

Öffentlich- Private Partnerschaften

Michael Schäfer
Ludger Rethmann

Auslaufmodell oder
eine Strategie für kommunale
Daseinsvorsorge?



Springer Gabler

Öffentlich-Private Partnerschaften

Michael Schäfer · Ludger Rethmann

Öffentlich-Private Partnerschaften

Auslaufmodell oder eine Strategie für
kommunale Daseinsvorsorge?

Michael Schäfer
Berlin, Deutschland

Ludger Rethmann
REMONDIS SE & Co. KG
Lünen, Deutschland

ISBN 978-3-658-28272-1 ISBN 978-3-658-28273-8 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28273-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

„Fang nie mit dem Anfang an, sondern immer drei Meilen vor dem Anfang! Eben so: Meine Damen und Herren! Bevor ich zum Thema des heutigen Abends komme, lassen Sie mich Ihnen kurz ... Hier hast du schon ziemlich alles, was einen schönen Anfang ausmacht: eine steife Anrede; der Anfang vor dem Anfang; die Ankündigung, dass und was du zu sprechen beabsichtigst, und das Wörtchen kurz. So gewinnst du im Nu die Herzen und die Ohren der Zuhörer“ (Tucholsky. Panter, Tiger & Co. S. 86–91).

Diese „Ratschläge für einen schlechten Redner“ von Kurt Tucholsky gelten genauso für Autoren. Deshalb unser Entschluss. Wir fallen sofort mit der Tür ins Haus: Die Privaten können Wirtschaft einfach besser als die Öffentlichen! Und mit Geld umgehen können Letztere auch nicht!

Oder gefällt Ihnen Folgendes besser: Nur die Unternehmen des Staates und der Kommunen sind noch die Heimstatt von Anstand und Moral in der kapitalistischen Welt hemmungsloser Profitgier!

Warum wir Ihnen diese rigiden Wertungen ohne einfühlsame Vorrede „um die Ohren hauen?“ Weil der Trend zum brutalen Schwarz oder Weiß eine Dimension erreicht, die ein konstruktives und gedeihliches Miteinander in unserer Gesellschaft gefährdet: Russland verstehen vs. Russland verdammen, privat vs. Staat, „das Boot ist voll“ vs. Weltrettung in Deutschland – derart zugespitzte Antipoden führen immer in eine Sackgasse. Denn unsere Welt ist komplex und passt nicht auf den berühmten Bierdeckel.

Wir denken dabei immer gern an Lorient und seinen berühmten Satz „Männer & Frauen passen einfach nicht zusammen“ (Lorient: Männer und Frauen passen einfach nicht zusammen 2006). Der hintergründige Sinn dieses Bonmots trifft auf den ersten Blick auch auf die beiden Autoren dieses Buches zu. Denn sie schauen aus recht unterschiedlichen Perspektiven auf das Thema: der eine als Vorstandschef und Mitinhaber einer weltweit tätigen Firmengruppe mit Jahresumsätzen in Milliardenhöhe, der Wert auf die Traditionen dieses Familienunternehmens legt und für den Bodenhaftung, Respekt und faire Partnerschaft keine Floskeln sind.

Der andere als Professor für Kommunalwirtschaft¹, der die örtliche und bodenständige Daseinsvorsorgeökonomie auch als dialektische Antwort auf jenen Teil unseres Wirtschaftssystems versteht, der beim Streben nach höchstmöglichem Profit die Sozialverpflichtung des Eigentums offenbar vergessen hat.

Daseinsvorsorgeökonomie: Die in diesem Bereich Tätigen sorgen – hier seien nur einige Stichworte genannt – für das frische Wasser aus dem Hahn, sie bewirtschaften Wohnungen, die auch ein Geringverdiener bezahlen kann, oder setzen Busse und Bahnen für einen sicheren und umweltfreundlichen öffentlichen Personennahverkehr in Marsch. Diese Leistungen werden von kommunalen und privaten Unternehmen erbracht, die sich dem Gemeinwohl und ihrer Region verpflichtet fühlen, zugleich aber auf hohe Effizienz getrimmt sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass jedermann die Leistungen der Daseinsvorsorge auch bezahlen kann.

Bodenständigkeit und Engagement für soziale, kulturelle oder sportliche Projekte gehören auch zum Selbstverständnis der meisten Familienunternehmen in Deutschland. Selbige erbringen fast die Hälfte des Gesamtumsatzes der deutschen Wirtschaft. Die allermeisten dieser inhabergeführten Unternehmen – vom Handwerksbetrieb bis zum weltweit agierenden Firmenverbund – verbitten es sich zu Recht, mit jenen in einen Topf geworfen zu werden, die das Ziel ihrer wirtschaftlichen Betätigung nur noch auf maximale Gewinne reduzieren.

Kommunale und Familienunternehmen unterscheiden sich nach dem Eigentumsstatus. Die Stadtwerke & Co., die zu 100 % oder mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sind Teil der öffentlichen Wirtschaft, die Unternehmen im Eigentum von Familien (oder auch einzelnen Inhabern) gehören zur privaten Wirtschaft.

In unserem privatwirtschaftlich dominierten Wirtschaftssystem ist schon wegen der weiter zunehmenden Arbeitsteilung und Spezialisierung das Miteinander von Akteuren unterschiedlicher Eigentumsformen ein Muss. Dabei kann man seine Partner aber auswählen. Zum Beispiel nach den Maßstäben Kompetenz und Ethos. Hier scheint es neben den grundlegenden Eigentumsunterschieden wichtige Gemeinsamkeiten zwischen kommunalen und familienbasierten Akteuren zu geben. Ist das nicht eine elementare Voraussetzung für Kooperationen bei der Erbringung existentieller Leistungen?

Das ist eine der Fragen, die wir in unserem Buch beantworten wollen. Ökonomie und Ethik gehören nach unserem Verständnis zusammen. Dass das Bewusstsein dafür in unserem Land immer stärker wird, zeigen die Diskussionen und Aktionen, die wir beim Schreiben dieser Zeilen im August 2019 erleben. Es bedarf keiner besonderen prophetischen Gaben, um vorauszusagen, dass die Debatte Fahrt aufnehmen wird. Denn es geht wahrlich ums „Eingemachte“, die Existenz unserer Erde und vor allem der auf ihr lebenden Menschen. Zur Verantwortung für diese höchsten Güter gehört auch die Sicherung der Daseinsvorsorge. Faktisch wie weltanschaulich.

¹Bis Januar 2018 Professor für Kommunalwirtschaft an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde.

Wir werden in diesem Buch zeigen, dass diese Erbringung existentieller Leistungen häufig besonders gut und auch besonders effizient gewährleistet wird, wenn öffentliche (in erster Linie kommunale) und private Akteure – zumeist in gemeinsamen Unternehmen – kooperieren. Unter der Prämisse, dass scheinbar unvereinbare Kategorien wie Gewinn und Ethos unter einem Dach vereinigt werden. Das ist ein außerordentlich hoher Anspruch, und hier sind wir wieder bei der Frage nach den besonderen Eignungen von potentiellen Kooperationspartnern. Denn der gerade formulierte Anspruch ist nur erfüllbar, wenn sich dazu die „passenden“ Akteure verbandeln. Dies zeigen viele Beispiele, die das Attribut repräsentativ verdienen. Darüber wurde leider noch nie so umfassend wie im Folgenden geschrieben. Leider schaffen es fast immer nur die Flops in die Schlagzeilen oder zwischen zwei Buchdeckel. Deshalb auch haben die Begriffe Public Private Partnership (PPP) oder Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) für das Gros unserer Leser einen Unwort-Status. Das verstehen wir gut. Wer unter diesen Überschriften nur „Pleiten, Pech und Pannen“ von missglückten Schulsanierungen über die Kölner Messehallen bis zur Bundesautobahn 1 zur Kenntnis nehmen musste, kann zu gar keinem anderen Schluss kommen. Mit diesem Buch werden Sie auch die andere, erfolgreiche Seite kennenlernen.

Vorurteile sind zäh. Wir rechnen deshalb nicht mit ungeteilter Zustimmung für unser Buch. „Wer versucht, es allen recht zu machen, macht sich selbst zum Narren.“ Noch klüger hat es Simon Sebag Montefiore, der bekannte britische Historiker, im Vorwort zu seinem Bestseller über Jerusalem formuliert: „Meine Herangehensweise wird nicht allen gefallen – schließlich geht es hier um Jerusalem. Aber bei der Arbeit an diesem Buch dachte ich immer an den Rat, den Lloyd George seinem Gouverneur von Jerusalem, Sir Ronald Storrs, gab, der von Juden und Arabern gleichermaßen heftig kritisiert wurde: „Sobald eine Seite aufhört, sich zu beschweren, werden Sie entlassen.““ (Montefiore, Simon Sebag: Jerusalem. S. Fischer. 3. Auflage. Frankfurt am Main 2011, S. 25).

Michael Schäfer
Ludger Rethmann

Danksagung

Wer mit einem Buch wie wir auch Neuland betritt, bedarf des Austausches. Für viele Fragen und manchen Zweifel braucht man Gesprächspartner. Wir haben sie gefunden, und wir haben den Austausch mit ihnen genossen. Er hat uns bei der Formulierung von Aussagen und Wertungen geholfen und uns vor Irrtümern bewahrt.

Vieles, was wir diskutiert haben, ist in dieses Buch eingeflossen. Darauf weisen wir explizit im Text und mit Fußnoten hin.

