



Public Private Partnership: Theoretischer Ansatz und möglicher Praxisbezug auf Quartiersebene

Kommunale Verwaltungen sehen sich zunehmend in dem Konflikt, auf steigende Bedarfe an sozialen und infrastrukturellen Leistungen unter der Einwirkung veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und ihrer Folgen mit ständig geringer werdenden Finanzressourcen reagieren zu müssen.

Aufgrund der Diskrepanz zwischen Handlungsbedarf und Handlungsspielraum in Städten und Gemeinden wächst die Diskussion über alternative Modelle der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die im wesentlichen auf Konzepte der Dezentralisierung bzw. Privatisierung zurückgreifen bzw. auf die Erschließung und Mobilisierung endogener Potentiale, d.h. in der Region bereits latent vorhandener Kreativität und Kompetenz, zielen.

Public Private Partnership (im folgenden PPP) ist eine solche alternative Form der sozialen bzw. politischen Steuerung und der Aufgabenerfüllung von Verwaltungen, die in Kooperation mit privaten Partnern zielgerichtet verfolgt wird. PPP avanciert seit den 90er Jahren – zumal für die öffentliche Verwaltung - zu einem ‚Hoffnungsträger‘, der häufig als Synonym für jedwede Form der Kooperation von öffentlicher Hand und privaten Partnern eingesetzt wird. PPP ist gleichzeitig aber auch ein Phänomen, das sich in der Fachöffentlichkeit einer eigenen Definition entzieht, zumal der Begriff in der bisherigen Diskussion – im wesentlichen auf der Basis von Projektberichten - ausgesprochen vielfältig und unscharf verwendet wird.

Begriffbestimmung

Wie in allen bisherigen Veröffentlichungen muss auch hier konstatiert werden: Es gibt keine allgemeingültige Definition von PPP. Letztendlich beschreibt diese Kooperationsform die Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Akteuren als gleichberechtigte Partner mit der Erwartung auf Vorteile für beide. Sie beruht damit auf dem Austausch vereinbarter Leistungen und Gegenleistungen und weniger auf dem Prinzip altruistischen Mäzenatentums. Eine auf der Grundlage von Praxisbeispielen empirisch

ermittelte Definition scheint plausibel, in der PPP eine freiwillige, projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus dem öffentlichen und privaten Sektor darstellt, die gemeinwohlorientierte Aufgaben erfüllt, wobei öffentliche und privatwirtschaftliche Interessen zum beiderseitigen Nutzen zur Deckung gebracht werden. Die Projektverantwortung wird von den Partnern unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen gemeinschaftlich getragen.

Hinter diesem Ansatz steht im Grunde genommen ein neues Verständnis von öffentlicher Verwaltung, das statt Regulierung und Normgebungen nunmehr die Entwicklung von neuen innovativen Organisationsformen außerhalb der herkömmlichen ordnungspolitischen definierten Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privaten Sektor anstrebt. Hierbei kommt es zu einer Überwindung der klassischen Dichotomie von Staat und Wirtschaft zugunsten einer kooperativen Interaktion zwischen gleichberechtigten Partnern, in der jeweilige Stärken und Schwächen regional überwunden werden können. Diese Kooperationsform ist neben der externen Strukturreform und der Binnenmodernisierung Ausdruck der aktuellen Umstrukturierung und Neuorientierung von Staat und Verwaltung.

PPP gelten also als Teil dieser strukturellen Veränderungen in kommunaler Politik, Planung und Verwaltung, die insgesamt darauf zielen, den politischen Handlungsspielraum den veränderten Anforderungen entsprechend zu erweitern. Mit der Beteiligung von privaten Partnern an der Gestaltung öffentlicher Aufgabenerfüllung würde steigt aber auch der Druck hin zu verbesserter Qualität und Kostenmanagement. PPP würden daher auch – so die Erwartungen - dem von der New Public Management-Bewegung geforderten Paradigmenwechsel vom Übergang von einer input- zu einer outputorientierten Steuerung gerecht.

Unter der Nutzung entstehender Synergieeffekte können PPP daher sowohl auf öffentlicher als auch auf privater Seite zu wirkungsvollen Handlungserweiterungen führen, ohne dass die jeweiligen Interessen hierbei in den Hintergrund treten müssen.

Die Entwicklung von PPP

Die Idee von PPP ist zwar angesichts einer notwendigen Professionalisierungstendenz der öffentlichen Verwaltung (Stichwort New Public Management) hochaktuell, bei weitem aber nicht neu. Bereits in den 40er

Jahren entwickelte sich in Pittsburgh USA eine Kooperation zwischen Verwaltung, Politik, Hochschulen und Wirtschaft, die eine regionale Wirtschafts- und Stadtentwicklung als Zielsetzung hatte. Diese PPP verstand sich als „kooperatives, prozessorientiertes Planungs-, Koordinierungs- und Mobilisierungsinstrument“ gegen den zunehmenden Verfall der ausschließlich von der Stahlindustrie dominierten Region.

Das Pitsburger Modell blieb jedoch auch in den USA vorerst eine Insellösung. Erst in den 70er Jahren setzte ein Boom von Partnerschaften ein, der infolge der rezessiven und inflationären Wirtschaftsentwicklung ausgelöst wurde. Die öffentliche Verwaltung sah sich nicht in der Lage, eine steigende Aufgabenlast bei gleichzeitig weniger zur Verfügung stehenden Mitteln zu bewältigen und wurde unter einem einsetzenden Privatisierungsdruck zu neuen kooperativen Arrangements - auch PPP - gezwungen.

