



## Anlage

Deutscher Städtetag · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

Ernst-Reuter-Haus  
Straße des 17. Juni 112  
10623 Berlin

14.10.2004/bes

Telefon (0 30) 3 77 11-0  
Durchwahl 3 77 11-3 10  
Telefax (0 30) 3 77 11-6 09

E-Mail

[bettina.heinrich@staedtetag.de](mailto:bettina.heinrich@staedtetag.de)

Bearbeitet von  
Bettina Heinrich

Aktenzeichen  
41.20.80 D

## **Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum von der Enquete-Kommission erarbeiteten Fragebogen zum Thema „Public Private Partnership im Kulturbereich**

### **1. Was verstehen Sie unter Public-Private-Partnership**

PPP wird im Deutschen auch mit den Begriffen „Kulturpartnerschaft“, oder „Verantwortungspartnerschaft für die Kultur“ gleichgesetzt. PPP ist aus der Sicht der kommunalen Kulturpolitik nicht nur ein neues oder erweitertes Modell der Kulturfinanzierung - es ist Ausdruck der Neubestimmung des Verhältnisses zwischen „dem Staat“ (d. h. der öffentlichen Hand), „der Zivilgesellschaft“ (d. h. dem dritten Sektor) und „dem Markt“ (d. h. dem privatwirtschaftliche Sektor). Wichtige Gesichtspunkte bei PPP sind:

- PPP im Kulturbereich bedeutet, dass unterschiedliche Partner langfristig eine verbindliche Form Zusammenarbeit vereinbaren und sich auf ein gemeinsames Ziel verständigen.
- Partner können sein: die öffentliche Hand, der privater Sektor, der sog. dritte Sektor - damit umfasst PPP im Kulturbereich mehr als in anderen kommunalen Handlungsfeldern. Hier geht es in erster Linie um Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Sektor.
- PPP im Kulturbereich ist damit mehr als die reine projektbezogene Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure.
- Die Form der Kooperation (Vertrag, gemeinsame Trägerschaft, Fördervereine etc.) ist u. E. sekundär - im Vordergrund steht die Prämisse der verbindlich definierten Zusammenarbeit.

**2. PPP's bewegen sich an der Schnittstelle der staatlichen Aufgabenerfüllung (Kultur als Daseinsvorsorge) und der vollständigen Privatisierung. Wie beurteilen Sie den manchmal fließenden Übergang für den Kulturbereich? Insbesondere hinsichtlich der**

- **parlamentarischen Kontrolle**
- **der Qualitätsdefinition bzw. -sicherung**
- **Ergebnisverantwortung**

*Generelle Einschätzung*

Der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages hat sich in seinem am 22. Mai 2003 verabschiedeten Positionspapier „Kulturpolitik in der Stadt der Zukunft“ grundlegend zu den Thema „PPP“ und den Übergängen zur „Privatisierung“ geäußert: In Kapitel 3 „Strategien der Kulturpolitik“ heißt es:

„3.3 Neue Verantwortungspartnerschaften

.....

Kulturelle Verantwortungspartnerschaften werden nur solange erfolgreich sein, wie die Kommune bereit ist, ihren Teil der finanziellen Verantwortung zu erfüllen. Wird dies nicht gelingen, wäre public-private-partnership eine Übergangsform zur Privatisierung - damit würde aus dem „Partizipation ermöglichen“ ein „Verantwortung abgeben“. Stattdessen muss die Zukunftsaufgabe lauten, Verantwortung zu teilen. Dies verlangt von der Politik, Vertrauen in die Selbstgestaltungskräfte und Verantwortungsbereitschaft der Gesellschaft zu setzen, und im konkreten Fall - beispielsweise Kulturstiftungen - rechtliche Handlungsspielräume und finanzielle Ressourcen zu gewähren.

3.4 Privatisierung

Die Umwandlung öffentlicher Kultureinrichtungen in private Rechtsträgerformen hat sich als ein möglicher Weg zu mehr Flexibilität, Eigenverantwortung und effektivem Umgang mit Ressourcen erwiesen. Sie ist aber kein Allheilmittel zur Lösung von Finanzproblemen der öffentlichen Hand und ihrer Einrichtungen.

Zurzeit gibt es wenig Erfahrungen mit der vollständigen Überlassung bisher öffentlicher kommunaler Aufgaben im Kulturbereich an den freien Markt. Aus diesem Grund ist es derzeit nicht möglich festzulegen, welche kommunalen Kulturleistungen in diesem Sinne ungeschadet privatisiert werden können, bei welchen dagegen mit erheblichen Qualitäts- und Leistungseinbußen zu rechnen ist, falls sich überhaupt ein solcher Träger findet. Einzellösungen können nur vor Ort gesucht und entschieden werden.

