

Studie Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften 2018

Experiment oder Erfolgsgarant:
gemeinsam auf den Weg in
die Zukunft?

Inhalt

Vorwort	3
Auf einen Blick	4
Einleitung	5
I. Ausgestaltung aktueller ÖÖP-Projekte	6
II. Management von ÖÖPs	16
III. Erfolgsfaktoren und zukünftige Entwicklungen.....	21
Fazit	26
Ausblick	28
Studienkonzept	29
Autoren der Studie	30
Über Curacon	31

Zugunsten einer leichteren Lesbarkeit haben wir uns im Studientext grammatikalisch auf die männliche Form beschränkt, beispielsweise auf „der Mandant“. Nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter, also etwa auch auf „die Mandantin“.

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

Sie kennen das. Gefühlt unüberschaubare rechtliche Rahmenbedingungen, hohe Erwartungshaltungen bei allen Beteiligten, das Bedürfnis nach Sicherheit, der Ruf nach Effizienz. Sie haben ihn auch schon gespürt, vielleicht auch nur am Rande oder mittelbar. Die Rede ist vom erheblichen Handlungsdruck, dem sich öffentliche Verwaltungen immer mehr ausgesetzt fühlen.

Alles soll digital und sofort verfügbar sein – natürlich sicher. Selbstverständlich soll auch der demografische Wandel berücksichtigt werden. Für jeden das Passende. Öffentliche Verwaltungen müssen umdenken und sich teilweise neu erfinden.

Aber nicht nur das. Sie müssen bei der Umsetzung auch immer komplexere Gesetze, Verordnungen und Vorgaben im Blick haben. Und das bei einer zunehmend schlechteren Verfügbarkeit von Fachpersonal. Man muss sich also auch noch als attraktiver Arbeitgeber am Markt behaupten. Wie soll das gehen - vor allem abseits der beliebten Ballungsräume und Großstädte?

All das sind Schlagworte und Beispiele, von denen man regelmäßig in der Presse lesen kann. Sie erzeugen konkrete Sorgen, die unsere Mandanten an uns herantragen. „Wie sollen wir dem allem gerecht werden?“ ist eine Frage, die wir immer häufiger gestellt bekommen. Eine beliebte Lösung war stets der Blick auf die Privatwirtschaft und die Suche nach einem professionellen Partner, der schnell und sicher weiterhelfen kann. Nicht selten sind solche Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) gescheitert. Möglicherweise fehlte es an Gleichberechtigung, gab es unüberbrückbare betriebskulturelle Unterschiede oder einfach überzogene Erfolgsversprechen im Vorhinein.

Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften (ÖÖPs) spielen als Alternative zu ÖPPs in der jüngeren Vergangenheit eine immer größere Rolle. Und tatsächlich bieten sie eine Reihe von Vorteilen, die eine Partnerschaft mit der Privatwirtschaft nicht leisten kann. Als Beispiele seien hier die beschriebene Augenhöhe und ein vergleichbares Selbstverständnis, die Stärkung der regionalen Identität sowie die Möglichkeit, die wenigen

Fachkräfte auszulasten, genannt. Die große Zahl von 281 Teilnehmern an der Befragung zeigt, dass die Bedeutung von ÖÖPs wahrgenommen wird. Die Ergebnisse sollen zur kritischen Beleuchtung der eigenen Aktivitäten anregen und darüber hinaus zum Blick über den Tellerrand ermutigen.

Wir danken allen Studienteilnehmern für ihr Engagement und wünschen Ihnen eine spannende Lektüre sowie zahlreiche Impulse für Ihre Zusammenarbeit.



Sascha Knauf

Leiter Ressort Öffentlicher Sektor

Auf einen Blick

Ausgestaltung aktueller ÖÖP-Projekte

- 27 % der Befragten arbeiten im Bereich der Verwaltung mit anderen Stellen der öffentlichen Hand zusammen.
- 39 % wählen eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung als formalen Rahmen ihrer ÖÖP.
- 4 Partner sind an einer ÖÖP im Mittel beteiligt.*
- 46 % der ÖÖPs wurden mit Blick auf § 2b UStG noch nicht umsatzsteuerlich gewürdigt.
- 64 % sind mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer aktuellen ÖÖPs zufrieden oder eher zufrieden.
- 95 % der Teilnehmer geben die Bewältigung komplexer Aufgaben als einen der Hauptgründe für die Partnerschaft an.

Management von ÖÖPs

- 63 % der Körperschaften definieren Erwartungen und Ziele der Zusammenarbeit in der Regel vorab und dokumentieren diese schriftlich.
- 44 % bilden in der Regel ein Projektteam zur Einführung der ÖÖP.
- 50 % der Teilnehmer informieren sich über Förderprogramme im Rahmen ihrer Zusammenarbeit.
- 37 % können Zuschüsse in Anspruch nehmen.
- 77 % prüfen vor einer Partnerschaft umfassend die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Realisierung der ÖÖP.

Erfolgsfaktoren und zukünftige Entwicklungen von ÖÖPs

- 91 % der Befragten halten beiderseitiges Vertrauen für ein (eher) wichtiges Erfolgskriterium.
- 17 % halten Kostensenkungspotenziale als Erfolgskriterium für (eher) unwichtig.
- 17 % der Körperschaften planen, zukünftig im Bereichen Infrastruktureinrichtungen mit anderen Stellen der öffentlichen Hand zusammenzuarbeiten – 19 % bei Aufgaben der Verwaltung.
- 7 % der Befragten haben konkrete Pläne für eine Partnerschaft im Jahr 2023 im Bereich Abfallentsorgung. In den Handlungsfeldern Infrastruktureinrichtungen, Verwaltung und Verkehr/ÖPNV sind es ebenfalls je 7 %.

* Mit „im Mittel“ ist hier und im Folgenden der Median gemeint. An Stellen, an denen das arithmetische Mittel von Interesse ist, wird dieses als „Durchschnitt“ bezeichnet.

Einleitung

Die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum blickt auf eine lange Historie zurück. Schon der Städtebund der Hanse, der vom 14. bis zum 17. Jahrhundert äußerst erfolgreich die Interessen seiner Mitglieder vorantrieb, kann als ÖÖP betrachtet werden. In der geschichtlichen Folge finden sich zahlreiche Beispiele für Partnerschaften der öffentlichen Hand, die nicht selten durch sprunghafte historische Entwicklungen vorangetrieben wurden. Als Beispiele seien etwa die Industrialisierung und damit das einhergehende rasante Wachstum der Städte oder die Bewältigung der Nachkriegsjahre mitsamt den Folgen von Kriegsverteilung und Flüchtlingsströmen genannt.

Auch heute sind es fundamentale Entwicklungen, die den Partnerschaften öffentlicher Leistungserbringer erhöhte Bedeutung zukommen lassen. Der demografische Wandel, die Digitalisierung und die sogenannte Glokalisierung, also die vielschichtigen Wechselwirkungen zwischen Globalisierung und regionaler Wirtschaft und Kultur, begründen in fast allen Aufgabenfeldern des öffentlichen Sektors Handlungsbedarfe. Der demografische Wandel, der abseits der Ballungszentren durch den teilweisen Fortzug der jungen Generation verstärkt wird, verursacht vielerorts einerseits Fachkräftemangel und andererseits kritische finanzielle Situationen aufgrund einer nicht angepassten Angebotsstruktur,

beispielsweise bei der Erhaltung von Grundschulen oder Schwimmbädern. Regionale Partnerschaften zwischen „Leidensgenossen“ können diese Schwierigkeiten abmildern oder lösen. Umgekehrt stellt die Suburbanisierung die Metropolregionen vor Herausforderungen, die nicht selten durch entsprechende Planungsverbände gemeistert werden können. Mit der Digitalisierung stehen viele öffentliche Stellen vor immensen Herausforderungen, haben aber gleichzeitig die Möglichkeit, überregional zu kooperieren und, neben einer allgemeinen Effizienzsteigerung und dem Aufbau digitaler Angebote für den Bürger, den Themen Fachkräftemangel und Glokalisierung zu begegnen.

Durch die Öffnung der Märkte, aber auch durch die zunehmende Verflechtung von EU, Bund, Land und Kommunen, müssen die Akteure des öffentlichen Raums globale Zusammenhänge berücksichtigen und sind häufig auf regionale Partnerschaften angewiesen, um sich auf höheren Ebenen Gehör zu verschaffen und regionale Wirtschaft und Kultur zu fördern. Eine starke Partnerschaft mehrerer Akteure des öffentlichen Sektors hat deutlich erhöhte Chancen, an europäischen Förderprogrammen zu partizipieren oder beispielsweise über den Europäischen Ausschuss der Regionen den politischen, überstaatlichen Diskurs mitzugestalten.

Die vorliegenden Ergebnisse beruhen auf einer Online-Befragung von kommunalen Wahlbeamten, Amtsleitern, Dezernenten und Kämmerern sowie Vorständen bzw. Geschäftsführern öffentlicher Unternehmen, kommunaler Gesellschaften und Zweckverbände. In der Studie werden ÖÖPs hinsichtlich dreier Dimensionen aufgearbeitet. Im ersten Teil wird die Ausgestaltung aktueller ÖÖP-Projekte der Studienteilnehmer beleuchtet; dabei werden auch die Auswirkungen der Umsatzsteuerreform UStG diskutiert. Der zweite Teil befasst sich mit dem Management von ÖÖPs und geht dabei insbesondere auf rechtliche Aspekte ein. Der letzte Teil richtet mit der Analyse von Erfolgskriterien und der Bewertung aktueller Entwicklungen den Blick in die Zukunft.

Ausgestaltung aktueller ÖÖP-Projekte

Die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum erstreckt sich über eine weite Bandbreite an Anwendungsfeldern. Die rechtliche sowie praktische Ausgestaltung der Partnerschaften variiert dabei erheblich. Im ersten Teil der Studie werden bestehende Partnerschaften der Teilnehmer hinsichtlich des Tätigkeitsbereichs, der rechtlichen Form, der Anzahl beteiligter Partner und verschiedener Bewertungsdimensionen untersucht. Hierbei konnten die Studienteilnehmer selbst entscheiden, zu welcher Partnerschaft bzw. welchen Partnerschaften sie detaillierte Angaben machen.

1.1 Partnerschaften in allen Bereichen verbreitet

Die Zusammenarbeit in Form der ÖÖP findet in fast allen Aufgabebereichen der öffentlichen Hand statt. Die Anwendungsbereiche erstrecken sich vom administrativen Bereich über die Ver- und Entsorgung bis hin zum Stadtmarketing. Häufigkeit, Form und Beweggründe für die Partnerschaft hängen dabei von der Art und dem Aufgabenspektrum der beteiligten Partner ab.

Die befragten Akteure der öffentlichen Hand sind im Mittel an rund drei Partnerschaften beteiligt. Hierbei gehen die kleineren Körperschaften mit bis zu 50.000 Einwohnern in ihrem Einzugsgebiet im Durchschnitt eine ganze Partnerschaft mehr ein als große Körperschaften mit 250.000 und mehr Einwohnern im Einzugsgebiet. Sie versuchen dabei vermehrt, in den Bereichen Verkehr, Tourismus oder Infrastruktureinrichtungen Synergien zu heben. Gerade beim Tourismus und Regionalmarketing handelt es sich um Aufgaben, für die kleine Gemeinden selbst nicht

über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, die aber schon in einer relativ losen und flexiblen Form der Partnerschaft angegangen werden können. Häufig erwachsen aus positiven Erfahrungen in solchen weichen Partnerschaften weitere Projekte tieferer Zusammenarbeit.

Besonders häufig werden ÖÖPs im Bereich der „klassischen“ Verwaltung verwirklicht (27 %). Anstalten des öffentlichen Rechts kooperieren hier überdurchschnittlich oft (39 %). Schaut man sich die Beweggründe für diese ÖÖPs an, so erfolgen sie zu großen Teilen aufgrund von politischem Sachzwang, einer effizienteren Kapazitätsauslastung im Personalbereich sowie einer allgemeinen Steigerung der Qualität. Zur Bewältigung komplexer Aufgaben in diesem Sektor ist das Zusammenwirken von mehreren Partnern üblich.

Die Entsorgung von Abfällen und Abwasser gehört zu den traditionellen Bereichen interkommunaler Zusammenarbeit und wird auch unter den befragten Einrichtungen häufig

partnerschaftlich geregelt (23 % bzw. 21 %). Diese Partnerschaften sind meist an klare Zielvorstellungen geknüpft und auf das Heben wirtschaftlicher Synergien konzentriert. Hauptgründe sind hierfür ebenfalls die Kostensenkung sowie die Bewältigung komplexer Aufgaben. Die Beteiligten dieser Partnerschaften geben fast sämtlich an, dass sie alle erhofften Vorteile realisieren konnten.

Weit verbreitet sind auch Partnerschaften im Handlungsfeld Verkehr/ÖPNV, was vor allem durch die Möglichkeit der Bildung von Gruppen von Behörden nach der VO (EG) Nr. 1370/2007 zum Zwecke der Direktvergabe von Beförderungsaufträgen an „interne Betreiber“ begünstigt wird. Insbesondere in der Gruppe der Gebietskörperschaften gehen 28 % in diesem Bereich eine ÖÖP ein. Zu ähnlichen Teilen werden Partnerschaften bei den Themen KiTa und Schule, Personal, Infrastruktur, soziale Einrichtungen sowie Tourismus realisiert.

