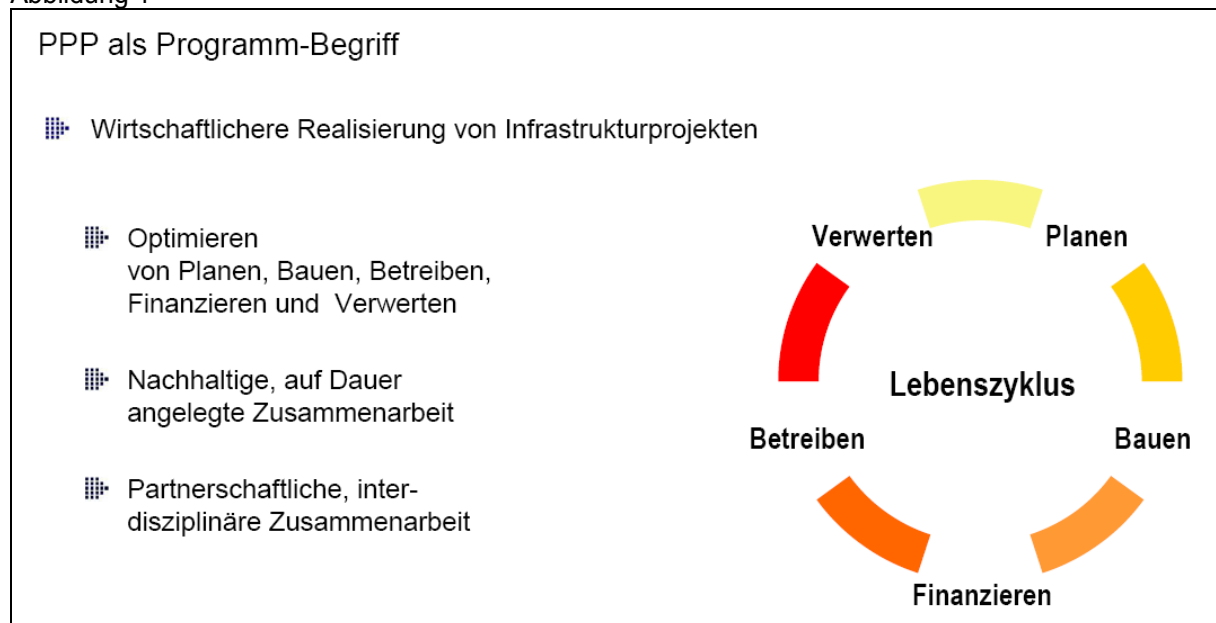


Public Private Partnership

Public Private Partnership (PPP), auch öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) genannt, ist ein Phänomen, was in den letzten Jahren stark zugenommen hat. Es betrifft in Deutschland vor allem die Kommunen, hat aber auch ein weltweites Ausmaß angenommen. Aber was bedeutet nun überhaupt Public Private Partnership?

Ganz allgemein versteht man unter Public Private Partnership die Zusammenarbeit von öffentlichen Partnern, beispielsweise der Kommune, mit der privaten Wirtschaft. Dabei geht die Kooperation über Planung, Finanzierung, Erstellung, Unterhaltung, Sanierung und Betrieb bzw. Management in Bereichen, die bisher allein in öffentlicher Hand lagen. Durch langfristige Verträge umfasst diese Partnerschaft nicht nur ein Finanzierungsmodell, sondern stellt über Jahre hinweg einen ganzen Lebenszyklus dar (siehe Abbildung 1). Man spricht demnach auch von einer Teilprivatisierung öffentlicher Aufgaben. Die öffentliche Hand zahlt dabei 20-30 Jahre lang eine Miete für die zu sanierenden Gebäude bzw. Projekte.

