

# WISO

Dezember 2011

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Öffentlich-Private Partnerschaften

Ein Konzept für die zukünftige  
Gestaltung öffentlicher Aufgaben?



---



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-  
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Öffentlich-Private Partnerschaften**

Ein Konzept für die zukünftige  
Gestaltung öffentlicher Aufgaben?

Wolfgang Gerstlberger  
Michael Siegl

## Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
Das Wesentliche auf einen Blick	6
1. Einleitung	8
1.1 Anliegen und Ziel der Expertise	9
1.2 Methodik	9
1.3 Aufbau	10
2. Definition für Öffentlich-Private Partnerschaften	11
3. Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und in der EU	16
3.1 Schwierige Haushalts- und Finanzsituation der deutschen Kommunen	16
3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und der EU	17
3.3 ÖPP aus der Perspektive der Rechnungshöfe	19
3.4 Praktische Bedeutung von ÖPP: ein kommunales Stimmungsbild	20
4. Bisherige praktische Erfahrungen mit ÖPP in der Bundesrepublik	26
4.1 Vertragliche ÖPP-Infrastrukturprojekte: Schulprojekte als Beispiel	26
4.1.1 Fallbeispiel Schulsanierung Landkreis Offenbach	27
4.1.2 Weitere Erfahrungen mit ÖPP-Projekten im Schulbereich	27
4.2 Institutionelle ÖPP	28
4.2.1 Fallbeispiele Neue Mitte Oberhausen und Wiederaufbau der Unterneustadt in Kassel	30
4.2.2 Fallbeispiel Informations- und Datentechnik (ID) Bremen	32
4.3 Großveranstaltungen als ÖPP	33
4.4 Nahversorgungs-ÖPP im ländlichen Raum	35
4.5 ÖPP im Ausland: Ein Blick über die Grenzen	37

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

5. Implikationen und Schlussfolgerungen für zukünftige politische Entscheidungen über ÖPP in Bund, Ländern und Kommunen	38
5.1 Vertragscontrolling und Berücksichtigung von Transaktionskosten	38
5.2 Verbesserte öffentliche Transparenz bei ÖPP	38
5.3 Unzureichende wissenschaftliche Analyse	39
5.4 Notwendige Professionalisierung der öffentlichen Entscheider	39
5.5 Grundsätzliche Ablehnung von Gewerkschaften und Personalräten gegenüber ÖPP	39
5.6 Zusammenfassung grundsätzlicher Kritikpunkte an der ÖPP-Praxis in deutschen Gebietskörperschaften	40
6. Zusammenfassung und Ausblick: Empfehlungen für den zukünftigen politischen Umgang mit ÖPP in der Bundesrepublik	42
7. Literaturverzeichnis	44
Anhang	49
a) Themenschwerpunkte der Expertengespräche	49
b) Projektbeispiele, die im Rahmen des 2. Expertengesprächs vorgestellt wurden	50
Beispiel 1: ÖPP bei kommunalen Schulprojekten	
Projekt Schulsanierung Landkreis Kassel	50
Beispiel 2: ÖPP bei kommunalen Freizeit- und Gesundheitsprojekten	
Projekt Vital Resort Winterberg	51
Ein in Zusammenhang mit Beispiel 2 angesprochenes Bäder-Projekt	52
c) Differenziertes Kriterienraster für die Bewertung von ÖPP-Projektideen im Vorfeld konkreter Planungen	52
Die Autoren	55

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

Abbildung 1:	Typisierung von ÖPP	12
Abbildung 2:	Entwicklung des Finanzierungssaldos deutscher Kommunen 2006 - 2014 in Mrd. Euro	17
Abbildung 3:	Bisherige kommunale Erfahrungen mit ÖPP-Projekten nach Bundesländern	20
Abbildung 4:	Anteil der Städte und Gemeinden mit realisierten ÖPP-Projekten	21
Abbildung 5:	Bewertung des Sanierungsbedarfs bei kommunalen Infrastruktureinrichtungen	22
Abbildung 6:	Verfügbarkeit notwendiger Managementressourcen für Abwicklung von ÖPP-Projekten	22
Abbildung 7:	Erwartete Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in den nächsten Jahren	23
Abbildung 8:	Einschätzung des Beitrags des Konjunkturpakets II zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus	24
Abbildung 9:	Bewertung von Maßnahmen für die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen	24
Abbildung 10:	Einschätzung einer möglichen Konkurrenz zwischen dem Konjunkturpaket II und ÖPP	25
Tabelle 1:	ÖPP-Projekt Schulen im Landkreis Offenbach (Los Ost)	27
Tabelle 2:	ÖPP-Projekt Schulen im Landkreis Offenbach (Los West)	28
Tabelle 3:	ÖPP-Gesellschaft Neue Mitte Oberhausen	31
Tabelle 4:	ÖPP-Gesellschaft Kassel-Unterneustadt	32
Tabelle 5:	ÖPP-Gesellschaft ID Bremen	33
Tabelle 6:	ÖPP-Gesellschaft Expo 2000 GmbH Hannover	34
Tabelle 7:	ÖPP-Gesellschaft documenta GmbH Kassel	35
Tabelle 8:	Multifunktionale Serviceläden	36

## Vorbemerkung

---

Lange Zeit galten Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) als ein vielversprechender und in vielen Ländern bereits erprobter Weg, um öffentliche Leistungen schneller, früher und kostengünstiger bereit zu stellen. Auch in Deutschland gibt es mittlerweile eine Vielzahl praktischer Erfahrungen mit ÖPP-Projekten. Der bisherige Erfolg dieser Projekte wird kontrovers diskutiert. Einige Landesrechnungshöfe (Bayern, Baden-Württemberg) warnen gar vor „versteckter öffentlicher Verschuldung“ und überschätzten Effizienzgewinnen Öffentlich-Privater Partnerschaften. Daneben befürchten Gewerkschaften und öffentlich Beschäftigte die weitere Aufweichung von Flächentarifverträgen und einen fortschreitenden Arbeitsplatzabbau als Konsequenz von ÖPP. Bürgerinitiativen und Experten warnen zudem vor einer weiteren Verschlechterung von Qualität und Zugänglichkeit öffentlicher Dienstleistungen.

Mit Blick auf aktuelle Diskussionen über die zukünftige Gestaltung des deutschen Dienstleistungssektors hat die Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahr 2010 ein Projekt zum Thema „Öffentlich-Private Partnerschaften“ (ÖPP) durchgeführt, das Grundlage der vorliegenden Expertise ist.

Der Titel, *Öffentlich-Private Partnerschaften: Ein Konzept für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben? Diskussion unterschiedlicher Anforderungen aus Politik, Verwaltung, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Wirtschaft*, greift das Spannungsfeld auf, das bei ÖPP im Regelfall besteht. Private Gewinnorientierung einerseits und öffentliche Gemeinwohlorientierung andererseits sollen unter den Hut eines gemeinsamen Projekts (z. B. Bau und Betrieb einer kommunalen Einrichtung) gebracht werden. Die Expertise unterzieht unterschiedliche institutionelle und vertragsbasierte Modelle, die dies ermöglichen sollen, einer kritischen Bestandsaufnahme.

Neben konzeptionellen Überlegungen basiert diese Bestandsaufnahme vor allem auf der Auswertung empirischer Studien und praktischer Projekterfahrungen aus der Bundesrepublik. Darüber hinaus werden auch bisherige Erfahrungen mit ÖPP aus anderen EU-Ländern beleuchtet. Hier werden wichtige Unterschiede zur vorherrschenden deutschen ÖPP-Praxis deutlich. In skandinavischen Ländern beispielsweise sind die Finanzierung von ÖPP-Projekten und die politische Entscheidung darüber deutlich transparenter als hierzulande.

Anders als in vielen bereits vorliegenden Leitfäden und Einführungen zum Thema ÖPP berücksichtigt die vorliegende Expertise explizit auch die Perspektiven von öffentlich Beschäftigten, ihren Personalvertretungen und zuständigen Gewerkschaften sowie Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Es wird demzufolge auch eine ganze Reihe grundsätzlicher Kritikpunkte an ÖPP zusammengefasst und diskutiert.

Mit der vorliegenden Publikation leisten die Autoren einen wichtigen Beitrag, in Politik und Verwaltung, und hier insbesondere in den Kommunen, für die langfristigen, komplexen und häufig kritisch zu betrachtenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Implikationen von ÖPP zu sensibilisieren.

Wir danken den Autoren und allen an dem Projekt beteiligten Expertinnen und Experten für ihr Engagement und hoffen, dass die Studie als politisch-strategische und praxisorientierte Handreichung für Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung, Gewerkschaften und Verbänden Eingang findet.

*Helmut Weber*  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Das Wesentliche auf einen Blick

---

Eine Reihe von politischen Auseinandersetzungen in deutschen Kommunen hängt eng mit dem Thema Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) zusammen. Dies gilt sowohl für Schulprojekte (Neubau oder Sanierung) als auch für Projekte in den Bereichen Kultur, Freizeit und Tourismus. Durch die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Unternehmen bei der Realisierung kommunaler ÖPP-Projekte werden häufig ohnehin vorhandene inhaltliche Kontroversen verschärft. Dies lässt sich auch darauf zurückführen, dass partizipative und dialogische Planungsprozesse die kurzfristigen Kosten derartiger Projekte erhöhen und deshalb bisher selten eingesetzt werden. Partizipative Planungsprozesse sind mit der eher kurzfristigen Shareholder-Orientierung vieler potenzieller privater ÖPP-Partner in der Regel nicht vereinbar. Damit ist bereits das Hauptproblem von ÖPP benannt: Öffentliche und private Partner verfolgen aufgrund ihrer jeweiligen Ziele grundsätzlich unterschiedliche Interessen: Gewinnerorientierung einerseits versus Gemeinwohlorientierung andererseits. Ob diese konträren Interessen im Rahmen eines gemeinsamen Projektes verwirklicht werden können, sehen nicht nur Gewerkschaften und Personalräte, sondern auch viele Bürgerinitiativen, Politiker, Wissenschaftler und Publizisten sehr kritisch. Strittig ist zudem in der aktuellen deutschen ÖPP-Diskussion, wie Rahmenbedingungen solcher Ausnahmefälle ggf. aussehen können.

*Darüber hinaus bewerten auch viele Verantwortungsträger innerhalb der öffentlichen Verwaltung und die zuständigen Aufsichtsbehörden ÖPP seit längerem grundsätzlich kritisch. Vor allem die Landesrechnungshöfe (z. B. Bayern, Baden-Württemberg, Bremen und Hamburg) haben in den letzten Jahren wiederholt vor versteckter öffentlicher Verschuldung und langfristigen betriebswirtschaftlichen*

Problemen Öffentlich-Privater Partnerschaften gewarnt. Angesichts vermehrter kritischer Berichte über negative Auswirkungen von ÖPP-Projekten auf öffentliche Haushalte, auf die Qualität öffentlicher Dienstleistungen sowie auf Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Sektor sind bei lokalen Entscheidungen über zukünftige ÖPP-Vorhaben Verfahrenstransparenz sowie eine umfassende und rechtzeitige Beteiligung/Information der betroffenen Bürger, politischen Entscheidungsgremien und Beschäftigten notwendig.

Ausgehend von der zunehmenden Verbreitung von ÖPP in der Bundesrepublik einerseits und der wachsenden gesellschaftlichen und politischen Kritik andererseits hat die Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahr 2010 das Projekt „Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Anfangserfolgen, zunehmender Kritik und Rekommunalisierung“ durchgeführt. Ziel des Projektes war es, eine *kritische Bestandsaufnahme* eines umstrittenen Politikfeldes vorzunehmen, bei der neben betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen auch politische und soziale Aspekte berücksichtigt werden.

Die vorgelegte Expertise basiert auf drei unterschiedlichen *methodischen Bausteinen*: einer umfangreichen Literaturanalyse, zwei aufeinander aufbauenden Befragungen kommunaler Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und zwei ÖPP-Expertengesprächen. Während eine thematisch sehr breite Literaturanalyse vorgenommen wurde, die auch Randbereiche von ÖPP berücksichtigt, konzentrierten sich die Befragungen und Expertengespräche auf sogenannte ÖPP-Betreibermodelle. Dieser ÖPP-Typ dominiert die aktuelle Diskussion über Öffentlich-Private Partnerschaften in der Bundesrepublik.



Aus der Expertise ergeben sich *folgende zentrale Schlussfolgerungen*, die kurzfristig bei politischen Initiativen des Bundes und der Länder Berücksichtigung finden sollten:

- Entwicklung und Einführung flächendeckender und verbindlicher Standards für die Gewährleistung größtmöglicher finanzieller Transparenz von ÖPP-Projekten;
- flächendeckende Aufnahme von ÖPP in Informationsgesetze auf Länderebene;
- Vermeidung von Fehlanreizen für (potenzielle) private ÖPP-Partner, z. B. durch Entkopplung von Finanzierung und Projektdurchführung oder Reduzierung der Möglichkeiten für Nachverhandlungen nach Projektbeginn;
- Notwendigkeit einer systematischen Evaluierung von ÖPP;
- kurzfristige Aufstockung der Personalressourcen und Weiterbildungsbudgets der Rechnungshöfe und der Kommunalaufsichtsbehörden;

- Entwicklung von Regelungen, um die öffentlich Beschäftigten bzw. deren Personalvertretungen und zuständigen Gewerkschaften formal stärker als bisher an politischen Entscheidungsprozessen über ÖPP zu beteiligen.

Schließlich ist ein weiteres wichtiges Ergebnis dieser Expertise, dass in öffentlichen Verwaltungen eine systematische, kriteriengeleitete Herangehensweise an ÖPP-Ideen derzeit noch nicht die Regel ist. Eine derartige Herangehensweise müsste beispielsweise die frühzeitige Einbeziehung aller beteiligten und (potenziell) betroffenen Stakeholder anhand klarer Kriterien und die Berücksichtigung möglicher Alternativmodelle zu ÖPP (z. B. interkommunale Zusammenarbeit) umfassen. Im Anhang befindet sich ein Kriterienkatalog als Unterstützung für Mitglieder politischer Selbstverwaltungsgremien, öffentliche Entscheidungsträger, Personalvertretungen und Bürgerinitiativen bzw. Vereine bei Entscheidungen über ÖPP-Ideen.

## 1. Einleitung

---

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind ein zunehmend kontrovers diskutiertes Instrument für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Verglichen mit konventionellen, rein öffentlichen Formen für die Planung, Organisation und Finanzierung staatlicher und kommunaler Aufgaben sind ÖPP sowohl in der EU als auch in Deutschland jedoch gegenwärtig nach wie vor eher ein Nischenthema. Dieses „Nischenthema“ hat allerdings in den letzten Jahren für die EU-Kommission, die Bundesregierung sowie einen Teil der deutschen Bundesländer und Kommunen eine steigende politische Bedeutung erlangt. Als positive Argumente für den (verstärkten) Einsatz von ÖPP werden von Befürwortern in den vergangenen Jahren im Kern die folgenden Erwartungen angeführt (z. B. Littwin/Schöne 2006; Weber et al. 2006):

- Durch die organisatorische Bündelung von Leistungen in den Bereichen Planung, Bau/Errichtung, Betrieb, Wartung/Instandhaltung und ggf. Finanzierung („Lebenszyklus-Prinzip“) sowie die Nutzung von speziellem Know-how aus der Privatwirtschaft sollen sogenannte Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber einer konventionellen Projektrealisierung erreicht werden.
- Aufgrund dieser organisatorischen Bündelung unterschiedlicher Leistungen und der (verstärkten) Nutzung von Know-how aus der Privatwirtschaft soll die Bau- bzw. Errichtungsphase bei ÖPP-Projekten rascher als im Fall konventioneller Projektrealisierung abgeschlossen werden.

Bei diesen beiden Argumenten handelt es sich jedoch, wie bereits erwähnt, um Erwartungen bzw. Annahmen. Ob und ggf. inwieweit diese Erwartungen bei einzelnen laufenden ÖPP-Projekten (wirklich abgeschlossene deutsche ÖPP-Projekte gibt es aufgrund der langen Projektlaufzeiten

noch nicht) realisiert werden können, ist derzeit äußerst umstritten. Neben *Bürgerinitiativen*, *Gewerkschaften* und *Personalvertretungen* haben sich in den letzten Jahren auch die Rechnungshöfe sowie Vertreter aus der *Wissenschaft grundsätzlich kritisch* darüber geäußert, ob und ggf. inwieweit die o.g. Erwartungen bei einzelnen ÖPP-Projekten bisher erreicht werden konnten (vgl. Kapitel 3 und 4 mit ausführlichen Literaturhinweisen und Informationen zum Stand der ÖPP-Evaluierung in Deutschland).

Quantitativ gesehen haben ÖPP-Projekte auf allen Politik- und Verwaltungsebenen in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts eine wachsende Verbreitung erfahren (Grabow et al. 2005: 4f.; vgl. Kapitel 4). – Der Begriff Public-Private-Partnership (PPP) – als Synonym für ÖPP – wurde bereits in den USA der 1950er Jahre geprägt (Budäus/Grüning 1997). Damals waren in einigen US-amerikanischen Großstädten, die stark von der Krise der Kohle- und Stahlindustrie nach Ende des Zweiten Weltkriegs betroffen waren, Vereinbarungen zwischen Stadtregierungen und lokalen Unternehmen getroffen worden, um Innenstädte gemeinsam vor dem drohenden Verfall zu bewahren. Die beteiligten Unternehmer verpflichteten sich, konzentriert in bestimmte Innenstadtareale zu investieren bzw. ihre dort gelegenen Unternehmen oder Geschäfte nicht aufzugeben oder zu verlagern. Im Gegenzug verpflichteten sich Bürgermeister und Stadtverwaltungen speziell für diese Innenstadt-Unternehmen kommunale Steuern und Abgaben erheblich zu reduzieren und die öffentliche Sicherheit und Ordnung in bestimmten Innenstadtbereichen zu gewährleisten bzw. wiederherzustellen.

Vor allem die so genannte „Pittsburgh Alignment Partnership“ (Budäus/Grüning 1997) hat als Beispiel für diese frühe Form von ÖPP in Großstädten auch über die Grenzen der USA hinaus

Bekanntheit erlangt. In den 1980er und 1990er Jahren wurde auch in europäischen und deutschen Städten, wie in Sheffield, Manchester, Rotterdam, Bologna, Barcelona oder in Oberhausen, mit ähnlich angelegten öffentlich-privaten Vereinbarungen versucht, bestimmte städtebauliche Fehlentwicklungen abzumildern bzw. zu beseitigen. Die Erfolgseinschätzungen hinsichtlich dieser öffentlich-privaten Stadt-sanierungsprojekte unterscheiden sich je nach Einzelprojekt und Perspektive des Evaluierenden naturgemäß sehr stark (Heinz 1993). Weitgehende Einigkeit besteht in der Literatur darüber, dass durch diese frühen europäischen und deutschen Stadtumbauprojekte in öffentlich-privater Trägerschaft zusätzliche Ressourcen für die Stadt-sanierung und -modernisierung in Form von Kapital, Fördermitteln sowie Know-how mobilisiert werden konnten.

Einigkeit besteht in der Literatur weitgehend auch darüber, dass mit den untersuchten ÖPP-Projekten in begrenzten Zeiträumen stadtentwicklungspolitische Sonderaufgaben insgesamt erfolgreich bewältigt worden waren. Eine Ausweitung von PPP auf Routineprojekte und -aufgaben öffentlicher Gebietskörperschaften wurden in dieser frühen europäischen und deutschen PPP-Literatur entweder überhaupt nicht diskutiert (Heinz 1993) oder aber als nicht realistisch bzw. erfolgversprechend eingeschätzt (Gerstlberger 1999: 11).

## 1.1 Anliegen und Ziel der Expertise

Anliegen und Ziel dieser Expertise ist es nicht, noch ein weiteres Gutachten über spezielle ÖPP-Aspekte oder einen weiteren Leitfaden für die praktische Umsetzung von ÖPP-Projekten in Kommunen oder anderen öffentlichen Gebietskörperschaften vorzulegen. Vielmehr sollen die Leserin und der Leser in kompakter Form für wichtige strategische bzw. langfristige Implikationen von ÖPP sensibilisiert werden, die in vorliegenden Gutachten und Leitfäden weitgehend „vergessen“ oder lediglich unzureichend dargestellt und diskutiert werden (vgl. Arnold/Kehl 2010 als konzeptionellem Problemaufriss). Hier-

zu gehören beispielsweise die frühzeitige Einbeziehung aller beteiligten und (potenziell) betroffenen Stakeholder anhand klarer Kriterien und die Berücksichtigung möglicher Alternativmodelle zu ÖPP (z.B. interkommunale Zusammenarbeit; vgl. dazu den allgemeinen Kriterienkatalog im Anhang als Unterstützung für Mitglieder politischer Selbstverwaltungsgremien, öffentliche Entscheidungsträger, Personalräte etc.)

15 bis 30 Jahre nach Abschluss der genannten Stadtumbau-PPP-Projekte muss die Frage einer möglichen „Routinisierung“ von PPP bzw. ÖPP im Rahmen der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen in der Bundesrepublik unter veränderten Vorzeichen diskutiert werden. Hierbei sind auch die zwischenzeitlichen Praxiserfahrungen hinsichtlich dieser „Routinisierung“ in unterschiedlichen Aufgabenfeldern aus dem Blickwinkel der beteiligten gesellschaftlichen Akteure zu berücksichtigen. Die praxisnahe Aufbereitung und Strukturierung dieser Diskussion für Entscheiderinnen und Entscheider sowie Betroffene und Interessierte aus Bürgerschaft, Politik, Verwaltungen, Personalvertretungen, Gewerkschaften, Verbänden sowie Medien ist der Auftrag der vorliegenden Expertise.

## 1.2 Methodik

Diese Expertise basiert auf unterschiedlichen qualitativen und quantitativen Materialien, die einander gegenübergestellt sowie im Gesamtzusammenhang dargestellt und diskutiert werden. Einen Teil der verarbeiteten Materialien bilden die Ergebnisse von zwei Expertengesprächen, die im Juli und September 2010 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin durchgeführt wurden. Das erste der beiden durchgeführten Expertengespräche war den politischen und konzeptionellen Grundlagen von ÖPP im weiteren Sinne gewidmet. Im zweiten Expertengespräch wurden ausgewählte ÖPP-Praxisbeispiele von beteiligten Akteuren präsentiert und im Anschluss daran kritisch diskutiert (vgl. Kurzdarstellung der beiden ausgewählten Beispiele im Anhang).

