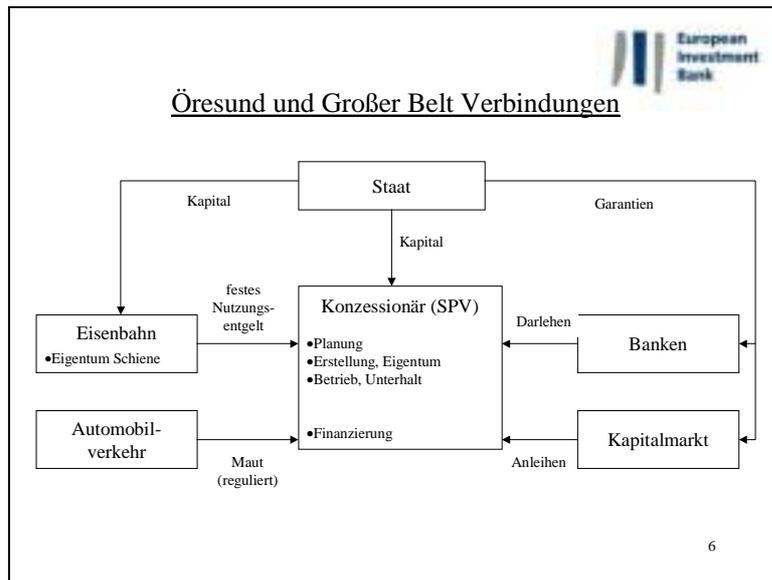
### Auswahl von EIB Verkehrsinfrastruktur Projekten in der EU

	Privat	Privat/Öffentlich	Öffentlich	
<b>Preispreis</b>	<b>Benutzungsgebühr</b>	- Dublin Ring Road (IRL) - Skye Brücke (UK) - Second Severn Brücke (UK) - ECT Port Terminal in Rotterdam (NL) - Tagus Brücke (PT) - IPP (Italy, UK, PT)	- Rion Antirion Brücke (GR) - Spata Flughafen (GR) - CTRL (UK)	ESSI Autobahn (GR)
	<b>Benutzungsgebühr + öffentliche Zuschüfe</b>	- West Coast Main Line (UK) - Thames 2000 (UK) - TOC Rail Franchises (UK) - Manchester Metrolink (UK)		
	<b>Gebührenfrei</b>	- DBFO Straßen (UK) - Wijkertunnel (NL)		
<b>Kostendeckung</b>	<b>Benutzungsgebühr</b>	- Autopista Castedalenis (E) - Eurotunnel (F/UK)	- Tunnel Valvidrera (E) - Autobahnen (F,I) - Französische Häfen - Häfen (F,I,PT)	- Häfen (B,E) - Hafenterminal (GR,IRL) - The Delta 2000 (NL) - Bremerhafen (D)
	<b>Benutzungsgebühr + öffentliche Zuschüfe</b>		- Öresund Brücke (DK/S) - Great Belt Brücke (DK)	- SNCF - DB - Häfen Dänemark - Griechische Autobahnen
	<b>Gebührenfrei</b>		- Ortsumfahrung Farchant (D) - Elbtunnel (D)	4

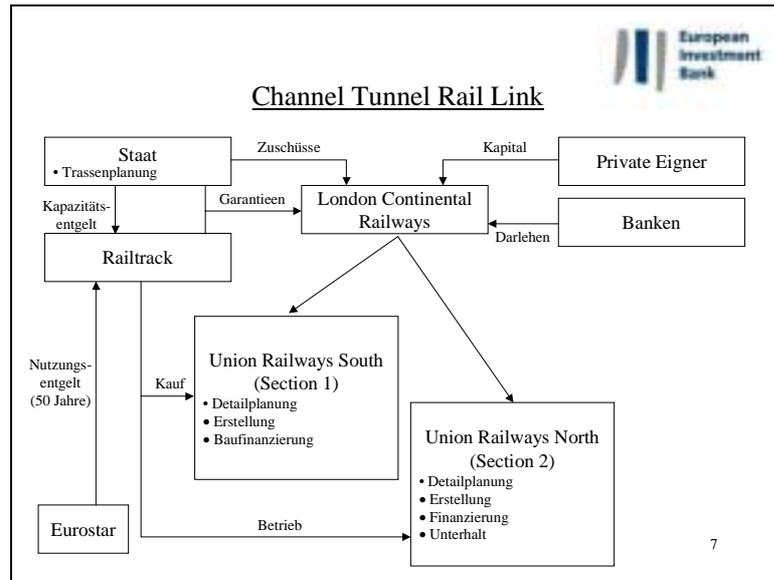
Folie 5



Folie 6



## Folie 7



---

Lutz-Christian Funke

## Privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Verkehrswege: Das Beispiel Warnow- und Trave-Querung

Ein gut ausgebautes Verkehrsnetz ist das Rückgrat einer modernen Volkswirtschaft. Aus diesem Grunde hat auch die KfW sich in den vergangenen Jahren auf vielfältige Weise an der Finanzierung von Verkehrsvorhaben beteiligt.

Die überwiegende Mehrzahl der von der KfW geförderten Projektfinanzierungen erfolgte bis heute im internationalen Kontext. Im Verkehrsbereich sind wir in die Finanzierung u.a. von Nahverkehrssystemen, Gütereisenbahnstrecken, Eisenbahntunneln, Autobahnen und Flughäfen involviert. Dies sowohl in Europa als auch in Asien und Lateinamerika.

Unsere Erfahrungen mit diesen Projekten sind durchaus gemischt. Es gibt zahlreiche erfolgreiche Projekte, es gibt aber auch Fehlschläge – zumindest was die finanzielle Seite angeht; der Eurotunnel ist hier das prominenteste Beispiel. Häufig sind die Risiken – insbesondere die Fertigstellungsrisiken aber auch die Bereitschaft der Bevölkerung, eine angemessene Benutzungsgebühr zu zahlen – unterschätzt worden. Darüber hinaus hat die öffentliche Hand nicht immer eine konstruktive und flexible Rolle eingenommen. Gleichwohl sind wir überzeugt, dass eine Projektstruktur mit ausgewogener Chancen- und Risikoverteilung zwischen privaten Investoren und Auftragnehmern, finanzierenden Banken und öffentlicher Hand einen Weg öffnet, um bei fortgesetztem Zwang zur Haushaltskonsolidierung konsequenter den Privatsektor bei der Realisierung und dem Betrieb von Infrastrukturprojekten im Rahmen von Betreibermodellen einzubinden.

Innerhalb Deutschlands laufen viele Finanzierungen im Rahmen unseres Infrastrukturprogramms. Dabei finanzieren wir Infrastrukturvorhaben der unterschiedlichsten Art, indem wir über Banken oder direkt Kredite an Kommunen und Unternehmen geben. Dies ist die klassische Art der Finanzierung. Neuland haben wir mit der Finanzierung der Warnow-Querung in Rostock und der Trave-Querung in Lübeck betreten. Hierbei handelt es sich um die ersten beiden Projektfinanzierungen von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in Deutschland.

Im folgenden möchte ich Ihnen anhand dieser Beispiele die Möglichkeiten und Grenzen des Instruments Projektfinanzierung für den Straßenverkehrsausbau in Deutschland näher erläutern.

## Projektbeschreibung Warnow-Querung

### 1. Folie: Lageplan

Bei der Warnow-Querung handelt es sich um eine neue Straßenverbindung mit einem rd. 800 Meter langen Absenktunnel zwischen der Bundesautobahn A 19 und der B 103 in der Hansestadt Rostock. Bisher wird die Verkehrsverbindung durch Fährbetrieb dargestellt, was schon jetzt zu deutlichen Beeinträchtigungen des Verkehrsflusses führt. Da auf absehbare Zeit keine Haushaltsmittel für einen Tunnelbau zur Verfügung stehen, hat man sich für die Einbindung Privater im Rahmen einer Projektfinanzierung entschlossen.

### 2. Folie: Baudock

### 3. Folie: Übersicht der beteiligten Parteien

Nach einer EU-weiten Ausschreibung hat die Hansestadt Rostock die Warnowquerung GmbH & Co. KG, eine von der französischen Baugruppe Bouygues gegründete Zweckgesellschaft, als Konzessionärin ausgewählt. Im Konzessionsvertrag ist festgelegt, dass die Projektgesellschaft die Errichtung und den Betrieb des Vorhabens übernimmt. Dafür stehen ihr die Maut-einnahmen zur Verfügung. Nach Ablauf des Konzessionszeitraums von 30 Jahren fällt das Bauvorhaben an die Stadt Rostock zurück.

Bouygues hat im März vergangenen Jahres mit den Bauarbeiten begonnen. Die Inbetriebnahme des Tunnels ist für das dritte Quartal 2003 geplant. Von dem Vorhaben profitieren auch Unternehmen aus den Neuen Bundesländern ganz wesentlich, da an sie ein größerer Teil der Aufträge vergeben wird.

Kommen wir zur wirtschaftlichen Grundlage des Projektes.

Im Gegensatz zur Unternehmensfinanzierung handelt es sich bei einer Projektfinanzierung um die Finanzierung eines eigenständigen, isolierten Investitionsvorhabens. Die wirtschaftliche Grundlage der Finanzierung ist der Cash-Flow des Projektes. Kreditnehmer ist eine eigens für das betreffende Projekt gegründete Einzweckgesellschaft. Ein Rückgriff auf die - i.d.R. privaten - Investoren, die das Eigenkapital bereitstellen, ist - wenn überhaupt - nur sehr eingeschränkt möglich. Im Falle von Verkehrsvorhaben sind die Nutzergebühren also die Maut-einnahmen und ggf. laufende Subventionen die einzige nennenswerte Einnahmequelle der Projektgesellschaft.

### 4. Folie: Finanzierungsplan

Das Investitionsvolumen für das Projekt beläuft sich auf rd. 219 Mio. EURO. Zur Finanzierung des Projektes sind 47 Mio. EURO Eigenkapital, 26 Mio. EURO an Subventionen und 146 Mio. EURO Fremdkapital vorgesehen. Etwa Zweidrittel der Subventionen stammt aus Mitteln der EU, den Rest haben das Land Mecklenburg-Vorpommern und die Hansestadt

Rostock bereitgestellt. Das benötigte Fremdkapital wird zu jeweils 1/3 von der Deutschen Bank, der NordLB und der KfW durch langfristige Darlehen zur Verfügung gestellt. Der Europäische Investitionsfonds gewährt den Banken eine Garantie in Höhe von rund einem Viertel ihrer Kredite.

Der wirtschaftliche Erfolg des Projektes hängt einzig vom Verkehrsaufkommen und der entsprechenden Höhe der Mautgebühr ab.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung basiert auf den Ergebnissen einer geprüften Verkehrsstudie. Für die Finanzierung wird ein Verkehrsvolumen von gut 20.000 Fahrzeugen pro Tag bei Inbetriebnahme angenommen, das bis zum Jahr 2020 auf knapp 25.000 Kraftfahrzeuge ansteigt.

Die Maut für PKW wird anfänglich in der Hauptverkehrszeit ca. 3,50 - 4 DM betragen. Zu anderen Zeiten und für andere Fahrzeugarten gelten unterschiedliche Tarife.

## Projektbeschreibung Trave-Querung

### 5. Folie: Bild Herrenbrücke

Die ca. 550 m lange Herrenbrücke verbindet das Zentrum Lübecks mit dem Stadtteil Travemünde. Derzeit nutzen ca. 45.000 Verkehrsteilnehmer diese Klappbrücke auf der Bundesstraße 75. Die 1964 fertiggestellte Brücke weist erhebliche Baumängel auf und muss bis 2004 ersetzt werden. Die Hansestadt Lübeck hat sich dafür entschieden die Brücke durch einen 800 Meter langen Schildvortriebstunnel zu ersetzen. So können gleichzeitig Behinderungen des Schiffverkehrs und des Straßenverkehrs durch die Klappbrücke beseitigt werden.

### 6. Folie: Projektbild

### 7. Folie: Herrentunnel

### 8. Folie: Projektbeteiligte

Konzessionärin und Kreditnehmerin ist die von Bilfinger + Berger sowie von Hochtief gegründete Herrentunnel Lübeck GmbH & Co KG. Sie erhält das Recht die Benutzung des Tunnels für 30 Jahre mit einer Mautgebühr zu belegen.

Der Beginn der Bauarbeiten ist vor kurzem erfolgt. Der Tunnel soll Mitte 2005 fertiggestellt sein und in Betrieb gehen. Danach wird die Herrenbrücke abgebrochen.

### 9. Folie: Finanzierungsplan

Da die Baulast für die Herrenbrücke beim Bund liegt, stellt dieser einen sog. Sockelbetrag in Höhe der Baukosten für eine neue Klappbrücke in Höhe von DM 174 Mio. zur Verfügung. Ca. 12 % der Bau- bzw. Finanzierungskosten werden von der Konzessionärin als Eigenkapital beigebracht; der Rest erfolgt über 15-20 -jährige Bankdarlehen.

Das Finanzmodell unterstellt ein Verkehrsvolumen von 34.000 PKW/Tag mit einer Steigerung auf bis zu 40.000 PKW/Tag. Aufgrund des relativ hohen Sockelbetrages vom Bund liegt die Maut voraussichtlich bei vergleichsweise niedrigen 1,40 -1,60 DM. Die größten LKW zahlen etwa 15 DM. Unter diesen Voraussetzungen wäre die Rückzahlung der Kredite gesichert und die Konzessionärin würde eine Eigenkapitalrendite von ca. 12 % p.a. erwirtschaften. Die Hansestadt Lübeck profitiert gleichzeitig durch die Existenz eines Tunnels statt einer Brücke der zudem nach 30 Jahren in ihr Eigentum übergeht.