Abbildung 1

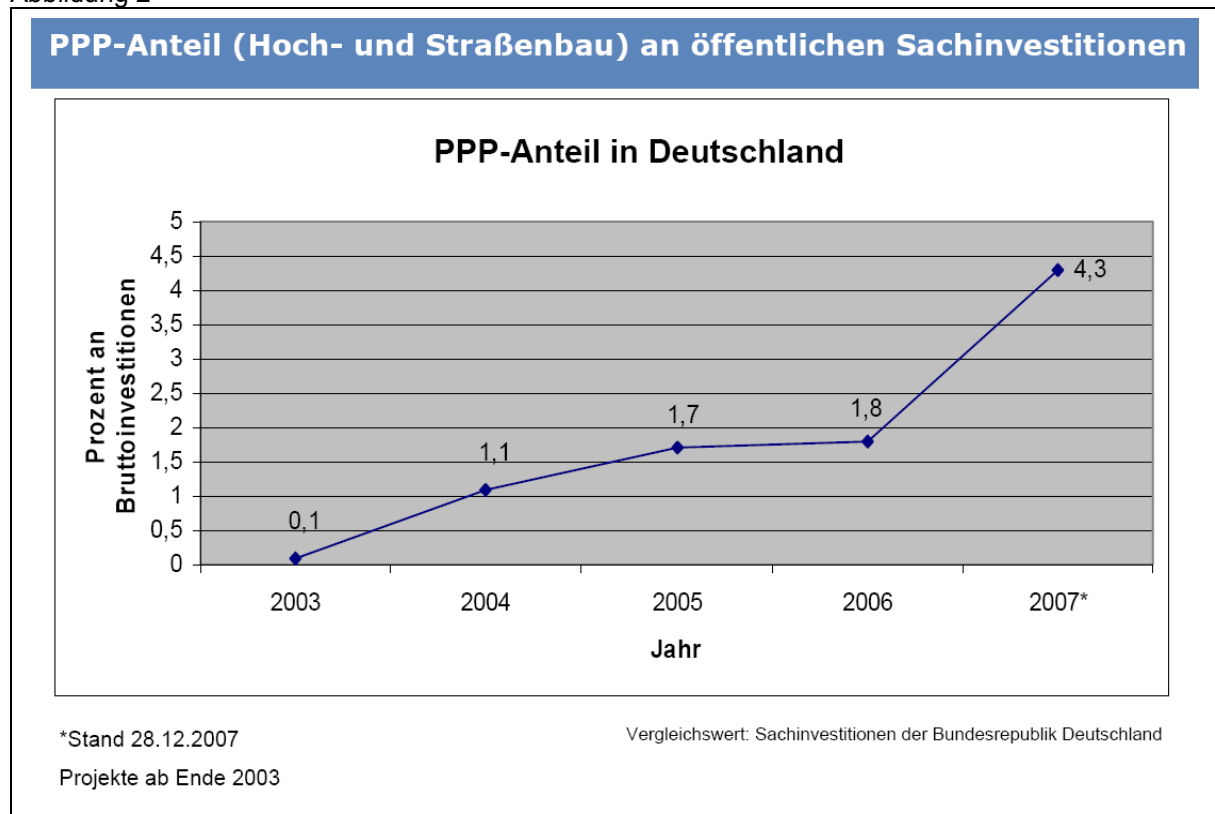


Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Der Grundgedanke der Kooperation von öffentlichen und privaten Partnern ist sehr einfach. Die öffentliche Seite legt im Vorhinein fest, welche Dienstleistungen sie benötigt und die privaten Anbieter treten in einen Wettbewerb, um die Ansprüche des Staates erfüllen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren und der privaten Wirtschaft hat für beide Seiten einen großen Nutzen. So werden die erforderlichen Ressourcen, beispielsweise Wissen, Erfahrung, Betriebsmittel, Personal, etc. in das Vorhaben eingebracht, wobei beide Parteien davon profitieren können. Zudem teilen sie sich durch ihre vertragliche Zusammenarbeit die Risiken, die bei der Umsetzung der Pläne entstehen können. Der Vorteil für den öffentlichen Sektor ist hierbei nicht von der Hand zu weisen. So kann er die benötigten Dienste schneller, kostengünstiger und qualitativ hochwertiger der Bevölkerung zur Verfügung stellen. Ziel dieser Partnerschaft ist eine effizientere Erfüllung von Aufgaben, als sie bisher ohne die Hilfe privater Dienstleister möglich war.

