

Zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung
Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) / Public Private Partnership (PPP)

Prof. Dr. Friedrich Loock
Institut für Kultur- und Medienmanagement
Hochschule für Musik und Theater Hamburg

Zusammenfassende Einschätzung

Auch wenn die Zahl an Beispielen von ÖPP / PPP im Kulturbereich noch vergleichsweise klein ist, so sind sie durchaus dazu geeignet, für weitere gemeinsame von öffentlicher und privater Hand getragene Vorhaben ein Vorbild zu sein. Die Chancen für eine Etablierung der noch jungen Kooperationsform stehen trotz der aktuell eher schwerfällig anmutenden Startphase auch in Deutschland gut.

Bei der Erörterung von Umsetzungs- und Entwicklungschancen sollte unter anderem beachtet werden:

1. **Faktor „Unternehmerische Geschäftsfelder“:** In ÖPP's anderer Bereiche, wie beispielsweise im Hoch- und Tiefbau oder bei Infrastruktur-Projekten, gehen Unternehmen eine Partnerschaft mit der öffentlichen Hand ein, bei denen der Gegenstand des ÖPP - zumindest zu einem nicht unwesentlichen Teil - der unternehmerischen Geschäftstätigkeit entspricht. Hingegen kooperieren im Kulturbereich nicht selten Unternehmen mit der öffentlichen Hand, bei denen Kultur nicht oder kaum zum Haupt-Geschäftsfeld gehört.
2. **Faktor „Kameralistik“:** Die Kameralistik macht ÖPP-Vorteile im Haushalt kaum sichtbar, da die Langfristperspektive oft nicht abgebildet werden kann; ÖPP entwickeln ihr Potenzial jedoch erst über den gesamten Lebenszyklus.
3. **Faktor „Gesellschaftliche Anerkennung“:** ÖPP-beteiligte Unternehmen werden häufig mit Sponsoren bzw. Spendern gleichgesetzt - dies widerspricht sowohl den fiskalischen Bedingungen als auch der unternehmerischen Intention zu einem ÖPP. Die Fehldarstellung dokumentiert jedoch die aktuell bestehende Unsicherheit über eine korrekte Einordnung des Engagements.
4. **Faktor „Rechts- und Steuersystem“:** Allgemein bedarf es keiner spezifischen Gesetze für ÖPP-Finanzierungen, sondern einer einheitlichen Regelung im Umgang mit ÖPP. Im Speziellen empfiehlt es sich, dass die öffentliche Hand bei der Berechnung der Projektkosten (= für sie entfällt die Umsatzsteuer) die durch Eigendurchführung entstehenden Steuerausfälle in die Berechnung einbezieht; so wird eine Gleichbehandlung von privaten und öffentlichen Kalkulationen möglich.

Kurze Antworten zum Fragenkatalog

- ad 1. ÖPP / PPP umfasst die gemeinsame Entwicklung und Durchführung von Vorhaben - in der Regel handelt es sich um Vorhaben, deren Entwicklung und Durchführung einer der beiden Parteien allein nicht möglich bzw. sinnvoll erscheint.

Es gibt viele Gemeinsamkeiten zu anderen Kooperationsmodellen - ein zentraler Unterschied liegt darin, dass ein ÖPP sämtliche Phasen eines Lebenszyklus umfasst und folglich auch über diesen Zeitraum bewertet werden sollte.

- ad 2. Einerseits sollen Kultur-ÖPP die öffentliche Hand nicht aus ihrer Pflicht zur allgemeinen Aufgabenerfüllung von Kultur als Daseinsvorsorge entlassen. Andererseits sollte ÖPP auch nicht bei Kulturvorhaben Anwendung finden, die sich ohne dies auf dem „freien Markt“ durchsetzen können. ÖPP in der Kultur empfehlen sich für kulturelle Vorhaben, die diese beiden Ausrichtungen ergänzen.
- ad 3. Ein durchgreifender Widerspruch zur allgemeinen Entflechtungstendenz im Kulturbereich ist durch ÖPP nicht erkennbar - eher dürfte es aufgrund der Einbindung auch von privaten Partnern die Tendenz unterstützen.
- ad 4. ÖPP kann und sollte nicht mit Sponsoring oder Spenden verglichen werden, da diese Leistungen aus einer vollkommen anderen Intention heraus erfolgen sowie sich fiskalisch und administrativ erheblich von einem ÖPP unterscheiden.
- ad 5. Unternehmen, die sich in Kultur-ÖPP engagieren, sind - im Gegensatz zu ÖPP-Projekten in anderen Betätigungsfeldern - geschäftspolitisch eher selten in der Kultur tätig (vgl. z.B. Bau-ÖPP: dort engagierte Unternehmen sind häufig auch bau-bezogen tätig).