Die Entwicklung deutscher PPP setzte zu Ende der 80er Jahre vor allem in den Bereichen der öffentlichen Ver- und Versorgungswirtschaft ein, wobei aus den in der Literatur dargestellten Beispielen nicht deutlich herausgestellt werden kann, ob es sich um tatsächliche PPP handelt, oder um bloße Auftragsvergaben seitens der öffentlichen Hand. 1988 wurde die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Duisburg mbH zur Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Struktur in Duisburg gegründet, die erste als PPP verstandene institutionalisierte Organisationsform in Parität. Gesellschafter sind hier die öffentliche Hand und

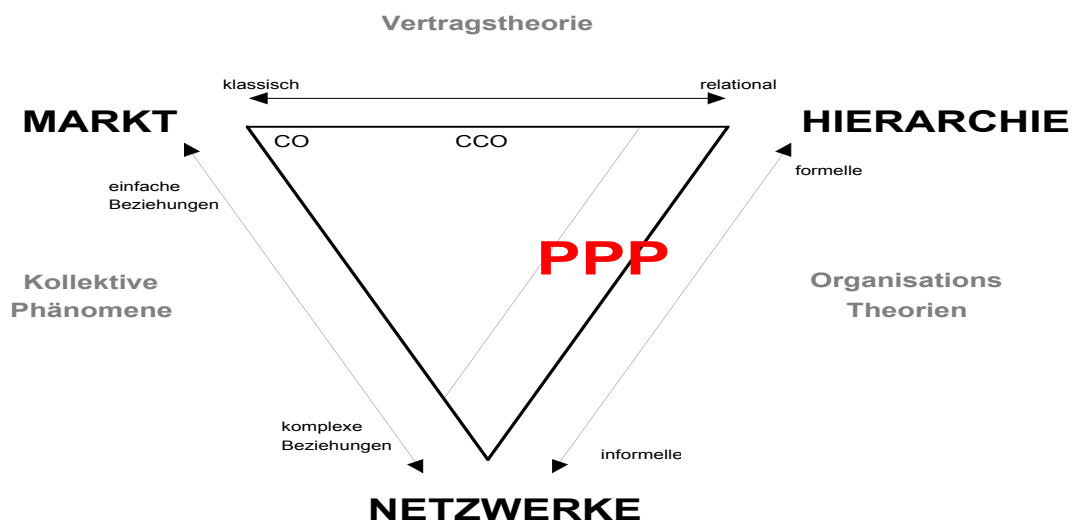
die örtliche Industrie- und Handelskammer und 35 Einzelunternehmen.

Per Definition besteht in der Bundesrepublik seit langem etablierte Form von PPP im Bildungssektor. Das duale Ausbildungssystem, in dem der private Partner eine Lehrstelle unterhält, während die öffentliche Hand die begleitende Schulausbildung übernimmt, kann als eine partnerschaftliche Kooperation i.S.v. PPP gewertet werden.

Koordinationsmechanismen von PPP

PPP definiert sich als Interaktion zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor, die komplementäre Ziele verfolgt, bei der Zusammenarbeit Synergiepotentiale erschließt, die Identität und Verantwortung der Partner nicht vermindert, und die Zusammenarbeit - im Fall einer PPP im engeren Sinne - vertraglich formalisiert. Bei Formen des Contracting Out hingegen erfüllt der Private einfache bis komplexe Lieferantenbeziehungen, wobei er ausschließlich seinem Erwerbsstreben nachgeht. In dem Produkt selbst liegt nicht das eigenste Interesse des Leistungserbringers, hingegen ist ein Partner einer PPP motiviert durch die erwarteten Ergebnisse und Effekte der Partnerschaft.

Anhand der Koordinationsmechanismen Markt, Hierarchie und Netzwerke (siehe folgende Graphik) lässt sich eine Abgrenzung von PPP zu anderen Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren deutlicher nachzeichnen.



Quelle: Hochschule für Wirtschaft und Politik Public Management (Budäus) 1997

Im folgenden wird nicht einzeln auf die Koordinationsformen des Contracting Out (CO) bzw. des Complex Contracting Out (CCO) eingegangen, vielmehr sollen anhand der Übersicht die zentralen Koordinationsmerkmale von PPP benannt und erläutert werden.

Betrachtet man den Markt als Terrain, das von den Parametern Angebot und Nachfrage und dementsprechende Tauschaktivitäten (z.B. Geld gegen Leistung) bestimmt wird, so lässt sich bezogen auf PPP die Aussage treffen, dass die klassischen Marktmechanismen hier nicht greifen, obwohl der Einsatz marktkonformer Mittel bei der gemeinsamen Leistungserbringung gewollt ist. Stellt doch die PPP ein Partnerschaft von öffentlichen und privaten Akteuren dar, die gleichermaßen Konkurrenz- wie Kooperationsmerkmale in komplementärer Weise erfüllen. Die jeweiligen in der Übersicht benannten Koordinationsmerkmale verstehen sich als Ausprägungen mit gleitenden Übergängen. Die Realität zeigt immer wieder, dass es - insbesondere im Hinblick auf Koordinations- und Organisationsstrukturen - eine Vielzahl von Mischformen und Varianten gibt.

Wesentliche Strukturelemente von PPP

Ziele und Zielsystem

Strategische Dimensionen von PPP sind zum einen der Grad der Zielkomplementarität bzw. des Zielkonflikts, zum anderen der Grad der Formalisierung bzw. Institutionalisierung.

Hinsichtlich der Zielkomplementarität ist zu prüfen, inwiefern die Ziele der an PPP betei-

ligten Partner übereinstimmen bzw. sich ergänzen. Danach ist von PPP zu sprechen, wenn eine Interaktion zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren mit dem Fokus auf das Erreichen konvergierender Ziele verbunden ist. Dabei bleibt es unbenommen, dass der private Partner tendenziell ökonomische Ziele, die öffentliche Hand soziale bzw. politische Zielsetzungen verfolgt. Bei der Betrachtung der Zielsetzungen von PPP ist gerade die Intention beider Akteure ein zentraler Auslöser gewünschter Synergie-Effekte, da sowohl soziale (öffentliche Hand) als auch kommerzielle Ziele (privater Partner) verfolgt werden, wobei Identität und Verantwortung der Partner intakt bleiben. Im Grundsatz ist es dennoch von zentraler Wichtigkeit, dass eine einheitliche politische Willensbildung aller beteiligten Partner besteht.

Die zweite strategische Dimension ist der Grad der Formalisierung bzw. Institutionalisierung von PPP. Partnerschaften können entweder in einem informellen Rahmen stattfinden (so z.B. Konferenzen, Stadtteilversammlungen etc.) oder durch Verträge und in stärkerem Maße durch die Gründung von Gesellschaften institutionalisiert sein. Informelle Partnerschaften werden in der Literatur als PPP im weiteren Sinne, institutionalisierte Partnerschaften als PPP im engeren Sinne bezeichnet.