Zahlenmäßig etwas geringer werden die Partnerschaften in den Sektoren Wasserversorgung, Informationstechnologie, Beschaffung und Einkauf, Energieversorgung, Feuerwehr und Rettungsdienst, Raumplanung und Finanzbuchhaltung betrieben.

Im Bereich Gesundheit arbeiten 30 % aller Länder mit weiteren Stellen der öffentlichen Hand zusammen, wohingegen dies unter allen Befragten nur 14 % tun. Hierbei ist zu beachten, dass die Aufgabenbe-

reiche der befragten Einrichtungen in verschiedenem Maße die aufgeführten Sektoren betreffen.

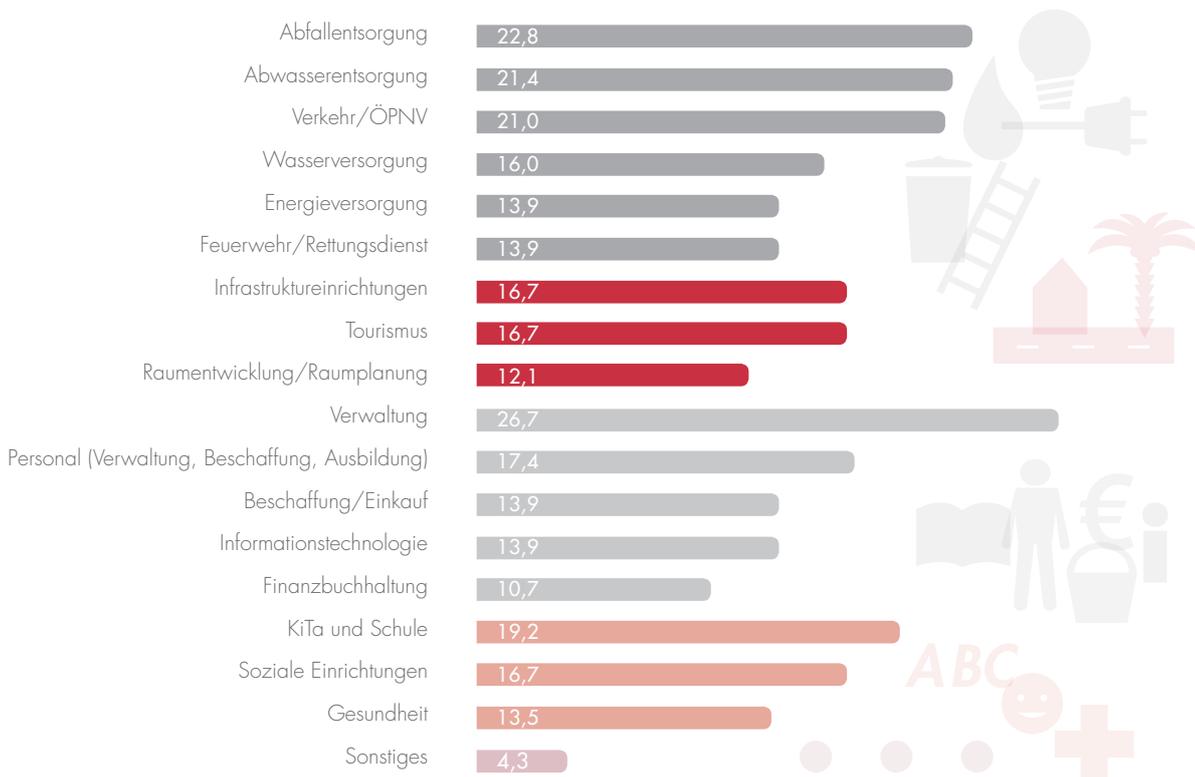
Der Vergleich der Aufgabenverteilung von ÖÖPs mit ÖPPs, also Partnerschaften der öffentlichen Hand mit privaten Einrichtungen, ergibt ein komplementäres Bild. So finden sich laut einer Untersuchung des Bundesfinanzministeriums von 2015 Öffentlich-Private Partnerschaften vor allem in den Bereichen Schulen, KiTas und Bildung (39 %), Freizeit, Kultur und

Sport (21 %) und nur nachrangig in den Bereichen Straßen (8 %) und Sicherheit (6 %).

... Besonders häufig finden ÖÖPs Anwendung in Bereichen der Ver- und Entsorgung sowie der Verwaltung.

In welchen Sektoren arbeiten Sie mit anderen Stellen der öffentlichen Hand zusammen?

(Verwandte und in anderen Studien teilweise zusammengefasste Handlungsfelder sind in der selben Farbe dargestellt; Angaben in Prozent der Befragten)



1.2 Partnerschaft ja, aber keine gemeinsame Tochter

So vielfältig wie die Ziele der Partnerschaften im öffentlichen Bereich, so vielfältig sind auch die zu berücksichtigenden Aspekte bei der Wahl der rechtlichen Form der Zusammenarbeit. Je nach Kooperationstiefe und Bereitschaft zu einer reduzierten Einflussnahme wird dies durch schlichte bilaterale Vereinbarungen oder die Schaffung eigener Rechtspersönlichkeiten realisiert. Beide Ausprägungen können je nach Fokussierung – auf die öffentliche Aufgabenerfüllung oder die wirtschaftliche Gewinnerzielung – in Form des öffentlichen Rechts und des Privatrechts ausgestaltet werden. Jede der aufgeführten rechtlichen Konstitutionen bringt Vor- und Nachteile mit sich, die schon am Anfang einer Partnerschaft intensiv abgewogen werden sollten.

Unter den Teilnehmern gibt es hinsichtlich der konkreten Form der Zusammenarbeit eine Präferenz von zwei Dritteln der Befragten für Formen der Partnerschaft ohne Gründung eigener Einheiten im Vergleich zu Partnerschaften unter Schaffung

eines gemeinsamen Unternehmens. Zudem gibt es eine leichte Tendenz hin zu öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit, während privatrechtliche Formen eher in der Minderheit sind. Bemerkenswerterweise ist regional eine Neigung zu öffentlich-rechtlichen Formen eher in süddeutschen Ländern sowie in Nordrhein-Westfalen festzustellen, während norddeutsche Länder eher privatrechtliche Formen nutzen.

Bei kleineren Kommunen ist keine spezifische Tendenz, etwa zur Nutzung eigener Kooperationseinheiten oder zu bilateralen Vereinbarungen, wohl aber eine geringfügige Mehrheit unter den Befragten zugunsten öffentlich-rechtlicher Formen zu erkennen. Bei größeren Einheiten, also Ländern und Kreisen, aber auch Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern, bevorzugt eine Mehrheit von zwei Dritteln der Befragten Partnerschaften auf Grundlage von Vereinbarungen, anstatt eigene Rechtspersonen zu gründen. Möglicherweise fühlen sich die einzelnen Partner hier selbst stark genug, die betreffenden Kooperationsaufgaben im eigenen Hause wahrzunehmen.

Nicht ganz überraschend neigen vor allem diejenigen Sektoren zum öffentlichen Recht, die auch der klassischen Hoheitsverwaltung zugerechnet werden können, wie etwa die Abwasserversorgung, die Feuerwehr und die Verwaltung selbst. Bemerkenswert ist allerdings, dass eine besondere Präferenz für das öffentliche Recht auch in weniger „klassischen“ Sektoren festgestellt werden kann, wie etwa dem Gesundheits- und Sozialwesen, sowie in der Informationstechnik. Ausgewogen ist das Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Kooperationsformen dagegen im Bereich des ÖPNV und des Tourismus. Eine leichte Bevorzugung privatrechtlicher Formen ist im Bereich der Schulen und Kindertagesstätten sowie im Infrastruktursektor festzustellen.

Die Mehrheit der Befragten neigt zu schlichten Vereinbarungen, nicht aber zur Schaffung eigener Kooperationseinheiten.

In welcher Form findet die Zusammenarbeit statt?

(Die Differenz zu 100 % ergibt sich durch die Angabe „Sonstiges“, welche nicht dargestellt ist.)



1.3 Die Suche nach der optimalen Partneranzahl – zwischen Kontrollverlust, Kostendruck und Kapazitätsgewinn

Die Entscheidung für eine Partneranzahl erfordert eine Abwägung zwischen der Abgabe von Macht beziehungsweise dem Grad der Einflussnahme und betriebswirtschaftliche Optimierungserwägungen bezüglich der angestrebten Synergien. Der Zusammenschluss mit vielen Partnern ist vor allem dann kostengünstiger, wenn die zu lösende Herausforderung durch hohe Fixkosten und geringe Zusatzkosten pro Partner gekennzeichnet ist. Dies ist beispielsweise bei der Entwicklung einer Softwarelösung oder Internetplattform der Fall.

Generell nimmt bei zunehmender Anzahl an Partnern die individuelle Einflussmöglichkeit der Beteiligten ab. Gerade bei ÖÖPs mit vielen Mitgliedern ist eine klare Zieldefinition, Kommunikation und Kontrolle essenziell, da im Zweifel Anpassungen nur nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners durchgeführt werden.

Bereiche, in denen typischerweise eine Zusammenarbeit mit wenigen Partnern erfolgt, sind Abwasserentsorgung, Personal, Energie, Wasserversorgung, Verkehr sowie Tourismus. Je nach Gebiet kooperieren durchschnittlich zwei bis sechs Partner. Die Zusammenschlüsse im Bereich der Infrastruktureinrichtungen umfassen im Mittel sieben Partner mit nur geringen Abweichungen.

Daneben existieren Bereiche, in denen sich mitunter sehr viele Partner

zusammenschließen. Beispielsweise gab ein Teilnehmer an, beim Thema Gesundheit an einer ÖÖP mit 200 Partnern beteiligt zu sein. Die mittlere ÖÖP in diesem Bereich setzt sich aus 17 Partnern zusammen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Bereich der sozialen Einrichtungen, mit einem Maximum von 100 Zusammenarbeitenden, aber einer Mehrheit, die sich mit weniger als fünf Partnern zusammenschließt.

Einen Extremfall stellt der IT-Bereich dar, bei dem im Zuge der Digitalisierung und Vernetzung auch Partner über große Distanzen hinweg effizient zusammenarbeiten können. Erfolgreich sind in diesem Bereich seit Jahren kooperativ betriebene Rechenzentren und Netzwerke zur Entwicklung von E-Government-Plattformen. Ein Teilnehmer berichtete sogar von einer ÖÖP mit 1.000 beteiligten Mitgliedern.

Zusammenfassend ergibt sich bei der Anzahl der zusammenarbeitenden Partner ein heterogenes Bild. Obwohl die Mittelwerte sich in ähnlichen Bereichen bewegen, gibt es teilweise starke Abweichungen zu den minimalen und maximalen Angaben. Diese Schwankungen spiegeln die unterschiedlichen Gründe wider, aus denen Partnerschaften eingegangen werden.

Die Anzahl der Partner im Rahmen von ÖÖPs unterliegt teilweise starken Abweichungen innerhalb der Bereiche. Im IT-Bereich arbeiten zwischen 2 und 1.000 Partnern zusammen.

Wie viele Partner sind an der Zusammenarbeit beteiligt?



	Minimum	Median	Maximum
Abfallentsorgung	2	8	42
Abwasserentsorgung	2	3	23
Energie	2	2	3
Verkehr	2	3	7
Wasserversorgung	2	3	5
Infrastruktureinrichtungen	5	8	9
Tourismus	2	6	6
Beschaffung	2	9	100
IT	2	3	1000
Personal	2	6	9
Verwaltung	2	6	50
Gesundheit	2	17	200
Soziale Einrichtungen	2	4	100
Sonstiges	2	5	8

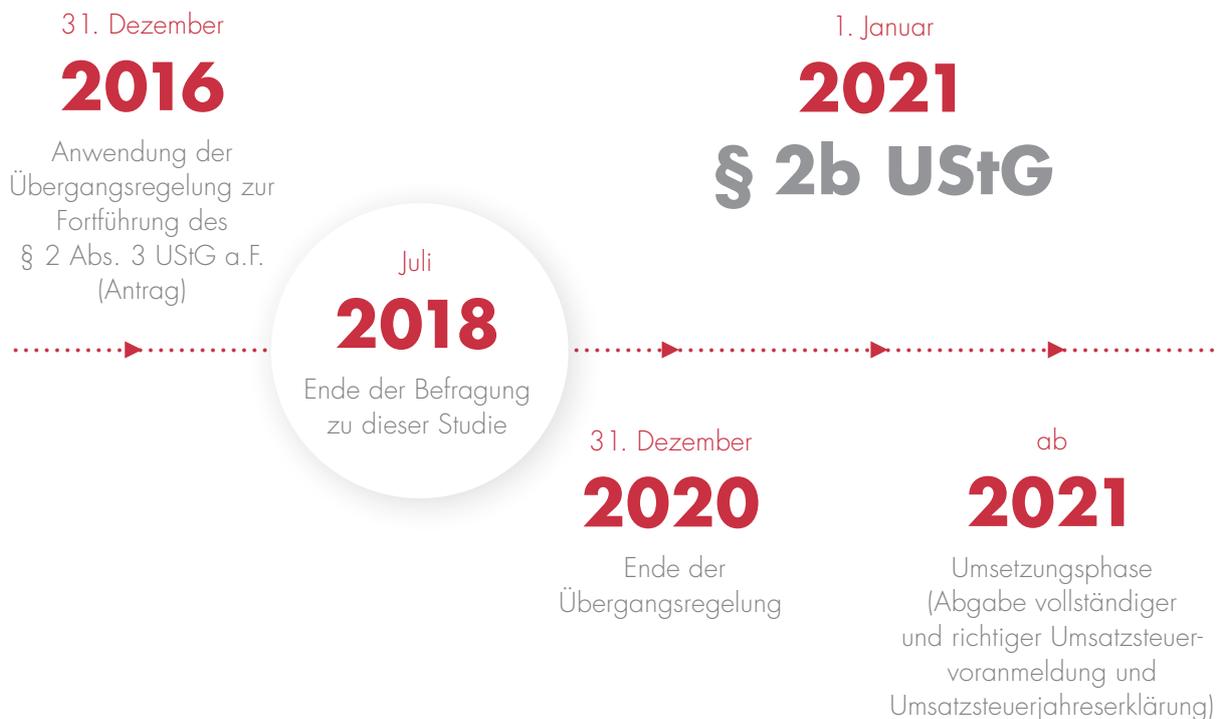
(Die Handlungsfelder „Feuerwehr/Rettungsdienst“, „Raumentwicklung“, „Finanzbuchhaltung“ und „Kita/Schule“ wurden wegen zu weniger Antworten in dieser Darstellung nicht berücksichtigt.)

