

Besser, schneller, günstiger

Warum privatwirtschaftliches Infrastruktur-Engagement mehr ist als nur Kapitalbeschaffung – und wie eine neue Generation von Partnerschaften gelingen kann

Dr. Thomas Kallenbrunnen, Geschäftsführer GARBE Infrastructure GmbH

Frankfurt am Main, Februar 2026

Es gab einmal eine Zeit – Ende der 1990er und zu Beginn der 2000er Jahre – in der privatwirtschaftliche Modelle zur Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge die Rolle eines Hoffnungsträgers spielten. Mehr Wettbewerb, bessere Verfahren, weniger Effizienzverlust. Die Erwartungen waren groß, das Versprechen ambitioniert: Privates Kapital und Know-how sollten die unterfinanzierte öffentliche Infrastruktur modernisieren und dabei Qualität, Geschwindigkeit und Kosteneffizienz steigern.

Heute, mehr als zwei Jahrzehnte später, stehen wir vor einer paradoxen Situation: Während der Investitionsbedarf in Infrastruktur massiv gestiegen ist – Schätzungen gehen von einem Modernisierungsrückstand von mehreren hundert Milliarden Euro allein in Deutschland aus – ist das Vertrauen in privatwirtschaftliche Lösungsansätze weitgehend verloren gegangen.

Warum ist die erste Generation von Public-Private-Partnerships gescheitert? Warum brauchen wir heute dennoch – oder gerade deshalb – eine neue Welle von Partnerschaften?

Warum die erste PPP-Generation scheiterte

Nur noch wenige neue PPP-Vorhaben wurden in den letzten 20 Jahren geplant und umgesetzt. Unterstützung für PPP-Projekte ist in der Öffentlichkeit sowie in weiten Teilen

des politischen Raumes kaum vorhanden. Vorhaben der Vergangenheit gelten als krisenhaft, qualitativ minderwertig und haben sich häufig im Nachhinein als überteuert herausgestellt.

Aus eigener Wahrnehmung und Erfahrung identifizierte ich drei zentrale Ursachen für dieses Scheitern: mangelhafte Vertragsgestaltung, ungünstige makroökonomische Entwicklungen sowie eine grundlegend falsche Motivlage auf Seiten der öffentlichen Hand.

Strukturelle Vertragsmängel: Die Verträge wurden oftmals ohne klare Regelungen für unerwartet im Projektverlauf auftretende Probleme und daraus folgende Governance-Prozesse entworfen. Klare Regeln zur Anpassung von Konditionen durch Nachträge und entsprechende Rechte beider Parteien fehlten häufig. Zudem enthielten die Verträge zu wenig effektive Schutzmechanismen gegen Qualitätsschäden. So entstanden langwierige Klage- und Verhandlungsprozesse, die beide Seiten belasteten und die ursprünglich angestrebte Effizienz konterkarierten.

Finanzielle Fehlsteuerung durch Zinsumfeld: Im Kern wurden mit den PPP-Modellen langfristige Finanzierungsverträge über 25 bis 30 Jahre zu einer Zeit hoher Zinsen abgeschlossen. Die Zinsen von damals sind implizit in den Gebühren und Mieten bis heute enthalten. Die danach eintretende Zinswende und die lange Niedrigzinsphase ließen diese Finanzierungsmodelle aus heutiger Perspektive als extrem teuer erscheinen. Gleichzeitig ist in den Verträgen für die Investoren in der Regel über Preisgleitklauseln ein Inflationsschutz vereinbart. Da dieser jedoch notwendigerweise auf allgemeine, nicht projektspezifische Preissteigerungen bezogen ist, entsteht das Gefühl einer „Über-Rendite“ für die Investoren.

Falsche Motivation der öffentlichen Hand: Bei allen Projekten zeigte sich ein Grundtenor: Die öffentliche Hand wollte in den allermeisten Fällen „privates Geld“, nicht „privates Know-how“. PPP wurde primär als Lösung für Überschuldung begriffen, nicht als Instrument für eine bessere Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es fehlte auch hier an einer Governance-Struktur für langfristige Partnerschaften. Stattdessen wurden starre,

langfristige Verträge geschlossen, ohne die Flexibilität für notwendige Anpassungen im Zeitverlauf.