Public Private Partnership in der Bundesrepublik Deutschland

Abbildung 2



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Die meisten Beispiele für ein PPP-Konzept finden sich in der Sanierung und im Bau von Gebäuden. Dabei ist auch die Finanzierung und der spätere Vertrieb mit eingeschlossen.

Die Dienstleistungsgesellschaft Verdi beschreibt Public Private Partnership in Deutschland sehr prägnant: „Die öffentlich private Partnerschaft (ÖPP – oder PPP für Public private Partnership) entsteht, wenn eine Kommune die Sanierung oder den Bau und die Betreuung ihrer Einrichtungen und Infrastrukturen an Private übergibt. Das sind meist Verbände von Anwälten, Baufachleuten, Wirtschaftsprüfern und Beratern, die mit Hilfe von Krediten und privatem Geld Schulen, Justizvollzugsanstalten, Straßenbauprojekte bis zu Flughäfen bauen oder sanieren und dann auf eine festgeschriebene Laufzeit betreiben. Während dieser Zeit zahlt dann die öffentliche Hand Miete, bleibt aber Eigentümer.

Mit diesem Geschäftsfeld muss und will ein privater Anbieter Gewinne erwirtschaften. Ausgehandelt werden Verträge mit einer langen Laufzeit, zwischen 20 und 50 Jahren. Wobei das Vertragswerk oft über 1000 Seiten dick ist. Bei einer PPP-geführten Sanierung einer Schule beispielsweise werden Schülerzahlen, Betriebskosten, Energiemengen und auch die Personalkosten lediglich hochgerechnet. Wer kennt die Entwicklung in zehn, fünfzehn Jahren? Verlässliche Daten gibt es nicht, aber jede Menge Risiken.“ (Verdi: http://www.verdi.de/schulen/themen/ppp_public_private_partnership/ppp-2009)

Der Anteil von PPP-Projekten nahm innerhalb des letzten Jahrzehnts aufgrund von Finanzierungsproblemen der Kommunen rapide zu (siehe Abbildung 2). Die Abbildung zeigt zwar nur die PPP-Anteile an öffentlichen Sachinvestitionen (Hoch und Straßenbau), dennoch kann der dargestellte Zuwachs an PPP-Projekten zwischen 2003 und 2007 auch auf andere Bereiche, beispielsweise die Sanierung von Schulen, übertragen werden. Trotz aller genannten Vorzüge dieser Partnerschaften stagnieren sie in den letzten zwei Jahren als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Public Private Partnership in Sachsen-Anhalt

Eines der PPP-Pilotprojekte in Sachsen-Anhalt ist der Bau einer modernen Sekundarschule in der Gemeinde Barleben. Diese befindet sich im Ohrekreis, direkt in der Nähe von Magdeburg und umfasst ungefähr 10.000 Einwohner. Die Sekundarschule Barleben war sanierungsbedürftig. Die Gemeinde sah eine Sanierung und Erweiterung des modernisierungsbedürftigen Gebäudes vor. Ein Architekturentwurf lag zu diesem Zeitpunkt bereits schon vor. Es gab ein zweistufiges europaweites Vergabeverfahren, an dem sich mehr als zehn Unternehmen beteiligten. Die Gemeinde entschied sich daraufhin für die Beschaffungsvariante Public Private Partnership. Das Unternehmen Goldbeck legte ein „(...) finanzwirtschaftliches, architektonisches und technisches Gesamtkonzept mit alternativer Entwurfsplanung für einen neuen, modernen Baukörper vor.“ (Magazin für kommunales Management) Das Unternehmen Goldbeck zählt zu den ersten fünf Anbietern, die deutschlandweit in Kommunen als private Partner agieren. Der private Dienstleister entschied sich, entgegen den Plänen zur Sanierung, zu einem Abriss mit anschließendem Neubau der Sekundarschule. Dafür legte das Unternehmen ein Gesamtkonzept vor, welches die Sanierung und den Bau der Schule umfasst sowie die Bewirtschaftung über 20 Jahre zum Pauschalpreis inklusive der Nebenkosten.