Aus den beiden strategischen Dimensionen Zielkomplementarität und Formalisierungsgrad lässt sich nach Budäus folgendes Portfolio erstellen:

Zielkomplementarität	PPP im weiteren Sinn	PPP im engeren Sinn
Zielkonflikt	pluralistischer Interessenausgleich	Privatisierung
	Informell	Formell

Bestehen gleiche Zielsetzungen zwischen Partnern, so ist eine Klassifizierung als PPP im engeren oder weiteren Sinn lediglich abhängig von einer informellen oder formellen Form der Partnerschaft. Anders bei einem Zielkonflikt; hier spricht man - bei einer informellen Gestaltung - von einem pluralistischen Interessenausgleich, also der unver-

bindlichsten Form von Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Partnern. Sind Partnerschaften mit ungleicher Zielsetzung institutionalisiert, so kommt es zur Privatisierung. Beispiele hierfür sind offene Lieferverträge (z.B. Contracting), verdeckte Lieferbeziehungen (z.B. Objektgesellschaften) oder Leasingformen.

Nach voriger Ableitung scheint die These angebracht, dass die Zieldimension die Formalisierungsdimension dominiert.

Ressourcen und Ressourcenpool

Ein bedeutender Handlungsparameter für an PPP beteiligte Akteure ist die Art und der Umfang an Ressourcen, die sie in eine Partnerschaft einbringen können und wollen. Insofern ist der Handlungsrahmen jedes einzelnen Akteurs nicht nur abhängig von seinen Motiven und Interessen, sondern auch von seiner Ressourcenausstattung. Hinsichtlich der in eine PPP einzubringenden Ressourcen bedarf es einer weitaus weniger differenzierten Betrachtung als bei den Akteuren und Interessen. Die Ressourcenarten sind begrenzt, Individuen können i.d.R. über Geld- oder Sachkapital, über soziales Kapital, über Informationen und know how und über Regelungsrechte oder Rechtsansprüche verfügen.

Die Ressource Geld kann vielseitig eingesetzt werden und ist für die Durchführung von Maßnahmen oder Veränderungen notwendig. Geld wird immer und überall benötigt, daher hat ein Akteur, der finanzielle Ressourcen in eine Partnerschaft einbringt eine tendenziell privilegierte Stellung bzw. Verhandlungsposition. Nicht selten sind Banken bzw. Kreditinstitute an PPP beteiligt, was einerseits die Partnerschaft handlungsfähig macht, andererseits den Banken eine wichtige (Entscheidungs-) Position einräumt. Der Einsatz von Geld ist für den Partner mit Risiken verbunden, so stellen sich Erfolge oder Effekte einer PPP häufig erst nach einem langen Zeitraum ein (z.B. Anhebung der Kaufkraft in einwickelten Stadtteilen). Diesen Risiken können steht dennoch eine gewinnorientierte Erwartungshaltung gegenüber, die i.d.R. hinreichend berechnet bzw. begründet ist.

Häufig werden in einer PPP auch Sachmittel eingebracht. Die Bedeutung der Ressource Sachmittel ist abhängig von seinem Stellenwert innerhalb der Partnerschaft. Demnach steigt die Verhandlungsposition desjenigen, der eine wichtige Sachmittelressource in eine Partnerschaft einbringt gegenüber demjenigen, dessen Sachmittel eher von geringerer Bedeutung sind. Ein illustratives Beispiel bietet hier die PPP im Kulturbereich. Bringt ein Mäzen ein wertvolles Gemälde in eine Partnerschaft ein, die eine Kunstausstellung plant, so ist dieses Sachmittel nicht aufzuwiegen mit Geld. Weitere Beispiele für Sachmittel können Grundstücke oder Gebäude (auch von Sei-

ten des öffentlichen Partners) sein. Diese Sachmittel können auch den Grundstock bei Gründung einer institutionalisierten PPP sein und somit existenzsichernden Charakter haben.

Soziales Kapital ist eine immaterielle Ressource mit besonderer Bedeutung. Als soziales Kapital von PPP-Partnern kann z.B. fachliche und sonstige Qualifikation, ein großer Erfahrungsschatz oder auch ein guter Ruf gelten. Ein Partner, der über ein hohes Maß an sozialem Kapital verfügt und dieses durch eine engagierte Teilnahme an einer PPP einbringt, hebt den gesellschaftlichen oder fachlichen Stellenwert einer solchen Kooperation. Wenn sich beispielsweise ein angesehener Bürgermeister einer großen Stadt in eine PPP einbringt, so kann dies eventuelle Widerstände oder Misstrauen vermindern oder gar abbauen. Ein solcher Partner kann also für die Entstehung und für die Akzeptanz einer Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren von erheblicher Bedeutung sein.

Im Zuge wachsender Bedeutung von Informationstechnologien ist die Kontrolle oder der Besitz von Informationen eine zunehmend wertvollere Ressource. Ist davon auszugehen, dass der Zugang zu Informationen ein zentraler Baustein für die Entwicklung von Problemlösungskompetenzen ist, so ist das spezifische in eine PPP einzubringende Know-how eines Partners von großer Bedeutung. Schließlich profitiert eine solche Partnerschaft von Synergie-Effekten, die durch die Zusammenlegung verschiedener Problemlösungskompetenzen (auf der Basis spezifischer Informationen) entstehen.

Eine weitere einzubringende Ressource ist die rechtliche Regelungskompetenz der öffentlichen Hand. Die Anwendung von Rechten unterliegt - auch in einer PPP - der öffentlichen Regelung, insofern kann sich der öffentliche Partner in einer PPP eine enorm starke Position aufbauen, da er das - nicht auf den Privatier übertragbare - Monopol über rechtliche Regelungskompetenzen hat. Kollektive Rechtskompetenz ist insbesondere dort von Bedeutung, wo es um antragspflichtige Maßnahmen einer PPP geht. Als Beispiele seien hier Bebauungspläne, Stadtentwicklungsprojekte oder Flächennutzungspläne genannt.

