



***Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) in der Bundesrepublik Deutschland:  
Zwischen Anfangserfolgen, zunehmender Kritik und Rekommunalisierung***

Ergebnisse des Expertengesprächs I

**ÖPP und die öffentliche Schuldenfalle:  
Ein Ausweg aus der Krise?**

**Veränderte Rahmenbedingungen für ÖPP vor dem Hintergrund der globalen Finanzmarktkrise**

Donnerstag, 01. Juli 2010

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

**Teilnehmer (Referenten und Kommentatoren):**

**Helmut Weber**

Friedrich-Ebert-Stiftung

**Prof. Dr. Wolfgang Gerstlberger**

University of Southern Denmark

**Michael Siegl**

FSG Group Integrierte Management- und Kommunalberatung

**Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus**

Universität Hamburg

**Prof. Dr. Holger Mühlenkamp**

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Matthias Schrade**

Gesamtpersonalrat der Landeshauptstadt Hannover

**Dr. Carsten Sieling, MdB**

St. Sprecher der Arbeitsgruppe Kommunalpolitik der SPD Bundestagsfraktion und Mitglied des Finanzausschuss des deutschen Bundestages

**Petra Hinz, MdB**

Berichterstatterin PPP der SPD Bundestagsfraktion

Mitglied im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

**Robert Kösling**

Urbane Infrastruktur,

Externer Sachverständiger für öffentliche Infrastruktur

## ***ÖPP und die öffentliche Schuldenfalle:***

### ***Ein Ausweg aus der Krise?***

#### ***Veränderte Rahmenbedingungen für ÖPP vor dem Hintergrund der globalen Finanzmarktkrise***

##### **1. Ausgangssituation**

Durch die Auswirkungen der globalen Finanzmarktkrise hat sich die finanzielle Situation der meisten Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik noch zusätzlich verschlechtert. Der bisher schon vorhandene nur geringe Spielraum, eigene kommunale Investitionsvorhaben umzusetzen, hat sich durch die sinkenden Einnahmen weiter reduziert. Daran haben auch die Fördermaßnahmen aus dem Konjunkturpaket II grundsätzlich nur wenig ändern können. So konnten aus diesem staatlichen Förderpotenzial zwar punktuell einige dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen umgesetzt werden, auf die angespannte Kassenlage der Kommunen hat dies allerdings keine Auswirkungen gehabt. Auch die zukünftige Entwicklung der finanziellen Situation ihrer Kommune wird von den meisten Verwaltungschefs negativ eingeschätzt. Nach dem Ergebnis einer aktuellen Umfrage unter deutschen Bürgermeistern sind fast 80% der kommunalen Entscheider davon überzeugt, dass die Entwicklung der Finanzsituation ihrer jeweiligen Kommune auch in den folgenden Jahren negativ verlaufen wird. Gleichzeitig sind in den meisten Städten und Gemeinden Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen an dem öffentlichen Gebäudebestand, welcher häufig aus den 1960er und 1970er Jahren stammt, dringend erforderlich.

Vor diesem Hintergrund ist die Diskussion darüber wieder aufgeflammt, ob Kooperationen mit privaten Unternehmen dazu beitragen können, den Spielraum für öffentliche Investitionen zu erweitern. Diese Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) bezeichnen dabei spezifische rechtliche und organisatorische Formen der Teilprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen, bei welchen der öffentliche Partner i.d.R. die unternehmerische und politische Federführung behält. In der Praxis hat sich dabei in den letzten Jahren gezeigt, dass der unscharfe Begriff ÖPP von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich verstanden wird. Ziel der Expertengespräche ist es daher unter anderem mehr Transparenz hinsichtlich der Bedeutung und der langfristigen Konsequenzen von ÖPP für politische Entscheidungsträger und öffentlich Beschäftigte zu schaffen.