### 1.3 Aufbau

Die vorliegende Expertise ist wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 wird eine Definition für Öffentlich-Private Partnerschaften eingeführt. Darauf folgt das dritte Kapitel, welches den aktuellen Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und in der EU gewidmet ist. Hier werden auch mögliche Auswirkungen der globalen Finanzmarktkrise der zurückliegenden beiden Jahre auf ÖPP reflektiert. Diese Ausführungen werden zum Abschluss des Kapitels um die empirischen Befunde von zwei

deutschlandweiten Erhebungen unter kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -entscheidungsträgern ergänzt. Kapitel 4 und 5 umfassen die Zusammenfassung bisheriger praktischer Erfahrungen mit ÖPP in der Bundesrepublik Deutschland sowie daraus resultierende Implikationen und Schlussfolgerungen für zukünftige politische Entscheidungen über ÖPP in Bund, Ländern und Kommunen. Das sechste Kapitel schließlich lautet: Zusammenfassung und Ausblick: Empfehlungen für den zukünftigen politischen Umgang mit ÖPP in der Bundesrepublik.

## 2. Definition für Öffentlich-Private Partnerschaften

Trotz der berechtigten Kritik an zu stark generalisierenden oder vereinfachenden ÖPP-Definitionen (Budäus 2006 a; b) liegt dieser Expertise eine allgemeine Definition der Autoren zugrunde, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

*In Abgrenzung zu materiellen und formalen Privatisierungen bezeichnen ÖPP spezifische rechtliche und organisatorische Formen der Teilprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen, bei welchen der öffentliche Partner üblicherweise die politische Federführung und die Gewährleistungsverantwortung beibehält.*

Die ÖPP zugrunde liegende Aufgabenteilung basiert idealtypisch auf dem Prinzip, dass jeder Partner die Aufgabe übernimmt, die er am effektivsten und effizientesten umsetzen kann. Dabei können Aufgaben und Verantwortung auch unterschiedlich verteilt sein. Grundsätzlich geht es jedoch darum, das Ziel zu verfolgen, eine möglichst effektive „Win-Win-Situation“ für beide Partner herbeizuführen, bei der zugleich eine höchstmögliche Qualität des Angebotes für den Bürger bzw. Nutzer bei möglichst niedrigen Kosten erreicht wird. Diese und weitere idealtypische Charakteristika von ÖPP lassen sich wie folgt in allgemeiner Form zusammenfassen (Gerstlberger/Schneider 2008: 19):

- Langfristig angelegte Zusammenarbeit mit Interdependenz (gegenseitiger Abhängigkeit) beider Partner;
- gemeinsame Projektstrategie und -ziele;
- vertraglich festgelegte Aufteilung der während der Projektplanung identifizierten Risiken gemäß den jeweiligen Kompetenzen und finanziellen Möglichkeiten der Projektpartner;
- eine Zusammenarbeit, die über eine reine Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung hinausgeht.

Die deutsche ÖPP-Literatur unterscheidet zwischen zwei Grundformen formalisierter öffent-

lich-privater Zusammenarbeit (Grabow et al. 2005; Budäus 2006a, b; Weber et al. 2006). Institutionelle ÖPP sind auf Dauer angelegt und basieren auf den Rechtsformen GmbH, AG und gelegentlich der von eingetragenen Vereinen (e. V.).

Institutionelle ÖPP sind in den Aufgabebereichen kommunale Ver- und Entsorgung, IT und Datenverarbeitung (z.B. kommunaler Rechenzentren) sowie Wirtschafts- und Tourismusförderung weit verbreitet (Gerstlberger 1999; Napp 2004). ÖPP auf Basis eingetragener Vereine haben im Rahmen kommunaler Sport- und Kulturaktivitäten eine zunehmende Bedeutung (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010). Besonders auf Bundes- und Landesebene sowie in Großstädten werden ÖPP-Projektgesellschaften gegründet, um international bedeutsame Großprojekte durchzuführen (z.B. für die Expo 2000 in Hannover oder die Internationale Bauausstellung Emscherpark/IBA im Ruhrgebiet). Die strategischen Ziele und wichtigsten vertraglichen Vereinbarungen, auf welchen institutionelle ÖPP basieren, werden i.d.R. in einem Gesellschaftervertrag festgelegt.

Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 11. Januar 2005 unterliegen ÖPP immer dann dem Vergaberecht der Europäischen Union, wenn der öffentliche Anteil den privaten Anteil an der Partnerschaft übersteigt (AZ C-26/03; EuGH 2005, Ronellenfitsch 2005). Dies ist in aller Regel von öffentlicher Seite gewollt, um die eigene unternehmerische und politische Federführung in einer ÖPP zu gewährleisten. Nach der genannten Entscheidung des EuGH sind in der Bundesrepublik nur noch in Einzelfällen neue ÖPP-Gesellschaften gegründet worden, beispielsweise in Bereichen wie Wirtschafts- und Tourismusförderung, in welchen von den ÖPP-Gesellschaften keine Leistungen für

Abbildung 1:

**Typisierung von ÖPP**

Quelle: Übersicht ÖPP-Typen (eigene Darstellung).

die eigene Kommune getätigt werden (Sack 2007; Gerstlberger/Schneider 2008: 8).

Vertragliche ÖPP sind durch langfristige Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Organisationen gekennzeichnet. Die wichtigsten Formen von Vertrags-ÖPP in deutschen Gebietskörperschaften sind (1) Bereitstellungs-, (2) Konzessions-, (3) Betreiber- und (4) Contracting-Modelle (Gerstlberger et al. 2006; Sack 2007). Bei der erstgenannten vertraglichen ÖPP-Form garantiert der öffentliche Partner (z.B. ein kommunales Krankenhaus oder eine Universitätsklinik) dem privaten Partner langfristig die Provision für die Bereitstellung komplexer Behandlungs-, Wartungs- und Schulungsleistungen. Der private Partner bringt dafür eigene Großgeräte in die Partnerschaft ein, die er in einigen Fällen während der Vertragslaufzeit technisch weiterentwickelt. Für das zweite vertragsbasierte ÖPP-Modell ist charakteristisch, dass ein privater Konzessionär von einer öffentlichen Gebietskörperschaft beauftragt wird, bestimmte gebührenbezogene Dienstleistungen für private Nutzerinnen und Nutzer zu erbringen. Die Nutzungsgebühren (z.B. Maut) werden entweder durch den privaten Konzessionär oder die öffentliche Gebietskörperschaft selbst erhoben und eingesammelt.

Die dritte aufgeführte vertragsbasierte ÖPP-Form, das Betreibermodell, stellt einen Sammelbegriff für unterschiedliche Spielarten von Vertrags-ÖPP dar. Der private Betreiber übernimmt in diesem Kontext mindestens die organisatorische Verantwortung für die Errichtung und den Betrieb einer öffentlichen Infrastruktur-Einrichtung. Nach einem bestimmten vertraglich vereinbarten Zeitraum übergibt der private Partner der öffentlichen Gebietskörperschaft die jeweilige Infrastruktur-Einrichtung zur etwaigen Weiternutzung. Der Private kann darüber hinaus auch Planungs-, Finanzierungs- und zusätzliche Wartungsleistungen anbieten. Im Fall des vierten ÖPP-Vertragsmodells vereinbaren der öffentliche und der private Partner im Rahmen eines langfristigen Vertrags, dass der Private für den Öffentlichen eine bestimmte Leistung (z.B. die Energieversorgung für einen Gebäudekomplex) mindestens zu denselben Kosten erbringt, als dieser das in einem bestimmten Zeitraum vor Vertragsabschluss selbst tut. Unterschreitet der Private den vertraglich festgelegten Kostenrahmen aufgrund eigener Innovation oder durch Prozessoptimierung, werden die eingesparten Kosten nach einem bestimmten Schlüssel zwischen beiden Partnern aufgeteilt. Überschreitet der Private den

gemeinsam festgelegten Kostenrahmen, muss er nicht nur die entstehende Differenz aus eigenen Mitteln finanzieren, sondern hat darüber hinaus auch eine Strafzahlung an die Gebietskörperschaft zu entrichten.

Abbildung 1 zeigt, dass die vielfältigen Spielarten Öffentlich-Privater Partnerschaften, die aktuell in den Gebietskörperschaften der Bundesrepublik vorkommen, nicht nur anhand der rechtlich-organisatorischen Achse „institutionelle versus vertragliche ÖPP“ näher charakterisiert werden können. So lassen sich aktuelle ÖPP-Projekte darüber hinaus auch mit Hilfe von Kriterien wie

- Investitionsvolumen,
- Art der einbezogenen Aufgaben (neu versus etabliert),
- Grad der Aufgabenbündelung (Einzelaufgaben versus breite Aufgabenpalette),
- Zeithorizont (mittel-, kurz- oder langfristig) oder
- Offenheit für die Mitarbeit zusätzlicher Akteure (Bürger-, Nutzer- oder Beschäftigtenbeteiligung)

abgrenzen. Legt man derartige zusätzliche Definitionskriterien an, fällt auf, dass viele neuere deutsche Publikationen, Gutachten und Leitfäden zum Thema ÖPP sich vollständig oder weitgehend auf ÖPP-Spielarten beschränken, die im rechten unteren Quadranten von Abbildung 1 anzutreffen sind. Diese langfristigen öffentlich-privaten Infrastrukturprojekte für den Neubau oder die Modernisierung von Schulen, Hochschulen, Verwaltungsgebäuden, Straßen, Flughäfen, Krankenhäusern etc. sind hinsichtlich des Investitionsvolumens, der Laufzeit sowie der daraus ableitbaren Ertragschancen aus der Sicht vieler potenzieller privater Partner ein besonders interessanter und attraktiver ÖPP-Typ.

„ÖPP-affine“ Veröffentlichungen und Handreichungen, wie sie jüngst von öffentlichen ÖPP-Kompetenzzentren oder großen Unternehmensberatungen herausgegeben worden sind (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen 2003; Littwin/Schöne 2006; Weber et al. 2006; Janetschek 2007) konzentrieren sich daher auf diesen ÖPP-Typus. Dies gilt im Gegenzug auch für viele neuere Publikationen, die sich kri-

tisch mit ÖPP auseinander setzen (Rügemer 2004; 2008; ver.di 2005). So bieten große und langfristig angelegte Infrastruktur-ÖPP neben Chancen für den privaten Partner auch in besonderem Maße Stoff, um Risiken und Probleme bereits laufender und gegenwärtig geplanter Vorhaben öffentlich zu diskutieren. Dies zeigt sich derzeit eindrucksvoll am Beispiel der Auseinandersetzung um das Bahnhofs-Neubauprojekt „Stuttgart 21“.

Bevor in Kapitel 4 näher auf bisherige praktische Erfahrungen mit großen ÖPP-Infrastrukturprojekten in Deutschland eingegangen wird, soll an dieser Stelle noch auf die anderen drei Quadranten in Abbildung 1 eingegangen werden. Folgt man den in der Einleitung angesprochenen zukünftigen Anforderungen an Öffentlich-Private Partnerschaften, können die in diesen Quadranten genannten Aufgaben bzw. Projekte oftmals angemessener durch ÖPP bearbeitet werden als große Infrastrukturprojekte.

Bei den Projekten des linken unteren Quadranten handelt es sich aus Sicht der involvierten Kommune um einmalige oder zumindest seltene nationale oder internationale Großveranstaltungen, wie Sport- und Kulturveranstaltungen sowie große Ausstellungen. Hier liegt es nahe, Möglichkeiten einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit zu prüfen und ggf. zu nutzen, da kaum eine Kommune für sich alleine über die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen verfügt, internationale Großveranstaltungen professionell und effizient durchzuführen (Häußermann/Siebel 1993). Bei der Durchführung solcher Einzelaufgaben besteht daher eine plausible Chance, dass eine ÖPP mit einem spezialisierten Partner im Rahmen einer engen Kooperation auf Zeit zu signifikanten Synergieeffekten führt.

Der linke obere Quadrant fasst ÖPP-Ansätze zusammen, mit deren Hilfe die Bündelung „kleinteiliger“ öffentlicher und privater Dienstleistungen angestrebt wird. Dabei kann es sich in beiden Fällen sowohl um kommerzielle als auch nicht-kommerzielle Dienstleistungen handeln. Ein Beispiel für diesen ÖPP-Typ, der besonders in ländlichen Regionen in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat, sind „multi-funktionale Serviceläden“. Mit diesem Begriff werden Anlaufstellen („One-Stop-Shops“; Lenk 1997) be-



zeichnet, die beispielsweise gleichzeitig Lebensmittel, Schreibwaren, Postdienstleistungen, Fahrkarten für den ÖPNV sowie Eintrittskarten für kommunale Sportveranstaltungen vertreiben. Darüber hinaus werden einfache amtliche Formulare (für Sperrmüllabholung oder An-/Ummeldung eines Stromanschlusses) ausgegeben und ausgefüllt entgegengenommen.

Seit Ende der 1990er Jahre bieten derartige One-Stop-Shops verstärkt auch verschiedene Online-Dienstleistungen an. Das Spektrum reicht hier von herunterladbaren Formularen bis hin zu komplexeren Bestell- und Buchungsvorgängen über das Internet sowie Auskünften per E-Mail. In den meisten Fällen teilen sich Gemeinden und private Einzelhändler die unternehmerische sowie organisatorische Verantwortung für solche One-Stop-Shops in ländlichen Räumen. Häufig werden gemeindeeigene Räumlichkeiten genutzt, die von lokalen Einzelhändlern bzw. deren Angestellten bewirtschaftet und betreut werden. Teilweise werden diese öffentlich-privaten Anlaufstellen darüber hinaus von lokalen Vereinen oder Bürgerinitiativen als Geschäftsstellen und Versammlungsorte genutzt. Der ÖPP-Ansatz der One-Stop-Shops wurde ursprünglich bereits in den 1980er Jahren in Österreich entwickelt und unter der Überschrift „Sicherung der Nahversorgung in kleinen Landgemeinden“ popularisiert (Favry/Hiess 2008; Regionalmanagement Oberösterreich 2010). In den vergangenen Jahren haben etliche deutsche Gemeinden in Bayern und Baden-Württemberg das österreichische Konzept der Nahversorgung übernommen und entsprechend der jeweiligen Bedingungen vor Ort modifiziert. Derartigen öffentlich-privaten Ansätzen, welche die alltägliche Nahversorgung der Bevölkerung insbesondere in dünn besiedelten, ländlich geprägten und strukturschwachen Räumen verbessern, kommt in der deutschen ÖPP-Diskussion bisher keine nennenswerte Bedeutung zu. In Österreich, der Schweiz sowie in den skandinavischen Ländern hingegen spielen der von einer zunehmenden Entvölkerung der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung betroffene ländliche Raum und innovative Nahversorgungskonzepte in den letzten Jahren eine immer wichtigere Rolle, was

die jeweiligen nationalen ÖPP-Diskussionen angeht (Thierstein 2007; Favry/Hiess 2008).

Neue Perspektiven in Bezug auf die Sicherung und Entwicklung von Infrastruktur und Wertschöpfung im ländlichen Raum bieten neben den dargestellten öffentlich-privaten Nahversorgungsprojekten auch Konzepte der dezentralen Energieversorgung. In diesem Kontext kann die Nutzung von lokalen, regenerativen Energieressourcen (wie der Winderzeugung in kommunalen Windparks oder in lokalen Bioenergieanlagen) nicht nur einen Beitrag zum Erreichen einer gewissen Energieautarkie leisten, sondern auch für entsprechende Wertschöpfungs- und Beschäftigungsimpulse in strukturschwachen Räumen sorgen. Die Zusammenarbeit zwischen der kommunalen Verwaltung, die die konzeptionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zur Einleitung der örtlichen Energiewende gewährleistet, und den kleinen und mittelständischen Unternehmen vor Ort, die für die technische Umsetzung der konzipierten Maßnahmen sorgen, bietet eine Option für die Umsetzung von zukünftigen ÖPP im ländlichen Raum (Energiebüro Amt Burg – St. Michaelisdonn 2009; Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. 2010).

Blickt man auf den rechten oberen Bereich der Abbildung 1, hat sich seit dem Jahr 2005 aufgrund der o.g. EuGH-Entscheidung eine Bedeutungsverschiebung in Richtung von Dienstleistungen ergeben, die nicht von Gebietskörperschaften selbst, sondern von einzelnen Bürgern, Unternehmen oder Vereinen genutzt werden. Mittlerweile verfügen viele deutsche Kommunen über spezialisierte öffentlich-private Gesellschaften für Wirtschaftsförderung, Tourismus oder Kulturmanagement (Trapp 2006: 97). Die Tätigkeit von öffentlich-privaten GmbHs – oder zunehmend auch Vereinen – in den genannten Aufgabenbereichen wird i.d.R. politisch weniger kontrovers diskutiert als institutionelle ÖPP bei Stadtwerken (Gerstlberger 2009 b) oder kommunalen Abwasserunternehmen (Tegner/Rehberg 2006). Die wichtigsten Gründe für diese unterschiedliche Einschätzung liegen darin, dass GmbHs und Vereine im Bereich der kommunalen



Standortentwicklung und Kulturförderung in aller Regel nur über vergleichsweise kleine Haushalte und eine geringe Anzahl von Beschäftigten verfügen. Darüber hinaus erbringen sie ihre Dienstleistungen für die Nutzerinnen und Nutzer unentgeltlich oder in Form geringer Bearbeitungsgebühren. Ein Anschluss- und Benutzungszwang für die Bürgerinnen und Bürger, wie er für die kommunale Abwasserbeseitigung in der Bundesrepublik gilt, spielt hier keine Rolle (Tegner/Rehberg 2006). Neben der praktischen Bedeutung für die jeweilige Bürgerschaft und lokale Unternehmen können kleine kommunale Gesellschaften mit Servicecharakter auch ein wichtiges strategisches Instrument der langfristigen Stadtentwicklung darstellen. Dies gilt sowohl im kommunalen Binnen- als auch Außenverhältnis. Innerhalb der Kommune können sich Stadtwerke und Sparkassen gemeinsam an kommunalen Gesellschaften für Wirtschafts- oder Technologieförderungen beteiligen. Dadurch kann eine institutionelle Plattform für gemeinsame Projekte geschaffen werden. Dabei kann es sich beispielsweise um E-Government-Projekte oder kommunale Energieagenturen handeln (Gerstlberger/Sack 2003; Deutsche Energie Agentur 2008). Was das Außenverhältnis von Kommunen betrifft, bieten kleinere kommunale Gesellschaften die Möglichkeit, eine institutionelle Plattform für

Partnerschaften mit Vereinen, Verbänden, Kirchen oder anderen Kommunen in der Region zu schaffen. Kommunale Bündnisse für Arbeit oder großstädtisches Quartiersmanagement bedienen sich bereits heute in etlichen Städten und Gemeinden des Instrumentes öffentlich-privater Gesellschaften als Organisationsmodell. Um diesen institutionellen Kern herum können sich informelle Aktivitäten und Netzwerke – im Sinne von „Handschlag-ÖPP“ – anlagern (Gerstlberger 1999: 160; Schneider 2002).

In Kapitel 4 werden wichtige praktische Erfahrungen zusammengefasst, die von deutschen Gebietskörperschaften in den letzten beiden Jahrzehnten mit den vier in Abbildung 1 unterschiedenen ÖPP-Typen gesammelt wurden. Dieses empirische Kapitel erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es geht hier vielmehr darum, anhand verschiedenartiger Zugänge (quantitative Befragungen, qualitative Fallbeispiele und zwei ÖPP-Expertengespräche) wichtige und differenzierte Kriterien für zukünftige Diskussionen bei anstehenden Entscheidungen in öffentlichen Gebietskörperschaften über Öffentlich-Private Partnerschaften zusammenzustellen.

Zuvor werden wichtige Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und in der EU dargestellt.

### 3. Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und in der EU

---

Aufgrund der Folgen der internationalen Finanzmarktkrise für private Investoren und die öffentlichen Haushalte sind die Rahmenbedingungen für ÖPP in der Bundesrepublik gegenüber dem Zeitraum der Studie von Grabow et al. (2005) mittlerweile deutlich verändert. Die komplexen und bisher nur ansatzweise absehbaren Effekte der globalen Finanzmarktkrise auf ÖPP betreffen insbesondere die Finanzierungskomponente (Partnerschaften Deutschland 2010; ÖPP-Initiative NRW et al. 2010, Grossmann 2010: Deutlicher Rückgang KfW-geförderter ÖPP-Projekte seit 2008). In kompakter Form lassen sich die Auswirkungen wie folgt zusammenfassen:

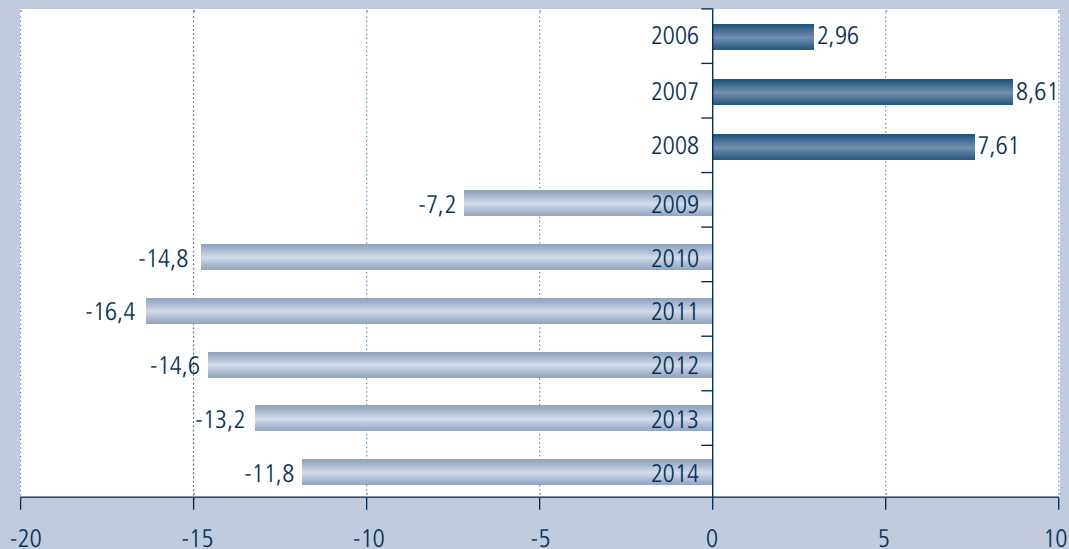
- Es ist seit Beginn der Krise für private Partner schwerer geworden, mit Kreditinstituten langfristige ÖPP-Finanzierungsmodelle zu vereinbaren, da die Anforderungen an Eigenkapital, Solvenz und Liquidität erhöht wurden.
- Durch diese Entwicklung ist es auch für öffentliche Partner komplizierter geworden, geeignete private Partner für ÖPP-Projekte zu finden.
- Darüber hinaus ist es auch für die meisten öffentlichen Gebietskörperschaften selbst schwerer geworden, langfristige „kreditähnliche Geschäfte“ (wozu ÖPP zählen) einzugehen, da sich aufgrund der Krise zusätzliche und finanzielle Belastungen ergeben haben.
- Es wird zunehmend diskutiert, die Finanzierungskomponente komplett oder teilweise aus ÖPP-Projekten herauszulösen und direkt dem öffentlichen Partner zu übertragen. In diesem Fall stellt sich allerdings die Frage, warum die Gebietskörperschaft überhaupt noch ÖPP nutzen soll. Wenn es bei ÖPP nur noch um die Nutzung der Fachkompetenzen und Erfahrungen privater Partner gehen soll, können diese oftmals auch durch konventionelle Auftragsvergaben genutzt werden (z. B. ÖPP-Initiative NRW et al. 2010: 5).