I.4 § 2b UStG – akuter Handlungsdruck bis 2021

Mit der Einführung des § 2b UStG kommt ein erheblicher Arbeitsaufwand auf die juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu. Die öffentlichen Partnerschaften sind unter den Kriterien des § 2b UStG neu zu bewerten. Es stellen sich unter anderem die Fragen „Liegen öffentliche Verträge vor?“, „Werden alle Leistungen – auch nicht monetäre Vorgänge wie Tauschgeschäfte – von den Verträgen umfasst?“, „In welcher rechtlichen Ausgestaltung erfolgt die Partnerschaft und was ist künftig sinnvoll?“ und „Wie erfolgt

die Abrechnung der Leistungen?“. Viele Bereiche bzw. Mitarbeiter werden erstmals überhaupt mit dem Thema „Steuern“ konfrontiert. Eine entsprechende Sensibilisierung für steuerliche Fragestellungen ist daher erforderlich. Diesen Umstellungsaufwand für juristische Personen des öffentlichen Rechts hat der Gesetzgeber erkannt und eine entsprechende Übergangsregelung gesetzlich verankert (§ 27 Abs. 22 UStG). Bis zum 31. Dezember 2020 dürfen hiernach juristische Personen des öffentlichen Rechts weiterhin den „alten“ umsatzsteuerlichen Unternehmerbegriff (§ 2 Abs. 3 UStG a.F.) – mit den bekannten Begünstigungen

für öffentliche Partnerschaften – anwenden. Nahezu alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts haben diese Regelung in Anspruch genommen. Jetzt gilt es die Zeit sinnvoll zu nutzen und sich mit den Herausforderungen des § 2b UStG für die öffentliche Zusammenarbeit auseinanderzusetzen. Dies erfolgt jedoch mit unterschiedlicher Intensität.



Interkommunale Zusammenarbeit im Fokus der Umsatzsteuer?

Der Gesetzgeber hat mit § 2b UStG die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand reformiert. Juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) werden nunmehr grundsätzlich als Unternehmer im umsatzsteuerrechtlichen Sinne behandelt, sobald sie Leistungen auf privatrechtlicher Grundlage oder im Wettbewerb mit privaten Dritten erbringen.

Insbesondere die bisherigen Ausnahmen der Finanzverwaltung im Bereich der Beistandsleistungen/öffentlicher Partnerschaften wird es zukünftig so nicht mehr geben. Vielmehr fällt die Zusammenarbeit bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (öffentlich-rechtliche Handlungsgrundlage erforderlich) nur dann nicht in den Anwendungsbereich des Umsatzsteuergesetzes, wenn keine größeren Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Bezieht sich die Zusammenarbeit auf Leistungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von einer jPöR erbracht werden dürfen, liegt nach der Regelung in § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG keine wettbewerbsrelevante und damit unternehmerische Tätigkeit vor. Als Beispiele sind gemeinsame Standes- und Ordnungsamtsbezirke zu nennen.

Daneben legt § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG fest, dass größere Wettbewerbsverzerrungen nicht gegeben sind, wenn die Zusammenarbeit von jPöR durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn

- ▶ die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- ▶ die Leistungen dem Erhalt öffentlicher Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
- ▶ sie ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
- ▶ der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere jPöR erbringt.

Insbesondere die Kriterien „Erhalt der öffentlichen Infrastruktur“ und „Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe“ stellen die Praxis vor besondere Herausforderungen, da die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe weder in der Gesetzesbegründung konkretisiert noch durch das Schreiben des Bundesfinanzministeriums (BMF) vom 16. Dezember 2016 abschließend geklärt wird. Die „öffentliche Infrastruktur“ umfasst nach Auffassung des BMF alle Einrichtungen materieller und institutioneller Art, die für die Ausübung öffentlicher Gewalt im Sinne des § 2b Absatz 1 UStG notwendig sind. Hierzu zählen:

MATERIELLE Infrastruktur

materielle bzw. technische und digitale Infrastruktur (z. B. Verkehrswegeneetz, Klärung von Abwasser)

IMMATERIELLE bzw. soziale Infrastruktur

(z. B. Bildungswesen, innere Sicherheit)

INSTITUTIONELLE Infrastruktur

(z. B. Rechtsordnung, Wirtschaftsordnung, Sozialordnung)

Leistungsvereinbarungen über lediglich verwaltungsunterstützende Tätigkeiten (z. B. Gebäudereinigung) fallen jedoch gerade nicht in diese Regelung.

Die „Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe“ beschreibt zudem die Zusammenarbeit mehrerer jPöR, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen – nämlich eine oder mehrere gemeinsame Aufgaben im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen. Eine gemeinsame Aufgabenerfüllung liegt laut BMF allerdings nur dann vor, wenn die Aufgabe in Gänze auf die leistende jPöR übertragen wird. Werden nur Teilbereiche eines Aufgabenbereichs übertragen, soll dies nicht in den Anwendungsbereich dieser Regelung fallen. Als Beispiel nennt das BMF hier die Übernahme einzelner Arbeiten im Bereich von Grünpflegearbeiten, welche nicht durch § 2b Abs. 3 UStG begünstigt werden.

§ 2b UStG – höchste Zeit, Fahrt aufzunehmen.

Erst rund die Hälfte der in der Studie betrachteten ÖÖPs wurden im Hinblick auf die Neureglung überhaupt gewürdigt. Selbst größere Einrichtungen haben sich noch nicht in Gänze mit den steuerlichen Fragestellungen auseinandergesetzt. Dies mag vor allem an den vielen offenen Fragen liegen, die mit der Auslegung des § 2b UStG in Verbindung stehen. Es besteht erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale für begünstigte Partnerschaften

(§ 2b Abs. 3 UStG). Auch die Strukturen der öffentlichen Verwaltungen (komplexe Organisationseinheiten, lange Entscheidungswege sowie stark dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung) erschweren den Prozess, sich dezidiert mit den steuerlichen Folgen auseinanderzusetzen. Schnelle Informations- und Entscheidungswege in steuerlichen Angelegenheiten befinden sich bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts regelmäßig erst im Aufbau.

Doch der Stichtag naht – spätestens zum 1. Januar 2021 ist § 2b UStG anzuwenden.

⋮ Obwohl die Übergangsregelung nur noch bis Ende 2020 anzuwenden ist, hat erst die Hälfte der ÖÖPs ihre Aktivitäten im Hinblick auf die Neuregelung gewürdigt.



BT-Drucksache 18/6094

„ Aufgrund des demografischen Wandels und der bestehenden Notwendigkeit von Einsparungen sind juristische Personen öffentlichen Rechts in immer größerem Umfang zur Zusammenarbeit gezwungen. Diese Zusammenarbeit erfolgt nicht marktorientiert, sondern allein im öffentlichen Interesse bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben bzw. Leistungen der Daseinsvorsorge. Diese werden zum Beispiel durch die Erzielung von Synergieeffekten und die Auslastung der im öffentlichen Bereich bereits vorhandenen sachlichen und personellen Ressourcen gefördert. Insoweit steht die Zusammenarbeit der öffentlichen Einrichtungen nicht im Wettbewerb mit Leistungen, die auf dem freien Markt angeboten werden. „



Passus im Koalitionsvertrag

Nov. 2013, S. 91 mit Ablehnung von Steuerbelastungen kommunaler Beistandsleistungen

„ Die interkommunale Zusammenarbeit soll steuerrechtlich nicht behindert werden. Wir lehnen daher eine umsatzsteuerliche Belastung kommunaler Beistandsleistungen ab und werden uns – soweit erforderlich – EU-rechtlich für eine umfassende Freistellung solcher Leistungen von der Umsatzsteuer einsetzen. „

1.5 Wunsch versus Wirklichkeit – die Folgen von § 2b UStG

Nach dem Koalitionsvertrag sollte die interkommunale Zusammenarbeit auch künftig geschützt werden. Um eine Verteuerung öffentlicher Leistungen und damit verbundene unerwünschte Belastungen der Bürgerinnen und Bürger zu vermeiden, enthält § 2b Abs. 3 UStG daher Regelungen, nach denen die Zusammenarbeit öffentlicher Einrichtungen

bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht mit Umsatzsteuer belastet wird.

Doch wurde das politische Ziel einer umfassenden Freistellung von der Umsatzsteuer tatsächlich erreicht? In der Praxis zeichnet sich ein anderes Bild ab.

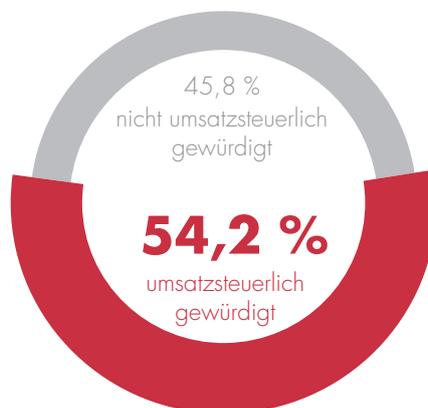
42 % der ÖÖPs, die bereits umsatzsteuerlich gewürdigt wurden, werden künftig der Umsatzsteuer unterliegen.

Schließlich sind die Hürden, um in die steuerliche Begünstigung des § 2b Abs. 3 UStG zu gelangen, hoch und für die Praxis häufig unüberwindbar.

⋮ **Trotz gegenteiliger Intention des Gesetzgebers werden zukünftig viele ÖÖPs der Umsatzsteuer unterliegen.**

Umsatzsteuerliche Würdigung der ÖÖPs

(Anteil der ÖÖPs)



41,7 % umsatzsteuerpflichtig ◀ davon künftig ▶ 58,3 % nicht umsatzsteuerpflichtig

1.6 Zufriedenheit bei rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für ÖÖPs wurden in den letzten Jahren teilweise umgestaltet. Obwohl beispielsweise mit der Novellierung des Vergaberechts mehr Rechtssicherheit geschaffen werden sollte, werden hier immer noch zahlreiche Detailprobleme gesehen.

Grundsätzlich herrscht Zufriedenheit unter den Befragten mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit: Mehr als 40 % der Befragten sind zufrieden, immerhin mehr als 20 % eher zufrieden. Noch 20 % sind teils zufrieden, teils unzufrieden und nur knapp 14 % entschieden unzufrieden.

Bemerkenswerterweise steigt die Unzufriedenheit mit der Einwohnerzahl der beteiligten Kommunen – während sich bei Einheiten bis zu 100.000 praktisch kaum kritische Stimmen finden lassen, äußert sich bei Einheiten mit mehr als 100.000

Einwohnern ein Viertel der Befragten kritisch. Dies kann zum einen möglicherweise von einem größeren Problembewusstsein bei „professionalisierten“ Verwaltungen zeugen; zum anderen wächst aber mit der Größe der Kommune auch die Komplexität der Aufgabenstellungen und insoweit steigen auch die rechtlichen Herausforderungen und Schwierigkeiten.

Zudem lassen sich sektoral teilweise deutliche Unterschiede feststellen: Die meisten unzufriedenen Stimmen melden sich im Bereich der Abwasserentsorgung – denen allerdings auch hier eine deutliche Zahl positiver Stimmen gegenübersteht –, im Bereich der Informationstechnik – wo sie sich mit den positiven Stimmen die Waage halten – und im Bereich des ÖPNV, wo tatsächlich eine kritische Stimmung zu überwiegen scheint. Letzteres mag der aktuellen „legislativen Unruhe“ im Bereich des Vergabe- und Personenbeförderungsrechts geschuldet sein.

