



## **Stellungnahme zur Public-Private-Partnership im Kulturbereich**

anlässlich der öffentlichen Anhörung am 3. November 2004 vor der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Kultur in Deutschland“

**Begriff.** Als Public-Private-Partnership (PPP) ist die formalisierte, rechtlich verfasste Zusammenarbeit zwischen Trägern hoheitlicher Gewalt und privaten Unternehmen - meist im bisherigen Bereich der öffentlichen Aufgabenerfüllung - zu verstehen. PPP stellt also nicht eine eigenständige rechtliche Form oder Kombination von Rechtsformen dar, sondern beschreibt als Oberbegriff sämtliche Mischformen zwischen rein staatlicher und rein privater Aufgabenerfüllung.

Diese Mischformen können in der Reihenfolge zunehmender Privatisierung geordnet werden:

- (rein staatliche Betriebsform des öffentlichen Rechts, z.B. Eigen- oder Regiebetrieb)
- formales **Privatisierungsmodell** eines öffentlichen Betriebes in Form einer privatrechtlichen Rechtsform (z.B. GmbH), wobei sämtliche Anteile bei der öffentlichen Hand bleiben.
- **Leasingmodell** mit der öffentlichen Hand als Leasingnehmer und einem privaten Leasinggeber.
- **Betriebsführungsmodell** mit durch öffentliche Investition geschaffenen (und in öffentlicher Hand verbleibender) Infrastruktureinrichtung, deren (Teil-)Betrieb von einem privatrechtlichen Unternehmen aufgrund vertraglicher Vereinbarung geführt wird.
- **Kooperationsmodell** als gemeinsam gegründete Kapitalgesellschaft (meist GmbH) oder Stiftung des privaten Rechts, wobei die öffentliche Hand idR 51 % des Stamm- bzw. Grundkapitals hält.
- kurz- und langfristiges **Betreiber- oder Konzessionsmodell**, wobei die öffentliche Hand nur noch planend und/oder prüfend (jeweils namengebend über die Betreibergesellschaft schuldrechtlich oder über die Konzession öffentlichrechtlich) beteiligt ist - und durch Zahlung eines Nutzungsentgelts.
- (völlige Privatisierung)

**Beurteilung.** Gegen PPP im Kulturbereich sprechen vor allem drei wesentliche Gesichtspunkte.

- PPPs können wirtschaftlich scheitern und so - vermeidbare - erhebliche Folgekosten für die öffentlichen Haushalte verursachen.

Private Partner oder das Projekt insgesamt können in Finanzierungsprobleme geraten, wodurch die öffentliche Hand unter Zugzwang gerät, weitere Finanzmittel nachzuschießen, wenn nicht das gesamte Projekt scheitern soll. Diese Erscheinung ist



sattsam bekannt aus privat getragenen Institutionen, für die die öffentliche Hand Bürgschaften vergeben hat (Tempodrom in Berlin). In Gestalt einer PPP wird daraus ein potientiellles Fass ohne Boden, wenn der öffentliche Partner das Projekt nicht scheitern lassen will. Diese Gefahr wird desto größer, je länger das Projekt schon läuft - Psychologen sprechen von der „Empathie-Falle“: Je mehr jemand an Zeit oder Geld in einen bestimmten Punkt investiert, desto schwerer fällt es, einfach aufzuhören. Kein ganz unbekannter Fall auch in den öffentlichen Haushalten. Und auch dort stellt sich in solchen Fällen fast immer heraus, dass die alternative Lösung - hier wäre das die rein öffentliche Trägerschaft oder ein völliger Verzicht auf das Projekt - wesentlich besser gewesen wäre.

- PPPs laden geradezu zum Missbrauch rechtlicher Gestaltungsformen ein, manche derartige „Deals“ kommen sogar überhaupt nur deswegen zustande.

Deutsche Kommunen suchten ihr Heil im sogenannten „Cross-Border-Leasing“, verkauften also im Wege des sog. Sell-and-Lease-Back Infrastruktureinrichtungen (z.B. die Kanalisation in Bochum, die Straßenbahn in Nürnberg oder das Klinikum St. Georg in Leipzig) an US-amerikanischen Investment-Firmen, um sie sofort längerfristig zurückzuleasen. Die (vor kurzem geänderten) Steuerbestimmungen in den USA ermöglichten über Abschreibungen und damit verbundene Steuervermeidung satte Gewinne von bis zu 300 Prozent für die Unternehmen in den USA. Die deutschen Kommunen mussten sich mit dem so genannten Barwertvorteil in Höhe von nur 4 % genügen - was ihnen aber meistens ausreichte. Möglich wurde das durch die unterschiedliche bilanzielle Zuordnung des Leasinggutes in den beiden Rechtsordnungen zu Leasing-Geber und Leasing-Nehmer - je nach Bedarf kann man so das Anlagegut verdoppeln oder ganz verschwinden lassen.

- Es gibt keinen Grund, Steuergelder für Aufgaben einzusetzen, die sich genauso gut privat erledigen lassen.

