



Deutscher  
Städte- und Gemeindebund

## **Der 4. Jährliche Public Private Partnership Global Summit**

**Das Globale Regierungs- und Wirtschaftsforum für internationale Entwicklungen im Bereich PPP**

Berlin, 27. bis 28. November 2003

**Roland Schäfer**

**1. Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes  
Bürgermeister der Stadt Bergkamen**

### **„PPPs – Herausforderungen auf kommunaler Ebene“**

Ausgangspunkt für die aktuelle Diskussion über "Öffentlich-Private Partnerschaften" bzw. "Public-Private-Partnership" auf kommunaler Ebene in Deutschland ist der Nachholbedarf an Investitionen in den deutschen Städten und Gemeinden. So möchte auch ich hiermit beginnen.

#### **1. Erheblicher Investitionsbedarf in Städten und Gemeinden**

Dass es in deutschen Kommunen einen enormen Nachholbedarf an Investitionen gibt, ist nicht zu bestreiten:

Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zeigt: Der kommunale Investitionsbedarf wird für die Jahre 2000 bis 2009 auf knapp 690 Mrd. € geschätzt. Es handelt sich dabei insbesondere um Investitionen für Wasserversorgung, Kanalisation und Kläranlagen, das Straßennetz, Krankenhäuser, Schulen und kommunale Verwaltungsgebäude.

Tatsächlich investieren die deutschen Städte und Gemeinden aber nicht jährlich die eigentlich erforderlichen ca. 69 Mrd. €, sondern lediglich ein Drittel, im Jahr 2003 nur

etwa 23 Mrd. €, darunter 18 Mrd. € Bauinvestitionen (gerechnet ohne die Flutopferhilfe).

Die Ursache des Problems ist von den Gemeinden nicht selbst gesetzt, sondern wird ihnen aufgezwungen: Seit Jahren spürbare Steuereinbrüche und der Sozialausgabenanstieg erzwingen zusammen den Investitionsabbau.

Das ist nicht nur für die Bürger, die mit dem Verfall der öffentlichen Straßen und Einrichtungen tagtäglich leben müssen, eine Zumutung. Es verursacht auch nennenswerte Schäden für die Volkswirtschaft. Denn rund 60 % der öffentlichen Investitionen erfolgen in kommunalem Auftrag. Brechen sie weg, fehlt ein zentraler Eckpfeiler der Konjunktur.

Dies wird inzwischen in größeren Dimensionen spürbar: Das Niveau kommunaler Investitionen liegt 10 Mrd. € unter dem von 1992. Und es ist kein Ende absehbar: Steuerausfälle und der Ausgabenerhöhungen für Pflichtaufgaben zwingen zu weiteren Kürzungen bei Sachinvestitionen, insb. bei Baumaßnahmen.

## **2. Reform zur finanziellen Entlastung der Gemeinden vordringlich**

Die Investitionskraft der Gemeinden kann nur mit einer grundlegenden Gemeindefinanzreform und Soforthilfen vorab wieder hergestellt werden!

Spar-Appelle gegenüber den Kommunen helfen inzwischen nicht mehr. Das Potenzial für Ausgabenkürzungen ist erschöpft. Während das Ausgabenniveau von Bund und Ländern kräftig gestiegen ist, befindet es sich bei den Kommunen auf dem Niveau von Mitte der neunziger Jahre. Die Städte und Gemeinden haben heute über 5 Mrd. € weniger Steuereinnahmen als im Jahr 2000. Dadurch fehlt ihnen oft der elementarste Handlungsspielraum. Eine Gemeindefinanzreform, die den Namen verdient, muss

- die kommunalen Leistungsverpflichtungen, insbesondere im Sozialbereich deutlich reduzieren,
- die Einnahmen der Gemeinden auf einem auskömmlichen Niveau stabilisieren,
- endlich ernst machen mit einem spürbaren Abbau von Normen und Standards
- und das „Konnexitätsprinzip“ und einen „Konsultationsmechanismus“ im Grundgesetz verankern, um Finanzlastverschiebungen zu Lasten der Kommunen auszuschließen.

Das Schicksal der Kommunalfinanzen der nächsten Jahre wird vermutlich endgültig erst im Rahmen des laufenden Vermittlungsverfahrens Ende dieses Jahres entschieden werden.

Gleichgültig, was der Gesetzgeber letztlich entscheidet, werden die Gemeinden auf jeden Fall auch weiterhin unter sehr starkem Zwang zum wirtschaftlichen Handeln stehen. Vor diesem Hintergrund wird nach innovativen Modellen gesucht, die trotz schlechter Kassenlage ein möglichst hohes Niveau an kommunalen Investitionen ermöglichen.