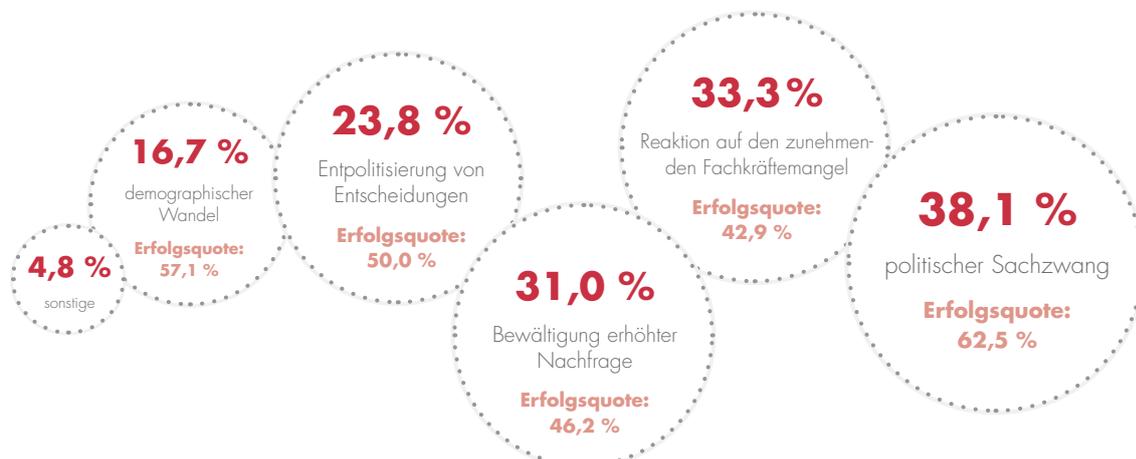
Trotz komplexer rechtlicher Umwelt ist ein Großteil der Befragten zufrieden. Die Zufriedenheit hängt allerdings stark von der Größe der Einrichtung ab – je höher die Einwohnerzahl, desto unzufriedener sind die Befragten mit den rechtlichen Rahmenbedingungen.

1.7 Partnerschaften tragen Früchte

Die langfristigen Herausforderungen der Privatwirtschaft zeichnen sich auch im öffentlichen Sektor ab. So müssen sich Städte und Gemeinden zunehmendem Kostendruck stellen, sich mit dem Fachkräftemangel auseinandersetzen und auf den technologischen Fortschritt reagieren. Häufig können insbesondere kleinere Gemeinden und Kommunen diesen Herausforderungen nicht alleine entgegenzutreten. Die Herausforderungen spiegeln sich in den Beweggründen für das Eingehen einer ÖÖP wider.

Gründe für die Zusammenarbeit und ihre Erfolgsquote

(Anteile der ÖÖPs; die Erfolgsquote gibt an, wie viel Prozent den entsprechenden Vorteil auch realisieren konnte.)



Hauptmotivation für eine Partnerschaft ist zum einen die Kostensenkung und zum anderen die Bewältigung komplexer Aufgaben. Dies gilt insbesondere für Körperschaften mit kleinem Einzugsgebiet. In jeweils 83 % der Fälle ließen sich die angestrebten Vorteile auch tatsächlich realisieren. Damit sind die zwei häufigsten Beweggründe auch die mit der höchsten Realisierungsquote. Kostensenkungen lassen sich durch ÖÖPs realisieren, indem Aufgaben und Organisationsstrukturen zusammengelegt werden und somit gesteigerte Effizienz sowie erhöhte Auslastung den Abbau redundanter Stellen, Sachmittel und Infrastruktur ermöglichen. Nicht notwendigerweise an Kostensenkungen geknüpft, aber effizienzsteigernd wirkt die von 57 % beziehungsweise 43 % der Teilnehmer als Motiv angegebene Erhöhung der Kapazitätsauslastung im Personal beziehungsweise bei den Sachmitteln. Bei der Erfolgskontrolle geben drei Viertel der Teilnehmer an, die Kapazitäten des Personals durch die ÖÖPs besser nutzen zu

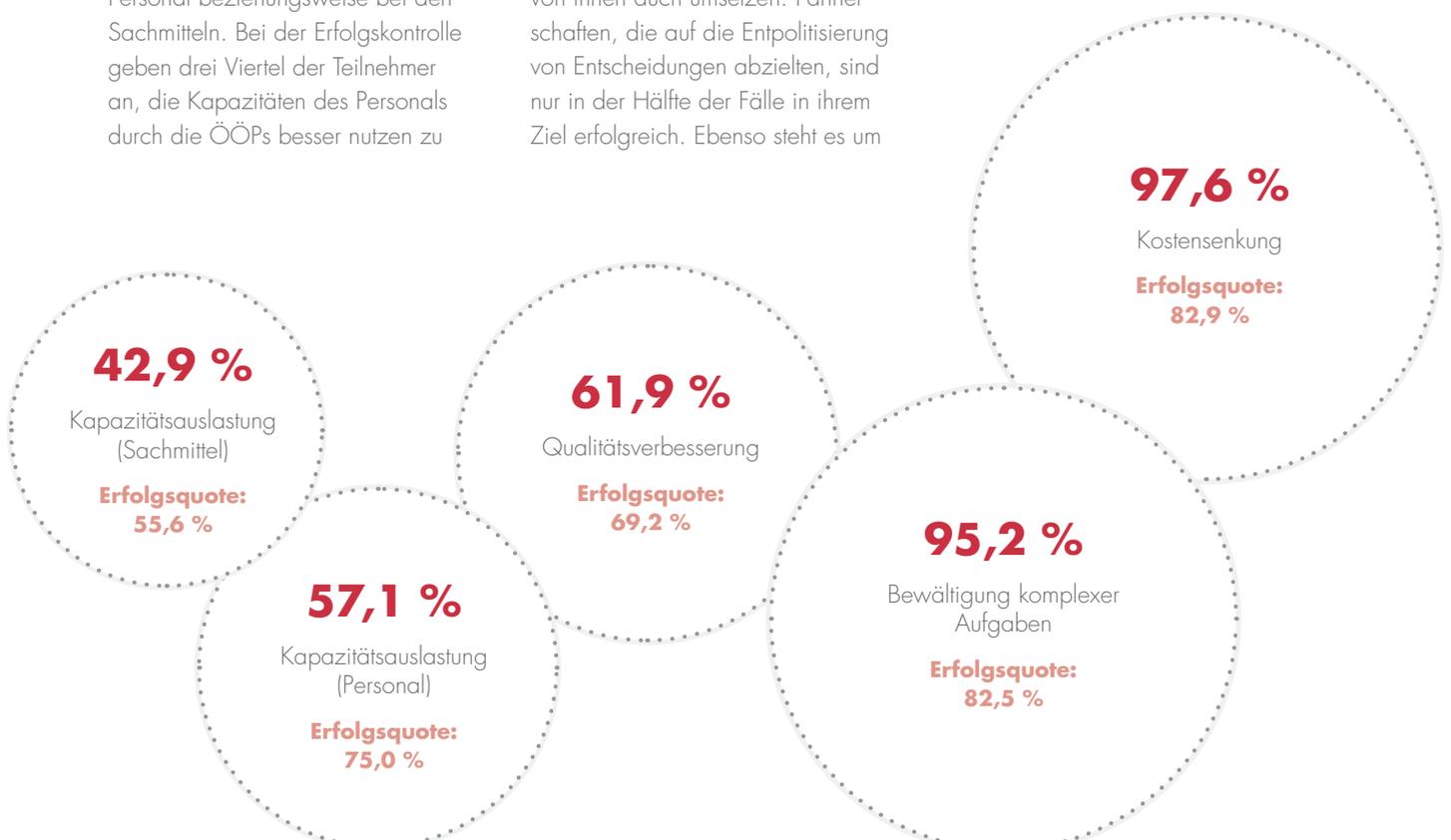
können. Bei den Sachmitteln können immerhin 56 % eine Steigerung der Kapazitätsauslastung realisieren. Die erhöhte Personalauslastung ist insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels ein wichtiger Vorteil für kleine Gebietskörperschaften. Sie haben nicht selten Probleme, qualifizierte Spezialisten als Mitarbeiter zu gewinnen und zu halten. Der individuelle Arbeitsumfang reicht häufig nicht für eine Vollzeitstelle aus, sodass ergänzende fachfremde Aufgaben oder beschränkende und starre Arbeitszeitvorgaben die Stelle unattraktiv machen. Eine Partnerschaft kann eine adäquate Auslastung des Fachpersonals sicherstellen und eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung ermöglichen.

Eine Qualitätsverbesserung nennen 62 % als Motiv für ihre Zusammenarbeit. Diesen Vorteil konnten 69 % von ihnen auch umsetzen. Partnerschaften, die auf die Entpolitisierung von Entscheidungen abzielten, sind nur in der Hälfte der Fälle in ihrem Ziel erfolgreich. Ebenso steht es um

die Erfolgsquote bei Partnerschaften mit dem Hauptziel, eine erhöhte Nachfrage zu kompensieren, welches von 31% der Teilnehmer als Motiv angegeben wird.

In 38 % der Fälle erfolgt der Zusammenschluss auch aus politischem Sachzwang, seltener als Reaktion auf den Fachkräftemangel (33 %) oder den demografischen Wandel (17 %). Die Realisierungsquote dieser möglichen Vorteile liegt zwischen 43 % und 63 %.

Den Zielen der Zusammenschlüsse stehen in den meisten Fällen hohe Erfolgsquoten gegenüber. Insbesondere Kostensenkung und die Bewältigung komplexer Aufgaben lassen sich durch ÖÖPs realisieren.



Management von ÖÖPs

Nach den detaillierten Angaben der Befragten zur Ausgestaltung einer oder mehrerer ihrer ÖÖPs wurde den Studienteilnehmern im zweiten Teil der Befragung die Möglichkeit gegeben, ihr Vorgehen und die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit im öffentlichen Raum zu bewerten.

II.1 Rechtliche Hindernisse erschweren den Weg zur ÖÖP

Bei den Rechtsgebieten, die für eine Partnerschaft als besonders herausfordernd oder kritisch betrachtet werden, gibt es einen klaren Spitzenreiter, nämlich das Vergaberecht, das als einziges Rechtsgebiet von mehr als zwei Dritteln der Befragten als „kritisch“ oder „eher kritisch“ bewertet wird. Dies erklärt sich sicherlich daraus, dass das aktuelle Verga-

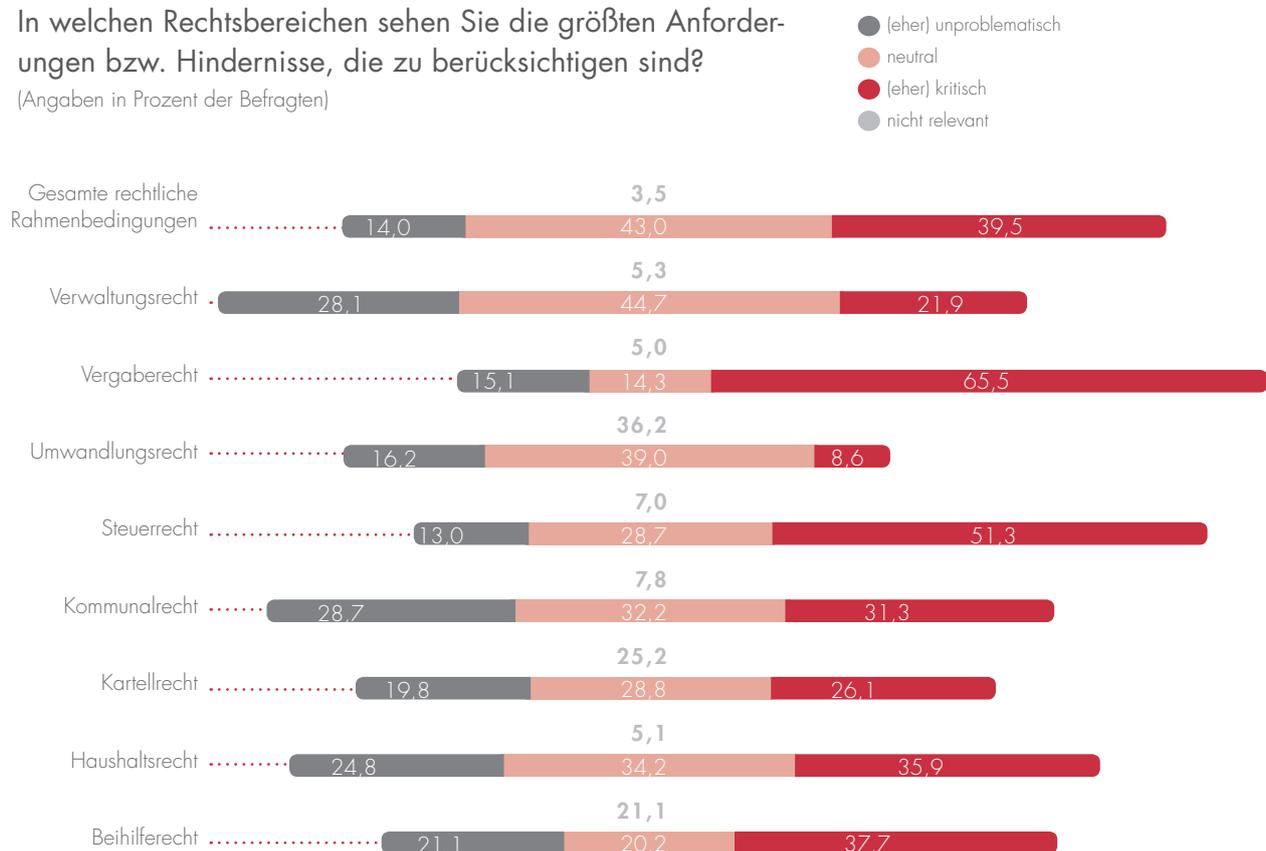
berecht vor zwei Jahren novelliert worden ist. Hier wurden nun erstmals ausdrücklich gesetzliche Regelungen für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit geschaffen, während sie sich zuvor an den nicht völlig widerspruchsfreien Leitlinien der europäischen Rechtsprechung orientieren musste. Die Tatsache, dass trotz dieser ausdrücklichen Regelungen immer noch ein erhebliches kritisches Potenzial im Vergaberecht gesehen wird, zeigt, dass diese Neuregelun-

gen bislang noch keine hinreichende Klarheit geschaffen haben. Es sind immer noch zahlreiche Detailfragen ungeklärt, die auch rechtliche Risiken für die Zusammenarbeit in ÖÖPs implizieren.