Aufgaben, die im demokratischen Grundkonsens nicht (mehr) als Aufgaben der staatlichen Daseinsfürsorge aufgefasst werden, sollten möglichst schnell vollständig privatisiert werden. Dabei ist kritisch zu prüfen, ob bestimmte kulturelle „Leuchttürme“ wirklich nicht völlig in private Verantwortung überführt werden können. Der Staat sollte nur das zur hoheitlichen kulturellen Aufgabe erklären, was aufgrund einer qualifizierten betriebswirtschaftlichen Prognose nicht rein privat errichtet und/oder betrieben werden kann. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, wie leicht eine solche Institution - z.B. das international bekannte philharmonische Orchester mit einem Medienliebling als Chefdirigent - in der Lage ist, eine private Finanzierung durch Sponsoring und Spenden zu erhalten. Stellt sich heraus, dass übergangsweise oder auch langfristig ein Überleben ohne Zuschüsse doch nicht möglich ist, so sollten die dann gezahlten Subventionen offen als solche gekennzeichnet und laufend demokratisch legitimiert sein.

Wenn etwas privatwirtschaftlich funktioniert, gibt es keinen Grund, dafür auch noch Steuergelder einzusetzen, denn es erheben sich sonst verschiedene Fragen. Warum finanziert der Staat durch seine Beteiligung an einer PPP ein bestimmtes Projekt auf so lange Dauer, dass eine Korrektur auf demokratischem Weg - anders als bei Subventionierung - nicht möglich ist? Warum finanziert der Staat die Image-



Verbesserung eines bestimmten privaten Partners durch seine Beteiligung an einer PPP im Kulturbereich? Denn anders als in den Bereichen Ver- und Entsorgung lässt sich ein privater Partner für kulturelle Projekte nicht aufgrund einer vernünftigen Erwerbsaussicht durch das Projekt selbst gewinnen, sondern nur aufgrund des Imagetransfers.

Wenn man bestimmte Aufgaben im Kulturbereich dagegen als hoheitlich auffasst - z.B. den sonst nicht möglichen Erhalt möglichst vieler Theater als typischer und spezifischer Form der Kultur in Deutschland -, sollte man zu dieser Grundentscheidung auch in vollem Umfang und mit der Bereitschaft zu einer vollständigen öffentlichen Finanzierung stehen. Es geht nicht an, eine Aufgabe dem staatlichen Bereich zuzuordnen, und dann aus der angeblichen Knappheit der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel eine Beteiligung Privater sucht. Denn eigentlich ist dies nichts anderes, als die ursprüngliche Entscheidung durch die Hintertür der Finanzierung doch wieder in Frage zu stellen. Zur privaten Beteiligung stehen dann Fördervereine und Spenden zur Verfügung - dies ohne eine Verwässerung gesellschaftlicher Interessen durch private „Partner“ vermieden wird.

**Fazit.** Wer die PPP propagiert, muss sich jetzt schon auf die Frage durch den Steuerzahler vorbereiten, ob es denn nicht besser ist, auf diesen Kofinanzierungsposten PPP im öffentlichen Haushalt gleich ganz zu verzichten. Ein Projekt in Form einer PPP führt fast zwangsläufig zu der Frage nach der Entbehrlichkeit des PPP - und damit auch des Projektes - insgesamt. Und da nicht alle Steuerzahler den Kulturbereich als prioritär sehen, hat die Propagierung der PPP das Zeug dazu, der Kultur in Deutschland einen weiteren Todesstoß zuzufügen.

PPPs stellen eine höchst problematische Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor dar. Wer bestimmte Formen der Kultur als nach wie vor grundlegende gesellschaftliche Aufgabe bejaht, sollte auch bei der Finanzierung dazu stehen.

PPPs sind also bei etwas genauerem Hinsehen bestenfalls überflüssig, schlimmstenfalls schädlich. Der ebenfalls zu diesem Thema anzuhörende Leiter des renommierten Instituts für Kultur- und Medienmanagement an der Hochschule für Musik und Theater Hamburg, Prof. Dr. Friedrich Loock, hat in einem lesenswerten Beitrag<sup>1</sup> zusammengestellt, was PPP alles nicht sein darf: kein Synonym für Privatisierungs-Maßnahmen öffentlicher Aufgaben bzw. Einrichtungen, kein Name für die private Finanzierung öffentlicher Aufgaben, keine andere Bezeichnung für private Drittmittel, kein „Sponsoring“, kein „Fundraising“-Modell.

Wenn sich unter diesen Bedingungen wirklich noch ein öffentlicher und ein privater Partner im Kulturbereich zusammenfinden, dann sollte man eine PPP machen.

Berlin, 19. Oktober 2004

Alexander Bretz  
Rechtsanwalt

<sup>1</sup> Loock, Public Private Partnership - zwischen Patenschaft und Partnerschaft. In: Litzel/Loock/Brackert (Hg.), Handbuch Wirtschaft und Kultur. Berlin - Heidelberg - New York: Springer-Verlag, 2003, S. 148.