

Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und des Deutschen Städtetages

mit Beiträgen von

Dietrich Budäus
Bernd Dammert
Thomas Dünchheim
Peter Eichhorn
John Fawkner
Vera Gäde-Butzlaff
Wolf Gottschalk
Hans-Heinrich Grosse-Brockhoff
Wilhelm Georg Hanss
Jens Harms
Jens Lattmann

Hans-Georg Napp
Harald Noack
Maxim Peter
Rainer Pethran
Rainer Plaßmann
Hannes Rehm
Christoph Reichard
Michael Schöneich
Dieter Schörken
Martin Weber
Elena Zuffada

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 2004

Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

**Public Private Partnership:
Formen – Risiken – Chancen**

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und des Deutschen Städtetages am 30./31. Oktober 2003 in Berlin

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 21

Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft dankt den Berliner Stadtreinigungsbetrieben, dem Finanz- und Wirtschaftsrat beim Verband kommunaler Unternehmen, der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, der Norddeutschen Landesbank und PricewaterhouseCoopers / WIBERA AG für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

ISBN 3-928615-13-0

Die „Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft“ werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sponholzstraße 11, D-12159 Berlin, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11, E-Mail goew.dsceep@t-online.de, Internet www.goew.de
Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.
Gesamtherstellung: Gallus Druckerei KG, Berlin

Berlin 2004

Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen

Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und des Deutschen Städtetages am 30./31. Oktober 2003 in Berlin

Inhalt	Seite
Public Private Partnership: Ein profundes Problem Einführung <i>Peter Eichhorn</i>	6
Referate im Plenum des Symposiums	
Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe <i>Dietrich Budäus</i>	9
PPP in NRW – Schwerpunkte, Erfahrungen und Probleme in der Praxis <i>Harald Noack</i>	23
Der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten <i>Martin Weber</i>	30
Das angekündigte Grünbuch der EU-Kommission zu Public Private Partnership <i>Rainer Pläßmann</i>	39
PPP in Italien: Ein Instrument zur Modernisierung des öffentlichen Sektors <i>Elena Zuffada</i>	52
PPP in Frankreich: SEM als Alternative zur vertragsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaft <i>Maxim Peter</i>	66
PPP im Vereinigten Königreich: Positive und negative Erfahrungen. Das Problem hoher Risiken für die öffentliche Hand <i>John Fawkner</i>	76

Referate in den Workshops des Symposiums

Workshop 1: Public Private Partnership im Verkehrsbereich

Warnowquerung – das erste privatfinanzierte Verkehrsprojekt Deutschlands <i>Dieter Schörken</i>	89
Privatfinanzierter Fernstraßenbau in Deutschland: Bis hierher und weiter <i>Hannes Rehm</i>	102
Spezielle Partner für spezielle Aufgaben. Das Modell der Vielschichtigkeit bei den Leipziger Verkehrsbetrieben <i>Wilhelm Georg Hanss</i>	114
Public Private Partnership im Verkehrsbereich Die Diskussion im Workshop <i>Dietrich Budäus</i>	126

Workshop 2: Public Private Partnership im Entsorgungsbereich

Public Private Partnership im Entsorgungsbereich Einführende Bemerkungen <i>Wolf Gottschalk</i>	131
PPP im Entsorgungsbereich: Ein interessantes Modell für die Übergangszeit bis zur Herstellung voller Konkurrenzfähigkeit der kommunalen Unternehmen <i>Vera Gäde-Butzlaff</i>	133
PPP im Entsorgungsbereich – Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Dienstleistern, Investoren und finanzierenden Banken <i>Hans-Georg Napp</i>	149
Eignung von PPP-Modellen für die Entsorgungswirtschaft <i>Bernd Dammert</i>	162
Public Private Partnership im Entsorgungsbereich Die Diskussion im Workshop <i>Wolf Gottschalk</i>	169

Workshop 3: Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich

Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich Einführende Bemerkungen <i>Christoph Reichard</i>	173
Erfolge in Düsseldorf mit PPPs im kulturellen Bereich <i>Hans-Heinrich Grosse-Brockhoff</i>	174
Das Monheimer Modell zur Schulbausanierung <i>Thomas Dünchheim</i>	182
Voraussetzungen für den Erfolg von PPP im Freizeitbereich: Offene Augen, Toleranz und Vertrauen auf beiden Seiten <i>Rainer Pethran</i>	190
Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich Die Diskussion im Workshop <i>Christoph Reichard</i>	197
Podiumsdiskussion: PPP – ein Modell für die Zukunft?	
10 Thesen zu Public Private Partnership <i>Hannes Rehm</i>	203
PPP im Kontext des Gewährleistungsstaates <i>Christoph Reichard</i>	205
PPPs bedürfen wissenschaftlicher Aufarbeitung <i>Wolf Gottschalk</i>	206
Die Risiken bei PPPs vermindern – aber kein PPP-Gesetz <i>Michael Schöneich</i>	208
Kosten der gesamten Vertragslaufzeit als PPP-Erfolgskriterium <i>Jens Lattmann</i>	211
PPP – ein Modell für die Zukunft? Zusammenfassende Betrachtung der Podiumsdiskussion <i>Jens Harms</i>	213
Die Teilnehmer des Symposiums	215

Public Private Partnership: Ein profundes Problem

Einführung

Es ist nicht alltäglich, dass drei Verbände mit unterschiedlichen politischen Anliegen und Aufgaben für die Praxis und eine wissenschaftliche Gesellschaft gemeinsam ein Symposium veranstalten. Wenn dies hier geschieht, muss dafür ein triftiger Grund vorliegen. Mit dem Etikett „Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen“ war er schnell gefunden. Dahinter verbirgt sich ein profundes Problem, mit dem sich der Deutsche Städtetag, der Verband kommunaler Unternehmen, die Deutsche Sektion des CEEP und die Wissenschaft in Gestalt der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft – wie überhaupt unser gesamtes Gemeinwesen – konfrontiert sehen. Es geht um die Veränderung der Rolle des Staates in Gesellschaft und Wirtschaft.

Vom Nationalstaat ist zwar schon lange keine Rede mehr, aber selbst die Öffnung zu Staatengemeinschaften hielt an der Doktrin des Etatismus fest, dass Gesetzgeber Gesetze verabschieden und inter- und übernationale, staatliche und kommunale Verwaltungen sie vollziehen. Noch vor Jahren unmerklich, entwickelt sich inzwischen jedoch vehement aus dem Verwaltungsstaat ein Verhandlungsstaat. Bei den öffentlichen Aufgaben unterscheidet man zunehmend zwischen Aufgabenträger und Aufgabenerfüller. Während früher zumindest in der kommunalen Versorgungs- und Verkehrswirtschaft sowie im kommunalen Wohnungswesen und Entsorgungsbereich öffentlich-rechtliche Aufgabenträger verantwortlich waren und sich gemeindeeigene Unternehmen betätigten, löst sich diese Funktionsteilung zunehmend auf.

Drei Tendenzen machten sich breit – wobei nicht an die formale Umwandlung von Unternehmen von öffentlichen in private Rechtsformen gedacht ist. Vielmehr handelt es sich erstens um die Beteiligung privater Investoren an kommunalen Eigengesellschaften, die je nach Anteilshöhe mindestens bei einer Sperrminorität zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, bei Beteiligungen von über 50 bis 100 % zu mehr oder weniger privaten Unternehmen werden. Selbst bei geringer privater Beteiligung

* Prof. Dr. Dres. h.c. Peter Eichhorn ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

unterhalb von 25 % werden den privaten Partnern oft weitreichende Einflussnahmen auf die Geschäftspolitik vertraglich eingeräumt. Gemessen am vormaligen Principal Agent-Verhältnis gewinnt das Unternehmen als Agent Einfluss zunächst bezüglich der operativen Geschäfte, später regelmäßig auch bei strategischen Entscheidungen. Der Prinzipal Kommune bleibt zwar verantwortlicher Aufgabenträger, den Alltag gestaltet aber das Unternehmen. Juristen sprechen jetzt von Verwaltungskooperationsrecht.

Mit der wettbewerblichen Öffnung auch dieser neuerdings sog. wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tritt eine zweite Tendenz hervor. Das Stichwort lautet Ausschreibungswettbewerb. Die Kommune denaturiert im Extremfall zur Ausschreibungsagentur. Sie gestaltet die Ausschreibung der öffentlichen Aufgabe, erteilt unter Anwendung der rechtlichen Regelungen den Zuschlag und überwacht die Einhaltung der Ausschreibungsvorgaben. Jetzt ist kein befreundeter Investor bzw. Unternehmer mehr am Ruder, sondern der Gewinner der Ausschreibung. Die Corporate Governance verlagert sich auf das Unternehmen und dessen Leitungs- und Überwachungsorgane, die die betriebliche Verantwortung für die öffentlichen Aufgaben übernehmen. Der Kommune obliegen nur noch politische Gewährleistung und Supervision.

Die dritte Tendenz besteht aus zwei Entwicklungslinien. Zum einen erfassen die genannten Veränderungen auch Bereiche, die nicht zum Kern kommunalwirtschaftlicher Betätigung gehörten, nämlich auch städtische und staatliche Krankenhäuser, Kultur-, Sozial-, Sport- und Freizeiteinrichtungen. Ich betone: auch staatliche Unternehmen und selbst Verwaltungen. Zum anderen stoßen wir in neue Dimensionen derart vor, dass der Public Privat Partnership-Ansatz „public“ umdefiniert und darunter keinen öffentlichen Aufgabenträger mehr subsumiert. „Public“ verstehen jetzt viele im Sinne von Öffentlichkeit bzw. Publikum – wie in der börsensprachlichen Wendung von „going public“. Partnerschaft findet dann statt zwischen Öffentlichkeit, lies: privaten Nachfragern und privaten Anbietern.

Damit ist dann endgültig der Weg bereitet für einen auf hoheitliche Aufgaben reduzierten Minimalstaat. Ohne an dieser Stelle mit einer Bewertung aufzuwarten, sollen für eine entsprechende Diskussion zwei grundlegende Aspekte kurz genannt werden. Man kann zunächst feststellen, dass es Public Private Partnership schon immer und zwar erfolgreich gab. Städte arbeiteten Hand in Hand mit Verkehrsvereinen und anderen (Förder-)Vereinen für Sport und Kultur zusammen, zogen freiberufliche

Sachverständige heran, beauftragten, konzessionierten und beliehen private Unternehmen mit wirtschaftlichen, nichtwirtschaftlichen und selbst hoheitlichen Aufgaben. Ein gar nicht mehr wegzudenkendes Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit bilden Erschließungs-, (Neu-, Erweiterungs-, und Um-)Bau-, Sanierungs- und Finanzierungsträgerschaften zwischen Gemeinden und privaten Unternehmen. Allerdings haben sich solche Kooperationen auch zwischen Kommunen und kommunalen Unternehmen schon lange bewährt. Nach aller Erfahrung würden die Beteiligten diese (Inhouse-)Partnerschaften nur aufgeben, wenn dies wettbewerbsrechtlich erzwungen würde.

Ein weiterer Aspekt für die Beurteilung von Public Private Partnership ist die langfristige Perspektive. Alle drei Tendenzen, nämlich private Beteiligung, Ausschreibungswettbewerb und im äußersten Fall Totalprivatisierung ohne öffentliche Beteiligte, haben zur Folge, dass kurzfristige Rendite-Kriterien für die Leistungsangebote ausschlaggebend sind. Diesen Vorteilen für Investoren stehen gegebenenfalls Nachteile gegenüber, die im öffentlichen Interesse unbedingt vermieden werden müssen. Da bei all diesen infrastrukturellen Betätigungen und Projekten nur begrenzter Wettbewerb möglich ist und sich deshalb raumgreifende bzw. flächendeckende Angebotsmonopole mit mehrjähriger Vertragsdauer etablieren, können Gefahren unterlassener Instandhaltung, mäßiger Sicherheitsvorkehrungen und willkürlicher „Kundenpflege“ wachsen (wie man jüngst in Großbritannien sehen kann, wo die Privatisierung der Eisenbahn zum Teil wieder rückgängig gemacht wird, d.h. Betrieb und Instandhaltung des Schienennetzes, der Signalanlagen, vieler Bahnhöfe und anderer Teile der Infrastruktur vom öffentlich-rechtlichen Unternehmen Network Rail übernommen werden). Auf staatlicher Ebene mag die Rückholung öffentlicher Aufgaben in öffentliche Trägerschaft und Unternehmen aus finanziellen und personellen Gründen möglich sein; für die einzelne Kommune wäre aus eben diesen Gründen der Weg wohl versperrt. Hat sie sich einmal von den Investitionen im Sach- und Humanvermögen verabschiedet, dürfte eine Rückgewinnung nur unter größten kommunalpolitischen Schwierigkeiten vonstatten gehen.

Wir kehren zum Ausgangspunkt zurück. So sehr man sich einen effektiv und effizient handelnden Staat und wirtschaftliche Lösungen wünschen mag, es darf nicht dazu kommen, dass über kurz oder lang sich die kommunale Selbstverwaltung vollständig ihrer Gestaltungsaufgaben begibt. Ein Rest an legitimer Kommunalpolitik muss auch bei Public Private Partnership vorhanden bleiben.

Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe

I. Einleitung

1. Praktische Relevanz von PPP

Zurzeit ist eine Vielzahl von Initiativen und Arbeitsgruppen zu Fragen von Public Private Partnership in Deutschland zu beobachten. Hierzu gehören etwa

- umfassende Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung von PPP,
- die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Public Private Partnership im Rahmen der Initiative D 21,
- die Diskussionen im Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft sowie
- die Fachtagung zu dieser Thematik: „Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen“ am 30./31. Oktober 2003 in Berlin,
- der Antrag der SPD-Fraktion gemeinsam mit der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Bundestag, PPP stärker im öffentlichen Bereich zur Anwendung zu bringen,
- das im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr erstellte Gutachten „Public Private Partnership im Hochbau“,
- die Diskussion auf EU-Ebene und das für das Frühjahr 2004 zu erwartende Grünbuch,
- die Initiative des Wissenschaftsrates zur Beurteilung von Public Private Partnership im Gesundheitswesen.

Daneben gibt es eine Vielzahl von sich in der Diskussion befindenden oder inzwischen in Angriff genommenen Projekten zu PPP. Hierzu gehören etwa die Travequerung, die Warnowquerung, die Schulprojekte in Nordrhein-Westfalen, das Errichten und Betreiben der englischen Botschaft in Berlin, das Projekt Toll-Collect, das Projekt Flughafen Berlin-

* Prof. Dr. Dietrich Budäus ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Brandenburg International, die Diskussion um die Errichtung und das Betreiben von Justizvollzugsanstalten mit Hilfe von PPP, um nur einige wenige Projekte zu nennen.

2. Erklärungsgrößen für die wachsende Bedeutung von PPP

Zwar ist das Konzept der Kooperation zwischen Verwaltungen und privaten Unternehmen keineswegs neu. Neu sind allerdings die Intensität der Diskussion und der Umfang des Bezugsfelds, für den PPPs als geeignet angesehen werden. Eine wichtige Erklärungsgröße hierfür ist die Finanzkrise der Gebietskörperschaften in Deutschland. Ohne die offensichtlich nicht länger relativ beliebig ausdehbare Verschuldung der öffentlichen Hand würde PPP nicht den derzeitigen Stellenwert besitzen. Dabei ist nicht zu verkennen, dass PPP in weiten Bereichen durchaus als ein Instrumentarium angesehen wird, mit dem privates Kapital für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erschlossen wird, ohne dass sich die Verschuldung formal erhöht.

Eine weitere Erklärungsgröße liegt in der Bedeutung von PPP für die generelle Reform von Staat und Verwaltungen. Mit Hilfe von PPP wird der öffentliche Sektor unmittelbar mit neuen Managementinstrumenten und -verfahren konfrontiert. Das gemeinsame Wahrnehmen von Aufgaben erfordert für öffentliche Verwaltungen ein Umdenken von den bisherigen stärker bürokratisch geprägten Strukturen hin zu Managementkonzepten.

Die dritte Erklärungsgröße liegt in der wachsenden Bedeutung des internationalen Wettbewerbs und hier insbesondere in der EU-Wettbewerbskonzeption. Danach werden klassische in Deutschland bisher der Daseinsvorsorge unterworfenen öffentliche Aufgabenfelder mit monopolistischen Angebotsstrukturen dem Wettbewerb ausgesetzt. Hierzu zählen etwa der Telekommunikationsbereich, die Energieversorgung, der Öffentliche Personennahverkehr, sowie eine Reihe weiterer sich in der Diskussion befindender Aufgabenfelder. Vor allem auf kommunaler Ebene müssen sich die klassischen Ver- und Entsorger auf diesen Wettbewerb mit ganz neuen Strategien einstellen. Hier ist die Einbindung privater Partner in die öffentlichen Eigengesellschaften mit ihrem klassischen Angebotsmonopol in weiten Bereichen inzwischen unabdingbar geworden.

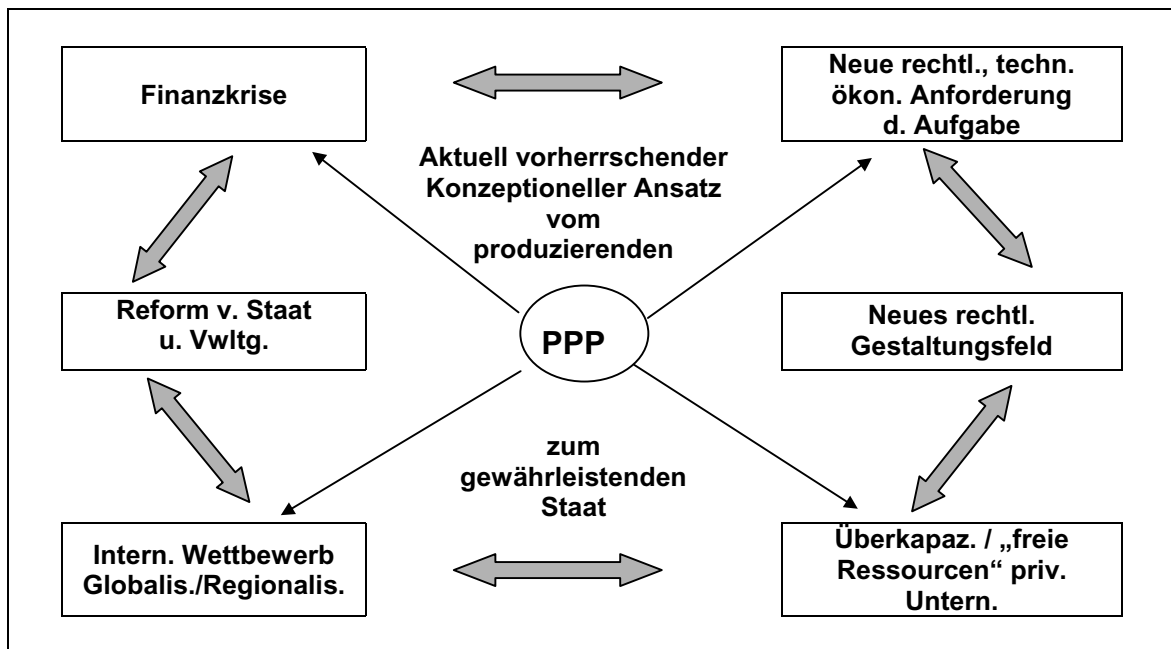
Als vierte Einflussgröße spielen Unterbeschäftigung und freie Ressourcen im privaten Unternehmenssektor eine wesentliche Rolle. Beispiel

hierfür ist die Unterauslastung in der Bauindustrie, die als spezifischer Interessenträger die PPP-Diskussion sehr stark initiiert hat.

Auch der Einfluss der Diskussion um rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere um die rechtliche Ausgestaltung von PPP, ist zu erwähnen. Hierbei geht es um juristische Überlegungen, ein Kooperationsrecht auszuformulieren und die konkrete Ausgestaltung von PPP im Verwaltungsverfahrensgesetz zu regeln.

Schließlich haben die Notwendigkeit von Innovationen und die Anwendung neuerer Entwicklungen insbesondere auf dem Gebiet der IuK-Technik einen Einfluss auf die Diskussion um PPP. Hierbei geht es nicht nur um eine technische Dimension, sondern gerade auch für den öffentlichen Sektor um eine ökonomische und organisatorische Komponente. Nur mit Hilfe kooperativer Strategien zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen werden die Nutzung und Entwicklung in bestimmten Bereichen, etwa im IuK-Bereich, für den öffentlichen Sektor möglich.

Abbildung 1: Erklärungsgrößen der wachsenden Bedeutung von PPP



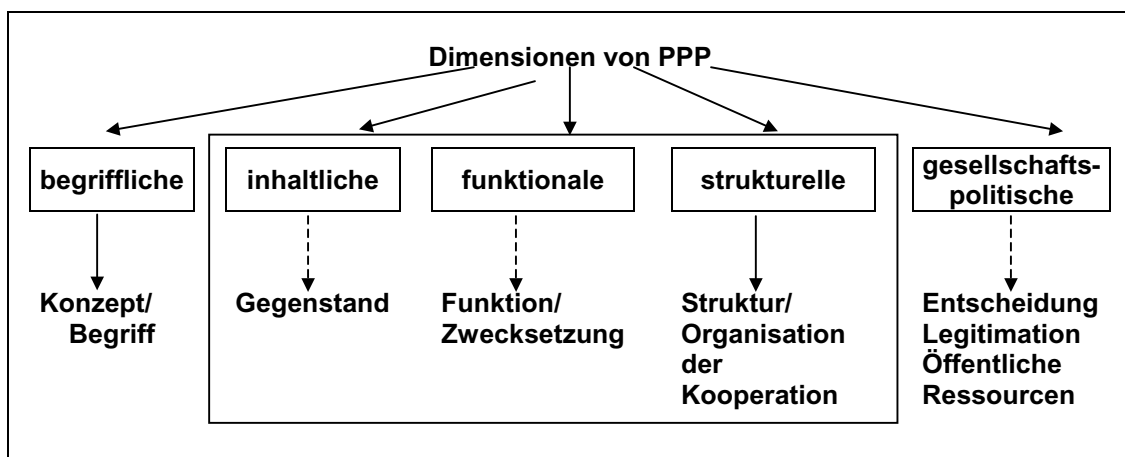
Die hier skizzierten und in der Abbildung wiedergegebenen Erklärungsgrößen für die wachsende Bedeutung von PPP sind nicht jeweils isoliert zu sehen, sondern untereinander interdependent. Hinzu kommt, dass diese Einflussgrößen vor dem Hintergrund eines sich vollziehenden

grundlegenden Wandels des Funktions- und Rollenverständnisses von Staat und Verwaltungen zum Tragen kommen. Dabei geht es um den die aktuelle Entwicklung bestimmenden konzeptionellen Ansatz eines Wandels vom produzierenden zum gewährleistenden Staat. Staat und Verwaltungen sollen nicht mehr primär öffentliche Dienstleistungen selbst produzieren und bereit stellen, sondern nur noch gewährleisten, dass die entsprechenden Aufgaben wahrgenommen werden.

II. Dimensionen und Charakterisierung von PPP

Um sich dem in der Praxis, aber auch in der wissenschaftlichen Fachdiskussion sehr heterogenen Phänomen PPP zu nähern, sollen zur inhaltlichen Abgrenzung von PPP fünf Dimensionen unterschieden werden.

Abbildung 2: Dimensionen von PPP



1. Begriffliche Dimension

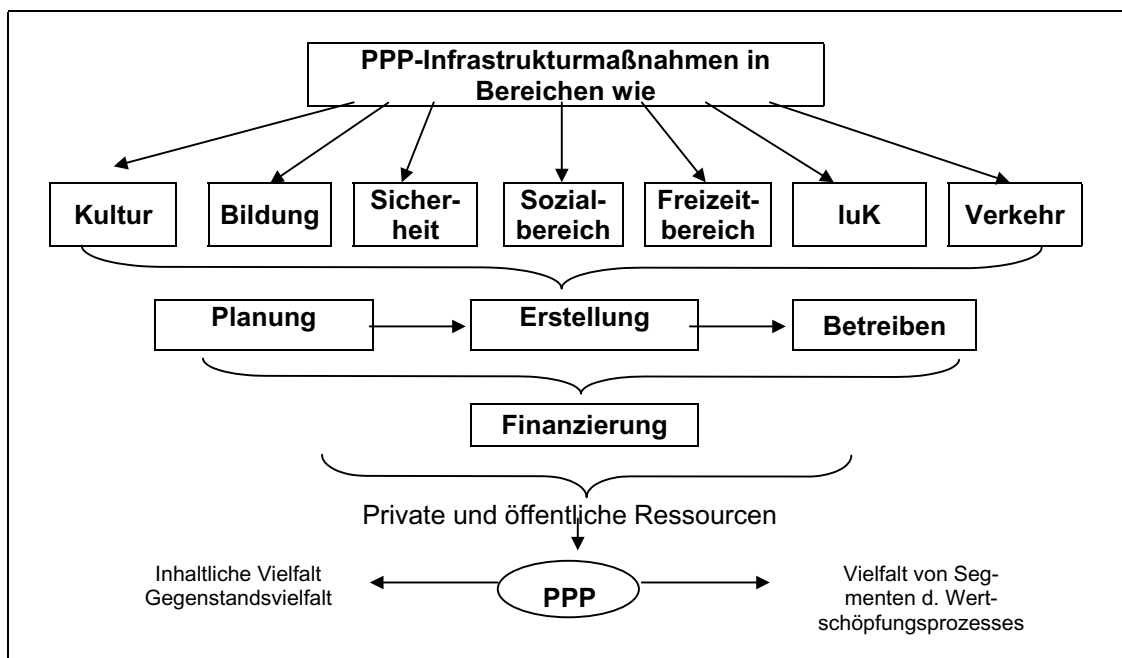
Inzwischen existiert eine Vielzahl von Begriffsabgrenzungen für PPP. Diesen soll an dieser Stelle nicht eine weitere hinzugefügt werden. Vielmehr scheint es zweckmäßig, sich auf die wesentlichen Merkmale von PPP zu beschränken. Dabei bleibt zunächst festzuhalten, dass es sich bei PPP um einen recht unstrukturierten Sammelbegriff für den Leistungsaustausch zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Einheiten handelt. Bei einer PPP sind mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner beteiligt. Die Ziele des öffentlichen und des privaten Partners müssen kompatibel sein. In der Regel haben sie komplementären Charakter. Es erfolgt eine Ressourcenbündelung privater und

öffentlicher Ressourcen im Rahmen eines komplexen Leistungsaustauschs. Für die Ausgestaltung dieses Leistungsaustauschs bestehen ein Handlungsspielraum und ein kontinuierlicher Anpassungsbedarf im Zeitablauf.

2. Inhaltliche Dimension

Die inhaltliche Dimension bezieht sich auf den konkreten Gegenstand von PPP. Dies können recht unterschiedliche Maßnahmen im Kultur-, Bildungs- und Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeitbereich und in anderen Feldern sein. Es gibt heute kaum einen Sektor, in dem PPPs nicht von Bedeutung sind bzw. hierfür diskutiert werden. Daneben können sich PPP aber auch inhaltlich auf die unterschiedlichen Phasen des Wertschöpfungsprozesses Planung, Erstellung, Betreiben und Finanzierung beziehen. Dies bedeutet, dass es sich beispielsweise um eine PPP zur Finanzierung oder zum Erstellen eines konkreten Projekts handeln kann.

Abbildung 3: Inhaltliche Dimensionen von PPP



Hieraus ergibt sich eine inhaltliche Vielfalt von PPP.

3. Funktionale Dimension

Die funktionale Dimension bezieht sich auf die Zwecksetzungen von PPP. Diese sind in der Regel für den öffentlichen und den privaten Partner von unterschiedlicher Art. Sie resultieren aus den jeweiligen Motiven.

Die öffentlichen Motive für PPP sind in der Regel:

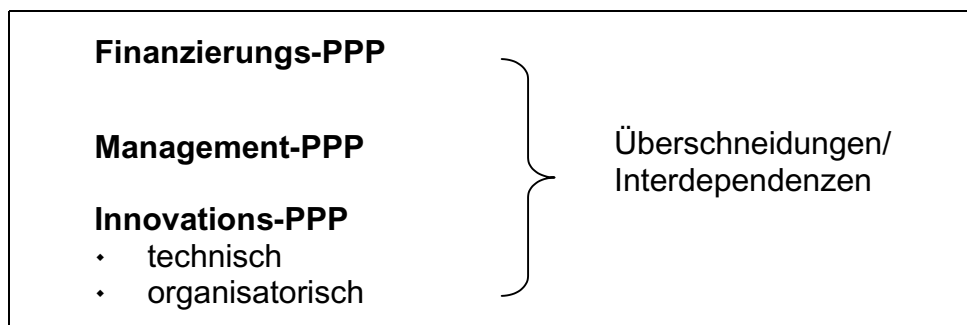
- Erschließung privater Ressourcen für öffentliche Aufgabenwahrnehmung,
- die Risikoverlagerung bzw. die Risikoteilung mit dem privaten Partner,
- die Nutzung von Märkten und Wettbewerbsstrukturen einschließlich der Erschließung von Innovationen für den öffentlichen Sektor,
- insgesamt eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben und
- wirtschaftspolitische Effekte, insbesondere in Form von Beschäftigung und Wirtschaftswachstum.

Die Motive privater Unternehmen, sich an einer PPP zu beteiligen, sind im Wesentlichen folgende:

- die Möglichkeit, neue Kapitalanlagen zu erschließen,
- Risikoverlagerung auf den öffentlichen Sektor bzw. eine Risikoteilung mit dem öffentlichen Sektor,
- Schaffung, Erschließung und Entwicklung neuer Märkte sowie
- PPP als erste Phase einer Unternehmensstrategie zur vollständigen Privatisierung einer bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgabe.

Kombiniert man einzelne Motive des privaten und öffentlichen Partners, so lassen sich funktionale Grundkategorien von PPP abgrenzen.

Abbildung 4: Funktionale Grundkategorien von PPP

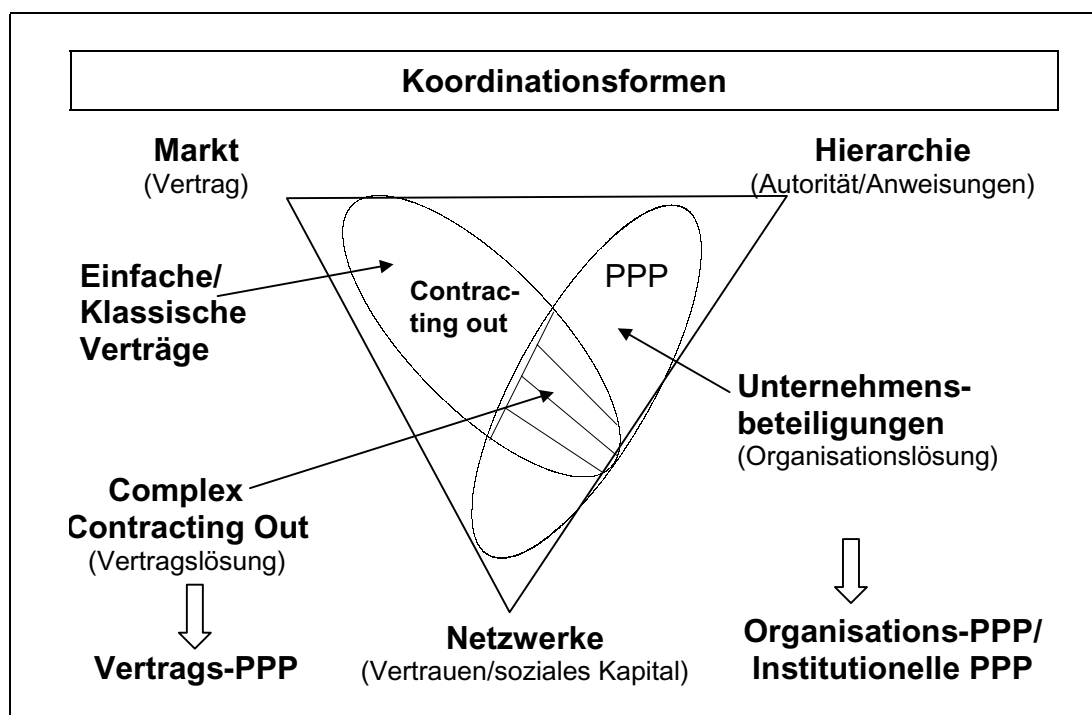


So lässt sich eine Finanzierungs-PPP durch das öffentliche Motiv „Erschließung privater Ressourcen“ und das private Motiv „Erschließung von Kapitalanlagemöglichkeiten“ kennzeichnen. Eine Management-PPP ist auf öffentlicher Seite vor allem durch das Motiv effizienter Erfüllung öffentlicher Aufgaben, der Nutzung von Märkten und Wettbewerbsstrukturen sowie möglicherweise wirtschaftspolitischer Effekte gekennzeichnet, auf privater Seite durch die Kapitalanlagemöglichkeiten sowie Risikoverlagerung und Risikoteilung. Innovations-PPPs dürften bei dem öffentlichen Partner vor allem durch die Nutzung von Märkten und Wettbewerbsstrukturen geprägt sein, während der private Partner auf die Schaffung und Entwicklung neuer Märkte ausgerichtet ist. Bei dieser hier skizzierten Systematisierung lassen sich keine trennscharfen Kategorien bilden. Es geht lediglich um eine schwerpunktmäßige Kombination vorherrschender Motive.

4. Strukturelle Dimension

Bei der strukturellen Dimension geht es um die Frage, wie die Kooperation organisiert wird, und in welchem Rahmen sich die Koordination des Leistungsaustauschs vollzieht. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen

Abbildung 5: Vertrags-PPP und institutionelle PPP als Folge unterschiedlicher Koordinationsformen

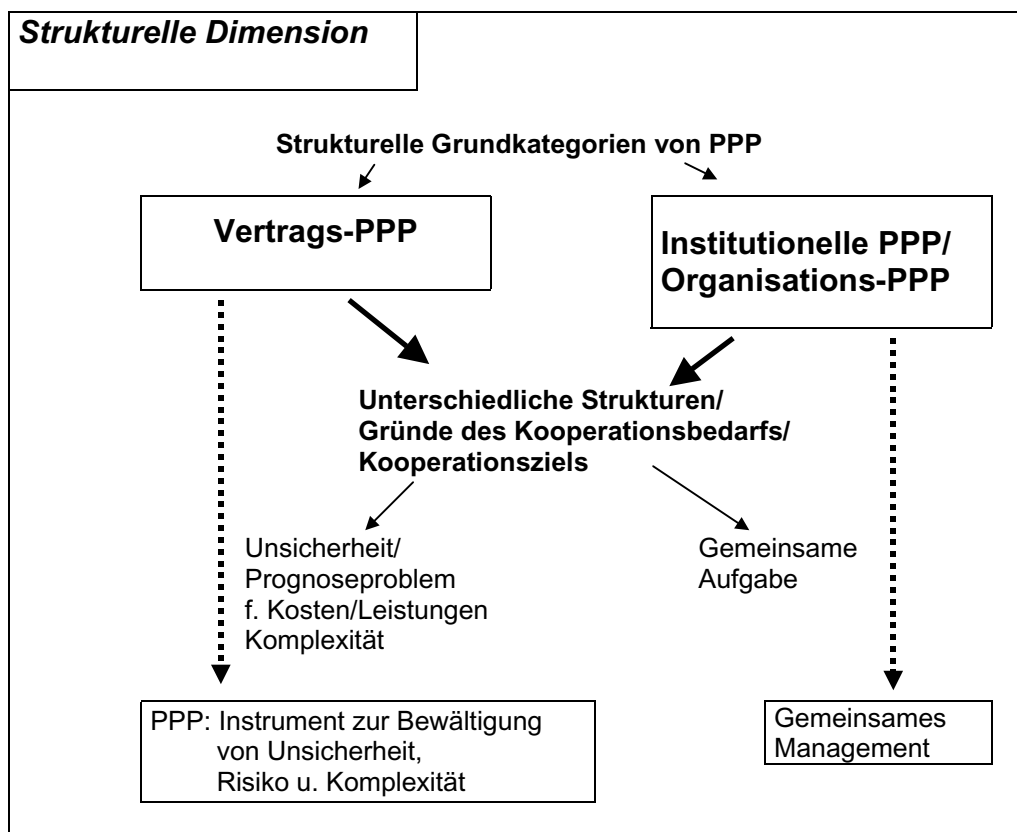


einer institutionellen Lösung (institutionelle PPP) und einer Vertragslösung (Vertrags-PPP). Um dies zu verdeutlichen, soll auf die Grundform der Koordination von Wirtschaftssubjekten zurückgegriffen werden. Wie in Abbildung 5 aufgezeigt, kann zwischen Markt, Hierarchie und Netzwerk unterschieden werden.

Die Koordination über den Markt vollzieht sich über Verträge, in denen der Leistungsaustausch festgelegt wird. In der Hierarchie vollzieht sich die Koordination über Autoritätsstrukturen mit Hilfe von Anweisungen. Unternehmen, aber auch Verwaltungen sind klassische Beispiele für die Koordination über Hierarchie. Als dritte Koordinationsform existieren Netzwerke, in denen die Koordination über Vertrauen im Sinne sozialen Kapitals erfolgt. Sie bleiben für die folgenden Überlegungen unberücksichtigt, da sie primär den Bereich der informalen PPP abdecken.

Bei der Koordination über den Markt ist zu unterscheiden zwischen einfachen bzw. vollständigen oder auch als klassische Verträge zu bezeichnenden Vereinbarungen für den Leistungsaustausch und den unvollständigen oder auch komplexen Regelungen. Da es sich bei der

Abbildung 6: Merkmale von Vertrags-PPP und Institutioneller PPP



Vertragsregelung immer um eine Leistungsbeziehung von außen handelt, kann man hier auch von einem Komplex-Contracting-Out sprechen. Diese Vertrags-PPP ist durch eine schlecht strukturierte Ausgangssituation bei Vertragsabschluss gekennzeichnet. Die Kosten und Leistungen sind bei Vertragsabschluss ebenso wie die Risiken nicht klar definierbar. Von daher handelt es sich auch um sogenannte relationale bzw. unvollständige Verträge. Aus der mangelnden Möglichkeit, Kosten, Leistungen und Risiken bei Vertragsabschluss endgültig und verbindlich zu definieren, resultiert im Zeitablauf die Notwendigkeit zur Konkretisierung von Kosten, Leistungen und Risiken, bzw. bei der Änderung der vorläufig festgelegten Größen, den hiermit verbundenen Gestaltungs- und Anpassungsbedarf kooperativ zu lösen.

Bei der institutionellen PPP handelt es sich um Organisationsformen, in die gemeinsame Ressourcen eingebracht werden. Hier geht es um das Management der gepoolten Ressourcen und nicht um die Festlegung von Kosten, Leistungen und Risiken bei Eintritt in die Organisation. Der hier skizzierte Zusammenhang ist in der Abbildung 6 dargelegt.

Abbildung 7: Abgrenzung von Vertrags-PPP und institutioneller PPP

Kriterien	PPP-Formen	
	Vertrags-PPP	Institutionelle PPP
Dauer	zeitlich befristet	I.d.R. unbefristet
Gegenstand	abgegrenztes Projekt	generelle Aufgabe
Zuordnung von Leistungen und Kosten	tendenziell zugeordnet	unbestimmt
Organisation der Kooperation	ex ante Teil der vertraglichen Vereinbarung	Kooperationsverfassung, z.B. GmbH-/ Gesellschaftervertrag
Einfluss und Kontrolle	klar regelbar	unbestimmt/Kontrolle öffentlicher Kapitalbeteiligung???
Haushalts- und Rechnungswesen	intransparent/verdeckte Verschuldung/Konsolidierung??	Schattenhaushalt/verdeckte Verschuldung/Konsolidierung??
Wirtschaftlichkeitsvergleich	vergleichsweise einfacher: Problem 1: vollständiger Alternativenvergleich (standardisierbar) Problem 2: Vertragsverbund/horizontale/vertikale Interdependenzen	Komplex/Nutzwertanalyse
Integrierbar in Muttergebietskörperschaft/demokratische Kontrolle im Zeitablauf	nicht vorgesehen/i.d.R. nicht möglich; Problem: z.B. CBL	wenn gewollt, dann möglich; Problem: Akzeptanz durch die privaten Partner
Risiko	Partnerrisiko Marktrisiko: vertraglich ausschaltbar	Partnerrisiko Marktrisiko: analog Gesetz zur Transparenz und Kontrolle

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Vertrags-PPP und die institutionelle PPP sich grundlegend hinsichtlich der Strukturen, der Ziele und der zu bewältigenden Problemfelder unterscheiden. Die Vertrags-PPP erfordert einen kooperativen Anpassungs- und Gestaltungsbedarf aufgrund der Unsicherheit und des Prognoseproblems für Kosten, Leistungen und Risiken sowie aufgrund von Vertragskomplexitäten. Die institutionelle oder Organisations-PPP zielt auf das Management eines Ressourcen-Pools zwecks gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung ab.

Versucht man einmal, die Vertrags-PPP und die institutionelle PPP voneinander abzugrenzen, so lässt sich dies anhand der in der folgenden Abbildung 7 aufgezeigten Kriterien durchführen.

5. Gesellschaftspolitische Dimension

Die gesellschaftspolitische Dimension bezieht sich zum einen auf die Änderung der politischen Entscheidungsstrukturen und -möglichkeiten durch eine umfassendere Anwendung von PPP. Hiermit im Zusammenhang stehend geht es zum anderen um die Legitimation des öffentlichen Ressourceneinsatzes im Rahmen von PPP. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass in Zukunft der öffentliche Ressourceneinsatz in einer PPP in gleicher Weise kontrolliert und gesteuert werden kann wie in einer Organisationseinheit, die sich ausschließlich im Eigentum eines öffentlichen Trägers befindet. Dies gilt insbesondere für die Organisations-PPP. Von daher bedarf es auch differenzierter Legitimations- und Kontrollmöglichkeiten für die unterschiedlichen Kategorien von PPP.

III. Problemfelder und Gestaltungsbedarfe

Zentrale Problemfelder und Gestaltungsbedarfe resultieren insbesondere aus

- der Zielproblematik und dem Rechtsrahmen,
- dem Komplexitätsproblem,
- der Unsicherheits- und Risikohandhabung,
- dem Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die Zielproblematik resultiert daraus, dass bei dem privaten Partner tendenziell die Dominanz des Formalziels Gewinn und auf den Gewinn einwirkender Größen von Bedeutung ist, während bei dem öffentlichen

Partner das Sachziel dominiert, bei einem in der Regel komplexen Rechts- und Handlungsrahmen. Diese Zielstruktur hat entsprechende Konsequenzen bei Anpassungs- und Gestaltungsbedarfen. Der Private kann die unterschiedlichen Maßnahmen und Wirkungen jeweils sehr konkret hinsichtlich ihrer Wirkungen auf sein Formalziel ermitteln und überprüfen, inwieweit dieses noch mit dem ursprünglichen Zielerreichungsgrad erreicht wird, bzw. inwieweit die Zielausprägung in den festgelegten Zielkorridor fällt. Der öffentliche Partner hingegen verfügt nicht über derartig konkrete Beurteilungskriterien, vielmehr muss sich der öffentliche Partner darauf konzentrieren, dass das angestrebte Sachziel mit dem bestehenden komplexen Rechts- und Handlungsrahmen in Einklang zu bringen ist. Dies bedeutet, dass der öffentliche Partner dann mit der PPP zufrieden ist, wenn es ihm gelingt, das angestrebte Sachziel kompatibel auszugestalten etwa mit Vergaberecht, Raumordnungsrecht, Haushaltsrecht, Kommunalrecht, Zuwendungsrecht, Steuerrecht und der mit der PPP geschaffenen Vertragsstruktur.

1. Komplexitätsproblem

Das Komplexitätsproblem resultiert mit unterschiedlichen Graden aus der Art der Aufgabe und des Vertragsverbunds (d.h.: welche Verträge im Rahmen des Gesamtprojektes gleichzeitig oder zeitlich nacheinander abgeschlossen werden). Dabei ist die horizontale und vertikale Interdependenz zwischen den einzelnen Vertragswerken zu berücksichtigen. Horizontale Interdependenz bedeutet, dass das Ergebnis und die Handhabbarkeit eines Vertrags davon abhängen, welche anderen Verträge gleichzeitig abgeschlossen werden. Vertikale Interdependenz bedeutet, dass die Ergebnisse und die Handhabbarkeit eines Vertrags davon abhängen, welche Verträge und Maßnahmen im Zeitablauf zusätzlich in dem gesamten Problemzusammenhang betroffen bzw. abgeschlossen werden.

Bei der Einrichtung einer PPP bedarf es von Anfang an der Festlegung einer Strategie der Komplexitätshandhabung bzw. Komplexitätsreduktion. In der Regel greift man hier auf ein Beraterkonzept zurück. Das Problem liegt allerdings in diesem Zusammenhang darin, dass der Berater jeweils immer nur den Einzelaspekt bearbeitet und im Auge hat. Erforderlich ist die Einrichtung und konsequente Durchführung eines Projekt- und Vertragsmanagements. Hier stehen die konkreten Erfahrungen jedoch erst ganz am Anfang. Ein weiteres Element zur Handhabung der Komplexität ist die klare Zieldefinition, soweit möglich in quantitativen Dimensionen zu Beginn einer PPP. Je unklarer die Ziele

definiert sind, desto höher die Gefahr einer Funktionsunfähigkeit einer PPP im Zeitablauf. Schließlich erfordert die Komplexität von PPP ein professionelles Ziel- und Vertragscontrolling, das bereits institutionell und vom Verfahren her in der Planungsphase festgelegt und mit Gründung der PPP institutionalisiert werden muss.

2. Unsicherheit und Risikohandhabung

Unterschieden werden kann im Rahmen von PPP zwischen Marktrisiken, Rechtsänderungsrisiken und Partnerrisiken. Diese Risiken sind zu systematisieren und von ihrer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der PPP, d.h. insbesondere für die Zielerreichung der Partner, zu bewerten. Sinnvoll erscheint ein Risikomanagementsystem in Analogie zum Gesetz zur Transparenz und Kontrolle vom 27. April 1998 (KonTraG).

3. Wirtschaftlicher Alternativenvergleich

Hier liegt das Problem darin, die verfügbaren Alternativen zu erfassen und vollständig zu definieren. Dabei setzt sich immer stärker durch, dass ein Projekt über seine gesamte Lebensdauer ökonomisch definiert wird. Dies bedeutet, dass über den gesamten Lebenszeitraum einer PPP – dies gilt überwiegend nur für Vertrags-PPP – die vollständigen Kosten, vollständigen Nutzen, vollständigen Risiken sowie die horizontalen und vertikalen Interdependenzen erfasst und bewertet werden. Die damit verbundenen Probleme ergeben sich aus der Struktur unvollständiger Verträge.

Außerdem bleibt im Rahmen wirtschaftlicher Alternativenvergleiche zu berücksichtigen, dass die rechtlichen Regelungen die Wirtschaftlichkeit einer einzelnen Alternative ganz wesentlich mit bestimmen. Dies gilt etwa hinsichtlich der Umsatzsteuer, wenn diese nicht als Funktion der Aufgabe, sondern eher als Funktion der gewählten Organisationsform bzw. der Eigentumsverhältnisse zu berücksichtigen ist.

Ergänzend seien einige weitere Problemfelder und Gestaltungsbedarfe kurz skizziert: Bei der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Partnern besteht die Gefahr, dass diese als Koalition zu Lasten Dritter, etwa der Nutzer einer durch eine PPP bereit gestellten Dienstleistung, geht. Ein weiterer Aspekt ist der sogenannte Locking in-Effekt und damit verbunden eine Machtasymmetrie zwischen den Partnern. Dies bedeutet, dass die Aufgabe oder die im Rahmen einer PPP zu erstellende

Dienstleistung so speziell ist, dass beide Partner mit Abschluss der PPP faktisch keine Möglichkeit mehr haben, aus dieser auszusteigen. Die Anpassungs- und Gestaltungsmaßnahmen werden dann nicht unwesentlich durch die bestehenden Machtstrukturen zwischen den Partnern und möglichen Informationsasymmetrien geprägt. In diesem Zusammenhang sind auch die unterschiedlichen Kulturen zwischen privaten und öffentlichen Partnern möglicherweise von Bedeutung.

Ein weiteres nicht zu vernachlässigendes Problem bei der Diskussion und der praktischen Bedeutung von PPP liegt darin, dass hiermit die indirekte oder verdeckte Verschuldung in Form von Schattenhaushalten erhöht wird. Die Verpflichtungen der öffentlichen Hand werden nicht in ihrer Gesamtheit ausgewiesen, sondern gehen (z.B. als Leasingrate) jeweils nur in einer bestimmten Höhe in den Verwaltungshaushalt ein. Von daher bedarf es einer Diskussion über die Einbeziehung von PPP in das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen. Schließlich bleibt zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Partner öffentliches Vermögen in die PPP einbringen. Hiermit verbunden ist die Frage nach der Legitimationsgrundlage und der Kontrollmöglichkeit der eingesetzten Ressourcen. Schließlich bleibt zu berücksichtigen, dass mit der PPP auch ein Eingriff in die Steuerungspotenziale und die Steuerbarkeit einer Gebietskörperschaft verbunden sein kann.

IV. Schlussfolgerungen

Die zukünftige Diskussion und Strukturierung von PPP sollte nicht geprägt sein durch die Entwicklung und Diskussion einer neuen rechtlichen Strukturierung eines Kooperationsrechts, wie sie in ersten Ansätzen aus juristischer Sicht angestrebt wird. Vielmehr sollte versucht werden, den notwendigen Strukturierungs- und Gestaltungsbedarf von PPP in die Entwicklung eines Public Corporate Governance Kodex einzubeziehen. Mittelfristig ist dann auch hierfür an ein Standard Setting Committee zu denken, das sich u.a. auch mit PPP-Fragen beschäftigt.

Die zukünftige Diskussion sollte klar zwischen Vertrags- und institutionellen PPP unterscheiden. Die Probleme dieser beiden Kategorien sind unterschiedlicher Art.

Als praktische Empfehlung ist es geboten, bei Gründung einer PPP die Zielstruktur möglichst klar festzulegen und zu definieren. Zudem ist eine Strategie zur Handhabung der Komplexität mit Gründung einer PPP zu entwickeln und zu implementieren sowie ein PPP-Informationssystem

inhaltlich und konzeptionell festzulegen. Dieses Informationssystem hat den Nutzern aber auch den Trägern der Kontrolle einer PPP die notwendigen Informationen bereitzustellen. Eng verbunden hiermit muss die Einführung eines professionellen Vertragsmanagements und -controlling aufseiten des öffentlichen Partners sein. Dies beinhaltet dann auch die Festlegung von Erfolgskriterien und die Durchführung von Erfolgskontrollen als Grundlage für die Entwicklung zukünftiger Standards. Mit diesen Standards sollen Verfahrensabläufe, Konfliktlösungsregelungen und Strukturen einer PPP vereinfacht werden.

Eines der Hauptprobleme ist die Analyse und die Entwicklung möglicher Änderungsbedarfe rechtlicher Rahmenbedingungen. Hier sind besonders die vergaberechtlichen Probleme zu erwähnen. Schließlich sollte die PPP-Diskussion stärker herausarbeiten, dass es in Zukunft ganz entscheidend um die Wettbewerbssituation einer Region geht. Dies bedeutet, dass die Potenziale einer Region unabhängig von Eigentumsverhältnissen über Kooperationen (auch zwischen öffentlichen Einheiten) genutzt werden müssen, um die Wettbewerbsposition einer Region zu stärken. Dies bedeutet mittelfristig die Entwicklung einer Gesamtstrategie einer Region zur Nutzung von PPP.

Literaturhinweise

- D. Budäus**, Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, in: J. Harms und C. Reichard, (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends, Baden-Baden 2003, S. 213-233.
- D. Budäus** und **P. Eichhorn**, (Hrsg.), Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden 1997.
- Commission on Public Private Partnerships**, The final Report: Building better Partnerships, London 2002
- Gutachten zur PPP im öffentlichen Hochbau, Band I bis Band IV, Berlin im August 2003
- S. Roggencamp**, Public Private Partnership: Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main 1997.
- E. S. Savas**, Privatization and Public-Private-Partnerships, New York 2000.
- J. Ziekow**, (Hrsg.), Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven, Speyerer Forschungsbericht 229, Speyer 2003.

PPP in NRW – Schwerpunkte, Erfahrungen und Probleme in der Praxis

I. Erfahrungen der europäischen Nachbarn und die Ausgangslage in Nordrhein-Westfalen

Der nordrhein-westfälischen Landesregierung liegt das Thema Public Private Partnership am Herzen. Nach wie vor aber gilt: Selbstverständlich müssen sich die Dinge vor allem rechnen.

Mehr als eine Vermutung, nämlich insbesondere die Erfahrungen unserer europäischen Nachbarn, legen nahe, dass sie es tun, sei es durch

- schnellere Realisierung,
- Einhaltung von Budgets,
- Ausweitung des Wettbewerbs,
- optimierte Risikoverteilung oder durch
- Einbeziehung privatwirtschaftlichen Management-Know hows.

Erste Erfahrungen insbesondere des britischen Rechnungshofs gehen von Einsparvolumen in Höhe von durchschnittlich 17 % aus. In Deutschland sind allerdings die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen anders. Die Erkenntnis, wie hoch die Effizienzgewinne tatsächlich sind, lässt sich erst aus der Auswertung von Pilotprojekten gewinnen. Ein sachgerechter Wirtschaftlichkeitsvergleich muss die tatsächlichen Gesamtkosten während des Lebenszyklus des Objekts in den Blick nehmen. Zu vergleichen sind danach auch Planungs- und Bauzeiten, Instandhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungs-/Personalkosten. Das schließt auch eine Bewertung von Risiken ein.

Ausgehend von der Ausgangslage in Nordrhein-Westfalen kommen folgende weitere Überlegungen hinzu.

- Ein zweifelsohne bestehender und ständig wachsender Investitionsstau im öffentlichen Sektor bedarf dringend der Auflösung.

* Dr. Harald Noack ist Staatssekretär im Finanzministerium Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

- Die finanziellen Spielräume für Land und Kommunen tendieren zurzeit und auf Zeit gegen Null.
- Die Bauindustrie und das Bauhandwerk nicht nur Nordrhein-Westfalens brauchen dringend Impulse.
- Die öffentliche Verwaltung muss sich weiter modernisieren. Dafür sind Kostentransparenz und die Implementierung von privatwirtschaftlichen Instrumenten erforderlich.
- Der Staat muss sich auf seine Kernaufgaben konzentrieren; dazu gehören alle staatlich wahrgenommenen Aufgaben auf den Prüfstand.

II. Die Public Private Partnership-Initiative NRW

1. Ziele und Aufgaben der Task Force beim Finanzministerium

Die Politik in Nordrhein-Westfalen unterstützt diese Sicht der Dinge. Der damalige Finanzminister Peer Steinbrück hat bereits Ende 2001 verkündet, dass NRW das Thema PPP im Rahmen einer Task Force angehen will. Ziel der Initiative ist:

- PPP-Lösungen sollen unter Berücksichtigung der Erkenntnisse im europäischen Ausland getestet und etabliert werden, um das staatliche Handeln auf die hoheitlichen Kernaufgaben zurückzuführen.
- Der öffentliche Investitionsstau, ausgelöst durch die schlechte öffentliche Kassenlage, soll behoben und damit die Bauwirtschaft angekurbelt werden.
- Die öffentliche Infrastruktur soll nachhaltig in ihrer Substanz und Qualität gesichert bzw. verbessert werden.
- Durch die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sollen sich Lerneffekte bei der öffentlichen Verwaltung einstellen.
- Schließlich soll der Wettbewerb gefördert werden, um Effizienzpotenziale zu heben.

Die Task Force hat sich im April 2002 unter Federführung des Finanzministeriums konstituiert und widmet sich vor allem folgenden Fragen:

- Welche Beispiele für funktionierende Modelle gibt es in Nordrhein-Westfalen, in Deutschland und im europäischen Ausland?
- Welche Bereiche der Verwaltung von Land und Kommunen kommen in Frage?

- Welche Kriterien für die erforderlichen Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind anzulegen?
- Welche rechtlichen und praktischen Hindernisse bestehen und müssen ggf. ausgeräumt werden?

Das Rad sollte allerdings nicht bei jedem neu aufgelegten PPP-Projekt neu erfunden werden müssen. Daher soll die Taskforce des Finanzministeriums entsprechende Erfahrungen mit Pilotprojekten, die wir begonnen haben, bündeln und an alle Interessierten weitergeben. Die Task Force

- ist zentraler Ansprechpartner,
- initiiert und begleitet Pilotprojekte,
- berät und begleitet Projektträger (Kommunen),
- entwickelt Leitlinien und Standards und
- hilft den PPP-Gedanken in NRW und Deutschland zu entwickeln und publik zu machen.

2. Standardisierungen und Leitlinien

In diesem Zusammenhang haben wir einen PPP-Vergaberechtsleitfaden erarbeitet und geeignete Organisationsmodelle beschrieben. Und bereits in Kürze werden weitere Veröffentlichungen in Form von Leitfäden zur Aufstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs, zur Erarbeitung einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung (sog. Outputspezifikation), zu Vertragsmanagement und -controlling von PPPs auf Seiten der öffentlichen Hand, zu Finanzierungsmodellen und zu weiteren ppp-relevanten Themenstellungen erscheinen.

Die Standardisierung des Prozesses und die Erarbeitung praxisgerechter Leitlinien sind der Schlüssel, um das komplexe PPP-Verfahren für die öffentliche Hand, aber auch für die mittelständische Wirtschaft handhabbar zu machen. Ferner werden die Erfahrungen der Pilotprojekte in einer Fallstudienanalyse verarbeitet und veröffentlicht.

Die Task-Force wird bei Landesprojekten durch ein eigens eingerichtetes KompetenzCenter PPP beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (BLB) unterstützt. Der BLB bewirtschaftet als zentrale Einrichtung im Land seit dem 1. Januar 2001 nahezu sämtliche landeseigenen Gebäude und Grundstücke unter kaufmännischen Gesichtspunkten.

3. Handlungsfelder – der ganzheitliche Ansatz

Als Beispielfälle für mögliche Anwendungsfelder wurden identifiziert:

- Schulneubau, Schulgebäudesanierung,
- Verwaltungsgebäude,
- Justizvollzugsanstalten und
- Kultur- und Sportstätten.

Pilotprojekte haben wir in den Bereichen Neubau und Betrieb einer Justizvollzugsanstalt, bei den kommunalen Schulprojekten und den sonstigen kommunalen Verwaltungsgebäuden sowie mit dem Projekt Digitales Ruhrgebiet.

Der Schwerpunkt der Pilotprojekte in NRW liegt also im Bereich des kommunalen Hochbaus. Im Bereich des Hochbaus werden besondere Effizienzpotentiale vermutet, da umfassende gebäudebezogene Dienst- und Betriebsleistungen in das PPP-Modell einbezogen werden können. Denn der Betriebsaufwand einer Immobilie macht über den Lebenszyklus gerechnet oftmals mehr als zwei Drittel des Gesamtaufwands – einschließlich Investitions- und Finanzierungskosten – aus. Dieses Potential eröffnet für einen privaten Betreiber weitreichende Optimierungsspielräume.

Das Spektrum der Anwendungen geht jedoch über den Hochbau hinaus. In Frage kommen auch Straßenbauprojekte sowie Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.

Daraus erwachsende Public Private Partnership-Projekte, so wie wir sie definieren, sollten allerdings nicht nur Bau- und Sanierungsleistungen, Bauunterhaltung und private Finanzierung umfassen, sondern auch Hausmeisterdienste und Gebäudereinigung (das sogenannte Facilitymanagement), Drittnutzungsmanagement und Energieversorgung. Mit anderen Worten: Es geht um das gesamte Gebäudemanagement: Entwerfen, Planen, Finanzieren, Realisieren und insbesondere das Betreiben öffentlicher Einrichtungen erfolgen aus einer (privaten) Hand.

PPP ist also etwas anderes als Privatisierung oder reine private Vorfinanzierung. Letztere greift zu kurz, da private Vorfinanzierung lediglich kurzzeitig Liquidität verschafft und finanzielle Lasten in die Zukunft verschiebt. Erstere geht zu weit: Privatisierung nimmt der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit zur Steuerung. PPP bedeutet dagegen auch die

Erkundung neuer Wege: Staatliches Tun wird zwar auf seine Kernkompetenzen reduziert. Das, was nach meinem Verständnis Aufgabe der öffentlichen Hand ist, wird allerdings weder vernachlässigt noch aufgegeben.¹

Allerdings ist es, wie bei so vielem Neuen, erst einmal so, dass die Implementierung solcher Projekte mit relativ hohen Vorlauf- und Transaktionskosten verbunden ist, z.B. für

- die Erprobung von Modellvarianten,
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche,
- Ausschreibungsverfahren und
- Vertragsentwürfe

Es gibt nämlich keine nationalen Referenzprojekte und damit auch keine Verfahrensmuster.

Insbesondere für die nordrhein-westfälischen Kommunen und dort im Bereich der Schulgebäudesanierung sehen wir ein enormes Handlungspotential.

Das Land hat zum 1. Januar 2002 mit der Einführung einer Schulpause, die eine modelloffene Förderung darstellt, erste Hindernisse für PPP beiseite geräumt. Entsprechende Pilotprojekte haben wir in den Städten Monheim am Rhein, Meschede, Witten und Leverkusen sowie mit dem Erftkreis bereits gestartet. Ferner begleiten wir Projekte der Stadt Gladbeck und des Kreises Unna im Bereich kommunaler Verwaltungsgebäude.

Seitdem der jetzige Ministerpräsident als nordrhein-westfälischer Finanzminister am 26. Oktober 2001 in einer Auftaktveranstaltung zu Public Private Partnership in Düsseldorf die Initiative gestartet hat, ist die Entwicklung vorangegangen: Insbesondere die dort dargestellten Erfahrungen aus den Niederlanden und Großbritannien haben uns Mut gemacht, die Pilotprojekte der Kommunen und des Landes auf den Weg zu bringen.

¹ Weitergehende Informationen zu den Projekten und zu den Veröffentlichungen von Leitfäden und Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen sowie die Ansprechpartner der Task Force im Finanzministerium NRW sind im Internet zu finden unter: www.ppp-nrw.de

III. Erwartungen an das Bundeskompetenzzentrum für PPP

Der Aufbau eines Bundeskompetenzzentrums wird in Nordrhein-Westfalen sehr begrüßt und wird zur Verbreitung des PPP-Modells in Deutschland und damit zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und auch zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Zur Struktur und zu den Aufgaben eines Bundeskompetenzzentrums für PPP im Hochbau werden folgende Punkte von uns als wesentlich für den Erfolg der Einrichtung und damit für den Erfolg von PPP in Deutschland angesehen:

(1) Eine dezentrale Organisationsform wird besser zur Verbreitung von PPP-Modellen beitragen als ein zentralistisches Modell, weil eine Vielzahl von Projekten im kommunalen Bereich angesiedelt sein wird. Insbesondere muss die angesprochene Frühphasenberatung für Länder und Kommunen dezentralisiert werden. Diese kann von Berlin aus nicht orts- und marktnah geleistet werden.

