

AUS DER FORSCHUNG

Deutsch-Russische Tagung

„Public Private Partnership im kommunalen Bereich: Rechtliche Voraussetzungen der Einbindung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben“,

St. Petersburg, 23.-25. November 2011

Die erste gemeinsame deutsch-russische Tagung¹ „Public Private Partnership (PPP) im kommunalen Bereich: Rechtliche Voraussetzungen der Einbindung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ fand vom 23. bis 25. November 2011 an der Staatlichen Universität St. Petersburg statt.

Unter der Leitung von *Prof. Dr. Gerrit Manssen* (Universität Regensburg) und *Prof. Dr. Elena Gricenko* (Staatliche Universität St. Petersburg) diskutierten Wissenschaftler, Anwälte und Verwaltungspraktiker über die Möglichkeiten und Grenzen der Einschaltung von Privaten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Rahmen von PPP. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf der Kooperation von Privaten mit Kommunen. Das Thema stieß bei den rund 80 Teilnehmern auf reges Interesse.

In beiden Ländern wird das Institut der PPP bereits vielfach eingesetzt. Es ist aber nicht abschließend gesetzlich geregelt. Einzelne Gesetze, die von den Subjekten der Russischen Föderation und in Deutschland auf Bundesebene erlassen worden sind, betreffen lediglich Einzelfragen des Phänomens PPP. Zur rechtlichen Erfassung des Phänomens PPP ist deshalb vor allem auf allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts zurückzugreifen (so *Kramer* für das deutsche Recht; für das russische Recht *Kurbatova*). Sowohl in Russland wie in Deutschland spielen allerdings privatrechtliche Rechtsinstitute bei der Realisierung von PPP-Projekten eine ebenso wichtige Rolle wie öffentlich-rechtliche Rechtsformen (für das russische Recht betonten dies vor allem *Popondopulo* und *Gorodov*, für das deutsche Recht *Baller*). Die Diskussion um PPP kann deshalb keinesfalls allein aus der Perspektive des Verfassungs- und Verwaltungsrechts geführt werden. Es müssen zivilrechtliche, insbesondere gesellschaftsrechtliche Aspekte mit einbezogen werden. Die Diskussion um die Frage, wie privatrechtliche Unternehmen zu behandeln sind, die sich mehrheitlich in der Hand von Staat oder Kommunen befinden, hat in Deutschland zurzeit besondere Aktualität (*Kramer*). So hat das deutsche Bundesverfassungsgericht kürzlich ein privates Unternehmen, das sich mehrheitlich im Besitz des Landes Hessen und der Stadt Frankfurt befindet (Fraport), als unmittelbar grundrechtsverpflichtet angesehen.

Weitgehende Einigkeit bestand auf der Konferenz darüber, dass das Instrument der PPP viele Chancen in verschiedensten Bereichen, vor allem bei der Neuschaffung oder Erneuerung der Infrastruktur eröffnet (allgemein dazu *Račkov* und *Levin*, zum Städtebau

¹ Das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung förderte im Rahmen des „Deutsch-Russischen Jahres der Bildung, Wissenschaft und Innovation“ Projekte der Zusammenarbeit zwischen russischen und deutschen Einrichtungen. Die Universität Regensburg gehörte in Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Staatlichen Universität St. Petersburg zu den erfolgreichen Antragstellern für ein gemeinsames Projekt. Weiterer Kooperationspartner war das Institut für Ostrecht München im Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa in Europa.

Lyskov, zur Wohnungswirtschaft Kirsanov, zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung Derbin). Mit der Finanzkraft privater Investoren können Projekte verwirklicht werden, für die ansonsten Finanzmittel fehlen. Oft liefern private Unternehmen zudem ein besonderes Know-how, das für die Projektdurchführung unabdingbar ist.

Nicht zu unterschätzen sind aber auch die Gefahren und Risiken solcher Projekte. Der Einfluss privater Investoren auf die Projektgestaltung und Projektdurchführung muss angemessen reguliert werden (Manssen, Popondopulo, Gricenko). Die Dogmatik des Verwaltungsrechts ist in Russland allerdings noch Entwicklungsfähig (Gricenko). Die Herausbildung rechtsstaatlich geformter Rechtsinstitute wird durch das Fehlen einer eigenen Verwaltunggerichtsbarkeit behindert (Sivickij). Gerade im Hinblick auf die Frage, wie ein genügender Einfluss des Staates bei der Durchführung von PPP-Projekten sichergestellt werden kann, kann rechtsvergleichend auf die umfangreichen Überlegungen in Deutschland zurückgegriffen werden (Gricenko, Kramer). In Russland spielt insbesondere der Konzessionsvertrag bei der Realisierung von PPP-Projekten eine besondere Rolle (Gorodov, Aliyev, Levin).

Überwiegend wurde von den Referenten (Manssen, Račkov, Scheel, Aliyev, abweichend Levin, Lyskov) allerdings Skepsis geäußert, ob PPP-Projekte für die öffentlichen Haushalte im Ergebnis kostengünstiger sind als eine Erfüllung in klassischer Form. Aus deutscher Sicht ist insbesondere zweifelhaft, ob eine Privatisierung des Autobahnbaus günstiger ist als eine Finanzierung aus Steuermitteln (Manssen). Vor allem bei der Durchführung von Sportgroßveranstaltungen in Kooperation von Kommunen und internationalen Sportverbänden kommt es oft zu ganz einseitigen und für die Kommunen sehr nachteiligen Vertragsgestaltungen, die auf einem Diktat der Sportverbände beruhen (bei Olympischen Spielen durch das IOC, aber auch durch die UEFA etwa bei der Durchführung von Endspielen und die Champions Leagues).

PPP-Projekte sind in ihrer Gestaltung und Durchführung oft singulär, die Wahl des richtigen privaten Partners ist problematisch (Litvinova). PPP-Projekte sollten deshalb ausgeschrieben werden, um das günstigste Angebot für den Staat oder die Kommunen zu erhalten. Das im Bereich der Europäischen Union eingeführte Vergabeverfahren ist ein hierfür mittlerweile geeignetes und bewährtes Instrument (Lehmburg).

Als besondere Beispiele wurden das Innovationszentrum „Skolkovo“ in Russland (Averčenko) und die Errichtung von sog. Business Improvement Districts in Deutschland (Graf) vorgestellt.

Gerrit Manssen und Antje Himmelreich, Regensburg