

Public Private Partnership Projekte: Private Gewinne und gesellschaftliche Risiken

Gewerkschaftliche Strategien zum Erhalt
der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung
und Absicherung von Arbeitsbedingungen

Dokumentation einer Tagung am 30. 11. 2006



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Referate	
Einleitende Bemerkungen zu PPP aus rechtswissenschaftlicher Sicht <i>Prof. Dr. Johannes Hellermann, Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Steuer- und Finanzrecht</i>	7
Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Steuerung privat-öffentlicher Unternehmen und Projekte <i>Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern</i>	17
Erfahrungen und Ziele der PPP-Initiative der Bundesregierung, ÖPP-Beschleunigungsgesetz und Planungen für eine Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen <i>MR Dr. Jörg Christen, Leiter der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</i>	28
Forum 1: Gemeinden Erfahrungen, Ergebnisse und kritische Auseinandersetzung mit PPP im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge <i>Ilona Wichert, ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden</i>	34
Public Private Partnership – Eine Chance zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben oder ein politisches Feigenblatt zur Privatisierung <i>Sabine Lange, Vorsitzende des Gesamtpersonalrats der Stadt Chemnitz</i>	36
Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen <i>Dr. Busso Grabow</i>	43
Erfahrungen aus Kooperationen und Anteilsverkäufen im SOH-Konzern <i>Joachim Böger, Sprecher der Geschäftsführung der Stadtwerke Offenbach GmbH (SOH)</i>	50
Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse <i>Renate Sternatz, ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden</i>	55
Forum 2: Verkehr Private Finanzierungs- und Betreibermodelle im Spannungsfeld von Kostendeckung, Gewinnstreben, Dienstleistungsqualität und nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr und der Verkehrsinfrastruktur <i>Martin Stuber, DGB-Bundesvorstand</i>	58

Herausgegeben von
ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesverwaltung, Ressort 1, Politik und Planung
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Presserechtlich verantwortlich: Frank Bsirske
Redaktion: Birgit Ladwig
Bearbeitung: Bernadette Kujawa

Gesamtherstellung: Hauer+Ege GmbH, 70435 Stuttgart

W-2094-16-0407

PPP: Private Gewinne und gesellschaftliche Risiken? <i>Alexander Henn, Universität Köln</i>	65
Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse <i>Hans Gabriel, ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Politik und Planung</i>	67
Forum 3: Gesundheitswesen Thesen zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (Public Private Partnership – PPP) im Gesundheitswesen/Krankenhaus <i>Herbert Weisbrod-Frey, ver.di-Bundesverwaltung,</i> <i>Bereich Gesundheitspolitik</i>	70
Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei PPP-Projekten im Bereich von Krankenhäusern und in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes <i>Hans H. Otto, EWR Consulting GmbH</i>	72
Erfahrungen aus dem Klinikum Bremen-Mitte <i>Thomas Hollnagel, Vorsitzender des Betriebsrates,</i> <i>Klinikum Bremen-Mitte gGmbH</i>	78
Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse <i>Niko Stumpfögger, ver.di-Bundesverwaltung,</i> <i>Fachbereich Gesundheit, soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen</i> <i>Konzernbetreuung Gesundheitswirtschaft</i>	82
Forum 4: Energieversorgung Thesen zu institutionellen PPP in der Energiewirtschaft <i>Dr. Reinhard Klopffleisch, ver.di-Bundesverwaltung,</i> <i>Bereich Ver- und Entsorgung</i>	84
PPP und Vergaberecht <i>Barbara Meißner, Deutscher Städtetag</i>	87
Public Private Partnership – Vorteil oder Nachteil für Mitarbeiter und Arbeitnehmervertretungen? <i>Karl-Heinz Pöverlein, Betriebsratsvorsitzender N-ERGIE Aktiengesellschaft</i> ...	95
Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse <i>Sven Bergelin, ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Ver- und Entsorgung</i>	98
Abschlussreferat: Public Private Partnership als Handlungsfeld für ver.di: Erfahrungen und Erwartungen prägen gewerkschaftliche Kriterien an PPP-Projekte <i>Birgit Ladwig, ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Politik und Planung</i>	101

Vorwort

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

nach unserer sehr gut besuchten Veranstaltung zum Thema Public Private Partnership (PPP) vom 30. November 2006 können wir nun endlich die versprochene Dokumentation vorlegen. Die Diskussionen verliefen auf der Tagung sehr kontrovers. Dies spiegelt sich auch in der Dokumentation wider, die ein sehr weites Spektrum von Meinungen umfasst.

Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Sektoren (öffentlicher Dienst, Verkehrs- und Energiewirtschaft, Gesundheitswesen), aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft, Gewerkschaft und Verbänden haben ihre Auffassungen zu PPP dargelegt und von konkreten Erfahrungen berichtet.

ver.di ist in vielen Organisationsbereichen mit PPP-Projekten konfrontiert. Beschäftigte und ihre Betriebs- und Personalräte haben Erfahrungen mit dieser Art von (Teil-)Privatisierungen gemacht, die wir untereinander austauschen und auch stärker in die Öffentlichkeit hinein vermitteln wollen. Dazu soll diese Publikation einen Beitrag leisten.

Mit kollegialen Grüßen

Frank Bsirske

Einleitende Bemerkungen zu PPP aus rechtswissenschaftlicher Sicht

Prof. Dr. Johannes Hellermann

Universität Bielefeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Steuer- und Finanzrecht

I. Einleitung

Public Private Partnership (PPP) ist ein vergleichsweise junger Begriff für eine im Kern einigermaßen alte Sache. Öffentlich-private Partnerschaft, d. h. Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor, hat es – auf verschiedenen Gebieten, in verschiedenen Formen – schon früher gegeben: Die Anfänge der Gas- oder Stromversorgung in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts erfolgten im Zusammenwirken deutscher Kommunen mit vor allem englischen Privatfirmen; seit 1905 war die RWE ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen mit kommunaler Beteiligung.

In den letzten Jahren spielt PPP eine besondere Rolle. Als Grund wird regelmäßig das Interesse der staatlichen Aufgabenträger genannt, angesichts der staatlichen, vor allem auch kommunalen Finanzknappheit privates Kapital, aber auch privates Know-how nutzbar zu machen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Politik fördert PPP deutlich: Bund und Länder haben Initiativen gegründet, Leitfäden herausgegeben, Task Forces etabliert etc. PPP wird dabei heute freilich sehr zwiespältig gesehen. Einerseits verbinden sich mit dem Begriff vielfältige positive Assoziationen: Während der öffentliche Sektor trotz aller Binnenmodernisierung nach wie vor eher verstaubt anmutet, verheißt PPP Fortschrittlichkeit, Kooperationsbereitschaft, Wirtschaftlichkeit usw. Gleichzeitig wird PPP aber auch sehr kritisch gesehen. Ein Grund dafür mag darin liegen, dass PPP heute hinsichtlich der gegenständlichen Reichweite, des finanziellen Umfangs, der technischen Komplexität, auch der nötigen Intensität rechtlicher Ausgestaltung neue, nicht einfach zu bewältigende Dimensionen erreicht hat. M. E. kommt aber – keineswegs nur, aber nachvollziehbar auch und gerade aus gewerkschaftlicher Perspektive – ein Umstand hinzu, der die öffentlich-private Kooperation bedenklich erscheinen lässt, dass nämlich aus heutiger Sicht PPP einen *Rückbau von Staatlichkeit*, eine (partielle) *Reprivatisierung* bestimmter Aufgaben bedeutet, mit allen damit verbundenen Veränderungen, u. a. auch Einbußen an öffentlich-rechtlichen Sicherungen und Vorteilen.

Aus dem Blickwinkel des Öffentlich-Rechtlers, von dem hier einige einleitende Bemerkungen erwartet werden, stehen mögliche Folgerungen von PPP etwa für Arbeitsverhältnisse und für Arbeitsbedingungen, die gewerkschaftlich von primärem Interesse sind, nicht unmittelbar im Fokus – was nichts gegen ihre sachliche Wichtigkeit aussagt. Auch mit der haushaltsrechtlich relevanten Frage der Wirtschaftlichkeit von PPP, Gegenstand eines nachfolgenden Referats, will ich mich nicht näher befassen. Vielmehr soll im Folgenden das Interesse primär den staatlichen bzw. öffentlichen Aufgaben und der Art und Weise ihrer Wahrnehmung gelten.

Aus dieser Perspektive möchte ich im Folgenden zunächst – kurz – der rechtlichen Bedeutung und dem Begriff von PPP nachgehen, dann einen Überblick über den rechtlichen Rahmen für PPP geben und mit einer knappen, PPP rechtlich einordnenden und auch bewertenden Stellungnahme schließen.

II. Rechtliche Bedeutung und Begriff der PPP

1. PPP als Sammelbegriff für Formen öffentlich-privater Kooperation bzw. partieller Privatisierung

Der Versuch einer inhaltlichen Bestimmung von PPP muss zunächst sehen, dass Public Private Partnership *kein etablierter Rechtsbegriff* ist, an den bestimmte Rechtsfolgen geknüpft wären, sondern eher ein Begriff, der ohne spezifischen rechtstechnischen Gehalt verschiedenste Formen der Kooperation im Verhältnis von öffentlicher Hand (Bund, Ländern, Kommunen etc.) und privaten Wirtschaftssubjekten einschließt. Es handelt sich um einen Sammelbegriff, der noch dazu im Einzelnen im Hinblick auf die organisatorische Verfestigung und Dauerhaftigkeit der Partnerschaft unterschiedlich abgegrenzt wird.

In diesem weiten, unspezifischen Sinn steht PPP für verschiedene Erscheinungsformen von *partieller, sogenannter funktionaler Privatisierung* im Vor- oder Zwischenbereich der bloß formellen Privatisierung einerseits und der materiellen Privatisierung andererseits. Von ersterer unterscheidet sie sich dadurch, dass an der Wahrnehmung der jeweiligen Aufgabe nicht allein in private Organisationsformen überführte staatliche bzw. gemeindliche Einrichtungen oder Unternehmen beteiligt werden, son-

dern eine Beteiligung von privaten Wirtschaftssubjekten stattfindet; von letzterer dadurch, dass die staatliche Stelle, etwa die Gemeinde Trägerin der jeweiligen (Verwaltungs-)Aufgabe bleibt, wobei das Maß an Einbeziehung Privater in die Aufgabenwahrnehmung und damit das Maß an partieller Privatisierung je nach Gestaltung der Public Private Partnership sehr unterschiedlich sein kann.

2. Ansätze zu einer juristisch sinnvollen Begriffsbildung und Differenzierung

Demnach gibt es keine allgemeingültige, trennscharfe juristische Definition von Public Private Partnership. Es lassen sich jedoch bestimmte Erscheinungsformen von PPP identifizieren, die juristisch besonders relevant sind. Eine solche Erscheinungsform ist die sog. *Vertrags-PPP*, die bekannte Konstellationen wie die sog. Betriebsführungs- oder Betreibermodelle meint; hier schalten staatliche Aufgabenträger private Unternehmen in bestimmtem, unterschiedlichem Umfang – etwa durch die Errichtung nötiger baulicher oder technischer Anlagen und deren Betrieb – in die Durchführung ihrer Aufgaben ein. Eine zweite juristisch hervorzuhebende Erscheinungsform ist die sog. *institutionelle PPP*, also die Gründung gemischt-wirtschaftlicher Gesellschaften, GmbHs oder AGs, unter Beteiligung staatlicher und privater Teilhaber zur gemeinsamen Aufgabewahrnehmung.

III. Rechtlicher Rahmen für PPP

1. Gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Grundlagen

a. Gemeinschaftsrecht

Dem Verständnis der Grundlagen der rechtlichen Beurteilung von PPP hilft zunächst ein Blick auf das Europäische Gemeinschaftsrecht.

aa. Wirtschaftliche Betätigung i. S. d. EG-Vertrags

Ihm wird generell eine privatisierungsfördernde Tendenz zugesprochen. Grundlage dafür ist der Umstand, dass das Gemeinschaftsrecht tendenziell sehr restriktiv in der Annahme originär hoheitlicher Betätigungen ist und auch in Deutschland staatlich wahrgenommene Aufgaben weit rei-

chend als *wirtschaftliche Betätigung* qualifiziert. Aus der Perspektive des Gemeinschaftsrechts ist das heutige Anwendungsfeld von PPP – unabhängig davon, um welches Sachgebiet es geht, ob es um öffentlich-rechtlich geregelte Aufgaben oder gesetzliche Pflichtaufgaben geht – das Feld wirtschaftlicher oder unternehmerischer Betätigung, denn es handelt sich um Tätigkeiten, die zumindest potentiell auch von privaten Unternehmen im Wettbewerb ausgeführt werden können, wie z. B. die Errichtung von Kläranlagen oder Schulgebäuden.

Aus dieser Qualifikation als wirtschaftliche oder unternehmerische Betätigung folgt, dass die Begründung von Monopol- oder Sonderrechten für staatliche Einrichtungen und Unternehmen der gemeinschaftsrechtlichen Überprüfung unterzogen wird; das Gemeinschaftsrecht zielt – vorbehaltlich gerechtfertigter Ausnahmen – auf die Öffnung des Binnenmarktes und die Schaffung von Wettbewerbsmärkten für wirtschaftliche Betätigungen. Soweit diese Qualifikation reicht, ist sie die Grundlage für die prinzipielle Anwendbarkeit der für unternehmerisches Handeln einschlägigen Regeln des EG-Vertrages, insbesondere des Wettbewerbs-, des Beihilfen- und des Vergaberechts.

bb. Gleichbehandlung öffentlicher Unternehmen und Privilegierung bestimmter wirtschaftlicher Betätigungen

Für das Verständnis der gemeinschaftsrechtlichen Perspektive wichtig ist, dass der EG-Vertrag in diesem weiten Bereich wirtschaftlicher Betätigungen *grundsätzlich keine Privilegierung staatlicher und kommunaler Einrichtungen oder Unternehmen* allein wegen ihrer institutionellen Zugehörigkeit zum staatlichen Sektor kennt. Der EG-Vertrag sieht insoweit staatliche und private Unternehmen gleichberechtigt und -verpflichtet. Dass etwa wettbewerbs- und beihilfenrechtlich der öffentlichen Hand kein – zumindest vermeintlich bestehendes – Privileg zugestanden wird, hat vor einigen Jahren der um Gewährträgerhaftung und Anstaltslast geführte Sparkassenstreit verdeutlicht. Immerhin hat der EuGH die innerstaatliche Organisationshoheit seiner Mitgliedstaaten insoweit respektiert, als er die Organisation der Aufgabenerfüllung innerhalb des staatlichen Sektors in Gestalt sog. In-house-Geschäfte, d. h. durch Vergabe von Aufträgen zwischen staatlichen Verwaltungsträgern und ganz von ihnen beherrschten, im Wesentlichen für sie tätigen Unternehmen nicht dem Vergaberecht und damit dem Erfordernis förmlicher Ausschreibung unterstellt hat (EuGH, Urt. v. 18. Nov. 1999, Rs. C-107/98-Teckal). In seinem späteren Stadt Halle-Urteil (EuGH, Urt. v. 11. Jan. 2005, Rs. C-26/03) hat er aber klargestellt, dass aus seiner Sicht das Vergaberecht eingreift,

sobald an dem Unternehmen, das von einem Träger öffentlicher Verwaltung einen Auftrag erhält, Private auch nur mit einer kleinen Anteilsminorität beteiligt sind.

Privilegierungen kommen nach Art. 86 Abs. 2 EGV allein für sog. *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*, d. h. für marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden, in Betracht, soweit die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe unter Wettbewerbsbedingungen nicht möglich ist und eine Freistellung von bestimmten Regelungen des EG-Vertrages erfordert. Solche Privilegierungen können aber wiederum grundsätzlich sowohl öffentlichen wie gemischtwirtschaftlichen wie auch privaten Unternehmen zustehen, soweit sie nur mit bestimmten konkreten Gemeinwohlverpflichtungen durch den Staat belegt sind; auch hier gibt es per se keine Privilegierung für den staatlichen Sektor (vgl. EuGH, Urt. v. 24. Juli 2003, Rs. C-280/00 – Altmark-Trans, zu öffentlichen Zuschüssen an ÖPNV-Unternehmen als Gegenleistung für Leistungen, die diese zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbringen).

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Gemeinschaftsrecht nur sehr begrenzt originär und exklusiv staatliche Aufgaben kennt und dem Staat bei auch von Privaten wahrnehmbaren Betätigungen insbesondere wettbewerbs- und beihilfenrechtlich keinen Bonus gewährt. Insoweit setzt es den Staat dem Wettbewerbsdruck des privaten Sektors aus und ist es weiter für eine Privatisierung, insbesondere für eine partielle Privatisierung in Gestalt von PPP offen. Es unterwirft sie dann mit Blick auf die Öffnung des Binnenmarktes und faire Wettbewerbsverhältnisse vor allem grundsätzlich dem Vergaberecht.

b. Verfassungsrecht

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive gilt grundsätzlich, dass jeder staatliche Aufgabenträger hinsichtlich der Organisations- und Handlungsform der Aufgabenerfüllung *Wahlfreiheit* genießt; den Kommunen ist solche Wahlfreiheit gegenüber dem staatlichen Gesetzgeber sogar durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantiert. Das schließt die Entscheidung über die eigene Aufgabenwahrnehmung oder auch die Eingehung einer PPP ein. Es bleibt die Frage, ob sich aus dem Verfassungsrecht auch *Grenzen* für PPP ergeben.

aa. Grundgesetzliche Schranken der (Teil-)Privatisierung bestimmter Aufgaben und der Übertragung bestimmter Funktionen?

Zur Zulässigkeit von PPP auf einzelnen Aufgabenfeldern – ebenso wie zur Zulässigkeit vollständiger Privatisierung einzelner Aufgaben – äußert sich das Grundgesetz nur in seltenen Fällen. Dass der Bundespräsident einer Privatisierung der Flugsicherung seine Zustimmung, d. h. die Gesetzesausfertigung verweigert hat, erinnert daran, dass nicht alle staatlichen Aufgaben ganz oder auch nur teilweise privatisiert werden können; es handelt sich jedoch um eine Ausnahme, die nicht zu der Annahme verleiten sollte, dass in weitem Umfang eine Teilprivatisierung bislang staatlicher Aufgaben ausgeschlossen wäre.

Auch Art. 33 Abs. 4 GG, der die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe Beamten vorbehält, ist eine wenig wirksame Privatisierungsschranke.

bb. Demokratieprinzip als Begrenzung von PPP?

Auch Verfassungsvorgaben für das „Wie“ der Durchführung staatlicher Aufgaben, insbesondere das Demokratieprinzip, haben nur begrenzte Wirkungskraft. In der staatsrechtlichen Literatur ist vereinzelt vertreten worden, das Demokratieprinzip stehe schon staatlichen Wirtschaftsunternehmen etwa in Gestalt einer GmbH oder AG entgegen, weil hier wegen der Autonomie der Unternehmen die nötige demokratische Steuerung und Kontrolle nicht mehr gesichert sei; erst recht müsste das für die staatliche Beteiligung an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gelten. M. E. kann das nicht überzeugen. Letztlich kann dem Staat demokratische Legitimation nur insoweit abverlangt werden, wie er selbst an der Aufgabenerfüllung beteiligt ist. In Bezug auf PPP in Gestalt gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften etwa kann demokratische Legitimation nur verlangt werden bzgl. der staatlichen Beteiligung daran und deren Wahrnehmung, nicht aber bzgl. der Tätigkeit der PPP-Gesellschaft insgesamt.

2. Einfachrechtliche Ausgestaltungen

a. Aufgabenspezifische Vorgaben des einfachen Rechts

Unterhalb von Gemeinschafts- und Verfassungsrecht, auf der Ebene einfachrechtlicher Ausgestaltung sind zunächst die spezifisch auf bestimmte staatliche Aufgaben bezogenen Regelungen in den Blick zu nehmen.

Insofern können besondere rechtliche Vorgaben da bestehen, wo PPP im Bereich von Aufgaben angestrebt wird, die durch Gesetz zu *staatlichen Pflichtaufgaben* erklärt werden, so etwa im Bereich der Wasserversorgung oder der Abwasser- und Abfallentsorgung. Aber auch hier ist die Einschaltung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen oder Privater in die Durchführung der staatlichen Pflichtaufgaben möglich. Das ist in einer Reihe von einzelnen gesetzlichen Regelungen ausdrücklich vorgesehen, im Übrigen aber auch ohne ausdrückliche gesetzliche Gestattung anerkannt. Entscheidend ist dann nur, dass der staatliche Aufgabenträger die Verantwortung für die Aufgabe nicht insgesamt weggibt, sondern behält und nur die Durchführung der Aufgabe unter seiner Aufsicht auf einen Privaten überträgt. Das erlaubt jedoch durchaus weitgehend PPP.

Außerhalb des Bereichs gemeindlicher Pflichtaufgaben ergeben sich spezifische Anforderungen, wenn eine Gemeinde einem Privaten den Betrieb einer Einrichtung unter Bewahrung ihres Rechtscharakters als *öffentliche Einrichtung* i. S. d. Gemeinderechts übertragen will, so dass insbesondere die Möglichkeit der Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs erhalten bleibt. Nach der Rechtsprechung des BVerwG (BVerwGE 123, 159 [161 ff.]) ist das auch bei Übertragung auf einen Privaten möglich, sofern die Gemeinde – durch gesellschaftsrechtliche Beteiligung oder auch durch Maßnahmen der Vertragsgestaltung wie z. B. Selbsteintritts-, Übernahme- oder Vetorechte der Gemeinde, Genehmigungs- und Abstimmungspflichten bezüglich etwa der Preisgestaltung oder des Ausbaus der Anlage etc. – die Versorgungssicherheit in gleichem Umfang gewährleistet, als wenn sie durch die öffentliche Hand selbst erfolgte; dies gilt selbst dann, wenn die Gemeinde dem privatrechtsförmigen Betreiber der öffentlichen Einrichtung deren Betrieb einschließlich der Rechtsbeziehungen zum Benutzer übertragen hat.

b. Allgemeine Vorgaben des einfachen Rechts

Hinzu treten allgemeine, nicht auf bestimmte Aufgaben zielende Vorgaben des einfachen Rechts für die Eingehung von PPP-Projekten.

aa. Haushalts- und Kommunalwirtschaftsrecht

Das im staatlichen Innenbereich wirkende, auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Haushaltsgebarens staatlicher Verwaltungsträger abzielende Haushaltsrecht soll hier – wie einleitend bemerkt – nicht weiterverfolgt werden. Wohl aber soll ein Blick auf das Kommunalwirtschaftsrecht geworfen werden, durch das der staatliche Gesetzgeber den Kommunen Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung durch wirtschaftliche Betätigung macht.

Bedeutsam sind insoweit verschärfende Neuregelungen, die die Steuerung und Kontrolle der Gemeinde u. a. über gemischtwirtschaftliche Unternehmen verstärken wollen. Ein recht aktuelles Paradebeispiel ist die sächsische Gemeindeordnungsnovelle aus dem Frühjahr 2003, die u. a. eingeführt hat:

- den Nachrang der Rechtsform der Aktiengesellschaft (§ 95 Abs. 2 SächsGO);
- die Erforderlichkeit einer Unterrichtung des Gemeinderats über die Chancen und Risiken einer beabsichtigten unternehmerischen Betätigung in Privatrechtsform sowie über deren Auswirkungen auf die private Wirtschaft und das Gebot einer Abwägung der Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden Organisationsformen (§ 95 Abs. 3 SächsGO);
- die Verpflichtung der Gemeinde durchzusetzen, jedenfalls darauf hinzuwirken, dass nach der Unternehmenssatzung wichtige Entscheidungen der Zustimmung der Gesellschafterversammlung bedürfen (§ 98 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 SächsGO), wo wiederum die Vertreter der Gemeinde von einem Gemeinderatsbeschluss abhängig oder jedenfalls weisungsgebunden sind (§ 98 Abs. 2 Sätze 5 und 6 SächsGO);
- die Verpflichtung der Gemeinde durchzusetzen, jedenfalls darauf hinzuwirken, dass eine erweiterte Abschlussprüfung sowie erweiterte Kontrollmöglichkeiten zugunsten der örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden in die Unternehmenssatzung aufgenommen werden (§ 96 Abs. 2 Nr. 1, 2 und 2a, Abs. 3 SächsGO);
- die Verpflichtung zu einem detaillierten, dem Gemeinderat vorzulegenden und öffentlich auszulegenden Beteiligungsbericht (§ 99 SächsGO);
- die Erweiterung der Sachverhalte, die einer Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde unterfallen (§ 96 Abs. 4 SächsGO).

Diese Neuregelung ist durch den SächsVerfGH (NVwZ 2005, 1057) bestätigt worden, erscheint aber nicht nur mit Blick auf das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht juristisch kritisierbar, sondern auch in ihren tatsächlichen Folgen problematisch, weil sie die Wahl der Privatrechtsform für kommunale Eigengesellschaften, vor allem aber eine Beteiligung Privater an Gesellschaften mit kommunalen Anteilseignern („institutionelle PPP“) tendenziell unattraktiv macht und dadurch den kommunalen Handlungsspielraum verengt.

bb. Vergaberecht

Schließlich wird für PPP-Projekte mit Blick auf das Außenverhältnis zu potentiellen privaten Partnern das Vergaberecht der §§ 97 ff. GWB relevant. Es greift – wie in der Rechtsprechung des EuGH zum zugrundeliegenden Europäischen Gemeinschaftsrecht gesehen – nicht ein, wenn die Durchführung einer staatlichen bzw. gemeindlichen Aufgabe lediglich einer vollständig beherrschten Eigengesellschaft übertragen wird; entgegen der Rechtsprechung mancher Oberlandesgerichte in den letzten Jahren (vgl. etwa OLG OLG Naumburg, NZBau 2006, 58; zumindest einschränkend jetzt OLG Düsseldorf, NZBau 2006, 662) darf es auch auf die sog. interkommunale Kooperation, die ebenfalls noch ganz im öffentlichen Sektor verbleibt, m.E. keine Anwendung finden. Sobald jedoch Private auch nur minderheitlich einbezogen werden sollen, also PPP in Rede steht, kommt das Vergaberecht – die Überschreitung der Schwellenwerte etc. vorausgesetzt – zur Anwendung, und zwar auch bei besonderen, komplexen Fallgestaltungen, wo die Auftragsvergabe an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen etwas verdeckt erfolgt (vgl. EuGH, Urt. v. 10. Nov. 2005, Rs. 29/04 – Stadt Mödling, wonach die Frage, ob es sich um die Vergabe eines öffentlich auszuschreibenden Dienstleistungsauftrags handelt, wenn zunächst eine kommunale Abfallgesellschaft gegründet, dann mit dieser eine Entsorgungsvereinbarung abgeschlossen wird und schließlich eine Abtretung von 49 % der Gesellschaftsanteile an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen erfolgt, unter Berücksichtigung der Gesamtheit dieser Schritte sowie ihrer Zielsetzung zu prüfen ist und nicht anhand ihrer rein zeitlichen Abfolge).

IV. Schlussbemerkung: PPP als im Einzelfall konkret zu prüfende Handlungsalternative

Es ist – wie ich am Rande anmerken möchte – wohl politisch nicht sinnvoll, vor allem aber – aus meiner fachlich spezifischen Sicht – rechtlich nicht fundiert, PPP als eine prinzipiell abzulehnende Option anzusehen. Vielmehr ist rechtlich betrachtet PPP eine unter mehreren Handlungsalternativen, die eine unterschiedlich intensive Anbindung der Aufgabenerfüllung an den öffentlichen Verwaltungsträger oder aber Lockerung dieser Anbindung und Privatisierung beinhalten. Das Spektrum reicht von der Eigenerfüllung durch den staatlichen bzw. kommunalen Verwaltungsträger über die Aufgabendurchführung durch mehr oder minder verselb-

ständige staatliche bzw. kommunale Unternehmen über die – ebenfalls in verschiedenen Rechtsformen mögliche – interkommunale Kooperation und die PPP, auch sie in verschiedenen, unterschiedlich stark öffentlich oder privat gefärbten Varianten denkbar, bis hin zur völligen, sog. materiellen Privatisierung. M. E. wäre es ein Irrtum zu glauben, wie das nach dem Stadt Halle-Urteil des EuGH wohl mitunter angenommen worden ist, dass die Entwicklung notwendig in Richtung der stärker öffentlich-rechtlich dominierten Handlungsformen, also etwa zur interkommunalen statt öffentlich-privaten Kooperation gehen müsste, wenn man PPP aus diesem Spektrum ausschließen und jedenfalls zurückdrängen kann; die Alternative zur PPP kann auch die völlige, die materielle Privatisierung sein.