Das leitet über zur Frage nach den Öffentlich-Privaten Partnerschaften.

### **3. Möglichkeiten von Öffentlich-Privaten Partnerschaften transparent machen**

Statt „Öffentlich-Privaten Partnerschaften“ verwendet die Diskussion auch oft den Begriff „Public-Private-Partnership“.

PPP meint dabei die langfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatunternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebund unterstützt alle Bemühungen, die Chancen aus zu loten, die solche Modelle im Einzelfall bieten können. Wir wollen dabei jedoch realistisch bleiben, d.h. keine überzogenen Erwartungen wecken und Risiken für die Gemeinden nicht verschweigen.

Zunächst möchte ich klarstellen, dass PPP kein Allheilmittel gegen den Investitionsstau ist! Symptomatisch für diese Auffassung ist eine Aussage wie z.B. „Bauen ohne Geld – dank PPP!“. Das sage ich gerade mit Blick auf einen Teil der Vertreter von Bauwirtschaft und Handwerk, die bisweilen in PPP-Modellen eine Lösung für die kommunale Finanzkrise sehen. Das sind sie nicht! Eine Entlastung des Kommunalkredithaushaltes tritt allein durch den Wechsel einer Finanzierungsform regelmäßig nicht ein. PPP-Modelle verschieben insbesondere nicht die kommunalen Verschuldungsgrenzen: Bei „kreditähnlichen Rechtsgeschäften“, wie sie bei PPP-Modellen oft vorkommen, verweigert die Aufsicht oft die Genehmigung. Der Grund ist, dass die dauerhafte finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht mehr gewährleistet ist.

Ferner ist klarzustellen, dass PPP nicht zu verwechseln ist mit der Abgabe der öffentlichen Aufgabe an den freien Markt, also einer materiellen Privatisierung. Dies ist eine getrennt zu führende politische Diskussion. Bei PPP geht es um eine Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Aufgabenverteilung.

Richtig ist allerdings die Feststellung, dass PPP-Modelle in der Bundesrepublik mit Sicherheit noch einen größeren Verbreitungsgrad finden werden als bislang. So sind in Großbritannien ca. 20 % aller öffentlichen Bauvorhaben PPP-Projekte, während es in Deutschland bisher lediglich 2 bis 3 % sind.

PPP wurde lange Zeit ausschließlich als Finanzierungsalternative betrachtet. Es macht aber wenig Sinn, etwa bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Leasingfinanzierungen lediglich die Finanzierungskosten bei PPP-Durchführung zugrunde zu legen: Diese werden den zinsgünstigen Kommunalkredit nicht schlagen können. Dennoch kann PPP im Einzelfall ausgesprochen sinnvoll sein! Berücksichtigt man etwa mögliche Effizienzvorteile von PPP-Modellen, kann das Ergebnis des Vergleichs so positiv ausfallen, dass die Nachteile bei den Finanzierungsbedingungen der Privatwirtschaft schnell überkompensiert werden. Effizienzgewinne von 10 bis 20 % scheinen nicht unrealistisch zu sein.

Im Einzelfall sehen wir mögliche Effizienzvorteile in folgenden Bereichen:

- Wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung bei „Leistungen aus einer Hand“, also die Vorteile der so genannten Gesamtprozessoptimierung. Unter Gesamtprozessoptimierung verstehen wir die Effizienzgewinne, die durch Zusammenfassung

von Leistungen in einer Hand realisiert werden können. Zusammengefasst werden können z.B. die Bereiche Machbarkeitsstudie, Entwerfen, Planen, Erstellen, Finanzieren, Betreiben, Managen und Verwerten.

- Höhere Qualität durch verlässliche und dauerhafte Partnerschaften mit privaten Spezialisten
- Entlastung der Kommunen im administrativen Bereich
- Kürzere Errichtungszeit
- Bessere Risikoverteilung

Die Prüfung von PPP-Modellen verlangt eine Einzelfallanalyse unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, aber auch in Hinblick auf die Verträglichkeit mit wichtigen Interessen der öffentlichen Hand. Dies betrifft insbesondere die notwendige Steuerbarkeit und Kontrolle durch die öffentliche Hand, die weiterhin wahrgenommen werden soll, da es sich bei PPP ja nicht um eine materielle Privatisierung einer öffentlichen Aufgabe handelt.