Dafür möchten wir an dieser Stelle Danke sagen: für ihr Interesse, für die Zeit, die sie in die Gespräche mit uns investiert haben, für die Offenheit, mit der sie uns begegneten, und nicht zuletzt für konstruktive Kritik.

Dies gilt im Einzelnen (und in namensalphabetischer Reihenfolge) den folgenden Damen und Herren:

Frau Vera Gäde-Butzlaff führte als Vorstandsvorsitzende von BSR und GASAG ein großes kommunales bzw. privates Unternehmen. Diese Kenntnis zweier Seiten prädestinierte sie als Partnerin für unser Gespräch zum Fazitkapitel, bei dem wir zum ersten Mal die wichtigsten Erkenntnisse unseres Buches auf den Prüfstand stellten.

Frau Nadine Gerks, Leiterin der Grundsatzabteilung im Verband Kommunalen Unternehmen (VKU), unterstützte unsere aufwendige empirische Bestandsaufnahme zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der kommunalen Daseinsvorsorge. Wir nennen sie hier auch stellvertretend für weitere hilfreiche Mitarbeiter des VKU, des BDEW sowie der Wohnungs- und Krankenhausverbände aus Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Glücklich waren wir über die positive Resonanz auf unsere ÖPP-Befragung. Wir wissen, dass kein Tag vergeht, an dem nicht mindestens ein Fragebogen (vermutlich ist es sogar ein ganzer Stapel) von Universitäten, Hochschulen, Meinungsforschern und unzähligen Studenten und Doktoranden in einer deutschen Kommune landet. Dass

dennoch 96 % der Angefragten¹ unseren umfangreichen Fragebogen bearbeitet haben, ist für unser Buch und auch für weitere Diskussionen zum Thema Öffentlich-Private Partnerschaften von großem Gewicht. Deshalb ein herzliches Dankeschön an die beteiligten Landräte und Oberbürgermeister und die involvierten Mitarbeiter.

Frau Jutta Matuschek ist als langjähriges Mitglied des Berliner Abgeordnetenhauses und Obfrau des BER-Untersuchungsausschusses Autorin des Exkurses zum Flughafen Berlin-Brandenburg. Sie lieferte neue Fakten und Wertungen, die auch zu kontroversen Diskussionen anregen werden.

Frau Dr. Annette Schuwirth brachte uns als Direktorin im Thüringer Rechnungshof dessen Sicht auf Öffentlich-Private Partnerschaften nahe und zeigte auf, unter welchen Aspekten auch die weiteren Landesrechnungshöfe kritische Fragen zu ÖPP-Projekten formulieren.

Herr Eberhard Diepgen, Regierender Bürgermeister von Berlin a. D., sensibilisierte uns dafür, dass die Verkäufe von werthaltigem Beteiligungsvermögen der Stadt in den 1990er Jahren nicht dem „Privatisierungswahn“ geschuldet waren. Ursache waren vor allem Verstöße des Bundes gegen gesetzliche Finanzierungsverpflichtungen. Nützlich auch seine Hinweise zu unserem Exkurs zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe.

Herr Prof. Dr. Detlev Ganten, u. a. von 2004 bis 2008 Vorstandsvorsitzender der Charité-Universitätsmedizin Berlin und seit 2009 Präsident des World Health Summit, war 2004/2005 als Mitglied des Wissenschaftsrates mit der Evaluierung der Teilprivatisierung der Universitäts-Kliniken Gießen und Marburg befasst. Er hat unseren Exkurs kritisch gelesen und wichtige Hinweise gegeben.

Herr Axel Holst, Regierungsdirektor im Bundesverkehrsministerium und Sekretär der 1989 eingesetzten Regierungskommission zur Vorbereitung der Bahnreform, informierte uns mit neuen Fakten über die Arbeit dieses Gremiums.

Herr Ulrich Kunze, Pressesprecher beim Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock, diskutierte mit uns über das ÖPP-Projekt „Warnow-Tunnel“, über die Parallelen zum Pendant in Lübeck und die Gründe für den jeweils eher betrüblichen Ausgang dieser Infrastrukturprojekte.

Herr Armin Nagel, in leitender Tätigkeit bei der Bundesbahn intensiv mit der Arbeit der Regierungskommission befasst, lieferte neue Informationen darüber, wie es Ernst Haar – er war als Vorsitzender der Eisenbahnergewerkschaft für die SPD in der

¹Bei unserer Befragung handelt es sich um eine repräsentative statistische Stichprobe. Bei dieser Form der Erfassung ist eine vergleichsweise geringe Zahl von Probanden involviert. Im konkreten Fall handelte es sich um 24 Landräte und Oberbürgermeister, die repräsentativ für die Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland stehen. Auch für diese kleine Zahl von Probanden ist die Rücklaufquote ungewöhnlich hoch, zumal es sich um einen recht umfangreichen Fragebogen mit einem erheblichen Bearbeitungsaufwand handelte. Ausführliche Aussagen zur Methodik und den Ergebnissen der Befragung sind im Kap. 9 nachzulesen.

Kommission – in „letzter Minute“ schaffte, gegen die Mehrheit der Mitglieder den Gemeinwohlaufrag der Bahn im Abschlussdokument zu verankern und eine mögliche Privatisierung des Fahrweges zu verhindern.

Herr Walter Ulsamer, Direktor bei der Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba), und sein Kollege, Herr Peter Emmerich, ebenfalls Direktor bei der Helaba, waren uns Diskussionspartner für die Aufarbeitung des ÖPP-Vertragsprojektes „Sanierung der Schulen des Landkreises Offenbach“. Ulsamer hatte dieses Vorhaben für die involvierte Helaba persönlich begleitet.

Herr Hartmut Vorjohann, Bürgermeister in der Landeshauptstadt Dresden, stand für Gespräche in der sächsischen Metropole zur Verfügung, bei denen wir die dortige ÖPP-Landschaft kritisch beleuchteten und zur Kenntnis nahmen, dass auch gut funktionierende gemeinsame Unternehmen aus „Zeitgeistgründen“ beendet werden können.

Große Unterstützung erhielten wir auch bei der Aufarbeitung der Beispiele für das Kap. 10. Dort haben wir gemischtwirtschaftliche Unternehmen vorgestellt, die in der Befragung der Landräte und Oberbürgermeister als Beleg für funktionierende ÖPP-Unternehmen in der kommunalen Daseinsvorsorge genannt wurden. Unser Dank gilt (in namensalphabetischer Reihenfolge) Matthias Dankert (Schwerin), Stefan Ketteler (Bremerhaven), Andreas Lange (Schwerin), Marian-Gero Leifert (Hagen), Stefan Michel (Arnstadt), Uwe Müller (Brandenburg an der Havel), Michael Werner (Frankfurt am Main) und Rainer Zipfel (Arnstadt).

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
	Literatur	9
2	Kommunalwirtschaft, Daseinsvorsorge, ÖPP	11
	Literatur	18
3	Öffentliche und private Wirtschaft – Komplexität und Abgrenzung	21
	Literatur	28
4	ÖPP-Felder – Versuch einer Kategorisierung	31
4.1	Öffentlich-Private Partnerschaften im Spannungsfeld von aufgabenorientierter Daseinsvorsorge und Gewinnorientierung	32
4.2	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen als höchste Form öffentlich- privater Partnerschaften auf staatlicher und kommunaler Ebene	40
	Literatur	46
5	ÖPP – ein nationaler und internationaler Exkurs	49
5.1	Die Entwicklung des ÖPP-Modells im angelsächsischen Raum	49
5.2	Die Privatisierungen der 1990er Jahre in Deutschland	54
5.3	ÖPP bundesweit – ein Überblick für die Segmente Vertrags-ÖPP und gemischtwirtschaftliche Unternehmen	57
	Literatur	73
6	ÖPP auf staatlicher Ebene – Infrastrukturprojekte und gemeinsame Unternehmen	75
6.1	Relevante wissenschaftliche und populärwissenschaftliche Literatur	75
6.2	Infrastrukturprojekte	80
6.2.1	Die Insolvenz der BAB 1- Betreibergesellschaft und der Privatisierungsstand bei weiteren Autobahnabschnitten	80
6.2.2	Toll Collect	86