(2) PPP-Bundesprojekte sollten initiiert und beraterisch begleitet werden, um „als gutes Beispiel voran zu gehen“ und um das Vertrauen der Marktteilnehmer zu stärken.

(3) Zusätzlich zur Beratungstätigkeit bei Bundesprojekten sollten wichtige komplementäre Aufgaben übernommen werden. Dazu gehören:

(a) Initiierung und Begleitung von gesetzgeberischen Maßnahmen/Veränderungen zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Abwicklung von PPP-Projekten;

(b) Übernahme der Federführung bei der Standardisierung von Prozessen und Verfahren (Vergabe, Wirtschaftlichkeitsvergleich etc.) zur Verbesserung der Handlungssicherheit und zur Einsparung von Transaktionskosten;

(c) Aufbau einer Informationsplattform/Projektdatenbank mit Analyse, Bewertung und Darstellung von Referenzprojekten und Best Practice-Fällen;

(d) Nutzung dieser Plattform als wesentlichen Bestandteil einer noch zu erarbeitenden Kommunikationsstrategie und Öffentlichkeitsarbeit;

(e) Initiierung von Erfahrungs- und Informationsaustausch.

(4) Die Länder sollten beim Aufbau von Kompetenzzentren/Task Forces zur möglichst flächendeckenden Verbreitung von PPP-Projekten unterstützt werden.

IV. Fazit

Ich bin überzeugt, dass PPP kein Allheilmittel für die gebeutelte öffentliche Kassenlage ist. Dennoch zeigen die ersten Erfahrungen mit den Pilotprojekten deutlich, dass PPP-Modelle eine erwägenswerte Beschaffungsalternative sind. Ich bin sicher, dass PPP – vernünftig eingesetzt – den öffentlichen Haushalten langfristig Entlastung bringen und die Qualität der Daseinsvorsorge des Staates im Bereich der öffentlichen Infrastruktur nachhaltig verbessern wird.

Wir sind gerade in Zeiten schmaler öffentlicher Kassen gehalten, mit Fantasie und Mut neue Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, der Politik Handlungsspielräume zu erhalten oder auch zu schaffen, um auch weiterhin unser aller Miteinander ein wenig menschlicher zu gestalten. Ich bin zuversichtlich, dass PPP eine solche Möglichkeit ist. Wir sollten keine Zeit verlieren, hier weiter voran zu kommen.

Der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten

I. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich zur Feststellung der Vorteilhaftigkeit verschiedener Beschaffungsvarianten

PPP weckt nicht nur Interesse, sondern PPP weckt auch Emotionen. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich bzw. die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten ist eine besonders interessante Fragestellung, weil sie unmittelbar in die Thematik und in den Kern der Auseinandersetzung um die Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten hineinführt.

In diesem Zusammenhang bestehen grundsätzlich Zweifel an der Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten, da die Zinsen, die ein Privater zu entrichten hat, nominal immer höher liegen werden, als die Finanzierung über Kommunalkreditkonditionen. Durch die Verlagerung von Zahlungen in die Zukunft besteht daneben häufig der Verdacht, hier werde Haushaltskosmetik betrieben und Aufgaben werden in Schattenhaushalte verlagert, um z.B. die EU-Konvergenzkriterien zu umgehen. Dem gegenüber wurde vor wenigen Wochen in einem Gutachten für den Lenkungsausschuss PPP im öffentlichen Hochbau, dem der Bund, die Länder, die kommunalen Spitzenverbände sowie die Verbände der Bauindustrie und die Banken angehören, empirisch festgestellt, dass aufgrund der bisher vorliegenden Erfahrungen von einem Einsparpotential in der Größenordnung von 10 bis 20 % auszugehen ist. Ein weiterer interessanter Gesichtspunkt pro PPP scheint mir daneben die der tatsächlichen Nutzungsperiode zugeordnete Kostentragung bei PPPs zu sein. Anders als bei der konventionellen Beschaffung findet hier nämlich eine von Anfang an festgelegte Tilgung statt. Im Zeitalter der „Nettoneuverschuldung“ ein durchaus nicht unbeachtlicher Gedanke. Daneben wäre hier möglicherweise der Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit von Bedeutung, da hier eine der jeweiligen Nutzungsperiode zugeordnete Kostentragung festgeschrieben wird.

Eine systematische Auseinandersetzung mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, erfordert die Klärung der Frage, welche Ziele mit PPP verfolgt werden können. PPP ist eine mögliche Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand. Es sollte daher keinen Automatismus zu Gunsten

* Prof. Dr. Martin Weber ist Professor an der Fachhochschule Mainz und Partner bei der PwC Deutsche Revision AG, Frankfurt am Main.

oder zu Lasten von PPPs geben. PPP kann in geeigneten Fällen zu erheblichen Einsparungen führen. Es ist aber nicht für alle Beschaffungsmaßnahmen in gleichem Maße geeignet. Als Beispiel kann hier die Beschaffungsquote von 20 % PPPs in Großbritannien dienen. Also auch im Mutterland der PPP wird der Großteil der Baumaßnahmen zumindest nominell konventionell durchgeführt. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss daher die Aufgabe erfüllen, geeignete Projekte frühzeitig zu identifizieren um Einsparpotentiale auszuschöpfen und Ressourcen nicht mit für PPP ungeeigneten Projekten zu „vergeuden“. Als Vorüberlegungen im Rahmen eines PPP-Projekts sind daher möglichst frühzeitig einige grundsätzliche Fragen zu beantworten:

- Wie kann ich die geeignetste Beschaffungsvariante identifizieren?
- Wie ist die PPP-Variante im Rahmen eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu beurteilen?
- Eignet sich die Aufgabe überhaupt für eine Wahrnehmung in privater Form?
- Ist das Engagement für die privaten Partner „rentierlich“?

II. Bisherige Praxis, rechtliche Vorgaben, Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich ein kurzer Blick darauf, wie die Praxis bisher mit diesen Fragestellungen umgeht. PPP-Projekte werden in Deutschland bisher überwiegend in Teilprozessen strukturiert und betrieben. Eine ganzheitliche Betrachtung findet bisher praktisch nicht statt. Man „hangelt“ sich gleichsam mit minimalem Aufwand von einer Beschlussfassung in den politischen Gremien zur nächsten und versucht im kommunalen Bereich zugleich die Aufsichtsbehörde zu „beruhigen“.

Der nächste Blick sollte daher den Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gelten. § 7 Abs. 2 S. 1 Bundeshaushaltsordnung lautet lapidar:

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Die Vorschriften in den Haushaltsordnungen der Länder stimmen damit zumindest sinngemäß überein. Die Vorschriften des Gemeindehaushaltsrechts sind ebenfalls nicht ergiebiger. Die Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Hessen führt beispielsweise unter § 10 dazu aus:

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen als Planungsinstrument und als Instrument der begleitenden und nachträglichen Erfolgskontrolle. Als Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kommen je nach Größe und Bedeutung des Projekts einzelwirtschaftliche oder gesamtwirtschaftliche Verfahren in Betracht.

Das alles hilft uns letztlich aber bei der Frage, wie ich herausfinde, ob PPP oder konventionelle Beschaffung sinnvoller ist, nicht wirklich weiter. An dieser Stelle möchte ich nochmals die grundsätzliche Bedeutung der Entscheidung für oder gegen eine PPP-Variante betonen. Es geht hier um eine Bindung der Partner über 10, 20 oder mehr Jahre, wir reden grundsätzlich über Projekte mit einem Investitionsvolumen von mindestens zweistelliger Millionenhöhe. Derjenige, der die politische Verantwortung für das Ja oder Nein zu tragen hat, braucht daher größtmögliche Gewissheit für seine Entscheidung. Es wäre auch nicht hilfreich erst nach monatelanger Projektentwicklung und der Zahlung von stattlichen Beraterhonoraren an die politischen Gremien mit dem Ansatz heranzutreten, es gibt eine gute und eine schlechte Nachricht. Zunächst die schlechte: PPP ist im vorliegenden Fall nicht geeignet. Die gute: Wir können konventionell bauen.

Public Private Partnerships oder öffentlich-private Partnerschaften verfolgen das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte ganzheitlich und über den ganzen Lebenszyklus effizienter zu gestalten als bisher. Zunächst daher der Blick auf die systematische Einordnung von PPP. Es geht hier nicht um ein geschlossenes System von Modellen, sondern um einen Korridor von Maßnahmen, der sich irgendwo zwischen Eigenerstellung und materieller Privatisierung bewegt. PPPs können als teilprivatisierte gesellschaftsrechtliche Kooperation, als informelle PPPs, zivilrechtliche oder öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge oder als Outsourcing gestaltet sein.

Welche Anforderungen sind vor diesem Hintergrund an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu stellen?

Wir brauchen ein geordnetes und nachvollziehbares Verfahren, möglichst einen allgemein anerkannten Standard. Wir brauchen eine Entscheidungsgrundlage über den Gesamtverlauf des Projekts und über die verschiedenen Projektphasen hinweg, die Teil eines Projektentwicklungsprozesses ist und nicht als isolierte Vergleichsrechnung auf bestimmten Entscheidungsebenen erfolgt. Es handelt sich also um keine punktuelle Einmalbetrachtung, sondern die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist Teil eines sich im Projektverlauf stetig vertiefenden Erkenntnis- und Entscheidungsprozesses.

III. Das Projekt „PPP im öffentlichen Hochbau“¹

1. Beteiligte, Ziele und Aufbau des Gutachtens

Ich möchte daher die Aufmerksamkeit auf ein kürzlich abgeschlossenes Projekt, nämlich „PPP im öffentlichen Hochbau“, lenken. Das Gutachterkonsortium in diesem Projekt setzte sich interdisziplinär zusammen und bestand aus den Unternehmen PricewaterhouseCoopers, Freshfields Bruckhaus Deringer, VBD Beratungsgesellschaft, der Bauhaus-Universität Weimar sowie Creative Concept.

Die Ziele des Gutachtens bestanden formal in

- der Entwicklung eines Leitfadens,
- der Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen,
- der Entwicklung eines geeigneten Verfahrens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- der Darstellung und Auswertung bestehender Erfahrungen und
- der Entwicklung von Vorschlägen für ein PPP-Kompetenzzentrum.

Die Ziele des Gutachtens waren nach meinem Verständnis allerdings auch die Einführung einer neuen praktikablen Beschaffungsvariante für den öffentlichen Hochbau, die Untersuchung und Bewertung der bestehenden Rahmenbedingungen und die Schaffung einer gemeinsamen Arbeitsgrundlage für die öffentliche Hand als Auftraggeber sowie für die Bauwirtschaft und die Banken.

Der Leitfaden enthält eine prozessorientierte Abbildung des Beschaffungsvorgangs. Hierdurch unterscheidet er sich von bereits bestehenden

¹ Das Gutachten steht im Internet unter www.bmvbw.de und www.pwc.de (Themenpool: Public-Private-Partnership) als Download zur Verfügung.

Handlungsanleitungen für Public Private Partnerships. Er bietet eine Handlungshilfe für die am Beschaffungsvorgang beteiligten Partner. Der Aufbau wurde als „lesbare Kurzdarstellung“ mit Verweisen auf die weiterführenden Darstellungen gewählt.

2. Die fünf Phasen des Beschaffungsvorgangs PPP

Der Leitfaden gliedert den Beschaffungsvorgang – und um nichts anderes handelt es sich bei PPP-Projekten – in fünf Phasen, nämlich

- (1) die Bedarfserstellung und Maßnahmenidentifizierung,
- (2) die Vorbereitung und Konzeption,
- (3) die Ausschreibung und Vergabe,
- (4) die Implementierung und das Vertragscontrolling sowie
- (5) die Verwertung der Immobilie am Ende der Nutzungsdauer.

Das Gutachten gliedert sich danach in drei Bereiche, nämlich den Leitfaden, die dahinterliegenden Arbeitspapiere und die Grundlagenpapiere für die Projektentwicklung. Von entscheidender Bedeutung sind die in Band III angelegten Arbeitspapiere, nämlich die Entwicklung des Organisationsmodells, die Technik des Vergleichens, das Risikomanagement, die Finanzierung und die Vertragscheckliste. Die Papiere greifen jeweils ineinander und werden über die Verweisung im Leitfaden während der einzelnen Projektphasen miteinander „verzahnt“. Denn nur bei einem wohldurchdachten Organisationsmodell und einer ausgewogenen Risikoverteilung wird es gelingen, eine optimale Finanzierung des Vorhabens zu realisieren. Damit wird deutlich, wie sich die Systematik des Leitfadens durch das weitere Gutachten zieht.

Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung handelt es sich also um die Darstellung eines kontinuierlichen Erkenntnis- und Entscheidungsprozesses, der den gesamten Lebenszyklus der Immobilie abdeckt und die Bereitstellung der Informationen zur Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand in einem gestuften Verfahren ermöglicht.

Die fünf Phasen lassen sich unter folgenden Überschriften zusammenfassen:

Phasen I bis III: Planung, Ausschreibung und Vergabe des Projekts,

Phase IV: Durchführung des Projekts,

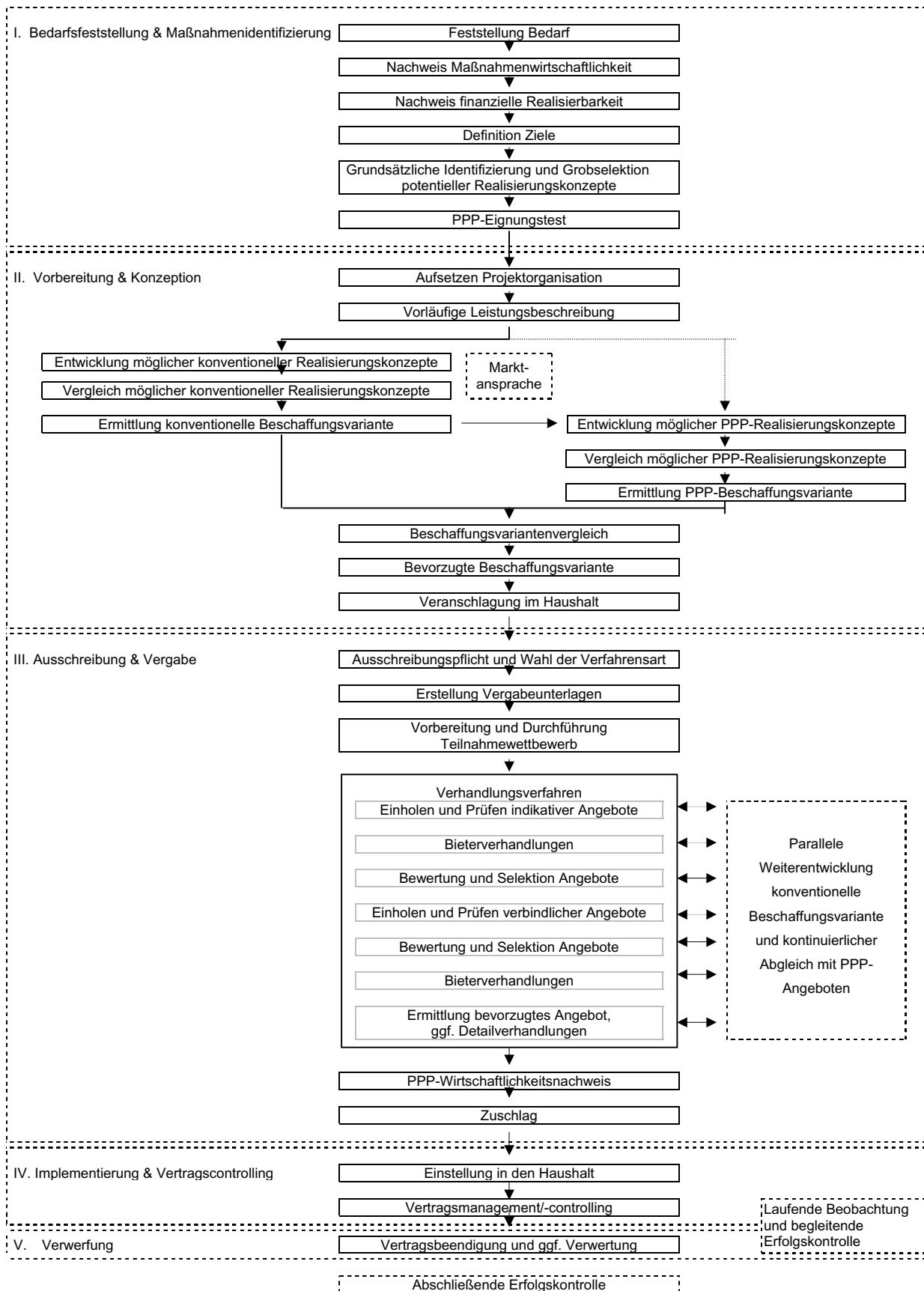
Phase V: Abschluss des Projekts.

Mit dem vorliegenden Vorschlag einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird zugleich der Versuch unternommen, den bisher bestehenden Wildwuchs im Bereich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch einen gemeinsamen Standard, der von der Auftraggeberseite ebenso wie von der Bauindustrie und den Banken akzeptiert wurde, zu ersetzen. Damit handelt es sich bei dem Gutachten gerade nicht um eine „theoretische Arbeit“, sondern um ein Arbeitsmittel, das den Übergang von den bisher vorwiegend theoretisch geprägten Diskussionen zur praktischen Umsetzung von PPPs vollzieht.

3. Die besondere Bedeutung der Projektphasen Planung, Ausschreibung und Vergabe

Wegen der besonderen Bedeutung der Phasen I bis III des Beschaffungsprozesses für den Erfolg einer PPP möchte ich das Augenmerk nochmals auf diesen Teilbereich lenken. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führt in diesen Phasen, also der Bedarfserstellung und Maßnahmenidentifizierung, der Vorbereitung und Konzeption sowie der Ausschreibung und Vergabe, von einem qualitativen zu einem quantitativen Vergleich. Am Ende des quantitativen Vergleichs liegen der zuständigen Stelle die für die Einstellung der Mittel in den Haushalt notwendigen Informationen vor. Die Bedarfserstellung und Maßnahmenidentifizierung endet mit einem PPP-Eignungstest. Im Rahmen dieser Phase sind zunächst relativ einfache Fragen zu beantworten, nämlich was brauchen wir, ist die Maßnahme finanzierbar und welche Ziele verfolgen wir damit. Der PPP-Eignungstest sollte die Fragen des tatsächlichen Leistungsumfangs des Privaten, der Risikoverteilung, des Projektvolumens, der Marktstruktur und weiterer projektspezifischer Fragestellungen beantworten. Sofern der PPP-Eignungstest nicht bereits die Ungeeignetheit einer PPP-Variante ergibt, ist als zweiter Schritt die Vorbereitung und Konzeption des Projekts in Angriff zu nehmen. In dieser Phase ist zunächst aufgrund der vorhandenen Erfahrungen aus früheren Beschaffungsmaßnahmen die konventionelle Beschaffungsvariante zu entwickeln. Diese sollte nicht als abstraktes Modell einer theoretischen Beschaffungsmaßnahme betrachtet werden, sondern sie sollte die Beschaffungsrealität der jeweiligen Behörde widerspiegeln. Sofern also beispielsweise in der Vergangenheit die Bewirtschaftung der Kantinen nicht mehr von Seiten der Behörde selbst durchgeführt, sondern an einen Caterer vergeben wurde, muss sich dies auch in der konventionellen Beschaffungsvariante widerspiegeln. Daneben ist in dieser Phase die geeignete PPP-Beschaffungsvariante zu entwickeln. Hier ist

Der PPP-Beschaffungsprozess:



auch eine Kostenschätzung mit Blick auf bestehende Erfahrungen vorzunehmen und ggf. eine im Rahmen des Vergaberechts zulässige Marktansprache durchzuführen.

Am Ende steht der Beschaffungsvariantenvergleich zwischen konventioneller und PPP-Variante.

Sofern der Vergleich der Varianten die Vorteilhaftigkeit des PPP-Modells ergibt, sollte die Ausschreibung als PPP-Variante vorbereitet werden. Sollte sich im Rahmen des Beschaffungsvariantenvergleichs herausstellen, dass die konventionelle Beschaffung die geeignetere Variante ist, so kann gleichsam aus dem Stand heraus ohne Zeitverlust auch hier in die Ausschreibungsphase übergegangen werden, da zwei gleichwertige Beschaffungsvarianten nebeneinander erstellt und im Rahmen der Ausschreibungsvorbereitung sowohl die konventionelle als auch die PPP-Variante entsprechend ausgestaltet und ergänzt werden. Im Rahmen der Ausschreibung und Vergabe sollte eine PPP-Variante funktional beschrieben werden, um den größtmöglichen Effizienzvorteil gewinnen zu können. Am Ende der Ausschreibung steht mit dem PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis die eigentliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die als quantitativer Nachweis nach Vorlage der Ausschreibungsergebnisse die Wirtschaftlichkeit der PPP-Beschaffungsvariante belegen muss. Als Gradmesser für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit ist auch hier der Blick auf die konventionelle Beschaffungsvariante, die im Rahmen der Vorbereitung und Konzeption ermittelt wurde, zu richten. Nur dann, wenn die Kosten der PPP-Variante unterhalb der Kosten der konventionellen Variante liegen, sollte ein Zuschlag erteilt werden.

IV. Fazit: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als standardisierte, von allen Projektbeteiligten anerkannte Entscheidungsgrundlage!

Als Fazit ist danach festzustellen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht als isolierte Vergleichsrechnung des Auftraggebers, sondern als standardisierte, von allen Projektbeteiligten anerkannte und genutzte Entscheidungsgrundlage ausgestaltet sein sollte. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte dazu beitragen, dass auf beiden Seiten, nämlich der öffentlichen Hand wie auf Seiten der privaten Bieter, das gleiche Begriffsverständnis und das gleiche Verständnis für die Notwendigkeiten eines Projekts bestehen.

Eine Public Private Partnership kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten sie als „Prozess“ und nicht als kurzfristigen

– punktuellen – Vorgang betrachten und sich darauf einstellen. Entscheidend für den Erfolg einer Public Private Partnership ist die Balance des Konzepts, das von der öffentlichen Hand als Herrin des Verfahrens vor Einbeziehung des privaten Partners in seinen Grundzügen festzulegen ist. Alle Beteiligten sollten an dieser Stelle bedenken, dass im Verlauf einer jahrzehntelangen Partnerschaft genug Möglichkeiten für eine Revanche gegeben sein werden, so dass sich die Partner gegenseitig von Anfang an nicht überfordern sollten.

Das angekündigte Grünbuch der EU-Kommission zu Public Private Partnership

I. Vorbemerkung

Vorgesehen war, dass ein Vertreter der Europäischen Kommission auf diesem Symposium darlegen würde, was die Kommission hinsichtlich des angekündigten Grünbuchs zu Konzessionen und Public Private Partnership plant. Da bei der Generaldirektion Binnenmarkt kein deutschsprachiger Redner zur Verfügung steht, bin ich gebeten worden, gewissermaßen anstelle der Kommission deren Vorstellungen vorzutragen. Von der Kommission wurden mir schriftliche Ausführungen zugesagt, doch kam es lediglich zu einem Telefoninterview mit einer zuständigen Mitarbeiterin der Generaldirektion Wettbewerb, in dem mir kurz umrissen wurde, was die Kommission beabsichtigt. Hierauf gründen sich die nachfolgenden Ausführungen.¹

II. Definition und Strukturierung von PPP

Eingangs gilt es zu klären, was eigentlich gemeint ist, wenn von Public Private Partnership (PPP) die Rede ist. Es geht dabei um ein Bündel von organisatorischen Erscheinungsformen, das sich vielleicht am Besten als „jede Form der Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften mit privaten Unternehmen“ umschreiben lässt. Diese weite Definition umschließt Modelle wie das aus Großbritannien stammende Konzept Private Finance Initiative, die Übertragung von Dienstleistungskonzessionen, aber auch die Teilveräußerung öffentlicher Unternehmen wie die Neugründung von gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften.

Im Jahr 1997 hat Professor Peter J. Tettinger in der Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft den Versuch einer Kategorisierung

* Rainer Pläßmann ist Generalsekretär des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), Brüssel.

¹ Der bis vor kurzem bestehende Mangel an deutschsprachigen Mitarbeitern in der Generaldirektion Binnenmarkt mag ein Grund dafür sein, warum wir in Deutschland und Österreich mehr Probleme haben, die Binnenmarktpolitik der Kommission zu verstehen, als andere Länder, die dort eher Mitarbeiter aus ihrem Sprach- und Kulturraum vorfanden. Die jüngst erfolgte Einsetzung deutschsprachiger Mitarbeiter ist Anlass zur Hoffnung auf bessere gegenseitige Kommunikation in der Zukunft.

der Erscheinungsformen von PPPs unternommen²: Er bildet zwei Obergruppen, die er „funktionale Privatisierung“ und „Finanzierungsprivatisierung“ nennt. Die „funktionale Privatisierung“ unterteilt er in Untergruppen wie Betriebsführungsmodelle, Betreibermodelle, Betriebsüberlassungsmodelle, Kurzzeitbetreibermodelle, Managementmodelle, Beratungsmodelle, Entwicklungsmodelle und Kooperationsmodelle. Die Finanzierungsprivatisierung untergliedert Professor Tettinger wie folgt: Kreditfinanzierung, Leasingmodelle, Fondsmodelle, Factoringmodelle, Mischfinanzierung und Beteiligungsfinanzierung – ohne dass dies eine abschließende Aufzählung darstelle. Dieser Strukturierungsversuch zeigt bereits, welche Vielgestaltigkeit PPPs in Europa und natürlich auch in Deutschland haben.

Im Folgenden gehe ich kurz auf zwei der eingangs erwähnten, meines Erachtens zurzeit politisch prägnantesten Gruppen von PPP-Modellen ein, nämlich auf die Private Finance Initiative und auf die Konzessionsmodelle. Anschließend wende ich mich der Frage zu, wie die EU-Kommission versucht, sich dem Thema PPP zu nähern, und am Schluss komme ich auf die dritte der oben genannten Gruppen von PPP-Modellen zurück, nämlich auf die Teilprivatisierung öffentlicher Unternehmen – gegenüber der Neugründung gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften der häufigere Fall der Bildung von institutionellen (gesellschaftsrechtlichen) PPPs.

III. Private Finance Initiative

Die Private Finance Initiative (PFI) ist bekanntlich eine „Erfindung“ der britischen Konservativen aus den frühen 1990er Jahren, bei der es darum geht, Straßenbau, Schulgebäude, Gefängnisse, Krankenhäuser usw. ohne Steuergelder dergestalt zu finanzieren, dass private Partner die Erstehungskosten zahlen und das fertige Objekt anschließend an den öffentliche Sektor vermietet wird. Dabei ging man im Vereinigten Königreich der 1990er Jahre von dem ideologisch geprägten Ansatz aus, dass private Unternehmen effizienter und besser als bürokratische Gebietskörperschaften operieren und dass sie für „better value for tax payers' money“ sorgen. Es stellten sich aber bei der Realisierung des PFI-Konzepts einige Nachteile heraus, die in Großbritannien – und nicht nur dort – diskutiert werden. Zu nennen sind beispielsweise die folgenden: Häufig zahle letztlich doch der Steuerzahler die Zeche, weil über die

² Peter J. Tettinger, Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Dietrich Budäus und Peter Eichhorn (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden 1997, S. 125 ff.

lange Vertragszeit die Zahlungen der öffentlichen Hand nur verdeckt und verschoben würden. Der Profit der Privaten werde bei den Vertragskalkulationen häufig unterschätzt; ungünstige Vertragsgestaltungen führten zu diesen unberechtigt hohen Profiten für die Privaten. Im Interesse ihres Profits versuchten Private, Leistungen zurückzufahren und Langfristinvestitionen zu unterlassen, obwohl sie eigentlich dazu verpflichtet seien.

Diesen Nachteilen stehen aber auch Vorteile gegenüber. Der Hauptvorteil der PFIs ist, dass kurzfristig mit der Wahrnehmung von Aufgaben begonnen werden kann, die bei einer Finanzierung nur aus öffentlichen Geldern nicht in Angriff genommen werden könnten. In Großbritannien wird darauf hingewiesen, dass PFIs oft eine Verbesserung der Leistungsqualität gebracht hätten, und dazu habe vor allem beigetragen, dass Vertragsstrafen für die Nichteinhaltung von Vertragszielen vereinbart wurden. Den PFIs kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil sie gewissermaßen das Grundmodell der PPP-Diskussion darstellen – weshalb man immer mit einem Auge nach Großbritannien schauen sollte, wenn man über PPPs diskutiert.

IV. Dienstleistungskonzessionen

Eine zweite, der EU-Kommission sehr wichtige Form von PPPs sind Übertragungen von Dienstleistungskonzessionen. Erinnerung sei an die „Mitteilung der Kommission zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht“ vom 29. April 2000.³ Dieser Mitteilung ging ein Entwurf voraus, der im Jahr zuvor, nämlich am 24. Februar 1999, veröffentlicht worden war.⁴ In diesem Entwurf wird ein Zusammenhang hergestellt zwischen der Konzessionspolitik der Kommission und PPPs. Es heißt dort:

Im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts spielen öffentlich-private Partnerschaften eine große Rolle. Dies gilt insbesondere für Konzessionen, die einen beachtlichen Aufschwung erleben. Bei dieser Art von Vertragsverhältnis geht es um beträchtliche wirtschaftliche Werte, die häufig die der größten herkömmlichen öffentlichen Aufträge überschreiten. Mit der Einführung von besonderen Rechtsvorschriften für den Bereich der Baukonzessionen entstand die Notwendigkeit, für das Phänomen der Konzessionen die Wettbewerbsbedingungen auf Gemeinschaftsebene zu definieren. Zudem musste der Gerichtshof verschiedene Aspekte des Gemeinschaftsrechts verdeutlichen, die sich auch auf Kon-

³ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29.04.2000, C 121/2.

⁴ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 07.04.1999, C 94/4.

zessionen und andere Formen öffentlich-privater Partnerschaften, die Ähnlichkeiten mit den Konzessionen aufweisen, auswirken. In ihrer Mitteilung zum öffentlichen Auftragswesen hat die Kommission angekündigt, auch die anderen Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft analysieren zu wollen. Dadurch soll geklärt werden, ob und inwieweit die Bestimmungen über das öffentliche Auftragswesen für diese Formen einen geeigneten rechtlichen Rahmen bilden, der einerseits die Einhaltung der Bestimmungen des EG-Vertrags sicherstellt und andererseits die Entwicklung solcher Kooperationsformen ermöglicht.

In der Mitteilung selbst findet sich diese Passage des Mitteilungsentwurfs nicht mehr wieder. Die Kommission hatte erkannt, dass das Phänomen PPP zu vielgestaltig und auch zu vage definiert ist, um es zielführend in die Diskussion um die Konzessionen mit einzubeziehen.

Hinsichtlich der endgültigen Mitteilung sei hier nur darauf hingewiesen, dass die darin dargestellte europäische Konzessionierungspolitik sehr stark in die Praxis der kommunalen Wirtschaft eingreift. Die Kommission stellt nämlich in der Mitteilung fest, dass eine Dienstleistungskonzession immer dann vorliege, wenn eine Gebietskörperschaft eine wirtschaftliche Aktivität auf einen Dritten übertragen will, diese Übertragung grundsätzlich in ihre Zuständigkeit fällt und der Dritte dafür keinen Preis, sondern eine Vergütung über den Benutzer der Dienstleistung erhält. Eine solche Dienstleistungskonzession sei auszuschreiben, und auch ein Stadtwerk – möglicherweise auch dann, wenn es sich um einen Eigenbetrieb handelt –, an das diese Konzession übertragen werden soll, ist nach Auffassung der Kommission ein Dritter, der sich dem Ausschreibungsverfahren zu unterwerfen hat. Dieser kurze Ausflug in die Mitteilung von 2000 macht deutlich, dass nach Meinung der Kommission eigentlich bereits jetzt die Aktivitäten der meisten Stadtwerke, der Sozialversicherung, der Wohlfahrtsverbände etc. auszuschreiben wären.

V. Das Projekt eines Grünbuchs zu PPP

Die EU-Kommission beabsichtigt, sich dem Thema PPP in einem ersten Schritt mittels eines Grünbuchs zu nähern, mit dessen Verabschiedung innerhalb der Kommission sie noch vor Ende 2003 zu beginnen versuchen wird. Mit einem Grünbuch stellt die Kommission sich und der Öffentlichkeit eigentlich nur Fragen zu einer Thematik – so ist jedenfalls die offizielle Lesart. Aber selbstverständlich erfolgt bereits durch die Fragestellung eine bestimmte Weichenstellung. Gleichwohl ist die Kommis-

sion offen und muss offen sein für Anregungen aus der Wirtschaft und von den Bürgern.⁵

Zum Aufbau des Grünbuchs wurde mir gesagt, dass die Kommission darin die bestehenden Formen von PPP darstellen werde. Verschiedene Verlautbarungen der Kommission im Jahr 2003, auf die ich hingewiesen wurde, geben einen gewissen Aufschluss darüber, was in dem Grünbuch inhaltlich zur PPP-Problematik zu erwarten ist; denn die Kommission wird wohl kaum innerhalb eines Jahres – auch wenn sie sich durch verschiedene Generaldirektionen äußert – unterschiedliche Meinungen zum selben Thema vertreten. Ein wichtiges Indiz dafür, was möglicherweise in dem Grünbuch gesagt wird, findet sich in der „Binnenmarktstrategie 2003-2006“.⁶ Dort führt die Kommission aus:

Die Kommission soll ein Grünbuch über öffentlich-private Partnerschaften herausgeben, mit dem eine allgemeine Debatte darüber in Gang gesetzt werden soll, wie sich bestmöglich sicherstellen lässt, dass Partnerschaften im Zusammenhang mit größeren Projekten in echtem Wettbewerb und völliger Transparenz nach den Vergabebestimmungen abgewickelt werden. Je nach Ausgang der Sondierung wird die Kommission Gesetzesinitiativen oder andere Maßnahmen vorschlagen, um die Rechtssicherheit zu verbessern und ungerechtfertigte Hindernisse für öffentlich-private Partnerschaften zu beseitigen.

Die interessante Verbindung ist also die zwischen PPP und Vergaberecht; im Prinzip geht es der Kommission bei der Diskussion von PPPs um die Anwendung des Vergaberechts – mit teilweise harten Konsequenzen. Sie wird vermutlich vom Gesichtspunkt des Ausschreibungsrechts her darauf drängen, dass künftig mehr ausgeschrieben wird. Die unterschiedlichen Fallgestaltungen werden wahrscheinlich etwas näher bestimmt werden. Ziel dabei sei es nicht – das wurde mir ausdrücklich gesagt –, zu beurteilen, welche Erbringungsform für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die beste ist, sondern zu evaluieren, ob es sinnvoll wäre, europäische Regelungen für PPPs zu erarbeiten – ob also überhaupt ein Regelungsbedarf für PPPs auf europäischer Ebene besteht.

⁵ Insofern ist eine Veranstaltung wie dieses Symposium sehr nützlich. Zwar wird man keinen Einfluss mehr auf den Inhalt des Grünbuchs nehmen können, wohl aber auf die sich daran anschließende Diskussion. Die Auseinandersetzung zum jetzigen Zeitpunkt mit PPP ist in Deutschland deshalb besonders wichtig, weil die Diskussion hier noch nicht so weit vorangeschritten ist wie in anderen Mitgliedstaaten der Union.

⁶ Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003-2006, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 07.05.2003, KOM(2003)238 end., http://europa.eu.int/eur-lex/del/com/cnc/2003/com2003_0238de01.pdf

VI. Ausschreibungspflicht bei exklusiven Rechten und staatlichen Beihilfen

Abgesehen von den oben dargestellten Feststellungen in ihrer Mitteilung zu Konzessionen geht die Kommission grundsätzlich davon aus, dass immer dann, wenn eine Gebietskörperschaft **exklusive Rechte** an einen Dritten vergibt oder **staatliche Beihilfen** zahlt, die anderen Unternehmen nicht gewährt werden, eine öffentliche Ausschreibung der Übertragung der Dienstleistung vorauszugehen hat. Dies gelte auch für jede PPP. Darüber hinaus sei selbstverständlich das bestehende Ausschreibungsrecht – also die klassische Ausschreibungsrichtlinie und die sog. Sektorenrichtlinie – anzuwenden, das Ausschreibungen für viele Fälle vorschreibe, in denen die Praxis dem bisher nicht nachkomme. Die Kommission beklagt also, dass das bestehende geschriebene Ausschreibungsrecht nicht richtig angewandt werde, und darüber hinaus vor allem in Deutschland und Österreich die Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen nicht regelgerecht erfolge. Bezüglich PPP wird die Kommission versuchen, eine bessere Ausschreibungspraxis entsprechend den geltenden Regeln herbeizuführen.

Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) hat in Brüssel in verschiedenen Arbeitskreisen das Thema PPP diskutiert. Es ist überlegt worden, ob nicht bei gewissen Fallgestaltungen eventuell auch die Partnerwahl über eine Ausschreibung erfolgen könnte. Diese Möglichkeit soll in Italien in Kürze sozusagen als Ersatz für die Ausschreibung der Dienstleistungskonzession zugelassen werden. Die Kommission hat sich dazu öffentlich bisher nicht geäußert, aber es sollte darauf hingewiesen werden, dass im existierenden Ausschreibungsrecht zwar die Vergabekriterien für die Beschaffung von Dienstleistungen, Bauleistungen oder Lieferungen sowie das dazu gehörende Verfahren geregelt werden, nicht aber etwa darüber hinausgehende Prozeduren zur Auswahl von Vertragspartnern, die geeignet sind, das zwingend durchzuführende Ausschreibungsverfahren zu ersetzen. Gleiches gilt grundsätzlich auch im ungeschriebenen Ausschreibungsrecht bezüglich der Ausschreibung von Dienstleistungskonzessionen. Dennoch ist der „italienische Ansatz“ politisch interessant, und die Diskussion sollte weiter geführt werden.

Das heißt, dass immer dann auszuschreiben ist, wenn es bei PPPs um die Gewährung exklusiver Rechte geht oder wenn Beihilfen an PPPs gezahlt werden, die nicht jedes Unternehmen erhält, oder wenn einer der Ausschreibungstatbestände – aus dem geschriebenen oder aus dem ungeschriebenen Ausschreibungsrecht – vorliegt. Die Argumentation ist

sehr einfach: Wenn einer PPP ein exklusives Recht oder eine staatliche Beihilfeleistung gewährt wird, die nicht jedes andere Unternehmen auch erhält, werden andere (private) Unternehmen willkürlich schlechter gestellt als das Privatunternehmen, das an dieser PPP beteiligt ist; deshalb ist auszuschreiben. Und daraus folgt auch – was in Deutschland nicht so gern gehört wird –, dass Wasserdienstleistungen auszuschreiben seien. Folgt man den Ausführungen der Kommission in der Mitteilung zu Konzessionen, so sind Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Sozialdienstleistungen, medizinische Einrichtungen, Pflegeeinrichtungen, Kultureinrichtungen – sofern diese Dienstleistungen (im europäischen Rahmen) als wirtschaftliche zu gelten haben – nach den dargestellten Grundsätzen Objekt von Ausschreibungszwang.

Wenn es um die Gewährung exklusiver Rechte geht, möchte ich auf ein Missverständnis aufmerksam machen, das oft auftaucht, wenn über den Elektrizitätsbinnenmarkt diskutiert wird. Häufig wird spekuliert, ob auch die Aktivitäten der kommunalen EVUs auszuschreiben seien. Ganz so ist es nicht, denn die meisten Aktivitäten der kommunalen EVUs sind keine exklusiven Rechte, sondern „Jedermann-Aktivitäten“. Jedermann kann Strom verkaufen; Stromvertrieb, Strommarketing, all die Aktivitäten, die vom Netz getrennt sind, werden nicht länger in Ausnutzung exklusiver Rechte erbracht. Also besteht keine Ausschreibungspflicht in diesen Fällen.

Da es der Kommission bei ihrem Grünbuch im Wesentlichen um die korrekte Anwendung des existierenden Ausschreibungsrechts geht, wird es darin keinerlei Übergangsfristen für regelwidrig nicht ausgeschriebene PPPs geben, von denen es bekanntlich in Deutschland einige gibt. Das heißt, dass PPPs, denen ohne vorherige Ausschreibung eine öffentliche Dienstleistung übertragen wurde, sehr angreifbar sind. Hier könnte eine Menge an „sunk investments“ produziert worden sein.

VII. Binnenmarktstrategie 2003-2006

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die Kommission im Jahr 2003 schon verschiedentlich zum Thema PPP Stellung genommen hat. Eine der bekanntesten Stellungnahmen findet sich in der bereits zitierten „Binnenmarktstrategie 2003-2006“.⁷ Die Passage, die sich mit dem Wassersektor in Europa befasst – Wasser, PPP und Ausschreibung werden hier miteinander in Verbindung gebracht –, sei im Wortlaut zitiert:

⁷ Siehe Anmerkung 6.

Die Kommission beabsichtigt, auf ein Gutachten aufzubauen und weitere Informationen von den Mitgliedstaaten, der Industrie und den Verbrauchern einzuholen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Kommission, je nach Ergebnis dieser Informationssammlung, ein Arbeitspapier über die rechtliche und administrative Situation im Wassersektor erstellen, das auch wettbewerbliche Gesichtspunkte untersuchen soll, ohne dabei die Garantien des EG-Vertrages anzutasten oder gegen Umweltvorschriften zu verstoßen. Interessengruppen würden die Möglichkeit erhalten, zu diesem Papier Stellung zu nehmen. Danach würde die Kommission entscheiden, welche Folgemaßnahmen angebracht sind. Es würden alle Möglichkeiten erwogen, also auch gesetzgeberische Maßnahmen. Bei diesen Arbeiten würde dem Grünbuch über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie dem Grünbuch über öffentlich-private Partnerschaften in vollem Umfang Rechnung getragen.

Die große Ansammlung von Konjunktiven ist zum einen unüblich in einem solchen Strategiepapier, zum anderen aber auch illustrativ. Sie erklärt sich möglicherweise daraus, dass der Kommission häufig, insbesondere von der kommunalen Wirtschaft und von den kommunalen Spitzenverbänden – nicht nur den deutschen, sondern auch den europäischen –, vorgeworfen wird, sie treibe bei der Wasserpolitik ein intransparentes Spiel. Die Kommission, in Gestalt der Generaldirektion Wettbewerb, beschäftigt sich, wie mir gesagt wurde, gegenwärtig damit, die vielen Informationen, die zum Wassersektor gesammelt wurden, auszuwerten. Diese Tätigkeit bezeichnet sie als „fact finding exercise“.

VIII. Guidelines for successful public private partnerships

Mit dem Thema PPP hat sich auch die Generaldirektion Regionalpolitik beschäftigt. Sie publizierte im März 2003 ein interessantes Papier mit dem Titel „Guidelines for successful public private partnerships“.⁸ In diesem 100-seitigen Dokument werden die Anforderungen an private Interessenten beschrieben und Hinweise gegeben, wie PPPs am besten zu gestalten sind, um maximalen Nutzen zu erzielen. Die GD Regio hat grundsätzlich vier Rollen für den privaten Sektor in PPP-Konstruktionen identifiziert:

- zusätzliches Kapital zu beschaffen;
- alternative Management- und Umsetzungstechniken zu schaffen;
- Mehrwert für die Verbraucher und die Allgemeinheit zu erlangen;

⁸ http://europa.eu.int/comml/regional_policy/sources/docgener/guides/PPP_guide.htm

- die Bedürfnisse und die optimale Verwendung der Ressourcen besser zu identifizieren.

Als Ziel setzt die GD Regio, dass diese Richtlinien als ein praktisches Hilfsmittel für alle mit PPP-Konstruktionen Befassten sein mögen. Dafür hat sie vier Hauptthemen definiert:

- Gewährleistung des Zugangs zum offenen Markt und fairen Wettbewerb;
- Schutz des öffentlichen Interesses und Erhöhung des Mehrwerts;
- Bestimmung der optimalen Höhe der Subventionsfinanzierung, um ein realisierbares Projekt zu unterstützen, aber auch um unerwartete Vorteile aus den Subventionen zu vermeiden;
- für ein gegebenes Projekt die Wahl der besten PPP-Form.

Man muss sich allerdings vergegenwärtigen, dass die DG Regio bei ihren Guidelines PPPs vor Augen hat, die geeignet sein sollen, Fondsgelder zu beziehen oder mit Fondsgeldern zu arbeiten. Das ist ein sehr spezieller Gesichtspunkt. Insbesondere in unterentwickelten Gebieten in der jetzigen EU und im demnächst erweiterten Europa wird dies sicherlich noch eine größere Rolle spielen; aber es handelt sich nur um eine unter mehreren PPP-Varianten.

IX. Mitteilung zum Ausbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes

Schließlich sei auf ein weiteres wichtiges Papier der Kommission hingewiesen, das die Generaldirektion Energie und Verkehr (GD Tren) herausgegeben hat. Es handelt sich um die Mitteilung der Kommission zum Ausbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes: „Neue Formen der Finanzierung / interoperable elektronische Mautsysteme“ vom 23. April 2003.⁹ Diese Mitteilung enthält substantielle Äußerungen zu PPPs von Seiten der GD Tren, die nach meiner Einschätzung einen Eindruck von dem voraussichtlichen Inhalt des Grünbuchs vermitteln. Unter der Überschrift „Gemeinsame Finanzierung mit öffentlichen und privaten Geldern“ führt die GD Tren aus:

Die öffentlich-private Partnerschaft ist auch heute eine vollwertige Möglichkeit zur Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen in Europa, sie ist aber mit enormen wirtschaftlichen, rechtlichen und oft auch politischen Problemen behaftet. Nach Ansicht der Kommission sollten daher beispielhafte Verfahren verbreitet und mittelfristig die rechtlichen Rahmen-

⁹ http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/galileo/doc/com_2003_132_de.pdf

bedingungen geändert werden, damit das Modell der öffentlich-privaten Partnerschaft insbesondere für private Investoren attraktiver wird. Diese Anpassung der klassischen Verwaltungsvorschriften zum Konzessionsrecht sind in zahlreichen Mitgliedstaaten bereits in Angriff genommen worden.

In diesem Zusammenhang wird die Kommission ein Grünbuch über die öffentlich-private Partnerschaft und das europäische Recht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ausarbeiten. Mit Hilfe dieses Grünbuches soll eine breite öffentliche Konsultation zur schnellen Entwicklung der unterschiedlichen Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft und die entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen für das öffentliche Auftragswesen eingeleitet werden. Zur Vorbereitung einer fruchtbaren Diskussion wird das Grünbuch eine Analyse der gegenwärtigen Lage enthalten, die rechtlichen Unsicherheiten aufzeigen und auf mögliche Lösungen für die Zukunft eingehen. Diese Konsultation soll die Kommission in die Lage versetzen, einzuschätzen, inwiefern der Rechtsrahmen verbessert oder ergänzt werden muss, um den Zugang der Wirtschaftsteilnehmer zu den unterschiedlichen Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft in der Europäischen Union zu erleichtern. Im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen müssen öffentlich-private Partnerschaften eine ganze Reihe von grundlegenden Voraussetzungen erfüllen.

Zu diesen Voraussetzungen, die im Folgenden aufgeführt werden, gehört z.B., dass

- das betreffende Projekt klar definiert sein muss,
- die Beteiligten dauerhaft und zuverlässig als Partner zusammenarbeiten müssen, wozu auch ein entsprechender politischer Wille gehört,
- die Kosten und die Bedingungen für die Konzession, den Betrieb und das Projekt transparent sein müssen, um die privaten Investoren nicht nachträglich mit Mehrkosten zu belasten;
- finanzielle Garantien festgelegt sein müssen,
- das Projekt wirtschaftlich tragfähig sein muss,
- das Projekt innerhalb eines angemessenen Zeitraums Gewinn abwerfen können muss,
- die Aufteilung der Einnahmen und der Risiken gerecht geregelt sein muss.

In demselben Kapitel nimmt die GD Tren aber auch eine Bewertung existierender PPPs vor, die wegen ihrer Klarheit am besten in der Originalfassung der GD Tren zitiert werden soll:

Öffentlich-private Partnerschaften sind ein attraktives Modell, das sich in vielen Sektoren wachsender Beliebtheit erfreut. Der Erfolg hängt jedoch von bestimmten Faktoren und Voraussetzungen ab: überschaubare Projekte, deren Gewinnaussichten und Risiken leicht zu bestimmen sind, wie z.B. Autobahnen oder Flughäfen. Sie sind ferner nützlich, wenn der private Beitrag zur Maximierung der Ergebnisse und zu Kostensenkungen führt, die in einem vergleichbaren, allein von öffentlichen Stellen durchgeführten Projekt nicht erreicht würden. Andererseits ist diese Lösung selten kostenneutral, sondern wegen der Transaktionskosten und der bei Privatinvestitionen höheren Kapitalkosten häufig sogar teurer als eine Finanzierung allein aus öffentlichen Mitteln. Es ist unbestritten, dass die öffentlich-private Partnerschaft für den öffentlichen Sektor angesichts leerer Kassen kein „Wundermittel“ darstellt. Die Erfahrungen zeigen ganz im Gegenteil, dass eine schlecht vorbereitete öffentlich-private Partnerschaft die öffentlichen Haushalte teuer zu stehen kommen kann

X. Institutionelle Public Private Partnerships (gemischtwirtschaftliche Unternehmen)

Ich komme abschließend auf die dritte prägnante Erscheinungsform von PPPs – neben den PFIs und den Konzessionen – zurück, nämlich auf die Teilveräußerung öffentlicher Unternehmen, wofür auch die Bezeichnung „Institutionelle Public-Private Partnerships“ verwendet wird. Unter anderem in Deutschland, Österreich, Italien und Skandinavien hat der Verkauf von Anteilen an öffentlichen Unternehmen an Private oder andere öffentliche Unternehmen zum Entstehen gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, also solcher institutioneller PPPs, geführt. Beweggründe dafür sind auf Seiten der öffentlichen Partner in erster Linie Geldmangel, darüber hinaus aber auch der Wunsch, technisches oder kaufmännisches Know How von dritten Partnern zu erwerben. Auf Seiten der „Investoren“ spielen Gründe wie die Möglichkeit des Abschlusses von Koppelgeschäften – z.B. Errichtung von Anlagen in Verbindung mit dem Zugang zu neuen Kunden, die wegen rechtlicher oder faktischer Monopolpositionen der öffentlichen Unternehmen anders nicht erreicht werden könnten – eine Rolle. Neben dieser Variante der IPPPs existiert in Frankreich das Modell der SEM, das gesetzlich bis ins Detail normiert ist.¹⁰

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass es der Kommission bei der PPP-Thematik vor allem um die korrekte Anwendung des Ausschreibungsrechts geht. Auszuschreiben ist jede Dienstleistung, Lieferung oder Bauleistung, die einen der Tatbestände der klassischen Ausschreibungs-

¹⁰ Dieses Modell wird in dem Beitrag von Maxim Peter näher vorgestellt, weshalb hier auf eine Darstellung verzichtet wird. Siehe S. 66.

richtlinie oder der Sektorenrichtlinie erfüllt. Des Weiteren sind nach Auffassung der Kommission Dienstleistungskonzessionen auszuschreiben, sobald die in der Mitteilung zu Auslegungsfragen im Bereich Konzessionen im Gemeinschaftsrecht niedergelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Für die Partnerwahl besteht, wie oben angesprochen, derzeit weder nach geschriebenem noch ungeschriebenem Ausschreibungsrecht ein Ausschreibungszwang.

Nun wird von Seiten der Gebietskörperschaften und der öffentlichen Unternehmen häufig verlangt, dass IPPPs unter bestimmten Voraussetzungen den Status von Inhouse-Aktivitäten von Gebietskörperschaften erhalten müssten. Diesbezüglich ist bei der Europäischen Kommission bisher kaum Entgegenkommen zu spüren. Man fühlt sich insbesondere an die Teckal-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs gebunden und erklärt, dass die Betrauung einer PPP mit einem exklusiven Recht dieser gegenüber anderen privaten Partnern einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen würde. Die Kommission hat sich allerdings bisher öffentlich nicht zu diesem Sachverhalt geäußert, so dass insofern mit Spannung auf das Grünbuch gewartet werden kann.

Bereits jetzt aber lassen sich reale Folgerungen aus einem Ausschreibungszwang für die Tätigkeit von PPPs ziehen:

- Mögliche private Partner sollten vorsichtig sein, IPPPs mit öffentlichen Unternehmen vor Erlangung des Auftrags / der Dienstleistungskonzession einzugehen, weil es unsicher für sie wäre, Investitionen zu tätigen, ohne zu wissen, ob die Beauftragung auch tatsächlich erfolgen wird.
- Private Partner in existierenden IPPPs befinden sich hinsichtlich der Rentabilität ihrer Investitionen insofern in einer Unsicherheit, als in einigen Fällen die nachträgliche Ausschreibung des Auftrags / der Konzession verlangt werden könnte (z.B. auf Beschwerden Dritter hin).

Es stellt sich die Frage, warum sich private Investoren unter solchen Umständen überhaupt noch in IPPPs begeben sollten, wenn das Risiko von „sunk investments“ größer ist als die Aussicht auf Gewinn.

Für die öffentlichen Partner bedeutet ein Ausschreibungszwang hinsichtlich der Aktivitäten von IPPPs insbesondere Unsicherheit bei der Leistungsbereitstellung, speziell natürlich im Falle von bereits existierenden IPPPs, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Hinzu kommt, dass bei dem Wegfall aktiver IPPPs möglicherweise keine eigenen öffentlichen Unter-

nehmen zur Ausfüllung der Lücke mehr zur Verfügung stehen. Die betroffenen Gebietskörperschaften wären dann gänzlich auf den Markt angewiesen, der unter Umständen nicht fähig oder bereit ist, bestimmte Dienstleistungen den Anforderungen gemäß bereitzustellen. Das Interesse der privaten (zuweilen auch öffentlichen) Partner an IPPPs ist insbesondere das Interesse an Investitionssicherheit, und das Interesse der verantwortlichen öffentlichen Körperschaften ist es, preisgünstige, qualitativ hochwertige Dienstleistungen zur Verfügung stellen zu können. Insbesondere diese beiden Ziele hatte und hat die europäische Kommission bei der Herangehensweise an das Thema PPP zu beachten.

PPP in Italien: Ein Instrument zur Modernisierung des öffentlichen Sektors

I. Einleitung

Dieser Beitrag untersucht eine der verbreitetsten Formen von Public Private Partnership in Italien: die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, die auf lokaler Ebene öffentliche Dienstleistungen anbieten. Die nachfolgenden Überlegungen sind Ergebnis empirischer Analysen, die sich auf eine Stichprobe von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gründet, an denen Gemeinden, Städte und Provinzen beteiligt sind.

Bei der Analyse des Falls Tecnoborgo SA werden insbesondere folgende Aspekte untersucht:

- Charakteristika und Probleme von *corporate governance*;
- Verfahren zum Ausgleich öffentlicher und privater Interessen;
- Kontrollmechanismen;
- Vorteile und Ergebnisse dieser Konstruktion.

Um eine Gesamtsicht des Phänomens Public Private Partnership (PPP) in Italien liefern zu können, werden anfänglich die in Italien existenten verschiedenen Formen von PPP sowie deren Verbreitungsgrad vorgestellt.

II. Der Begriff Public Private Partnership

Der Ausdruck PPP wird in der internationalen Debatte nicht von allen Wissenschaftlern mit der gleichen Bedeutung verwendet. Bis heute gibt es in Italien wenige wissenschaftliche Beiträge zu diesem Thema, und in der Praxis wird PPP mit *Project Finance* in Verbindung gebracht. Deshalb ist es nützlich, eine Begriffserläuterung zu geben.

* Prof. Dr. Elena Zuffada ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Katholischen Universität Piacenza, Italien.

Public Private Partnerships sind Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltungen, öffentlichen und privaten Organisationen (Betrieben, Familien, Nonprofit-Organisationen) mit den nachfolgenden Merkmalen:

- freiwillige Zusammenarbeit, mit unterschiedlichem Formalisierungsgrad;
- Übereinstimmung der Interessen beider Partner, so dass selbst unter verschiedenen Zielsetzungen bestimmte Vorteile für beide bestehen;
- Verpflichtung der Partner, bestimmte Verhaltensweisen, auch im Hinblick auf gegenseitige Verpflichtungen, zu praktizieren,
- die die Steuerung und die Organisation der einzelnen Partnerorganisationen in erheblichem Maße beeinflussen.

Diese Definition umfasst zwar mehrere Formen von PPP, doch gilt generell, dass die Kooperationsbeziehung nicht den Austausch untereinander beinhaltet, wie dies in einer kommerziellen Beziehung der Fall ist, die meistens nur über den Preis geregelt wird.

In PPPs muss man dagegen etwas gemeinsam machen, um Ergebnisse zu erzielen, die bestimmte Vorteile für alle Partner mit sich bringen. „Mehrere Partner stellen Ressourcen bereit, die unterschiedlich intensiv gepoolt werden können, in der Erwartung beider Partner, die individuellen Ziele durch den gemeinsamen Einsatz der Ressourcen besser erreichen zu können als bei einem isolierten Einsatz.“¹

Auch die Definition von Osborne² stützt sich auf ein Synergiekonzept und auf die Idee, durch die Entwicklung von gemeinsamen Prozessen Werte zu schaffen. Nach Meinung von Osborne zieht die Gründung einer Partnerschaft die Planung und die Verwirklichung einer Strategie oder gemeinsamer Projekte und Aktionen nach sich, auch wenn es nicht notwendig ist, dass alle Partner in gleicher Weise in jeder einzelnen Phase involviert sind.

III. Formen von PPP

Zahlreich und unterschiedlich sind die Kriterien, anhand derer Taxonomien von PPP-Formen gebildet werden können; zum Beispiel:

¹ D. Budäus, Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, Hamburg 2002.

² S.P. Osborne (Ed.), Public private partnerships: theory and practice in international perspective, Routledge, London 2000.

- Rechtsform;
- Ziele und Aufgaben der Gesellschaft;
- Tätigkeitsbereich;
- Beteiligungsverhältnis.

In Abbildung 1 wird eine Taxonomie für Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit zur Verfolgung folgender spezifischer Zwecke vorgeschlagen:

- Informationsaustausch;
- gegenseitige Übertragung von Kompetenzen;
- gemeinsame Nutzung finanzieller, technischer und Humanressourcen;
- Übernahme eines wirtschaftlichen Risikos;
- verschiedene Kombinationen aller oben genannten Elemente.

Abbildung 1: Formen öffentlich-privater Zusammenarbeit

Partnership-Art	Partnership-Zweck
<ul style="list-style-type: none"> • Konsultation und Beteiligung der Bevölkerung • Vereinbarungsprotokoll • Verschiedene Vereinbarungen • Abkommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung des Planungs- und Entscheidungsprozesses • Übernahme rechtlich zulässiger Verpflichtungen oder von Vertragsverpflichtungen
<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung zur wirtschaftlichen Entwicklung eines Gebiets (patto territoriale) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung einer gemeinsamen Planungsfähigkeit
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Project Finance</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der gemeinsamen Planungsfähigkeit und der Teilung der Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Stiftungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung der Ressourcen und Teilung des wirtschaftlichen Risikos
<ul style="list-style-type: none"> • Gemischtwirtschaftliche Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung der Ressourcen und der Kenntnisse (<i>know how</i>) sowie Teilung des wirtschaftlichen Risikos

Der Verbreitungsgrad der verschiedenen Partnership-Formen nimmt mit der Zeit zweifellos zu, jedoch gibt es keine zuverlässigen Daten über das Ausmaß des Phänomens, mit Ausnahme einiger Typologien, die Gegenstand spezifischer Untersuchungen oder Überprüfungen seitens öffentlicher Verwaltungen, Berufs- und Wirtschaftsverbänden darstellen, welche ein direktes Interesse an einer Förderung der Partnerships

haben. Insbesondere handelt es sich um regionale Kooperationen, um Initiativen im Bereich von *Project Finance* sowie um die Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.

Dieser Beitrag richtet das Augenmerk besonders auf folgende Formen:

- *Project finance*-Unternehmungen und
- gemischtwirtschaftliche Unternehmen, besonders die lokalen Versorgungsbetriebe.

Für die Entscheidung, einzelne Formen von *Project Finance* und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen eingehend zu untersuchen, war folgende Motivation maßgeblich:

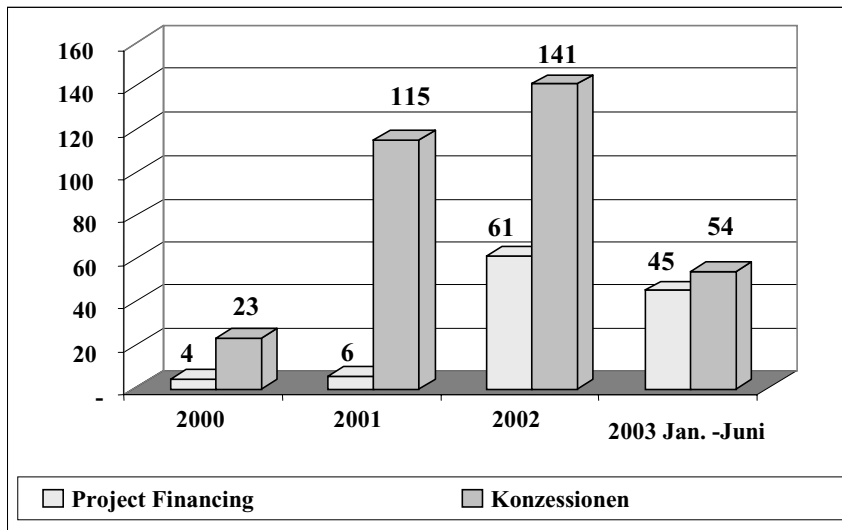
- Es handelt sich hier um gut strukturiertere Typen, bei denen die Möglichkeit besteht, eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen öffentlichen und privaten Belangen herzustellen, um miteinander eine Verwirklichung der Ziele zu erreichen. Wegen ihrer Charakteristika können diese Formen als geeignet erachtet werden, den Erfolg und die Problematik von PPP in Italien zu veranschaulichen.
- Für beide Formen hat der Gesetzgeber eine angemessene und ausgestaltungsfähige Rechtsform geschaffen, die den Rahmen für die Entwicklung einer Zusammenarbeit bildet.
- Um die Ziele einer solchen PPP zu erreichen, müssen die Partner Mitverantwortung hinsichtlich der Ergebnisse übernehmen und eine Teilung der wirtschaftlichen Risiken akzeptieren.
- Spricht man in der italienischen Praxis von PPP, denkt man vor allem an *Project Finance*-Unternehmungen. Diese haben wirtschaftliche und soziale Bedeutung; sie werden vom Ministerium und von den Berufsverbänden (wie zum Beispiel Arbeitgeberverbänden) geschätzt.

