

Public Private Partnership für Haftanstalten – der Markt in Deutschland kommt in Bewegung

Torsten Engelbrecht

Die weitaus meisten Gefängnisse in Deutschland sind nicht nur renovierungsbedürftig, sondern auch viel zu klein. Entsprechend hoch ist der Investitionsbedarf. Angesichts leerer Länderkassen sind innovative Finanzierungsmodelle gefragt, um den Bau und die Sanierung von Haftanstalten zu ermöglichen sowie den Betrieb effizienter zu gestalten. Eine ideale Möglichkeit besteht in der Private Public Partnership (PPP), mit der in Ländern wie Großbritannien oder Frankreich bereits sehr gute Erfahrungen gesammelt wurden. Für Banken eröffnet sich hier ein interessantes Marktpotenzial – sei es als Berater, Arrangeur oder Finanzier.

Die Diskussion über die Zulässigkeit von Voll- oder Teilprivatisierungen von Haftanstalten verlief in Deutschland bisher besonders zäh. Das Thema ist hier zu Lande emotional stark besetzt. Vor allem viele sind dem Irrglauben verhaftet, nur der Staat könne sichere Gefängnisse bauen und betreiben. Doch es zeichnet sich ein Sinneswandel ab – bedingt durch die leeren Kassen der öffentlichen Hand, überfüllte und veraltete Justizvollzugsanstalten und steigenden Haftplatzbedarf sowie die positiven Erfahrungen, die vor allem in den USA, in Großbritannien und Frankreich mit den Public Private Partnerships (PPP) gemacht wurden. Dies trägt dazu bei, dass die Teilprivatisierung von Haftanstalten als neues Geschäftsfeld erkannt wird, das staatliche Aufsicht mit den gewinnorientierten Absichten privater Investoren für alle Seiten nutzbringend verquicken kann.

Hohe Einsparpotenziale

Das Prinzip der PPP besteht darin, durch Einbeziehung von Privatunternehmen Haftanstalten zu bauen, zu finanzieren und zu betreiben ►(1). Dadurch ergeben sich erhebliche Kostensenkungspotenziale. Erfahrungen aus dem angelsächsischen Ausland zeigen, dass die Einsparungen bei der Errichtung der Anstalten ohne weiteres 25 Prozent und bei den Betriebskosten mehr als 30 Prozent betragen können. Hauptgrund ist, dass die konventionelle Finanzierung einer Haftanstalt durch die öffentliche Hand

höchst ineffizient ist. Betriebswirtschaftlich neigen Behörden dazu, ein möglichst hohes Budget und möglichst viele Mitarbeiter zugeteilt zu bekommen – gemäß der Devise: Budget- und Ressortmaximierung statt Kostenoptimierung. Im Gegensatz dazu wirken bei privaten Unternehmen interne Widerstände und Notwendigkeiten sowie externer Wettbewerbsdruck solchen Verhaltensweisen entgegen.

Kritiker der PPP hier in Deutschland wenden regelmäßigein, dass dieses Modell nicht lohnend wäre, da das geltende deutsche Recht (Artikel 32, Absatz 4 Grundgesetz) eine Vollprivatisierung des Betriebs einer Haftanstalt wie etwa in den USA nicht zulässt. Nicht privatisierbar sind vor allem die Organisationshoheit (Gesamtsteuerung und Überwachung der Dienstabläufe), das Behandlungsmanagement (Aufnahme und Entlassung der Gefangenen, Disziplinarmaßnahmen) und Teile des Bewachungsmanagements (Kontrolle der Außenkontakte).