Welche positiven Effekte lassen sich aus beiden Beispielen ableiten:

1. Bei konsequenter Umsetzung des Projektfinanzierungsgedankens können betriebswirtschaftlich rentablen Infrastrukturvorhaben in kurzer Zeit realisiert werden. Öffentliche Mittel werden damit für volkswirtschaftlich, nicht aber unbedingt betriebswirtschaftlich rentabel Projekte freigesetzt.
2. Die Projekte zeigen, dass durch die Einschaltung der Privatwirtschaft Effizienzvorteile erzielt werden können. Dies kann durch ein schnittstellenfreies Management, eine stärkere Orientierung an den geringsten „Life Cycle Costs“ sowie ein zielgerichtetes, nutzerfreundliches Angebot erreicht werden.
3. Ein weiterer positiver Effekt einer stärkeren Förderung von Projektfinanzierungen in Deutschland liegt darin, Wettbewerbsnachteile deutscher Unternehmen auf den Weltmärkten für Betreibermodelle durch die Schaffung einer größeren Zahl von Referenzprojekten abbauen zu helfen.

## **Warnow- und Trave Querung: Vorhaben mit Modellcharakter?**

### 10. Folie: Anstehende Projekte

Warnow- und Trave-Querung sind die ersten Vorhaben in Deutschland, die auf der Grundlage des 1994 erlassenen Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes umgesetzt werden. Beide haben daher Modellcharakter. Sie sind zwei von zunächst 14 Projekten, die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen für eine Finanzierung im Rahmen dieses Gesetzes vorgeschlagen wurden. Weitere derzeitige Vorhaben sind die Strelasund-Querung zur Insel Rügen und die Hochmoselquerung.

Die Liste der Projekte ist also kurz. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

### 11. Folie: Modellcharakter ?

1. Zunächst ist die Einbettung eines privatfinanzierten Projektes in ein System öffentlicher gebührenfreier Straßen grundsätzlich schwierig. Zu den bemauteten Teilabschnitten gibt es in aller Regel Alternativstrecken, so dass die wirtschaftliche Grundlage in einer Vielzahl von Fällen nicht oder nur unzureichend gegeben ist. Dies zeigt sich ganz besonders deutlich bei der geplanten Strelasundquerung. Dort ist derzeit geplant, dass die Insel Rügen auch nach Fertigstellung der neuen bemauteten Querung nach wie vor über die alte, überlastete Straße kostenlos mit dem Festland verbunden sein wird.
2. Daneben setzt das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz, enge Grenzen: Vor dem Hintergrund des geltenden EU-Rechts findet das Gesetz nur Anwendung auf den Bau und die Finanzierung von Brücken, Tunnel und Gebirgspässen auf Bundesfernstraßen. Andere betriebswirtschaftlich rentable Projektoptionen werden damit von vornherein ausgeklammert.
3. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der vergleichsweise eng am Gebührenrecht orientierten Festlegung der zulässigen Maut. Damit lässt sich ein gerade in den Anfangsjahren einer Projektfinanzierung notwendiges flexibles Festlegen der Maut nur unzureichend bewerkstelligen. Daneben bestehen weitere gesetzliche Restriktionen, u.a. hinsichtlich der Abschreibungsdauer, die eine private Projektfinanzierung erschweren.

Wenn man nicht das gesamte deutsche Autobahnnetz privat betreiben und finanzieren möchte – auch hierfür gibt es ja Überlegungen – dann sind einer Projektfinanzierung für einzelne Streckenabschnitte enge gesetzliche aber auch ökonomische Grenzen gesetzt. Die bestehenden gesetzlichen Restriktionen sind im Verlauf der Strukturierung der Warnow-Querung offensichtlich geworden und im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen gibt es Bestrebungen für eine Novellierung des Gesetzes und damit eine Erleichterung dieser Finanzierungsform. Auch hierdurch wird das Modell keine flächendeckende Verbreitung finden. Gleichwohl scheint es geeignet, in ausgewählten Fällen Verkehrsprojekte realisieren zu helfen, die ansonsten erst in fernerer Zukunft angegangen werden könnten.

Die Rolle der KfW liegt in den kommenden Jahren in zwei Bereichen: zum einen in der fortgesetzten Beratung der Politik bei der Weiterentwicklung der Modelle der „Public Private Partnership“ und zum anderen in der Beteiligung an der Strukturierung und Finanzierung der sich fortentwickelnden Finanzierungsformen. Projektfinanzierungen lassen sich nicht nur im Straßenbau anwenden; Flughäfen, Seehäfen, Wasser- oder Abwasseranlagen sind nur einige weitere Beispiele. Damit kann die KfW ihre Funktion als Bindeglied zwischen der Rahmenbedingenden öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft weiter ausfüllen.

Folie 1

# Erfahrungen aus den Projektfinanzierungen Trave- und Warnow Querung

Dr. Lutz - Christian Funke

Folie 2

## Lageplan Warnow - Querung

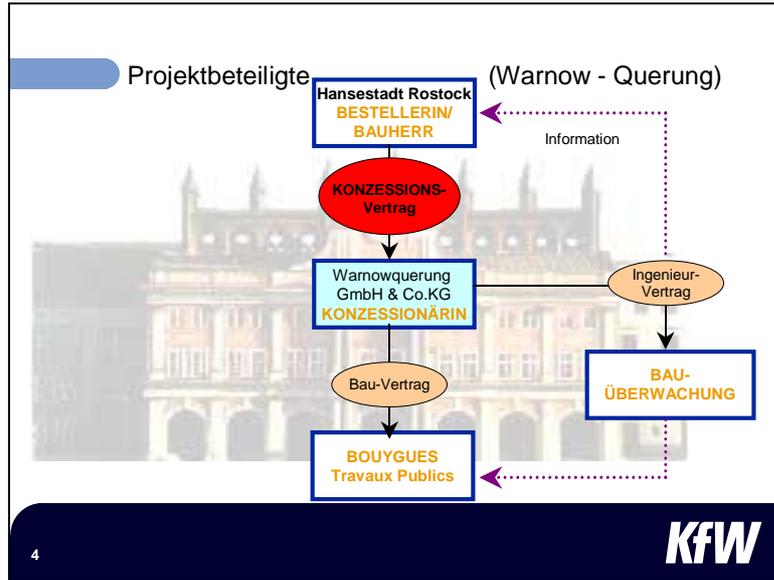
2

Folie 3

## Baudock II

3

Folie 4



Folie 5

**Finanzierungsplan Warnow - Querung**

Finanzierungsplan		Volumen in Mio. EUR	
Mittelherkunft	Eigenkapital		47
	Subventionen		
	EU	18,5	
	Hansestadt Rostock	5	
	Mecklenburg-Vorpommern	2,5	26
	Senior Bank Darlehen		
	Deutsche Bank	48,7	
	NordLB	48,7	
	KfW	48,7	146
	davon EIF garantiert	36,5	
			219

5 **KfW**

Folie 6

**Die Herrenbrücke (Trave - Querung)**

Wachsender Schiffsverkehr verursacht Rückstaus, die zu weitreichenden Störungen des Straßenverkehrs in Lübeck führen.

6 **KfW**

Folie 7

**Wie Sie sehen, sehen Sie nichts...**



**KfW**

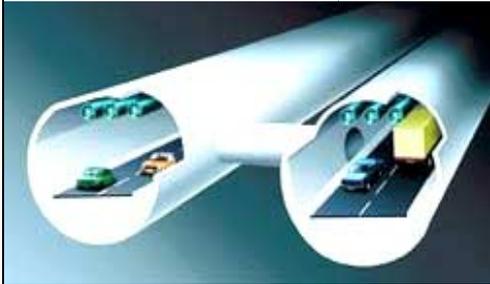
Folie 8

**Der Schildvortriebstunnel (Trave - Querung)**

Das Konzept des Schildvortriebstunnels vereinigt alle Vorteile im Hinblick auf:

- optimale Lösung des Verkehrsproblems
- Umweltverträglichkeit
- empfindliche Grundwassersituation
- städtebauliche Aspekte

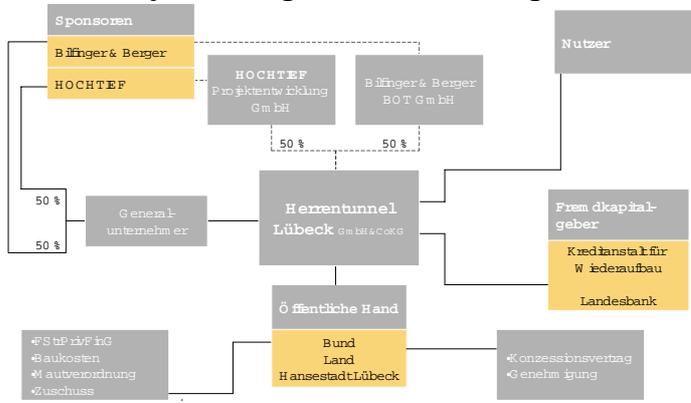
Allerdings ist diese Tunnellösung aufwendig und teuer



**KfW**

Folie 9

**Projektbeteiligte Trave - Querung**



```

    graph TD
      subgraph Sponsoren
        B[Bilfinger & Berger]
        H[HOCHTIEF]
      end
      subgraph HOCHTIEF_Projektentwicklung_GmbH
        HOCHTIEF_P[HOCHTIEF Projektentwicklung GmbH]
        B_BOT[HOCHTIEF Bilfinger & Berger BOT GmbH]
        HOCHTIEF_P ---|50%| B_BOT
      end
      subgraph Generalunternehmer
        GU[Generalunternehmer]
      end
      subgraph Herrentunnel_Luebeck_GmbH_coKG
        HTL[Herrentunnel Lübeck GmbH & Co KG]
      end
      subgraph Offentliche_Hand
        OeH[Öffentliche Hand]
        B_Land[Land Bund]
        H_Land[Land Hansestadt Lübeck]
        B_Land --- H_Land
      end
      subgraph Fremdkapitalgeber
        FK[Kreditinstitut für Wiederaufbau]
        LB[Landesbank]
      end
      subgraph Nutzer
        N[Nutzer]
      end
      subgraph Kosten_Zuschuss
        CZ[FSB/Prüfung, Baukosten, Mautverordnung, Zuschuss]
      end
      subgraph Konzessionsvertrag_Genehmigung
        KV[Konzessionsvertrag, Genehmigung]
      end

      Sponsoren --- GU
      HOCHTIEF_Projektentwicklung_GmbH --- HTL
      B_BOT --- HTL
      GU --- HTL
      OeH --- HTL
      FK --- HTL
      LB --- HTL
      N --- HTL
      CZ --- HTL
      KV --- HTL
  
```

**KfW**

## Folie 10

### Finanzierungsplan Trave - Querung

Finanzierungsplan		Volumen in DEM
<b>Mittelerkunft</b>	Eigenkapital	38 Mio
	Subventionen	
	Bund	173 Mio
	Senior Bank Darlehen	
	Landesbank Kiel KfW	53 Mio 53 Mio
		317 Mio

10

## Folie 11

### Anstehende Projekte

Pirna - Breitenau (A17)  
 Elbquerung (A20), 9km, DEM 1.000 Mio Baukosten  
 Leutraltunnel (A4), 3 km, DEM 300 Mio Baukosten  
 Hafenquerspange (A252), 6,5 km, DEM 810 Mio Baukosten  
 Weserquerung (A281), 4,4 km, DEM 463 Mio Baukosten  
 Nordtangente Karlsruhe (B10)  
 Kirchholztunnel Bad Reichenhall (B21), 3,7 km, DEM 150 Mio Baukosten  
 Hochmoselübergang Wittlich (B50n), 19,4 km, DEM 257 Mio Baukosten  
 Strelasundquerung (B96n), 2 km, DEM 240 Mio Baukosten  
 Rheinquerung (B38 a)  
 Neukölln-Frankfurter Allee (Berlin), 6 km, DEM 1.200 Mio Baukosten  
 Alaufstieg (A8), 8 km, DEM 480 Mio Baukosten

11

## Folie 12

### Warnow- und Trave- Querung Modellcharakter?

- Die ersten von 14 potentiellen Projekten im Rahmens des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes
- Kein „flächendeckendes“ Modell - aber Ergänzung zur konventionellen Finanzierung
  - beschränkt auf Brücken, Tunnel, Gebirgspässe
  - häufig fehlende wirtschaftliche Grundlage aufgrund gebührenfreier Alternativstrecken
  - enge Anlehnung an das Gebührenrecht

12

Jean-Paul Schaay

## Public-Private-Partnerships in den Niederlanden am Beispiel der Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke-Süd

### Einleitung

Die Zusammenarbeit von öffentlichen Stellen und der Privatwirtschaft in Form von so genannten Public-Private-Partnerships (PPP) ist zurzeit in vielen Ländern, auch in Deutschland, ein wichtiges Thema. Diese in Großbritannien entwickelte Methode zur Realisierung staatlicher Investitionsprojekte beginnt nun auch in anderen europäischen Ländern Fuß zu fassen. In den Niederlanden, in Portugal und in Irland ist diese Entwicklung am weitesten fortgeschritten, aber auch in Deutschland sind sowohl der Bund als auch die Länder im Begriff, PPP-Aktionsprogramme zu starten. So hat der Finanzminister von Nordrhein-Westfalen angekündigt, eine Task-Force einzurichten und verschiedene Vorhaben auszuwählen, die als Pilotprojekte mithilfe von Public-Private-Partnerships realisiert werden sollen.<sup>3</sup>

Anhand des Projekts Hochgeschwindigkeitsstrecke-Süd, einer Eisenbahnverbindung zwischen Amsterdam und der niederländisch-belgischen Grenze, werden im Folgenden die Erfahrungen beschrieben, die in den Niederlanden mit Public-Private-Partnerships gesammelt worden sind. Zunächst jedoch werde ich erläutern, welche Ziele die niederländische Regierung mit dieser Form der Zusammenarbeit verfolgt, auf welchen Prinzipien sie basiert ist und welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit sie überhaupt gelingen kann.