Wichtig ist in dieser Situation, dass die anderen Alternativen zumindest durch rechtliche Vorgaben nicht unangemessen versperrt werden. Ein wichtiges Beispiel dafür ist die Sicherung der Möglichkeiten interkommunaler Kooperation ohne Beschränkung durch das förmliche Vergaberecht. Weiter ist wichtig, dass die Entscheidungsfreiheit über die Wahl einzelner Handlungsformen bei den für die jeweilige Aufgabe zuständigen Verwaltungsträgern bleibt; dies zielt insbesondere auf die Kommunen, deren Entscheidungsfreiheit insoweit der Abschirmung gegenüber ungerechtfertigt einengenden staatlichen Vorgaben des Kommunalwirtschaftsrechts bedarf.

Im Übrigen ist es dann eine Sache der politischen Prioritätensetzung innerhalb der gegebenen – regelmäßig engen – finanziellen Rahmenbedingungen und Sache der Wirtschaftlichkeitsprüfung, sich zwischen den verschiedenen Handlungsoptionen zu entscheiden. Damit schlage ich den Bogen zurück zur Einleitung: So wie in der m.E. mitunter unangemessen pauschalisierenden Diskussion PPP insgesamt zwiespältig gesehen wird, wird sich auch bei der – gebotenen – konkreten, einzelfallbezogenen Beurteilung zeigen, dass PPP Chancen und Risiken für die öffentliche Aufgabenerfüllung birgt.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Steuerung privat-öffentlicher Unternehmen und Projekte

Dr. Tilmann Schweisfurth

Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich habe meinen Vortrag in vier Teile gegliedert:

1. Grundlagen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich
2. Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Rahmen von PPP
3. Beispiele für PPP-Konzessionsmodelle in Norddeutschland
4. Fazit

Gestatten Sie mir ein paar **Vorbemerkungen** zur Ausgangssituation bei Entscheidungsprozessen über öffentliche Investitionen.

PPP ist zunächst einmal eine wertneutrale Alternative zu anderen Finanzierungsformen, wird jedoch oft als Ausweg aus einer finanziellen Notlage, als ein Instrument zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien bzw. zur Haushaltskonsolidierung betrachtet. Das ist aber im Grunde eine falsche Herangehensweise.

Das allein entscheidende Kriterium für die Vergabe eines Investitions- und/oder Betreiberprojektes an eine öffentlich-private Partnerschaft muss ein Effizienzvorteil gegenüber einer Eigenerstellung der Leistung in rein öffentlicher Regie sein. Solch ein etwaiger Effizienzvorteil muss im Rahmen einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsrechnung nachgewiesen werden.

Das bedeutet aber auch, dass die Politik gezwungen ist, Prioritäten (im Sinne einer Entweder-Oder-Entscheidung) zu setzen, und nicht mit dem Verweis auf eine vor allem privat vorfinanzierte PPP-Alternative mehr Projekte umsetzen kann (im Sinne von „sowohl als auch“), als es der finanzielle Rahmen der Gebietskörperschaft zulässt. PPP darf daher nicht als Instrument für eine „kreative“ Haushaltspolitik zur Umgehung von Budgetrestriktionen missbraucht werden.

1. Grundlagen zum Wirtschaftlichkeitsvergleich

Wirtschaftlichkeitsvergleiche verschiedener Alternativen sind bei öffentlichen Investitionen generell gesetzlich vorgeschrieben und im Haushaltsrecht von Bund und Ländern verankert:

- Es gibt die Pflicht der öffentlichen Hand zur wirtschaftlichen Haushaltsführung und Sparsamkeit (vgl. § 6 HGrG Haushaltsgrundsätze-gesetz)
- Zur objektiven Beurteilung finanzwirksamer Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen (§ 7 Abs. 2 BHO/LHO Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung)
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche erhöhen die Transparenz und das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliches Handeln
- Gegenüber Parlament, Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, Rechnungshöfen u. a. gibt es Darlegungspflichten

Die eben erwähnte Regelung des § 7 Abs. 2 BHO wurde mit Blick auf zu bewertende PPP-Projekte im Rahmen des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes, das im Sommer 2005 beschlossen wurde, um folgenden Nachsatz ergänzt:

„Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.“

Die konkreten Anwendungsvorschriften zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ergeben sich aus den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO, in denen u. a. darauf verwiesen wird, dass...

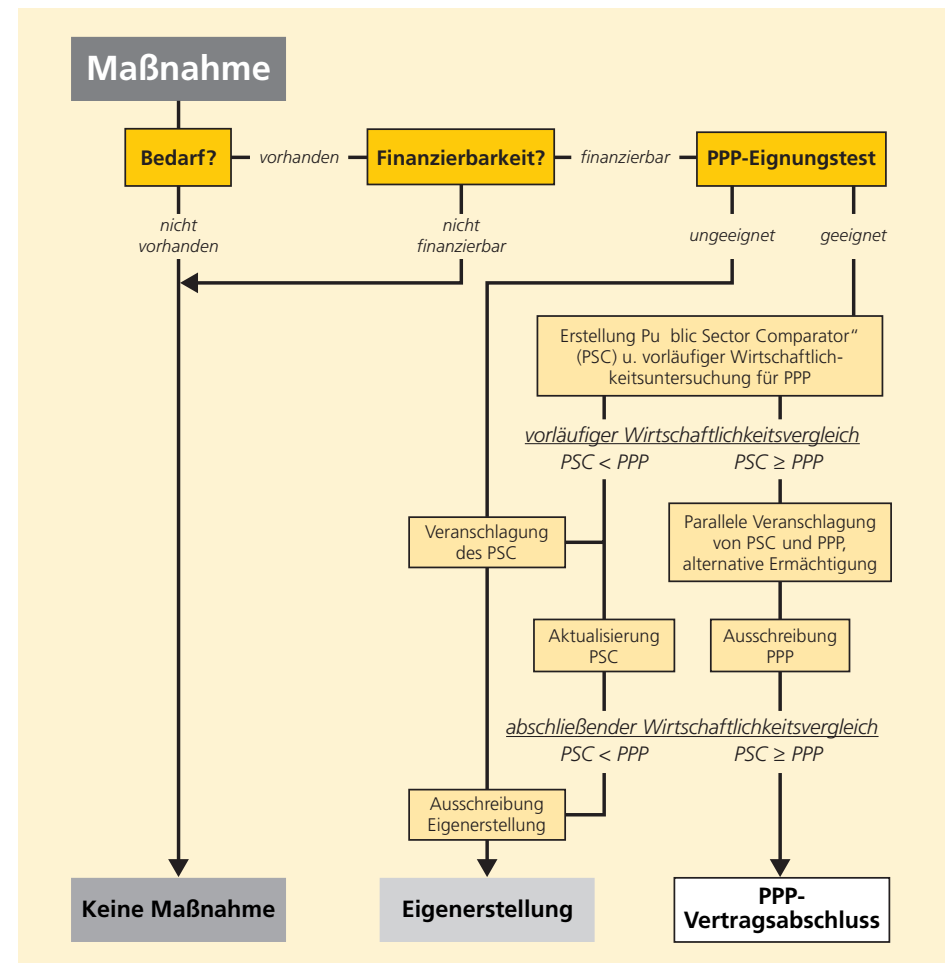
„...ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf (...) als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen nicht aus(reicht).“

2. Vorgehensweise bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Rahmen von PPP

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist ein Instrument des Beschaffungsprozesses und besteht aus einer Reihe aufeinander aufbauender Entscheidungen mit drei möglichen Endergebnissen:

- Die Maßnahme wird nicht umgesetzt, wenn sie konventionell nicht finanzierbar ist.
- Die Maßnahme wird in Eigenerstellung realisiert, wenn keine höhere Effizienz bei der PPP-Lösung erreicht wird.
- Die Maßnahme wird als PPP umgesetzt, wenn dies die effizienteste Variante ist.

Demzufolge lässt sich dieser Prozess als ein „Entscheidungsbaum“ in einem Flussdiagramm darstellen, der im Folgenden erläutert werden soll.



Am Anfang steht die Bedarfsfeststellung, die auf einem qualitativen und/oder quantitativen Vergleich eines Soll-Standes mit einem Ist-Stand beruhen muss. Entscheidend ist bei Beachtung des Grundsatzes sparsamer Haushaltsführung der notwendige und nicht der wünschenswerte Soll-Zustand. Grundsätzlich ist nochmals darauf hinzuweisen, dass aufgrund begrenzter Budgets stets eine Konkurrenzsituation bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen besteht. Aus diesem Grund sind Prioritätsentscheidungen auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen immer erforderlich.

Danach muss die Finanzierbarkeit der Gesamtinvestitionskosten bei Eigenerstellung aus dem vorhandenen Budget geprüft werden. Auch hierbei muss langfristig überlegt werden, ob über den gesamten Lebenszyklus der Maßnahme die benötigten finanziellen Ressourcen im Haushalt vorhanden sind oder beschafft werden können.

Erst nach diesen beiden Klärungen beginnt die Phase des PPP-Eignungstests. Grundlage hierfür sind Projektdefinition und Projektstrukturierung, die

- die aktuelle Angebots- und Nachfragesituation,
- die derzeitigen Leistungsanforderungen, Qualitätsstandards und Rahmenbedingungen
- und Annahmen über deren künftige Entwicklung sowie
- konkrete Ziele der Maßnahme (nicht über eine Input-Definition sondern eine Output-Definition)

berücksichtigen und konkret benennen bzw. festlegen müssen. So kann festgestellt werden, ob sich eine definierte Maßnahme überhaupt eignet, um einen privaten Partner einzubeziehen.

Der PPP-Eignungstest beruht auf Erfahrungswerten, Plausibilitätsüberlegungen und Schätzungen und muss sich an Kriterien wie

- Projektvolumen,
- Risikoverteilung sowie
- Wettbewerbs- und Marktsituation

orientieren.

Die Effizienz eines Projektes wird von Faktoren beeinflusst, die ich hier nach ihrer Wichtigkeit geordnet habe.

1. Die Optimierung der Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner
2. Die Wettbewerbssituation, wichtig ist hierbei die Outputorientierung und der Lebenszyklusansatz
3. Die Standardisierung von Vertragselementen, die auch den Umfang der notwendigen Projektüberwachung beeinflussen, sowie immanente wirtschaftliche Anreize

Im Rahmen eines PPP-Eignungstest kann man teilweise schon auf nationale und internationale Erfahrungen zurückgreifen. Ein Beispiel aus Großbritannien, und zwar die Private Finance Initiative (PFI), will ich hier kurz erwähnen. Das britische Finanzministerium hat z.B. entschieden, dass folgende Projektarten für PPP generell ungeeignet seien:

- Maßnahmen mit einem Kapitalwert, der kleiner als ca. 30 Mio. € ist, da die Transaktionskosten im Verhältnis zur Projektgröße unverhältnismäßig hoch sind. Man bewegt sich hier in dem Spannungsfeld zwischen Standardisierung und „Maßschneidern“ eines PPP-Projektes.
- Projekte im IT-Bereich, da hier am Markt und in der Technologie besonders schnelle Entwicklungen stattfinden, die langfristige vertragliche Bindungen erschweren bzw. äußerst risikoreich machen.

Ergibt der PPP-Eignungstest ein negatives Ergebnis, dann muss der Weg der konventionellen Beschaffung beschritten werden. Wird das Projekt grundsätzlich für PPP-tauglich gehalten, dann werden die nächsten Schritte der Wirtschaftlichkeitsrechnung verfolgt. Hierfür erstellt bzw. berechnet man einen sogenannten Public Sector Comparator, also einen Vergleichs- oder Referenzwert. Dieser beziffert, wie hoch die Kosten einer Maßnahme oder eines Projektes bei konventioneller Eigenerstellung wären. Der PSC ist sozusagen das „Benchmarking“ für die PPP-Lösung, d.h. die Kostenschwelle, die das PPP-Projekt (bei gleichem Output) unterschreiten muss. Bei der Berechnung des PSCs dürfen nur vom öffentlichen Träger selbst erkannte und auch selbst realisierbare Optimierungsansätze berücksichtigt werden. Auch potentielle Abschlüsse für innovative Lösungen des Privatsektors dürfen nicht vorgenommen werden.

Der Public Sector Comparator erfasst alle Kosten und Erlöse über den gesamten Lebenszyklus, darunter insbesondere:

- Investitionsausgaben (Planung und Bau)
- Finanzierungskosten (inkl. kalkulatorischer Zinsen)
- Betriebskosten
- Transaktions- und Verwaltungskosten
- Risikokosten
- gegebenenfalls Erlöse aus Nutzungsgebühren
- gegebenenfalls Kosten oder Erlöse der Verwertung

Bevor ich mit der Wirtschaftlichkeitsrechnung fortfahre, will ich einen **Exkurs** zu dem wichtigen Thema der Risikokosten und Risikoverteilung machen.

Zur Berechnung der Risikokosten müssen mögliche Risiken überhaupt erst einmal identifiziert werden. Als Risiko wird in diesem Zusammenhang die Abweichung des Ist-Ergebnisses von der Zielvorgabe verstanden. Die wichtigsten Risiken sind im Allgemeinen Kosten-, Markt- (Einnahme-), Bauzeit- und Technologierisiken. Weitere Risiken sind:

- Qualität von Leistung und Service
- Verfügbarkeit
- Gesetzliche Risiken (sich ändernde gesetzliche Standards)
- Insolvenzrisiko des privaten Partners
- Indexierungsrisiko (wenn man fixierte Betriebskosten auf die Laufzeit vereinbart)
- Höhere Gewalt (Beispiel Schürmannbau in Bonn)
- Inflationsrisiko
- Restwertrisiko

Bei der Eigenerstellung bzw. beim Eigenbau ist die öffentliche Hand im Prinzip immer der alleinige Risikoträger, wenn Gewährleistungen abgelaufen sind.

Für die Quantifizierung des Risikos in der Wirtschaftlichkeitsrechnung muss man drei Größen einschätzen:

- den monetären Effekt bei Eintritt des Ereignisses,

- die Eintrittswahrscheinlichkeit und
- die Nutzungsdauer

In einem nächsten Schritt befasst man sich mit der optimalen Risikoverteilung auf den privaten und den öffentlichen Partner des Projektes. Ein PPP-Projekt ist nur dann sinnvoll, wenn die öffentliche Hand einen Teil der Risiken auf den privaten Partner übertragen kann. Risiken sollte immer derjenige Partner übernehmen, der diese am besten einschätzen und steuern kann, also über spezifische Risikomanagementkompetenzen verfügt. Die optimale Risikoverteilung ist der entscheidende effizienzsteigernde Faktor.

Für die sogenannte **vorläufige Wirtschaftlichkeitsrechnung** müssen die Kosten und Erträge für die PPP-Variante erfasst werden, die dem Leistungsumfang der Eigenerstellung (PSC) entsprechen. Zu diesen Kosten sind auch die beim öffentlichen Träger verbleibenden Kosten, wie z. B. Überwachungs-, Remanenzkosten (vor allem für das Personal), zuzuschlagen. Gegebenenfalls sind auch steuerliche Auswirkungen zu berücksichtigen.

Wenn die Zahlungsströme der PPP- und der PSC-Variante zeitlich auseinanderfallen, dann müssen diese mit den herkömmlichen dynamischen Verfahren der Investitionsrechnung vergleichbar gemacht werden, z. B. über die Anwendung der Barwert- oder Kapitalwertmethode. Am Ende dieser Vorarbeiten steht erst die Wirtschaftlichkeitsrechnung im engeren Sinne.

Um den Haushaltsgrundsätzen zu genügen, die Budgethoheit des Parlaments zu gewähren und um die Gesamtinvestitionskosten abzusichern, müssen die Kosten für einander ausschließende Varianten parallel im Haushalt veranschlagt werden. Für die Eigenerstellung muss es einen Haushaltsansatz aus Baransatz und Verpflichtungsermächtigung geben, für die PPP-Maßnahme einen Haushaltsansatz aus Verpflichtungsermächtigungen. Spezielle Ermächtigungen für PPP-Maßnahmen im Haushaltsgesetz sind sinnvoll, um Transparenz herzustellen. Aus dem gleichen Grund ist es notwendig, dass es eine gesonderte Darstellung aller PPP-Projekte als kumulierte Gesamtansicht geben muss und dass alle Zahlungsverpflichtungen aus PPP als Verpflichtungsermächtigung veranschlagt werden, auch wenn sie unter den Wertgrenzen nach § 38 Abs. 4 BHO liegen.

Grundlage für eine **Ausschreibung** ist dann eine endgültige Leistungsbeschreibung, die die gewünschten Ergebnisse oder Leistungen so genau wie möglich spezifizieren sollte. Gestaltungsspielräume für einen Preis- und Qualitätswettbewerb sollten dabei aber vorgesehen sein. Die PSC-Variante ist durch eine kontinuierliche Aktualisierung auf eine stets gesicherte Grundlage zu stellen. Die Ausschreibung sollte einen Hinweis enthalten, dass die Ausschreibung aufgehoben wird, wenn kein wirtschaftlicheres Angebot als das der Eigenerstellung (PSC-Variante) eingeht.

In der **abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** werden nach Ende der Ausschreibungsfrist die eingegangenen PPP-Angebote bewertet. Das wirtschaftlichste Angebot muss mit der konventionellen Form der Beschaffung (Eigenerstellung) auf Basis des aktualisierten bzw. ausgeschriebenem PSC verglichen werden.

Hierbei besteht ein gewisser Zielkonflikt in der

- Sicherung der Vergleichbarkeit durch einheitliche Projektdefinitionen von PPP-Angebot und PSC und der
- Nutzung der Chancen (d. h. Einsparmöglichkeiten) zur Standardreduzierung.

Mit Sensitivitätsanalysen und dem Durchspielen verschiedener Szenarien kann man die Entscheidung gegen mögliche schwankende Umweltbedingungen absichern. Wenn sich das PPP-Angebot als wirtschaftlicher erweist, wird das Verfahren mit der Auftragsvergabe fortgesetzt.

3. Beispiele für PPP-Konzessionsmodelle in Norddeutschland

Warnowtunnel in der Hansestadt Rostock

Dieses erste privat finanzierte und mautpflichtige Verkehrsprojekt in Deutschland wurde 2003 eröffnet und umfasst eine private Investitionssumme in Höhe von 220 Mio. €. Eigentümer ist die Warnowquerungsgesellschaft, die ein Joint Venture von Bouygues Travaux Publics, einem französischen Baukonzern, und der australischen Bank Macquarie Infrastructure ist.

Herrentunnel in der Hansestadt Lübeck

Hierbei handelt es sich um das zweite privat finanzierte und mautpflichtige deutsche Verkehrsprojekt mit einer privaten Investitionssumme in Höhe von 95 Mio. €. Eigentümer ist die Herrentunnel Lübeck GmbH & Co. KG, ein Joint Venture von Hochtief PPP Solutions und Bilfinger Berger BOT, die beide wiederum Töchter deutscher Baukonzerne sind.

Die Schlagzeilen zu beiden Projekten sind zum Teil überregional bekannt:

- „Das Pilot-Projekt wird zum Geistertunnel“ (NDR Norddeutscher Rundfunk, 31.12.2004)
- „Warnow-Tunnel in finanziellem Engpass“ (Nordkurier, 1.6.2006)
- „Das Millionengrab von Rostock“ (Süddeutsche Zeitung, 17.6.2006)
- „Flaute im Herrentunnel“ (Norddeutscher Rundfunk, 6.6.2006)
- „Desaster unter der Trave“ (Financial Times Deutschland, 23.10.2006)

Der Grund für diese Negativschlagzeilen besteht vor allem in gravierend unzutreffenden Nutzungsprognosen. Den Warnowtunnel durchqueren durchschnittlich 11.500 Fahrzeuge pro Tag, prognostiziert waren jedoch 20.000. Die Hansestadt Rostock hat die Konzession von 30 auf 50 Jahre verlängert, um die Insolvenz des Betreibers zu vermeiden.

Ähnlich sieht es bei der Nutzung des Herrentunnels aus: statt geplanter 35.000 Durchfahrten pro Tag sind es nur ca. 21.000. Damit fehlen ca. 30% der prognostizierten Einnahmen. Ein neues Mautsystem mit einerseits höheren Entgelten und andererseits der Einführung von Rabattsystemen soll die finanzielle Situation der Betreibergesellschaft verbessern.

Ein Grund für die falschen Prognosen ist, dass die potentiellen Nutzerinnen und Nutzer die Möglichkeit haben, die kostenpflichtige Inanspruchnahme der Tunnel zu umgehen, indem sie andere – kostenfreie – Verkehrswege nutzen.

Alternative Verkehrswege in der Umgebung des Warnowtunnels bieten z. B. die Ostsee-Autobahn A20, die aus dem Budget der öffentlichen Hand finanziert wurde und für private Nutzerinnen und Nutzer im Großraum Rostock eine (zumindest unmittelbar) kostenfreie Umgehung darstellt. Parallel dazu wird die Verkehrsinfrastruktur in und um das Stadtgebiet

(auf konventionellem Wege und öffentlich finanziert) weiter ausgebaut und verschärft die Konkurrenzsituation für den Tunnel. Außerdem gibt es generell ein Anreizproblem für die Hansestadt Rostock, denn die Marktstellung des Tunnels und damit sein Einnahmepotenzial ist durch die Verfügbarkeit anderer gebührenfreier Routen geschwächt.

In Lübeck sieht die Situation ähnlich aus. Der Herrentunnel unterquert im Zuge der B75 zwischen Lübeck und Travemünde die Trave. Statt den Tunnel zu nutzen, weichen viele Autofahrerinnen und Autofahrer auf die am Flussufer verlaufende BAB A1 und die Innenstadt aus. Laut Verkehrszählung nutzen seit Tunnelöffnung 16.000 Fahrzeuge täglich mehr das A1-Teilstück als zuvor und in der Innenstadt werden mehr als doppelt so viele Lastkraftwagen gezählt wie vor Eröffnung des Tunnels.

4. Fazit aus den Beispielen

Bei den ersten Maut-Projekten im Verkehrsbereich in Deutschland haben private und öffentliche Hand Lehrgeld bezahlt:

- die Anteilseigner haben Beteiligungen teilweise oder vollständig abschreiben müssen, Banken haben Kredite gestundet
- die Stadt Rostock war zur Konzessionsverlängerung von 30 auf 50 Jahre quasi gezwungen, um den Heimfall zu vermeiden

Mögliche Auswege aus der unbefriedigenden Situation im Falle Warnow- und Herrentunnel sind:

- eine „Systembetrachtung“ von Straßen bzw. allgemein von Verkehrswegen als ein Bestandteil der Netzwerkinfrastruktur und
- eine Integration dieser bisherigen „Insel-Lösungen“ in breiter gefasste, lokale Komplett-Lösungen zur Nutzerfinanzierung von Verkehrswegen, z. B. ähnlich einer City-Maut

Auf diese Weise würde wenigstens die Voraussetzung für eine hohe Nutzungsintensität hergestellt, denn die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer könnten dann nicht mehr ohne weiteres auf kostengünstigere Umfahrungen ausweichen.

Als Schlussfolgerung muss festgehalten werden, dass es **kein Patentrezept für PPP** gibt. Zu beachten sind jedoch einige **Grundsätze**, auf die sich die Präsidenten der Rechnungshöfe verständigt haben.

- PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten.
- Erst nach Feststellung der Notwendigkeit eines Projektes darf und muss geprüft werden, ob das Projekt für eine PPP-Realisierungsvariante geeignet ist.
- Die Wirtschaftlichkeit eines Projektes muss in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen sein.
- Zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner ist eine angemessene und wirtschaftliche Risikoverteilung vorzunehmen.
- Die Komplexität von ÖPP-Projekten stellt besonders hohe Ansprüche an die Vertragsgestaltung: Fehlerhafte Verträge haben unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit des Projekts.
- ÖPP-Projekte sind während ihrer gesamten Vertragslaufzeit im Haushalt klar darzustellen. Die Belastung künftiger Haushalte muss eindeutig erkennbar sein.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Erfahrungen und Ziele der PPP-Initiative der Bundesregierung, ÖPP-Beschleunigungsgesetz und Planungen für eine Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

MR Dr. Jörg Christen
 Leiter der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Der Einsatz für eine noch stärkere Verbreitung von PPP in Deutschland ist Teil der Innovationsoffensive der Bundesregierung. Ziel ist es, die Verwaltung zu modernisieren und zu verschlanken, damit sich der Staat auf seine Kernkompetenzen konzentrieren kann.

Public Private Partnership (PPP) steht für ein modernes und effizientes Verwaltungshandeln und verfolgt das Ziel, durch eine langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft öffentliche Infrastrukturprojekte effizienter zu realisieren, als dies bislang der Fall war.

Diesem Grundgedanken folgend spricht sich die Bundesregierung für die Weiterentwicklung und Stärkung des PPP-Gedankens aus. Vordringliches Ziel ist die weitere Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen von PPP in Deutschland und der Abbau noch bestehender Benachteiligungen von PPP.

Über eine zunehmende Standardisierung der PPP-Verfahrensabläufe soll die Senkung der vergleichsweise noch hohen Transaktionskosten sowohl für den öffentlichen Projektträger als auch für den privaten Partner erreicht werden. Dies wird dazu beitragen, die teilweise noch bestehende Hemmschwelle in den Einstieg in ein PPP-Projekt abzubauen.

Verbreitung von PPP in Deutschland

Dass die PPP-Initiative greift, zeigen auch die aktuellen Fallzahlen der ganzheitlichen PPP-Projekte in Deutschland. Danach gibt es bereits 46 ganzheitliche PPP-Projekte im Hochbau mit einem Investitionsvolumen von 1,4 Milliarden Euro, bei denen die Vertragsabschlüsse zwischen öffentlicher Hand und einer privaten Projektgesellschaft erfolgt sind. Weitere 120 Projekte mit einem hochgerechneten Investitionsvolumen von ca. 6 Milliarden Euro sind in Vorbereitung.

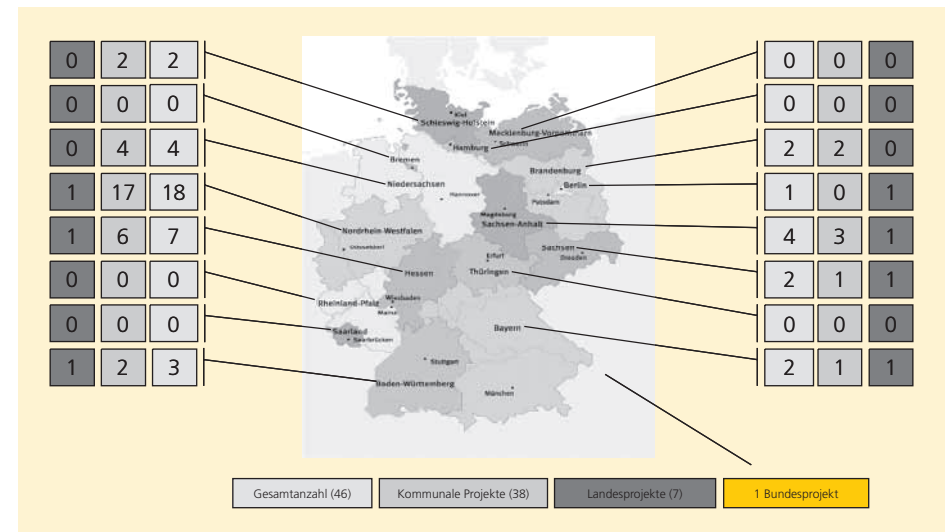


Abbildung: Übersicht über PPP-Projekte mit erfolgreichem Vertragsabschluss

PPP ist nicht auf den Hochbau- und Verkehrssektor beschränkt, sondern verfügt über ein breites Anwendungsspektrum, wie z. B. Stadtentwicklung, Ver- und Entsorgung, IT und Verwaltungsmodernisierung.

Dies haben auch die Ergebnisse der Bestandsaufnahme über die Verbreitung von PPP in Deutschland (Difu-Studie 2005) gezeigt. Auf Bundes- und Länderebene wird erwartet, dass PPP in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Verwaltung, darunter E-Government zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Effizienzvorteile – Kern der PPP-Initiative

PPP ist auch jedoch kein Allheilmittel zur Bedarfsdeckung. Wie bei der konventionellen Beschaffung führen auch die PPP-Modelle zu Belastungen in den öffentlichen Haushalten. Jedoch stehen nicht kurzfristige Finanzierungsaspekte, sondern die langfristig erzielbaren Effizienzvorteile gegenüber einer konventionellen Realisierung im Mittelpunkt. PPP ersetzt weder eine ordnungsgemäße Haushaltspolitik, noch kann über PPP ein konventionell nicht finanzierbares Vorhaben realisiert werden. Bei PPP-Projekten gelten sowohl für die Bedarfsfeststellung als auch für die Untersuchung der Finanzierbarkeit und Haushaltsverträglichkeit die gleichen Anforderungen wie für eine konventionelle Projektrealisierung.

