



Biberacher Hochschulschriften

Gotthold A. Balensiefen / Carsten Merten (Hrsg.)

Public Private Partnership

Finanzierungsformen und Risikoallokation als Herausforderung
für mittelständische Bauunternehmen

IIP

Institut für Immobilienökonomie und Projektmanagement



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften



1. Einführung

Prof. Dr. iur. Gotthold Balensiefen, Leiter des Instituts für Immobilienökonomie und Projektmanagement, Hochschule Biberach

In einer sich dynamisch entwickelnden lokalen und regionalen, europäischen und letztlich globalen Gesellschaft gilt es, das Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und den Unternehmen der Privatwirtschaft angesichts der jeweiligen Herausforderungen der Erhaltung und des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur neu zu bestimmen.

Motor der Entwicklung war der technologische Fortschritt gepaart mit der Bevölkerungsentwicklung. Der technologische Fortschritt hat zum einen neue Möglichkeiten der Daseinsvorsorge geschaffen, umgekehrt aber auch neue Aufgaben und Erwartungen mit sich gebracht:

Man muss sich nur die Entwicklung des Verkehrswesens, der schulischen (einschließlich der hoch- und vorschulischen) und gesundheitlichen Infrastruktur, des Sports und nicht zuletzt der öffentlichen Verwaltung selbst der letzten 100 Jahre vor Augen führen, um zu erkennen, dass die Bewältigung der neuen Aufgaben nicht in den überkommenen Formen bewältigbar war und ist.

Einen Meilenstein in dieser Entwicklung in Deutschland stellte die Entwicklung der VOB¹ in den 20-er Jahren des letzten Jahrhunderts dar: Nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches und der adligen Landesherrschaften brachen auch die letzten Formen eines absolutistischen Beschaffungswesens zusammen.

Aus heutiger Sicht selbstverständlich, aus damaliger Sicht revolutionär, war die Erkenntnis, dass der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben *Bauleistungen* über den Markt und Verträge mit privaten Bauunternehmen nach vereinbarten Grundstandards verfolgen soll – und nicht wie vormals durch Requirierung, Hoflieferantentum oder in Eigenregie eines absolutistischen Staates.

Diese vereinbarten Beschaffungsstandards im Bereich der Bauleistungen können als erstes Modell einer öffentlich-privaten Partnerschaft im modernen Deutschland angesehen werden.

Treibende Kraft war in Deutschland die Dynamik der Entwicklung der Städte, die in kommunaler Selbstverwaltung die Basis der Infrastruktur schaffen und erhalten durften, aber auch mussten.

Bis in die 90-er Jahre des letzten Jahrhunderts hinein war in Deutschland weithin unbestritten, dass sich die Beschaffung über die Märkte mittels Verträgen mit privaten Unternehmen auf Bauleistungen, Lieferleistungen und (partiell)

1 Verdingungsordnung für Bauleistungen, aufgestellt vom Reichs-Verdingungsausschuss 1926, heute Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen.

Planungsleistungen beschränken, der Betrieb dagegen weitestgehend in staatlicher bzw. kommunaler Regie erfolgen soll.

Das Spektrum der Möglichkeiten der Aufgabenzuordnung zwischen Staat bzw. Kommunen einerseits und Unternehmen der Privatwirtschaft andererseits reicht allerdings weit über bau- bzw. baubezogene Planungs- und Lieferleistungen hinaus – oder bleibt umgekehrt weit dahinter zurück.

Ein Extrem mag mit Beispielen der Übertragung auch hoheitlicher Aufgaben auf private Unternehmen bezeichnet sein, das andere Extrem durch die Bewältigung aller Aufgaben über staatlich mehr oder weniger zentral gesteuerte Einheiten, wie in den kommunistischen bzw. sozialistischen Staaten. Dazwischen gab es in der Geschichte immer wieder Zwischenstufen wie etwa das komplexe mittelalterliche Lehenswesen².

Die gegenwärtige Entwicklung in Deutschland und vergleichbaren europäischen Ländern ist dadurch gekennzeichnet, dass zwar einerseits die technologischen Möglichkeiten weiter wachsen und damit einhergehend auch die Erwartungshaltungen an technische, aber auch ökologische Standards, andererseits jedoch die Bevölkerungsdynamik zum Stillstand gekommen ist und die öffentlichen Haushalte nicht mehr die Möglichkeit haben, über die Erhöhung von Steuern, Gebühren und Sozialabgaben ausgehend von einem hohen Niveau weiter steigende Erwartungen zu erfüllen.