Prinzipiell lässt sich sagen, dass durch Privatisierung ein Wechsel von „Anrechten“ auf „Angebote“ in Reaktion auf „Nachfrage“ vollzogen wird, der zumindest unter dem Aspekt einer Bildungsfunktion von Kultureinrichtungen als problematisch empfunden werden muss. Mit einer steigenden Nachfrageorientierung wäre die Anrechtsqualität von Kulturleistungen, die der Verfassungsauftrag vorgibt, nicht mehr gewährleistet.

Dieser Verfassungsauftrag lässt sich aber erfüllen und durchsetzen, wenn die öffentliche Hand und Private auf der Grundlage privater Rechtsträgerformen von Kultureinrichtungen und -angeboten eine Verantwortungspartnerschaft eingehen. Im Rahmen dieser Verantwortungspartnerschaft lässt sich auch der Wunsch privater Förderer einlösen, Kultur nicht nur mitzufinanzieren, sondern auch mitzugestalten.“

#### *Parlamentarische Kontrolle*

Die parlamentarische Kontrolle ist bei PPP-Modellen - logischerweise - eingeschränkt. Das ist richtig, denn Verantwortung zu teilen zu wollen heißt auch Entscheidungsspielräume teilen zu müssen. Wichtig sind klar definierte Regeln und transparente Entscheidungsstrukturen.

#### *Qualitätsdefinition bzw. -sicherung*

Die Frage der Qualitätsdefinition und - Sicherung stellt sich immer und grundsätzlich. Auch bei PPP gilt: je klarer die gemeinsamen Ziele und Regeln definiert sind, desto einfacher werden Qualitätsprüfungen.

#### *Ergebnisverantwortung*

Die Antwort ergibt sich aus den unter „parlamentarischer Kontrolle“ und „Qualitätsdefinition bzw. -Sicherung“ aufgeführten Argumenten. Verantwortung teilen impliziert Ergebnisverantwortung teilen. Klar und gemeinsam definierte Ziele sind Voraussetzung dafür, dass alle Beteiligten auch das Ergebnis - ein positives wie auch ein negatives - gemeinsam tragen.

### **3. Wie verträgt sich das Konzept der Public Privat Partnerships mit der allgemeinen Entflechtungstendenz im Kulturbereich?**

Auf den ersten Blick hat die Diskussion um Entflechtung in Kulturbereich nichts mit PPP zu tun, da sich diese nur auf den öffentlichen Bereich bezieht - aktuell die Entflechtung von Bundes- und Länderverantwortungen. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass der Grundgedanke der Entflechtung und der Grundgedanke von PPP sich geradezu widersprechen. Genau das gegenteilige Modell, d. h. das der „Verflechtung“ von Verantwortung im Kulturbereich - ursprünglich betraf diese nur die öffentliche Hand, d. h. Bund, Länder und Kommunen (Stichwort: kooperativer Kulturföderalismus) - hat in der BRD eine lebendige kulturelle Infrastruktur und eine profilierte Kulturlandschaft hervorgebracht. Es ist zu befürchten, dass über die Entflechtungsdebatte - hier steht ja die Verantwortungspartnerschaft von Bund und Ländern auf dem Prüfstand - auch die erweiterte Verantwortungspartnerschaft im Sinne von PPP in Frage gestellt wird. Letztendlich wird über die Entflechtungsdebatte das Grundprinzip der gemeinsamen Verantwortung für die Kultur angezweifelt - dies könnte dem Modell „PPP“ sowohl als Finanzierungsmodell, als auch als neues Modell für ein kooperatives Miteinander aller gesellschaftlichen Akteure/innen (Stichwort: kooperative Kulturpolitik) schaden.

**4. Welche Bedeutung hat PPP im Vergleich zu anderen Kooperationsformen (Sponsoring, Spenden... )**

Generell kulturpolitische Einschätzung: PPP-Modelle sind mehr als ein neues - partnerschaftliches - Finanzierungsmodell - sie sind Ausdruck gewandelten Verständnisses des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft. Vgl. auch Antwort zu Frage 5

Einschätzung, betr. Kulturfinanzierung: Vgl. Antwort zu Frage 5a

**5. Ist PPP ein geeignetes Modell für den Kulturbereich? Welche Chancen und Risiken sehen Sie durch PPP's für den Kulturbereich - auch im Vergleich zu anderen Kooperationsformen.**