Diese Sichtweise deckt sich weitestgehend mit den Positionen der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern. Auch die deutschen Rechnungshöfe fordern eine sorgfältige und realistische Bewertung von Chancen und Risiken der Bedarfsdeckung über PPP-Modelle. PPP stellt danach eine wertneutrale Alternative zu anderen Beschaffungsalternativen dar. Wegen der mit PPP-Modellen verbundenen langfristigen Bindung im Haushalt der öffentlichen Hand haben die Rechnungshöfe Grundsätze aufgestellt, die bei jeder PPP-Entscheidung beachtet werden sollen. Danach ist der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme über den gesamten Lebenszyklus die entscheidende Legitimation für die Anwendung von PPP.

Fortentwicklung der PPP-Initiative der Bundesregierung

Für die Fortentwicklung der PPP-Initiative der Bundesregierung hat sich die PPP Task Force ein Arbeitsprogramm für den Zeitraum 2006–2009 gegeben. Das Arbeitsprogramm trägt dem Ziel der Bundesregierung Rechnung, den Anteil von PPP an den öffentlichen Investitionen mittelfristig auf das Niveau anderer vergleichbarer Industrieländer zu heben, das bei bis zu 15 % liegt. Um diese Zielgröße zu erreichen, bedarf es einer konzertierten Aktion zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

Kern des Arbeitsprogramms ist die Fortsetzung der Arbeiten an Pilotprojekten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen, der Aufbau des Föderalen Kompetenznetzwerkes (Koordination), Wissenstransfer und Öffentlichkeitsarbeit. Der PPP Task Force wurde hierfür eine Koordinierungsfunktion übertragen.

Entsprechend dem Arbeitsprogramm begleitet die PPP Task Force neben der Fürst-Wrede-Kaserne als erstem Hochbauprojekt des Bundes fünf kommunale Pilotprojekte, davon vier kommunale Schulprojekte sowie eines aus dem Bereich Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Vergabeentscheidungen/Vertragsschlüsse sind erfolgt bzw. stehen für 2007 an.

Modellneutrale und lebenszyklusorientierte Rahmenbedingungen

Bei den laufenden und zukünftigen Grundsatzaufgaben geht es darum, eine möglichst modellneutrale und lebenszyklusorientierte Ausgestaltung von PPP-Vorhaben zu erreichen. Mit dem sog. „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ (2005) konnten die gesetzlichen Rahmenbedingungen von PPP, vor allem im Steuer-, Haushalts- und Vergaberecht erheblich verbessert werden.

Die Koalitionsvereinbarung sieht eine Weiterentwicklung des Gesetzes mit einer Verbesserung der Rahmenbedingungen, vor allem in den Anwendungssektoren von PPP, wie z. B. Krankenhaus, Verkehr und Soziale Infrastruktur vor. Die Parlamentsinitiative nach dem Vorbild des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes ist bereits angelaufen.

Zentrales Anliegen der Arbeit der PPP Task Force ist die Herstellung möglichst bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen und Standards auch im untergesetzlichen Bereich: Der Arbeitsstand sieht wie folgt aus:

- **Bund-Länder Leitfaden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten**

Der Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ ist in intensiver Zusammenarbeit von Bundesregierung und der Finanzministerkonferenz der Länder erarbeitet worden. Die Finanzministerkonferenz hat den Leitfaden im September 2006 einstimmig verabschiedet. Somit liegen Empfehlungen für einen Mindeststandard bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten vor. Künftig können der Bund und alle 16 Bundesländer mit ihren Kommunen das gleiche Verfahren bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Grunde legen.

- **Forschungsvorhaben „PPP im Schulbau“**

Die im Rahmen des Forschungsprogramms vorgesehene Erarbeitung der Muster für einen PPP-Eignungstest, outputorientierte Ausschreibungs-

unterlagen, für ein EDV-Tool zur vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie für Musterverträge für PPP-Inhaber- und Mietmodelle mit Erbbaurecht sind weit fortgeschritten. Zur Vermeidung einer Zersplitterung erfolgt derzeit die Erstellung der Vertragsmuster auf der Grundlage des bestehenden Leitfadens der PPP-Task Force NRW. Darüber hinaus wurden die Gutachter in Kooperation mit dem Kultusministerium Sachsen-Anhalt zusätzlich mit der Erstellung einer Fördermittelrichtlinie beauftragt. Die Richtlinie soll Hilfen für die zur Fördermittelvergabe erforderlichen Prüfvorgänge geben und somit die Integration bestehender Fördermittelprogramme in PPP-Projekte erleichtern.

- **Sachstand Gutachten „PPP und Förderrecht“**

Zur Klärung der Frage, inwieweit bereits heute die bestehenden Förderregularien offen für PPP-Projekte sind, hat die PPP Task Force ein Gutachterkonsortium mit einer Bestandsaufnahme über die bestehenden Förderaktivitäten auf EU-, Bundes- und Landesebene beauftragt. Das Gutachten „PPP und Förderrecht“ besteht aus einer Langfassung mit einer umfassenden Analyse der bestehenden Fördermittel auf EU-, Bundes- und Landesebene sowie einem anwenderorientierten Leitfaden (www.ppp-bund.de).

- **Leitfaden Vergaberecht in Zusammenarbeit mit PPP-Task Force NRW**

Mit einem in Kooperation mit der PPP-Task Force NRW in Auftrag gegebenen Leitfaden will die PPP Task Force Handlungshilfen für den ordnungsgemäßen Ablauf des PPP-Vergabeverfahrens geben. Die Beratungsergebnisse der Kompetenzarbeitsgruppe „Vergaberecht“ für das geplante PPP-Vereinfachungsgesetz werden berücksichtigt.

- **Evaluierung der Beteiligung des Mittelstandes/Fragen der Wirtschaftlichkeit**

In Kooperation mit der PPP-Task Force NRW hat die Task Force das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) mit der Evaluierung von bereits beauftragten 30 PPP-Hochbauprojekten beauftragt. Gegenstand der Untersuchung ist die Frage der Beteiligung mittelständischer Unternehmen sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Die Veröffentlichung der Studie ist für die 2. Jahreshälfte 2007 vorgesehen.

Darüber hinaus plant die PPP Task Force die Durchführung von Workshops in Kooperation mit den Bundesressorts und den Ländern zu diversen sektorenspezifischen Themen (z.B. PPP im Sektor Krankenhaus, Sportstätten, Hochschulen) und Querschnittsthemen (z.B. „PPP und Mittel-

stand“, „PPP und Kommunalrecht“, „PPP und Arbeitsrecht“). Die ebenfalls angelaufenen Arbeiten zur Vorbereitung eines Workshops zu „PPP und Architektur/Baukultur“ werden flankiert von einer PPP-Experten-Gruppe der Bundesarchitektenkammer.

Föderales und Europäisches PPP-Kompetenznetzwerk

Die Standardisierungsarbeiten der PPP Task Force erfolgen in Kooperation und Abstimmung mit den Ländern über das im Aufbau befindliche Föderale PPP-Kompetenznetzwerk (FPK).

Um die vorhandenen Ressourcen zu bündeln, ist vorgesehen, dass die sektorenspezifischen Arbeiten und die Querschnittsthemen innerhalb des FPK arbeitsteilig angegangen werden. Hierbei sollen die Beteiligten von Bund und Ländern, die sich z. B. mit Pilotprojekten im Sektor Krankenhaus, Hochschulen, Sport, kommunale Straßen etc. oder mit bestimmten Querschnittsthemen befassen, sog. Netzwerkpartnerschaften bilden. In diesem Netzwerk sollen dann Erfahrungen ausgetauscht, gemeinsame Workshops durchgeführt und bei Bedarf entsprechend der PPP-Schulstudie auch themenspezifische Leitfäden erstellt werden.

Die PPP Task Force vertritt den Bund im Europäischen PPP-Kompetenznetzwerk und hilft bei dessen Aufbau. Geplant ist die Gründung eines Europäischen PPP Kompetenzzentrum (European Expertise Centre (EPEC)) bei der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg noch im Jahres 2007.

Ausblick

Vieles konnte auf der zurückliegenden Wegstrecke für den Aufbau von dauerhaften PPP-Strukturen erreicht werden. Das Tempo muss gehalten werden, um das gemeinsame Ziel zu erreichen: PPP als Standardbeschaffungsvariante in Deutschland zu etablieren. Das Potential von PPP in Deutschland ist jedoch noch nicht ausgeschöpft. Ohne funktionierende und leistungsstarke PPP-Einheiten auf Bundes- und Landesebene werden dauerhafte PPP-Strukturen nicht aufgebaut werden können. Inwieweit hierfür die Aufgaben- und Organisationsstrukturen bestehender PPP-Einheiten fortzuentwickeln sind, sollte auf der nächsten Wegstrecke geprüft werden.

Forum 1: Gemeinden

Erfahrungen, Ergebnisse und kritische Auseinandersetzung mit PPP im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge

Ilona Wichert

ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden

PPP geistert seit einiger Zeit als Begriff durch die Lande. Es wird die Philosophie verbreitet, durch PPP könnten die finanzschwachen öffentlichen Haushalte entlastet werden und Kommunen könnten auf diese Weise neue Schulen, Verwaltungsgebäude, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäuser, Straßen, Kanäle, Brücken usw. neu bauen bzw. sanieren lassen. In der aktuellen Diskussion wird PPP mit privatwirtschaftlicher Finanzkraft, Effektivität und Innovationskraft gleichgesetzt. Als politischer Modebegriff – lange Zeit ohne konkretisierte Definition – erstreckt sich PPP über eine Vielzahl möglicher Kooperationsformen und Anwendungsfelder, angefangen von Themen in der Entwicklungszusammenarbeit über gemischtwirtschaftliche Unternehmen wie Stadtwerken bis hin zur privatwirtschaftlichen Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur.

Obgleich PPP im Kern einer Privatisierung gleichkommt, geht der PPP-Ansatz über die bekannten herkömmlichen Verfahren hinaus. PPP-Lösungen beschränken sich nicht auf Teilleistungen, sondern fordern schon per Definition eine möglichst weitreichende Übertragung aller Leistungen an wenige private Dritte. Die zumeist langfristig abgeschlossenen Verträge mit einer Abnahme- und Renditegarantie erschweren eine Revision der Entscheidungen erheblich.

Unsere gesammelten Erfahrungen belegen eindeutig, dass ausgehend vom Baumanagement ein Systemwechsel von der umlagefinanzierten, gemeinwohlorientierten öffentlichen Dienstleistung zu einer nutzerfinanzierten, gewinnorientierten und privaten Dienstleistung in öffentlichen Themenfeldern wie etwa Bildung, Sicherheit, Gesundheit oder Mobilität vorangetrieben wird.

Diese von gesellschaftspolitisch und verwaltungstechnisch einflussreichen Akteuren vorangetriebenen Entwicklungen sind im Sinne eines funktionsfähigen, solidarischen und demokratischen Gemeinwesens nicht akzeptabel. Die öffentliche Daseinsvorsorge gerät zunehmend ins Hintertreffen.

Es gibt zwei wichtige Aspekte, die uns im Zusammenhang mit kommunalen PPPs gewerkschaftspolitisch von entscheidender Bedeutung sind:

1. die tarifliche Sicherung der Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten und
2. die Zukunft der kommunalen Daseinsvorsorge.

Beides erfordert z. B., dass PPP als Teil einer Gesamtstrategie einer Kommune/Gebietskörperschaft verstanden wird und die Gemeinwohlorientierung als Ziel einer strategischen PPP aufgenommen wird. Vor dem Hintergrund unserer Privatisierungserfahrungen ist es aus strategischen Gesichtspunkten der kommunalen Verwaltungen unerlässlich, einen Teil der kommunalen Eigenproduktion innerhalb der Prozesskette der Leistungserstellung aufrechtzuerhalten. Nur so kann die öffentliche Verwaltung eigenes Know-how sichern, neue Abhängigkeiten von Privaten verhindern und ihre politische Steuerung und öffentliche Kontrolle auf Dauer gewährleisten. Bisher findet kaum eine Prüfung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarkteffekte von PPPs statt. Auch dadurch ist sozialversicherungspflichtige, tarifliche Beschäftigung gefährdet und Sozial- und Lohndumping sind „Tür und Tor“ geöffnet.

Dies haben wir zum Inhalt des Projekts „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen Public Private Partnerships“ des Fachbereichs Gemeinden gemacht.

Erfahrungen mit PPP und aus dem Projekt hören wir noch in einem anderen Beitrag.

Public Private Partnership – Eine Chance zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben oder ein politisches Feigenblatt zur Privatisierung

Sabine Lange
Vorsitzende des Gesamtpersonalrats der Stadt Chemnitz

Der **Begriff** der „öffentlich-privaten Partnerschaft“ – auf Englisch Public Private Partnership (PPP) – meint verschiedene Formen privater Kapitalbeteiligung an der Finanzierung und dem Betrieb von öffentlicher Infrastruktur und anderen Leistungen des öffentlichen Sektors.

PPP-Projekte gibt es bereits in folgenden Aufgabenfeldern bzw. sind in Planung:

- Schulen und andere Bildungszentren (z. B. in Offenbach)
- Justizvollzugsanstalten (z. B. in Hessen und geplant in Sachsen)
- Straßenbauprojekte: Autobahnausbau, Tunnel (Warnow- und Travetunnel)
- Logistikzentren
- Flughafen Berlin-Brandenburg
- Forschungs- und Entwicklungsprojekte (z. B. an Hochschulen)
- Bäderbetriebe
- IT-Projekte (z. B. in Dortmund, ein Projekt ist in Leipzig gescheitert)

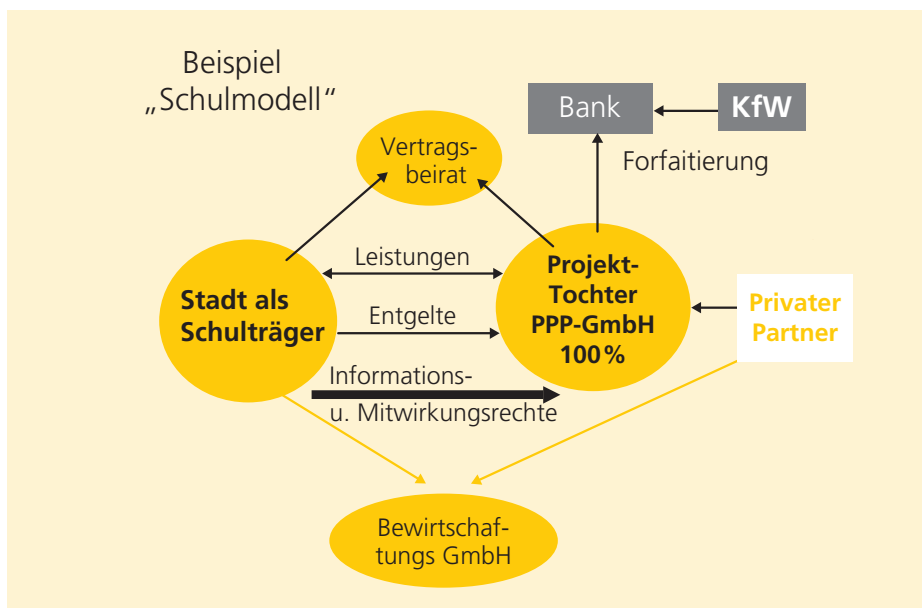
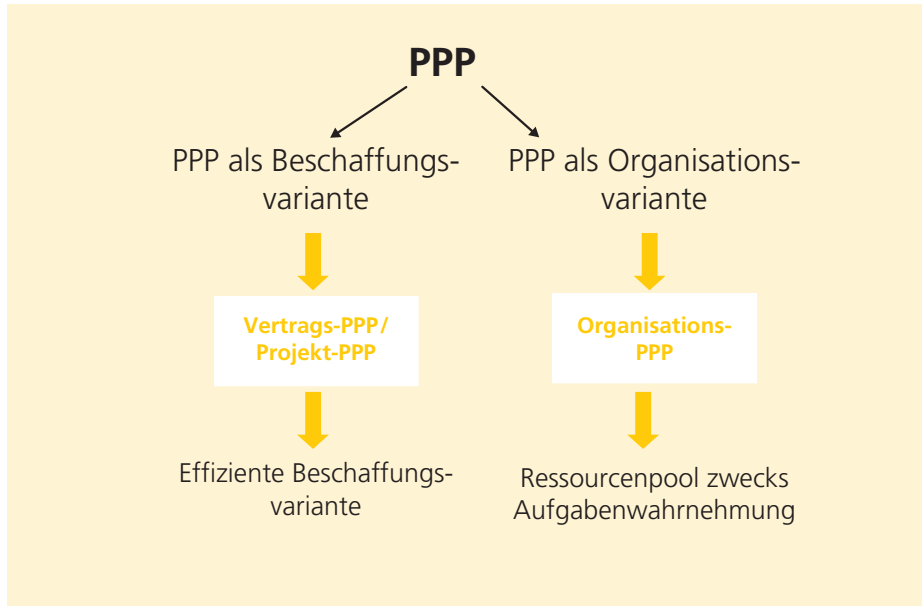
Die Gründe, die den Trend zu PPP befördern, sind vor allem die anhaltende Krise der öffentlichen Haushalte und der daraus resultierende Investitionsstau. Besonders in den Städten und Gemeinden gibt es einen sehr hohen Sanierungsbedarf und Investitionsrückstau. Die Umsetzung von Haushaltssicherungskonzepten führt zu Leistungskürzungen und schränkt den Handlungsspielraum für die kommunale Selbstverwaltung sehr stark ein.

Die privaten Anbieter von PPP-Projekten verfolgen folgende Ziele:

- die Erschließung neuer Märkte
- den Abschluss langfristiger Verträge ohne gravierendes Insolvenzrisiko des öffentlichen Partners
- Reduzierung der Wettbewerbsintensität
- Bei der Vergabe an Subunternehmen entfällt die Bindung an die Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen
- PPP nur als ein Zwischenschritt zur Privatisierung
- Gewinnerzielungsabsicht

Die PPP-Anbieter und ihre Berater versprechen wiederum den potentiellen öffentlichen Auftraggebern bzw. Partnern folgende „Vorteile“:

- Betreuung eines umfassenden Prozesses von der Idee zur Planung, Realisierung, Nutzung und letztendlich auch Verwertung
- die Bereitstellung privaten Kapitals
- Lebenszyklusansatz (z. B. Facilitymanagement über die gesamte Nutzungsdauer eines Gebäudes)
- optimale Nutzung von Ressourcen
- Beibehaltung des Leistungsspektrums unter Beachtung der wirtschaftlichen Gesichtspunkte
- langfristige Zusammenarbeit (Kostensicherheit)
- optimale Risikoverteilung
- Personalübernahme und Personalabbau
- positive finanzielle Effekte für den öffentlichen Haushalt
- Wertsteigerung bei Vertragsende



Als Personalräte haben wir viele Kritikpunkte an PPP-Projekten. Diese sind einmal ganz grundsätzlicher Art und zum Zweiten bezieht sich unsere Kritik auf Verfahrensmängel in den Entscheidungsprozessen.

Nach unserer Erfahrung sind PPP-Verträge oft unvollständig. Häufig fehlt auch die Verständigung auf einen sogenannten Kodex guter Geschäftspraktiken, die Sanktionen bei Verstößen dagegen vorsehen. Die Finanzierung über Private verschleiert oft eine langfristige Verschuldung der Haushalte. Die Kontrollen durch Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämtern werden erschwert. Legitime, weil demokratische und politische Entscheidungsstrukturen werden zu sehr aus Sicht der Wirtschaft heraus beeinflusst. Die Zusammenarbeit mit Privaten erschwert die demokratisch fundierte Kontrolle darüber, ob die vereinbarte Leistung auch wirklich erbracht wird.

Als Gewerkschafterin, Bürgerin und Steuerzahlerin bin ich der Meinung, dass die Risikosituation sich durch die Einbeziehung privater Partner nicht verbessert. Es besteht ein Finanzrisiko für den öffentlichen Haushalt, weil versteckte Verschuldung stattfindet. Rechtsrisiken liegen darin, dass nicht für eine ausreichende Anzahl von Eventualitäten vertragliche Vorkehrungen getroffen werden. Weiterhin liegen Rechtsrisiken in möglichen juristischen Auseinandersetzungen zwischen den Partnern und in der Weiter-



entwicklung des (europäischen) Vergaberechts. Es besteht das Risiko der Insolvenz des privaten Partners bei gleichzeitiger Verpflichtung des öffentlichen Partners, dass eine öffentliche Leistung tatsächlich erbracht werden muss.

In meiner Stadt Chemnitz sind wir als Personalräte auch schon mit konkreten PPP-Projekten konfrontiert worden. Davon will ich hier kurz berichten.

Unabhängig von irgendwelchen PPP-Überlegungen ist bei uns die ZGB, die Zentrale Gebäudebewirtschaftung, gegründet worden.

Das PPP-Projekt, über das ich heute berichte, befasste sich mit dem Gebäudemanagement von acht Chemnitzer Schulen. Dazu wurde auf Initiative des Kämmers eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe gebildet – ohne Beteiligung des Personalrats. Der Personalrat hat jedoch, nachdem er doch davon erfahren hatte, eine eigene Arbeitsgruppe gegründet und sich bei der Gewerkschaft ver.di beworben, um an dem Projekt „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung bei kommunalen PPPs“ teilzunehmen. Die Stadt Chemnitz beauftragte inzwischen ein Beratungsunternehmen mit der Prüfung der Frage, ob eine PPP-Organisation/Finanzierung des Gebäudebaus bzw. -sanierung und der Gebäudebewirtschaftung der acht Schulen wirtschaftlicher sei als die Eigenerledigung. Erst danach erging eine „Information“ an den Personalrat, bei der dann diese Beratungsfirma BBD vorgestellt wurde.

Der Personalrat klagte am Verwaltungsgericht wegen unterlassener Beteiligung. Aus dem ver.di-Projekt konnte der Personalrat wiederum die Unterstützung durch eine eigene Beratung finanzieren. Wir haben in dieser Sache Kontakte zu den Stadtratsfraktionen geknüpft und auch an Fraktionssitzungen teilgenommen, um in unserem Sinne für die Problematik des Themas zu sensibilisieren. Im Finanz- und Verwaltungsausschuss gab es eine Informationsvorlage über das Prüfungsergebnis der Beratungsfirma BBD. Hierzu hat die Arbeitsgruppe des Personalrates ihrerseits eine umfangreiche Stellungnahme geschrieben und an Verwaltung und Stadträte übergeben. Erst danach wurde der Prüfbericht der BBD offiziell an den Personalrat überreicht. Wir haben die Beschäftigten über unsere Personalratszeitung über diese Vorgänge und Pläne informiert. Als Folge unserer Aktivitäten nahmen wir an der Sitzung des Verwaltungsausschusses teil, in der das Ergebnis der Beraterfirma BBD vorgestellt wurde. Letztlich haben wir dann unsere erhobene Klage zurückgezogen.

Ich möchte an dieser Stelle auf einige wichtige Punkte aus unserer Stellungnahme näher eingehen.

Unseres Erachtens wies der Prüfbericht der BBD erhebliche Mängel auf und war daher als Entscheidungsgrundlage ungeeignet. Nicht erwähnt oder begründet wurden

- die Auswahl der Schulobjekte
- die sonst in Chemnitz übliche Praxis der Vergabe an Generalauftragnehmer
- die zusätzliche Nutzung der Objekte durch Vereine, Verwaltung und andere Nutzergruppen
- bereits bestehende Verträge mit anderen Dienstleistern (Reinigung, Energiecontracting)
- die städtischen Aktivitäten zur ZGB, in die man das Facility-Management für die Schulen gut hätte integrieren und dabei Effizienz- und Kostenvorteile erzielen können
- eine nicht nachvollziehbare Berechnung der Kosten für eine Erledigung in Eigenleistung mit zu hohen Aufschlägen auf Ist-Zahlen
- sehr vage Schätzungen der Leistungen des privaten Betreibers und
- daher unplausible Einsparungsvolumina

Von den Beratern wurde an mehreren Stellen des Gutachtens behauptet, dass bei der Bewirtschaftung durch einen privaten Betreiber Kosteneinsparungen durch schnellere Entscheidungsprozesse erzielt werden könnten. Als Gründe bzw. Beispiele dafür wurden genannt:

- Einredeverzichtserklärung der Stadt gegenüber der finanzierenden Bank
- Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung
- Beschleunigte Zustimmungsverfahren
- Verzicht auf Architektenwettbewerbe
- Einschränkung der Einflussnahme aus dem Umfeld des öffentlichen Auftraggebers

All dies bedeutet nichts anderes, als dass durch entsprechende Vertragsgestaltung der Einfluss der Verwaltung und der Politik über die überge-

benen Objekte faktisch ausgehebelt wird und zukünftig alle Entscheidungen ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vom privaten Betreiber getroffen werden. Eine Steuerung ist dann nur noch über einen Vertragsbeirat möglich, der aber nur eingeschränkte Kompetenzen hat.

Die Berater gingen von einer vollständigen Fremdfinanzierung des Projektes (auch bei Eigenerledigung) aus. Dies entspricht jedoch nicht der Realität. Wie allgemein bekannt ist, werden insbesondere Schulbau- und -sanierungsmaßnahmen durch den Freistaat Sachsen gefördert und mit Zuschüssen von bis zu 75% unterstützt.

Für die Stadt sind Beraterkosten in Höhe von ca. 68.000 Euro entstanden.

Es hat sich herausgestellt, dass sich unter den damals und derzeit gegebenen Rahmenbedingungen in Chemnitz ein PPP-Projekt in einem Umfang von 30–40 Mio. € nicht durchführen ließ. Unabhängig von der rechtlichen Würdigung konnten wir zahlreiche Stadträte davon überzeugen, dass die privat finanzierte PPP-Variante für die ZGB aus vielen Gründen als sehr kritisch angesehen werden muss. Somit ist durch die Stadt nur noch die verbleibende Differenz von 25% der Investitionssummen zu finanzieren. Die dafür notwendigen Mittel sind bereits in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellt und werden nicht ausschließlich durch Kredite finanziert.

Das von den Beratern vorgeschlagene Modell der Forfaitierung, also die Erklärung des Einredeverzichts der Stadt gegenüber der finanzierenden Bank, stellt sich in der Praxis als faktischer Verzicht auf Gewährleistungsansprüche gegenüber dem Dienstleister heraus, denn die Stadt kann dann mit der Bezahlung kaum Druck ausüben. Zwar stehen der Stadt gegenüber dem Vertragspartner alle rechtlichen Möglichkeiten offen, jedoch verzichtet sie auf Sanktionen, die sonst jedem Mieter zur Verfügung stehen, wie z. B. das Zurückhalten von Mietzahlungen im Falle von Schlecht- oder Minderleistungen. Da der Betreiber seine Forderungen an die Bank verkauft hat, tritt nämlich diese als Gläubiger gegenüber der Stadt auf und nicht der Vertragspartner. Um ihr Risiko zu minimieren, lässt sich die Bank allerdings im Vorfeld von der Stadt ein Garantieerklärung hinsichtlich der zu leistenden Zahlungen unterschreiben, den sogenannten Einredeverzicht.

Public Private Partnership Projekte

Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen

Autoren:

Dr. Busso Grabow (Projektleitung)

Dipl.-Volksw. Michael Reidenbach

Ass. jur. Manuela Rottmann

Dipl.-Soz. Antje Seidel-Schulze

Als schriftlicher Beitrag für das Statement von Dr. Busso Grabow wird die Kurzfassung einer Difu-Studie abgedruckt.

Im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

September 2005

Kurzfassung

Umfassende Bestandsaufnahme

Die vorliegende Untersuchung ist eine aktuelle und umfassende Bestandsaufnahme von Public Private Partnership Projekten (PPP) in Bund, Ländern und Kommunen. Es werden unter anderem Aussagen zur Verbreitung, zu Projekttypen, Investitionen, Hemmnissen und Erfolgseinschätzungen gemacht. Durchgeführt wurde die Untersuchung vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

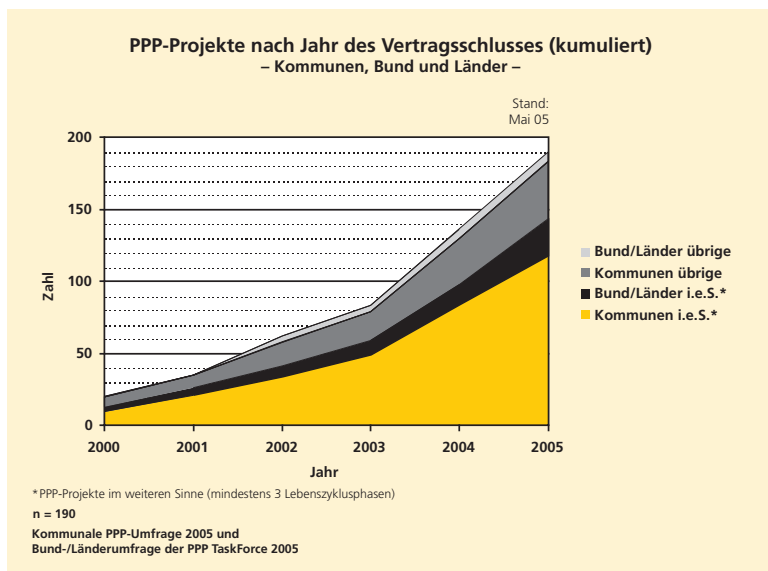
Abgrenzung

Gegenstand der Erhebung waren ausschließlich „PPP-Projekte für projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“. Bewusst nicht erfasst wurden so genannte institutionelle PPP, also etwa Unternehmen mit öffentlichen und privaten Gesellschaftern mit Daueraufgaben, wie z. B. Stadtwerke, sowie PPP-Projekte im Bereich Ver- und Entsorgung. Im Fokus der Unter-

suchung standen vor allem aktuelle Projekte, die in den letzten fünf Jahren, also seit dem Jahr 2000, umgesetzt oder geplant wurden.