IV. Die *Project Finance*-Unternehmungen und deren Entwicklungsstand in Italien

Mit dem Begriff *Project Finance* bezeichnet man in Italien zwei vom Gesetz geregelte Formen: Projektfinanzierungen und Konzessionen. Im ersten Fall kommt die Initiative von einem privaten Unternehmen; im zweiten Fall schreibt die öffentliche Verwaltung die Partnerschaft aus.

In dreieinhalb Jahren (innerhalb des Zeitraums 01.01.2000 – 30.06. 2003) wurde eine Gesamtzahl von 449 *Project Finance*-Unternehmungen erreicht, mit einem beachtlichen Wachstum (von 27 auf 202) in lediglich zwei Jahren (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung von Project Finance in Italien



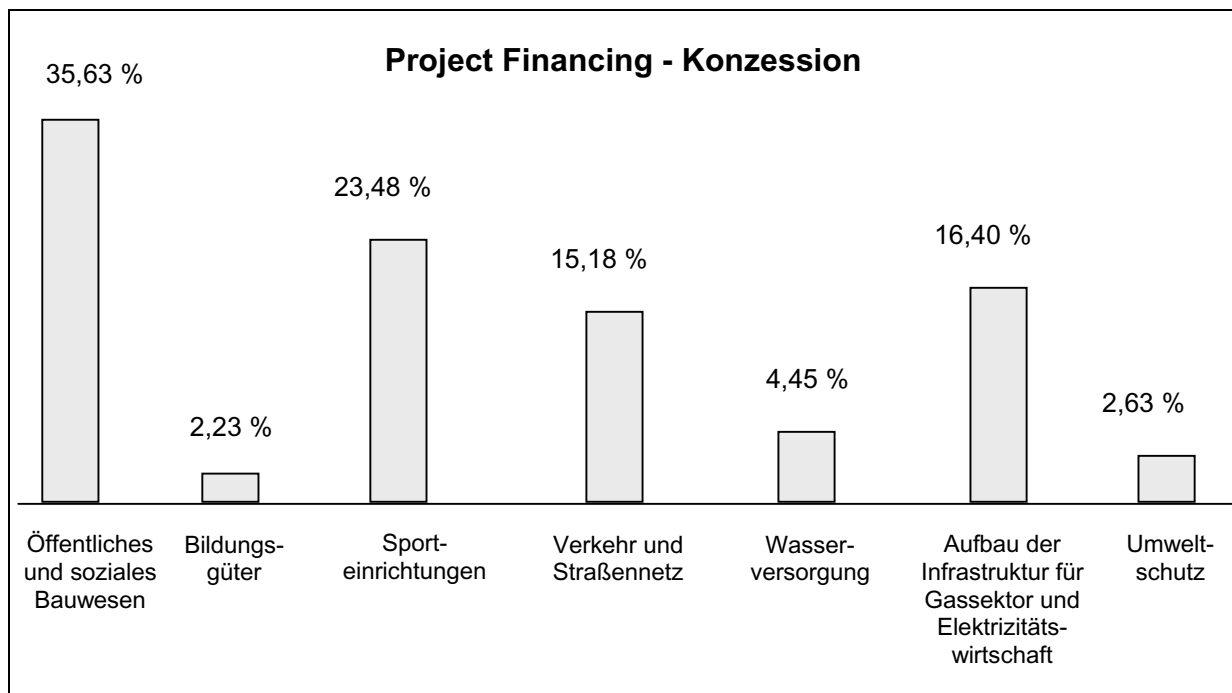
Quelle: Oice

Die Bereiche, in denen *Project Finance* hauptsächlich Anwendung findet, sind folgende (vgl. Abbildung 3):

- das öffentliche und soziale Bauwesen, einschließlich Bau von Krankenhäusern und Gesundheitsinstitutionen, Schulen, Wohnungen, usw. (35,63 % aller Projekte);
- Bau und Betrieb von Sporteinrichtungen (23,48 %).

Der Bereich Verkehr und Straßennetz (Bau und Betrieb der verschiedenen Infrastrukturen sowie Parkplätze) ist der wichtigste, was das Finanzvolumen anbetrifft. Bei 82 % der *Project Finance*-Unternehmungen ist eine Gemeinde der öffentliche Partner; nur in 1,3 % der Fälle schreiben staatliche Verwaltungen die Projekte aus.

Abbildung 3: Analyse nach Tätigkeitsbereichen



V. Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

1. Formen und Tätigkeitsbereiche

In Italien sind vom Gesetz folgende Arten von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen vorgesehen:

- Aktiengesellschaft mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung;
- Aktiengesellschaft mit privater Mehrheitsbeteiligung;
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung.

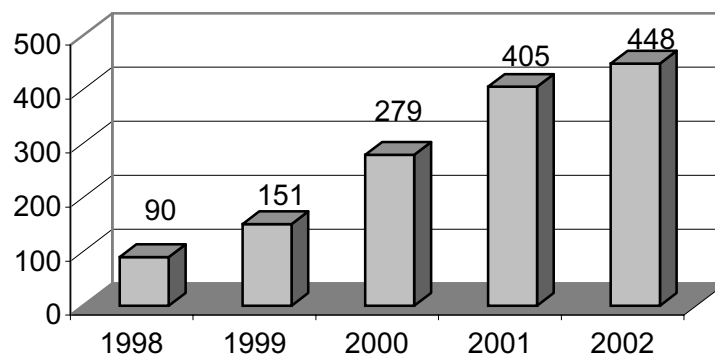
Gemischtwirtschaftliche Unternehmen können in den folgenden Bereichen tätig werden:

- örtliche Versorgung;
- Gesundheitswesen;
- Städtebau/-sanierung;
- wirtschaftliche Entwicklung eines Gebiets (*local development agency*);

- Wissenschaftsparks für die Entwicklung und Verbreitung technologischer Innovationen;
- Arbeitsämter, zur Förderung aktiver Beschäftigungspolitik.

Im Folgenden werden die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der örtlichen Versorgung behandelt: In diesem Bereich ist die Zahl der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gestiegen (vgl. Abbildung 4), weil der Gesetzgeber die Verpflichtung erlassen hat, viele Versorgungsbetriebe (Elektrizität, Wasser, Gas usw.) in privatrechtlicher Form zu führen. Was Privatisierung anbelangt, so erfolgt diese in vielen Fällen nur formal; in 66,7 % der Fälle befindet sich das Gesellschaftskapital vollkommen in öffentlicher Hand (vgl. Abbildung 5). Bisher sind erst acht gemischtwirtschaftliche Unternehmen an der Börse notiert. Bei diesen werden jeweils nicht mehr als 49 % der Aktien am Markt gehandelt.

Abbildung 4: Die Entwicklung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der örtlichen Versorgung



Quelle: Confservizi

Abbildung 5: Anteilseigner der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

Gesellschaften in vollständigem Besitz der öffentlichen Hand	66,7 %
Gesellschaften mit öffentlicher Mehrheitsbeteiligung	29,0 %
Gesellschaften mit privater Mehrheitsbeteiligung	4,3 %

Quelle: Confservizi

2. Der Fall Tecnoborgo SA: Vorteile und Probleme von PPP

Um die Besonderheiten, Vorteile und Probleme von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in Italien darzustellen, wird im Folgenden der Fall Tecnoborgo Società per Azioni (Tecnoborgo SA) analysiert. Tecnoborgo SA ist ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, das 1996 in Piacenza gegründet wurde, um eine Müllverbrennungsanlage zu bauen und zu betreiben. Tecnoborgo SA ist aus zwei Gründen ein interessanter Fall:

- Erstens ist es ein erfolgreicher Fall.
- Zweitens handelt es sich um ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen, bei dem *Project finance* Anwendung findet.

Tecnoborgo SA wurde von zwei Partnern gegründet:

- der TESA SA, die 51 % des Gesellschaftskapitals besitzt und die ihrerseits ein öffentliches Unternehmen ist, dessen gesamtes Aktienkapital der Stadt Piacenza gehört und das öffentliche Dienstleistungen wie zum Beispiel Wasser, Müllabfuhr usw. anbietet,
- und Onyx Italia von der französischen Gruppe Vivendi Environment, die 49 % der Aktien hält.

Die Stadt Piacenza hatte vor etwa 10 Jahren ein großes Problem, die Müllentsorgung zu gewährleisten. Die Einwohnerzahl betrug ungefähr 263.000, die Abfallmenge etwa 133.000 Tonnen/Jahr. Die Abfälle wurden zu verschiedenen Deponien (z.T. 1.000 km von Piacenza entfernt) gebracht. Das kostete zu viel für die Stadt, und es gab immer die Ungewissheit, ob und wo die Abfälle beseitigt werden können.

So kam es zu dem Beschluss des Gemeinderats, eine Müllverbrennungsanlage zu bauen; die Kapazität der Anlage wurde auf 105.000 Tonnen/Jahr ausgelegt. Für die Entscheidung, ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen zu beauftragen, die Anlage zu betreiben, waren folgende Gründe maßgeblich:

- Notwendigkeit, so schnell wie möglich eine Anlage zu bauen, die stabile Kosten bei der Müllabfuhr gewährleistet;
- Einflussssicherung für die öffentliche Hand in einem strategischen Bereich, wie zum Beispiel dem Umweltschutz;
- Gewährleistung einer wirksamen und effizienten Steuerung;
- Aneignung spezifischer technologischer Kenntnisse und unternehmerische Führung durch einen world leader in diesem Tätigkeitsbereich;

- Garantie von Transparenz und Information gegenüber der Bevölkerung.

a) *Die Gesellschaftsstruktur und die Rolle der Partner*

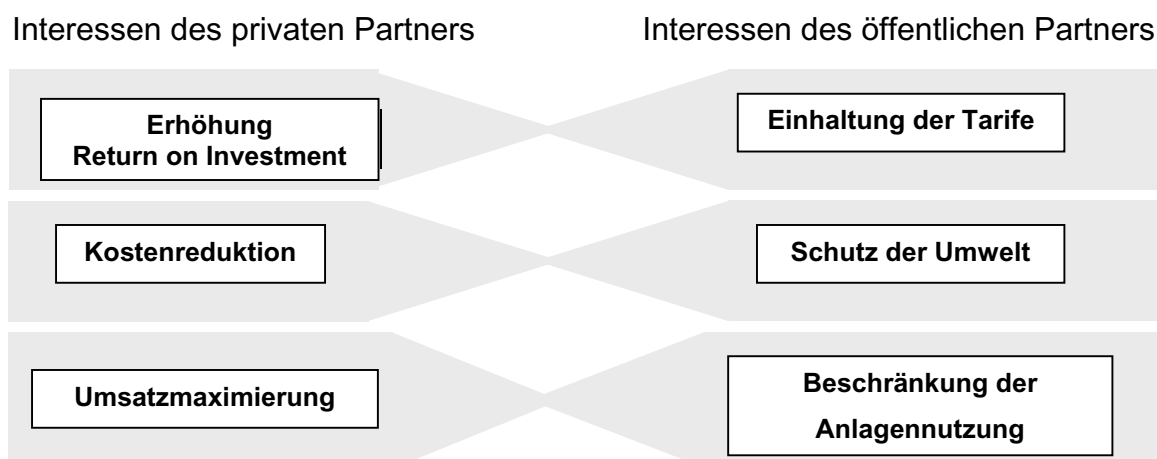
Die genaue Definition der Rollen der Partner ist eine der wichtigsten Bedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit; im Falle Tecno-borgo werden die Rollen durch Artikel 2345 des Bürgerlichen Gesetzbuchs geregelt, der die „Nebenleistungen“ definiert. Die Rollen, die beide Partner in der Gesellschaft entsprechend den ihnen zustehenden Kompetenzen spielen, sind folgende:

- TESA SA kümmert sich um jegliche Art von Genehmigungen sowie um Verwaltungsaspekte und gewährleistet die Anlieferung der Abfälle;
- Onyx Italia liefert technische Unterstützung im Hinblick auf Planung, Bau und Leitung und ist für die Bereitstellung des Personals verantwortlich.

b) *Schlichtung der Interessen als Hauptpunkt*

Die Abstimmung der öffentlichen und privaten Interessen ist beim gemischtwirtschaftlichen Unternehmen besonders wichtig. Als Tecno-borgo seine Tätigkeit aufnahm, wurde das Problem der Abfallbeseitigung für die Stadt Piacenza gelöst, doch gab es mehrere Situationen, in denen sich Schwierigkeiten beim Ausgleich der Interessen der öffentlichen und privaten Partner gezeigt haben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Ausgleich der Interessen



Während der private Partner vor allem eine Erhöhung der Eigenkapitalrendite anstrebt, verfolgt die öffentliche Verwaltung die Einhaltung der Tarife. Während der Private versucht, eine Kostenreduktion durchzusetzen, hat die öffentliche Verwaltung den Umweltschutz zum Ziel, was Kostenerhöhungen verursachen kann. Schließlich tendiert der Private dazu, den Umsatz zu maximieren, während die öffentliche Verwaltung die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Anlage anstrebt und in diesem Zusammenhang die Auslastung der Anlagen begrenzt.

c) *Corporate governance*

Der Ausgleich der Interessen lässt sich hauptsächlich über die Festlegung der *corporate governance* in Verbindung mit der Einführung von Kontrollmechanismen erreichen. Für eine gute Zusammenarbeit ist es wichtig, dass die Beiträge der Partner genau festgelegt werden.

Im Fall Tecnoborgo wurde dieses Ziel folgendermaßen erreicht:

- durch Festlegung der Aktienanteile und die Verpflichtung, den Anteil des öffentlichen Teilhabers nicht unter 51 % sinken zu lassen, um dessen Mehrheit zu gewährleisten;
- durch die Definition der „Nebenleistungen“, zu denen die Partner verpflichtet sind: Im Fall Tecnoborgo verpflichtet sich insbesondere der private Gesellschafter, sein Wissen und seine Kompetenzen für den Bau und den Betrieb der Anlage zur Verfügung zu stellen; im Gegenzug verpflichtet sich der öffentliche Partner, 25 Jahre lang die Abfälle der Stadt an die Tecnoborgo SA zu liefern und ihr somit den Markt zu garantieren³;
- durch Zusatzvereinbarungen zum Gesellschaftsvertrag, die den privaten Partner verpflichten, alle notwendigen finanziellen Mittel für den Bau der Einrichtung zur Verfügung zu stellen (daher *Project Finance*) und dem öffentlichen Partner das notwendige Kapital für die Aufrechterhaltung seines Anteils im Fall einer Erhöhung des Aktienkapitals vorzustrecken.

Was die Aufteilung der Leitungsbefugnis anbetrifft, gelten als Regeln für die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, dass der öffentliche Teilha-

³ Die Nebenleistungen basieren auf Artikel 2345 des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Das italienische Gesellschaftsrecht sieht die Verpflichtung der Anteilseigner zu Nebenleistungen zugunsten der Gesellschaft vor. Gewöhnlich wird eine Regelung getroffen, bei der die Leistung, die Art der Ausführung, die Vergütung sowie Sanktionen festgelegt sind. Es werden eine oder mehrere Aktien zu Sonderaktien erklärt. Diese können ohne das Einverständnis des Verwaltungsrats nicht verkauft werden. Sie werden erst nach der Erfüllung der Verpflichtungen frei.

ber die Mehrzahl der Mitglieder und den Präsidenten benennt, das heißt drei Personen, während dem privaten Anteilseigner zwei Mitglieder zustehen, wobei einer dieser zwei Personen die Geschäftsführung übertragen wird. Ferner sind Mechanismen von der Art des „golden share“ mit dem Ziel vorgesehen, dem öffentlichen Anteilseigner die Erhaltung seiner Aktienmehrheit zu garantieren und damit die Beziehung zum Partner zu festigen. So sind zeitliche Begrenzungen für den Verkauf der Anteile durch den privaten Teilhaber sowie Genehmigungsklauseln festgelegt: Der private Teilhaber darf seine Anteile nicht vor Fertigstellung der Anlage verkaufen, und in jedem Fall ist die Abtretung von der Akzeptanz des neuen Teilhabers durch die öffentliche Verwaltung abhängig. Auf diese Weise wird versucht, das Vertrauensverhältnis zwischen den Partnern zu stärken.

Als besonders kritisch gilt die Rolle des vom öffentlichen Partner bestimmten Geschäftsführers, der häufig Konfliktsituationen bewältigen muss zwischen den Interessen des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens, das er leitet, und der Öffentlichkeit sowie dem öffentlichen Träger, zum Beispiel bei der Festlegung der Preise für die Abfallanlieferung.

d) Kontrollmechanismen

Im Fall Tecnoborgo versucht man, den Schutz des öffentlichen Interesses durch folgende Mittel zu erreichen:

- Durchführbarkeitsstudien technischer und wirtschaftlicher Art bei neuen Projekten;
- Einrichtung eines technisch-wirtschaftlichen Ausschusses, bestehend aus Universitätswissenschaftlern und Experten zur Prüfung neuer Projekte;
- Kommunikationsmittel, um einen dauerhaften, transparenten Dialog mit der Bevölkerung zu schaffen;
- ständige Erfassung des Schadstoffausstoßes der Müllverbrennungsanlage und Übermittlung an die regionalen Kontrollorgane;
- Qualitäts-Zertifizierung der gesamten Anlage nach UNI EN ISO 14001 und OHSAS 18001;
- Abschluss eines Dienstleistungsvertrags, der alle Bedingungen der Versorgung durch den Dienstleister und das Verhältnis zum öffentlichen Eigentümer festlegt.

VI. Schlussbemerkungen

Die Analyse von PPP-Erfahrungen in Italien, insbesondere bei zahlreichen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, führt zu folgenden Ergebnissen:

(1) PPP begünstigt die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und ist eine wichtige Bedingung hierfür, weil sie zu einem dauernden organisatorischen Lernprozess führt, weil sie eine Kultur des „Miteinander-Handelns“ entwickelt und weil sie Wettbewerbsfähigkeit herstellt.

(2) Die sogenannte „partnership“, also die Zusammenarbeit, funktioniert, wenn die öffentliche Verwaltung die Mitwirkung der privaten Unternehmen braucht und wenn die Interessen übereinstimmen. Wenn zum Beispiel eine öffentliche Verwaltung finanzielle Ressourcen benötigt, um Parkplätze oder irgendeine andere Infrastruktur zu bauen, sie sich aber in einer schwierigen Finanzlage befindet, so bedient sie sich einer *Project Finance*-Maßnahme. Wenn eine öffentliche Verwaltung nicht genug Geld, technologisches Wissen (*know how*) und auch nicht die geeigneten personellen Ressourcen zum Bau einer Müllverbrennungsanlage oder für die Verkabelung der Stadt besitzt, versucht sie, ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen zu gründen.

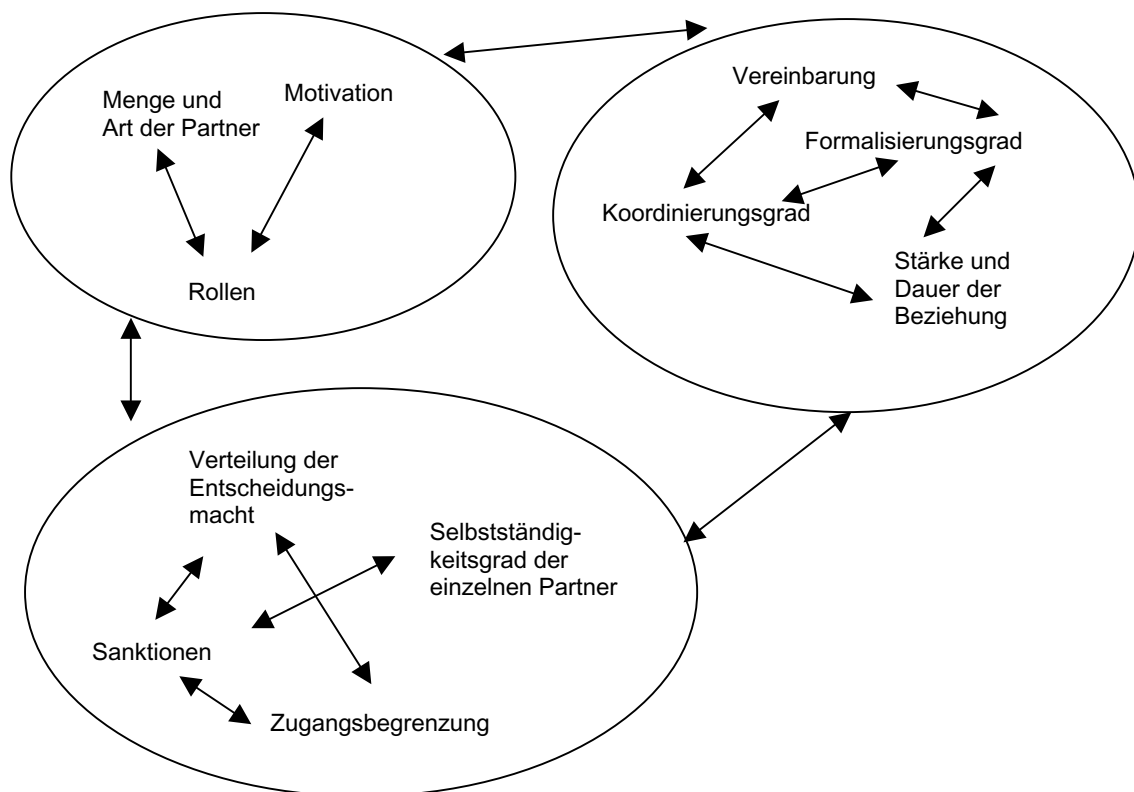
(3) Bei bestimmten örtlichen Versorgungsbetrieben sucht die öffentliche Verwaltung keinen privaten Partner. Die Gemeinden haben gemerkt, dass einige Dienstleistungen rentabel zu erbringen sind und die kommunale Finanzlage verbessern können (zum Beispiel im Gassektor). Das ist dann der Fall, wenn die öffentlichen Dienstleistungen von Kapitalgesellschaften ohne bürokratische Hindernisse erbracht werden können. Dann fördern die Gemeinden lieber Fusionsstrategien zwischen öffentlichen Unternehmen, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die derzeitige Situation in Italien ist so, dass eine Privatisierung häufig nur formal erfolgt, tatsächlich aber kommunale Unternehmen sich zusammenschließen, um neue öffentliche Großunternehmen zu bilden. Was in der Praxis und in der wissenschaftlichen Debatte diskutiert wird, ist die Frage: Werden die öffentlichen Unternehmen dynamischer und effizienter sein? Oder gilt das Motto, alles zu ändern, um im Endeffekt nichts zu verändern?

(4) Bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist die Angleichung der Interessen einleuchtender als bei *Project finance*-Unternehmungen, denn:

- Im Falle gemischtwirtschaftlicher Unternehmen steht die öffentliche Verwaltung hinter den Dienstleistungen, die dem Bürger angeboten werden. So ist die öffentliche Verwaltung gegenüber den Bürgern sichtbarer und direkt verantwortlich für Qualität, Preise und andere Bedingungen. Daher sind die öffentlichen Verwaltungen vorsichtig, um privaten Interessen nicht den Vorrang zu geben; denn dies könnte zum Nachteil der Öffentlichkeit sein und damit zu geringerer Zustimmung der Bevölkerung führen.
- Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen ist der Überwachung durch den Gemeinderat unterworfen; das ist nicht so bei *Project Finance*-Maßnahmen nach erfolgter Genehmigung durch den Gemeinderat.

(5) PPP ist ein interessantes Instrument zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung; es ist aber sehr schwierig, eine PPP zu gründen und zu führen. Man braucht ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen den einzelnen Elementen der PPP. Abbildung 7 gibt eine Übersicht über die wichtigsten Elemente und deren gegenseitige Beziehungen in einer PPP.

Abbildung 7: Erfolgsfaktoren einer PPP



Literaturhinweise

- D. Budäus**, Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, Hamburg 2002.
- D. Budäus** und **P. Eichhorn** (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.
- Confservizi**, <http://www.confservizi.net>
- P. Eichhorn**, Public private partnership – Praxis, Probleme, Perspektiven, in: L. F. Neumann und F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, In memoriam Theo Thiemeyer, Duncker & Humblod, Berlin 1995.
- L. Metcalfe**, Strengthening partnerships between the state, the private sector and civil society, Marrakech 2002.
- OICE**, Association of Italian Engineering, Architectural and Technical-Economic Consulting Organizations, <http://www.oice.it>
- S.P. Osborne** (Ed.), Public-private partnerships: theory and practice in international perspective, Routledge, London 2000.
- E.S. Savas**, Privatization and Public-Private Partnerships, Chatham House, New York 2000.
- E. Zuffada**, Amministrazioni pubbliche e aziende private. Le relazioni di collaborazione, EGEA, Milano 2000.

PPP in Frankreich: SEM als Alternative zur vertragsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaft

I. SEM als privatrechtliche Rechtsform für gemischtwirtschaftliche kommunale Unternehmen in Frankreich

1. Die SEM und ihr Verband FNSEM

In Frankreich gibt es 1.200 gemischtwirtschaftliche kommunale Unternehmen (*sociétés d'économie mixte* = SEM) mit insgesamt 63.000 Mitarbeitern und einem jährlichen Umsatz von 13 Mrd. €.

Ihr Wachstum in den vergangenen zwanzig Jahren ist Ergebnis der französischen Dezentralisierung und des Bestrebens der französischen Städte und Gemeinden, sich für die Bewältigung ihrer Aufgaben eines leistungsstarken Instrumentariums zu bedienen. Das heißt konkret: Unternehmen, die auch unternehmerisch geführt werden und deren Ziel die Befriedigung der Bedürfnisse von allgemeinem Interesse auf kommunaler Ebene ist.

Die wichtigsten Betätigungsfelder der SEM sind der öffentliche Personennahverkehr, der nachhaltige Stadtumbau und die Stadterneuerung, das Wohnungswesen, der Freizeitbereich, der Fremdenverkehr, die wirtschaftliche Entwicklung, die Abfall- Wasser- und Energiewirtschaft sowie die Informations- und Kommunikationstechnologien.

Der Verband der französischen gemischtwirtschaftlichen kommunalen Unternehmen FNSEM wurde 1957 von Kommunalpolitikern und Politikern der nationalen Ebene gegründet. Den Aufsichtsgremien unserer Mitgliedsunternehmen gehören zum überwiegenden Teil Kommunalpolitiker an. Unser Präsident wird alle drei Jahre und immer nur für eine Amtszeit gewählt. Er wird reihum aus einem Kreis von vier großen im französischen Parlament vertretenen politischen Parteien gewählt. Der Verband hat 40 festangestellte Mitarbeiter und 22 Regionalverbände. Auf europäischer Ebene sind wir Mitglied im Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP).

* Maxim Peter ist Directeur Général der Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM), Paris. Teil I. des Beitrags wurde wegen verspäteten Eintreffens von Herrn Peter vorgetragen von Christian Gauffin, Consultant aus Stockholm.

2. Gesetzliche Vorgaben für die Zusammensetzung der Anteilseigner der SEM

SEM ist die privatrechtliche Rechtsform für kommunale Unternehmen in Frankreich, und FNSEM ist der Ansicht, dass diese Rechtsform schlechthin das Modell für die in der Europäischen Union bereits existierenden gesellschaftsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaften darstellt.

Unternehmen in der privatrechtlichen Rechtsform der SEM sind die einzigen Kapitalgesellschaften, an denen französische Städte und Gemeinden sich beteiligen dürfen. Die gemischte Zusammensetzung ihrer Anteilseigner ist gesetzlich vorgeschrieben:

- Im Unterschied zu anderen EU-Mitgliedstaaten, in denen Städte und Gemeinden bis zu 100 % des Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft halten dürfen und dies auch oft tun, ist die kommunale Beteiligung an solchen Unternehmen in Frankreich auf maximal 85 % begrenzt.
- Die anderen Anteilseigner halten mindestens 15 % und höchstens 49 % des Stammkapitals.
- Das französische Recht untersagt es den Städten und Gemeinden, mit ihrer Beteiligung unter 50 % zu gehen.

3. Motive für gemischtwirtschaftliche kommunale Unternehmen in Frankreich und in anderen EU-Staaten

Die öffentlich-private Partnerschaft in Form einer SEM besteht nicht allein in mehr oder minder detailliert festgelegten vertraglichen bzw. finanztechnischen Vereinbarungen. Sie ist strukturell verankert, da eine gemeinsame juristische Person gegründet wird, die alle öffentlichen und privaten Anteilseigner unter einem Dach vereint. Der jeweilige Gesellschaftsvertrag trägt zur Rechtssicherheit und Beständigkeit dieser Form öffentlich-privater Partnerschaft erheblich bei.

In zahlreichen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Italien, Schweden) zwingen Marktliberalisierung und finanzielle Notwendigkeiten die Kommunen nolens volens dazu, das von ihnen bisher zu 100 % gehaltene Stammkapital solcher Gesellschaften auch privaten Investoren zu öffnen.

Die Anzahl gemischtwirtschaftlicher Unternehmen hat sich in den letzten vier Jahren in der EU verdoppelt; es gibt zurzeit ca. 3.000 solcher Unter-

nehmen. Gegenwärtig hat man den Eindruck, dass es sich dabei vielfach um eine Art Übergangsform auf dem Weg zur vollständigen Privatisierung handelt, mit der vor allem auch das Problem bewältigt werden soll, dass die öffentliche Meinung vollständiger Privatisierung oft widerwillig gegenübersteht.

Jedoch fragen sich inzwischen immer mehr Kommunen, wie sie die gemischtwirtschaftliche Unternehmensform fortführen können, mit der sie Zugang zu Kapital und Know how bei gleichzeitiger effektiver Einflussnahme auf die Unternehmen haben.

SEM gibt es in Frankreich schon seit fast einem Jahrhundert, ihre Anzahl hat sich seit 1980 annähernd verdoppelt. Die allermeisten von ihnen gingen aus der Umwandlung kommunaler Eigenbetriebe hervor. Die Entwicklung zu deren vollständiger Privatisierung ist außerordentlich selten, denn das maßgebliche Gesetz lässt es nicht zu, dass die nichtkommunalen Anteilseigner die Anteilsmehrheit erreichen.

4. Realität der SEM: Wie sich die Anteilseigner zusammensetzen

Von den 2,2 Mrd. € Stammkapital aller französischen SEM halten die Kommunen 63 %. 37 % – das sind mehr als 800 Mio. € – sind in der Hand anderer Anteilseigner, deutlich mehr als die vom Gesetz geforderten 15 %. Die partnerschaftliche Dimension der SEM ist also durchaus real, und die 37 % Privatbeteiligung setzen sich wie folgt zusammen:

- zu 12 % die öffentlichen und/oder privaten Banken, die die Geschäftstätigkeit der Gesellschaften finanzieren;
- zu 15 % Institutionen, die der kommunalen Entwicklung verpflichtet sind wie z.B. Industrie- und Handelskammern, kommunale Wohnungsunternehmen, Verbraucher- und Wirtschaftsverbände, Fremdenverkehrsorganisationen sowie öffentliche Großunternehmen;
- 10 % des Stammkapitals der SEM werden von Privatunternehmen gehalten, wobei dieser Anteil bei in den vergangenen drei Jahren gegründeten SEM im Durchschnitt, auf bis zu 15 % anstieg. Diese Anteilseigner sind oft Kleinunternehmen, deren Geschäftstätigkeit sich auf einen bestimmten geographischen Raum beschränkt. Sie zeichnen ihre Beteiligung an einer SEM nicht etwa in Erwartung einer schnellen Kapitalrendite, sondern weil sie sich an der Finanzierung und Geschäftsführung eines Unternehmens zur Förderung der Kommunalentwicklung und des Zusammenhalts auf kommunaler Ebene

beteiligen wollen; auf die kommunale Ebene konzentriert sich der wesentliche Teil ihrer Geschäftstätigkeit.

Da die SEM den französischen Städten und Gemeinden nie allein gehören, gestaltet sich die Unternehmenswirklichkeit sehr unterschiedlich:

- In vielen SEM, die als treuhänderische Entwicklungsgesellschaften in der Stadterneuerung bzw. im Wohnungswesen tätig sind, tritt die öffentlich-private Partnerschaft nicht so deutlich zu Tage, da die Kommunen hier oft die maximal zulässige Beteiligung von 85 % – neben den sog. sleeping partners – halten.
- Für die 600 als Dienstleistungsunternehmen tätigen SEM ist PPP eine Rechtsform (eine privatrechtliche Struktur im öffentlichen Bereich), zugleich aber oft auch eine Angelegenheit von großer wirtschaftlicher Bedeutung. Die privaten Anteilseigner – meistens kleine und mittlere Unternehmen –, beteiligen sich mit zum Teil signifikanten Beträgen schon zum Zeitpunkt der Gründung an der Gesellschaft. Bei ca. 100 dieser Gesellschaften, hauptsächlich netzgebundenen Unternehmen (Energie- Wasser- und Abfallwirtschaft), sind auch große öffentliche und private Konzerne beteiligt.

Als das Wesentliche lässt sich zusammenfassen, dass die SEM sich in einer Phase des Wachstums und der Diversifikation ihrer Geschäftstätigkeiten befinden. Die Anzahl neu geplanter SEM beläuft sich 2003 auf über 2000, und das in sehr unterschiedlichen Marktsegmenten wie dem Gesundheitswesen und der sozial-medizinischen Versorgung, der Bewirtschaftung von Häfen und Flughäfen, dem Fremdenverkehrswesen, der Energiewirtschaft und den großen Versorgungsnetzen. 2002 wurden 30 neue Gesellschaften gegründet. Andere wiederum verschwinden auch vom Markt. Aber Umsatz und Personal der SEM insgesamt befinden sich im Aufwärtstrend.

II. Gemischtwirtschaftliche kommunale Unternehmen in der aktuellen politischen Diskussion in Europa

Im folgenden werde ich mich mit drei Fragen auseinandersetzen:

- ob gemischtwirtschaftliche Unternehmen in der Form der SEM eine strukturierte Variante vertraglich vereinbarter öffentlich-privater Partnerschaften sind,

- ob vertragsrechtliche öffentlich-private Partnerschaften eine Bedrohung oder eine Chance für kommunale Unternehmen darstellen und schließlich
- wie die öffentlichen kommunalen Unternehmen zum zukünftigen Grünbuch über öffentlich-private Partnerschaften beitragen können.

1. Sind SEM eine Variante vertragsrechtlicher PPP?

Wie bereits dargelegt,

- sind Unternehmen in der privatrechtlichen Rechtsform der SEM die einzigen Kapitalgesellschaften, an denen französische Städte und Gemeinden sich beteiligen dürfen,
- ist die gemischte Zusammensetzung ihrer Anteilseigner gesetzlich vorgeschrieben,
- halten neben den Kommunen nicht-kommunale öffentliche und private Anteilseigner mindestens 15 % und höchstens 49 % des Stammkapitals,
- untersagt das französische Recht den Städten und Gemeinden, mit ihrer Beteiligung unter 50 % zu gehen.

Auf den ersten Blick wirkten sich diese Besonderheiten negativ aus, da große Konzerne selten interessiert sind, sich an Unternehmen zu beteiligen, auf die sie kaum Einfluss nehmen können. Unsere „privaten“ Aktionäre sind oft halböffentlich. Und die reinen privaten sind in der Regel kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Aber die Tatsache, dass unsere privaten Aktionäre immer in der Minderheit sind, führt zu einer positiven Konsequenz: Das Allgemeininteresse steht grundsätzlich über der reinen Marktlogik.

Öffentliche und private Eigentümer haben prinzipiell verschiedene Interessen. Wenn beide in einem Unternehmen vertreten sind, ist es besser, die Mehrheitsbeteiligung liegt in der öffentlichen Hand, so dass reine Gewinnmaximierung vermieden wird. Die Mehrheit des Stammkapitals ist der Hebel schlechthin für die erfolgreiche Verteidigung des Allgemeininteresses.

SEM sind zwar kommunale Betriebe, aber dennoch vollwertige Wirtschaftsunternehmen. Sie können überregional tätig werden – auch wenn sie diese Freiheit bisher selten genutzt haben. Sie können Niederlassungen gründen und sich an anderen Unternehmen beteiligen. Und sie kön-

nen im Rahmen ihrer Gemeinwohlverpflichtung und der ihnen von ihren kommunalen Eigentümern übertragenen Befugnisse ihre Geschäftstätigkeit diversifizieren. In ihrer großen Mehrzahl unterliegen sie von ihrer Gründung an den Gesetzen des Wettbewerbs. Sie zahlen an den Staat Körperschaftsteuer und an ihre Aktionäre Dividenden. Letztlich unterscheidet sie von den privaten Unternehmen nur die Tatsache, dass es bei ihnen über Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität hinaus noch andere Kriterien für die Bewertung ihres unternehmerischen Erfolgs gibt. Bei den SEM zählt vor allem – wie bei allen öffentlichen Unternehmen – die Gesamtbilanz ihrer wirtschaftlichen, sozialen, umweltbezogenen und territorialen Leistung.

Wenn man sich all das vor Augen führt, dann erscheinen gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht als Variante vertraglich vereinbarter öffentlich-privater Partnerschaften, sondern als eine echte Alternative zu diesen. Das Modell der vertragsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaften wird oft dargestellt als breiter Fächer an Lösungen, dank derer die Kommunen ihre öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen besser, schneller und billiger aufbauen und managen könnten. Erst kürzlich habe ich gelesen, sie seien gar „eine enorme Quelle kollektiven Fortschritts“. Als Bürger und Verbraucher haben wir die Pflicht, solche Behauptungen anzuzweifeln.

Was lernen wir von den Ländern, die dieses Instrument erprobt haben? Die wichtigste Lehre ist die, dass merkwürdigerweise bei den von interessierter Seite vorgebrachten Argumenten zumeist vergessen wird zu erwähnen, dass die Rendite für die privaten Partner bei solchen Langfristverträgen – wie bei den Konzessionen für Dienstleistungen – gewöhnlich sehr hoch ist. Andererseits besteht für die öffentliche Hand der vergleichsweise größte Vorteil weder darin, Kosten zu reduzieren noch das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, sondern einen Teil ihrer Schulden auszulagern, übrigens mit allen langfristig damit verbundenen Risiken.

2. Sind PPPs Bedrohung oder Chance für kommunale Unternehmen?

Aus der Sicht kommunaler Unternehmen sind vertragsrechtliche öffentlich-private Partnerschaften in der Tat eine Bedrohung, und zwar aus zwei Gründen:

- Zum einen lässt sich das Modell vertragsrechtlicher öffentlich-privater Partnerschaft auf die allermeisten kommunalen Aufgaben – also unsere derzeitigen und zukünftigen Märkte – anwenden.
- Zum anderen werden diese vertragsrechtlichen Partnerschaften als ein sehr attraktives Modell dargestellt: Es sei flexibel und auf alle Situationen anwendbar. Während es tatsächlich um den Transfer kommunaler Zuständigkeiten auf die Privatwirtschaft – um die Substitution kommunaler Unternehmen durch private – geht, wird suggeriert, es handele sich nur um eine Art öffentlich-privater Kooperation.

Schlussfolgerung: Bei ideologiefreier Betrachtung stellen gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Form der SEM die bessere Alternative dar als die von der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände UNICE – dem „europäischen BDI“ – propagierten vertragsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaften. Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft sollte sich deshalb gegen das Modell der vertragsrechtlichen öffentlich-privaten Partnerschaften aussprechen.

3. Wie können kommunale Unternehmen zum Grünbuch über PPP beitragen?

Wie können die kommunalen Unternehmen nun reagieren? Welche Zukunft können wir uns für diese Unternehmen vorstellen, die den Spagat schaffen müssen zwischen ihrem Geschäftszweck – der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – und dem zunehmenden Druck des Marktes? Und wie können wir diese Zukunft gestalten?

Was ich anzubieten habe, beschränkt sich auf zwei Ideen, die der Erfahrung unserer Unternehmen und der Beobachtung eines sich in Frankreich und Deutschland seit Anfang der 80er Jahre liberalisierenden Marktes entspringen.

a) Offensive Strategie in der Frage des Wettbewerbs

Der erste Gedanke gilt der Tatsache, dass dieser Prozess unumkehrbar ist und dass es im Interesse unserer Unternehmen sowie die Verantwortung unserer Verbände ist, sich dieser Realität zu stellen. Wir können Grenzen ziehen, übertriebene Entwicklungen korrigieren, Zeit gewinnen, aber den Prozess nicht aufhalten.

Der Entwurf für die europäische Verfassung und das Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bestätigen erneut den Primat des Marktes im EU-Recht. Der Verfassungsentwurf bekräftigt an vier Stellen, dass „die Mitgliedstaaten und die Union im Einklang handeln mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“. Jedwede andere Politik ist diesem Grundsatz unterzuordnen. Die Philosophie bleibt dieselbe: Der Wettbewerb komme dem Verbraucher zugute.

Nun stößt diese Denkweise immer genau dann an ihre Grenzen, wenn sie auf öffentliche Dienstleistungen angewandt wird. Man will uns glauben machen, es gebe keinen tiefgreifenden Zusammenhang zwischen der menschlichen Gemeinschaft und den kollektiven Dienstleistungen, die deren „gemeinschaftliches Gut“ ausmachen, so als seien die einzigen Kriterien Preis, Gewinn und individuellen Verbrauchernutzen. Eine human orientierte Gesellschaft kann sich aber schlechterdings nicht auf solch einem Prinzip aufbauen und damit fortentwickeln. Und genau das ist der Grund, warum es im Europa der Fünfundzwanzig insgesamt 16.000 öffentliche kommunale Unternehmen geben wird.

Unsere Zukunft in einer auf allen Ebenen vom Wettbewerb dominierten Welt so gestalten zu wollen, dass wir auf Fluchtburgen setzen wie *Inhouse* oder das Subsidiaritätsprinzip, mit denen wir uns gegen das Eindringen des europäischen Wettbewerbsrechts auf kommunaler Ebene abzuschotten wähnen, führt uns geradewegs in eine Sackgasse.

Solange wir gegenüber der EU-Kommission eine Verteidigungshaltung einnehmen, werden wir auch das EU-Recht über uns ergehen lassen müssen, ohne es in irgendeiner Form beeinflussen zu können. Wir werden uns in Verhandlungen über die Rechtfertigung unserer Existenz aufreihen und gleichzeitig immer mehr schrumpfen: Am Ende werden wir die Verlierer sein, weil man immer verliert, wenn man mit dem Rücken zur Wand steht. Unsere Analyse und unsere Reaktion müssen in erster Linie politisch sein. Angesichts des sich allgemein durchsetzenden Wettbewerbs und unter dem Einfluss des EU-Rechts müssen die öffentlichen kommunalen Unternehmen eine offensive Strategie einschlagen.

Wir dürfen den Wettbewerb nicht fürchten, wir müssen ihm Grenzen setzen. Die schon existierenden Grenzen werden durch das Gemeinschaftsrecht immer weiter ausgedehnt, weil dem keine Kräfte entgegenwirken, weder seitens der Interessenvertretungen noch entsprechender Gesetzgebung.

Andererseits können wir, indem wir zusammenarbeiten, unsere Stärken als Ideengeber und Verhandlungspartner gegenüber der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament voll ausspielen.

b) Rahmenrichtlinie als Chance für mehr Rechtssicherheit

Als zweite schlichte Wahrheit gebe ich zu bedenken, dass unsere Anteilseigner – mehr noch als wir selbst – Rechtssicherheit oder besser: klare Spielregeln brauchen. Bis dato bestimmt das europäische Wettbewerbsrecht die Regeln für die einzelnen Marktsegmente: gestern die des Energie- und Telekommunikationssektors, heute die des öffentlichen Personennahverkehrs und morgen die sämtlicher öffentlicher Dienstleistungen. Nun sind diese Spielregeln nicht für die kleinen Unternehmen geschaffen, sondern für öffentliche Großkonzerne wie EDF oder private Konzerne wie SUEZ oder VIVENDI, die ausnahmsweise hie und da unsere Partner sind, in der Regel aber darauf aus sind, uns vollständig aufzukaufen. Wir selbst müssen die Spielregeln vorschlagen.

Aber welche?

Zu allererst gilt es, Ausgewogenheit zwischen dem Wettbewerbsrecht und spezifischem Recht für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse herzustellen. Ich weiß, dass die Idee einer Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Deutschland auf Vorbehalte stößt. Ich verstehe dieses Zögern und bin nicht allzu weit davon entfernt, diese Vorbehalte zu teilen. Aber nach intensivem Abwägen der Argumente für und wider – und auch angesichts der Tatsache, dass all unsere Wettbewerber diese Richtlinie vehement ablehnen – sehe ich keine andere Möglichkeit als:

- zum einen den Kommunen die freie Wahl zu lassen zwischen den verschiedenen Optionen zur Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (*Inhouse* oder Übertragung an ein öffentliches, gemischtwirtschaftliches oder privates Unternehmen), was weder die Kommission noch die großen Konzerne wollen,
- zum anderen die Konsolidierung des durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bestätigten Rechts, öffentliche Aufgaben zu finanzieren.

Sind diese Grundlagen erst einmal geschaffen, dann muss eine „Gebrauchsanweisung“ vorgeschlagen werden. Das kommende Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften bietet uns dazu schon bald

die Gelegenheit. Wir können natürlich versucht sein, der EU-Kommission zu antworten „wir sind nicht betroffen“ oder „kümmert Euch um Eure Angelegenheiten“. Ich meine aber, das wäre ein Fehler. Dieses Grünbuch betrifft alle öffentlichen Dienstleistungen auf nationaler und kommunaler Ebene, die zurzeit noch nicht von Sektoren-Richtlinien geregelt sind. Es wird sich auf Konzessionen und andere Formen öffentlich-privater Partnerschaften konzentrieren. Unsere Forderung muss die nach einer Art „Gebrauchsanweisung für die freie Wahl“ sein, in der festgelegt ist, unter welchen Bedingungen ein kommunales öffentliches Unternehmen mit einer Aufgabe betraut werden kann,

- entweder direkt, ohne dem Wettbewerb ausgesetzt zu sein, und dies dennoch in absoluter Transparenz,
- oder nach einer öffentlichen Ausschreibung der Kommune.

In Frankreich stehen die meisten SEM schon seit 1993 im Wettbewerb, wobei das von der Kommune anzuwendende Verfahren ihr zwar bindend vorschreibt, die einzelnen Angebote zu vergleichen, ihr aber zugleich die freie Wahl einräumt. Vor zehn Jahren haben wir das entsprechende Gesetz vehement bekämpft. Heute stellen wir fest, dass diese Zwangsregelung weder die Verlängerung der Verträge noch die Gründung von 30 neuen SEM pro Jahr und schon gar nicht den Anstieg des Gesamtumsatzes aller SEM verhindert hat.

PPP im Vereinigten Königreich: Positive und negative Erfahrungen – Das Problem hoher Risiken für die öffentliche Hand

Das Vereinigte Königreich ist Pionier, was die Nutzung privater Finanzierung für infrastrukturelle Maßnahmen und die Bereitstellung von Dienstleistungen betrifft.

I. Public Private Partnership im Londoner ÖPNV

Das Verkehrsunternehmen *Transport for London* (TfL) spielt eine herausragende Rolle bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. TfL beschäftigt 17.000 Mitarbeiter, die für die U-Bahn sowie für die Planung und Koordination aller Dienstleistungen im öffentlichen Nahverkehr zuständig sind. Darüber hinaus hat TfL 30.000 Personen für den Betrieb der Busse sowie die Wartung des U-Bahnnetzes unter Vertrag. Der Jahresumsatz von TfL beläuft sich auf 7 Mrd. €.

1. Private Finanzierung und privates Engagement bei Transport for London: Ausmaß – Erfolge – Probleme

Da TfL versucht, seine Betriebsausgaben zu reduzieren, und außerdem enorme Kosten für die Verbesserung des alternden Schienennetzes anfallen, musste und muss das Unternehmen in hohem Maße private Finanzierung und private Initiative in Anspruch nehmen, so zum Beispiel:

- Ausschreibung praktisch aller Dienstleistungen im gesamten Bussektor (6.500 Busse);
- systematisches Outsourcing (Catering, Reinigungsarbeiten, Wartung der Gebäude);
- Einkauf von Know how von Beratungsunternehmen;
- Privatfinanzierungsinitiativen (Public Finance Initiatives = PFIs) unter anderem zur Erneuerung und Modernisierung des gesamten Ticket-

* John Fawkner ist Head of International and European Affairs bei *Transport for London*.

systems, der Stromversorgung sowie der EDV, des rollenden Materials für die *Northern Line* und von Polizeieinrichtungen;

- Nutzung privater Mittel zur Finanzierung größerer Projekte über Konzessionsarrangements;
- eine Public Private Partnership für die U-Bahn, die Ausgaben in Höhe von 40 Mrd. € in einem Zeitraum von 30 Jahre umfasst.

Ich möchte über unsere Erfahrungen berichten und einige Warnungen und Denkanstöße bezüglich dieses wirksamen, aber mit großen Risiken behafteten Instruments PPP anbringen:

Die anfänglichen Erfahrungen, die TfL (bzw. London Transport, wie das Unternehmen damals hieß) bei der Nutzung privater Gelder machte, waren sehr ermutigend. Insbesondere die Ausschreibung von Dienstleistungen im Bussektor führte dazu, dass die Kosten um 30 % gesenkt werden konnten und sich der Service gleichzeitig verbesserte, da den Betreibern vertragliche Verpflichtungen auferlegt wurden. Seit dieser Zeit – der Mitte der 80er Jahre – hat in London die Inanspruchnahme der Omnibusdienstleistungen um 25 % zugenommen – ganz im Gegensatz zum Rest des Vereinigten Königreichs. Dort, wo eine totale Deregulierung der meisten Dienstleistungen im Bussektor stattgefunden hatte, sank die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen um 30 %. Inzwischen werden bei TfL auch durch Outsourcing von Wartungs- und Reinigungsarbeiten ähnlich hohe Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen erzielt.

Im nächsten Schritt ging es darum, sich um Privatfinanzierungsinitiativen zu bemühen, im Rahmen derer Privatunternehmen die volle Verantwortung für die Bereitstellung und/oder Wartung von Anlagen über einen längeren Zeitraum übernehmen. Unsere Erfahrungen waren hier jedoch recht gemischt, wobei einige Modelle ausgesprochen erfolgreich waren, insbesondere das zur Anschaffung neuer Züge für die *Northern Line*. Der diesbezügliche, 1,4 Mrd. € umfassende Vertrag mit Alstom sah die Planung, Herstellung und Wartung neuer Züge (einschließlich der Übernahme der bestehenden Werkstätten) vor. Der Vertragspartner musste lediglich sicherstellen, dass zu Rushhour-Zeiten 92 Züge zur Verfügung stehen. Bei Nichterfüllung dieser Verpflichtung drohten Vertragsstrafen. Dem Vertragspartner war es aber überlassen zu entscheiden, wie viele Züge er bauen und welche Sicherheits- und Wartungsstandards er wählen würde.

Dies hat dazu geführt, dass man sich darauf konzentrierte, die geforderten zentralen Leistungskriterien auf die kostengünstigste Weise zu erfüllen und einen absolut zuverlässigen U-Bahn-Service zu bieten. Zuvor war der Service auf dieser Linie so katastrophal, dass die Londoner Presse sie als „misery line“ bezeichnet hatte.

In fast allen Fällen hatten PFIs das vorrangige Ziel, die vertraglich vereinbarten Arbeiten pünktlich (und manchmal noch vor dem vereinbarten Zeitpunkt) abzuschließen. Auch die Leistungskriterien wurden zu nahezu 100 % erfüllt.

Obwohl solche Verträge den Eindruck vermitteln mögen, dass sie in Bezug auf Kosten und Leistungen solide sind, stellt sich doch immer das Problem der Transparenz und wie man langfristig einen angemessenen Gegenwert für sein Geld (value for money) erhält. Die den Vertragspartnern tatsächlich entstehenden Kosten werden normalerweise als Geschäftsgeheimnis angesehen. Dadurch ergeben sich für die Vertragspartner Möglichkeiten, enorme Gewinne zu erzielen.

Der Erfolg einer PFI kann in jedem Fall nur über einen Zeitraum von 15 bis 30 Jahren beurteilt werden. Was geschieht aber, wenn größere Veränderungen notwendig sind oder wenn die betreffenden Anlagen nicht mehr benötigt werden? Was passiert, wenn der Vertragspartner in Konkurs geht oder aber sich seine Leistung verschlechtert? Wie kann man sich darauf verlassen, dass die Anlagen am Ende der Vertragszeit in einwandfreiem Zustand zurückgegeben werden und dass der Vertragspartner motiviert ist, die Qualität der Dienstleistung auch während der letzten Jahre des Vertrags auf einem gleich hohen Niveau zu halten?

2. PPP zur Modernisierung der Londoner U-Bahn

a) Das Projekt der Regierung

Angesichts des bis dato generellen Erfolgs der PFI hat sich die britische Regierung überlegt, ob man nicht die gesamte Modernisierung der U-Bahn auf diese Weise finanzieren sollte. So nahm die Regierung im Jahr 1998 die Gründung der größten PPP in Angriff, die es jemals in Großbritannien – und vermutlich auch andernorts – gegeben hat. Ziel dieser PPP war es, die U-Bahn zu modernisieren (einschließlich dringend notwendig gewordener Instandhaltungsarbeiten, mit Kosten in Höhe von 2 Mrd. €).

Das gesamte Projekt wurde auf 40 Mrd. € veranschlagt. Alle Vermögenswerte (Infrastruktur und Züge) sollten für 30 Jahre privaten Infrastrukturunternehmen überlassen werden. Dafür sollte der U-Bahn-Betreiber (der im öffentlichen Sektor verbleibt) ca. 1,8 Mrd. € pro Jahr zahlen.

b) Die Bedenken von TfL

Obwohl sich die Regierung bereit erklärte, die 1,8 Mrd. € pro Jahr zur Verfügung zu stellen, war die Londoner Verkehrsbehörde ganz und gar gegen die geplante PPP. Es gab eine Reihe von Bedenken, und zwar

bezüglich der Kosten:

- Die Kosten der Finanzierung würden bei einer Kreditaufnahme einem Zinssatz von mehr als 20 % entsprechen.
- Das Risiko wäre letztendlich doch von der Londoner Verkehrsbehörde zu tragen: Wenn sie sich z.B. von einem Vertragspartner aus einem bestimmten Grund (etwa schlechte Leistung, Sicherheitsmängel) trennen wollte, müsste sie für die gesamten dem betreffenden Konsortium entgangenen Gewinne aufkommen. Die Gesamtsumme könnte sich auf 5 Mrd. € belaufen.
- Einsparungen, die das Konsortium erzielt, würden dem öffentlichen Sektor keinerlei Vorteile bringen.
- Im Falle neuer Linien, neuer rechtlicher Anforderungen usw. entstünden enorme Kosten, die Vertragsänderungen erforderlich machen würden.
- Es entstünden sehr hoher Zeitaufwand und hohe Kosten für die Ingangsetzung des Projekts (5 Jahre; mehr als 700 Mio. €).

bezüglich mangelnder Flexibilität des Vertrags:

- Der Vertrag hätte Vorrang vor den Erfordernissen von Fahrgästen und Betreiber.
- Der Betreiber hätte praktisch kein Recht zu intervenieren.
- Es bestünde die Schwierigkeit, Aspekte, die sich auf Umweltschutz, Soziales, Sicherheit und Ästhetik beziehen, in die Projektspezifizierungen aufzunehmen.
- Mögliche Konflikte könnten zwischen Aktionärsinteressen und den Anforderungen hinsichtlich öffentlicher Dienstleistungen auftreten.

- Für die Verkehrsbehörde bestünde die Schwierigkeit, den Vertrag in der Praxis durchzusetzen.
- Es wäre zu befürchten, dass die Teilung der Verantwortung die Sicherheit gefährden könnte.
- Es bestünde die Möglichkeit, dass bei der Ausführung der Arbeiten lediglich Minimalstandards eingehalten werden.
- Probleme würden allein der schiere Umfang (2 Millionen Wörter) und die Komplexität des Vertrags bereiten.

bezüglich der Kontrolle der privaten Konsortien über Entscheidungsprozesse der Verkehrsbehörde:

- Dem Konsortium würde ein komplettes Monopol für einen Zeitraum von 30 Jahren übertragen.
- Dem Konsortium würde genehmigt, einem seiner Mitglieder alle Aufträge über das gesamte rollende Material (1.700 Wagen, ca. 3 Mrd. € von 2010 bis 2020) zu erteilen.
- Die EU-Vergaberegeln würden praktisch für einen Zeitraum von 30 Jahren außer Kraft gesetzt.

c) Bestätigung einiger Befürchtungen

Trotz dieser Schwierigkeiten beabsichtigt TfL, die PPP in die Praxis umzusetzen. Allerdings zeigt sich schon jetzt, dass einige der gerade genannten Befürchtungen bereits eingetreten sind:

Die jährliche Belastung für die U-Bahn ist von 1,4 auf 1,8 Mrd. € angestiegen.

Der mit der Wartung der Gleise beauftragte Hauptvertragspartner in einem der U-Bahn-Konsortien ist in eine Reihe von Unfällen bei der nationalen Eisenbahn involviert. Aus diesem Grund wird der für die Infrastruktur zuständige Manager bei der nationalen Eisenbahn keinerlei Verträge mit der betreffenden Firma verlängern – eine Sanktion, die TfL im Rahmen einer PPP nicht zur Verfügung stehen würde.

Vor kurzem hat ein Unfall, bei dem in einem Zug der *Central Line* der Motor ausfiel, die mangelnde Wirksamkeit des Sanktionssystems unter Beweis gestellt: Die Strecke musste vier Monate lang geschlossen werden, um die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit ein erneutes Auftreten dieses Fehlers vermieden werden kann. Bei einer PPP wäre in

einem solchen Fall das maximale Schadenersatzvolumen in Höhe von 7 Mio. € innerhalb von zwei Tagen ausgeschöpft gewesen.

II. Britische Erfahrungen mit Privatisierung und PPP in anderen Sektoren

1. Die privatisierten britischen Eisenbahnen

Parallel zur Gründung der PPP für die U-Bahn verschlechterte sich das britische Eisenbahnsystem zunehmend – größtenteils aufgrund von Problemen, die sich aus der Privatisierung in den Jahren 1995-97 ergeben haben. Wenngleich bei dieser Privatisierung keine PPP im Spiel war, ist nicht klar, ob eine PPP gegen die entstandenen Probleme besser gefeit gewesen wäre.

Die permanenten Störungen, von denen die Bahn betroffen war, waren so gravierend, dass auch in Deutschland viele dieser Vorfälle bekannt sein werden. Ich möchte auf einige weniger bekannte Punkte eingehen:

- fehlende Kontrollen, was die Qualität der Wartungsarbeiten betrifft (infolge des Verkaufs der für die Festlegung und Inspektion wie für die Durchführung der Arbeiten verantwortlichen Wartungsunternehmen);
- Qualitätsminderung beim Service aufgrund von Personalmangel und schlechter Wartung;
- Gefährdung der Sicherheit infolge Aufsplittung der Verantwortung für Schienennetz und Betrieb der Züge sowie infolge der Inkaufnahme des Risikos, die Erneuerung des Schienennetzes zu verschieben;
- Schwierigkeiten bei der Erledigung der von den Bahn-Betreibern geforderten Arbeiten;
- großer Arbeitsaufwand durch Rechtsstreitigkeiten;
- Vorrang des Vertrags vor den Erfordernissen von Passagieren und Betreiber;
- schwere Managementfehler: Z.B. wurde rollendes Material, das 50 % mehr Energie verbraucht, akzeptiert, ohne dass der entsprechend höhere Stromverbrauch bedacht wurde (1,3 Mrd. € für das rollende Material; 1,3 Mrd. € für die Stromversorgung);
- um das Doppelte bis Siebenfache gestiegene Kosten für technische Arbeiten;

- Gleisschäden, die zu massiven Schadenersatzverpflichtungen (in Höhe von ca. 30 Mrd. €) führten.

Das Endresultat der Privatisierung der britischen Eisenbahnen ist, dass wir nun statt eines der „schlanksten“ Unternehmen in Europa ein Unternehmen haben, das für den Fahrgast und den Steuerzahler extrem teuer ist und zudem den schlechtesten Service bietet, den man sich vorstellen kann.

2. PPP in anderen Sektoren: Planung und Bau von Krankenhäusern und Schulen

In ganz Großbritannien existieren mittlerweile über 400 PFIs und PPPs. Obwohl es viele erfolgreiche Beispiele gibt, ist es wichtig, sich der Risiken bewusst zu sein. Diese sollen am Beispiel einiger Misserfolge illustriert werden:

Im Gesundheitssektor haben PFIs dafür gesorgt, dass Krankenhäuser in Innenstädten geschlossen und neue Krankenhäuser außerhalb der Stadt gebaut wurden. Der Bau der neuen Krankenhäuser wurde zum Teil durch den Verkauf innerstädtischer Grundstücke und zum Teil durch eine Reduzierung von Krankbetten und Personal finanziert. Grundlage für eine solche Entscheidung war die Vorstellung, dass die neuen Krankenhäuser auf diese Weise effizienter arbeiten könnten. In einigen Fällen wurden beim Bau neuer Krankenhäuser jedoch die Anforderungen reduziert (z.B. zu enge Korridore, um ein Krankbett zu wenden).

Inzwischen ist das PPP Modell oft unnötig teuer – manchmal zehnmal so teuer wie bei öffentlicher Finanzierung und Durchführung (z.B. bei größeren Modernisierungsmaßnahmen). Das Endergebnis waren eine Reduzierung der Gesamtbettenzahl im Vereinigten Königreich (trotz Wartezeiten von einem Jahr oder mehr für einige Operationen) sowie Krankenhäuser, die für eine alternde Bevölkerung deutlich schlechter geeignet sind. Beide Resultate stehen im Gegensatz zu den Zielen der Regierungspolitik.

Ein anderes Beispiel ist die PFI für den Bau einer weiterführenden Schule in der Nähe von Brighton. In diesem Fall wurde kurz nach Fertigstellung des Schulgebäudes festgestellt, dass es zu klein war, um die Schüler des Einzugsbereichs aufzunehmen. Der Preis im Kostenvorschlag des PFI-Vertragspartners für die Erweiterung des Gebäudes war jedoch so hoch, dass es unmöglich war, diese Option in Betracht zu zie-

hen. So müssen diejenigen Schüler, die in dem neuen Gebäude nicht unterkommen können (der „overflow“), mit Bussen zu anderen Schulen befördert werden.