Diese derzeit nur vorläufig einschätzbaren Auswirkungen der internationalen Finanzmarktkrise haben in den letzten Monaten bei den kommunalen Entscheidern zusätzlich zu einer eher skeptischen Haltung gegenüber ÖPP beigetragen. Es gibt darüber hinaus weitere Gründe für diese tendenziell skeptische Haltung, die in Kapitel 3.4 auf der Basis „kommunaler Stimmungsbilder“ aus den Jahren 2009 und 2010 zusammengefasst werden. Zuvor werden jedoch noch einige weitere wichtige Rahmenbedingungen für ÖPP in der Bundesrepublik dargestellt.

#### 3.1 Schwierige Haushalts- und Finanzsituation der deutschen Kommunen

Nicht erst durch die globale Weltfinanzmarktkrise der Jahre 2008 und 2009 sind vielen deutschen Kommunen wichtige Anteile der eigenen Finanzierung weggebrochen. Der ohnehin bereits seit längerem vorhandene „Sanierungsstau“ ist in vielen Städten, Gemeinden und Landkreisen aufgrund der Krise weiter angewachsen. Die deutschen Kommunen werden auf Grundlage einer aktuellen Analyse des Deutschen Landkreistages (2010) für das Jahr 2010 insgesamt ein Defizit von 14,8 Milliarden Euro zu verzeichnen haben. In den Prognosen des DLT für die kommenden Jahre wird mit weiteren jährlichen Defiziten in ähnlicher Höhe gerechnet (vgl. Abbildung 2). Die bereits vor der Krise vorhandenen geringen Spielräume, eigene kommunale Investitionsvorhaben umzusetzen, werden in den nächsten Jahren durch die weiter sinkenden Einnahmen zusätzlich reduziert (ergänzend Deutscher Städtetag 2010). An dieser Entwicklung haben auch die Fördermaßnahmen aus dem Konjunkturpaket II und vergleichbaren kurzfristigen staatlichen Unterstützungsprogrammen bisher grundsätzlich

Abbildung 2:

**Entwicklung des Finanzierungssaldos deutscher Kommunen 2006 bis 2014 in Mrd. €**

Quelle: Deutscher Landkreistag 2010.

nur wenig ändern können. Es konnten mit diesen Fördergeldern zwar punktuell einige dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen bei kommunalen Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen umgesetzt werden. Die strukturellen Haushaltsprobleme vieler Kommunen wurden davon jedoch nicht berührt (vgl. Kapitel 3.4).

So werden die Haushalte der deutschen Kommunen bis Ende des Jahres 2014, nach den in Abbildung 2 zusammengefassten Berechnungen, ein Gesamtdefizit von insgesamt ca. 60 Milliarden Euro erreichen. Angesichts dieser gravierenden strukturellen Haushaltsprobleme fordern die kommunalen Spitzenverbände verstärkt eine grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen für die Finanzierung kommunaler Haushalte (z. B. Deutscher Städtetag 2010). Eine vermehrte Anwendung von ÖPP kann nach bisherigen Erfahrungen keinen nennenswerten Beitrag zur Reduzierung der strukturellen Verschuldung der Kommunen leisten, vielmehr besteht die Gefahr einer zunehmenden „versteckten“ Verschuldung

durch langfristige Zahlungsverpflichtungen, die aus ÖPP-Projekten resultieren (vgl. Kapitel 3.2).

### 3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen für ÖPP in Deutschland und der EU

In der Bundesrepublik ist ÖPP bisher überwiegend ein kommunales Thema (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2). Aufgrund von Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz wird den Städten, Gemeinden und Landkreisen in Deutschland – im Unterschied zu vielen anderen Ländern (Heinz 1993; Wegener 2002; Sack 2007) – kommunale Selbstverwaltung garantiert. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung stellt dabei sowohl eine rechtliche Basis als auch eine Beschränkung für ÖPP dar. Kommunen können sich in dem Rahmen, der durch die Rechts- bzw. Kommunalaufsicht festgelegt wird, eigenständig für oder gegen Öffentlich-Private Partnerschaften entscheiden.<sup>1</sup> In vielen anderen Staaten dagegen ist häufig die nationale Regie-

<sup>1</sup> Vor allem Infrastruktur-ÖPP-Projekte basieren im Regelfall auf genehmigungspflichtigen Rechtsgeschäften (Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2006).

Träger von ÖPP-Projekten und realisiert diese direkt mit Hilfe eigener ÖPP-Agenturen in bestimmten Kommunen. Dies ist vor allem in den „klassischen“ ÖPP-Ländern, den USA und Großbritannien sowie in den skandinavischen Ländern, der Fall (National Council for PPP 2007; Gerstlberger 1999: 148).

In der Bundesrepublik wurde durch das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ (Deutscher Bundestag 2005; BMF 2005) aus dem Jahr 2005 die Etablierung Infrastruktur-Projekt-ÖPP in den deutschen Gebietskörperschaften deutlich erleichtert. Der Deutsche Bundestag beschloss im Wesentlichen folgende Änderungen im *Gebühren-, Vergabe-, Steuer-, Wettbewerbs- und Haushaltsrecht* sowie bei den *Finanzierungsbedingungen* für öffentliche Infrastrukturvorhaben:

- Die Änderung der *Bundeshaushaltsordnung* ermöglicht die Veräußerung von unbeweglichen Vermögensgegenständen („Immobilien“), die zur Erfüllung von Aufgaben des Bundes weiterhin benötigt werden, wenn auf diese Weise die Aufgaben des Bundes nachweislich wirtschaftlicher erfüllt werden können.
- Die Änderung des *Grunderwerbssteuergesetzes* sieht die Befreiung von der Grunderwerbssteuer bei der Übertragung von Grundstücken an ÖPP-Projektgesellschaften vor, solange sie für hoheitliche Zwecke genutzt werden – unter der Voraussetzung einer Rückübertragung am Ende des Vertragszeitraums.
- Die Änderung des *Grundsteuergesetzes* ermöglicht, dass der Grundbesitz einer ÖPP-Projektgesellschaft von der Grundsteuer befreit ist. Bedeutungslos ist dabei, ob der private Auftragnehmer den ÖPP-Grundbesitz von der öffentlichen Hand erhalten oder auf dem Immobilienmarkt erworben hat.
- Die Änderung von *Finanzierungsbedingungen* für öffentliche Infrastrukturvorhaben eröffnet privatwirtschaftlichen *offenen Immobilienfonds* die Möglichkeit, im Rahmen der Betreiberphase Beteiligungen an ÖPP-Projektgesellschaften zu übernehmen.
- Die Änderung des *Fernstraßenbaufinanzierungsgesetzes* ermöglicht privaten Betreibern beim Ausbau von Bundesfernstraßen eine direkte

Refinanzierung aufgrund einer privaten Entgeltregelung.

In den Bundesländern wurden darüber hinaus in den vergangenen Jahren ergänzende Gesetze und Rechtsverordnungen in Kraft gesetzt, um den jeweiligen landesspezifischen Rahmen für ÖPP weiter auszugestalten. Als neuere Beispiele von vielen seien hier nur zwei Erlasse aus NRW und Sachsen genannt. In NRW müssen die Kommunen seit 2006 bei der Anzeige eines neuen ÖPP-Projekts eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen und dabei einen „konventionellen Vergleichswert“ einbeziehen, der einer kommunalen Eigenerstellung entspricht (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2006). Demgegenüber muss nach einem Erlass des sächsischen Finanzministeriums derzeit bei kommunalen ÖPP-Projekten „doppelt“ ausgeschrieben werden: einmal konventionell und einmal ÖPP-spezifisch (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2008). Während der o.g. Erlass aus NRW kommunale ÖPP insgesamt eher begünstigt hat, hat der sächsische Erlass – nach bisherigen Erfahrungen – eher die gegenteilige Wirkung entfaltet (vgl. Kapitel 3.4). Diese unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen auf Länderebene zeigen, dass vertragsbasierte Infrastruktur-ÖPP aktuell nicht nur mit kritischen Stimmen aus Gewerkschaften, Personalvertretungen und Rechnungshöfen (vgl. Kapitel 3.3) konfrontiert sind. Auch bei Expertinnen und Experten in zuständigen Landesministerien, vor allem in den Innen-, Wirtschafts- und Finanzministerien, wird dieses Instrument derzeit kontrovers diskutiert (ergänzend Ostdeutscher Sparkassenverband 2007).

Neben neueren Versuchen auf der deutschen Bundes- und Landesebene, die rechtlichen Rahmenbedingungen für vertragliche Infrastruktur-ÖPP weiter zu konkretisieren, sind in den letzten Jahren auch aufgrund gerichtlicher und administrativer Entscheidungen auf EU-Ebene bestimmte Beschränkungen für ÖPP in Deutschland formuliert worden. Neben der bereits in Kapitel 2 genannten EuGH-Entscheidung zum Vergaberecht bei „Inhouse-Leistungen“ einer institutionellen ÖPP-Gesellschaft ist hier die so genannte

„EUROSTAT-Entscheidung“ aus dem Jahr 2004 anzuführen (EUROSTAT 2004). Mit dieser Entscheidung hat das statistische Amt der EU festgelegt, wie sich Kreditaufnahmen im Rahmen von ÖPP bzw. PPP hinsichtlich der Staatsverschuldung eines EU-Landes auswirken. Die EUROSTAT-Entscheidung zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften, die auf komplexen Modellen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung basiert, lautet wie folgt:

- EUROSTAT empfiehlt, dass positive und negative Vermögenswerte im Rahmen einer ÖPP nur dann nicht als staatliche Vermögenswerte klassifiziert und gebucht werden sollen, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:
  - der private Partner trägt das Bau- bzw. Errichtungsrisiko und
  - der private Partner trägt zumindest das Auslastungs- bzw. Marktrisiko.
- Wenn das Bau- bzw. Errichtungsrisiko durch den Staat getragen wird oder wenn der private Partner nur das Bau- bzw. Errichtungsrisiko und kein anderes Risiko trägt, werden die Vermögenswerte der ÖPP als staatlich klassifiziert.

Mit dieser Entscheidung wurde angestrebt, einer Verschuldung von EU-Mitgliedsstaaten aufgrund von ÖPP, die über die in den Maastricht-Kriterien festgelegten Rahmen hinausgeht, vorzubeugen (Gesprächsrunde PPP 2006: 30). Diese Entscheidung war u. a. durch kritische Berichte nationaler Aufsichtsbehörden von EU-Mitgliedsstaaten ausgelöst worden, die bei Stichprobenprüfungen von ÖPP-Projekten erhebliche Überschuldungsrisiken für die beteiligten öffentlichen Gebietskörperschaften festgestellt hatten. Auf die spezifische „vorsichtig-kritische“ Perspektive der Rechnungshöfe auf ÖPP wird im folgenden Kapitel kurz eingegangen.

### 3.3 ÖPP aus der Perspektive der Rechnungshöfe

Die Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe in Bund und Ländern hat im Jahr 2006 explizit auf das Risiko der Überschuldung öffentlicher deutscher Gebietskörperschaften in Zusammen-

hang mit ÖPP-Modellen hingewiesen (Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe in Bund und Ländern 2006). Der Grundtenor dieser Stellungnahme lautet, dass ÖPP kein angemessenes Finanzierungsinstrument für öffentliche Gebietskörperschaften mit strukturellen Haushaltsproblemen ist, da durch ÖPP finanzielle Belastungen von Gebietskörperschaften in die Zukunft verschoben werden können und in diesem Fall von späteren Generationen getragen werden müssen.

Hinweise aus neueren Jahresberichten verschiedener Landesrechnungshöfe unterstreichen diese allgemeine Warnung mit Bezug auf konkrete Einzelfallprüfungen (z. B. Bayrischer Oberster Rechnungshof 2006: 53; Kiefer, 2006: 21). In derartigen Einzelfallprüfungen wurde teilweise auch festgestellt, dass in vielen deutschen Verwaltungen gegenwärtig Fachpersonal oder notwendige fachliche Kompetenzen fehlen, um ÖPP angemessen vorbereiten, kontrollieren und steuern zu können. Darauf deuten auch die Ergebnisse von zwei quantitativen Befragungen zum Thema ÖPP hin, die von den Autoren dieser Expertise in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführt wurden (Gerstlberger/Siegl 2009a; 2010; vgl. Kapitel 3.4).

Vor allem der Landesrechnungshof in Baden-Württemberg hat jüngst – ausgehend von Erfahrungen aus Einzelfallprüfungen – umfangreiche praktische Empfehlungen für die Prüfung und Durchführung von ÖPP-Projekten formuliert (Landtag von Baden-Württemberg 2009: 6f.; 43f.). Diese Empfehlungen lassen sich im Kern wie folgt zusammenfassen:

- ÖPP-Projekte sollen (I) gesondert und (II) einschließlich der „Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre mit laufenden ÖPP-Raten“ im Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft ausgewiesen werden.
- Neben Angaben zum Barwert eines ÖPP-Projektes soll auch der Zeitwert des Projektes („tatsächliche Haushaltsbelastung“) im Haushalt ausgewiesen werden.
- Zeitwert-Summen sollen – zusätzlich zur Anwendung der Barwertmethode – auch bereits bei der Entscheidung über potenzielle ÖPP-Projekte einbezogen werden, besonders dann, wenn aufgrund der Barwertmethode kein ein-

deutiger Wirtschaftlichkeitsvorteil für die öffentliche oder öffentlich-private Variante erkennbar ist (vgl. dazu auch den Beitrag bzw. die Thesen von Mühlenkamp 2010 für das erste „ÖPP-Expertengespräch“, dessen Ergebnisse in dieser Expertise berücksichtigt sind).

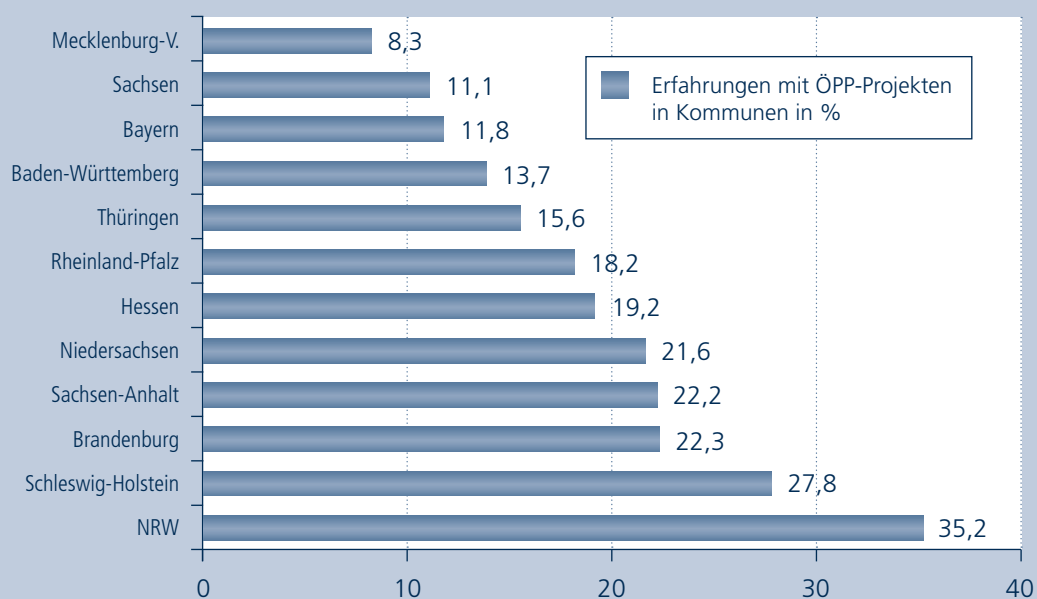
- Gesonderte Ausweisung etwaiger „Risikozuschläge“ in Entscheidungsvorlagen über potenzielle ÖPP-Projekte und ggf. im Haushalt, um die öffentlich-private Risikoverteilung sowie damit verbundenen Kosten für die öffentliche Gebietskörperschaft transparent zu machen.
- Prüfung einer gesonderten Ausschreibung einer möglichen Betriebskomponente.

### 3.4 Praktische Bedeutung von ÖPP: ein kommunales Stimmungsbild

Im Rahmen einer ersten quantitativen deutschlandweiten Befragung im Jahr 2009 wurden die Verwaltungschefs von Kommunen im Rahmen einer Bestandsaufnahme zu dem aktuell vorliegenden Ausmaß des Sanierungsstaus in ihrer Gemeinde befragt. Gleichzeitig wurden die kommunalen Entscheidungsträger in der Befragung gebeten, eine Einschätzung abzugeben, welchen Beitrag ÖPP zum Abbau dieses Sanierungsstaus leisten kann.<sup>2</sup> An der Erhebung, die im Zeitraum von Mai bis Juni 2009 gemeinsam mit der Uni-

Abbildung 3:

#### Bisherige kommunale Erfahrungen mit ÖPP-Projekten nach Bundesländern



Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2009a).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Abrufbar über [www.fsg-group.de](http://www.fsg-group.de)

<sup>3</sup> Aufgrund der zu kleinen Datenbasis wurden bei dieser Darstellung die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie das Saarland nicht berücksichtigt.

versität Kassel durchgeführt wurde, nahmen 778 von 6.000 (ca. 13 Prozent) der angeschriebenen Kommunen teil. Aus dieser ersten Erhebung geht hervor, dass weniger als 17 Prozent der befragten Städte und Gemeinden Ende Juni 2009 bereits Erfahrungen mit Vertrags-ÖPP bei Bauvorhaben gesammelt hatten. Im bundesweiten Vergleich bildeten hierbei die Kommunen in Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die „Schlusslichter“, welche im Gegensatz zu Nordrhein-Westfalen, und Schleswig-Holstein, wo 35,2 Prozent bzw. 27,8 Prozent der Städte, Gemeinden und Landkreise bereits Erfahrungen mit ÖPP gesammelt haben, bisher kaum über solche Erfahrung verfügen (vgl. Abbildung 3 und Kapitel 3.2).

Anzumerken ist bei der dargestellten Erfahrungsquote, dass neben den unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen der Bundesländer hinsichtlich einer ÖPP-Projektgestaltung auch die durchschnittliche Größe der Kommunen eine wichtige Rolle spielt. So sind vor allem die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg durch eine traditionell sehr kleinteilige kommunale Struktur geprägt, während es in Nordrhein-Westfalen in Folge der durchge-

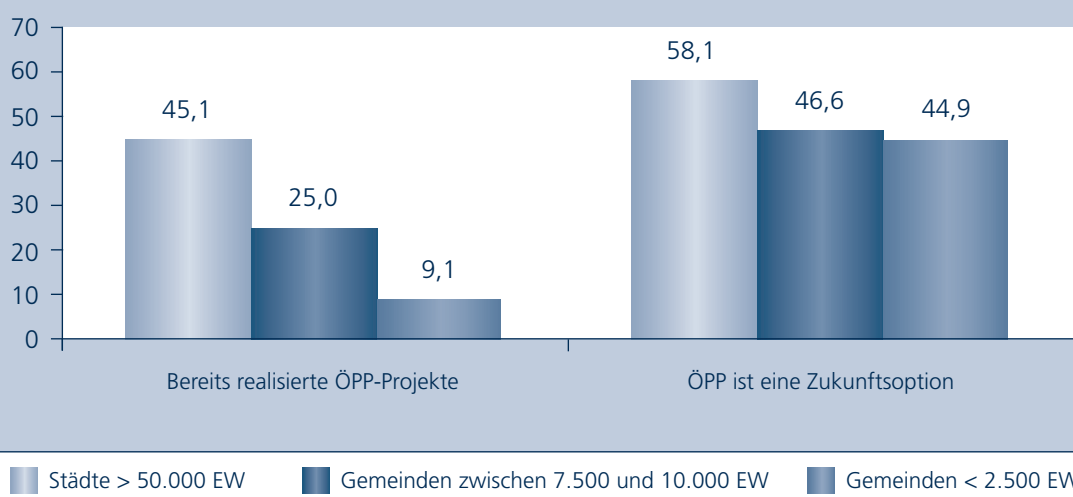
führten Gebietsreformen kaum noch eine Gemeinde mit weniger als 10.000 Einwohnern gibt. Eine höhere Erfahrungsquote bei der Umsetzung von ÖPP-Projekten kann somit auch auf die Notwendigkeit einer gewissen Mindestgröße des kommunalen Partners im Rahmen von ÖPP zurückgeführt werden.

In Abbildung 4 wird dieser Zusammenhang verdeutlicht. Während immerhin 45,1 Prozent der kommunalen Entscheidungsträger der größeren Städte mit über 50.000 Einwohnern angaben, dass in ihrer Kommune bereits ÖPP-Projekte realisiert wurden, sinkt dieser Anteil auf 25 Prozent bei Gemeinden zwischen 7.500 und 10.000 Einwohnern und auf 9,1 Prozent bei Kleinstkommunen unter 2.500 Einwohnern. Interessant ist hierbei, dass trotz dieser eher gering ausgeprägten Erfahrung jeweils knapp die Hälfte der Vertreter der kleineren und Kleinstkommunen ÖPP als prüfenswerte zukünftige Option zur Projektdurchführung einschätzt (vgl. Abbildung 4).