6.2.3	Staatseigentum – keine Garantie für die Einhaltung der Daseinsvorsorge-Verantwortung: Der Staat als Immobilienhändler im Bereich der Wohnungswirtschaft	90
6.3	ÖPP-Unternehmen	96
6.3.1	Daseinsvorsorgepflicht vs. Maximalerlöse für die Staatskasse: Die „Verwandlung“ der Deutschen Bundespost in zwei ÖPP-Gesellschaften und eine Privatbank.	96
6.3.2	Die Deutsche Bahn AG und warum es nicht nur ein Glücksfall ist, dass die ÖPP-Metamorphose gescheitert ist	121
6.3.3	Die Deutsche Flugsicherung	137
6.3.4	Kein Tafelsilber, sondern Tafelgold. Wie mit der Teilprivatisierung der Universitätsklinikum GmbH Gießen und Marburg eine heilige Kuh geschlachtet wurde	143
6.3.5	Die (Teil)Privatisierung der Berliner Wasserbetriebe	153
6.3.6	Ein Privater wäre längst fertig – die Selbsttäuschung der Besserwisser am BER	166
6.3.7	Stuttgart 21, Elbphilharmonie und BER – Gemeinsamkeiten, Unterschiede, Schlussfolgerungen.	187
	Literatur.	192
7	ÖPP auf staatlicher Ebene: Warum die Bilanz vorwiegend Pleiten, Pech und Pannen aufweist und wir trotzdem nicht schwarz-weiß malen dürfen	199
7.1	Die (zumeist) falsche Annahme, dass ÖPP-Vertragspartnerschaften im Infrastrukturbereich den investiven Spielraum erhöhen und die öffentlichen Kassen entlasten.	200
7.2	Maximale Gewinne für die Staatskasse und bestmögliche Daseinsvorsorge ist auch bei ÖPP die Quadratur des Kreises	208
	Literatur.	210
8	ÖPP auf kommunaler Ebene mit den Schwerpunkten Daseinsvorsorge, deren Infrastrukturen und gemischtwirtschaftliche Unternehmen.	213
8.1	Daseinsvorsorge im ÖPP-Kontext	213
8.2	Zum Eigentum an den Daseinsvorsorge-Infrastrukturen – Eine grundsätzliche und differenzierende Bestandsaufnahme.	221
8.3	Theoretisches Plädoyer für klare Eigentumsverhältnisse und die Praxis	225
8.4	Daseinsvorsorge-Infrastrukturen in die öffentliche Hand! Ein abschließendes Votum für ein differenziertes, sektorales Verständnis.	229

8.5	Argumente für ein ÖPP-Unternehmen in der kommunalen Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von Rekommunalisierung und Privatisierung	232
8.6	Die Gründung und das Ende eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens	236
	Literatur.....	240
9	ÖPP-Befragung für die kommunale Ebene mit dem Schwerpunkt gemischtwirtschaftliche Unternehmen	241
9.1	Zum Erfordernis einer empirischen Bestandsaufnahme	241
9.2	Zur Methodik	243
9.3	Zu den Ergebnissen	246
	Literatur.....	257
10	ÖPP auf kommunaler Ebene: Infrastrukturprojekte und gemeinsame Unternehmen – Analyse von Fallbeispielen	259
10.1	Zur Repräsentativität der Beispiele aus der Literaturanalyse und der Befragung	259
10.2	Kommunale Großprojekte und kontinuierliche Daseinsvorsorgepartnerschaften	260
10.2.1	Kölner Messehallen	261
10.2.2	Rostock und Lübeck: Tunnels, die keiner braucht	266
10.2.3	Kreis Offenbach: Schulsanierungen im Kreis Offenbach	275
10.3	Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften auf kommunaler Ebene	282
10.3.1	Kommunale Bündelbeteiligungen an regionalen Energieversorgern	282
10.3.2	Fallbeispiele aus der Befragung	287
10.3.2.1	Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH	288
10.3.2.2	Stadtwerke Brandenburg an der Havel GmbH	291
10.3.2.3	Bremerhavener Entsorgungsgesellschaft mbH	295
10.3.2.4	Schweriner Abfallentsorgungs- und Straßenreinigungsgesellschaft mbH	298
10.3.2.5	Stadtbeleuchtung Hagen GmbH	303
10.3.3	Zusammenarbeit auf Zeit	306
	Literatur.....	311
11	Erfolgsfaktoren von ÖPP-Unternehmen in der kommunalen Daseinsvorsorge und eine Handreichung für die Implementierung solcher Kooperationen	313
11.1	Erfolgskriterien von ÖPP-Unternehmen in der kommunalen Daseinsvorsorge	313

11.2	Über die Mutter aller Beteiligungsphilosophien, ein privatwirtschaftliches Pendant und die Potentiale von Netzwerken	319
11.2.1	Das Thüga-Modell – bewährt in privater wie in kommunaler Eigentümerkonstellation	320
11.2.2	Das Remondis-Netzwerk von ÖPP- Daseinsvorsorgeunternehmen – das private Pendant zum Thüga-Modell?	330
11.2.3	Die Thüga als größter kommunaler und Remondis als größter privater Beteiligungspartner auf kommunaler Ebene in Deutschland – Eine vergleichende Betrachtung	338
11.3	Handreichung für die Etablierung und Führung von ÖPP-Unternehmen	341
	Literatur	351
12	Ein Besuch im Vatikan und die Einsicht, dass zwei päpstliche Weckrufe zur Bewahrung der Schöpfung auch in einem ÖPP-Kontext stehen	353
12.1	Ein Besuch im Vatikan und eine Begegnung mit dem Papst	354
12.2	Der Papst, Naomi Klein und andere Mahner – mehr als nur Weckrufe zur Bewahrung der Schöpfung	356
12.3	Kreislaufwirtschaft – Warum dieses Muss für unsere Erde nur als ÖPP-Projekt umgesetzt werden kann	361
	Literatur	371
13	ÖPP-Unternehmen, Remondis und die kommunale Daseinsvorsorge	373
13.1	Vergaberecht, Wettbewerb und die Suche nach dem passenden Partner	373
13.2	Die richtigen Impulse und das passende Modell	375
13.3	Exkurs: Familienunternehmen als besonders prädestinierte ÖPP-Partner	376
13.4	Das Familienunternehmen Remondis und die Kommunen	379
	Literatur	401
14	Ein ungewöhnliches Schlusswort: Eine semantische ÖPP-Präzisierung und weitere Schlussfolgerungen – vorgestellt, diskutiert und bewertet in einem Gespräch der Autoren mit Vera Gäde-Butzlaff	403
14.1	Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD) – Warum dieser neue Begriff geprägt werden musste	403
14.2	Im Gespräch: Vera Gäde-Butzlaff mit den Autoren Michael Schäfer und Ludger Rethmann	407
	Literatur	418
	Anhang	419

Über die Autoren



(Foto: privat)

Prof. Dr. Michael Schäfer, Jahrgang 1952, ist Herausgeber und Chefredakteur der seit 1997 bestehenden Fachzeitschrift für kommunalwirtschaftliches Handeln, *UNTERNEHMERIN KOMMUNE*, und auch beim gleichnamigen Blog engagiert. Er ist verheiratet. Das Ehepaar hat zwei erwachsene Kinder (eine Tochter und einen Sohn).

Nach mehrjähriger Wahrnehmung von Lehraufträgen an der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (HNEE) lehrte er dort als Professor für Kommunalwirtschaft dieses Fach von 2010 bis zum Ruhestand im Januar 2018. Er war einer der maßgeblichen Initiatoren des deutschlandweit ersten Masterstudienganges Kommunalwirtschaft, der 2010 an der HNEE implementiert wurde.

Von 2006 bis 2019 hat Schäfer an insgesamt 23 Studien zu kommunalwirtschaftlichen Sachverhalten zumeist federführend mitgewirkt. Schwerpunkte seiner wissenschaftlichen Arbeit sind die Themen Daseinsvorsorge, strategische Führung kommunaler Unternehmen und Rekommunalisierung.

Schäfer ist Autor eines Standardwerkes zur Kommunalwirtschaft, das 2014 bei Springer Gabler Wiesbaden unter dem Titel „Kommunalwirtschaft. Eine gesellschaftspolitische und volkswirtschaftliche Analyse“ unter Mitwirkung weiterer Autoren (Falk Schäfer, Mario Stoffels, Ines Zenke) erschien.

Aus seiner Feder stammen die Definitionen zu den Begriffen Kommunalwirtschaft, Daseinsvorsorge, Daseinsvorsorge-Infrastrukturen und Öffentlich-Private Partnerschaften für das renommierte „Gabler Wirtschaftslexikon“. Im Kontext mit dem vorliegenden Buch prägte und definierte er ebenfalls für dieses Nachschlagewerk die neuen Begriffe

„Öffentlich-Private Daseinsvorsorge (ÖPD)“ und „Kritische Daseinsvorsorge-Infrastrukturen“.

Im Jahr 2016 erschien bei Springer Gabler sein Buch „Das kommunale Nagelstudio. Die populärsten Irrtümer zu Stadtwerke & Co.“ (Ko-Autor: Sven-Joachim Otto).

Schäfer ist Mitglied in Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen und einer Genossenschaft. Von 2010 bis 2019 war er Mitglied des Beirates des Thüga AG, München, des größten kommunalwirtschaftlichen Beteiligungsnetzwerkes in Deutschland.



(Quelle: Remondis)

Ludger Rethmann wurde als zweiter von vier Söhnen 1966 in Münster geboren. Seine Frau ist Architektin in Selm, dem Heimatort der Familie. Das Ehepaar hat eine Tochter und einen Sohn. An der Universität in Münster absolvierte er sein Diplom der Betriebswirtschaftslehre und schrieb seine Diplomarbeit am Verkehrswissenschaftlichen Institut. Innerhalb der Unternehmensgruppe seiner Familie durchlief er verschiedene Stationen, darunter einige Niederlassungsleitungen in Schleswig-Holstein. Nach dem Fall der Mauer übernahm Ludger Rethmann die Verantwortung für den Ausbau der Aktivitäten in den Neuen Bundesländern. In dieser Zeit konnte das Unternehmen im Osten Deutschlands einige ÖPPs gründen, die fast alle noch heute bestehen und auf Basis guter Partnerschaft prosperieren. Weitere Verantwortungsbereiche wurden das internationale Geschäft, die Wasseraktivitäten sowie das ÖPNV/SPNV-Engagement. In den 1990er Jahren war Rethmann Landessprecher Mecklenburg-Vorpommern und Vorstand des Bundesverbands der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE), Vorstand von Pro Asia e. V. sowie Präsident des Verbandes der privaten Abwasserentsorger. Zu dieser Zeit trat er auch in den Vorstand der Rethmann-Gruppe ein, sodass er bei Erscheinen dieses Buches 26 Jahre im Vorstand des Unternehmens ist. Den Vorstandsvorsitz bei Remondis hatte er bereits vor der Umbenennung von Rethmann-Entsorgung in Remondis SE & Co. KG inne. Darüber hinaus sitzt Ludger Rethmann im Aufsichtsrat der Saria SE & Co. KG, eines regionalen katholischen Klinikums, im Beirat eines weltweit tätigen Automobilzulieferers, im Beirat der Deutsche Bank AG sowie im Kuratorium der Deutschen Wildtier Stiftung.