Repräsentative Erhebung

Durch die Vollerhebung bei 1.500 Städten und Gemeinden sowie bei allen Landkreisen und einer Rücklaufquote von fast 70 Prozent geben die Ergebnisse ein repräsentatives Bild der kommunalen PPP-Projekte wieder. Für Bund und Länder sind Tendenzaussagen möglich.



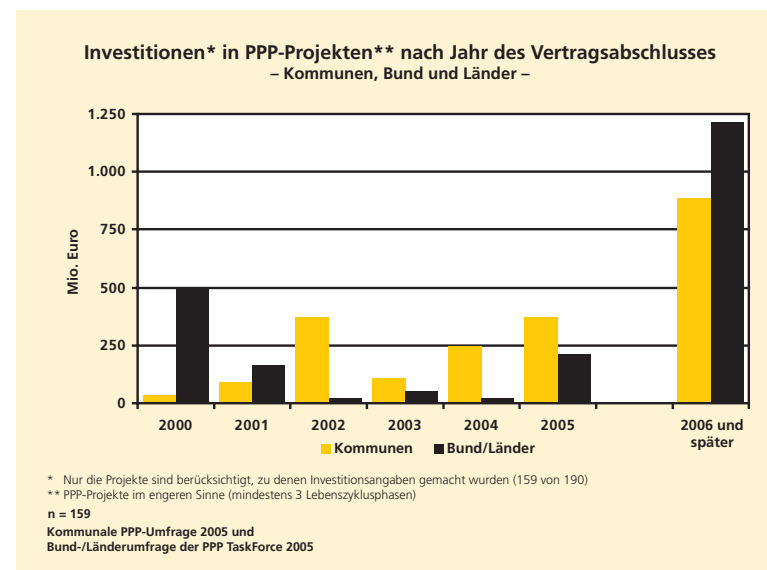
Weite Verbreitung von PPP

Wichtigstes Ergebnis ist, dass PPP-Infrastrukturprojekte in Deutschland vor allem auf der kommunalen Ebene inzwischen weit verbreitet sind. Mehr als 200 aktuelle PPP-Projekte im engeren Sinn (i.e.S.), also Projekte, die mehrere Phasen des „Lebenszyklus“ (Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung, Verwertung) umfassen, sind durch Projektsteckbriefe beschrieben – davon etwa 80 Prozent auf kommunaler Ebene. 143 Projekte i.e.S. sind bis 2005 bereits vertraglich fixiert, weitere 57 Projekte befinden sich in verschiedenen Stadien der Vorbereitung. Hochrechnungen lassen vermu-

ten, dass mindestens 300 aktuelle PPP-Projekte i.e.S. in der Umsetzung oder Planung sind. Projekte als PPP im weiteren Sinn (PPP nach der Einschätzung der Befragten) gibt es hochgerechnet mindestens doppelt so viele, also etwa 600 in Kommunen, Bund und Ländern.

Starke Zunahme seit 2004

Zwar gibt es PPP-Projekte bereits seit vielen Jahren. Jedoch ist erst seit etwa 2004 ein wirklicher Boom zu verzeichnen. Die Zahl der abgeschlossenen Verträge ist 2004 und 2005 gegenüber den Jahren davor auf das Doppelte gestiegen. Bei den Investitionssummen ist das Bild nicht so einheitlich. So ist zwar bei den Kommunen ein stetiger Anstieg zu verzeichnen – mit einem Ausreißer nach oben im Jahr 2002, bei Bund und Ländern gibt es allerdings deutlich Sprünge. Hochgerechnet auf alle Kommunen beträgt die Gesamtsumme der Investitionskosten der aktuellen kommunalen PPP-Projekte 3 Mrd. Euro.



Erhebliche weitere Investitionen zu erwarten

In den erfassten Projekten, die derzeit in Planung sind und für die Investitionsangaben gemacht wurden, ist in den Jahren 2006 und folgende ein gesamtes Investitionsvolumen von rund 890 Mio. Euro (Kommunen) und 1,2 Mrd. Euro (Bund und Länder) zu erwarten. Das tatsächliche Investitionsvolumen wird deutlich größer sein, da nicht alle geplanten Projekte erfasst werden konnten.

Gesamtinvestitionen noch vergleichsweise gering

Trotz der wachsenden Verbreitung von PPP-Projekten sind die dort getätigten Investitionen im Vergleich zu den gesamten öffentlichen Sachinvestitionen noch gering. Bei den Kommunen machen die PPP-Investitionen im Durchschnitt des Zeitraums 2000 bis 2005 etwa zwei bis drei Prozent der Summe der Sachinvestitionen aus, je nachdem, ob man PPP enger oder weiter fasst. Die Tendenz ist dabei steigend, so dass man aktuell mit etwa fünf Prozent rechnen kann. Nimmt man aber nur diejenigen Kommunen, die heute schon PPP-Projekte realisieren, dann verschiebt sich die Relation deutlich: mit etwa 10 Prozent im Vergleich zu den dort getätigten Sachinvestitionen 2000–2005 ist die Größenordnung der gesamten PPP-Investitionen durchaus nennenswert.

Einzelinvestitionen beachtlich

Die durchschnittliche Investitionssumme der Projekte ist allerdings beachtlich. Bei den Bund-/Länder-Projekten sind die Investitionsvolumina mit durchschnittlich knapp 70 Mio. Euro Investitionssumme pro Einzelprojekt wesentlich höher als auf kommunaler Ebene: hier sind es durchschnittlich 13 bis 16 Mio. Euro je Projekt – auch hier wieder abhängig von der engen oder weiteren Abgrenzung von PPP.

Effizienz und Beschleunigung als wichtige Gründe

Eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Zahl der PPP-Projekte sind die Erwartungen an PPP hinsichtlich Effizienzsteigerungen und Beschleunigungswirkungen. Dagegen gibt es aus der Umfrage wenige Indizien dafür, dass PPP in erster Linie als Instrument dienen sollten, um die zuneh-

menden Finanzierungsengpässe der öffentlichen Hand zu bewältigen. Zwar spielt der Bedarf nach privatem Kapital in jedem dritten Projekt eine wichtige Rolle. Dies führt aber nicht dazu, dass finanzschwache Kommunen häufiger PPP-Projekte lancieren würden als finanzstarke.

Effizienzerwartungen erfüllt

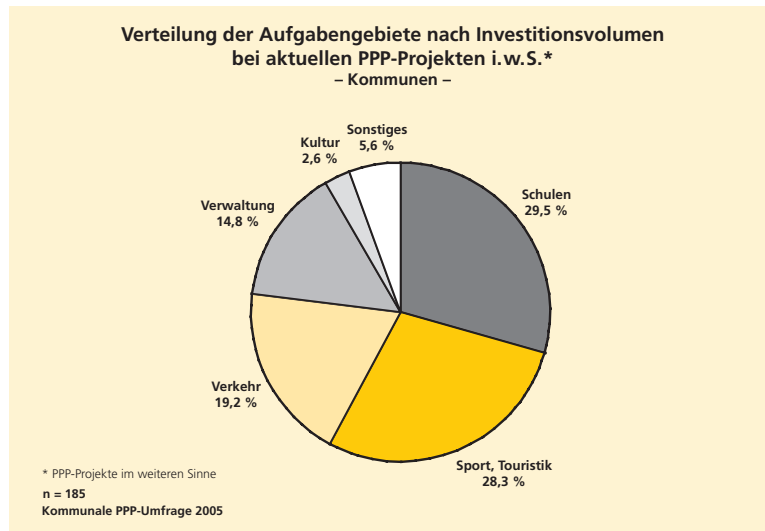
In den Kommunen, die als Hauptargument für die Durchführung von PPP-Projekten Effizienzsteigerungen angeben, werden die dahingehenden Erwartungen in aller Regel erfüllt. Konkret werden im Durchschnitt Effizienzgewinne von zehn Prozent erzielt – und dies unter Zugrundelegung einer realistischen Berechnungsmethode, die Zins- und Zinseszinsseffekte zukünftiger Zahlungsströme berücksichtigt.

Betriebsausgaben müssen stärker Beachtung finden

Die Angaben der Befragten zu den Kosten machen deutlich, dass den Betriebsausgaben von PPP-Projekten in der öffentlichen Diskussion – in der sie bisher häufig vernachlässigt werden – gegenüber den Investitionskosten höhere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Betriebsausgaben sind, das belegen die Zahlen, über die Laufzeit gerechnet sogar teilweise deutlich höher als die Investitionskosten. Da eine Leitidee von PPP die Optimierung der Gesamtkosten über den gesamten Lebenszyklus eines Projekts ist, nehmen die Betriebsausgaben in der Gesamtbewertung von PPP damit einen hohen Stellenwert ein.

Klare Schwerpunktfelder mit Bedeutungsgewinn

Die Bereiche, in denen PPP heute bereits eine größere Rolle spielen (bei den Kommunen Schulen, Sport, Touristik, Freizeit, Verwaltungsgebäude, bei Bund und Ländern vor allem Verkehr, Verwaltungsgebäude, Justiz) sind auch diejenigen, denen in Zukunft besondere Bedeutung beigemessen wird. Hinzu kommen zukünftig die Bereiche Kultur, Kinderbetreuung, Stadtentwicklung, Umwelt und Versorgung (Kommunen) sowie Gesundheit, öffentliche Sicherheit und auch E-Government. Generell und unabhängig von den Einzelbereichen gehen alle Befragten von einem weiteren und deutlichen Bedeutungsgewinn von PPP aus.



PPP vor allem Thema für Großstädte

Trotz dieser Zahlen: in mehr als drei Viertel aller Kommunen gibt es bis heute keine PPP und auch keine PPP-Projektabsichten. Dies sind vor allem kleinere Gemeinden. Teilweise werden dafür gute Gründe genannt, teilweise fehlt auch der Bedarf. Oft sind es aber auch fehlende Erfahrung oder fehlende Mittel zur Anschubfinanzierung, die dazu führen, dass PPP nicht zustande kommen. In Großstädten allerdings gehört PPP inzwischen fast zur Tagesordnung; mehr als jede zweite setzt auf diese Form der öffentlich-privaten Projektentwicklung.

Probleme mit Vergabe- und Vertragsrecht

Oft wurde bisher argumentiert, dass PPP häufig noch an rechtlichen Fragen scheitern. Dies bestätigt sich durch die Umfrage nicht, obwohl etwa zwei Drittel aller Projekte mit rechtlichen Hemmnissen, zumindest mit Problemen zu kämpfen haben. Häufig betrifft dies das Vergabe- und Vertragsrecht. Allerdings sind diese Hemmnisse oft nicht ausschlaggebend, um sich endgültig gegen PPP zu entscheiden. Vielmehr stellen sie zu bewältigende Herausforderungen dar und signalisieren gegebenenfalls rechtlichen Handlungsbedarf.

Positive Gesamteinschätzungen

Wenn die öffentliche Hand ein PPP-Projekt für sinnvoll erachtet und durchführt – sieben von acht auf kommunaler Ebene geplante Projekte werden auch realisiert – dann erfüllen sie auch meist die in sie gesetzten Erwartungen. Im Vergleich mit Bund, Ländern und Kreisen äußern sich die Städte und Gemeinden am kritischsten – bei immer noch deutlich positivem Grundtenor. In Einzelfällen gibt es auch Projekte mit unbefriedigender Performance. Hilfreich wären Analysen über die Gründe für entsprechende schlechte Beispiele, um daraus lernen zu können.

Aus Erfahrungen lernen

Zusammenfassend lässt sich sagen: Auch wenn PPP heute noch begrenzt Verbreitung finden, werden sie in Zukunft wohl noch häufiger zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge umgesetzt werden. Aus den Erfahrungen guter wie schlechter Modelle wird dafür zu lernen sein.

Erfahrungen aus Kooperationen und Anteilsverkäufen im SOH-Konzern

Joachim Böger
Sprecher der Geschäftsführung der Stadtwerke Offenbach GmbH (SOH)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich möchte Ihnen heute kurz die Stadtwerke Offenbach Holding GmbH (SOH) vorstellen. Dabei werde ich Ihnen aus meiner Sicht die Ausgangssituation erläutern und welche Erwartungen sich mit der Gründung dieser Gesellschaft verbanden. Danach gehe ich auf die Eckpunkte der Kooperationen ein, die wir aufgebaut haben. Abschließend werde ich Ihnen die bisherigen Erfahrungen aus drei Kooperationsbeispielen kurz schildern.

Vorstellung SOH

Die SOH wurde im Jahre 2000 mit direkten und indirekten Beteiligungen an 16 Unternehmen, davon acht Tochtergesellschaften, gegründet. Wir verstehen uns als Dienstleister für die Stadt Offenbach in den Bereichen der Entsorgungswirtschaft, des öffentlichen Personennahverkehrs, des Gebäudemanagements, der Immobilienentwicklung und Wohnungsverwaltung. Wir verpachten das Offenbacher Wasserversorgungsnetz an die Energieversorgung Offenbach AG (EVO) und die Hafendienstleistungen an Mainviertel.

Dabei hat die geschäftsleitende Holding folgende Aufgaben:

- Entwicklung strategischer Vorgaben
- Koordination und Steuerung der Beteiligungen
- Öffentlichkeitsarbeit
- Finanzierung und Cash Management
- Beteiligungscontrolling
- Konzernbilanzierung

- Revision
- Unterstützung in rechtlichen und steuerlichen Angelegenheiten

Wir beschäftigten 2005 im Konzern durchschnittlich 809 Personen, davon 29 Auszubildende. Im gleichen Jahr erzielten wir einen Umsatz in Höhe von 77 Mio. € und ein Jahresergebnis in Höhe von 11,66 Mio. €.

Ausgangssituation und Erwartungen

In der Stadt Offenbach, die stark verschuldet war, ist man zu der Auffassung gekommen, dass man auch mit dem Verkauf von Anteilen an Unternehmen der Daseinsvorsorge einen Beitrag zur Haushaltssanierung leisten könne. Es sprachen aber auch noch andere Gründe für einen Verkauf von Anteilen und eine andere Organisation.

Kommunale Unternehmen haben oft nicht die ausreichende kritische Größe, um sich im zunehmenden Wettbewerb und neuen rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. die Liberalisierung der Energiemärkte und Abschaffung von Monopolstellungen, TA Siedlungsabfall, Linienausweisungspflicht in Hessen) behaupten zu können.

Die Erwartungen der Stadt Offenbach und der SOH selber richteten sich vor allem auf folgende vier Bereiche:

- Kosten- und Ergebnisverbesserung durch Mengeneffekte
- Erweiterung der Geschäftsfelder bzw. Produktpalette (z. B. Stoffstrommanagement)
- Weiterentwicklung der Know-how-Basis in den Arbeitsprozessen für eine Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses und für den Ausbau des Drittgeschäftes, d. h. Umsätzen, die nicht mit der Stadt Offenbach getätigt werden
- Sicherung der Beiträge für Daseinsvorsorge und Stadtentwicklung

Eckpunkte der Kooperationen in Offenbach

Mit der Gründung der Stadtwerke Holding war das Ziel, Kooperationen aufzubauen, ganz eng verbunden. Es ist die konsequente Fortsetzung der Strategie einer stärkeren internen Kooperation und dem Dach einer Holding. Die Kooperationen lieferten bei Abschluss einen Beitrag zum städtischen Haushalt und eine kontinuierliche garantierte Ergebnisverbesserung bei der Offenbacher Dienstleistungsgesellschaft mbH (ESO) und der Offenbacher Verkehrsbetriebe GmbH (OVB) lagen vor. In den Kooperationsverträgen bekamen die Ziele Standort- und Arbeitsplatzsicherung, und damit der langfristige Unternehmensbestand, einen hohen Stellenwert. Dies drückte sich in folgenden Entscheidungen und Entwicklungen aus:

- Einige Funktionen wurden vom Kooperationspartner nach Offenbach verlagert. Dies betraf z. B. das EVO-Callcenter sowie den Bereich Ableitung und Abrechnung, bei den OVB die Werkstattdienstleistungen und der Jahreskartenvertrieb.
- Offenbach wurde zu einem wichtigen Standort im Konzernverbund der Partner, d. h. eine regionale strategische Plattform für die Mannheimer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (MVV) und die Firma Meinhardt Städtereinigung GmbH & Co. KG.
- Die Partner verpflichteten sich zum Aufbau von Drittgeschäft in Offenbach sowie zur Erweiterung der Dienstleistungspalette (z. B. in der ESO: Entsorgungsleistungen für mehrere Gemeinden im Kreis Offenbach und Stoffstrommanagement).
- Bei allen Kooperationen wurden betriebsbedingte Kündigungen für mindestens fünf Jahre ausgeschlossen. Für den Fall des Verlustes der Linien der OVB ist eine Übernahme einer bedeutenden Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch den Kooperationspartner Verkehrsgesellschaft Frankfurt (VGF) gesichert.
- Für alle sogenannten „Altbeschäftigten“ ist eine Besitzstandswahrung vereinbart worden.
- Für die Sicherung des strategischen Einflusses wurden entweder nur Minderheitsanteile (unter 50%) verkauft und/oder konsortialvertragliche Rechte der SOH bzw. der Stadt Offenbach eingeräumt.
- Durch den Einstieg der Partner konnte das Verständnis der Mitarbeiter für die Notwendigkeit von Veränderungen und Reorganisationen deutlich gesteigert werden.

Kooperationsbeispiele

1. Energieversorgung Offenbach AG (EVO)

An dieser Gesellschaft beteiligte sich seit dem 1. Januar 2000 die Mannheimer MVV Energie AG zu 51 %. Die MVV war wiederum das erste kommunale „Multi-Utility-Unternehmen“, das an die Börse ging.

Folgende Vorteile können in dieser Kooperation und Beteiligung gesehen werden:

- Es wurde ein erheblicher Beitrag zur Haushaltssanierung der hoch verschuldeten Stadt Offenbach geleistet.
- Die EVO-Ergebnisse haben sich kontinuierlich verbessert,
- Die Arbeitsplätze konnten durch den Aufbau von Zusatzgeschäft trotz steigenden Wettbewerbsdrucks und Liberalisierung gesichert werden.
- Das Unternehmen wird zur strategischen Plattform für die MVV-Gruppe im ganzen Rhein-Main-Gebiet.
- Die Finanzierungskraft für weitere M&A-Geschäfte (Mergers and Acquisitions, d. h. für Unternehmenszukäufe und -zusammenschlüsse oder Fusionen und Übernahmen) konnte erhöht werden.

Nachteile aus Sicht der Stadt können gesehen werden in:

- der Reduktion des Einflusses auf strategische Entscheidungen
- der Entfernung der EVO von reinen Offenbacher Interessen
- der Verlagerung von Kompetenzen weg aus Offenbach heraus

2. Offenbacher Dienstleistungsgesellschaft mbH (ESO)

An dieser Gesellschaft wurde ab dem 1. Januar 2005 die Meinhardt GmbH & Co. KG, ein etabliertes Entsorgungsunternehmen, zu 49 % beteiligt.

Die für die Stadt Offenbach entstandenen Vorteile durch die Kooperation sind so ähnlich wie im ersten Fall:

- Es wurde ein erheblicher Beitrag zur Haushaltssanierung der hoch verschuldeten Stadt Offenbach geleistet.

- Die Leistungspreise für die Stadt Offenbach konnten gesenkt und günstigere Gebühren gesichert werden.
- Durch die Akquisition von Drittgeschäft konnten bei steigendem Wettbewerbsdruck und erschwerten rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. durch die TA Siedlungsabfall) die bestehenden Arbeitsplätze gesichert und neue geschaffen werden.

Schwierigkeiten ergaben sich durch folgende Umstände:

- Die Führungskulturen bei beiden Partnern waren sehr unterschiedlich.
- Die ESO muss Steuern (ca. 40 % Körperschafts- und Gewerbesteuer) auf die Gewinne zahlen, bevor diese an die Gesellschafter ausgezahlt werden.

3. Offenbacher Verkehrs-Betriebe GmbH (OVB)

Die Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main, das wichtigste regionale Nahverkehrsunternehmen, ist seit dem 1. Januar 2006 zu 49 % an der OVB beteiligt.

Für die Stadt Offenbach ergaben sich dadurch folgende Vorteile:

- Verlustminimierung der OVB
- Die Arbeitsplätze können wahrscheinlich dadurch gesichert werden, dass mit dem Kooperationspartner die Chancen auf die Gewinnung der Konzessionen im Jahr 2008 als viel höher eingeschätzt werden können als ohne den Partner.
- Weiterhin gab es Zusatzgeschäfte in den Werkstätten und
- die Zusicherung der Mitarbeiterübernahme durch VGF für den Fall, dass die Konzession doch nicht verlängert wird.
- Skaleneffekte (d. h. Mengeneffekte) und Erzielung von Synergien in den Leitstellen, im Vertrieb, bei der Fahrscheinkontrolle und im Einkauf.

Schwierigkeiten ergeben sich in der Hauptsache durch unterschiedliche Sichtweisen über die Existenz und Art und Weise der Hebung konkreter Synergieeffekte.

Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

Renate Sternatz

ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gemeinden

Im Forum „Gemeinden – Erfahrungen, Ergebnisse und kritische Auseinandersetzung mit PPP im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge“ wurden vor allem die aktuellen Entwicklungen intensiv diskutiert.

Dabei wurde betont, dass in der öffentlichen Debatte wenig Differenzierungen zum Begriff Public Private Partnership stattfinden. So ist PPP für den Bereich der Ver- und Entsorgung – als institutionelle PPP – nichts Neues. Auch gab es bisher schon im kommunalen Hoch- und Tiefbau Public Private Partnerships – nur wurden sie nie so genannt. Die Kommunen haben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zwar geplant, über Kommunalkredite finanziert, aber Teilleistungen wie Planen oder Bauen wurden durch Private erbracht. Die neue Dimension ergibt sich daraus, dass mit PLANEN-FINANZIEREN-BAUEN-BETREIBEN – als Vertrags-PPP – eine ganze Prozesskette durch die Privaten erbracht werden soll.

Es wurde klar formuliert, dass es sich bei PPP keineswegs um eine Partnerschaft auf „gleicher Augenhöhe“ handelt. Aufgrund der eindeutigen Gewinnerwartung der privaten Wirtschaft ist es eine Partnerschaft als „gewinnorientierte Geschäftsbeziehung“. Hinzu kommt, dass die „PPP-Rendite“ durch den Abbau von Arbeitsplätzen (kommunalen Hoch- und Tiefbau, Schulhausmeister, Querschnittsbereiche: Personal, Rechnungsprüfung etc.) bzw. die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen erreicht werden soll.

Kritisiert wurde, dass aktuelle PPP-Vorhaben, z. B. der Bau bzw. die Sanierung und der Betrieb von Schulen, Bädern, Verwaltungsgebäuden oder Straßen, massiv durch einzelne Vertreter der Politik sowie der Finanz- und Bauwirtschaft unterstützt werden. Dazu gehört auch, dass die mit PPP verbundenen Effekte „schöngeredet“ und schlechte Erfahrungen und Entscheidungen gegen PPP nicht kommuniziert werden. So sind inzwischen erste Qualitätsmängel bei PPP in Deutschland (z. B. die Reduzierung der Klassenraumgröße und der Abbau von Drittnutzern in Frankfurt/M.) eindeutig feststellbar. Unberücksichtigt bleibt dabei leider, dass

gerade die Qualitätsmängel privater Dienstleister und die steigenden Preise dafür gesorgt haben, dass seit dem Jahr 2006 der Trend zur Rekommunalisierung privatisierter kommunaler Dienstleistungen im Bereich der Entsorgung anhält!

Zunehmend wird eine neue Form der „Refinanzierung“ z. B. beim Bau des Warnow-Tunnels (Rostock) und Herren-Tunnels (Lübeck) durch eine Maut für die Nutzer/-innen eingeführt. Zudem fordern die privaten Partner zwar Wettbewerb, tragen dann aber das Marktrisiko nicht, dies gilt für beide Tunnel-Beispiele und für eine Tiefgarage im Leipziger „Musikerviertel“. Überall entsprechen die Einnahmen nicht den Erwartungen, in Rostock und Lübeck wird deshalb der Zeitraum für die Erhebung einer Maut verlängert. In Leipzig fordert der „private Partner“ alle Parkflächen in der Umgebung mit Parkuhren auszustatten, damit die Tiefgarage besser ausgelastet wird. Damit findet für die Bürger/-innen eine doppelte Finanzierung statt, klassisch die Zahlungen der Kommune an den Privaten durch ihre Steuereinnahmen und dann noch über Maut oder Parkgebühren.

Selbst die Warnungen des Deutschen Städtetages, dass PPP keine generelle Problemlösung und kein „Königsweg“ ist, werden nur selten ernst genommen. „Wenn Kommunen den Bau bzw. die Sanierung der öffentlichen Infrastruktur auf konventionelle Weise nicht leisten können, darf auch kein PPP-Projekt angeschoben werden“ – diese wichtige Äußerung der Präsidenten der Landesrechnungshöfe sollte breiter in der Öffentlichkeit kommuniziert und befolgt werden.

Massiv kritisiert wurde, dass mit PPP die Transparenz und öffentliche Kontrolle ausgehöhlt wird, alle PPP-Verträge geheim sind und bei Vertragslaufzeiten von 20–30 Jahren zahlreiche unkalkulierbare Risiken billigend in Kauf genommen werden. Dies bestätigt auch das Ergebnis einer Befragung der Rechnungsprüfungsämter von Prof. Dr. Christoph Reichard (2004).

Vor dem Hintergrund der Krise der kommunalen Haushalte wurde verstärkt darauf hingewiesen, dass Kommunalkredite kostengünstiger sind, PPPs genehmigungspflichtige kreditähnliche Rechtsgeschäfte sind und dadurch die versteckte Verschuldung steigt.

Bei den PPP-Projekten engagieren sich fast ausschließlich die auch international tätigen Großkonzerne z. B. des Baugewerbes (Bilfinger & Berger,

Hochtief), der regionale Mittelstand kommt nur als Subunternehmen und max. zu 15 % zum Zuge. Dies wird inzwischen auch von den Architekten- und Handwerkskammern kritisiert.

Personalräte haben berichtet, dass es durchaus in den Kommunen bei geplanten PPP-Vorhaben möglich ist, sich einzumischen, Informations-Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte, notfalls auch gerichtlich einzufordern. Zur Bewertung der Machbarkeits- bzw. Wirtschaftlichkeitsstudien wurde den Personalräten nachdrücklich empfohlen, Beschäftigte aus den betroffenen Bereichen einzubinden und sich auf Beschluss externen Sachverständigen zur Unterstützung zu holen. Die Landespersonalvertretungsgesetze bieten die Möglichkeiten dazu. Verschiedene Beispiele wurden genannt, in denen gemeinsam mit ver.di vor Ort eine kommunalpolitische Diskussionen zum Thema Eigenerstellung versus PPP geführt wurde. Im Landkreis Lippe wurde ein breites Bündnis geschlossen und ein Bürgerbegehren gegen das geplante PPP-Vorhaben für die Kreisstraßen angeschoben. Solche betrieblichen und kommunalpolitischen Auseinandersetzungen und Bündnisse zum Thema PPP sind dringend notwendig.

Eindeutig wurde formuliert, dass es gute Alternativen zu PPP gibt. In den letzten Jahren haben zahlreiche Kommunen ihre Kompetenzen beim kommunalen Hoch- und Tiefbau sowie der Vertragsgestaltungen mit Bonus-Malus-Systemen ausgebaut und das ganzheitliche Vorgehen beim Planen-Bauen-Unterhalten gewinnt an Bedeutung. Grundsätzlich muss es den Kommunen darum gehen, ihre eigene Kompetenz zu stärken, öffentliche Kontrolle und Transparenz sowie politische Steuerung und Einflussnahme sicherzustellen.