Während die Vertragsgestaltungen zum einen die öffentlichen Interessen wahren müssen, sollen sie gleichzeitig den nötigen Handlungsspielraum für den privaten Partner sichern. Denn ohne dessen Recht, seine speziellen Kompetenzen auch eigenverantwortlich einzubringen, wären die Effizienzvorteile nicht realisierbar. Ein PPP-Vertrag dürfte in der Regel nur zu Stande kommen, wenn die öffentliche Hand ebenso wie die privaten Partner hieraus Vorteile ziehen können. Die Suche nach einer solchen „win-win-Situation“ ist die entscheidende Aufgabe.

#### **4. Gesetzliche Rahmenbedingungen verbessern, ohne zu bevormunden**

Vor diesem Hintergrund ist der Deutsche Städte- und Gemeindebund daran interessiert, die Chancen aus zu loten, die solche Modelle im Einzelfall bieten können. Er unterstützt daher grundsätzlich Bemühungen auf verschiedenen Ebenen, bezüglich PPP-Anwendungen für mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen. Als DStGB stehen wir PPP nicht in Abwehrhaltung gegenüber, sondern offen und konstruktiv.

So hat der Deutsche Städte- und Gemeindebund zusammen mit dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes im November 2002 eine Broschüre herausgegeben, mit dem Titel: „Public-Private-Partnership - Neue Wege in Städten und Gemeinden“ mit Beispielen von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Trägern, die von den Verantwortlichen vor Ort positiv eingeschätzt werden. Wir wissen aber auch, dass es Beispiele gibt, die alles andere als ein Vorbild sein können. Unzuverlässigkeiten, Fehler in den Vertragswerken, unzutreffende Wirtschaftlichkeitsvergleiche sind einige der Stichworte. Es fand sich aber kein Ansprechpartner, der seine negativen Erfahrungen schildern und sich dazu dann auch in der Broschüre äußern wollte. Die Chance, aus Fehlern der PPP-Praxis zu lernen, bieten aber auch andere Projekte, die sich mit PPP befassen:

Der DStGB arbeitete neben der Bauwirtschaft, Bund und Ländern im „Lenkungsausschuss Private Finanzierung im öffentlichen Hochbau“ mit, der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingerichtet worden war. Hier sind mit Hilfe von Beratungsunternehmen die Rahmenbedingungen für PPP-Modelle untersucht, Vorschläge für ein mögliches „Kompetenzzentrum“ diskutiert und ein Leitfaden ausgearbeitet worden, der das operative Vorgehen in den Kommunalverwaltungen bei PPP-Modellen erleichtert. 46 deutsche Projekte sind dabei genauer untersucht worden.

Inzwischen wurden von dem Gutachterkonsortium Ergebnisse vorgelegt, die auf über 1.400 Seiten sehr viel Wissen über PPP transportieren. Insbesondere der ca. 138 Seiten starke PPP-Leitfaden ist für die Praxis vor Ort eine hervorragende Hilfestellung.

Das Gespräch sollte zwischen den unterschiedlichen Gruppen, die sich insgesamt für die Möglichkeiten von PPP interessieren, nicht abbrechen. Daher bleiben wir als DStGB mit allen Gruppen in Kontakt und arbeiten teils zusammen und teils getrennt an dem Ziel, nach den wirtschaftlichsten Lösungen im Zusammenhang mit öffentlichen Investitionen zu suchen und mögliche Verbesserungen in diesem Sinne offen, aber nicht ideologisch zu erörtern.

Wir haben bereits unsere Bereitschaft erklärt, an dem geplanten PPP-Kompetenzzentrum des Bundes mit zu arbeiten.

Aus kommunaler Sicht besteht Klärungsbedarf insbesondere hinsichtlich

- des Vergaberechts,
- der Fördermittelbestimmungen und
- des kommunalen Haushaltsrechts inklusive der Haltung der Kommunalaufsichtsbehörden.

An allgemeinen Empfehlungen zur Vorgehensweise lassen sich folgende Hinweise geben:

- Erfahrungen anderer nutzen, kompetenten Rat suchen
- Sorgfältige Einzelfallprüfung, einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsberechnung nach dem Lebenszyklusgedanken
- Transparentes Verfahren gegenüber Kommunalpolitik und Öffentlichkeit
- Frühzeitiges Einbeziehen von Aufsichtsbehörde und Rechnungsprüfung
- Faire und ausgeglichene Risikoverteilung in der Vertragsgestaltung entsprechend dem Gesichtspunkt „Partnerschaft“ im Begriff PPP

Entscheidend aber ist die Feststellung, dass – trotz Unklarheiten und eventueller Unsicherheiten – bereits jetzt vollständige PPP-Projekte möglich sind, wenn die Beteiligten es denn wollen. Wir vom Deutschen Städte- und Gemeindebund wollen unseren Mitgliedskommunen Mut machen, sich mit diesen Möglichkeiten aktiv auseinander zu setzen.