III. Die Problematik privater Finanzierung öffentlicher Projekte

1. Bedingungen für erfolgreiche PFI

Privatfinanzierungsinitiativen können erfolgreich sein. Dies hängt insbesondere davon ab, ob die Anforderungskriterien

- klar und deutlich sind,
- ohne Weiteres umgesetzt werden können,
- eine Leistungsbeurteilung erlauben und
- am öffentlichen Interesse ausgerichtet sind.

2. Generelle Bedenken gegen PFI

Es gibt eine Reihe genereller Bedenken, wenn es um Privatfinanzierungsinitiativen geht:

- Es besteht die Gefahr, dass lediglich Minimalstandards eingehalten werden.
- Es mangelt an Transparenz und Rechenschaftspflicht (Daten über die Performance werden als „Geschäftsgeheimnis“ angesehen).
- Private Finanzierung kann Gemeinwohlinteressen gefährden.
- Private Finanzierung bedeutet häufig Privatisierung sowohl der Anforderungskriterien als auch der Ausführung.
- Es fehlt an der Fähigkeit, sich veränderten Erfordernissen anzupassen.
- Konflikte können auftreten zwischen privater Finanzierung und Wettbewerb.
- Die zu zahlenden Gebühren können bei privater Finanzierung so hoch (und unvermeidbar) sein, dass ein Großteil des Budgets der betreffenden Behörde vorab gebunden ist und somit ihr Handlungsspielraum sehr stark eingeschränkt wird.

3. Risikoübertragung – eine Täuschung

- Wenn eine Dienstleistung essentiell ist, muss sie garantiert werden.
- Alle PFIs enthalten in irgendeiner Weise staatliche Garantien.
- Einige Risiken liegen ausserhalb der Kontrolle und der finanziellen Möglichkeiten der privaten Anbieter.
- Der öffentliche Sektor trägt nach wie vor ein massives Risiko.
- Neue Risiken ergeben sich, wenn zum Beispiel der Vertragspartner in Konkurs geht.

4. Private Finanzierung – keine Kur für die verschuldeten öffentlichen Haushalte

- Durch privat finanzierte Initiativen wird die Verschuldung nicht vermieden, sondern nur verschleiert.
- Die Verschuldung kann sogar steigen.
- Der Preis für PFIs ist ein enormer Kostenaufwand in der Zukunft.
- Der künftige finanzielle Spielraum wird reduziert.

IV. Private Finanzierung und die EU

Die EU-Kommission ist ein großer Befürworter privat finanzierter Initiativen, durch den Stabilitätspakt wird auf die Mitgliedstaaten Druck ausgeübt, die öffentliche Verschuldung niedrig zu halten, und es ist offensichtlich, dass das Vereinigte Königreich versucht, sein Modell in die anderen EU-Mitgliedstaaten zu exportieren. Mittlerweile ist aber das Europäische Parlament deutlich vorsichtiger geworden und drängt zum Beispiel beim Galileo-Projekt stärker auf öffentliche Finanzierung.

Es gibt eine Reihe von Gründen, weshalb das Instrument PPP der EU Anlass zur Sorge geben sollte:

- PPPs legen in der Regel Märkte für lange Zeit lahm und umgehen so die Vergabevorschriften.
- Im Rahmen von PPPs sind exzessive Gewinne und verdeckte staatliche Beihilfen durch Grundstücksschenkungen und die Gewährung von Exklusivrechten möglich.
- Die Chancen für kleinere Unternehmen werden deutlich geschmälert.

- Die Risikoübertragung ist oft eine Illusion.
- Die letztendliche Verantwortung hat doch die öffentliche Hand zu tragen.
- Es besteht die Gefahr, dass die Staatsverschuldung unterschätzt wird und hohe potenzielle Verbindlichkeiten verschleiert werden.
- In einigen Fällen kann durch PPPs die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen gefährdet werden.
- PPPs verringern die Transparenz in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben.

Die EU muss sich mit den Erfahrungen, die im Rahmen privat finanzierter Initiativen gesammelt wurden, auseinandersetzen und Risiken sowie potenzielle Vorteile gegeneinander abwägen. Zu diesem Zweck muss der Begriff der Staatsverschuldung überprüft werden.

Dabei müssen einerseits die Notwendigkeit von Garantien und das Risiko, dass PPPs scheitern können, gesehen werden und andererseits der Aufschub von Verbindlichkeiten sowie die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentlichen Garantien bei Langzeitkrediten nicht eingelöst werden müssen.

V. Fazit: Einige Lehren aus den britischen Erfahrungen

PFIs und PPPs können sehr effektive Instrumente sein. Man muss sich jedoch der Probleme voll und ganz bewusst sein, die Privatfinanzierungsinitiativen mit sich bringen können: das Problem der Risikoübertragung in der Praxis; erhebliche finanzielle Risiken für den öffentlichen Partner; die Notwendigkeit staatlicher Garantien; die Schwierigkeit, Verträge zu formulieren, die vollständig das öffentliche Interesse widerspiegeln; die Auswirkungen auf den Wettbewerb in den betreffenden Sektoren.

Wenn ein privater Vertragspartner die vertraglichen Pflichten nicht erfüllt oder in Konkurs geht, müssen öffentliche Mittel aufgebracht werden, um die Dienstleistung zu gewährleisten. Es ist eine Fiktion, wenn man meint, dass in solchen Fällen durch eine PPP das Risiko auf den privaten Sektor übertragen werden kann.

Man muss sich darüber klar sein, dass die finanziellen Mittel letztlich über viele Jahre vom Steuerzahler aufgebracht werden. Privatunterneh-

men haben höhere Kosten, wenn sie Kredite aufnehmen, als staatliche Unternehmen, und sie haben größere Schwierigkeiten, die Risiken zu tragen; insofern können die Kosten für Kredite letztlich viel höher sein als zum Beispiel die Anleihefinanzierung. Inzwischen wird sogar bei einer PPP letzten Endes eine staatliche Bürgschaft verlangt. Diese Kosten müssen in vollem Umfang berücksichtigt werden. Sie lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn ein privater Vertragspartner eine vergleichsweise bessere oder preiswertere Dienstleistung bieten kann.

Eines ist sicher: Die eventuelle Einbeziehung des privaten Sektors muss sehr differenziert betrachtet werden. Eine realistische Einschätzung der potenziellen Vor- und Nachteile ist von zentraler Bedeutung.

Workshop 1:

Public Private Partnership im Verkehrsbereich

Warnowquerung – das erste privatfinanzierte Verkehrsprojekt Deutschlands

I. Vorbemerkung

Rostock ist eine Stadt, in der das Stimmungsbild zurzeit außergewöhnlich gut ist. Eine der Ursachen ist die Entscheidung des Nationalen Olympischen Komitees, die Segelwettbewerbe 2012 in Rostock durchführen zu wollen. Ich erwähne das aus folgendem Grund: Wir haben in Rostock einen Masterplan für Olympia 2012 entwickelt, der 77 Projekte beinhaltet und insgesamt ein Investitionsvolumen von ca. 900 Mio. € vorsieht. Eine Vielzahl dieser 77 Projekte werden wir mit der Einbringung von privatem Kapital finanzieren.

Das Handelsblatt hat die Hansestadt Rostock einmal als „Weltmeister im Privatisieren“ bezeichnet. Ich habe das als Kompliment empfunden. Rostock war beispielsweise 1993 die erste Stadt, die ihre Wasserver- und -entsorgung privatisiert und mittlerweile eine Vielzahl von Modellprojekten realisiert hat, die bundesweit – teils auch europaweit – diskutiert werden.

II. Das Projekt Warnowquerung

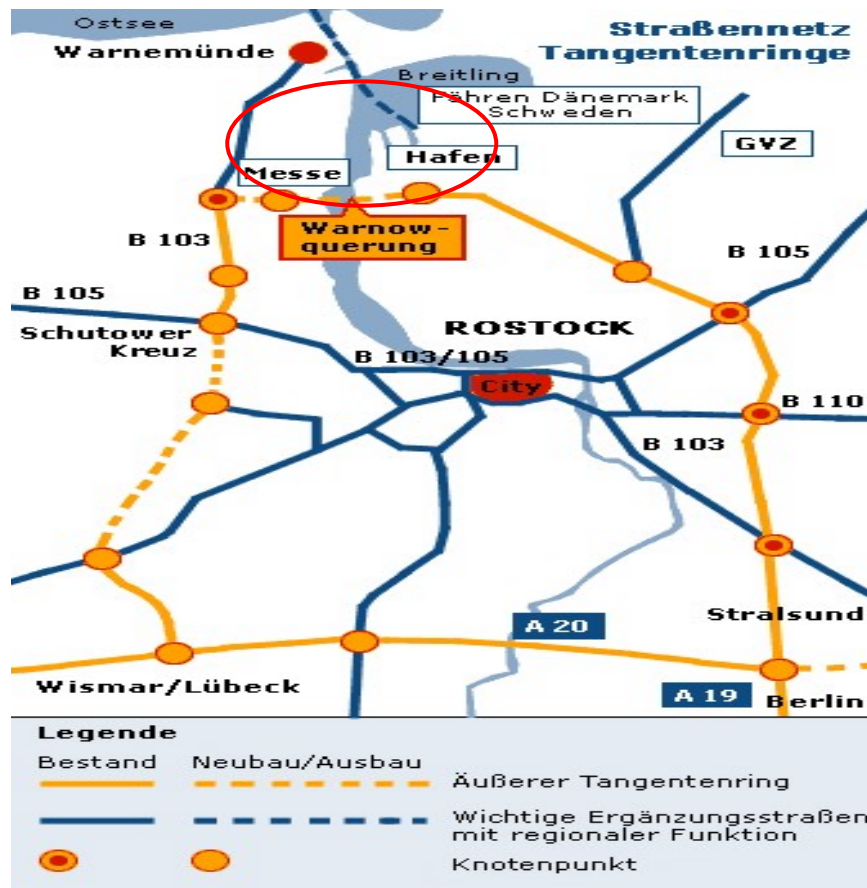
Das Projekt Warnowquerung ist hochaktuell; denn es wurde gerade am 12. September 2003 von Bundesverkehrsminister Stolpe für den Verkehr freigegeben. Jedoch sind mit der Eröffnung die Probleme, die sich aus der Realisierung dieses Projekts ergeben, nicht beseitigt. Ich werde nach der Vorstellung des Projekts darauf zurückkommen.

1. Die Lage des Projekts

Die Wirtschaftspolitik der Hansestadt Rostock war stets darauf ausgerichtet, infrastrukturelle Defizite zu beseitigen. Dazu gehört natürlich die Verkehrsinfrastruktur, und diese ist heute durch die Realisierung des Tangentenvierecks um Rostock optimal, wie Abbildung 1 zeigt.

* Dieter Schörken ist Senator für Wirtschaft und Tourismus der Hansestadt Rostock.

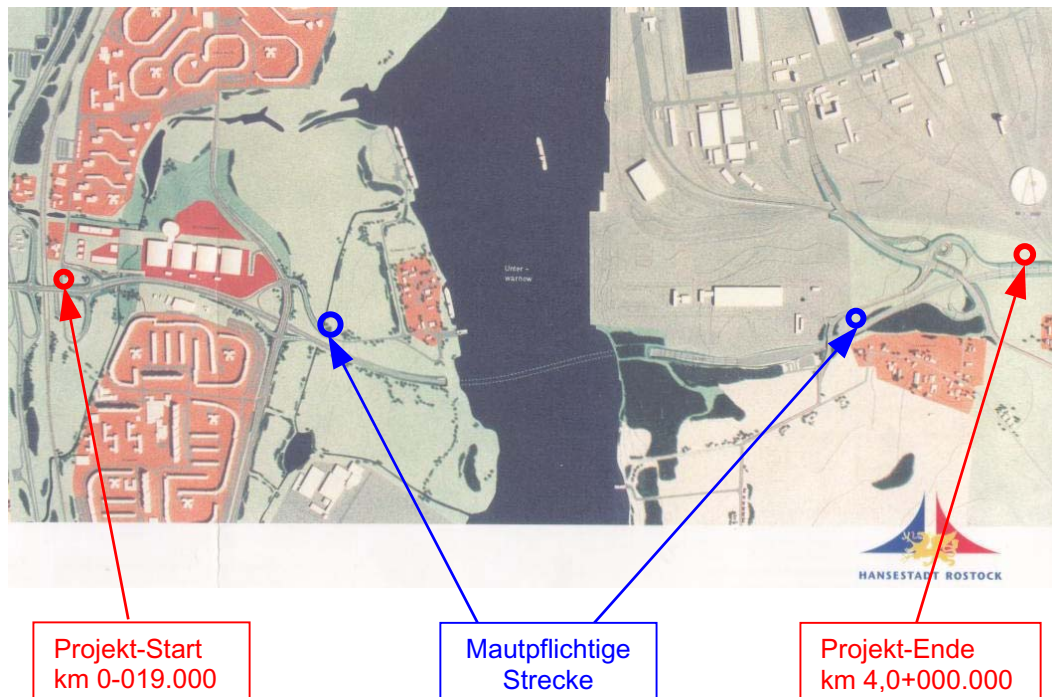
Abbildung 1: Lage des Projekts (I)



Im Osten geht die A19 von Berlin kommend in Rostock direkt in den Hafen bis an die Pier. Im Süden befindet sich die teilfertiggestellte A 20, im Westen die fertiggestellte Westtangente, die in der Verlängerung die Stadtautobahn mit der A 20 verbindet; es fehlte noch im Norden als Verbindung der beiden Autobahnen Ost und West eine Querung unter der Warnow bzw. eine Brückenlösung. Bis zur Fertigstellung des Tunnels konnte die Warnow nur über Fähren passiert werden, die nicht in der Lage waren, in erforderlichem Umfang und mit der gebotenen Schnelligkeit den Verkehr aufzunehmen. Immerhin leben auf der westlichen Seite der Warnow ungefähr 100.000 Menschen, die morgens auf dem Weg zu ihren Arbeitsplätzen den Verkehr in der Stadt verstopften. Der Leidensdruck war groß und damit die Offenheit für eine Mautlösung.

Abbildung 2 zeigt die Lage des Projekts mit dem Hauptbauwerk – dem eigentlichen Tunnel – sowie den Kreuzungsbauwerken im Westen und im Osten mit den Autobahnanschlüssen. Nicht nur der Tunnel selbst, sondern auch die jeweiligen Kreuzungsbauwerke wurden konzessioniert. Der Tunnel selbst ist als sogenannter „Absenktunnel“ realisiert worden;

Abbildung 2: Lage des Projekts (II)



d.h. es sind an Land in einem Trockendock sechs Elemente produziert worden, jeweils mit einer Gesamtlänge von rd. 120 m und einem Gewicht von 22.000 t. Diese Elemente wurden schwimmend im Hafen zwischengelagert und sind nach Fertigstellung des sechsten Elements nach Ausbaggerung der Absenkrinne versenkt worden.

2. Die vertraglichen Beziehungen

Die Hansestadt Rostock hat die Warnowquerung mit Bouygues, einem französischen Konzern, realisiert, weil zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Projekts kein deutscher Baukonzern die Realisierung eines privat-finanzierten Infrastrukturprojekts in Deutschland ernst genommen hat und dementsprechend die Angebote ausfielen. Von den Unternehmen, die damals unterlegen waren, ist bekannt, dass sie heute bedauern, das Feld Bouygues überlassen zu haben.

Die Zusammenarbeit mit Bouygues war aus meiner Sicht außerordentlich gut. Abbildung 3 macht deutlich, dass das konzessionierte Unternehmen zwar Ingenieurverträge bezüglich der Bauüberwachung abgeschlossen hat, doch auch die Hansestadt Rostock hatte als Auftraggeberin ein unmittelbares Zugriffsrecht auf die Bauüberwachung; alle

Bauberichte sind jeweils auch der Hansestadt Rostock überlassen worden, damit sie bei Bedarf eingreifen konnte.

Abbildung 3: Vertragliche Beziehungen

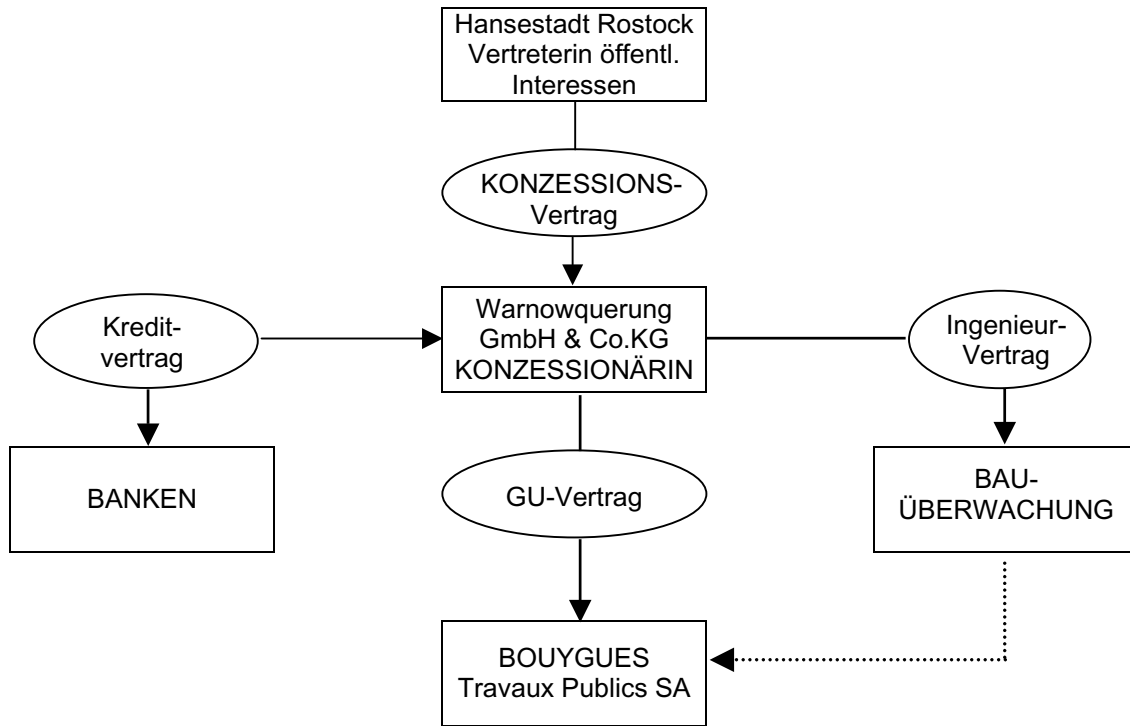
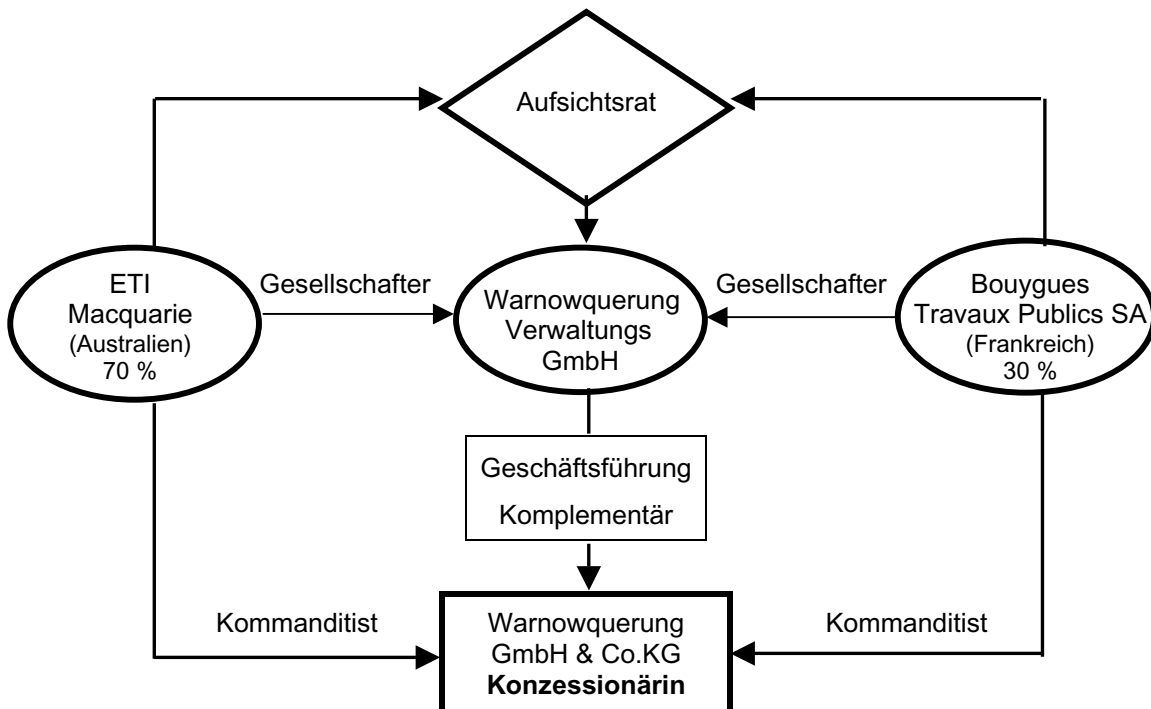


Abbildung 4: Unternehmensstruktur



Die Unternehmensstruktur wird in Abbildung 4 ersichtlich: Die Warnowquerung Verwaltungs-GmbH wird getragen zu 30 % von Bouygues Travaux Publics und zu 70 % von Macquarie, einer australischen Bank.

3. Zeitplanung und zeitlicher Ablauf

Bei der Diskussion über Privatfinanzierung spielt die Frage der Schnelligkeit eine wichtige Rolle. Der nachfolgende Zeitplan zeigt, dass Projekte mit Privatfinanzierung schneller realisiert werden können als in öffentlicher Regie.

Zeitplan des Projekts:

- 1974 Warnowquerung „Nord“ als Vorhaben des Generalbebauungsplans der Stadt Rostock
- 1992 Aufnahme der Warnowquerung in den Bundesverkehrswegplan als „weiterer Bedarf“
- **1994 (30.08.)** Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz
- **1994 (19.10.)** Beschluss der Rostocker Bürgerschaft zur Realisierungsstrategie für die Warnowquerung
 - Betreibermodell
 - Ideenwettbewerb
 - beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb (VOB/A)
- 1994 (03.12.) Veröffentlichung des Teilnahmewettbewerbs im Amtsblatt der EU
- 1995 (18.10.) Bestätigung der Vergabeempfehlung durch die Bürgerschaft
Beginn der Verhandlungen zur Gestaltung des Konzessionsvertrags
- **1996 (25.07.)** Unterzeichnung des Konzessionsvertrags
Beginn der Planungsarbeiten
- 1996 (11.12.) Entscheidung der EU-Kommission über einen Zuschuss in Höhe von 2 Mio. ECU für Studienmittel aus dem TEN-Programm
- 1997 (17.09.) Abschluss der Umweltverträglichkeitsuntersuchung
- 1998 (Jan.) Vorlage und Prüfung von Vorplanungsunterlagen
- **1998 (16.06.)** Antrag auf Planfeststellung
- 1998 (25.09.) Ende der öffentlichen Auslegung
- 1999 (Juni) Bewilligungsbescheid der EU-Kommission über einen Zuschuss aus TEN-Mitteln (ca. 10 % der Baukosten)
- 1999 (Juli) Letzte Ergebnisse der Verkehrsstudie
- **1999 (Okt.)** Planfeststellungsbeschluss
- **1999 (Dez.)** Abschluss der Finanzierungsverhandlungen mit Finanzierungszusage durch DB, NordLB, KfW, EIF
- **2000 (März)** Baubeginn und Erste Kreditziehung

- **2000 (Mai)** Gestattungsvertrag / Überlassung der Grundstücke
- 2001 (April) Erste Betonarbeiten an den Elementen
- 2001 (Sept.) Erste Elemente gefertigt und ausgeschwommen
- **2003 (Sept.)** Eröffnung des Projekts für den Verkehr
- Konzessionsende: 30 Jahre nach Eröffnung

Bereits zur DDR-Zeit hat man in Rostock davon geträumt, eine Querung unter die Warnow zu bauen. Schon 1974 war die Warnowquerung-Nord als Vorhaben des Generalbebauungsplans der Stadt Rostock eingebunden, doch fehlte auch damals das Geld, um das Projekt zu finanzieren.

Nach der Wende wurde die Warnowquerung dann 1992 in den Bundesverkehrswegeplan aufgenommen – als „weiterer Bedarf“. Eine Realisierung wäre frühestens 2015 möglich gewesen. Der Druck in der Stadt war wegen der unerträglichen Verkehrssituation dermaßen groß, dass eine alternative Realisierungsstrategie entwickelt wurde. Für die Stadt war es ein Glücksfall, dass am 30. August 1994 das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz verabschiedet wurde. Bereits zwei Monate später hat die Bürgerschaft einen Entschluss zur Realisierungsstrategie gefasst: Betreibermodell, Ideenwettbewerb, beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb. Im Dezember 1994 erfolgte bereits die Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union, 1995 die Bestätigung der Vergabeempfehlung durch die Bürgerschaft mit gleichzeitigem Beginn der Verhandlung zur Gestaltung des Konzessionsvertrags mit Bouygues und im Juni 1996 die Unterzeichnung des Konzessionsvertrags und der Beginn der Planungsarbeiten.

Das Projekt ist darauf ausgelegt, dass es zu 100 % privat finanziert wird; eine Anschubfinanzierung als solche war zu keinem Zeitpunkt Gesprächsgegenstand. Es hat sich aber schon bei Beginn der Planung herausgestellt, dass das Fehlen dieser Anschubfinanzierung ein Problem darstellt. Dies führte dazu, dass sich die Hansestadt Rostock um weitere Komplementärfinanzierung bemühte.

Es gelang uns, dass das Projekt wegen der besseren Erreichbarkeit des Hafens in das EU-Projekt TEN (TransEuropeanNetwork) aufgenommen wurde; 1996 floss ein Zuschuss für Studienmittel aus dem TEN-Programm in das Projekt. Die Diskussion mit der Europäischen Union führte dazu, dass für das Projekt aus diesem Programm auch 10 % Baukostenzuschuss gezahlt wurde. Die weiteren Schritte waren: im Juni 1998 der Antrag auf Planfeststellung und die öffentliche Auslegung, im Juni 1999 der Bewilligungsbescheid der EU-Kommission zum 10-prozentigen

Baukostenzuschuss, im Dezember 1999 Abschluss der Finanzierungsvorbereitung durch Finanzierungszusagen von Deutscher Bank, NordLB, KfW und EIF, im März 2000 der Baubeginn und die erste Kreditziehung. Im September 2001 wurden die ersten Elemente fertiggestellt, und die Eröffnung des Projekts für den Verkehr fand am 12. September 2003 statt. 10 Jahre vom ersten Gedanken bis zur Fertigstellung ist für deutsche Verhältnisse eine bemerkenswerte Schnelligkeit bei einem solchen Projekt.

Der Konzessionszeitraum beträgt 30 Jahre.

4. Die Finanzierung

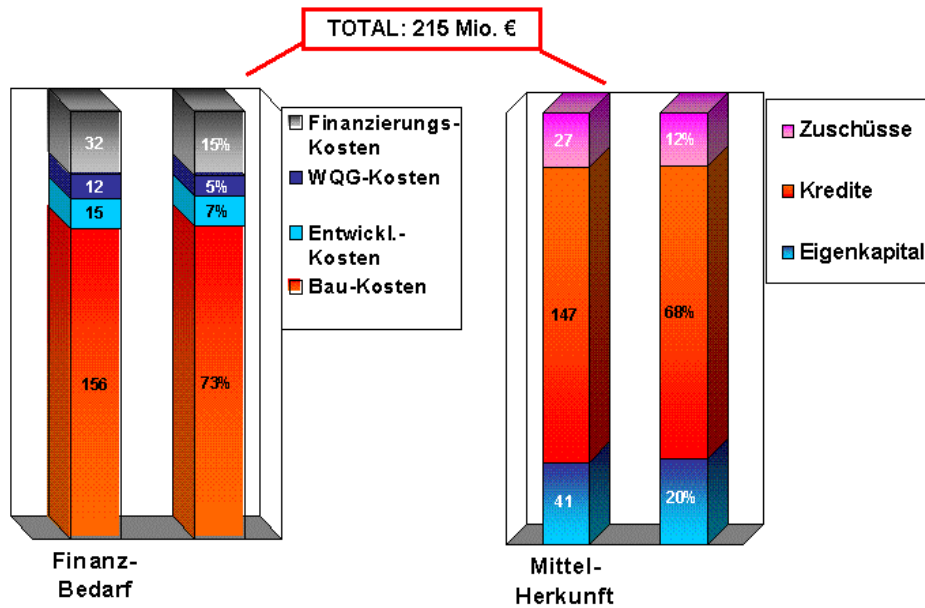
Von entscheidender Bedeutung für die Hansestadt Rostock ist, dass eine Risikobeteiligung nur bei höherer Gewalt oder in Problemlagen, die keine der beiden Vertragsparteien zu vertreten hat, gegeben ist. Die Aufnahme dieser Risikobeteiligung der Stadt in den Konzessionsvertrag war eine Forderung der Banken. Dem lag die Überlegung zugrunde, dass eine zukünftige Bundesregierung eine Grundsatzentscheidung treffen könnte, privatfinanzierte Verkehrsprojekte nicht mehr zuzulassen, und dass in diesem Fall das Projekt nicht ohne Kostenbeteiligung auskäme – ein, wie ich meine, theoretischer Fall.

Die wesentliche Basis für die Refinanzierung dieses Projekts ist natürlich die Verkehrsanalyse. Diese wurde nicht von der Stadt durchgeführt; denn wir wollen auch hier keine Risiken übernehmen. Das konzessionierte Unternehmen hat externe Unternehmen damit beauftragt, Verkehrs- und Einnahmenanalysen durchzuführen. Bouygues hat sich ergänzend beteiligt, und die Banken haben ebenfalls weitere Überprüfungen in Auftrag gegeben.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Verkehrsprognosen, die seinerzeit aufgestellt wurden, bisher nicht eingetreten sind. Die Gründe hierfür liegen möglicherweise in der Struktur der Hansestadt Rostock. Die Verkehrsprognosen sind um das Jahr 1995 herum gemacht worden, als die wirtschaftliche Entwicklung möglicherweise noch anders eingeschätzt wurde, als sie tatsächlich eintrat. Dass das Verkehrsaufkommen unter den Prognosen liegt, mag aber auch daran liegen, dass ein Produkt wie der Warnowtunnel erst seine Akzeptanz bei den Verkehrsteilnehmern finden muss.

Einen Überblick über Mittelherkunft und -verwendung gibt Abbildung 5. Entsprechend dem Konzessionsvertrag hat das konzessionierte Unternehmen 20 % Eigenkapital beizusteuern. Die ausgewiesenen öffentlichen Mittel sind die Zuschussbeteiligungen der EU aus den bereits erwähnten Fördermitteln TEN.

Abbildung 5: Finanzierungsplan



Eine direkte Finanzierungsbeteiligung der Hansestadt Rostock hat es nicht gegeben. Allerdings war zu einem bestimmten Projektzeitpunkt zu überlegen, ob alle Projektanteile, die in die Finanzierung eingeschlossen werden, auch in ursächlichem Zusammenhang mit der Warnowquerung stehen. Zeitgleich haben wir nämlich die Messehallen als Landesmessezentrum realisiert und die Internationale Gartenbauausstellung IGA 2003 vorbereitet. Deshalb sahen wir uns veranlasst, entsprechend dem Verursacherprinzip Kostenanteile aus dem Projekt herauszunehmen. Das bedeutet aber keine Komplementärfinanzierung der Stadt bei der Warnowquerung, sondern eben Zuordnung von Kosten nach dem Verursacherprinzip.

III. Die Problematik der Maut als öffentlich-rechtliche Gebühr

1. Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz

Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz von 1994 – in der Bezeichnung so schlecht wie im Inhalt – ermöglicht privaten Investoren, eine Maut als öffentlich-rechtliche Gebühr zu erheben. Als die Hansestadt Rostock den Konzessionsvertrag abschloss, gab es weder Literatur und Rechtsprechung zu dem Gesetz noch Musterkonzessionsverträge. Wir hatten allerdings Juristen, die trotz all dieser Probleme einen sehr guten Konzessionsvertrag ausgearbeitet haben. Bestimmte Erkenntnisse, von denen man im Vorfeld nichts wusste, haben sich jedoch erst mit der Realisierung des Projekts eingestellt. So waren zum Beispiel die Banken beim Abschluss des ersten Konzessionsvertrags nicht beteiligt. Sie haben ergänzende Forderungen gestellt, die in den Konzessionsvertrag aufgenommen werden mussten. Das Problem fehlender Literatur ist inzwischen auch vom Bund erkannt worden; im Jahr 2001 ist deshalb ein Musterkonzessionsvertrag als Gutachten veröffentlicht worden, um Hilfestellung für weitere Projekte zu geben. Auch ist ein sogenanntes „Probemautverfahren“ für die Mautfestsetzung – beim Herrentunnel in Lübeck – durchgeführt worden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen bin ich der Überzeugung, dass die Maut, wie sie im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz als öffentlich-rechtliche Gebühr definiert wird, vor dem Hintergrund des allgemeinen deutschen Gebührenrechts nicht funktionsfähig ist. Ziel des Gesetzes war, zur Verstärkung der Investitionen in das Bundesfernstraßennetz Private beim Neu- und Ausbau einzubeziehen; die Mautgebühr soll den Kosten für Planung, Herstellung, Finanzierung, Unterhaltung und Betrieb des Verkehrsprojekts entsprechen, zuzüglich eines projektangemessenen Unternehmergewinns, und der Benutzer soll für die Maut eine angemessene Dienstleistung bekommen. Ein Problem besteht darin, was angesichts der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe bei der gebührenrechtlichen Betrachtung in die Festsetzung der Maut einfließt.

So drohte das Projekt Warnowquerung 1999 zu scheitern, weil das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das dem Konzessionsvertrag ursprünglich zugestimmt hatte, die darin festgelegte Eigenkapitalverzinsung unter Berufung auf die Rechtsprechung aus der Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe nicht akzeptierte; das Bundesverwaltungsgericht habe eine abschließende Entscheidung zur höchstzulässigen Eigenkapitalverzinsung festgelegt und diese sei bindend.

Es bedurfte eines erheblichen Aufwands, diese Rechtsauffassung zu korrigieren. Wir konnten uns schließlich, damals noch in Bonn, mit der Auffassung durchsetzen, dass man ein Projekt, bei dem es dem Bürger völlig freisteht, ob er es nutzen will, nicht vergleichen kann mit einem Projekt, bei dem es einen Anschluss- und Benutzungszwang gibt – wo der Investor also weiß, mit welchen Einwohnern gleichwerten er es zu tun hat, weil der Bürger sich seiner Einrichtung bedienen muss.

Mit dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsänderungsgesetz sollte – so meine Vorstellung – der gebührenrechtliche Anspruch umgekehrt werden in ein privatrechtliches Entgelt, um mit den Fernstraßenprojekten nicht dem allgemeinen deutschen Gebührenrecht zu unterliegen, sondern für diese eine größere unternehmerische Freiheit zu ermöglichen. Für diesen Vorschlag gibt es jedoch derzeit auf Bundesebene keine Mehrheit. Die Frage ist mit allen Parteien des Bundestags auf hoher Ebene diskutiert worden. Dabei zeigte sich die FDP sehr offen, bei der CDU gab es eine gewisse Aufgeschlossenheit, bei der SPD dagegen ein kategorisches Nein.

2. Novellierungsbedarf

Der Zweck des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes war: Entlastung des öffentlichen Finanzhaushalts, Schaffung eines positiven Investitionsklimas und private Investitionen, insbesondere auch Kapitalinvestitionen aus dem Ausland, sowie Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Wenn seit dem Ersterlass eines Gesetzes 10 Jahre vergangen sind und in dieser Zeit trotz dessen Modifizierung mit der Warnowquerung bisher nur ein einziges Projekt realisiert worden ist, zeigt allein diese Tatsache, dass die mit diesem Gesetz in Deutschland geschaffenen Rahmenbedingungen für solche Projekte nicht stimmen. Der Herrentunnel in Lübeck ist nur bedingt vergleichbar, weil die Herrenbrücke in der Straßenbaulast des Bundes liegt und der Bund eine Brücke bauen wollte, während die Lübecker einen Tunnel präferierten. Vereinfacht dargestellt, hat der Bund das Geld für die Brücke zur Verfügung gestellt, und die Mehrkosten der Tunnellösung wurden aus dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz finanziert. Die Risikosphäre ist also eine völlig andere.

Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz in der Änderungsfassung sieht im § 3 a vor, dass der Bund eine sogenannte Metamautverordnung erlässt, um für Folgeprojekte durch ein eigenständiges Gebührenrecht eine größere Rechtssicherheit zu geben. Letztlich bedeutet dies, dass im

Gesetz selbst gefordert wird, ein besonderes Gebührenrecht des Bundes für solche Projekte zu schaffen. Dieses besondere Gebührenrecht, das für Folgeprojekte dringend benötigt wird, ist aber bis heute vom Bund noch nicht geschaffen worden. Das Kernproblem besteht darin, dass das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz aus der gebührenrechtlichen Betrachtung heraus den Gewinn deckelt, die Risiken aber nicht.

Die Privatinvestoren übernehmen die Planung, den Bau, die Finanzierung und die Betreuung des Projekts. Sie tragen das Risiko für den Baugrund und für die Altlasten, das Denkmalschutzrisiko, das Wetterrisiko usw. Diese Risikosphären kennen sie. Aber insbesondere tragen sie auch das Verkehrsrisiko aus dem Projekt. Und dafür bekommen sie das Recht zur Erhebung einer Mautgebühr. Diese wird festgesetzt von einer staatlichen Kommission unter ausschließlicher Anwendung des Gebührenrechts, das die unbedingte Gleichbehandlung aller Nutzer fordert. Für das Projekt Warnowquerung hat der Bund die Festsetzung der Mautgebühr ausgeschrieben und hiermit eine Gutachterkommission unter der Leitung von PWC beauftragt. Der Markt ist bei einer solchen gebührenrechtlichen Betrachtung völlig außer Kraft gesetzt. Die Warnowquerung als eine privatfinanzierte Infrastruktur ist aber ein Produkt, das wie andere Projekte auch auf dem Markt platziert werden muss. Und dazu muss man auf dem Markt reagieren können – entweder über die Darstellung des Nutzungsvorteils oder aber auch über den Preis. Über die gebührenrechtliche Betrachtung hat das Unternehmen aber keinerlei Einflussmöglichkeit auf den Preis. Welche Probleme sich daraus ergeben, soll an einigen Beispielen gezeigt werden:

- Das konzessionierte Unternehmen hatte den Wunsch, den Tunnel nachts kostenfrei durchfahren zu lassen, weil die Personalkosten zur Nachtzeit höher sind als die Einnahmen aus der Verkehrsfrequenz. Das Gebührenrecht verbietet dies. Es fordert primäre Kostenorientierung: Maut gleich Kosten durch Verkehr. Das Unternehmen wird also zu betriebswirtschaftlichem Unsinn gezwungen. Ein Problem liegt auch darin, dass mit der Mautverordnung alle Tarife festgesetzt werden müssen und Gestaltungsmöglichkeiten des privaten Betreibers während des Verordnungszeitraums völlig ausgeschlossen sind.
- Stellt das konzessionierte Unternehmen fest, dass die festgesetzte Mauthöhe von den Nutzern nicht angenommen wird, kann ein Reagieren nur in der Form erfolgen, dass ein weiterer Mautantrag gestellt wird und der Bund durch eine neue Mautverordnung darauf antwortet. Dies dauert gewöhnlich sehr lange; die erste Mautfestsetzung für das Projekt Warnowquerung durch die beauftragten Gutachter hat mehrere Monate gedauert, und zwar weil die Gutachter zu

Recht davon ausgegangen sind, dass die Maut als öffentlich-rechtliche Gebühr natürlich justiziabel ist und der Nachprüfbarkeit der Verwaltungsgerichte unterliegt. Da es keine Literatur und keine Rechtsprechung zu dieser Frage gibt, bedeutet dies, dass die Fragestellungen simuliert werden müssen, die ein Verwaltungsrichter im Falle eines verwaltungsgerichtlichen Nachprüfverfahrens möglicherweise stellen könnte.

- Wir haben im Konzessionsvertrag vereinbart, dass der ÖPNV den Tunnel kostenfrei nutzt. Gebührenrechtlich ist dies heute ausgeschlossen, weil der Individualverkehr den ÖPNV nicht subventionieren darf. Das bedeutet für uns als Stadt, dass unser konzessioniertes Verkehrsunternehmen natürlich die Maut zahlen muss; dies ist ein zweistelliger Millionenbetrag, den die Stadt refinanzieren muss.
- Neben dem Grundsatz der Gleichbehandlung gibt es im Gebührenrecht das Verursacherprinzip. Da der Lkw eine in etwa 200mal größere Belastung für die Straße bedeutet als der Pkw, müsste also die Maut für den Lkw 200mal so hoch sein wie für den Pkw. Dass im Ergebnis nicht ein Lkw den Tunnel nutzen würde, haben die Gutachter eingesehen. Das Rechtsproblem jedoch verbleibt.
- Ein weiteres gebührenrechtliches Problem ergibt sich daraus, dass wir nicht nur den reinen Tunnel konzessioniert haben, sondern auch die Anschlussbauwerke für die Anschlüsse an die Autobahn. Diese Anschlussbauwerke mit den Kreuzungsbauwerken kann man verlassen, ohne zwingend in den Tunnel zu fahren. Hier stellt sich nach dem Gebührenrecht die Frage des Gleichheitsgrundsatzes, wenn der reine Tunnelnutzer zahlt, aber derjenige, der vorher abbiegt, jedoch einen Teil des konzessionierten Projekts genutzt hat, nicht.

IV. Fazit und Ausblick

Die derzeitige Rechtslage ist so, dass von einem privaten Investor erwartet wird, mehrstellige Millionenbeträge zu investieren, ohne Einfluss auf die Refinanzierungsbedingungen zu haben. Er muss sich hinsichtlich der Refinanzierungsbedingungen einer staatlichen Stelle unterwerfen und weiß bei den Unsicherheiten des deutschen Gebührenrechts und der Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetz nicht, wie die jeweils prüfenden Gutachter das Gebührenrecht auslegen werden.

Die politische Begründung für den staatlichen Einfluss über das Gebührenrecht auf die Maut war, dass der Gesetzgeber seinerzeit eine Schutzfunktion für die Autofahrer gegenüber dem privaten Investor wahr-

nehmen wollte. Diese Wunschvorstellung hat sich ins Gegenteil verkehrt. Ziel des Unternehmens ist es, unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit einer niedrigen Maut anzufangen, die sich im Laufe des Konzessionsvertrags langsam steigert und irgendwann nach Angebot und Nachfrage einpendelt. Der Bund hatte dagegen die Vorstellung, unter der gebührenrechtlichen Betrachtung mit einer hohen Maut anzufangen, die sich im Laufe der Zeit reduziert. Dass dies nicht funktionieren kann, hat sich inzwischen gezeigt. Ich bin überzeugt, dass es, wenn wir bei dieser gebührenrechtlichen Betrachtung bleiben und das besondere im Gesetz selbst geforderte Gebührenrecht nicht kommt, keine weiteren privatfinanzierten Verkehrsprojekte in Deutschland geben wird.

Privatfinanzierter Fernstraßenbau in Deutschland: Bis hierher und weiter

I. Einleitung

In zweiten und dritten Quartal 2003 gingen zwei bedeutende Projekte durch die Medien:

- Am 12. September 2003 wurde mit der **Warnowquerung** die erste privatfinanzierte Mautstraße in Deutschland eröffnet. Es handelt sich dabei um einen 790 Meter langen, 4-spurigen Tunnelabschnitt unter dem Fluss Warnow in der Hansestadt Rostock. Im Sinne einer reinen Projektfinanzierung wird der Tunnel ausschließlich aus Mauteinnahmen refinanziert, die jeder, der den Tunnel durchfahren möchte, zu zahlen hat. Das Projekt wurde im Jahr 1994 durch eine europaweite öffentliche Ausschreibung initiiert, bei der Planung, Bau, Finanzierung **und Betrieb** aus einer Hand zu erbringen waren. Hierfür erteilte die Hansestadt Rostock als Trägerin der Straßenbaulast im Jahr 1996 eine auf 30 Jahre befristete Konzession. Der Auftrag ging an das französische Bauunternehmen *Bouygues*. Seit Anfang 1999 ist auch ein weltweit tätiger Investmentfonds an der Projektgesellschaft beteiligt, die australische *Macquarie Infrastructure Group*.
- Parallel zur Warnowquerung wird auf der Basis einer anderen Konzeption der Grundstein für ein zweites Projekt gelegt: Die generelle Einführung der LKW-Maut auf deutschen Autobahnen. Über die neuesten Entwicklungen zu diesem Projekt, die bisher insgesamt keinen positiven Eindruck machen, informieren täglich die Medien.

Erfolg oder Misserfolg dieser beiden Projekte werden möglicherweise richtungweisend für weitere Projekte nach dem sog. A- und F-Modell sein. Denn seit langem wird über eine stärkere Nutzung privaten Kapitals und Engagements bei Straßen-, Tunnel- oder Brückenbauwerken nachgedacht. Positive Auslandserfahrungen in Verbindung mit der schwierigen Situation der deutschen Haushalte forcieren die Entwicklung. Dennoch bedarf es überzeugender Ergebnisse bei den genannten Projekten, um voranzukommen.

* Prof. Dr. Hannes Rehm ist Stellv. Vorsitzender des Vorstandes der Norddeutschen Landesbank, Hannover, und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Im folgenden werden die Entwicklungen bis heute zusammengefasst und Perspektiven für die nächsten Jahre skizziert. Dabei wird aufgezeigt, welche Parameter wichtig sein werden, wenn die private Finanzierung von Straßeninfrastruktur erfolgreich verlaufen soll.

II. Aktuelle Situation

Zunächst soll auf die aktuelle Situation in Deutschland eingegangen werden. Die Straßenverkehrsinfrastruktur befindet sich – wie auch der öffentliche Hochbau – in einem erheblichen Spannungsfeld zwischen Investitionsbedarf und verfügbaren Haushaltsmitteln. Dazu kommen andere Faktoren, die ein Überwinden der schwierigen Situation verhindern, z.B. administrative Hindernisse, rechtliche Probleme oder ein verbreitetes Misstrauen gegenüber in Deutschland noch nicht realisierten, neuen Projektkonzeptionen. Dieses umso mehr, wenn Private eingebunden werden sollen und über die Verlagerung von Zuständigkeiten nachgedacht wird.

1. Investitionsbedarf

Die Vereinigung Deutschlands, der wachsende EU-Binnenmarkt sowie die bevorstehende EU-Osterweiterung erfordern große Investitionen in die Straßenverkehrsinfrastruktur. Die Verkehrswegebearbeitungsplanung erwartet vor diesem Hintergrund bis zum Jahr 2015 eine Zunahme des Personenverkehrs um 20 % und des Güterverkehrs um 63 %.

Der Bundesverkehrswegeplan sieht für den Zeitraum von 2001 bis 2015 für die drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße Investitionen von ca. 150 Mrd. € vor. Auf die Erhaltung der Bestandsnetze entfallen hierbei rund 83 Mrd. € (55 %).

2. Haushaltsmittel

Gleichzeitig sind die laufenden öffentlichen Haushalte aufgrund des stagnierenden Wirtschaftswachstums durch sinkende Steuereinnahmen und steigende Sozialausgaben stark beansprucht. Das Potential für eine Neuverschuldung ist aufgrund der bestehenden Verschuldung des Bundes und der Maastrichtkriterien eingeschränkt.

Die geplanten Investitionen zum Ausbau und zur Erhaltung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur können also nicht allein durch laufende Haushaltsmittel oder Neuverschuldung finanziert werden. Die jährliche Investitionslücke im Fernstraßenbau beläuft sich nach Schätzungen von Bund und Ländern derzeit auf 2,5 Mrd. € pro Jahr.

3. Bedarf neuer Finanzierungsformen

In Deutschland hatte sich als Alternative zur klassischen Haushaltsfinanzierung zunächst das "Vorfinanzierungsmodell" entwickelt, das in der Variante des "Mogendorfer Modells" bis heute in einigen Bundesländern angewandt wird. Hierbei werden einzelne Straßenabschnitte, z.B. einer Ortsumgehung, von der jeweiligen Kommune abgenommen und die Forderungen des Bauunternehmens gegenüber dieser Kommune einredesfrei an die finanzierende(n) Bank(en) forfaitiert. Damit wird eine Finanzierung zu kommunalkreditähnlichen Konditionen möglich. Da die haushaltsrechtliche Behandlung jedoch kontrovers diskutiert wird, erscheint die Zukunft dieses Modells fraglich.

Um die dringend notwendigen Investitionen in die Infrastruktur trotz leerer Kassen realisieren zu können und den zunehmend komplexer werdenden Projektstrukturen Rechnung zu tragen, werden seit einiger Zeit privates Engagement im öffentlichen Verkehrswegebau über die Planung, den Bau und die Vorfinanzierung hinaus ermutigt und neue Finanzierungsformen entwickelt. Dabei geht es insbesondere um die international bereits etablierte Projektfinanzierung im Rahmen von Betreibermodellen, bei der wesentliche Aufgaben (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb) über Konzessionsverträge an Private übertragen werden.

Mit der LKW-Maut wird – im Gegensatz zur zeitbezogenen Vignette – die streckenbezogene Bemautung des Fernstraßennetzes eingeführt und damit der Weg von der Haushaltsfinanzierung zur zumindest anteiligen Nutzerfinanzierung – betroffen sind nur LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 Tonnen oder mehr – beschritten. Auch die Warnowquerung ist ein Übergang zur Nutzerfinanzierung, hier allerdings bezogen auf ein Einzelbauwerk, für dessen Querung sowohl LKW als auch PKW eine Maut zu zahlen haben. Neben dem Effekt der Haushaltsentlastung werden von beiden Konzepten auch Konjunkturanreize für die deutsche Bauwirtschaft und den Arbeitsmarkt erwartet.

III. Vorteile privaten Engagements

Welche weiteren Vorteile kann privatwirtschaftliches Engagement für die Verkehrsinfrastruktur erschließen?

1. Für Konzessionsgeber

Aus Sicht der Konzessionsgeber, also der öffentlichen Hand, soll exemplarisch auf zwei Vorteile eingegangen werden:

- *Durch Privatfinanzierungen können Investitionen schneller realisiert werden:*

Die Warnowquerung hat gezeigt: Durch die Einbindung privaten Engagements wurde ein für das Jahr 2017 geplantes Projekt bereits im Jahr 2003 dem Verkehr übergeben. Hier wird deutlich, dass die Hansestadt Rostock durch Einbindung privater Partner ein Verkehrsinfrastrukturproblem 14 Jahre früher lösen konnte. Nutznießer ist die gesamte Region.

Die Vorteile liegen neben den haushaltsrechtlichen Entlastungen auch in der durch private Projektsteuerung möglichen Verringerung von Planungs- und Bauzeiten. Gemäß dem Gutachten „Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben“ der Professoren Jacob und Kochendörfer wird der zeitliche Bedarf für Planung und Bauen im Straßenbau um ein Drittel (und im Hochbau sogar um die Hälfte) reduziert.

- *Durch Privatfinanzierungen können Investitionen nachhaltig kostengünstiger realisiert werden:*

Bei der Warnowquerung liegen nicht nur Planung, Bau und Finanzierung, sondern auch der Betrieb in privater Hand. Wesentliche Vorteile sind die aufgrund eines Ideenwettbewerbes innovativere Planung und Durchführung des Bauvorhabens. Kosteneffizienz und Kostentransparenz beziehen sich nicht nur auf die Bauphase, sondern auch die Betriebsphase. Beide Phasen werden durch ein und den selben Konzessionsnehmer verantwortet. Diese Verantwortungskombination beinhaltet für den Privaten nachhaltige Anreize zur Kostensenkung.

2. Für Konzessionsnehmer

Aber auch die Konzessionsnehmer haben Vorteile, von denen drei genannt werden sollen:

- *Langfristige Ertragsperspektive:*
Mautprojekte bieten neben den traditionellen Verdienstmöglichkeiten der Bauphase auch in der Betriebsphase langfristige Ertragsperspektiven. Die baukonjunkturelle Abhängigkeit dieser Unternehmen sinkt. Arbeitsplätze werden infolgedessen sicherer.
- *Attraktive Renditen:*
Derartige Projekte können eine attraktive Anlagemöglichkeit für Investoren darstellen. Kapitalrenditen im unteren zweistelligen Bereich werden von der öffentlichen Hand offenbar als angemessen betrachtet und akzeptiert.
- *Nutzung internationaler Erfahrungen:*
Die Konzessionsnehmer können – dies gilt zumindest für die großen Gesellschaften – ihr aus internationalen Projekten gewonnenes Know-how optimal verwerten und in Form eines günstigen Angebotspreises weitergeben.

3. Zwischenfazit

Wie sind die Vorteile zwischen den beiden Konzessionsparteien verteilt? Auf Grundlage der bisher gewonnenen Erfahrungen kann man feststellen, dass die Vorteile zwischen Konzessionsnehmern und Konzessionsgebern in der Regel ausgewogen verteilt werden. Bei einer entsprechend flexiblen Ausschreibung wird dieses Ergebnis in ausführlichen Verhandlungsrunden erreicht.

Profitieren sollte aber insbesondere der Nutzer, ohne dessen Mautbeiträge keines der konzipierten Modelle funktionieren würde. Er wünscht sich gut ausgebaute und sichere Verkehrswege und wäre vermutlich von nutzerfinanzierten Investitionen viel stärker zu überzeugen, als man es heute auf vielen Ebenen glaubt.

IV. Die bedeutendsten Finanzierungsformen

Zwei Finanzierungsmodelle haben den deutschen Markt in besonderer Weise geprägt. Im folgenden werden diese Modelle und ihre Umsetzung näher erläutert.

1. Das F-Modell

Zuerst soll die Aufmerksamkeit auf das sogenannte F-Modell gelenkt und kurz dargestellt werden, was man hierunter versteht.

Das F-Modell umfasst Vorhaben auf der Grundlage des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes aus dem Jahr 1994. Dieses hat mit neu zu errichtenden Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von Bundesfernstraßen einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich. Im Rahmen des F-Modells verpflichtet sich der Private, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung des Bauwerks zu übernehmen. Als Gegenleistung erhält er das Recht, von den Nutzern seines Abschnitts Maut zu erheben. Durch diese Maut kann er die ihm entstandenen Kosten refinanzieren. Die Höhe der Maut richtet sich nach den Kosten des jeweiligen Straßenabschnitts und wird durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr festgesetzt. Neben den Mauterlösen zur Bedienung langfristiger Darlehen ergänzt eine staatliche Anschubfinanzierung in Höhe von bis zu 20 % der Baukosten sowie eine Förderung aus Drittmitteln, z.B. EU- und Landesmitteln, die Gesamtfinanzierung.

Im Rahmen des F-Modells wurden ursprünglich für zehn Projekte mit einem Investitionsvolumen von 3 Mrd. € die Machbarkeit bestätigt bzw. umfangreiche Voruntersuchungen durchgeführt. Derzeit ist jedoch neben der Warnowquerung lediglich die Trave-Querung in Lübeck in der Realisierungsphase; daneben können mit dem Albaufstieg in Baden-Württemberg und der Weser-Querung bei Bremen vermutlich nur noch zwei Vorhaben als mittelfristig durchführbar eingestuft werden.

Für die – derzeit – mangelnde Akzeptanz des F-Modells können unter anderem die folgenden Gründe angeführt werden:

- Die Maut kann häufig nur unter erheblichen Unsicherheiten kalkuliert werden. Der Erlass einer Maut-Verordnung ist – trotz Rechtsanspruch – erst sehr spät zu erwarten (Beispiel Warnowquerung: 7 Jahre nach Abschluss des Konzessionsvertrags).
- Bei einigen Projekten ließen die erwarteten Verkehrszahlen an der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zweifeln.
- Wichtige steuerrechtliche Fragen sind bislang nicht abschließend geklärt.
- Andere Projekte wurden aufgrund planungsrechtlicher Unzulänglichkeiten in Bezug auf den Trassenverlauf, ökologischer oder eigentumsrechtlicher Probleme nicht umsetzungsreif an den Markt gebracht.

Viele interessierte Bauunternehmen und sie begleitende Banken, Berater usw. haben in die zurzeit nicht weiterverfolgten Projekte großes Engagement und erhebliche Ressourcen investiert. Um so größer war ihre Enttäuschung, als einzelne Vorhaben nicht weiterverfolgt wurden, zuletzt der 2. Rügendamm. Dabei kann nach wie vor vermutet werden, dass es durchaus lohnenswerte Projekte für das F-Modell gibt: Häufig wird eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes über Engstellen hinaus gefordert, um mehr Aktivitäten zu initiieren. Diese Ausweitung sollte kombiniert werden mit der Ablösung der Maut im Sinne einer staatlich festgesetzten Gebühr durch eine Maut im Sinne eines durch den Privaten gestaltbaren Nutzungsentgelts.

Auch wenn man in den Verdacht gerät, es sich einfach zu machen: Hier ist in erster Linie die politische Seite gefordert, die Entwicklung energischer voranzutreiben bzw. die o.g. Anregungen aufzugreifen. Baufirmen, Banken, Anwälte, Dienstleister und andere stehen bereit. Und die Mittel, die für konventionelle Finanzierungen vorgesehen wären, würden – zumindest teilweise – frei werden.

2. Das A-Modell

Im Rahmen des A-Modells werden auf ausgewählten Autobahnabschnitten der Ausbau von vier auf sechs bzw. acht Fahrstreifen sowie die Erhaltung und der Betrieb aller Fahrstreifen einschließlich Finanzierung an private Betreiber übertragen. Die ausgewählten Projekte werden durch die für die jeweiligen Streckenabschnitte ermittelte LKW-Maut refinanziert. Darüber hinaus werden aus dem Straßenbauhaushalt ca. 50 % der Baukosten als Anschubfinanzierung aufgebracht; diese gleichen die unentgeltliche Nutzung durch PKW und leichte LKW aus.

Grundsätzlich soll das Toll-Collect-Konsortium die LKW-Maut auf Basis eines Dienstleistungsauftrags erfassen und kassieren und die Erlöse an die staatliche Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft abführen. Hier erfolgt die Verwaltung des bundesweiten LKW-Mautaufkommens und die teilweise Weiterleitung der Einnahmen an die privaten Betreiber der einzelnen Streckenabschnitte. Dies geschieht in Abhängigkeit der tatsächlichen Ausnutzung durch schwere LKW.

Aus dem erwarteten bundesweiten Mautaufkommen von jährlich rund 3 Mrd. € (durchschnittlich 12,4 Cent/km) steht nach Abzug diverser Kosten ein Betrag von insgesamt rund 260 Mio. € für die Finanzierung von Straßenbauprojekten nach dem A-Modell zur Verfügung. Ende des

Jahres 2002 gab es zwölf Pilotprojekte nach diesem Modell, die eine Gesamtstrecke von rund 520 km und ein Investitionsvolumen von ca. 3,6 Mrd. € umfassen. Da nach dem Bedarfsplan des Bundes bis zum Jahr 2015 von den insgesamt 12.000 Autobahnkilometern in Deutschland 2.100 km zu erweitern sind, wird eine zweite Auswahl von Projekten bereits vorbereitet.

Ein Vorteil des A-Modells für den privaten Betreiber liegt unter anderem darin, dass es sich in allen Fällen um bestehende Autobahnen mit bekanntem, hohem Verkehrsaufkommen handelt. Daraus folgt, dass das Verkehrsaufkommensrisiko im Gegensatz zu neuen Projekten überschaubarer ist. Darüber hinaus verspricht sich der Bund aufgrund der erwarteten Mauteinnahmen eine Halbierung des von ihm zu leistenden Finanzierungsvolumens für die genannten Abschnitte und sollte damit größere Anreize für eine zügige Realisierung haben.

Auf den ersten Blick scheint das A-Modell auf der regulatorischen Ebene weniger anspruchsvoll als das F-Modell zu sein, denn aus Betreibersicht ist für das A-Modell eine gesetzliche Grundlage wie z.B. das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz nicht erforderlich. Jedoch ist auch hier noch eine Reihe von Fragen zu klären, bevor die ersten Ausschreibungen realisiert werden können. Derzeit sind z.B. folgende Themen bzw. Fragestellungen noch nicht geklärt:

- Kostenrisiken eines überproportional hohen, nicht mautpflichtigen PKW-Aufkommens werden nicht berücksichtigt. Ein solches Verkehrsaufkommen würde zu höheren Instandhaltungskosten führen, die durch den Bund derzeit nicht übernommen werden.
- Der Umfang an Kontrollrechten, die sich die öffentliche Hand ausbedingt, ist noch unbekannt.
- Sonstige öffentlich-rechtliche Befugnisse des privaten Betreibers sind noch nicht geklärt, etwa im Zusammenhang mit der Sperrung von Fahrbahnen bei Wartungsarbeiten.
- Die Integration der Autobahnmeistereien ist noch ungewiss.

Dennoch scheinen die Finanzierbarkeit und der langfristige Erfolg dieses Modells möglich, vor allem, wenn neben den o.g. Problemfeldern die beiden folgenden Faktoren berücksichtigt werden:

- Der Einnahmestrom aus der LKW-Maut muss für den privaten Betreiber verlässlich gestaltet werden.

- Auffangregelungen sind für den Fall vorzusehen, dass aus vom Betreiber nicht zu verantwortenden Gründen die neu ausgebaute Strecke eine nur geringe Nutzerakzeptanz findet.

Als Indiz für erfolgreiche Konzeptionen kann angesehen werden, dass sich für die ersten Autobahnabschnitte, die nach dem A-Modell in Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg realisiert werden sollen, bereits einige Bietergemeinschaften gebildet haben. Auch die Norddeutsche Landesbank wird im Rahmen dieser Projekte – zumindest in Norddeutschland – eine führende Rolle bei der Arrangierung und/oder Finanzierung anstreben.

3. Weitere Modelle

Die NORD/LB in Hannover hat, teilweise flankiert von ihren Niederlassungen in New York, Singapur und vor allem London, bereits an einer Reihe von bedeutenden Verkehrsinfrastrukturfinanzierungen mitgewirkt. Nationale und internationale Modellansätze werden dabei gleichermaßen verfolgt.

Im Rahmen des Gesamtgebiets öffentlich-privater Partnerschaften ist die NORD/LB auch in die Finanzierung diverser Maut- und Schattenmautstraßen involviert, z.B. in Portugal. Bei Schattenmautstraßen bezahlen die jeweiligen Staaten den Autobahnbetreibern ein Entgelt, das sich nach der Ausnutzung der Strecke richtet. Der Nutzer selbst zahlt keine Maut.