Warum private Infrastruktur-Investitionen heute wichtiger denn je sind

Trotz dieser ernüchternden Bilanz steht fest: Privates Kapital und privates Know-how sind heute notwendiger als je zuvor. Deutschland und Europa stehen vor einer doppelten Infrastruktur-Herausforderung.

Erstens: Die über lange Zeit systematisch zu geringen Investitionen in Infrastruktur, die in den 1950er bis 1970er Jahren errichtet wurde und dringend Modernisierung erfahren muss. Straßen, Brücken, Schulgebäude, Wasserversorgung – ein Großteil davon hat das Ende der geplanten Nutzungsdauer erreicht oder bereits überschritten.

Zweitens: Neue Infrastruktur-Notwendigkeiten durch Dekarbonisierung, Digitalisierung und demografischen Wandel. Die Energiewende erfordert massive Investitionen in Netze, Speicher und erneuerbare Erzeugungskapazitäten. Ver- und Entsorgung müssen resilenter gegen externe Schocks aufgestellt werden. Die Digitalisierung benötigt leistungsfähige Datacenter, Glasfaser- und Mobilfunknetze. Der demografische Wandel und die Inklusion stellen neue Anforderungen an die soziale Infrastruktur.

Trotz erneutem Fokus der öffentlichen Haushalte – Sondervermögen und Deutschlandfonds – ist offensichtlich, dass die öffentliche Hand diese Investitionsbedarfe nicht allein stemmen kann und wird. Selbst bei optimistischen Annahmen über künftige Haushaltsspielräume klafft eine erhebliche Finanzierungslücke. Die Schuldenbremse, demografische Lasten und konkurrierende Ausgabenbedarfe setzen enge Grenzen.

Doch es geht nicht allein um Kapital. Mindestens ebenso wichtig ist die Frage der Umsetzungsgeschwindigkeit und -qualität. Die öffentliche Verwaltung ist in vielen Bereichen personell ausgedünnt, Planungskapazitäten sind begrenzt, Verfahren langwierig. Private

Investoren und Betreiber können hier – wenn richtig strukturiert – komplementäre Kompetenzen einbringen: Projektmanagement-Know-how, technische Expertise, Innovationsfähigkeit und Umsetzungsgeschwindigkeit.

Die Erfolgsfaktoren für eine neue Generation von Partnerschaften

Die Frage lautet also nicht ob, sondern wie privatwirtschaftliches Engagement in der Infrastruktur organisiert werden sollte. **Die Chance besteht darin, es diesmal besser, schneller und günstiger zu machen. Besser in Bezug auf Qualität und Innovation, schneller in Bezug auf Bauzeiten, günstiger durch bessere Anreizstrukturen.**

Standardisierte Verträge als Enabler pragmatischer Partnerschaften

Ein zentraler Hebel für bessere PPP-Modelle sind standardisierte, erprobte Verträge, die einen „Bottom-up“-Ansatz ermöglichen: erst Pilotprojekte mutig umsetzen, dann aus funktionierenden Best Practices belastbare Musterverträge ableiten und skalieren. In Deutschland ist die Kultur vieler Bauvorhaben bis heute stark konfrontativ geprägt – dieses „Gegeneinander“ übersetzt sich direkt in Verträge, die primär Misstrauen abbilden statt Zusammenarbeit. Standardisierte Rahmenwerke können hier gegensteuern: Sie schaffen Vertrauen durch Wiederholbarkeit, reduzieren Transaktionskosten und ermöglichen der öffentlichen Hand, sich von Fall-zu-Fall-Verhandlungen zu lösen. So verlieren Verträge ihren Charakter als Schutzschild gegen „die Privaten“ und werden zum Instrument partnerschaftlicher, skalierbarer Zusammenarbeit.

Einfaches Monitoring

PPP-Modelle sollten dort zum Einsatz kommen, wo Qualität einfach zu beobachten und Qualitätsmängel effektiv zu sanktionieren oder zu beheben sind, z.B. bei Autobahnen oder Schulen. Nachbesserungen müssen möglich sein, anstatt auf pauschale Finanzstrafen zu setzen, die häufig zu Konfrontation statt Kooperation führen. Dies erfordert eine präzise Definition von Leistungsparametern und ein kontinuierliches, partnerschaftliches Monitoring.