Hindernisse werden auch in allen weiteren Rechtsgebieten gesehen, welche die finanziellen Aspekte der Partnerschaft betreffen, also im Steuerrecht, das von mehr als der Hälfte der Befragten als kritisch oder

In welchen Rechtsbereichen sehen Sie die größten Anforderungen bzw. Hindernisse, die zu berücksichtigen sind?

(Angaben in Prozent der Befragten)



eher kritisch genannt wurde, im Beihilferecht und im Haushaltsrecht. Hinsichtlich des Steuerrechts steht sicherlich die Problematik des neuen § 2b UStG im Vordergrund. Im Beihilfe- und Haushaltsrecht ergeben sich bereits herkömmlicherweise bei jeder möglichen Wettbewerbsverzerrung durch die Partnerschaft erhebliche Risiken für die Beteiligten im Hinblick auf eine Leistungsrückgewähr und die Wirksamkeit der rechtlichen Grundlagen.

Vergleichsweise unkritisch werden die klassischen Materien des Ver-

waltungs- und des Kommunalrechts gesehen, was damit zu erklären sein mag, dass es in diesen Bereich nur wenige einschneidende Entwicklungen gegeben hat. Da diese Rechtsgebiete ohnehin zum „Kerngeschäft“ der beteiligten Partner gehören, besteht insoweit auch langjährige Erfahrung auf diesen Rechtsgebieten. Als unkritisch werden zudem auch das Umwandlungsrecht und das Kartellrecht gesehen. Das Umwandlungsrecht ist hier schlichtes Mittel zum Zweck, das keine hohen Hürden aufstellen mag. Beim Kartellrecht wird dessen Bedeutung und Risiko-

potenzial nicht selten unterschätzt, zumal die Hürden beispielsweise für Fusionskontrollanmeldungen nicht besonders hoch angesetzt sind und die Risiken von Kartellrechtsverletzungen sehr empfindliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Insbesondere das Vergaberecht wird im Hinblick auf die Umsetzung einer ÖÖP als Hürde empfunden. Aber auch Steuer-, Beihilfe- und Haushaltsrecht sind laut der Teilnehmer problematisch.

ÖÖP im Vergabe- und Kartellrecht

Das Vergabe- und das Kartellrecht besitzen jeweils umfassende Bedeutung für Öffentlich-Öffentliche Partnerschaften:

Das Vergaberecht regelt zum einen Voraussetzungen, unter denen insbesondere öffentliche Stellen, die als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind, vor allem Lieferungen und Dienstleistungen im Rahmen derartiger Partnerschaften beziehen dürfen, ohne hierfür ein förmliches Vergabeverfahren durchführen zu müssen. Früher beruhten Ausnahmen im Vergaberecht für entsprechende „Inhouse“-Vergaben bzw. Vergaben im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit allein auf dem Richterrecht des Europäischen Gerichtshofs. Seit der Novellierung des Vergaberechts im Jahr 2016 wurden nun eigene gesetzliche Regelungen für die öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit geschaffen: So sieht insbesondere § 108 Abs. 6 GWB vor, dass kein Vergabeverfahren durchgeführt werden muss für einen Vertrag, der zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern geschlossen wird, wenn hierdurch eine Zusammenarbeit bei öffentlichen Dienstleistungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele begründet wird, die Durchführung der Zusammenarbeit ausschließlich durch öffentliche Interessen bestimmt wird und die öffentlichen Auftraggeber im Rahmen der Zusammenarbeit weniger als 20 Prozent der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit erfasst werden. Es liegt allerdings auf der Hand, dass alle diese Voraussetzungen für unterschiedliche Interpretationen offen sind. Folglich wollen entsprechende ÖÖPs auch in vergaberechtlicher Hinsicht gut durchdacht sein; immerhin können auch reine Zweckvereinbarungen dem Vergaberecht unterworfen sein.

Aber auch das Kartellrecht kann einschneidende Bedeutung für ÖÖPs besitzen: Immerhin unterfallen ÖÖPs der Zusammenschlusskontrolle gemäß den §§ 35 ff GWB, soweit die entsprechenden Schwellenwerte erreicht werden, also beispielsweise die beteiligten Partner insgesamt weltweit Umsatzerlöse von mehr als 500 Millionen Euro erzielen und im Inland mindestens ein beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als 25 Millionen Euro und ein anderes beteiligtes Unternehmen Umsatzerlöse von mehr als 5 Millionen Euro aufweist. Zwar klingen diese Schwellenwerte zunächst recht hoch; allerdings wird in vielen Fällen bereits die Beteiligung eines Landkreises, der eine Sparkasse mit entsprechendem Umsatz kontrolliert, an einer ÖÖP den Zusammenschlusstatbestand erfüllen. In diesem Fall ist dann die ÖÖP beim Bundeskartellamt anzumelden. Sollte dies nicht geschehen, besteht die Gefahr der Verhängung von Bußgeldern sowie der Unwirksamkeit der abgeschlossenen Verträge.

Aussagen zum Management von ÖÖPs

(Angaben in Prozent der Befragten; die Differenz zu 100 % ergibt sich aus neutralen oder fehlenden Antworten.)

- ▶ Es wird ein Projektteam zur Einführung der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit gebildet.



44,2



10,8

- ▶ Die Erwartungen und Ziele der Zusammenarbeit werden vorab definiert und werden schriftlich dokumentiert.



62,5



10,0

- ▶ Es findet auch während der Durchführung der Zusammenarbeit eine regelmäßige Kommunikation mit den beteiligten Partnern statt.



73,0



3,3

- ▶ Die Zielerreichung wird auch während der Durchführung regelmäßig geprüft.



63,6



8,3

✓ stimme vollständig/eher zu

✗ widerspreche eher/vollständig

II.2 Organisation ist das halbe Leben – Zusammenarbeit bedarf der Struktur

Ein Blick auf die praktische Ausgestaltung der ÖÖP-Projekte zeigt mehrheitlich eine professionelle Herangehensweise der Teilnehmer. 73 % von ihnen geben an, während der Zusammenarbeit eine regelmäßige Kommunikation zwischen den Partnern zu betreiben. Organisationale und gegebenenfalls kulturelle Problematiken lassen sich so bereits frühzeitig erkennen und beheben. Eine schriftliche Dokumentation, wie sie von über 60 % der Teilnehmer vorgenommen wird, ermöglicht eine objektive Erfolgsmessung und ist für die Ableitung von Maßnahmen im Management der ÖÖPs essenziell.

Als mindestens teilweise zutreffend bezeichnet ein Großteil der Teilnehmer auch die Aussage, dass die Erwartungen und Ziele der Partnerschaft vorab definiert und schriftlich dokumentiert wurden. Die Zieldefinition in Verbindung mit der regelmäßigen Kommunikation zwischen den Beteiligten scheint in der Praxis gut zu funktionieren. So wird auch während der Durchführung der ÖÖP die Zielerreichung regelmäßig von den Teilnehmern überprüft.

Überraschend wirkt hingegen die Tatsache, dass weniger als die Hälfte der Teilnehmer ein Projektteam zur Einführung der ÖÖP vorhalten. Zwar scheint die praktische Zusammenarbeit in der Wahrnehmung der Teilnehmer gut zu funktionieren, dennoch ist die Implementation einer Projektgruppe zu empfehlen. So hängt der Erfolg einer ÖÖP im Kern

von einem effizienten Projektmanagement und Controlling ab, welches von Beginn an potenzielle Probleme identifiziert und löst.

Insgesamt weisen kleine Körperschaften häufiger Defizite in den genannten Punkten auf als ihre großen Kollegen. Gerade wenn für die Einführung der ÖÖP nur wenig Ressourcen zur Verfügung stehen, ist ein professionelles Projektmanagement wichtig. Es sollte darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen zielgerecht abgeleitet werden, Meilensteine definiert werden und eine regelmäßige Prüfung der Zielerreichung während der Durchführung stattfindet. Hierbei bietet es sich häufig an, für die Einführungsphase Know-how und Erfahrungen eines externen Partners einzubeziehen.

... Vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen an Projektmanagement und Controlling, herrscht bei der Implementation von ÖÖP-Projektgruppen bei den Teilnehmern noch Aufholbedarf.

II.3 Alle mit an Bord?

Neben den Fragen zum unmittelbaren Management der ÖÖP sollte man sich auch über die Interaktion mit Mitarbeitern und Öffentlichkeit Gedanken machen. Die Einschätzungen der Studienteilnehmer zu diesen Themen bieten durchaus überraschende Ergebnisse.

Obwohl im öffentlichen Sektor eines der größten Probleme der Fachkräftemangel ist, stimmen knapp ein

Viertel der Teilnehmer vollständig oder eher zu, dass ihre Mitarbeiter ÖÖPs mit Stellenabbau gleichsetzen. Der Fragebogen ist vornehmlich durch die Leitungsebene beantwortet worden, sodass eine Unterschätzung der Ängste der Mitarbeiter durch die Vorgesetzten denkbar ist. Die tatsächliche Quote an Mitarbeitern, die ÖÖPs mit Stellenabbau assoziieren, könnte also noch höher ausfallen.

Der Stellenabbau als mögliche Folge von ÖÖPs erscheint vor dem Hintergrund des herrschenden Fachkräftemangels als ein kontraproduktiver Effekt. Das Eintreten hängt jedoch im hohen Maße von der jeweiligen Partnerschaft ab. In vielen Fällen gelingt es erst durch die ÖÖP, Vollzeitstellen von Fachkräften wie etwa IT-Spezialisten zu füllen und somit das Gegenteil von Stellenabbau zu bewirken.

Andersherum werden beispielsweise bei der Zusammenlegung von Verwaltungen sicherlich Synergien in dem Maße gehoben, dass der Ab-

bau von redundanten Stellen sinnvoll sein kann. In diesen Fällen ist es besonders wichtig, die Mitarbeiter von Anfang an in den Einführungsprozess der ÖÖP einzubeziehen, Ängste klar zu adressieren und bei Stellenabbau Perspektiven für die betroffenen Mitarbeiter aufzuzeigen. Allerdings stimmen nur weniger als die Hälfte der Befragten zu, dass sie in ÖÖP-Projekten ihre Mitarbeiter frühzeitig in den Veränderungsprozess mit einbeziehen und offen Chancen und Risiken kommunizieren.

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit wird von 43 % der Teilnehmer als Maßnahme bewusst gestaltet. Eine aktive Aufklärungsarbeit kann Akzeptanz für die Partnerschaft bei den Anwohnern, Politikern und auch bei den Beschäftigten schaffen. Proaktives Management der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sollte daher als Bestandteil eines jeden ÖÖP-Projektplans aufgenommen werden und dabei regionale Besonderheiten und gesetzliche Rahmenbedingungen berücksichtigen.

Beim Thema Förderprogramme ist die Zuordnung von Ursache und Wirkung nicht eindeutig. Es ist durchaus denkbar und gegebenenfalls auch intendiert, dass Förderprogramme erst die Idee zu einer ÖÖP wecken. Unter den Teilnehmern stimmt die Hälfte der Befragten zu, sich bei der Finanzierung ihrer Partnerschaft im öffentlichen Raum über passende Förderprogramme zu informieren. Da für die Beantragung und saubere Abwicklung von Fördermitteln ein gewisses Maß an Know-how und Erfahrung erforderlich ist, unterstreicht die hohe Erfolgsquote (37 % Zustimmung, dass Zuschüsse in Anspruch genommen werden) die Professionalität, mit der ÖÖPs in vielen Fällen betrieben werden.

• Eine verstärkte Aufklärung und Kommunikation sowohl im Blick auf Mitarbeiter als auch Presse und Öffentlichkeit kann die Akzeptanz einer geplanten ÖÖP fördern.

