

Teichmann / Wolff

Qualität als Antwort



K O L L E G

Public Private Partnership auf kommunaler Ebene



**Dr. Siegfried
Balleis**

*Oberbürgermeister
der Stadt Erlangen;
Vorsitzender
des Verwaltungsrates der Stadt-
und Kreissparkasse Erlangen;
Mitglied im Vorstand des
Bayerischen Städtetages;
Vorsitzender des Wirtschafts-
und Verkehrsausschusses des
Bayerischen Städtetages*

Zu Recht wird betont, daß private Partner im Rahmen des Public Private Partnership öffentlich ausgeschrieben werden müssen und daß entsprechende Aufträge nur an fachkundige und leistungsfähige Partner vergeben werden dürfen. Schließlich ist es absolut zwingend, daß bei der Vertragsgestaltung die Erfüllung der übertragenen Pflichten sichergestellt werden muß.

Ich stimme damit überein, daß durch Public Private Partnership privates Know-how in die Verwaltung eingebracht wird und daß die Stadtverwaltungen durch den Umgang mit privaten Unternehmen einen Lernprozeß durchmachen und sich wirtschaftlicher und kundenorientierter verhalten. Das bedeutet, daß Public Private Partnership durchaus auch einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsreform in unseren Kommunen leisten kann. Ich teile weitgehend auch die Mahnung, daß eine echte Partnerschaft mit Vorsicht und Distanz betrieben werden muß und daß in jenen Fällen, in denen keine klaren Verträge und Sanktionen vereinbart werden, die Public Private Partnership durchaus volkswirtschaftlich viel kosten kann. Eine sehr gute Untersuchung zur Frage des Public Private Partnership als neuer Weg zur Stadtentwicklung liegt in einer Untersuchung von *Heinz* vor (Band 87 der Schriften des deutschen Instituts für Urbanistik). Die Untersuchung basiert auf der Analyse von Public Private Partnership-Ansätzen in den Ländern USA, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, Frankreich und Spanien. Dabei wird übereinstimmend das Public Private Partnership als eine neue Ära partnerschaftlicher Ansätze bezeichnet und das veränderte Rollenverständnis der öffentlichen Partner in Richtung Initiierung, Moderation und Koordination von Entwicklungsvorhaben betont. Die Zunahme der Partnerschaftsvorhaben bei städtischen Entwicklungs- und Erneuerungsprojekten wird dabei insbesondere auf einen Wachstumsschub im Dienstleistungssektor und dem damit verbundenen Strukturwandel sowie auf siedlungs- und infrastrukturelle Veränderungsnotwendigkeiten zurückgeführt. Kritisch wird

jedoch festgestellt, daß sich die privaten Partner im wesentlichen nur auf Projekte in den Stadtzentren sowie in stadtpolitisch attraktiven Arealen konzentrierten. Das heißt, die Entwicklungen finden im Zusammenhang mit Public Private Partnership-Projekten im wesentlichen in ohnehin bereits privilegierten Arealen statt.

Die Akteure im Bereich der Public Private Partnership rekrutieren sich nach der zitierten Untersuchung im wesentlichen aus dominanten lokalen, manchmal auch überlokalen Kräften aus dem Bereich von Wirtschaft, Verwaltung und Politik. Diese Zusammenarbeit kann auch als Ausdruck eines neuen lokalen Korporatismus bezeichnet werden. Im wesentlichen verfolgen die öffentlich-privaten Partnerschaften gemeinsam formulierte projektbezogene Ziele im Zusammenhang mit Vorhaben mit hohem Prestigewert bzw. Projekte, die mit einer Stärkung und Verbesserung der wirtschaftlichen Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Stadtgebiete oder ganzer Städte verbunden sind. In diesem Zusammenhang offenbaren sich aber durchaus klare Interessengegensätze. Während die öffentliche Hand größere Verteilungsgerechtigkeit und sozialen Ausgleich als Ziel hat, haben die privaten Akteure vor allem die jeweiligen Gewinnchancen und Fragen der ökonomischen Effizienz im Auge. Es ist deshalb unerlässlich, daß die privaten Interessen kein Übergewicht in diesen Partnerschaften erhalten.

Wichtig ist dabei die Klärung der Frage, welche Vorteile die einzelnen Partner aus der Public Private Partnership ziehen.

Die Vorteile für die öffentlichen Akteure liegen bei den Partnerschaftsansätzen in der Regel in einem verbesserten Zugang zu den Aktions- und Managementformen des privaten Sektors.

Für die privaten Akteure dagegen bedeutet die Kooperation mit der öffentlichen Hand im allgemeinen einen verstärkten Einfluß auf kommunale Entscheidungsprozesse und einen verbesserten Zugang zu den öffentlichen Informationskanälen. Darüber hinaus erlangen die privaten

Akteure in der Regel durch öffentlich-private Partnerschaften weitgehende Sicherheiten, insbesondere Investitionssicherheit infolge umfangreicher öffentlicher Vorleistungen sowie eindeutiger Planungsentscheidungen.