Die erste Erhebung zeigte darüber hinaus, dass die befragten kommunalen Entscheidungsträger 2009 den größten Sanierungsbedarf im Straßenbau sahen, dicht gefolgt vom Schulbereich. Danach folgten Gebäude der öffentlichen

Abbildung 4:

#### Anteil der Städte und Gemeinden mit realisierten ÖPP-Projekten



Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2009a).



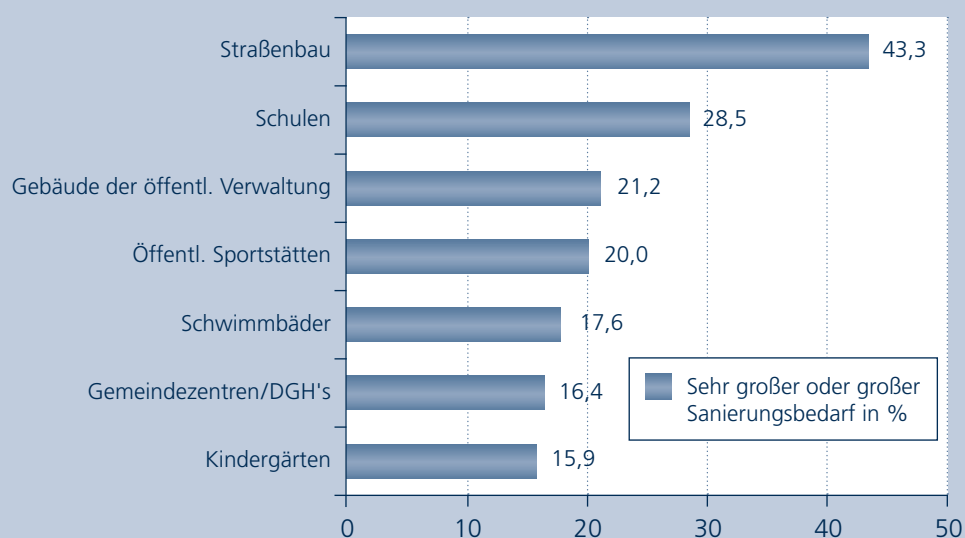
Verwaltung, öffentliche Sportstätten, Schwimmbäder, Gemeindezentren und Dorfgemeinschaftshäuser sowie Kindergärten, was die Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs betraf (vgl. Abbildung 5).

Hervorzuheben ist des Weiteren, dass fast die Hälfte (49,5 Prozent) der kommunalen Entscheidungsträger in dieser ersten Erhebung angegeben hatte, dass die eigene Verwaltung nicht über die

notwendigen Management-Ressourcen zur Abwicklung von größeren vertragsbasierten ÖPP-Projekten verfügt (vgl. Abbildung 6). Auch hierbei ist der offensichtliche Mangel in den kleineren Kommunen erwartungsgemäß besonders stark ausgeprägt. In diesem Zusammenhang wurden – als offene Antworten – ausreichend geschultes Personal sowie eine entsprechende Qua-

Abbildung 5:

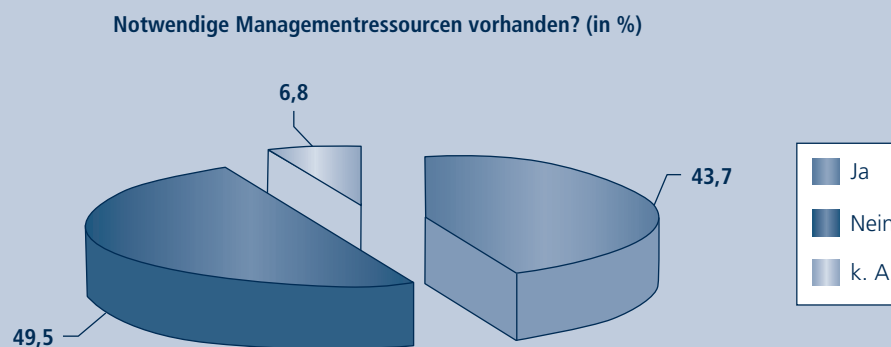
#### Bewertung des Sanierungsbedarfs bei kommunalen Infrastruktureinrichtungen



Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP Gerstlberger/Siegl 2009a).

Abbildung 6:

#### Verfügbarkeit notwendiger Managementressourcen für Abwicklung von ÖPP-Projekten



Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2009a).



lifikation der Bauverwaltungen und Rechtsabteilungen am häufigsten genannt. Als weitere Hinderungsgründe für einen Einsatz von ÖPP in der jeweiligen Gemeinde wurden fehlendes Vertrauen in das neue Beschaffungsmodell sowie hohe Vorlaufkosten angegeben.

Zusätzlich zu der o.g. ersten Befragung wurde im Frühjahr 2010 in Kooperation mit der Universität Kassel eine zweite deutschlandweite Umfrage bei Städten, Gemeinden und Landkreisen durchgeführt. Der Fokus dieser Erhebung lag diesmal neben der Einschätzung der zukünftigen Bedeutung von ÖPP bei der Bewertung der Fördermaßnahmen aus dem Konjunkturpaket II. Der hohe Rücklauf von über 1.900 Fragebögen von Verwaltungschefs aus der ganzen Bundesrepublik (Rücklaufquote ca. 27 Prozent) zeugt von dem großen Interesse der Bürgermeister hinsichtlich der Thematik ÖPP. Wie prekär die aktuelle finanzielle Situation der meisten deutschen Städte und Gemeinden – als wichtige Ausgangsbedingung für ÖPP – ist, verdeutlichen hierbei die Antworten auf die Frage, wie sich nach Ansicht der Bürgermeister die Finanzsituation ihrer Kommune in den nächsten drei Jahren entwickeln wird. Es erwarten demnach derzeit deutschlandweit ca. 79 Prozent der befragten Verwaltungschefs, dass

sich die Finanzsituation ihrer Kommunen eher verschlechtern wird (vgl. Abbildung 7).

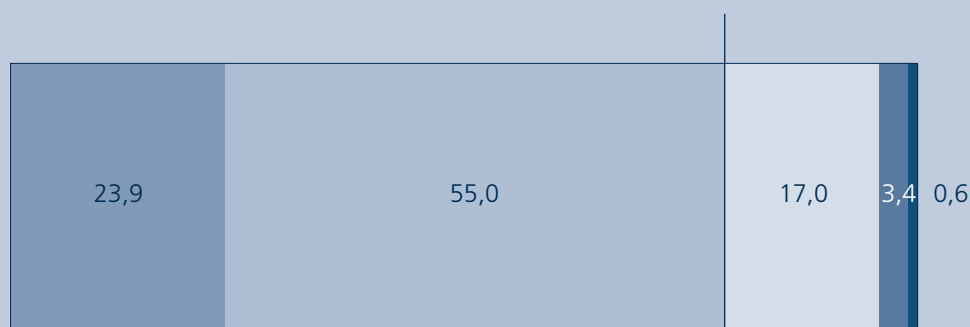
An dieser grundsätzlichen negativen Bewertung der kommunalen finanziellen Situation konnten auch das kurzfristig orientierte Förderprogramm des Konjunkturpakets II wenig ändern. So gab eine deutliche Mehrheit der befragten Bürgermeister an, dass das Konjunkturpaket II nur einen kleinen bis gar keinen Beitrag zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus leisten kann (vgl. Abbildung 8).

Weiterhin wurden die kommunalen Entscheidungsträger in der zweiten Erhebung nach den Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit ihrer Kommune befragt. Hierzu standen die Alternativen „weitere staatliche Fördermaßnahmen“, „weitere Einsparungen“, „interkommunale Zusammenarbeit“ und „vermehrte ÖPP-Anwendung“ zur Verfügung. Als Antwort gaben deutschlandweit nur 9,4 Prozent der befragten Bürgermeister an, dass sie hierbei ÖPP favorisieren (vgl. Abbildung 9).

60,8 Prozent der befragten Bürgermeister sahen dagegen weitere staatliche Fördermaßnahmen am ehesten als Möglichkeit, die finanzielle Handlungsfähigkeit der eigenen Kommune zu verbessern. Etwas weniger häufig wurde mit

Abbildung 7:

#### Erwartete Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in den nächsten Jahren

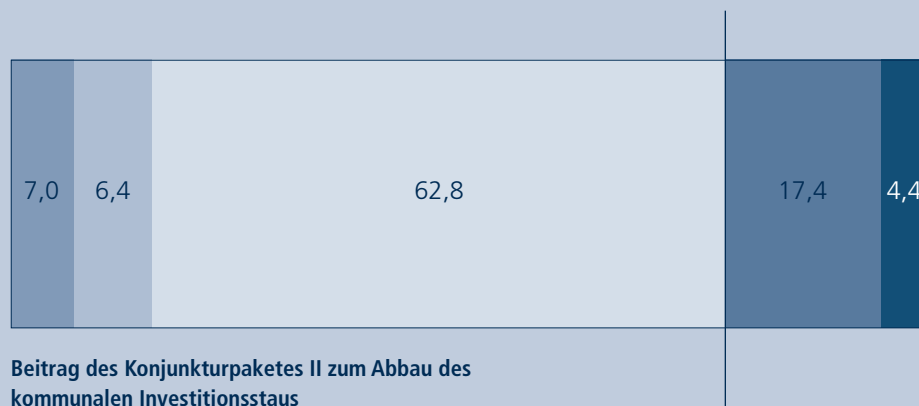


Entwicklung der kommunalen Finanzsituation in den nächsten Jahren

■ sehr gut in % ■ gut in % ■ durchschnittlich in % ■ eher schlecht in % ■ sehr schlecht in %

Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2010).

Abbildung 8:

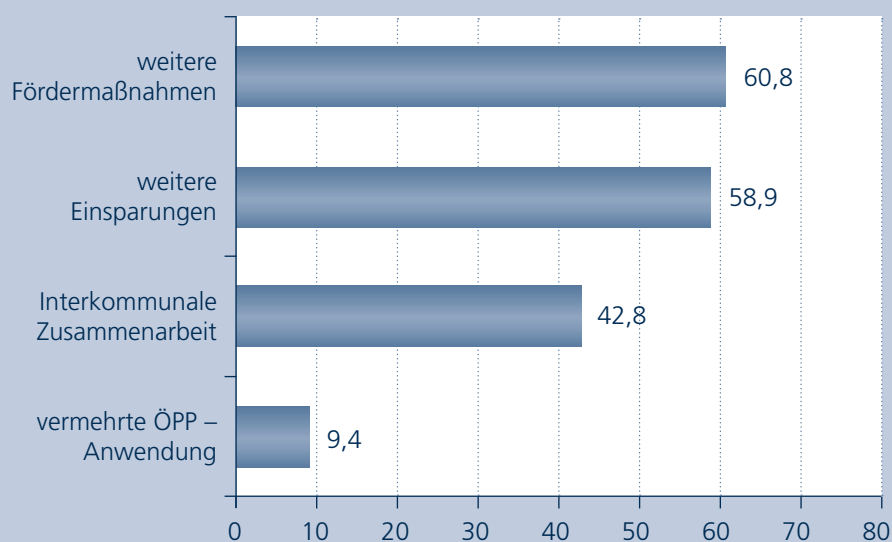
**Einschätzung des Beitrags des Konjunkturpakets II zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus**

Beitrag des Konjunkturpaketes II zum Abbau des kommunalen Investitionsstaus

■ sehr groß in % ■ groß in % ■ mittel & gering in % ■ sehr gering in % ■ gar kein Effekt in %

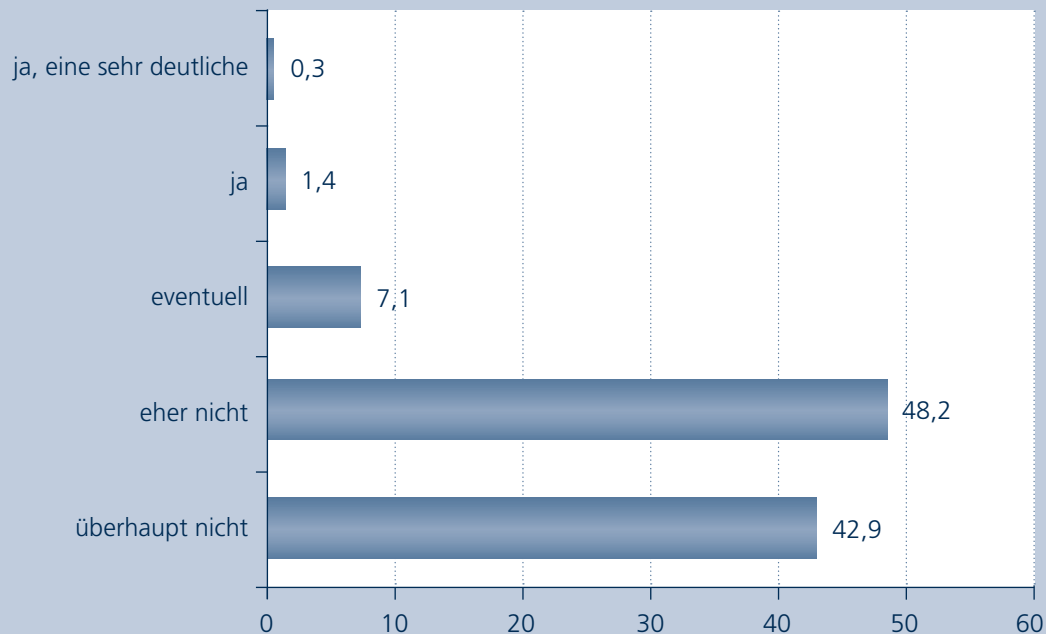
Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2010).

Abbildung 9:

**Bewertung von Maßnahmen für die Verbesserung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen**

Quelle: Bestandsaufnahme Konjunkturpaket II: Bewertung der Fördermaßnahmen in Kommunen (Gerstlberger/Siegl 2010).

Abbildung 10:

**Einschätzung einer möglichen Konkurrenz zwischen dem Konjunkturpaket II und ÖPP**

Quelle: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP (Gerstlberger/Siegl 2010).

58,9 Prozent die Option weiterer Einsparungen genannt. Interkommunale Zusammenarbeit wurde von 42,8 Prozent der befragten Verwaltungschefs als eine weitere Alternative genannt, um eine verbesserte Handlungsfähigkeit der eigenen Kommune zu erreichen (vgl. Abbildung 9). Die kommunalen Entscheidungsträger sahen generell keine langfristige Konkurrenzsituation zwischen staatlichen Fördermaßnahmen, wie dem Konjunkturpaket II, und der Anwendung von ÖPP. Insofern können diese Optionen – theoretisch gesehen – als unterschiedliche, sich ggf. ergänzende

Instrumente zur Realisierung öffentlicher Infrastruktur- und Bauprojekte angesehen werden (vgl. Abbildung 10). Praktisch gesehen wurde diese Option jedoch bisher kaum in Anspruch genommen. Gründe dafür, warum durch das Konjunkturpaket II geförderte Hochbau-Projekte und ÖPP-Projekte von den befragten Bürgermeistern bislang nur in sehr wenigen Fällen gleichzeitig bzw. gemeinsam initiiert wurden, könnten z.B. lange Vorlaufzeiten und/oder hohe Vorlauf- bzw. Transaktionskosten für ÖPP-Projekte gewesen sein.

## 4. Bisherige praktische Erfahrungen mit ÖPP in der Bundesrepublik

---

Mittlerweile gibt es in den deutschen Gebietskörperschaften – besonders in Landkreisen und größeren Gemeinden bzw. Städten – eine ganze Reihe praktischer Erfahrungen mit allen vier in Kapitel 2 dargestellten ÖPP-Typen. Um die praktischen Erfahrungen hierbei einordnen zu können, muss als Vorbemerkung betont werden, dass es, anders als in Großbritannien (z.B. Ball et al. 2007), in Deutschland bisher keine systematische und längerfristig angelegte Evaluierung von ÖPP-Projekten gibt. Alle bisher vorliegenden quantitativen Einschätzungen wirtschaftlicher Effekte deutscher ÖPP-Projekte beziehen sich daher auf Auswertungen eines oder mehrerer Einzelprojekte. Darüber hinaus fehlt der Abgleich zwischen Vorstudie bzw. vorläufiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (VWU), Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) und tatsächlichem Projektverlauf (z.B. nach fünf Jahren) bisher – soweit bekannt – bei fast allen aktuell laufenden deutschen ÖPP-Projekten (als Beispiel für eine derartige Vorgehensweise: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2007: 11 f.). Regional- oder volkswirtschaftliche Effekte deutscher ÖPP-Projekte sind zudem bisher erst in Einzelfällen untersucht worden (z.B. Gerstlberger 1999: 164; European Commission 2004).

### 4.1 Vertragliche ÖPP-Infrastrukturprojekte: Schulprojekte als Beispiel

Seit Ende der 1990er Jahre ist der öffentliche Hochbau der wichtigste Anwendungsbereich für vertragsbasierte Infrastruktur-ÖPP in Deutschland. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) ermittelte im Jahr 2005 in einer – in den Grundzügen – bis heute als aktuell betrachteten ÖPP-Studie, dass in den Jahren 2000 bis 2005 ca. 600 deutsche Vertrags-ÖPP-Projekte im weitesten Sin-

ne (gemäß der Einschätzung der Befragungen) begonnen wurden. Interessant wäre darüber hinaus auch zu wissen, wie viele ÖPP-Projekte im letzten Jahrzehnt begonnen, jedoch bereits wieder abgebrochen wurden. Hinsichtlich dieser – wichtigen – Frage existieren in der Bundesrepublik bisher keine öffentlich zugänglichen und systematisch erstellten statistischen Angaben.

Ca. 80 Prozent der bis 2005 begonnenen deutschen ÖPP-Projekte wurden in Kommunen identifiziert (Grabow et al. 2005: 4). 64 Prozent der identifizierten kommunalen ÖPP entfielen demnach auf den Bereich des öffentlichen Hochbaus. Die Vergleichswerte für Sport, Freizeit und Tourismus sowie für Projekte im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betrugen 21 Prozent und zwölf Prozent. Andere Aufgabenbereiche lagen demnach jeweils deutlich unter der Zehn-Prozent-Marke.

Die Kernergebnisse einer etwas neueren Studie von Janetschek (2007: 4) bestätigten die wichtigsten Ergebnisse der Difu-Studie. 17 Prozent der befragten mittelgroßen und größeren Städte hatten im Jahr 2007 bereits vertragliche ÖPP-Projekte implementiert. Knapp die Hälfte der implementierten Projekte (48 Prozent) entfiel dabei auf den Neubau und die Sanierung von Schulen. Danach folgten beim Verbreitungsgrad von Vertrags-ÖPP die städtischen Aufgabenbereiche Sport, Freizeit und Kultur (27 Prozent) sowie Sozial- und Gesundheitswesen (18 Prozent). Diese Ergebnisse basieren auf 300 standardisierten Telefoninterviews mit Kämmerern oder sonstigen leitenden Angestellten (z.B. Amtsleiter) aus Finanzverwaltungen deutscher Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern. Diese Telefonbefragung wurde im Mai 2007 im Auftrag der Ernst & Young AG durchgeführt.

Aufgrund der Bedeutung des Neubaus und der Sanierung von Schulen als derzeit quantitativ

wichtigstem Anwendungsfeld vertraglicher Infrastruktur-ÖPP in Deutschland, werden im Folgenden bisherige Erfahrungen mit Schul-ÖPP-Projekten exemplarisch für den Typ der vertraglichen ÖPP dargestellt und diskutiert. Als eines der in den letzten Jahren am intensivsten und teilweise auch am kontroversesten diskutierten Beispiele für ÖPP-Schulprojekte ist das bereits seit einigen Jahren laufende Vorhaben im Landkreis Offenbach zu nennen. Aufgrund des relativ frühen Beginns dieses deutschen Pilotprojekts für ÖPP im Schulbereich (vgl. Tabelle 1) liegt dafür mittlerweile ein Ausmaß an Erfahrungen vor, das eine vorläufige Erfolgseinschätzung rechtfertigt.

#### 4.1.1 Fallbeispiel Schulsanierung Landkreis Offenbach

Wichtige Kritikpunkte an dem ÖPP-Projekt „Schulen im Landkreis Offenbach“ betreffen zum einen das Eigenangebot des Landkreises Offenbach zur Schulsanierung in Eigenregie. Diese Kalkulation (960 Millionen Euro) wurde nach Einschätzung von Kritikern nicht unabhängig durchgeführt, sondern „beabsichtigt“ deutlich teurer angesetzt als das günstigste private Angebot (780 Millionen

Euro), welches den Zuschlag erhalten hat (Attac Berlin 2010: o.S.). Zum anderen sind die jährlichen Zahlungen des Landkreises an die privaten Partner seit 2005 von ca. 52 Millionen Euro auf ca. 73 Millionen Euro angestiegen. Diese Zahlungen müssen seitens des Landkreises auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten aufgebracht werden, da der Vertrag nicht vor Ende der Laufzeit gekündigt werden kann. Ein Vergleich mit dem Landkreis Darmstadt-Dieburg zeigte, dass ein Schulprojekt ähnlichen Investitionsvolumens dort für einen Gesamtbetrag von 455 Millionen Euro ohne ÖPP in Eigenregie durchgeführt werden konnte, da hier konstant in den Erhalt der Schulen investiert worden war und sich eine ÖPP somit finanziell nicht gelohnt hätte (Arendt 2007; Attac Berlin 2010).

#### 4.1.2 Weitere Erfahrungen mit ÖPP-Projekten im Schulbereich

Ähnliche Erfahrungen wie im Landkreis Offenbach sind auch für weitere ÖPP-Schulprojekte in deutschen Kommunen, die später begonnen wurden, dokumentiert (Pauli 2008: 188). Die meisten

Tabelle 1:

#### ÖPP-Projekt Schulen im Landkreis Offenbach (Los Ost)

Projektziel	Sanierung, Betrieb und Finanzierung von 50 Schulen und deren Außenanlagen
Projektträger	Landkreis Offenbach
Projektvolumen	410 Mio. €
Projekttyp	PPP-Gesellschaftsmodell
Projektlaufzeit	2005 bis 2020
Projektpartner (mit % Beteiligung an der Projektgesellschaft)	Landkreis Offenbach/Auftraggeber (5,1 %) HOCHTIEF PPP Schulpartner GmbH HOCHTIEF PPP Solutions GmbH (47,45 %) HOCHTIEF Facility Management GmbH (47,45 %) Landkreis Offenbach (5,1 %) Westdeutsche Immobilienbank und Landesbank Hessen-Thüringen (Finanzierung)

Quelle: Übersicht Schul-ÖPP im Landkreis Offenbach (Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V., o.J.).

