

Public Private Partnership

Heinze, Rolf G.; Strünck, Christoph

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinze, R. G., & Strünck, C. (2005). Public Private Partnership. In B. Blanke, S. v. Bandemer, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 120-127). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-121342>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Public Private Partnership

1. Begriffskarriere

Der Begriff *Public Private Partnership* (im Folgenden PPP) ist nicht ohne Grund nur als englische Wendung bekannt: Seinen Aufstieg verdankt er in erster Linie den Privatisierungs- und Deregulierungstrends unter Ronald Reagan in den USA und unter Margaret Thatcher in Großbritannien. Der Begriff und das Konzept selbst existieren schon länger und sind in der angelsächsischen Tradition verankert, auch privates Kapital und Know-how in staatliche Politik einzubinden. Solche Politikmodelle waren in Kontinentaleuropa - vor allem in Deutschland und Frankreich - lange Zeit eher ungewöhnlich, mit einer Ausnahme: In Deutschland wurde schon in den 20er-Jahren die kommunale und regionale Energieversorgung größtenteils auf einen Eigentumsmix von privatem Kapital und öffentlicher Finanzierung umgestellt, weil der Energiebedarf immer weiter anwuchs.

PPP wird zwar von der Privatisierungsdebatte getragen, lässt sich aber nicht ausschließlich als Element neoliberaler Politik verorten. Als Instrument wird es in erster Linie auf der regionalen und lokalen Ebene eingesetzt. In der Bundesrepublik tragen die wachsenden Haushaltsdefizite und die eingeschränkte Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen in hohem Maße dazu bei, dass PPP als alternative Organisationsform populärer wird. Außerdem betrachten viele Kommunen solche Organisationsformen als adäquate Instrumente, um in einer wachsenden Standortkonkurrenz Projekte schneller und effizienter umsetzen zu können.

Der Auftrieb, den PPP seit Ende der 70er-Jahre erfährt, kam zunächst aus der britischen und amerikanischen Stadtentwicklungs- und regionalen Strukturpolitik. Entwicklungsagenturen wie etwa die *Scottish Development Agency*, die schon unter einer Labour-Regierung gegründet worden war, wurden zu Gremien öffentlich-privater Kooperation ausgebaut. Die Agenturen, an denen auch Vertreter von Unternehmen beteiligt sind, sollten gemeinschaftlich regionale Initiativen entwerfen und umsetzen, wofür eine staatliche Anschubfinanzierung bereitgestellt wurde.

Sowohl in Großbritannien - wo auch marktkritische Labour-Stadtregerungen mit Instrumenten des PPP arbeiten, um Defizite städtischer Infrastruktur auszugleichen - als auch in den USA dienen eine Reihe von PPPs der sozialen Integration durch Wohnumfeldverbesserungen, Infrastrukturmaßnahmen u.Ä. In den USA beruht die Attraktivität von PPP seit den 80er-Jahren jedoch vor allem darauf, dass die lokale Wirtschaftsförderung im Bewusstsein der meisten Kommunalpolitiker den höchsten Stellenwert genießt und deshalb neue Kooperationsformen mit Unternehmen gesucht und entwickelt werden. In den USA ist PPP oft eng an die kommunale und regionale Wirtschaftsförderung gekoppelt, wodurch soziale Kriterien und regionale Unterschiede immer seltener berücksichtigt werden. In so genannten „Business Improvement Districts“ werden Unternehmen in Entscheidungsverfahren eingebunden, die Bundesstaaten besitzen zum Teil eigene Entwicklungsagenturen. In den USA spricht man deswegen im Zusammenhang mit PPP auch häufig von einem „subnationalen Merkantilismus“.

Die Labour-Regierung unter Tony Blair hat die Idee des PPP in der jüngsten Zeit noch weiter entwickelt zur PFI (Private Finance Initiative). Hier tritt der Staat gar nicht mehr als Anbieter auf, sondern als Nachfrager von Dienstleistungen, die komplett in privater Regie erbracht werden. Als Instrument für die Qualitätssicherung dienen in erster Linie vertragliche Vereinbarungen zwischen beiden Seiten.

Auch in der internationalen Politik gehören PPP schon seit längerem zu den bewährten Instrumenten der Entwicklungsarbeit. Vor allem Unterorganisationen der Vereinten Nationen bemühen sich in Ländern, in denen staatliche Kapazitäten nur rudimentär vorhanden sind, Verwaltungen und Unternehmen in Infrastrukturprojekten zusammenzuführen.