**stimme
vollständig/
eher zu**

Berücksichtigung der Stakeholder bei ÖÖPs

(Angaben in Prozent der Befragten; die Differenz zu 100 % ergibt sich aus neutralen oder fehlenden Antworten.)

**widerspreche
eher/
vollständig**

50,0

Hinsichtlich der Finanzierung solcher öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit haben wir uns über Förderprogramme informiert ...

8,9

36,6

...und können Zuschüsse in Anspruch nehmen.

19,5

42,6

Wir haben die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit bewusst so gestaltet, dass die Akzeptanz der Zusammenarbeit bei Einwohnern, Politikern und auch Beschäftigten positiv beeinflusst wird.

11,5

43,9

Wir haben unsere Mitarbeiter frühzeitig in den Veränderungsprozess miteinbezogen und offen die Chancen und Risiken kommuniziert.

8,9

23,4

Unsere Mitarbeiter setzen öffentlich-öffentliche Zusammenarbeit häufig mit dem Ziel ‚Abbau von Stellen‘ gleich.

39,5

II.4 Risikominimierung durch Vergabeverfahren

Die Wahl der Mitglieder und die Wahl der rechtlichen Form der Partnerschaft sind zwei grundlegende Entscheidungen, die vor einer geplanten Partnerschaft getroffen werden müssen. Sie betrifft vordergründig eine Henne-und-Ei-Problematik, nämlich die, ob zunächst ein bestimmter Inhalt und bestimmte Partner für die Zusammenarbeit identifiziert werden, oder ob am Anfang eine Rechtsform steht, die mit einem passenden Inhalt gefüllt wird. Nicht ganz überraschend steht für drei Viertel der Befragten der Inhalt am Anfang der Partnerschaft, sodass dann das rechtliche Kleid passend zurechtgeschneidert wird. Es sollte geprüft werden, ob rechtliche Ausnahmen auch vergaberechtlicher Art Anwendung finden können und gegebenenfalls in Anspruch genommen werden. Des Weiteren sollte ins-

gesamt eine umfassende rechtliche Prüfung vorab erfolgen.

Von Interesse sind hier allerdings diejenigen Stimmen, die nicht der Mehrheitsmeinung folgen: Das Vergabeverfahren beruht auf dem Gedanken, dass nur ein rechtskonformes (Vergabe-)Verfahren zu einem sinnvollen Ergebnis führt. Somit wird konzeptionell der Form Vorrang vor dem Inhalt gegeben. Immerhin die Hälfte der Befragten kann dem förmlichen Vergabeverfahren auch dort etwas abgewinnen, wo eigentlich eine Ausnahme vom Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe greift und ein Vergabeverfahren nicht durchgeführt werden müsste. Dies kann zum einen auf dem Gedanken beruhen, dass man sich trotz aller Vorüberlegungen immer noch offen zeigen sollte für Gedanken, auf die man ohne eine Konsultation des Marktes per Vergabeverfahren nicht gekommen wäre. Zum anderen bietet ein

rechtskonform durchgeführtes Vergabeverfahren Rechtssicherheit sowohl in vergabe- als auch in beihilferechtlicher Hinsicht. Das förmliche Vergabeverfahren dient somit als Instrument der Risikominderung.

Im Hinblick auf die Vorbereitung der Partnerschaft überrascht es zwar nicht, dass sich alle Beteiligten grundsätzlich auch in rechtlicher Hinsicht umfassend vorbereiten. Dennoch ist es bemerkenswert, dass nur etwas mehr als 40 % der Befragten tatsächlich vollständig der Aussage zustimmen. Im Umkehrschluss bringen immerhin 60 % der Befragten insofern den „Mut zu rechtlichen Lücke“ auf. Dass jedoch kaum ein Befragter den Sinn rechtlicher Prüfung bezweifelt, scheint eher von Pragmatismus als von grundsätzlicher Rechtsblindheit zu zeugen.

Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu rechtlichen Aspekten der Zusammenarbeit (Angaben in Prozent der Befragten)

Bei geplanten Kooperationen suchen wir uns zunächst den Kooperationspartner und entwickeln dann die rechtliche Form der Zusammenarbeit.



Wir nutzen förmliche Vergabeverfahren auch dann, wenn eine vergaberechtliche Ausnahme zugunsten öffentlich-öffentlicher Zusammenarbeit vorliegen würde.



Wir prüfen vor Kooperationen umfassend die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Realisierung.



● stimme vollständig/eher zu ● teils, teils ● widerspreche eher/vollständig ● keine Angabe



Quo
vadis?

Erfolgsfaktoren und zukünftige Entwicklungen

Nachdem im ersten Teil die konkrete Ausgestaltung aktueller ÖÖPs und im zweiten Teil das Management von ÖÖPs untersucht wurde, soll im folgenden dritten Teil der Studie die Brücke zu zukünftigen ÖÖPs geschlagen werden. Dabei werden zunächst die wichtigsten Erfolgskriterien aufgearbeitet und anschließend eine Bewertung der Auswirkung wesentlicher Entwicklungen auf die Zukunft von ÖÖPs vorgenommen.

III.1 Persönlich und objektiv: kein Widerspruch, sondern Erfolgsparameter

Der Erfolg einer ÖÖP hängt von vielen internen und externen Faktoren ab. Die Studienteilnehmer wurden gebeten, einige von derartigen Faktoren in ihrer Wichtigkeit zu bewerten.

Das Erfolgskriterium Nummer eins ist dabei das gegenseitige Vertrauen. Ausschlaggebend sind auch ein klarer politischer Gestaltungswille sowie effiziente Entscheidungsstrukturen. Für drei Viertel der Befragten ist es (eher) wichtig, dass die Partner die gleichen Rechte und Pflichten haben. Weiteres Erfolgspotenzial

liegt in einem guten persönlichen Verhältnis der beteiligten Personen und in einem in der Organisation verknüpften Projektcontrolling. Vor dem Hintergrund, dass nur wenige Teilnehmer eine Projektgruppe für die Umsetzung der ÖÖP vorhalten, sollte diese Bewertung dazu anregen, Projektgruppen zu etablieren. Über die Hälfte der Teilnehmer zählen auch die Wahl der richtigen Rechtsform zu den (eher) wichtigen Erfolgskriterien.

Obwohl Kostensenkung einer der Hauptgründe für eine Partnerschaft ist und diese auch mehrheitlich realisiert werden kann, liegt das Kostensenkungspotenzial in der Rangliste überraschenderweise auf dem vorletzten Platz, gefolgt von

finanzieller Förderung durch Dritte. Daraus folgt, dass die Teilnehmer insbesondere die weichen Faktoren wie Vertrauen in der Partnerschaft als wichtig empfinden, durch die das Realisieren der Hauptbeweggründe wie Kostensenkung erst möglich wird.

Dem Partner persönlich zu begegnen und gleichzeitig durch eine objektive Herangehensweise die Zusammenarbeit voranzutreiben ist eine Erfolgsdevise, die sich bewährt hat.

Erfolgsfaktoren für ÖÖPs

(Anteile der Befragten, die diesen Faktor als (eher) wichtig bezeichnet haben, in Prozent)



III.2 Agenda 2023 – was bringt die Zukunft?

Für die Zukunft planen die Befragten in verschiedenen Sektoren zusätzliche Partnerschaften. Häufig genannt werden die Arbeitsfelder Infrastruktur, Verwaltung und Verkehr. Auch für die Abfall- bzw. Abwasserentsorgung, im Bereich der sozialen Einrichtungen und für den IT-Bereich sind weitere Partnerschaften geplant. Kleinere Körperschaften suchen häufig im Personalbereich Unterstützung. Seltenere sind zusätzliche Partnerschaften zur Energie- und Wasserversorgung sowie für die Finanzbuchhaltung angedacht.

Bei vielen der befragten Körperschaften liegen bereits konkrete Pläne bis

2023 vor. Dies spiegelt die generell positive Bewertung der bisherigen ÖÖPs wider, die den weiteren Auf- und Ausbau fördert. Damit zeichnet sich der generelle wirtschaftliche Trend von Partnerschaften und Zusammenschlüssen auch für die öffentliche Hand ab.

Bundesweit betrachtet, verteilen sich die weiteren Nennungen relativ gleichmäßig über das restliche Spektrum der Arbeitsfelder. Landesrechtliche Rahmenbedingungen und Neuerungen führen im Vergleich zwischen den Ländern zu Variationen. In Bayern etwa planen 27 % der Einrichtungen zusätzliche ÖÖPs im Bereich der Abfallentsorgung. Dies ist auf die Mindestanforde-

rungen von Entsorgungseinrichtungen und -anlagen im Bayrischen Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG) zurückzuführen sowie auf die Empfehlung zum Zusammenschluss von Zweckverbänden zur Erfüllung der Entsorgungspflicht und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in Art. 8 BayAbfG, welches 2017 in Kraft getreten ist.

• Durch positive Erfahrungen mit ÖÖPs in der Vergangenheit haben viele Körperschaften bereits konkrete Pläne für die Zukunft. Insbesondere in den Bereichen Verwaltung, Infrastruktur und Verkehr sind zukünftig weitere Partnerschaften geplant.

Pläne für weitere ÖÖPs (Angaben in Prozent der Befragten)



III.3 Ökosystem“ öffentliche Hand – Umweltbedingungen erfordern Anpassungen

Um den Anforderungen der heutigen Zeit gerecht zu werden, ist eine hohe Anpassungsfähigkeit vorteilhaft. Zwar droht das gänzliche Verschwinden im öffentlichen Sektor eher selten, aber Bürgerzufriedenheit und Arbeitgeberattraktivität bleiben bei fehlender Dynamik schnell auf der Strecke. Die Befragten haben den Einfluss verschiedener aktueller Entwicklungen auf die Zusammenarbeit

im öffentlichen Raum bewertet. Eindeutiges Antwortverhalten zeigt sich bei den Themen Fachkräftemangel und Finanzknappheit. Sie sind – wie auch in der freien Wirtschaft – ein Treiber für Partnerschaften.

Die Antworten der Studienteilnehmer zeigen aber auch, dass die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum von bestimmten vergleichbaren Entwicklungen gleichzeitig begünstigt und behindert werden kann. So begünstigen der Ansicht der Befragten zufolge digitale Angebote an die

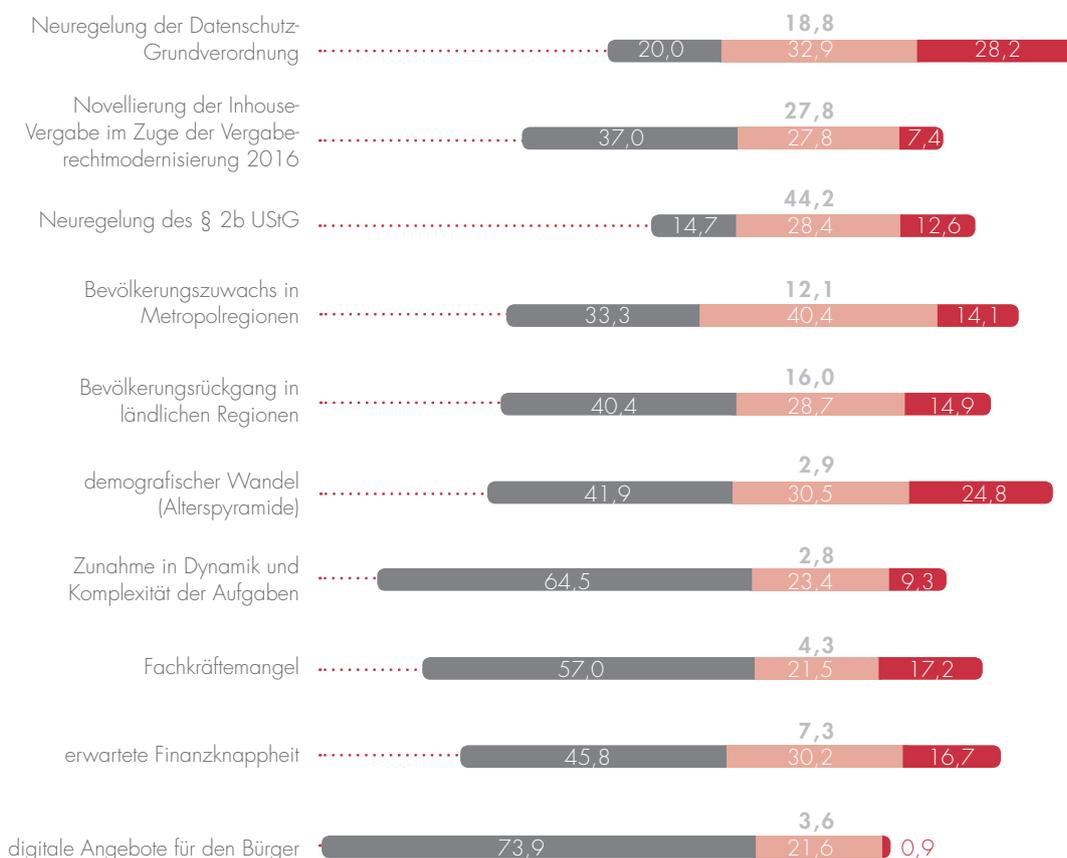
Bürger in erheblichem Maße die Zusammenarbeit. Die neue Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), die gerade diese Angebote rechtlich umrahmt, wird aber zugleich als der hinderlichste Faktor angesehen.

