

Fachkonferenz der Bundes SGK

Öffentlich Private Partnerschaft in Kommunen

am 22. und 23. April 2005 in Nürnberg

Chancen Öffentlich Privater Partnerschaften

Rede von

Dr. Ulrich Maly

Bürgermeister der Stadt Nürnberg

Schönen guten Abend, meine sehr verehrten Damen und Herren,

die öffentliche Hand und Private arbeiten zusammen. Treffen sich da zwei Welten, die sich nicht verstehen? Ich weiß es nicht. Ich will mir und Ihnen wirklich nur ein paar Gedanken dazu machen, die ich heute Mittag schon kurz angedeutet habe. Wenn wir bei solchen Tagungen zusammensitzen, dann ist immer alles klar. Sie kennen das, die Bürgermeister kennen das. Da kommen Akquisiteure und bieten uns Rundumsorglospakete. Da gibt es so eine berühmte Bankenwerbung, die heißt: *Leben Sie – in unserem Fall: Regieren Sie – wir kümmern uns um die Details*. Das ist keine gute Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit zwischen Öffentlichen und Privaten.

Der Weg, sehr viel stärker zu kooperieren, ist unumkehrbar. Wenn wir uns auf diese Entwicklung einlassen, dürfen wir nicht vergessen, dass wir tatsächlich aus verschiedenen Welten kommen. Es ist noch nicht allzu lange her, da hatten wir – zum Teil haben wir es noch – völlig verschiedene Rechnungswesen. Wir hatten unsere hoheitliche Sphäre, so etwas wunderbar Unkonkretes, während private Unternehmen alle ordentlich Marktwirtschaft gemacht haben. Wir hatten unsere Steuerfreiheit, die geht uns Stück für Stück verloren. Das ist sehr schade. Mittlerweile gibt es bei uns fast so viele Steuerexperten wie in jedem Privatunternehmen. Wir hatten bei der Stadt Nürnberg in meinem letzten Jahr als Stadtkämmerer die Steuerprüfung im Haus. Die Prüfer waren monatelang bei uns zugange und haben all das gefunden, was sie in jedem privaten Unternehmen auch finden: falsch verbuchte geringfügig Beschäftigte und Steuerhinterziehung aller Art. Na gut, unabsichtlich natürlich. So ist das nun mal, wenn man beginnt, sich auf neue Sphären einzulassen.

Sie alle wissen, dass das heute anders ist. Die getrennten Welten gibt es nicht mehr. Die Kommunen sind in vielen Fällen steuerpflichtig. Wir buchen – zumindest in Nürnberg – doppisch und machen einen kaufmännischen Abschluss. Es gibt die getrennten Sphären nicht mehr. Was es aber schon noch gibt, meine Damen und Herren, das ist die Herkunft aus getrennten Denkwelten.

Und ob wir die getrennten Denkwelten alle schon überwunden haben, da bin ich mir so sicher nicht.

Was war denn früher das Hauptscharnier für die Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privaten? Das war die klassische Vergabe – der Kauf, die Bauvergabe, die klassische Investition. Und – seien wir ehrlich, allzu viele Baukonzerne sind nicht hier – bei der Steigerungsformel, wer ist ein guter Bauherr, galt immer noch: *Bauherr, guter Bauherr, öffentlicher Bauherr* als Steigerung, weil man mit ein bisschen Kreativität in den Leistungsverzeichnissen und einem eigenen abgestellten Mitarbeiter, der Nachträge formuliert hat, ordentlich verdienen konnte. Das ist eine Form von öffentlich-privater „Partnerschaft“, die es möglicherweise zukünftig, wenn wir die Sphären – weil wir sie in den Verträgen klar regeln – besser trennen, so nicht mehr geben wird.

