



Leistung statt Gewährleistung

Öffentliches Bauen braucht eine Renaissance – keine fragwürdigen PPP-Projekte

Die meisten Bauleute haben den Gedanken als richtig angenommen, PPP-Projekte seien in Zeiten leerer staatlicher Kassen das Ei des Columbus. Mittlerweile liegen aber praktische PPP-Erfahrungen vor, die nicht von theoretischen Verhältnissen geprägt sind. Sie haben den Autor des folgenden Beitrages zu der Erkenntnis gebracht: Wir brauchen eine Renaissance des öffentlichen Bauens, für ein Bauen, das sich Zuhause abspielt und nicht in den Offices anonymer Großfirmen und in den Kanzleien spezialisierter Rechtsanwaltsfirmen und großer Banken.

Gerhard Joksch

Die Kommunen investieren jedes Jahr rund zwanzig Milliarden Euro, um die öffentliche Infrastruktur zu erhalten und zu verbessern. Gemeinsam mit Handwerk, Bau- und Dienstleistungsgewerbe, mit freiberuflichen Architekten und Ingenieuren arbeiten sie dafür, dass die kommunale Daseinsvorsorge nicht an kaputten Straßen, undichten Kanälen und maroden Gebäuden scheitert. Ihre Leistungen erbringen die Kommunen nach

bestem Wissen und Gewissen – als Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Selbstverwaltung heißt, dass die Kommunen selbst entscheiden können, was sie ihren Bürgern und Bürgerinnen anbieten (Umfang der Leistungen, Standards) und wie sie die dafür notwendigen Leistungen beschaffen wollen (Auswahl der Partner, Vergabe von Aufträgen). Das Wie beinhaltet auch die Entscheidung darüber, welche Aufgaben die Verwaltung selbst erledigen soll. Allen Bestrebungen, diesen doppelten Entscheidungsspielraum zu

bescheiden, muss man entgegenreten. Weder darf der Gesetzgeber die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden so erschweren, dass effiziente Daseinsvorsorge unmöglich gemacht wird, noch darf es eine generelle politische Orientierung auf eine Vergabeverfahren wie PPP – und damit auf einen begrenzten Kreis von Auftragnehmern – geben.

**Beschaffungsverfahren
gleich behandeln –
PPP nicht bevorzugen**

Lebenszyklus-Betrachtung, output-orientierte Leistungsbeschreibung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Risikoverteilung, Controlling usw. sind Kennzeichen moderner Projektorganisation. Öffentliche Bauherren sollen die Vorteile, die diese Instrumente bieten, auch dann nutzen können, wenn sie ihre Vorhaben nicht im PPP-Verfahren durchführen wollen.

« DIE MACHT DER KOMMUNEN muss der bürgerlichen Daseinsvorsorge dienen – kommunales Bauen muss daher Zuhause stattfinden und demokratisch legitimiert sein.



Gerhard Joksch

Dipl.-Ing. Raumplanung; von 1998 bis 2006 als Stadtbaurat von Münster im Dezernat Bauwesen für Umweltschutz und Abfallwirtschaft und für das kommunale Gebäudemanagement zuständig; seit 2006 als Berater für Kommunen und Mittelstand freiberuflich tätig. www.gerhard-joksch.de

Sie müssen deshalb zu allgemein verfügbaren Werkzeugen des öffentlichen Bauens werden – unabhängig vom Vergabeverfahren und davon, ob konventionell, mit Generalunternehmer oder mit PPP gebaut wird.

Statt ein „ÖPP-Beschleunigungs-Gesetz“ nach dem anderen zu beschließen, sollte die Bundesregierung endlich die Verdingungsordnungen VOB, VOL und VOF insgesamt reformieren und modernisieren.

Kommunales Planen und Bauen ist Teil der politischen Willensbildung der Gemeinde. Die Bürgerschaft und die (künftigen) Nutzer von Schulen, Sporthallen, Erschließungsstraßen usw. werden in diesen Prozess durch Information und Beteiligung einbezogen. Die Mitwirkung der Öffentlichkeit beginnt bei der Planung und reicht bis zur Fertigstellung. Das nichtöffentliche PPP-Vergabeverfahren entzieht den gesamten Planungsprozess der öffentlichen Diskussion und Bürgerbeteiligung und erschwert zudem die politische Beratung in den Ratsgremien. „Bestellt – gesehen – beschlossen“, lautet eine treffende Beschreibung des PPP-Verfahrens aus der Sicht eines Kommunalpolitikers. Das ist kein Gütesiegel für öffentliche Planungs- und Baumaßnahmen und steht mit den Grundsätzen des demokratischen Planens und Bauens nicht in Einklang. Vergabeverfahren dürfen die bürgerschaftliche Mitwirkung bei der Planung und Realisierung kommunaler Vorhaben nicht verkürzen. Sie müssen offen sein für Information, Anregungen und Kritik an Projekten.