Da Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und privatem Kapital, wie bereits oben ausgeführt, nur selten sozialpolitische Ziele verfolgen, ist es unabdingbar, daß durch entsprechende Auflagen versucht wird, die Vorteile beispielsweise bei der Entwicklung neuer Gewerbeprojekte mit Projekten in benachteiligten Stadtteilen zu verknüpfen. Beim Eingehen öffentlich-privater Partnerschaften muß die öffentliche Hand außerdem sehr genau darauf achten, daß die Kosten, die durch verbilligte Grundstücksvergaben oder auch Steuernachlässen entstehen, in ihrer Gesamtwirkung nicht zu Lasten des öffentlichen Partners ausfallen.

Kritisch muß auch gesehen werden, daß öffentlich-private Partnerschaften häufig mit einem Rückgang an demokratischer Legitimation einhergehen. Aus diesem Grund ist auf entsprechende Transparenz, Berichterstattung und Partizipation zu achten.

Das Übergewicht positiver Effekte für den privaten Sektor darf jedoch nicht zu der Annahme führen, daß es sich bei Public Private Partnership um ein Nullsummenspiel handelt, d. h., daß mit einem Gewinn des privaten Sektors zugleich ein Verlust des öffentlichen Sektors verbunden ist. Wenn bestimmte Rahmenbedingungen eingehalten werden, auf die später noch eingegangen wird, ist durchaus eine „Win-Win-Situation“ möglich. Daß es allerdings zu einer derartigen doppelten Gewinnsituation kommt, setzt zwingend voraus, daß Public Private Partnership nicht nur für attraktive und erfolgversprechende Projekte eingerichtet werden, für Wohnungsbau, soziale Dienste und Infrastruktureinrichtungen bzw. für die Sicherung von Industriearbeitsplätzen dagegen nur die Kommunalverwaltung. Deshalb ist, wie bereits weiter oben ausgeführt, die Verknüpfung von profitablen und weniger profitablen Ent-

wicklungsgebieten bei der Vereinbarung der Verträge zwischen öffentlichen und privaten Partnern unerlässlich.

Abschließend kann noch kritisch gegenüber öffentlich-privaten Partnerschaften eingewendet werden, daß die früher offen ausgetragenen Konflikte zwischen kommerziellen Interessen des Privatsektors und Gemeinwohlinteressen des öffentlichen Sektors durch Public Private Partnership nunmehr zu internen Rollenkonflikten einer sich als „unternehmerisch“ verstehenden Stadt werden. Dieses neue Rollenverständnis führt häufig dazu, daß die Interessensgegensätze nicht mehr explizit gemacht werden und somit häufig einer kritischen öffentlichen Diskussion entzogen sind. Angesichts der Erfahrungen im Ausland werden öffentlich-private Partnerschaften in Zukunft eine wachsende Rolle bei der städtischen Entwicklung spielen. Diese Entwicklung wird vor allen Dingen solange stattfinden, solange der allgemeine Trend hin zu mehr Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Leistungen geht. Im Hinblick auf die zahlreichen Chancen und Risiken öffentlich-privater Partnerschaften möchte ich deshalb im folgenden klare Kriterien definieren, die beachtet werden müssen, wenn Public Private Partnership vor allem auch für die Kommunen erfolgreich verlaufen soll.

1. Langfristigkeit

Vor dem Eingehen von Public Private Partnership ist stets zu prüfen, ob die Vorteile nicht nur kurzfristiger, sondern auch langfristiger Natur sind. Das bedeutet, entscheidend ist nicht nur die kurzfristige Liquiditätsbetrachtung für den Investor, sondern auch die Analyse der langfristigen Rentabilität für die Kommune.

2. Hohe Verhandlungskompetenz der öffentlichen Partner

Bei der Zusammenarbeit mit privaten Partnern treten bei diesen häufig professionelle Mitarbeiter auf, die bereits eine Vielzahl derartiger Projekte bearbeitet haben. Sofern diese auf zwar in Verwaltungsfragen erfahrene aber in Public Private Partnership-Fragen noch unkundige

Kollegen aus der öffentlichen Hand stoßen, ist die Gefahr des „Über-den-Tisch-Ziehens“ sehr groß. Das bedeutet, daß die Verhandlungspartner auf der öffentlichen Seite systematisch vorbereitet und geschult werden müssen, wenn die Verträge mit den privaten Partnern nicht ungleichgewichtig ausfallen sollen.