Seit 2019 ist er auch Vice-President der Transdev-Gruppe mit 82.000 Beschäftigten. An diesem Unternehmen durfte sich das Familienunternehmen mit 34 % beteiligen und konnte somit seine internationalen Aktivitäten im Zukunftsmarkt Mobilität stark ausbauen.

► **Hinweis**

Das vorliegende Buch ist in Gänze die Idee und das Projekt beider Autoren. Allerdings war es schon wegen der Komplexität und der Dimension des Themas geboten, die Inhalte arbeitsteilig zu bearbeiten. Dass diese Auswahl unter Beachtung besonderer Interessen und Kompetenzen der Autoren getroffen wurde, versteht sich von selbst. Im Ergebnis lag die Federführung für die Kap. 2, 3, 10 und 13 bei Ludger Rethmann. Michael Schäfer zeichnet für die Kap. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 und 12 verantwortlich. In gemeinsamer Autorenschaft entstanden das Vorwort, das abschließende Kap. 14 sowie das Fazit zum Exkurs der Gastautorin Jutta Matuschek zum Flughafen Berlin – Brandenburg (BER).

Einleitung

1

Michael Schäfer

Zusammenfassung

Am Anfang unseres Buches an prominenter Stelle bringen wir erstmals drei Kategorien unter ein Dach, die bis dato ein solitäres Dasein fristeten: Nämlich die Daseinsvorsorge und die Begriffe Arbeitsteilung und Öffentlich-Private Partnerschaften. Objektiv ist unsere aktuelle ökonomische Realität erstens durch eine weiter zunehmende Arbeitsteilung (und dies in einer globalen Dimension) geprägt. Zweitens ist die weltweit dominierende kapitalistische Wirtschaftsordnung dadurch charakterisiert, dass sich das Produktivvermögen ganz überwiegend in privater Hand befindet. Aus beiden Sachverhalten folgt, dass Kooperationen zwischen privaten, öffentlichen oder auch genossenschaftlichen oder gemeinnützigen Eigentümern nicht Gegenstand subjektiver Entscheidungen sind. Wenn das „Ob“ also zwingend ist, dann muss das auch für jenen Teil der Ökonomie gelten, dessen Gegenstand die existentielle Daseinsvorsorge ist. Also die Versorgung mit frischem Wasser, die Entsorgung und das Recycling von Abfall oder der Öffentliche Personennahverkehr, um nur einige Beispiele zu nennen. Verantwortlich sind der Staat und die Kommunen. Sie müssen aber die Leistungen nicht zwingend auch erbringen. Kooperationen haben oft das Potential, dass dies auch unter komplizierten Bedingungen auf hohem Niveau überhaupt erst gelingt. Das Öffentlich-Private Miteinander ist hier ein gleichberechtigtes Mittel der Wahl. Diese verknappte Argumentationskette bringt den Inhalt des folgenden Kapitels auf den Punkt und liefert zugleich die Begründung, dass man über Kooperationen in der Daseinsvorsorge nicht ideologisch, sondern nur sachbezogen entscheiden darf.

Die industrielle Revolution beginnt Mitte des 18. Jahrhunderts in England. Dies ist auch die Geburtsstunde des Kapitalismus. Diese noch heute und wohl auch für absehbare Zeiten dominierende und offenbar auch weiter entwicklungsfähige Wirtschaftsordnung war

der Geburtshelfer der modernen Daseinsvorsorge.¹ Diese ist ein zentrales Thema unseres Buches. Der massenhafte Bedarf an Arbeitskräften für die Massenproduktion konnte nur durch die Landbevölkerung gedeckt werden. Das waren in der großen Mehrheit bettelarme Menschen. Sie waren aber in der Lage, ihre physische Existenz weitgehend selbst zu sichern, natürlich auf niedrigstem Niveau und unter zumeist unwürdigen Bedingungen.

Jetzt waren sie Fabrikarbeiter. Nach 14 oder gar 16 Tagesstunden am Webstuhl gab es weder Zeit noch Kraft, sich um das Lebenserhaltende für sich selbst und die Familie zu kümmern. Für diese elementare Existenzsicherung war nunmehr der Staat verantwortlich. Er wurde zum physischen Garanten der industriellen Massenproduktion, die sich mit Beginn der kapitalistischen Produktionsweise herausbildete. Das dazu notwendige wirtschaftliche Agieren war über Jahrzehnte ein öffentliches Monopol und mithin nicht oder nur eingeschränkt Bestandteil von Markt und Wettbewerb. Die Akteure waren von Beginn an vor allem öffentlich. Die noch heute bestehende Zweiteilung in der Wertschöpfung in öffentlich und privat² ist von der Herausbildung des Kapitalismus und der industriellen Massenproduktion nicht zu trennen. Und Fakt ist, dass dies auch die Geburtsstunde von Öffentlich-Privaten Partnerschaften war.

Natürlich sind in der heutigen globalisierten Wirtschaftswelt weite Bereiche der Daseinsvorsorgewirtschaft³ Bestandteil des allgemeinen Wertschöpfungsprozesses. Ein wesentlicher Unterschied aber hat sich seit Mitte des 18. Jahrhunderts erhalten. Das ist die existentielle Dimension der produzierten Güter und Leistungen. Auf manches, was in unserer Wohlstandsgesellschaft hergestellt wird, könnten wir sicher auch verzichten. Für Trinkwasser oder die ärztliche Versorgung gilt das nicht. Insofern hat diese Daseinsvorsorge eine andere Qualität als die vorherrschende Konsum- und Wachstumsökonomie. Dem trägt unser Gemeinwesen Rechnung und definiert eine öffentliche Verantwortung für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt sind in Deutschland immer der Aufgabenträger (so heißt der Fachbegriff) z. B. für die Entsorgung oder die ärztliche Versorgung in den Krankenhäusern. Diese Zuordnung der Verantwortung ist Gesetz und betrifft auch die kreisangehörigen Kommunen. In Summe werden mit diesen Aufgabenträgerschaften alle Bereiche der existentiellen Daseinsvorsorge abgedeckt: Abfallwirtschaft, Finanzdienstleistungen (Sparkassen), Krankenhäuser und ÖPNV bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, Energie, Wasser/Abwasser

¹Vgl. die von Prof. Dr. Schäfer verfasste Definition im Gabler Wirtschaftslexikon.

²Natürlich gibt es daneben weitere Formen und Träger wirtschaftlicher Betätigung wie Genossenschaften oder frei-gemeinnützige Strukturen z. B. der Kirchen. Diese Differenzierungen können wir bei der Behandlung unseres Themas aber getrost vernachlässigen. Abgesehen davon repräsentieren private und öffentliche Unternehmen in Summe den Löwenanteil der wirtschaftlichen Gesamtbetätigung.

³Diesen Begriff wollen wir an dieser Stelle deshalb einführen, weil unabhängig von der weitgehenden Integration des öffentlichen Sektors in die Markt- und Wettbewerbsmechanismen die existentielle Dimension dieser Art von wirtschaftlicher Betätigung ja bestehen bleibt.

und Wohnungswirtschaft bei den kreisangehörigen Kommunen. Dies ist der Kanon der Leistungen, die wirtschaftlich erbracht werden. Hinzu kommen hoheitliche Leistungen wie z. B. Bildung, Kultur, öffentliche Sicherheit und Katastrophenschutz. Sie spielen in unserem Buch keine Rolle, weil sie – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht Gegenstand privat-öffentlicher Kooperationen sind.

Die verbindliche Zuordnung von Aufgaben zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge erfordert nicht zwingend, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die dazu notwendigen Leistungen auch selbst erbringen. Spätestens hier kommt die privatwirtschaftliche Mitwirkung ins Spiel. Für die Analyse dieses Miteinanders reicht die grobe Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft nicht aus. Für das Schnuppern in der Einleitung müssen zunächst die folgenden Erläuterungen genügen: Die sogenannte Privatwirtschaft erbringt circa 88 %⁴ der gesamten Wirtschaftsleistung. Der Rest entfällt auf andere Eigentumsformen, wobei der Löwenanteil bei den öffentlichen Unternehmen liegt.

Öffentlich – das ist der Oberbegriff. Die weitere Differenzierung ist schon ein Gebot unseres Grundgesetzes. Da gibt es zum einen die Unternehmen des Staates, also des Bundes und der Länder. Das sind zum Beispiel die Deutsche Bahn oder die Landesbanken. Ein zweites Segment ist die Kommunalwirtschaft. Die Abgrenzung ergibt sich aus der in Artikel 28, Absatz 2 unserer Verfassung normierten kommunalen Selbstverwaltung. Typische Vertreter dieser Wirtschaftsfamilie sind Stadtwerke oder die kommunalen Nahverkehrsunternehmen.