Auch Private verfügen über Rechte, die sie auf individueller Ebene - etwa durch die Klage vor dem Verwaltungsgericht u.ä. - durchsetzen können. Hier sprechen wir von individuellen Rechtsansprüchen. Rechtsansprüche einzelner Bürger können im Hinblick auf ihre Einklagbarkeit wichtige Hand-

lungsoptionen sein, die gleichermaßen für die Ziele einer PPP sprechen können oder auch gegen diese. Wenn beispielsweise eine Bürgerinitiative gegen die Entstehung eines - durch eine PPP initiierten - Gewerbegebietes Rechtsansprüche vor dem Verwaltungsgericht geltend macht, so kann dies die Ziele einer Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erheblich behindern oder gar unerreichbar machen.

Einbindung von PPP in das politisch-administrative System

Ein wichtiger Parameter für die Bedeutung bzw. den Stellenwert von PPP ist die Frage, ob Partnerschaften seitens der öffentlichen Hand lediglich als Modernisierung der operativen Aufgabenerfüllung angesehen werden, oder ob es sich hierbei um eine politisch verfolgte, auf Partizipation und gesellschaftliche Mitbestimmung beruhende Strategie der Planung und Durchführung öffentlicher Aufgaben handelt.

In der Tat gibt es dahingehende Überlegungen, eine Unterscheidung zwischen der sogenannten Policy-PPP, der administrativen- und der operationellen PPP und weiterer Ausprägungsformen vorzunehmen. Abgesehen davon, dass einige Unterscheidungen Gefahr laufen zu Redundanzen zu führen, scheint eine Differenzierung zwischen den Hauptachsen Politik und Ausführung/Umsetzung plausibel.

Der Begriff Policy-PPP meint im Grunde ein Verständnis von Kooperation, das eine frühestmögliche Einbindung privater Partner bereits bei der Ermittlung von Handlungsbedarfen, spätestens jedoch bei der Programmentwicklung und Planung umfasst. PPP eröffnen damit eine andere Qualität der Arbeitsteilung: Im Rahmen von partnerschaftlichen Projekten werden die beiden Dimensionen „Bereitstellung“ (Planung, Strukturkomponenten) und „Produktion“ (eigentliche Durchführung) miteinander verbunden.

Mit der Beteiligung der öffentlichen Hand an einer PPP ändert sich also das Selbstverständnis in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dahingehend, dass elementare Entscheidungen nicht mehr durch die Kommune selbst, sondern unter Mitwirkung privater Partner getroffen werden. Man spricht daher nicht mehr von einer persönlichen Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand, sondern von einer gemeindlichen Mitarbeit an einer gemeinsamen Aufgabe.

Öffentliche und Private verständigen sich in der Policy-Dimension also darüber, in

welchem Umfang und in welcher Beschaffenheit das entsprechende Gut zur Verfügung gestellt und welche Ressourcen (Personal, Finanzmittel etc.) dafür eingesetzt werden sollen. Partnerschaftliche Ansätze zur strategischen Gestaltung öffentlicher Leistungserbringung erfordern daher von den beteiligten Akteuren ein hohes Maß an Fachkenntnis, Verantwortungsbewusstsein und schließlich Verbindlichkeit für die gemeinsame Sache.

Die operationellen Funktionen wie Herstellung des Gutes, Finanzierung und Management können – je nach Verfügbarkeit von Ressourcen - von privater und/oder öffentlicher Seite erfüllt werden. Es ist auch denkbar, dass die Erfüllung einzelner Funktionen auf vertraglicher Ebene an jeweilige Partner (oder Dritte) vergeben werden, nur werden diese im Unterschied zum herkömmlichen Contracting-Out gemeinsam ausgehandelt und beschlossen.

Formalisierungs- bzw. Organisationsgrad von PPP

Public Private Partnership sind grundsätzlich als institutionalisierte Ansätze von Kooperation zu verstehen, denn ohne Institutionalisierung wären Partnerschaften von außen nicht wahrnehmbar. Hierbei sind die Formen der Institutionalisierung von offenen Gesprächsrunden über Kooperations- und Abstimmungsgremien bis hin zu Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit sehr vielfältig.

PPP im engeren Sinn

PPP im engeren Sinne werden für gewöhnlich eingerichtet, wenn die beteiligten Partner die mit der Partnerschaft verbundenen Risiken höher bewerten als dies im Rahmen lediglich informeller Kooperationsbeziehungen handhabbar erscheint. Die geschieht etwa bei komplexen Investitionsvorhaben, an denen sowohl öffentliche als auch private Partner beteiligt sind. Im Rahmen einer Gesellschaft werden die Ressourcen der jeweiligen Partner zentralisiert, d.h. der Gesellschaft selbst - oder dem Geschäftsführer - übergeben. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass ein etwaiges Risiko der beteiligten Partner durch einen hohen Institutionalisierungsgrad minimiert wird. PPP i.e.S. sind Organisationen, die durch relationale Verträge - z.B. Gesellschaftsverträge, die Entscheidungs- und Organisationsstrukturen regeln - gekennzeichnet sind. Denkbare Organisationsformen von PPP

i.e.S. sind a) die offene Beteiligung Privater an bestehenden öffentlichen Unternehmen, b) die offene Beteiligung öffentlicher Partner an bestehenden privaten Unternehmen, c) die Gründung neuer gemeinsamer Unternehmen, oder d) die stille Beteiligung Privater an öffentlichen Unternehmen.

Hinsichtlich der Kooperations- und Organisationsmechanismen von PPP im engeren Sinne scheint die Betrachtung verschiedener Zeitabschnitte - der konstitutionellen Phase (Gründung) und der postkonstitutionellen Phase (Betrieb) - sinnvoll. Im Verlauf der Gründungsphase einer PPP i.e.S. ist darüber zu entscheiden, wer welche Ressourcen in die Kooperation einbringt, nach welchen Regeln über die Ressourcen zu entscheiden ist, welche Ziele die Gesellschaft verfolgt, welcher Standort und welche Rechtsform gewählt werden soll.

Da es bei der Bildung einer Gesellschaft um die Minimierung von Risiken der beteiligten Akteure geht, bieten sich als Rechtsformen die verschiedenen Möglichkeiten von Kapitalgesellschaften - insbesondere die GmbH oder die AG - an. Die Einflussmöglichkeiten der Akteure auf Entscheidungen der Gesellschaft sind bei der GmbH nach dem Gesetz wesentlich höher als bei der AG, was die GmbH somit als maßgebliche Form von PPP i.e.S. qualifiziert. Eine 1993 erstellte Studie im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen weist die GmbH im übrigen als häufigste gewählte Rechtsformen von PPP i.e.S. aus.