Mittlerweile gibt es in deutschen Gebietskörperschaften – besonders Landkreisen und größeren Städten – eine ganze Reihe praktischer Erfahrungen mit ÖPP-Projekten. Beispielhaft seien hier nur die noch laufenden öffentlich-privaten Schulsanierungsprojekte in den Landkreisen Offenbach und Kassel sowie der Stadt Monheim am Rhein genannt. Der bisherige Erfolg dieser Projekte wird von Politikern, Medienvertretern, Gewerkschaftern und interessierten Bürgern derzeit sehr kontrovers diskutiert. Einige Landesrechnungshöfe (Bayern, Baden-Württemberg) warnen aktuell vor „versteckter öffentlicher Verschuldung“ und überschätzten Effizienzgewin-

nen öffentlich-privater Partnerschaften. Daneben befürchten Gewerkschaften und öffentlich Beschäftigte die weitere Aufweichung von Flächentarifverträgen und einen fortschreitenden Arbeitsplatzabbau als Konsequenz von ÖPP. Bürgerinitiativen und Experten warnen zudem vor einer weiteren Verschlechterung von Qualität und Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen.

Im Rahmen des ersten Expertengesprächs wurden die Chancen und Risiken von Öffentlich Privaten Partnerschaften sowohl von der wissenschaftlichen Seite wie auch von Seiten der Politik und der Arbeitnehmervertretung beleuchtet.

## **2. Diskussionsergebnisse**

### **a) *ÖPP ist kein Allheilmittel für finanzschwache Kommunen***

Ob Öffentlich Private Partnerschaften bei der Projektumsetzung langfristige Vorteile gegenüber einer rein öffentlichen Aufgabenbewältigung besitzen, lässt sich anhand der vorliegenden tatsächlich umgesetzten Fallbeispiele nicht eindeutig belegen. Insbesondere durch das Fehlen einer langfristigen Betrachtungsperspektive, die für eine Bewertung von Projekten mit langen Vertragslaufzeiten notwendig wäre, ist eine klare Einschätzung der Vor- und Nachteile von ÖPP-Projekten bisher kaum möglich.

Oftmals wird von den Befürwortern argumentiert, dass ÖPP-Projekte mit privatem Know-how effizienter und unter reduzierten Kosten umgesetzt werden können.

Insgesamt bleibt aber auch bei einer generell optimistischen Bewertung von ÖPP festzuhalten, dass dieses Instrument nur unter bestimmten Voraussetzungen und für abgegrenzte Bereiche der Infrastruktursicherung und der öffentlichen Dienstleistungserbringung eine Alternative zu einer rein öffentlichen Aufgabenbewältigung darstellt. Keineswegs sind Öffentlich Private Partnerschaften als ein Ausweg aus der kommunalen Finanzmisere und dem damit verbundenen öffentlichen Investitionsstau anzusehen.

### **b) *Die Diskussion um ÖPP ist zu entideologisieren***

Die Mehrheit der Diskussionsteilnehmer führt an, dass Öffentlich Private Partnerschaften auch aufgrund der Unschärfe der Begrifflichkeit in den zurückliegenden Jahren zu oft in einem rein ideologischen Kontext betrachtet wurden. Dabei stellen Öffentlich Private Partnerschaften lediglich ein Instrument zur kooperativen Aufgabenumsetzung dar, dessen Stärken und Schwächen es weitergehend zu analysieren gilt.

**c) *Vertragscontrolling und stärkere Berücksichtigung von Transaktionskosten bei ÖPP-Projekten***

Mehrere Diskussionsteilnehmer kritisieren, dass bei bisher umgesetzten und geplanten ÖPP-Projekten oftmals die Transaktionskosten zu wenig Berücksichtigung gefunden haben. Dies kann dann dazu führen, dass ÖPP gegenüber konventionellen Projektumsetzungen zu positiv bewertet werden. Erst in einem fortgeschrittenen Projektstadium wird dann deutlich, dass durch die nicht unwesentlichen Anbahnungskosten, die im Verhandlungsprozess zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner sowie den beteiligten Beratern entstehen, das ganze Kostengefüge neu bewertet werden muss. Mehrfach wurde in der Diskussion angeführt, dass die Gefahr besteht, dass die Kalkulationen von ÖPP-Projekten bis zum „point of no return“, also jenem Zeitpunkt von dem an es keinen realistischen Ausstieg aus dem Projekt mehr gibt, „schöngerechnet“ werden. Dies zeigt, dass für komplexe ÖPP-Konstruktionen ein systematisches Vertragscontrolling sowie ein entsprechendes Frühwarnsystem notwendig sind. In diesem Kontext wurde von Seiten der beteiligten Wissenschaftler auch auf den großen Einfluss der Berater auf die Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland hingewiesen.