Auch bei der in unserem Wirtschaftssystem dominierenden Privatwirtschaft muss differenziert werden. In aller Munde sind die deutschen Großkonzerne. Die meisten davon sind als Aktiengesellschaften im Deutschen Aktienindex (DAX) notiert. Die Aktienkurse „verfolgen“ jeden von uns täglich über alle Medien und vermitteln den Eindruck von der uneingeschränkten Dominanz dieser weltweit agierenden Großunternehmen. In Wirklichkeit aber sind die kleinen und mittleren Betriebe – das sind viele Tausende – das Rückgrat unserer Wirtschaft. Sie stemmen die größten Umsätze, und sie stellen deutlich über die Hälfte aller Arbeitsplätze in Deutschland. Diese „Kleinen“, über die kaum jemand redet, sind die eigentlichen Helden des ungebrochenen deutschen Wirtschaftswunders. Auch nahezu alle kommunalen Unternehmen gehören zu dieser Kategorie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU).

Ein weiteres Genre sind die Familienunternehmen. Dort sind über 50 % der privatwirtschaftlichen Arbeitnehmer in Lohn und Brot. Ihre Arbeitsplätze gelten als besonders sicher, unter anderem wegen der in Relation zur sonstigen Privatwirtschaft deutlich höheren Eigenkapitalquote. Sie sind also auch ein Stabilitätsgarant unserer nationalen Ökonomie. Das wird leider regelmäßig vergessen. Ebenso, dass etliche der deutschen DAX-Konzerne von renditegetriebenen institutionellen Anlegern dominiert sind. Die verlagern ganz schnell einen strukturbestimmenden Produktionsstandort ins Ausland, wenn

⁴Wie dieser Wert ermittelt wurde, haben wir in Abschn. 5.3 dokumentiert.

das einen besseren Ertrag verspricht. Es lohnt sich, über die verlässliche Bodenständigkeit von Familien- und öffentlichen Unternehmen nachzudenken, wenn man Wohlstand und soziale Sicherheit auch Morgen und Übermorgen im Blick hat.

Diese wenigen Fakten haben Ihnen gezeigt: Privat vs. Staat gibt es in dieser Schwarz-Weiß-Dimension gar nicht. Es ist vielmehr eine vorwiegend ideologisch geprägte Mogelpackung.

Mit diesem Stichwort wird skizziert, was Sie erwartet, wenn Sie unser Buch bis zum Ende lesen. Ideologische Zuspitzungen sind die Basis für Fehltritte und der Nährboden, auf dem die Saat von Demagogen aufgeht. Dagegen setzen wir die Fakten. Wir bringen Ordnung in ein Wirrwarr von falschen und unzureichend bestimmten Begriffen. Was sind eigentlich Öffentlich-Private Partnerschaften? Warum und von wem werden sie begründet? Ist das ein Einheitsbrei oder können wir wie überall im Leben Vielfalt besichtigen?

Wir zeigen Ihnen, warum viele dem Thema ÖPP mit Skepsis begegnen. Das ist angesichts vieler negativer Beispiele auch verständlich. Denn Wissenschaft und Publizistik erzählen mehrheitlich Geschichten des Scheiterns. Mit dieser Wertung stellen wir die Aufklärer zum Thema, unter anderem den Kölner Werner Rügemer, mitnichten an den Pranger. Wir verweisen nur auf das dringende Erfordernis zur Differenzierung. In unserem Fall fängt das Übel mit einer Definition an. Die reduziert nämlich die Vielfalt Öffentlich-Privater Partnerschaften auf die Bereiche Infrastruktur und Bauen, die Betriebsführung etwa von Autobahnen oder öffentlichen Gebäuden und/oder deren Sanierung. Diese „Begriffsbestimmung“ (das muss man in Anführungszeichen setzen) ist im Bundesfinanzministerium entstanden. Dort hatte man nur den Staat als Bauherren und Eigentümer im Blick. Dass die engsten und überdies erfolgreichsten Kooperationen auf kommunaler Ebene beheimatet sind, findet sich in der Literatur leider nur unzureichend wieder. Die Kommunen sind im allgemeinen Verständnis eine wesentliche Grundlage unserer Gesellschaft. In der Praxis aber sind sie oft am Ende der „Befehlskette“ zu Hause. Die meisten Gesetze, die auf Bundes- und Länderebene in den Parlamenten beschlossen werden, müssen auf kommunaler Ebene umgesetzt werden. Doch die direkte Mitwirkung der dort Verantwortlichen bei der Formulierung der Paragraphen ist eher selten. Die kommunalen Spitzenverbände werden zwar in den Gesetzgebungsverfahren regelmäßig angehört. Ihre Voten finden sich aber viel zu selten in den verbindlichen Gesetzestexten wieder. Das ist der Grund für viele nutzlose und praxisferne Regelungen, die den Kommunen das Leben schwer machen und sie von der Erfüllung ihrer eigentlichen Aufgaben abhalten. Viel besser wäre es doch, mehr Verantwortung auf die kommunale Ebene zu verlagern. Dort weiß man aus eigener Anschauung und der direkten Konfrontation mit den Problemen, wie sie am besten und schnellsten zu lösen sind. Das Stichwort lautet Subsidiarität. Diese aber steht zumeist nur auf dem Papier. Das ist fatal, denn die Städte und Gemeinden sind die Basis unserer Gesellschaft. Dort entscheidet sich, um ein prominentes Beispiel zu nennen, ob Hunderttausende von Flüchtlingen integriert werden können, und dort wird unser demokratisches Verständnis im Sinne von Teilhabe und Mitbestimmung erst konkret.

Zurück zu unserem Thema. Höchst problematisch für den objektiven und auch pragmatischen Umgang mit Öffentlich-Privaten Partnerschaften ist deren derzeitige begriffliche Reduktion aufs Bauen und Betreiben. Dadurch liegt der Fokus fast nur auf solchen Beispielen, die scheitern. Oft genug schaffen sie es damit – vor allem wegen des Versenkens von Steuergeldern in Millionen- manchmal Milliardenhöhe – auf die Titelseiten. Etliche Fälle haben wir im Ergebnis einer gründlichen Literaturanalyse dokumentiert. Das ist eine spannende Lektüre. Aber Spaß haben Sie dabei nicht. Sie sind ja nicht nur Leser, sondern auch Steuerzahler.

Dass sich ÖPP nicht auf Investruinen reduziert, wissen wir wegen unserer Nähe zur Praxis. Wir kennen viele Dutzend gut und oft sehr lange funktionierende Öffentlich-Private Partnerschaften. Sie sind in erster Linie auf kommunaler Ebene angesiedelt. Dort vor allem auf dem höchst sensiblen Feld der Daseinsvorsorge. Und in der höchsten und qualifiziertesten Form des Zusammenwirkens, einem gemeinsamen Unternehmen. Unsere Kenntnisse davon sind recht umfangreich. Im statistischen Sinne repräsentativ waren sie bis vor kurzem nicht. Deshalb haben wir eigens für unser Buch eine Befragung realisiert. Probanden waren Landräte und Oberbürgermeister kreisfreier Städte, von denen man in der ausgeprägten Rekommunalisierungstimmung sogar eine verständliche Skepsis gegenüber engen Bündnissen mit dem privaten Sektor annehmen konnte. Zentraler Bestandteil unserer repräsentativen Bestandsaufnahme waren Fragen nach guten und schlechten Beispielen. Unsere Annahme wurde bestätigt. Es gibt sie, die „ÖPP-Tops“. Beim engsten und sensibelsten Zusammenwirken, den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen in der Daseinsvorsorge, sind sie sogar in einer klaren Mehrheit. Damit konnten wir auf einer soliden empirischen Basis u. a. herausarbeiten, unter welchen Bedingungen solche Kooperationen scheitern, und aus welchen Gründen sie gelingen. Dieses Wissen ist nützlich für jeden von uns. Immer mehr Bürger entscheiden in den Kommunen darüber, wie Daseinsvorsorge erbracht werden soll: in rein kommunalen Strukturen, mit privaten Auftragnehmern oder in gemeinsamen Strukturen von Kommunen, deren Unternehmen und der Privatwirtschaft. Weil Daseinsvorsorge lebenswichtig ist, dürfen solche strategischen Weichenstellungen nicht ideologisch aufgeheizt und mit dürrtiger Faktenlage getroffen werden.

Unsere gründliche Besichtigung der Wirklichkeit erbrachte also eine sehr grundlegende Erkenntnis. Der ausgesprochen schlechte Ruf öffentlich-privater Partnerschaften hat vor allem eine Ursache. Aus der breiten und komplexen ÖPP-Welt wurde bis dato immer nur ein kleiner Ausschnitt betrachtet. Leider genau der, in dem wichtige Gründe für ein Scheitern schon in der Konstruktion und im Gegenstand des Zusammenwirkens angelegt sind.

Die logische Konsequenz: Wir brauchen für die mehrheitlich erfolgreichen Kooperationen zwischen Kommunen und Privatwirtschaft im Bereich der Daseinsvorsorge – vor allem in Form gemeinsamer Unternehmen – einen ganz neuen Terminus. Wie der lautet, lesen Sie im Fazit am Ende unseres Buches.