Eine Gemeindefinanzreform zur Verstetigung und Verbesserung der kommunalen Einnahmen muss die Kommunen wieder dauerhaft in die Lage versetzen, ihre Aufgaben zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge umfassend wahrzunehmen. ver.di fordert ein Zukunftsinvestitionsprogramm von 40 Milliarden Euro, um den öffentlichen Investitionsstau abzubauen. Unternehmen sind weiter über die Gewerbesteuer an der Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur zu beteiligen. Das Aushöhlen der finanziellen Basis der Kommunen führt zum finanziellen Ruin und gefährdet die kommunale Selbstverwaltung.

Private Finanzierungs- und Betreibermodelle im Spannungsfeld von Kostendeckung, Gewinnstreben, Dienstleistungsqualität und nachhaltiger Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr und der Verkehrsinfrastruktur

Martin Stuber
DGB-Bundesvorstand

1. Treiber von PPP

In Zeiten der Globalisierung ist die **öffentliche Daseinsvorsorge** für die Finanzmärkte eine wichtige Baustelle. Ehemals staatliche Bereiche wie Post und Telekommunikation, Energie, Wasser, Müllentsorgung oder Teile des öffentlichen Personenverkehrs sind zu oligopolartig strukturierten Märkten geworden, auf denen sich hohe Renditen erzielen lassen, die auf traditionellen Märkten selten werden.

Eine **nachhaltige Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur** ist aber gerade angesichts von **Schrumpfungsprozessen** und Strukturumbrüchen wichtig. Die hierfür erforderlichen Gestaltungsspielräume verschenken viele Staaten derzeit leider. Die **Gewerkschaften** müssen dazu beitragen, dass die **Lebens- und Arbeitsqualität** für die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht den **Investitionsvorlieben des internationalen Kapitalmarktes** unterworfen werden.

Die Frage der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung bietet sich für eine grundsätzliche Debatte über das vorherrschende Verständnis von „nachhaltiger Finanzpolitik“ und Staatsaufgaben seit Maastricht an. Der DGB kritisiert die von Bund und Ländern verfolgte **Haushalts- und Finanzpolitik** seit Jahren. Der Verkehrsetat ist als großer Posten im Bundeshaushalt regelmäßig zuerst im Visier der Sparkommissare. Die rot-grüne Bundesregie-

rung geriet mit dem Ziel einer **Verlagerung** von Verkehr auf die Schiene alljährlich in **Beweisnot**. Und auch bei der schwarz-roten Koalition, die die Haushaltskonsolidierung immerhin zur „Schicksalsfrage“ erklärt hat, wird die Erhöhung des Verkehrsinfrastrukturetats **„aufkommensneutral“** gestaltet – durch die **Kürzung der Regionalisierungsmittel**.

Die Gewerkschaften halten daran fest, dass die öffentliche Infrastruktur im Sinne der Daseinsvorsorge weiterhin aus staatlichen Mitteln finanziert werden muss. Nur so ist der **politische Gestaltungsauftrag** für eine zukunftsfähige Verkehrsentwicklung, eine gleichwertige Grundversorgung aller Regionen und nicht zuletzt der **finanzierbare Zugang zu Mobilität für alle** zu erfüllen.

Die staatliche Finanzierung ist die Gewähr für die **gerechte Verteilung der Lasten**: Die bestehende Kombination aus Steuerfinanzierung und nutzerorientierten Anteilen ermöglicht eine flexible Belastung der Bürgerinnen und Bürger und Unternehmungen nach **Leistungsfähigkeit und Nutzungsintensität**. Der Staat kann hier die Beiträge mit Blick auf einzelne Nutzergruppen immer wieder neu justieren. Diese Freiheit hat er bei PPP nur noch eingeschränkt: das Vertragsverhältnis mit den Erstellern/Betreibern schiebt sich vor den staatlichen Auftrag des Interessenausgleichs zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen.

Letzte Ausfahrt PPP?

Vor dem Hintergrund des Konsolidierungsdiktats entdeckte schon die letzte Bundesregierung PPP als Lösung bei der Realisierung von Bundesfernstraßenprojekten. Im Vorgriff auf die große Koalition peitschte die Politik im Sinne der Bauindustrie, Banken und Berater 2005 kurz vor der Sommerpause noch ein neues PPP-Gesetz durch den Bundestag. PPP wurde nicht als Überbrückungsmodell gesehen, sondern als **Weiterentwicklung „modernen, effizienten Staatshandelns“**.

- Aus Sicht des DGB ist die Diskussion um PPP überwiegend finanzpolitisch motiviert. Hintergrund ist die mangelnde Bereitschaft der Politik, Steuern für den unabweisbaren Investitionsbedarf in die Verkehrsinfrastruktur zu generieren oder auch Kredite aufzunehmen, obwohl es sich hier um nachhaltige **Investitionen zugunsten folgender Generationen** handelt.

Auch wenn vor diesem Hintergrund ein (Teil-)Rückzug des Staates aus der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nicht gerechtfertigt ist, will ich trotzdem diskutieren, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Aufgaben auch bei PPP im Sinne der Daseinsvorsorge und des politischen Gestaltungsauftrags wahrgenommen werden können.

2. PPP zwischen Schein und Sein

Unter PPP versteht man 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 eingebracht und vorhandene Projektrisiken sachgerecht verteilt werden sollen. Im Gegensatz zum herkömmlichen Beschaffungsweg der öffentlichen Hand übernimmt der Private vertraglich geregelte Verantwortlichkeiten für Planung, Erstellung und Finanzierung sowie den Betrieb.

Zunächst muss jedoch mit einigen **Illusionen** aufgeräumt werden, die **über PPP** von interessierter Seite genährt werden und die sonst die Frage aufwerfen, warum PPP nicht längst flächendeckende Verbreitung gefunden hat:

- Eindrucksvolle, aber nicht belegbare Effizienzgewinne von über 20 % sollen Private im Vergleich zur „staatlichen Baubürokratie“ realisieren können.
- Wenn es diese Effizienzgewinne gäbe, wäre die Frage zu beantworten, welcher Mittel man sich bedient hat: Lohndumping, einfachere Bauausführung mit verkürzter Haltbarkeit, Knebelverträge mit Zulieferern? Mit effizienteren Verfahrensabläufen oder einem langfristig besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis in Planung und Ausführung sind diese Dimensionen nicht erreichbar.
- Die Renditeträume einiger Investoren wären nur auf Kosten des Staates und letztlich der Steuerzahler realisierbar: Die deutsche Bauindustrie rechnet damit, 12 bis 15 % Rendite zu erwirtschaften.
- Die Politik hofft darauf, „**modernes, effizientes Staatshandeln**“ sei mit weniger Widerstand einzelner Interessengruppen verbunden. Aber eine private Autobahn-Gesellschaft dürfte z. B. die Politik der Verlagerung auf die Schiene oder weitere Erhöhungsschritte bei der Mineralölsteuer als geschäftsschädigend bezeichnen.

Der **ideologische Überbau** ist eine quasi naturgesetzlich größere **Effizienz** des privaten Sektors und der **ineffiziente Staat**, der sich deshalb schlank machen soll. Jenseits dieses interessegeleiteten Diskurses sind viele KollegInnen jedoch gezwungen auszuloten, ob PPP auch für gewerkschaftliche Interessen genutzt werden können. Folgende **Potenziale** werden gesehen:

1. Solange nachhaltige Infrastrukturinvestitionen in Konflikt zur herrschenden Politik der Haushaltskonsolidierung gesehen werden, wird es angesichts geleerter öffentlicher Kassen immer schwieriger, den **öffentlichen Infrastrukturauftrag** zu erfüllen. Könnte privates Kapital für die notwendige Erhaltung und zukunftsfähige Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur mobilisiert werden, wären zumindest **kurzfristig Arbeitsplätze im Baugewerbe** (wo sich die Beschäftigung seit 1995 fast halbiert hat!) gesichert.
2. Die Attraktivität von PPP liegt in der beiderseitigen Hoffnung auf **Synergieeffekte**: Renditeerwartungen und Markterschließung einerseits, die Verbreiterung der finanziellen Basis und eine Effizienzsteigerung der Verwaltung auf staatlicher Seite.
3. PPP ermöglicht angeblich eine bessere Nutzung privaten Know-hows und eine effizientere Planung und Abwicklung des Bauvorhabens. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, **Risiken** bei Bau und Betrieb **angemessener zu verteilen**. Für die öffentliche Hand soll größere Planungs- und Kostensicherheit entstehen.
4. Von einer **Lebenszyklusbetrachtung** werden nachhaltige Effizienzgewinne v. a. bei den **Instandhaltungskosten** erwartet. Denn bei der klassischen Trennung von Planen und Bauen einerseits und Betreiben andererseits wird die Betriebsphase oft vernachlässigt. Umgekehrt wird u. U. in langfristig unsinnige Vorhaben nicht investiert.
5. Die Entscheidung über **Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen** wird einer **kurzsichtigen Fiskalpolitik** entzogen. Notwendige Maßnahmen könnten aus Renditegründen zeitnah umgesetzt und kostenträchtige **Verzögerungen** verhindert werden.

Welche **Voraussetzungen** müssten PPPs erfüllen, damit die Potenziale genutzt werden und die **Probleme** kontrollierbar bleiben?

1. Grundsätzlich muss der staatliche Einfluss auf das Ob und Wie jeder Infrastrukturentscheidung sichergestellt sein. Die Ermittlung des Infrastrukturbedarfs, die Netzentwicklung und die Schnittstellenplanung müssen in öffentlicher Hand bleiben.

2. Die staatlichen Steuermöglichkeiten von PPP hängen von der prinzipiellen **Eignung** ausgewählter Projekte, von der Existenz eines Anbietermarktes und nicht zuletzt von der **Qualifikation** öffentlicher Beschaffer ab, die „auf Augenhöhe“ mit der Privatwirtschaft verhandeln und während der Vertragslaufzeit managen müssen.
3. Eine funktionierende **Wettbewerbssituation** ist unabdingbare Voraussetzung für PPP, weil bei der Größe der Projekte die Gefahr der **Oligopolbildung** besteht. PPP wird allerdings immer von Großkonzernen vorangetrieben. Bei einem Portfolio von mindestens 30 bis 50 Mio. (sonst lohnt sich der **Berater** nicht) fungiert der Mittelstand nur als Subunternehmer.
4. Die **Wirtschaftlichkeit** eines PPP-Projekts muss über die gesamte Laufzeit hinweg nachgewiesen sein.
5. Beide Partner eint das Interesse an hohen Renditen bzw. Einsparerefolgen. Die demokratische Beteiligung der **Öffentlichkeit** und die transparente **Kontrolle** der Leistungserbringung sind umso wichtiger – sonst werden die Nutzer „über Gebühr“ belastet.
6. Nicht nur die **Qualität** der zu erbringenden Leistungen, sondern auch **Tariflöhne** und **soziale** und **ökologische Standards** müssen vertraglich gewährleistet sein.
7. Eine Steigerung der **Effizienz** der Verfahrensabläufe ist zumindest für das Anfangsstadium **wenig plausibel**, da bei einer Kooperation von staatlichen mit privaten Akteuren zunächst mit zusätzlichem Abstimmungsbedarf und nicht unerheblichen Kosten zu rechnen ist. **Ineffiziente Abläufe** in der staatlichen Verwaltung könnten prinzipiell **auch ohne Privatisierung** verbessert werden.
8. Die Übernahme von Risiken durch den Privaten ist die Basis von PPP. Ihre optimale Verteilung nach den jeweiligen Kompetenzen im Risikomanagement gilt als die Quelle für Effizienzgewinne. Schon bei den zentralen Kosten-, Einnahme-, Bauzeit- und Technologierisiken ist die Gefahr einer Abwälzung der Verantwortung auf die öffentliche Hand gegeben. Die schwierigste Aufgabe liegt jedoch in der vertraglichen Absicherung gegen den Ausstieg des Privaten bzw. die Insolvenz der rechtlich selbständigen „Zweckgesellschaft“.
9. Mögliche Einsparpotenziale durch PPP dürften vom **Finanzmarkt** durch die „Mehrkosten aufgrund ungünstiger Finanzierungsbedingungen im Vergleich zur öffentlichen Hand“ (Dt. Verkehrsforum) teilweise wieder aufgezehrt werden. Höhere Zinskosten steigern den Renditedruck – der an die öffentliche Hand weitergegeben wird.

10. Aus verkehrspolitischer Sicht ist der Zuschnitt von PPP auf den Straßenbau mit Blick auf die übrigen Verkehrsträger sehr problematisch. Eine **Ausgliederung des Straßenbauetats** aus dem Bundeshaushalt ist für die Gewerkschaften nicht akzeptabel. Der Gestaltungsanspruch an ein nachhaltiges Gesamtverkehrssystem ginge verloren. Die **VIFG** muss auch in Zukunft die nutzerorientierten Einnahmen **in alle Verkehrsnetze reinvestieren**.

3.6 Fazit

Die private Finanzierung von Bauvorhaben birgt nach Ansicht des **Bundesrechnungshofes** (2003) grundsätzlich **keine Wirtschaftlichkeitsvorteile**. Auch wenn PPP dem Staat die Kreditaufnahme teilweise erspart, sollte niemand von nachhaltiger Finanzierung ausgehen. Denn nicht nur bei der vollständigen privaten Vorfinanzierung des Konzessionsmodells werden schwer kalkulierbare Kosten in die Zukunft verschoben. Auch bei den übrigen PPP-Varianten müssen der **Zinsnachteil der Privaten** und die **Renditeanforderungen gegengerechnet werden**.

Ob mit dem Einsatz von **PPP im Verkehrsinfrastrukturbau trotzdem Einsparpotenziale** für die öffentliche Hand entstehen, hängt von der jeweiligen Ausgestaltung der Zusammenarbeit ab. **Synergieeffekte** durch eine sachgerechtere **Aufgaben- und Risikoaufteilung**, effizientere **Verwaltungsabläufe** oder ein **erweiterter Planungshorizont** durch eine **Lebenszyklusbetrachtung** lassen im Einzelfall eine günstigere Realisierung von öffentlichen Bauvorhaben prinzipiell möglich erscheinen. Diese Optimierungen sind allerdings **nicht zwangsläufig an PPP** gekoppelt, und es stehen ihnen auch neue potenzielle Hemmnisse gegenüber. PPP sollte deshalb nur unter den genannten **Voraussetzungen** einer strengen **Projektauswahl**, eines **Anbietermarktes**, der optimalen **Risikoanlastung**, vorhandener Verwaltungskompetenz und einer präzisen Leistungskontrolle in Erwägung gezogen werden. Der Einsatz von PPP ist kein Feld für Privatisierungsfetischisten oder „kreative“ Haushaltspolitiker.

Der mit PPP favorisierte **Systemwechsel** zu einer komplett privatwirtschaftlichen Leistungserbringung ist **verknüpft mit** einer verstärkten **Nutzerfinanzierung**. Bei flächendeckender Anwendung ginge dies nicht ohne PKW-Maut.

PPP verringert den **politischen Einfluss** auf die Infrastrukturentwicklung, denn gebaut wird, wo Bedarf erwartet und folglich mit Einnahmen gerechnet wird. Hier droht **Rosinenpickerei**. Die Finanzierung der restlichen, nicht renditeträchtigen Netz(teile) (Schiene, Wasserstraßen) dürfte darunter leiden. Diese Gefährdung des verkehrspolitischen Gestaltungsspielraums ist neben den schwer kalkulierbaren finanziellen Risiken für die öffentliche Hand ein zentraler Punkt für die Skepsis der Gewerkschaften gegenüber PPP. Im Sinne nachhaltiger Finanz- und Infrastrukturpolitik (und transparenter Haushalte) sprechen wir uns dafür aus, beim Modell der staatlichen Infrastrukturfinanzierung in Verbindung mit einer weiter zu entwickelnden Lkw-Maut zu bleiben.

PPP: Private Gewinne und gesellschaftliche Risiken?

Alexander Henn
Universität Köln

Eine Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird angestrebt, um eine größere Effizienz und Kostensenkungen in der Bewirtschaftung der Infrastruktur zu erreichen und um zusätzliche Finanzierungsmittel für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu erschließen. Die Begrenztheit der öffentlichen Finanzierung ergibt sich aus den Grenzen einer weiteren öffentlichen Verschuldung, denen sich die Bundesrepublik Deutschland ausgesetzt sieht (Europäischer Stabilitätspakt, Art. 115 GG). Die Privatfinanzierung kann nur eine Notlösung und Ergänzung zur Überwindung einer Investitionslücke in die Verkehrsinfrastruktur sein. Die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ist eine Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge in öffentlicher Verantwortung und im öffentlichen Eigentum. Mit der Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur nimmt der Staat öffentliche Funktionen wie Raumordnung, wirtschaftliche Entwicklung, Einkommensverteilung und Integration der Wirtschaftsräume wahr. In Deutschland hat sich die staatliche Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur bewährt und zu einem leistungsfähigen Infrastrukturkapitalstock geführt.

Im Ausland wurden auch schlechte Erfahrungen mit der Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur gemacht. Hier sind exemplarisch die Beispiele der Insolvenz von Railtrack und dem ungarischen Betreiber der Autobahn M1 zu nennen. Eurotunnel ist beständig von der Insolvenz bedroht, die Öresund-Querung ist unterausgelastet und Estland und Neuseeland mussten ihre Eisenbahninfrastruktur rückverstaatlichen. Auch die Rentabilität der Warnow-Querung überzeugt nicht.

Es besteht die Gefahr, dass die privaten Betreiber aus betriebswirtschaftlichem Interesse ein „Rosinenpicken“ hochprofitabler Projekte vornehmen, welches die Kohäsion des Verkehrsnetzes beeinträchtigen kann. Investoren haben hohe Anforderungen an die Rentabilität und die Sicherheit des Zahlungsstromes der Projekte. So werden oft bis zu 50 % der Baukosten als Anschubfinanzierung verlangt. Ansonsten fehlt die Bereitschaft für ein Kapitalengagement. Somit können die Projekte nur eingeschränkt als privat finanziert angesehen werden. Die Kreditaufnahme ist

der öffentlichen Hand, soweit sie zulässig ist, zu günstigeren Konditionen möglich als den Privaten. Die öffentliche Hand ist nicht auf finanzielle Gewinne aus der Bereitstellung oder dem Betrieb von Infrastruktur angewiesen. Dies ist gegen die angeführten Effizienzvorteile der privatwirtschaftlichen Realisierung abzuwägen.

Eine Privatfinanzierung muss daher von einer Gewährleistung der öffentlichen Funktionen der Verkehrsinfrastruktur, die der Staat sicherzustellen hat und die Vorgaben für den privaten Betreiber darstellen, begleitet werden. Hinreichende empirische Belege über einen eindeutigen Effizienz- und Kostenvorteil einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur in einer Lebenszyklus-Betrachtung stehen noch aus.

Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

Hans Gabriel
ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Politik und Planung

Moderiert von Mathias Richter diskutierten Alexander Henn, Verkehrswissenschaftler von der Universität Köln, Stefan Strick vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung¹⁾ und Martin Stuber, Verkehrsexperte des DGB-Bundesvorstandes.

Stefan Strick gab eine sehr nüchterne Einschätzung zum Einsatz und zu den Möglichkeiten von PPP im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Straßenbau. Man sei hier erst am Anfang und erwarte auch nur begrenzte Möglichkeiten für PPP. So seien die Beispiele für private Investitionen und privaten Betrieb von Verkehrswegen wie die Warnow-Querung noch nicht überzeugend. Das Bundesministerium habe seinerseits auch nicht zu dem Projekt geraten. Wahrscheinlich seien Teile von Netzinfrastrukturen für privates Engagement nur begrenzt geeignet.

Die Diskussion über PPP sei gelegentlich ideologisch überfrachtet und der Einfluss solcher Projekte im Bereich des Verkehrs werde überschätzt. Im Bundesverkehrsministerium sehe man den wesentlichen Nutzen von PPP in der Möglichkeit, die Erfahrungen von Privaten bei der effizienten Vorbereitung und Umsetzung von großen und komplexen Bauprojekten für die öffentliche Hand nutzbar zu machen. Solche Lernprozesse könnten kaum theoretisch angegangen werden, Partnerschaften in konkreten Projekten wären hier besser.

Alexander Henn bestätigte die Vermutung, dass im Bereich der Erstellung und des Betriebes der Verkehrsinfrastruktur noch beträchtliche Effizienzgewinne erzielt werden könnten. Es gebe auch aus sozialstaatlicher Sicht keine Rechtfertigung, auf diese Gewinne zu verzichten. Es sei absolut vernünftig, neue Möglichkeiten auszuloten. Die öffentliche Verwaltung sei gut beraten, von guten Beispielen zu lernen und Verfahren zu implementieren, die dieses Lernen ermöglichen.

¹ Schriftlicher Beitrag liegt nicht vor.

Er wandte sich in seinem Statement aber entschieden gegen eine zu technische, auf bloße Prozessverbesserung gerichtete Sicht. Dies werde der politischen Diskussion um PPP, auch der im Verkehrsministerium, nicht gerecht. So müsse man sich schon die Frage stellen, warum es – wie in der Konferenz vorgetragen – seitens der politischen Leitung des Hauses die Vorgabe gebe, einen bestimmten Prozentsatz von PPP am gesamten Investitionsvolumen im Verkehrsbereich zu erreichen. Es sei unbedingt erforderlich, die gesellschafts- und verkehrspolitischen Vorgaben zu diskutieren und kritisch zu betrachten, die bei PPP ins Spiel kämen. Da PPP politisch vorangetrieben werde, sei es zunächst erforderlich, den damit implizit oder explizit verbundenen Umgang mit öffentlichen Gütern zu thematisieren. Das sei die eigentliche Schlüsselfrage und die unterschiedlichen Auffassungen darüber, was in unserer Gesellschaft öffentlich oder privat geleistet werden solle, berührten sehr unmittelbar unser Verständnis von Sozialstaatlichkeit. Dort gebe es zweifellos Klärungs- und Veränderungsbedarf, aber der dürfe nicht durch eine technokratische Debatte über Effizienzgewinne verdrängt werden, die keinen erkennbaren politischen Maßstab mehr finde.

Auch Martin Stuber stimmte der Forderung nach mehr Effizienz und besserer Qualität bei der Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen zu. Daseinsvorsorge im Mobilitätsbereich müsse auf gutem, zeitgemäßem Niveau und unter wirtschaftlichen Vorgaben angeboten und umgesetzt werden. Dies setze aber voraus, dass zunächst die verkehrspolitischen Ziele formuliert und zur verbindlichen und wirksamen Leitschnur gemacht würden. Das könne nur gelingen, wenn eine öffentliche Steuerung gewährleistet sei. Privatisierungen oder PPP-Modelle stünden in der Gefahr, dass die verkehrspolitischen Steuerungserfordernisse im öffentlichen Interesse mit der Steuerung durch private Renditeziele in Widerspruch gerieten.

Die aus seiner Sicht unumgängliche politische Steuerung mit der Vernachlässigung wirtschaftlicher Ineffizienz gleichzusetzen, sei pure Ideologie. Der Grundsatz, öffentliche Mittel zweckmäßig und wirtschaftlich einzusetzen, stehe gerade für die Gewerkschaften außer Frage und es sei sicherlich auch richtig, in dieser Hinsicht von „guter Praxis“ in Privatunternehmen zu lernen. Nur müsse man eben den öffentlichen Auftrag, sozialstaatliche Grundregeln und verkehrspolitische Prioritäten als den hier anzulegenden Maßstab im Auge behalten.

Er befürchte, dass genau diese Prioritäten durch das Renditeinteresse von Kapitalanlegern in den Hintergrund geschoben würden. Die am Kapitalmarkt definierten Renditeerwartungen könnten z. B. in den Verkehrsnetzen – wenn überhaupt – nur in Teilbereichen und bei Teilstrecken erreicht werden, die zudem noch einem faktischen Benutzungszwang unterworfen werden müssten. Die Erwartung marktgerechter Renditen stände so einem flächendeckenden, sozial verantwortbaren Zugang zu Mobilität im Wege, da es unter diesen Voraussetzungen in vielen Teilen des Verkehrsnetzes keine Investitionsanreize für Private mehr gebe. Zudem wachse die Gefahr, dass unter dem Renditedruck die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen zur Verbesserung der Kapitalverwertung genutzt werde. Dies führe unter dem Strich und gemessen am öffentlichen Auftrag zu Qualitätseinbußen.

Fazit

Als gemeinsames Fazit der kontrovers, aber auch sehr nüchtern geführten Debatte lässt sich festhalten: PPP kann als Lerninstrument zur Effizienzverbesserung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge nützlich sein, die Erfahrungen darüber sind allerdings noch sehr begrenzt. PPP steht aber auch in der Gefahr als trojanisches Pferd zu wirken, das einen veränderten Umgang mit öffentlichen Gütern und eine Verschiebung verkehrspolitischer Prioritäten durch die „Hintertür“ einführt, ohne dass eine demokratische Legitimation in einer transparenten öffentlichen Debatte über politische Ziele gesucht wird.

Thesen zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (Public Private Partnership – PPP) im Gesundheitswesen/Krankenhaus

Herbert Weisbrod-Frey
ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Gesundheitspolitik

- Die Bundesländer haben die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen (§1 KHG). Diese Aufgabenstellung erfordert dauerhaft einen wesentlichen Anteil von Krankenhäusern in öffentlicher Trägerschaft. Der Dreiklang in der deutschen Krankenhausversorgung mit öffentlichen, freigemeinnützigen und privaten Trägern hat sich im Wesentlichen bewährt. Das starke Gewicht öffentlicher Trägerschaften hat bisher dazu geführt, dass auch private Betreiber sich an einer hohen Versorgungsqualität, Personalstandards und tariflichen Arbeitsbedingungen messen lassen müssen. Eine weitere Verschiebung hin zu einer Übermacht privater Trägerschaften gefährdet die bewährte Struktur.
- Krankenhäuser unterliegen einer „Dualen Finanzierung“: Investitionen durch die Länder, laufende Ausgaben durch die Krankenkassen. Seit mehreren Jahren kommen die Länder ihrer Verpflichtung nicht mehr nach. Nach Schätzung der Deutschen Krankenhausgesellschaft hat sich zwischenzeitlich ein Investitionsstau von 50 Mrd. Euro gebildet.
- PPP-Projekte in Krankenhäusern werden aufgrund des anhaltenden Investitionsstaus von einer Reihe kommunaler Krankenhaussträger ins Auge gefasst. PPP wird dann als Alternative zum vollständigen Verkauf der Einrichtung erwogen.
- Kritisch ist zu betrachten, wenn private Geldgeber anstelle der Länder Investitionen in Krankenhäusern tätigen. Diese Investitionen müssen dann im laufenden Betrieb erwirtschaftet werden (Effizienzgewinne) und werden so den Versicherten der gesetzlichen Krankenkassen auf-

gebürdet. Dies ist die Einführung von Monistik durch die Hintertür. Es entstehen neue Verschiebeparkplätze zum Vorteil der Länderhaushalte zu Lasten der Krankenkassen. PPP stellt daher keine generelle Lösung für die Probleme bei der Investitionsförderung der Krankenhäuser dar.

- Eine offene Frage ist, ob PPP sich in einem begrenzten Rahmen eignet, neue Geschäftsfelder der Krankenhäuser zu erschließen. Zu denken ist an den Ausbau integrierter Versorgung oder der Einrichtung medizinischer Versorgungszentren. Beides eröffnet den Krankenhäusern die Möglichkeit, neue Versorgungsformen anzubieten, die auch den ambulanten Bereich umfassen. Eine Finanzierung für kommunale Häuser, die Angebote in dieser Richtung entwickeln wollen, ist derzeit schwierig. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Investitionsförderung gibt es dafür nicht.
- PPP-Projekte in einem solch begrenzten Rahmen erfordern auf Seiten des öffentlichen Trägers ein hohes Maß von Wissen und Können. Besondere Vorkehrungen sind zu treffen, damit eine Risikoüberwälzung vom privaten Partner auf öffentliche Haushalte während der gesamten Projektlaufzeit ausgeschlossen wird. Ein professionelles Beteiligungscontrolling, bzw. Vertrags- und Risikomanagement ist erforderlich und muss dauerhaft gewährleistet werden.
- PPP-Projekte, die Netzwerkstrukturen zwischen öffentlichen und privaten Partnern ermöglichen, indem vorhandene Gesundheitseinrichtungen oder Wissen und Erfahrung lokaler Akteure (z. B. im Rahmen regionaler Gesundheitskonferenzen) in ein Gesamtkonzept einbezogen werden, um die Gesundheitsversorgung zu verbessern, sind aufgrund ihres demokratischen und partizipativen Ansatzes zu unterstützen. Die Entwicklung solcher Gesamtkonzepte muss beschleunigt werden.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei PPP-Projekten im Bereich von Krankenhäusern und in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes

Hans H. Otto
EWR Consulting GmbH

Gemeinsamkeiten

I.