Generell wurde von einigen Diskutanten zudem angeführt, dass es sinnvoll ist, bei zukünftigen Vorhaben im Vorfeld zu prüfen, ob die Projektfinanzierung und die Projektentwicklung stärker entkoppelt werden können. Der bei solchen Projekten vorhandene Automatismus verhindert derzeit oft, dass der private Partner kontinuierlich nach Kostenoptimierungsmöglichkeiten sucht. Beispielsweise durch Bonus-Malus-Systeme könnte diesem Umstand entgegengewirkt werden.

**d) *Die Konzentration der Diskussion auf öffentliche Bauprojekte ist zu einseitig***

Die bisherige Diskussion über die Vor- und Nachteile von Öffentlich Privaten Partnerschaften ist zu sehr auf die Durchführung öffentlicher Bauprojekte hin ausgerichtet. Diese Fixierung ist nach Ansicht einiger Diskutanten geprägt durch die Interessenlage der großen Bauunternehmen und der mit ihnen kooperierenden Berater. Dagegen könnten interessante Potentiale für Öffentlich Private Kooperationen beispielsweise auch im Gesundheits-, Verkehrs-, Bildungs- Freizeit und Kulturbereich liegen.

Von Seiten der Personalvertretungen wird allerdings auch hier keine sinnvolle Anwendungsmöglichkeit für ÖPP gesehen.

**e) *Transparenz / Ehrenkodex***

Von fast allen Diskussionsteilnehmern wird die mangelnde Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und den politischen Vertretern bei der Umsetzung von ÖPP-Projekten bemängelt. Eine Verpflichtung zur Erstellung von Transparenzberichten in regelmäßigen Abständen während der Projektphase könnte dieser Problematik entgegenwirken. Auch eine stärkere Einbindung der speziellen Fragestellungen, die sich

aus öffentlich-privaten Kooperation ergeben, in das öffentlich-rechtliche Rechnungswesen, würde dieser Zielsetzung dienen.

Gleichzeitig könnte die Formulierung eines Verhaltenskodex, in dem ein partnerschaftlicher und transparenter Umgang zum Ausdruck kommt, dazu beitragen, dass ÖPP als ein faires „Miteinander“ verstanden wird, indem keiner der Partner die Schwächen des anderen zu seinem Eigeninteresse ausnutzt. Die derzeit in einigen Bundesländern diskutierten „Informationsgesetze“, die auf eine bessere Information der Bürger über öffentliche Entscheidungen und Projekte abzielen, könnten hier einen Ansatzpunkt für eine bessere Transparenz bieten.

#### **f) *Fehlende wissenschaftliche Analyse***

Es wird von mehreren Diskussionsteilnehmern darauf hingewiesen, dass das Thema bisher nur unzureichend wissenschaftlich begleitet wurde. So existieren in der Bundesrepublik derzeit nur 2 Lehrstühle, die sich mit der komplexen Thematik der Projektfinanzierung im öffentlichen Sektor beschäftigen.

Die Ermittlung von belastbaren Daten aus den bisherigen Pilotprojekten sollte verstärkt werden, um die tatsächlichen Potentiale für ÖPP abschätzen zu können. Um eine aussagekräftige Analyse der Stärken und Schwächen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften zu ermöglichen, bedarf es einer systematischen Evaluierung, die auch Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsvergleiche beinhaltet. Mit den derzeit zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Ressourcen ist dies allerdings kaum zu gewährleisten. Es sollte demnach überprüft werden, inwieweit diesem Mangel von Seiten der Politik und der Forschung begegnet werden kann.