Wir hatten die ideologische Vernutzung des Begriffes ÖPP erwähnt. Neben der bereits skizzierten viel zu einseitigen Reduktion von ÖPP auf die Bereiche Infrastrukturen, Bau und Betrieb gibt es für die negative Wahrnehmung von Kooperationen zwischen der

Öffentlichen Hand und privaten Partnern eine zweite zentrale Ursache. Die 1990er Jahre waren geprägt von regelrechten Privatisierungswellen. Die Losung lautete „Staat und Kommunen haben in der Wirtschaft nichts zu suchen“. Das Begründungsmuster war auf den ersten Blick sogar plausibel: Die durch Markt und Wettbewerb auf höchste Effizienz getrimmte Privatwirtschaft könne es einfach schneller, billiger und besser. Vor dieser so pauschal unzutreffenden Aussage versammelten sich die privaten Wirtschaftskapitäne, aber auch sehr viele Politiker aller Ebenen, und setzten den Verkauf des Tafelsilbers der öffentlichen Wirtschaft in Gang. Privatisiert oder teilprivatisiert wurden Staatsbetriebe wie die Post und die Telekom, und ebenso ertragsstarke kommunale Unternehmen. Dafür stehen beispielhaft die beiden Berliner Energieversorger, die Berliner Gasag und Bewag. Über die negativen Folgen solcher Transaktionen berichten wir in einem Kapitel dieses Buches.

Das böse Erwachen kam spätestens mit der weltweiten Finanzkrise, deren Höhepunkt im Jahr 2007 zu datieren ist. Diese Auswirkungen beispielloser Misswirtschaft hat jeder noch im Kopf. Das wohl prominenteste Beispiel ist der Bankrott der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, in dessen Strudel auch deutsche Großinstitute wie die Commerzbank gerieten. Der als unfähig geschmähte Staat musste von heute auf morgen die Rolle des Retters übernehmen. Die Etikettierung „Systemrelevanz“ mobilisierte Milliarden. Bei der schon erwähnten Commerzbank stieg 2009 der Bund mit 25 % als Großaktionär ein. Die Kanzlerin und ihr Finanzminister ließen sich als Retter feiern. Bezahlt hat es der Steuerzahler.

Der Schock jener Jahre wirkt bis heute nach. Er war und ist Auslöser einer regelrechten Welle von Rekommunalisierungen. Von 2007 bis 2017 wurden mehr als 100 neue Stadtwerke gegründet. 200 Konzessionen für Elektro- und Gasnetze wechselten von der Privatwirtschaft zu den Kommunen.⁵ Der dazu vielzitierte Manfred Röber schreibt, es gebe zum Thema private oder öffentliche Dominanz eine regelrechte Pendelbewegung (Röber: Privatisierung áde. 2009). Nach dieser Theorie erleben wir derzeit eine Art Renaissance des Öffentlichen, die aber, wann auch immer, durch einen gegenläufigen Prozess abgelöst werde. Das klingt plausibel. Aber es gibt auch Hinweise, dass die Diskussion eine neue Dimension und Qualität erreicht hat und das Bewusstsein gewachsen ist, dass die öffentliche Verantwortung gerade für die Daseinsvorsorge nicht Gegenstand hin und her pendelnder Debatten und Handlungen sein darf. Denn mit dem Blick in die Zukunft sehen wir, dass die Bedingungen für die Erbringung lebensnotwendiger Leistungen komplizierter werden und dass dies kein temporäres, sondern ein strategisches Phänomen ist. In vielen vor allem ländlichen Regionen, aber auch in etlichen

⁵Leider gibt es zur Dimension der Rekommunalisierung nur für den Bereich der Energiewirtschaft belastbare Zahlen. Fakt ist aber, dass solche Szenarien auch in allen anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge existieren und dass sie eine beachtliche Dimension haben. Dokumentiert wurden die Fakten u. a. in der Studie „Ziele und Ergebnisse von Rekommunalisierungen mit dem Schwerpunkt Rentabilität“ im Auftrag der Gasag und der Kommunalen Energiebeteiligungsgesellschaft Thüringen (KEBT), Autoren: Schäfer und Stoffels (2016).

Mittelzentren kann man diese Szenarien im Kontext mit dem demografischen Wandel schon heute besichtigen. Vieles, dafür steht beispielhaft der ÖPNV, kann nur noch mit beträchtlichen Zuschüssen erbracht werden. Das Erfordernis regionaler Kooperationen zum Ausstieg aus der lokalen Kleinteiligkeit wird immer deutlicher. Es gibt die politische Übereinstimmung, dass wir am Bekenntnis zu gleichwertigen Lebensverhältnissen überall in unserem Land festhalten wollen. Leider fehlt es noch an der Einsicht, dass dieses übergreifende Ziel auch lokale und regionale Differenzierungen im Kanon der Leistungen einschließt, und dass Kooperationen mit Akteuren aus allen Eigentümerfamilien im Bereich der Daseinsvorsorge ein Muss sind.

Diese existentiellen Leistungen müssen durch die öffentlichen Aufgabenträger auch dann gewährleistet werden, wenn dies rentierlich nicht möglich ist. Das ist genau die Situation, in der Markt und Wettbewerb oft gar nicht mehr stattfinden. Sie erzeugt einen starken Restrukturierungsdruck. In vielen Fällen beweisen die Kommunen, dass sie zur wirtschaftlichen Optimierung aus eigener Kraft in der Lage sind.

Die Autoren vertreten aber den Standpunkt, dass auch enge Kooperationen von Kommunal- und Privatwirtschaft einen wichtigen Beitrag leisten können, das Garantieverprechen für die Daseinsvorsorge zu halten. Die Beteiligung größerer privater Akteure an kleinen und zumeist nur in einem geringen Radius agierenden kommunalen Unternehmen erbringt regelmäßig Effekte etwa durch Zuwachs an Know-how und höhere betriebswirtschaftliche Effizienz. Beispiele zeigen, dass mit der Übernahme von Anteilen durch Private das kommunale Eigentum zunächst natürlich gemindert wird. 100 sind eben mehr als z. B. die 51 %, die nach dem Verkauf von 49 % des Unternehmens bei der Kommune verbleiben. Aber danach werden sehr häufig neue Ertragsmöglichkeiten zum Beispiel durch die Ausweitung der Geschäftsfelder erschlossen. Damit einher gehen regelmäßig Effizienzgewinne etwa durch die Nutzung von Synergien. Weniger Kosten heißt im Regelfall auch höherer Gewinn. Jener Teil davon, der in den kommunalen Haushalt fließt, ist dort hochwillkommen. Jener, der im Unternehmen bleibt und dort investiert wird, erhöht dessen Wert. Wir werden in unserem Buch für eine ganze Reihe von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen einen deutlichen Wertzuwachs ab Gründungsdatum belegen. Die Dimensionen sind oft beträchtlich. Wenn das ÖPP-Unternehmen aber in Gänze deutlich an Wert gewinnt, dann gilt das auch für die jeweiligen Anteile. Im besten Fall gewinnt die Kommune also mehrfach: bessere Daseinsvorsorgeleistungen, größere Gewinnzuflüsse in den Haushalt und Vergrößerung des Vermögens.⁶

⁶Um es an einem fiktiven Zahlenbeispiel zu zeigen: Im Jahr 1995 hat die Kommune 49 % eines kommunalen Unternehmens an einen privaten Partner verkauft und damit ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen begründet. Zu diesem Zeitpunkt hatten diese 49 % einen gutachterlich ermittelten Wert von einer Million Euro. Zehn Jahre später zeigt die Jahresbilanz, dass sich der Gesamtwert des Unternehmens in dieser Dekade verdoppelt hat. Sehr vereinfacht gesagt, hat die Kommune damit trotz des Verkaufs von Anteilen den vorherigen Vermögenstatus wieder erreicht. Zudem hat sie Jahr für Jahr von höheren Gewinnzuflüssen profitiert und ihre Bürger mit einer hohen Daseinsvorsorgequalität erfreut.

Wenn der Markt im Bereich der Daseinsvorsorge versagt, bleibt die Kommune als Aufgabenträgerin in der Verantwortung. Vor allem solche Entwicklungen – Tendenz zunehmend – haben eine gesellschaftliche Diskussion darüber in Gang gesetzt, ob wir diese staatliche und kommunale Verantwortung im 21. Jahrhundert neu denken müssen. Es wird gefragt, ob es richtig war, dass sich der Staat von Daseinsvorsorgeunternehmen wie der Telekom weitgehend getrennt hat? Immerhin steht die staatliche Verpflichtung zur Gewährleistung der Telekommunikation sogar im Grundgesetz⁷ (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 87).

Die Normierung von Daseinsvorsorgeleistungen im Grundgesetz – im Artikel 87 werden neben der Telekommunikation explizit auch das Eisenbahnwesen, die Bundesstraßen und -wasserstraßen genannt – zeigt die gesellschaftliche Dimension unseres ÖPP-Themas. Und macht deutlich, warum für uns diese Kooperationen einen herausgehobenen Stellenwert haben. In diesem Kontext tobt die erhitzte Debatte zu öffentlich vs. privat. Mit Stich- und Reizworten von Rekommunalisierung bis Enteignung und wieder im Spannungsfeld eines Grundgesetzartikels. Unter Nummer 72 wird dort die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen als staatliche Aufgabe definiert. Wer aber bestimmt die Standards? Ab welchem Unterschreitungsgrad darf, soll, muss der Staat ggfls. auch radikal eingreifen? Müssen diese Parameter überall gleich sein? Ist es unabdingbar, den kompletten Kanon der Leistungen überall vorzuhalten?