Das kamerale Rechnungswesen mit seiner überwiegend bis ausschließlichen Betrachtung der Ein- und Auszahlungen führte und führt zum Teil noch heute zu einer Förderung eines Investitionsstaus, da die Abnutzung, also der Wertverzehr eines Vermögensgegenstandes keine Auszahlung darstellt und daher nicht wahrgenommen wird. Erst wenn zunehmend Reparaturen oder der Ersatz des Vermögensgegenstandes anstehen, was eine Auszahlung mit sich bringt, zeigt sich das Problem, das dann weit größer ist, als die über die Jahre verteilten Aufwendungen für „Abnutzung“ (die Abschreibungen).

II.

Der auf der Ebene der Ein- und Auszahlungen nicht wahrgenommene Verlust, der erst auf Basis der doppelten Buchführung auch durch die Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) sichtbar wird, führt, solange die Eigentümer den Verlust nicht ausgleichen, zu einem Eigenkapitalverzehr des Unternehmens (= Krankenhauses). Im Unterschied zur Vergangenheit ist also Passivität der öffentlichen Hand nicht mehr ausreichend, um das Problem zu bewältigen. „Aussetzen“ entfällt als Lösung, selbst wenn noch Eigenkapital existiert, denn sein Verzehr wird sichtbar. Eine Einstellung eines bislang ggf. vorgenommenen Verlustausgleichs verschärft die Situation, spätestens nach Aufbrauchen des Eigenkapitals besteht aufgrund der drohenden Insolvenz die Notwendigkeit des Han-

delns. Während durch die KHBV die doppelte Buchführung erzwungen wurde, sind noch immer weite Teile des öffentlichen Dienstes ohne ernsthafte Kenntnis ihrer Vermögenssituation, wie z. B. nahezu alle großen Stadtverwaltungen, die weder ihre Schulden aus bestehenden und zukünftigen zu Auszahlungen führenden Pensionsbelastungen, noch den Zustand ihrer Straßen und Gebäude kennen.

Unterschiede

III.

Anders als in weiten Teilen sonstiger öffentlicher Leistungen ist im Bereich der Krankenhäuser

- ein Anschein gegeben (und z. T. auch gerechtfertigt), dass es sich bei Teilen nicht um öffentliche Güter handelt, da ein Inkasso für die beanspruchte einzelne Leistung/Behandlung möglich ist.
- Gerade bei diesen Teilen der Leistung besteht daher auch kein Monopol, der Kunde/Patient kann bei wahrgenommenen Mängeln im öffentlichen Gesundheitswesen ausweichen.
- Dieser Sachverhalt erzeugt den Anschein der Möglichkeit der Verlagerung der Gesamtleistung auf Private und verzögert die entstehenden Defizite durch Abnutzung, was den Umgang mit ihnen erleichtert.

Gleichwohl führt die Notwendigkeit der Leistungserbringung im öffentlichen Bereich dazu, dass es sinnvoll ist, gerade bei der sich ständig wandelnden und fragwürdig (wenn überhaupt) geregelten Vergütung der Krankenhausleistungen, die öffentlichen Güter im Verbund mit „privaten Gütern“ zu erbringen. Deutlich wird dies etwa am Beispiel des Krankenhauses Frankfurt-Höchst: Die Gemeinde Höchst sollte, im Wesentlichen aufgrund ihres Gewerbesteueraufkommens (Farbwerke Höchst) eingemeindet werden. Dies geschah allerdings unter der vertraglichen Klausel, dass als Gegenleistung die Stadt Frankfurt die Leistungen im Bereich Gesundheit und Kinderbetreuung für den neuen Stadtteil erbringen muss. Damit war quasi ein Teil der Gewerbesteuereinnahmen zweckgebunden. Im Haushalt der Stadt Frankfurt zeigt sich dies aber anders. Der Verlust des Krankenhauses erscheint als zusätzliche Belastung im Haushalt und wird auch so diskutiert. Angemessener wäre eine Betrachtung des Saldos

aus zusätzlicher Einnahme und zugehöriger zweckgebundener Ausgabe. Entsprechend sieht man bei der Stadt Frankfurt Sanierungsbedarf, der gleichwohl nur darin besteht, die letztlich zweckgebundenen und sozial begründeten Steuereinnahmen für allgemeine Haushaltslöcher und populistische Prestigeobjekte mit fragwürdiger Rentabilität zu ver(sch)wenden.

IV.

Der Rückzug der öffentlichen Hand aus ihren Verpflichtungen führt gerade im Bereich des Gesundheitswesens zu einer Überwälzung des Investitionsstaus auf die Patienten. Dabei zeigen sich deutlich unsozialere Auswirkungen als in anderen Bereichen, da in weiten Teilen für privilegierte Privatversicherte und andere Selbstzahler eine Substitution möglich ist. „Sozialer“ verteilt dagegen stellen sich die negativen Folgen aus Defiziten in Strom-, Gas- oder Wasserversorgung dar, während etwa beim Straßenbau durch Mautpflicht begrenzte, unsoziale Auswege denkbar sind.

V.

Eine Ablösung der dualen Finanzierung durch eine offen oder durch die Hintertür eingeführte Monistik stellt eine Überwälzung der Kosten zunächst auf den Dienstleister, also Krankenpflegepersonal und Ärzte mit entsprechenden Folgen für die Qualität dar. Hinzu kommt eine Überwälzung auf den Patienten – teilweise direkt durch Eigenbeiträge oder vollständige Kostenübernahme durch den Patienten, teilweise indirekt durch höhere Krankenkassen- und andere Beiträge, wie z. B. Renten-, Pflegeversicherungs-, oder Berufsgenossenschaftsbeiträge, bis hin zu früherem Ableben.

Backup

Öffentliche Güter

Sog. öffentliche Güter zeichnen sich dadurch aus, dass kein Ausschluss in der Nutzung stattfinden kann, sie unteilbar sind, und ein Inkasso beim Nutzer nicht direkt für die erbrachte Leistung möglich ist. Paul A. Samuelsons plakatives Beispiel ist der Leuchtturm. Öffentliche Güter existieren

in weiten Teilen der Katastrophen- und der Gesundheitsvorsorge. Deutlich wird der Sachverhalt bei Einrichtungen, die mit hohem Aufwand betrieben werden müssen, um zur Verfügung zu stehen, wenn die betreffende Indikation eintritt: Infektionsstationen, Stationen zur Behandlung schwerer Verbrennungen, aber auch Lehre und Forschung, Vorsorgeuntersuchungen, Vorhaltung von Impfserra mögen als Beispiele dienen. Sie stellen damit typische hoheitliche Aufgaben dar.

Eine Überwälzung dieser Aufgaben auf Dritte bzw. die Beleihung Dritter mit hoheitlichen Aufgaben ist vor allem dann problematisch, wenn die Aufgabenwahrnehmung ihren Interessen direkt widerspricht oder die fehlende oder mangelhafte Ausführung ihrem Interesse entspricht. Deutlich wird dies plakativ bei Aufgaben, die eine (polizeiliche) Überwachungsfunktion darstellen: Die Überwachung denjenigen anzuvertrauen, die überwacht werden sollen, ist offensichtlich problematisch. Ähnlich verhält es sich bei Aufgaben, die Vorsorge- oder Vorhalteleistungen darstellen, da eine fallbezogene Vergütung dieser öffentlichen Güter ausscheidet. Zwar lassen sie sich im Rahmen von Verträgen überwälzen, doch auch hier besteht ein Interesse des Privaten zur Nicht- bzw. mangelhaften Ausführung. (Wird ein Stoßdämpferproduzent an der Beseitigung von mangelhaften Straßen ein Interesse haben, ein Zahnarzt an schlecht bezahlter Vorsorge statt gut bezahlter Prothetik?) Weiterhin gibt es Leistungen, deren Erbringung im ggf. nur langfristigen öffentlichen Interesse ist (sog. meritorische Güter), deren „Produktion“ aber nicht stattfindet, wenn die öffentliche Hand sie nicht erbringt oder für ihre Erbringung zahlt. In der Volkswirtschaftslehre ist vor allem die staatliche Aufgabe der „Produktion“ dieser öffentlichen Güter die Begründung für eine Erhebung von Steuern. Alle diese, durch marktliche Mechanismen nicht hervorzubringenden Güter finden sich im Gesundheitswesen wieder. Folgerichtig hat der Gesetzgeber Teilaufgaben des Gesundheitswesens, insbesondere auch der Vorsorge der öffentlichen Erstellung und Finanzierung zugewiesen. Aktuell folgen allerdings weite Teile der öffentlichen Hand nicht dem geltenden Recht, was an sich schon einen Skandal darstellt.

PPP als Second-best-Lösungsansatz

Ausgehend davon bleiben auf betriebswirtschaftlicher Ebene (die die volkswirtschaftliche Wohlfahrt aus Acht lässt bzw. lassen muss) PPP-Modelle derzeit die Lösung innerhalb der Schranken, die die gesetzeswidrigen Vorgaben und widersinnigen Rahmenbedingungen, wie die

Umsatzsteuererhöhung (vor allem zugunsten des Bundes) gerade auch für Medikamente und medizinische Verbrauchs- und Hilfsmittel, aber auch Investitionen darstellen. Es handelt sich also um eine Verwaltung (in) der Not, weniger um eine dauerhaft tragfähige Lösung.

Regelungsbedarf nach Diskussion des Sachverhalts

Da de facto den bestehenden Gesetzen der Finanzierung von Investitionen von Krankenhäusern nicht Folge geleistet wird, besteht erheblicher Diskussions- und Regelungsbedarf. Ein Flickwerk wie das PPP-Beschleunigungsgesetz wird dem nicht gerecht. Zunächst sind die Auswirkungen der Umstellungen der dualen Finanzierung auf die Krankenkassen und ihre Beiträge darzustellen und zu klären, was diese Umstellung für öffentliche Güter im Gesundheitswesen bedeutet. Es wird deutlich, dass die Mindestgesundheitsversorgung eines Landes eine Formulierung eines Anspruchsniveaus bedeutet mit anschließender Sicherstellung dieser Versorgung, wobei der Anteil an öffentlichen Gütern auch von der öffentlichen Hand zu erbringen ist. Dazu ist eine tatsächliche Gesundheitsreform erforderlich, nicht das weitere Aussitzen und teilweise aktive Verschärfen des Problems.

PPP findet sich nur bei der öffentlichen Hand – nicht aber in Gesundheitskonzernen

Betrachtet man Gesundheitskonzerne, wie etwa private Krankenhausgesellschaften, stellt man fest, dass diese mitnichten PPP-entsprechende externe Finanzierungsmodelle nutzen. Im Gegenteil findet hier häufig die Trennung zwischen der Finanzierung der Investitionen und des Krankenhausbetriebes in der Form statt, dass sich beide Gesellschaften in einer Hand, häufig aber nicht konsolidiert wiederfinden: Das Krankenhaus-eigentum als Abschreibungsmodell mit regelmäßiger Pachteinnahme und geringstem Risiko wandert in eine Personengesellschaft. Eine eigentums- und eigenkapitalarme Betreibergesellschaft in Form einer Kapitalgesellschaft wird mit Sanierungsbeiträgen der Beschäftigten nahe der Nulllinie erhalten.

Investitionen als K.-o.-Kriterium der öffentlichen Kassen

In weiten Teilen des öffentlichen Dienstes besteht ein problematisches Verständnis von Investitionen, das auch der Begriff Investitionskosten widerspiegelt und aus der kameralen Welt rührt. Tatsächlich stellen Investitionen keine Kosten dar, sondern lediglich einen Tausch von Liquidität in eine weniger liquide Vermögensform. Bei Fremdfinanzierung entstehen (ebenfalls erfolgsneutral) Schulden in der Höhe des Vermögenszugangs. In der Folge, d. h. der „Abnutzung“ des Vermögensgutes entstehen Kosten in Form von Abschreibungen und entgangener, kalkulatorischer bzw. tatsächlicher Zinsaufwand denen die Erträge aus der Nutzung des Vermögensgegenstandes gegenüberstehen. Diese Kosten und Erträge verteilen sich gleichmäßig auf die Lebensdauer des Wirtschaftsgutes. Wenn Abschreibungen und Zins erwirtschaftet werden entsteht aus den Abschreibungen ein Zahlungsmittelüberschuss, der den Kredit tilgt. Damit sinken die Zinsen, am Ende ist der Kredit getilgt resp. die anfänglichen liquiden Mittel wieder entstanden, um den Kreislauf von Neuem zu beginnen. Angemessen ist eine Mischfinanzierung mit einem gewissen Eigenkapitalanteil, da dadurch zunächst eine geringere Zinsbelastung entsteht, die schnellere Tilgung führt zu Einzahlungsüberschüssen und anschließend zur Verzinsung des Eigenkapitals. Damit stellt sich vorrangig die Frage, ob eine Investition ihre Abschreibungen und Zinsen erwirtschaftet – ist dies der Fall, ist die Investition grundsätzlich sinnvoll, die Finanzierung nachrangig.

Wird die Investition auf private Geldgeber verlagert, ist das Risiko für diese vergleichsweise gering, da der Betrieb garantiert wird. Es entsteht eine Pacht, die auf den Annuitäten und einem Gewinnaufschlag beruht. Damit entsteht der Gewinn des Privaten als Aufschlag auf den Betrag, der beim Betrieb in einer Hand ausschließlich erwirtschaftet werden müsste. In der Praxis stellt sich das wie folgt dar: Wird PPP (verstanden als die Ausgliederung der Immobilie, häufig in Form eines Neubaus) als die diskrete Alternative zum vollständigen Verkauf verstanden, ergibt sich das PPP-Modell als o. g. Second-best-Lösung.

Erfahrungen aus dem Klinikum Bremen-Mitte

Thomas Hollnagel,
Vorsitzender des Betriebsrates, Klinikum Bremen-Mitte gGmbH

Das Klinikum Bremen-Mitte (KBM) ist ein Schwerpunktzentrum der Maximalversorgung in einem Konzernverbund von vier kommunalen Kliniken. Es liegt mitten in der Stadt und umfasst eine Grundfläche von 220.000 m². Es besteht aus 19 Medizinischen Fachkliniken und 7 Instituten, einer Schule für Gesundheits- und Krankenpflegeberufe, sowie einer MTA-Schule. Das Klinikum Bremen-Mitte ist der zweitgrößte Arbeitgeber in Bremen.

Behandelt werden mehr als 100.000 Patienten pro Jahr, davon 41.000 stationär. 38 % der PatientInnen kommen aus dem Umland. Der hausindividuelle Basisfallwert liegt zur Zeit bei 3201 €, der Landesbasisfallwert bei 2890 €.

Kennzahlen:

Erlöse aus Krankenhausleistungen:	155,5 Mio. €
Gesamtleistung:	201,1 Mio. €
Der Personalaufwand beträgt:	133 Mio. €
Die ca. 3500 Mitarbeiter teilen sich 2306 Vollzeitstellen.	
Verweildauer:	6,4 Tage
CMI ¹ :	1,024
Eigenkapital per 31.12.2005:	51,9 Mio. €

Mit einem sogenannten Projekt Masterplan soll das Klinikum Bremen-Mitte neu aufgestellt werden. Dieses Projekt umfasst folgende Elemente bzw. Zielsetzungen:

¹ CMI = Case Mix-Index, Fallschwere-Index

Projekt Masterplan

- Neuorientierung des medizinischen Profils durch die Bildung von Medizinischen Kompetenzzentren (MKZ) ab 2003. Ziel ist eine medizinische Positionierung und Neuorganisation der Dienstleistungsbereiche.
- Umsetzung eines baulichen Masterplans zur Überwindung der nicht effektiven, historisch gewachsenen Pavillonstruktur. Dazu wurden Erarbeitung und Prüfung einer baulichen funktionellen Realisierungsvariante erarbeitet und geprüft und die Investitions- und Folgekosten geschätzt.
- Prüfung von vier Realisierungs- und Finanzierungsmöglichkeiten.

Am Ende dieses Diskussionsprozesses stand ein PPP-Modell, das durch Verträge und Risikoallokation ausgestaltet wurde.

Wesentliche (gesellschafts)rechtliche Eckpunkte des PPP-Modells sind:

- Gründung einer Projektgesellschaft (PG) als GmbH durch KBM.
 - Alle Geschäftsanteile an der Projektgesellschaft werden an den privaten Investor veräußert
 - Die Projektgesellschaft errichtet die Krankenhausimmobilie einschließlich der Erstausrüstung zu einem Festpreis im Rahmen eines Werkvertrages
 - Die Projektgesellschaft gewährt dem KBM ein Darlehen zur Finanzierung der Werkvertragsvergütung (Finanzierungsvereinbarung)
 - Die GeNo-Grundstücks-GmbH & Co. KG bleibt rechtliche Eigentümerin des Grundstücks und das KBM ist wirtschaftliche Eigentümerin (= Erhalt der bisherigen „Konstruktion“)
 - KBM stellt der Projektgesellschaft das Personal zum künftigen Einkauf der medizinischen Geräte und Einrichtungsgegenstände (3,5 VK)
- Gleichzeitig wird eine Tochtergesellschaft durch KBM (51 %) und PG (49 %) gegründet.
 - Diese Tochter erbringt Facility Management-Dienstleistungen – per Dienstleistungsvertrag – für KBM (später auch für Dritte)
 - Tochtergesellschaft ist mit KBM in einer umsatzsteuerlichen Organisation verbunden
 - Tochtergesellschaft erhält von KBM Personal (54,5 VK) gestellt

Als Betriebsrat stellen wir folgende Thesen auf:

- Am Anfang war nicht PPP, sondern die Notwendigkeit der Sanierung eines Krankenhauses der Maximalversorgung in Zeiten der DRGs verbunden mit dem Ziel neue Organisationsformen zu etablieren
- Das PPP-Modell ist weder Wunsch noch Ziel des Betriebsrates, sondern erscheint zur Zeit als einzige Alternative zu den drei Szenarien:
 - Insolvenz
 - Zerschlagung, d. h. Filetierung des größten Bremer Krankenhauses oder letztlich
 - Verkauf
- Der Betriebsrat des KBM fordert kein PPP-Modell – er fordert die Umsetzung des Masterplans!
- Die Umsetzung als PPP-Modell bedeutet teilweise Organisations- und Leistungsprivatisierung (z. B. im Bereich Facility Management)
- Die Wirtschaftlichkeit des Neubaus hängt von der Umsetzung erheblicher Struktureffekte (i. W. resultierend aus Personalkostensenkungen) ab
Dies gilt aber auch bei reiner Darlehensfinanzierung durch das KBM. Lediglich eine vollständige Finanzierung über (Bremer) KHG-Mittel führte dazu, dass keine Finanzierungskosten entstünden, die „zu verdienen“ wären
- Zusagen über eine Beteiligung des Landes Bremen an einer Finanzierung der Umsetzung des Masterplans werden aber in keiner Weise (Fördermittel, Landesbürgschaft etc.) gemacht
- Die Umsetzung des Masterplans ist notwendig zur mittelfristigen Existenzsicherung des KBM!
- Alternativen zur Umsetzung des Masterplans als PPP-Modell sind den Beschäftigten und den Betriebsräten jederzeit willkommen!

PPP-Risiken aus Sicht des Betriebsrates

- Der Masterplan wird durch den privaten Partner baulich und organisatorisch erheblich verändert
- Umfang des Facility Management wird erheblich ausgeweitet
- Einfluss des privaten Partners, z. B. in Bezug auf die medizinische und andere Ausstattung, wird erheblich verstärkt

- Das Projekt im KBM dient als Einstieg in weitere Outsourcing-Prozesse im Klinikverbund Bremen
- Ein erfolgreiches PPP-Modell wird die öffentlichen Geldgeber veranlassen, Investitionsmittel weiter zu kürzen
- Die Diskussion über die (PPP-) Finanzierung des Masterplanes wird von Projektgegnern genutzt, um das Projekt zu kippen

=> Das größte Risiko für das KBM und seine MitarbeiterInnen ist jedoch, dass nichts geschieht!

Chance der PPP-Lösung aus Sicht der Geschäftsführung

- Der Masterplan würde umgesetzt und die Betriebskosten dauerhaft gesenkt
- Planung, Bau, Finanzierung sowie Betrieb und Verwertung liegen in einer (externen) Hand
- Planungs- und Baurisiken können abgewälzt werden
- Durch den privaten Partner wird erheblicher externer Sachverstand eingebunden
- Das Projekt könne schneller abgewickelt werden
- Effizienzgewinne könnten erzielt werden

Alternative Finanzierungsvarianten:

- Bremen bringt das für die Investition erforderliche Kapital selbst auf und wendet diese Mittel dem KBM als Investitionszuschuss zu. Das KBM plant und finanziert das Gebäude bei Bauausführung durch einen Privaten unter Einsatz der erhaltenen Zuschüsse und führt den Gebäudebetrieb wie bisher selbst aus (Variante 1)
- Das KBM plant und finanziert das Gebäude bei Bauausführung durch einen Privaten, Bremen erteilt dem KBM zur Darstellung der Investitionsfinanzierung eine Bürgschaft und die Betriebsleistung bleibt in Hand des KBM (Variante 2)
- Wie Variante 2, jedoch ohne eine Bürgschaft Bremens (Variante 3)
- Die PPP-Lösung (Planen, Bauen, Finanzieren und Facility Gebäude-management aus einer Hand durch einen Privaten (Variante 4)

Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

*Niko Stumpfögger, ver.di-Bundesverwaltung, Fachbereich Gesundheit, soziale Dienste, Wohlfahrt und Kirchen
Konzernbetreuung Gesundheitswirtschaft*

Die Themen der Diskussion im Forum waren so vielfältig wie das Gesundheitswesen komplex ist. Hans Otto, EWR-Consulting, verortete in seinem Eingangsstatement das Grundproblem von Public Private Partnership Projekten bei der nicht ausreichenden Finanzierung der Krankenhausinvestitionen durch die öffentliche Hand, insbesondere die Länder. Die Betriebswirtschaft könne mit ihren Mitteln nicht heilen, was der Staat an Aufgaben vernachlässige. Finanzierungsprobleme würden damit auf Patientinnen, Patienten und Beschäftigte überwälzt.

Herbert Weisbrod-Frey, ver.di, sah Chancen für PPP-Projekte dort, wo sie im Zusammenhang mit neuen Versorgungsformen eingesetzt würden, wo also Know-how von Partnern für integrierte Versorgung nach SGB V oder für institutionalisierte regionale Gesundheitsplanung („Gesundheitskonferenzen“) nutzbar gemacht werden könne. Im Übrigen teilte er die Skepsis von Hans Otto in Bezug auf PPP-Projekte, die dazu dienen, Finanzierungslücken zu stopfen. Rationalisierungsgewinne würden auf diesem Wege dem System der Gesundheitsversorgung entzogen, da sie nicht den Krankenkassen und der Senkung der Versichertenbeiträge zu Gute kämen. Vielmehr müssten Zinsen und Renditeerwartungen der privaten Investoren bedient werden. „Monistik durch die Hintertür“ nannte er das.

PPP habe er sich nicht gewünscht, sagte Thomas Hollnagel, Betriebsrat Klinikum Bremen Mitte. Der Betriebsrat sah aber das größte Risiko für die Beschäftigten darin, dass „gar nichts geschieht“. Er entschloss sich, die Umsetzung des Masterplans (Medizinische Kompetenzzentren, Abschied von Pavillon-Bauten und Prozessoptimierung) zu unterstützen. Dazu gehört auch der Neubau in öffentlich-privater Partnerschaft. Die Beschäftigten tragen einen Großteil der Finanzierungslasten des Baus, denn dessen Wirtschaftlichkeit in den kommenden Jahren hängt von der Umsetzung „erheblicher Struktureffekte“ ab. Und diese resultieren im Wesentlichen aus Personalkostensenkungen, so Hollnagel.

„Natürlich ist PPP teuer“, so eine Teilnehmerin, deshalb sei die Forderung der Präsidenten der Landesrechnungshöfe zu unterstützen, dass PPP-Projekte nur vereinbart werden, wenn sie über die gesamte Projektlaufzeit, häufig 20 bis 30 Jahre, für die öffentliche Hand die wirtschaftlichere Alternative seien. Die langen Projektlaufzeiten seien ein Problem für die Flexibilität eines Krankenhauses, meinte ein Teilnehmer. Hätte ein Krankenhaus beispielsweise in den 1980er Jahren unter den damaligen Bedingungen von Medizin und Pflege ein PPP-Projekt aufgelegt, wäre es bis heute an die Verträge gebunden. In der Diskussion gab es Übereinstimmung, dass PPP kein neuer Lösungsweg für die Investitionslücke der Krankenhäuser von 32 bis 57 Mrd. Euro sei. Die Tagung habe aber neue erkenntnisleitende Kriterien erbracht, um Chancen und Risiken von PPP-Projekten im Krankenhaus zu beurteilen.

Thesen zu institutionellen PPP in der Energiewirtschaft

Dr. Reinhard Klopffleisch
ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Ver- und Entsorgung

Die neuere Rechtsprechung zu PPP und Ausschreibungspflichten hat auch die Gewerkschaft ver.di verunsichert. Ist interkommunale Zusammenarbeit noch möglich? Ist es Kommunen noch sinnvoll möglich, gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit privaten Minderheitsanteilen mit der Wahrnehmung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu beauftragen, wie es in der kommunalen Energieversorgung gang und gäbe – und vielfach auch bewährt – ist?

Basis für die weitverbreitete kommunale Praxis ist die rechtliche Wertung, dass, sofern bestimmte Bedingungen eingehalten werden, PPP und interkommunale Zusammenarbeit als sogenannte Inhouse-Geschäfte eingestuft werden und damit freihändig, ohne Ausschreibung vergeben werden können. So sah es auch der Europäische Gerichtshof (EuGH), beispielsweise in der Rechtssache Teckal vom 18. November 1999. Jetzt hat die Rechtsprechung mit dieser Sicht radikal gebrochen. Jetzt herrscht Ausschreibungszwang, wenn ein von einer Kommune beauftragtes Unternehmen auch nur eine geringfügige Beteiligung eines Dritten (Privaten) aufweist.

Genau genommen müssten sich damit alle Stadtwerke, an denen ein Privater auch nur mit einem geringfügigen Minderheitsanteil beteiligt ist, in ihrer Stadt einer europaweiten Ausschreibung stellen – mit katastrophalen Auswirkungen für Unternehmen und Beschäftigung, sollten sie gegen die bietende Phalanx der Großkonzerne den Kürzeren ziehen. Denn anders als ein Großkonzern, der, wenn er die Ausschreibung verliert, weiterzieht, steht ein Stadtwerk vor dem Aus, wenn es in der Kommune, in der es bislang tätig war, die Konzession verliert. Das mag im Interesse der Großkonzerne sein, doch ist es auch im Gemeinwohlinteresse?

Mit derartiger Rechtsprechung wird die bedenkliche politische Tendenz gestützt, die auch schon im Grünbuch PPP der Kommission zu erkennen

war: Die Kommission stellt dort Ausschreibungszwang für alle Konzessionen und kürzere Laufzeiten für PPP-Verträge zur Diskussion.

Das Urteil scheint nicht nur für zukünftige PPP und Kooperationen bedeutsam, sondern könnte auch Verträge gefährden, die in der Vergangenheit zustande kamen und jetzt nachträglich als gemeinschaftswidrig eingestuft werden könnten. Denn nach einer jüngeren Entscheidung des EuGH geht dieser davon aus, dass die Gemeinschaftswidrigkeit bis zur endgültigen Vertragserfüllung andauert. So wird Rechtsunsicherheit für eine lange Zeit generiert. Bekanntlich sind die Laufzeiten der Verträge in der Energie- und Wasserversorgung sehr lang, zum Teil bis zu 20 Jahren.

Vor diesem Hintergrund gilt es sich klar zu positionieren. Was wollen wir, und welche gesetzlichen Bestimmungen sind notwendig, um das Gewollte realisieren zu können? Die Gewerkschaft ver.di hat sich hier klar positioniert.

Zunächst: ver.di steht den interkommunalen Kooperationen uneingeschränkt positiv gegenüber. Sie können notwendige Synergien heben und damit wichtige wirtschaftliche Voraussetzungen zum Erhalt kommunaler Eigenständigkeit schaffen, insbesondere für kleine Kommunen. Es kann nicht angehen, dass die Rechtsprechung, noch dazu ohne eindeutige gesetzliche Grundlage, gleichsam durch die Hintertür, das kommunale Recht auf Eigenproduktion von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aushebelt, indem es derartige Kooperationen in Frage stellt.