Bauqualität gewährleisten und Baukultur fördern

Gute Architektur und Funktionalität und Harmonie mit der Umgebung sind öffentliche Belange, denen auch kommunale Bauten dienen sollen. Der Aufwand für Bauqualität zählt sich aus – gemessen an der langen Lebensdauer öffentlicher Bauten ist er geradezu unverzichtbar. Bauqualität und Baukultur, die alle Bereiche der gebauten Umwelt prägen sollen, benötigen Partner, die sich für ihr lokales Umfeld verantwortlich fühlen und

die sich der Diskussion über Qualität und Nachhaltigkeit stellen, weil sie als Fachleute und als Bürger und Bürgerinnen daran ein ideelles Interesse haben. Bauqualität und Baukultur entfalten sich, wenn ihnen in Planungs- und Bauprozessen Raum gegeben wird gegenüber rein wirtschaftlichen Zielsetzungen. Eine Leistung ist nur dann gut, wenn Preis und Qualität stimmen.

PPP ordnet qualitative Ziele dem Wettbewerb um der Effizienz und der Kostenvorteile willen unter. Freiberufliche Architekten und Ingenieure bleiben außen vor oder verlieren als Subunternehmer ihre Rolle als traditionelle Bündnispartner der Kommunen für Baukultur. Wettbewerbe, als das beste Mittel, um Planungen zu optimieren und Bauqualität zu erzielen, werden aus Kostengründen vermieden.

Öffentliches Bauen ist ein wichtiger Faktor für den lokalen und regionalen Wirtschaftskreislauf: Bauaufträge sichern Unternehmen und Arbeitsplätze in der Gemeinde/Region – aus Steuereinnahmen finanziert die Gemeinde wiederum Investitionen in die Infrastruktur. Dieser Austausch ist für alle Beteiligten von existenzieller Bedeutung. Werden die

Aufträge gebündelt an nationale oder internationale Anbieter vergeben, dann verliert die örtliche Bauwirtschaft Umsatz sowie Arbeitsplätze und die Steuereinnahmen gehen zurück. Sinkende Steuereinnahmen veranlassen die Gemeinden umgehend zu Sparprogrammen, die sich auch zulasten der Investitionen auswirken. Der Wirtschaftskreislauf wird durch diese „Externen Effekte“ gestört oder sogar unterbrochen.

Die „Mittelstandsförderung“ durch gewerkweise Ausschreibung und die Bildung von Losen muss bei Vergabeverfahren deshalb Vorrang behalten gegenüber der Bündelung von Aufträgen. Das Ziel, möglichst umfangreiche Aufträge zustandezubringen, die für PPP interessant werden, erhöht für die Kommunen die Gefahr, die Leistungen ohne echten Gegenwert zu „exportieren“.

Auf kommunale Partnerschaften setzen

Kommunale Bauten sind traditionell eine Domäne der örtlichen Wirtschaft, des Handwerks, der ortsansässigen Architekten und Ingenieure und der heimischen Banken oder



DEMOKRATISCH sollte prinzipiell das kommunale Bauen durchgeführt werden – nicht in den anonymen Kanzleien internationaler Rechtsanwaltsfirmen.

Sparkassen, die den Kommunalkredit gewähren. PPP zielt auf große, zum Teil international tätige Unternehmen und Banken ohne lokale Bindung. Welche Partnerschaft die Kommune eingehen will, sollte sie im Einzelfall prüfen und entscheiden. Auf Dauer sind Städte und Gemeinden aber auf Planungs- und Baupartner im lokalen Rahmen angewiesen. Alle politischen und gesetzgeberischen Initiativen, Vergabeverfahren zugunsten von PPP zu kanalisieren, untergraben nicht nur die kommunale Entscheidungsfreiheit, sie treiben ebenso einen Keil zwischen die Gemeinde und die örtliche (Bau-)Wirtschaft.