Bei uns im öffentlichen Bereich ist die Gesetzgebung rettungslos hinterher. Es gilt in den Gemeindeordnungen Deutschlands immer noch die Fiktion, dass wir genügend Geld in laufender Rechnung über die Steuern verdienen, dass wir das auf ein Konto legen und davon unsere Investitionen bezahlen. Im Extremfall nehmen wir ein Schuldscheindarlehen auf. Und von diesem Geld wird dann gebaut und dann heißt es wieder: *Bauherr, guter Bauherr, öffentlicher Bauherr.*

Ich denke, dass wir uns alle zusammen tief in die Augen schauen müssen und uns eingestehen müssen, dass wir die Risikosphären, die früher vielleicht so schön verteilt waren, wenn wir PPP-Verträge neu gestalten, auch anders verteilen müssen. Bei einem guten PPP-Vertrag über eine Baumaßnahme gibt es keine Fragen mehr über Leistungsverzeichnisse und auch keine Nachträge. Wir haben ein kleines Modell hier in Nürnberg realisiert, indem wir unser Eisstadion so gebaut haben. Es gab keine Nachträge, stattdessen Prozesse.

Wir sollten uns also beide darauf einstellen, Private wie Öffentliche, dass bei einer Neudefinition der Beziehungen an dieser wirklich interessanten Schnittstelle tatsächlich auch die Risikosphären anders aufgeteilt werden als das bislang der Fall war.

Ich denke, dass die Gesetzgeber gefragt sind. Bundesminister Wolfgang Clement hat heute einiges gesagt. Vieles von dem, was uns heute gesetzlich einengt, behindert kreative PPP-Projekte – entweder übers Vergaberecht oder über sonstige sinnlose Bestimmungen wie diese berühmte Eigenleistungsbestimmung bei Bauträgerausschreibungen usw., usf. Wir haben das gerade praktiziert in Nürnberg, indem wir eine Schule auf diese Art und Weise gebaut haben. Das hätte eine Mitarbeiterin von mir fast in den Wahnsinn getrieben, was uns an Bürokratie im laufenden

Verfahren von den Stellen des Freistaates Bayern, aber auch von den Vergabekammern aufgedrückt worden ist. Hier hinken die Gesetze der Wirklichkeit hinterher.

Gleichwohl: Ich denke, es ist ein Weg ohne Umkehr, dass wir enger zusammenarbeiten. Ich glaube, wir sollten einige Dinge, einige kleine Unterschiede auch ehrlich ansprechen und zugeben. Es wird immer ein paar kleine Unterschiede geben zwischen PPP und klassischer Unternehmenskooperation.

Erstens geht es bei Public-Private-Partnership nicht ums gemeinsame Geldverdienen. Dass der Partner privates Geld verdient, ist in Ordnung. Das ist das Grundprinzip unserer Wirtschaft. Die öffentliche Hand wird in der Regel dort kein Geld verdienen wollen, sondern irgendeinen öffentlichen Bedarf decken. Das ist ein kleiner, aber feiner Unterschied, denn bei privaten Unternehmenskooperationen ist über die gemeinsame Absicht Geld zu verdienen automatisch schon so etwas wie eine Übereinstimmung der Interessen da. Die haben wir bei PPP-Projekten von vornherein nicht. Deshalb muss auch über die gegenseitigen Interessen offen und ehrlich geredet werden.

Zweitens geht es meist um öffentliche Infrastruktur, also um Dinge, die sich betriebswirtschaftlich womöglich nicht rechnen. Wenn sich die Dinge betriebswirtschaftlich nicht rechnen, dann fehlt uns gemeinsam – den Privaten wie den Öffentlichen – eigentlich die wichtigste Steuerungsgröße für die Dimensionierung und Ausgestaltung der Investition, nämlich die Frage, ob es sich rechnet. Ein Privater wird, wenn er investiert, immer rechnen können: *Wieviel kann ich investieren, wieviel kann ich später verdienen? Geht es auf, geht es nicht auf?* Er wird mit entsprechenden Fristen rechnen können. Das können wir bei Stadien, bei Schulen, bei Sozialeinrichtungen, bei was auch immer in der Regel nicht.