In Skandinavien werden dagegen derzeit einige Straßenprojekte verkehrsunabhängig nach dem Konzept der vereinbarten Verfügbarkeit realisiert. Hierbei verpflichtet sich der Betreiber der Straße oder des Straßenabschnitts, die Verfügbarkeit der Straße zu gewährleisten. Im Gegenzug erhält er Zahlungen vom Staat. Bei Nichterfüllung und Übererfüllung der vereinbarten Verfügbarkeit sind Malus- sowie Bonuszahlungen leistungsgerechte Sanktions- bzw. Anreizmechanismen. In Norwegen entsteht derzeit die E-39 mit voraussichtlichen Kosten von 1,5 Mrd. € nach diesem Konzept.

4. Zwischenfazit

Trotz einer Reihe von offenen Fragen und zum Teil recht ernüchternden Entwicklungen sind sowohl das F- als auch das A-Modell mit einer Reihe von Vorteilen für die Beteiligten verbunden.

Man kann beide Modelle als einen strategischen Einstieg in eine nutzungsabhängige Maut verstehen. Diese könnte beim A-Modell perspektivisch – eventuell im Tausch gegen die Kfz-Steuer und/oder gegen Verminderung der Mineralölsteuer – auch auf Privatnutzer/PKW-Fahrer ausgeweitet werden.

Künftige Verkehrswege würden über A- und F-Modell allerdings nur realisiert werden können, wenn im Sinne eines kritischen Erfolgsfaktors die Nutzer einer bestimmten Straße eine Maut zu zahlen bereit sind. Die Nutzer müssen dazu von der Vorteilhaftigkeit des mautpflichtigen Verkehrswegs überzeugt sein. Aber es sollten nicht allein die streckenbezogenen Vorteile aufgezeigt werden, sondern auch die Vorteile in Bezug auf das gesamte Verkehrsnetz. Hierzu wäre es zum Beispiel hilfreich, einen bedeutenden Teil der Einnahmen wieder der Verkehrsinfrastruktur zugute kommen zu lassen. Die Nutzer der mautfinanzierten Infrastruktur könnten in diesem Sinne also zu den „Gewinnern“ der neuen Finanzierungskonzepte zählen.

Ebenso zählt die öffentliche Hand zu dieser Gruppe. Für sie verringern sich die Finanzierungsanteile trotz Verbleibens eines gewissen Anschubfinanzierungsbedarfs. Die neuen Handlungspotentiale für die öffentliche Hand, welche sich durch den Teilrückzug aus der Verkehrsinfrastruktur und die damit verbundene Ressourcenfreisetzung ergeben, werden von ihr selbst vermutlich noch unterschätzt.

Die Erfüllung der hochgesteckten Erwartungen bei der Realisierung der Projekte nach dem A- oder F-Modell fordert alle Beteiligten auf vielen Ebenen heraus, u.a. in vergaberechtlicher, steuerrechtlicher und haushaltsrechtlicher Hinsicht. Auch Fragen zur Wirtschaftlichkeit und Vorteilhaftigkeit stehen im Vordergrund. In dem kürzlich veröffentlichten Endbericht des Gutachtens zum Themenbereich “PPP im öffentlichen Hochbau“ geben die Autoren, u.a. PWC und Freshfields Bruckhaus Deringer, auch für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur Antworten zu einzelnen Themen und Fragestellungen.

Berücksichtigt werden muss im übrigen auch, dass sich privat zu finanzierende Straßenbauvorhaben im Wettbewerb der Anlageobjekte um Investoren behaupten müssen. Insbesondere das geltende öffentliche Gebührenrecht in Deutschland erschwert es, ein Projekt in einer Weise zu strukturieren, dass es auf diesem internationalen Markt ohne weiteres wettbewerbsfähig ist. Diese Unzulänglichkeit mindert aber nicht nur das ökonomische Potential des Projekts, sie behindert auch die für den wirtschaftlichen Erfolg so wichtige Flexibilität des Betreibers bei der Maut-

preisfindung. (In Rostock wäre es dem Betreiber zum Beispiel nicht ohne weiteres möglich, die zurzeit geltende Maut zu reduzieren, um mehr Verkehr durch den Tunnel zu lenken. Man müsste erst – unter Wahrung vertraglich festgelegter Fristen – die Mautverordnung modifizieren.)

Schließlich sind vor allem Risiken abzusichern, die sich aus langen Projektzeiten ergeben. Beispielsweise sollte das Risiko minimiert werden, dass sich der Verkehrsstrom anders entwickelt als geplant (z.B. durch eine Mindestverkehrsgarantie des Bundes). Dem Risiko, dass Verkehrsteilnehmer auf nicht bemaute Umgehungsstrecken ausweichen, wird von den Bauunternehmen ebenfalls große Bedeutung beigemessen.

Insgesamt können mit F- und A-Modell immense Einsparungs- und Substanzerhaltungspotentiale für die öffentliche Hand verbunden werden. Aus der Sicht der Privatwirtschaft entwickelt sich ein bislang kaum wahrgenommener, nachhaltiger Markt für qualifizierte und innovative Projektentwicklungs- und Projektfinanzierungsdienstleistungen.

V. Handlungsvorschläge

Um den dargestellten Modellen zum Durchbruch zu verhelfen, sind vor allem drei Anforderungen zu erfüllen:

- Die jeweiligen Projekte müssen sich langfristig rechnen.
- Die künftigen Nutzer müssen überzeugt sein.
- Der Staat muss den regulatorischen Rahmen zur Verfügung stellen, der privates Engagement fördert.

Auf die Optimierung dieses regulatorischen Rahmens beziehen sich die folgenden Handlungsvorschläge:

- Die Fixierung der Mauthöhe bei Projekten nach dem F-Modell sollte weitestgehend dem Betreiber und damit dem Markt überlassen werden.
- Für die Durchführbarkeit der einzelnen Projekte ist Planungssicherheit herzustellen.
- Im Vorfeld von Ausschreibungen sollten wesentliche steuerliche Fragestellungen rechtsverbindlich geklärt werden.
- Um die Innovationskraft privater Investoren optimal abzuschöpfen, sollten die ausschreibenden Stellen flexibler agieren können.

VI. Die Rolle der NORD/LB

Die gerade genannten Handlungsvorschläge und ihre Realisierung wären auch für die involvierten Banken bei der Prüfung und anschließenden Begleitung von Projekten sehr hilfreich. Sie würden dazu beitragen, dass die Prüfungszeiträume und damit auch die Transaktionskosten einzelner Geschäfte im Sinne aller Beteiligten kürzer bzw. niedriger ausfallen. Eine intensive Kooperation zwischen den Banken gibt es bei großen Infrastrukturvorhaben ohnehin. Bei ihrer Finanzierung arbeitet die Norddeutsche Landesbank mit einer Reihe von Geschäftsbanken oder Spezialinstituten wie z.B. der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Europäischen Investitionsbank eng zusammen. Das in den bisherigen Projekten erworbene Know how kann mit den Kollegen dieser Institute zum Vorteil aller Beteiligten in die Konzeption weiterer Vorhaben einfließen.

Diesen Erfahrungsschatz stellt die Norddeutsche Landesbank über einen bankeigenen Beirat sowie ein Kompetenzzentrum auch der öffentlichen Hand zur Verfügung.

Wir sind insgesamt äußerst zuversichtlich, dass man auf der Basis der im europäischen Ausland gemachten positiven Erfahrungen schließlich auch in Deutschland erfolgreiche A- und F-Modelle realisieren wird. Startprobleme sind im Verkehrsbereich nicht ungewöhnlich – alle Beteiligten sollten kraftvoll an ihrer Beseitigung arbeiten. Nichts wäre besser für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland als eine sich entwickelnde, stetige Projektpipeline.

Spezielle Partner für spezielle Aufgaben Das Modell der Vielschichtigkeit bei den Leipziger Verkehrsbetrieben

I. Das Traditionsunternehmen LVB

Seit 132 Jahren rollen durch Leipzigs Straßen die Straßenbahnen, anfangs waren es Pferdeeisenbahnen, seit 1896 dann elektrische. 1913 kamen die ersten Kraftomnibusse hinzu. 1871, im Jahr der Gründung des Deutschen Reichs, zählte Leipzig rund 100.000 Einwohner. Es folgte ein rasanter Aufstieg der alten Messestadt zur Großstadt; innerhalb weniger Jahre versechsfachte sich die Einwohnerzahl. Kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs zählte Leipzig 624.000 Einwohner, und 1933 erreichte die Einwohnerzahl mit 713.000 ihren Zenit.

Leipzig galt damals als dynamischste und reichste Metropole Deutschlands, und mit der Stadt sind auch die Leipziger Verkehrsbetriebe gewachsen. Ein Wachstum, über das wir heute nicht immer glücklich sind, da es den Leipziger Verkehrsbetrieben auch das zweitgrößte Straßenbahnnetz Deutschlands beschert hat. Die Unterhaltung von Straßenbahnnetzen kostet viel Geld, was in Zeiten leerer öffentlicher Kassen zu einem Problem geworden ist.

In den Nachwendejahren sank die Einwohnerzahl in Leipzig von 545.000 im Jahr 1988 auf 495.000 heute, trotz weiträumiger Eingemeindung. Mit der Wende brachen den Leipziger Verkehrsbetrieben infolge zunehmender Individualmotorisierung die Fahrgastzahlen weg; mit 78 Mio. Fahrgästen wurde 1998 ein Tiefpunkt erreicht. 2002 verzeichnete unser Unternehmen wieder 106 Mio. Fahrgäste; das sind 290.000 Fahrgäste täglich, und damit rund 100.000 mehr als 1998. Dies ist eine Folge davon, dass wir das Angebot verbessert haben, u.a. mit einer Liniennetzreform im Jahr 2001, mit neuen schnelleren Stadtbahnlinien, mit dem Einsatz von behindertengerechten Fahrzeugen, und dadurch, dass wir den Preis der Schülerkarte halbiert haben, konnten wir die Zahl der von uns beförderten Schüler seit 2000 verdoppeln. Für unsere Marketing-

* Wilhelm Georg Hanss ist Vorsitzender der Geschäftsführung der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, Leipzig.

und Vertriebsaktivitäten hat der Deutsche Marketing-Verband unser Unternehmen mit der Marketingauszeichnung 2001 geehrt.

II. Der Wandel im ÖPNV

Derzeit stehen die Leipziger Verkehrsbetriebe vor der vielleicht größten Herausforderung ihrer Geschichte. Der öffentliche Personennahverkehr, der in Leipzig mit der privaten „Leipzig Tramways Company Limited“ mit Sitz in London seinen Anfang nahm und später wie vielerorts in Deutschland aus Gründen der Daseinsvorsorge kommunalisiert wurde, wird nun teilweise wieder aus seinen kommunalen Angeln gehoben.

Die Europäische Kommission sorgt für mehr Wettbewerb, auch im ÖPNV. Bereits im Vorfeld des von der Kommission vorgeschlagenen „kontrollierten Ausschreibungswettbewerbs“ beginnen einige Gebietsmonopole von Nahverkehrsunternehmen zu bröckeln. Was bisher für den deutschen ÖPNV-Markt als unvorstellbar und unakzeptabel galt, ist inzwischen in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten der Europäischen Union Realität geworden: Ausschreibungswettbewerb, Privatisierung aber auch Verdrängungswettbewerb. Als abschreckendes Beispiel gilt Großbritannien, wo eine völlige Deregulierung zu Konkurrenz auf denselben Strecken, steigenden Fahrpreisen, sinkenden Fahrgastzahlen, Abbau von Qualitätsstandards und infolge unbeschränkter Unternehmenszukäufe und Fusionen zu einer starken Oligopolisierung führte. Fünf große Anbieter beherrschen heute in Großbritannien 70 % des Marktes.

So soll der Wettbewerb auch nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission nicht aussehen, weshalb sie am 26. Juli 2000 einen Verordnungsvorschlag¹ vorgelegt hat, der einen „kontrollierten Wettbewerb“ vorsieht. Der Vorschlag stieß auf Kritik, insbesondere im Europäischen Parlament, das 96 Änderungsanträge beschloss. Die Europäische Kommission reagierte am 21. Februar 2002 mit einem geänderten Verordnungsvorschlag², der allerdings wesentlichen Änderungswünschen des Parlaments nicht folgt.

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit den Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen (Brüssel, den 26.07.2000, KOM(2000) 7 endgültig, ABL C E/2000/365/169)

² Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, (Brüssel, den 21.02.2002, KOM(2002) 107 endgültig, ABL C E/2002/151/146)

Während auf politischer Ebene kurzfristig keine Einigung in Sicht ist, entfaltet der Markt bereits seine eigene Dynamik. Fakultative und obligatorische Ausschreibungen finden mittlerweile in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten statt, so in Schweden, Norwegen, den Niederlanden, Portugal, Finnland und zum Teil auch in Irland. Auch in Frankreich gibt es eine Ausschreibungspflicht; allerdings wurde der Markt nur auf nationaler Ebene geöffnet, und Zuschläge an ausländische Unternehmen bleiben die Ausnahme. In Italien müssen Busleistungen bis Ende 2003 ausgeschrieben werden; per Gesetz werden Verkehrsunternehmen, die sich in der öffentlichen Hand befinden, dazu verpflichtet, mindestens 51 % ihrer Unternehmensanteile zu privatisieren. Nicht nur in Großbritannien sind weitreichende Konzentrationsprozesse zu beobachten; auch der französische Markt wird im wesentlichen von nur drei großen Anbietern beherrscht. In Schweden halten drei Anbieter 50 % Marktanteil, und diese sind größtenteils in französischer Hand.

Der öffentliche Personennahverkehr in Deutschland erscheint wie eine letzte Bastion, die dem Ausschreibungswettbewerb trotzt. Formal herrscht auch hier Ausschreibungspflicht, allerdings nur für die gemeinwirtschaftlichen Verkehre. Die Kriterien für Eigenwirtschaftlichkeit sind jedoch im Personenbeförderungsgesetz so weit gefasst, dass es faktisch keine gemeinwirtschaftlichen Verkehre gibt; denn als eigenwirtschaftliche Erträge gelten auch Beihilfen, Zuschüsse, Steuervergünstigungen, Gesellschaftereinlagen, Ausgleichszahlungen und die Finanzierung im Rahmen kommunaler Querverbünde.

Doch wird man sich auf lange Sicht auch in Deutschland nicht dem allgemeinen Trend im ÖPNV widersetzen können. Zum einen ist der deutsche Nahverkehrsmarkt mit 21 Mrd. € Umsatz der größte Europas, wobei 11 Mrd. € aus unterschiedlichen öffentlichen Kassen fließen. Er ist damit interessant für in- und ausländische Wettbewerber wie Aufkäufer. Zum anderen sind vielerorts Kämmerer versucht, die Haushaltsprobleme ihrer Kommunen durch den Verkauf der Verkehrsbetriebe zu verringern.

Anders als der europäische ist der deutsche Nahverkehrsmarkt bisher mittelständig strukturiert. Nach einer Studie der Deutsche Bank Research³ beschäftigen nur 4 % der ÖPNV-Unternehmen mehr als 100 Mitarbeiter, und nur 2 % der Unternehmen besitzen mehr als 100 Fahrzeuge. Im Vergleich hierzu erscheinen die LVB mit 2.500 Beschäftigten, 428 Straßenbahnfahrzeugen und 185 Bussen als ein großes Unternehmen. Neben europäischen Anbietern wie Stagecoach,

³ Öffentlicher Personennahverkehr auf dem Weg in den Wettbewerb, Sonderbericht der Deutsche Bank Research Frankfurt a.M., Januar 2001.

First Group oder Connex, die jeder zwischen 30.000 und 60.000 Beschäftigte haben und mehr als 15.000 Busse einsetzen, nehmen wir uns dagegen klein aus. Von diesen ausländischen Großunternehmen versuchen vor allem die französischen Anbieter Connex und Keolis zunehmend, auf dem deutschen Markt Fuß zu fassen.

In dieser Situation, in der sich große Wettbewerber bemühen, in die bisherigen Gebietsmonopole der im internationalen Vergleich kleinen deutschen Verkehrsunternehmen einzudringen, gibt es für letztere verschiedene Strategien:

- Unvernünftige werden die Gefahr, die ihnen droht, ignorieren.
- Zaghafte werden möglicherweise resignieren.
- Schwache werden sich in die Rolle des Vasallen eines Großen begeben.
- Unachtsame laufen Gefahr, von einem Großen übernommen zu werden.
- Auf ihre Unabhängigkeit Bedachte werden sich möglicherweise mit anderen gegen Große verbünden.
- Starke werden versuchen, den Kampf gegen die Großen aufzunehmen.
- Manch Schlaue mögen versuchen, sich die Kräfte eines Großen zunutze zu machen, der einen lokalen Bündnispartner sucht.

Bei den deutschen ÖPNV-Unternehmen herrscht Unsicherheit darüber, welche Strategien die richtigen sind, um zu überleben.

Sofern die Politik nicht mittelstandsorientierte Regeln schafft, wird die Entwicklung in Deutschland der in Großbritannien, Frankreich und Schweden folgen, und der begonnene Konzentrationsprozess wird sich fortsetzen. An dem künftig von globalen Anbietern beherrschten Markt werden dann nur noch spezielle Nischenanbieter eine Chance haben. Die Notwendigkeit, sich für den bevorstehenden Wettbewerb zu positionieren, ist von vielen ÖPNV-Unternehmen in Deutschland erkannt worden, und es sind derzeit nicht mehr nur französische Unternehmen, die bemüht sind, durch Unternehmenszukäufe ihre Marktposition hier zu verbessern. Seit 2003 werden die Transaktionen auf dem hiesigen ÖPNV-Markt – mit 70 % – wieder deutlich von deutschen Unternehmen dominiert. Allerdings ist die Zahl der Transaktionen noch gering, und es stellt sich die Frage, ob die Finanzkraft der deutschen ÖPNV-Unternehmen ausreichen wird, wenn es um die großen Transaktionen geht, und

inwieweit vom Gemeindefirtschaftsrecht das vorgegebene Örtlichkeitsprinzip das Fortbestehen deutscher ÖPNV-Unternehmen gefährdet. In einer kürzlich vorgelegten Marktstudie nennt die Unternehmensberatung Ernst & Young⁴ vier deutsche ÖPNV-Unternehmen, die sich als mögliche „Players“ auf dem deutschen Nahverkehrsmarkt positioniert haben: die Hamburger Hochbahn, die DB-Regio, die üstra Intalliance und die Leipziger Verkehrsbetriebe.

III. Der Weg der Leipziger Verkehrsbetriebe

Bei den verschiedenen Strategiebausteinen, aus denen sich die Gesamtstrategie der Leipziger Verkehrsbetriebe ergibt, dominiert ein entscheidender strategischer Grundsatz: Public Private Partnership nicht mit einem, sondern mit mehreren differenzierten und hochspezialisierten Partnern! Dieser Grundsatz zieht sich wie ein roter Faden durch die Restrukturierungsmaßnahmen der vergangenen fünf Jahre, die aus dem Unternehmen Leipziger Verkehrsbetriebe die Unternehmensgruppe LVB gemacht haben.

Ein Grund dafür, dass sich die LVB entschieden haben, den Weg in den Wettbewerb nicht nur mit einem, sondern mit mehreren strategischen Partnern zu gehen, besteht darin, dass wir als lokal verwurzeltes Unternehmen, das die Belange seiner Region sehr genau kennt, nicht gewillt sind, uns die Entscheidungshoheit nehmen zu lassen.

1. Die Stufen der Restrukturierung der LVB

Um einen erfolgsversprechenden Restrukturierungsprozess zu ermöglichen, haben die Leipziger Verkehrsbetriebe gemeinsam mit ihrem Aufgabenträger zunächst einmal ein tragfähiges Fundament in Form eines modernen und transparenten Dienstleistungsvertrags geschaffen. Dieser Vertrag hat schon in der Vergangenheit den Anforderungen entsprochen, welche die Europäische Kommission heute an einen Dienstleistungsauftrag stellt. Er entspricht auch grundlegend den Finanzierungsgrundsätzen des EuGH-Urteils im Fall Altmark-Trans. Der Vertrag regelt transparent das Verhältnis zwischen der Stadt Leipzig als Aufgabenträger und den LVB als öffentlichem Nahverkehrsunternehmen. Es ist dies ein Besteller- und Erstellerverhältnis mit eindeutig zuordenbaren Ausgleichszahlungen für konkrete Leistungen. Das leistungsbezogene aber

⁴ Nächster Halt: Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr, Marktstudie 2003, Ernst & Young Corporate Finance Beratung GmbH, Mai 2003.

garantierte Finanzvolumen des Verkehrsleistungsfinanzierungsvertrags macht den Einsatz von Privatkapital in Form von Public Private Partnership überhaupt erst kalkulierbar.

2. Die Einführung des Centermodells

Vor der Restrukturierung wiesen die Leipziger Verkehrsbetriebe eine monolithische Struktur auf: vom Taxibetrieb über den Weichenbau und die Parkplatzbewirtschaftung bis hin zu Kindertagestätten und betriebs-eigenen Feriendomizilen. Der Verwaltungsapparat war dementsprechend groß, die Übergänge zwischen den Bereichen waren fließend, und die Finanzströme waren nicht immer transparent.

In einem ersten Schritt haben wir das ehemalige Kombinat LVB mit seinen fast 4.000 Beschäftigten genau analysiert. Dabei wurde unterschieden zwischen Leistungen, die zum Kerngeschäft eines ÖPNV-Unternehmens gehören, und solchen, die besser von Dritten bezogen werden sollten oder die aufgrund ihrer Erbringung in zu kleinen Einheiten nicht die branchenübliche Rendite erwirtschaften können. Wenn es keine anderen Gründe gab, solche Bereiche in unserem Portfolio zu halten, haben wir uns von ihnen getrennt. Innerhalb der verbleibenden Wertschöpfungskette der LVB haben wir zwischen marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Leistungen unterschieden. Die Leistungen haben wir in Centern gebündelt. Center, die marktbezogene Leistungen bereitstellen, betrachten wir als potentiell gewinnfähige Einheiten, solche mit nichtmarktbezogenen Leistungen bezeichnen wir als Non-Profit-Center.

Grundprinzip des Centermodells ist, dass die Center wie Wirtschaftssubjekte in einem Markt agieren – einem Markt, der jedoch durch die begrenzte Zahl der Wirtschaftssubjekte weitestgehend geschlossen ist. Die Center bieten Leistungen an und fragen Leistungen nach zu einem bestimmten Preis, der sich weitestgehend am Marktpreis orientiert, und wenn dies nicht möglich ist, an Benchmarks oder den tatsächlichen Kosten. Durch die Bildung von Centern, die weitestgehend in wirtschaftlicher Eigenverantwortung handeln, haben wir eine Konzentration der einzelnen Bereiche auf ihr jeweiliges Kerngeschäft ermöglicht. Wir haben Kostentransparenz, Abgrenzung und damit eine bessere Planbarkeit realisiert sowie eine höhere Flexibilität und Kundennähe ermöglicht.

3. Die Ausgründung von marktorientierten Tochterunternehmen

Zweiter Schritt auf dem Weg zu einem gemischtwirtschaftlichen Konzern war es, dass wir die Center, welche Dienstleistungen und Produkte erstellten, die auch der Markt bereitstellen könnte, in Tochterunternehmen ausgegründet haben – mit dem Ziel, diese aus eigener Kraft zu sanieren, um über Effizienzsteigerungen Gewinne zu erwirtschaften. Ergebnis dieser zweiten Stufe der Restrukturierung waren zehn Tochterunternehmen, die wir durch die Fokussierung auf ihr jeweiliges Kerngeschäft zu partnerschaftsfähigen Einheiten ausgebaut haben und teilweise auch noch ausbauen. Denn mit der Ausgründung unserer Töchter haben wir von Anbeginn das Ziel verfolgt, strategische Partnerschaften in den verschiedenen Tochterunternehmen einzugehen.

4. Formen und Risiken strategischer Allianzbildung

Es gibt unterschiedliche Wege, seine Marktposition durch strategische Allianzen zu sichern und auszubauen. Durchaus üblich ist es, ganze Unternehmen zu teilprivatisieren. Das Risiko bei einer solchen Allianzbildung könnte aber sein, dass, wenn man nur auf einen Partner setzt, dieser die Erwartungen nicht erfüllen kann. Der strategische Partner selbst könnte unter Konsolidierungsdruck geraten und diesen an die Beteiligung weitergeben. Nicht selten kommt es auch zu Interessenkonflikten der Partner, die auf äußere Ereignisse mit unterschiedlichen Strategien reagieren. Eine andere Form der Allianzbildung besteht beispielsweise darin, dass zwei Stammhäuser ein Gemeinschaftsunternehmen gründen. Aber auch hier können spätere Strategieänderungen zu Interessenskollisionen führen.

Fusionen sind eine weitere Form der Allianzbildung. Im Falle der Stadtwerke Bonn und der Kölner Verkehrsbetriebe, die eine solche Allianz zu realisieren versucht haben, ist das Vorhaben an Bonner Widerständen gescheitert, aber auch dort, wo es zu Fusionen kommt, werden die ursprünglichen Businesspläne oft nicht erreicht, weil die Unterschiedlichkeit der Unternehmenskulturen unterschätzt wurde und daraus folgende Konflikte sich negativ auf das Unternehmensziel ausgewirkt haben.

Ein weiterer Weg der Allianzbildung besteht in einer reinen Finanzbeteiligung, zumeist von Banken, die aber in der Regel nur Übergangscharakter hat.

5. Strategische Allianzen bei den LVB

Die Leipziger Verkehrsbetriebe sind – nicht zuletzt, um die genannten Risiken zu verringern – einen anderen Weg gegangen. Wir haben aus eigener Kraft Tochterunternehmen ausgegründet, saniert und erst anschließend Partner gesucht, und zwar für eine Beteiligung an den Tochterunternehmen und nicht den LVB selbst. Durch die Wahl verschiedener Partner für unserer Tochterunternehmen machen wir uns nicht von nur einem Partner abhängig. Die Muttergesellschaft LVB kann weiterhin völlig selbständig agieren und als Regie- und Verkehrsmanagementgesellschaft die kommunalpolitischen Interessen ihres Eigentümers, der Stadt Leipzig, weitestgehend gegenüber ihren Töchtern durchsetzen.

Bei der Wahl der Partner für unsere Tochterunternehmen haben wir vorrangig darauf geachtet, Partner zu gewinnen, von denen die LVB profitieren kann. Der bereits eingeschlagene Kurs der Gewinnorientierung der LVB-Tochterunternehmen sollte durch die Beteiligungsstrategie vorangetrieben werden. Unterstützt wird diese Bestrebung dadurch, dass die Erwirtschaftung von Gewinnen der eigentliche Zweck privater Unternehmen ist und, wenn sie sich an anderen Unternehmen beteiligen, die Beteiligungsrendite im Vordergrund steht. Die Beteiligung von privaten Partnern in Form von Public Private Partnership bedeutet zwangsläufig auch einen Transfer von privatwirtschaftlichen Instrumentarien, Managementmethoden, und Know how. So profitiert die LVB-Gruppe von den Wettbewerbserfahrungen unserer Partner bei der schrittweisen Etablierung ihres Drittgeschäfts auf dem Markt. Die Tochterunternehmen der lokal verankerten LVB werden also in die Lage versetzt, sich der Möglichkeiten zu bedienen, die ein Global Player zu bieten hat. Im Fall der gemeinsamen Beteiligungen mit Siemens nutzen unsere Tochterunternehmen das globale Vertriebsnetz des Partners, um ihre Produkte und Leistungen weltweit anzubieten. Jedes so generierte Drittgeschäft bedeutet nicht nur den Erhalt von Arbeitsplätzen vor Ort, sondern darüber hinaus die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in den Tochterunternehmen. Ein weiterer Vorteil der LVB-Konzernstruktur besteht darin, dass die entlang der Wertschöpfungskette separierten wirtschaftlich selbständigen Einheiten flexibler auf dem Markt reagieren können, als dies innerhalb eines Einzelunternehmens mit mehreren Sparten möglich ist.

Nicht zuletzt ging es bei unserer Suche nach strategischen Partnern auch darum, einen möglichst hohen Verkaufserlös für die Beteiligung an unseren Tochterunternehmen zu erzielen, den wir je nach Lage entwe-

der in den Tochterunternehmen belassen oder aber im Mutterunternehmen verwendet haben. Die Beteiligungserlöse standen stets im Dienste einer besseren Versorgung unserer Kunden mit Verkehrsdienstleistungen; sie sind nicht an die Gesellschafter geflossen, sondern wurden zur Verbesserung der Qualität unserer Dienstleistungen in der ÖPNV-Wertschöpfungskette verwendet.

Das Interesse der privaten Partner an Gewinnoptimierung decken die LVB nicht darüber ab, dass zusätzliche finanzielle Leistungen der LVB an unsere Tochterunternehmen fließen, sondern dass Gewinne bei fest definierten Qualitätsstandards über Rationalisierungsmaßnahmen verdient werden müssen. Die in den LVB erwirtschafteten Gewinne sind also nicht das Resultat eines rigorosen Sparkurses zu Lasten der Quantität und Qualität der Verkehrsdienstleistung, sondern Ergebnis eines quantitativ und qualitativ verbesserten Angebots, das zu einer erhöhten Nachfrage geführt hat.

6. Ergebnisse der Bildung von Public Private Partnerships im LVB Konzern

Das Konzept der Bildung von partnerschaftlichen Einheiten in Form der Spartenunternehmen des LVB-Konzerns führte im Jahr 2002 und wird verstärkt auch im Jahr 2003 in allen Tochterunternehmen zu positiven Resultaten führen, auf denen wir in den kommenden Jahren weiter aufbauen werden. Der LVB-Konzern erzielte 2002 bei einem konsolidierten Konzernergebnis von 181 Mio. € in fast allen Sparten Gewinne. Gewinne sind derzeit für die meisten öffentlichen Nahverkehrsunternehmen noch ein Novum, und es ist bisher übliche Praxis, Verluste von ÖPNV-Unternehmen jährlich über die kommunalen Gesellschafter auszugleichen. Bei Erhalt und Steigerung des Leistungsniveaus haben wir im Jahr 2002 Kosteneinsparungen in den LVB-Tochterunternehmen von insgesamt 3,27 Mio. € erzielen können. Diese Kosteneinsparung wurde in langfristigen vertraglichen Vereinbarungen in Form einer jährlichen Abschmelzung der Zahlungen des Hauptkunden LVB an die LVB-Tochterunternehmen vereinbart, so dass sich die Vertragspartner rechtzeitig auf die Erwartungen des Gesellschafters LVB einstellen und über Effizienzsteigerungen oder die Erschließung von Drittgeschäften die Lücke schließen konnten.

IV. Beispiele positiver Erfahrungen der LVB mit Siemens als Partner von Public Private Partnerships

1. Leipziger Fahrzeugservice-Betriebe GmbH

Die Effizienzsteigerungen und die Erschließung von Rationalisierungspotentialen in den Tochterunternehmen mit partnerschaftlichen Beteiligungen sind überwiegend auf die Übernahme der oben angesprochenen privatwirtschaftlichen Managementmethoden und Instrumentarien zurückzuführen. Dies soll am Beispiel einer Public Private Partnership zwischen der Siemens Transportation System (TS) und der LVB in der Leipziger Fahrzeugservice-Betriebe GmbH (LFB) erläutert werden. Die LFB wurde am 1. Juli 1999 gegründet, ihre Geschäftsfelder bestanden zunächst in der Instandhaltung und Modernisierung von Stadt- und Straßenbahnen, der Baugruppenüberholung und Komponentenentwicklung sowie dem Sonder- und Spezialfahrzeugbau.

Siemens als weltweiter Konzern hat ein großes Interesse an einem Know how-Transfer von dem lokal verwurzelten mittelständischen LVB-Tochterunternehmen LFB. Eine Nutzensteigerung verspricht sich Siemens vor allem davon, nicht nur seine Produkte herzustellen und zu vertreiben, sondern sie darüber hinaus bis zu ihrer Entsorgung zu betreuen sowie Erfahrungen aus dem Einsatz der Technik im täglichen Betrieb und der Wartung zu sammeln, um Rückschlüsse für den eigenen Produktionsprozess vorzunehmen, die zu einem verbesserten Angebot führen. Mit der Schaffung eines Geschäftsfelds „Integrated Services“ konzentriert Siemens TS sich auf die Instandhaltung von schienengebundenen Verkehrssystemen und Infrastrukturleistungen. „Integrated Services“ wird in drei Mitgliederkreise unterteilt.

Der innere Kreis umfasst eigene Werkstätten und Werkstätten, bei denen ein Joint Venture besteht. Über ein eigenes Netz von Stützpunkten betreut Siemens weltweit seine Kunden. In Deutschland gehört hierzu neben der Public Private Partnership mit den LVB in Leipzig beispielsweise der Service-Standort West von Siemens TS in Düsseldorf. Diese Service-Stützpunkte agieren nicht nur lokal begrenzt, sondern bieten für eine ganze Region kostengünstige Komplettservicedienstleistungen an. Im Fall der LVB-Tochter LFB handelt es sich um die Region Südostdeutschland. Beispiele für das globale Netzwerk des Geschäftsfelds „Integrated Services“ von Siemens TS sind die Schienenfahrzeuginstandsetzung bei der Bangkok Mass Transit System oder die Instandsetzung von U-Bahn-Fahrzeugen in Buenos Aires. Als Weltkonzern profitiert Siemens von der Partnerschaft mit den regional tätigen LVB, weil

wir uns mit regionalen Besonderheiten genau auskennen. Die LVB-Konzernunternehmen profitieren ihrerseits von der Partnerschaft, da sie bei der Beschaffung wie beim Vertrieb auf das weltweite Netz von Siemens TS zugreifen können.

Den mittleren Kreis bilden Werkstätten der Verkehrsunternehmen, die mit Siemens einen Charter Rail-, Management Alliance- oder Full-Performance-Vertrag abgeschlossen haben. Charter Rail-Vertrag bedeutet beispielsweise, dass der Betreiber, ausgehend von einer festen Laufleistung, eine feste Kilometerpauschale an Siemens bezahlt und Siemens im Gegenzug die Verantwortung für die Instandsetzung/Verfügbarkeit übernimmt.

Der äußere Kreis besteht aus Verkehrsunternehmen, die über Rail Mall- und Komponenten- Instandhaltungsverträge mit Siemens TS verfügen. Rail Mall bedeutet Bestellung und schnelle Verfügbarkeit von Ersatzteilen durch die weltweite Vernetzung der Siemens-Werkstätten; Siemens TS übernimmt eine Verfügbarkeitsgarantie und Instandhaltungsleistungen für einzelne Komponenten. Die schnellere Verfügbarkeit führt zur Kostenreduzierung für die Verkehrsunternehmen durch Einkauf standardisierter Instandhaltungsleistungen für einzelne Komponenten.

Die inneren Kreise können auf die Leistungen der äußeren Kreise zugreifen, und daraus ergibt sich der zweite Vorteil für das LVB-Konzernunternehmen LFB.

In vielen Punkten vergleichbare Synergieeffekte wie durch die Beteiligung von Siemens TS bei der LFB erzielen wir durch die Beteiligung der Bahnreinigungsgesellschaft (BRG), einer großen Tochtergesellschaft der DB AG, an dem LVB-Tochterunternehmen Leipziger Servicebetriebe (LSB). Die Synergieeffekte schlagen sich in Beteiligungserlösen wieder, die sich bei der LFB voraussichtlich im Jahr 2003 im Vergleich zum Vorjahr um 21,4 % erhöhen werden. Der Anteil der Drittumsätze am Gesamtumsatz der LFB erhöhte sich um 8 %, die Eigenkapitalquote stieg auf 59 % – gegenüber der in Deutschland üblichen Eigenkapitalquote von 20 bis 25 %. Siemens selbst stellt der LFB nicht nur sein weltweites Vertriebsnetz zur Verfügung, sondern vermittelt als Auftragnehmer Unteraufträge an die LFB, z.B. die Probewartung des Schienenfahrzeugs „Combino“ in Amsterdam oder die Schweißaufsicht durch die LFB in der Werkstatt West von Siemens TS.

2. Der „Leoliner“ als jüngste gemeinsame Entwicklung

Jüngstes Ergebnis der Partnerschaft zwischen Siemens und LVB ist die Entwicklung von zwei Prototypen einer Stadtbahn, die besonders für die spezifischen Infrastrukturverhältnisse in den östlichen Bundesländern und Osteuropa entwickelt wurden. Die LFB machte sich dabei die Kenntnisse von Siemens TS als Hersteller von Stadtbahnfahrzeugen zunutze, um ein eigenes Produkt zu entwickeln, das eine Nische ausfüllt. Bei dem „Leoliner“ (NGTW6) handelt es sich um einen 6achsigen Niederflur-Gelenktriebwagen, dessen innovative Technik für neue Einsatzbereiche konzeptioniert wurde. Das Fahrzeug zeichnet sich durch eine Wagenkastenkonstruktion in geschweißter Stahlbauweise aus, die auch Kräfte aufnehmen kann, welche deutlich über den normalen Beanspruchungsfall hinausgehen. Entsprechend diesen erhöhten Anforderungen an die Belastbarkeit wurde auch das Drehgestell konzipiert. Der „Leoliner“ verfügt über alle technischen Standards, die heute von einem Stadtbahnwagen gefordert werden. Im Hinblick auf die notwendige Modernisierung der Infrastruktur in den osteuropäischen Staaten, insbesondere den EU-Beitrittskandidaten, die noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird, bietet der „Leoliner“ eine „geländegängige“ Übergangslösung, bei der höchste Ansprüche an den Fahrkomfort zu einem weit aus günstigeren Preis erfüllt werden können, als dies bei herkömmlichen neuen Stadtbahnwagen der Fall ist. Der „Leoliner“ zeigt aber auch, wie auf dem Wege einer gemeinsamen Partnerschaft ein reines Instandhaltungsunternehmen in die Liga der Fahrzeughersteller aufsteigen kann.

Das Beispiel des „Leoliners“ macht deutlich, dass die LVB mit ihrer Strategie, mit mehreren speziellen Partnern aus der Industrie Public Private Partnerships zu realisieren, einen Weg eingeschlagen haben, über Geschäftsfelderweiterungen sowohl den Unternehmensbestand und Arbeitsplätze bei der LVB zu sichern, als auch die Erwartungen des Aufgabenträgers zu erfüllen, der Verpflichtung zur Daseinsvorsorge gerecht zu werden. Die LVB verstehen sich als ein gemischtwirtschaftlicher Dienstleistungskonzern, in dem eine Synthese zwischen privatwirtschaftlicher Gewinnorientierung und öffentlicher Gemeinwohlverpflichtung vollzogen wird.

Public Private Partnership im Verkehrsbereich

Die Diskussion im Workshop

I. Diskussion zu den Referaten von Dieter Schörken und Hannes Rehm

Ein Schwerpunkt der Diskussion zu den Referaten von Senator Schörken und Professor Rehm lag zunächst auf dem öffentlichen Gebührenrecht, das für die Festlegung der Höhe der Maut zur Nutzung des Warnow-Tunnels maßgebend ist. Hierbei zeigte sich, dass offensichtlich ökonomische Sachverhalte wie etwa die Elastizität der Nachfrage zu wenig Berücksichtigung finden. Professor Püttner verwies auf die Aussage von Herrn Schörken, es gebe keine Genehmigung einer kostenlosen Nutzung des Warnow-Tunnels während der Nachtzeit aufgrund der Gleichbehandlungen durch das Gebührenrecht, und bemerkte hierzu, dass dies so nicht ohne weiteres nachvollziehbar sei. Das öffentliche Gebührenrecht habe in der Vergangenheit durchaus Gebührendifferenzierung und ungleiche Behandlung von Nutzern zugelassen. Er nannte als Beispiel hierfür die Tarife im Telefonverkehr (Tagestarife und Nachtstarife). Die Diskussion dieses Aspekts mache deutlich, dass ganz offensichtlich unklare und relativ „beliebige“ Regelungen im Gebührenrecht existieren. So verwies Professor Püttner auch darauf, dass er schon selbst zur Vermeidung dieses Problems die Abkehr von der öffentlich-rechtlichen Gestaltung von Gebühren hin zur privatrechtlichen Gestaltung vertreten habe.

Ein zweiter Schwerpunkt der Diskussion lag auf der Frage, ob die bei der Warnowquerung getroffene Regelung nicht auch eine öffentliche Finanzierung zulasse. Professor Mühlenkamp verwies darauf, dass es im Grunde genommen zum einen um die Schwierigkeit der Kapitalbeschaffung für die Investition gehe und zum anderen um die Finanzierung im Zeitablauf. Letztere solle im dargestellten Fall der Warnowquerung über Private durch die Maut gewährleistet werden. Professor Mühlenkamp verwies darauf, dass man bei der gegebenen Konstruktion der Kapitalbeschaffung grundsätzlich bleiben könne, die Finanzierung jedoch sich durchaus öffentlich wahrnehmen lasse. Dies bedeute, dass anstelle der

* Professor Budäus leitete den Workshop Public Private Partnership im Verkehrsbereich. Angaben zur Person siehe S. 9.

privat zu zahlenden Maut ein öffentlicher Beitrag jährlich für die Finanzierungskosten gezahlt werden könnte. Professor Rehm stimmte in der Diskussion den Überlegungen von Professor Mühlenkamp grundsätzlich zu. Er verwies darauf, dass es nicht um die Dogmatisierung bestimmter Positionen gehen könne, sondern vielmehr um eine offene Diskussion und Analyse von verfügbaren Finanzierungsalternativen, aber auch deren Realisationsmöglichkeiten.

Im weiteren Verlauf konzentrierte sich die Diskussion auf das Problem der Schnelligkeit und der volkswirtschaftlichen Effizienz von Projekten wie jenem der Warnowquerung. Hier verwiesen die beiden Referenten erneut darauf, dass die Realisationszeit einschließlich Planung, Feststellung etc. von insgesamt zehn Jahren für bundesrepublikanische Verhältnisse ausgesprochen schnell sei. In diesem Zusammenhang war auch die Aussage aufschlussreich, dass das Projekt der Warnowquerung sowohl auf der Finanzierungsseite als auch bei der operativen Herstellung von ausländischen Unternehmen getragen wird.

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion lag auf der Frage, inwieweit die Gewinne in die Kosten für die administrative Ermittlung der zu bewilligenden Maut einbezogen würden und welche Größenordnung der Rendite hier eine Rolle spielen würde. Senator Schörken verwies darauf, dass selbstverständlich der Gewinn – bzw. die Verzinsung des eingesetzten Kapitals – ein Bestandteil der Maut ist, er aber über die Höhe der zu berücksichtigenden Rendite aufgrund von vertraglicher Vertraulichkeiten hierzu nichts sagen könne. Der Diskussionsleiter verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass man sich dieses relativ einfach anhand des Kapitalmarktzinses errechnen könne. Kein Unternehmen werde sich an dem Projekt beteiligen mit einer Verzinsung, die nicht mindestens dem Kapitalmarktzinssatz entspreche plus einem Risikozuschlag. Vor diesem Hintergrund dürfte die Eigenkapitalverzinsung in der Größenordnung von etwa 10 % liegen.

Die Frage nach der konkreten Höhe der Maut wurde wie folgt beantwortet: Je nach Fahrzeugtyp zwischen 1,50 und 2,00 € pro Durchfahrt für den PKW.

II. Diskussion zum Referat von Wilhelm Georg Hanss

Die Diskussion über das Referat von Herrn Hanss konzentrierte sich zunächst auf einige ergänzende Aspekte zur ökonomischen Situation der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH. Dabei machte Herr Hanss

deutlich, dass praktisch im Jahr 2002 ein Überschuss zwischen 10 und 11 Mio. € erwirtschaftet worden ist. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage nach der Rolle des CBL (Crossborder-Leasing) aufgegriffen, mit dem die LVB 28 Mio. € erwirtschaftet hat. Dieser Betrag ist jedoch nicht in die Gewinnermittlung eingeflossen, sondern wird auf einem Sonderkonto geführt. Die Zinsen fließen allerdings der GmbH zu.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Höhe privater Beteiligungen. So wurde darauf verwiesen, dass eine auffallend überwiegend gleiche Beteiligung von Privaten und von Öffentlichen von jeweils 50 % in den einzelnen Konzernunternehmen zu beobachten sei, während üblicherweise 51 % öffentlich und 49 % privat seien. Herr Hanss machte deutlich, dass bei einer funktionierenden Partnerschaft keiner eine Mehrheitsbeteiligung haben sollte, sondern dass Konflikte unter den Bedingungen eines gleichen Kräfteverhältnisses gelöst werden müssten. Dies sei eine ganz wesentliche konstruktive Komponente von PPP.

Weiterhin wurde im Einzelnen auf die Privatisierungsstrategie der LVB eingegangen. Insbesondere, inwieweit das Leistungsprogramm der einzelnen Töchter in Konkurrenz tritt mit privaten Anbietern und dem örtlichen Handwerk. Hier wurde seitens des Referenten deutlich gemacht, dass in der Leipziger Region nach einigen anfänglichen Auseinandersetzungen inzwischen ein kooperatives Verhältnis mit der Industrie- und Handelskammer und den privaten Handwerksbetrieben existiert. Ein sehr großer Teil der durch den Konzern in Anspruch genommenen Leistungen würde ausgeschrieben und von privaten Anbietern durchgeführt.

Besonders hervorgehoben wurde abschließend, dass die LVB einen ganz wesentlichen Beitrag zur Wirtschaftsförderung leistet. So ist die LVB nicht mehr nur Verkehrsbetrieb, sondern beginnt damit, gemeinsam mit der Siemens AG eigene Fahrzeuge zu produzieren. Herr Hanss vertrat die Ansicht, dass bei 20 % Arbeitslosigkeit eine Stadt alle Kreativität und Innovationsfähigkeit gerade auch in Bezug auf öffentliches Management einsetzen sollte, um neue Wege zu gehen.

Workshop 2:

Public Private Partnership im Entsorgungsbereich

Private Public Partnership im Entsorgungsbereich

Einführende Bemerkungen

Bei der Private Public Partnership unterscheidet man üblicherweise zwischen vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaften und institutionellen, gesellschaftsrechtlichen Partnerschaften. Die meisten Menschen denken bei PPP wohl häufiger an die letztere Form, wenn sie sich mit diesem Thema befassen. Es wäre aber ein großes Versäumnis, wenn man die erstgenannten, also vertraglichen Partnerschaften zu wenig beachten würde hinsichtlich ihres Volumens, ihrer Bedeutung und ihrer Fernwirkungen. Die Diskussionen um Autobahnmaut, Magnetschwebbahn, Flughafen Berlin-Schönefeld, Cross-Border-Leasing und ähnliche bedeutende Projekte mögen dafür beispielhaft sein.

In der Sitzung am Vortage wurde auch auf die CEEP-Stellungnahme zu vertraglichen PPP eingegangen und es sind die darin aufgezeigten Risiken beschrieben worden. Es ist davon auszugehen, dass die Risikofragen auch in diesem Workshop einen breiten Raum einnehmen werden.

Die drei Vorträge des Workshops werden sich schwerpunktmäßig mit Erfahrungen aus der Planungs-, Finanzierungs-, Vertragsgestaltungs- und Eingewöhnungsphase der PPP befassen. Spannend wird es sein zu beobachten, zu hören und zu analysieren, wie die PPPs im täglichen Ablauf erlebt und gelebt werden, welche Chancen von beiden Partnern genutzt werden, ob und welche Risiken eingetreten sind und wie man mit Konflikten umgeht.

In der anschließenden Diskussion sollten die folgenden Schwerpunkte bei den Diskussionsbeiträgen berücksichtigt werden:

(1) Welche **Besonderheiten** zeichnen die PPP in der **Entsorgungswirtschaft** gegenüber solchen Partnerschaften in anderen Bereichen (z.B. Energieversorgung, Verkehrswirtschaft, Bauwirtschaft, Mautwesen) aus?

* Prof. Dr. Wolf Gottschalk ist Honorarprofessor an der Universität Göttingen und liest auch an der Humboldt-Universität Berlin. Er ist tätig als Berater des Verbandes kommunaler Unternehmen, Köln, sowie Stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. Professor Gottschalk leitete den Workshop Public Private Partnership im Entsorgungsbereich.

(2) Welche **praktischen** Erfahrungen hat man mit der PPP in der Entsorgungswirtschaft gemacht? Wie lebt es sich mit PPPs? Welche Risiken werden identifiziert oder sind vorhersehbar? Wo funktionieren PPPs und wo nicht?

(3) Welchen Beitrag könnte und sollte die **Wissenschaft** zur Untersuchung offener Probleme bei der PPP in der Entsorgungswirtschaft leisten (z.B. Rechtsfragen, steuerliche Probleme, gesellschaftsrechtliche und organisatorische Fragen, Verhaltensmodelle)? Wo gibt es Beratungsbedarf für die Praxis durch die Wissenschaft?

(4) Welche **Empfehlungen** kann dieser Workshop am Ende der Veranstaltung geben?

PPP im Entsorgungsbereich: Ein interessantes Modell für die Übergangszeit bis zur Herstellung voller Konkurrenzfähigkeit der kommunalen Unternehmen

I. Problemstellung

Die Wahl, welche Organisationsform sich am besten zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe eignet, ist eine originäre politische Entscheidung. Die Auswahl unter einer Vielzahl von zwischen „100 % kommunal“ und „100 % privat“ angesiedelten alternativen Formen der Partnerschaft kann, darf und wird (hoffentlich) nie völlig beliebig erfolgen. Sie ist immer abhängig von den bestehenden Rahmenbedingungen, von der Zahl der zur Verfügung stehenden Alternativen, der rationalen – d.h. auf der Basis eines expliziten und gewichteten Zielsystems vorgenommenen – Auswahl einer Alternative und nicht zuletzt von der Verteilung der Entscheidungsmacht auf die beteiligten Interessengruppen. Das gilt auch für den Entscheidungsprozess über die Zukunft der Abfallwirtschaft. Denn wegen der großen – vielleicht gar existenziellen – Bedeutung der Entscheidung für alle Beteiligten (Verbände, Unternehmen, Konkurrenz, Anteilseigner, Bürger, Geschäftsführung, Mitarbeiter, Lieferanten, Staat) geht es allen auch darum, die eigenen Ziele durchzusetzen.

II. Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Bevor die verschiedenen Organisationsformen und damit die zahlreichen Möglichkeiten öffentlich-privater Partnerschaften auch im Entsorgungsbereich diskutiert werden, sollen zunächst die diese Formen und Möglichkeiten bestimmenden abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen skizziert werden:

In Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse – z.B. Abfallbeseitigung und Abfallbehandlung – stehen sich **Subsidiaritätsprinzip und Wettbewerbsregeln** konflikträchtig gegenüber. Die Praxis in Bezug auf diese Dienstleistungen steht teilweise im Widerspruch zu den Bestimmungen des freien Verkehrs und des freien Wettbewerbs. Die EU-Kommission fordert hier eine rechtliche Klarstellung

* Vera Gäde-Butzlaff ist Mitglied des Vorstandes der Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR.

und den Vorrang des Wettbewerbs, d.h. die Öffnung des Marktes für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Dabei geht es ihr auch um Machtzuwachs. Die Kommission fordert mehr Kompetenzen und eine Aufgabenverschiebung zulasten nationaler Vorrechte bezüglich jener Leistungen, die diesen Regeln (noch) nicht unterworfen sind, die gemäß dem Subsidiaritätsprinzip in der kommunalen Verantwortung liegen.

Das gesellschaftspolitische Zielsystem verändert sich bei gleichzeitig zunehmender Komplexität des Entscheidungsproblems. Gerade für Leistungen der Abfallwirtschaft gilt es, besonders gründlich abzuwägen, ob eine individuelle, heute und kurzfristig optimale Lösung auch morgen und langfristig für die Gesellschaft die optimale Lösung ist¹, oder ob es sich um eine suboptimale Lösung, die Optimierung einzelner (Unternehmen) auf Kosten der Allgemeinheit, handelt. In der **Konsequenz eines tiefgreifenden Wertewandels**, forciert durch die allgemeine Wirtschaftslage, scheint es allerdings, als ob ein Teil der Bevölkerung „privat“ gegenüber „kommunal“ präferiert und eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Ziele fordert.

Es gibt **theoretische Überlegungen von Wirtschaftswissenschaftlern** zur Vorteilhaftigkeit von Wettbewerb, die durch Generalisierung einiger erfolgversprechender Privatisierungen und tatsächlich realisierter Beteiligungen des privaten Sektors an öffentlicher Aufgabenerfüllung starke Verbreitung in Medien finden. Private Entsorgungsunternehmen und der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) als ihr Verband, Monopolkommission und Wirtschaftswissenschaftler bilden heute die Speerspitze für Privatisierung und Liberalisierung in der Abfallwirtschaft.² Ihr proklamiertes Ziel ist es, Monopole aufzubrechen, damit die Zahl der im Wettbewerb stehenden Wirtschaftssubjekte zu vergrößern, um so „bessere“ oder „preiswertere“ Leistungen für den Bürger hervorzubringen.

Das fehlende Wachstum und damit die Einnahmenmisere bei Bund, Ländern und Gemeinden führen zu enormen Defiziten und drastisch eingeschränkten Finanzierungsspielräumen. Im 1. Halbjahr 2003 haben die Kommunen fast 70 Mrd. € ausgegeben, aber nur 62,8 Mrd. € eingenommen. Nur für das 1. Halbjahr ergibt das ein Defizit in Höhe von

¹ Vgl. „Zusammenhalt und Gerechtigkeit, Solidarität und Verantwortung zwischen den Generationen“, Eröffnungsreferat von Kardinal Karl Lehmann, Vorsitzender der Deutschen Bischofskonferenz, bei der Herbst-Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz am 22. September 2003 in Fulda.

² Vgl. z.B. 37. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 42 Abs. 4 Satz 2 GWB, vom 10.04.2003.

7,1 Mrd. €. ³ Angesichts solcher Zahlen muss es zwangsläufig zu einer Aufgabenkritik in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht kommen. Der Verkauf von Beteiligungen oder die Möglichkeit einer Public Private Partnership werden als Wege aus der Misere gesehen. In Abhängigkeit von den finanziellen Mitteln sind es besonders die Aufgaben der Abfallbeseitigung, die regelmäßig auf den Prüfstand kommen. Befördert wird diese Aufgabenkritik natürlich von der Orientierung am „kühl kalkulierenden Kaufmann“, der seine knappen Mittel zum größten betriebswirtschaftlichen Nutzen einsetzen will.

III. Die Organisation öffentlicher abfallwirtschaftlicher Aufgaben

Welche Alternativen begrenzen das Spektrum an Möglichkeiten, und stehen diese Alternativen auch weiterhin zur Verfügung?

Den einen Rand des Spektrums markieren die **kommunalen Organisationsformen**. Dazu zählen die traditionelle Form des Regiebetriebs (quasi als Abteilung der Kommunalverwaltung) aber auch modernere Formen wie Eigenbetrieb, Anstalt öffentlichen Rechts oder Eigengesellschaft. Im Falle einer Eigengesellschaft werden bisher öffentlich-rechtlich wahrgenommene Aufgaben nunmehr in privatrechtlicher Organisationsform durchgeführt; solche formell privatisierten Unternehmen verbleiben jedoch weiterhin unter uneingeschränktem staatlichen Einfluss. Beim Zweckverband, der als kommunale Organisationsform verstärkt zur Anwendung kommt, handelt es sich um eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit mehrerer Kommunen zur Erledigung bestimmter Aufgaben. Der Zweckverband ist als Körperschaft rechtlich selbständig.

Ob und wie lange eine solche Eigenerstellung abfallwirtschaftlicher Leistungen überhaupt noch möglich sein wird, hängt unter anderem davon ab, ob es zur Einführung des (Zwangs-)Systems der öffentlichen Vergabe von Dienstleistungen (Public Procurement) kommt. Ein solches System würde keinen fairen Wettbewerb etablieren. Es wäre ein Kampf David gegen Goliath, den anders als in der biblischen Erzählung ein großer Konzern (mit einer gut gefüllten „Kriegskasse“) gegen das kleine, ortsgebundene Entsorgungsunternehmen sicherlich gewinnen würde; privat oder kommunal ist dabei unerheblich (vgl. DSD-Ausschreibung der Leistungsverträge und Klagen kleiner Unternehmen). Die Eigenerstellung geriete stark unter Druck, und nicht zuletzt aus dieser Überlegung heraus sind die (Noch-)Inhaber kommunaler Unternehmen sensibilisiert

³ Vgl. Mitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 16.10.2003 (www.kommunal-finanzen.de/kommunalverband/defizit-161003.doc).

für einen zukunftssträchtigen Umbau der jetzigen Organisationsform, wollen sie nicht am Ende auf den Personal- bzw. Abwicklungskosten „sitzen bleiben“.

Der andere Rand des Spektrums wird markiert durch die vollständige **materielle Privatisierung** bei voller Überlassung der Leistungserbringung an den marktwirtschaftlichen Wettbewerb, z.B. durch den Verkauf von Unternehmen oder Gesellschaftsanteilen an Private. Ein solcher vollständiger Rückzug der öffentlichen Hand, d.h. des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, ist in der Abfallentsorgung (derzeit) nicht möglich, denn Entsorgung ist (noch) eine hoheitliche Pflichtaufgabe und damit als Ganzes nicht konzessionsfähig (§ 13 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz).

Diese Alternativen werden in Abhängigkeit vom jeweiligen Standpunkt und unabhängig davon, wie realistisch sie sind, als „weiß“ im Sinne von „gut“ oder „schwarz“ im Sinne von „schlecht“ charakterisiert. In der Realität gibt es aber nicht nur schwarz oder weiß, sondern eine Vielzahl von Grautönen – viele Alternativen, die sowohl Chancen als auch Risiken beinhalten. Der erhoffte Fall, dass bei den dazwischen liegenden Varianten die Vorteile beider Ränder des Spektrums zu einem für die private wie die kommunale Seite positiven Ergebnis führt, das keine Seite allein hätte erreichen können, erweist sich zumeist als Wunschtraum; denn es können auch die Nachteile beider Varianten zusammenkommen, und dann haben wir es mit einem halb privaten und einem halb kommunalen (PPP-)Monopol mit hohen Preisen und reduzierten Leistungen zu tun. Das wäre die Beteiligung Privater an einem Monopol; kein Wettbewerb wäre entstanden, für die Bürger nichts gewonnen.

IV. Begriffe und Formen von Public Private Partnership

Der Begriff Public Private Partnership wurde Mitte der 80er Jahre erstmals in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt und blieb lange Zeit zwar nicht gänzlich unbemerkt, der breiten Öffentlichkeit aber doch weitgehend verborgen.

Heute hilft das Internet bei der Recherche der Anfänge. Wer herausfinden möchte, wann es „**erstmal**s“ zu einer „**Public-Private Partnership**“ einer „**Kommune**“ mit einem „**privaten Entsorgungsunternehmen**“ kam (Suchbegriffe sind kursiv angegeben), stößt auf ein Modell zum

Betrieb einer Müllverbrennungsanlage aus dem Jahr 1989.⁴ Dieses in Nordrhein-Westfalen angesiedelte Betreibermodell findet zudem ausführliche Erwähnung im Abschlussbericht des Stabs „Antikorruption“ zur Untersuchung der kommunalen Verfahren zur Vergabe von Aufträgen zur Errichtung bzw. Erweiterung nordrhein-westfälischer Müllverbrennungsanlagen.⁵

Public Private Partnerships (PPPs) oder öffentlich-private Partnerschaften sind heute in aller Munde; mitunter entsteht aber der Eindruck, als verstünde jeder etwas anderes darunter. Ist es für die einen „Heilsbringer“ zur Rettung der maroden Haushalte, ist es für andere beinahe „Teufelswerk“. Sicherlich liegt die Wahrheit, wie so oft, dazwischen; anders ausgedrückt könnte man sagen „es kommt drauf an“.

Unter Public Private Partnership im eigentlichen Sinn sind Partnerschaften zu verstehen, bei denen die öffentliche Hand zur Aufgabenerfüllung, d.h. beim Entwerfen, bei der Planung, Erstellung, Finanzierung, dem Management, dem Betrieb und gegebenenfalls auch dem Verwerten bislang ausschließlich öffentlich erbrachter Leistungen, mit Privaten kooperiert. Der Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) ergänzt, dass es dabei um die kooperative Bereitstellung von Infrastrukturen und/oder Dienstleistungen geht.⁶

In einem vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Manfred Stolpe kürzlich vorgestellten Gutachten⁷ heißt es: „PPP kann man abstrakt beschreiben als langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden.“ PPP-Modelle werden hier als Erweiterung des „Kanons öffentlicher Beschaffungsvorgänge“ aufgefasst.

Diese Partnerschaften werden unterschiedlich untergliedert. Der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit herausgegebene Leitfaden

⁴ Vgl. www.sauberesstassfurt.de/board/article.php?sid=101

⁵ Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsstabs „Antikorruption“ des Innenministeriums NRW vom 30.06.2003 (vgl. www.im.nrw.de/pinn/87.htm).

⁶ Vgl. CEEP-Stellungnahme zu vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaften vom Juli 2003 (www.ceep.org).

⁷ Vgl. Gutachten „Public Private Partnership (PPP) im öffentlichen Hochbau“ vom September 2003 (www.bmbvw.de).

unterteilt nach Organisations-, Finanzierungs- und Kooperationsmodellen.⁸

Der CEEP schreibt: „Die öffentlich-privaten Partnerschaften können verschiedene Organisationsformen annehmen, manche von ihnen sind **institutionell**, wie zum Beispiel gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, manche haben eine eher **vertragliche** Form, wie zum Beispiel Konzessionen.“

Diese Vielfalt von Formen und Definitionen kann – zusammenfassend – nach drei Aspekten gegliedert werden⁹:

- **Zusammensetzung der Beteiligten**, also Art und Herkunft der Kooperationsakteure (Städte und Gemeinden waren 1999 die häufigsten PPP-Partner, gefolgt von Unternehmen, Industrie- und Handelskammern, Kreditinstituten, Handwerkskammern, Universitäten und Fachhochschulen);
- **Gegenstandsbereiche von PPPs**, d.h. den wichtigsten Handlungsfeldern, in denen PPPs praktiziert werden (Städtebau und Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, F & E, Technologietransfer, kommunale Ver- und Entsorgung, Umweltschutz, Kulturangebot, Bildungsbereich, Sozialpolitik, etc.);
- **Formalisierungsgrad der Kooperation**, also Art und Umfang von gesellschaftsrechtlichen bzw. vertraglichen Regelungen: Finanzierungsmodelle (kommunal oder staatlich verbürgte Kredite, Leasing, Miet- und Mietkaufverträge, Fondsfinanzierung, Contracting) und Organisationsmodelle (Betreiber-, Kooperations-, Beteiligungs- und Konzessionsmodelle); institutionelle (z.B. gemischtwirtschaftliche Gesellschaften) oder vertragliche Form (z.B. Konzessionen).

V. Bestehende Partnerschaften der Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Versteht man Public Private Partnership als gemeinsame, d.h. von Privaten und Öffentlichen unternommene, Bereitstellung von Infrastrukturen und/oder Dienstleistungen, dann sind die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) bereits seit geraumer Zeit an solchen beteiligt.