Doch auch wenn sich die Leistungen im Strafvollzug, die von Privaten erbracht werden können, auf die Tätigkeit ohne Eingriffsbefugnis gegenüber Gefangenen beschränken, besteht immer noch hinreichend Raum für Privatisierung – wenn auch nicht im gleichen Umfang wie in Großbritannien, wo praktisch nur der Gefängnisdirektor Staatsangestellter sein muss. Zu den in Deutschland privatisierbaren Aufgaben zählen das Gebäudemanagement (Instandhaltung, Wartung,

Reinigung der Anstalt), das Versorgungsmanagement (Küche, Wäsche, Gesundheit, Gefangeneneinkauf), das Betreuungsmanagement (Arbeit, Ausbildung, soziale Betreuung) und Teile des Bewachungsmanagements (z. B. die Kontrolle von technischen Sicherheitssystemen oder der Objektschutz). Die Folge: Rund die Hälfte des Personals kann bereits bei der derzeitigen Gesetzeslage von privaten Unternehmen stammen.

Das Bundesverkehrsministerium, das gerade ein Gutachten zum Thema »Public Private Partnership im Hochbau« erstellt hat, bestätigt, dass grundsätzlich keine Hindernisse bestehen, PPPs etwa bei Haftanstalten erfolgreich durchzuführen. Hintergrund des Gutachtens ist, dass die öffentliche Hand einen enormen Investitionsstau hat, der mit PPPs aufgelöst werden muss. Daher will man mit dem Gutachten Möglichkeiten aufzeigen, wie die Rechtsvorschriften vereinfacht und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen effizient angegangen werden können. Voraussichtlich noch in diesem Jahr soll ein »Kompetenzzentrum PPP« installiert werden, um derartige Projekte zu fördern.

Personalausfälle gehen zurück

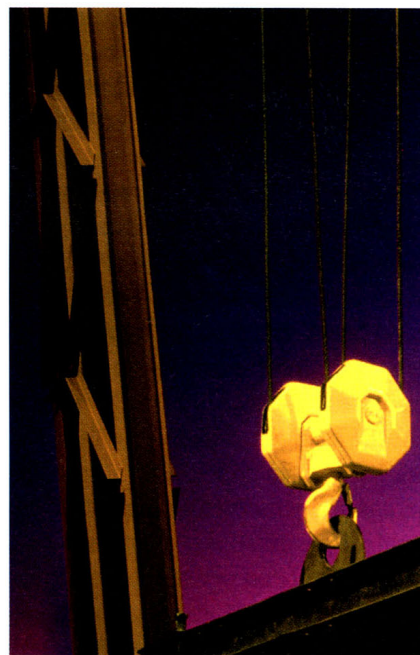
Ein Vorteil der Kooperation mit privatwirtschaftlichen Partnern ist nämlich auch, dass nicht mehr überqualifizierte und damit vergleichsweise teure Staatsbeamte für Routine- und Bewachungsaufgaben eingesetzt werden müssen. Ein wichtiger Punkt, denn es kommt in der Praxis regelmäßig vor, dass Beamte zu unmotiviertem und unflexiblem Verhalten neigen – unter dem so genannten Unterforderungssyndrom leiden. Demgegenüber zeigen die PPP-Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern, dass

beim Einsatz privaten Vollzugspersonals die Personalausfälle oft merklich zurückgehen. Hauptgrund: die faktische Anhebung der beruflichen Stellung, durch die Verantwortungsbewusstsein und Motivation gefördert werden.

Hinzu kommt, dass die tatsächlich erbrachten Stundenleistungen in den Fokus rücken, während bei der Arbeit mit Angestellten des öffentlichen Dienstes der durch Krankheit, Urlaub oder Fortbildungsbedingte Arbeitsausfall in der Regel durch Überstunden von Kollegen und damit nicht kostenneutral aufgefangen wird. In Schleswig-Holstein etwa stieg die Zahl der Überstunden, die die Vollzugs- und Werkbeamten jährlich zu leisten hatten, zwischen 1996 und 2000 von 14.500 auf 24.000 Stunden an. Demgegenüber ist die Leistungserbringung durch private Kräfte und somit auch deren Bezahlung für die Anstaltsleitung in jedem Falle konstant. Denn für den Fall, dass Mitarbeiter ausfallen, kommen vertraglich festdefinierte Vertretungskräfte zum Einsatz. Das heißt: Bei unverändertem Kostenniveau wird eine konstante Stundenleistung garantiert.