### Warum Public-Private-Partnerships?

In Großbritannien entstand die PPP-Zusammenarbeit in einer Phase, in der Investitionen, vor allem in die Infrastruktur, dringend erforderlich waren, aber die benötigten Mittel fehlten. Infolgedessen suchte man nach Möglichkeiten, durch Zusammenarbeit mit privaten Partnern die erforderlichen Projekte mit weniger öffentlichen Geldern zu verwirklichen. Dies führte zur Entwicklung der so genannten Private-Finance-Initiative (PFI).

In den Niederlanden stellte sich die Situation bei der Entwicklung des PPP-Programms allerdings anders dar. Das niederländische Wirtschaftswachstum lag in den letzten zehn Jahren über dem europäischen Durchschnitt, und 2001 werden die Niederlande einen Haushaltsüberschuss erwirtschaften. Es sind also genügend Mittel für die erforderlichen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur vorhanden. Das niederländische PPP-Programm wurde also nicht aufgrund von Geldmangel entwickelt. Doch aus welchem Anlass entstand es dann?

---

<sup>3</sup> Symposium „PPP: a model for North Rhine-Westfalia?“ vom 25. Oktober 2001.

Wie in den meisten westlichen Ländern wird in den Niederlanden fortwährend über die Aufgaben und Zuständigkeiten des Staates diskutiert. Wie kann der Staat auf effektive und effiziente Weise die Lieferung hochwertiger öffentlicher Dienste gewährleisten? Was muss der Staat hierbei selbst tun und was kann er dem Markt überlassen? In den Niederlanden setzt sich zunehmend das Bewusstsein durch, dass der Staat nicht alles selbst in die Hand nehmen soll, sondern sich möglichst darauf beschränken sollte, durch den Erlass adäquater Vorschriften und Gesetze, die Gewährleistung eines gesunden Wettbewerbs und die Organisation einer effektiven Aufsicht günstige Voraussetzungen zu schaffen. In diesem Rahmen kann die Ausführung von Projekten dann dem Markt überlassen werden. Diese Herangehensweise ist das Fundament der niederländischen Verselbstständigungs- und Privatisierungspolitik. Und mit den PPPs wird eine Lücke im Instrumentarium des Staates geschlossen. Der wichtigste Unterschied zwischen PPP und Privatisierung besteht darin, dass der Staat bei der Privatisierung nicht nur die Ausführung bestimmter Dienste an Private überträgt, sondern auch die Verantwortung dafür. Bei PPP hingegen wird zwar die Art der Ausführung größtenteils privaten Parteien überlassen – wodurch Innovation und Effizienz und damit die Entwicklung besserer und preiswerterer Dienste gefördert werden –, nicht aber die Verantwortung für das tatsächliche Erreichen des zuvor formulierten Endergebnisses. Diese bleibt weiterhin beim Staat.

PPPs sind also eine logische Konsequenz der Diskussion über die Kernaufgaben des Staates einerseits und dem Wunsch nach qualitativ hochwertigen und effizienten Dienstleistungen für die Bürger andererseits. Das Ziel ist ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis: dieselbe Qualität für weniger Geld oder mehr Qualität für dasselbe Geld. Der Staat will sozusagen mehr Ware für sein Geld, und damit für das Geld des Steuerzahlers. PPP ist aber kein Dogma und sollte nur dann zum Einsatz kommen, wenn dadurch auch wirklich ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis verwirklicht werden kann. Die niederländische Regierung legt daher Wert darauf, dass PPP schrittweise eingeführt und nicht etwa zur Norm erklärt werden. Sie sind schließlich nur eines der Instrumente, die dem Staat zur Verfügung stehen, und sicher nicht in jedem Fall automatisch das beste. Im niederländischen Finanzministerium wurde ein PPP-Kompetenzzentrum eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, PPP zu fördern und Projektleiter beim Abschluss von PPP-Verträgen zwischen öffentlichen Stellen und der Privatwirtschaft zu unterstützen.

### **Grundprinzipien von PPP**

Eine wichtige Voraussetzung für ein erfolgreiches PPP-Projekt ist, dass der Staat zwar klar definiert, welche Endergebnisse erreicht werden sollen, er aber nicht vorschreibt, wie dies zu geschehen hat. Das gibt den beteiligten Parteien die Möglichkeit, innovative und effiziente Lösungen vorzulegen. Der Staat muss sich also am Output orientieren. Dies bedeutet beispielsweise, dass bei Verkehrsinfrastruktur- oder Bauprojekten den ausführenden Parteien keine detaillierten Lastenhefte oder technischen Entwürfe mehr vorgelegt werden, sondern

nur eine funktionelle Leistungsbeschreibung, in der definiert ist, welchen Anforderungen das Endergebnis genügen muss.

Der Staat stellt keine gesonderten Anforderungen mehr an die verschiedenen Teile eines Projekts, d.h. an Entwurf, Bau, Finanzierung, Unterhaltung, Bewirtschaftung und gegebenenfalls Facility Management, sondern ausschließlich an das Gesamtergebnis. Die genannten Projektteile werden, gegebenenfalls zusammen mit dem Facility Management, in einem gemeinsamen Vertrag – entweder einem DBFM-Vertrag, also über die Leistungen *design, build, finance* und *maintain*, oder einem BOT-Vertrag, das heißt über die Leistungen *build, operate* und *transfer* – zusammengefasst und an einen Auftragnehmer (Konsortium) vergeben. Der Staat verlangt also die Erbringung einer Gesamtleistung anstelle verschiedener Teilleistungen.

Betrachtet man das Projekt nicht in seinen verschiedenen Phasen, sondern in seinem gesamten Lebenszyklus, können Entwurf, Bau, Instandhaltung und gegebenenfalls das Facility Management optimal aufeinander abgestimmt werden, was größtmögliche Effizienz gewährleistet. Beim traditionellen Realisierungsverfahren, bei dem die Projektteile als gesonderte Aufträge vergeben werden, ist der Staat für die Abstimmung zuständig und trägt daher auch die Verantwortung, wenn diese nicht optimal klappt. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen. Beim Bau eines Behördengebäudes können wesentliche Synergieeffekte erzielt werden, wenn bei Entwurf, Bau und Unterhaltung bereits der Klimatechnik Rechnung getragen wird. Der Energieverbrauch ist schließlich stark von der Konstruktion eines Gebäudes abhängig. Werden Klimatechnik und Konstruktion aufeinander abgestimmt, lässt sich ein besseres Gebäudeklima zu niedrigeren Kosten realisieren. Ein weiteres Beispiel ist die Gebäudereinigung, die auf die Innenausstattung und die verwendeten Materialien abgestimmt werden muss. Wenn dies schon beim Entwurf berücksichtigt wird, kann das Gebäude anschließend effizienter gereinigt werden.

Indem der Staat Gesamtlösungen verlangt und nur an das Endergebnis Anforderungen stellt, überträgt er einen Teil der Risiken auf die Marktparteien. Da die Risiken bezüglich des Entwurfs, des Baus, der Unterhaltung und der Koordinierung dieser Teilbereiche besser von den Marktparteien kontrolliert werden können, sollten sie auch von diesen getragen werden. Dies führt zu einer effizienteren Risikoteilung, wodurch gleichzeitig auch Diskussionen über Mehrarbeit und zugehörige Geldforderungen vermieden werden. Dabei ist es wichtig, die Vorfinanzierung der Aufgaben auch den Parteien zu übertragen, die für diese Aufgaben verantwortlich sind, also den jeweiligen Konsortien. Diese erhalten vom Staat während der Vertragslaufzeit eine regelmäßige Vergütung, sofern die von ihnen gelieferten Dienste den gestellten Qualitätsanforderungen genügen. Ist dies nicht der Fall, erfolgt keine oder nur eine teilweise Zahlung – ein optimaler Anreiz also, sich an die Vorgaben zu halten. Es versteht sich von selbst, dass PPP nicht nur eine neue Arbeitsweise vonseiten des Staates, sondern auch vonseiten der Marktteilnehmer erfordert.

Zusammengefasst: Die zwei wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche PPP sind also erstens, dass der Staat outputorientiert vorgehen kann, und zweitens, dass die Risiken zu einem akzeptablen Preis auf die Marktparteien übertragen werden können. Dies gilt auf jeden Fall für die Risiken, die von der Privatwirtschaft besser kontrolliert werden können als vom Staat. Eine weitere wichtige Voraussetzung ist der Wettbewerb, denn nur auf einem Markt mit einem gesunden Wettbewerb wird der Staat die bestmögliche Ware für sein Geld erhalten.

### **Der Fall Hochgeschwindigkeitsstrecke-Süd (HSL-Süd)**

Die Hochgeschwindigkeitsstrecke-Süd, eine Eisenbahnverbindung von Amsterdam über Rotterdam nach Brüssel und Paris (ca. 100 km auf niederländischem Gebiet), wird voraussichtlich Ende 2005 fertig gestellt. Das Projekt wurde vom Staat in vier Teilprojekten ausgeschrieben:

- Der Unterbau (Substruktur), das heißt die Betonwanne, in der die Schienen verlegt werden. Es wurden sechs Design&Construct-Verträge unterzeichnet. Die Bauarbeiten haben im Jahr 2000 begonnen.
- Der Oberbau (Infrastruktur), das heißt die Schienen, Weichen, Sicherheitssysteme, Stromversorgung, Lärmschutzanlagen usw. Hierfür wurde ein DBFM-Vertrag (design, build, finance, maintain) geschlossen. Ende Oktober 2001 wurde der Financial Close erreicht.
- Die Verkehrsleistungen. Für das Recht, die Verkehrsleistungen über die HSL-Süd zu erbringen, wurde eine Transportkonzession mit einer Laufzeit von 15 Jahren ausgeschrieben. Der entsprechende Vertrag wird voraussichtlich im Dezember 2001 unterzeichnet werden können.
- Die Bahnhöfe (unter anderem Amsterdam-Süd und Rotterdam), deren Realisierungsweise allerdings noch nicht ganz feststeht.

Dass die Infrastruktur und die Verkehrsleistungen nicht in einem einzigen Vertrag zusammengefasst, sondern gesondert ausgeschrieben wurden, lag an der politischen Absicht, im Transportmarkt mehr Wettbewerb zu ermöglichen. Die Bündelung von Infrastruktur und Verkehrsleistungen hätte die Möglichkeit, die Verkehrsleistungen gesondert auszuschreiben und an einen anderen Anbieter zu vergeben, wesentlich eingeschränkt oder sogar ausgeschlossen.

Der Unterbau und der Oberbau hätten eventuell in einem einzigen DBFM-Vertrag zusammengefasst werden können, aber auch diese Möglichkeit wurde verworfen. Der wichtigste Grund hierfür war praktischer Art. Infolge der Vereinbarungen, die die Niederlande bezüglich des Zeitpunkts der Inbetriebnahme der HSL-Süd mit Belgien getroffen hatten, musste die Realisierung des Unterbaus relativ kurzfristig in Angriff genommen werden. Dadurch blieb zu wenig Zeit, eine integrierte Ausschreibung von Unterbau und Oberbau vorzubereiten.

Hinzu kommt, dass die Unterhaltung des Unterbaus wenig aufwendig ist, so dass ein DBFM-Vertrag für (nur) den Unterbau kaum einen Mehrwert gehabt hätte. Bei Integration von Unterbau und Oberbau in einem einzigen (DBFM-)Vertrag hingegen hätte die Koordinierung von Unterbau und Oberbau in einer Hand gelegen. Da dies aber nicht geschehen ist, liegt das Risiko, dass Unter- und Oberbau nicht optimal aufeinander abgestimmt werden, beim Staat. Bei integrierter Vergabe wäre dieses Risiko auf das betreffende Konsortium von Privatunternehmen übergegangen; übrigens hätte man dann das Auftragsvolumen im Auge behalten müssen. Wäre der Auftrag nämlich so umfangreich geworden, dass nur eine begrenzte Zahl von Anbietern überhaupt in der Lage gewesen wären, ihn auszuführen, hätte sich das nachteilig auf den Wettbewerb ausgewirkt.