⁸ Vgl. „Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer“ hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), 2003.

⁹ Vgl. „Public Private Partnership: Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft“ von Sibylle Roggenkamp, 1999.

1. DASS Die andere Systementsorgungs-Gesellschaft mbH

Die DASS wurde 1991 als Tochterunternehmen von BSR und dem privaten Entsorgungsunternehmen ALBA gegründet (jeweils 50 %). Sie ist in Berlin seit 1991 für das Sammeln und Sortieren der gebrauchten Verpackungen mit dem Grünen Punkt aus Glas, Papier, Pappe, Weißblech, Aluminium, Kunststoff und Verbunden verantwortlich. Dabei kommen 31 Subunternehmen zum Einsatz. In den vergangenen 12 Jahren wurden rd. 50 Mio. m³ Verpackungen gesammelt. Ab 2004 wird ALBA Alleineigentümer der DASS. Bis Ende 2003 bleibt das Unternehmen eine Public Private Partnership zwischen dem privaten und dem kommunalen Entsorger. Das Bundeskartellamt duldet das Gemeinschaftsunternehmen nur befristet bis Ende 2003.

2. BRAL Reststoffbearbeitung GmbH

Die BRAL wurde 1994 als Beteiligungsunternehmen von BSR und ALBA (jeweils 50 %) gegründet. Sie betätigt sich in folgenden Geschäftsfeldern:

- Recycling von Altkühlgeräten und Elektronikschrott (Technik),
- Aufbereitung von Sperrmüll zur thermischen Verwertung,
- Sammlung von Speiseabfällen zur Verwertung,
- Koordination der Belieferung von Kompostierungs- und Verwertungsanlagen zur umweltgerechten Verwertung von BIOGUT der BSR.

3. FAREC Fahrzeugrecycling GmbH

Die in Jüterborg ansässige FAREC wurde 1994 gegründet. Im Jahr 2000 hat die BSR sich über ihr Tochterunternehmen KMG (100%-Tochter) mit 51 % an dieser Gesellschaft beteiligt. Handlungsleitend war die 1997 in Kraft getretene Altfahrzeugverordnung, die im Juni 2002 novelliert wurde. Danach müssen alle Fahrzeuge, die nach dem Inkrafttreten des Altfahrzeuggesetzes zugelassen wurden, unentgeltlich vom Hersteller oder Importeur zurückgenommen werden. Ab dem Jahr 2007 wird diese Regelung auch auf jene KFZ angewandt, die vor dem Inkrafttreten des Altfahrzeuggesetzes zugelassen waren. Zielsetzung für die Beteiligung der BSR an der FAREC war unter anderem die umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen.

4. gbav Gesellschaft für Boden- und Abfallaufbereitung mbH

Die gbav ist eine 51-prozentige Tochter der BSR; 49 % der Anteile liegen bei der Harbauer GmbH für Umwelttechnik. Die GBAV wurde 1997 gegründet. Das Unternehmen betreibt (als zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb) in der Gradenstraße in Berlin-Neukölln eine stationäre Bodenwaschanlage. Hier werden kontaminierte Böden und Bauschutt gereinigt, die von Baumaßnahmen aus dem Großraum Berlin-Brandenburg sowie dem gesamten Bundesgebiet (auch Ausland) stammen. Aber auch Sandfangrückstände aus Öl- und Leichtstoffabscheidern, Kanalsande sowie Schlämme aus der Gewässerreinigung und der gesamte Straßenkehricht der BSR werden hier behandelt. Das physikalisch-chemische Bodenwaschverfahren wurde von der Firma Harbauer entwickelt und mit zwei Umweltpreisen ausgezeichnet.

Alle Partnerschaften stehen also in einem engen Bezug zu den Kernkompetenzen der BSR.

VI. Rechtsgrundlagen für die Beteiligung der BSR an PPPs

1. Berliner Betriebsgesetz

Das Land Berlin ist gemäß Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und zur Entsorgung der auf seinem Gebiet angefallenen Abfälle verpflichtet. Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe nehmen diese Aufgabe für das Land Berlin wahr. Auch die ordnungsgemäße Reinigung der öffentlichen Straßen obliegt grundsätzlich dem Land Berlin als öffentliche Aufgabe; gemäß Straßenreinigungsgesetz werden diese Aufgaben von der BSR hoheitlich durchgeführt.

Die BSR wurde am 1. Januar 1994 durch das Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Hauptaufgaben der BSR sind Abfallentsorgung und Straßenreinigung für Berlin sowie die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben, die insbesondere der Sauberhaltung des Stadtgebiets sowie der Erfüllung der Verkehrs-sicherung dienen (Sonderdienste). Diese vom Gewährträger vorgegebenen öffentlichen Aufgaben sind von der BSR, wie auch allen anderen Anstalten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit unter Berücksichtigung sozial-, umwelt- und strukturpolitischer Grundsätze zu erfüllen. Die Durchführung ihrer Aufgaben erfolgt mit dem Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung.

Die Anstalten können am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen, vgl. § 2 (1) BerlBG. Sie können im Rahmen ihrer allgemeinen Aufgabenstellung

- mit den Betriebszwecken zusammenhängende Aufgaben wahrnehmen,
- auch außerhalb Berlins tätig werden,
- sich an anderen Unternehmen, Einrichtungen und Organisationen beteiligen,
- Tochterunternehmen gründen, erwerben und betreiben,
- Eigenkapital bilden und Fremdkapital aufnehmen (§ 2 (7) BerlBG).

2. Zielvereinbarung mit dem Land Berlin

Die BSR hat im Jahr 1994 den Wandel von einem Eigenbetrieb des Landes Berlin in eine Anstalt des öffentlichen Rechts vollzogen. Diese grundlegende strategische Neuausrichtung fand ihre Fortsetzung mit der Unterzeichnung der Zielvereinbarung mit dem Land Berlin im Juli 2000.

Zielsetzung dieses Vertrages war und ist:

- Erhalt der Eigenständigkeit der BSR,
- Effizienzsteigerungsmaßnahmen (Ziel: Wettbewerbsfähigkeit),
- Erhöhung der Leistungsqualität,
- Konsolidierung und Ausbau des gewerblichen Geschäfts (Ausgliederung und Zukauf) im Rahmen des Beteiligungskonzepts,
- langfristige Sicherung der Arbeitsplätze bei den BSR.

Die operativ tätigen Tochter- und Beteiligungsunternehmen sind entscheidend für die Erreichung dieser Ziele. Künftig werden sie an Bedeutung noch zunehmen.

3. Senatsbeschluss vom 1. April 2003

Laut Beschluss des Senats von Berlin¹⁰ wird „die über die Kapazität der Müllverbrennungsanlage Ruhleben (520.000 t/Jahr) hinausgehende

¹⁰ Senatsbeschluss Nr. 1038/03 vom 01.04.2003.

Menge an Siedlungsabfällen in Höhe von 463.000 t/Jahr“ als Rohmüll ausgeschrieben. „Maximal 50 % dieser Menge können bei Vorliegen eines wirtschaftlich vergleichbaren Angebotes im Rahmen einer Public-Private-Partnership vergeben werden“.

Nach Abschluss der entsprechenden Vorarbeiten und Abstimmungen hat die BSR im Sommer diesen Jahres mit der Ausschreibung von Entsorgungsdienstleistungen begonnen. Zur Vergabe der Entsorgungsaufträge hat die BSR in Abstimmung mit dem Senat zwei separate Verfahren gewählt. Die Ausschreibung der „reinen Dienstleistung“ im Offenen Verfahren hat am 6. August 2003 begonnen.

VII. Aktuelle Ausschreibung von 230.000 Jahrestonnen in einem PPP-Modell

Die Ausschreibung von 230.000 Jahrestonnen im Rahmen einer Public Private Partnership erfolgt in einem sogenannten Verhandlungsverfahren und hat mit der Vergabebekanntmachung im EU-Amtsblatt am 14. Juli 2003 begonnen. Der private Partner soll eine bereits bestehende oder noch zu errichtende Restabfallbehandlungsanlage an die BSR liefern. Diese soll von der BSR erworben und dann der Gesellschaft zur Erbringung der Entsorgungsleistungen zur Verfügung gestellt werden.

Aufgrund der Bedeutung der Aufgabenstellung für die Daseinsvorsorge im Land Berlin müssen die Bieter zum Nachweis ihrer Eignung im Rahmen des Teilnahmewettbewerbes eine Reihe von qualitativen und quantitativen Bedingungen erfüllen. Unter anderem müssen sie vorlegen bzw. beibringen:

- Bereitschaftserklärungen einer Bank für Erfüllungsbürgschaften sowie
- praktische Referenzen und belastbare Nachweise ihrer technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Das Vergabeverfahren umfasst zwei Teile.

- Zunächst können sich im offenen Wettbewerb innerhalb der EU Unternehmen bei der BSR um die Teilnahme am Verhandlungsverfahren bewerben. Schlusstermin für den Eingang der Teilnahmeanträge war der 20. August 2003.
- Die BSR hat die Bewerbungen nunmehr ausgewertet. Am 15. Oktober 2003 hat die BSR sechs Bieter zur Abgabe eines Angebots (bis zum 27. November 2003) aufgefordert.

VIII. Bewertung der Vor- und Nachteile von Public Private Partnership

Die Vor- oder Nachteilhaftigkeit einer Public Private Partnership ist immer im Einzelfall zu prüfen. Bei dieser Abwägung sind folgende Aspekte bzw. Fragen hilfreich.

1. Finanzwirtschaftliche Optimierung: Gibt es finanzielle Vorteile?

Die Erbringung von Eigenleistungen, z.B. das Einsammeln und Befördern, bedeutet steuerrechtliche Vorteile für den Gebührenzahler. Im Vergleich zur Leistungserbringung durch eine gemischtwirtschaftliche GmbH ist zwar kein Vorsteuerabzug möglich, aber auch der Umsatzsteueraufschlag entfällt. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt nur im Rahmen der Tätigkeit eines Betriebes gewerblicher Art der Körperschaft- und Gewerbesteuerpflicht. Personalkosten bei Beauftragung der PPP-Gesellschaft werden anders als vorher durch den Umsatzsteueraufschlag belastet.

In aller Regel ist ein kommunales Unternehmen Mitglied im kommunalen Arbeitgeberverband. Es muss die für den öffentlichen Dienst geltenden Tarifbestimmungen einhalten. Kostenvorteile bei der Beschäftigung von Personal durch die Gesellschaft könnten im Vergleich zur Beschäftigung beim öffentlich-rechtlichen Entsorger (örE) nur dann realisiert werden, wenn diese Gesellschaft „neues“ Personal beschäftigt, ihr Personal also nicht vom örE übernehmen muss. Denn bei einem Betriebsübergang wird sich, wenn Personal, das bisher beim örE beschäftigt war, nunmehr für eine Gesellschaft arbeiten soll, eine tarifliche Schlechterstellung meist nicht durchsetzen lassen.

2. Ausbau der sozial- und wirtschaftspolitischen Spielräume der Kommune: Werden „politische Wünsche“ auch weiterhin erfüllt?

Während der Private häufig in erster Linie auf größtmögliche Gewinnmargen ausgerichtet ist, kommt es dem örE unter Umständen trotz des Interesses an niedrigen Gebühren in höherem Maße auf eine umweltverträgliche und ordnungsgemäße Abfallentsorgung an. Inwieweit es gelingt, Private zur Erfüllung „sonstiger Ziele“, z.B. Mitbestimmung, Ausbildung über Bedarf, Frauenförderung etc. zu bewegen, ist fraglich.

Das neue PPP-Unternehmen und seine Mitarbeiter sollen kurz-, mittel- und langfristig auf dem Markt bestehen. Dem „frommen Wunsch“ mancher öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE), gerade durch die Gründung einer PPP sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer auch weiterhin nach Tarif bezahlt werden und dass die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand erhalten bleiben, steht nicht nur bei Ausschreibungen die Dominanz der Kosten entgegen.

3. Bessere, weil schnellere Entscheidungsstrukturen

Bei der Diskussion der Vorteile der privatrechtlichen Organisationsform GmbH wird oft hervorgehoben, die GmbH könne z.B. den Vorteil kürzerer Entscheidungswege (im Sinne einer größeren Unabhängigkeit von den kommunalen Gremien) und allgemein höherer Flexibilität für sich beanspruchen.

Der Grad der Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit einer PPP-GmbH hängt davon ab, inwieweit die bisher zuständigen Gremien bereit sind, bei der ihnen obliegenden Grundsatzentscheidung über die Kooperation mit Dritten die bisherige Kontrolldichte zu lockern. Denn nach den kommunalrechtlichen Regelungen vieler Bundesländer sind die in die Gesellschafterversammlung bzw. den Aufsichtsrat entsandten Vertreter des örE an Weisungen gebunden. Auch unterliegt ein privater Partner unter Umständen in vielen Fragen ähnlichen Abstimmungspflichten mit seiner Konzernspitze.

4. Zugang zum Know how privater Unternehmen: Was bieten Private?

Hat der örE abfallwirtschaftliche Dienstleistungen bisher im maßgeblichen Sinne selbst erbracht, so liegt erhebliches Know How gerade in technischer Hinsicht beim örE (Tourenplanung, DV, Technik etc.) das (a) nicht unterschätzt werden sollte, (b) von Vorteil für den privaten Partner sein kann und (c) im Falle einer Vergabe an Private also eher einen Abfluss von Know how-Vorteilen befürchten lässt.

Viele versprechen sich eine hohe Sachkompetenz des privaten Partners verbunden mit der Möglichkeit, in größerem Umfang als bisher Optimierungspotenziale zu erschließen. Diese Vorteile sollen resultieren aus besonderen Managementmethoden und speziellen Kenntnissen des

privaten Partners. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation dürfte es jedoch nicht schwer sein, diese auch auf dem Markt zu beschaffen.

5. Zugang zu (günstigem) privatem Kapital: Vorteil für die Gebührenzahler?

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement schreibt „Die Budgets der öffentlichen Haushalte verfügen derzeit nicht über ausreichende Spielräume, um den Ausbau der Infrastruktur mit der vom internationalen Wettbewerb geforderten Geschwindigkeit voranzutreiben; die moderne private Dienstleistungswirtschaft stellt demgegenüber ein breitgefächertes, technologisch führendes und wettbewerbsfähiges Angebotsbündel bereit, das wir durch neue Partizipationsformen mobilisieren sollten.“ Der Städtetag formuliert, dass „...wegen der Probleme der Finanzierung der erforderlichen Investitionen neue Formen von PPP eine wachsende Bedeutung gewinnen...“.¹¹

Auch nach Meinung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sind die „Ursachen und Motive für eine wachsende Anzahl von PPPs vor allem in der Finanzkrise der kommunalen Haushalte zu finden ... Deswegen beschränken sich viele Arrangements auf die Finanzierung von Investitionen, für die den Kommunen die erforderlichen Haushaltsmittel fehlen.“¹² Das BMBF sieht jedoch auch große Risiken darin, dass

- Kommunen aufgrund der in die Zukunft gerichteten Refinanzierung Investitionen vornehmen, die die Finanzkraft übersteigen,
- Kommunen die Risikoverteilung in PPPs unzureichend prüfen und die kurzfristigen finanziellen Vorteile höher bewerten als die langfristigen Folgekosten.

Ergänzend bemerkt der CEEP, dass private Vertragsnehmer eine höhere Kapitalrendite benötigen und dass diese mehr verlangen müssen, um die von ihnen übernommenen Risiken aufzuwiegen. Der CEEP kommt daher zum Schluss: „Der Einsatz privater Finanzierung ist ... in der Regel deutlich teurer als die Bereitstellung von Mitteln durch staatliche Kreditaufnahme“.¹³

¹¹ Vgl. „Privates Kapital für die öffentliche Verwaltung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.03.2003.

¹² Vgl. Public Private Partnerships – Ein Finanzierungsinstrument? (www.kommunaler-wettbewerb.de/files/462.htm).

¹³ Vgl. CEEP-Stellungnahme zu vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaften vom Juli 2003 (www.ceep.org).

6. Abwägung gesamtwirtschaftlicher Konsequenzen: Verändern sich Arbeitslosigkeit, Einheitlichkeit der Verhältnisse, Gewährleistungs- und Kontrollaufgaben?

Wenn ein Privatmann ein Unternehmen gründet, tut er das, weil er sich davon Einnahmen verspricht. Historisch war das Fehlen solcher Möglichkeit das oftmals entscheidende Motiv für das Aufkommen öffentlicher Unternehmen.

Den Shareholder Value-Ansatz zu verfolgen bei gleichzeitigem Verbleib umfangreicher (Gewährleistungs-) Aufgaben (inkl. der damit verbundenen Kosten) beim Staat, ist riskant. Siegfried Broß, Richter am Bundesverfassungsgericht, stellt dazu die These auf, dass ein redlicher Wettbewerb nur durch ausufernde Regeln und Instrumente zur Überwachung sichergestellt werden könne. „Das würde vermutlich Arbeitsplätze schaffen, aber den angestrebten Kostenvorteil mit Sicherheit weitgehend aufzehren.“ Auch fehlen ihm in offiziellen Mitteilungen „Hinweise auf die Kosten, die nötig seien, um die Müllentsorgung zu überwachen oder illegale Müllablagerungen zu beseitigen“. Er fragt: „Was bringt z.B. die Senkung von Telefon- und Stromrechnung einem Haushalt, wenn er ein Mehrfaches der Ersparnis über Steuern und Abgaben an den Staatshaushalt zurückführen muss?“¹⁴

Fraglich ist also, wie die Kontrolle der ausgelagerten Aufgaben dauerhaft gesichert werden kann, ob neue Instanzen geschaffen werden müssen, und wie diese finanziert werden?

IX. Fazit

Auch in Zeiten, in denen der Begriff Public Private Partnership noch unbekannt gewesen ist, war die Beteiligung von Privaten (z.B. durch kommunale Unternehmen) bereits ein Grundpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung und der kommunalen Daseinsvorsorge. Denn mit der Vergabe von Aufträgen an ortsansässige Unternehmen sollten seit jeher die Verhältnisse verbessert und die Wirtschaft vor Ort angekurbelt werden, sollten die Menschen vor Ort Arbeit erhalten, und vor Ort kannte man schließlich „seine“ Unternehmen.

Bei der heutigen Diskussion um die Beteiligung Privater sollte man sich immer vergegenwärtigen, dass jene, die behaupten, „Deutschland ist reif

¹⁴ Vgl. „Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht“ von Prof. Dr. Siegfried Broß, Richter am Bundesverfassungsgericht, in: Deutsche Juristenzeitung (JZ) 18/2003, S. 877 ff.

für Public Private Partnership" ¹⁵nicht gänzlich selbstlos ihren Blick über Grenzen in Länder werfen wie z.B. Großbritannien, wo heute bereits 20 % des öffentlichen Investitionsvolumens privatwirtschaftlich abgewickelt werden. Denn auf Deutschland übertragen, entspräche dies allein im öffentlichen Hochbau einem Volumen von 3,2 Mrd. €.

Auch der Interessengruppe, die Geld in ihre Haushalte bekommen möchte, muss man nicht ohne weiteres glauben, dass es ihr bei der Abtretung von Aufgaben an Private nicht um die „Vergoldung des Tafelsilbers“ zwecks Milderung ärgster Liquiditätsprobleme sondern einzig um „Aufgabenkritik“ geht.

Anderen, die zum Beispiel im Vorstand eines privaten Entsorgungsunternehmens sitzen und dort aus „rein ordnungspolitischen“ Überlegungen oder wegen der angeblich niedrigen Effizienz kommunaler Unternehmen eine Privatisierung fordern, geht es in Wahrheit um „ein möglichst großes Stück vom Kuchen Abfallwirtschaft“. Dabei ist auch das Argument der Effizienz längst nicht mehr so stichhaltig, wie das vielleicht vor zehn Jahren noch der Fall war. Längst haben viele Kommunalunternehmen – sofern ein solcher Vergleich angesichts der unterschiedlichen Zielstellung überhaupt sinnvoll ist – nicht nur aufgeholt, sondern manchmal sieht es bereits so aus, als forderten Vertreter des BDE Schutz vor Wettbewerb.

Kommunen stehen heute vor einer schwierigen Situation:

- Sie müssen das (unkündbare) Personal auch weiterhin – unabhängig von einer potentiellen Aufgabenprivatisierung – bezahlen.
- Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung ist es für sie wichtig, ihren Einfluss auf die Qualität der Aufgabenerledigung zu erhalten.
- Sie brauchen auch künftig Know how und Personal in der geforderten Qualität und Quantität, wollen sie als Kommune bei einer potenziellen Auftragsvergabe auch weiterhin noch verstehen, worum es in der Praxis geht.
- Sie sollten sich ihre zuweisungsunabhängigen Einnahmequellen erhalten bzw. neu erschließen (solange das noch möglich ist); denn daraus könnten Wettbewerbsvorteile entstehen.

¹⁵ Vgl. Rede von Herbert Bodner, Aufsichtsratsvorsitzender von Bilfinger und Berger anlässlich der Übergabe des Gutachtens „Public Private Partnership (PPP) im öffentlichen Hochbau“ am 22.09.2003 (www.welt.de/data/2003/09/22/171785.html).

Kommunen haben also gute Gründe, ihre Unternehmen konkurrenzfähig zu machen. Wie eine solche Konkurrenzfähigkeit erreicht werden kann, hängt von den existierenden Rahmenbedingungen ab. Der vielstimmig bemängelte Reformstau und auch die von der EU-Kommission lieber heute als morgen beabsichtigten Änderungen sind „harte Nüsse“, die es zu knacken gilt.

Dabei stellt PPP in der Tat eine interessante Möglichkeit dar. Gerade für eine Übergangszeit bietet sie Kommunen und kommunalen Unternehmen zumindest kleine Gestaltungsspielräume. PPPs sind nicht der „Königsweg“, aber vielleicht sind sie die beste der momentan zur Verfügung stehenden Alternativen. Auf jeden Fall bietet PPP einen so großen Interpretationsspielraum, dass diese Alternative als relativ leicht durchsetzbar erscheint.

Sehr zurückhaltend formuliert ist Public Private Partnership ein interessantes Modell, mit dessen Hilfe das Zusammenwirken der öffentlichen Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene mit der Privatwirtschaft auf eine neue Grundlage gestellt werden kann. Ob dabei „neu“ an sich schon „gut“ ist und wie interessant dieses Modell wirklich ist, muss immer im Einzelfall geprüft werden. Sollte die öffentliche Hand in einer PPP nur die Risiken tragen und sollte nur der private Partner finanzielle Vorteile haben, dann wäre das nicht die vielbemühte Partnerschaft.

„Zu viele Köche verderben den Brei“, heißt es manchmal nicht zu unrecht. Auf Dauer sollte daher gelten: Alleine arbeiten, alleine entscheiden und alleine den Lohn ernten – das ist besser, als halbe Sachen zu machen. Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft.

PPP im Entsorgungsbereich – Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Dienstleistern, Investoren und finanzierenden Banken

I. Die aktuelle Diskussion um PPP-Modelle

Wir erleben derzeit eine fast schon „inflationäre“ Diskussion der PPP-Modelle. Eine Vielzahl von Fachbeiträgen und Veranstaltungen beschäftigt sich mit diesem Thema, als sei ein neuer Trend entdeckt worden – oder ein Königsweg zur Realisierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen losgelöst von Haushaltsengpässen bei Bund, Ländern und Gemeinden. Doch die Public Private Partnership genannten Modelle sind so neu für Deutschland nicht. Und Partnerschaften – also langjährige Vertragsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft – schon gar nicht. Aber sie waren und sind auch kein Allheilmittel, das soll vorab bereits festgestellt werden.

Um die aktuelle Diskussion besser zu verstehen, lohnt sich ein kurzer Blick in die Vergangenheit. Abgesehen von den niedersächsischen Betreibermodellen in der Abwasserreinigung wurden PPP-Modelle in den 90er Jahren vor allem in den neuen Bundesländern in allen wesentlichen Infrastrukturbereichen sowie bundesweit vor allem bei der Verkehrsinfrastruktur genutzt. Ausschlaggebende Motive zur Umsetzung dieser Modelle waren neben der nach der Wiedervereinigung sehr angespannten Haushaltslage vor allem auch die Nutzung steuerlicher Anreize für die Finanzierung sowie eine haushaltsrechtlich alternative Veranschlagung im Vergleich zur (klassischen) Kreditaufnahme. Die Nutzung privaten operativen Know hows zur Realisierung von Kosten- und Effizienzvorteilen und die Übertragung von Projektrisiken spielten dagegen im Regelfall (noch) eine untergeordnete Rolle.

II. Die Situation im Entsorgungsbereich

Wenn man sich mit dem Entsorgungsbereich – also der Abfallentsorgung bzw. der Abwasserreinigung – und den Möglichkeiten befasst, Private in die Aufgabenerfüllung einzubeziehen, lohnt sich zunächst eine Betrachtung

* Dr. Hans-Georg Napp ist Bankdirektor der Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt am Main.

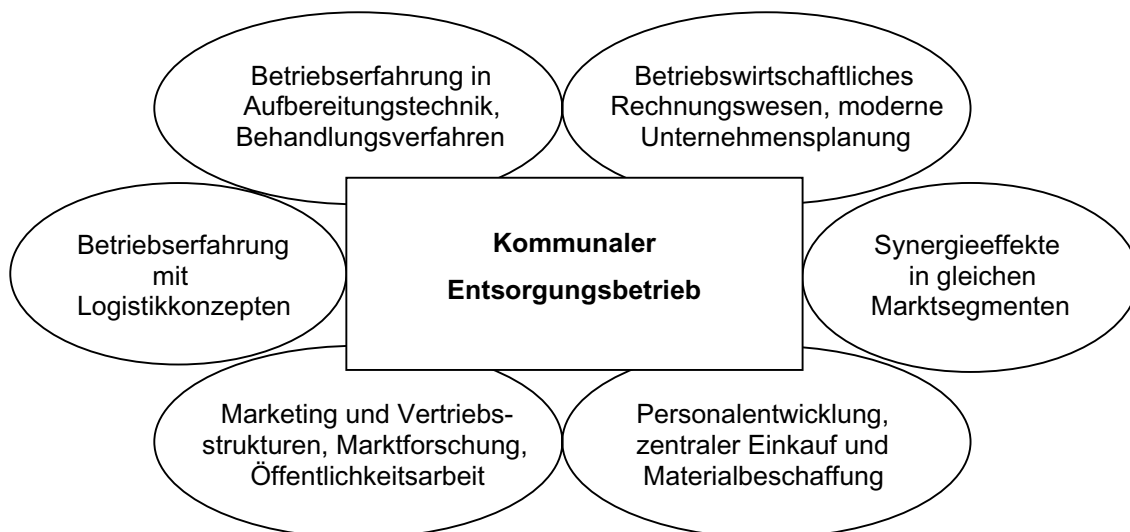
tung der Rahmenbedingungen. Zu fragen ist, was gesetzlich möglich und erlaubt und was nur eingeschränkt realisierbar ist. Für die Abfallentsorgung eröffnet § 3 Abs. 2 Satz 2 Abfallgesetz den entsorgungspflichtigen Körperschaften ausdrücklich die Möglichkeit, sich zur Erfüllung der Entsorgungspflicht (privater) Dritter zu bedienen. Auch die Landeswassergesetze enthalten zum Teil gleichlautende Regelungen.¹

In Bundesländern, in denen solche Regelungen fehlen, kommen die gesetzlichen Vorbehalte nicht zur Anwendung. § 16 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) eröffnet den Entsorgungsträgern ausdrücklich die Möglichkeit, sich zur Erfüllung der Entsorgungspflicht Dritter zu bedienen. Die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung bleibt davon jedoch unberührt. § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, auch die Entsorgungspflichten befristet auf einen zuverlässigen Dritten mit befreiender Wirkung zu übertragen. Verwaltungsrechtlich entspricht eine derartige Pflichtenübertragung einer Beleihung. Beliehene sind private Wirtschaftssubjekte, die im Umfang der Beleihung selbständig hoheitlich für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger handeln.

Allerdings beobachten wir heute in der Regel im Entsorgungsbereich Modellstrukturen, bei denen die Kommune selbst die entsprechende

Abbildung 1: Bedeutung von PPP auf dem Gebiet der Entsorgung

Wachsende Komplexität verlangt nach effektiven und effizienten Organisationsstrukturen



¹ § 45 b Abs. 2 Satz 4 BadWürttWG, § 52 Abs. 4 Satz 2 HessWG, § 40 Abs. 4 Satz 2 MVLWaG, § 149 Abs. 6 NdsWG, § 52 Abs. 1 Satz 3 RhPflWG, § 50 Abs. 1 Satz 2 SaarWg, § 63 Abs. 3 Satz 1 SächsWg, § 151 Abs. 6 WGLSA, § 31 Abs. 1 Satz 2 SchlHLWG.

Entsorgung der Abfälle bzw. des Abwassers organisiert. Vorzufindende Organisationsformen sind die Regie- und Eigenbetriebe, Zweckverbände und gelegentlich Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Vorteile dieser Modelle liegen auf der Hand und sind vor allem auf der organisatorischen und der Kostenseite zu suchen. Immer häufiger werden aber auch die Nachteile erwähnt, die vor allem in der nicht immer gegebenen Kostentransparenz (vor allem im Regiebetrieb), den oftmals ineffizienten Entscheidungswegen, der politischen Einflussnahme sowie den mangelnden Betriebsgrößen liegen können. In Zusammenhang mit der wachsenden Komplexität in den kommunalen Entsorgungsbetrieben wird daher zunehmend (auch und gerade vor dem Hintergrund der Investitionserfordernisse bei knappen öffentlichen Mitteln) über alternative Organisations- und Finanzierungsformen nachgedacht.

III. PPP-Initiativen von Bund und Ländern: der Lebenszyklusansatz

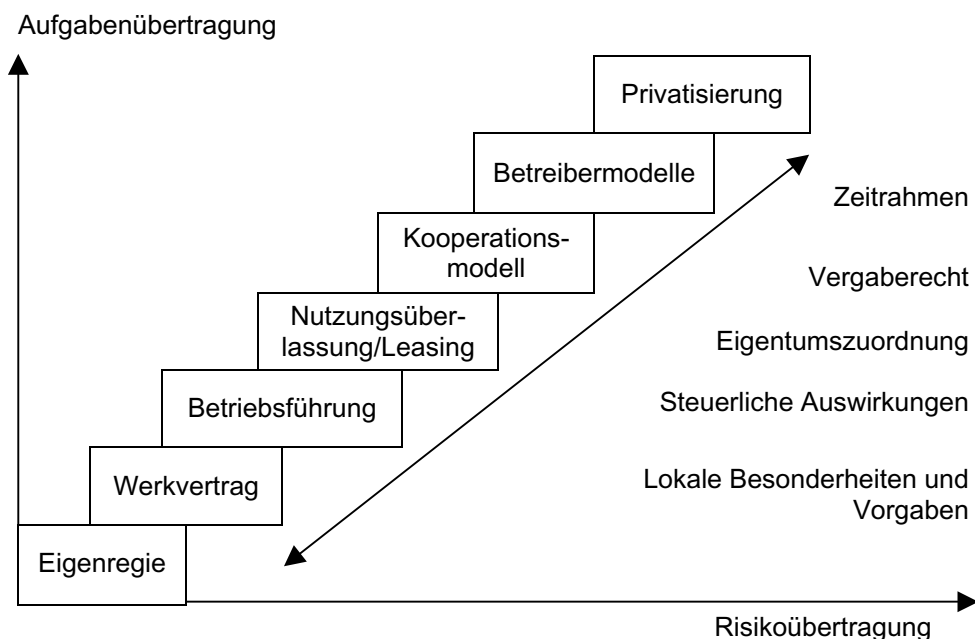
Vor diesem Hintergrund ist es das Verdienst einiger Länderinitiativen, aber in ganz besonderem Maße auch der Initiative der Bundesregierung, die Debatte neu entfacht und auf die zentralen Aspekte von PPP fokussiert zu haben, nämlich:

- einen für die Praxis hilfreichen und geeigneten Leitfaden zu entwickeln,
- die rechtlichen und steuerlichen Hürden herauszuarbeiten und später abzubauen,
- Lerneffekte auch in der föderalen Struktur der Bundesrepublik zur Anwendung zu bringen
- und damit den Vorteilen von PPP-Modellen zum Durchbruch zu verhelfen.

Die Initiative der Bundesregierung ist mit dem vorliegenden Gutachten in eine entscheidende Phase getreten. Dieses grundlegende und umfassende Gutachten ist eine hervorragende Basis für eine sachgerechte und effiziente Anwendung von PPP in Deutschland.

Vieles spricht also dafür, dass Deutschland vor einer zweiten Welle der PPP-Modelle steht. Das zeigt die Zahl der laufenden oder in Vorbereitung befindlichen Projekte. In Nordrhein-Westfalen wird, unterstützt vom Finanzministerium des Landes, den Kommunen die Möglichkeit gegeben, die Chancen für die Sanierung und den Betrieb von Schulgebäuden durch private Anbieter auszuloten. Chancen für ein Pilotprojekt hat auch

Abbildung 2: PPP-Modellspektrum



der Kreis Offenbach. Er verhandelt seit einiger Zeit mit dem Ziel, einen Pool von rund 90 Schulen privat sanieren, finanzieren und auch privat bewirtschaften zu lassen. In der Stadt Hannover wird derzeit eine Gesamtschule als kombiniertes Bau- und Finanzierungsmodell schlüsselfertig zum Festpreis mit Termingarantie errichtet. Die positiven Erfahrungen sind Ausgangspunkt für Überlegungen der Landeshauptstadt, im größeren Umfang weitere Schulen privat sanieren zu lassen. Der Freistaat Thüringen errichtet ein neues Justizzentrum in Jena nicht selbst, sondern realisiert dieses Projekt mittels eines Immobilien-Fonds teilweise mit Privatkapital. In mehreren Bundesländern wird zudem mit Sondierungen und Vorbereitungen zur privaten Errichtung und dem teilprivatisierten Betrieb von Justizvollzugsanstalten völliges Neuland betreten.

In Großbritannien wird jedes fünfte öffentliche Investitionsvorhaben als Projekt im Rahmen der „Private Finance Initiative“ (PFI) vergeben. Eine Untersuchung des britischen Rechnungshofs zeigt, dass diese PPP-Modelle zu merklichen Kosteneinsparungen führen. Im Gegensatz zu den meisten deutschen PPP-Modellen umfasst die PFI-Struktur den laufenden Betrieb der Immobilien. Ziel ist die Gesamtoptimierung einer Immobilie über den gesamten Lebenszyklus.

Das Einsparvolumen der britischen Modelle übertrifft die deutschen Erfahrungen bei weitem. Der Grund ist darin zu sehen, dass nahezu 70 % aller Kosten einer Immobilie in der laufenden Bewirtschaftung

anfallen. Deutsche PPP-Modelle sind bisher überwiegend lediglich auf die Phase bis zur Baufertigstellung ausgerichtet.

Der Vorstoß der Bundesregierung zielt damit konsequenterweise auf einen für Deutschland noch weitgehend neuen Aspekt von PPP-Modellen, nämlich den sogenannten Lebenszyklusansatz. Dieser Lösungsansatz ist die logische Konsequenz der angestrebten und ganzheitlichen Optimierung von Infrastrukturprojekten. Im Vordergrund steht nicht mehr allein der Bau oder die Finanzierung von Projekten, sondern stehen die Nutzung und Verfügbarkeit über einen definierten Zeitraum von bis zu 30 Jahren zu definierten Leistungsparametern. Gleichzeitig bedingt die beabsichtigte Gesamtoptimierung auch die Übertragung von Risiken auf den privaten Partner. Übertragen werden sollten jedoch nur diejenigen Risiken, die auch von diesem beeinflusst werden (können).

Abbildung 3: Definition von PPP-Modellen

- Zeitlich begrenzte organisatorisch und/oder vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit (gesellschafts- und/oder schuldrechtlich)
- von öffentlicher Hand und privatem Partner
- bezogen auf ein definiertes Projekt (eine definierte Aufgabe)
- zur effizienten Realisierung des Vorhabens

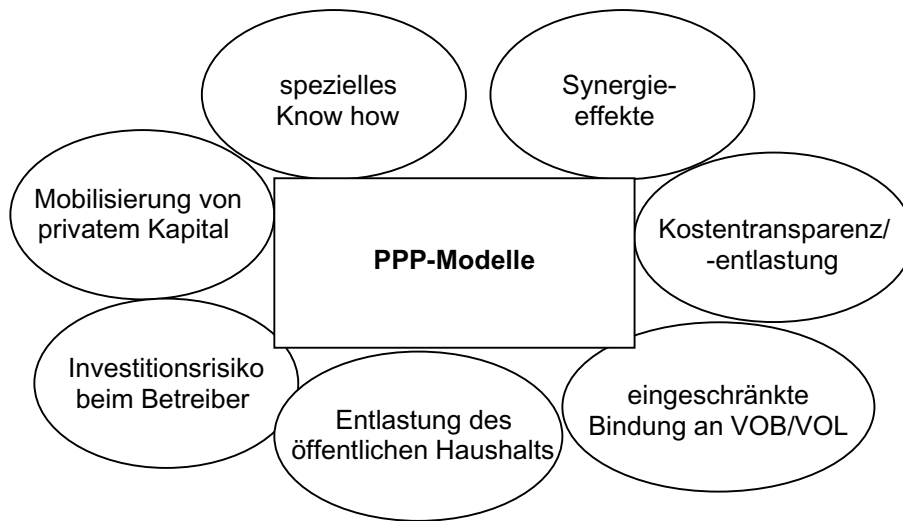
⇒ Know-how und Finanzkraft der Privatwirtschaft werden in die öffentliche Aufgabenerfüllung eingebunden

IV. Betreibermodelle

Diese Diskussion schließt die bereits bekannten Betreibermodelle ein. Diese Organisationsform ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Betreiber-gesellschaft im Auftrag einer Kommune eine Anlage zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beispielsweise der Abfall- bzw. Abwasserent-sorgung plant, baut, finanziert und betreibt. Besonders bekannt gewor-den ist das zunächst in den 80er Jahren vermehrt eingesetzte nieder-sächsische Betreibermodell im Abwasserbereich, dessen Weiterent-wicklung in den 90er Jahren in den neuen Bundesländern vor allem auch im Abwasserbereich Anwendung fand.

Ein Betreibermodell lässt sich in zeitlicher und inhaltlicher Sicht in zwei Phasen einteilen. Zuerst erfolgt über einen mehrmonatigen oder mehr-jährigen Zeitraum die eigentliche bauliche Investition, im Zuge derer der

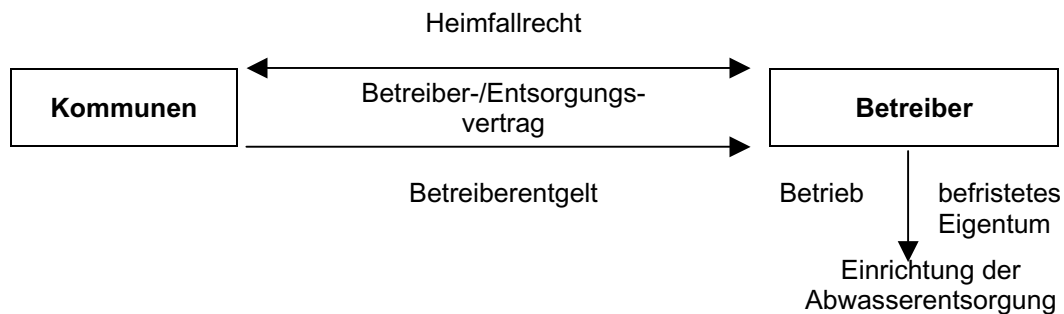
Abbildung 4: Chancen von PPP auf dem Gebiet der Entsorgung



Betreiber oft auch eine vorhandene Anlage von der Kommune erwirbt (übernimmt) und diese dann erweitert und erneuert. Die Anlage, vielfach mittels Erbbaurecht auf einem Grundstück der Gemeinde errichtet, ist Eigentum des Privaten, der oft das gesamte Projekt in eine separate Besitz- und/oder Betreibergesellschaft ausgliedert. An die Fertigstellung schließt sich eine langfristige Betriebsphase (orientiert an der Nutzungsdauer der Anlagen) an, während der der beauftragte private Dienstleister die Anlage auf eigene Rechnung im Auftrag der Kommune betreibt. Für diese Auftragserfüllung erhält der Betreiber ein vertraglich sowohl in der Berechnungsweise als auch hinsichtlich eventueller Anpassungen vereinbartes Betreiberentgelt von der Kommune. Diese wird die Belastungen aus dem Betreiberentgelt in der Regel im Zuge von Gebührenerhebungen an die Bürger/Unternehmen weiterreichen, denen gegenüber sie auch weiterhin für die Erfüllung der öffentlichen (oder sogar hoheitlichen) Aufgabe einzustehen hat. Die Betreibergesellschaft steht in keinem direkten Verhältnis zu den Gebührenzahlern. Das Betreiberentgelt wird als ausschließlich als Dienstleistungsvergütung durch die Kommune erbracht.

Vor allem in der Vergangenheit wurde als wesentliches Argument für solche Modelle die finanzielle Entlastung vor allem des Investitionshaushalts (Vermögenshaushalts) der Kommune und damit eine Reduzierung der Kreditaufnahmen für die zu tätigen Investitionen genannt. Doch kann meines Erachtens von einer tatsächlichen Entlastung des kommunalen Haushalts und damit der Gebührenzahler nur dann gesprochen werden, wenn die eingekaufte Gesamtleistung tatsächlich kostengünstiger ist als eine Eigenrealisierung – ganz im Sinne der sogenannten Lebenszyklusmodelle.

Abbildung 5: Betreibermodell



V. Kooperationsmodell

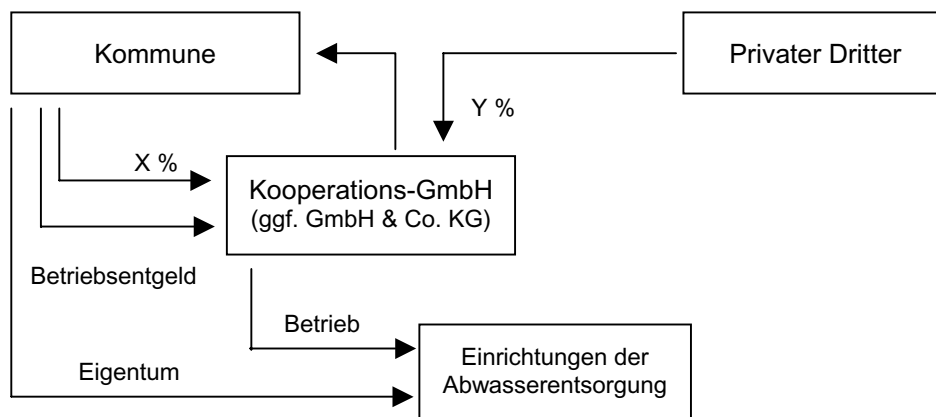
Neben der Veranschlagung und der Kostenkomponente ist oft auch die Aufrechterhaltung des Einflusses der Kommune auf die Aufgabenerfüllung ein wichtiges Entscheidungskriterium. An einer Betreibergesellschaft kann sich aber auch die Kommune selbst beteiligen. Sie wird dies meist mit einer Mehrheitsbeteiligung – beispielsweise 51 % – tun, um ihren unmittelbaren Einfluss zu sichern. Eine solche Gestaltung wird als Kooperationsmodell bezeichnet, weist aber außer dem Gesellschafterverhältnis keine grundlegenden Unterschiede zum Betreibermodell auf. Nachteilig wird von Kritikern in einer solchen Kooperationsform der wiedererstarke politische Einfluss auf eine konkrete Infrastrukturaufgabe gesehen.

Ziele einer Zusammenarbeit im Kooperationsmodell zwischen privaten Partnern und der öffentlichen Hand sind vor allem:

- die spürbare Entlastung kommunaler Haushalte durch die Finanzierung aller Investitions- und Sanierungsmassnahmen bei Übernahme von Risiken bezüglich der Höhe der Investitions- und Finanzierungskosten durch private Unternehmen,
- die vertraglich Festlegung der langfristigen Preisentwicklung für Wasser und Abwasser,
- die ggf. erforderliche und notwendige Übernahme von Mitarbeitern,
- die kurzfristige Sicherstellung einer qualitativ und quantitativ einwandfreien sowie den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Abwasserbehandlung sowie
- die Nutzung privaten Know hows in den Bereichen Betriebswirtschaft, Technik und Finanzierung.

Zu beachten ist, dass Kommunen sich nur dann an privaten Unternehmen beteiligen dürfen, wenn ein dringendes öffentliches Bedürfnis

Abbildung 6: Kooperationsmodell



besteht und das Unternehmen in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum vorhandenen Bedarf steht, wenn die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung einbehalten werden, wenn die Haftung der Kommune begrenzt ist sowie weitgehende Informations- und Prüfungsrechte zugunsten der öffentlichen Hand vereinbart wurden.

Wie bereits angesprochen, können ggf. durch mögliche organisatorische Gängelungen sowie die Mitwirkungsrechte der öffentlichen Hand privatwirtschaftliche Effizienzeffekte und damit -vorteile relativiert werden. Dies ist vor allem bei verstärkter politischer Einflussnahme zu erwarten.

VI. Unterstützung durch Banken

Projekt- und Risikostruktur sowie die beteiligten Partner werden von Fall zu Fall unterschiedlich sein. Dies erfordert auch in Zukunft trotz aller Standardisierung qualifizierte Arrangierungsleistungen durch Banken. Und im Gegensatz zu den meisten PPP-Modellen der Vergangenheit wird die Finanzierung künftig in vielen Fällen nicht mehr vollständig auf die Bonität der öffentlichen Hand abstellen können. Schon heute sind dem Einsatz der einredefreien Forfaitierung und damit dem Ankauf von Betreiber-, Dienstleistungs- oder Entsorgungsentgelten gegenüber kommunalen Schuldnern enge Grenzen gesetzt, auch wenn es sich immer noch um die verbreitetste Form der Finanzierung von privat-öffentlichen Partnerschaften handelt.

Die Anforderungen an die Banken werden nach Umsetzung der im oben genannten Gutachten aufgeführten Vorschläge aber keineswegs gerin-

ger. Die sachgerechte Verlagerung von Risiken auf die privaten Partner heißt auch für die Financiers, die Übernahme von Risiken zu akzeptieren. Nun ist die Übernahme von Risiken für eine im Kreditgeschäft tätige Bank nichts besonderes. Entscheidend ist die Bewertung und Aufteilung von Risiken. Häufig anzutreffende Schwierigkeiten bei der Finanzierung der sogenannten Lebenszyklusmodelle haben jedoch oft grundsätzliche Ursachen, die nicht im Bankensektor begründet liegen.

An erster Stelle ist hier die „Ausstattung“ der privaten Auftragnehmer mit Eigenkapital und Bonität zu nennen. Immer dann, wenn Risiken auf den Auftragnehmer übertragen werden, kann eine Finanzierung mit Fremdkapital nur erfolgen, wenn die Eigenkapitalausstattung sowie die Bonitätssituation diesen Risiken entsprechen. Nach mehreren äußerst mageren Jahren für die deutsche Bauindustrie bestehen hier leider häufig Mängel, die es bei vielen Projekten äußerst schwierig machen, eine abgeschlossene Finanzierung darzustellen.

1. Bürgschaften/Einredeverzichtserklärungen

Ein erster und bisher häufig genutzter Lösungsansatz besteht darin, dass der öffentliche Auftraggeber über Bürgschaften oder Einredeverzichtserklärungen die Fremdfinanzierung der Projekte dennoch sicherstellt. In diesen Fällen profitiert die öffentliche Hand von den sehr viel günstigeren Finanzierungsbedingungen. Ohne Ausfallrisiko und ohne Pflicht zur Unterlegung dieser Finanzierungen mit Eigenkapital der Bank können auf diese Weise die günstigsten Kreditkonditionen gesichert werden. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass der Kreis der Wettbewerber um den Projektauftrag sehr viel größer ist und auch hier ggf. bessere Konditionen erzielt werden können.

Diesen Vorteilen steht aber auch ein entscheidender Nachteil gegenüber. Das Risiko mangelnder Bonität des Auftragnehmers bzw. einer zu geringen Eigenkapitalausstattung der Projektgesellschaft wäre von der öffentlichen Hand zu tragen. Der beabsichtigte Risikotransfer auf den privaten Partner als Anreiz für eine effiziente Projektrealisierung wäre also nur eingeschränkt zu realisieren.

2. Infrastrukturfonds

Deshalb soll an dieser Stelle auch darauf hingewiesen werden, dass sich für die Risikoaufteilung und Finanzierbarkeit noch ein weiterer Lösungs-

ansatz anbietet, der in Einzelfällen zum Tragen kommen kann. Wenn die Bauindustrie bzw. potentielle operative Dienstleister als zentrale Partner für PPP-Modelle weder ausreichend Eigenkapital aufzubringen vermögen noch die erforderliche Bonität für eine optimale Projektrealisierung vorweisen können, stellt sich die Frage nach weiteren Partnern, die diese Lücke füllen können. Schließlich mangelt es unserem Lande ja nicht an Kapital.

Es stellt sich somit die Frage nach Eigenkapitalinvestoren, die bereit sind, zu angemessener Rendite in PPP-Projekte zu investieren. Im privaten Hochbau ist dies nichts ungewöhnliches. Zahlreiche offene oder geschlossene Immobilienfonds wurden mit Erfolg aufgelegt. Es könnten also in Zukunft auch verstärkt Fonds für PPP-Projekte initiiert werden.

Neben der für PPP-Projekte häufig nicht ausreichenden Bonität der involvierten Unternehmen ist ein zweiter Aspekt bedeutsam, der eine Finanzierung öffentlicher Hochbauprojekte im Einzelfall belasten kann. Wird das Verwertungsrisiko für die Immobilie nach dem Ende der vereinbarten Projektlaufzeit auf den privaten Partner übertragen, ist auch dies zu bewerten. Abhängig von den Drittverwertungschancen und der erwarteten Immobilienmarktentwicklung lassen sich in Einzelfällen höhere Finanzierungsrestwerte zum Ende der Nutzungsdauer nicht darstellen. Der vorhandene Überhang an Büroimmobilien und der Rückgang an Bevölkerung und Arbeitsplätzen in einigen Regionen setzen hier enge Grenzen. Bei der Strukturierung der Finanzierung ist dies zu beachten. Endschafts- bzw. Optionsregelungen, Tilgungsverlauf und Nutzungsdauer sind Elemente, mit denen sich diese Probleme projektspezifisch lösen lassen.

Damit PPP-Modelle in Zukunft Erfolg haben, sind auch die Finanzierungsaspekte bereits bei der Konzipierung der Vergabemodalitäten einzelfallbezogen zu berücksichtigen. Alle Beteiligten sind gefordert, ihren Beitrag zur Finanzierbarkeit zu leisten. Eine realistische und marktkonforme Risikoaufteilung ist erforderlich.

VII. Eine zweite Welle von PPP-Modellen

Public Private Partnerships sind ein Zukunftsfeld sowohl für die öffentliche Hand als auch für die Bau- und Finanzwirtschaft. Der häufig geäußerte Vorbehalt, dass die Komplexität solcher Vorhaben zu Lasten des Mittelstands geht und daher nicht im Interesse der Politik sei, ist weitgehend ausgeräumt und hält auch nicht den Erfahrungen in anderen euro-

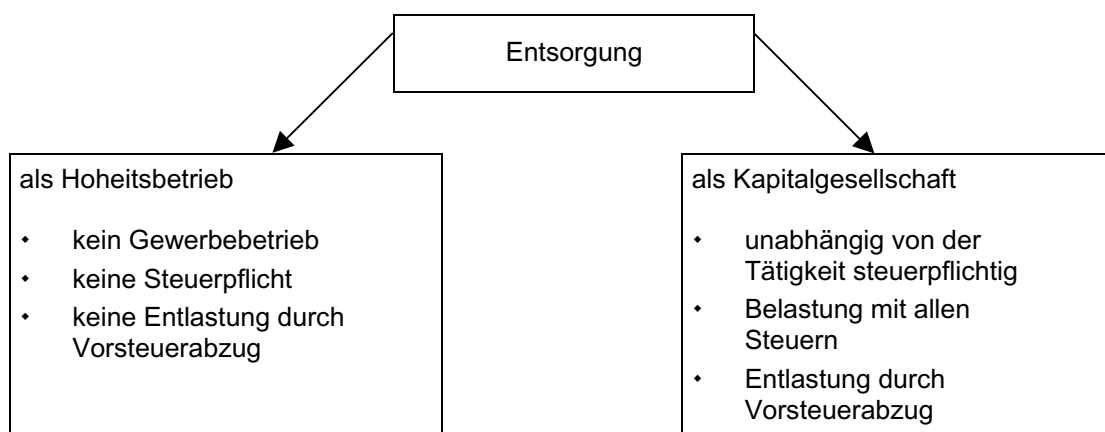
päischen Ländern stand. Die Branche geht heute davon aus, dass nur durch eine Verstärkung solcher Ansätze die rückläufigen Umsätze der Bauwirtschaft im klassischen Geschäft kompensiert werden können. Vieles spricht dafür, dass wir vor eine zweiten Welle der PPP-Modelle stehen – nicht steuerinduziert sondern auf Grund der innewohnenden Effizienzvorteile. Die Zahl der aktuell ausgeschriebenen bzw. in Realisierung befindlichen Vorhaben unterstützt diese Einschätzung.

Bleibt noch zu sagen, dass trotz aller positiven Vorzeichen für PPP-Modelle beachtet werden sollte, dass die Vorteilhaftigkeit in jedem Einzelfall zu prüfen ist. Nicht jedes Bauvorhaben hat die erforderliche Mindestgröße für einen sinnvollen PPP-Ansatz. Auch hängt der Kostenvorteil wesentlich von der jeweiligen Wettbewerbssituation ab. Hier muss sich auch die Privatwirtschaft umstellen und adäquate Leistungspakete schnüren, die den Lebenszyklus der Immobilie abdecken. Wir stehen am Scheideweg hin zu einem nachhaltigen Politik- und Richtungswechsel in Sachen Public Private Partnership. Dazu notwendig ist weiterhin der ausgeprägte politische Wille, damit solche Modelle zu Partnerschaften werden, die sich lohnen.

VIII. Steuerliche Diskriminierungen von PPPs

Wenn über die Public Private Partnership-Modelle diskutiert wird, werden als Nachteile oft steuerliche Diskriminierungen als wesentliche Blockade für ihre Umsetzung genannt. So wird im deutschen Steuerrecht bei der Abfallentsorgung bzw. der Abwasserbeseitigung die Steuerpflicht nicht nach der Aufgabe, sondern nach der Organisationsform festgestellt. Wird

Abbildung 7: Steuerliche Aspekte einer privatwirtschaftlichen Aufgabenerledigung



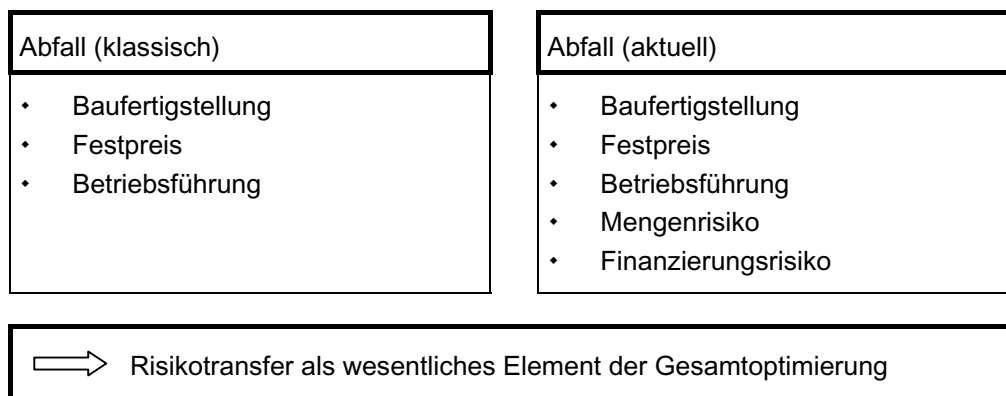
eine Aufgabe hoheitlich (also im Regie- oder Eigenbetrieb) organisiert, ist die Steuerfreiheit gegeben – sowohl für Umsatz- als auch Ertragsteuern. Bei der Aufgabenerledigung in privatrechtlichen Organisationsformen (Betreiber-gesellschaft, Kooperationsgesellschaft, kommunales Unternehmen (AG, GmbH)) ist sowohl Umsatz- als auch Ertragsteuerpflicht gegeben. Durch den Vorsteuerabzug bei der Umsatzsteuer können zwar – teilweise – Kompensationen resultieren, vor allem dann, wenn hohe Neuinvestitionen vorliegen, doch bleibt der steuerliche Nachteil in der Regel erhalten und damit entscheidungsrelevant.

IX. Notwendigkeit der Risikovorsorge

Es soll nicht verschwiegen werden, dass es mit Public Private Partnerships natürlich auch Probleme geben kann. Wenn ein privater Dienstleister Aufgabenbereiche der öffentlichen Hand übernimmt, beschränkt sich der kommunale/staatliche Einfluss auf die Kontrolle. Kontrolle auszuüben reicht zwar in vielen Fällen, aber effizient Kontrolle auszuüben, wenn man selbst nicht mehr Betreiber-Know how hat, ist sicherlich schwieriger und komplizierter.

Argumentiert wird in diesem Zusammenhang auch, dass ein öffentliches Monopol durch ein privates abgelöst werde; denn mindestens im Abwasserbereich existiere ein leitungsgebundenes natürliches Monopol. Dieser Argumentation kann meines Erachtens nur bedingt gefolgt werden, weil die wiederholte Vergabe dieser Leistungen/Leistungspakete in Ausschreibungsprozessen alle 10, 15 oder 20 Jahre, das laufende Überprüfen/Überwachen während der Vertragslaufzeit, das Setzen und Überprüfen von Benchmarks sowie das Begleiten durch entsprechende Berater Möglichkeiten zur Reduzierung dieses Nachteils ermöglicht.

Abbildung 8: Risikotransfer bei Betreibermodellen



Bedeutend ist auch der zunehmend gerade auch in dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ eingeforderte Risikotransfer auf private Dienstleister. Erfahrungswerte zeigen, dass es eine Vielzahl erprobter Risikoverlagerungen gibt; beachtet werden muss aus Sicht der öffentlichen Hand aber vor allem die Nachhaltigkeit und Werthaltigkeit solcher Risikoverlagerungen, zumal gerade im daseinsvorsorglichen bzw. hoheitlichen Aufgabenbereich ansonsten die Letztverantwortung der Kommune greift.

X. Fazit: Bei individueller Fallgestaltung bieten PPP-Modelle gute Ansätze für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Es ist festzustellen, dass die Einbeziehung privater Partner und damit der Einsatz privat-öffentlicher Organisations- und Finanzierungsmodelle in der Entsorgung nicht nur möglich ist, sondern in der Regel gute Ansätze für die Optimierung der Aufgabenerfüllung bietet. Privates Know how und entsprechendes Kapital, kombiniert mit öffentlicher Kontrolle und gesicherter Daseinsvorsorge, können Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine optimale Leistungserbringung darstellen.

Die Liberalisierungstendenzen in der Daseinsvorsorge (auch und gerade die europäischen) lassen erwarten, dass sich im Entsorgungsbereich die Tendenz zu mehr Wettbewerb fortsetzt und private Anbieter oder Partner verstärkt in die Aufgabenerfüllung einbezogen werden (können). Blickt man etwa über die deutschen Grenzen hinaus, so fällt auf, dass beispielsweise in Frankreich mehr als 70 % der Wasserversorgung und in England nahezu 100 % der Abwasserbeseitigung von privaten Unternehmen durchgeführt werden. In Deutschland liegt der private Anteil in beiden Segmenten noch deutlich unter 10 %.

Im öffentlichen Bereich kann eine Vielzahl von organisatorischen Alternativen bei der Umsetzung von Aufgaben im Entsorgungsbereich eingesetzt werden. Diese wiederum lassen unterschiedliche Finanzierungsformen zu. In jedem Einzelfall muss die öffentliche Verwaltung jedoch die jeweils kosteneffizienteste Organisationsform auswählen; Königswege sind nicht vorhanden. Der eigentliche Vorteil vieler Modellvarianten liegt daher auch nicht nur in einer Kostenreduktion, sondern vor allem in der „Lösung aus einer Hand“.

Eignung von PPP-Modellen für die Entsorgungswirtschaft

I. Vorbemerkung: Die „PPP-Bibel“ des Bundesverkehrsministers

Das Thema Public Private Partnership hat Hochkonjunktur. Sinkende Steuereinnahmen und zunehmende Kreditbelastungen zwingen Bund, Länder und Gemeinden dazu, die Bereitstellungslasten für Infrastruktur zu optimieren. Auf der Homepage des Bundeswirtschaftsministeriums liest man¹:

Öffentliche Haushalte verfügen weder über die finanziellen Möglichkeiten, noch über die notwendige fachliche Qualifikation, qualitativ hochwertige und preislich wettbewerbsgerechte Infrastruktur-Dienstleistungen zu erbringen. Public Private Partnership (PPP) als neue, innovative Form der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft bietet den öffentlichen Verwaltungen die Möglichkeit, ein Mehr an Aufgaben lösen zu können. Ob Liberalisierung der Energiemärkte, Outsourcing, Bildung/Ausbildung, Forschung/Technologie, Gesundheitswesen, regionale Wirtschaftsförderung, Betreiberprojekte (Straßenbau, Wasser, Abwasser), Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaft, kaum ein Bereich der öffentlichen Verwaltung bleibt ausgespart. Private Dienstleister können durch ein optimiertes Zusammenwirken mit den öffentlichen Stellen Lücken schließen und so Verzögerungen bei Infrastrukturvorhaben vermeiden helfen. Für den Infrastrukturdienstleistungsanbieter bietet eine geglückte Kombination des Zusammenspiels von öffentlichen Verwaltungen und von privaten Dienstleistungsunternehmen die Chance, das Dienstleistungsangebot von seiner Innovationshöhe, von seiner Qualitätssicherung, von seiner Produktivität und von seiner Preiswürdigkeit bestmöglich zu gestalten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat am 14. Oktober 2003 eine Konferenz zu PPP im öffentlichen Hochbau durchgeführt und ein mehrere hundert Seiten umfassendes Gutachten erstellen lassen, das von Verkehrsminister Stolpe bereits als „PPP-Bibel“ gepriesen wird.²

Ich habe Zweifel, dass wir mit der „PPP-Bibel“ des Bundesverkehrsministers die Chancen und Risiken von Public Private Partnership im

* Prof. Dr. Bernd Dammert ist Rechtsanwalt in Leipzig.

¹ www.bmwi.de

² PPP im öffentlichen Hochbau, siehe www.bmvbw.de (Themenpool Public-Private-Partnership).