Abbildung 3 - Sekundarschule Barleben



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Ein weiteres Projekt wurde auch in Magdeburg entwickelt. Viele Schulen in der Landeshauptstadt befinden sich in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Mittels konventioneller Haushaltsfinanzierung ist ein Wandel und die Modernisierung von Schulen nicht möglich. Die Stadt Magdeburg beschloss deshalb im Jahr 2004 eine nachhaltige Schulentwicklungsplanung voran zu bringen und entschied sich für die Nutzung von einem PPP-Modell. Das Ziel war eine schnelle Sanierung der Schulen sowie die Erschließung wirtschaftlicher Vorteile. Es wurden 20 Schulen ausgewählt, die eine Sanierung erforderten. Der Bedarf sollte mit Hilfe eine Vertragsaufzeit von 20 bis 30 Jahren gewährleistet werden. Im Jahre 2006 beschloss der Stadtrat der Landeshauptstadt, dass die Sanierung der 21 Schulen als PPP-Vorhaben in vier Paketen durchgeführt werden soll. Neben den klassischen Unternehmen in PPP-Verfahren wurden auch mittelständige Dienstleister aus der Region aufgefordert, an dem Wettbewerb teilzunehmen. Im Jahre 2006 wurde das erste Paket in einem europaweiten Vergabeverfahren ausgeschrieben. Die letzten Verhandlungen mit dem Wunschbieter fanden im Juli 2007 statt. Daraufhin wurde der Vertrag dem Landesverwaltungsamt zur Prüfung sowie dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt. Im September 2007 stimmte der Stadtrat der Realisierung des Vertrages zu. Alle Schulen aus dem ersten Paket wurden im Sommer 2009 an ihre Nutzer übergeben (IGS "Regine Hildebrandt", das Werner-von-Siemens-Gymnasium, die Grundschulen "Friedenshöhe" und "Weitlingstraße" und die Berufsbildenden Schulen "Otto von Guericke" (Haus A)). Am 30. April 2010 wurden Schulen aus dem zweiten Paket (Grund- und Sekundarschule Cracauer Straße) offiziell übergeben. Sie zählen nun zu den modernsten Schulen der Stadt. Die zwei anderen PPP-Pakete sind noch in Bearbeitung. Die Sanierung der Schulen aus

dem dritten Paket soll im Februar 2011 abgeschlossen sein. Die Vergabe des vierten Paketes erfolgt im Mai 2010 durch den Stadtrat.

Folgen von Public Private Partnership

Die Kommunen erhoffen sich natürlich viel von einer Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen. Wie aufgezeigt wurde, erkennt man viele Vorteile mit Hilfe der PPP-Vorhaben. Doch was sind langfristig gesehen die Folgen solcher Partnerschaften. Es gibt eine wachsende Anzahl von PPP-Kritikern in Deutschland sowie europaweit.

In vielen Kommunen werden Kritiken darüber laut, dass PPP die Gemeinden nicht positiv unterstützt, sondern sie langfristig gesehen ausgebeutet werden. Dieses Argument beläuft sich vor allem auf dem Aspekt der Zahlung von Miete in einem Zeitraum von 20-30 Jahren, wobei der Mietanteil jährlich prozentual ansteigt.