Zum Thema PPP: Wir meinen prinzipiell, dass die Kommunen in der Lage sind, ihren Bürgerinnen und Bürgern selbst die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zur Verfügung zu stellen, insbesondere auch diejenigen, die zu wirtschaftlichen Bedingungen zu erbringen sind wie Wasser und Energie, Abfall und ÖPNV. Wir sind indessen nach wie vor Befürworter von PPP-Lösungen, wenn Kommunen es für notwendig erachten, privates Kapital zur Lösung der komplexen Aufgaben heranzuziehen. Vielfach hat sich dies bewährt, namentlich wenn die Kommune oder das kommunale Unternehmen sich außerstande sehen, notwendige Investitionen beispielsweise in Kanalnetze allein zu leisten. Dann ist eine PPP-Lösung allemal eine bessere Möglichkeit als die gänzliche Privatisierung der entsprechenden Leistung der Daseinsvorsorge. Dieser Weg scheint aber verbaut, solange hier Ausschreibungspflicht gilt. Alle Kommunen sind derzeit gut beraten, keine neuen PPP abzuschließen.

Andererseits: Wenn es durch das PPP-Urteil zur Rekommunalisierung von Aufgaben kommt, würde ver.di diese Entwicklung begrüßen. Jüngste Beispiele aus der Energie- oder Abfallwirtschaft (z. B. die Bildung des Abfallzweckverbandes aha im Hannoveraner Umland) zeigen, dass dies auch unter Wettbewerbsbedingungen eine sinnvolle Alternative ist. Es erscheint allerdings nicht sinnvoll, bestehende PPP aufzulösen, die zur Zufriedenheit aller Beteiligten verlaufen. Hier fordern wir vom Gesetzgeber und von der EU-Kommission kurzfristig die Schaffung von Rechtssicherheit.

Mittel- und langfristig brauchen wir indessen eine viel weitergehende Klärung. Es muss klargestellt werden, dass Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse weiterhin der öffentlichen Daseinsvorsorge zugehörig sind und deshalb eindeutig und klar dem allgemeinen Vergaberecht mit verbindlicher europäischer Ausschreibung entzogen werden müssen. Die jüngste Entwicklung der Rechtsprechung erhöht die Notwendigkeit, hier zu einer EU-weit verbindlichen Regelung zu kommen. Es geht um zwei politische Initiativen, die inhaltlich unverzichtbar zusammenhängen und unserer Ansicht auch nur gemeinsam realisiert werden dürfen:

- zum einen die klare Herausnahme aller Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus der Dienstleistungsrichtlinie, die leider auch in der stark revidierten Endfassung nicht erfolgt ist,
- zum zweiten die Verabschiedung einer Europäischen Richtlinie zur Daseinsvorsorge, in der die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse klar definiert und ebenso klar von der Ausschreibungsverpflichtung des Vergaberechtes ausgenommen werden. Damit bekämen interkommunale Zusammenarbeit und PPP im Bereich der Daseinsvorsorge eine klare Rechtsgrundlage.

Nur so kann dauerhaft ein europäisches Rechtssystem begründet werden, das den Kommunen einen hohen Grad von Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit für die Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge lässt, so wie es auch dem grundgesetzlich verbrieften Recht der kommunalen Selbstverwaltung entspricht. Es ist das Verdienst der neuesten Rechtsprechung, dies noch klarer gemacht zu haben, als es ohnehin schon war.

PPP und Vergaberecht

Barbara Meißner, Deutscher Städtetag

Das Vergaberecht greift durch die Rechtsprechung des EuGH in immer weitere Gebiete ein, von denen in der Vergangenheit niemand geglaubt hätte, dass sie von vergaberechtlicher Relevanz sein könnten. Umso fataler sind nun die Konsequenzen für die Kommunen.

Insbesondere im Bereich der PPP – und hier des Grünbuchs der EU-Kommission sowie der Entschliebung des EU-Parlaments dazu – sind im Wesentlichen drei Bereiche angesprochen: interkommunale Zusammenarbeit, Inhouse-Geschäfte sowie Dienstleistungskonzessionen.

I. Interkommunale Zusammenarbeit

Lassen Sie mich zunächst mit der interkommunalen Zusammenarbeit und möglicher Ausschreibungspflichten beginnen. Diese rückt zunehmend in den Fokus des EuGH, der EU-Kommission sowie nationaler Gerichte, die in einigen Fällen bei der interkommunalen Zusammenarbeit von einer Ausschreibungspflicht ausgehen.

Mit dieser Pflicht werden die kommunale Selbstverwaltung und damit das Organisationsrecht der Kommunen ausgehöhlt.

Die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung betrifft insbesondere die für die Städte, Gemeinden und Kreise, nicht zuletzt angesichts der demografischen Entwicklung, immer wichtiger werdende interkommunale Zusammenarbeit. Interkommunale Zusammenarbeit beinhaltet als bewusste Alternative zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben eine hocheffiziente Möglichkeit für die Kommunen, gegenüber ihren Bürgern ein breites Dienstleistungsspektrum hoher Qualität und mit sozialverträglichen Gebühren in eigener Verantwortung ortsnah vorzuhalten.

Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit, etwa in den wichtigen Feldern der Abwasserentsorgung oder auch der Wasserversorgung, führen grundsätzlich regional benachbarte Gemeinden die ihnen obliegenden Aufgaben in gemeinsamer Verantwortung durch. Insoweit stellt gerade die interkommunale Zusammenarbeit einen bewährten Grundpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland dar, der zur Identität des deutschen Staates gehört, die auch die EU zu achten hat.

Auffassung der EU-Institutionen

Der **Europäische Gerichtshof** hat in einem Grundsatzurteil vom 13.01.2005 entschieden, dass eine nationale (spanische) Regelung, die öffentliche Kooperationen zwischen Gebietskörperschaften **generell** vom Vergaberecht ausnimmt, EU-rechtswidrig ist. Jedoch kann diese Entscheidung, die für die Spezialformen interkommunaler Kooperationen (Kommunale Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen) wenig Aussagekraft besitzt, gerade nicht dafür herangezogen werden, allgemein interkommunale Kooperationen dem Vergaberecht zu unterwerfen.

Die **EU-Kommission** hat in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland betreffend die Gemeinde „Hinte“ die Auffassung vertreten, dass die Übertragung der Abwasserentsorgung von einer Gemeinde auf einen gemeinsam von ihr mitgetragenen Wasserverband in einem transparenten Wettbewerbsverfahren, also mit vorheriger Bekanntmachung, zu erfolgen hat. Ziel müsse es sein, dass sich auch ein (privater) Dritter bewerben könne. Etwas anderes gelte nur dann, wenn sich die „abgebende Gemeinde“ bei der Übertragung keine Kontroll- und Informationsrechte vorbehalte, also sozusagen eine – in der Praxis kaum vorkommende – **komplette Delegation** ihrer Aufgaben vornehme.

In dem am 26.10.2006 im **EU-Parlament** verabschiedeten so genannten **„Weiler-Bericht“** über das „Grünbuch der Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ haben auch EU-Parlamentarier mehrheitlich die Auffassung vertreten, nur eine vollständige Übertragung von kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten (Delegation) könne vom Vergaberecht freigestellt werden.

Kommunale Positionen

Die Kommunen wenden sich nachdrücklich gegen eine Aushöhlung rein interkommunaler Kooperationen durch derartige EU-Wettbewerbs- und Vergaberechtsvorgaben. Die örtliche Daseinsvorsorge hat eine zentrale Bedeutung für Gesellschaft, Wirtschaft und Bürger. Die Definitions- und Organisationshoheit für die Aufgaben der Daseinsvorsorge liegt bei den Mitgliedstaaten. Auch die Europäische Union muss diese Organisationshoheit respektieren.

Wir erteilen auch Forderungen der Verbände der deutschen Privatwirtschaft in Deutschland eine eindeutige Absage, wonach eine interkommunale Kooperation vergaberechtsfrei nicht bei „marktgängigen Leistungen“ – hierzu gehört zum Beispiel die Abfallentsorgung – möglich sein soll. Würde man dieser Forderung Rechnung tragen, gäbe es so gut wie keine Bereiche, in denen von den Kommunen wahrgenommene Aufgaben nicht auch, zumindest was deren Durchführung angeht, von Privaten betrieben werden können (Bsp.: Kommunale Rechnungsprüfung kann durch privaten Wirtschaftsprüfer durchgeführt werden etc.).

Entscheidend ist vielmehr, dass es bei allen rein interkommunalen Kooperationen ohne Beteiligung privater Dritter, die in Deutschland insbesondere in den Formen der kommunalen Zweckverbände sowie in Form von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen durchgeführt werden, erst gar nicht um vergaberechtpflichtige Beschaffungen der Kommunen auf dem – externen – Markt geht. Vielmehr handelt es sich hierbei um rein interne Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen innerhalb der – kommunalen – Verwaltungseinheit. Mit diesen Kooperationsformen wird gerade in besonderem Maße das Subsidiaritätsprinzip gewahrt.

Die im Wege der rein kommunalen Zusammenarbeit ohne Beteiligung privater Dritter nach den in Deutschland bestehenden Gesetzen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit stattfindenden Kooperationsformen sind daher allesamt in einem funktionalen Sinne „In-House“ und damit vergaberechtsfrei. Hierbei kann es auch keine Rolle spielen, ob es sich bei den interkommunalen Kooperationen um so genannte mandatierende Vereinbarungen im fremden Namen oder um so genannte delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit einer vollständigen Aufgaben- und Zuständigkeitsübertragung handelt.

Forderung der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen es daher ausdrücklich, dass die Bundesregierung (Bundeswirtschaftsministerium) der Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach einer Vergaberechtsfreiheit interkommunaler Kooperationen durch einen entsprechenden Formulierungsvorschlag in der anstehenden Novellierung des Vergaberechts Rechnung tragen will. Wir wenden uns daher eindringlich gegen alle Versuche, insbesondere der Privatwirtschaft, die dieses Ziel aushöhlen und damit einen gewachsenen und bewährten Eckpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung verletzen wollen.

Wir haben deshalb die Bundesregierung gebeten, sich nachdrücklich, insbesondere im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft, auch auf der EU-Ebene für eine Vergaberechtsfreiheit der interkommunalen Zusammenarbeit einzusetzen. Diese darf nicht nur – wie zuletzt das OLG Düsseldorf im positiven Sinne für die Vergaberechtsfreiheit der Übertragung von kommunalen Aufgaben auf einen kommunalen **Zweckverband** festgestellt hat – auf institutionalisierte Einrichtungen der Kommunen (Zweckverband, gemeinsame Gesellschaft etc.) beschränkt werden.

Vielmehr muss die Vergaberechtsfreiheit auch interkommunale Kooperationen in Form von **öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen**, unabhängig davon, ob diese mandatierender oder delegierender Natur sind, erfassen. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind im Vergleich zu Zweckverbandsgründungen oder gemeinsamen kommunalen Gesellschaften häufig der einfachere Weg zur gemeinsamen kommunalen Aufgabenerfüllung. Daher kann es im Sinne einer sowohl von der Bundesregierung als auch der Europäischen Union unterstützten Entbürokratisierung nicht sachgerecht sein, nur institutionelle Einrichtungen der Kommunen dem Vergaberecht zu entziehen, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (Verträge) aber außen vor zu lassen.

Eine insbesondere für die Kommunen dringend erforderliche Rechtsklarheit kann im Ergebnis nur erreicht werden, wenn **alle Formen der rein interkommunalen Kooperation** ohne Beteiligung privater Dritter ausdrücklich im EU-Recht dem Vergaberecht entzogen werden. Die kommunalen Spitzenverbände haben hierzu einen **Formulierungsvorschlag** unterbreitet.

Gerade Europa braucht starke Kommunen, die auch in Zukunft in der Lage sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich sowie durch interkommunale Kooperationen zu erfüllen. Städte, Gemeinden und Kreise müssen selbst und eigenverantwortlich entscheiden, ob sie ihre Aufgaben intern erbringen oder aber – nach vorheriger Ausschreibung – an private Dritte vergeben. Diese Entscheidungsfreiheit darf ihnen nicht durch europäische Wettbewerbs- und Vergaberechtsvorgaben genommen werden.

II. Inhouse-Geschäfte

Ich möchte mich nun dem Themenkomplex der ausschreibungsfreien Inhouse-Geschäfte zuwenden. Er ist für die Kommunen von ebenso hoher Relevanz. Dieses auch vor dem Hintergrund, dass die Nutzung von gemischt-öffentlichen Partnerschaften, den sog. ÖPP, von der Politik gefordert und gefördert wird. Die Rechtsprechung des EuGH führt allerdings in der kommunalen Praxis verstärkt dazu, den Weg der Rekommunalisierung einzuschlagen oder erst gar nicht über die Gründung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen nachzudenken.

Der EuGH hatte im Jahre 1999 mit seinem Teckal-Urteil einen Weg zur Möglichkeit von Direktvergaben eingeschlagen.

Dies gab durchaus Anlass zu Hoffnungen. Der EuGH ließ die Vergabe an Gesellschaften zu, über die der öffentliche Auftraggeber eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle ausübt und die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen für die öffentlichen Eigentümer ausüben. Unklar war, inwiefern auch die Vergaben an gemischtwirtschaftliche kommunale Eigen-gesellschaften den Tatbestand dieser sog. Inhouse-Geschäfte erfüllten.

Die Klarstellung erfolgte dann 2005 durch den EuGH, aber mit unerwünschten Auswirkungen auf die kommunale Praxis. Danach ist eine ausschreibungsfreie Direktvergabe nur noch bei 100 % kommunaler Beteiligung zulässig. In weiteren Urteilen, auf die ich hier im Einzelnen nicht näher eingehen will, hat der Gerichtshof weitere Einschränkungen vorgenommen.

Insoweit drängt sich der Eindruck auf, dass der EuGH seinen im Jahr 1999 eingeschlagenen Weg wieder korrigiert und zu einer engen Auslegung der Vergaberegeln zu Gunsten des Wettbewerbs ohne Rücksicht auf mögliche Folgen tendiert.

Durch diese Entscheidungen wird der private Partner einer ÖPP nicht bereit sein, in eine Gesellschaft zu investieren. Denn er kann nicht sicher sein, dass die Gesellschaft auch den Auftrag erhält. Der Zweck der Gesellschaft läuft aber leer, wenn sie für eine Aufgabe gegründet wird, die sie gar nicht übertragen bekommt.

Zum anderen umfassen die Urteile viele Fälle, in denen der private Teilnehmer an der Erledigung der durch das Unternehmen wahrgenommenen Aufgabe nicht beteiligt ist, sondern bei denen eine bloße Kapitalbeteiligung vorliegt. In diesen Fällen, in denen im Gesellschaftsvertrag sichergestellt ist, dass die alleinige unternehmerische Führung bei der Kommune liegt, der private Anteilseigner sich also nicht in das Geschäft „einmischt“, halten wir – wie auch die damalige Generalanwältin Stix-Hackl – auf Basis des EG-Vertrages zumindest eine andere Sichtweise für möglich. Aber sei es wie es sei: Die EuGH-Rechtsprechung gilt und ist – mangels anderer sekundärrechtlicher Regelungen – von uns zu beachten. Da die bisherige Aufgabenerfüllung durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht mehr ausschreibungsfrei möglich ist, wird die kommunale Organisationshoheit damit praktisch ausgehöhlt und den Kommunen die Wahlfreiheit genommen, in welcher Form sie die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen wollen.

Wir streben deshalb eine ausdrückliche sekundärrechtliche Regelung an, die eine direkte Beauftragung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im vernünftigen Rahmen zulässt.

Als Ansatzpunkt kann auf die vom europäischen Parlament vorgeschlagene In-house-Definition zurückgegriffen werden. Ich beziehe mich auf den Vorschlag des EP für Art. 18a der „klassischen“ Richtlinie – 2004/18/EG. Danach sollte ein Inhouse-Geschäft möglich sein, wenn der Auftrag an eine vom öffentlichen Auftraggeber getrennte Einrichtung vergeben wird, wenn er über diese Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über eine eigene Dienststelle und die Einrichtung im Wesentlichen für den oder die Auftraggeber tätig ist, die seine Anteile innehaben.

Um dabei eine Beteiligung privater Dritter sicherzustellen, könnte formuliert werden, dass eine Kontrolle auch unter den folgenden Voraussetzungen vorliegt:

- die Einrichtung wird überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert, und

- sie unterliegt der Aufsicht dieser öffentlichen Stellen. Entscheidend ist dabei die Ausgestaltung und Sicherung der kommunalen Steuerung im Gesellschafts(Beherrschungs)vertrag.

Die Möglichkeit der privaten Minderheitsbeteiligung an öffentlichen Verkehrsunternehmen ohne Beeinträchtigung von Inhouse-Vergaben wird zurzeit auch im Rahmen der ÖPNV-Verordnung diskutiert. Wir begrüßen dies sehr. Dort sind ähnliche Kriterien entwickelt worden, die die Steuerung der Gesellschaft durch den kommunalen Auftraggeber sicherstellen bei gleichzeitiger Minderheitsbeteiligung privaten Kapitals.

Um die Kommunen nicht in den Weg der Eigenerbringung von Leistungen oder der interkommunalen Zusammenarbeit zurückzuzwingen und Private auszuschließen, müssen wir zu Lösungen für die Ausweitung der Inhouse-Geschäfte gelangen. Es sollte deshalb – wie auch bei der ÖPNV-Verordnung – in gewissem Umfang möglich sein, private Partner aufzunehmen, ohne Inhouse-Geschäfte zu gefährden.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, die Vergaberichtlinien zu ändern sowie eine entsprechende Formulierung in das GWB aufzunehmen. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich auch bereits in diesem Sinne an das Bundeswirtschaftsministerium gewandt.

III. Dienstleistungskonzessionen

Nach uns vorliegenden Informationen plant die Europäische Kommission – unterstützt durch das Europäische Parlament – in Umsetzung des Grünbuches zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen die Schaffung eines Rechtsrahmens für Dienstleistungskonzessionen.

Die kommunalen Spitzenverbände lehnten eine Regelung zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ab. Dienstleistungskonzessionen sind ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der EU-Vergaberichtlinien herausgenommen worden. In den Verhandlungen zur Novelle der EU-Vergaberichtlinien hatten sich die Mitglieder der EU aufgrund der in den Ländern bestehenden unterschiedlichen Formen von Dienstleistungskonzessionen darauf verständigt, diese aus den EU-Vergaberichtlinien heraus zu nehmen. Ein einheitliches und damit ausgewogenes Verfahren zu finden erschien nicht sachgerecht. An dieser Sachlage hat sich bis zum

heutigen Tag nichts geändert. Das Bundeswirtschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme zum Grünbuch ÖPP die Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände unterstützt und ebenfalls einen Rechtsrahmen für Dienstleistungskonzessionen abgelehnt.

Die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen erfolgt nicht ohne jede Regeln. Es gelten hier grundsätzlich die EU-primärrechtlichen Prinzipien der Transparenz, der Gleichbehandlung sowie der Nichtdiskriminierung. Diese EU-rechtlichen Prinzipien gelten aber auch für viele andere Bereiche der nicht vom EU-Sekundärrecht erfassten Regelungen. Ein Rechtsrahmen für Dienstleistungskonzessionen könnte ein „Vergaberecht light“ begründen, das zu einer investitionsverzögernden langen Verfahrensdauer – wie mittlerweile im Vergaberecht üblich – führt.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Public Private Partnership – Vorteil oder Nachteil für Mitarbeiter und Arbeitnehmervertretungen?

Karl-Heinz Pöverlein
Betriebsratsvorsitzender N-ERGIE Aktiengesellschaft

Im Zeichen der Liberalisierung der Energiemärkte und den damit verbundenen gesetzlichen Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben, die auf Energieversorger einwirken, kann ein Public Private Partnership auch von Vorteil sein.

Kommunale Anteilseigner gelten bisher als Arbeitgeber, denen eine sichere Energieversorgung für ihre Bürger wichtig ist. Der Aspekt, dass Arbeitsplätze vor Ort ein wichtiges Gut sind, spielt ebenfalls eine Rolle.

Private Anteilseigner aus der Branche bewerten die Vorgaben und Bedingungen des Wettbewerbes in der Regel mit mehr fachlichem Sachverstand und sind mit den ständigen Veränderungen des Energiemarktes vertraut.

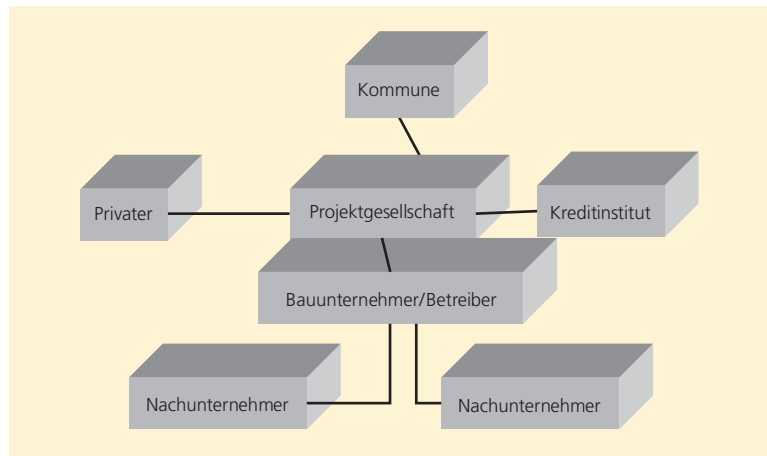
Auch wenn das Thema Public Private Partnership unter Arbeitnehmervertretern umstritten ist, darf nicht vergessen werden, dass durch Contractingmodelle Arbeitsplätze gesichert werden. Das Prinzip des Public Private Partnership kann für Kommunen mit einer unsicheren Haushaltslage von Vorteil sein, wenn Energieversorger durch Contracting die öffentliche Hand unterstützen. Diese Unterstützung kann sich auch positiv auf die Arbeitnehmer auswirken.

Ist der private Anteilseigner hingegen im Sinne der Erwartungen der Aktionäre nur auf Gewinnmaximierung orientiert, bedeutet dies meist Arbeitsplatzabbau und Leistungsverdichtung. Auch der kommunale Anteilseigner ist immer mehr am Erlös orientiert. Gründe hierfür liegen meist in der ruinösen Haushaltslage der öffentlichen Hand.

Kommen jedoch die obigen positiven Argumente zum Tragen, liegt der Nutzen des Contracting auf beiden Seiten, sowohl bei den kommunalen Anteilseignern als auch bei den Mitarbeitern in der kommunalen Energiebranche. Um nur einige Punkte zu nennen:

- Gebäude-/Gelände-/Verbrauchsdaten sind teilweise bekannt
- Angebot von Komplettlösungen ist möglich
- Bessere Verzahnung mit Kundenprozessen
- Kostensenkung für Eigenbewirtschaftung durch Größenvorteile

Ein typischer Ablauf eines Contractingmodells wird in folgendem Schaubild dargestellt:



Als positives Praxisbeispiel möchte ich ein Finanzierungsprojekt zwischen der N-ERGIE Aktiengesellschaft und dem Tiergarten Nürnberg vorstellen.

Im Jahr 2003 wurde das Elefantenhaus des Nürnberger Tiergartens mit finanzieller Hilfe der N-ERGIE Aktiengesellschaft und deren Mitarbeiter aufwendig umgebaut. Die Baumaßnahme belief sich auf insgesamt 500.000 Euro, wobei die Hälfte der Investition von der Belegschaft der N-ERGIE Aktiengesellschaft getragen wurde. Die restlichen 275.000 Euro stellte die N-ERGIE Aktiengesellschaft zur Verfügung. Als Generalübernehmer der Baumaßnahme wurde die impleaPlus GmbH, eine Tochtergesellschaft der N-ERGIE und der Wohnungsbau-gesellschaft der Stadt Nürnberg (wbg), beauftragt. impleaPlus hat die Planung in enger Abstimmung mit dem Hochbauamt der Stadt Nürnberg vorgenommen und die Bauausführung und Bauüberwachung übernommen. Als Gegenleistung für die Finanzierung wurde

der N-ERGIE Werbefläche an verschiedenen Plätzen im Tiergarten zur Verfügung gestellt und es wurde über Möglichkeiten von Facility-Leistungen zwischen dem Tiergarten und impleaPlus geführt.

Am dargestellten Beispiel ist jedoch zu beachten, dass dieses Projekt Modellcharakter besitzt und nicht vorrangig die Erlösseite betrachtet wurde.

Damit Arbeitsplätze sowie Versorgungssicherheit bestehen bleiben und man den Anforderungen des Wettbewerbs gerecht wird, halte ich das Thema Public Private Partnership für richtig. Richtig, wenn diese Partnerschaft auf der einen Seite mit fachlichem Sachverstand und auf der anderen Seite mit sozialer Verantwortung getragen wird.

Zusammenfassung der Arbeitsergebnisse

Sven Bergelin

ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Ver- und Entsorgung

ReferentInnen:

Barbara Meißner, Deutscher Städtetag

Karl-Heinz Pöverlein, Betriebsratsvorsitzender N-ERGIE, Nürnberg

Reinhard Klopffleisch, ver.di-Bundesverwaltung

Moderation: Judith C. Enders

In diesem Workshop wurden die Erfahrungen mit institutionellen PPP in der Energiewirtschaft und die notwendigen Bedingungen dafür diskutiert.

In der regionalen und örtlichen Energieversorgung sind institutionelle PPP seit Jahren gelebte Praxis. Neben dem Trend zu einer vollständigen Privatisierung der Stadtwerke seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist eine Vielzahl von Kommunen den Weg der Teilprivatisierung gegangen und hat sich private Energieversorgungsunternehmen als Partner gesucht. Heute haben etwa zwei Drittel aller größeren Stadtwerke mit mehr als 100.000 Kunden zumindest in Minderheitenpositionen private Anteilseigner.

Karl-Heinz Pöverlein machte eingangs deutlich, welche Erfahrungen sie als Arbeitnehmervertreter bei der N-ERGIE, dem regionalen Energieversorger Nürnbergs, mit ihrem privaten Anteilseigner (Thüga-Gruppe) in den letzten zehn Jahren machten. Der große finanzielle Druck auf den kommunalen Haushalt der Stadt Nürnberg hat auch dazu geführt, dass die Renditeerwartung an das Unternehmen immer größer wurden. Insofern gibt es bezogen auf die Renditeerwartungen keinen signifikanten Unterschied zwischen dem Kämmerer der Stadt und den Finanzvorständen in privaten Unternehmen. Positiv für das Unternehmen N-ERGIE ist auf alle Fälle die Tatsache, zwei unterschiedliche Anteilseigner zu haben. Die Arbeitnehmervertreter finden in dieser Konstellation eher Wege der Durchsetzung für ihre Anliegen, als dieses bei nur einem Anteilseigner der Fall wäre.

Barbara Meißner vom Deutschen Städtetag (DST) erläuterte die zunehmend komplizierter werdenden Rahmenbedingungen für das Eingehen institutioneller PPP durch EU-Gesetzgebung und EU-Rechtsprechung. Insbesondere in den anhaltenden Diskussionen um die Organisation der Daseinsvorsorge im 2001 vorgestellten Grünbuch und im Weißbuch vom April 2004 der EU-Kommission wird der Entscheidungsrahmen für Kommunen bei der Organisation der Daseinsvorsorge zunehmend in Frage gestellt. In diese Richtung geht auch das Grünbuch zu PPP-Modellen gleichfalls vom April 2004.

Alle Ansätze der EU-Kommission zielen darauf ab, den kommunalen Entscheidungsspielraum weiter zu begrenzen. Sollte es zu einer Ausschreibungspflicht für das Eingehen institutioneller PPPs kommen, so wären Entscheidungskriterien aus regionalen wirtschafts-, sozial- und strukturpolitischen Erwägungen beim Eingehen von PPP kaum mehr möglich.

Heute bereits ist eine Vielzahl kommunaler Entscheidungsträger bei der Ausschreibung von Aufträgen oder auch Anteilen kommunaler Unternehmen rechtlich verunsichert. Verstärkt wird diese Entwicklung noch durch die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes EuGH. Dieser hatte zuletzt in einem Urteil gegen die Stadt Halle das Vorliegen der Bedingungen für eine Inhouse-Vergabe ohne öffentliche Ausschreibung verneint, wenn dieser Auftrag an ein Unternehmen mit privater Beteiligung gehen soll. Dieser Grundsatz soll unabhängig davon gelten, wie hoch diese private Beteiligung an dem Unternehmen ist. Damit ist der bisherige große Vorteil institutioneller PPP, nämlich die faktische öffentliche Auftragsgarantie für die PPP-Modelle, sowohl für die Städte und Gemeinden ebenso wie für die privaten Unternehmen verbaut.

Reinhard Klopffleisch bestätigte aus der Sicht von ver.di die vom DST kritisierte Einengung des kommunalen Entscheidungsspielraums bei der Organisation und Durchführung von Diensten der Daseinsvorsorge durch EU-Gesetzgebung und EuGH-Rechtsprechung. Auch wenn die bestehenden institutionellen PPP in den Bereichen der Ver- und Entsorgung, der Energie-, der Wasser- und der Abfallwirtschaft weitestgehend gut funktionieren, ist der mit der Liberalisierung in den 90er Jahren einsetzende Trend zur zunehmenden Privatisierung von Stadtwerken kritisch zu sehen.