Handlungsbedarf

Augenfällig ist der Handlungsbedarf beim Mauerwerk deutscher JVs, das nicht selten aus dem 19. Jahrhundert stammt und daher brüchig ist. Und auch die Einrichtungen und Standards für Resozialisierungsmaßnahmen in den Häftlingsbauten sind oftmals veraltet. Das heißt: Optimale Sicherheit ist nicht gewährleistet und die Anstalten tragen in ihrer derzeitigen Verfassung nicht immer dazu bei, die Motivation der Bediensteten zu steigern, die zu einem wesentlichen Teil auch vom Zu-



stand ihres Arbeitsplatzes beeinflusst wird.

Überdies sind deutsche JVs im Schnitt überbelegt. Gerade in den 90er Jahren ist die Belegungsquote merklich angestiegen. Allein in Hessen beträgt die Überbelegungsquote zwischen 20 und 30 Prozent. Nicht anders die Situation etwa in Schleswig-Holstein: »Die Zahl der in den JVs Inhaftierten steigt kontinuierlich und bedrohlich an«, so das Justizministerium in einem aktuellen Bericht. Waren es 1991 noch durchschnittlich 1.243 Gefangene, so waren es im Jahr 2000 bereits 1.661. Damit sind die JVs des Landes ständig mit jeweils rund 100 Gefangenen überbelegt.

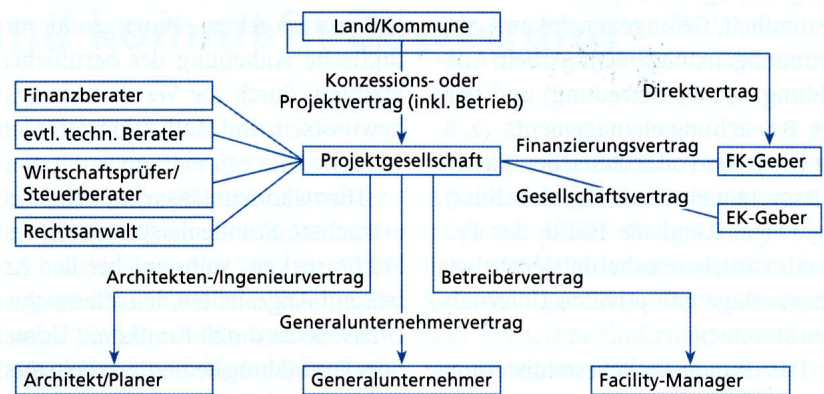
In den anderen Bundesländern ist die Situation ähnlich, weshalb der Bau neuer Kapazitäten und Modernisierungsmaßnahmen dringend geboten sind. Dies scheinen nun auch Verantwortliche erkannt zu haben. Allen voran in Hessen, wo man sich dazu entschied, in der osthessischen Stadt Hünfeld die erste privat gebaute

und teilweise privat betriebene JVA Deutschlands entstehen zu lassen. Ziel ist es, den Neubau einer Strafanstalt für den geschlossenen Vollzug für 500 männliche Erwachsene zu realisieren. Torsten Kunze, Staatsanwalt und Referatsleiter in der Abteilung Strafvollzug des Hessischen Ministeriums der Justiz: »Es wird sich ein erhebliches Einsparpotenzial aufzeigen, vor allem auch beim Betrieb, denn rund 40 Prozent des Personals für Leistungen aus dem Servicebereich ohne hoheitliche Eingriffsbefugnisse werden an einen privaten Anbieter übertragen.«