Diese ebenso komplexe wie differenzierte Materie entzieht sich jeder einseitigen Betrachtung. Nur juristisch, nur technokratisch, nur betriebswirtschaftlich, nur mit abstrakten Zielprojektionen – das geht nicht. Aber es war bis dato die gängige Methode.

Die Sparten aber müssen – gerade für unser ÖPP-Thema – zusammengeführt und mit ethischen Normen und Vorgaben verknüpft werden.⁸ Das haben wir versucht. Wohl wissend, dass Schwarz-Weiß-Reduktionen immer mehr in Mode kommen.

Die dramatischen Defizite in der Breitbandversorgung und beim Mobilfunk sind für unsere gerade getroffenen Aussagen eine gute Illustration. Denn es geht ja nicht nur um technische Standards wie Datenmengen und Übertragungszeiten. In strukturschwachen Regionen ohne stationären Handel bedeutet die Möglichkeit, über das Internet einkaufen zu können, Versorgung und Teilhabe. Deshalb gehören diese Leistungen im IT-Zeitalter genauso zur Daseinsvorsorge wie das frische Wasser aus dem Hahn. Das Internet aber ist eine Veranstaltung der Privatwirtschaft. Und die investiert nur dort, wo es sich rechnet.

⁷Vgl. Artikel 87f.

⁸Diese Einleitung entstand am 18. Juni 2019. An diesem Tag feierte der wohl bekannteste und wichtigste deutsche Philosoph Jürgen Habermas seinen 90. Geburtstag. Sein Markenzeichen ist die Verzahnung von Philosophie und Sozialwissenschaften. Denn „Philosophie ohne Bezug auf gesellschaftliche Wirklichkeit bleibt zwangsläufig ein abstraktes und leeres Unterfangen, während die Sozialwissenschaften, die sich nicht normativen Fragen stellen, in den Mühlen technokratischer Verwertbarkeit stecken bleiben“. Dieser Satz könnte als Leitmotiv über unserem Buch stehen (Tagesspiegel vom 18. Juni 2019).

Das aber ist eine ökonomische und keine moralische oder ideologische Kategorie. Die Unternehmen sind zu diesem Handeln betriebswirtschaftlich und rechtlich verpflichtet.

Was macht der Staat? Er setzt Förderprogramme in Gang, die sich schon wegen des gewaltigen bürokratischen Aufwandes und der enormen Umsetzungskosten (der dazu notwendige Apparat arbeitet ja nicht umsonst) als Rohrkrepierer erweisen. Noch immer sind 30 bis 35 % unseres Landes bei mobiler Telefonie und schnellem Internet dramatisch unterversorgt. Besucher aus den bevölkerungsärmsten Regionen Skandinaviens und auch aus vielen Entwicklungsländern kriegten wechselweise Bauchschmerzen oder Lachkrämpfe, wenn selbst auf Bundesautobahnen das Smartphone „kein Netz, nur Notruf“ verkündet.

Wenn Staat und Kommunen eh für die Daseinsvorsorge verantwortlich sind, wäre es dann nicht sinnvoll, wenn die dazu nötigen Infrastrukturen ihnen auch gehören? Diese Frage wird intensiv diskutiert. Die einfache Antwort nach dem Ja-Nein-Schema gibt es nach unserer Überzeugung aber nicht. Die Praxis zeigt viele Varianten und lehrt uns, dass der öffentliche Besitz an einer Infrastruktur leider keine Garantie für einen guten Zustand und reibungsloses Funktionieren ist. Richtig, wir denken dabei an die Deutsche Bahn AG, ein Unternehmen im Besitz des Bundes.

Eine weitere zentrale Botschaft unseres Buches – damit wollen wir diese Einführung beenden – betrifft die Unterschiede zwischen kommunaler und staatlicher Ebene im Bereich der Daseinsvorsorge. Dass die Verantwortung in unterschiedlicher Qualität und Konsequenz wahrgenommen wird, und die Kommunen deutlich besser abschneiden, zeigen wir mit vielen Beispielen. Hängt diese unterschiedliche Qualität der Leistungserbringung auch damit zusammen, dass auch Öffentlich-Private Kooperationen bei den Kommunen deutlich besser funktionieren, als beim Staat? Dieser Frage sind wir in unserem Buch an mehreren Stellen nachgegangen. Vor allem deshalb, weil wir aus einer fundierten Analyse auch Empfehlungen dafür ableiten wollten, wie man das Zusammenwirken von Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft so organisieren kann, dass es zu unser aller Nutzen gut funktioniert.

Literatur

- Röber, M.: Privatisierung áde. Verwaltung & Management. Nomos, Baden-Baden (2009)
- Schäfer, M., Stoffels, M.: Ziele und Ergebnisse von Rekommunalisierungen mit dem Schwerpunkt Rentabilität. Studie im Auftrag der Gasag Berliner Gaswerke AG und Kommunale Energiebeteiligung Thüringen AG. Erfurt. Berlin (2016)
- Tagesspiegel: Die unbezähmbare Kraft von Öffentlichkeit. Beitrag vom 18. Juni 2019. Autorin: Kreide, Regina

Weiterführende Literatur

- Deutscher Bundestag. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. www.bundestag.de/grundgesetz. Zugriffen: 18. Sept. 2018
- Gabler Wirtschaftslexikon. 19. Aufl. Springer Gabler, Wiesbaden (2019)

Kommunalwirtschaft, Daseinsvorsorge, ÖPP

2

Ludger Rethmann

Zusammenfassung

Der Begriff Öffentlich-Private-Partnerschaft (kurz: ÖPP) umschreibt zunächst einmal jede Form der Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Partnern. Auf eine allgemeingültige Definition hat sich die Fachwelt bis dato nicht einigen können, allerdings sind in der wissenschaftlichen Befassung zahlreiche Muster entwickelt worden, um dieses Phänomen zu strukturieren und zu systematisieren. Dieses Kapitel beinhaltet eine kurze Einführung.

Auf der Ebene des Bundes wird das Thema ÖPP insbesondere durch das Bundesfinanzministerium (BMF) konturiert. Dies betrifft in letzter Konsequenz auch jene Kooperationen, die seitens der Länder oder der Kommunen verfolgt werden. Der Fokus des BMF liegt eindeutig auf Infrastrukturprojekten, was wiederum der Definition seines Wissenschaftlichen Beirats entspricht. ÖPP werden dort als „langfristige Vertragsbeziehungen zwischen einer staatlichen Instanz und einem privaten Partner“ angesehen, bei denen „der private Partner Errichtung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung einer Infrastruktur übernimmt und dafür vom öffentlichen Partner Entgelte erhält und/oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben“ (BMF 02/2016. S. 8).

Tatsächlich bildet diese Begriffsinterpretation nur einen Ausschnitt von ÖPP ab. Die vor allem auf kommunaler Ebene vielfach anzutreffenden gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bleiben außen vor. Dieses Defizit sollte durch eine Neufassung des Begriffes beseitigt werden. Sie stammt aus der Feder eines der Mitautoren dieses Buches und hat als Definition Eingang gefunden in das Standardwerk der deutschen Wirtschaftswissenschaften – das Gabler Wirtschaftslexikon. Prof. Dr. Michael Schäfer beschreibt ÖPP dort als jene Formen der Zusammenarbeit von Verwaltungen, Gremien oder Unternehmen der öffentlichen Hand mit der privaten Wirtschaft, die Aufgaben betreffen, die in der Zuständigkeit von Kommunen, Ländern oder Bund bzw. deren nachgeordneten

Einrichtungen liegen und Gegenstand der wirtschaftlichen Betätigung oder der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben sind (Schäfer. ÖPP-Definition 2019).

Schäfer verknüpft seine Interpretation von ÖPP eng mit dem Daseinsvorsorgekonzept, welches auf den renommierten Staatsrechtler Ernst Forsthoff zurückgeht und das sich bis heute zu einem anerkannten Schema entwickelt hat. Auch hierzu ist im Gabler-Wirtschaftslexikon eine entsprechende Definition erschienen. Daseinsvorsorge umfasst danach all jene Aufgaben, die in der Zuständigkeit von Kommunen, Ländern oder des Bundes liegen bzw. von deren nachgeordneten Einrichtungen wahrgenommen werden (Schäfer. Daseinsvorsorge-Definition. 2019). Alle Bereiche darüber hinaus sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität ohnehin einer rein marktwirtschaftlichen Erstellung vorbehalten, sodass sich ÖPP notwendigerweise auf diesen, dynamisch zu interpretierenden, Kanon beziehen müssen.

2008 ist unter der Ägide des BMF die ÖPP Deutschland AG gegründet worden, um insbesondere öffentliche Auftraggeber bei ÖPP-Projekten zu beraten. Dahinter stand das explizite Ziel, den ÖPP-Anteil an den öffentlichen Investitionen zu erhöhen. Da sich – wie oben bereits erwähnt – ÖPP notwendigerweise auf den Bereich der öffentlichen Aufgabenträgerschaft beziehen, manifestiert sich in der Schaffung einer derartigen Agentur ein klarer politischer Wille zu mehr Privatisierung. Die ÖPP Deutschland AG in ihrer früheren Konzeption wurde kritisiert, da Banken, Berater und Baukonzerne Anteile an der Gesellschaft hielten und gleichzeitig von Öffentlich-Privaten Partnerschaften profitierten. Im Jahr 2016 schieden daher sämtliche private Anteilseigner aus. Die Beratungsgesellschaft firmiert seitdem als PD – Partner der öffentlichen Hand GmbH. Gesellschafter sind ausschließlich öffentliche Körperschaften oder deren Einrichtungen.