*Schema:*



### Der DBFM-Vertrag für die Infrastruktur der HSL-Süd

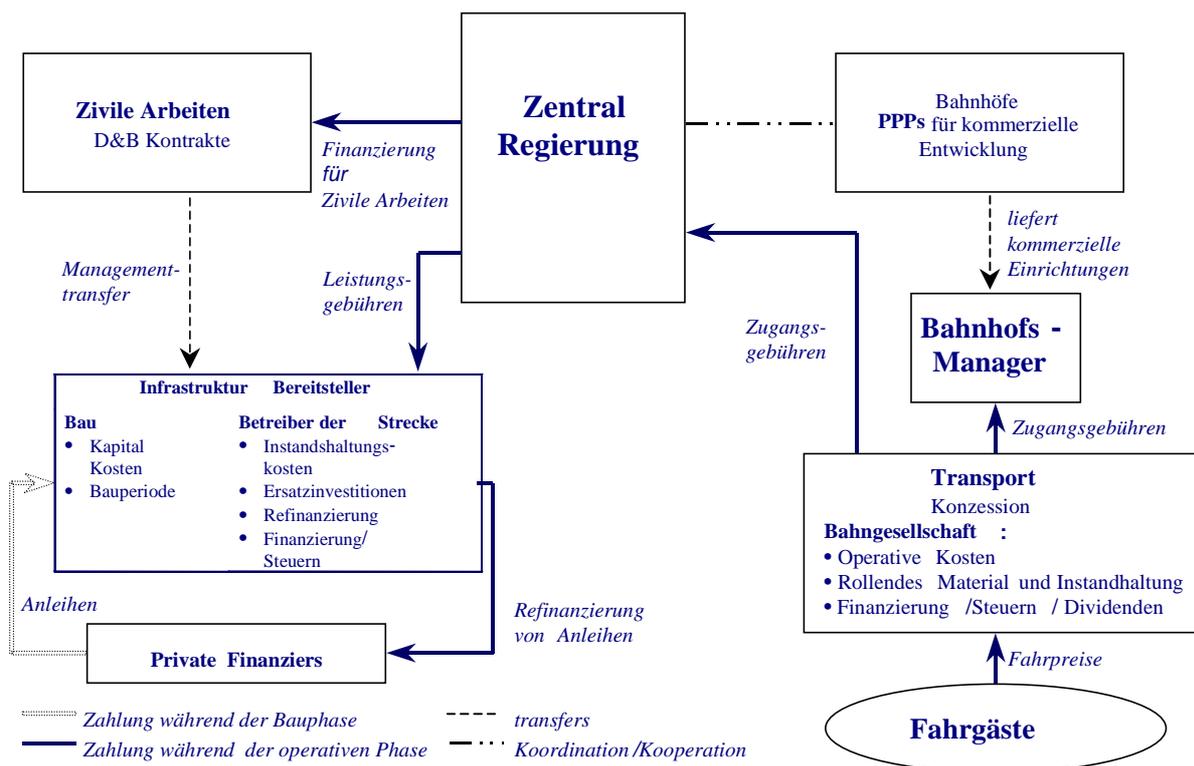
Ende Oktober dieses Jahres wurde der Financial Close des Vertrags über die Infrastruktur erreicht. Den Zuschlag für die staatliche Konzession erhielt das Infrasppeed-Konsortium, ein Zusammenschluss von Siemens, Fluor Daniel, BAM/NBM und den britischen Investitionsgesellschaften Innisfree und Charterhouse. Dies ist bislang der umfangreichste DBFM-Vertrag überhaupt – ein Meilenstein im niederländischen PPP-Programm.

Entsprechend dem oben beschriebenen Prinzip, dass vom gesamten Lebenszyklus des Projekts auszugehen ist, wurde die Laufzeit des Vertrags auf 25 Jahre festgesetzt, 4 Jahre Bauzeit exklusive. Der Staat wird Eigentümer der Infrastruktur – ebenso wie im Falle des Unterbaus – und bleibt somit auch dafür verantwortlich. Der Entwurf, der Bau, die Finanzierung und die Unterhaltung der Infrastruktur sind im Vertrag enthalten. Infolgedessen verlangt der Staat nicht die Lieferung verschiedener Produkte (Entwurf und Bau) und Dienstleistungen (Vorfiananzierung und Unterhaltung), sondern eine einzige Leistung, nämlich die Zurverfügungstellung der Infrastruktur, die erforderlich ist um 25 Jahre lang Zügen fahren lassen zu können. Wenn das private Konsortium die gestellten Qualitätsanforderungen erfüllt und für die Verfügbarkeit der Infrastruktur sorgt (im Vertrag ist 99% Verfügbarkeit enthalten), erhält es vom Staat eine regelmäßige Verfügbarkeitsvergütung. Das Risiko, dass die Infrastruktur durch Verzögerungen in der Bauphase oder durch Entwurfs-, Bau- oder Unterhaltungsmängel nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung steht, trägt also das private Konsortium. Die Verfügbarkeitsvergütung ist unabhängig von der Zahl der Züge, die tatsächlich von der Infra-

struktur Gebrauch machen. Ausschlaggebend ist allein die Frage, *ob* die Züge von der Infrastruktur Gebrauch machen können. Dieses Volumen- oder Transportrisiko liegt also beim Staat. Hätte der Staat auch dieses Risiko dem Konsortium übertragen wollen, hätte er einen Vertrag auf der Grundlage einer Nutzungsvergütung schließen müssen, das heißt eine Vergütung abhängig von der Zahl der Züge, die von der Infrastruktur Gebrauch machen, vergleichbar mit der sog. Schattenmaut auf Straßen.

Im Ausschreibungsverfahren wurden die eingereichten Offerten nicht nur miteinander verglichen, sondern auch mit einem Referenzfall, anhand dessen deutlich wird, welche Kosten entstanden wären, wenn der Staat das Projekt auf andere Art und Weise hätte ausführen lassen. Zu diesem Zweck wurde das in Großbritannien entwickelte Instrument des „Public Sector Comparator“ (PSC) eingesetzt. Als Ergebnis des Vergleichs konnte festgestellt werden, dass der Staat mit der Vergabe eines DBFM-Vertrags einen Effizienzgewinn von 5 % erzielt hatte.

Schema: Vertragliche Beziehungen im Projekt HSL-Süd



## Schluss

Das niederländische PPP-Programm beginnt nun, nach einer Laufzeit von knapp drei Jahren, Früchte zu tragen. Der größte Erfolg bisher ist das Projekt HSL-Süd/Infrastruktur. Aber nicht nur im Eisenbahnsektor, sondern auch im Straßenverkehr werden PPP geschlossen; so wird in Kürze das DBFM-Ausschreibungsverfahren für die beiden Straßen A 59 und N 31 abge-

schlossen. Im nächsten Jahr werden darüber hinaus mehrere DBFM-Ausschreibungsverfahren für öffentliche Gebäude (Schulen, Ministerien, eventuell auch Krankenhäuser) beginnen.

Die niederländischen Erfahrungen zeigen, dass es nicht realistisch ist, ein Public-Private-Partnership-Programm innerhalb von 1 bis 2 Jahren einrichten zu wollen, schon gar nicht bei großen staatlichen Projekten, bei denen an sich schon mit einer relativ langen Ausführungszeit zu rechnen ist. Diesbezüglich sollten also die Erwartungen nicht zu hoch gespannt werden. Andererseits beweist der Fall HSL-Süd/Infrastruktur, dass es möglich ist, selbst im frühen Stadium, wenn das Know-how und die Erfahrung noch begrenzt sind, wesentliche Effizienzsteigerungen zu erzielen. Die in den Niederlanden gesammelten Erfahrungen können daher der Entwicklung von PPP in Deutschland einen starken Impuls geben.

## Klaus Funken

### Labours Investitionsoffensive setzt auf PFI

Nach dem Regierungswechsel 1997 hat die neue Labour Regierung ein ehrgeiziges Investitionsprogramm begonnen, mit dem die Infrastrukturdefizite der vergangenen Jahrzehnte abgebaut werden sollen. Insgesamt hat sich das Investitionsbudget unter Labour von 24,4 Mrd. GBP im Haushaltsjahr 96/97 auf knapp 42 Mrd. GBP im Haushaltsjahr 01/02 fast verdoppelt. Prominente Schwerpunkte sind dabei:

- das Krankenhausneubau- und -modernisierungsprogramm,
- ein umfangreiches Verkehrsinfrastrukturprogramm, bei dem in den nächsten 10 Jahren 180 Mrd. GBP investiert werden. 64 Mrd. GBP sind für die Sanierung des maroden Schienennetzes vorgesehen, von dieser Investitionssumme sollen allein 34 Mrd. von privaten Investoren im Rahmen von PFI Projekten aufgebracht werden.
- das Schulneubau- bzw. Schulrenovierungsprogramm.

Im Rahmen der Beschaffungs- und Investitionspolitik der britischen Regierung kommt PFI eine bedeutende Rolle zu: Ca. 20% aller Beschaffungsmaßnahmen des Staates werden heute bereits als PFI Projekte umgesetzt. Insgesamt sind über 180 Projekte zwischenzeitlich realisiert worden. Als Entgelt für die in Betrieb genommenen Projekte können die privaten Betreiber jährlich ca. 3,9 Mrd. GBP an Entgelten und Gebühren einnehmen. In den nächsten drei Jahren werden für weitere ca. 4 Mrd. GBP jährlich in PFI Projekten investiert. Fest steht: Ohne PFI hätte die Labour Regierung wichtige Beschaffungsmaßnahmen im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Verkehrs- oder im Verteidigungsbereich nicht durchführen können.

#### PFI rechnet sich

Für die Labour Regierung ist die entscheidende Legitimation für PFI jedoch das Erzielen von realen Effizienzgewinnen gegenüber den traditionellen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hände. Finanzierungs- und Liquiditätsengpässe des Staates sind dagegen zweitrangig. Entscheidend ist: die Kosten eines Projektes werden über seinen gesamten Lebenszyklus erfasst und geplant, also die Anfangsinvestitionen, die Betriebs- und Wartungskosten, die Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen, einschließlich möglicher Erweiterungsinvestitionen sowie die Finanzierungskosten. Gerade die Anknüpfung an Kosten über die gesamte Lebensdauer schafft Anreize für Innovationen der Privaten und eröffnet hinreichend Spielräume für Flexibilität bei der Realisierung von Projekten, die bei herkömmlichen Beschaffungsvorgängen so nicht realisiert werden können. Aufgrund des zwischenzeitlich nicht unerheblichen Umfangs von PFI Projekten haben sich bereits Skaleneffekte eingestellt: Je größer der private Anbieterkreis wird, je stärker die Standardisierung des Umsetzungsprozesses, je be-

herrscharer das Risiko und der Erfolg der Projekte planbar wird und damit z. B. in die Kalkulationsgrundlagen der kreditgebenden Banken eingehen kann, desto größer der Ertrag auf Seiten der Privatwirtschaft und um so geringer die Kostenbelastungen der öffentlichen Hände. Zwischenzeitlich gibt es Vereinbarungen, nach denen zusätzliche Effizienzgewinne während der Vertragszeit zwischen Privaten und Staat aufgeteilt werden. Staat und Privatwirtschaft stellen heute übereinstimmend fest: Die Risiken von PFI Projekten sind beherrschbar, das für Design und Herstellen, Betreiben und Finanzieren notwendige Know-how ist vorhanden, eine ausreichende Zahl von Anbietern steht bereit, den Markt für PFI bei entsprechender Nachfrage auszudehnen. Es liegt an den öffentlichen Händen, dieses Angebot wahrzunehmen.

### **PFI - Ein dritter Weg**

PFI ist für die Labour Regierung kein Zwischenschritt zur vollen Privatisierung von öffentlichen Vermögenswerten, wie die Konservativen dies meist gesehen hatten. Der Staat bleibt immer verantwortlich, er ist die entscheidende Instanz, die die politischen Vorgaben definiert, Konzept, Leistungsumfang und den Finanzierungsrahmen festsetzt und die Reihenfolge der Umsetzung der Projekte bestimmt. Die konkrete Umsetzung des Projektes: das Entwerfen, das Planen und Organisieren, das Herstellen und Betreiben wie auch die Finanzierung liegt dann in den Händen privater Investoren. Entscheidend für PFI ist nicht der Aspekt der Privatisierung, sondern das Teilen von Risiken mit dem privaten Sektor. Labour ist davon überzeugt, dass PFI ein neuer und häufig auch besserer Weg der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen ist. Mit PFI werden Risiken bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen dorthin verteilt, wo sie am besten zu handhaben sind. Mit dem Transfer dieser Risiken in den privaten Sektor erhält der Staatssektor zu dem Zugang zu den Vorzügen privaten Risikomanagements. Die Gefahr, das Projekte sich verzögern oder sogar scheitern, werden dadurch erheblich reduziert. Das ist auch ein wichtiger Unterschied zu den herkömmlichen Beschaffungsmethoden der öffentlichen Hände. Bekanntlich wird auch hier die private Wirtschaft beauftragt, für den Staat Leistungen zu erstellen, ohne dass jedoch die Privatwirtschaft in der Regel das Risiko des Scheiterns mitzutragen hätte. Dies ist bei PFI anders. Bei PFI wird durch die Partnerschaft von Staat und Wirtschaft das Risiko auch auf beide Schultern verlagert. Nach Auffassung der britischen Regierung bietet sich PFI vor allem bei Dienstleistungen und Beschaffungsmaßnahmen an, die langfristig und komplex angelegt sind, und bei denen die Unterhaltsleistungen das Volumen der Herstellungskosten erreichen.