Tabelle 2:

**ÖPP-Projekt Schulen im Landkreis Offenbach (Los West)**

<b>Projektziel</b>	<b>Sanierung, Betrieb und Finanzierung von 41 Schulen und deren Außenanlagen</b>
<b>Projektträger</b>	Landkreis Offenbach
<b>Projektvolumen</b>	370,4 Mio. €
<b>Projekttyp</b>	PPP-Gesellschaftsmodell
<b>Projektlaufzeit</b>	2004 bis 2019
<b>Projektpartner</b> <i>(mit % Beteiligung an der Projektgesellschaft)</i>	Landkreis Offenbach/Auftraggeber (5,1 %) SKE GmbH (94,1 %) SKE Facility Management GmbH (Planung) Bauunternehmung Ehrenfels GmbH (SKE Gruppe) (Bau) SKE Facility Management GmbH (Unterhaltung) Depfa Bank, NRW Bank (Finanzierung)

Quelle: Übersicht Schul-ÖPP im Landkreis Offenbach (Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V., o.J.).

dieser in Deutschland umgesetzten ÖPP-Schulprojekte basieren auf Betreibermodellen, die als Inhabermodelle angelegt sind. Dies bedeutet, dass die Schulen langfristig im Eigentum der Kommune verbleiben. Bei den in der deutschen ÖPP-Literatur dokumentierten Betreibermodellen für Schulen kommen als Finanzierungsformen die Forfaitierungen (Vorfinanzierung durch Finanzinstitute mit Einredeverzicht seitens der Kommune hinsichtlich der Vergütung der Leistungen des Privaten) und – sehr selten – die reinen Projektfinanzierungen (ohne Vorfinanzierung) zum Einsatz. Die Leistungstiefe der privaten Partner reicht in diesem Kontext oftmals über die obligatorischen Phasen der Planung, der Bauausführung und der Finanzierung hinaus. So kann das weitergehende Leistungsspektrum von der reinen Bauunterhaltung bis zur Übernahme des kompletten Betriebs reichen. Daneben treten umfangreiche spezifische Betriebsleistungen (z.B. Übernahme von Sekretariats-Dienstleistungen) bei allen dokumentierten deutschen Schul-ÖPP-Projekten unabhängig vom Projektvolumen auf. Gründe für eine frühzeitige Beendigung bzw. das Scheitern deutscher Schul-ÖPP-Projekte (Schul-

projekte, z.B. in Chemnitz, Hamburg, Meschede, Salzgitter, Krefeld, Freiburg, Fürth, Berlin-Spandau, Berlin-Reinickendorf und Berlin-Treptow-Köpenick) waren zum einen Finanzierungsschwierigkeiten auf Seiten der beteiligten Kommunen. Zum anderen spielten verwaltungsinterner Widerstand der Personalvertretungen sowie Bürgerbegehren und kommunalpolitischer Widerstand dabei eine wichtige Rolle. Sowohl der verwaltungsinterne Widerstand der Personalvertretungen als auch Bürgerbegehren und kommunalpolitischer Widerstand wurden dabei häufig von öffentlichkeitswirksamen Aktionen der zuständigen Gewerkschaften unterstützt (z.B. Sternatz 2006).

## 4.2 Institutionelle ÖPP

Institutionelle ÖPP, die im vergangenen Jahrhundert als gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder öffentlich-private Gesellschaften bezeichnet wurden, haben sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern, wie z.B. in Frankreich, Italien und Spanien eine lange Tradi-

tion (Ambrosius 2008a, b). Diese Tradition reicht dabei oftmals bis in das 19. Jahrhundert zurück. Die Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft (Hinz 2000), Wohnungsbaugesellschaften in Großstädten wie Berlin und Köln oder auch großstädtische Gaswerke in Berlin und Dresden (Ambrosius 2008a; b; Zieschank 2010) sind frühe Beispiele für gemischtwirtschaftliche Unternehmen in deutschen Kommunen. Ähnlich wie das in der Einleitung genannte Beispiel der öffentlich-privaten Innenstadtsanierung in US-Großstädten sind die meisten dieser gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gegründet worden, um soziale Probleme in den rasch und weitgehend unkontrolliert wachsenden Großstädten zu lösen bzw. zu mindern (Zieschank 2010).

Eher in Ausnahmefällen, wie z.B. im Fall der Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft (Hinz 2000), wurden gemischtwirtschaftliche Unternehmen aufgrund eines langfristigen strategischen Kalküls von Stadtregierungen etabliert. Die Aufgabenfelder, die durch öffentlich-private Unternehmen bearbeitet wurden und nach wie vor werden, haben sich im Zeitverlauf stark verändert. Während kommunale Schlachthöfe und Großbäckereien Ende des 19. Jahrhunderts ein wichtiges Feld öffentlich-privater Zusammenarbeit waren, um die Lebensmittelversorgung für die rasch wachsenden Stadtbevölkerungen sicherzustellen, folgten im Verlauf des 20. Jahrhunderts Infrastruktureinrichtungen der Ver- und Entsorgung sowie ÖPNV und in den 1990er Jahren zunehmend die Aufgabenbereiche des Gesundheitswesens, der Datenverarbeitung und des E-Governments (Ambrosius 2006, 2008; Gerstlberger/Sack 2003).

Gegenwärtig sind öffentlich-private Gesellschaften in deutschen Mittel- und Großstädten sowie Landkreisen flächendeckend etabliert. Dies gilt sowohl für die klassischen Anwendungsfelder der Ver- und Entsorgung als auch für neuere Aufgabenbereiche wie der Wirtschafts-, der Technologie- und der Beschäftigungsförderung. So waren im Jahr 2005 beispielsweise an 17 von 31 großstädtischen Stadtwerken private Kapitaleigner beteiligt (Trapp 2006; ergänzend Gerstlberger 2009). Was daneben z.B. die kommunale Wirtschaftsförderung angeht, verfügt derzeit schätzungswei-

se etwa ein Drittel der großstädtischen Wirtschaftsförderungsgesellschaften in Deutschland über Minderheitsbeteiligungen von Privatunternehmen oder Sparkassen (Gerstlberger/Siegl 2010; Hollbach-Grömig/Floeting 2008).

Verglichen mit den in Kapitel 3.2 zusammengefassten, sehr grundsätzlichen Kritikpunkten angesichts der bisherigen praktischen Erfahrungen mit vertragsbasierten Infrastruktur-ÖPP, standen und stehen institutionelle ÖPP in Deutschland bis dato weniger deutlich in der politischen und gesellschaftlichen Kritik. Nichtsdestotrotz muss jedoch an dieser Stelle betont werden, dass innerhalb des letzten Jahrzehnts auch an dauerhaft angelegten öffentlich-privaten Gesellschaften immer wieder grundsätzliche und einzelfallbezogene Kritik geübt worden ist.

Als grundsätzliche Kritikpunkte von allgemeiner Bedeutung für institutionelle ÖPP lassen sich zusammenfassen (z.B. Heinz 1993; Gerstlberger 1999; Killian et al. 2006; Trapp et al. 2006):

- Die den ÖPP zugrunde liegenden Gesellschafterverträge sowie weitere wichtige Vertragsgrundlagen (z.B. Leistungs- oder Mietverträge) sind für die Öffentlichkeit und häufig auch die jeweiligen politischen Selbstverwaltungsgremien nicht zugänglich.
- ÖPP-Gesellschaften können aufgrund ihrer weit reichenden organisatorischen Selbstständigkeit nur unzureichend politisch kontrolliert und gesteuert werden.
- Langfristige Investitionszusagen der privaten Partner werden häufig nicht eingehalten, vor allem u.a. dann, wenn sich konjunkturelle Rahmenbedingungen und/oder Unternehmensstrategien grundlegend ändern.
- In einigen besonders schwerwiegenden Fällen waren ÖPP-Gesellschaften sogar in komplexe kommunalpolitische Korruptionsskandale verwickelt (wahrscheinlich am bekanntesten ist diesbezüglich der Kölner „Müllskandal“, o.A. 2004; Überall 2007).

In einer Reihe von Fällen wurden darüber hinaus in den vergangenen Jahren kommunale Gesellschaften nach einigen Jahren mit privater Beteiligung wieder vollständig rekommunalisiert (z.B. das Rechenzentrum der Stadt Leipzig). Im Fall des Rechenzentrums der Stadt Leipzig bewerteten



beide Partner diese ÖPP-Gesellschaft schon nach wenigen Jahren auch öffentlich als gescheitert (Gerstlberger/Sack 2003: diverse Seiten).

Die Erzielung nennenswerter wirtschaftlicher Effizienzgewinne durch institutionelle ÖPP ist in der Bundesrepublik – selbst wenn beide Partner sich absolut „partnerschaftlich“ und konstruktiv verhalten – an etliche nicht triviale Voraussetzungen gebunden und deshalb insgesamt relativ schwierig. Dies hängt einerseits mit den hierzulande geltenden Umsatzsteuer-Regelungen zusammen. Eine ÖPP im Bereich der Ver- und Entsorgung oder des ÖPNV ist – anders als i.d.R. ein kommunaler Eigenbetrieb – üblicherweise umsatzsteuerpflichtig (und dann auch vorsteuerabzugsberechtigt). Da die abzuführende Umsatzsteuer bei vielen ÖPP-Gesellschaften deutlich höher ist als die abzugsfähige Vorsteuer, muss erst einmal der entsprechende Differenzbetrag erwirtschaftet werden, um betriebswirtschaftlich ebenso effizient zu sein wie z. B. ein Eigenbetrieb. Darüber hinaus müssen dann noch weitere Einsparungen bzw. Mehreinnahmen erwirtschaftet werden, die teils dem öffentlichen Partner zugutekommen sowie auch zu der Erwirtschaftung einer Rendite auf das eingesetzte Kapital beitragen. Andererseits sind die Spielräume für deutliche Gebühren- bzw. Entgelterhöhungen bei vielen kommunalen Dienstleistungen beschränkt, da diese zumeist ein politisch sehr sensibles Thema, wie bei den Wasser- und Abwassergebühren oder den Beförderungsentgelten des ÖPNV sind.

Schließlich muss ein privater Partner bei vielen Ver- und Entsorgungseinrichtungen oftmals erhebliche Investitionen tätigen, um deren Effizienz merklich verbessern zu können. Seltene Ausnahmen hinsichtlich dieser Bedingungen stellen in einigen Kommunen bestimmte freiwillige Dienstleistungsangebote dar (z. B. kommunale Parkhäuser). Derartige freiwillige Leistungen bieten einem privaten Partner teilweise relativ große Spielräume bei der Entgeltgestaltung und konnten in der Vergangenheit in einigen Fällen zugleich mit begrenzten Investitionen nutzerfreundlicher gestaltet werden (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2002).

#### 4.2.1 Fallbeispiele Neue Mitte Oberhausen und Wiederaufbau der Unterneustadt in Kassel

Das städtebauliche Großprojekt „*Neue Mitte Oberhausen*“ mit der Shopping Mall „*CentrO*“ als Herz, auf das Mitte der 1990er Jahre große Hoffnungen gesetzt wurden (Drescher/Dellwig 1996), muss mittlerweile unter städtebaulichen und regionalplanerischen Gesichtspunkten als weitgehend gescheitert bewertet werden. Die wesentlichen Argumente für diese insgesamt negative Einschätzung lauten wie folgt (u. a. o. A. 2008):

- Bereits kurz nach der Eröffnung des CentrO war eine deutliche Kaufkraftverlagerung weg von den Innenstadtgeschäften Oberhausens und den umliegenden Städten zu verzeichnen. Die Innenstadt Oberhausens droht aktuell in weiten Teilen zu „veröden“.
- Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt betrifft die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze, die im Jahr 2008 deutlich unter der Anfang der 1990er Jahre erstellten Prognose lag. Zudem sind seit Mitte der 1990er Jahre regelmäßig Arbeitsplätze im weiteren lokalen und regionalen Umfeld des CentrO abgebaut worden.
- Seit dem CentrO-Start sind in der Oberhäuser Innenstadt keine neuen Fachgeschäfte mehr eröffnet worden und die Standorte der umliegenden Geschäfte haben sich bezüglich des Angebots und des Einkauf-Flairs zu einer B-Lage entwickelt.

Mit dem *Wiederaufbau der Kasseler Unterneustadt*, einem zentral gelegenen Stadtteil, der im 2. Weltkrieg vollständig zerstört wurde und seitdem bis in die 1990er Jahre als innenstadtnaher PKW-Großparkplatz und als Veranstaltungsareal genutzt wurde, ist in der nordhessischen Stadt eine der letzten großen städtebaulichen Lücken geschlossen worden. Die Planung und Realisierung dieses städtebaulichen Großprojektes wurden auch hier im Rahmen einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft angegangen. Hierbei sind die folgenden wesentlichen positiven und negativen Erfahrungen zu nennen (Gerstlberger 1999: 97):

Mit dem Bürgerforum Unterneustadt wurde erstmalig in einer deutschen Kommune ein inno-



Tabelle 3:

**ÖPP-Gesellschaft Neue Mitte Oberhausen**

<b>Projektziel</b>	<b>Städtebauliche Entwicklung einer großen brachliegenden altindustriellen Fläche; durch Einbindung privater Investoren</b> <b>Bau des Einkaufszentrums CentrO sowie eines Freizeitparks mit Veranstaltungshalle, Musicaltheater, Hotels, Gastronomie und Business-Park</b>
<b>Projektträger</b>	Stadt Oberhausen
<b>Projektvolumen</b>	über 1 Mrd. €
<b>Projekttyp</b>	ÖPP-Gesellschaftsmodell für Holding-Lösung
<b>Projektlaufzeit</b>	Baubeginn 1994, nach gut zwei Jahren waren die Baumaßnahmen abgeschlossen
<b>Projektpartner</b>	Stadt Oberhausen (verwaltungstechnische Voraussetzungen, infrastrukturelle Anbindung) Unternehmensgruppe Stadium Unternehmensgruppe P&O

Quelle: Übersicht: ÖPP-Projekt Neue Mitte Oberhausen (o. A. 2008).

vativer und vergleichsweise weit reichender Ansatz der direkten Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in ein größeres ÖPP-Projekt integriert. Dieses Forum für direkte Bürgerpartizipation, dem neben Anwohnern und möglichen zukünftigen Wohnungsbesitzern bzw. -mietern auch Fachexpertinnen und -experten (z. B. Architekten/Planer, Vertreter des Mieterbunds) angehörten, lieferte einige wichtige Impulse für die Projektentwicklung. Der wichtigste und vorrangig ökologische Impuls bestand wahrscheinlich darin, dass das Bürgerforum Eckpunkte für ein „autofreies Wohnquartier Unterneustadt“ entwickelte und der öffentlich-privaten Projektentwicklungsgesellschaft vorschlug. Die Gesellschaft setzte diesen Vorschlag mit kleineren Abstrichen als wichtiges Element des städtebaulichen Vertrags für die Wiedererrichtung der Kasseler Unterneustadt um.

Am Beispiel der ÖPP-Gesellschaft „Kassel Unterneustadt“ erprobte die Stadt Kassel neben

einer institutionalisierten Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit auch die Durchführung strategischer Stadtentwicklungsprojekte gemeinsam mit der kommunalen Sparkasse. Diese Form der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit ist bei mehreren Folgeprojekten in der Stadt und Region Kassel mit unterschiedlichen ÖPP-Ansätzen kombiniert worden.

Aus Sicht der Kasseler Bürgerinnen und Bürger als Steuerzahler musste im Rahmen des ÖPP-Projektes an einigen Stellen auch „Lehrgeld“ bezahlt werden. Beispielsweise mussten relativ hohe Kompensationszahlungen für die Umsiedlung privater Nutzungen, die sich nicht in das von der Projektgesellschaft entwickelte Neubaukonzept integrieren ließen, entrichtet werden.

Der Gesamtpersonalrat der Stadt Kassel war nicht systematisch in dieses ÖPP-Projekt mit einbezogen. Personalratsmitglieder und Beschäftigte der Stadt Kassel hatten jedoch die Möglichkeit, sich im Rahmen des „Bürgerforums Unterneustadt“

Tabelle 4:

**ÖPP-Gesellschaft Kassel-Unterneustadt**

<b>Projektziel</b>	<b>Wiederaufbau der 1943 zerstörten Unterneustadt</b> <b>Geplanter Nutzungs-Mix: ca. 2/3 Wohnen und 1/3 Handel, Dienstleistung und Gewerbe</b>
<b>Projektträger</b>	Stadt Kassel
<b>Projektvolumen</b>	Kalkulierte Projektkosten von 35 Mio. DM beim Start
<b>Projekttyp</b>	PPP-Gesellschaftsmodell
<b>Projektlaufzeit</b>	1995 bis 2010
<b>Projektpartner</b> <i>(mit % Beteiligung an der Projektgesellschaft)</i>	<b>Projektentwicklungsgesellschaft Kassel Unterneustadt:</b> Stadt Kassel (33,3 %) ab dem Jahr 2001 zu 100 % Immobilienpartner Landesbank Berlin (33,3 %) bis zum Jahr 2000 Kasseler Sparkasse (33,3 %) bis zum Jahr 2000

Quelle: Übersicht: ÖPP-Projekt Neue Mitte Oberhausen (o. A. 2008).

stadt“, das die ÖPP-Gesellschaft während ihres gesamten Bestehens begleitete, an öffentlichen Diskussionen zu beteiligen.

#### 4.2.2 Fallbeispiel Informations- und Datentechnik (ID) Bremen

Was die ID Bremen angeht, umfasst eine Erfolgsbilanz der bisherigen Entwicklung dieser institutionellen ÖPP-Gesellschaft die folgenden wesentlichen Erfahrungen (Gerstlberger/Schneider 2008: 47):

- Die Anzahl der Arbeitsplätze der ÖPP ID Bremen ist seit Gründung der Gesellschaft leicht reduziert worden. Dies führte bisher nicht zu betriebsbedingten Kündigungen, sondern wurde durch Verzicht auf Wiederbesetzung frei gewordener Stellen erreicht. Auch in Zusammenhang mit diesem Beschäftigtenrückgang hat die Arbeitsdichte für die Beschäftigten der ID Bremen seit Gründung der ÖPP insgesamt betrachtet zugenommen. Positiv ist aus der Sicht der Beschäftigten und der Personalvertretung demgegenüber zum einen anzumerken, dass

die Arbeitsplätze der ID Bremen – verglichen mit ähnlichen rein privaten IT-Dienstleistern – seit Gründung der Gesellschaft vergleichsweise sicher sind. Zum anderen sind seit der GmbH-Gründung eine professionelle Personalentwicklung und Weiterbildungsplanung für alle Beschäftigten sowie betriebsinterne Prozessvereinfachungen und -optimierungen realisiert worden.

- Aus Sicht der Landesregierung und der Bürgerschaft des Landes Bremen hat die ID Bremen die in sie gesetzten Erwartungen weitgehend erfüllt und in bestimmten Teilbereichen (verwaltungsinterne Nutzerschulung und Wartung, Entwicklung neuer Softwareprodukte für den kommunalen Markt, Erschließung neuer Märkte außerhalb Bremens) sogar übertroffen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Dienstleistungen, welche die ID Bremen für die eigene Landesverwaltung erbringt, als auch für Leistungen, die sie an externe (vor allem) öffentliche und private Kunden außerhalb Bremens verkauft.
- Für die Bürgerinnen und Bürger Bremens ist die Tätigkeit der ÖPP ID Bremen zumeist nur

mittelbar relevant. Folgt man den vorliegenden Informationen, sind die in diese ÖPP-Gesellschaft investierten Steuergelder weitgehend effektiv sowie effizient verausgabt worden. Darüber hinaus konnten viele kundenbezogene Verwaltungsprozesse innerhalb und außerhalb Bremens aufgrund von Vorleistungen der ID Bremen bürgerfreundlicher gestaltet werden.

An dieser Stelle sollen zwei Besonderheiten der ÖPP-Gesellschaft ID Bremen erwähnt werden, die berücksichtigt werden müssen, wenn man aus diesem öffentlich-privaten Pilotprojekt im Bereich der kommunalen Datenverarbeitung für die zukünftige Gestaltung von ÖPP Lehren ziehen will. Zum einen muss heute in jedem Fall eine EU-weite Ausschreibung durchgeführt werden, wenn für eine vergleichbare Gesellschaft ein privater Partner gefunden werden soll. Dies war bei Gründung der ÖPP ID Bremen noch nicht so eindeutig geregelt wie heute. Zum anderen wurde die Gründung der ID Bremen dadurch erleichtert, dass eigens für diese GmbH ein spezieller Tarifvertrag zwischen dem Land Bremen und den zuständigen Gewerkschaften ausgehandelt wurde. Wichtige Fragen, welche die Modalitäten der Personalüberleitung und die Beschäftigungsbedin-

gungen innerhalb der neuen ÖPP-Gesellschaft betrafen, konnten auf diese Weise einvernehmlich zwischen dem Land Bremen und den zuständigen Gewerkschaften geregelt werden. Diese Möglichkeit besteht für kommunale ÖPP-Gesellschaften außerhalb der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin nicht.

#### 4.3 Großveranstaltungen als ÖPP

Bei ÖPP als Instrument für die Planung und Durchführung international bedeutender Großveranstaltungen stellt sich aufgrund der empirischen Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte und der in Kapitel 3 dargestellten Rahmenbedingungen weniger die Frage nach dem „Ob“ als nach dem „Wie“. Angesichts des aktuell zu beobachtenden wachsenden Kapitalbedarfs und der zunehmenden Komplexität internationaler Sport-, Kultur- und Wirtschaftsveranstaltungen werden zukünftig nur noch wenige Gebietskörperschaften und insbesondere Kommunen in der Lage sein, derartige „Events“ aus eigener Kraft auszurichten. Hinsichtlich des „Wie“ zukünftiger öffentlich-privater Großveranstaltungen gehen

Tabelle 5:

##### ÖPP-Gesellschaft ID Bremen

<b>Projektziel</b>	<b>Ausgliederung des ursprünglich landeseigenen Rechenzentrums in eine öffentlich-private GmbH</b>
<b>Projektträger</b>	Stadt Bremen
<b>Projektvolumen</b>	–
<b>Projekttyp</b>	ÖPP-Gesellschaftsmodell
<b>Projektlaufzeit</b>	1995 bis 2010
<b>Projektpartner</b> <i>(mit % Beteiligung an der Projektgesellschaft)</i>	Stadt Bremen (50,1 %) DEBIS Systemhaus (bei Gründung; später T-Systems) (49,9 %)

Quelle: Übersicht: ÖPP-Projekt ID Bremen (Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2003).

die Meinungen von Expertinnen und Experten sowie der Stakeholder derzeit jedoch weit auseinander (Kennedy/Rosentraub 2000).