Die Ratsfraktion der Linken aus Duisburg veröffentlichte einen Bericht, in dem sie die finanziellen Konsequenzen von PPP-Projekten aufzeigt. So beschreibt sie die Auswirkungen eines PPP-Vertrages der Stadt Frankfurt mit der THEO Grundstücksverwaltungs-Gesellschaft zur Sanierung einer Musikschule, zweier Abendgymnasien, der Volkshochschule, einer Berufsschule sowie einer Bankakademie. Die Stadt mietete diese Gebäude für einen langen Zeitraum aufgrund des PPP-Vorhabens. „Die Miete im 1. Jahr betrug 3,9 Mio. Euro und steigt jährlich um 1,5 % auf 5,62 Mio. im Jahr 2030. Im letzten Jahr kauft die Stadt die Gebäude für die doppelte Jahresmiete zurück, das sind 11,24 Mio. Euro. Die Stadt zahlt am Ende 102 Mio. Euro an Miete für eine private Investition von 54,6 Mio. Euro. Die Verträge wurden geheim gehalten.“ (Die Linke, Ratsfraktion Duisburg: „Geldsegen oder Millionengrab? - Public Private Partnership“)

Ein weiteres Beispiel ist ein PPP-Vertrag zwischen der Stadt Offenbach und der Hochtief AG, bzw. deren Tochtergesellschaft Hochtief PPP-Schulpartnerschaft Offenbach GmbH. Der Zeitraum dieser Zusammenarbeit liegt von 2005 bis 2020. Die Investitionen betragen 100 Millionen Euro für 49 Schulen. Im Gegenzug dazu zahlt die Gemeinde Offenbach jährlich 22.45 Millionen Euro als Mietkosten. Die Kosten belaufen sich am Ende dieses Zeitraumes bei 411,75 Millionen Euro. Zusätzlich existiert ein zweiter Vertrag im Zeitraum 2005 bis 2020 zur Sanierung von 41 Schulen in der Stadt Offenbach. Dabei arbeiten sie mit der SKE School Facility Management GmbH zusammen. Die Investitionen betragen 310 Millionen Euro, wobei die Stadt Offenbach am Ende 781 Millionen Euro dafür zahlt. Des weiteren ermittelte man hier eine Summe von ungefähr 30 Millionen Euro als Beratungskosten. (vgl. ebd.)

Es verbergen sich viele Risiken für die Kommunen durch die PPP-Verfahren. Zum einen ist erkennbar, dass die lange Vertragslaufzeit und die damit zusammenhängenden, immerweiter ansteigenden Kosten ein großes Problem darstellen. Die Kommunen entscheiden sich für diese Partnerschaften mit privaten Unternehmen, da sie die Kosten für die Umsetzung dieser Projekte nicht mehr aus eigener Hand finanzieren können. Doch aufgrund der enormen Miet- und Nebenkosten erscheint es mit den Jahren gesehen keineswegs preisgünstiger. Zudem müssen die Kommunen zahlen, wenngleich sie die Gebäude in späteren Jahren nicht mehr gebrauchen. Die Kommunen haben in diesem Zeitraum, neben den Mietkosten, viele weitere Kosten, die sie aufgrund der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen tragen müssen. Die Kommune allein hätte diese Kosten sonst nicht. Die Kosten- und Qualitätsrisiken, die durch diese Zusammenarbeit entstehen können, bilden sich immer zulasten der Stadt. Außerdem sind die oft geheim unterzeichneten Verträge meist ungenau und rechtsunsicher. Zudem entsteht aufgrund der steigenden Kosten für die Kommune eine zunehmende Verschuldung und somit ein immer größerer Druck, meist zulasten der Beschäftigten. Der Personaleinsatz wird von den Investoren nicht von der Kommune geregelt. Das hat zur Folge, dass aufgrund des hohen Konkurrenzkampfes und der Erwirtschaftung fraglich ist, ob die Arbeits- und

Tarifbedingungen nicht gefährdet sind. Zusätzlich erfolgt entsprechend der ansteigenden PPP-Vorhaben eine große Herausbildung privater Großkonzerne, welche die Privatisierungsszene dominieren. Dadurch kommt es zu einem Verlust der politischen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten durch die Kommune, den Konzernen gegenüber. Man kann davon ausgehen, dass es zu einer Privatisierung der Politik kommt.