Bereich der Entsorgungswirtschaft praktisch in den Griff bekommen werden, und werde im Folgenden einige für die Entsorgungswirtschaft zentrale Gesichtspunkte darstellen.

II. Der Begriff Public Private Partnership

In der „PPP-Bibel“ finden wir folgendes funktionales Begriffsverständnis von Public Private Partnership:

PPP ist danach die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know How, Betriebsmittel, Kapital, Personal, etc.) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken sachgerecht entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden.³

So farblos dieser Begriff auch ist, liefert er immerhin die passenden Stichworte, worum es in der Praxis geht:

- optimierter Ressourceneinsatz bezüglich Know How, Kapital und Personal,
- vertragliche Kooperation von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft,
- Risikoverteilung.

III. Formen von PPP

Von den PPP-Vertragsmodellen zu unterscheiden sind zunächst die gängigen Privatisierungstypologien. Dies ist gerade im Entsorgungsbereich von praktischer Bedeutung. Denn § 16 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) eröffnet die ganze Bandbreite für Privatisierung in der Abfallentsorgung:

- Die formelle Privatisierung, bei der öffentlich-rechtliche Körperschaften privatrechtliche Handlungs- und Organisationsformen nutzen, ohne ihre Aufgabenzuständigkeit zu verlieren (Stichwort: kommunale Entsorgungs GmbH).
- Die funktionale Privatisierung im Sinne von § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG. Die Körperschaft behält ihre öffentlich-rechtliche Aufgabenverantwortung, die Erfüllung erfolgt jedoch auf vertraglicher Grundlage durch einen privaten Partner.

³ PPP im öffentlichen Hochbau, Band II, Teilband 1, S. 1. Siehe Anm. 1.

- Die materielle Privatisierung gemäß § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG. Die Entsorgungspflicht selbst geht – teilweise oder vollständig – als Akt der Teilbeileihung auf einen privaten Dritten über.

Die PPP-Vertragsmodelle sind auf der Stufe der funktionalen Privatisierung angesiedelt. Erfolgt hingegen eine Pflichtenübertragung gemäß § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG, ist für PPP-Modelle kein Raum. Gleiches gilt im Grunde für die formelle Privatisierung. Wie das sogenannte Gesellschaftsmodell jedoch zeigt, können formelle und funktionale Privatisierung miteinander verknüpft werden, wenn eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft aus öffentlicher Hand und privatem Partner gegründet wird, die mit der Erfüllung der Entsorgungsaufgaben gemäß § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG beauftragt wird. Dieses Modell hat in der Praxis, gerade im Hinblick auf die Schaffung von Vorbehandlungskapazitäten bis zum 1. Juni 2005 (Stichwort: Abfallablagerungsverordnung), Konjunktur.

Neben dem gemischtwirtschaftlichen Kooperationsmodell kommt im Entsorgungsbereich lediglich noch dem Betreibermodell – hier liegen Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb von Entsorgungsanlagen beim Privaten – oder dem Betriebsführungsmodell – hier ist die Körperschaft Eigentümer der Anlagen und lässt diese lediglich durch einen Geschäftsbesorger betreiben – praktische Relevanz zu. Die für den Hochbau identifizierten PPP-Modelle wie Betreibermodell, FM-Leasingmodell, Vermietungsmodell, Inhabermodell und Contractingmodell spielen für die Entsorgungswirtschaft praktisch keine Rolle.

Nicht ausgeschöpft wurden im Bereich der Abfallwirtschaft die Gestaltungsformen für Konzessionsmodelle: Hier verpflichtet sich der Private gegenüber Dritten, Entsorgungsdienstleistungen zu erbringen und erhält als „Gegenleistung“ die Berechtigung, von den Drittnutzern privatrechtliche Entgelte zur Refinanzierung seiner Dienstleistung und einer angemessenen Kapitalverzinsung zu erheben. Im Bereich der Wasser- und Abwasserversorgung ist dieses Modell auch als Rumpfsatzungsmodell bekannt und in der Praxis angewandt worden. Gründe, die einer Übertragung in den Bereich der Abfallwirtschaft entgegenstehen, bestehen meines Erachtens nicht.

IV. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Zweck von PPP-Modellen ist aus Sicht der Kommunen neben der Nutzung privaten Know Hows insbesondere die Mobilisierung privaten

Kapitals. Hier lassen sich vereinfacht zwei Varianten mit unterschiedlichen Chancen und Risiken für die Kommunen unterscheiden:

1. Aufnahme eines Privaten in eine bestehende Gesellschaft

Die Kommune veräußert einen (Minderheits-) Geschäftsanteil an ihre bereits formell privatisierte Entsorgung GmbH mit „eingekapselten“ Entsorgungsverträgen zwischen GmbH und Kommune. Der Sinn dieser Transaktion für Kommune und privaten Partner besteht darin, dass neben der Erzielung von Verkaufserlösen (Stichwort: Haushaltsentlastung) der private Dritte zur Mitfinanzierung künftiger Investitionen und zur Steigerung der Unternehmenseffizienz beitragen soll. Während es sich bei der Erzielung von Verkaufserlösen um einen einmaligen Vorgang handelt, sind die weiteren Zielsetzungen für längere Zeit, wenn nicht gar auf Dauer, angelegt. Der private Partner wird folgende Anforderungen an einen Beteiligungserwerb stellen:

Zum einen muss die Aussicht auf eine vollständige Refinanzierung und eine angemessene Verzinsung des von ihm eingesetzten Kapitals bestehen. Zum anderen wird ein Risikoausgleich zwischen den Gesellschaftern erfolgen müssen. Bei derartigen Beteiligungsmodellen besteht beim privaten Partner nicht selten die Vorstellung, als Mitgesellschafter auch das „Monopol“ auf künftige Dienstleistungsverträge zwischen Mehrheits-Körperschaft und gemischtwirtschaftlicher Gesellschaft erworben zu haben. Diese Erwartung erweist sich aus vergaberechtlichen Gründen meist als trügerisch: Denn Entsorgungsaufträge unterliegen als öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne von § 99 Abs. 4 GWB grundsätzlich der Vergabepflicht gemäß § 97 Abs. 1 GWB – vorausgesetzt der Schwellenwert von 200.000 € wird erreicht oder überschritten.

Ausnahmen hiervon sind im Wege eines vergabefreien Inhouse-Geschäfts nur dann zulässig, wenn die Kommune auf die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft einen Einfluss wie auf eine nachgeordnete Dienststelle ausübt und die Gesellschaft zugleich „im wesentlichen“ für die Kommune tätig ist. Die Praxis geht – als Faustformel – hierbei von 80 % des Umsatzvolumens aus. In einem Vergabekontrollverfahren, hat das OLG Naumburg beide Fragenkomplexe zur Vorabentscheidung dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt. Im konkreten Fall hatte sich der private Gesellschafter sogar mit einer Beteiligung von lediglich 24,9 % zufrieden gegeben, gleichwohl hatte die Vergabekammer das erforderliche Beherrschungsverhältnis abgelehnt.

Soweit aber Dienstleistungsverträge – und dies wird insbesondere für künftige Entsorgungsverträge gelten – nicht als vergabefreies Inhouse-Geschäft beauftragt werden können, muss sich die gemischtwirtschaftliche Entsorgungsgesellschaft dem Wettbewerb stellen. In einem solchen Fall wird die Bereitschaft privater Unternehmen, sich finanziell an einer derartigen Gesellschaft zu beteiligen, aber deutlich reduziert sein. Der Problemkreis der Vergabepflichtigkeit künftiger Dienstleistungsaufträge an gemischtwirtschaftliche Entsorgungsgesellschaften ist in der Praxis noch nicht überall hinreichend klar geworden. Bisweilen besteht noch die Fehlvorstellung, dass mit der einmaligen Ausschreibung der Geschäftsanteile einschließlich des zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Vertragsbestands auch ein Freibrief für künftig vergabefreie Dienstleistungsaufträge ausgestellt sei. Dies trifft nicht zu.

2. Gründung einer neuen Gesellschaft unter Beteiligung eines Privaten

Neben der Veräußerung von Geschäftsanteilen an bestehenden Gesellschaften kommt insbesondere im Hinblick auf die Refinanzierung kostenintensiver Abfallbehandlungsanlagen auch die Gründung einer neuen gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft unter Beteiligung eines privaten Partners in Betracht. Soweit dieser Gesellschaft auch durch die Kommune der entsprechende Entsorgungsauftrag gemäß § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG erteilt werden soll, ist der Gesamtvorgang grundsätzlich vergabepflichtig.

Aus Sicht der kommunalen Körperschaften wird oft angestrebt, den privaten Minderheitsgesellschafter zu einer überquotalen Finanzierung und Absicherung etwaiger Risiken zu verpflichten. Wenn überhaupt wird ein privater Gesellschafter hierzu nur dann bereit sein, wenn ihm auch für die höhere Finanzierungslast und das höhere Risiko eine vollständige Refinanzierung und angemessene Verzinsung ermöglicht wird. Kapitalverzinsung und Wagnisaufschlag fließen als sogenannte Fremdkosten aber in die Gebührenermittlung mit ein und können so dem Ziel der Kommune, die Abfallgebühren zu dämpfen, entgegenwirken. In diesem Fall wird es insbesondere darauf ankommen, mögliche Effizienzvorteile genau zu berechnen. PPP ist eben kein Allheilmittel zur Kostendämpfung.

Besondere gebührenrechtliche Risiken können damit verbunden sein, dass Geschäftsanteile an einer neu zu gründenden GmbH mit ganz erheblichen Aufschlägen an den privaten Gesellschafter veräußert wer-

den. Man denke an eine neugegründete Gesellschaft mit 100.000 € Stammkapital, bei der ein Kapitalanteil von 49 % für 5 Mio. € an den privaten Partner veräußert werden soll. Was auf den ersten Blick als Segen für den kommunalen Haushalt erscheint, bringt auf den zweiten Blick die Gebühren oder auch den Haushalt selbst unter Druck. Denn derartige Aufschläge, denen keine Gegenleistung gegenübersteht, können nicht als Fremdkosten in die Gebührenermittlung einbezogen werden. Da der private Partner in der Regel aber nicht bereit sein wird, auf eine Refinanzierung dieser Ausgabeaufschläge zu verzichten, eine Refinanzierung über die Gebühren jedoch nicht möglich ist, wird letztlich wieder der kommunale Haushalt – allerdings zeitversetzt – belastet.

V. Erweiterung der abfallwirtschaftlichen Betätigung der Kommune

Anders als in dem eingangs zitierten Statement des Bundeswirtschaftsministeriums können PPP-Modelle in der Entsorgungswirtschaft durchaus auch geeignet sein, die abfallwirtschaftliche Betätigung der Kommunen zu erweitern. Im Hinblick auf den Streit zwischen den kommunalen Unternehmen und den Spitzenverbänden der privaten Wirtschaft und Industrie in dieser Frage ist klarzustellen, dass es hier vor allem um Fälle der Auslastung vorhandener Kapazitäten oder der Nutzung regionaler Synergien gehen wird. Da der Bundesgerichtshof in seiner neueren Rechtsprechung, insbesondere durch die „Wuppertaler Altautoentscheidung“ vom 26. September 2002, entschieden hat, dass die Subsidiaritätsklauseln des Gemeindefirtschaftsrechts keinen Anspruch privater Wettbewerber nach § 1 UWG auf Verzicht der Gemeinden auf erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten außerhalb ihrer Grenzen begründen, hat sich der Fragenkreis aus dem Wettbewerbsrecht herausverlagert. Streitplatz ist nunmehr einerseits das Gemeindefirtschaftsrecht unter Berücksichtigung neuerer Novellierungen sowie andererseits das Vergabeverfahrensrecht.

VI. Umsatzsteuerliche Aspekte

Soweit eine entsorgungspflichtige Körperschaft Entsorgungsdienstleistungen eines Privaten im Markt beschafft, unterliegt dies der Umsatzsteuerpflicht. Wird die Dienstleistung von einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft unter den Voraussetzungen einer umsatzsteuerlichen Organschaft erbracht, kann über umsatzsteuerfreie Innenumsätze der Umsatzsteueranteil erspart werden.

Unabhängig von dieser Konstruktion wird in Anknüpfung an Steuerregelungen in Großbritannien und den Niederlanden diskutiert, ob nicht eine Umsatzsteuerentlastung für Leistungen an die öffentliche Hand über ein sogenanntes „refund-System“ oder in anderer Weise erzielt werden kann. Soweit allerdings größere Anlageninvestitionen zu tätigen sind, ist im Blick zu behalten, dass eine frei agierende gemischtwirtschaftliche Gesellschaft ihrerseits vorsteuerabzugsberechtigt ist, so dass insofern eine Entlastung eintritt.

VII. Notwendigkeit von PPP-Eignungstests

Zusammenfassend festzuhalten ist, dass PPP-Modelle nicht automatisch Effizienzvorteile garantieren. Hierzu ist es sinnvoll und notwendig, nicht formelhaft irgendwelche PPP-Modelle nebeneinander zu stellen, sondern vorab einen PPP-Eignungstest durchzuführen. Nur wenn dieser signifikante Vorteile bietet, ist es überhaupt sinnvoll, ein PPP-Modell umzusetzen. Wie solche PPP-Eignungstests aussehen können, zeigt das Schaubild in dem Beitrag von Martin Weber auf S. 36.

Public Private Partnership im Entsorgungsbereich

Die Diskussion im Workshop

In der sich an die Referate anschließenden Diskussion machte Herr *Sinz*, Berlin, auf eine Untersuchung des Finanzministeriums zu den steuerlichen Auswirkungen der PPP aufmerksam. Er fragt, wo die Vorteile der PPP für die öffentlichen Unternehmen liegen und ob man in konkreten Fällen wegen der möglichen Zielkonflikte unter den Partnern Zielvereinbarungen abgeschlossen habe. Herr *Wendler*, Berlin, weist darauf hin, dass die Diskussion um PPP manchmal verschleierte, dass man sich in der Politik vor der Frage drücke, ob man eine bestimmte Aufgabe überhaupt noch durch öffentliche Unternehmen wahrnehmen möchte. Es bestehe bei PPP die Gefahr, dass man dadurch natürliche Interessengegensätze verschleiern möchte.

Herr *Schmidt*, München, beklagte die massiven Privatisierungsbestrebungen privater Entsorgungsfirmen und ihres Verbandes. Dazu gehöre auch deren Preisgebaren am Markt. Unglücklicherweise seien viele Rechtsfragen auch noch ungeklärt, so z.B. das Inhouse-Problem bei der Abfallwirtschaft oder die Eignung bestimmter Gesellschaftsformen für PPP. Hier sollte die Wissenschaft ansetzen und Rechtsklarheit fördern helfen. Dazu gehörten nach Meinung einer Diskussionsteilnehmerin auch kartellrechtliche Fragen, die offenbar ziemlich ungerührt beiseite geschoben würden.

Aus der Sicht eines anwesenden Fondmanagers wurde darauf hingewiesen, dass ein Eigenkapitalgeber auch ganz bestimmte Renditeerwartungen habe. Je höher dabei das Risiko für ihn sei, desto höher setze er den Risikozuschlag an. Das gelte auch und nicht zuletzt für PPP.

Frau *Gäde-Butzlaff* und Herr Professor *Dammert* erklärten auf Befragung das europaweite Ausschreibungsverfahren, so wie es von der BSR praktiziert wurde und wie es als nicht formalisiertes Auswahlverfahren durchzuführen sei.

Herr Professor *Brede* befasste sich mit der immer notwendiger werden den Beschäftigung der Wissenschaft mit der PPP. Man müsse sich wohl

vor allem mit dem Risikoproblem stärker befassen, vielleicht auch Risikoklassen bilden. Man könnte auch erwägen, die Risiken durch Ratingagenturen einstufen zu lassen. Es sollten nicht nur Unternehmen im ganzen, sondern auch Teilbereiche der Unternehmen hinsichtlich möglicher Risiken überprüft werden.

Die drei Referenten stimmten darin überein, dass PPPs nicht unbedingt der Königsweg sind. Sie sollten den Unternehmen auch nicht aufgezungen werden ohne saubere Abwägung der Vor- und Nachteile, der Chancen und Risiken für Unternehmen und Eigner. Vor allem müsse man Berechnungen anstellen (Wirtschaftlichkeitsrechnungen, Transaktionskostenanalysen). PPPs dürften kein Weg des schleichenden Prozesses der Privatisierung sein. Es gebe keinen Anlass, die PPP zu unterschätzen, doch auch nicht zu überschätzen. In der Praxis werde man damit umzugehen lernen, aber es bestehe kein Grund, PPP als Allheilmittel zur Lösung volkswirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher oder gesellschaftspolitischer Probleme zu betrachten. Dies war die durchaus ernüchternde Schlussbetrachtung einer angeregten Diskussion im Workshop.

Workshop 3:

**Public Private Partnership
im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich**

Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich

Einführende Bemerkungen

PPP als Organisations- und Finanzierungsform kommt nicht nur im besonders kapitalintensiven öffentlichen Infrastrukturbereich vor, sondern auch in eher „weichen“ Politikfeldern wie Kultur, Bildung, Freizeit. Beispiele für den hier zur Diskussion stehenden Bereich sind

- ♦ im Kulturbereich: einige Fälle von PPP bei Museen, Ausstellungen usw., beispielsweise Düsseldorf Ehrenhof;
- ♦ im Bildungsbereich: einerseits PPP-Ansätze im Baubereich, z.B. die Schulbausanierung in Monheim oder im Landkreis Offenbach, andererseits in der Kooperation von Öffentlich/Privat im Leistungsbereich, z.B. bei der „Stiftung Partner für Schule NRW“;
- ♦ im Sport- und Freizeitbereich: einige Fälle von PPP-Lösungen für Schwimmbäder und ähnliche Sporteinrichtungen.

Im Hinblick auf den Begriffswirrwarr rund um „PPP“, der in den Vorträgen im Plenum des Symposiums deutlich wurde, sollte im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit besonders darauf geachtet werden, ob es sich auch wirklich um PPP handelt und nicht um andere verwandte Varianten. Beispielsweise findet sich vor allem im Kultur- und Sportbereich vielfach die Form des Sponsoring, die sich in einigen Merkmalen mit PPP überlappt, aber doch in der Regel nicht über die längerfristige Sicht und Kontinuität von PPP verfügt. Man sollte die verschiedenen Erscheinungsformen sauber voneinander trennen, und man sollte nur dann von PPP sprechen, wenn die wesentlichen Merkmale einer PPP klar gegeben sind. Hierzu sei verwiesen auf die Merkmals-Zusammenstellungen im Beitrag von Dietrich Budäus.¹

* Prof. Dr. Christoph Reichard ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Potsdam und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. Professor Reichard leitete den Workshop Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich des Symposiums.

¹ Siehe S. 9.

Erfolge in Düsseldorf mit PPPs im kulturellen Bereich

I. Schließung oder PPP als Alternativen

Ich werde im Folgenden anhand von 10 Beispielen aus meiner 10-jährigen Erfahrung mit Public Private Partnerships berichten, wobei es in diesen Fällen bei den Partnern nicht darum geht, dass diese selbst unmittelbar ein Geschäft machen, sondern sie sind entweder mäzenatisch oder aber im Wege des Sponsorings, teilweise auch in Mischformen tätig. Dennoch geht es um eine Bündelung von Interessen, die beide Seiten verfolgen, und hinsichtlich derer auch beide Seiten bedient werden.

Als 1992 in Düsseldorf eine Haushaltskrise herrschte, wie sie derzeit die meisten deutschen Städte – Düsseldorf dieses Mal zum Glück nicht – erleben, standen wir vor der Alternative, entweder mehrere Museen und andere Kultureinrichtungen zu schließen oder Partner zu suchen, die zum einen Geld zu deren Erhaltung einbringen und zum anderen Druck auf die Politik ausüben und sie in die Pflicht nehmen, dass auch die öffentliche Seite die Zukunft dieser Einrichtungen sicherstellt – und dies möglichst langfristig angelegt. Bei allen Partnerschaften war also immer unser Prinzip, dass die Stadt sich klar und eindeutig erklärte, den Status quo beizubehalten und das Sponsoring nicht zum Anlass zu nehmen, sich – eventuell Jahre später – aus diesen Einrichtungen zurückzuziehen, so dass letztlich nur ein Austausch von öffentlichem durch privates Geld stattgefunden hätte; denn dies würde jeden Sponsor und jeden Mäzen davon abhalten, sich ein zweites Mal zu engagieren.

II. Kultur-PPPs in Düsseldorf: 10 Fälle

1. Schifffahrtsmuseum im Schlossturm

Die einfachste Form, nämlich die Übertragung des Betriebs an einen Dritten, praktizierten wir schon in der Krisensituation 1992/93, als wir den Betrieb unseres kleinsten Museums, des Schifffahrtsmuseums im Schlossturm, auf den Förderverein übertrugen, mittels eines Geschäftsbesorgungsvertrags, der noch heute Gültigkeit hat und gerade wieder

* Hans-Heinrich Grosse-Brockhoff ist Stadtdirektor und Kultur- und Schuldezernent der Landeshauptstadt Düsseldorf.

verlängert worden ist. Der Betrieb des Museums liegt also beim Verein; Sammlung und Eigentum verbleiben nach wie vor bei der Stadt, und die Stadt kümmert sich auch um die Sammlung, um die Dauerausstellung und um die wissenschaftliche Aufbereitung. Aber alles andere – der eigentliche Museumsbetrieb – liegt beim Verein. Und das funktioniert auch nach 10 Jahren noch.

2. NRW-Forum Kultur und Wirtschaft

Es folgte die Umwandlung des „Landesmuseums Volk und Wirtschaft“. Der Name lässt schon erkennen, dass es sich um eine ziemlich „angestaubte“ Institution handelte, die auch noch ihren Namen aus der Vorkriegszeit führte. Wir haben dieses Haus dann umgewandelt in ein „NRW-Forum Kultur und Wirtschaft“. Bis dahin hatten Land und Stadt dieses Museum mit noch fünf anderen Partnern, die aber inzwischen inaktiv geworden waren, in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins betrieben. Als neue Partner haben wir insbesondere die Düsseldorfer Messe, die IHK und die Handwerkskammer in den Verein aufgenommen, die vertraglich feste Zusagen gemacht haben, dieses Haus zu unterstützen, und wir haben daraus ein Forum für die Kulturwirtschaft gemacht. Die vielen Bereiche der Kultur – wie Design, Mode, Architektur, Fotografie usw. –, die als Formen angewandter Kunst auch wirtschaftlich und mit Gewinn arbeiten können, haben hier ihr Forum.

Durch zusätzliches Outsourcing des Forum-Managements haben wir dort eine doppelte Public Private Partnership begonnen. Wir beauftragten eine Agentur, sämtliche Ausstellungen, Veranstaltungen, das gesamte Fundraising, den sehr erfolgreichen Shop des Hauses sowie das gesamte Vermietungsgeschäft zu managen und inhaltlich ein wirklich hochkarätiges Programm vorzuschlagen. Die ehemals aus 19 Personen bestehende Mannschaft haben wir reduziert auf zwei Hausmeister – weil das Haus bis abends spät geöffnet und auch wirklich in Betrieb ist – sowie einen Handwerker, einen Kassierer und einen Verwaltungsleiter. Alles andere ist outgesourced.

Dieses Management-Unternehmen ist am Erfolg – auch an jedem Eintrittsticket – mit einem Anteil beteiligt, und dementsprechend ist ihr nur eine relativ geringe Mindestprovision zugesichert. Alles andere muss sie selbst verdienen. Ein besonderer Erfolg besteht darin, dass wir als institutioneller Geldgeber für die eigentliche inhaltliche Arbeit des Hauses lediglich rund 220.000 € ausgeben, von der Agentur aber zusätzlich zwischen einer und 1,5 Mio. € an Sponsoring-Geldern für große Projekte eingeworben werden.

Der eigentlich inhaltsbezogene Etat von uns institutionellen Geldgebern ist also denkbar klein und gibt nur den Anstoß, um ein Vielfaches an privaten Geldern einzuwerben.

3. Stiftung museum kunst palast

Das dritte Beispiel ist das lange Zeit stark umstrittene Projekt am Ehrenhof, das heute allerdings in der Düsseldorfer Künstlerschaft und in der deutschen Museumslandschaft nahezu unumstritten ist.

Als ich vor 11 Jahren in Düsseldorf als neuer Kulturdezernent anfang, hatte der Rat gerade beschlossen, den im Ehrenhofbereich gelegenen Kunstpalast als Neubau nicht zu bauen. Der Kunstpalast war anlässlich der Großen Industrie-, Gewerbe- und Kunstausstellung von 1902 errichtet worden, er lag seit dem Zweiten Weltkrieg marode daneben und harrte einer Sanierungs- oder Neubaulösung.

Mir war klar, dass sich in dieser Situation das Projekt nur mit Partnern realisieren lässt. Bei dem exzellent am Rhein gelegenen großen Grundstück, das bisher nur eingeschossig genutzt wurde, handelte es sich um eine „Goldader“, die man sowohl mit Kunstausstellungsflächen als auch mit Büroflächen bebauen konnte. Meine ursprüngliche Idee war, in dem Neubau die gesamte Fläche des Erdgeschosses für Kunstausstellungen vorzusehen und die Obergeschosse für Büros von Partnern, die sich an dem Projekt beteiligen.

Bei den Vorständen der großen Konzerne, die ich für das Projekt gewinnen wollte, fand ich anfangs kein Gehör. Erst ein zweiter Anlauf brachte den Erfolg, als Ulrich Hartmann Vorstandsvorsitzender der VEBA AG – des Vorläuferunternehmens der heutigen E.ON AG – wurde und sich mit dem Gedanken trug, einen neuen Konzernsitz zu errichten. Er erinnerte sich an die „verrückte Idee“, die ich ihm ein halbes Jahr zuvor vorgetragen hatte – und die Public Private Partnership Stiftung museum kunst palast war geboren.

In diese Stiftung museum kunst palast hat die Stadt das Grundstück und ansonsten lediglich die 8 Mio. DM eingebracht, die im mittelfristigen Finanzprogramm für dieses Projekt noch übrig geblieben waren, nachdem dort ursprünglich einmal 100 Mio. DM gestanden hatten. Außerdem brachte die Stadt den bisherigen Zuschuss für das Museum ein, das heute von der Stiftung mitbetrieben wird, dessen Gebäude und Sammlung sich aber nach wie vor im Eigentum der Stadt befinden. Der Neubau des Kunstpalasts

gegenüber dem Museum wurde von der Stiftung errichtet. Hierfür wurde zunächst einmal der Grundstückserlös in Höhe von rund 20 Mio. DM herangezogen. Die VEBA AG hat einen Zuschuss zu dem Bauprojekt von ca. 23 Mio. DM gegeben und sich verpflichtet, für den Betrieb über einen Zeitraum von 10 Jahren einen Zuschuss von jährlich 2,1 Mio. DM zu geben. Dieser jährliche Betrag bedeutet reines Mäzenatentum; denn er ist nicht mit irgendwelchen Auflagen der Namensnennung des Unternehmens etc. verknüpft.

Zusätzlich hatte sich VEBA damals verpflichtet, drei Jahre lang jedes Jahr 3 Mio. DM im Wege des Sponsorings zu geben. Dies wurde inzwischen um weitere drei Jahre verlängert, und darüber hinaus gibt es eine Zusage des Unternehmens, die Förderung auch nach 10 Jahren fortzusetzen, sich aber vorzubehalten, dann mit einer Vorlaufzeit von zwei Jahren über die Höhe zu verhandeln. Diese von dem Unternehmen – inzwischen E.ON AG – eingegangenen Verpflichtungen machen neben dem Grundstückskaufpreis insgesamt einen auf 10 Jahre verteilten Betrag von rund 63 Mio. DM aus. Hinzugekommen sind inzwischen Mittel aus dem Werbeetat der E.ON AG. Wir konnten nämlich im Zuge der Namenseinführung für die neue Marke E.ON die Werbestrategen des Unternehmens überzeugen, dass sich diese Public Private Partnership auch nutzen lässt, um für Ausstellungsprojekte und gleichzeitig für die neue Marke E.ON zu werben und damit zugleich die mäzenatische Haltung und das Sponsoring-Konzept des Unternehmens mitzuvermitteln.

Als Mitstifter hatten wir den Metro-Konzern, der 2,25 Mio. DM gegeben hat, und die Degussa mit 1 Mio. DM gewinnen können. Inzwischen haben wir seitens der Stadt auch noch ein zusätzliches Gebäude, nämlich das bisherige Verwaltungsgebäude von Kulturamt und Kulturdezernat, auf die Stiftung übertragen. Die Stiftung hat das Gebäude an E.ON zu einem für die Stiftung sehr günstigen Mietpreis – 0,3 Mio. € im Jahr – vermietet, so dass also noch eine weitere Verbesserung der Finanzsituation hinzugekommen ist.

Mit dem Grundstückskaufpreis, dem Zuschuss der VEBA zum Bau und einem Zuschuss des Landes von 24 Mio. DM sowie jenen 8 Mio. DM der Stadt haben wir dann das Gebäude des Kunstpalasts errichtet. Dieses beherbergt neben vier Ausstellungssälen für Wechselausstellungen einen Kammermusiksaal, der auch als Veranstaltungssaal des Museums nutzbar ist. Dieser Kunstpalast wird zusammen mit dem gegenüberliegenden Museum von der „Stiftung museum kunst palast“ betrieben. So ist aus einem Museum, das ehemals ein Haushaltsvolumen von 7 Mio. DM hatte, inzwischen ein Unternehmen mit einem Etat von ca. 21 Mio. DM geworden;

durch die Partnerschaft ist es nämlich auch gelungen, noch zusätzlich an Sponsoringleistungen aus der Wirtschaft heranzukommen. Im Übrigen haben inzwischen auch die Besucherzahlen und die Einnahmen aus Besuchern einschließlich Shop einen anderen Stellenwert gewonnen als früher.

Betrieben wird die Gesellschaft in der Rechtsform einer selbständigen Stiftung privaten Rechts. Sie hat einen zweiköpfigen Vorstand: Es ist dies ein künstlerischer Vorstand mit Jean Hubert Martin, ehemals Chef des Centre Pompidou in Paris, den wir zu unseren herkömmlichen Konditionen niemals hätten bekommen können. Und daneben haben wir einen kaufmännischen Vorstand. Beide sind für die Führung des Unternehmens verantwortlich. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt: Darüber steht ein Kuratorium, in dem weder die Stadt, noch E.ON, noch die anderen Privaten eine Mehrheit haben. Dies wurde erreicht, indem wir auch Persönlichkeiten aus der Düsseldorfer Kultur und Wirtschaft, unabhängige Persönlichkeiten, die keinem der Unternehmen verbunden sind, mit in das Kuratorium berufen haben.

Das Kuratorium wiederum bildet einen dreiköpfigen Arbeitsausschuss, der die Arbeit des Vorstands regelmäßig begleitet und auch zu ad hoc-Sitzungen zusammenkommt. Ihm gehören an: ein Vertreter von E.ON, ein Vertreter der Stadt und ein Vertreter des Freundeskreises des Museums, der als Dritter gewissermaßen der Unabhängige ist und der Wächter über die auch inhaltliche Unabhängigkeit des Hauses.

Das Entscheidende ist, dass das Haus bilanziert; es hat kaufmännische Buchführung. Dies stellte in der Anfangsphase der Umstellung einen großen Kraftakt dar, hat aber inzwischen zu einem ganz anderen wirtschaftlichen und vor allem zu zielorientiertem Denken bei den handelnden Personen geführt. Dies ist eine Erfahrung, die sich auf alle PPPs übertragen lässt. Beim Buchungswesen arbeiten wir mit einem externen Wirtschaftsprüfer zusammen, der wiederum von anderen Wirtschaftsprüfern geprüft wird. Die Partnerschaften ermöglichen uns im Übrigen, auf das Know how jeweils von Spezialisten in den Konzernen zurückgreifen, so dass hier wirklich ein Austausch stattfindet, wie wir ihn vorher nicht gekannt haben.

4. Schloss und Park Benrath

Das Projekt am Ehrenhof war Vorbild bei der Restaurierung und neuen Nutzung des Ostflügels von Schloss Benrath, einem bedeutenden Düs-

seldorfer Gesamt-Kunstwerk. 17 Jahre nach Auszug des letzten Nutzers lag der Ostflügel des Schlosses immer noch brach; es regnete inzwischen durch, und kulturelle Substanz drohte verloren zu gehen. Hier haben wir mit dem Henkel-Konzern als Hauptstifter sowie mit der Firma Siemens, der Stadtparkasse, dem Düsseldorfer Mäzen Udo van Meeteren, dem Landschaftsverband Rheinland und einem Freundeskreis die Stiftung Schloss und Park Benrath gegründet. Henkel brachte 8 Mio. DM ein, die Stadt lediglich 5 Mio. DM, der Landschaftsverband 5,5 Mio. DM, und die anderen Mitstifter brachten jeweils rund 1 Mio. DM ein.

Auch hier hat dann die Stiftung die Restaurierung mit Hilfe eines Landeszuschusses durchgeführt; sie hat in dem sanierten Ostflügel das Museum für Europäische Gartenkunst eingerichtet. Die Stiftung betreibt das gesamte Schloss mit allen Gebäuden und Nebengebäuden und ab 1. Januar auch mit den gesamten Parkanlagen, die auf das Eigentum der Stiftung übertragen werden. Auch hier gibt es einen doppelköpfigen Vorstand, ein Kuratorium und einen Arbeitsausschuss nach dem Muster des E.ON-Projekts.

5. Kunsthalle

Ein ganz anderes Projekt ist die Umwandlung der Kunsthalle in eine gemeinnützige GmbH. Gesellschafter sind hier bisher die Stadt, der Kunstverein für die Rheinlande und Westfalen sowie die Stadtparkasse Düsseldorf. In diesem Fall haben wir ganz offen bereits im Gesellschaftsvertrag das Angebot an die örtliche und auch nichtörtliche Wirtschaft gemacht, sich zusätzlich zu beteiligen. Die Stadt hat deswegen einige Gesellschaftsanteile bei sich „geparkt“. Geschäftsführer sind die Leiterin der Kunsthalle, die Direktorin des Kunstvereins und ein ehrenamtlich tätiger Finanz-Geschäftsführer. Auch hier gibt es einen Aufsichtsrat und einen dreiköpfigen Lenkungsausschuss, dem der Kulturdezernent, der Vorsitzende des Kunstvereins und eine Vertreterin der Stadtparkasse angehören.

6. Deutsche Oper am Rhein

Den Weg der gemeinnützigen GmbH sind wir auch bei der Deutschen Oper am Rhein gegangen, die seit 50 Jahren von den Städten Düsseldorf und Duisburg in der Rechtsform einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts betrieben wurde. Mitgesellschafter ist der Freundeskreis der Oper, der sich immerhin verpflichtet hat, einen Gesellschaftsanteil von 5 % zu zeichnen

und jährlich mindestens 225.000 € beizusteuern, mit dem Ziel, diesen Betrag auf 500.000 € anzuheben. Es ist wohl das erste Mal in der Bundesrepublik, dass ein Freundeskreis Mitgesellschafter eines Opernhauses wird.

Auch hier ist das Wichtigste, dass durch die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH ein anderes Denken entsteht und wir uns langfristig – in einem Zeitraum von 20 Jahren – vom BAT lösen können. Allen bisherigen Mitarbeitern haben wir – gezwungenermaßen – den Status quo garantiert, aber alle neuen Mitarbeiter können, wenn wir wollen, unabhängig vom BAT angestellt werden. In unseren Stiftungen praktizieren wir das bereits so, und bei der Opern gmbH haben wir uns die Option dazu vorbehalten.

7. Erweiterungsbau der Kunstsammlung NRW

Völlig neu ist ein Weg, den wir beim Erweiterungsbau der Kunstsammlung NRW gehen wollen. Dieser Erweiterungsbau steht seit 10 Jahren an, ist bisher aber nicht realisiert worden und wird angesichts der jetzigen Haushaltssituation des Landes NRW auch nicht in den Investitionshaushalt eingestellt werden. Es soll geprüft werden, inwieweit sich das Projekt doch noch realisieren kann, indem der Freundeskreis, der sehr potent und finanziell stark ist, zusammen mit der Stadt dieses Projekt durchführt und das Land eine Mietgarantie gibt. Dies ist insoweit problematisch, als es sich ja tatsächlich um eine zusätzliche – mehr oder weniger verdeckte – Verschuldung des Landes handeln würde. Diese Bedenken sind aber meines Erachtens zurückzustellen, wenn dabei die Kultur in Düsseldorf durch diesen dringend notwendigen Erweiterungsbau einen weiteren Schub bekommt.

8. Erweiterung des Aqua-Zoos

Ähnliche Überlegungen gibt es für die Erweiterung unseres Aqua-Zoos. Dies ist ein Institut mit einem Kostendeckungsfaktor von über 50 % und mehr als einer halben Million Besuchern im Jahr. Mit jedem Euro, der sich zusätzlich pro Besucher als Reinerlös erzielen lässt, erzielt man also einen Beitrag zur Annuität in Höhe von 500.000 €. Von daher lohnt es sich, über Public Private Partnership-Modelle nachzudenken.

9. Tonhalle im Ehrenhof

Das neunte Projekt ist ein gescheitertes: Die Vervollständigung der PPPs im Ehrenhof für die Tonhalle lässt sich nicht realisieren, weil der Gesprächspartner abhanden gekommen ist, als Mannesmann von Vodafone übernommen wurde. Mit Vodafone konnten die seinerzeitigen Gespräche bisher nicht fortgesetzt werden.

10. Projekt e-School

Dieses letzte Projekt kommt aus dem Bereich der Schulen. Hierbei geht es um die Ausstattung unserer Schulen mit PCs und Laptops sowie die gesamte Vernetzung unserer Schulgebäude mittels Verkabelung oder Funk. Diese Partnerschaft sind wir mit der Victoria Versicherung als federführendem Unternehmen eingegangen, und wir haben über diesen Weg sehr viele andere Partner und Zustifter für das Projekt gewinnen können. Darüber hinaus sind wir dabei, zusammen mit privaten Mäzenen und Wirtschaftsunternehmen eine Stiftung für Begabtenförderung zu gründen.

III. Fazit

Die Düsseldorfer Kultur-PPPs haben sich bezahlt gemacht; sie sind allesamt erfolgreich – trotz der Krise der Kommunalhaushalte. Nirgends hat es „inhaltliche Übergriffe“ gegeben; denn wir haben rechtlich abgesichert, dass Einflussnahme auf die künstlerische Arbeit nicht stattfinden kann. Die Chefs aller genannten Häuser haben ihr Programm dem Aufsichtsgremium lediglich bekannt zu geben; es wird dort nicht beschlossen. Die künstlerische Freiheit wird hier also sogar in einer stärkeren Form gewahrt, als das bei herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen der Fall ist.

Das Monheimer PPP-Modell zur Schulbausanierung

Die Stadt Monheim am Rhein hat als erste Kommune in der Bundesrepublik Deutschland die europaweite Ausschreibung einer Public Private Partnership zur Sanierung und Unterhaltung aller städtischen Schulstandorte beschlossen. Ähnlich wie in vielen bundesdeutschen Kommunen ist der Investitionsstau an den dreizehn Schulgebäuden und Sporthallen groß. Ein im Jahr 2001 an sieben Standorten bekannt gewordenes PCB-Problem zwingt die Stadt, die sich seit drei Jahren im Haushaltssicherungskonzept befindet, zu kurzfristigen Sanierungsmaßnahmen, die haushaltspolitisch schwer zu verkraften und mit dem vorhandenen Personal kaum bewältigt werden können. Das ermittelte Investitionsvolumen bis zum Jahr 2007 beläuft sich auf rund 24 Mio. €. Allein im Bereich der Wärme- und Energieversorgung lassen sich die Betriebskosten um 40 % senken. Aus dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung sah sich der Verwaltungsvorstand gehalten, neue Wege der privatwirtschaftlichen Finanzierung zu wählen.

I. Was bedeutet Public Private Partnership?

Allgemein wird unter einer Public Private Partnership eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen bei gemeinsamen Projekten verstanden. Gegenstand der Projekte ist regelmäßig die Übertragung von Teilen der staatlichen bzw. kommunalen Aufgabenerfüllung auf den Privaten unter Beibehaltung bestimmter Steuerungsmöglichkeiten und Befugnisse für die Kommune. Konkret werden die erforderlichen Ressourcen, wie etwa Know how, Kapital, Personal oder Betriebsmittel, von den Projektbeteiligten in einem gemeinsamen Organisationszusammenhang gestellt. Vorhandene Projektrisiken werden unter Berücksichtigung der Fähigkeit der Projektbeteiligten zur Übernahme und zum Management dieser Risiken partnerschaftlich verteilt. Im Bereich der Schulbausanierung ist eine Public Private Partnership, die die Vorgaben des Schulrechts, Kommunalverfassungsrechts und Steuer- sowie Vergaberechts berücksichtigt, besser zur Problembewältigung geeignet als andere bekannte alternative

* Dr. Thomas Dünchheim ist Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein.

Handlungsformen, wie z.B. Leasing oder Mietkaufmodelle, die in der hier vorliegenden Art regelmäßig zur kurz greifen.

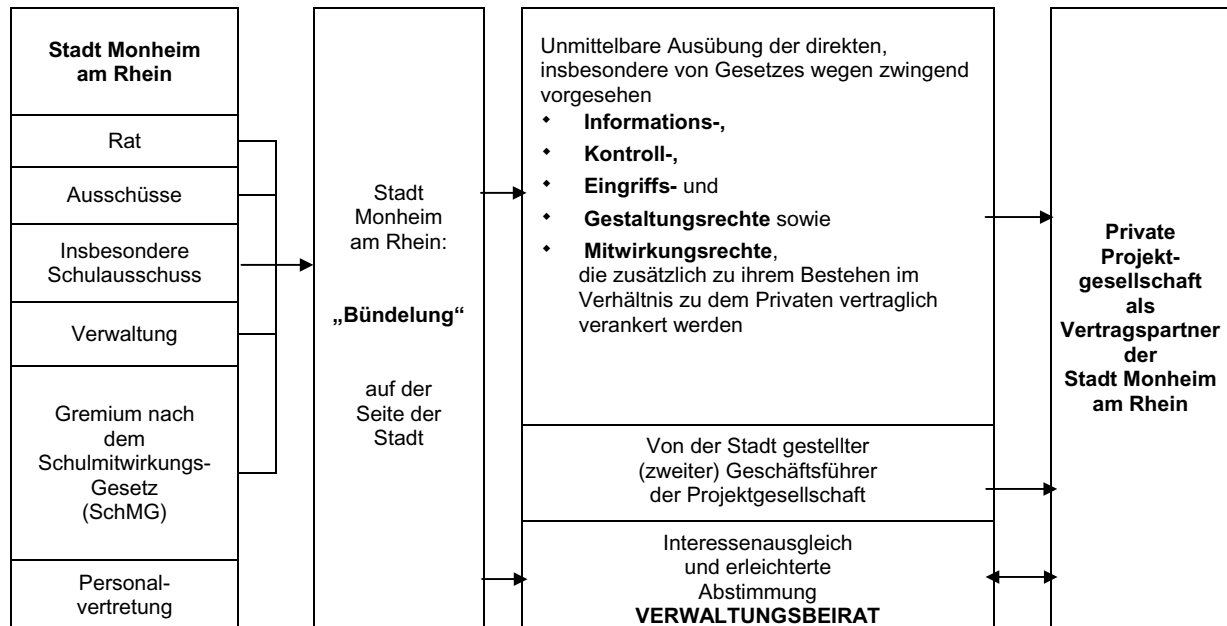
In Großbritannien hat sich die von der Zentralregierung im Jahr 1992 gestartete Public Private Partnership-Initiative nach einer konzeptionellen Neuausrichtung 1997 mehr und mehr durchgesetzt. Entscheidender Aspekt bei der erfolgreichen Umsetzung von PPP-Modellen war die Schaffung einer Task Force als zentrale Beratungs- und Vermittlungsstelle. Ihre Hauptaufgabe war der Entwurf von Standardverträgen, um die Kosten der Ausschreibung der Angebotsstellung zu minimieren und den Projektbeteiligten Rechtssicherheit zu verschaffen. Inzwischen existieren auf allen Verwaltungsebenen sogenannte Know how-Center und PPP-Units. Auch auf der kommunalen Ebene gibt es seit 1996 eine übergreifende PPP-Organisation. Diese begleitet ausschließlich kommunale Vorhaben und hat bereits 29 Pilotprojekte durchgeführt. Ein zentrales Instrument dieser Projekte sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche, bei denen die unterschiedlichen Varianten einer Projektrealisierung – Eigenbau/Fremdbau – mittels eines Public Sector Comparator (PSC) bewertet werden. Inhalt des PSC sind neben den reinen Baukosten auch die Betriebskosten, die Kapitalkosten und die monetäre Bewertung des Risikotransfers. Der errechnete PSC gibt Aufschluss darüber, ob die traditionelle Beschaffung und Eigenerstellung wirtschaftlicher ist als die privatwirtschaftliche Leistungserbringung. Der Schwerpunkt der PPP-Projekte in Großbritannien liegt im Bereich der Schulen. Die juristischen Fragestellungen, wie z.B. die Ausgestaltung der Garantieverträge zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bis hin zu den Finanzierungsvolumina, sind in groben Zügen mit den deutschen Verhältnissen vergleichbar, so dass auch auf die britischen Erfahrungswerte hinsichtlich der rechtlichen Grundkonzeption in Deutschland zurückgegriffen werden kann.

II. Grundzüge des Rechtsmodells

Um zu einer geeigneten rechtlichen Konstruktion zu gelangen, die der Stadt Monheim die gewünschten Leistungen zu wirtschaftlichen Preisen bei einer bestmöglichen Sicherung der städtischen Position erhält, hat die Stadt folgendes Modell entwickelt, das hinsichtlich seiner Grundzüge im Vergabeverfahren von den Bietern unverändert anzubieten war. Lediglich untergeordnete Einzelheiten konnten im anschließenden Verhandlungsverfahren modifiziert werden.

(1) Die Stadt Monheim am Rhein als Eigentümerin der Schulgebäude und der sonstigen Gebäude, die in das Modell einbezogen werden,

Abbildung 1: Einflussnahme und Mitwirkungsmöglichkeiten der Stadt Monheim



sowie der Grundstücke, auf denen diese Gebäude stehen oder die als Freiflächen eingebunden werden, stellt dem privaten Partner unentgeltlich die vorhandenen Grundstücke und Gebäude zur Durchführung der Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nach Maßgabe darüber zu schließender (allein) schuldrechtlicher Verträge bei. Es erfolgt keine „eigentliche“ Nutzungsüberlassung. Eine über die Sanierung und Unterhaltung hinausgehende Verfügungsmacht des Privaten über Grundstücke und Gebäude wird ausgeschlossen.

(2) Der private Dritte plant, finanziert und realisiert die vertraglich vereinbarten Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen. Ebenso führt er auf der vertraglich festzuschreibenden Basis Investitionsmaßnahmen durch, insbesondere die Sanierung sowie Schulneubauten, -umbauten und -erweiterungen.

(3) Die sanierten, unterhaltenen und bewirtschafteten sowie neuerrichteten oder erweiterten Gebäude stellt der private Partner anschließend nach Maßgabe ebenfalls fest vereinbarter Regeln der Stadt Monheim am Rhein für die 20-jährige Laufzeit der abgeschlossenen Verträge bereit. Dies geschieht gegen ein in festen Zeitabständen zu zahlendes, vorab vertraglich zu fixierendes Entgelt, das indiziert ist mit einer Preisgleitung, so dass es veränderten Verhältnissen in einem fest bestimmten Rahmen angepasst werden kann, und das erweitert wird um konkrete Entgeltan-

passungstatbestände, die vorab abschließend und fest vereinbart werden. Derartige Sondertatbestände liegen etwa bei Gesetzesänderungen, z.B. im Brandschutz, bei Veränderungen der Schülerzahlen und dadurch ausgelösten Änderungen der Schulentwicklungsplanung oder im Falle der Ausführungen von Sonderwünschen dar.

(4) Das vertragliche Verhältnis zwischen der Stadt Monheim und dem privaten Partner ist dadurch gekennzeichnet, dass die Leistung des Privaten nicht in allen Einzelheiten festgelegt werden. Vielmehr werden „ergebnisorientierte Anforderungen“ herausgearbeitet und vertraglich verankert. So werden etwa bezüglich der Beheizung der Schulgebäude lediglich der Zeitraum und die zu gewährleistende Raumtemperatur festgelegt, nicht aber, wie das vereinbarte Resultat in Form einer einzuhaltenden Raumtemperatur technisch und wirtschaftlich erreicht werden soll. Die Risiken der Errichtung, Sanierung, Instandsetzung und Instandhaltung sowie der Bewirtschaftung der Gebäude wird in einem genau zu ermittelnden Umfang auf den Privaten übertragen. Der Umfang der Maßnahmen durch den privaten Partner ist ebenso wie die relevanten Anforderungen und Standards gerade in den ersten Jahren der Vertragslaufzeit relativ genau zu beschreiben. Demgegenüber werden für die späteren Jahre der Vertragslaufzeit die Maßnahmen nicht mehr hinsichtlich sämtlicher Einzelheiten präzise zu fassen sein. Stattdessen werden für diesen Abschnitt der Vertragslaufzeit Sanierungs-, Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsbudgets unter der Verantwortung des privaten Partners gebildet, die jährlich von ihm mit einer bestimmten finanziellen Ausstattung versehen werden. Aus diesen Budgets werden sodann notwendige Maßnahmen verwirklicht, welche im zeitlichen Vorfeld der jeweiligen Realisierungsphase von der Stadt und dem Privaten gemeinsam innerhalb eines dafür zu fixierenden Rahmens beraten und beschlossen werden. Für den Fall, dass Leistungen ganz oder teilweise, zeitweilig oder dauernd unzureichend oder unvollständig erbracht werden, sind differenzierte Sanktionsmechanismen zu vereinbaren. Hierzu werden insbesondere Regularien zur Mängelbehebung sowie Entgeltabzüge vorzusehen sein, wenn die Mängelbeseitigung nicht oder nicht ordnungsgemäß erfolgt oder nicht zustande kommt. Dabei soll in erster Linie jeweils auf den Grad der Verfügbarkeit, nicht auf ein eventuelles Verschulden an einer völligen oder teilweisen Nichtverfügbarkeit der vereinbarten Leistung abgestellt werden.

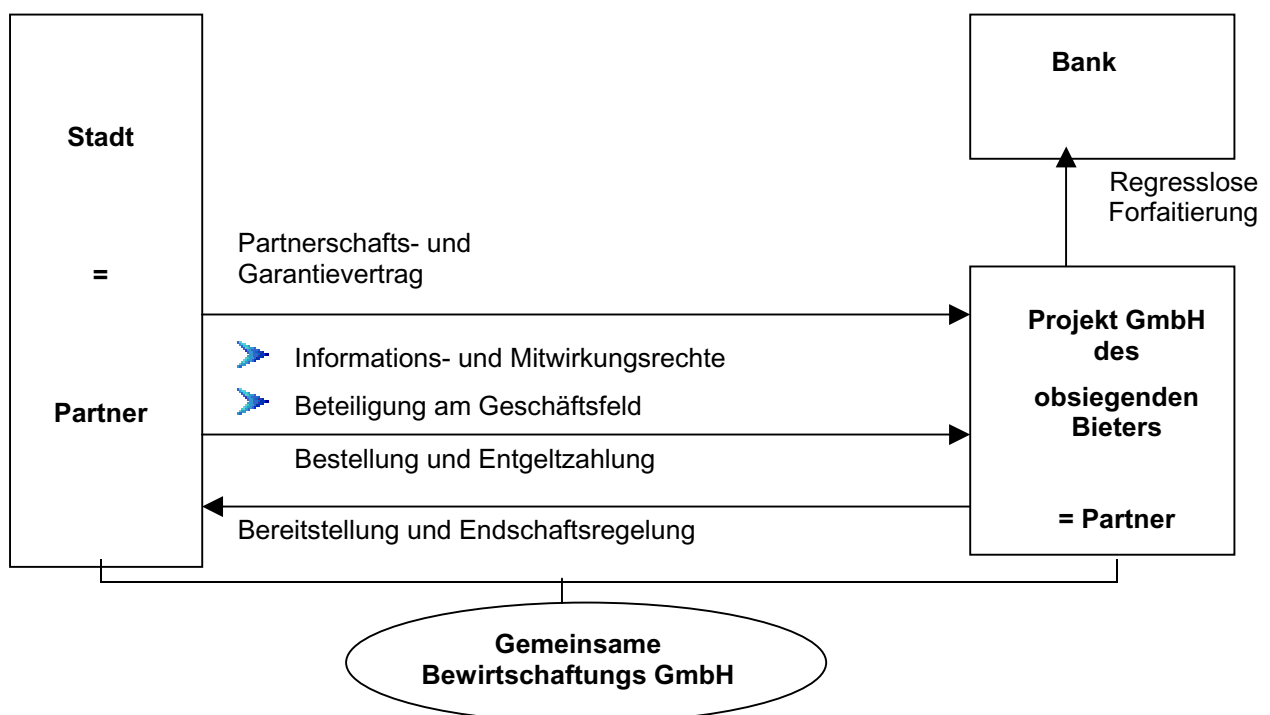
(5) Am Ende der 20-jährigen Vertragslaufzeit sollen die dem privaten Partner beigestellten und dann wiederum von ihm der Stadt bereitgestellten Gebäude, Anlagen und Grundstücke in saniertem und baulich optimalen Zustand wieder zur Eigennutzung der Stadt zur Verfügung

gestellt werden. Ob bei der Vertragsbeendigung für die vorgenommenen, aber noch technisch oder wirtschaftlich nicht verbrauchten Investitionen eine Restwertvergütung seitens der Stadt an den Privaten gezahlt werden muss, ist im Rahmen der zu führenden Vertragsverhandlungen noch festzulegen.

(6) Die Durchführung des zu schließenden Vertrags ist über einen sogenannten Garantievertrag abzuschließen, den die Stadt Monheim mit dem obsiegenden Bieter schließt. Der obsiegende Bieter ist zu verpflichten, eine Projektgesellschaft für die Vorbereitung und Durchführung der Aufgaben in Monheim zu gründen – wobei die Gesellschaft ihren Sitz in Monheim nehmen muss – und mit einem bestimmten Eigenkapital auszustatten, dessen Höhe vorab unter Sicherungsgesichtspunkten festgelegt wird.

(7) Die Stadt Monheim beteiligt sich nicht an der Projektgesellschaft des Bieters oder in anderer Weise gesellschaftsrechtlich an dem durchzuführenden Modell. Vertraglich vorzusehen ist jedoch, dass die zu gründende Projektgesellschaft offen dafür sein muss, gemeinsam mit der Stadt Monheim eine zusätzliche Beteiligungsgesellschaft zu gründen, die zu einem späteren Zeitpunkt die Gebäudebewirtschaftung und damit das städtische Personal im Bereich des Gebäudemanagements sowie der

Abbildung 2: Das Monheimer Partnerschaftsmodell



Reinigungskräfte und Hausmeister sukzessive übernimmt. Nur durch diesen zweiten Schritt wird der Stadt Monheim ermöglicht, personalwirtschaftliche Synergien zu heben.

(8) Der Stadt Monheim sind im Garantievertrag umfangreiche Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte einzuräumen. Nur hierdurch lässt sich der städtische Konzerngedanke und der von vertraulicher Zusammenarbeit geprägte Partnerschaftsansatz dokumentieren und leben. In diesem Sinne ist die Stadt als Nichtgesellschafter in klar umschriebenen Grenzen sowohl an der Geschäftsführung der Gesellschaft wie auch an einem „Vertragsbeirat“ zu beteiligen, in dem Vertreter der Stadt, der Schulleitungen und der Projektgesellschaft zu treffende Entscheidungen und Abstimmungen beraten, herbeiführen und umsetzen.

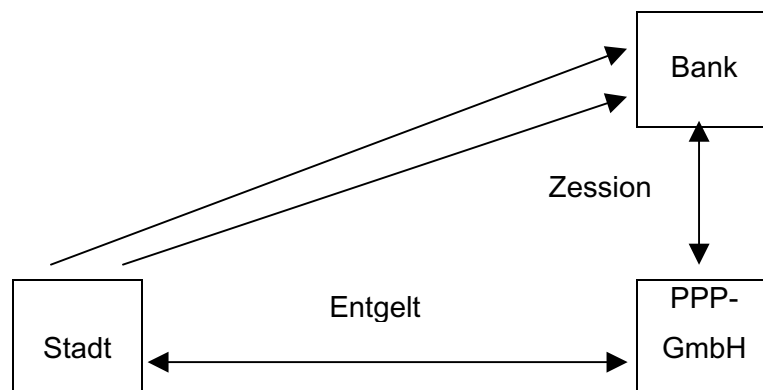
III. Das Finanzierungsmodell

Im Zusammenhang mit PPP-Modellen wird oftmals die Frage der Besicherung der ausführenden PPP-GmbH diskutiert. Nach § 90 Abs. 1 und 2 GO NRW ist es unzulässig, das Eigentum an den Schulgebäuden auf den privaten Dritten zu übertragen bzw. diesem die Nutzung vollständig zu überlassen. Dingliche Sicherheiten zu Gunsten der PPP-GmbH scheiden somit aus. Mithin müsste der Anteil der investiven Maßnahmen im Rahmen einer normalen Projektfinanzierung zu Kreditkonditionen übernommen werden, die etwa 2,5 % über der Kommunalkreditlinie liegen. Durch die höheren Finanzierungskosten minimiert die Stadt ihrerseits die wirtschaftlichen Risiken dadurch, dass die Preis- und die Leistungsgefahr allein beim Auftragnehmer liegen und diesem gegenüber uneingeschränkt alle Gewährleistungsrechte, insbesondere Minderung und Schadensersatz sowie entsprechende Aufrechnungs- und Zurückbehaltungsrechte, geltend gemacht werden könnten.

Beabsichtigt der Auftraggeber indes, zumindest hinsichtlich der investiven Maßnahmen die Risiken aufzuteilen, liegt es nahe, über ein Forfaitierungsmodell günstigere Kreditkonditionen zu erwirken. Eine vollständige, im vorhinein erfolgende Forfaitierung durch Verzicht auf alle Einreden bei Schlechtleistung bezüglich künftiger Gewerke kommt einer Bürgschaft zu Gunsten Dritter gleich und ist mithin gemäß § 86 Abs. 2 GO NRW unzulässig. Als zulässig anerkannt und von den Kommunalaufsichtsbehörden mitgetragen werden allerdings solche Forfaitierungsmodelle, bei denen die Stadt nach dem „Verkauf“ von anteiligen Entgeltforderungen seitens der PPP-GmbH an die Bank gegenüber letzterer auf die Einreden bezüglich bereits abgenommener Gewerke verzichtet.

Im Verhältnis Stadt/Bank kann die Stadt damit nach Abtretung der Entgeltanteile nicht mehr auf ihre Rechte aus §§ 404, 406 BGB zurückgreifen. Sie ist jedoch berechtigt, sämtliche Rechte gegenüber der PPP-GmbH durchzusetzen. Diese werden durch ausreichende Gewährleistungsbürgschaften der PPP-GmbH, die über die eigentliche Erfolgsbürgschaft hinausgehen, gesichert, so dass das Insolvenzrisiko der Stadt insoweit abgeschirmt wird. Diese Finanzierungsstruktur wird als kommunalverfassungsrechtlich zulässig anerkannt und seitens der Europäischen Investitionsbank sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau durch Zinsvergünstigungen gefördert. Im Ergebnis erreicht die Stadt gemeinsam mit der PPP-GmbH Finanzierungskosten, die lediglich knapp über den Kommunalkreditzinsen liegen.

Abbildung 3: Die Finanzierungsstruktur



IV. Fazit

Die Fragen des Vergabe-, Steuer-, Schul- und Kommunalrechts – sie können an dieser Stelle nicht vertieft werden – lassen sich allesamt bewältigen. Die Vorteile des Monheimer PPP-Modells liegen auf der Hand: Trotz der 20-jährigen Nutzungsüberlassung an die Objektgesellschaft wird die eigentumsrechtliche Situation, anders als bei Leasing-Modellen, nicht verändert. Vielmehr liegt der Schwerpunkt der vertraglichen Ausgestaltung des Nutzungsüberlassungsmodells in dem partnerschaftlichen Ansatz. Beide Parteien, die Stadt als Auftraggeber und der obsiegende Bieter als Auftragnehmer, müssen sich während der Vertragslaufzeit aufeinander zu bewegen und sich gegenseitig mit Mitwirkungs- und Beteiligungsrechten ausstatten. Der städtische Konzerngedanke darf weitestgehend nicht auf das Auftraggeber-Auftragnehmer-

Verhältnis reduziert werden – oder auf die gegenseitige Kontrolle von Schlecht- und Minderleistung – mit der Folge, dass auf beiden Seiten keine personellen Synergien gehoben werden. Vielmehr gestattet der partnerschaftliche Ansatz im Vertragswerk dann auch im Laufe der Nutzungsüberlassung die Projektgesellschaft zu erweitern, und zwar optional durch eine gemeinsame Beteiligung an einer Bewirtschaftungs- und Gebäudemanagementgesellschaft für alle städtischen Liegenschaften. In diese ließe sich im Rahmen der Vertragslaufzeit das städtische Personal überführen, der Aufgabenfokus ließe sich auf alle städtischen Liegenschaften erweitern, und hierdurch ließe sich ein Optimum an personalwirtschaftlicher Synergie heben.

Die Gründung der Projektgesellschaft ist damit lediglich die erste Stufe des Partnerschaftsmodells. Allein hierdurch wird sich eine Kostenersparnis im Bau-, Unterhaltungs- und Energiebereich von mindestens 5 bis 10 % realisieren lassen. Hinzu kommen der für Monheim am Rhein besonders wichtige Zeit- und Kompetenzfaktor. Die Schulbausanierungsmaßnahmen gewähren vor dem Hintergrund der PCB-Problematik keinen Aufschub, und die Stadt verfügt nicht annähernd über das erforderliche Personal für die Eigenrealisierung. Die Interessen des örtlichen Mittelstands dürften sich durch vertraglich zu vereinbarenden Wohlwollensregelungen realisieren lassen, die sich an § 7 VOL anlehnen. Vor dem Hintergrund des gesamten Investitionsvolumens wird sich die Monheimer PPP-Lösung als größtes öffentliches Arbeitsbeschaffungsmodell der nächsten drei Jahre darstellen. Hinsichtlich der Schlechtleistungs- und Insolvenzgefahr erscheint die PPP vorteilhafter als die Eigenrealisierung, die auf eine Vielzahl unterschiedlicher Partner zurückgreifen muss. Es bleibt insgesamt darauf zu achten, dass der Konzerngedanke durch sogenannte „last call“-Klauseln zu Gunsten der städtischen Energieversorgungsunternehmen nicht durchbrochen wird. Festzuhalten bleibt, dass der Schritt der Stadt Monheim am Rhein Mut erfordert. Die mit der Vertragslaufzeit verbundenen Gefahren lassen sich indes durch präzise vertragliche Gestaltungen sauber lösen. Der inzwischen vorliegende Wirtschaftlichkeitsvergleich der Eigenrealisierung mit dem Angebot des obsiegenden Bieters hat ergeben, dass das PPP-Modell bei einer Barwertbetrachtung unter Einbeziehung aller Risikopotentiale um ca. 15,2 % wirtschaftlicher ist.