Grundsätzlich unterscheiden sich gemischtwirtschaftliche Unternehmen in vielerlei Hinsicht ganz erheblich von Infrastrukturprojekten, die über vertraglich begründete ÖPP umgesetzt werden. Und so unterscheidet auch Schäfer zwei wesentliche Ausprägungen von ÖPP. Deren wichtigstes Unterscheidungsmerkmal liegt in der Intensität der gegenseitigen Verschränkung. In Organisations-ÖPP wird die Zusammenarbeit in einer eigens geschaffenen oder entsprechend ausgestalteten institutionellen Einheit gebündelt. Vertrags-ÖPP werden lediglich vertraglich begründet und sind zeitlich begrenzt. Beide ÖPP-Facetten lassen sich auch unter einem anderen Aspekt voneinander trennen. Während es bei den Ersteren in der Regel um die Schaffung von Daseinsvorsorge-Infrastrukturen geht, beziehen sich Letztere auf regelmäßige Leistungen, die nicht selten auf den vorher geschaffenen Leitungen und Wegen bzw. in Gebäuden erbracht werden.

Die Infrastrukturen, auf denen essentielle Leistungen des täglichen Bedarfs erbracht werden, sind die materielle Grundlage der Daseinsvorsorge.

Die einfachste Form einer Vertrags-ÖPP ist die öffentliche Auftragsvergabe. Hier sucht und findet die öffentliche Hand ein privates Unternehmen, das Leistungen erbringt, die in der Verantwortung des Staates oder einer öffentlichen Gebietskörperschaft liegen.

Partnerschaften auf lediglich vertraglicher Grundlage sind im Regelfall projektbezogen. Dabei kann es sich um Dienstleistungs- und Erfüllungsaufträge handeln, mit wachsender Komplexität aber auch um Kooperationsvereinbarungen für einzelne Sparten

der Daseinsvorsorge. Letztlich zählen zu dieser Kategorie auch komplexe juristische Verträge, die in Einzelfällen mit mehr als 10.000 Seiten Umfang den gesamten Lebenszyklus einer Anlage, eines Gebäudes oder einer Infrastruktur zum Gegenstand haben.

Unter Organisations-ÖPP, synonym wird der Begriff „institutionalisierte ÖPP“ verwendet, werden Partnerschaften verstanden, bei denen die Investitionen, das Kapital und die Interessen der Beteiligten in einer gemeinsamen Institution gebündelt werden. Ein typisches Beispiel sind Unternehmen der Daseinsvorsorge, an denen sich private Anteilseigner beteiligen. Dieses Modell kann wiederum danach untergliedert werden, welcher Partner die Mehrheit der Anteile hält.

In vielen Fällen werden zu Beginn der Partnerschaft eigens gemeinsame Unternehmen gegründet. Dies ist beispielsweise im Rahmen der Ver- und Versorgungswirtschaft oder bei der Erschließung, Vermarktung und beim Betrieb von Wohn- und Gewerbeprojekten nicht selten der Fall.

Das teilweise oder vollständige Outsourcing originär staatlicher Aufgaben an private Unternehmen bedarf einer sachlogischen Legitimation, die in erster Linie über den Effizienzgedanken hergeleitet wird. Doch das Ziel von Öffentlich-Privaten Partnerschaften sollte darin bestehen, Leistungen der öffentlichen Hand für den Verbraucher oder das Gemeinwohl besser wahrzunehmen. Dementsprechend müssen neben der betriebswirtschaftlichen Effizienz auch andere, für die gesellschaftliche Entwicklung vor Ort wesentliche Faktoren berücksichtigt werden. Zu nennen sind etwa Versorgungssicherheit, regionale Wertschöpfung oder die Tarifbindung der Mitarbeiter. Vor dem Hintergrund leerer kommunaler Kassen erhält jedoch die Kosteneffizienz eine besondere Würdigung. Denn nicht selten ist es erst die private Beteiligung, die rein wirtschaftlich die weitere Erbringung einer spezifischen Aufgabe ermöglicht.

In jedem Fall gilt für die öffentliche Hand auch in kooperativen Konstellationen das Primat des Gemeinwolauftrags.

Zentrale Voraussetzung für das Gelingen solcher Partnerschaften ist ein gleichberechtigter und angemessener Ausgleich der Interessen zwischen den beteiligten Akteuren.

Im Folgenden sollen die beiden wesentlichen Ausprägungen von ÖPP getrennt voneinander konturiert werden.

Vertrags-ÖPP

Die Untergliederung von Vertrags-ÖPP in unterschiedliche Kategorien setzt in erster Linie am Lebenszyklus-Modell an. Selbiges stammt aus der angelsächsischen ÖPP-Forschung und wurde im deutschsprachigen Kontext weithin übernommen (Leinemann und Kirch 2006, S. 15).

Der Lebenszyklus etwa einer Anlage oder eines Gebäudes reicht von der Planung über den Bau bis zu Instandhaltung und Betrieb und zu einer möglichen Weiternutzung. Die Beauftragung eines privaten Partners über mehrere Phasen hinweg soll es ermöglichen, Effizienzgewinne zu maximieren und Übertragungskosten zu minimieren. Auf diese Weise lassen sich die vergleichsweise langen Laufzeiten von ÖPP-Verträgen erklären, die regelmäßig eine volle Refinanzierung der Investitionen ermöglichen sollen.

Allerdings können die Risiken erheblich sein, denen ein Gebäude oder eine Anlage über einen solch langen Zeitraum und über den gesamten Lebenszyklus seiner Nutzung ausgesetzt ist. Neben der Refinanzierung muss insbesondere die Verteilung der Risiken in den Vertragswerken geregelt werden. Unabhängig von dem gewählten Modell sieht eine Vertrags-ÖPP grundsätzlich eine längerfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Partner vor. Laufzeiten von bis zu 30 Jahren sind keine Seltenheit und in Abhängigkeit der Modelle sogar die Regel.

Im Folgenden werden die gängigen Modelle kurz beschrieben und voneinander abgegrenzt¹:

Beim **Erwerbermodell** umfasst der Leistungsumfang alle Projektphasen von der Planung über die Herstellung (i. d. R. Bau) bis hin zum Betrieb und zur Finanzierung des Projektes. Hierbei kann es sich sowohl um den Neubau als auch um die Sanierung eines Bauwerkes handeln. Während der bis zu 30jährigen Vertragslaufzeit ist der Auftragnehmer Eigentümer des Auftragsgegenstandes. Dieser wird während der gesamten Projektphase dem Auftraggeber zur Nutzung überlassen, der dafür ein regelmäßiges, pauschales Entgelt an den Auftragnehmer entrichtet. Die Übertragung des Eigentums am Auftragsgegenstand am Ende der Vertragslaufzeit auf den Auftraggeber gehört genauso zu den Charakteristika dieses Modells wie auch die Risikoübertragung auf den Auftragnehmer. Einzige Ausnahme stellt die Betriebsphase dar, in der der Auftraggeber das Risiko für – nicht durch eine der Vertragsparteien verursachten – Schäden und/oder Zerstörung des Auftragsgegenstandes übernimmt.

Beim **Leasingmodell** übernimmt der Auftragnehmer ebenfalls die Planung, Herstellung, Finanzierung und den Betrieb des Auftragsgegenstandes. In Abgrenzung zum Erwerbermodell besteht hier aber keine Verpflichtung zur Übertragung des Auftragsgegenstandes am Ende der Vertragslaufzeit auf den Auftraggeber. Vielmehr ist der Auftraggeber zur Rückgabe verpflichtet, sofern er nicht die Option zur Vertragsverlängerung oder zum Erwerb ausgeübt hat. Der Auftraggeber zahlt bei diesem Modell ebenfalls ein regelmäßiges, pauschales Entgelt, die sogenannte Leasingrate. Das Risiko liegt, im Unterschied zum Erwerbermodell in allen Projektphasen beim Auftragnehmer, also nicht bei der öffentlichen Hand.

Das **Mietmodell** entspricht im Wesentlichen dem Leasingmodell. Der Auftraggeber hat allerdings zum Ende der Vertragslaufzeit keine Kaufoption zum vorher festgelegten Kaufpreis. Die Vertragslaufzeiten sind in der Regel auch auf bis zu 30 Jahre ausgelegt. Der Auftraggeber zahlt wiederum regelmäßige Entgelte in feststehender Höhe. Während beim Leasingmodell die Kalkulation der Entgelte Planungs-, Bau-, Betriebs- und Finanzierungskosten einschließt, beziehen sich die Raten beim Mietmodell nur auf

¹Die Darstellung basiert auf dem Aufsatz „Vertragsrechtliche Grundlagen“, veröffentlicht im Praxishandbuch Public Private Partnership, Verlag C.H. Beck München 2006 in Verbindung mit der Veröffentlichung „ÖPP Vertragsmodelle“, abrufbar auf der Internetseite der PD Deutschland (<https://www.ppp-projektdatenbank.de/index.php?id=31>).