PPP im weiteren Sinn

PPP im weiteren Sinne sind informelle Partnerschaften, die aufgrund einer geringen Ausprägung von Hierarchie und vertraglichen Arrangements ein Netz aus komplexen Beziehungen darstellen. Solche Partnerschaften, die durch Abstimmungen im Einzelfall, laufenden Informations- bzw. Erfahrungsaustausch und regelmäßige Spitzengespräche u.v.m. geprägt sind, werden i.d.R. nicht für die Realisierung spezifischer Produkte eingesetzt, sondern agieren stärker als Initiatoren, Katalysatoren und Koordinatoren.

In der Funktion als gesellschaftliches Informations- und Kommunikationsgremium sind an informellen PPP weitaus mehr Akteure beteiligt als bei formalen Gesellschaften. Die Anzahl der an einer PPP beteiligten Akteure wirkt sich - im günstigen Fall - positiv auf den Ertrag einer Partnerschaft aus, dass ein komplexes Problem durch mög-

lichst viele Partner gelöst werden kann. Negativ wirkt sich der Aspekt der höheren Koordinationskosten bei steigender Mitgliederzahl an einer PPP aus. Ein weiteres Problem liegt in einer ungleichen Verteilung bzw. Gewichtung von Informationen. Budäus und Grüning sprechen in dieser Hinsicht von der Gefahr der asymmetrischen Informationsverteilung. Diese Entwicklungen lassen sich durch das Einsetzen eines zentralen Akteurs mit Koordinationsaufgaben eindämmen, der Arbeitsteilung festlegt, Informationen weitergibt und weitere Koordinationsaufgaben wahrnimmt.

Informelle Netzwerke funktionieren auf der Basis konsensualer Entscheidung, also „kleinster gemeinsamer Nenner“ zwischen den Akteuren. Je größer nun die Interessengleichheit, desto größer wird dieser gemeinsame Nenner sein, in den die verschiedenen Ressourcen der Akteure einfließen können. Bei einem geringeren Einigungsgrad besteht demnach die Gefahr, dass die Ressourcen der Akteure nur teilweise in die vereinbarte Problemlösungsstrategie fließen, während ein anderer Teil ungenutzt bleibt oder in andere Aktivitäten fließt.

Zeitliche Dimension von PPP-Projekten

Die Frage des zeitlichen Rahmens ist ein wichtiges Kriterium im Eingehen einer PPP. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass dieses Kriterium auch mit den Aspekten der Institutionalisierung, der Ressourcenbindung, der Einbindung in politische Strategien und der Risikoverteilung korrespondiert. Grundsätzlich lassen sich zwei verschiedene zeitliche Dimensionen von PPP unterscheiden: einerseits projektbezogene - also zeitlich eingegrenzte - Partnerschaften, andererseits solche Partnerschaften, die strategische Bedeutung für die Unterstützung regionaler Strukturen haben und somit als langfristig einzustufen sind.

In einer projektbezogenen PPP stehen - etwa im Rahmen von regionaler Entwicklungsförderung - Planung und Umsetzung von Einzelprojekten, oftmals mit beträchtlichen Investitionsvolumina, im Mittelpunkt. Dies sind Kooperationen zur Planung, Erschließung und Bebauung einzelner Grundstücke und größerer Flächen, wobei es nicht allein um die bauliche Entwicklung, sondern um die ‚Revitalisierung‘ ganzer Stadtteile oder Regionen auch in wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht gehen kann. Im Zuge projektbezogener PPP werden häufig privatrechtliche Gesellschaften ge-

gründet, die Anregungen zu Investitionen und Aktivitäten geben und die Interessen und Vorstellungen privater Unternehmen vor Ort bündeln und koordinieren. Die Öffentliche Hand verfolgt im Rahmen der Gesellschaften vorrangig eine ‚Anstoßfunktion‘ – nicht zuletzt durch die Vorfinanzierung notwendiger Strukturmaßnahmen. Für den privaten Partner sind projektbezogene Kooperationen mit dem Ziel der Industrie-Investition insofern interessant, als investiertes Kapital nach relativ kurzer Produktionszeit im Gegensatz zu langfristigen Strukturinvestitionen zu raschen Einnahmen führen kann.

In Abgrenzung hierzu sollen in langfristigen Kooperationen Ideen für eine Weiterentwicklung einer Region oder Stadt gesammelt und gemeinsame Konzepte entworfen werden. Durch das Herausarbeiten von ‚Stärken‘ und durch entsprechende Informationen und Maßnahmen soll das Bild der Stadt sowohl aus der Sicht der Einwohner und der ansässigen Unternehmen als auch in der Außeneinschätzung durch soziale, kulturelle, umweltpolitische und wirtschaftliche Innovationen verbessert werden.

Typische Erscheinungsformen solcher langfristigen Partnerschaften sind z.B. Standortforen, Stadtteilkonferenzen etc., die auf einer breiten Beteiligung aller relevanten Akteure basieren. Hier werden strategische Ziele und Maßnahmen diskutiert, Interessen und Erwartungen unter verschiedenen Perspektiven ausgehandelt. Denkbare institutionelle Konstellationen strategischer Partnerschaften sind also solche mit informellem, also im weiteren Sinne offenem Charakter. Aus den jeweiligen strategischen Zielen heraus können sich Partner gleichwohl durch die Gründung von Gesellschaften und/ oder Vereinen stärker formalisieren, um konkrete Einzelmaßnahmen gemeinsam zu gestalten.