Diese Spannbreite kann auf der einen Seite mit „zunehmender Ökonomisierung“ und auf der anderen Seite mit „stärkerer Nachhaltigkeitsorientierung“ zusammengefasst werden. In der Ökonomisierungs-Perspektive soll zukünftig der wirtschaftliche Anteil an internationalen Großveranstaltungen, sprich Sponsoring, Branding, mediale Sekundärverwertung etc., weiter ausgebaut werden. In der Nachhaltigkeits-Perspektive soll zukünftig bei der Planung international bedeutsamer Großveranstaltungen stärker als bisher darauf geachtet werden, dass einerseits ein wirtschaftlicher Beitrag zum nachhaltigen Ausbau der jeweiligen lokalen Infrastruktur geleistet wird und andererseits unerwünschte ökologische und soziale Effekte dieser Events reduziert werden. Ansätze dafür sind dialogischere Planungsverfahren (Einbeziehung betroffener Bürger und Anwohner) oder ökologisch orientierte Ansätze des Verkehrsmanagement für Großveranstaltungen (Schreiner 2007).

Die Erfahrungen aus den in den nachfolgenden Tabellen 6 und 7 zusammengefassten exem-

plarischen Beispielen weisen darauf hin, dass ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltige öffentlich-private Großveranstaltungen unter bestimmten Bedingungen grundsätzlich möglich sind. Diese Bedingungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- systematischer und frühzeitiger Einsatz dialogischer Planungs- und Mediationsverfahren;
- stärkere Institutionalisierung projektbegleitender Aufsichts- und Beiräte (der Kasseler Documenta-Beirat), welche die Vielfalt der jeweiligen Stakeholderinteressen widerspiegeln und über reale Einflussmöglichkeiten auf das Projektmanagement verfügen (Veto-Klauseln);
- intensivere und systematische Information der (potenziellen) Besucherinnen und Besucher sowie Projektbeschäftigten im Vorfeld der Veranstaltungen mit dem Ziel, sie für etwaige positive und negative Effekte ihres Verhaltens zu sensibilisieren;
- Auf- und Ausbau spezifischer Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme, die auf ein „nachhaltiges öffentlich-privates Event-Management“ zielen.

Während ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele bei internationalen öffent-

Tabelle 6:

#### ÖPP-Gesellschaft Expo 2000 GmbH Hannover

<b>Projektziel</b>	<b>Planung, Durchführung der Weltausstellung Expo 2000 in Hannover</b>
<b>Projektträger</b>	Bundesregierung, Niedersächsische Landesregierung, Landeshauptstadt Hannover und Region Hannover
<b>Projektvolumen</b>	ca. 4 Mrd. DM Projektvolumen
<b>Projekttyp</b>	ÖPP-Gesellschaftsmodell, zeitlich befristet
<b>Projektlaufzeit</b>	Bauzeit 1996 bis 2000
<b>Projektpartner</b> <i>(mit % Beteiligung an der Projektgesellschaft Expo 2000 GmbH)</i>	Bundesrepublik Deutschland (40 %) Land Niedersachsen (30 %) Stadt und Region Hannover (10 %) Bund deutscher Wirtschaft (20 %)

Quelle: Übersicht: ÖPP-Projekt Expo 2000 (Ertel et al. 2001).

Tabelle 7:

**ÖPP-Gesellschaft documenta GmbH Kassel**

<b>Projektziel</b>	<b>Vorbereitung und Durchführung der im fünfjährigen Rhythmus stattfindenden Kunstaussstellung „documenta“ in Kassel</b>
<b>Projektvolumen</b>	jeweils an das geplante Ausstellungskonzept angepasst
<b>Projekttyp</b>	ÖPP-Gesellschaftsmodell, zeitlich unbefristet
<b>Projektpartner</b>	Stadt Kassel Land Hessen Kulturstiftung des Bundes (finanzielle Unterstützung)
<b>Organisationsform</b>	documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH

Quelle: Übersicht: ÖPP-Projekt „documenta“ in Kassel (documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH 2010).

lich-privaten Großveranstaltungen bisher nur in ersten Ansätzen relevant sind, spielt das Leitbild einer nachhaltigen Regionalentwicklung bereits heute eine wichtige Rolle als Basis für ÖPP im ländlichen Raum.

Kritisch angemerkt werden muss, dass die Besucherzahlen solcher Großveranstaltungen oftmals hinter den hohen Erwartungen zurückbleiben. Dies führt nachfolgend nicht selten zu wirtschaftlichen Engpässen bei den Projektgesellschaften. So blieben die Besucherzahlen mit etwa 18,1 Millionen bei der Weltausstellung Expo 2000 deutlich hinter der erwarteten Zahl von 40 Millionen zurück. Dies führte dazu, dass die Expo ein Defizit von rund 1,1 Milliarden Euro hinterließ. Als problematisch kann sich bei solchen einmaligen Großveranstaltungen zudem die Suche nach wirtschaftlich und städtebaulich sinnvollen Nachnutzungskonzepten für die Veranstaltungsareale erweisen. So wird heute die eine Hälfte des Expo-Geländes weiterhin als Messegelände genutzt, während in der anderen Hälfte des Areals, das als Gewerbegebiet genutzt wird, viele der ehemaligen Ausstellungspavillons leer stehen (Ertel et al. 2001; o.A. 2010).

#### 4.4 Nahversorgungs-ÖPP im ländlichen Raum

Im Gegensatz zu den bisher diskutierten ÖPP-Typen, besonders was öffentlich-private Großveranstaltungen und großvolumige vertragsbasierte Infrastruktur-ÖPP angeht, spielen betriebswirtschaftliche Erwägungen bei spezifischen ÖPP für strukturschwache ländliche Regionen eine untergeordnete Rolle (Gerstlberger 2004; Regionalmanagement Oberösterreich 2010). Dies gilt besonders für die Gemeinden als öffentliche Partner. „Nahversorgungs-ÖPP“, die hier exemplarisch für ÖPP im ländlichen Raum diskutiert werden, basieren vorrangig auf nachhaltigkeitsorientierten und strukturpolitischen Überlegungen. Die erste Überlegung, die diesem Konzept zugrunde liegt, betrifft den angestrebten Erhalt sowie Ausbau lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe. Diesbezüglich wird angenommen, dass Gemeinden durch bestimmte Vorleistungen (kostenfreie oder -günstige Räume, Subvention der Gehälter von Servicekräften etc.) Investitionen bzw. Ausgaben von privaten Einzelhändlern, Vereinen und Verbrauchern stimulieren können, die

dann wiederum der lokalen Wirtschaft zugutekommen. Auf diese Weise soll der häufig zu beobachtenden „Entleerung“ ländlicher Räume, was lokale Infrastruktur angeht, entgegengewirkt werden.

Die zweite wichtige Überlegung besteht darin, dass aufgrund der räumlichen Bündelung öffentlicher und privater Dienstleistungen die Nutzungskosten für dezentrale „One-Stop Shops“ in kleineren Gemeinden sowohl für die Gemeindeverwaltung als auch für lokale Einzelhändler und Vereine gemeinsam tragbar sind. Darüber hinaus soll ein möglichst vielfältiges Angebot öffentlicher und privater Dienstleistungen die Attraktivität von One-Stop Shops aus Sicht der Verbraucher erhöhen. Die – als kostspieliger angenommene – Alternative zu One-Stop Shops besteht darin, dass öffentliche und private „Vertriebs-Infrastrukturen“ auch in dünn besiedelten ländlichen Räumen parallel betrieben werden müssen. Man könnte – hypothetisch – argumentieren, dass der Aufbau einer öffentlich-privaten Nahversorgungs-Infrastruktur im ländlichen Raum dem aktuell zu beobachtenden Rückzug öffentlicher und privater Dienstleister (z. B. Post, Banken und Sparkassen) aus der Flächenversorgung Vorschub leistet. Dieses Argument mag eine gewisse allgemeinpolitische Berechtigung haben.

Entsprechende Entscheidungen werden jedoch großflächig und auf der Bundesebene beschlossen, wobei Entwicklungsstrategien einzelner Regionen oder gar Gemeinden im Regelfall nicht berücksichtigt werden. In der umgekehrten Perspektive einzelner Regionen oder Gemeinden können diese bundesweiten Entscheidungen großer öffentlicher oder privater Dienstleistungsanbieter im Regelfall nicht beeinflusst werden. Aus ihrer Sicht ist daher die Entwicklung eigener regionaler oder lokaler Partnerschaftsstrategien, welche sie selbst gestalten können, oftmals plausibel.

Anders als in Österreich, Dänemark oder in der Schweiz (Thierstein 2008; Regionalmanagement Oberösterreich 2010) wurden Nahversorgungs-ÖPP in Deutschland (insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg) bisher noch nicht systematisch hinsichtlich ihrer strukturellen und regionalökonomischen Effekte untersucht. Die wenigen bisher dokumentierten Beispiele (Lenk 1997; Gerstlberger 2004: 210f.) sprechen jedoch durchgehend dafür, dass öffentlich-private One-Stop Shops sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Partner überwiegend zu einer „Win-Win-Situation“ führen.

Das in der nachfolgenden Tabelle 8 zusammengefasste Beispiel „multifunktionaler Serviceläden“ (Lenk 1997) veranschaulicht die wichtigs-

Tabelle 8:

**Multifunktionale Serviceläden**

<b>Projektziel</b>	<b>Sicherstellung der (öffentlichen) Dienstleistungsversorgung im ländlichen Raum durch den Aufbau von privat-öffentlichen Anlaufstellen (Agenturen)</b>
<b>Projektträger</b>	Deutsche Post
<b>Projektlaufzeit</b>	Zeitlich unbefristet
<b>Projektpartner</b>	Kommune Deutsche Post Geschäft im ländlichen Raum, das unter seinem Dach zusätzlich Postagentur integriert Lokale Vereine
<b>Organisationsform</b>	ÖPP-Gesellschaft (GmbH) oder eingetragener Verein

Quelle: Übersicht ÖPP-Projekt Multifunktionale Serviceläden (eigene Darstellung auf der Basis von Lenk 1997).

ten Erfolgsfaktoren öffentlich-privater One-Stop Shops in ländlichen Räumen:

- Ausreichend attraktives Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungen, um auch für Nutzer aus Nachbargemeinden attraktiv zu sein;
- vielfältige, den konventionellen Ladenbetrieb unterstützende Online-Angebote auf der Basis einer modernen informations- und kommunikationstechnischen Ausstattung (eigener Server, regelmäßige Schulung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen);
- offensive sowie gemeinsame „Vermarktung“ und Unterstützung des Projektes durch Kommunalpolitik, Gemeindeverwaltung, lokale Vereine und die Arbeitsgemeinschaft der örtlichen Einzelhändler.

#### 4.5 ÖPP im Ausland: Ein Blick über die Grenzen

In deutschen Kommunen entfallen derzeit ca. fünf bis sieben Prozent der Sachinvestitionen auf vertragsbasierte Infrastruktur-ÖPP (vgl. Kapitel 4.1). Damit liegt der deutsche ÖPP-Anteil im internationalen Vergleich – trotz erheblicher Zuwächse in den letzten Jahren – nach wie vor relativ gering. Der entsprechende Vergleichswert für Großbritannien betrug in den vergangenen zwei Jahrzehnten durchschnittlich ca. 15 Prozent bis 20 Prozent (IPPR 2001; Wegener 2002; Ball et al. 2007). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass in Großbritannien öffentlich-private Optionen bei allen größeren öffentlichen Sachinvestitionen von den Gebietskörperschaften zwangsläufig geprüft werden müssen (IPPR 2001). Vergleichbare Paragraphen hinsichtlich der Vorrangigkeit privater gegenüber öffentlicher Erbringung von Dienstleistungen sind in den deutschen Gemeindeordnungen eher weich formuliert (Weber et al. 2006; Gerstlberger et al. 2006).

Hinsichtlich der aktuellen Erfolgseinschätzung Öffentlich-Privater Partnerschaften bzw. von PPP in einer europäischen und globalen Perspektive ist hervorzuheben, dass derzeit auch in Großbritannien, den USA, Kanada, Australien, Neuseeland, den Niederlanden und in Schwellenländern wie Brasilien oder der Türkei die Ergebnisse vieler Öffentlich-Privater Partnerschaften in finanzieller und qualitativer Hinsicht wesentlich kritischer gesehen werden als noch Ende der 1990er Jahre (z. B. Ball et al. 2007). Die Gründe dafür, warum ÖPP bzw. PPP auch im europäischen und außereuropäischen Ausland in den letzten Jahren zunehmend in die Kritik geraten ist, lassen sich in knapper Form wie folgt zusammenfassen (Cabel 2010; Budd 2010):

- In den angelsächsischen Staaten und Schwellenländern basieren PPP häufig auf Investitionen globaler Infrastruktur-Fonds, die stark von der internationalen Finanzmarktkrise der Jahre 2008/09 betroffen waren.
- Private PPP-Partner verfügten besonders in den angelsächsischen Staaten häufig über eine starke und kurzfristig orientierte „Shareholder-Orientierung“, welche ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen ÖPP-Zielen oftmals entgegensteht.
- Viele Staaten, in denen PPP eine nennenswerte Rolle als Instrument für den Auf- und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur spielt, setzen eher auf komplexe und urbane öffentlich-private Großprojekte, die mit hohen finanziellen und politischen Risiken behaftet sind, als auf kleinräumliche PPP für den ländlichen Raum.
- Bestimmte globale Wirtschaftstrends der vergangenen Jahre, wie stark steigende Energie- und Rohstoffkosten oder starke Wechselkurschwankungen bei globalen Leitwährungen (Dollar, Euro, chinesischer Yuan) führen häufig zu instabileren Rahmenbedingungen für große Infrastruktur-PPP.



## 5. Implikationen und Schlussfolgerungen für zukünftige politische Entscheidungen über ÖPP in Bund, Ländern und Kommunen

Die in Kapitel 5 zusammengefassten Argumente wurden bei zwei *Expertengesprächen* im Jahr 2010 präsentiert und diskutiert (vgl. Anhang). Die beteiligten Expertinnen und Experten kamen aus den Bereichen Verwaltungsleitung, Fachämter, Nutzer, Personalvertretung, Bundes- und Kommunalpolitik, Bürgerinitiativen, kommunale Spitzenverbände, Gewerkschaften, regionale KMU, Finanzdienstleister, Berater und Wissenschaft. Die Schlussfolgerungen und politischen Implikationen der Expertise, die durch die beiden Expertengespräche im Wesentlichen bestätigt und im Anschluss daran noch leicht modifiziert wurden, sind in diesem Kapitel zusammengefasst.

### 5.1 Vertragscontrolling und Berücksichtigung von Transaktionskosten

Bei bisher in der Bundesrepublik umgesetzten und geplanten ÖPP-Projekten haben die Transaktionskosten zu wenig Berücksichtigung gefunden. Dies kann dazu führen, dass ÖPP gegenüber konventionellen Projektumsetzungen zu positiv bewertet werden. Darüber hinaus wird häufig erst in einem fortgeschrittenen Projektstadium deutlich, dass durch die nicht unwesentlichen Anbahnungskosten, die im Verhandlungsprozess zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner sowie den beteiligten Beratern entstehen, das gesamte ÖPP-Kostengefüge neu bewertet werden muss. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass angesichts vielfach in Kommunen bzw. Gebietskörperschaften insgesamt noch fehlender betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente die Kalkulationen von ÖPP-Projekten bis zum „Point of no Return“, also jenem Zeitpunkt, von dem an es keinen realistischen Ausstieg aus einem Projekt mehr gibt, „schöngerechnet“ werden. Daraus er-

gibt sich, dass für ÖPP ein systematisches Leistungs- und Vertragscontrolling notwendig ist. Generell ist es sinnvoll, bei zukünftigen ÖPP-Vorhaben im Vorfeld zu prüfen, ob die Projektfinanzierung und die Projektentwicklung stärker entkoppelt werden können. Die bei bisherigen ÖPP-Projekten häufig vorhandene Kopplung von Projektfinanzierung und -entwicklung verhindert derzeit oft, dass der private Partner kontinuierlich nach Möglichkeiten der Kostenoptimierung sucht.

### 5.2 Verbesserte öffentliche Transparenz bei ÖPP

Es fehlt bisher bei der Planung und Umsetzung von ÖPP-Projekten durchgehend an Transparenz. Dies gilt sowohl gegenüber der Öffentlichkeit und den jeweiligen politischen Selbstverwaltungsgremien als auch gegenüber den zuständigen Personalvertretungen und Gewerkschaften. Eine Verpflichtung zur Erstellung öffentlicher Berichte in regelmäßigen Abständen würde dieser Problematik entgegenwirken. Auch eine stärkere Einbindung der speziellen Fragestellungen, die sich aus öffentlich-privaten Kooperationen ergeben, in das öffentliche Rechnungswesen würde dieser Zielsetzung dienen. Wichtige Beispiele sind hier Anforderungen an Vor- Machbarkeitsstudien sowie an Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen konventionell öffentlicher und öffentlich-privater Projektrealisierung. Hinsichtlich des letzteren Beispiels ist vor allem auf die Realitätsnähe von Annahmen bezüglich langfristiger Zins- und Risikoentwicklung hinzuweisen. Darüber hinaus bieten die derzeit in einigen Bundesländern diskutierten bzw. bereits beschlossenen „Informationsgesetze“, die auf eine bessere Informa-



tion der Bürgerinnen und Bürger über öffentliche Entscheidungen und Projekte abzielen, auch einen Ansatzpunkt für eine verbesserte öffentliche Transparenz bei ÖPP.

### 5.3 Unzureichende wissenschaftliche Analyse

Das Thema ÖPP ist bisher nur unzureichend wissenschaftlich begleitet worden. Die Ermittlung belastbarer Daten aus bisherigen ÖPP-Pilotprojekten sollte intensiviert werden, um die tatsächliche langfristige Entwicklung von ÖPP besser als bisher abschätzen zu können. Um eine aussagekräftige Analyse der Stärken und Schwächen von Öffentlich-Privaten Partnerschaften zu ermöglichen, bedarf es einer systematischen Evaluierung, die auch langfristige öffentlich-private Wirkungsvergleiche beinhaltet. Mit den derzeit zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Ressourcen ist dies allerdings nicht zu gewährleisten.

### 5.4 Notwendige Professionalisierung der öffentlichen Entscheider

Die kommunalen bzw. öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -träger sind gegenüber privaten Partnern und deren Beraterinnen und Beratern bei der Anbahnung von ÖPP-Projekten häufig im Nachteil, da sie oftmals nur ungleich weniger fachliches Know-how für die Aushandlung juristisch und betriebswirtschaftlich komplexer Fragestellungen mobilisieren können. Diese Problematik betrifft insbesondere kleinere Kommunen, die meist nicht über die in entsprechenden Fachabteilungen gebundenen Fachkompetenzen verfügen, die im Rahmen der Aushandlung eines komplexen ÖPP-Vertragswerkes benötigt werden (vgl. dazu Kapitel 3.4). Erschwert wird dieses Problem zusätzlich dadurch, dass auch in größeren Städten in den letzten Jahren die nötigen Fachstellen zunehmend ausgedünnt wurden und gleichzeitig erfahrene Mitarbeiter in den Ruhestand gewechselt sind. Diese Ausgangslage ist insbesondere auch aufgrund der langen Vertragslaufzeiten von ÖPP-Projekten problematisch,

die den Gebietskörperschaften wenig Korrekturspielraum im weiteren Projektverlauf lässt.

Eine ähnliche Entwicklung wie bei den Fachämtern (z.B. Bauämter, Kämmereien/Finanzverwaltungen), die aktiv an ÖPP beteiligt sind, ist in den letzten Jahren auch bei den für ÖPP zuständigen Stellen der öffentlichen Kommunal- und Rechtsaufsicht zu beobachten. Den Rechnungshöfen in Bund und Ländern, den Abteilungen für Kommunalaufsicht der Landkreise und der Regierungspräsidien, den Innenministerien der Länder sowie den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern stehen derzeit häufig nicht die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen zur Verfügung, um komplexe ÖPP-Projekte flächendeckend, regelmäßig und in der notwendigen Tiefe prüfen zu können. Dies gilt umso mehr für eine präventive, frühzeitige Einbeziehung von Aufsichtsbehörden in ÖPP-Projekte, z.B. im Rahmen von vorbereitenden Projektgruppen oder begleitenden Projektbeiräten. Obwohl dies – auch aus Sicht vieler Aufsichtsbehörden selbst – im Sinne eines „Training on the Job“ wünschenswert wäre, fehlen dafür häufig Zeit und Personalressourcen.

### 5.5 Grundsätzliche Ablehnung von Gewerkschaften und Personalräten gegenüber ÖPP

Von Seiten der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und vielen Personalräten wird aktuell eine klar ablehnende Position gegenüber ÖPP, insbesondere vertragsbasierte Infrastruktur-Projekt-ÖPP (und in vielen Bereichen – z.B. Ver- und Entsorgung – auch institutionelle ÖPP), zum Ausdruck gebracht (ver.di 2007). Es wird hierbei darauf verwiesen, dass es bisher keine belastbaren Nachweise dafür gibt, dass öffentliche Projekte oder Dienstleistungen unter Einbeziehung privatwirtschaftlicher Partner besser abgewickelt werden können als im Fall konventioneller öffentlicher Abwicklung. Es werden sogar gegenteilige Erfahrungen und Beobachtungen berichtet. Bei denjenigen Verfahren, bei denen Personalvertretungen beteiligt wurden und Einblicke in die Unterlagen erhielten, beobachten die beteiligten Personalvertreterinnen und -vertreter,

dass die Verfahren „politisch motiviert“ in der Phase der Machbarkeitsstudie zugunsten der ÖPP-Variante entwickelt wurden.