Kritiker bemängeln, dass die Umsetzung des PPP-Konzepts in Hünfeld nur halbherzig erfolgt, weil Bau und Betrieb nicht – wie etwa in Großbritannien üblich – zusammen ausgeschrieben wurden. Dieser Hinweis ist zwar berechtigt, doch auch in Großbritannien begann man Anfang der 90er mit getrennten Ausschreibungen, um zunächst erste Erfahrungen zu sammeln. »Vor allem wollen wir der Gefahr vorbeugen, dass das ganze Projekt gekippt werden muss, nur weil sich beim Bau Widerstand regt«, so Kunze, »weshalb wir jetzt den Betrieb europaweit ausgeschrieben haben«. Außerdem ist der teilprivatisierte Betrieb von Haftanstalten eine Art Knackpunkt, da diesbezüglich in Deutschland besonders wenig Erfahrung vorliegen. Die Hoffnung besteht darin, dass – sollte der teilprivatisierte Betrieb von Hünfeld die erhofften positiven Effekte erbringen – andere Bundesländer Mut fassen, Public Private Partnerships zu starten.

Dabei nehmen die Berührungsängste in anderen Bundesländern bereits ab. So will Nordrhein-Westfalen mit einer PPP neue Wege im Strafvollzug gehen. Im Großraum Düssel-

1. Public Private Partnership (PPP): Betreibermodell



Quelle: Prof. Dr. Dieter Jacob (Lehrstuhl für ABWL an der technischen Universität Bergakademie Freiberg), Management Circle

dorf soll eine JVA für 850 Insassen gebaut werden. »Ich halte es für sehr wahrscheinlich, dass Bau und Betrieb gemeinsam ausgeschrieben werden«, so Dieter Wendorff, Pressesprecher des Justizministeriums. Die Bremer CDU-SPD-Regierung wiederum schreibt in ihren Koalitionsvertrag: »Die Koalition befürwortet den Neubau einer JVA. Hierbei ist zu prüfen, ob und welche finanziellen Vorteile der Neubau im Rahmen einer Public Private Partnership langfristig bringt.« Und auch die Justizbehörden in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hamburg und anderen Bundesländern zeigen sich aufgeschlossen.

Beachtliches Marktpotenzial für Banken

Für Banken eröffnet sich somit ein interessantes Betätigungsfeld – sei es als Berater, Arrangeur oder Kreditgeber. So gehen selbst konservative Schätzungen von einem akuten Handlungsbedarf im Justizvollzug von durchschnittlich 100 Mill. Euro für jedes Bundesland aus – und dies allein für Neubau- und Sanierungsmaßnahmen. Und mittels geeigneter PPP-Finanzierung dürfte die Durchsetzbar-

keit derartiger Vorhaben wirtschaftlich betrachtet wesentlich leichter von der Hand gehen. »Aus Bankensicht ist das PPP-Modell für Haftanstalten interessant, da bei JVAs die für Projektfinanzierungen kritische Summe von 25 Mill. EUR in der Regel überschritten wird«, so Engelbert Kappen, Experte für Projektfinanzierung bei der Dresdner Bank in Hamburg.

Zudem ist zu bedenken, dass Haftanstalten ja nur eine Variante sind, PPP-Projekte durchzuführen. Das heißt: Jedes erfolgreich durchgeführte PPP-Modell wird Widerstände auf politischer Ebene überwinden und den Weg für PPPs jeglicher Art ebnen helfen. Hier lohnt der Blick nach oder – für den, der Überzeugungsarbeit leisten muss – der Verweis auf Großbritannien. Dort ist der Markt so reizvoll, dass die International Financial Services Organisation in London folgende Banken mit PPP-Aktivitäten in Großbritannien nennt: Bank of Scotland, Barclays, Deutsche Bank, Dresdner Kleinwort Wasserstein, HSBC, Lloyds TSB und Royal Bank of Scotland.