Hinsichtlich der zeitlichen Dimension von PPP zeichnen sich also verschiedene Ausprägungen von Kooperationsarrangements ab, die auf die jeweiligen spezifischen Anforderungen in angemessener Form reagieren müssen. Obschon dies ein wichtiges Strukturmerkmal zur Binnendifferenzierung des PPP-Begriffs darstellt, sei erwähnt, dass es zwischen projektbezogenen PPP und solchen mit strategischen Ansätzen von Regionalpolitik durchaus Mischformen gibt. Schließlich sind projektbezogene Partnerschaften im Rahmen einer Gesamtstrategie, oder als Entwicklung von einem Projekt zu einer strategischen Regionalpolitik denkbar. Im zeitlichen Verlauf einer Partnerschaft

können sich gleichwohl institutionelle Strukturen an veränderte externe und interne Bedingungen anpassen und zu einer Formalisierung ehemals informeller Strukturen bzw. zu einer Auflösung formaler Strukturen zugunsten einer informellen Partnerschaft führen. Letzteres dürfte vor allem vor dem Hintergrund hoher Kosten und eines hohen Konfliktpotentials eher selten der Fall sein.

Beispielhafte Handlungsfelder von PPP

Die Einsatzmöglichkeiten von PPP sind abhängig von dem Kontext, in dem Probleme auftauchen, die nur durch eine gemeinsame und koordinierte Handlungsstrategie von mehreren Partner lösbar sind. Im Grunde genommen lassen sich PPP (im engeren sowie im weiteren Sinne) in allen gesellschaftlichen Bereichen anwenden, wenn die Grundvoraussetzung der Zielkomplementarität und des fairen Handelns zwischen den Partnern besteht. PPP treten insbesondere in folgenden Bereichen auf (die Auflistung ist nicht bei weitem abschließend):

- im Bereich der Stadtentwicklung und -erneuerung
- im Verkehrsbereich,
- im Wohnungsbau,
- beim Betrieb von Kultureinrichtungen,
- im Umweltschutz,
- in der Forschung,
- in der kommunalen Ver- und Entsorgung,
- im Sicherheitswesen,
- in der Forstwirtschaft,
- im Bildungsbereich.

Die Grenzen einer PPP sind grundsätzlich dort erreicht, wo das Prinzip der Partnerschaftlichkeit - aufgrund von Organisationsformen oder Handlungen von Partnern - nachhaltig beeinträchtigt bzw. unterwandert wird.

Chancen und Risiken von PPP

Chancen

Ohne Zweifel ist die Realisierung von Synergie-Effekten die größte Chance von PPP. Mit Hilfe von Kooperationen können Ziele verwirklicht werden, die ein einzelner Partner nicht erreichen wird, da der Einsatz von verschiedenen Ressourcen ermöglicht wird. Der öffentlichen Hand obliegen i.d.R. Planungs- und rechtliche Regelungskompetenzen, während der private Partner

Wettbewerbsfähigkeit und häufig spezifisches (Management-) Know-how einbringen kann. Im Zuge der Kooperation profitieren die jeweiligen Partner einer PPP daher in vielfältiger Weise voneinander.

Aus Sicht der öffentlichen Hand bestehen die Vorteile in erster Linie in der Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebotes, die die Umsetzung von Maßnahmen im Interesse der Gemeinheit erst möglich macht. Hierbei sind die Verbesserung der öffentlichen Finanzsituation, Maßnahmen der Stadtentwicklung, der Anschlag neuer Investitionen, die daraus folgende Schaffung neuer Arbeitsplätze u.v.m. möglich.

Die zweite Chancenperspektive ist die Möglichkeit einer inneren Erneuerung der öffentlichen Verwaltung. Im Rahmen der Reformbemühungen (Stichwort New Public Management) lassen sich im Zuge von PPP Modernisierungs-, Rationalisierungs- und Flexibilisierungseffekte durch einen vielfältigen Know-how-Transfer zwischen privaten Partnern und öffentlicher Hand realisieren. Wenn das in eine PPP fließende (marktwirtschaftliche) Wissen in der öffentlichen Verwaltung zur Weiterbildung der Mitarbeiter genutzt wird, kann dies ein bedeutender Schritt zur Binnenmodernisierung mit dem Ziel der Effizienzsteigerung öffentlichen Handelns sein.

Im Rahmen einer PPP kann zudem von einer Professionalisierung von Entscheidungen ausgegangen werden, denn gerade durch eine Verteilung von Entscheidungsverantwortung sind PPP wesentlich unabhängiger von politischer Einflussnahme als die Kernverwaltung. Dies macht die Durchführung von Maßnahmen schneller und teilweise qualitativ hochwertiger möglich. Zur Qualität von Entscheidungen gehört auch - und dies hat die öffentliche Hand zunehmend erkannt - die Beteiligung der Empfänger öffentlicher Leistungen. Durch eine vielfältige Beteiligtenstruktur in einer (eher informellen) PPP besteht daher auch für die Endbegünstigten die Möglichkeit der Offenlegung und Vertretung eigener Präferenzen, was die Akzeptanz und Attraktivität von Entscheidungen und Maßnahmen erhöht.

Aus Sicht der privaten Akteure liegt die primäre Chance in einer (zumindest langfristigen) Gewinnmaximierung bei gleichzeitiger Risikostreuung (risk sharing) auf die jeweiligen Akteure einer PPP. Zudem können sich aus einer engeren Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung strategische Vorteile hinsichtlich öffentlicher Regelungsmechanismen (Antragsverfahren, Bebauungspläne etc.) ergeben. Die Förderung der

Corporate Identity von Unternehmen und die Motivation von Mitarbeitern kann durch die Verfolgung von Zielen im Sinne des Gemeinwohls ebenso wirksam sein, wie ein gutes Firmenimage nach außen. Dies beweisen

PPP - Wirtschaftsentwicklungsprojekte in Manchester, an denen sich die Kellogg Company of Great Britain beteiligt, um die regionale Akzeptanz weiter zu festigen.

Bei der Betrachtung der Chancen einer PPP wird deutlich, dass die jeweiligen Motivationsgründe der beteiligten Partner eine wesentliche Rolle spielen. Insofern bieten sich überall dort Einsatzmöglichkeiten für öffentlich-private Partnerschaften, wo der Wille zu entsprechenden Arrangements seitens der Akteure besteht und die Erfüllung der Nutzenerwartungen abzusehen ist. Anhand der beispielhaften Einsatzfelder von PPP (s.o.) scheinen die jeweiligen Gegenstandsbereiche dabei nur geringe Bedeutung zu haben.