Auch dem Einfluss des demografischen Wandels, sowohl hinsichtlich der Entwicklung der Alterspyramide als auch hinsichtlich der Flucht vom Land in die Metropolregionen, scheinen die meisten Befragten sowohl förderliche als auch hinderliche Aspekte abzugewinnen.

Bitte bewerten Sie den Einfluss der folgenden Entwicklungen auf die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum

(Angaben in Prozent der Befragten)

- (eher) förderlich
- teils, teils
- (eher) hinderlich
- keine Angaben



Die Meinung der Befragten zum Einfluss rechtlicher Rahmenbedingungen auf die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum zeugt von einer Verunsicherung: So sollte beispielsweise gerade die Novellierung des Vergaberegime auch für die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum schaffen – dennoch wird unter den Befragten ein erheblicher Zweifel laut, ob diese Rechtsentwicklung tatsächlich für entsprechende Partnerschaften nicht sogar eher hinderlich ist. Dies lässt sich am ehesten mit den noch

offenen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der neuen Regelungen erklären, etwa hinsichtlich der Möglichkeit der Beteiligung Privater und der Ermittlung wesentlicher Umsatzanteile.

Der Einfluss der Neuregelung des § 2b UStG ist von nachrangiger Bedeutung für das Zustandekommen einer öffentlichen Partnerschaft. Es scheint so, dass Steuern als das notwendige Übel angesehen werden, und in jedem Fall gezahlt werden müssen.

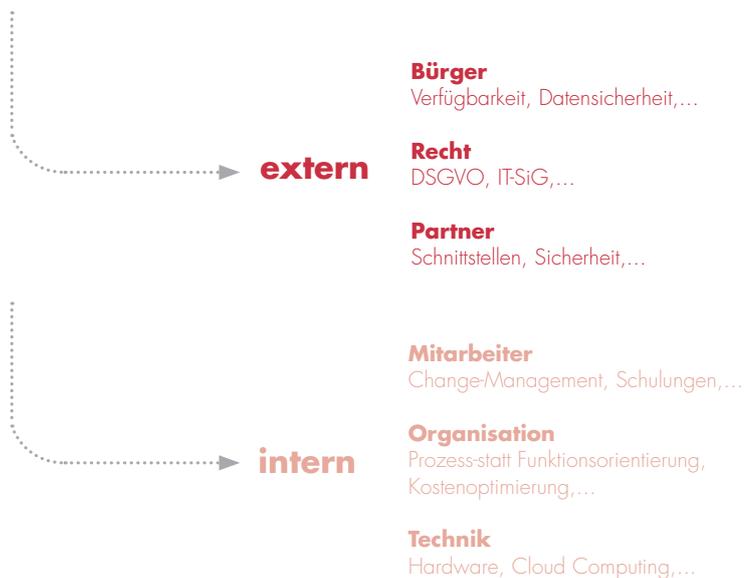
Die Teilnehmer sehen ein großes Potenzial der Zusammenarbeit in der Bereitstellung digitaler Angebote für den Bürger und widmen sich damit dem aktuellen Thema der technologischen Entwicklung.



Anforderungen der Digitalisierung

Sascha Knauf, Ressortleiter Öffentlicher Sektor

Die Digitalisierung bietet Chancen, die vor wenigen Jahren noch undenkbar erschienen. Eine nachhaltige Digitalisierungsstrategie umfasst eine detaillierte Vorabanalyse interner und externer Anforderungen.



Fazit

Die Herausforderungen wachsen

Digitale Angebote für die Bürger und die Zunahme in Dynamik und Komplexität der Aufgaben im öffentlichen Sektor werden von den Studienteilnehmern sehr deutlich als zukünftige Treiber von ÖÖPs identifiziert. Auch die Herausforderung des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels wird nach der Einschätzung der Befragten den Kooperationsdruck erhöhen. Viele dieser Themen treiben auch die Privatwirtschaft an, was zum einen eine Konkurrenzsituation entstehen lässt, zum anderen aber auch die Möglichkeit bietet, aus den Erfahrungen oder Fehlern der „anderen Seite“ zu lernen oder Partnerschaften einzugehen.

Nach der Erkenntnis, dass die genannten Herausforderungen nur schwer alleine zu bewältigen sind, gilt es eine geeignete Kooperationsform zu finden. Der Entscheidungsraum ist dabei sehr groß und erstreckt sich unter anderem über die Dimensionen Rechtsform, Partneranzahl, Partnerart, Machtverteilung, Zielsetzung, Strategie, Organisation

und Management. Fällt die Entscheidung zugunsten einer Zusammenarbeit im öffentlichen Raum, sehen sich die Körperschaften einer Vielzahl von Hindernissen ausgesetzt, wie sie etwa in der unten abgebildeten Wordcloud visualisiert werden.

Voranalyse zur Risiko-reduzierung

Am schwersten wiegt bei den Studienteilnehmern die Angst, dass die Partnerschaft an den Eigeninteressen der Beteiligten oder an der Bewältigung rechtlicher Vorgaben scheitert. In der Tat sehen sich viele Kommunen in direkter Konkurrenz untereinander, und Kirchturmdenken oder Egoismus führt vielerorts zu einem skeptischen Vortasten. Minimalkompromisse, fehlende Flexibilität und übermäßige Bürokratie können die Konsequenz einer zurückhaltend organisierten Partnerschaft sein. Umgekehrt ist der Verlust der Autonomie und der lokalen Identität zu befürchten.

Auch die (steuer-)rechtlichen Aspekte dürfen bei der Risikobewertung nicht außer Acht gelassen werden.

Die Studienteilnehmer schätzen hier das Vergaberecht mit Abstand am kritischsten ein. Auch die Einhaltung steuerrechtlicher Vorgaben erzeugt zunehmenden Aufwand. Während in der Vergangenheit öffentliche Zusammenarbeit durch das seitens der Finanzverwaltung praktizierte umfassende Besteuerungsprivileg gefördert wurde, wird diese künftig stärker in den steuerlichen Fokus geraten. Leistungen werden durch die umsatzsteuerliche Belastung verteuert und Vorteile aus einem etwaigen Vorsteuerabzug können diese Belastungen aufgrund der personalintensiven Leistungsbeziehung nur in Teilen kompensieren.

Hinzu kommt die Befürchtung des Scheiterns aufgrund verschiedenster Aspekte der Zusammenarbeit, die sich in der grau dargestellten Auswahl an Freitextantworten der Studienteilnehmer widerspiegelt. Dass diese dunklen Aussichten wenige Akteure der öffentlichen Hand abgeschreckt haben, zeigt die Bandbreite an Handlungsfeldern, in denen mittlerweile ÖÖPs betrieben werden. Die Ergebnisse

Was ist Ihrer Meinung nach das größte Hindernis für die Zusammenarbeit im öffentlichen Raum?*



der Befragung zeigen überdies, dass in der praktischen Umsetzung ÖÖPs mehrheitlich erfolgreich sind und viele der mit der Partnerschaft verbundenen Hoffnungen realisiert werden konnten. Kosteneinsparungen und Qualitätssteigerungen sind häufige Implikationen aus den gehobenen Synergien. Die Bewältigung komplexer Aufgaben und eine bessere Kapazitätsauslastung sind vielerorts durch eine ÖÖP zu erreichen. Die Studienteilnehmer berichten von zahlreichen weiteren Chancen, die eine Zusammenarbeit der öffentlichen Hand bietet (vgl. Wordcloud unten).

Erfolgsfaktoren der ÖÖP

Was ist zu tun um diese Chancen Wirklichkeit werden zu lassen? Die Einführung und das Management einer ÖÖP sind vielschichtig, komplex und unterscheiden sich von Fall zu Fall erheblich. Dennoch lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen erfolgsfördernde Faktoren ableiten. Zunächst sollte zu Beginn eine gewissenhafte, realistische und umfassende Voranalyse stattfinden, in

der Ziele und Erwartungen, Fördermöglichkeiten, mögliche Partner, geeignete Rechtsformen, Prozesse und Strukturen sowie (steuer-)rechtliche Rahmenbedingungen analysiert werden. Nur wenn der erwartete Nutzen den Aufwand übersteigt, sollte mit geeigneten Partnern das Projekt (Einführung der) ÖÖP angegangen werden.

Geeignete Partner zeichnen sich dabei insbesondere durch einen vertrauensvollen Umgang auf Augenhöhe, eine regelmäßige und sachgerechte Kommunikation und idealerweise großes persönliches Engagement aus.

Um die ÖÖP zu einem Erfolg werden zu lassen, ist schließlich ein professionelles Projektmanagement zur Einführung wichtig. Dieses umfasst neben den Kernaufgaben der Planung, Steuerung, Koordination und nachhaltigen Ergebnis- und Fortschrittskontrolle von Beginn an eine Strategie für die Öffentlichkeitsarbeit und das bei der Einführung gravierender Änderungen notwendige

Changemanagement. Laufende ÖÖPs sollten im Anschluss regelmäßig evaluiert werden, um Ineffizienzen, kulturelle oder politische Hemmnisse und Abweichungen von den vereinbarten Zielen aufzudecken.

Diese Vielzahl an Faktoren kann bei unerfahrenen oder fachfremden Projektmitgliedern schnell zur Überforderung oder hohen Aufwänden führen. In diesen Fällen ist es ratsam und kostengünstiger, auf externe Unterstützung zurückzugreifen. In jedem der genannten Aspekte ist es möglich, spezifische Beratung zu erhalten. Diese umfasst betriebswirtschaftliche Themen in der Voranalyse, Fragestellungen der Strategie und Organisation, Begleitung beim Projektmanagement sowie die Rechts- und Steuerberatung. Denn die Entscheidung gegen eine ÖÖP zugunsten einer ÖPP muss nicht bedeuten, auf die Erfahrungen und das Know-how privatwirtschaftlicher Spezialisten vollständig zu verzichten.

Was ist Ihrer Meinung nach die größte Chance bei der Zusammenarbeit im öffentlichen Raum?*

Sicherung der Zukunftsfähigkeit

Kompensation des Fachkräftemangels

Effizienzsteigerung Kompetenzbündelung

Synergien Kostensenkung Nutzen

Wertschätzung der Öffentlichkeit

Gemeinsame Interessen

* (Freitextantworten wurden in Kategorien zusammengefasst. Ihre Schriftgröße korreliert positiv mit der Anzahl der Nennungen.)

Ausblick

Die Anzahl, die Breite der Handlungsfelder und die Erfolgsquote der in der Studie untersuchten ÖÖPs lassen den Schluss zu, dass der Trend zu mehr öffentlicher Zusammenarbeit zunehmen wird. Die Studienteilnehmer bestätigen dies durch die Angabe zahlreicher geplanter Partnerschaften.

Entwicklungen erhöhen den Handlungsdruck

Neben den positiven Erfahrungen scheinen auch viele der aktuellen Entwicklungen einen gewissen Handlungsdruck zu erzeugen, der die Schaffung neuer ÖÖPs vorantreibt. Fraglich ist, wie sich demografischer Wandel, Fachkräftemangel und zunehmender Anspruch an Effizienz und Schnelligkeit auf die Interaktion mit der privaten Wirtschaft auswirken. Führt die in letzter Zeit lauter werdende Kritik an ÖPPs zu einer Abkehr von diesen oder lernt man aus den Fehlern und stellt mit neuartigen ÖPPs eine attraktive Alternative zu ÖÖPs zur Verfügung?

Wie auch in den meisten Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft sind

die langfristigen Auswirkungen und die Entwicklung der Digitalisierung nicht abzuschätzen. Wird der öffentliche Sektor dabei eher eine abwartende Rolle einnehmen, um genug Zeit und Erfahrung bei der Adressierung der vielfältigen zu berücksichtigenden Anforderungen zu gewinnen (vgl. S. 25)? Oder ist man jetzt schon zum Handeln gezwungen, um nicht von anderen Ländern und gegebenenfalls EU-Mitgliedsstaaten abgehängt zu werden? Riesige ÖÖPs mit teilweise mehreren hundert beteiligten Partnern im Bereich der IT lassen die Hoffnung zu, dass bei geeigneten rechtlichen Rahmenbedingungen und politischem Willen hier auch komplexeste Herausforderungen in kurzer Zeit gelöst werden können.

Rechtliche Rahmenbedingungen bestimmen die Form

Die Dynamik wird dabei in entscheidendem Maß von den (steuer-)rechtlichen Rahmenbedingungen mitgestaltet. Welche Auswirkungen die DSGVO im Zusammenhang der digitalen Angebote hat und wie die praktische Umsetzung im öffentli-

chen Sektor vonstattengeht, bleibt abzuwarten.

Relativ klar ist hingegen, dass die öffentliche Hand stärker in den Fokus der Finanzverwaltung (umsatzsteuerliche Sonderprüfungen, Betriebsprüfungen etc.) gerät. Dies wird bisweilen auch Auswirkungen auf andere Steuerarten haben, wenn bei umfassenden steuerlichen Analysen der öffentlichen Haushalte steuerliche Sachverhalte „entdeckt“ werden, die bereits nach alter Rechtslage des § 2 Abs. 3 UStG a.F. hätten sowohl umsatzsteuerlich als auch ertragsteuerlich deklariert werden müssen. Es drohen Ordnungswidrigkeitsverfahren bzw. Strafverfahren wegen Verletzung der steuerlichen Pflichten bzw. Organisationsverschulden.