Skalierbarkeit und Standardisierung

Bei internationalen Best Practices zeigt sich die hohe Bedeutung von Standardisierung, etwa bei Projekten aus Kanada oder den Niederlanden. Das französische Glasfaserausbaumodell ist ein Beispiel: In ländlichen Regionen finanzieren Gebietskörperschaften über langfristige PPP-Verträge gemeinsam mit privaten Betreibern den Ausbau. Offener Netzzugang für verschiedene Diensteanbieter ist Standard, sodass Wettbewerb auf der Dienste-, nicht auf der Infrastrukturebene stattfindet.

Der renommierte Infrastrukturforscher Bent Flyvbjerg hat überzeugend dargelegt, dass erfolgreiche Infrastrukturprojekte zwei Phasen durchlaufen: eine lange, überlegte Konzeptionsphase, gefolgt von einer Phase extremer Umsetzungsgeschwindigkeit. Letztere wird ermöglicht durch Modularisierung – ein „Lego-Prinzip“ – und weitgehende Standardisierung von Komponenten, Prozessen und Verträgen.

Fokus auf Kernkompetenzen und Innovationspartnerschaften

Die öffentliche Hand sollte sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren: strategische Steuerung, Regulierung, Qualitätskontrolle. Operative Tätigkeiten, bei denen private Akteure Effizienz- und Innovationsvorteile haben, sollten ausgelagert werden können – einfach aus pragmatischen Erwägungen heraus.

Innovationspartnerschaften können hier eine wichtige Rolle spielen: Öffentliche und private Partner entwickeln gemeinsam Lösungen für komplexe Infrastrukturherausforderungen. Hier geht es nicht primär um Kapitalbeschaffung, sondern um den Zugang zu Expertise, Technologie und Umsetzungskompetenz.

Governance auf Kooperation ausgerichtet

Entscheidend ist eine Governance-Struktur, die auf Kooperation und strategische Partnerschaft ausgerichtet ist – nicht auf ein „Nullsummenspiel“ zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Bauen und betreiben sollten nicht als konfrontative Geschäftsbeziehung begriffen werden, sondern als gemeinsame Suche nach „Win-Win“-Situationen. Dies

erfordert Verträge, die Anpassungsmechanismen enthalten, klare Eskalationsstufen bei Konflikten definieren und Transparenz über Kosten und Risiken schaffen. Eine Kultur der Zusammenarbeit entsteht nicht durch Verträge allein, aber sie kann durch intelligente Vertragsgestaltung gefördert werden. Gain-Sharing-Mechanismen, bei denen Effizienzgewinne zwischen öffentlicher Hand und privatem Partner geteilt werden, können positive Anreize setzen. Ebenso wichtig sind regelmäßige, institutionalisierte Dialog-Formate auf operativer und strategischer Ebene.

Die Rolle von Co-Investoren und neuen Partnerschaftsmodellen

In der Vergangenheit waren öffentliche und insbesondere kommunale Unternehmen vorwiegend Mitgesellschafter auf Ebene der Holdings und Zwischenholdings – häufig Energiekonzerne mit Finanzierungsspielraum. Für die Zukunft zeichnet sich ein differenzierteres Bild ab: Mehr Beteiligungen an Zweckgesellschaften und Joint Ventures, bei denen unterschiedliche Finanzinstrumente – Eigenkapital, nachrangiges Kapital, Fremdkapital – zur Abbildung von angemessenen Risiko-Rendite-Strukturen genutzt werden.

Die Einbindung strategischer Co-Investoren ist dabei von zentraler Bedeutung. Kommunale Unternehmen, die selbst über Infrastruktur- und Betriebserfahrung verfügen, können als Partner auf Augenhöhe fungieren. Sie bringen lokale Kenntnisse, politisches Verständnis und langfristige Perspektiven ein. Gleichzeitig teilen sie als Co-Investoren die Risiken und profitieren von erfolgreichen Projekten – ein fundamentaler Unterschied zu reinen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen.