Risiken

Bei aller Euphorie bezüglich der Chancen von PPP bestehen bei solchen Partnerschaften auch diverse Risiken und Probleme. Diese seien im folgenden Abschnitt kurz erläutert.

Grundsätzlich kann eine Schwarzfahrer-Problematik dahingehend entstehen, dass an einer PPP nicht beteiligte Dritte (z.B. Geschäftsleute, die nicht an Kooperationen teilnehmen) dennoch von den Effekten einer PPP profitieren können. Häufig sind jedoch die Dachverbände der Wirtschaftsakteure (Kammern, Innungen, Unternehmensverbände u.v.m.) an einer Partnerschaft beteiligt, so dass durch diese Art der Interessensvertretungen die Problematik minimiert werden kann.

Die Machtverteilung in PPP ist häufig proportional zu der Ressourcenverteilung innerhalb der Partnerschaften, so dass die Gefahr eines Ungleichgewichts besteht. Bringen nun wenige Akteure den Großteil der Ressourcen ein (z.B. die Finanzierung durch eine oder wenige Banken), so kann es zu einer Ausbeutung der Mehrheit durch die Minderheit kommen.

Ein weiteres Risiko von PPP besteht in der ungleichen Verteilung von Informationen. Die jeweiligen Partner (öffentliche wie private) kennen ihre jeweiligen Motive, Verhaltensabsichten und institutionellen Qualitäten sehr genau, eine Informierung oder Nichtinformierung des jeweiligen Partners über diese Aktionsparameter sind jedoch

interessenbestimmt. Daraus können sich Probleme opportunistischen Verhaltens ergeben.

Die Qualität der Leistungsfähigkeit der Partner ist unsicher, man spricht hier von 'hidden characteristics'. Hieraus entsteht ein hoher gegenseitiger Informationsbedarf, der seitens der Partner mit hohen Kosten verbunden sein kann. Zur gegenseitigen Offenbarung von Fähigkeiten und Schwächen der Partner bedarf es daher geeigneter Informationsinstrumente, zumal der private Partner i.d.R. über den öffentlichen Partner mehr Informationen bekommen kann (Transparenz von öffentlichem Handeln) als selbst bereit ist zu geben (da er, wenn es sich nicht um eine Kapitalgesellschaft handelt, keiner sonstigen Informationspflicht unterliegt).

Der Erfolg einer PPP ist stark abhängig von den Absichten und Handlungen des einzelnen Akteurs. Diese sind zunächst nicht bekannt, man spricht daher von der Gefahr der 'hidden intention'. Opportunistisches - unfaires - Verhalten eines Partners, kann bis hin zu einem 'Hold up'- also einem Ausrauben des jeweils anderen Partners - führen. Hierfür ist insbesondere der öffentliche Partner anfällig, wenn er sich an einen privaten Partner in hohem Maße gebunden hat. Um dieses Ausrauben zu vermeiden müssen bestimmte Regelungsmechanismen, etwa in Form eines vom privaten Partner zu hinterlegenden Pfandes o.ä.; gefunden werden. Trotz einer vorherigen vertraglichen Absicherung ist ein vertragskonformes Verhalten der Partner bei gegenseitiger Aufgabenüberlassung nicht grundsätzlich gewährleistet. Insbesondere für die öffentliche Hand besteht die Gefahr der 'hidden actions' seitens des privaten Partners. Es kann zu einer Übervorteilung der öffentlichen Hand - einem sogenannten 'moral hazard' - durch den privaten Partner kommen. Möglichkeiten der Gegensteuerung bieten sich hier beispielsweise in einer leistungsgerichteten Gestaltung von Anreizsystemen, durch Gewinnbeteiligung o.ä..

Aus ökonomischer Sicht besteht die Gefahr, dass etwaige Gewinne, die aus der Effizienzsteigerung der Leistungserbringung resultieren, bei den Partnern verbleiben. Die Endbegünstigten, in solchen Fällen die zu beliefernden Dritten (Bürger) werden dahingehend ausgebeutet, dass die Kostenreduzierung keinen Einfluss auf den Verbraucherpreis hat. Nicht zuletzt kann auch durch die Übernahme wirtschaftlicher Risiken durch die öffentliche Hand (z.B. durch Subventionen) auf der Seite der privaten Partner ein Anreiz entstehen, höhere wirtschaftliche

Risiken einzugehen, wenn unvorhersehbare Schwierigkeiten auf Kosten der öffentlichen Hand gehen, überdurchschnittliche Gewinne jedoch auch die Privaten abschöpfen. Dies begünstigt im Extremfall die Anwendung riskanter Geschäftspolitiken auf der privaten Seite.

PPP können durch die eingeschränkte Auswahl von Partnern und weitest gehende Delegation von Befugnissen und Aufgaben einen Mangel an demokratischer Kontrolle hervorrufen. Dies vor allem auf der Grundlage der Erkenntnis, dass bestimmte Teilnehmergruppen besser verstehen, ihre Interessen durchzusetzen als andere, deren Grad an Selbstorganisation - wie z.B. bei informellen Gruppen - weniger ausgeprägt ist. Es besteht daher die Gefahr, dass eine hybride Wirtschaftsform entsteht, deren Allokationsmechanismen und Funktion nicht klar ersichtlich sind.

Resümee

Schon anhand der Aufzählung der relevanten Merkmale wird deutlich, dass PPP ein - mehr oder weniger institutionalisiertes - Netzwerk komplexer Interessen- Interaktions- und Vertragsstrukturen darstellen, die sich auf vielfältige kollektive Problemlösungsstrategien und Themenfelder anwenden lassen. Insofern ergeben sich mögliche Einsatzmöglichkeiten und Grenzen von PPP aus den jeweiligen situativen und regionalen Zusammenhängen. Auf der Basis der dargestellten PPP-Aspekte lässt sich jedoch ein genereller Anforderungskatalog für die Implementation und Umsetzung von PPP-Projekten erstellen, der die folgend genannten Aspekte enthalten muss.