»Und wenn man bedenkt, dass rund 20 Prozent der öffentlichen In-

vestitionen in Großbritannien durch PPPs realisiert werden, so ist das Potenzial in Deutschland gewaltig«, so Christoph Winter, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre an der Technischen Universität Bergakademie Freiberg. Anders ausgedrückt flossen bis dato mehr als 25 Mrd. BPF privaten Kapitals in mehr als 350 Projekte aller Art. Was vor allem zu mehr Innovationen und Kosteneinsparungen im öffentlichen Sektor führte und zur Realisierung von PPPs in zahlreichen Sektoren wie Gesundheit, Schulen, Transport, Wohnungsbau, Verteidigung und Flugverkehr.

Und was speziell JVs betrifft, so sind nach Angaben der Beratungsgesellschaft Linklaters Oppenhoff & Rädler auf der britischen Insel seit 1992 – also seitdem dort Haftanstalten mit Hilfe von PPPs realisiert werden – 14 Projekte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 500 Mill. BPF erfolgreich durchgeführt worden. Die Zeugnisse für die privaten Betreiber sind im Schnitt sehr gut. Wolfgang Schlicht, Manager bei EC Harris, ein auf Projekt- und Risikomanagement spezialisiertes Unternehmen, auf der Management-Circle-Veranstaltung »Privatisierte JVs als neues Geschäftsfeld«: »Die englische Gefängnisaufsichtsbehörde bezeichnet etwa den mittels PPP umgesetzten Gefängnisbau in Altcourse in Liverpool als Juwel in der Krone der Gefängnisservicelandschaft.«

Bemerkenswert ist außerdem, dass die PPPs bei britischen Haftanstalten so reibungslos funktionieren, dass noch bei keinem Projekt die Banken von ihren weitreichenden Eintrittsrechten Gebrauch machen mussten. Hintergrund: Die Vereinbarungen können so ausgestaltet sein, dass die

Banken – sollten die privaten Projektbeteiligten gegen genau definierte Vorgaben verstoßen oder dezidiert ausformulierte Vertragsbestandteile nicht erfüllen – die Gesellschafter austauschen dürfen.

Der Austausch der Gesellschafter kann in Deutschland zwar nicht so einfach festgelegt werden. Doch werden auch hier zu Lande die Banken als Projektfinanziers mit umfangreichen Sanktionierungsbefugnissen ausgestattet, um zu gewährleisten, dass die Kredite wieder zurückgezahlt werden. So ziehen die Finanzinstitute mit der öffentlichen Hand, die eine JVA zu möglichst geringen Kosten und mit höchstmöglichen Standards haben möchte, an einem Strang und sorgen für eine erfolgreiche Projekt-Durchführung.

Spezielles PPP-Know-how gefragt

Den Banken wird ein sehr hohes Maß an Verantwortung, Risikoübernahme und notwendiger Expertise abver-

langt. Dies betrifft vor allem die Überprüfung des Wirtschaftlichkeitsmodells der anbietenden Projektgesellschaft. Nicht nur Planung und Bau, sondern auch Betrieb und Instandhaltung bedürfen einiger Erfahrung. Kernfragen sind: Reicht der zu erwirtschaftende freie Cash Flow des Projektes aus, um den Schuldendienst zu erbringen ►(2)? Welche Instrumente optimieren das Risikomanagement? Welche Restrisiken verbleiben bei der Projektgesellschaft als Kreditnehmer? Welche Ertragskraft zeigt das Projekt nach bzw. unter kritischen Bedingungen (Sensitivitätsanalyse)?

Zudem sollte darauf geachtet werden, die Bedarfs- und Zieldefinitionen klar herauszuarbeiten, auf rechtzeitige Einführung standardisierter Verträge zu achten, den Stand der politischen Willensbildung realistisch einzuschätzen, mangelndem Verständnis für die Prozesse durch Aufklärung entgegenzuwirken, die Prozesse einer professionellen Führung zu unterstellen, die Erfahrungen wichtiger Pro-

2. Mustervergleichsrechnung konventionelle vs. beste private Variante

Erfassung der Zahlungsströme bei konventioneller Realisierung über die gesamte Projektlaufzeit:

Investitionskosten

- + Risikoanpassungskosten aus Wartungskosten-, Baukosten- und Auslagerungskostenrisiko
- + Betriebs- und Verwaltungskosten
- + Risikoanpassungskosten wg. Gesetzesänderungen, Technologiewandel
- + Sonstige Kosten
- + Risikoanpassungskosten wg. nachträglichen Änderungswünschen des Auftraggebers und erwarteter Gesetzesänderungen
- Erlöse, etwa durch Immobilienverkäufe
- = risikoangepasste Zahlungsströme

Berechnung des Barwerts der Zahlungsströme:

$$\sum_{t = \text{Planungsbeginn}}^{\text{Projektende}} \text{Cash Flow}_t \cdot \text{Diskontierungsfaktor}$$

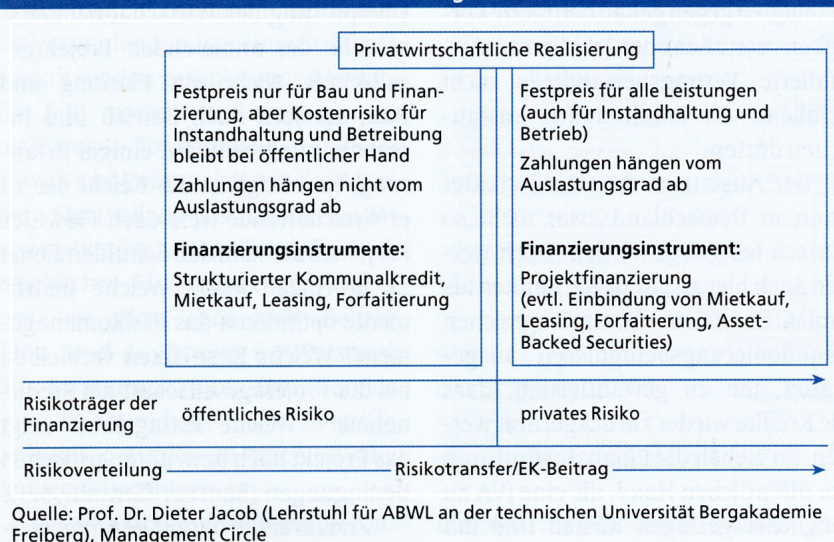
Bildung des Risikoangepassten Barwerts der privaten Angebote:

Barwert des Angebotspreises

- + Kosten der Risiken, welche jeweils der öffentlichen Hand verbleiben
- + zusätzliche Transaktionskosten
- = risikoangepasster Barwert des privaten Angebotes

→ Vergleich zwischen den angepassten Barwerten der konventionellen und besten privatwirtschaftlichen Varianten

3. Risikoausmaß und Fremdfinanzierungsformen



jektbeteiligter genau abzuklopfen, die Angebotskosten der Bieter detailliert zu berechnen und – aus Bankensicht besonders wichtig – sich als Finanzier rechtzeitig einzuklinken. In Großbritannien wurden diesbezüglich zu Anfang sehr viele Fehler gemacht. Doch sind diese Kinderkrankheiten inzwischen auskuriert. »Dies bestätigen Untersuchungen über die Vor- und Nachteile von PPP-Projekten, durchgeführt unter anderem vom National Audit Office und Audit Scotland«, so Winter, »die eindeutig die Vorteilhaftigkeit von PPPs unterstreichen.«

Auch sollte man als Bankberater stets verinnerlichen, dass Privatisierung letztlich nichts anderes bedeutet als Risikotransfer durch vertragliche Übertragung der kostenmäßigen und planbaren Leistungserbringung. Doch so einfach dies klingen mag, so oft und sehr wird die Bedeutung des Prinzips der Risikoübertragung und der mit ihr einhergehenden Konstanz gerade beim Bau und bei der Verwaltung von Gebäuden unterschätzt. So werden normalerweise die Kosten, die im gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes

von der Erstellung über den Betrieb, Reinigung, Wartung und Instandsetzung und Rückbau entstehen, nur selten prognostiziert, aktualisiert, verfolgt oder gar optimiert. Und das, obwohl die Nutzungskosten bereits nach zehn Jahren die gleiche Höhe erreicht haben können wie die Bauinvestitionen. Kostenplanung ist in Deutschland geradezu unterentwickelt. Andere Länder sind da wesentlich weiter. Etwa Großbritannien, wo sich gar ein eigener Berufsstand, die Quantity Surveyors (Baukostenfachleute), herausgebildet hat.