Es ist eine falsche, aber leider beliebte These, marode Gebäude, kaputte Straßen und undichte Kanäle auf mangelnde Effizienz des kommunalen Bauens zurückzuführen. Die wichtigste Ursache für den Niedergang der öffentlichen Infrastruktur ist, dass die Mittel für die Unterhaltung und Erneuerung über Jahre hinweg verringert worden sind. Seit mehreren Jahren unterschreiten die Investitionen der deutschen Gemeinden sogar die Abschreibung. Sanierungsstau und Vermögensverzehr sind dieser Mangelwirtschaft geschuldet und nicht Folge angeblich unwirtschaftlicher „Eigenleistung“.

Solange die Politik sich weigert anzuerkennen, dass die öffentliche Infrastruktur neben dem Faktor Personal die einzige „Produktivkraft“ der öffentlichen Körperschaften darstellt und deshalb gut unterhalten, rechtzeitig an veränderte Bedarfe angepasst und beizeiten erneuert werden muss, wird dieser Missstand andauern. Die Behauptung, dass PPP automatisch effizienter arbeite als das konventionelle Bauen, lenkt davon ab, dass die Investitionen gegenwärtig viel zu gering sind, um den weiteren Verfall der Infrastruktur zu stoppen: Erst kommt das Geld, dann die Vergabe – nicht umgekehrt. Auch PPP braucht und verbraucht öffentliche Mittel.

Um den Sanierungsstau aufzulösen, ist eine Reform erforderlich, die die Finanzkraft der Kommunen verstetigt. Genauso wichtig ist eine wirksame rechtliche Verpflichtung der Gemeinden, ihr Gemeindevermögen angemessen zu unterhalten und zu bewirtschaften. Eine Pflicht, die der Rat nicht nach Belieben zurückstellen kann und deren Einhaltung von den Aufsichtsbehörden aufmerksam verfolgt wird.

Bauboom ohne (eigenes) Geld ist Illusion

Bauboom durch PPP, Auflösung des Sanierungsstaus, nur weil das „richtige Vergabeverfahren“ praktiziert wird, zusätzliche Investitionen aus privaten Quellen usw. sind

Wunschvorstellungen. Städte, die glauben, mittels PPP ohne Kreditaufnahme und ohne Belastung des Haushaltes bauen und sanieren zu können, werden bald von der Annuität „aufgefressen“ werden. Bauvorhaben, die die Gemeinden nicht aus eigener Kraft finanzieren können, werden auch durch PPP nicht finanzierbar. Auch die private Finanzierung belastet den kommunalen Haushalt. Gemeinden, die diese Belastung dennoch akzeptieren, riskieren eine Vorfinanzierung und verstoßen damit gegen das Haushaltsrecht. PPP schafft kein neues Kapital, sondern verteilt das vorhandene nur anders.

Das Gemeindefinanzierungsrecht darf nicht die Aufnahme von Kommunalkrediten erschweren (Schulden!) und gleichzeitig die Belastung durch PPP-Finanzierungen erleichtern (keine Schulden!). Die Grenzen für die finanzielle Belastung von Kommunen sollten sich ausschließlich an der Höhe der Belas-

ten Grundsätzen einpreisen und an den Auftraggeber weiter geben. Das gilt bei der konventionellen Bauweise, bei Generalunternehmern und bei PPP gleichermaßen.

Durch optimale Verteilung der Risiken können Kosten aber gesenkt werden – vor allem dann, wenn Preise für die Übernahme von Risiken zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer stark schwanken (Versicherungen gegen Elementarschäden etc.). Um diese Spielräume erkunden und nutzen zu können, müssen die Partner ihre jeweiligen Kalkulationen offenlegen und miteinander vergleichen. Jeder Vergabe sollte eine Risikoanalyse vorausgehen. Verhandlungen mit Bietern über die Risikobewertung und -verteilung sind zuzulassen – unabhängig davon, welches Vergabeverfahren zur Anwendung kommt.

Was Privatisierung und PPP wirklich kosten, wird durch Wirtschaftlichkeitsberech-



KAPUTTE FAHRBAHNEN, undichte Abwasserkanäle oder marode öffentliche Gebäude – ist das PPP-Modell die richtige Verfahrensweise für den Bau und die Instandhaltung kommunaler Infrastrukturen?

tung und nicht an der Quelle (Kommunalkredit oder Investorenkredit) orientieren.