Die Summe der in der Studie zutage getretenen positiven Erfahrungen, das professionelle Herangehen an ÖÖPs sowie der Erfahrungsgewinn der letzten Jahre lassen vermuten, dass diese Hemmnisse den Trend zu mehr öffentlicher Zusammenarbeit nicht aufhalten können.

Die Hälfte der Befragten ist in einer Gebietskörperschaft tätig.

53 % Gebietskörperschaft (davon: 67,2 % Stadt/Gemeinde, 23,1 % Kreis, 7,5 % Land, 2,2 % Sonstige)
 20 % Gesellschaftsform in Privatrechtsform (AG, GmbH, eG, etc.)
 16 % Anstalt des öffentlichen Rechts
 5 % Zweckverband
 6% Sonstige

53 %

Studienkonzept

Die vorliegenden Studienergebnisse sind das Resultat einer Online-Umfrage, die im Sommer 2018 von CURACON durchgeführt wurde. Adressaten der deutschlandweiten Befragung waren kommunale Wahlbeamte (Bürgermeister, Landrat, Beigeordnete...), Amtsleiter, Dezernenten und Kämmerer sowie Vorstände bzw. Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen, kommunaler Gesellschaften und Zweckverbände. Insgesamt konnten 281 verwertbare Online-Fragebögen von Teilnehmern aus dem gesamten Bundesgebiet genutzt werden. Gut die Hälfte der Befragten sind in einer Gebietskörperschaft tätig, davon die Mehrheit auf Stadt- bzw. Gemeindeebene.

Die Studie arbeitet in der empirischen Untersuchung drei Aspekte des Untersuchungsgegenstands ÖÖP auf. Neben der praktischen Ausgestaltung aktueller ÖÖP-Projekte

werden das Management und der Einfluss zukünftiger Entwicklungen untersucht.

Dabei werden in dieser Studie unter dem Begriff ÖÖP alle Arten von vertraglich geregelter Zusammenarbeit, die zumindest mittelbar der Erfüllung eines öffentlichen Auftrags dient und keine Partner der freien Wirtschaft beinhaltet, verstanden. Die ÖÖP kann somit als Gegenentwurf zur Öffentlich-Privaten Partnerschaft gesehen werden und hat große Überschneidungen mit dem Begriff der Interkommunalen Zusammenarbeit, der aber in der Regel auch nicht vertraglich geregelte Zusammenarbeit umfasst und sich ausschließlich auf kommunale Partner beschränkt.

Alle Prozentangaben in den Grafiken sind auf eine Nachkommastelle kaufmännisch gerundet. Hierdurch kann es dazu kommen, dass die

Summe der Beträge sich nicht zu 100 % sondern beispielsweise zu 100,1 % oder 99,9 % aufaddiert.

Wie bei umfragebasierten Studien üblich, unterliegen die Ergebnisse immer der subjektiven Einschätzung durch die Teilnehmer und einer potenziellen Verzerrung durch die Freiwilligkeit der Beantwortung. Es ist zu vermuten, dass insbesondere Mitglieder erfolgreicher ÖÖPs und öffentliche Stellen die neue ÖÖPs planen aufgrund erhöhtem Interesses am Thema in der Stichprobe überrepräsentiert sind. Die angegebenen Zahlen sind in ihrer exakten Höhe also immer kritisch zu bewerten. Die Validität der fundamentalen Aussagen, Trends und relativen Bewertungen innerhalb Themenbereiche sollte hiervon nicht betroffen sein.

Die Teilnehmer kommen aus Gebietskörperschaften aller Größenkategorien.

weniger als 20.000	17,8 %
20.000 bis weniger 50.000	16,3 %
50.000 bis weniger 100.000	11,9 %
100.000 bis weniger 250.000	23,7 %
250.000 bis weniger 500.000	18,5 %
500.000 oder mehr	11,9 %



Die Mehrheit der Befragten ist in einer Leitungsposition tätig.

Amtsleitung/Fachbereichsleitung	41,1 %
Sachbearbeitung	25,2 %
Verwaltungsleitung/Vorstand/Geschäftsführer	18,1 %
Sonstige	15,5 %



Autoren der Studie

Sascha Knauf ist seit Abschluss seines Studiums der Betriebswirtschaftslehre Anfang 2005 für Curacon am Standort Ratingen im Einsatz. Heute betreut er als verantwortlicher Wirtschaftsprüfer Mandanten unterschiedlicher Branchen, Rechtsformen und Größe. Sein Schwerpunkt liegt dabei in der Prüfung und Beratung von Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmen sowie von Komplexträgern und Wohlfahrtsverbänden. Seit 2016 leitet Sascha Knauf zudem das Ressort Öffentlicher Sektor und Kirche und fungiert somit als über-regionaler Ansprechpartner für alle kommunalen und kirchlichen Fragestellungen. Er ist Autor von Fachbeiträgen und Referent bei Kongressen, Workshops sowie internen und externen Fortbildungsveranstaltungen.



Sascha Knauf
WP/StB
Leiter Ressort Öffentlicher Sektor
sascha.knauf@curacon.de

Frederike Milde ist als Managerin in der Steuerberatung tätig. Seit ihrem Abschluss als Dipl. Kauffrau berät sie seit über zehn Jahre juristische Personen des öffentlichen Rechts sowie kommunale Unternehmen in allen steuerlichen Angelegenheiten. Zu ihren Schwerpunktthemen zählen insbesondere die umsatzsteuerlichen Fragestellungen. Sie ist Ansprechpartnerin für die steuerliche Optimierung von Partnerschaften und Konzernstrukturen. Als Fachautorin und Referentin für steuerliche Themen der öffentlichen Hand ist sie auch in in- und externen Fortbildungen aktiv.



Frederike Milde
StB
Managerin
frederike.milde@curacon.de

Professor Dr. Dr. Christoph Stumpf ist seit 2018 Partner der Curacon Rechtsanwalts-gesellschaft mbH, Leiter der Hamburger Niederlassung und Leiter des Geschäftsfelds öffentliches Recht. Er besitzt umfassende Erfahrung in der Beratung von staatlichen und kirchlichen Einrichtungen, in- und ausländischen Unternehmen und von Stiftungen sowie als Prozessvertreter vor deutschen und europäischen Gerichten. Einen besonderen Schwerpunkt von Professor Stumpf stellt die Beratung von Kommunen bei der Umstrukturierung kommunaler Einrichtungen und bei der Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit dar. Hier hat er weitreichende Expertise sowohl im Kommunal- als auch im Vergabe- und EU-Beihilferecht. Zudem ist er ein ausgewiesener Experte für kommunale Stiftungen.



Prof. Dr. Dr. Christoph Stumpf
Rechtsanwalt
Partner
christoph.stumpf@curacon.de

Dr. Jan Voelzke hat durch das Studium der Mathematik, Informatik, Betriebs- und Volkswirtschaftslehre insgesamt fünf akademische Grade erlangt. Seit 2017 leitet er Curacon Research und ist u. a. für die wissenschaftliche Begleitung der Curacon-Studien zuständig. Er ist überdies Lehrbeauftragter an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, wo er zuvor am Institut für Ökonometrie und Wirtschaftsstatistik forschte. Seine international publizierten Arbeiten reichen von theoretischen Modellen zur Performance-Messung und Preisbildung über algorithmische Aspekte der Implementierung solcher Maße bis hin zu empirischen Arbeiten z. B. zum Einfluss des digitalen Zeitalters auf Einkommensdynamiken in Deutschland.



Dr. Jan Voelzke
Leiter Research
jan.voelzke@curacon.de

Ein herzlicher Dank gilt Frau Carolin Kodde und Frau Rebecca Schmook für die tatkräftige Unterstützung während des gesamten Erstellungsprozesses der Studie.

Über Curacon

Wir sind eine bundesweit tätige Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft mit Spezialisierung im Non-Profit-Bereich. Im Verbund mit der Curacon Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, der Krankenhausberatung Jüngerkes & Schlüter GmbH und der Sanovis GmbH betreuen mehr als 350 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an 13 Standorten über 2.000 Mandanten.

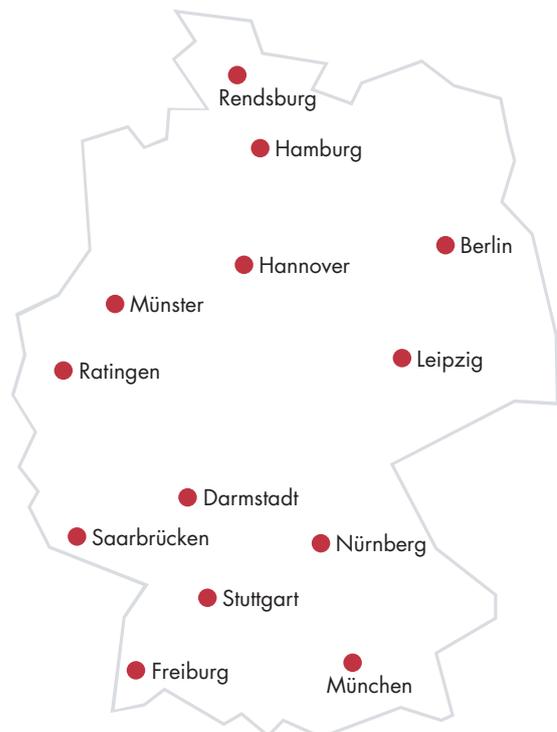
Die Curacon Unternehmensgruppe führt Prüfungs- und Beratungsaufgaben im Gesundheits- und Sozialwesen durch und gehört zu den 20 größten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in Deutschland mit den Schwerpunkten Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Rechtsberatung und Unternehmensberatung. Unsere Mandanten profitieren in der Unternehmensberatung von unserer unternehmerischen und branchenspezifischen Expertise:

- Professionell umgesetzte Transaktionen und Zusammenschlüsse, die Zukunft haben.
- Belastbare Wirtschaftlichkeitsanalysen und strategische Planungen, die richtungweisende Entscheidungen für die Zukunft ermöglichen.
- Optimierte Planungs- und Steuerungssysteme, die Ergebnistransparenz für zukunftsorientierte richtige Entscheidungen schaffen.
- Passgenaue Antworten bei Unternehmenskrisen, die die Zukunft langfristig ermöglichen.
- Effiziente und optimierte Prozesse und Systeme, die Sicherheit geben.

Als innovatives Dienstleistungsunternehmen sind motivierte, flexible und eigenverantwortlich handelnde Mitarbeiter unsere Stärke und der Schlüssel zum Erfolg. Wir fördern die Weiterentwicklung der fachlichen und sozialen Kompetenz unserer Mitarbeiter durch spezifische Personalentwicklungskonzepte sowie regelmäßige fachbezogene Schulungen. Gegenseitige Wertschätzung, Loyalität und Partnerschaft sowie ein kooperativer Führungsstil in einer durch christliche Werte geprägten Unternehmenskultur sind die Grundlagen unserer Arbeit.

Wir verfügen über ein umfassendes Qualitätsmanagement, das im Rahmen der externen Qualitätskontrolle von unabhängigen Wirtschaftsprüfern geprüft und von der Wirtschaftsprüferkammer kontinuierlich überwacht wird. Die Qualität unserer Leistungen stellen wir somit dauerhaft und nachhaltig für unsere Mandanten sicher.

Nähere Informationen sowie aktuelle Themen und Trends aus der Branche finden Sie in unserem Internetauftritt auf www.curacon.de



Bestellung

Bei Bedarf leiten wir die Studie gerne auch an andere interessierte Personen weiter. Lassen Sie uns hierzu bitte die E-Mail-Adresse an studien@curacon.de zukommen.

Kontakt

Benötigen Sie zusätzliche Informationen, interessieren Sie sich für eine unserer Studien oder haben Sie weitere Fragen? Dann senden Sie uns gerne eine E-Mail an:
studien@curacon.de

••• CURACON-Studien im Überblick

- 2018 BTHG Studie: Wohnsettings – Stimmungen und Herausforderungen
- 2018 Studie Führung und Aufsicht: Corporate Governance – die Herausforderung der richtigen Flughöhe
- 2018 Altenhilfebarometer: Gute Stimmung - dunkle Aussichten: Unwetterwarnung „Fachkräftemangel“
- 2018 Datenschutzstudie: Krankenhäuser im Spannungsfeld Datenschutz
- 2017 Krankenhausstudie: Im Verbund erfolgreicher?
- 2017 Komplexträgerstudie: Scheitern Strategien in der Organisation?
- 2016 Altenhilfestudie: Die Altenhilfe im Wandel
- 2015 Krankenhausstudie: Strategische Marktpositionierung – Ohne Strategie kein Erfolg?
- 2015 Komplexträgerstudie: Wie viel Strategie braucht Komplexität?



Curacon GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

www.curacon.de

Berlin • Darmstadt • Freiburg • Hamburg • Hannover • Leipzig • München • Münster • Nürnberg • Ratingen • Rendsburg • Saarbrücken • Stuttgart