Aufgrund der vielen negativen Folgen, die eine Kommune durch PPP-Vorhaben tragen muss, werden immer größere Proteste laut. Man wendet sich gegen diese Teilprivatisierungen und fordert das Land auf, es wieder in öffentliche Hand der Kommunen zu übergeben. Die Forderungen gehen bis hin zu einer Rekommunalisierung der Gemeinden.

Anmerkung: Der Begriff Rekommunalisierung wird vor allem benutzt, um Prozesse zu beschreiben, in denen Aufgaben und Vermögen, die durch Privatisierung aus der kommunalen Verwaltung ausgegliedert wurden, wieder in die Formen der Organisation des öffentlichen recht einzugliedern. Da es sich bei Public Private Partnership nicht um Vollprivatisierungen, sondern nur um Teilprivatisierungen handelt, kann der Begriff Rekommunalisierung nicht in allen Punkten angewandt werden.

Fazit

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommune und privaten Unternehmen in Form des PPP scheint beim ersten Hinschauen ein positiver Ausweg aus der finanziellen Krise der Gemeinden zu sein. Mit Hilfe der PPP-Projekte können die Städte trotz der finanziellen Notlage viel in ihrer Stadt voranbringen. Durch die Teilprivatisierung ergeben sich wieder Möglichkeiten städtebauliche Vorhaben durchzuführen und dadurch das Stadtbild zu verbessern. Aufgrund der schnellen Umsetzung der Bauvorhaben, beispielsweise bei Schulen, zeigt sich eine positive Auswirkung der PPP-Projekte. Zusätzlich scheint die zu zahlende Miete von Seiten der Kommune preisgünstiger zu sein als Kredite. Doch bei genauerer Betrachtung erkennt man gerade aus finanzieller Sicht eine Diskrepanz zwischen anfänglicher Bewertung und langjähriger Betrachtung. So ist anzunehmen, dass die Kommunen am Ende dieser langwierigen Verträge von 20-30 Jahren keinen finanziellen Nutzen aus der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen ziehen, wie zuvor angesprochen. Des Weiteren erkennt man an den vorgestellten negativen Folgen solcher Partnerschaften, die sich nicht nur auf finanzielle, sondern auch auf beschäftigungs- und politische Sichtweisen stützen, einen negativen Effekt solcher PPP-Vorhaben.

Im Großen und Ganzen erscheinen PPP-Projekte in den Kommunen derzeit einen positiven Effekt zu haben. Mit Blick auf die Zukunft ist jedoch anzunehmen, dass viele Anforderungen an die Kommunen gestellt werden, die sie ohne diese Teilprivatisierung nicht tragen müssten. Die vollen Auswirkungen dieser Partnerschaften werden erst in Zukunft vollständig sichtbar werden. Dennoch scheint der Vorteil nur kurzlebig zu sein und sich auf langfristige Sicht in ein neues Problem der Kommunen zu wandeln.

Bei exakter Analysierung eines Unternehmens sind seine Zielvorgaben erkennbar, die auf Umsatzsteigerung und Gewinnmaximierung ausgerichtet sind. Gleichzeitig besteht auch in dieser Partnerschaft weiterhin der Kampf um Marktanteile, wenn das investierende Unternehmen im Wettbewerb bestehen bleiben will.

In der Praxis sind Konflikte zwischen den Partnern erkennbar geworden, die z. B in der Politik durch deren Ausrichtung auf das Gemeinwohl verständlich sind. Kritiker sind der Ansicht, dass PPP anlagesuchendem Fondskapital neue Verwertungsmöglichkeiten eröffnen soll, Gebietskörperschaften und Steuerzahler jedoch benachteiligen könnte.