Angesichts dessen ist es geboten, die Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft zu überdenken und hierfür neue Modelle zu entwickeln.

Grundlegend für Modelle öffentlich-privater Partnerschaften ist, dass

- nicht Extreme im beschriebenen Spektrum angestrebt, sondern Mittelwege beschritten werden, denen der Gedanke partnerschaftlichen Zusammenwirkens zur Aufgabenerfüllung zugrunde liegt,
- das Zusammenwirken von Staat bzw. Kommunen mit Unternehmen der Wirtschaft über bloße Planungs- und Bauleistungen hinausgeht und zumindest den Betrieb mit umfasst (Lebenszyklus-Gedanke).³

Über Bau und Betrieb hinausgehende Leistungsbestandteile – insbesondere die Einbeziehung der Finanzierung – werfen allerdings schwierige Fragen der Risikoordnung zum einen und der Finanzierungsinstrumente zum anderen auf.

2 Eine Gegenüberstellung der Modelle öffentlich-privater Partnerschaft mit Strukturen des Lehenswesens würde interessante Vergleiche ermöglichen, etwa am Beispiel des an das Fürstentum von Thurn und Taxis verliehenen Postregals.

3 Zur Positionierung Baden-Württembergs vgl. www.ppp-bw.de.

Hier unterscheiden sich grundlegend im internationalen Maßstab geplante und durchzuführende Großprojekte⁴ von den im Vergleich hierzu extrem kleinteilig strukturierten Projekten in Deutschland, denen eine entsprechend kleinteilig strukturierte Auftraggeberseite einerseits und gleichermaßen kleinteilig strukturierte Bauwirtschaft andererseits entsprechen.

Aber auch bei solch kleinteiligen Strukturen waren bereits vor 150 Jahren „Pilotprojekte“ öffentlich-privater Partnerschaften nicht nur diskutiert, sondern durchgeführt worden, wie das Beispiel der Gasbeleuchtung in Biberach veranschaulicht:

Durch Beschluss des Gemeinderates von Biberach vom 11.12.1862 wurde ein Konzessionsvertrag zur Planung und zum Bau und Betrieb der Gasbeleuchtung mit dem aus Schweigern in Württemberg stammenden Ludwig August Riedinger, der 1854 in Augsburg die „L.A. Riedingersche Maschinen- und Bronzefabrik“ gegründet hatte, abgeschlossen worden. Die anvisierte Laufzeit betrug 40 Jahre und wurde exakt eingehalten. Die Inbetriebnahme der öffentlichen Gasbeleuchtung in Biberach erfolgte am 11.11.1863. Vertragsgemäß übernahm am 11.11.1903 die Stadt Biberach die Gasversorgung in Eigenregie. Der Vertrag ist diesem Band als Anlage beigefügt und soll als Beispiel dafür dienen, dass öffentlich-private Partnerschaften zur Bewältigung öffentlicher Infrastrukturaufgaben mit innovativen Technologien und von den öffentlichen Auftraggebern nicht übernehmbaren Risiken in Biberach und vielen anderen aufstrebenden Städten in Deutschland erfolgreich umgesetzt wurden.

Umgekehrt besteht allerdings heute die Gefahr, dass Kommunen nicht zur Bewältigung von Infrastrukturaufgaben mit technologischen Risiken, sondern zur bloßen Erhaltung der vorhandenen Infrastruktur bei immer schwierigeren öffentlichen und kommunalen Haushalten versuchen, die Verschuldungsgrenzen durch die Verschiebung in Schattenhaushalte zu umgehen.

Ziel des Vorhabens war es zu untersuchen, ob und inwieweit sich auch angesichts der Finanzkrise die Konzeption der Projektfinanzierung auf die hiesigen mittelständisch strukturierten und kleinteilig organisierten Einheiten übertragen lässt, wobei Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen im Zentrum der Betrachtung standen.

Mit dem vorliegenden Band werden die wesentlichen Ergebnisse, die auf einer Tagung am 03. März 2010 in Stuttgart vorgestellt und diskutiert wurden, zusammengestellt.

4 Vgl. hierzu vor allem Siebel/Röver/Knütel, Rechtshandbuch Projektfinanzierung und PPP, 2. Auflage 2008.