### **Kommerzialisierung und Gemeinwohl miteinander vereinbar**

Der kommerzielle Ansatz von PFI ist nach Auffassung der Labour Regierung mit dem Ethos des öffentlichen Dienstes durchaus zu vereinbaren. Kommerzialisierung im Rahmen von PFI bedeutet nicht exklusiver Zugang zu öffentlichen Leistungen, sondern Verbesserung öffentlicher Leistungen für alle Bürger. Nur darum geht es. Wohlstandsvermehrung für alle und

Kommerzialisierung öffentlicher Leistungserstellung durch Private sind keine Gegensätze. PFI zeigt vielmehr, dass beides möglich sei. Mit PFI können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten, schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden. Produktivitätsgewinne gehen in der Regel auch nicht zu Lasten der Beschäftigten, wie häufig vermutet wird. Die britische Regierung legt besonderen Wert darauf, dass nicht zu vermeidender Transfer von öffentlich Bediensteten in den Privatsektor zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen verwirklicht wird. Das schließt die Altersvorsorge mit ein. Bedenken seitens der Gewerkschaften werden ernst genommen und Lösungsansätze entwickelt, die den Arbeitnehmern entgegen kommen. Zwar werden durch die unterschiedlichen Einsatz-, Entlohnungs- und Führungsmethoden von Personal im öffentlichen und privaten Bereich Produktivitätsgewinne bei PFI Projekten erzielt, es darf jedoch nicht übersehen werden, dass sich mit der Überführung von Personal in den privaten Bereich gerade auch für Arbeitnehmer neue Chancen für Karrieren und Entlohnung eröffnen. Eine größere Differenzierung bei der Entlohnung kann auch im Interesse der Arbeitnehmer liegen. Dies wird auch von diesen, wenn auch nicht von allen Gewerkschaften, anerkannt.

### **Wirtschaftlichkeitsvergleich entscheidend**

Die Labour Regierung ist allerdings nicht der Auffassung, dass PFI ein Allheilmittel ist. PFI ist nicht für alle Beschaffungsvorgänge geeignet. Jedes Beschaffungsprojekt ist deshalb auf seine PFI-Tauglichkeit zu überprüfen. In einem sogenannten „Gateway review process“ d.h. in einem unabhängigen Überprüfungsverfahren werden alle großen, komplexen, neuen Beschaffungsvorgänge des Staates daraufhin überprüft, ob sie auf herkömmlichen Wegen oder als PFI Projekte realisiert werden können. Generell geht es dabei darum, dass alle Beschaffungen des Staates gleichen Prüfkriterien unterworfen werden und kommerziellen Standards standhalten. Erst wenn eindeutig feststeht, dass mit PFI Leistungen mit höherer Qualität und niedrigeren Kosten angeboten werden können, dies in einem Prüfverfahren (mit Hilfe eines sogenannten Public Sector Comparators) gegenüber traditioneller Beschaffung nachgewiesen wurde, darf sich die öffentliche Beschaffungsstelle für PFI entschließen.

Seit 1997 hatte die neue Labour Regierung eine Reihe von Verbesserungen vorgenommen, um die öffentlichen Hände in die Lage zu versetzen, PFI wirkungsvoller umzusetzen. Eine Treasury taskforce wurde geschaffen, um das Projektmanagement zu verbessern und das Verhandlungsgeschick mit dem Privatsektor z. B. in Finanzierungsfragen zu erhöhen. Standardverträge wurden entwickelt, um die Kosten der Vertragsverhandlungen zu senken und schließlich wurde eine stärkere Prioritätenfestsetzung durch die Zentralregierung geschaffen, um die Verhandlungsposition gegenüber den privaten Anbietern zu stärken. Als Nachfolger der Treasury taskforce wurde dann „Partnerships UK“ und das „Office of Government Commerce“ ins Leben gerufen. Dabei soll das Office of Government Commerce (OGC) zu einem „centre of excellence“ für die Beschaffungspolitik des Staates insgesamt werden. Es soll Ko-

härenz ins Einkaufsverhalten von 200 Regierungsstellen, Nichtregierungsstellen und Verwaltungsämtern bringen, in denen die insgesamt 5000 Mitarbeiter beschäftigt sind, die ca. 13 Mrd. GBP an Steuergeldern für öffentliche Beschaffungsaufträge jährlich ausgeben.

### **Beginn der „Zweiten Phase“**

Die bislang erreichten Erfolge sind ausschlaggebend für die Regierung unter Tony Blair, eine „zweite Phase“ der PFI Implementierung zu beginnen. Die bisherigen Schwerpunktsetzungen werden quantitativ ausgebaut, weitere Schwerpunkte kommen hinzu. So ist die Verwertung von geistigem Eigentum, das in staatlichen Forschungsinstituten erworben wird, als PFI Projekt vorgesehen. Dadurch kann die Umsetzungsgeschwindigkeit von wissenschaftlichem Know-how in marktgängige Produkte und Prozesse erhöht und dadurch das Innovationspotenzial der britischen Wirtschaft gestärkt werden. Die Verankerung stärkerer demokratischer Verfahrensregeln bei der Definition und Umsetzung von PFI Projekten ist ein weiteres Thema der Regierung für die „zweite Phase“ von PFI. Für die Fortentwicklung von PFI, zu der die Labour Regierung entschlossen ist, wird es als wichtig angesehen, die demokratische und auch wohlfahrtsstaatliche Legitimation von PFI stärker als bisher zu verdeutlichen.

### **Umfang und Struktur der bisher verhandelten PFI Projekte**

Obwohl bereits 1992 von der damaligen konservativen Regierung John Majors initiiert war es vor allem die Labour Regierung unter Tony Blair, die PFI zum Durchbruch verholfen hat. Von den 450 PFI Projekten, die bis heute abgeschlossen wurden, wurden 390 oder 87% im Zeitraum 1997 bis 2001 unterzeichnet. 63% oder 12,62 Mrd. GBP des gesamten PFI Vertragsvolumens in Höhe von 20,3 Mrd. GBP wurde seit dem Amtsantritt von Tony Blair abgeschlossen. (vgl. beigefügte Liste der britischen Regierung).

Dabei ist festzuhalten: PFI Projekte sind in den wenigsten Fällen Großprojekte. Lediglich knapp 7% aller 450 PFI Projekte haben ein Auftragsvolumen von über 100 Mio. GBP. Die weit überwiegende Zahl der Projekte bewegt sich in der Größenordnung von 1 bis 20 Mio. GBP. Die verbreitete Furcht, dass mit der Einführung von PFI kleine und mittlere Unternehmen gegenüber Großunternehmen das Nachsehen haben werden, ist unbegründet.

Über 150 Projekte sind seit 1997 in lokaler Verantwortung verhandelt worden, davon sind bereits 31 in Betrieb. 61 oder knapp 14 % aller verhandelten PFI Projekte wurden bzw. werden in Schottland, 64 in Großraum London, 16 in Wales und 24 in Nordirland realisiert. Zwei PFI Projekte werden in der Bundesrepublik Deutschland realisiert: Bekannt ist zum einen das Projekt der britischen Außenministeriums, nämlich Neubau und Betrieb der Britischen Botschaft in Berlin, die von einem deutschen Betreiber und deutschen Finanziers umgesetzt wer-

den, zum anderen ein Projekt des britischen Verteidigungsministeriums, die „German White Fleet“, das ist ein privat betriebener Fahrzeugpark der britischen Armee in Deutschland.

- 58 PFI Projekte – das sind knapp 13 % aller PFI Projekte werden im Verkehrssektor abgewickelt. Volumenmäßig wird hier am meisten umgesetzt. Von den 20,03 Mrd. GBP PFI Gesamtvolumen fallen auf den Verkehrssektor 8,29 Mrd. GBP oder gut 41 %. Die Hälfte des Volumens entfällt allein auf die Schienenverbindung von London Waterloo zum Kanaltunnel (Channel Tunnel Rail Link). Weitere Großprojekte sind die Schienenprojekte Northern Line Trains mit 0,4 Mrd. GBP und die Midland Metro (0,145 Mrd. GBP) sowie eine Reihe von Straßenverkehrsprojekte wie die Birmingham Entlastungsstraße (0,45 Mrd. GBP), Kreuzungen wie in Dartford/Thurrock bzw. der Ausbau von Autobahnen.

- Nach dem Verkehrssektor folgt mit einigen Abstand der Gesundheitssektor. Das Gesundheitsministerium hat bislang 105 PFI Projekte mit einem Volumen von 2,5 Mrd. GBP verhandelt. Trotz der hohen politischen Sensibilität und der Bedenken der Bevölkerung, vor allem der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, gegenüber PFI Projekten ist die Regierung entschlossen, ihren Weg fortzusetzen, da sie sich davon einen höheren Standard an Gesundheitsvorsorge für alle Bürger des Landes verspricht. So sollen denn auch von den geplanten 68 Krankenhausneubauten 64 als PFI Projekte abgewickelt werden.

- Bislang wurden 72 Schulprojekte mit einem Volumen von 1,17 Mrd. GBP vom Schulministerium verhandelt. Da PFI Projekte im Bildungsbereich besonders erfolgreich haben abgewickelt werden können, plant die Regierung, 520 Schulneubau bzw. Schulausbauten als PFI Projekte zu realisieren.

- Das Innenministerium hat bislang 39 PFI Projekte mit einem Volumen von 1,38 Mrd. GBP verhandelt. Dabei können als besonders erfolgreich die 10 durch private Investoren neu gebauten und betriebenen Gefängnisprojekte gelten. Sie wurden nicht nur ohne Kostenüberschreitungen fertiggestellt, die Baukosten konnten sogar gegenüber herkömmlich realisierten Projekten deutlich gesenkt werden. Qualitätsverbesserungen im Strafvollzug in PFI betriebenen Gefängnissen haben zwischenzeitlich auch zu Verbesserungen in den 120 traditionell geführten Gefängnissen geführt.

- Zu den 37 PFI Projekten im Verteidigungssektor mit einem Volumen von 1,87 Mrd. GBP gehören eine Reihe von Großprojekten wie beispielsweise die Hubschraubertrainingsprogramme, die aufgrund von Drittnutzungen zu Kosteneinsparungen beim Verteidigungsetat geführt haben. Zu erwähnen ist etwa das „Attack Helicopter Training“ Projekt (0,165 Mrd. GBP) oder die „Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility“ (0,114 Mrd. GBP). Der Verkauf oder die Modernisierung von Wohnungen im Besitz des Verteidigungsministeriums, Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen an RAF Standorten sind ebenfalls erfolgreich als PFI Projekt realisiert worden. Zu den Großprojekten gehören auch Baumaßnahmen des Verteidigungsministeriums. So wird die Renovierung des Verteidigungsministeriums selbst als PFI Projekt mit einem Volumen von 400 Mio. GBP zur Zeit abgewickelt.

## Gesamtliste der PFI Projekte im Vereinigten Königreich (Stand September 2001)

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Zoll- und Verbrauchssteuerverwaltung</b>			
HM Customs & Excise - Office Automation	20,00	1999	UK
STEPS	53,00	2001	UK
	<b>73,00</b>		
<b>Ministerium für Kultur, Medien und Sport</b>			
British Library - Provision of Catering Service	0,90	1997	London
Royal Parks Agency - Pembroke Lodge	1,00	1997	London
British Library - Corporate Bibliographic	4,70	1997	Yorkshire & the Humber
	<b>6,60</b>		
<b>Ministerium für Umwelt, Ernährung und landwirtschaftliche Angelegenheiten</b>			
Isle of Wight (Waste) (LA)	9,10	1997	Wales
Countryside Agency - Spirit	9,50	1998	UK
Kirklees (Waste) (LA)	40,80	1998	Yorkshire & the Humber
H'ford & Worcs (Waste) (LA)	47,40	1998	West Midlands
Surrey CC Waste Management (LA)	90,00	1999	South East
Pevensey Bay Sea Defences	-	2000	South East
Cambridge site	21,00	2000	South East
South Gloucester (LA) - Integrated Waste Management	31,30	2000	South West
	<b>249,10</b>		
<b>Ministerium für Arbeit und Altersicherung</b>			
ESCOM	4,00	1996	UK
Human Resources Partnership - (inc WISPER)	5,80	1998	UK
Employment Service IT Partnership (ES) - THESIS	116,00	1998	UK
PRIME	664,89	1998/99	UK
Child Support Reforms (CSR)	3,00	2000/01	UK
Networks & Office Services Project (WAN)	8,00	2000/01	UK
ITSA Outsourcing	33,00	2000/01	UK
	<b>834,69</b>		
<b>Ministerium für Bildung und Ausbildung</b>			
Greenwich Uni (Accom)	11,00	1995	London
Brighton Uni (2 Projects) (HE)	14,00	1996	South East
New College (ex Clarendon College)	16,50	1996	East Midlands
Tynemouth College IT - North Shields	-	1997	North East
Waltham Forest - Heathcote School	0,74	1997	London
Falmouth FE College of Arts	2,50	1997	South West
Colfox School (LA) - Dorset	15,60	1997	South West
University Coll London (HE)	28,00	1997	London
Kings College London/ UMDS	142,00	1997	London
Durham University IT	-	1998	North East
Weald Grammar School for Girls	0,17	1998	South East
Hammersmith & West London College of Further Education	1,50	1998	London
Runshaw College - Leyland	1,90	1998	East Midlands
Wyggeston & QEI Sport Centre - Leicester	2,40	1998	East Midlands
Kingston upon Hull - New Primary School	2,80	1998	Yorkshire & the Humber
Kent (IT) - Weald Grammar School for Girls	8,00	1998	South East
Enfield New School	15,90	1998	London
LB Hillingdon - Barnhill School	18,80	1998	London
Dudley LEA (LA) IT (104 schools)	29,50	1998	West Midlands
Darlington College IT	-	1999	North East
West Sussex-East Wittering	0,20	1999	South East
Grantham College	0,25	1999	Yorkshire & The Humber
Hillingdon Whitehall Junior School	0,54	1999	London
Foxton Primary School - Cambridgeshire LEA	0,78	1999	Eastern
School of Oriental & African Studies (SOAS)	0,80	1999	London
Culloden School	1,30	1999	London
South Thames College	2,50	1999	London
Leeds Cardinal Heenan Voluntary Aided Secondary School	4,10	1999	Yorkshire & the Humber
Lewisham Schools Catering (LA) (90 schools)	4,30	1999	London
Essex LEA - New School - Debden Park - Loughton	11,10	1999	Eastern
City of Bristol College	12,20	1999	South West
Portsmouth New School (LA) - MiltonCross	12,40	1999	East Midlands
Weymouth FE College	12,90	1999	South West
Staffordshire CC - 2 School Services	13,70	1999	West Midlands
Torbay Council - Torquay Schools	14,20	1999	South West
Manchester College of Art and Technology	16,20	1999	North West
City of Liverpool Community College	17,60	1999	North West
Waltham Forest School - Lamas Community School - Leyton	18,50	1999	London