3. Gesellschaftliche Verantwortung

Beim Handeln der Kommunalverwaltung muß stets das Gesamtwohl der Stadt im Vordergrund stehen. Bei Verhandlungen mit Privaten dagegen steht die Rentabilität des jeweiligen Projekts und nur eine überschaubare Zeitdauer (in der Regel die Abschreibungsdauer der Objekte, d. h. maximal eine Dauer von 20 bis 30 Jahren) im Mittelpunkt der Betrachtung. Aus diesem Grund müssen sich die Verhandlungspartner auf der öffentlichen Seite davor hüten, sich bei der Vertretung der kommunalen Interessen auf die reduzierte Sichtweise im Hinblick auf Rentabilität und begrenzte Zeitdauer der Projekte einzulassen. Ihre Aufgabe ist es, stets die langfristigen Interessen in der Kommune zu beachten und in den Verträgen entsprechend durchzusetzen.

4. Detaillierte Prüfung der Vor- und Nachteile

Im Rahmen der Public Private Partnership spielt der Faktor Zeit eine besonders große Rolle. Insbesondere die privaten Partner drängen auf sehr kurze Planungs- und Umsetzungsphasen, da dies in unmittelbarem Zusammenhang mit der Rentabilität ihrer Projekte steht. So nachvollziehbar ein derartiger Zeitdruck bei der Projektplanung und Projektabwicklung ist, so sorgfältig müssen die öffentlichen Partner die jeweiligen Verträge prüfen und insbesondere eine intensive Abwägung der volkswirtschaftlichen Vor- und Nachteile vornehmen.

5. Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure

Gegen Public Private Partnership-Modelle wird häufig der Vorwurf des Demokratiedefizits vorgebracht, d. h. daß private Investoren mit

wenigen Experten aus der Verwaltung weit in das Gefüge der Kommunen eingreifende Projekte vorbereiten und durchsetzen. Um diesen Einwänden zu begegnen, ist es sinnvoll, bei der Planung und Realisierung von Public Private Partnership-Projekten stets auch lokale Wirtschaftsakteure einzubeziehen und sicherzustellen, daß potentiell betroffene Bürger bzw. Initiativen in den Diskussionsprozeß einbezogen werden. Auch wenn dies aufgrund der Komplexität der Fragestellung die Entscheidungen erschwert, so ist es in der Regel dauerhaft doch der bessere Weg auf Konsens zu setzen.

6. Konsequente Kostenteilung

Bei Public Private Partnership-Modellen ist stets darauf zu achten, daß auch die tatsächlich entstehenden Gesamtkosten, das bedeutet auch die Infrastrukturvorleistungen der Kommune, evtl. steuerliche Ausfälle und zu erwartende Folgekosten mit in die Kalkulation einbezogen werden. Erst bei klarer Kenntnis aller relevanten Kosten kann konsequent eine gerechte Kostenteilung zwischen privater und öffentlicher Hand vorgenommen werden. Dabei müssen private Mitnahmeeffekte weitestgehend ausgeschlossen und eine angemessene Aufteilung unrentierlicher Kosten sichergestellt werden.

7. Demokratische Kontrolle

Bei Public Private Partnership-Modellen werden häufig die Verträge ausschließlich in nicht öffentlichen Sitzungen behandelt. Dies wird damit begründet, daß schützwürdige Interessen Dritter berührt sind. Dieses Problem wird weiter dadurch verschärft, daß Public Private Partnership-Projekte häufig unter hohem Zeitdruck vorbereitet und entschieden werden müssen. Durch diese Prämissen entsteht automatisch ein Mangel an demokratischer Kontrolle, da den Stadträten im allgemeinen die Rückkopplung mit der Öffentlichkeit fehlt. Wenn das Projekt der Public Private Partnership auf Dauer erfolgreich sein soll, ist jedoch eine öffentliche Diskussion und demokratische Kontrolle

von Public Private Partnership-Vereinbarungen unerlässlich. Diese demokratische Kontrolle ist gleichzeitig die wirksamste Maßnahme gegen alle nur denkbaren Formen der Vorteilsnahme.

8. Sicherung der Einflußmöglichkeiten für die öffentliche Hand
Insbesondere bei der Projektdurchführung ergeben sich häufig Probleme, die beispielsweise auch darin begründet sind, daß der private Partner nicht leistungsfähig genug ist. Deshalb ist es unerlässlich in den Verträgen entsprechende Eigentumsvorbehalte bzw. vertragliche Sanktionen zu sichern (Verfügungsgewalt über Grundstücke etc.), um im Konfliktfall nicht zu sehr zu Kompromissen gezwungen zu werden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, das Public Private Partnership-Projekte sehr wohl einen Königsweg bei der Zusammenarbeit privater Investoren mit öffentlicher Verwaltung darstellen können. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn die o. g. Voraussetzungen soweit wie nur irgend möglich eingehalten werden.