Folge in Deutschland: Der Staat zahlt und zahlt und zahlt, während bei PPPs der Staat erst dann zahlt, wenn die zuvor vertraglich bis ins kleinste Detail vereinbarten Leistungen erbracht wurden. Teil solcher Verträge sind auch zeitliche Vorgaben, die festlegen, wann welche Teilleistung und wann das gesamte Projekt fertig gestellt sein muss. Dies führt im Ergebnis dazu, dass die zeitliche Umsetzung der Leistungen erheblich beschleunigt wird. So betrug die Planungs- und Bauzeit der JVA Weiter-

stadt rund 17 Jahre. Zieht man den Zeitverlust durch Anschlag ab, so bleiben immer noch 13 Jahre übrig. Im Gegensatz dazu lagen etwa in Frankreich die Planungs- und Entwicklungszeiten für Anstalten des so genannten Programms 13.000 bei gerade einmal zwei Jahren.

Finanzierungsmodelle

Vergleichsmaßstab für alle Sonderfinanzierungsformen ist die klassische Finanzierung des Kommunalkredits. Dieser zeichnet sich durch seine günstigen Konditionen oder die durch den Festzins bedingte sichere Kalkulationsgrundlage aus. Andererseits besteht das Problem der Kameralistik wie fehlende Projektkalkulation. Daher gilt der Projektkredit für PPPs, bei denen Bau und Betrieb als Gesamtpaket an einen privaten Unternehmer übertragen werden, als das adäquate Finanzierungsmodell. In diesem Fall wird den Bankberatern neben dem Projekt-Know-how auch viel Projektfinanzierungswissen abverlangt.

Dabei erhält der Betreiber vom öffentlichen Auftraggeber ein Entgelt, das nicht nur für Bau und Finanzierung, sondern auch für die Instandhaltung und Betreuung dient. Die Höhe des Entgelts ergibt sich aus dem günstigsten Angebot der Wettbewerber und der gebotenen Leistung. Teile der Vergütung sollten gemäß Risikotransfer unmittelbar vom Erfüllungsgrad der Leistungserbringung abhängen. Das heißt: Ein konstanter Cash Flow für den Schuldendienst ist ex ante nicht unbedingt gesichert.

Und gerade am Anfang ist die Beurteilung der Kreditwürdigkeit, der Risikoeinstufung oder schlicht das Rating der Projektbetreiber eine Herausforderung. Denn diese haben ja noch keine Historie vorzuweisen und

sollen die Unternehmung in der Regel über einen Zeitraum von 25 bis 30 Jahren begleiten. In Großbritannien, wo der PPP-Markt schon einige Jahre existiert, kann man sich zwar an anderen Projekten der privaten Firmen orientieren. Doch auch dies nur bedingt, denn es muss ja für jedes neue Projekt, das seine ganz individuellen Merkmale aufweist, stets eine neue Firma gegründet werden, deren Manager sich noch nicht bewähren konnten. Später kommt es dann verstärkt darauf an, etwa Bilanzen lesen und interpretieren oder Unternehmenskennzahlen überprüfen zu können.