Chancen für den Kulturbereich bestehen vor allem darin, dass Vorhaben umgesetzt werden können, für die ohne das Zusammenwirken von öffentlicher und privater Hand aktuell wenig Entwicklungs- und Umsetzungschancen bestünden. Eine vorteilhafte Wirkung auf Organisation und Struktur ist allein durch die Mitwirkung von Unternehmen nicht zwingend gegeben, da (a) inzwischen auch die öffentliche Hand in einigen Bereichen vorbildliche Strukturen aufweist und (b) Unternehmen nicht automatisch die kompetentesten Mitarbeiter haben.

Risiken Das zentrale ÖPP-Risiko lässt sich in Form eines „Teufelskreises“ abbilden - vor allem die aktuell noch sehr langwierigen und zähen Umsetzungs-Prozesse bei ÖPP vermeiden, dass sich Unternehmen mit großem Hoffnungen und Engagement einem ÖPP zuwenden; dadurch bleibt die Zahl an Beispielen bzw. an vorbildlichen ÖPP im Kulturbereich gering.

ad 6. Erfahrungen hinsichtlich einer qualitativen Evaluierung bestehen eher punktuell, eine Verallgemeinerung auf alle Kultur-ÖPP erscheint daher als nicht ausreichend fundiert.

ad 7. Die Einschätzung zu Punkt 6 gilt auch für diesen Punkt.

ad 8. Das Potenzial von Kultur-ÖPP für die öffentliche Hand wird insgesamt als sehr hoch eingeschätzt. EU-weit verfügen neben Großbritannien auch Länder wie z.B. Spanien, Portugal und Griechenland über erheblich mehr ÖPP-Erfahrung als Deutschland.

Einer raschen Entwicklung im Bund widerspricht möglicherweise der Föderalismus, da die Prozesse in Deutschland im Vergleich zu zentral gesteuerten Nationalstaaten ungleich komplexer sind.

Einer raschen Entwicklung in Ländern und Kommunen widerspricht möglicherweise, dass Zuständigkeiten, Budgets und Verantwortungen (noch) nicht in einer Hand liegen. Die Bestrebungen der Verwaltungsreformen aber haben u.a. die Möglichkeit zum Ziel, projektbezogenen Kompetenzen und Verantwortungen zusammenzuführen.

ad 9. Das Potenzial von Kultur-ÖPP auf Seiten der privaten Hand kann insgesamt als hoch eingeschätzt werden. Kommerzielle Unternehmen benötigen jedoch zwingend (u.a. aus steuerrechtlichen Gründen) die grundsätzlich direkt oder indirekt profit-orientierte Ausrichtung eines ÖPP.

Eine Einbindung von Stiftungen ist grundsätzlich denkbar, doch zeigen die aktuellen Erfahrungen, dass Stiftungen „Anschubfinanzierungen“ bevorzugen (= ÖPP beziehen sich jedoch auf den gesamten Lebenszyklus).

Eine Einbindung von Bürgerstiftungen ist ebenfalls grundsätzlich denkbar, doch muss hier der hohe Anteil an ehrenamtlicher Arbeit in die Überlegungen zu einem zielgerichteten ÖPP-Management berücksichtigt werden.

ad 10. ÖPP im Kulturbereich können erleichtert bzw. leichter ermöglicht werden, wenn

- sich die Partnerschaft in entsprechend verteilten Kompetenzen und Verantwortungen widerspiegelt,
- die öffentliche Hand einen einseitigen Kalkulations- und Wettbewerbsvorteil (erlangt durch Nicht-Berechnung der Umsatzsteuer) mit der Einberechnung entsprechend entstehender Steuerausfälle ausgleicht,
- die politische Unterstützung und administrative Beratung interessierter Unternehmen und privater Einrichtungen intensiviert wird,
- die öffentliche Anerkennung von Kultur-ÖPP gesteigert wird.