Das heißt, wir müssen uns gemeinsam Benchmarks suchen. Wir müssen gemeinsam versuchen auch Märkte zu erkunden. Wir müssen sehen, wie machen es die anderen? Wo sind auch die Fehler, die die anderen gemacht haben? Der klassische Fehler ist noch immer die Überdimensionierung öffentlicher Infrastruktur, weil die Marktsignale dafür fehlen, wie groß, an welcher Stelle und in welcher Qualität sie tatsächlich erbracht werden muss.

Drittens habe ich eine ganz herzliche Bitte an alle, die aus der privaten Wirtschaft in diese Modelle einsteigen. Wir sind immer an der empfindlichsten Stelle der Menschen zugange, nämlich an ihrem Geldbeutel, entweder indem wir Steuergelder über diese Partnerschaften ausgeben oder – was noch höhere Anforderungen an Transparenz stellt – indem wir

Gebührenhaushalte bewirtschaften, also kleine Monopole. Ich bitte Sie darum, dass Sie das nie vergessen und auch immer berücksichtigen. Bei unserem US-Lease, den wir in Nürnberg gemacht haben, gab es eben diese Rundumsorglosangebote. Da waren bei uns auch Akquisiteure, die gesagt haben: *Ihr braucht euch um nix zu kümmern, einmal nach New York fliegen, ein paar Verträge unterschreiben, so sechs bis acht Stunden lang, und der Fall ist erledigt.* Das haben wir nicht mitgemacht. Wir haben gesagt, wir wollen wissen, was los ist. Wir wollen auch wissen, wer an welcher Stelle wieviel verdient. Wir wollen die Verträge lesen. Wir wollen sie kontrollieren. Das ist nicht irgendein oberlehrerhaftes Gehabe, sondern die Verantwortung, die wir als Gewählte, aber auch unsere Verwaltungen, dafür tragen, dass wir mit dem Geld, das uns von Steuer- und Gebührenzahlern anvertraut ist, eigentlich nur treuhänderisch umgehen. Dafür müssen Private oft auch erst eine gewisse Sensibilität mit entwickeln, meine Damen und Herren.

Viertens: Noch strenger wird es bei öffentlichen Monopolen, also bei den klassischen Gebührenhaushalten Abwasser und Abfall. Sie wissen, dass im Gebührenrecht die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten und eine angemessene Verzinsung des Kapitals hineingerechnet werden können. Die Angemessenheit ist dann schon eine *Ermessensfrage*. Gleichwohl denke ich, dass wir auch hier gemeinsam sehr sensibel sein müssen. Gleich auch ein Appell an die Öffentlichen hier im Saal: Ich meine, dass wir nicht dazu berechtigt sind, Monopole teils um den Preis zu verkaufen, dass später die Gebühren steigen. Dann ist es schon ehrlicher, den Bürgern gleich zu sagen, dass man die Grund- oder Gewerbesteuer erhöht, weil es ja dann doch tatsächlich nur die alternative oder versteckte Form einer Kreditaufnahme ist.

Transparenz ist also in allen Richtungen zwischen den Privaten und den Kommunen, aber auch von beiden gegenüber denen, die am Ende alles bezahlen müssen, erforderlich.

Mein Fazit, meine Damen und Herren: Private und öffentliche Partnerschaft ist ein Weg ohne Umkehr. Es wird keinen Weg zurück geben. Wir brauchen dringend die Renovierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen – auf Bundesseite, aber auch in den Bundesländern. Wir sollten immer dann, wenn wir so etwas tun, uns tatsächlich ein schlichtes Referenzmodell nehmen: Was würde es kosten, wenn wir es selber machen mit einem klassischen und langweiligen Schulscheindarlehen? Und an alle Partner gibt es die gemeinsame Anforderung an Transparenz, aber auch an Sensibilität, wenn man im öffentlichen Raum unterwegs ist.