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Fortsetzung Ministerium für Bildung und Ausbildung</b>			
East Sussex CC - Schools Programme -Peacehaven	19,00	1999	South East
Birmingham Schools (10 schools)	50,60	1999	West Midlands
Sheffield City Council - Group Schools Projects	58,80	1999	Yorkshire & the Humber
Littlehampton Community School	0,10	2000	South East
Blackpool - Collegiate High School	1,20	2000	North West
Devon-Highweek school	1,49	2000	South West
Kingston Upon Hull-St Mary's college	2,00	2000	Yorkshire & The Humber
Manchester LEA - Temple Primary School	3,70	2000	North West
Canterbury High School - Sports and Leisure	3,80	2000	South East
Imperial College	6,00	2000	London
Royal Northern College of Music	6,00	2000	North West
Nottingham Trent	7,00	2000	East Midlands
North Yorkshire LEA - Grouped Schools	7,20	2000	Yorkshire & The Humber
Brent - Jews Free School	9,00	2000	London
Newbury College	9,00	2000	North East
Liverpool City Council - Speke Garston School	10,80	2000	North West
Kent LEA - Swanscombe Primary School	11,60	2000	South East
Lancashire LEA - Fleetwood High School	13,40	2000	North West
East Riding - Bridlington	26,00	2000	Yorkshire & The Humber
Derbyshire County Council - Schools Accommodation	29,00	2000	East Midlands
LB Newham - Schools	30,00	2000	London
Wiltshire LEA - 3 Schools	38,60	2000	South West
Cornwall CC - 32 Schools	50,70	2000	South West
Wirral - 9 Schools LEA	55,20	2000	Merseyside
Kirklees LEA - Grouped Schools	59,20	2000	Yorkshire & The Humber
Haringey LEA	62,50	2000	London
Stoke on Trent -	93,00	2000	West Midlands
West Sussex LEA - Downview County School	-	2000	South West
Stockton & Billingham College	9,00	2001	North East
Oxford Brookes - Cheney Halls of Residence	18,00	2001	London
Redbridge LEA - Barley Mow secondary school	20,00	2001	London
	<b>1.166,77</b>		
<b>Ministerium für Gesundheit</b>			
Leicestershire & Rutland Headquarters NHST	1,60	1993	East Midlands
York Health Services NHST - Provision of MRI Service	1,00	1995	Yorkshire & the Humber
E Midlands Ambulance Service NHST Radio Control Centre	1,10	1996	East Midlands
Leeds Community & Mental Health NHST - Info System	1,80	1996	Yorkshire & the Humber
North Hants Hospitals NHST - Energy Management Scheme	2,70	1996	South East
QMC Nottingham University Hospital NHST - CHP generator	2,80	1996	East Midlands
Rotherham General Hospitals NHST - Entrance Redevelopment	1,00	1997	East Midlands
Royal National Orthopaedic NHST	1,00	1997	London
Queen Victoria Hospital NHST - Energy Management	1,44	1997	South East
North Hants Hospitals NHST - Patient Management Centre	1,50	1997	South East
Mayday Healthcare (Front Entrance)	1,80	1997	London
Surrey and Sussex Health Care NHST - Crawley Hospital Energy Management	1,80	1997	South East
Plymouth Hospitals NHST - Linear Accelerators	2,73	1997	South West
Northallerton Health Services NHST	3,00	1997	Yorkshire & the Humber
Nottingham Health Authority - Headquarters	3,25	1997	East Midlands
Hull & East Riding Community Health NHST- Withernsea Community Hospital	3,30	1997	Yorkshire & the Humber
Poole Hospital NHST - Residences	3,48	1997	South West
South Devon Healthcare NHST - Dawlish Hospital	3,70	1997	South West
North Bristol NHST - Brain Injury Rehabilitation Unit	4,90	1997	South West
Leeds Community & Mental Health Services NHST	5,00	1997	Yorkshire & the Humber
Oxfordshire Mental Health NHST - Littlemore Hosp - Secure Unit	9,00	1997	South East
South Buckinghamshire NHST - Rationalisation	45,10	1997	South East
North Durham Health Care NHST	61,00	1997	Yorkshire & the Humber
Carlisle Hospital Centralisation to Cumberland Infirmary Site	66,70	1997	Yorkshire & the Humber
Dartford and Gravesham NHST	94,00	1997	South East
Northumbria Health Care NHST - CHP Energy Scheme	1,35	1998	Yorkshire & the Humber
Leeds Teaching Hospitals - Replacement Linear Accelerators	1,39	1998	Yorkshire & the Humber
Doncaster Royal Infirmary & Montague Hospital NHST - MRI Scanner	1,50	1998	East Midlands
Rotherham Priority Health NHST Elderly Mental Health	2,10	1998	East Midlands
Rotherham G Hosps NHST catering reprovision	3,20	1998	East Midlands
Bradford Community Health NHST - Horton Park Centre	4,00	1998	Yorkshire & the Humber
Stockport NHST - Old Age Psychiatry Services	4,70	1998	North West
Black Country Mental Health - NHST	5,20	1998	West Midlands
Thames Gateway NHST- Stonehouse Hospital	5,50	1998	South East
Bay Community NHST	7,00	1998	North West
Plymouth Hospitals NHST - Patient Admin System	7,00	1998	South West
Fulbourn School of Nursing	9,70	1998	Eastern
Oxleas - Reprovision of Mental Health	15,00	1998	London

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Fortsetzung Ministerium für Gesundheit</b>			
Barnet & Chase Farm Gen (Wellhouse) Hospitals NHST	54,00	1998	London
Calderdale Hospital	64,60	1998	Yorkshire & the Humber
S Manchester Uni Hosp NHST	65,60	1998	North West
Worcester Acute Hospitals NHST	86,60	1998	West Midlands
Greenwich Healthcare NHST - Refurbishment of DGH	93,00	1998	London
Bromley NHST - New Hosp	117,90	1998	London
Norfolk and Norwich Health Care NHST - New DGH	158,00	1998	Eastern
QMC NHST - Nottingham University Hospital NHST - Catering Reprovision	1,00	1999	East Midlands
West Middlesex University Hospital NHST	1,50	1999	London
Kings Mill Centre for Health Care Services NHST	1,60	1999	East Midlands
North Hants Hospitals NHST - MRI Scanner	1,90	1999	South East
Mancunian Community Health NHST - Primary Care	2,00	1999	North West
Birmingham Specialist Community Health NHST- Accommodation for People with Learning Disabilities	2,20	1999	West Midlands
Hull & East Yorkshire Hospitals NHST - Integrated Patient Administration System	3,00	1999	Yorkshire & the Humber
NW London NHST ACAD Equipment	3,50	1999	London
Dudley Priority Health NHST - Sedgley Health, Library & Social Care Centre	3,80	1999	West Midlands
Queens Medical Centre NHST ENT/Ophthalmology	16,60	1999	East Midlands
N Staffs Combined Healthcare NHST - Psychiatric Unit	19,20	1999	West Midlands
Sussex Weald and Downs NHST - Graylingwell Hosp Reprovision	22,00	1999	South East
Leeds Community & Mental Health Services	42,20	1999	Yorkshire & the Humber
South Durham Healthcare NHST	48,00	1999	Yorkshire & the Humber
St George's Healthcare NHST Neuro-Cardiac Unit	49,00	1999	London
King's Healthcare NHST	64,00	1999	London
Hereford Hosps NHST - New DGH	64,10	1999	West Midlands
Swindon & Marlborough NHST - New DGH	96,00	1999	South West
South Tees Acute Hospitals NHST	121,90	1999	Yorkshire & the Humber
Central Nottinghamshire Healthcare NHST - Newark Hospital	1,30	2000	East Midlands
Royal Berkshire & Battle Hospitals NHST - RBBH Renal	1,70	2000	South East
Barnsley District General Hospital NHST - Catering Provision	2,00	2000	East Midlands
Luton & Dunstable Hospital	2,30	2000	Eastern
Gloucestershire Royal NHST - Residencies	2,65	2000	South West
Wigan and Leigh Health NHST	2,75	2000	North West
Mid-Sussex NHST- Residential Accommodation	3,00	2000	South East
Southampton University Hospitals NHST - Energy Management	3,10	2000	South East
East Midlands Ambulance Service NHST	3,26	2000	East Midlands
Enfield Community Care NHST - EMI	3,54	2000	London
Local Health Partnerships	3,80	2000	Eastern
Oxleas NHST - Erith Health Centre	4,00	2000	London
Newcastle Upon Tyne Hospitals NHST - Energy Centre	6,90	2000	Yorkshire & the Humber
Hull and East Yorkshire Hospitals NHST - Castle Hill	7,90	2000	Yorkshire & the Humber
Greenwich Healthcare NHST	9,50	2000	London
Essex Rivers Healthcare NHST - Staff Accommodation	9,60	2000	Eastern
Bromley Hospitals NHST	9,80	2000	London
Blackpool, Wyre & Fylde NHST - New Elderly Unit	9,90	2000	North West
Cornwall Healthcare - Bodmin Hospital NHST	10,20	2000	South West
Redbridge Health Care NHST	10,80	2000	London
Parkside Health - Willesden	11,00	2000	London
East London & The City Mental Health NHST - New facilities	12,08	2000	London
Northern Birmingham Mental Health NHST	12,41	2000	West Midlands
Luton & Dunstable Hospital NHST - St Mary's Wing	14,70	2000	Eastern
Northumbria Health Care NHST - Wansbeck General Hospital	17,82	2000	Yorkshire & the Humber
Hull & East Yorkshire Hospitals NHST - Maternity & Acute development	18,19	2000	Yorkshire & the Humber
West Middlesex University Acute Rationalisation	33,00	2000	London
University College London Hospitals NHST	404,00	2000	London
The Royal Surrey County NHST - Electronic Patient records	1,00	2001	South East
Worthing and Southlands Hospitals NHST - Catering Reprovision	3,30	2001	South East
Kettering General Hospital NHST - IM&T	3,70	2001	South East
Ashford & St Peters NHST - Energy Management	5,00	2001	South East
South Durham Healthcare NHST - Sedgely Community Hospital	6,20	2001	Yorkshire & the Humber
Luton & Dunstable Hospital	8,60	2001	Eastern
Norfolk and Norwich Health Care NHST	9,80	2001	Eastern
The Royal Wolverhampton Hospitals NHST - Radiology Unit	10,90	2001	West Midlands
Essex & Herts Community	12,50	2001	Eastern
Newbury PCT - Newbury	18,00	2001	South East
Northumbria Health Care NHST- Hexham General Hospital	29,10	2001	Yorkshire & the Humber
West Berkshire Priority Care Services NHST - Prospect Park MH reprovision	29,70	2001	South East
The Dudley Group of Hospitals NHST - New DGH	137,00	2001	West Midlands
	<b>2.501,54</b>		

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Ministerium für Handel und Industrie</b>			
Coal Authority - IT	3,00	1997	UK
Constructionline	0,75	1998	London
RA Strategic Partnership - IT	15,00	1998	UK
Manchester High Powered Computing	15,00	1998	North West
ELGAR (DTI)	26,00	1998	UK
National Physical Laboratory	88,60	1998	Eastern
MERC - Shipping Services	22,00	1999	UK
MRC Cyclotron	14,20	2001	UK
	<b>184,55</b>		
<b>Ministerium fürTransport, kommunale Verwaltungen und Regionen</b>			
Dartford Crossing -Thurrock Crossing	180,00	1987	South East
Second Severn Crossing	331,00	1990	UK
Birmingham N. Relief Road	450,00	1992	West Midlands
Midland Metro	145,00	1995	West Midlands
Northern Line Trains	409,00	1995	London
A69	9,00	1996	UK
Waltham Forest HAT	15,00	1996	London
A50	21,00	1996	UK
A19	29,00	1996	UK
A417/419	49,00	1996	UK
M40	65,00	1996	UK
A30/35	75,00	1996	UK
A1 (M)	128,00	1996	UK
DLR Extension	202,00	1996	London
Croydon Tramlink	205,00	1996	London
M1/A1 Link Road	214,00	1996	UK
Channel Tunnel Rail Link	4.178,00	1996	UK
QEI Conference Centre	3,00	1997	London
Lambeth Vehicles (LA)	9,00	1997	London
Manchester Metrolink	160,00	1997	North West
Harrow IT (LA)	1,70	1998	London
Islington (LA)	2,10	1998	London
Greater Manchester Fire St (LA)	3,50	1998	North West
Brent Street Lighting (LA)	8,00	1998	London
Kent CC- IT	8,00	1998	South East
Sheffield Offices (LA)	30,00	1998	Yorkshire & the Humber
LU Power	108,00	1998	London
LU Prestige	137,00	1998	London
LB of Islington Council - Depot and Vehicle Services	21,55	1998/99	London
Derby CC Document Imaging (LA)	1,80	1999	East Midlands
Manchester Housing Energy (LA)	3,00	1999	North West
S'hampton CC Integrated Revenue	3,50	1999	South East
North Yorkshire Fire Training Scheme (LA)	5,00	1999	Yorkshire & the Humber
N Nottingham - COIN (IT)	5,80	1999	East Midlands
British Transport Police -Support Services (LUL)	13,00	1999	London
Tower Hamlets HAT	23,00	1999	London
Fire Fighting Training Unit	35,00	1999	UK
British Transport Police - CHO	50,00	1999	London
London Underground Connect	355,00	1999	London
LB of Tower Hamlets - Barkantine Energy Services	6,20	1999/00	London
Doncaster MBC - Doncaster Interchange	26,18	1999/00	Yorkshire & the Humber
NE Derbyshire (LA) - Social Housing	1,70	2000	East Midlands
Lancashire - Fire Station	2,50	2000	North West
North Wiltshire DC - Property Rationalisation	7,00	2000	South West
Avon Somerset & Gloucester - Training Centre	7,00	2000	South West
Norfolk CC - Serviced Salt Storage Facilities	7,30	2000	Eastern
South Wales - Training Centre	9,00	2000	Wales
Hackney Library (LA)	10,00	2000	London
Vehicle Inspectorate - MOT Computerisation	31,00	2000	UK
LFCD A - Vehicles	60,00	2000	London
A130 (A12-A127) (LA)	90,00	2000	Eastern
Nottingham CC Express Transit (LA)	140,00	2000	East Midlands
A13 Thames Gateway	146,00	2000	London
Derby City Council - Social Housing	2,70	2000/01	East Midlands
Brighton - Library	11,60	2000/01	South East
Redcar and Cleveland BC - Offices	13,72	2000/01	North East
Bournemouth BC - Library	14,99	2000/01	South East
Cornwall - Fire Stations	10,40	*tbc	South West
	<b>8.289,24</b>		