Auch institutionelle Investoren wie Pensionsfonds oder Versicherungen können wichtige Co-Investoren sein. Sie suchen langfristige, stabile Renditen und können geduldiges Kapital bereitstellen. Allerdings benötigen sie professionelle Partner, die über operative Kompetenz verfügen – „Owner Operators“ mit einem hohen Maß an technischer und Umsetzungskompetenz im Haus. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zur Vergangenheit,

in der häufig reine Finanzinvestoren mit Bauunternehmen kooperierten, ohne selbst tiefgreifende Betriebserfahrung zu haben.

Es ist Zeit für eine neue Generation von „Owner Operators“, die eine Partnerschaft auf Augenhöhe mit der öffentlichen Hand eingehen können. Diese Akteure verfügen über eigene technische Expertise, verstehen die Komplexität des Infrastrukturbetriebs über Jahrzehnte hinweg und können gemeinsam mit öffentlichen Partnern neue Pilotprojekte konzipieren und umsetzen – experimentell, lernbereit und ergebnisoffen.

Nicht Kapital um seiner selbst willen, sondern für funktionierende Daseinsvorsorge

Es geht nicht darum, privates Kapital einzubinden, weil es vermeintlich im Übermaß vorhanden ist. Es geht darum, schnell wieder zu einer funktionierenden Daseinsvorsorge zu gelangen – zu einer Infrastruktur, die den Anforderungen einer modernen, dekarbonisierten und digitalisierten Gesellschaft gerecht wird.

Dies ist wichtig für die Volkswirtschaft: Funktionierende Infrastruktur ist die Voraussetzung für Produktivitätswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand. Bröckelnde Schulen oder überlastete Verkehrswege untergraben das Vertrauen der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates.

Privatwirtschaftliche Lösungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge können und sollten einen wichtigen Platz einnehmen – aber wir müssen sie richtig denken und dann qualitativ hochwertig, schnell und möglichst effizient umsetzen. Dies erfordert ein Umdenken auf beiden Seiten: Die öffentliche Hand muss privatwirtschaftliches Engagement nicht primär als Finanzierungsvehikel begreifen, sondern als strategische Partnerschaft. Private Investoren und Betreiber wiederum müssen bereit sein, langfristige Verantwortung zu übernehmen, Transparenz zu schaffen und

echte Mehrwerte zu liefern – nicht nur Kapital, sondern auch Know-how, Innovation und Umsetzungsexzellenz.

Über den Autor

Dr. Thomas Kallenbrunnen ist seit rund 25 Jahren im Bereich Real Assets mit Fokus auf Infrastruktur und Immobilien tätig – lange genug, um die erste Generation von Public-Private-Partnerships in ihrem Aufstieg und Scheitern miterlebt zu haben. Als Geschäftsführer der GARBE Infrastructure GmbH verantwortet er das Geschäftsfeld Infrastruktur bei GARBE, einem der führenden unabhängigen Investoren und Projektentwickler für Real Assets in Europa (600 Mitarbeiter, 15 Mrd. EUR Assets under Management). Zuvor hat er unter anderem für die Helaba Invest, PGIM und PwC gearbeitet und dabei umfassende Erfahrungen in der Strukturierung komplexer Transaktionen, im Portfoliomanagement und der Beratung öffentlicher wie privater Investoren gesammelt.

Seine Überzeugung: Der Dialog zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Akteuren muss endlich über reine Finanzierungsfragen hinausgehen. Es braucht eine neue Generation von Partnerschaften, die nicht auf Konfrontation, sondern auf gemeinsamer Verantwortung für funktionierende Infrastruktur basieren. Sein Ansatz setzt dabei bewusst auf heimische mittelständische Unternehmen als langfristige Partner der öffentlichen Hand – „Owner Operators“ mit technischer Expertise, nicht reine Finanzinvestoren. Mit innovativen Partnerschaftsmodellen und modernen Governance-Strukturen lässt sich ein nachhaltiger Beitrag zur Modernisierung der deutschen und europäischen Infrastruktur leisten. Dies gilt für die Bereiche Energie, soziale Infrastruktur, digitale Infrastruktur und Mobilität.