- Zentrale Anforderung ist die Zielkomplementarität der Partner, um erwartete Synergie-Effekte möglichst - auch für Dritte - kalkulieren und effektiv ausnutzen zu können.
- Um die Kooperation möglichst transparent zu gestalten, müssen Informationen über die Qualitäten und Handlungsstrategien der Partner in die Kooperation eingebracht werden. Eine gegenseitige Vertrauensbasis schafft die Grundlage für einen fairen Umgang während der Partnerschaft.
- Eine weitest gehende demokratische Legitimation von PPP kann durch eine planvolle Beteiligung von Leistungserstellern und Leistungsempfängern (Bürgern) gewährleistet werden, etwa durch eine Abstimmung über die Defini-

tion kollektiver Güter unter Beachtung der Präferenzen der Leistungskonsumenten. Bürgernähe ist hier gleichzeitig Kundennähe.

- Wichtig für diesen Prozeß ist jedoch, dass die öffentliche Hand weiterhin die Regelungskompetenz behält. Im Zuge einer Partnerschaftlichen Kooperation wäre es jedoch wenig konstruktiv, wenn die Verwaltung weiterhin mit den traditionellen Mechanismen des öffentlich-rechtlichen Gewaltenmonopols agiert. Vielmehr ist geschickte Verhandlungsführung, ökonomische Kompetenz und vertragsrechtliche Kenntnis gefragt, um einen öffentlichen Partner zu einem „Smart Partner“ zu machen. Insofern können PPP einen Anstoß für die öffentliche Reformdiskussion durch praktische Umsetzung geben.
- Jedes regionale oder spezifische Problem braucht eine ebenso spezifische Problemlösung. Hinsichtlich der Konzeptionierung von PPP ist es daher besonders wichtig, den spezifischen Kontext hinreichend zu analysieren und in ein PPP-Konzept einzubinden. Insofern sollten - wenn auch erfolgreiche - PPP-Konzepte nicht einfach übernommen werden, es bedarf immer einer Anpassung an die situativen Bedingungen

Zum Abschluss bleibt zu betonen, dass PPP ein dynamischer Prozess ist, der nur dann erfolgreich ist, wenn die zugrundeliegenden Machtstrukturen, die innewohnenden ökonomischen Anreize und Probleme und die „Regeln des Spiels“ bekannt sind und beachtet werden.

Literatur zum Thema PPP

- Birnstiel, D.:** Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. In: Ridinger, R./ Steinröx, M. Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis. Köln: O. Schmidt, 1995
- Böhm, B.:** Öffentlich-private Partnerschaften in der kommunalen Stadtentwicklung: öffentlich-rechtliche Vorgaben und gesellschaftsrechtliche Gestaltung. Frankfurt a.M.; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Lang, 1999
- Budäus, D.:** Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Public Private Partnership (PPP) bei gewandeltem Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen – Innovative Formen der Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management. Skript 1999
- Budäus, D.; Grüning, G.; Steenbock, A.:** Public Private Partnership I - State of the Art, Diskussionsbeitrag Nr. 32 Public Management, Hamburg 1997
- Budäus, D.; Grüning, G.; Steenbock, A.:** Public Private Partnership II - Methodische Grundlagen und Elemente einer Theorie der Public Private Partnership, Diskussionsbeitrag Nr. 33 Public Management, Hamburg 1997a
- Budäus, D., Grüning, G.; Steenbock, A.:** Public Private Partnership III - Theorie der Public Private Partnership, Diskussionsbeitrag Nr. 34 Public Management, Hamburg 1998
- Budäus, D.:** Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Public Private Partnership (PPP) bei gewandeltem Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen – Innovative Formen der Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik, Arbeitsbereich Public Management. Skript 1999
- Bullinger, H.-J.; Zahn, E.(Hrsg.):** Dienstleistungs offensive: Wachstumschancen intelligent nutzen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1998 (HAB)- Forschungsberichte; Bd.10. S. 181
- Clemens-Ziegler, B; Loock, F.:** Public Private Partnership: eine Konzeption für die Schaffung neuer Märkte?; Projektbericht der FHTW Berlin. Berlin: FHTW, Steinbeis-Transferzentrum, 1998. FHTW-Transfer; Nr.28. Veröffentlichung der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin
- Fainstein, N.; Fainstein, S.:** Öffentlich-private Partnerschaften bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung in den USA. In: Heinz, W. (Hrsg): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer; Stuttgart; Berlin; Köln: Dt. Gemeindeverlag, 1993
- Gottschalk, W.:** Praktische Erfahrungen und Probleme mit PPP in der Versorgungswirtschaft. In: Budäus, Eichhorn: Public Private Partnership - Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden Baden: Nomos, 1997
- Heinz, W. (Hrsg):** Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer; Stuttgart; Berlin; Köln: Dt. Gemeindeverlag, 1993
- Hill, H. (Hrsg):** Dialoge über Grenzen - Kommunikation bei Public Private Partnership. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns, 1996
- Kruzewicz, M.:** Lokale Kooperationen in NRW: public private partnership auf kommunaler Ebene. Im Auftr. des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen (Hrsg). In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW: ILS-Schriften; 79. Duisburg: Waz-Druck, 1993
- Kruzewicz, M. / Schuchardt, W.:** Public Private Partnership - neue Formen der Kooperation in industrialisierten Verdichtungsräumen. In: Der Städtetat, 1989
- Naschold, F.:** PPP in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates. In: Budäus, Eichhorn: Public Private Partnership - Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden: Nomos, 1997
- Roggenkamp, S.:** Public Private Partnership; Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt/M.; Berlin; Bern; New York; Paris, Wien: Lang, 1999
- Sänger, R.:** Netzwerke in der Jugendhilfe – Mut zum Risiko. In: BBJ SERVIS GmbH (Hrsg.): Zugänge zu Arbeit und Beruf – Anregungen zur Kooperation in sozialen Brennpunkten. Berlin: BBJ Verlag, 2000
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hrsg.):** Public private partnership: neue Formen der Zusammenarbeit von öffentlicher Wissenschaft und privater Wirtschaft; Dokumentation des Villa Hügel-Gesprächs am 4. November 1998 in Essen. Essen: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e.V., 1999
- Whitney, D.:** Öffentlich-private Partnerschaften bei der Stadterneuerung und Stadtentwicklung – Sind die Beteiligten der öffentlichen und privaten Hand gleichgestellte Partner? In: Heinz, W. (Hrsg): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung? Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer; Stuttgart; Berlin; Köln: Dt. Gemeindeverlag, 1993