- a) für die Finanzierung
- b) für die Organisation und die Struktur von Kulturinstitutionen
- c) in Bezug auf eine stärkere Bedarfsorientierung von Kulturinstitutionen
- d) hinsichtlich einer funktionierenden Zivilgesellschaft

*Generelle Einschätzung- Chance*

Der Kulturausschuss des Deutschen Städtetages hat sich in seinem am 22. Mai 2003 verabschiedeten Positionspapier „Kulturpolitik in der Stadt der Zukunft“ grundlegend zu den Themen „Kommune und Zivilgesellschaft“ sowie „PPP“ positioniert. Hier wird deutlich, dass unterschiedliche Formen der Partnerschaften aus kommunaler Sicht vor dem Hintergrund einer aktiven Zivilgesellschaft sowie schwindender finanzieller Spielräume notwendig sind und immer wichtiger werden.

„3. Strategien der Kulturpolitik:

3.2 Kultur als Aufgabe der Zivilgesellschaft

Die Kommunen können und sollen die kulturellen Einrichtungen und Angebote nicht allein gestalten und verantworten. Diesen Anspruch haben sie auch nie erhoben oder gar realisiert. Kultur in der Stadt ist schon immer mehr gewesen als Kultur von der Stadt. Die „kooperative Kommune“ unter Einschluss einer Vielzahl unterschiedlichster Akteure hat im Kulturbereich gute Voraussetzungen.

Kommunale Kulturpolitik, die, ohne sich von der öffentlichen Verantwortung für die Kunst und Kultur zu verabschieden, an die Eigenverantwortung und Eigenleistung der Menschen in der Stadt appelliert, trägt damit nicht nur wachsenden finanziellen Engpässen Rechnung. Sie betrachtet Kultur als eine Werkstatt für eine neue Zivilgesellschaft. Die verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements in der Kultur sollten deshalb unterstützt werden, indem dafür die Rahmenbedingungen vorgehalten werden. Der Katalog von Möglichkeiten ist dabei lang. Er reicht von Kooperationen und finanziellen Hilfen bis zu Moderatorenleistungen, die Kooperationen entstehen lassen und begleiten.

### 3.3 Neue Verantwortungspartnerschaften

Public-private-partnership steht für ein breites Spektrum von Kooperationsmodellen zwischen öffentlicher und privater Hand, die für die Kulturarbeit in der Kommune zunehmend wichtig werden. Public-private-partnership ist sowohl eine Form des bürgerschaftlichen Engagements als auch eine Form der gemeinschaftlichen Finanzierung kultureller Aufgaben. Grundlage und Ziel ist eine Verantwortungspartnerschaft zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen einerseits und der Kommune andererseits.

Diese Partnerschaften, seien sie auf der Bereitschaft zu finanzieller Förderung oder zur ehrenamtlichen Mitwirkung begründet, brauchen Regeln, die offengelegt und eingehalten werden müssen. Die Städte müssen ihre Ziele und die jeweiligen Entscheidungsmöglichkeiten definieren.“

*Generelle Einschätzung - Risiken (siehe Beantwortung von Frage 2)*

#### Zu 5a. für die Finanzierung

PPP-Modelle werden für die Finanzierung von Kultur in den Kommunen an Bedeutung gewinnen. Inwieweit sie zukünftig mehr zur Kulturförderung beitragen werden als z. B. Sponsoring oder Spenden, ist im Moment nicht eindeutig einzuschätzen. (Vgl. auch Antwort zu Frage 9). Eine Gefahr besteht sicherlich darin, dass betriebswirtschaftliche Aspekte in den Vordergrund gestellt werden - zu Ungunsten längerfristiger strategischer Planung. Ferner ist problematisch, dass - wie schon geschehen - Risiken, d. h. in der Regel finanzielle Defizite, im Zweifelsfall von der öffentlichen Hand getragen werden müssen.

#### Zu 5b. für die Organisation und Struktur von Kulturinstitutionen

Es besteht die Gefahr der Intransparenz, weil mit der bei PPP komplexer werdenden Verantwortungsstruktur auch Organisations- und Entscheidungsstrukturen komplexer werden. Hinzu kommen können mögliche grundsätzliche Interessenskonflikte zwischen den beteiligten Akteuren, die aus unterschiedlichen Selbstverständnissen herrühren - der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Hand und den eher kommerziellen Orientierung Privatsektors.