- ad. 11. In Deutschland werden als Beispiele gelungener ÖPP-Modelle immer wieder genannt:
- Museum Kunstpalast (Düsseldorf und e-on AG),
 - Literaturhaus München (München und Bertelsmann),
 - Hamburger Symphoniker (Hamburg und Berenberg Bank).

- ad. 12. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Deutsche Bundestag am 1. April 2004 einen Antrag zu ÖPP/PPP beschlossen hat. Damit setzt er ein Zeichen, dass er die Notwendigkeit einer intensiven Auseinandersetzung mit diesem Modell erkannt hat und die erforderlichen politischen Entscheidungen in die Wege leiten wird.

Eine unmittelbar Auswirkung - z.B. durch ein erhöhtes Engagement hinsichtlich von Kultur-ÖPP - kann jedoch noch nicht verzeichnet werden.

- ad 13. Vorhaben im Kulturbereich sollten in gleicher Weise steuerlich behandelt werden wie in anderen Bereichen. Ein hinreichender Grund für eine Andersbehandlung ist nicht erkennbar.

Wie bereits unter „10.“ angesprochen, sollte jedoch der steuerliche Vorteil, den die öffentliche Hand gegenüber Unternehmen aufgrund der Nicht-Berechnung der Umsatzsteuer hat, dadurch neutralisiert werden, dass die öffentliche Hand bei der Berechnung eigener Vorhaben den Ausfall von Umsatzsteuer in die Kalkulation einbezieht.

- ad 14. Der Betrieb von ÖPP-Projekten erfordert besondere Expertisen, da über die Laufzeit hinweg die Unternehmen bzw. privaten Partner in der Regel einen Großteil der Betreiberrisiken tragen. Dazu ist ein sorgfältig abgestimmtes Vertragswerk erforderlich, das die Leistungen, Risiken und Liquiditätsströme regelt. Auf Unternehmensseite sind also erhebliche Investitionen bereits vor dem Entstehen eines ÖPP erforderlich.

Zum einen sollten geplante ÖPP-Ausschreibungen frühzeitig angezeigt werden; häufig erkennen interessierte Unternehmen erst anhand des konkret ausgeschriebenen Projektes, welche Expertise in welcher Form benötigt wird. Zum anderen sollten begleitend zu den Vergabebekanntmachungen auch kompetente Vor-Vertragsverhandlungen stattfinden; bislang sind die Repräsentanten der öffentlichen Hand häufig nicht ausreichend über das Vorhaben informiert und daher nur eingeschränkt als Ratgeber und Wegbereiter dienlich.

- ad 15. Aktive Widerstände gegen Kultur-ÖPP sind in den öffentlichen Verwaltungen nicht erkennbar. Jedoch ist dort auch keine offensive Befürwortung oder Initiative zugunsten von Kultur-ÖPP spürbar.

- ad 16. Tarifrrechtliche Probleme ergeben sich, wenn Kultur-ÖPP missbraucht werden, um Kulturleistungen, die bisher in anderen Institutionen bzw. im Rahmen anderer Projekte erbracht wurden, „ausgeflaggt“ werden. Kultur-ÖPP ergeben aber von ihrer Form her keine grundsätzlichen tarifrrechtlichen Probleme; allerdings ist die tarifvertraglich Zuordnung eines ÖPP nicht immer zweifelsfrei.
- ad 17. Auch in anderen Ländern tat man sich anfangs schwer mit dem Konstrukt „PPP“. Daher sollten Startschwierigkeiten keineswegs als Beleg für Nicht-Eignung fehlgedeutet werden. In Deutschland verliert man allerdings viel Zeit, indem man Erfahrungen anderer für die eigenen ÖPP-Entwicklungsprozesse mit dem Hinweis ablehnt, bei uns sei alles anders und daher nicht mit ausländischen Erfahrungen vergleichbar. Dieses „Igel-Syndrom“ ist erfahrungsgemäß immer dort erkennbar, wo Mitwirkende Veränderungen im Denken und Handeln vermeiden wollen - dies aber ist für erfolgreiche Kultur-ÖPP in Deutschland unerlässlich.