#### **g) *Professionalisierung der kommunalen Entscheider***

Die kommunalen Entscheidungsträger sind gegenüber den privaten Partnern und den Beratern bei der Anbahnung von ÖPP-Projekten häufig im Nachteil, da sie oftmals über ungleich weniger fachliches Know-how für die Aushandlung juristisch komplexer Fragestellungen verfügen. Die Problematik betrifft insbesondere kleinere Kommunen, die meist nicht über die in entsprechenden Fachabteilungen gebundenen Fachkompetenzen verfügen, die im Rahmen der Aushandlung eines komplexen ÖPP-Vertragswerkes benötigt werden. Erschwert wird das Problem noch dadurch, dass selbst in größeren Städten in den letzten Jahren die nötigen Fachstellen zunehmend ausgedünnt wurden und gleichzeitig erfahrene Mitarbeiter in den Ruhestand gewechselt sind. Diese Ausgangslage ist insbesondere auch aufgrund der allgemeinen langen Vertragslaufzeiten von ÖPP-Projekten problematisch, die den Städten und Gemeinden wenig Korrekturspielraum im weiteren Projektverlauf lässt.

In der Diskussion wurde deutlich, dass eine Verhandlung auf „Augenhöhe“ eine wichtige Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Projektumsetzung ist. Die Schaffung von unabhängigen Beratungsstellen auf Landesebene könnte diesem Kompetenzdefizit entgegenwirken. Gleichzeitig sollten aber auch die privaten Partner aus eigenem Interesse bemüht sein, im Sinne einer verstärkten Akzeptanz von ÖPP dazu beizutragen, dass eine größtmögliche Transparenz gewährleistet wird.

## ***h) Skepsis von der Gewerkschaftsseite und den Personalräten gegenüber ÖPP***

Von Seiten der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und den beteiligten Personalräten wurde eine klar ablehnende Position gegenüber Öffentlich Privaten Partnerschaften zum Ausdruck gebracht. Es wurde hierbei darauf verwiesen, dass es bisher keinen klar belegbaren Beweis dafür gibt, warum Projekte oder Dienstleistungen unter Einbeziehung privatwirtschaftlicher Interessen besser abgewickelt werden können. In der Landeshauptstadt Hannover hat man sich daher entschieden, Öffentlich Private Partnerschaften eng zu begrenzen und stattdessen zusammen mit dem Personal auf eine interne Optimierung der Prozessabläufe zu bauen. Dies führt nach Ansicht des Gesamtpersonalrats zu größeren Einspareffekten, als durch Kooperationen mit Privaten Partnern erreicht werden könnten. Gleichzeitig wird dadurch auch verhindert, dass die Stadt zusätzliche Aufgaben- und Einflussbereiche aus der Hand gibt.

### **3. Kurzzusammenfassung**

Öffentlich-Private Partnerschaften werden von den meisten der Diskutanten als ein Instrument angesehen, welches unter bestimmten Grundvoraussetzungen und in bestimmten Anwendungsfeldern dazu beitragen kann, Städte und Kommunen bei ihrer Aufgabenerfüllung zu entlasten. Keineswegs ist es aber als ein Finanzierungsinstrument zu verstehen, von welchem in Zeiten der kommunalen Finanzkrise „Wunder“ zu erwarten sind. Der berechtigten Kritik an der fehlenden Transparenz und langfristigen Bewertbarkeit von ÖPP-Projekten kann demnach nur durch eine verstärkte Evaluierung der bisherigen Pilotprojekte sowie durch die strikte Einführung eines entsprechenden unabhängigen Controllings begegnet werden.

Gleichzeit ist es notwendig, dass es den kommunalen Entscheidern ermöglicht wird, auf „Augenhöhe“ mit den privaten Unternehmen zu verhandeln. Die diesbezüglich vorliegenden Kompetenzdefizite auf Seiten der Kommunen gilt es daher abzubauen, was aufgrund der Ausdünnung des Fachpersonals allerdings schwierig zu gestalten sein wird. Von Seiten der Personalvertretungen werden ÖPP und der damit einhergehenden Verlust an Einflussmöglichkeiten auf Seiten der Kommune, generell abgelehnt.

Im Rahmen des 2. Expertengesprächs, welches für den 30. September terminiert ist, soll die allgemeine Einschätzung zum Thema ÖPP auf Basis einer eher praxisorientierten Analyse von zwei ausgewählten Fallbeispielen erweitert werden. Neben dem öffentlichen Hochbau soll dabei daher auch der kommunale Gesundheits- und Freizeitbereich thematisiert werden.