Wenn ein privater Investor etwas kauft oder investiert, möchte er einen Nutzen daraus ziehen. Den Gewinn beansprucht der private Investor. Inwieweit die Öffentlichkeit – meist Gebietskörperschaften – wirklich Nutzen haben, ist bisher nicht belegt. Verluste durch PPP-Geschäfte für die Öffentlichkeit lassen sich in den Berichten dieser Öffentlichkeit nachlesen, gleichwohl unbeachtet der geistigen Vermögenswerte.

Sind öffentliche Ressourcen in einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen gebunden, hat die Verwaltung unter Umständen keinen, oder nur einen geringeren Einfluss auf die Entscheidungsfindung und die Verwendung der öffentlichen Ressourcen. Mit anderen Worten: Die Entscheidung treffen zu einem nicht geringen Teil nicht verfassungsrechtlich legitimierte Private. Dies führt unter Umständen dazu, öffentliche Mittel letztlich nicht für das Gemeinwohl zu verwenden, sondern für den privaten Partner.

Die Kritiker weisen auf weitere Negativwertungen der PPP-Praxis hin:

- Koalition öffentlicher Gebietskörperschaften etc. und privater Partner zu Lasten Dritter
 - So haben die Partner nicht immer die gleich Informationsbasis
- Erhöhung der indirekten bzw. verdeckten Verschuldung
- Erstellung von Neben- oder Schattenhaushalten
 - Vermarktung öffentlicher Interessen
- private Einflussnahme auf staatliche Aufgabenfelder
- mangelnde Rechtssicherheit

Erfahrungen der Kommunen haben dazu geführt, dass eine Tendenz der Rekommunalisierung zu erkennen ist.

Kommunalpolitisches Forum Sachsen-Anhalt e.V.
Verfasser(in): Sandra Beichert

Quellen:

Autor unbekannt: „Schulen in der Cracauer Straße sind jetzt fit für die Zukunft - Grund- und Sekundarschule am 30. April offiziell übergeben“, gefunden in: C:\Dokumente und Einstellungen\Gerald\Desktop\PPP\ppp_schulen_md.htm, Zugriff 11.05.2010

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Christen, Dr. Jörg: „Öffentlich-Private Partnerschaften/ Public Private Partnership – Informationsveranstaltung zum Evaluierungsprogramm zu PPP-Schulprojekten in Erfurt am 11. Februar 2008“, Zugriff am 04.05.2010

Die Linke, Ratsfraktion Duisburg: „Geldsegen oder Millionengrab? - Public Private Partnership“), Zugriff 11.05.2010

Hausrecht, Juliane: „PPP-Schulprojekte der Landeshauptstadt Magdeburg – 21 Liegenschaften sollen durch PPP saniert und instand gehalten werden“, gefunden in Demo 11/2007

Kraft, Horst: „Krise – Schub für die weitere Privatisierung öffentlicher Daseinsvorsorge?“, Stand vom 27.08.2009, attac Düsseldorf

„Langfristige Immobiliennutzung für Gemeinde Barleben zum Pauschalpreis – Moderne Schule dank Public Private Partnership“, gefunden in Kommunal Direkt - Magazin für kommunales Management: 14. Jahrgang, September/Oktober 2006

ver.di -Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Bundesvorstand: „PPP löst keine Finanzprobleme Personalräte müssen über die Schwachpunkte solcher Konstrukte aufklären“, Artikel gefunden auf:
http://www.verdi.de/schulen/themen/ppp_public_private_partnership/ppp-2009,
Zugriff am 04.05.2010

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „Öffentlich Private Partnerschaften – PPP-Projekt Datenbank – Projektübersicht: Sekundarschule Barleben“, gefunden auf: http://www.ppp-projektbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap%5BprojectId%5D=115&tx_ppp_controller_searchmap%5Baction%5D=showProject, Zugriff am 11.05.210