Voraussetzungen für den Erfolg von PPP im Freizeitbereich: Offene Augen, Toleranz und Vertrauen auf beiden Seiten

I. Die GMF als Berater und Betreiber im Freizeit- und Bädermarkt

Die Gesellschaft für Entwicklung und Management von Freizeitsystemen mbH & Co. KG, kurz GMF genannt ist, ist seit über 20 Jahren als Berater und Betreiber im Freizeit- und Bädermarkt tätig. Der Geschäftsbereich Bädermanagement bildet den Schwerpunkt der GMF-Geschäftstätigkeit, in dem GMF als privatwirtschaftlicher Betreiber von aktuell 20 kommunalen Bädern ca. 37 Mio. € Umsatz pro Jahr erwirtschaftet und über 5 Millionen Gäste im Jahr betreut.

Als eines der wenigen Unternehmen im Markt verfügt GMF über Erfahrungen mit Freizeitimmobilien über die Gesamtdauer einer betriebsgewöhnlichen Nutzungszeit und war in Freizeit- und Bäderprojekten bereits als Planer, Generalübernehmer, Betreiber und Berater tätig. Seit über 20 Jahren arbeiten wir in unterschiedlichen Formen von Public Private Partnership mit Kommunen zusammen. Beispiele für Freizeitprojekte, die in Formen des PPP realisiert wurden, sind zum Beispiel Turnhallen, Veranstaltungshallen, Eishallen, Bäder und Thermen.

II. Public Private Partnership im Freizeitbereich

Exemplarisch möchte ich beim Thema Bäder und Thermen bleiben, nicht nur weil unser Unternehmen in diesem Bereich über die größten Erfahrungen verfügt, sondern vor allem, weil Bäder und Thermen aufgrund Ihrer Popularität beim Bürger, ihrer Standortbedeutung für die Kommune und Ihrer finanziellen Dimension für den Haushalt der Städte und Gemeinden eine enorme politische Priorität genießen. In Zeiten knapper Kassen erscheint hier mancherorts PPP als Allheilmittel, und die Formen, Chancen und Risiken von PPP werden in den schillerndsten Farben von privaten und kommunalen Partnern interpretiert und ausgelegt.

* Rainer Pethran ist Vertriebsleiter der Gesellschaft für Entwicklung und Management von Freizeitsystemen mbH & Co. KG, München.

In einem Beitrag des Bürgermeisters von Monheim in der aktuellen Ausgabe von „Stadt und Gemeinde“ wird sehr trefflich beschrieben, wie PPP verstanden und gelebt werden sollte, nämlich als eine langfristige Zusammenarbeit zwischen Public und Private unter teilweiser Übertragung kommunaler Aufgabenstellungen auf Private unter Beibehaltung der Steuerungsmöglichkeiten von Public.

In dieser Definition ist es wichtig, sich der Vorteile und Risiken für beide Partner bewusst zu sein, um nicht die Vorteile eines Partners zum Nutzen des anderen Partners zu machen.

Beide Partner unterscheiden sich – und können sich auch ergänzen – vor allem in folgenden Punkten:

- Kommunale Strukturen verfolgen langfristige Ziele und bieten hohe Sicherheiten. Für die Umsetzung der Ziele müssen jedoch langwierige Entscheidungsprozesse eingegangen werden, und oft fehlen besonders bei einmaligen Projekten wie einem Bäderbau das notwendige Fachwissen und die einschlägige Erfahrung.
- Private Strukturen bieten kurze Wege und hohe Kompetenz durch Spezialisierung, sie benötigen in der Regel jedoch schnelle Erfolge mit eindeutigen Gewinnchancen und können nur ein begrenztes Sicherheits- und Bonitätspotential bieten.

Charakteristisch für Freizeitprojekte, in hohem Maß für Bäder und Thermen, sind

- die mangelnde Drittverwendungsmöglichkeit und Wiederverkaufbarkeit der Immobilien (Unterschied zu Schule/Rathaus etc.),
- das fehlende, langfristig gesicherte Ertrags- und Nachfragepotential (Unterschied zu Energie, Müll etc.),
- das hohe Gestehungs- und Gebäuderisiko durch Technik/Wasser/Betrieb (Unterschied zu Festhalle, Sporthalle etc.),
- die fehlende Absicherung des Betriebsrisikos durch werthaltige Sicherheiten privater Betreiber (Unterschied zu Verwaltung, Schulbetrieb etc.).

Aus Sicht des Freizeitmarkts, hier im Beispiel Bäder und Thermen, gibt es folgende Formen der Private Public Partnership, die missverständlich üblicherweise als Betreiber- oder Investorenmodelle gehandelt werden und die nicht selten in Kommunen in Deutschland zu einer von der einen oder anderen Seite gewollten oder unbeabsichtigten Begriffsverwirrung und entsprechenden Konsequenzen führen:

Private	Public
Privates Projektmanagement	Kommunale Finanzierung, Betreuung und Nutzung
Privates Projektmanagement und Vorfinanzierung	kommunale Refinanzierung, Betreuung und Nutzung
Privates Projektmanagement, Finanzierung, Betrieb	Kommunale Nutzung und End-/Kofinanzierung
Privater Betrieb	Kommunales Projektmanagement und Finanzierung

Nicht immer sind die Modelle in ihrem privaten und kommunalen Anteil so klar zu definieren, Mischformen von Public und Private in den einzelnen Projektgewerken und Phasen sind eher die Regel. Bei professioneller Umsetzung der Modelle wird privates Know How genutzt, um kommunale Ziele zeit- und kostenoptimiert umzusetzen.

III. Beispiele für erfolgreiche PPPs bei Bädern und Thermen

Einige Beispiele aus der GMF-Erfahrung:

- Das erst kürzlich eröffnete Freizeitbad Cambomare in Kempten, das von GMF betrieben wird, wurde in der Planung, Projektsteuerung und im Bau von privaten Firmen realisiert und wird von dem privatwirtschaftlichen Betreiber GMF betrieben. Die Projektabwicklung, Finanzierung und kommunale Kontrolle erfolgte durch die Stadt Kempten bzw. ihr Kommunalunternehmen KKU.
- Das Freizeitbad Elbamare in Dresden wurde von GMF im Auftrag eines privaten Investors geplant und gebaut, durch einen Fonds finanziert und durch den Investor betrieben. Die Stadt Dresden refinanziert im Rahmen eines Mietvertrages und durch Nutzungszuschüsse.
- Die Stadt Mechernich baut ein Freizeitbad, das durch einen privaten Investor gebaut und an die Stadt vermietet wird. Der Betrieb wird voraussichtlich durch einen privatwirtschaftlichen Betreiber erfolgen.

- Der Landkreis Bayreuth als Eigentümer und Betreiber hat ein Thermalbad als touristische Infrastrukturmaßnahme kommunal finanziert, geplant und gebaut. Die Betriebsführung erfolgt komplett durch den privatwirtschaftlichen Betreiber GMF.

Andere, eher seltenere Beispiele werden weitestgehend nach dem BOT(build, operate, transfer)- oder BOOST(build, operate, own, subsidise, transfer)-Modell realisiert, d.h. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb erfolgen durch private Partner unter meist kommunalen Vorgaben, die Refinanzierung erfolgt durch langfristige Nutzungsvereinbarungen und entsprechende Zuschüsse, Heimfallregelungen oder verlorene Darlehen der Kommune.

Ein Idealmodell existiert nicht, die jeweilige Form von PPP muss zwischen den Partnern nach den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Projekts, den kommunalen Zielen, Gesetzen und Vorschriften sowie den Unternehmenszielen der privaten Partner abgestimmt werden.

IV. Risiken von PPP-Freizeitprojekten für die Kommune

Begründet in der Finanzknappheit von Kommunen und den Interessen privater Projektentwickler hat sich bei Freizeitprojekten und speziell bei Bädern ein PPP-Verständnis verbreitet, bei dem unter dem Werbetitel „Investorenmodell“ die oben genannten Prämissen dieser Projekte und die unterschiedlichen Vorgaben der PPP-Partner fahrlässig – meist zu Lasten der Kommunen – vernachlässigt werden. Umgekehrt zu der eigentlichen These, dass die Privatwirtschaft Gewinn kapitalisiert, wird dabei im Ergebnis versprochen und gewünscht, dass private Investoren und Betreiber Verluste kapitalisieren.

Das eigentliche Risiko von PPP-Modellen im Freizeitbereich und speziell bei Bädern liegt also weniger in bestimmten Komponenten der Modelle, sondern in folgenden Tatsachen:

- Kommunale Ziele, Vorgaben und Prämissen werden nicht eindeutig definiert.
- Die langfristigen Risiken und Marktbedingungen von Bäder- und Freizeitprojekten werden falsch dargestellt und eingeschätzt.
- Die Verpflichtung privater Unternehmen zur Risikobegrenzung und kurzfristigen Gewinnerzielung wird nicht beachtet.

- Die kommunalen Strukturen führen zu Lasten der Kommunen zu einem Ungleichgewicht der Kompetenzen in der Vertragsgestaltung, Ausführung und Steuerung.

So ist es kein Wunder, dass die oben genannten Beispiele fast immer eine kurzfristige, manchmal auch langfristige Rendite für den privaten Partner durch kommunale Refinanzierungen (und nicht zuletzt oft stattliche Subventionen) sicherstellen, die Möglichkeiten der Steuerung, Kontrolle und des Ausstiegs für die Kommune jedoch gering bis unmöglich sind und das langfristige Risiko immer beim kommunalen Partner, d.h. dem Steuerzahler, verbleibt.

Wir kennen kein Beispiel, in dem ein privater Anbieter zum Beispiel ein Bad auf eigenes unternehmerisches Risiko ohne kommunale Sicherheiten oder Zuschüsse betreibt. Dies hat seinen Grund.

Auch wenn von beiden Partnern nur selten offengelegt, führen die Rahmenbedingungen der Privatwirtschaft und die objektiven Projektrisiken von Freizeitimmobilien deshalb in vielen PPP-Modellen dazu, dass die Risiken der Partnerschaft deutlich höher bei den öffentlich-rechtlichen als bei den privaten Partnern liegen.

V. Fehlschläge und ihre Ursache

Insolvenzen wie beim Samoa in Warnemünde nach nur zwei Jahren Öffnungszeit, der Bäderschließung in Seiffen oder der Entwicklung im NEMO Magdeburg und vielen anderen kommunal gedeckten Zusammenbrüchen von PPP-Modellen zeigen, in welchem Ausmaß der private Sektor kurzfristige Gewinne erzielen konnte und dem öffentlich-rechtlichen Partner unüberschaubare Folgelasten aus der Partnerschaft erwachsen sind.

Dem privaten Partner ist nichts vorzuwerfen, wenn er seine Ziele und Rahmenbedingungen offen legt, wohl aber wenn die Kommune mit vorsätzlich falschen wirtschaftlichen Versprechungen über die Projektrisiken im Unklaren gelassen wurde.

Die Kommune muss sich im Klaren sein, welche langfristigen Folgen sie generiert, die teilweise zur späteren weitgehenden Handlungsunfähigkeit der Kommune führen, wenn sie Ihre Ziele nicht eindeutig definiert, die Risiken und Marktbedingungen des Freizeitprojekts und des PPP-Modells nicht kritisch bewertet und in PPP ein Modell sieht, in dem

kommunale Aufgaben angeblich zu Lasten der Privatwirtschaft einseitig und ohne kommunale Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit umverteilt werden können.

VI. Chancen von PPP im Freizeitbereich und Voraussetzungen für das Gelingen der Projekte

PPP im Freizeitmarkt bietet die Chance,

- Freizeitprojekte in Zeiten knapper Kassen überhaupt entstehen zu lassen, Sanierungsstaus zu beseitigen und in Form von Freizeitprojekten kommunale Versorgung zu sichern sowie den Standortvorteil im Wettbewerb der Kommunen zu verstärken,
- private Kompetenz, Spezialisierung, Verhandlungsfreiheit und Entscheidungsstrukturen zu nutzen um kommunale Wertschöpfung schneller und kostengünstiger zu realisieren,
- kommunale Ressourcen zu entlasten, eine marktorientierte Realisierung und Betreuung sicherzustellen sowie den Betriebserfolg nachhaltig ohne betriebsfremde Einflüsse der Politik zu gewährleisten.

PPP bietet diese Chance jedoch nur, wenn beide Partner

- sich über die realistischen Projekt- und Marktbedingungen bewusst sind,
- die realistischen Projektrisiken und ihre Prognoseunsicherheit kennen und wenn
- die beiderseitigen Ziele und der Projektrahmen klar definiert und offengelegt sind,
- der private Handlungsspielraum nicht durch politische Vorgaben zunichte gemacht wird.

Public Private Partnership-Modelle, die im Freizeitmarkt scheitern, schaden beiden Partnern, mit Sicherheit jedoch mehr dem öffentlich-rechtlichen Partner oder der Stadt oder Gemeinde.

Um Public Private Partnership im Freizeitmarkt nicht, wie in vielen Projekten, als Vernichtungsmaschine von öffentlichen Mitteln, sondern als verlässliche Alternative zum kommunalen Projektmanagement mit Vorteilen für beide Partner zu etablieren, ist aus der Sicht des Bädermarkts deshalb beiden Seiten der Public Private Partnership zu empfehlen,

- die Prämissen des öffentlichen und privaten Partners offen zu legen und gegenseitig anzuerkennen und damit Vertrauen zu schaffen,
- die Ziele, Marktbedingungen, Projekt- und vor allem Betreiberrisiken realistisch und objektiv vor der Vertragsgestaltung zu bewerten,
- die komplexen rechtlichen Vertragsgestaltungsmöglichkeiten unter Ausschaltung von nicht erkennbaren Risiken oder Vorteilen rechtzeitig und juristisch einwandfrei zu klären und vor Ausschreibung und Vergabe vergleichbar zu fixieren.

Nicht nur bei PPP und im Freizeitmarkt haben Partnerschaften eine Chance, wenn gleichberechtigte Partner mit offenen Augen, Toleranz und Vertrauen langfristig aktiv ihre Partnerschaft gestalten.

Public Private Partnership im Kultur-, Bildungs- und Sport-/Freizeitbereich

Die Diskussion im Workshop

I. Thesen und Empfehlungen des Diskussionsleiters zur Strukturierung der Diskussion und zur Analyse der Fallbeispiele

(1) PPP im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit findet vielfach mit privat-gemeinnützigen Partnern statt, z.B. mit gemeinnützigen Kulturinstitutionen oder mit Sportvereinen. Dies unterscheidet PPP in diesem Bereich von PPP-Lösungen in den bekannteren „harten Bereichen“.

(2) PPP-Lösungen im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit finden sich bislang vor allem in Form von Finanzierungs-PPPs bei der Bereitstellung von materieller Infrastruktur. In der eigentlichen Leistungsphase finden sich demgegenüber seltener PPPs, obwohl hier in der Bildung und Kultur die wesentlichen Kostentreiber liegen. PPP-Lösungen im Infrastrukturbereich sind zwar auch wichtig und ggf. positiv zu bewerten, haben jedoch eigentlich nicht viel mit dem besonderen Charakter des Bereichs „Kultur, Bildung, Freizeit“ zu tun (Beispiel Schulbausanierung).

(3) Zu fragen ist: Was kann von PPP realistisch zur Abfederung schrumpfender Kultur- und Bildungsetats erwartet werden? Was gibt es für Potentiale angesichts 95 % Kulturförderung durch den Staat und nur 5 % Kulturförderung durch Private?¹

(4) PPP ist im Kulturbereich für private Unternehmen weniger aus Umsatz- und Gewinn-Aspekten interessant, sondern mehr zur allgemeinen PR, zur Imageverbesserung, um Corporate Social Responsibility (CSR) zu demonstrieren.

(5) Ähnlich wie Sponsoring steht PPP im Kulturbereich gern im Verdacht, Kommerzialisierung zu befördern und künstlerisch hochwertige Innovationen zu behindern. Dies ist indes nur begrenzt empirisch belegt

¹ Beim Staat: 60 % Kommunen, 35 % Land, 5 % Bund.

und insbesondere dort nicht zu erwarten, wo Infrastruktur-Kofinanzierung durch Private erfolgt.

Die präsentierten Fallbeispiele sollten hinsichtlich der folgenden Aspekte genauer analysiert werden:

- Worum geht es inhaltlich bei der jeweiligen PPP, z.B. primär um materielle Infrastruktur oder um Dienstleistungen am Bürger? Beispiel: Schulbausanierung vs. Lernprozesskooperation.
- Wer sind die (Public und Private) Partner?
- Um welchen Typ von PPP handelt es sich, z.B. um gesellschafts- oder vertragsrechtliche PPP?
- Wie sind die Kapitalanteile verteilt und wie ist die laufende Finanzierung des Projekts geregelt?
- Wie sind die Verantwortungen und die Risiken verteilt?
- Worin bestehen Synergie-Effekte, was sind die Vor-/Nachteile für die Partner?
- Gibt es Daten aus einem Effizienzvergleich? Womit wurde verglichen?
- Welche sind vorliegende Erfahrungen (Empirie)?

II. Ergebnisse der Diskussion

Die *Diskussion* verlief im Arbeitskreis vor allem rund um die von den drei Referenten vorgestellten Fallbeispiele. Relativ viele Nachfragen gab es zum Beispiel der Schulbausanierung in Monheim. Offenbar interessierten hier viele Details der gefundenen Lösung, etwa die Abbaubarkeit von bei der Stadt verbleibendem Personal, Risikoaspekte u.ä. Auch Vergabeverfahren (Monheim: freihändige Vergabe trotz hohen Investitionsvolumens!) wurden erörtert. Im Falle der Museums-PPPs in Düsseldorf interessierten sich die Teilnehmer vor allem für die Rechtsform der Stiftung und die Abwägung mit anderen rechtlichen Alternativen. Zum Thema „Bäder-PPPs“ gab es vor allem Kommentare zur Prognostizierbarkeit von Risiken, die angesichts der langen Investitionslaufzeiten als erheblich eingeschätzt wurden.

Folgende Ergebnisse wurden im Workshop erzielt:

(1) PPP-Ansätze gibt es auch im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit; allerdings handelt es sich in der Regel um unvollständige PPPs. Es dominie-

ren PPPs zur Finanzierung erforderlicher Infrastruktur, es gibt aber auch einige Beispiele für Betreibermodelle u.ä.

(2) Im *Kulturbereich* sind PPPs vor allem auf Museen gerichtet, weniger auf Theater u.ä. Unter den Rechtsformen dominieren die Varianten gGmbH und private Stiftung. Insbesondere die Stiftungslösung erscheint attraktiv und verdient, konzeptionell weiterentwickelt zu werden. Eine zunehmende ergänzende Rolle bei PPPs spielen „Freundeskreise“ (z.B. eines Museums), die als zivilgesellschaftliche Partner bei Stiftungsgründungen auftreten und auch gewisse Ressourcen zu mobilisieren imstande sind. Ferner zeigt sich, dass private Museumsagenturen als Partner eines (bislang) öffentlichen Museums gut in der Lage sind, private Finanzmittel zu mobilisieren. Vielfach muss man hier genau darauf achten, ob es sich um PPP oder um Sponsoring bzw. Mäzenatentum handelt.

(3) Im *Schulbereich* finden sich PPP-Lösungen bisher vor allem bei der Infrastrukturfinanzierung, es finden sich aber auch einige Elemente von Betreibermodellen. Bei Partnerschaftsmodellen wie dem „Monheimer Modell“ entstehen komplizierte rechtliche Regelwerke, für deren Erarbeitung und Steuerung beachtliches Know how erforderlich ist, das auf kommunaler Seite nicht unbedingt vorausgesetzt werden kann. Wenn ein Großteil der sachlichen (äußeren) Schulverwaltung künftig an private Betreiber übergeht, dann stellt sich allerdings die kritische Frage, weshalb es in Deutschland bei der bisherigen gespaltenen Schulverantwortung (innere Schulaufgaben beim Land, äußere bei der Kommune) bleiben muss. Diese Form der Verantwortungszer splitterung erscheint dann kaum noch sachgerecht.

(4) Auch im *Bäderbereich* eröffnen sich erhebliche Effizienzpotentiale durch PPP, sowohl in der Investitions- als auch in der Betriebsphase. Angesichts der langfristigen Risiken aufgrund unsicherer Nachfrageentwicklung und Folgekosten sind jedoch besonders klare Vereinbarungen zwischen den öffentlichen und privaten Partnern hinsichtlich der Risikoverteilung und -bewältigung zu treffen. Die Erfahrungen belegen, dass der öffentliche Partner aufgrund unklar formulierter Ziele und Erwartungen häufig ein größeres Risiko trägt als der private Partner.

(5) Folgende *Lehren* lassen sich aus den Erfahrungen mit PPP im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit ziehen: Wie auch sonst häufig im öffentlichen Sektor haben PPPs nicht zuletzt eine Funktion als „Fluchthilfelinstrument“: Öffentliche Einrichtungen wollen sich aus lästig empfundenen Fesseln des Haushalts-, Personal- oder Vergaberechts befreien und

gehen daher Partnerschaften mit Privaten ein. Eine Vielzahl von PPPs könnte also vermieden werden, wenn es weniger Gründe für Fluchtbewegungen aus dem öffentlichen Recht gäbe. Im übrigen haben wir bisher erst geringe empirische Erfahrungen mit PPPs in diesem Bereich, da die meisten PPPs gerade erst angelaufen sind oder sich sogar noch in der Planung befinden.

Insgesamt haben die Referate und die Diskussionsbeiträge gezeigt, dass PPP auch im Bereich Kultur, Bildung, Freizeit zunehmend eine Rolle spielt und dass es auch hier bereits eine Reihe wichtiger und weiterführender Erfahrungen mit PPP-Lösungen gibt.

Podiumsdiskussion:

PPP – ein Modell für die Zukunft?

10 Thesen zu Public Private Partnership

(1) Die Situation der öffentlichen Haushalte auf allen Ebenen zwingt, darüber nachzudenken, wie die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Staates auch durch Rückgriff auf Ansätze wie Public Private Partnership künftig gewährleistet werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Investitionen in vielen Fällen Voraussetzung für private Investitionen sind und es insofern auch um ein Stück Zukunftsfähigkeit unserer Wirtschaft und Gesellschaft geht.

(2) Unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Daseinsvorsorge gilt dies auch für die Restrukturierung bzw. Neuausrichtung der kommunalen Unternehmen. Diese stehen unter dem Druck der Liberalisierung in allen Versorgungsbereichen mit der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, Sprunginvestitionen zu tätigen bzw. die Wertschöpfungskette zu erweitern, um am Markt dauerhaft bestehen zu können. Auch hier wird man ohne Rückgriff auf private Partner den Zukunftsanforderungen nicht gerecht werden können. Allerdings wird darauf zu achten sein, dass durch entsprechende Vorkehrungen in der Corporate Governance und durch entsprechende Gestaltungen in der Unternehmensstruktur und in der Corporate Governance die kommunale Prärogative gewahrt bleibt. Insbesondere muss sich die kommunale Seite durch hinreichende Steuerungs- und Kontrollrechte entsprechenden Einfluss sichern.

(3) Man sollte sich nicht erschöpfen in einer Diskussion, die auf eine Polarisierung zwischen öffentlicher versus privater Leistungserstellung hinausläuft. Notwendig ist Offenheit und Unvoreingenommenheit der Prüfung, ob und inwieweit alternative Finanzierungsmodelle komparative Vorteile aufweisen.

(4) Dazu gehört die Objektivierung der Maßstäbe und Kriterien für entsprechende Vergleichsrechnungen, aber auch die Präzisierung und Gewichtung von Werturteilen.

(5) Mit den Ansätzen des Public Private Partnership wird nicht der „Finanzierung am Haushalt vorbei“ Vorschub geleistet. Die Rechnungshöfe selbst haben mittlerweile hinreichende Methoden und Verfahrens-

* Angaben zur Person siehe S. 102.

weisen entwickelt, um auch diese Finanzierungen haushaltsrechtlich zu beordnen.

(6) Entscheidend ist ein Wandel des ordnungspolitischen Denkens: Vieles spricht dafür, dass öffentliche Leistungen nicht immer richtig bepreist sind, dadurch Präferenzen verzerrt werden und eine Nachfrage stimuliert wird, die zu Trittbrettfahrten auf dem Füllhorn des öffentlichen Angebots führt.

(7) Wenn öffentliche Leistungen privatisiert werden, muss die Preisstellung Angebot und Nachfrage reflektieren, die Preise müssen Risiko und Chance des Unternehmers in die Balance bringen.

(8) Das öffentliche Gebührenrecht leistet dies nicht, deshalb bedarf es neuer Rahmenbedingungen für die Preisgestaltung.

(9) Wo privat investiert werden soll, muss man sichere Rahmenbedingungen schaffen. Dies gilt insbesondere für das Vergaberecht, das Steuerrecht und das Planungsrecht.

(10) Dogmatische Positionen sollten aufgegeben werden. Es geht um neue konkurrierende Ansätze bei der Erbringung öffentlicher Leistungen. In dem Wettbewerb der Ideen und der Methoden liegt der eigentliche Wert alternativer Finanzierungen, auch solcher in der Form von Public Private Partnership.

PPP im Kontext des Gewährleistungsstaates

(1) PPPs können durchaus vernünftige institutionelle Arrangements im Kontext des Gewährleistungsstaats sein, wenn die Rechte und Pflichten zwischen den Partnern gerecht verteilt werden und sich insgesamt Synergieeffekte aus der Partnerschaft ergeben.

(2) „Organisations-PPPs“ gibt es als gemischtwirtschaftliche Unternehmen schon lange; sie breiten sich in jüngerer Zeit verstärkt aus. Beispielsweise sind 40 % aller kommunalen Betriebe (bei Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern) laut einer aktuellen KGSt-Umfrage gemischtwirtschaftlich, also PPPs.

(3) Die aktuelle Euphorie um PPP erscheint partiell übertrieben, einige Annahmen sind wissenschaftlich nicht haltbar. Wir haben noch kaum signifikante empirische Erfahrungen. Langfristige Risiken – etwa bei 20-jährigen Betreiberverträgen – sind kaum antizipierbar; wenn sie konkret vertraglich geregelt werden, dann entstehen unzumutbar hohe Transaktionskosten.

(4) PPP ist nicht selten eine „second best“-Lösung, weil die öffentliche Verwaltung ineffizient und unprofessionell arbeitet (Beispiel: Hochbaumanagement). Würden Verwaltungen ein wirksames Projektmanagement selber anwenden, fielen etliche Gründe für PPPs weg.

(5) Organisations-PPPs können ein Einfallstor für Privatisierung sein. Beobachtungen in einigen Sektoren zeigen, dass eine PPP nicht selten eine zeitlich begrenzte Zwischenlösung auf dem Weg zur völligen materiellen Privatisierung darstellt. Es erscheint plausibel, dass sich die Verwertungslogik der privaten Partner durchsetzt, insbesondere in Zeiten staatlicher Finanzkrisen.

* Angaben zur Person siehe S. 173.

PPPs bedürfen wissenschaftlicher Aufarbeitung

In den Ausführungen der Redner und Diskussionsteilnehmer wurde deutlich, dass allmählich neue Erkenntnisse und Erfahrungen gesammelt werden über bisher nicht gesehene Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften. Anfangs ist man wohl eher etwas zu euphorisch und gutgläubig an solche Verbindungen herangegangen. Vielleicht mochte man die Risiken auch gar nicht zur Kenntnis nehmen. Es wäre Aufgabe der Wissenschaft, der Frage von Chancen und Risiken der PPP systematisch und empirisch nachzugehen. Die neue Institutionenökonomie könnte das nötige theoretische Handwerkszeug dazu liefern. Die Wissenschaft könnte dabei auch systematisch auf die Fehlersuche bei gescheiterten PPPs gehen. Wir haben schließlich in der letzten Zeit einige schwerwiegende Pannen erlebt, die man genauer analysieren sollte.

Man muss sich bei PPP darüber im Klaren sein, dass die verhandelnden Personen aus unterschiedlichen Welten kommen: die einen aus dem politischen und hoheitlichen Bereich und die anderen aus der Wirtschaft. Beide unterliegen unterschiedlichen Denk- und Verhaltensstrukturen. Man würde die private Seite falsch einschätzen, nähme man an, dass sie problemlos Risiken auf sich nehmen würden, die nicht überschaubar und wirtschaftlich angemessen sind. Die private Seite versucht, die Risiken für sich zu minimieren; das sollte niemanden verwundern.

Im Bereich der Stadtwerke, wo es vor 20 oder 30 Jahren für die Kommunen und kommunalen Unternehmen noch so gut wie undenkbar war, Partnerschaften mit privaten Unternehmen auf gesellschaftsrechtlicher Ebene einzugehen, ist es in den vergangenen Jahren trotz der genannten Schwierigkeiten zu durchaus längerfristig gut funktionierenden PPPs gekommen. Einer der Gründe hierfür ist, dass offenbar in den Verhandlungen beide Seiten sich mit dem Denken der jeweils anderen Seite auseinandergesetzt und nicht den Versuch gemacht haben, die Risiken und Chancen einseitig zuzuordnen. Gute Partnerschaften, die langfristig angelegt werden sollen, dürfen nicht einseitig Gewinner oder Verlierer haben. Man muss immer daran denken, dass unter Umständen noch viele Generationen von Nachfolgern mit solchen PPPs leben müssen.

* Angaben zur Person siehe S. 131.

Wir können erst seit etwa 10 bis 15 Jahren Erfahrungen mit PPP sammeln; diese Zeit ist zu kurz, um schon jetzt systematische Fehler im Denken und Handeln erkennen zu können. Auch müsste man in die zugrunde liegenden Verträge und Verhandlungsprotokolle schauen dürfen, um zu ergründen, warum es hier gut klappt und dort weniger gut. Aber hier liegt ein Problem: Außenstehende bekommen darüber keine ausreichenden Informationen. Hier sollte wenigstens die Wissenschaft ein wenig Licht ins Halbdunkle bringen. Ihr öffnen sich vielleicht die Türen der Erkenntnis.

In nächster Zeit werden die Wissenschaft und die Praxis sich auch mit den Fehlern auseinandersetzen müssen, die gemacht wurden, z.B. bei Toll Collect, beim Flughafenbau Berlin-Schönefeld und bei ähnlichen PPPs, vielleicht sogar im einen oder anderen Fall eines Cross Border Leasing-Projekts. Man wird nach Ursachen forschen und Erkenntnisse gewinnen, die uns in Zukunft die Ausgestaltung von PPP erleichtern werden.

Die Risiken bei PPPs vermindern – aber kein PPP-Gesetz

Die Vorträge und Diskussionsbeiträge dieses Symposiums, die deutlich gemacht haben, welche Probleme sowohl bei institutionellen als auch bei vertraglichen PPPs auftreten und welche Vermischungen und Verquickungen zwischen öffentlichen Interessen und Einflüssen einerseits und privaten Interessen und Einflüssen andererseits vorhanden sind, haben bei mir ein Wechselbad von Gefühlen ausgelöst, und es kam so etwas auf wie Nostalgie. Damit meine ich eine Sehnsucht nach klaren Verhältnissen zwischen Staat und Wirtschaft, also nach einer Art Zwei-Welten-Theorie in neuer Konstellation nach dem Motto: Es wäre doch schön, wenn wir wieder zu klaren Verhältnissen zurückkehren könnten; auf der einen Seite der klar abgegrenzte Bereich des Staates mit seinen Instrumenten, rechtlichen Voraussetzungen und all den Konstruktionen und Grundsätzen, die bislang die Verwaltung gekennzeichnet haben, und auf der anderen Seite der Bereich der privaten Wirtschaft mit privat-autonomen Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere mit den vertraglichen Instrumenten und den verhandelten Lösungen.

Ich weiß natürlich, dass man mit solchen nostalgischen Empfindungen die Zukunft nicht gestalten kann und dass man sich davon schnell wieder verabschieden muss. Festzustellen ist also, dass es kein Zurück zu dieser klaren Zweiteilung, zu diesen klar abgegrenzten zwei Welten gibt. Von daher teile ich die Einschätzung, dass der aufgezeigte große Trend zu mehr PPP sich fortsetzen wird und dass deswegen auch in der Zukunft vielgestaltige PPP-Konstruktionen vorherrschend sein werden. Es handelt sich dabei in der Tat um einen säkularen Trend.

Zu beobachten ist allerdings auch, dass es bezüglich dieses Trends gegenwärtig eine Phase der Ernüchterung, um nicht zu sagen Desillusion, gibt. Man ist nicht mehr so euphorisch hinsichtlich der PPP-Konstruktionen – bis hin zu Toll-Collect –, wie das noch vor Jahren der Fall gewesen ist. Man beginnt, aus den Pannen zu lernen, und ist bemüht, die Erfolgsbedingungen für PPPs herauszufinden.

* Michael Schöneich ist Hauptgeschäftsführer und Geschäftsf. Präsidialmitglied des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V., Köln, sowie Präsident der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Vorsitzender der Deutschen Sektion des CEEP.

Dies gilt auch für das Modell der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen; auch da herrscht eine gewisse Ernüchterung. Es hat vor zwei bis vier Jahren eine Flut von Teilprivatisierungen gegeben, mit der Folge, dass von den ca. 700 Kapitalgesellschaften im Verband kommunaler Unternehmen 40 %, also etwa 300, inzwischen gemischtwirtschaftlich sind, zumeist in der Konstruktion kommunale Mehrheitsbeteiligung / private Minderheitsbeteiligung. Doch bei einem Dutzend unserer Mitgliedsunternehmen ist es bereits umgekehrt: Da sind die Privaten in der Überhand – eine Situation, die es in Frankreich, wie in dem Referat von Maxim Peter zu hören war, kraft Gesetzes nicht geben kann.¹ Aber dieser große Trend zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auf kommunaler Ebene, ist im Moment abgeflaut. Gründe hierfür sind, dass nicht mehr die hohen Preise mit strategischen Zuschlägen für Stadtwerkeanteile gezahlt werden und dass man sich in einigen Städten überlegt, den privaten Anteil wieder zurückzukaufen und wieder 100 % kommunales Eigentum durchzusetzen. In Leipzig hat man eine solche Art von Rekommunalisierung bei den Stadtwerken fertiggebracht. Es gibt also auch hier eine gewisse nüchternere Betrachtung und teilweise Anzeichen, das ganze wieder zurückzudrehen – wobei ich darin allerdings noch nicht den großen Gegentrend hin zur reinrassigen Kommunalisierung sehe. Die Zukunft dieser PPP-Konstruktionen wird letzten Endes davon abhängen, welche Lehren wir aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte ziehen.

Es sind aber nicht nur die Erfahrungen der Vergangenheit einzubeziehen, sondern auch die Vorgaben der EU-Kommission, wie in dem Vortrag von Rainer Pläßmann anschaulich dargestellt wurde: Wir werden verstärkt einen Ausschreibungswettbewerb bekommen und wachsenden Einfluss der Kommission in Richtung Dienstleistungskonzessionen.² Bei der zukünftigen Gestaltung von PPP-Konstruktionen müssen verbindliche europäische Vorentscheidungen berücksichtigt werden.

Ich bin gespannt, was uns von Seiten der EU-Kommission erwartet. Dankbar wären wir, wenn die Kommission in dem angekündigten Grünbuch zu Konzessionen und Public Private Partnership ihre Grundsätze dokumentieren und Klarstellungen vornehmen würde im Kontext mit Ausschreibungswettbewerb und insbesondere zu der Frage, was noch Inhouse ist und was Outhouse. Insbesondere auf der kommunalen Ebene sind wir daran interessiert, weiterhin über Spielräume und Wahlfreiheiten zu verfügen.

¹ Siehe S. 66.

² Siehe S. 39.

Welche Schwierigkeiten auf uns zukommen könnten, hat John Fawcner in seinem Vortrag deutlich gemacht, als er an britischen Beispielen aufzeigte, dass die finanziellen Risiken von gigantischem Ausmaß, wie sie bei PPPs teilweise bestehen, und die großen Zeitachsen, um die es dabei oft geht, statisch mittels eines Vertrags kaum beherrschbar sind.³ Wir müssen Instrumente zur Risikoabschätzung und zur Risikovermeidung entwickeln, damit Entscheidungen von Gemeindeparlamenten über PPP-Konstruktionen nicht „im Blindflug“ getroffen werden. Gebraucht werden mehr Informationen, bessere Risikoabschätzungen und bessere vertragliche Instrumente auf der Bundes- und Landesebene wie auf der kommunalen Ebene.

PPP-Konstruktionen – in welcher Form auch immer – sind ja keine Liebesbeziehungen, sondern Zweckgemeinschaften zum gegenseitigen Nutzen. Da ist man darauf angewiesen, dass es gute, klare und die Risiken fair verteilende Verträge gibt, die auch so viel Nachsteuerung ermöglichen, dass man im Laufe einer engeren Zeitachse noch etwas korrigieren kann. Eine zuverlässige und „wasserdichte“ Vertragsgrundlage für alle Risiken wird es jedoch niemals geben. Es geht darum, die Restrisiken, die bei all diesen PPP-Konstruktionen immer vorhanden sind, handhabbar zu machen, sie transparent zu machen und einzugrenzen durch Erfahrungsaustausche, durch wissenschaftliche Fehlerverortung und durch das Lernen aus Praxis-Beispielen. Nicht akzeptabel erschiene mir allerdings, das Stichwort Restrisiko als „Totschlagsargument“ gegen jede Art von PPP zu gebrauchen.

Aus all dem darf aber nicht das Fazit gezogen werden, dass alles gesetzlich geregelt werden muss – etwa in einem PPP-Gesetz. Dafür sind die Fälle zu individuell, zu unterschiedlich und zu vielgestaltig. Es ist erforderlich, jeden Fall einzeln zu betrachten. Die Probleme, die auf diesem Symposium angesprochen wurden, werden wir also nicht durch den Ruf nach dem Bundes- und Landesgesetzgeber lösen können.

³ Siehe S. 76.

Kosten der gesamten Vertragslaufzeit als PPP-Erfolgskriterium

Die beiden Hauptfragen nach dem Nutzen von PPP-Modellen sind die nach den Potentialen und nach den Grenzen von Public Private Partnerships.

Hinsichtlich der Grenzen ist festzustellen, dass dieses Instrument kein Mittel ist, um die Finanzprobleme der Kommunen zu lösen. Selbst wenn man die Aussagen des im Rahmen des BMVBW-Projekts vorgelegten Gutachtens¹ akzeptiert, bei Vertrags-PPPs seien bezogen auf die jeweils in Angriff genommene Aufgabe Kosteneinsparungen von 5-12 % möglich – persönlich halte ich diese Aussage für zu optimistisch –, würden damit die Finanzprobleme der Kommunen nicht gelöst, auch wenn man viele Aufgaben über PPP-Modelle wahrnehmen würde.

Allerdings wäre es falsch anzunehmen, PPP würde keine Entlastungseffekte haben oder keine Möglichkeiten bieten, die kommunale Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Wenn wir PPP als Instrument schon vor 30 Jahren gehabt hätten, hätten wir möglicherweise die Finanzprobleme, die wir heute haben, nicht, weil wir dann jede kommunale Leistung besser daraufhin überprüft hätten, ob wir uns in 30 Jahren die Kosten, die mit dieser Leistung verbunden sind, auch noch würden leisten können.

Der entscheidende Vorteil von PPP-Konstruktionen ist aus meiner Sicht nämlich der, dass man dieses Instrument nur dann erfolgreich nutzen kann, wenn man die Kosten der jeweils betroffenen Aufgabe oder Leistung über die gesamte Vertragslaufzeit, also z.B. 30 Jahre, betrachtet – wenn man also gezwungen ist, die Kosten der Leistung nicht nur für das Jahr ihres Beginns oder für die Finanzplanperiode zu betrachten. Möglicherweise hätte man vor diesem Hintergrund früher konventionell finanzierte kommunale Aufgaben, deren finanzielle Auswirkungen maximal für die nächste fünf Jahre geprüft wurden, eher unterlassen, wenn die Dauerkosten dieser Aufgabe über einen längeren Zeitraum betrachtet worden wären. Die heutige katastrophale finanzielle Lage der Kom-

* Jens Lattmann ist Beigeordneter des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln.

¹ PPP im öffentlichen Hochbau, siehe www.bmvbw.de

munen, aber auch die gesamtstaatliche Finanzsituation ist jedenfalls zu einem erheblichen Teil auch darauf zurückzuführen, dass wir uns Investitionen und Aufgaben geleistet haben, die wir uns bei langfristiger Betrachtung nicht hätten leisten können.

Dieser Vorteil von PPP macht zugleich deutlich, dass PPP-Lösungen *eine* Möglichkeit sind – ein Angebot, das zu anderen Angeboten und anderen Formen von Lösungsmöglichkeiten in Konkurrenz steht. Ein PPP-Angebot entbindet also – sowohl Herr Noack als auch Herr Weber haben eindrucksvoll darauf hingewiesen² – niemanden von der Pflicht zu untersuchen, was für den jeweiligen Zweck die kostengünstigste oder zielführendste Variante ist. Das kann die konventionelle Finanzierung einer von der Verwaltung selbst erbrachten Leistung aus dem öffentlichen Haushalt sein, das kann die Erbringung der Leistung durch ein öffentliches oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen sein und das kann – neben weiteren Möglichkeiten – auch die Form einer Vertrags-PPP-Lösung sein. Ergebnis der Prüfung kann allerdings auch sein, dass alle Varianten auf Dauer finanziell nicht darstellbar sind und deshalb auf die Leistung verzichtet werden muss.

Letztlich beantwortet sich die Frage, ob die Erbringung einer Leistung in Form einer Vertrags-PPP die günstigste Variante ist, danach, ob es tatsächlich gelingt, in dem Vertrag eine sachgerechte Zuordnung der unterschiedlichen Risiken zu den Vertragspartnern vorzunehmen. Mir jedenfalls ist derzeit noch keine Vertrags-PPP bekannt, in der der private Partner auch tatsächlich Risiken übernimmt, die nicht am Ende doch wieder bei dem öffentlichen Partner landen. Insofern bin ich froh, dass wir der PPP-Euphorie, die in einigen EU-Mitgliedstaaten schon seit einiger Zeit ausgebrochen ist, nicht blindlings gefolgt sind und an den Beispielen in diesen Mitgliedstaaten analysieren können, auf welche kritischen Punkte besonders zu achten ist. Insbesondere der Vortrag von John Fawcner hat deutlich gemacht, was alles passieren kann, wenn man PPPs ausschließlich macht, weil sie modern sind.³

Es sei aber nochmals betont, dass PPP-Modelle durchaus vorteilhaft sein können. Wir sollten daher nicht nur die vielen Beispiele in anderen Mitgliedstaaten betrachten, deren Ergebnisse bei anderen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht eins zu eins übertragen werden können. Wir sollten auch die in Nordrhein-Westfalen angelaufenen Projekte konstruktiv begleiten und aktiv daran mitarbeiten, sie für uns nutzbar zu machen.

² Siehe S. 23 und S. 30.

³ Siehe S. 76.

PPP – ein Modell für die Zukunft?

Zusammenfassende Betrachtung der Podiumsdiskussion

Die Entwicklung von Public Private Partnership weist einen säkularen Trend auf. Seit etwa zwanzig Jahren wird mit zunehmender Akzentuierung auf Vorteile einer privatwirtschaftlichen Begleitung öffentlicher Beschaffungsvorgänge (Planung, Erstellung, Finanzierung) und öffentlicher Produktionstätigkeit (Eigenbetrieb, Beteiligungsunternehmen, Durchführungsprivatisierung) hingewiesen. Aufgrund der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte hat sich das öffentliche Engagement zugunsten von PPP weiter verstärkt. So ist in letzter Zeit insbesondere auf Initiativen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, der Europäischen Investitionsbank sowie auf Verlautbarungen der Europäischen Kommission zu verweisen.

Mit PPP können zweifelsohne Vorteile für Bund, Länder und Kommunen verbunden sein. Als Vorteile sind unter anderem die Aktivierung von Kapital für öffentliche Belange, die Implementierung effektiverer Methoden des Managements sowie positive Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Faktorallokation und das Wirtschaftswachstum zu nennen. Allerdings stehen den Vorteilen auch Risiken gegenüber. So sind unter anderem Produktionsrisiken (z.B. Pflege der Infrastruktur), Marktrisiken (bei Tendenzen zur Monopolisierung) sowie Probleme bei der Risikoverteilung zwischen Staat und Privaten hervorzuheben. In der Konsequenz bedeutet dies, dass jedes Projekt einer PPP für sich analysiert werden muss, um belastbare Aussagen über seine Folgen machen zu können.

Hat es eine Entscheidung zugunsten einer PPP gegeben, so muss ihre Geschäftspolitik durch ein adäquates Projekt- oder Beteiligungscontrolling begleitet werden. Dies ist Aufgabe der jeweils verantwortlichen Behörde bzw. der Beteiligungsverwaltung. Das Controlling hat sicherzustellen, dass die Partnerschaft – dem Haushaltsrecht entsprechend – im „öffentlichen Interesse“ erfolgt und keine Risikoabwälzung zu Lasten der öffentlichen Hand erfolgt. Zusätzlich ist die Kontrolle durch Rechnungshöfe sicherzustellen (§§ 53, 54 HGrG).

* Prof. Dr. Jens Harms ist Präsident des Rechnungshofs von Berlin und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft.

Da PPP vornehmlich Aufgaben der öffentlichen Hand erledigt und es den Parlamenten vorbehalten bleibt, über das Ob und Wie zu entscheiden, sollte – soweit es möglich ist – die Reversibilität von Entscheidungen im Auge behalten werden. Dies lässt sich gegebenenfalls durch die vertragliche Absicherung von Call-Optionen erreichen.

In Frankreich besteht für Kommunen die Pflicht, private Unternehmen an öffentlichen Unternehmen zu beteiligen, wobei dies auf Minderheitsbeteiligungen zu beschränken ist. Vor dem Hintergrund der Vielfältigkeit von PPP und der Unterschiedlichkeit ihrer Wirkungen wird für Deutschland eine gesetzliche Regelung von PPP mit Skepsis betrachtet.

In Anbetracht der weiten Verbreitung und der vielfältigen Erfahrungen mit PPP ist es erstaunlich, dass eine unbefriedigende wissenschaftliche Aufarbeitung von Erfolgen und Misserfolgen zu beklagen ist. Diese Lücke gilt es in Zukunft zu schließen.

Die Teilnehmer des Symposiums

Prof. Dr. Gerold **Ambrosius**, Universität Siegen

Christoph **Andersen**, Universität Potsdam

Axel **Apfel**, Berufsgenossenschaft der Gas-, Fernwärme- und Wasserwirtschaft, Düsseldorf

Prof. Dr. Joachim **Baltes**, Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen

Stefan **Becker**, Bundesverband öffentlicher Banken, Berlin

Maritta **Bergner**, Berliner Wasserbetriebe, AöR

Thomas **Bernsen**, Norddeutsche Landesbank, Hannover

Horst **Bliese**, Innenministerium Schleswig-Holstein, Kiel

Julia **Bloch**, Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V., Berlin

Helmut **Boy**, Walter Bau-AG, Berlin

Gunnar **Braun**, Stadtwerke Leipzig GmbH

Prof. Dr. Helmut **Brede**, Universität Göttingen

Dr. Peter **Breitenstein**, SGSG Sächsische Grundstückssanierungsgesellschaft mbH, Leipzig

Alexandra **Breser**, PwC Deutsche Revision AG, Frankfurt/M.

Horst **Brum**, HBU, Berlin

Claudia **Brünnler-Grötsch**, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Dresden

Jochen **Buchholz**, Wirtschafts- und Innovationsförderung Salzgitter GmbH

Prof. Dr. Dietrich **Budäus**, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

Wolfgang **Bühning**, Stadtwerke Speyer GmbH

Jörg **Bünning**, Deloitte Business Consulting GmbH

Burkhard **Busch**, Deutsche Leasing AG, Berlin

Prof. Dr. Eugenio **Caperchione**, Modena und Reggio Emilia Universität

Daniel **Caspary**, MVV Energie AG, Mannheim

Steffen **Christoph**, BAO Berlin International GmbH

Ramona **Czarnowsky**, Landeseinwohneramt Berlin

Prof. Dr. Bernd **Dammert**, Rechtsanwalt, Leipzig

Dr. Heinrich **Decker**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln

Dirk **Demmer**, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR

Angela **Dovifat**, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin

Thomas **Dünchheim**, Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein

Dr. Tim **Eberhardt**, Universität Hamburg

Remmer **Edzards**, Stadtwerke Emden GmbH

Prof. Dr. Dres. h.c. Peter **Eichhorn**, Universität Mannheim

Prof. Dr. Werner W. **Engelhardt**, Universität Köln

Detlef **Engster**, Wasser- und Energieversorgungsgesellschaft mbH Salzgitter

Dörte **Evers**, IHK Magdeburg

John **Fawkner**, Transport for London

Kathrin **Fernbach**, DKB Deutsche Kreditbank AG, Berlin
Daniel **Fiebig**, Industrie- und Handelskammer Berlin
Reinfrid **Fischer**, Rechtsanwalt, Berlin
Hermann **Fischer**, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Birgit **Flehmig**, Auftragsberatung Brandenburg, Cottbus
Fritz **Freyschlag**, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz
Dr. Birgit **Frischmuth**, Deutscher Städtetag, Berlin
Gerd-Ulrich **Fuhrmann**, Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG, Bochum
Vera **Gäde-Butzlaff**, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR
Dr. Claus-Eric **Gärtner**, BVT Technische Anlagen Verwaltungs GmbH, München
Christian **Gauffin**, Consultant, Stockholm
Katja **Gnittke**, Gaßner, Groth, Siederer & Coll., Berlin
Dr. Steffen **Görlitz**, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Schwerin
Prof. Dr. Wolf **Gottschalk**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln;
Universität Göttingen; Humboldt-Universität Berlin
Ines **Gottschling**, Technische Universität Berlin
Gerhard **Greiner**, Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs, Wien
Hans-Heinrich **Grosse-Brockhoff**, Stadtdirektor der Landeshauptstadt Düsseldorf
Uschi **Haag**, Stadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt
Andreas **Habicht**, Kommunale Wasserwerke Leipzig GmbH
Christian **Hägle**, RAIL Consult GmbH, Saarbrücken
Bernd **Hagmayer**, Stadt Bocholt
Wilhelm Georg **Hanss**, Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH
Prof. Dr. Jens **Harms**, Rechnungshof von Berlin
Peter **Haug**, Institut für Wirtschaftsforschung Halle e.V.
Dr. Frank **Herdmann**, GSG Gewerbesiedlungsgesellschaft mbH, Berlin
Ronny **Herholz**, BfW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V., Berlin
Rolf-Roger **Hoepfner**, Union Mittelständischer Unternehmen e.V., München; RH consulting group Berlin
Ulrich **Hoffmann**, Hanauer Straßenbahn AG
Dieter **Holtz**, Bürgermeister der Stadt Sassnitz
Jörg **Huse**, WIKOM AG, Potsdam
Otto **Huter**, Deutscher Städtetag, Berlin
Prof. Dr. Dres. h.c. Helmut **Jenkis**, Universität Dortmund
Gerhard **Joks**, Stadtverwaltung Münster
Prof. Dr. Siegfried **Klaue**, Freie Universität Berlin
Dr. Carsten **Klein**, Wissenschaftsrat, Köln
Gerhard **Kmoch**, Altlastensanierungs- u. Altlastenaufbereitungsverband NRW
Rüdiger **Knipp**, Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Hanspeter **Knirsch**, Stadtverwaltung Bochum
Hilko **Koch**, SWK Stadtwerke Krefeld AG
Dr.-Ing. Tanja **Kohnke**, PSPC Private Sector Participation Consult GmbH, Berlin
Prof. Dr. Jost W. **Kramer**, Hochschule Wismar – Fachhochschule für Technik,
Wirtschaft und Gestaltung
Marcus **Krone**, Universität Oldenburg
Dr. Norbert **Kruschwitz**, Elektrizitätswerk Tegernsee Karl Miller KG
Doreen **Kubisch**, Universität Potsdam
Dr. Holger **Kuhle**, Investitionsbank Berlin
Stefan **Kurth**, WestLB AG, Düsseldorf
Dr. Christoph **Landerer**, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR
Hans-Georg **Lange**, Kommunalberater, Berlin
Dr. Peter **Langner**, Stadt Duisburg
Jens **Lattmann**, Deutscher Städtetag, Berlin
Wolf **Leetz**, Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Berlin
Jan-Marcel **Lehmann**, Landesbank Berlin
Dr. Christian **Lieberknecht**, GdW Bundesverband deutscher
Wohnungsunternehmen e.V., Berlin
Ramon **Linhos**, Stadt Braunschweig
Wolfgang **Lorenz**, Landkreis Potsdam-Mittelmark, Umweltamt Belzig
Dr. Fabian **Löwenberg**, Rechtsanwalt, Berlin
Ines **Materna**, Landkreis Rügen, Landratsamt, Bergen
Hartmut **Mertens**, Bankgesellschaft Berlin
Hans-Peter **Meuter**, Stadtsparkasse Düsseldorf
Dr. Corinna **Meyer**, Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V.,
Berlin
Dr. Natalie **Michels**, Gaßner, Groth, Siederer & Coll., Berlin
Peter **Möller**, Technische Fachhochschule Berlin
Robert **Molkentin**, Universität Köln
Prof. Dr. Holger **Mühlenkamp**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer
Anne **Müller-Osten**, Universität Hamburg
Felicitas **von Mutius**, Landkreis Rügen, Landratsamt, Bergen
Dr. Hans-Georg **Napp**, Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt/M.
Christian **Niestroj**, Kommunaler Arbeitgeberverband Sachsen-Anhalt e.V., Halle
Dr. Harald **Noack**, Staatssekretär im Finanzministerium des Landes Nordrhein-
Westfalen, Düsseldorf
Prof. Dr. Werner **Noll**, Universität Würzburg
Peter **Nuretinoff**, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Magdeburg
Thomas **Obermeier**, DGAW Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V., Berlin
Prof. Dr. Dres. h.c. Karl **Oettle**, Universität München
Gabriele **Ose**, Thüringer Rechnungshof, Rudolstadt

Wolfgang **Pages**, Hamburger Friedhöfe, AöR
Helge Stephan **Palenberg**, Stadtwerke Bonn GmbH
Dr. Horst-Michael **Pelikahn**, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde f. Bau u. Verkehr
Bernd **Penack**, Investitionsbank Berlin
Maxim **Peter**, Fédération nationale des sociétés d'économie mixte, Paris
Burkhard **Peters**, Bremer Straßenbahn AG
Rainer **Pethran**, Gesellschaft für Entwicklung und Management von Freizeitsystemen GmbH & Co. KG, Neuried
Roman **Petrusek**, Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften e.V.
Dr. Iwan Rainer **Pietzke**, Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie Potsdam e.V.
P. **Plambeck**, GVI Immobilien GmbH, Kiel
Rainer **Pläßmann**, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft – CEEP, Brüssel
Prof. Dr. Dr. h.c. Günter **Püttner**, Universität Tübingen
Klaus **Rabolt**, PwC Deutsche Revision AG, Berlin
Prof. Dr. Hannes **Rehm**, Norddeutsche Landesbank, Hannover
Prof. Dr. Christoph **Reichard**, Universität Potsdam
Michael **Reidenbach**, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Wibke **Reimann**, Dr. Böckmann & Partner GbR, Berlin
Dr. Reinhard **Richter**, Technische Werke Dresden GmbH
Udo **Rienaß**, Land Berlin, Senatsverwaltung für Inneres
Heinz-Jürgen **Röthe**, SCALAR Wittenberger Omnibusverkehr GmbH
Thomas **Rudolf**, Universität Bayreuth
Dr. Stefan **Ryll**, Freie Universität Berlin
Dr. Detlef **Sack**, Universität Kassel
Mag. Iris **Saliterer**, Universität Klagenfurt
Thorsten **Sauerhering**, Clifford Chance Pünder, Frankfurt am Main
PD Dr. Christina **Schaefer**, Universität Hamburg
Uwe **Scharf**, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Landesverband Berlin-Brandenburg, Berlin
Katrin **Scheer**, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Berlin
Franz Peter **Schiffer**, Erftverband, Bergheim
Peter **Schill**, Stadtdirektor der Stadt Mannheim
Helmut **Schmidt**, Abfallwirtschaftsbetrieb München
Prof. Dr. Karl-Heinz **Schmidt**, Universität Paderborn
Norbert **Schmidt**, Berliner Wasserbetriebe, AöR
Annette **Schmuck**, WestLB AG, Berlin
Ernst **Schneider**, Stadtdirektor der Stadt Solingen
Dr. Karsten **Schneider**, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Krista **Schölzig**, Universität Hamburg
Michael **Schöneich**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Köln

Dieter **Schörken**, Senator für Wirtschaft und Tourismus der Hansestadt Rostock
Andreas **Schubert**, Dr. Böckmann & Partner GbR, Berlin
Hubert **Schulte**, Allbau Managementgesellschaft mbH, Essen
Daniela **Schulze**, Norddeutsche Landesbank, Hannover
Prof. Dr. Frank **Schulz-Nieswandt**, Universität Köln
Dr. Volker **Schwarz**, Berliner Wissenschafts-Verlag
Eckhard **Schwerhoff**, Bürgermeister der Stadt Gladbeck
Dr. Udo **Siedle**, Verband der kommunalen Unternehmen Österreichs, Wien
Norbert **Silbereisen**, Land Berlin, Senatsverwaltung für Inneres
Thomas **Singer**, Rechtsanwalt, Koblenz
Klaus **Sinz**, Wikom AG, Berlin
Dr. Frank **Steinfort**, Stadtdirektor der Stadt Mülheim an der Ruhr
Cordula **Stengel**, Berliner Wasserbetriebe, AöR
Dr. Heiko **Stiepelmann**, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Berlin
Jens **Stolze**, Nörr Stiefenhofer Lutz, Berlin
Kerstin **Stuber**, Europabüro der bayerischen Kommunen, Brüssel
Frank **Tesmer**, InvestitionsBank des Landes Brandenburg, Potsdam
Burkhardt **Thiemann**, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Landesverband Berlin-Brandenburg, Berlin
Ulf **Urner**, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Dresden
Prof. Dr. Martin **Weber**, Fachhochschule Mainz, Wibera Wirtschaftsberatung AG, Frankfurt/M.
Olaf **Wendler**, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR
Beatrix **Widmer**, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Repräsentanz Brüssel
Torsten **Wiedemann**, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen – VDV, Köln
Dr. Irene **Wiese-Von Ofen**, Internationaler Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Essen
Udo **Winkens**, RBE Rheinisch-Bergische Eisenbahn-GmbH
Dr. Alexander **Winkler**, Deutsche Bank AG, Frankfurt/M.
Peter **Wlasak**, Bundesrechnungshof, Bonn
Leif **Zierz**, KPMG, Frankfurt/M.
Prof. Dr. Elena **Zuffada**, Katholische Universität Piacenza

Das Symposium fand statt mit Unterstützung der Berliner Stadtreinigungsbetriebe, AöR.

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Bisher sind erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u.a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhoff, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft – Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)
- Heft 10 Die Auswirkungen der EG-Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf die öffentlichen Unternehmen – Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Rudolf Eiermann (1992)
- Heft 11 Die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Referate einer Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Ingfried F. Hochbaum, Günter Püttner, Manfred Rommel und Martin Seidel (1992)

- Heft 12 Eigenbetrieb, Kapitalgesellschaft, Anstalt des öffentlichen Rechts – Rechtsformänderung bei den Berliner Eigenbetrieben? Referate eines Workshops der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Senators für Verkehr und Betriebe von Berlin, mit Beiträgen von Helmut Andres, Heinrich Decker, Herwig Haase, Christoph Landerer, Günter Püttner, Christoph Reichard, Ortwin Scholz und Felix Zimmermann (1993)
- Heft 13 Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994)
- Heft 14 Kommunale Wirtschaft zwischen Wettbewerb und Gemeindefirtschaftsrecht, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietmar Bräunig, Heinrich Decker, Alfred Feuerborn, Fritz Gautier, Jörg-Michael Gleitze, Friedrich Wilhelm Held, Klaus Heugel und Hermann Zemlin (1995)
- Heft 15 Europa, Wettbewerb und öffentliche Dienstleistungen, Bericht des CEEP und Vorschläge zur Änderung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowie für eine Europäische Charta der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, CEEP – Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (Hrsg.) (1996)
- Heft 16 Öffentliche Unternehmen – eine Alternative zur Privatisierung, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Sachsen, mit Beiträgen von Helmut Arens, Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Claus Förster, Heiderose Förster und Fritz Gautier (1996)
- Heft 17 Sparkassen und Landesbanken in der Wettbewerbs- und Privatisierungsdiskussion, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1998)
- Heft 18 Die öffentliche Wirtschaft in Deutschland. Bestandsaufnahme zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Dokumentation der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) (2001)
- Heft 19 Rollenwechsel kommunaler Unternehmen, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Dietrich Budäus, Peter Eichhorn, Wilhelm Georg Hanss, Rainer Plaßmann, Günter Püttner und Michael Schöneich (2002)
- Heft 20 Ausschreibungswettbewerb – obligatorisch für alle öffentlichen Dienstleistungen?, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen und des Deutschen Städtetages, mit Beiträgen von Peter Bossert, Helmut Cox, Ulrich Cronauge, Peter Eichhorn, Annette Fugmann-Heesing, Heinrich Ganseforth, Angelika Koman, Christoph Landerer, Jens Lattmann, Günter Püttner, Stephan Rechten, Christoph Reichard, Gunda Röstel, Michael Schöneich und Cornelius Simons (2003)
- Heft 21 Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Referate eines Symposiums der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, des Verbandes kommunaler Unternehmen, der Deutschen Sektion des Europäischen Zentralverbandes der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) und des Deutschen Städtetages, mit Beiträgen von Dietrich Budäus, Bernd Dammert, Thomas Dünchheim, Peter Eichhorn, John Fawkner, Vera Gäde-Butzlaff, Wolf Gottschalk, Hans-Heinrich Grosse-Brockhoff, Wilhelm Georg Hanss, Jens Harms, Jens Lattmann, Hans-Georg Napp, Harald Noack, Maxim Peter, Rainer Pethran, Rainer Plaßmann, Hannes Rehm, Christoph Reichard, Michael Schöneich, Dieter Schörken, Martin Weber und Elena Zuffada (2004)