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Auswärtiges und Commonwealth Ministerium</b>			
IT Registry (Minerva)	1,62	1996	UK
Car leasing	4,00	1997	UK
Berlin Embassy	17,10	1998	Germany
Foreign and Commonwealth Office Telecommunications Network(FTN) - Global	39,00	2000	UK
	<b>61,72</b>		
<b>Finanzministerium</b>			
Treasury GOGGS Building	118,00	2000	London
	<b>118,00</b>		
<b>Innenministerium</b>			
Parc Prison	74,00	1995	Wales
Fazackerley (Altcourse) Prison	88,00	1995	North West
PABX: IT	6,00	1996	UK
Cookham Ward (Medway) STC	10,00	1996	UK
IND Gatwick - Detention Centre	12,00	1996	South East
Lowdham Grange Prison	32,00	1996	East Midlands
IND: IT	41,00	1996	UK
Wilts Police Air Support	3,00	1997	South West
Northumbria Police - Equine Facilities	3,00	1997	North East
Derby Police Station - Ilkeston	4,50	1997	East Midlands
Prisons Energy (Tranche 1)	9,00	1997	UK
2 Passport Agency Contracts	30,00	1997	UK
Thames Valley Police - Abingdon HQ	7,00	1998	South West
Rainsbrook (Onley) STC	10,00	1998	UK
Hassockfield (Meadomsley) STC	10,00	1998	UK
Derbyshire - Derby HQ	16,00	1998	East Midlands
Ashfield (Pucklechurch) Prison	30,70	1998	South West
Agecroft Prison (Forest Bank)	38,60	1998	North West
North Yorks/Humberside	1,50	1999	Yorkshire & the Humber
Cumbria Police - Area Facilities	5,00	1999	North West
Nottinghamshire - Traffic HQ	6,00	1999	East Midlands
Dyfed Powys Police Authority - Ammanford Police Station	6,00	1999	Wales
Dyfed Powys - Lampeter PS	6,00	1999	Wales
Gwent - Ystrad Mynach Police Station	6,00	1999	Wales
Cleveland and Durham Police - Firearms Facility	9,00	1999	North East
North Wales - Rhyl PS, Training Centre & SOCO	10,00	1999	Wales
Dorset - Dorchester Police Station	15,00	1999	South West
Norfolk Police Authority - FHQ	20,00	1999	South West
Onley Prison - (Ryehill)	34,70	1999	East Midlands
Marchington Prison - (Dovegate)	48,00	1999	West Midlands
Quantum (IT)	60,00	1999	UK
HMS Prison Service - Custodial Services	65,00	1999	UK
PSRCP (Communications)	500,00	1999	UK
Criminal Records Bureau	-	2000	UK
IT 2000 and Business Change	24,70	2000	UK
Greater Manchester Property	25,00	2000	North West
Cheshire Force HQ	30,00	2000	North West
Sussex - Centralised Custody	20,00	2001	South East
MPS - Comms & Control**	62,60	*tbc	London
	<b>1.379,30</b>		
<b>Steuerverwaltung</b>			
NIRS 2	N/A	1995	UK
Glasgow IR Office	10,00	1997	Scotland
Edinburgh IR Office	10,00	1997	Scotland
Manchester IR Office	32,00	1997	North West
Stockport IR Office	6,00	1998	North West
Bootle St John's House (IR)	12,00	1998	Merseyside
Newcastle Estate Development Scheme (NED)	163,80	1998	North East
STEPS	157,00	N/A	UK
	<b>390,80</b>		
<b>LORD CHANCELLOR'S OFFICE</b>			
LOCCS (IT)	20,00	1996	UK
ARAMIS	40,00	1997	UK
LIBRA	68,00	1998	UK
Probate Records Centre	11,00	1999	West Midlands
Hereford & Worcester Magistrates Court	21,00	1999	West Midlands
Humberside Magistrates' Courts - Serviced Accommodation	22,00	1999	Yorkshire & the Humber
Manchester Magistrates' Courts	26,00	2000	North West
	<b>208,00</b>		

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>GCHQ</b>			
GCHQ Building	330,00	2000	South West
	<b>330,00</b>		
<b>Verteidigungsministerium</b>			
German White Fleet	52,00	1995	Germany
Hazardous Stores Information System (HSIS)	1,00	1996	UK
MHE Vehicles	8,00	1996	UK
RAF White Fleet	35,00	1996	UK
Storage Facilities	38,00	1996	UK
TAFMIS (IT)	41,00	1996	UK
DHFS (Helicopter Flying Sch.)	73,50	1996	UK
Tidworth Water & Sewerage	6,00	1997	South West
Electronic Messaging Service (Armysmail)	17,00	1997	UK
Hawk Simulator	19,00	1997	UK
DFTS	70,00	1997	West Midlands
Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility (MSHATF)	114,00	1997	South East
Armed Forces Personnel Administration Agency (AFPAA)	264,00	1997	UK
RAF Lyneham Sewerage	5,50	1998	South West
RAF Fylingdales (Power)	7,00	1998	Yorkshire & the Humber
Yeovilton Family Quarters	8,00	1998	South West
RAF Mail	12,00	1998	UK
RAF Cosford/Shawbury Family Quarters	15,00	1998	West Midlands
Light Aircraft Flying Training (LAFT) (Bulldog)	20,00	1998	UK
RAF Lossiemouth Family Quarters	24,50	1998	Scotland
Joint Services Command and Staff College	93,00	1998	South West
Attack Helicopter Training	165,00	1998	UK
DIS/IT (Touchstone)	5,00	1999	UK
NRTA Fire Training	22,50	1999	South East
Central Scotland Family Quarters	25,00	1999	Scotland
Tornado GR4 Simulator	62,00	1999	Scotland
Army Foundation College (AFC)	73,00	1999	Yorkshire & the Humber
Commercial Satellite Communication Service - INMARSAT	2,50	2000	UK
Defence Electronic Commerce Service ( DECS)	9,00	2000	UK
RAF Sentry E3D Aircrew	10,00	2000	UK
Defence Animal Centre (DAC)	11,00	2000	East Midlands
Lynx Aircrew Training	12,00	2000	UK
Tri-Service Materials Handling	32,00	2000	UK
Tri-Service White Fleet	40,00	2000	UK
Naval Comms	55,00	2000	UK
Main Building Redevelopment Headquarters	400,00	2000	London
Wattisham Family Quarters	20,00	2001	Eastern
	<b>1.867,50</b>		
<b>NORTHERN IRELAND OFFICE</b>			
Holywell Hospital - Contract Energy Services	0,20	1996	N Ireland
Royal Group of Hospitals - Car parking facilities	2,00	1996	N Ireland
Planning Service IT System - PLANAPS	0,60	1997	N Ireland
Belfast City Hospital - Renal Dialysis	3,30	1997	N Ireland
Daisy Hill Hospital	0,30	1998	N Ireland
Craigavon Area Hospital (Contract Energy Services)	0,50	1998	N Ireland
ELB Accrual Accounting/Payroll	3,30	1998	N Ireland
Health and Personal Social Services (HPSS) - (Clinical Disposal Waste)	3,50	1998	N Ireland
Training and Employment IT	6,50	1998	N Ireland
Royal Group of Hospitals - Equipment	12,50	1998	N Ireland
Water Service Hydro Electric Project	0,90	1999	N Ireland
RGH/BCH Link Laboratory (IT) System	1,00	1999	N Ireland
Antrim Hospital (Renal Dialysis)	2,70	1999	N Ireland
NI Land registers - information systems	4,00	1999	N Ireland
Drumglass High School	6,00	1999	N Ireland
NW Inst of F&HE - New building	7,00	1999	N Ireland
Kinnegar Waste Water Treatment	11,00	1999	N Ireland
Social Security Agency - IT	3,40	2000	N Ireland
DVTA Vehicle Testing Project	11,00	2000	N Ireland
St Genevieve's High School - New premises	14,00	2000	N Ireland
Wellington Ccollege/Balmoral High School - New and refurbishment	16,00	2000	N Ireland
Belfast Institute of Further & Higher Education (Teaching Accommodation)	19,80	2000	N Ireland
	<b>129,50</b>		
<b>NORTHERN IRELAND COURT SERVICE</b>			
NI Courts New Court Complex	30,00	1997	N Ireland
Northern Ireland Courts (IT)	28,00	1999	N Ireland
	<b>58,00</b>		

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE</b>			
CCTA MTS Telecoms Service	10,00	1995	UK
	<b>10,00</b>		
<b>PUBLIC RECORD OFFICE</b>			
Public Record Office 1901 Digitisation Project	-	1999	UK
	-		
<b>SCOTLAND</b>			
Skye Bridge	23,60	1992	Scotland
Clinical Waste Disposal - Lothian Forth Health Board	4,50	1994	Scotland
Clinical Waste Disposal - Northern HHST	6,00	1994	Scotland
Ferryfield House	2,50	1996	Scotland
Health Information System - Law Hospital NHST	2,50	1996	
Stirling Further Education Centre	3,60	1996	Scotland
Inverness Main Drainage/ Fort William Sewage Treatment	45,00	1996	Scotland
Health Information System - Perth & Kinross	2,30	1997	Scotland
Mearnskir Hospital Geriatric Beds	2,40	1997	Scotland
Health Information System - Yorkhill	2,50	1997	Scotland
Energy Management System - Dundee Teaching Hospital	2,80	1997	Scotland
Multistorey carpark/ car parking facilities - Dundee Teaching Hospital	3,30	1997	Scotland
Kincardineshire Healthcare - Grampian Health Board	3,80	1997	Scotland
Kilmarnock Prison	32,00	1997	Scotland
Baldovie Waste to Energy Plant	43,00	1997	Scotland
M6 DBFO	96,00	1997	Scotland
60 Care of Elderly Beds (Ellen's Glen)	2,00	1998	Scotland
Scottish Children's Reporter Administration (SCRA) - Integrated Information System	3,00	1998	Scotland
Integrated Education Management Service - Moray	5,60	1998	Scotland
Inverness Airport Terminal - Highlands & Islands	9,50	1998	Scotland
Highland Council IS/IT Services	13,00	1998	Scotland
Falkirk Schools (5 schools)	65,00	1998	Scotland
Hairmyres Hospital	67,50	1998	Scotland
Wishaw General Hospital	100,00	1998	Scotland
New Royal Infirmary of Edinburgh	180,00	1998	Scotland
West Lothian NHST - Care of Elderly Services	2,30	1999	Scotland
Southern General HISS	2,40	1999	Scotland
James Watt Coll of H&FE - New College (Kilwinning)	8,60	1999	Scotland
Cumnock Community Hospital (Ayrshire & Arran)	8,60	1999	Scotland
Dundee Ninewells Psychiatric Services	10,00	1999	Scotland
Larkfield Geriatric assessment facility	10,00	1999	Scotland
SGH geriatric medicine and assessment facility	11,00	1999	Scotland
Hospital Information Support System -RIE	12,00	1999	Scotland
Perth & Kinross Council - Office Accommodation	15,00	1999	Scotland
New Campus for W Lothian FE College (LA) - Livingston	15,00	1999	Scotland
Highland NHSTrust -Inverness Psychiatric Unit	16,50	1999	Scotland
Police Force Training Centre, East Kilbride	17,00	1999	Scotland
Esk Valley Purification Scheme	30,00	1999	Scotland
Dalmuir Sewage Treatment. Provision of Secondary Treatment	50,00	1999	Scotland
Daldowie and Shieldhall sludge Treatment Works	65,00	1999	Scotland
Tay Wastewater Projects - Dundee, Carnoustie and Arbroath Waste Water Treatment	90,00	1999	Scotland
Almond Valley and Seafield Sewage Scheme	140,00	1999	Scotland
Dumfries and Galloway Acute & Maternity Hospitals NHS Trust	11,00	2000	Scotland
Mearns Primary and St Ninian's High School	12,50	2000	Scotland
Balfron School	16,50	2000	Scotland
Levenmouth Purification Scheme	47,00	2000	Scotland
Meadowhead (Irvine) Ayr, Stevenson and Inverclyde Sewage Treatment	65,00	2000	Scotland
Aberdeen, Stonehaven, Fraserburgh and Peterhead sewage and sludge treatment	80,00	2000	Scotland
Project 2002 (Glasgow Schools Project) (29 schools)	225,00	2000	Scotland
Aberdeenshire Schools Project	14,25	2001	Scotland
Highland Schools Project	17,00	2001	Scotland
West Lothian Schools	27,80	2001	Scotland
Information & Communication Technology - Edinburgh Council	40,00	2001	Scotland
Moray Coast Wastewater Project	42,00	2001	Scotland
Equipment, and Energy Management	11,00	N/A	Scotland
Care of Elderly and Mentally Ill	31,30	N/A	Scotland
	<b>1.865,15</b>		
<b>WALES</b>			
University Hospital of Wales Car Parks	6,50	1996	Wales
Nevill Hall Endoscopy and Day Surgery Unit	2,80	1998	Wales
Royal Glamorgan Staff Residences	3,70	1998	Wales
Chepstow Community Hospital	10,00	1998	Wales
A55	100,00	1998	Wales