So haben die Kommunen politischen Einfluss eingebüßt, wenn es um eine ökologische, nachhaltige und soziale Energiepolitik geht. Auch gab es Fälle in diesen Bereichen, in denen die Gewinne privatisiert, die Risiken

jedoch sozialisiert wurden. Am besten – auch durch die kritische bundesweite Medienberichterstattung – bekannt ist der Fall der (Teil-)Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe an RWE und Veolia.

Auch die gerade aktuell für die Endverbraucher steigenden Energiepreise sind ein Ergebnis der Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre.

Im Workshop wurde dann besonders der Zusammenhang zwischen Privatisierung, Liberalisierung und dem Verlust kommunaler und politischer Einflussnahme sowie Ökologie und Nachhaltigkeit diskutiert. Auch die Gefahr der Bildung von Oligopolen bei der Liberalisierung der Daseinsvorsorge war Gegenstand der Diskussion. Einhellige Position in diesem Workshop war, dass vor dem Hintergrund der Entwicklung von Politik und Rechtsprechung in der EU vor weiteren Privatisierungen, insbesondere auch Teil-Privatisierungen und damit auch vor weiteren, institutionellen PPPs nur gewarnt werden kann.

Abschlussreferat:

Public Private Partnership als Handlungsfeld für ver.di: Erfahrungen und Erwartungen prägen gewerkschaftliche Kriterien an gute Projekte

Birgit Ladwig
ver.di-Bundesverwaltung, Bereich Politik und Planung

Liebe Kolleginnen und Kollegen,
sehr geehrte Damen und Herren,

weil der ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske heute wegen anderer wichtiger Verpflichtungen an der Teilnahme an dieser Veranstaltung verhindert ist, übernehme ich es heute, die Tagungsergebnisse aus Sicht von ver.di zusammenzufassen.

Auf dieser Tagung haben wir viel über den Vergleich von öffentlicher und privat organisierter Erledigung öffentlicher Aufgaben gehört, über die angeblichen Vor- und Nachteile der einen oder anderen Art der Aufgabenerfüllung. Eine Form der Privatisierung ist die sogenannte öffentlich-private Partnerschaft, kurz ÖPP oder PPP für Public Private Partnership, die hier im Mittelpunkt der Debatte stand. Wir wollten mit dieser Tagung und den Branchen-Schwerpunkten am Nachmittag diese Art der Privatisierung, die häufig im Gewand von vermeintlicher Interessenüberschneidung von Gebietskörperschaften und privaten Unternehmen daherkommt, das Thema ganz grundsätzlich und breit auffächern.

Für die Gewerkschaft ver.di und ihre Vorläuferorganisationen sind Privatisierungsprozesse an sich nichts Neues. Wir haben damit vielfältige Erfahrungen gemacht. Meistens gingen diese Entwicklungen zu Lasten der Beschäftigten, indem Arbeitsplätze abgebaut und Einkommens-, Sozial- und Arbeitsbedingungen verschlechtert wurden. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Meine erste These ist, dass es maßgebliche Entwicklungen und Kräfte gibt, die die Entstaatlichung unserer Wirtschaft und Gesellschaft betrei-

ben. Dadurch bekam die schon jahrelange Privatisierungswelle eine neue Dynamik, die in der zunehmenden privaten Ökonomisierung vieler Lebensbereiche enden kann.

Hierzu möchte ich ein Zitat von Heribert Prantl aus der Süddeutschen Zeitung erwähnen, das mir in diesem Zusammenhang passend erscheint:

„Wenn der Staat seine Aufgaben abwirft wie der Baum im Herbst seine Blätter, wenn sich der Staat immer kleiner macht – dann wird auch der Bereich, den der Wähler mitbestimmen kann, immer kleiner. Zu viel Entstaatlichung wird also zur Gefahr für die Demokratie. ... die Entscheidungen fallen weitab vom Volk, auch weitab vom öffentlichen Scheinwerferlicht. ... Die Bürger erleben Privatisierung als Sieg der ökonomischen Effizienz über die soziale Verantwortung, auch als Mitschwimmen des Staates im Globalisierungsstrom.“ (vgl. SZ 6. 11. 2006, Seite 4)

Die **Kräfte und Entwicklungen**, die diesen Prozess in Gang brachten und beschleunigten, sind während der Veranstaltung schon ausführlich erwähnt worden. Ich will sie daher an dieser Stelle nur stichwortartig nennen:

- Die jahrzehntelange Finanzmisere der öffentlichen Haushalte hat zu einem Investitionsstau bei den öffentlichen Infrastrukturinvestitionen geführt. Allein die kommunalen Investitionen sind seit 1992 real um ca. 40 Prozent zurückgegangen.
- Es steht ein hohes Angebot an privatem Kapital zur Verfügung, das renditeträchtige Anlagen sucht.
- Es gibt seit vielen Jahren eine mal mehr, mal weniger explizit erklärte Politik der Bundesregierungen und vieler Landesregierungen, die eine „Verschlankung“ des Staates und die Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben zum Ziel haben.
- Stagnierende Branchen, wie z. B. die Baubranche, wollen ihre Betätigungsfelder ausweiten. Ihre wirtschaftliche Tätigkeit wurde durch den Rückgang der öffentlichen Investitionen ausgebremst. Die Interessenvertreter dieser Branchen versuchen über spezielle PPP-Angebote wieder an Aufträge zu kommen.
- In der Öffentlichkeit schwindet das Bewusstsein dafür, dass es sowohl Staatsversagen als auch Marktversagen gibt, d. h. es wird ein negati-

ves Vorurteil gegenüber jeglicher staatlicher bzw. öffentlicher Betätigung und Verwaltung gepflegt.

- Die Existenz einer „res publica“, einer öffentlichen Angelegenheit, die sich ganz grundsätzlich von privaten Angelegenheiten unterscheidet, wird zunehmend gelehnet.
- Nicht zuletzt treibt das in der EU vorherrschende Wettbewerbsleitbild die Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerledigungen an.

Das Thema PPP ist ein **Handlungsfeld für Gewerkschaften**, weil PPP unsere Gesellschaft sehr grundsätzlich in Richtung steigender Ungleichheit verändern kann. Wir müssen daher die Rahmenbedingungen, die zu dem „PPP-Hype“ geführt haben, kritisieren und Vorschläge zur Veränderung der Rahmenbedingungen machen.

Es ist weiterhin die Aufgabe von ver.di, vor Ort die betroffenen Betriebs- und Personalräte und Beschäftigten mit Rat und Tat zu unterstützen, damit sie entweder in die Lage sind, diese Privatisierungsinitiativen abzuwehren oder zu gestalten, ursprüngliche Pläne zu verbessern und ganz generell die Interessen der Beschäftigten, und möglichst auch zukünftig Beschäftigter, kompetent und erfolgreich zu vertreten. Dafür müssen wir Erfahrungen in Deutschland und Europa mit Privatisierung und PPP auswerten, zusammenfassen und in aktuelle Diskussionen (wie z. B. die Vorarbeiten für ein zweites ÖPP-Beschleunigungsgesetz, das die Große Koalition vorbereiten will) einbringen. ver.di kann und muss Hilfe anbieten, um Bündnispartner für betroffene Beschäftigte zu finden, z. B. zivilgesellschaftliche Initiativen, Kundinnen und Kunden sowie Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher Einrichtungen, Verbraucherinnen und Verbraucher, Umwelt- und Sozialverbände u. a.

Sinnvoll sind auch politische Aktivitäten von ver.di, besonders in den Kommunen bzw. in der Kommunalpolitik, wo der größte Investitionsstau zu verzeichnen ist und auch die meisten PPP-Projekte aufgelegt werden, die oft überregional kaum bekannt werden.

ver.di ist zu diesem Thema auch auf bundespolitischer Ebene aktiv, denn im Bundestag wurden und werden bundesweite Rahmenbedingungen im Steuerrecht, Vergaberecht und Bilanzrecht gestaltet, die PPP im Sinne der Wirtschafts- und Branchenvertreter, die mit PPP Gewinne erzielen wollen, massiv fördern sollen. ver.di weist hier auf Fehlentwicklungen hin und

setzt sich dafür ein, dass PPP nicht zu einem neuen Subventionsgrab wird. Unter dem Deckmäntelchen der behaupteten Benachteiligung der privaten Aufgabenerledigung öffentlicher Aufgaben werden von der privaten Wirtschaft neue steuerliche Ausnahmetatbestände und Steuervergünstigungen gefordert, die wiederum die Einnahmensituation der öffentlichen Hand insgesamt verschlechtern und so noch weitere Vorwände für mehr PPP schaffen. Durch diese Bestrebungen wird auch insgesamt die Besteuerung der öffentlichen Hand in Frage gestellt. Dagegen tritt ver.di engagiert ein.

Die Große Koalition hat eine Bundestagsprojektarbeitsgruppe für die Entwicklung eines zweiten ÖPP-Beschleunigungsgesetzes eingesetzt. Die Bundestagsabgeordneten haben zur Beratung Expertinnen und Experten hinzugezogen, die vor allem aus den an PPP interessierten Wirtschaftszweigen und der Wirtschaftsprüfer-, Unternehmensberater- und Steuerberaterbranche kommen, die sich im Zuge von PPP-Prozessen Beratungsaufträge ausrechnen.

Experten und Expertinnen, die aus Bürger- und Arbeitnehmersicht viele PPP-Projekte eher kritisch sehen (dazu gehören Gewerkschaftsvertreter), sind in den Unterarbeitsgruppen deutlich unterrepräsentiert. ver.di bringt auf dieser Ebene die gewerkschaftlichen Bedenken gegen ungerechtfertigte Begünstigungen von PPP ein.

Weiterhin gibt es gewerkschaftliche Aktivitäten auf europäischer Ebene, die sich für einen Schutz der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen und allgemeinen öffentlichen Interesse einsetzen.

Wir müssen aber auch die faktischen Realitäten sehen. D. h., dass ich die Lage so einschätze, dass wir – auch wenn wir versuchen, die Rahmenbedingungen und den politischen „Mainstream“ in unserem Sinne zu beeinflussen – nicht immer und überall Erfolg haben werden und weitere Privatisierung sofort verhindern können, auch wenn es dafür ein paar beeindruckende Beispiele gibt. Es gibt leider auch die anderen Beispiele.

Für PPP-Projekte müssen wir Handlungshilfen und Strategien entwickeln die sich auf mehrere Handlungsebenen und -phasen beziehen.

- Darin müssen wir unsere grundsätzliche politische Ablehnung gegenüber dem gesellschaftlich und finanziell unverantwortlichen Ausverkauf der Staates deutlich machen.

- Unser Konzept der sozialen und wirtschaftsnahen Daseinsvorsorge bzw. der Dienstleistungen im allgemeinen öffentlichen und allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sowie der kommunalen Selbstverwaltung und auch der hoheitlichen Aufgaben müssen wir nachdrücklich vertreten und dafür werben.
- Dafür müssen wir uns auf allen Entscheidungsebenen (im Betrieb und in der Verwaltung, Kommunen, Ländern, Bund, EU) bei Gesetzgebungsprozessen in die Beratung einbringen und fachlich kompetent Stellung beziehen. Manche innergewerkschaftliche Kritiker und Kritikerinnen geben in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass wir uns dadurch mit vereinnahmen lassen könnten. Liebe Kolleginnen und Kollegen: Aber was ist die Alternative? Sollen wir etwa den einseitig interessegeleiteten Lobbyisten der internationalen Anwaltskanzleien und Vertretern der Bauindustrie das Feld alleine überlassen?
- Wenn es nicht gelingt, PPP-Prozesse vollständig aufzuhalten, dann müssen wir zumindest einen Katalog von Kriterien entwickeln, der zum Ziel hat, dass die Dienstleistungsqualität bzw. Angebotsqualität für die Nutzerinnen und Nutzer, die Kundinnen und Kunden, Patientinnen und Patienten, Bürgerinnen und Bürger zumindest gleich bleibt oder sogar steigt.
- Dienstleistungsqualität und gute Arbeits- und Einkommensbedingungen gehören für ver.di untrennbar zusammen. Der Erhalt und Ausbau sozial abgesicherter und qualifizierter Beschäftigung muss zur Zielgröße eines Alternativenvergleichs (PPP oder Eigenerstellung oder interkommunale Kooperation) werden. PPP als Instrument für Einkommens-Sozialdumping lehnt ver.di ab. Damit würde auch die Qualität der Dienstleistung sinken.

Unser Konzept der „Daseinsvorsorge“ sieht folgendermaßen aus:

- Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung müssen jedem Bürger und jeder Bürgerin eine diskriminierungsfreie Teilnahme und Teilhabe am öffentlichen und gesellschaftlichen Leben ermöglichen. Deshalb muss ein barrierefreier Zugang zu Informationen, zu Bildung und Kultur, aber auch zu Mobilitätsdienstleistungen sichergestellt werden. Deshalb brauchen wir leistungsfähige Ver- und Entsorgungssysteme und hochwertige Telekommunikations-Universaldienste, die ein erschwingliches Preisniveau aufweisen müssen. Öffentlich verantwortete Infrastrukturen sind die Voraussetzung für eine leistungsfähige Wirtschaft und damit nachhaltig sichere Arbeitsplätze. Dazu brauchen wir ein funktionsfähiges öffentliches Sparkassensystem und Investitio-

nen in die Verkehrsinfrastruktur sowie in Telekommunikations- und Energienetze.

- Öffentliche Dienste (öffentliche Aufgabenerfüllung) müssen eine intakte und gesunde Umwelt gewährleisten und sicherstellen, dass alle bei Bedarf Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben, deswegen brauchen wir ein öffentlich verantwortetes Gesundheitswesen, leistungsfähige Umweltschutzsysteme und effiziente Interventions- und Schutzregelungen für Störfälle, Epidemien und andere außergewöhnliche Ereignisse.
- Öffentliche Verantwortung heißt, dass Politik sich daran messen lassen muss, ob diese Ziele erreicht werden. Eine Privatisierung öffentlicher Aufgaben erschwert die Möglichkeiten politischer Steuerung und verschlechtert fast immer die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten. ver.di lehnt Privatisierung und damit auch PPP ab, solange nicht langfristig sichergestellt ist, dass die Dienstleistungsqualität für Bürgerinnen und Bürger hoch bleibt, dass es in die Arbeits- und Einkommensbedingungen für die Beschäftigten keine Einschnitte gibt und eine demokratische Steuerung und Kontrolle hinreichend gewährleistet werden kann.
- Umgekehrt gilt auch für öffentliche Dienstleistungen, dass sie sich an ihrer Zweckmäßigkeit, an ihrer Dienstleistungsqualität und an menschenwürdigen Arbeitsbedingungen messen lassen und ihre Leistungsfähigkeit stets neu unter Beweis stellen müssen.

Hieran werden wir uns in unserer Arbeit stets orientieren und dieses Konzept offensiv vorwärtstreiben.

Aussagen zu Rekommunalisierung

In unserem Bundesvorstandsbeschluss vom Mai 2005 zu PPP haben wir festgehalten:

„Bei anstehenden Neuverhandlungen von institutionellen PPP-Verträgen fordert ver.di mit Blick auf die Risiken für die Städte und Gemeinden, ihre Bürgerinnen und Bürger sowie die Beschäftigten in den betroffenen Unternehmen und Einrichtungen die Rekommunalisierung, d. h. den Rückkauf der privaten Anteile, wo dies wirtschaftlich vertretbar erscheint.“

Das heißt, wir sind generell für die Rekommunalisierung bzw. das Rückholen zum Land oder zum Bund. Aber man darf dabei nicht vergessen, dass in der Zeit zwischen Teilprivatisierung (PPP) und Überlegungen zur Rekommunalisierung auch Fakten geschaffen wurden, die es nicht einfach machen, den vorherigen, meist nicht zufriedenstellenden Zustand eines Betriebes oder einer Einrichtung wiederherzustellen, bzw. das Rad der Zeit zurückzudrehen.

Ich will das am Beispiel der *Berliner Wasserbetriebe* deutlich machen.

Die neue rot-rote Koalition hat die Absicht erklärt, die Berliner Wasserbetriebe wieder vollständig zurückzukaufen. Diesen Politikansatz kann ich nur begrüßen. Trotzdem müssen wir uns das als Gewerkschaft und als Betriebsrat bzw. Betriebsrätin genau und kritisch angucken. Denn es muss ein Finanzierungskonzept geben, für das auch jemand Geld aufbringen muss. Und wer würde das bei der aktuellen Situation des Berliner Haushalts wohl machen? Wahrscheinlich doch die Berliner Wasserbetriebe selber. Und wie bekommen die das Kapital wieder herein? Wahrscheinlich durch weiteren Druck auf die Beschäftigten in Form von Stellenabbau, Outsourcing bestimmter Bereiche, Lohnkürzungen und an die Verbraucherinnen und Verbraucher über weitere Preiserhöhungen. Wenn man sich vor Augen hält, wie der Berliner Senat bisher tariflich mit seinen Beschäftigten umgegangen ist, z. B. was die BVG-Kolleginnen und -Kollegen alles hinnehmen mussten, könnte man diese Rekommunalisierungsabsicht – so richtig dies grundsätzlich ist – gerade aus der Perspektive der Beschäftigten kritisch sehen, was die genaue Ausgestaltung anbetrifft.

Man muss ein Fazit ziehen, das man verallgemeinern kann. Ohne ein Konzept der Absicherung der Beschäftigungsverhältnisse nach derzeitiger Sachlage kann ver.di weder einen Weg in ein PPP noch aus einem PPP-Vertrag heraus mitgehen. Hierzu gehören Erhalt der bisherigen Kündigungsschutzregelungen und des Gehaltsniveaus und Beschäftigungssicherung. Außerdem muss ein tragfähiges Unternehmens- und Finanzierungskonzept vorgelegt werden.

Verkehr

Die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ist eine Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge, die auch weiterhin in öffentlicher Verantwortung und im öffentlichen Eigentum bleiben sollte. Die Erfahrungen aus dem

Ausland und teilweise auch schon im Inland (Warnowquerung und Herrentunnel unter der Trave in Lübeck) mit dem privaten Betrieb von Verkehrsinfrastruktur zeigen, dass damit große Probleme verbunden sind und der Erfolg keineswegs garantiert ist. Spätere Anpassungen, die aufgrund falscher Einschätzungen über das Nutzerverhalten (insbesondere auch über die Preisreagibilität der Nutzer bei Bemaunung) und der Renditeerwartungen der privaten Betreiber notwendig wurden, führten bei diesen Beispielen noch nicht zu nachhaltigem Erfolg und Akzeptanz des Projektes bei den Nutzern. Es droht oder (erfolgte schon) eine Risiko- bzw. Verlustabwälzung an die öffentliche Hand, die letztlich für die Existenz dieser Leistungen garantieren soll.

Erwähnt werden müssen in diesem Zusammenhang die Renditevorstellungen, die einige Investoren offensichtlich hegen. Die deutsche Bauindustrie möchte mit PPP-Projekten 12–15 % Rendite erreichen. Wie das gelingen soll, ohne dass Staat, Steuerzahler, Nutzer und Beschäftigte z. B. in Straßenbauverwaltungen draufzahlen sollen, erscheint schwer vorstellbar.

Gesundheitswesen

Eine generelle Marktöffnung des Gesundheitswesens würde den universalen Zugang und die Gleichbehandlung der Patienten gefährden. Wir halten Marktmechanismen nicht für geeignet, sämtliche medizinischen und sozialen Defizite unseres bestehenden Gesundheitswesens zu beseitigen. Wir treten für eine demokratisch organisierte Gesundheitsversorgung für alle als öffentliche Aufgabe (!) ein. Leitgedanke bei der Erfüllung dieser Aufgabe muss Solidarität sein.

PPP-Projekte in Krankenhäusern werden aufgrund des anhaltenden Investitionsstaus von einer Reihe kommunaler Krankenhäuser erwogen. PPP wird dann oft als vermeintlich bessere Alternative zum vollständigen Verkauf der Einrichtung gesehen. Hier muss jeder Einzelfall sehr kritisch angeschaut werden.

Gemeinden

Die meisten PPP-Projekte gibt es in den Kommunen, weil die Finanznot und der Investitionsstau dort am größten sind. Oft wird argumentiert,

dass man mit PPP Kosten (und Zeit) sparen könnte. Allerdings sind unsere Erfahrungen dazu vorwiegend negativ. Für Beraterleistungen werden oft schon in der Planungsphase Millionen ausgegeben. Damit sich das rentiert, steht so ein PPP-Projekt unter Erfolgsdruck. Die Wirtschaftlichkeitsrechnungen fallen dann meist so aus, dass die PPP-Variante vorteilhafter dasteht. Wenn Kommunalpolitiker, Betriebs- und Personalräte jedoch genauer hingucken, entdecken sie viele Pferdefüße und Haken. Oft werden Äpfel mit Birnen verglichen (z. B. ein Projekt, das nur Kernleistungen erstellen soll, mit einer umfangreicheren Eigenerstellung, oder unterschiedliche Leistungsqualität der Varianten, oder keine Unterstellung von Modernisierungserträgen in der öffentlichen Verwaltung, oder eine Unterstellung drastisch steigender Nutzerzahlen bei der PPP-Variante).

Auch die Behauptung, dass mit PPP die lokale Bauwirtschaft gefördert wird, ist wenig stichhaltig. Es lässt sich beobachten, dass andere Geschäftsbeziehungen die vor Ort agierenden Akteure ablösen: Das traditionelle Dreiecksverhältnis zwischen öffentlicher Bauverwaltung, Architekt und regionaler Bauwirtschaft wird verdrängt von dem Beziehungsgeflecht zwischen öffentlicher Finanzverwaltung, Rechtsanwalts- und Beratungskanzlei und überregionalen Baukonzernen sowie Banken.

Der ver.di-Fachbereich Gemeinden hat ein Projekt zu PPP aufgelegt: „Gemeinwohl- und Arbeitnehmerorientierung in kommunalen PPPs, an dem Personalräte der Städte Chemnitz, Hannover, Hamburg und der Landkreis Goslar beteiligt sind. Dabei geht es um die Auseinandersetzung mit PPP-Vorhaben beim Neubau bzw. der Sanierung sowie Bewirtschaftung von städtischen Schulgebäuden, Schulen und kommunalem Straßenbau. Dabei wurden Vorhaben, Verfahren und erste Ergebnisse zu einer Materialsammlung zusammengestellt und aus gewerkschaftlicher Sicht bewertet. Das Projekt wird noch bis Ende des Jahres 2006 laufen. Die Ergebnisse werden 2007 veröffentlicht.

Mit Unterstützung eines gewerkschaftsnahen Beraters, der auch Projektpartner des Fachbereichs Gemeinden ist, erarbeiten die Fachgruppen Straßenbauverwaltung, Bau und Liegenschaftsmanagement und Justizvollzug aus dem Fachbereich Bund, Länder ihre Positionen und Handlungsempfehlungen zu PPP. Ohne den Endergebnissen vorgreifen zu wollen, kann man hier schon sagen, dass Betriebs- und Personalräte vor Ort sich am besten schon in der Phase der Planungen vor Einleitung des Vergabeverfahrens kritisch einbringen müssen. Der Prüfung der Wirtschaftlichkeitsrechnungen und Machbarkeitsstudien kommt eine hohe Bedeutung zu.

Alternativen zu PPP sind vorhanden

- Die **Eigenerstellung** sollte auch bei knappen Finanzen in Erwägung gezogen werden. Durch eine zusätzliche Verschuldung für Investitionen beteiligt man auch spätere Generationen an der Finanzierung der Nutzen, die späteren Jahrgängen auch zufließen werden. Der Vorteil der Eigenerstellung ist, dass das vorhandene fachliche Wissen im öffentlichen Sektor (Betrieb oder Verwaltung) weiter gepflegt und verfügbar bleibt. Die demokratische Kontrolle bleibt gewährleistet
- **Verbesserungen der öffentlichen Aufgabenerledigung** lassen sich durch Effizienzsteigerung im öffentlichen Dienst, Verwaltungsmodernisierung und Straffung der Abläufe sowie besserer Motivation und Qualifizierung der Beschäftigten erreichen.
- Durch **Kooperationen** zwischen Gebietskörperschaften lassen sich kosten- und leistungssteigernde Synergieeffekte erzielen. Derartigen Kooperationsmöglichkeiten muss zukünftig – gerade in Zeiten des demographisch bedingten Rückgangs der Bevölkerung und teilweise dramatischen Einwohnerverlusten bestimmter Regionen und Kommunen – mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. So wird vielleicht die Möglichkeit geschaffen, dass bestimmte öffentliche Dienstleistungen in strukturschwachen Regionen überhaupt noch angeboten werden. Gemeinsame Ressourcen können gebündelt und damit effizienter genutzt werden. Eine gleichmäßige Risikoverteilung ist hier eher möglich als zwischen einem privaten und einem öffentlichen Partner, denn beide öffentlichen Partner stehen für die Leistungserfüllung direkt ein.

Schluss

Die vermeintlichen Vorteile von PPP, wie z. B. eine effizientere und billigere Aufgabenerledigung oder Durchführung einer Investition, haben sich keineswegs grundsätzlich in der Realität durchgesetzt.

Die Risiko- und Haftungsverteilung kann meistens nicht so geregelt werden, dass auch die Privaten für Fehler in der Durchführung haftbar gemacht werden. Letztlich steht die Gebietskörperschaft in der Gewährleistung, obwohl seitens der privaten Partner schlecht erfüllt wurde.

Das Argument der angeblichen finanziellen Vorteile durch die Einbeziehung privater Investoren oder Betreiber überzeugt meistens nicht. Die

öffentliche Hand kann die günstigsten Kreditkonditionen bekommen. Oft müssen die öffentlichen Partner bei PPP noch eine Anschubfinanzierung für den Privaten leisten. Die Finanzierungskonzepte beruhen oft auf geschönten Annahmen über die Nachfrage bzw. Nutzung des Projektes. Zahlungslasten für die Kommunen werden oft sehr weit in die Zukunft verlagert, damit sie aus heutiger Sicht erträglich scheinen.

Bei PPP-Projekten treten andere laufende Ausgaben an die Stelle von Zins- und Tilgungslasten und belasten künftige Haushalte in gleicher oder ähnlicher Weise. Nur nachgewiesene und haushaltswirksame Effizienzgewinne können zur Haushaltsentlastung beitragen.

PPP-Projekte, die sich die öffentliche Hand konventionell finanziert nicht leisten kann, darf sie sich ebenso wenig alternativ finanziert leisten. Ein Weg aus der Finanzmisere der öffentlichen Haushalte kann die PPP-Lösung schon deshalb keineswegs sein.

Rekommunalisierung heißt nicht, dass alles wieder so wie vorher ist. Mit dem Zurückholen der Dienstleistung zur Kommune geht in der Regel eine Binnenmodernisierung einher, die ebenfalls von Betriebs- und Personalräten zusammen mit ver.di begleitet werden muss, weil in der Zwischenzeit meist die stärkere Orientierung an betriebswirtschaftlichen Leitbildern zugenommen hat und auch die Verwaltung Rationalisierungsreserven ausschöpfen will. Dieser Weg bietet aber die Möglichkeit, Arbeitsplätze bei Städten und Gemeinden zu sichern und die betroffenen Kolleginnen und Kollegen im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes zu halten. Auch die kommunale Politik und die Demokratie profitieren davon, wenn direkter Einfluss auf die Dienstleistung, ihren Preis und die Qualität genommen werden kann.

Ich will zum Schluss meiner Ausführungen kommen. Ein Verfassungsrichter, Siegfried Broß, hat einmal gesagt: „Wofür steht der Staat noch, wenn er die Aufgaben weggibt, die seine Substanz ausmachen?“

ver.di will die öffentlichen Aufgaben in umfassender öffentlicher Verantwortung lassen. Damit lehnen wir eine Veränderung der Aufgabenteilung zwischen Staat und privater Wirtschaft ab, die letztlich auf einen Gewährleistungsstaat hinausläufe. Das wollen wir nicht und das wird von den Bürgerinnen und Bürgern auch nicht gewollt. Der Hauptgrund dafür ist, dass der Staat zwar die Organisation seiner Aufgabenerfüllung oder seiner Unternehmen privatrechtlich gestalten darf. Aber er kann sich nicht

aus der Verantwortung ziehen und gleichzeitig die Privaten das Geld für Leistungen kassieren lassen. Die Bürger können sich mit Schadenersatzansprüchen immer an den Staat wenden, wie das Urteil des Konstanzer Landgerichts im Fall der Firma Skyguide entschied, durch deren Fehler 71 Menschen bei einer Flugzeugkollision in der Nähe des Bodensees starben. Die Privaten sind mit der Risikoübernahme eines solchen Falles völlig überfordert. Deshalb wird ver.di sich gegen weitere PPP-Förderung wenden. Gleichzeitig werden wir aber Betriebs- und Personalräte in solchen Prozessen beraten und unterstützen, damit die Interessen der Beschäftigten gewahrt bleiben.

Vielen Dank!