Wurde per Vertrag ein geringerer Risikotransfer auf den Privatsektor ausgehandelt, so kann auf klassische Instrumente wie strukturierte Kommunalkredite, Mietkauf, Leasing oder Forfaitierungskredit (Ankauf von Forderungen unter Verzicht auf einen Rückgriff gegen den Verkäufer bei Zahlungsausfall) zurückgegriffen werden ► (3). Allerdings können nach einer gewissen gesicherten Betriebsphase neue Optimierungsmöglichkeiten bei der Finanzierung entstehen, so dass eine günstigere Refinanzierung anstehen kann. In Großbritannien haben die Betreiber damit zu Beginn viel Geld verdient – bis der Staat darauf aufmerksam wurde und sich per Vertragsklausel an den Refinanzierungsgewinnen seinen Anteil sicherte.

Ein Beispiel für Mietkauf sind zwei Projekte in Mecklenburg-Vorpommern, eine Jugendanstalt in Neu-Strelitz und eine JVA in Rostock-Waldeck. Hier wurde dem Mieter, also dem Land, das Recht eingeräumt, die JVA nach 20 Jahren käuflich zu erwerben. Walter Böttges, Leiter des Ministerbüros des Justizministeriums: »Wir sind sehr zufrieden. Zum einen gin-

gen die von einem Generalunternehmer durchgeführten Errichtungen rasch vonstatten – und mit Sicherheit rascher, als wenn der Bau in staatlicher Regie durchgeführt worden wäre. Damit konnten die regelrecht menschenunwürdigen Zustände in den Anstalten zeitnah beseitigt werden.« Hier sei noch einmal darauf hingewiesen, dass mit dem Mietkauf-Modell die Optimierung der Finanzierung angestrebt wird, während bei PPPs Planung, Bau und Betrieb als Gesamtpaket betrachtet werden, welches mit dem Mietkauf-Modell nicht adäquat abgebildet werden kann.

Eine Variante zum Mietkauf ist das von der Stuttgarter Südleasing mitentwickelte Miet-Nutzungsmodell. Hierbei beauftragt die Kommune eine Projekt- oder Objektgesellschaft (OG) mit der Realisierung des Vorhabens. Danach schließt die OG mit der Kommune ein Nutzungsrechtsvertrag für das zu bebauende Grundstück ab. Das heißt: Die Kommune ist und bleibt zivilrechtlicher und wirtschaftlicher Eigentümer von Grundstück und Gebäude. Ein Gutachten des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg ergab, dass allein durch die Realisierung eines Projekts durch eine Objektgesellschaft Bauzeit und Baukosten merklich gesenkt werden können. Vor allem, wenn die private Leasinggesellschaft eine Garantie von Preis und Fertigstellungstermin übernimmt. Alternativ kann aber auch das Land selbst unmittelbar die Projektsteuerung übernehmen. In diesem Fall würde die Objektgesellschaft einen Baubetreuungsvertrag mit dem Land abschließen und das Land als Baubetreuer fungieren.

Zur Fertigstellung des Projekts benötigt die Objektgesellschaft ein Nutzungsrecht am Grund und Boden.

Zu diesem Zwecke wird ein langfristiger Nutzungsvertrag abgeschlossen. Vorteil: Es findet kein Eigentumsübergang statt, so dass keine Grunderwerbssteuer anfällt. Das Land bleibt immer wirtschaftlicher Eigentümer von Grundstück und Gebäude.

Schließlich verpflichtet sich die Objektgesellschaft, die Haftanstalt nach Fertigstellung an die Kommune zu vermieten. Dadurch werden die Investitionskosten amortisiert.

Für die Objektgesellschaft besteht nun eine Finanzierungsmöglichkeit darin, die Mietforderungen an eine Bank zu verkaufen und damit die Investitionskosten abzudecken. Da es sich bei der Forderung um eine gegen das Land handelt, kann die Finanzierung problemlos zu Kommunalkreditkonditionen erfolgen. Die Zahlungspflicht der Kommune beginnt erst mit Mietbeginn der Anstalt. Die Vorfinanzierung und das Risiko während der Bauphase übernimmt dann die Objektgesellschaft.

Autor:

Torsten Engelbrecht ist freier Journalist in Hamburg.