Name des Projektes	Wert (in Mio. £)	Vertragsunterzeichnung	Region
<b>Fortsetzung WALES</b>			
Secondary School in Aberystwyth	16,50	1999	Wales
Bute Avenue	40,00	1999	Wales
Pembroke Dock School/offices	11,30	2000	Wales
Western Cardiff neighbourhood hospital	17,00	2000	Wales
Baglan Hospital (Neath/ Port Talbot)	66,00	2000	Wales
Ysgol Gyfun Cwm Rhyngi and Lewis Boys schools	35,50	2001	Wales
	<b>309,30</b>		

<b>Gesamtsumme der PFI Projekte:</b>	<b>20.032,76</b>
--------------------------------------	------------------

Quelle: Office of Government Commerce, September 2001

## Begriffserläuterungen

Öffentlich-private Partnerschaften oder Public Private Partnerships (PPP) sind in aller Munde. Doch jeder versteht etwas anders darunter. Eine genaue Begriffsbestimmung, auch die verschiedenen Formen von PPP begrifflich abzugrenzen, sind dringend erforderlich, um Missverständnisse und Fehleinschätzungen zu vermeiden.

Zunächst einmal ist festzuhalten: Public Private Partnerships bewegen sich in dem Spektrum zwischen traditioneller Erstellung öffentlicher Leistungen durch staatliche Verwaltungen (mit ihren charakteristischen Merkmalen wie Eigenbau und Haushaltsfinanzierung) auf der einen Seite und der Leistungserstellung auf der Grundlage vollständiger Privatisierung von ehemals staatlichen Vermögensanlagen auf der anderen Seite.

Unter PPP wird ganz allgemein die Kooperation verstanden von öffentlichen Händen und privater Wirtschaft beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und gegebenenfalls auch bei dem Verwerten bislang ausschließlich öffentlich erbrachter Leistungen. Überall in Europa existieren schon seit langem die unterschiedlichsten Formen öffentlich-privater Partnerschaften. Sie reichen von der Berücksichtigung betriebswirtschaftlichen Know-hows und privatwirtschaftlicher Finanzierungsmethoden bei der Realisierung öffentlicher Leistungen bis hin zu privaten Eigentumsformen in öffentlichen Wirtschaftsbereichen, von Partnerschaften, in denen öffentliche und private Partner ihre Vermögenswerte, Finanzen oder Know-how unter gemeinsames Management stellen, bis zu partnerschaftlichen Investitionsvorhaben mit gemeinsamer Ertragsbeteiligung. Wir kennen diese Kooperationsformen unter Begriffen wie Vorfinanzierungs-, Dienstleistungs-, Kooperations- bzw. Betreibermodelle, als Finanzierungsformen kennen wir sie unter Begriffen wie kommunales Leasing, Fondsfinanzierung, Mietkaufmodelle, Factoring, Projektfinanzierung oder Contracting.

Als neues PPP Modell, das bislang vorwiegend in Großbritannien realisiert wurde, steht mit PFI (Private Finance Initiative) ein Modell zur Diskussion, bei dem sich der Staat von der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zurückzieht und deren Design, Planen, Produzieren, Finanzieren und Betreiben und Verwerten ausschließlich der Verantwortung der Privatwirtschaft überlässt. Die öffentlichen Hände treten nur noch als Nachfrager von Dienstleistungen auf und bezahlen die von Privaten erbrachten Leistungen auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen. Obwohl Projektfinanzierung, Betreibermodelle oder vor allem auch contracting bereits in diese Richtung zielen, geht Großbritannien mit PFI neue Wege, die auch für die Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sein können.

Der vorliegende Versuch einer Begriffserläuterung von Herrn Dr. Jörg Christen, Referatsleiter im Finanzministerium Rheinland-Pfalz, kann nicht den Anspruch erheben, endgültige Klarheit in das bislang herrschende definitorische Wirrwarr zu bringen. Er kann aber die Vielfalt der Definitionsaspekte ausleuchten und Lösungsansätze vermitteln.

## PPP/PFI – Terminologie

### ALLGEMEINES

#### PPP/PFI

- Private Vorfinanzierung
- Sonderfinanzierung
- Private Realisierung öffentlicher Investitionen

PPP bedeutet Public Private Partnership, PFI Private Finanzierung öffentlicher Investitionen.

PPP/PFI-Projekte lassen sich in Mietkauf-, Leasing-, Miet-, sowie in Betreiber (Contracting-) - und Konzessionsmodelle unterteilen. Diese Untergliederung ist wichtig, weil das deutsche Rechtssystem an diese Rechtsformen z.T. unterschiedliche Rechtsfolgen knüpft. Unter PPP-Projekten werden oftmals spezielle gesellschaftsrechtliche Kooperationsverträge zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor verstanden (z.B. Flughafen-Entwicklungsgesellschaft, Konversionsentwicklungsgesellschaft), sie weisen aber rechtlich ebenfalls regelmäßig die Strukturen von Mietkauf-, Leasing-, Miet-, sowie Betreiber- (Contracting-) und Konzessionsmodellen auf.

#### - im internationalen Vergleich:

PPP/PFI-Projekte werden im internationalen Vergleich mit Schlagworten zu ihren Leistungsinhalten gekennzeichnet, wobei diese modulartig miteinander kombiniert werden: Verbreitet sind etwa BOT-Modelle (build, operate, transfer/bauen, betreiben, transferieren), BOO-Modelle (build, own, operate/bauen, besitzen, betreiben), BOOT (build, own, operate, transfer/bauen, besitzen, betreiben, transferieren), DBFO-Modelle (design, build, finance, operate/planen, bauen, finanzieren, betreiben), BLT-Modelle (build, lease, transfer/bauen, leasen, transferieren), DBOT-Modelle (design, build, operate, transfer/planen, bauen, betreiben, transferieren)-Modelle.

#### - Zielsetzung:

PPP/PFI-Projekte haben die Optimierung der Gesamtnutzungskosten zum Ziel und versuchen dies durch einen möglichst ganzheitlichen Ansatz (Lifecycle-Ansatz; Integration von Planung, Errichtung, Betrieb, Finanzieren und Verwertung) sicherzustellen. Die integrierte Übernahme von Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betreiberleistungen gekoppelt mit einem einheitlichen Leistungsentgelt je nach Realisierungsform kann in unterschiedlicher Ausprägung und in unterschiedlichen Rechtsformen vereinbart werden (Beisp.: Bau- und Zwischenfinanzierungsleistungen bei GU-Vergabe; Integration von Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betreibernlementen bei Mietkauf, Leasing und Miete).

*DIE HANDLUNGALTERNATIVEN*

<p><b>Konventionelle Realisierung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigenbau und Haushaltsfinanzierung</li> <li>- Fachlosvergabe / Generalunternehmervergabe / Generalübernehmervergabe / Schlüsselfertiger Kauf</li> </ul>	<p>Die konventionelle Realisierung (Eigenbau) sieht die grundsätzliche Trennung von Planung, Errichtung, Finanzierung, Betrieb und Verwertung in Einzelverträgen vor. Die Errichtung bzw. die Beschaffung kann dabei per Fachlosvergabe (Vielzahl von einzelnen Werk-, Kauf- und Dienstleistungsverträgen), Generalunter- oder Generalübernehmerverträgen (ggf. incl. Zwischenfinanzierung) oder auch als schlüsselfertiger Kauf (incl. Zwischenfinanzierung) erfolgen.</p>
<p><b>Mietkauf</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratenkauf, Teilzahlungskauf</li> <li>- Echter Mietkauf</li> <li>- Unechter Mietkauf</li> <li>- Mogendorfer Modell</li> <li>- sog. Bundeskonzessionsmodell</li> </ul>	<p>Bei Mietkauf werden Werkvertrag und Kreditvertrag in einem Vertrag gekoppelt, der Mietkäufer wird auf jeden Fall am Ende bzw. ist bereits von Anfang an Eigentümer, dieser auch sog. unechte Mietkaufvertrag entspricht rechtlich einem Ratenkaufvertrag.</p> <p>Beim sog. echten Mietkaufvertrag, der im Immobilienbereich eher unüblich ist, hat der Mietkäufer das Optionsrecht, den Vertragsgegenstand bis zu einem bestimmten Zeitpunkt unter Anrechnung der bisher gezahlten Mietkaufraten zu erwerben, zumeist ist die Vertragsgestaltung so, dass bei normalem Geschehensablauf von einem Eigentumserwerb auszugehen sein wird.</p>
<p><b>Leasing</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlasskonformes Leasing</li> <li>- HBFG-Leasing</li> <li>- Investorenmodell</li> </ul>	<p>Leasing ist die entgeltliche Nutzungsüberlassung mit Optionsrechten oder Verwertungsabreden zu festen Preisen - ohne von vornherein feststehenden Eigentumstransfer. Von erlasskonformem Leasing ist die Rede, wenn die Voraussetzungen der Leasingerlasse der Finanzverwaltung eingehalten werden; diese bezwecken, einen mietrechtlichen Mindestgehalt der Vertragsgestaltung sicherzustellen.</p> <p>HBFG-Leasing ist ein bislang im Bereich des Hochschulbaus zugelassenes Verfahren, bei dem die Optionsausübung vom Leasingnehmer von vornherein zugesagt werden muss. Damit liegt Mietkauf bzw. Ratenkauf und kein erlasskonformes Leasing vor.</p>
<p><b>Miete</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investorenmodell</li> </ul>	<p>Miete ist die entgeltliche Nutzungsüberlassung mit - wenn überhaupt - Optionsrechten des Mieters zu einem offenen Verkehrswert.</p>

**Betreibermodelle**

- BOT-Modelle
- Contracting

Von Betreibermodellen spricht man, wenn isoliert oder zusätzlich zu sonstigen Leistungsinhalten Instandhaltung, Wartung oder sonstige Facility-Management-Aufgaben übernommen werden.

Betreiber-elemente können sowohl im Rahmen von Mietkauf-, Leasing- und Mietverträgen integriert werden. Als Beispiel für Betreibermodelle werden verbreitet BOT (build, operate, transfer)-Modelle genannt. Nach deutschem Verständnis handelt es sich hierbei um einen Mietkauf mit integrierten Planungs-, Betriebs- und Instandhaltungsdienstleistungen.

Contracting-Verträge sind eine Unterform von Betreibermodellen, hier werden mit den - unter den bisherigen Nutzungskosten liegenden - Nutzungsentgelten Einzelinvestitionen im Betriebskostenbereich finanziert.

**Konzessionsmodelle**

Bei Konzessionsmodellen erhält der Private das Recht, seine Kosten über Entgelte oder Gebühren von Nutzern zu finanzieren. Die Endschafftsregelung ("was passiert mit dem Wirtschaftsgut nach Ablauf der Konzessionsdauer ?- automatischer Eigentumstransfer auf Konzessionsgeber mit/ohne festvereinbarter Schlusszahlung; Restwertentschädigung zum Verkehrswert, Verlängerungsoption“) ist frei gestaltbar, so dass auch hier Mietkauf-, Leasing- oder Mietstrukturen vorliegen können.

**Forfaitierung**

Forfaitierung ist der Verkauf von Forderungen; sie kann im Rahmen aller Handlungsalternativen als Finanzierungskomponente integriert werden (üblich z.B. bei Mietkauf, Leasing und Miete) und ist damit keine eigenständige Handlungsform.

## Autoren

Dr. Dietrich Drömann  
PricewaterhouseCoopers, Hamburg

Dr. Lutz-Christian Funke  
Abteilungsdirektor Export- und Projektfinanzierung, Kreditanstalt für Wiederaufbau,  
Frankfurt am Main

Dr. Klaus Funken  
Referent der Projektarbeitsgruppe PPP, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Sabine Kaspereit, MdB  
Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion,  
Leiterin der Projektarbeitsgruppe PPP der SPD-Bundestagsfraktion

Detlef Knop  
Geschäftsführer der Bilfinger+Berger B O T GmbH, Wiesbaden

Boyd McCleary  
Direktor für Britische Handels- und Investitionsförderung in Deutschland,  
Düsseldorf

Wolfgang Roth  
Vizepräsident, Europäische Investitionsbank, Luxemburg

Jean-Paul Schaay  
stellv. Leiter des PPP-Kompetenzzentrums im niederländischen Finanzministerium,  
Den Haag