#### Zu 5c. in Bezug auf ein stärkere Bedarfsorientierung von Kulturinstitutionen

Die Bedarfsorientierung kann aber muss bei PPP-Modellen nicht „stärker“ werden. Abgesehen davon stellt sich immer die grundsätzliche Frage, welche Bedarfe stärker berücksichtigt werden sollen - z. B. die des sog. breiten Publikumsgeschmacks, die spezieller Bevölkerungsgruppen, oder auch künstlerische.

#### Zu 5d. hinsichtlich einer funktionierenden Zivilgesellschaft

Es gibt im Moment kein anderes Modell, das zivilgesellschaftliche Kräfte in die Gestaltung des kulturellen Lebens einbindet.

**6. Welche Erfahrungen gibt es hinsichtlich einer qualitativen Evaluierung von PPP's**

Die qualitative Evaluierung befindet sich u. E. noch in der Entwicklungsphase.

**7. Welche Erfahrungen gibt es hinsichtlich einer quantitativen, d. h. betriebswirtschaftlichen Erfolgskontrolle von PPPs im Kulturbereich? Welche tatsächlichen Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich für die öffentliche Hand?**

Zum aktuellen Zeitpunkt sind uns keine belastbaren Daten bekannt.

**8. Wie beurteilen Sie das Potenzial von PPP's im Kulturbereich auf Seiten der möglichen öffentlichen Partner eines PPP von Kulturinstitutionen**

- EU
- Bund
- Länder
- Kommunen

*EU* - keine Einschätzung aus kommunaler Sicht

*Bund* - keine Einschätzung aus kommunaler Sicht

*Länder* - keine Einschätzung aus kommunaler Sicht

*Kommune* - PPP-Modelle werden an Bedeutung gewinnen.

**9. Wie beurteilen Sie das Potenzial von PPP's im Kulturbereich auf Seiten der möglichen privaten Partner eines PPP?**

Es scheint sich abzuzeichnen, dass das Interesse von Unternehmen zunehmen wird, sich für gemeinnützige Zwecke, also z. B. im Kultur- oder Sozialbereich nachhaltig zu engagieren. Hintergrund dieser Entwicklung ist ein sich weiter wandelndes Selbstverständnis von Unternehmen. Begriffe wie Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility stehen für die wachsende gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen. Auch im Modell der Stiftungen und Bürgerstiftungen liegt noch erhebliches Potenzial.

**10. Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden, um PPP's sinnvoll zu befördern?  
Insbesondere hinsichtlich**

- des Modells der „matching funds“
- der gesetzlichen Rahmenbedingungen
- der Beratung von möglichen Partners
- der „Cultural Governance“
- des „Klimas“

Aus kulturpolitischer Sicht scheint es v. a. wichtig, PPP in Form von Best-Practice Beispielen positiv zu kommunizieren und Landes- wie Bundesförderrichtlinien PPP-freundlich auszurichten. Generell sollte die Entscheidungsfreiheit von Kommunen PPP-Modelle zu realisieren, unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung nicht eingeschränkt werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Kommunen bei der Nutzung von PPP an die kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Bundesländer gebunden sind.

**11. Welche besonders gelungenen „PPP-Modelle“ sind Ihnen im Kulturbereich bekannt?**

Eine bis heute noch gültige Zusammenstellung von Beispielen hat die kulturpolitische Gesellschaft/Bonn verfasst.

**12. Inwieweit hat der vom Deutschen Bundestag am 1. April 2004 beschlossene Antrag zum Thema „PPP“ eine Verbesserung für die „PPP-Vorhaben“ im kulturellen Bereich gebracht?**

Uns sind keine Auswirkungen für den Kulturbereich bekannt.

**13. Welche Änderungsvorschläge sehen Sie im Kulturbereich bezogen auf die ertrags- und umsatzsteuerliche Behandlung von „PPP-Modellen“ im Kulturbereich?**

Keine Anmerkung.

**14. Welchen Änderungsbedarf sehen Sie in den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren von „PPP-Modellen“ im Kulturbereich?**

s. Stellungnahme in der **Anlage** (Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen vom 30. April 2004, KOM (2004) 327 endgültig).

**15. Sehen Sie Widerstände in den öffentlichen Verwaltungen, die PPP-Modelle im kulturellen Bereich verhindern?**

Nein. Bei kommunalen Kulturverwaltungen ist grundsätzlich ein wachsendes Interesse an PPP-Modellen erkennbar.

**16. Welche tarifrechtlichen Probleme sehen Sie bei „PPP-Modellen“ im Kulturbereich?**

Keine Anmerkung.

**17. Welche positiven Erfahrungen zu PPP im Kulturbereich aus dem Ausland lassen sich auf Deutschland übertragen?**

Keine Anmerkung.