Risikoverteilung und Kostenverteilung sind zweierlei

Der Einfluss der Risikokosten auf das Gesamtbudget eines Projektes ist erfahrungsgemäß erheblich. PPP verspricht den Kommunen, sie von Risikokosten zu entlasten. Zu Unrecht: Der Auftraggeber bezahlt stets die gesamte Leistung, einschließlich der Risikoübernahme. Auch Risiken, die ausdrücklich der Auftragnehmer trägt, belasten letztlich den Auftraggeber. Der Auftragnehmer muss sie in seine Kalkulation nach kaufmänni-

gen nicht automatisch offengelegt. Der Public Sector Comparator (PSC), also die Kalkulation der kommunalen „Eigenleistung“, bleibt ein theoretisches Rechenmodell. Belegbar sind allein die Ausgaben, die für die Leistung bisher tatsächlich angefallen sind. Ein realistisches Bild gewinnt der Auftraggeber deshalb nur dann, wenn die „Null-Variante“ (Kosten der bisherigen Eigenleistung) ermittelt und in den Vergleich mit einbezogen wird. Das ständige Versprechen, PPP habe prinzipiell Vorteile gegenüber der „Eigenleistung“, täuscht darüber hinweg. Für den Auftraggeber zählt letztlich nur, ob er die Differenz zwischen den PPP-Offerten und seinen bisherigen Kosten finanzieren kann.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen müssen die Kommunen deshalb stets darüber informieren, mit welchen Belastungen sie für PPP im Vergleich zu den Kosten der bisherigen Leistungen zu rechnen haben.

Verantwortung des öffentlichen Auftraggebers bleibt erhalten

Die Privatisierung öffentlicher Leistungen und PPP befreien die öffentlichen Auftraggeber nicht von ihrer Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit. Auch wenn private Partner als „Verwaltungshelfer“ im Sinne des Gemeinwohls tätig sind und umfangreiche Leistungen erbringen, bleibt die grundsätzliche Verantwortung für Leistungen der Daseinsvorsorge und für das Risiko der Fehlleistung – wie Urteile inzwischen deutlich machen – stets bei der Öffentlichen Hand. Pauschales „Privat vor Staat“ täuscht über die Gemeinwohlverpflichtung hinweg und ignoriert das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.

Der aus Kostengründen geforderte Rückzug der öffentlichen Auftraggeber aus der Leistung auf die Gewährleistung, das Con-

trolling und die „Konzentration auf das Kerngeschäft“ führen nicht zu der behaupteten Entlastung von Aufgaben und Verpflichtungen. Im Gegenteil, der Aufwand steigt tendenziell: Die öffentliche Verwaltung muss als Auftraggeber genauso fachkundig sein wie die privaten Partner. Der PSC setzt technisches und ökonomisches Fachwissen in der Verwaltung voraus, das Verhandlungsverfahren gelingt nur mit professionellen Teilnehmern auf beiden Seiten und auch für Controlling brauchen öffentliche Verwaltungen sachkundige Architekten, Ingenieure, Betriebswirte und Juristen. Fehlt qualifiziertes eigenes Personal, dann steigen die „Transaktionskosten“ für Privatisierung und PPP in ungeahnte Höhen.

Durch ständigen Personalabbau verliert die Verwaltung die Fähigkeit, kommunale Leistungsprozesse zu steuern und die Leistung externer Partner zu „controllen“. Qualifiziertes eigenes Personal ist unverzichtbar für gute Projekte und auf Dauer nicht teurer als die Beschäftigung von Beratern. „Leistung“ ist für Kommunen auf lange Sicht gesehen deshalb oft wirtschaftlicher als „Gewährleistung“.

Nur solide Partnerschaften zahlen sich aus

- Welche Folgen hat es für Gemeinden, wenn private Partner insolvent werden?
- Wie sichern sie sich bei einem Verkauf des Partners an einen Finanzinvestor gegen Nachteile ab?
- Was macht die „schlanke“ Verwaltung, die ihr Personal zugunsten eines privaten Partners abgebaut hat, wenn der seine Leistungen einstellt?
- Wie kann sie den drohenden Kollaps abwehren und den öffentlichen Leistungs-Notstand verhindern? Auf Vertragserfüllung pochen oder vor Gericht auf Vertragserfüllung klagen, hilft bestenfalls nur langfristig und verringert auch nicht den Druck der öffentlichen Meinung auf die Kommune.

Um einen Leistungsnotstand zu verhindern, muss der öffentliche Auftraggeber „latent“ leistungsbereit bleiben, vielleicht sogar eine Reserve vorhalten, die im Notfall schnell aktiviert werden kann. Auch das Bewusstsein über diese Gefahren sollte der Privatisierung von öffentlichen Leistungen und PPP Grenzen setzen. ▽