In der Landeshauptstadt Hannover hat man sich daher beispielsweise entschieden, Öffentlich-Private Partnerschaften eng zu begrenzen und stattdessen gemeinsam mit den Beschäftigten die interne Optimierung der Prozessabläufe voranzutreiben. Dieser Entschluss, sich auf die interne Optimierung von Prozessabläufen zu konzentrieren, hängt auch mit Untersuchungen des städtischen Rechnungsprüfungsamtes zusammen. Beispielsweise zeigt der Schlussbericht des städtischen Rechnungsprüfungsamtes für das Jahr 2009, dass ein als ÖPP-Modell realisierter Neubau einer Grundschule zu deutlich höheren Kosten, als die alternativ angenommene konventionelle Variante, umgesetzt wurde. Die für den Wirtschaftlichkeitsvergleich ausschlaggebende Kennzahl des Public Sector Comparator (PSC) lag nach Beendigung der öffentlich-privaten Bauphase in diesem Fall um ca. 32 Prozent über dem ursprünglich angenommenen Euro-Wert. Ein Wirtschaftlichkeitsvorteil des ÖPP-Modells gegenüber einer konventionellen Eigenbauvariante war demnach keinesfalls gegeben (Landeshauptstadt Hannover 2010: 96f.).

Besonders hervorzuheben ist im Zusammenhang mit diesem ÖPP-Projekt, dass der Personalrat bereits weit vor Vertragsschluss auf die Unwirtschaftlichkeit der ÖPP-Variante und die unrealistischen Annahmen im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleiches hingewiesen hatte und dies weder die Entscheidung der Verwaltung noch der Kommunalaufsicht für die ÖPP-Variante beeinflusst hat. Ähnlich stellen sich die Erfahrungen des Personalrates der Landeshauptstadt Hannover bei den übrigen ÖPP-Projekten in deren Bereich dar. Der jeweils durch die hinzugezogene Unternehmensberatungsfirma erstellte Wirtschaftlichkeitsvergleich wies einen Wirtschaftlichkeitsvorteil für eine ÖPP-Variante aus, der einer näheren Betrachtung durch die Personalvertretung nicht Stand hielt. Insbesondere in den Bereichen Risikoverteilung, Finanzierung und Kostenstandards der Eigenfertigungsvariante (PSC – Public Sector Comparator) wurde nach Beobachtung der zuständigen Personalvertretung

mit unzutreffenden Werten kalkuliert. Genau aus den Analysen in diesen Bereichen wurde jedoch ein – scheinbarer – Wirtschaftlichkeitsvorteil für eine ÖPP-Umsetzung hergeleitet.

Aus Sicht der Personalvertretung hat die Landeshauptstadt Hannover nicht nur im Hochbaubereich schlechte Erfahrungen mit ÖPP gemacht. Beispielsweise im Rahmen des ÖPP-Objektes „Misburger Bad“ ist der private Partner bereits wenige Monate nach Vertragsschluss aus dem „Festpreis“ ausgestiegen und hat gegenüber der Stadt erhebliche finanzielle Nachforderungen erhoben sowie für den Fall der Nichterfüllung dieser Forderungen mit der Insolvenz gedroht. Dies hat zu einem Presse-Echo geführt, in dem sogar von „Erpressung“ die Rede war. Auch aus den Bereichen der Sportvereine und der Einwohnerinnen und Einwohner wurde deutliche Kritik an reduzierten Nutzungszeiten und erhöhten Eintrittspreisen laut (o. A. 2009; Haase/Menkens 2009).

Nach Ansicht von Gewerkschaften und Personalvertretungen stellt ÖPP keine Alternative zu einer Privatisierung dar, da es sich – in der Perspektive dieser wichtigen Stakeholdergruppen – bei ÖPP lediglich um eine Form von Privatisierung handelt. Diese Auffassung wird beispielsweise durch die aktuelle Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes Hannover gestützt (Urteil vom 9.3.2010, Az. 17 A 2486/09). Bei ÖPP handelt es sich aus dieser Warte um einen Baustein zur Entstaatlichung, dessen Umsetzung im Wesentlichen politisch motiviert ist.

## 5.6 Zusammenfassung grundsätzlicher Kritikpunkte an der ÖPP-Praxis in deutschen Gebietskörperschaften

Die wichtigsten, grundsätzlichen Kritikpunkte an der bisherigen und aktuellen Praxis der ÖPP-Planung und -Umsetzung in deutschen Gebietskörperschaften lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Gefahr verdeckter öffentlicher Verschuldung, auf die in den vergangenen Jahren vor allem die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hingewiesen haben;

- unzureichende Transparenz, öffentliche Prüfung und wissenschaftliche Evaluierung der in ÖPP-Projekten etablierten Finanzierungsströme für Bürgerinnen und Bürger sowie weite Teile der zuständigen kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und betroffenen Beschäftigten bzw. deren Personalvertretungen und Gewerkschaften;
- trotz erster diesbezüglicher Versuche nach wie vor unzureichende Einbindung der – mittelbar oder unmittelbar – beteiligten und betroffenen Bürgerinnen und Bürger bzw. Nutzerinnen und Nutzer sowie Personalvertretungen und Gewerkschaften. Die Einbindung der zuständigen Personalvertretungen erfolgt bisher lediglich innerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Rahmens, jedoch bei vielen wichtigen Fragen „nicht pro-aktiv“;
- Vernachlässigung und unzureichende Repräsentation vieler Beschäftigtengruppen (z.B. Schulsekretärinnen, Reinigungspersonal, Hausmeister, Aufsichtspersonal/Bademeister) bei der Planung und Umsetzung von ÖPP-Projekten;
- strukturelle Mängel bisher gebräuchlicher und entwickelter Instrumente für die Durchführung öffentlich-privater Wirtschaftlichkeitsvergleiche/-berechnungen (z.B. langfristige Zinsberechnungen, langfristige Risiko-Ermittlung und -bewertung, Kalkulation indirekter Kosten, fehlende Zeitwert-Summen als Ergänzung zur Barwertmethode, Berücksichtigung von Transaktions- und Beratungskosten im Vorfeld und während der Realisierung von ÖPP; vgl. dazu auch den Beitrag bzw. die Thesen von Mühlenkamp (2010) während des ersten ÖPP-Expertengesprächs, dessen Ergebnisse in dieser Expertise berücksichtigt sind);
- komplexe und aufwändige Vergabeverfahren (Verhandlungsverfahren, „wettbewerblicher Dialog“), welche ohne die Einschaltung externer Beratungsunternehmen von den meisten Gebietskörperschaften nicht realisiert werden können und daher zu erheblichen Vorlaufzeiten und -kosten (Transaktionskosten) für ÖPP-Projekte führen;
- vielfach ökonomische Fehlanreize für (potenzielle) private ÖPP-Partner aufgrund folgender konzeptioneller Probleme der gegenwärtig in Deutschland dominierenden ÖPP-Ansätze:
  - Öffentliche Finanzierung (häufig in Zusammenhang mit Forfaitierung mit Einredeverzicht), die aus privater Perspektive keine Anreize dafür bietet, ÖPP-Projekte sowohl möglichst effektiv (im Sinne der Zielerreichung) als auch möglichst wirtschaftlich und sparsam anzubieten, zu planen und durchzuführen;
  - vielfältige Möglichkeiten für Nachverhandlungen sowie Risikozuschläge und damit – von öffentlicher Seite – nicht geplante Kostensteigerungen, nachdem der grundsätzliche politische Beschluss für die Durchführung eines Projektes einmal gefasst ist;
  - gängige Vertragsklauseln, die „Preisgleitklauseln“ zu Ungunsten des öffentlichen Partners festschreiben, wodurch die öffentliche Hand bestimmte Risiken (z.B. drastisch steigende Energiekosten alleine tragen muss);
- unzureichende betriebswirtschaftliche Kontrolle und politische Steuerung vieler ÖPP-Projekte nach positiver Beschlussfassung und Projektbeginn aus der Perspektive der öffentlichen Hand:
  - Ein Ansatz für die Reduzierung dieses Kontroll- und Steuerungsdefizites wäre z.B. der Abgleich zwischen Vorstudie bzw. vorläufiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (VWU), Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (WU) nach fünf Jahren;
  - nach einer Teilprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen durch ÖPP-Projekte versucht der private Partner häufig, durch eine deutliche Erhöhung von Nutzungsentgelten (z.B. steigende Eintrittspreise) und/oder Reduzierung der Nutzungsqualität (z.B. verringerte Öffnungszeiten) die Profitabilität seines Engagements zu erhöhen.

## 6. Zusammenfassung und Ausblick: Empfehlungen für den zukünftigen politischen Umgang mit ÖPP in der Bundesrepublik

---

Diese Expertise zeigt, dass aktuell eine sachliche und zugleich sehr kritische ÖPP-Diskussion in Bund, Ländern und Kommunen dringend geboten ist. Dies setzt voraus, dass Diskussions-Foren geschaffen werden, die für alle beteiligten und betroffenen Stakeholder zugänglich sind. So genannte öffentlich-private „ÖPP-Kompetenzzentren“ wie die „Partnerschaften Deutschland AG“ (mit Banken und Bankenverbänden, Bauwirtschaft, Logistikunternehmen und privaten Beratungsunternehmen einerseits sowie Bund, Ländern und Kommunen andererseits als Gesellschaftern) erfüllen diese Anforderung nicht. In den Entscheidungsgremien der Partnerschaften Deutschland GmbH – als ein Beispiel von vielen so genannten ÖPP-Kompetenzzentren in Bund und Ländern – sind weder Gewerkschaften und öffentliche Personalvertretungen noch Bürgerinitiativen, wie z.B. Umwelt- oder Verbraucherverbände, vertreten. Eine stärkere Öffnung der existierenden ÖPP-Kompetenzzentren in den Ländern und im Bund gegenüber den Stakeholdergruppen Gewerkschaften und öffentlichen Personalvertretungen sowie Umwelt- und Verbraucherverbänden könnte ein erster Schritt sein, um eine Versachlichung, Verbreiterung sowie kritische Reflexion der politischen Diskussion über Öffentlich-Private Partnerschaften in der Bundesrepublik einzuleiten.

Aus der Expertise ergeben sich folgende *zentrale Schlussfolgerungen*, die kurzfristig bei politischen Initiativen des Bundes und der Länder Berücksichtigung finden sollten:

- Bundesweite verwaltungsrechtliche Umsetzung und praktische Anwendung der Empfehlungen, die der Landesrechnungshof in Baden-Württemberg für die Prüfung und Durchführung von ÖPP-Projekten formuliert hat (vgl. S. 19/20);
- explizite Aufnahme von ÖPP in bereits existierende „Informationsgesetze“ auf Länderebene und Schaffung vergleichbarer Gesetze für die Regelung öffentlicher Informationspflichten und von Informationsrechten der Bürgerinnen und Bürger bei öffentlichen Projekten in allen Bundesländern;
- Etablierung spezifischer Programme und Verfahren für die langfristige und systematische wissenschaftlich-neutrale Evaluierung von ÖPP, wobei auch zu prüfen ist, ob und wie die Privatwirtschaft kostenseitig daran beteiligt werden kann;
- kurzfristige Aufstockung der Personalressourcen und der Weiterbildungsbudgets der Rechnungshöfe in Bund und Ländern sowie der Kommunalaufsichts-Behörden (Landkreise, Regierungspräsidien, Innenministerien der Bundesländer) für ÖPP-spezifische Prüfungen;
- Stärkung der formalen Mitbestimmung der Beschäftigten und ihrer Interessenvertretungen sowie der zuständigen Gewerkschaften an den politischen und administrativen Entscheidungsprozessen über ÖPP durch geeignete verwaltungsrechtliche und politische Instrumente;
- kurzfristige Entwicklung und Erprobung (z.B. in Modellprojekten) verbindlicher Verfahren, auf deren Basis Personalräte öffentlicher Gebietskörperschaften – jenseits des bereits gesetzlich geregelten Rahmens – angemessen an der Prüfung von ÖPP-Initiativen sowie an der Vorbereitung, Planung und Kontrolle von ÖPP-Projekten beteiligt werden können, ohne dass dadurch die Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben beeinträchtigt wird;
- die letztgenannten beiden Punkte gelten in analoger Form auch für zivilgesellschaftliche Umwelt- und Verbraucherverbände.

Bei zukünftigen politischen Diskussionen über „alternative“ Finanzierungsinstrumente und Partnerschaftskonzepte wie z. B. ÖPP ist zudem zu beachten, dass diese angesichts der strukturellen wirtschaftlichen und finanziellen Probleme vieler öffentlicher Gebietskörperschaften in Deutschland – wenn überhaupt – nur von sehr begrenzter und kurzfristiger Reichweite sein können. Die strukturellen Haushaltsprobleme des öffentlichen Sektors können in der Bundesrepublik mittel- und langfristig nur durch tiefgreifende politische Reformen gemindert oder gar gelöst werden. Die Vereinfachung und Neuordnung des gesamten Steuerwesens sowie des öffentlichen/kommunalen Finanzausgleichs und eine konsequent zwischen Bund, Ländern sowie Kommunen abge-

stimmte aktive Beschäftigungspolitik sind wichtige Themen für eine notwendige tiefgreifende Finanzreform in der Bundesrepublik. In Zusammenhang mit den strukturellen sowie schwerwiegenden Haushalts- und Finanzproblemen vieler deutscher Gebietskörperschaften enthält diese Expertise zahlreiche Indizien dafür, dass mit Hilfe von ÖPP die Haushalts- und Finanzprobleme vieler Gebietskörperschaften zwar kurzfristig „umgangen“, jedoch mittel- und langfristig nicht gemindert werden können. Im Gegenteil: Durch langfristige vertragliche Bindungen und finanzielle Folgekosten im Rahmen von ÖPP-Projekten werden aktuelle öffentliche Haushalts- und Finanzprobleme zwangsläufig auf die folgenden Generationen verlagert.

## Literaturverzeichnis

---

- Ambrosius, Gerold 2008 a: Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa, in: WSI-Mitteilungen 10/2008, S. 527 - 533.
- Ambrosius, Gerold 2008b: Regulierung öffentlicher Dienstleistungen in historischer Perspektive, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen – 4/2008, S. 345 - 360.
- Arendt, Karsten 2007: Privatisierung: Die Falle muss nicht zuschnappen, in: ver.di publik, Heft 1-2/2007: S. 7.
- Arnold, Ulli; Kehl, Vanessa 2010: Public Private Partnership (PPP) on the Move or Going South? Empirical Indications for Successful PPP Decisions from German Municipalities, Stuttgart.
- Attac Berlin 2010: Dossier Schulen Kreis Offenbach  
[http://attacberlin.de/pppirrweg/doku.php/projekte/uebersicht/dossier\\_Offenbach](http://attacberlin.de/pppirrweg/doku.php/projekte/uebersicht/dossier_Offenbach) (3.12.2010).
- Ball, Rob; Heafey, Maryanne; King, David 2007: The Private Finance Initiative in the UK. A value for money and economic analysis, in: Public Management Review, 9/2007, Nr. 2, S. 289 - 310.
- Bayerischer Oberster Rechnungshof (Hrsg.) 2006: Jahresbericht 2006, München.
- Budäus, Dietrich (Hrsg.) 2006a: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden.
- Budäus, Dietrich 2006b: Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, Hamburg.
- Budäus, Dietrich; Grüning, Gernod 1997: Public Private Partnership-Konzeption und die Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public Choice-Theorie, Baden-Baden, in: Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter: Public Private Partnership – neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden.
- Budd, Godfrey 2010: P3 or not P3, in: Alberta Construction Magazine, o.S.;  
<http://albertaconstructionmagazine.com/articles.asp?ID=775> (10.12.2010).
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2005): Monatsbericht: Erleichterungen für Öffentlich Private Partnerschaften – das ÖPP-Beschleunigungsgesetz, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2010: Sportstätten und Stadtentwicklung, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) 2003: PPP im öffentlichen Hochbau, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) 2003: Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer, Eschborn.
- Cabel, Ethan 2010: The Better Voter Series: Public-private-partnerships costly and unaccountable, critics say. Rise of P3s has people speaking out, in: The Uniter <http://uniter.ca/view/4797/> (10.12.2010).
- Deutsche Energieagentur (Hrsg.) 2008: Contracting-Lotse für Kommunen. Arbeitshilfe zur Planung und Entwicklung von Contracting-Projekten, Berlin.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2005: Gesetzentwurf „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“, Berlin (Bundestagsdrucksache 15/5668).



- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) 2010: Lage der Kommunalfinanzen, Berlin; <http://www.kreise.de/cms1/themen/kreisfinanzen/lage-der-kommunalfinanzen.html> (3.12.2010).
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) 2010: Pressemitteilung, Berlin; <http://de.finance.yahoo.com/nachrichten/deutscher-stadtetag-fordert-hilfe-von-bund-und-landern-fr-kommune-ddpnews-75c5817a0ae9.html?x=0> (15.3.2011).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) 2002: Public Private Partnership – Neue Wege in Städten und Gemeinden, Berlin (Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“, 12/2002).
- documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH 2010: ÖPP-Projekt „documenta“, Kassel.
- Drescher, Burkhard Ulrich; Dellwig, Magnus 1996: Rathaus ohne Ämter: Verwaltungsreform, Public-Private-Partnerships und das Projekt Neue Mitte in Oberhausen, Frankfurt.
- Energiebüro Amt Burg – St. Michaelisdonn 2009: Regionalentwicklungskonzept der BioEnergieRegion Burg – St. Michaelisdonn, St. Michaelisdonn.
- Ertel, Rainer; Schasse, Ulrich; Brandt, Arno; Klodt, Thomas; Kramer, Jens; Diez, Javier Ravilla 2001: Die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover. Eine regionalökonomische Schlussbilanz, in: Neues Archiv für Niedersachsen 01/2001, S. 15-29.
- Europäischer Gerichtshof 2005: Stadt Halle, RPL/Recyclingpark Lochau GmbH gegen Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, Entscheidungssammlung des EuGH, AZ:C-26/03, Entscheidung vom 11.1., Brüssel.
- European Commission, Directorate-General Regional Policy (Hrsg.) 2004: Resource Book on PPP Case Studies, Brussels.
- EUROSTAT (Hrsg.) 2004: EUROSTAT-Entscheidung zu PPP vom 11.2, Brüssel, [http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY\\_PUBLIC/2-11022004-AP/DE/2-11022-AP-DE.HTML](http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/DE/2-11022-AP-DE.HTML) (17.5.2010).
- Favry, Eva; Hiess, Helmut 2008: Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Österreichs ländlichen Gebieten, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/2 2008, S. 57-69.
- Gerstlberger, Wolfgang 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung, München und Mering.
- Gerstlberger, Wolfgang 2004: Regionale Innovationssysteme aus betriebswirtschaftlicher Perspektive. Gestaltungskonzepte zur Förderung einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung, Wiesbaden.
- Gerstlberger, Wolfgang 2009: Zwei Jahrzehnte Privatisierung in deutschen Kommunen – Herausforderungen und Argumente für den Erhalt der Stadtwerke, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt).
- Gerstlberger, Wolfgang; Höhne, Wolfgang; Siegl, Michael 2006: Best Practice-Studie Projektfinanzierung und Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Markt der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie, Frankfurt/Main.
- Gerstlberger, Wolfgang; Sack, Detlef 2003: Public Private Partnership für E-Government: Internationale Recherche, Praxisleitfaden und Fallbeispiele, Gütersloh.
- Gerstlberger, Wolfgang; Schneider, Karsten 2008: Öffentlich Private Partnerschaften. Zwischenbilanz, empirische Befunde und Ausblick, Berlin.
- Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael 2009a: Bestandsaufnahme Kommunen: Sanierungsbedarf und ÖPP, Kassel.
- Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael 2009b: Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung, Bilanz und Ausblick, Bonn (Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs).
- Gerstlberger, Wolfgang; Siegl, Michael 2010: Bestandsaufnahme Konjunkturpaket II: Bewertung der Fördermaßnahmen in Kommunen, Kassel  
[www.fsg-group.de/Ergebnisauswertung\\_Erhebung\\_KonjunkturpaketII\\_300910.pdf](http://www.fsg-group.de/Ergebnisauswertung_Erhebung_KonjunkturpaketII_300910.pdf) (4.12.2010).



- Gesprächsrunde PPP (Hrsg.) 2006: PPP – Public Private Partnership zur Realisierung öffentlicher Bau-  
maßnahmen in Bayern, München.
- Grabow, Busso; Reidenbach, Michael; Rottmann, Manuela; Seidel-Schulze, Antje 2005: Public Private  
Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin.
- Grossmann, Sabine 2010: Kommunal Investieren – Forfaitierung im Rahmen von ÖPP, Vortrag  
(27.4.2010), Berlin; <http://www.daten.effizienterstaat.eu/2010/grossmann.pdf> (17.3.2011). Grund-  
gesetz für die Bundesrepublik Deutschland 2010, Berlin.
- Haase, Bernd; Menkens, Gunnar (2009): Stadt zahlt für Misburger Bad nochmal drauf, in: Hannoversche  
Allgemeine (28.1.2009). [http://moldb1.madsack.de/Hannover/Aus-den-Stadtteilen/Ost/Stadt-  
zahlt-fuer-Bad-noch-mal-drauf](http://moldb1.madsack.de/Hannover/Aus-den-Stadtteilen/Ost/Stadt-<br/>zahlt-fuer-Bad-noch-mal-drauf) (17.3.2011).
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hrsg.) 1993: Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung  
durch große Projekte, Sonderheft 13 der Zeitschrift LEVIATHAN, Berlin.
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (Hrsg.): Schulen im Kreis Offenbach (Los Ost), Berlin  
<http://www.ppp-plattform.de/index.php?page=266&article=1186> (3.12.2010).
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (Hrsg.): Schulen im Kreis Offenbach (Los West), Berlin  
<http://www.ppp-plattform.de/index.php?page=266&article=1187#> (3.12.2010).
- Heinz, Werner 1993: Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung, Stuttgart.
- Hinz, Frank M. 2000: Planung und Finanzierung der Speicherstadt in Hamburg, Gemischtwirtschaft-  
liche Unternehmensgründungen im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung der  
Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft, Veröffentlichung des Hamburger Arbeitskreis für  
Regionalgeschichte (HAR) Bd. 7, Hamburg.
- Hollbach-Grömig, Beate; Floeting, Holger 2008: Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen,  
Handlungsfelder, Perspektiven, Berlin.
- Institute for Public Policy Research (IPPR) (Hrsg.) 2001: Building Better Partnerships, London.
- Janetschek, Michael 2007: Privatisierung und ÖPP als Ausweg? Kommunalfinanzen unter Druck – Hand-  
lungsoptionen für Kommunen, Ernst & Young, Frankfurt/Main.
- Kennedy, Sheila S.; Rosentraub, Mark S. 2000: Public-Private-Partnerships, Professional Sports Teams  
and the Protection of the Public Interests, in: American Review of Public Administration, 04/2000,  
S. 436-459.
- Kiefer, Dieter 2006: Chancen und Risiken von PPP-Projekten der 1. Und 2. Generation aus Sicht des  
Rechnungshofs Baden-Württemberg, Vortrag im Rahmen der Tagung Public Private Partnership bei  
Bau und Betrieb von Einrichtungen der Wissenschaft, Mannheim, 2.-4.6.2005, Stuttgart (unveröf-  
fentlichtes Manuskript).
- Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik 2006: Ausgliederung und Privatisierung in Kommu-  
nen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin.
- Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.)  
2006: Gemeinsame Position der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern zu PPP vom Mai 2006,  
Berlin.
- Landeshauptstadt Hannover 2010: Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes zu den von der Landes-  
hauptstadt Hannover im Haushaltsjahr 2009 geführten Rechnungen, S. 96-98, Hannover;  
[www.hannover.de/data/download/lhh/buerger/rpa/jb2009.pdf](http://www.hannover.de/data/download/lhh/buerger/rpa/jb2009.pdf). (15.3.2011).
- Landtag von Baden-Württemberg (Hrsg.) 2009: Mitteilung des Rechnungshofs – Beratende Äußerung  
zur Wirtschaftlichkeitsanalyse von ÖPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbau-  
maßnahmen des Landes, Stuttgart (Drucksache 14/4043).
- Lenk, Klaus 1997: Multifunktionale Serviceläden und Televerwaltung, erschienen in Verwaltung und  
Management 3. Jahrgang 1997, S. 330-336.
- Littwin, Frank; Schöne, Franz-Josef (Hrsg.) 2006: Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau,  
Stuttgart.

- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) 2006: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP-Projekten, Düsseldorf.
- Mühlenkamp, Holger 2010: (Wirtschaftliche) Effizienzgewinne durch ÖPP: Wunschdenken oder Wirklichkeit?, Speyer/Berlin; [http://www.fes.de/wiso/pdf/wiso/2010/010710/muehlenkamp\\_final.pdf](http://www.fes.de/wiso/pdf/wiso/2010/010710/muehlenkamp_final.pdf) (15.03.2011); [http://www.fes.de/wiso/pdf/wiso/2010/010710/ppp\\_muehlenkamp.pdf](http://www.fes.de/wiso/pdf/wiso/2010/010710/ppp_muehlenkamp.pdf) (15.3.2011).
- Napp, Hans-Georg 2004: PPP im Entsorgungsbereich – Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Dienstleistern, Investoren und finanzierenden Banken, in: GÖW (Hrsg.): Public Private Partnership: Formen, Risiken, Chancen, Baden-Baden, S. 149 - 168.
- National Council for PPP 2007: NCPPP – Resources. Washington, DC. [www.ncppp.org](http://www.ncppp.org) (4.12.2010)
- Ohne Autor 2004: Köln, wie es stinkt und kracht, in: Zeit online [http://www.zeit.de/2004/21/M\\_9flskandal](http://www.zeit.de/2004/21/M_9flskandal) (15.3.2011).
- Ohne Autor 2008: Frust im Einkaufsparadies, in: Handelsblatt, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/frust-im-einkaufsparadies;2042894> (4.12.2010).
- Ohne Autor 2009: Misburg – Schwimmbad kündigt Vereinen, in: Hannoversche Allgemeine, <http://www.haz.de/Hannover/Aus-den-Stadtteilen/Ost/Schwimmbad-kuendigt-Vereinen> (17.3.2011).
- Ohne Autor 2010: Zehn Jahre nach der Expo 2000 – Festakt mit Schröder, in: Hamburger Abendblatt, <http://www.abendblatt.de/region/norddeutschland/article1515082/Zehn-Jahre-nach-Expo-2000-Festakt-mit-Schroeder.html> (2.12.2010).
- ÖPP-Initiative NRW; NRW-Bank; Investitionsbank Schleswig-Holstein (Hrsg.) 2010: Finanzierungspraxis bei ÖPP, Düsseldorf.
- Ostdeutscher Sparkassenverband (Hrsg.) 2007: Public Private Partnership in der Praxis – Handlungsanleitung für kommunale PPP-Projekte, Berlin.
- Partnerschaften Deutschland AG (Hrsg.) 2010: Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Öffentlich-Private Partnerschaften, insbesondere im Hochbau, Berlin.
- Pauli, Christian 2008: Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben, Kassel (kassel university press), S. 190-191 & 188-190 (Quantitative & qualitative empirische Untersuchung von ÖPP-Projekten im Bereich kommunale Bauvorhaben in Deutschland).
- Projektentwicklungsgesellschaft Stadt Kassel 2008: ÖPP-Projekt Wiederaufbau der Unterneustadt in Kassel, Kassel.
- Regionalmanagement Oberösterreich (Hrsg.) 2010: Nachhaltigkeitsbericht, Steinbach an der Steyr.
- Ronellenfitsch, Michael 2005: Institutionelle Public Private Partnerships und öffentliche Auftragsvergabe – Rechtsgutachten, Tübingen.
- Rügemer, Werner 2004: Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/2004, S. 415 - 426.
- Rügemer, Werner 2008: Privatisierung in Deutschland – Eine Bilanz, Münster.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern 2008: Hinweise zur Vergabe öffentlicher Aufträge im kommunalen Bereich im Freistaat Sachsen. Ein Leitfaden des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, Dresden.
- Sack, Detlef 2007: Governance und Politics – Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland (Habilitation), Kassel.
- Schneider, Karsten 2002: Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden.
- Schreiner, Martin 2007: Multimodales Marketing nachhaltiger Mobilität als Teil integrierten Mobilitätsmanagements, Mannheim.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2007: Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung Planung und Durchführung von Baumaßnahmen, Berlin; [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/abau/abau\\_20080411/ABau/Anhang/anhang\\_2.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/abau/abau_20080411/ABau/Anhang/anhang_2.pdf) (15.3.2011).
- Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e.V. 2010: Kommunalisierung von Strom- und Gasverteilnetzen, Berlin.
- Sternatz, Renate 2006: Chemnitz legt PPP-Projekt auf Eis, Berlin; [http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/ppp\\_public\\_private\\_partnership/chemnitz](http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/ppp_public_private_partnership/chemnitz) (15.3.2011); ergänzend als Gesamtüberblick bzgl. der ÖPP-Arbeit des Fachbereichs „Allgemeine Kommunalverwaltung“ von ver.di: [http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/ppp\\_-\\_public\\_private\\_partnership](http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/ppp_-_public_private_partnership) (15.3.2011).
- Tegner, Henning; Rehberg, Jörg 2006: Öffentlich Private Partnerschaften – Lösungspotenziale für technische Infrastrukturen?, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 5/2006, 281 - 291.
- Thierstein, Alain 2007: Moderne Dienstleistungsangebote für den „ländlichen Raum“. Optionen angesichts räumlicher Dynamik?, in: Eltrich, Wolfgang D. (Hrsg.): Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum, München, S. 71 - 83.
- Trapp, Jan Hendrik 2006: Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten, in: Killian, Werner; Richter, Peter; Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin, S. 85 - 109.
- Überall, Frank 2007: Fünf Jahre nach dem Kölner Müll-Skandal, in: Kölner Stadt-Anzeiger; [ksta.de/](http://ksta.de/) (15.3.2011).
- ver.di (Hrsg.) 2005: ver.di-Positionspapier zu Public Private Partnership (PPP), Berlin.
- ver.di (Hrsg.) 2007: Beschluss des Gewerkschaftstages 2001, E 12, Public Private Partnership (PPP), Antragsbereich E, Politik des öffentlichen Dienstes, Berlin; [http://bundeskongress2007.verdi.de/antraege\\_beschluesse/antrag.html?cat=E&sort=12](http://bundeskongress2007.verdi.de/antraege_beschluesse/antrag.html?cat=E&sort=12) (17.3.2011).
- Verwaltungsgericht Hannover 2010: Urteil vom 9.3.2010, Az. 17 A, Hannover.
- Weber, Martin; Schäfer, Michael; Hausmann, Friedrich Ludwig (Hrsg.) 2006: Praxishandbuch Public Private Partnership, München.
- Wegener, Alexander 2002: Die Gestaltung des kommunalen Wettbewerbs. Strategien in den USA, Großbritannien und Neuseeland, Berlin.
- Zieschank, Reiner 2010: Rekommunalisierung der Versorgungsaufgaben, Speyer.

## Anhang

---

### a) Themenschwerpunkte der Expertengespräche

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

#### Expertengespräch I

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

Donnerstag, 1. Juli 2010

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

#### Expertengespräch II

*Praktiker aus Verwaltung, Politik, Gewerkschaften und Unternehmen berichten*

Donnerstag, 30. September 2010

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

## b) Projektbeispiele, die im Rahmen des 2. Expertengesprächs vorgestellt wurden

## Beispiel 1:

**ÖPP bei kommunalen Schulprojekten – Projekt Schulsanierung Landkreis Kassel**

<b>Projektziel</b>	<b>Sanierung von 20 Schulen aufgeteilt in drei „Pakete“</b>
<b>Projektträger</b>	Landkreis Kassel (Nordhessen)
<b>Projektvolumen</b>	Gedeckelte Gesamtinvestitionskosten: 200 Mio. €
<b>Projekttyp</b>	BO- Modell
<b>Projektlaufzeit</b>	Abwicklungszeitraum: (Bau) 2006-2011; nach 5-jähriger Finanzierungsphase wieder Übergabe der Gebäudeinfrastruktur an den LK Kassel
<b>Projektpartner</b>	Landkreis Kassel, GHT/OFB Gruppe (Tochter Landesbank Hessen-Thüringen)
<b>Organisations-Modell</b>	Projektgesellschaft als „Bauamt auf Zeit“, angesiedelt bei der GHT, OFB Gruppe, einer Tochter der Hessisch-Thürin- gischen Landesbank.
<b>Weitere wesentlich beteiligte Akteure</b>	Haupt- & Bauamt, Kämmerei, Kreistag (Grundsatzbe- schluss), Schulleiter, Personalvertretung, Elternvertretung, Lehrer, Schulverwaltung, Übernahme von 6 Mitarbeitern des Landkreises durch die GHT während der Projektphase
<b>Wichtige bisherige Erfahrungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnellere Realisierung als bei bisherigen öffentlichen Schulsanierungen im Landkreis Kassel;</li> <li>• langfristige Kostenbewertung steht noch aus;</li> <li>• systematische Einbindung der Schulleiter &amp; Elternvertretungen fördert Akzeptanz der neuen Nutzungskonzepte bei Lehrern &amp; Schülern;</li> <li>• nur geringfügige &amp; formale Einbindung des Personalrates führt zu Kritik von Hausmeistern, Schulsekretärinnen &amp; Reinigungspersonal an einzelnen baulichen Aspekten (z. B. Farbgestaltung &amp; Reinigungsfreundlichkeit);</li> <li>• die Sanierung der Schulen wäre unter normalen Haushaltsbedingungen nicht finanzierbar gewesen.</li> </ul>
<b>Regionalwirtschaftliche Aspekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisher wurden über 80 % der Aufträge aus dem Projekt an Bauunternehmen in der Region Nordhessen vergeben. Dies führte zu einer spürbaren kurzfristigen Belebung der regionalen mittelständischen Bauwirtschaft.</li> </ul>

## Beispiel 2:

**ÖPP bei kommunalen Freizeit- und Gesundheitsprojekten – Projekt Vital Resort Winterberg**

<b>Projektziel</b>	<b>Ausbau der touristischen Infrastruktur der Stadt Winterberg durch den Bau eines neuen Hallen- und Freibades sowie einer multifunktionalen Kultur- und Kongresshalle</b>
<b>Projektträger</b>	s.a.b. GmbH & Co. KG im Rahmen einer speziellen ÖPP-Variante („Privat Kommunales Synergie Projekt“)
<b>Projektvolumen</b>	30 Mio. €
<b>Projekttyp</b>	Entwicklungs-, Finanzierungs- und Betreibermodell unter Mitbenutzungsaspekt durch die Stadt Winterberg
<b>Projektlaufzeit</b>	Planungszeitraum seit 2004 Baubeginn 04/2010 Geplante Eröffnung 03/2012
<b>Projektpartner</b>	Stadt Winterberg, s.a.b. GmbH & Co. KG
<b>Weitere wesentlich beteiligte Akteure</b>	Optisport, niederländischer Marktführer beim Betreiben von Freizeitbädern und weiteren touristischen Einrichtungen
<b>Wichtige bisherige Erfahrungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Kommune trägt überwiegend das Nachfrage- bzw. Ausfallrisiko, wenn die in der Machbarkeitsstudie geschätzten steigenden Touristen- und Nutzerzahlen sich nicht (vollständig) realisieren.</li> <li>• Belastbare Aussagen darüber werden jedoch erst in einigen Jahren vorliegen.</li> </ul>
<b>Regionalwirtschaftliche Aspekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derzeit noch nicht genau absehbar.</li> </ul>

zu Beispiel 2:

**Ein in Zusammenhang mit Beispiel 2 angesprochenes Bäder-Projekt – Projekt Misburger Bad**

<b>Projektziel</b>	<b>Sanierung und Erweiterung des Misburger Bades, anschließend Betrieb des Bades über einen Zeitraum von 30 Jahren</b>
<b>Projektträger</b>	Landeshauptstadt Hannover
<b>Projektvolumen</b>	ca. 11,3 Mio. €
<b>Projekttyp</b>	Inhabermodell
<b>Projektlaufzeit</b>	Planung und Bau: 4. Quartal 2003 bis 1. Quartal 2008 Eröffnung am 1.2.2008 Betrieb des Bades für 30 Jahre
<b>Projektpartner</b>	Landeshauptstadt Hannover, s.a.b. Gesundheits- und Badepark Hannover GmbH & Co. KG
<b>Weitere wesentlich beteiligte Akteure</b>	Optisport (Betreiber seit Januar 2009)
<b>Kritikpunkte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Betriebskostenzuschuss seitens der Stadt musste erhöht werden.</li> <li>• Die Trainingsbedingungen für die Schwimmvereine haben sich verschlechtert.</li> </ul>

- c) Differenziertes Kriterienraster für die Bewertung von ÖPP-Projektideen im Vorfeld konkreter Planungen

**A Strategische und ökonomische Kriterien bei der Verfolgung des Projektziels**

- 1 *Lassen sich die Ziele, welche die öffentliche Gebietskörperschaft mit der (neuen) Partnerschaft verfolgt ...*
  - I. ... klar und in sich widerspruchsfrei formulieren?
  - II. ... durch quantitative und/oder qualitative Kennzahlen operationalisieren?
- 2 *Stehen die Ziele, welche die öffentliche Gebietskörperschaft mit der (neuen) Partnerschaft verfolgt, in Widerspruch zu Zielen anderer (geplanter) Projekte bzw. Partnerschaften der Gebietskörperschaft?*
- 3 *Welche langfristigen finanziellen Verpflichtungen geht die öffentliche Gebietskörperschaft (möglicherweise) ein?*
  - I. Geplante und feststehende Verpflichtungen
  - II. Mögliche, ungeplante zusätzliche Verpflichtungen
- 4 *Welche kurz-, mittel- und langfristigen Risiken können sich für den öffentlichen und privaten Partner ergeben?*
  - I. Sind diese Risiken quantifizierbar?
  - II. Wenn diese Risiken nicht quantifizierbar sind, wie gut lassen sie sich qualitativ beschreiben?
  - III. Wie sollen diese Risiken verteilt werden?
  - IV. Ist eine „Umschichtung“ von Risiken im Verlauf der Partnerschaft möglich?



- B Auswirkung der Kooperation auf Dritte  
(soziale, ökologische und beschäftigungspolitische Aspekte)
- 5 *Inwieweit sind Dritte (Bürger, Nutzer, Anwohner, andere Gebietskörperschaften, Unternehmen, natürliche Umwelt) von der geplanten Zusammenarbeit betroffen?*
- I. Mögliche Veränderungen bei angebotenen Dienstleistungen?
1. Zuverlässigkeit des Angebots
  2. Preis
  3. Qualität
  4. Zugänglichkeit
- II. Mögliche externalisierte Effekte?
1. Ökologische Umweltbelastungen?
  2. Negative soziale Effekte?
  3. Regionalökonomische Effekte?
    - a) Einbindung regionaler kleiner und mittelständischer Unternehmen
    - b) Auswirkungen auf lokale und regionale Konsumenten
  4. Volkswirtschaftliche Effekte?
- 6 *Welche kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen kann die geplante Partnerschaft auf die Beschäftigungssituation in der öffentlichen Gebietskörperschaft haben?*
- I. Eher Abbau oder eher Sicherung von Arbeitsplätzen?
- II. Sonstige mögliche Auswirkungen
1. Entgelt- und Arbeitszeitgestaltung
  2. Arbeitsdichte
  3. Qualifizierungs-, Weiterbildungs- und Karrierechancen
  4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf
  5. Personalentwicklung
  6. Arbeitszufriedenheit
  7. Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Beschäftigten und Abteilungen
  8. Innovations- und Wissensmanagement

## C Bürgereinbindung, Kontrolle, Evaluation & Transparenz

- 7 *Inwieweit und in welchen Phasen können Bürgerinnen und Bürger, Verbraucher bzw. Nutzer und öffentlich Beschäftigte – auch über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus – bei der Planung und Durchführung der strategischen Partnerschaft beteiligt werden?*
- 8 *Wie und durch wen soll die geplante strategische Partnerschaft (1) kontrolliert und (2) „neutral“ evaluiert werden?*
  - I. Einbeziehung der Rechts- bzw. Kommunalaufsicht über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus?
  - II. Etablierung einer Vorbereitungs-Projektgruppe, in der alle beteiligten und/oder betroffenen Stakeholder angemessen vertreten sind?
  - III. Etablierung eines – gesetzlich nicht vorgeschriebenen – Beirats, in dem alle beteiligten und/oder betroffenen Stakeholder angemessen vertreten sind und der die geplante Partnerschaft real beeinflussen kann?
    1. Vertreterinnen bzw. Vertreter der Beschäftigten
    2. Gewerkschaften
    3. Expertinnen bzw. Experten aus Verbänden, Wissenschaft und anderen Gebietskörperschaften
- 9 *Etablierung einer neutralen wissenschaftlichen Begleitforschung?*
- 10 *In welcher Form, wann und durch wen sollen wesentliche Planungen, Regelungen und (Zwischen-)Ergebnisse der geplanten Partnerschaft transparent gemacht werden?*
  - I. Veröffentlichung geplanter Verträge?
  - II. Öffentliche Anhörungen vor wesentlichen Entscheidungen?
  - III. Begleitende Bürger-, Nutzer- und/oder Beschäftigtenbefragungen?
  - IV. Darstellung in einem öffentlich zugänglichen und kostenfreien Beteiligungsbericht?
  - V. Erfahrungsaustausch mit anderen interessierten öffentlichen Gebietskörperschaften?
  - VI. Informationspolitik gegenüber Fach- und Massenmedien?
- 11 *In welcher Form und durch wen werden mögliche öffentlich-öffentliche und öffentlich-gesellschaftliche Alternativen zu einer öffentlich-privaten Partnerschaft geprüft und ggf. umgesetzt?*
  - I. Verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit?
    - a. Informelle interkommunale Zusammenarbeit (Arbeitsgemeinschaften)
    - b. Öffentlich-rechtliche Verträge
  - II. Zweckverbände
  - III. (Regionale) Eigengesellschaften mit unterschiedlichen öffentlichen und privaten Partnern?
  - IV. Zusammenarbeit im Bereich des „dritten Sektors“
    1. Eingetragene bzw. gemeinnützige Vereine
    2. Genossenschaften
    3. (Regionale) Eigengesellschaften mit unterschiedlichen öffentlichen und gesellschaftlichen Partnern?
  - V. Intensivierung der verwaltungsinternen Zusammenarbeit
    1. Ämter- bzw. bereichsübergreifende Zusammenarbeit
    2. Kooperation zwischen öffentlichen Eigengesellschaften (Sparkassen, Stadtwerke) und/oder Eigenbetrieben (Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft) im Rahmen spezifischer strategischer Projekte (Aufbau kommunaler Energieberatungsstellen oder Recyclingzentren)?

## Die Autoren

---

### **Prof. Dr. Wolfgang Gerstlberger**

Associate Professor und Mitglied der Forschungsgruppe „Integrative Innovation Management“ am Department of Marketing & Management, Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark

### **Michael Siegl**

Geschäftsführender Partner der FSG Group – Integrierte Kommunal- und Managementberatung, Kassel; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Department of Marketing & Management, Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Soziales Wachstum – Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Wachstum durch das Nadelöhr begrenzter Budgets  
Die Expansion von Angebot und Nachfrage im politisch gelenkten Strukturwandel**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Das Arbeits-BIP**

**Eine umfängliche Berücksichtigung der Arbeitsleistung bei der Wohlstandsberechnung**

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

**Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen**

WISO Diskurs

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Progressive Sozialversicherungsbeiträge – Entlastung der Beschäftigten oder Verfestigung des Niedriglohnsektors?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Die finanzielle Mitarbeiterbeteiligung praxistauglich weiterentwickeln**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Zehn Jahre „Riester-Rente“ – Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Reform des Personenbeförderungsgesetzes – Perspektiven für ein nachhaltiges und integriertes Nahverkehrsangebot**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Das Programm Soziale Stadt –**

**Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Teilhabe und Sicherheit in der zusätzlichen Altersvorsorge**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Riester-Rente: Verbreitung, Mobilisierungseffekte und Renditen**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Soziale Gesundheitswirtschaft: mehr Gesundheit, gute Arbeit und qualitatives Wachstum**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Arbeit und Qualifizierung in der Sozialen Gesundheitswirtschaft**

**Von heimlichen Helden und blinden Flecken**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Perspektiven der Unternehmensmitbestimmung in Deutschland – ungerechtfertigter Stillstand auf der politischen Baustelle?**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung – Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Resettlement-Programm –**

**Auch sinnvoll für Deutschland**

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

**Geschlechtergerechtigkeit im Steuerrecht?!**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

**[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)**