In der begrifflichen Umgebung von PPP bewegen sich eine Reihe verwandter Konzepte, die man zunächst von PPP abgrenzen sollte, um Unterschiede wie Gemeinsamkeiten besser erkennen zu können. Im Rahmen dieses Artikels wird eine enge Definition von PPP bevorzugt, um unterschiedliche Arrangements von Privatisierung und Kooperation besser differenzieren zu können. Denn nicht jede Form des Zusammenwirkens von Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor ist mit dem Terminus *Public Private Partnership* richtig beschrieben.

Public Private Partnership und Sponsoring

Nach dem hier zu Grunde liegenden Verständnis muss sich PPP auf eine mehr oder weniger formell geregelte Kooperation zwischen kommerziellen, nicht-kommerziellen und staatlichen Trägern stützen, die in Agenturen, Vereinen oder Projekten zusammenarbeiten. Im Vergleich dazu kann es beim Instrument des *Sponsoring* (etwa für Kultur- oder Sportveranstaltungen) durchaus vorkommen, dass der private Geldgeber nicht formal in Entscheidungen eingebunden ist. *Sponsoring* ist daher nicht gleichzusetzen mit *Public Private Partnership*.

Sponsoring ist meist an spezifische und marketingtaugliche Projekte gekoppelt, die zusätzlicher Finanzmittel bedürfen. Die Sponsoren erwarten hierbei zumeist keine Einnahme-Beteiligung. Mit dem *Sponsoring* hängen auch die Aktivitäten von privaten, gemeinnützigen Stiftungen zusammen, die neben gewinnorientierten Unternehmen ebenfalls als Geldgeber auftreten. Diese Form der privaten Ko-Finanzierung ist in den USA viel stärker verbreitet als in Deutschland, in dessen staatlich geprägter Tradition das Stiftungswesen weniger üppig blüht.

Im Gegensatz dazu konzentrieren sich die meisten PPPs in der Bundesrepublik auf ökonomische Entwicklungsstrategien oder Projekte, die allen Beteiligten Einnahmen bringen (etwa der PPP-Betrieb einer Freizeiteinrichtung oder die gemeinsame Vermarktung von Grundstücken). Da die Unternehmen in PPPs auch Ko-Finanziers sind, werden ihnen auch Beteiligungen an Erlösen eingeräumt. Daher unterscheiden sich PPPs in diesem Punkt auch von anderen Modellen, in denen der Staat private Auftragnehmer voll finanziert.

Public Private Partnership und Subsidiarität

Ein in Deutschland weitaus bekannterer Begriff, der durchaus Ähnlichkeiten mit PPP hat, ist das *Subsidiaritätsprinzip*. Es wurzelt in der katholischen Soziallehre, aber auch in der liberalen Gesellschaftsauffassung von Humboldt, und ist mittlerweile durch die EU-Regionalförderung auch in Europa populär geworden. In seiner minimalistischen Fassung besagt dieses Prinzip, dass bei angemessener Leistungsfähigkeit die jeweils kleinere Einheit sich selbst versorgen soll, weil sie den Problemen am nächsten ist. In der Sozialpolitik gilt häufig die Familie als eine solche Einheit.

In der erweiterten Fassung von Oswald von Nell-Breuning besagt das Subsidiaritätsprinzip allerdings auch, dass übergeordnete Einheiten wie der Staat die kleineren Einheiten in den Stand versetzen müssen, sich selbst zu versorgen. In der Bundesrepublik ist dieses Prinzip formal vor allem auf die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände angewendet worden, denen auf der Basis dieses Prinzips eine Vorrangstellung im Bereich der sozialen Dienste eingeräumt worden ist, kodifiziert im Bundessozialhilfegesetz. Diese Form der „Privatisierung“, die letztlich in eine Form kooperativer Steuerung unter starker Beteiligung des Staates mündet, ist durchaus dem Prinzip der PPP vergleichbar, wird aber fast ausschließlich auf gemeinnützige Organisationen angewendet.

2. Konzept

Eine reguläre Definition von PPP existiert bislang noch nicht, selbst in den angelsächsischen Ländern geht man pragmatisch vor und hat sich nicht auf eine von allen geteilte Bedeutung von PPP verständigt. Außer in Deutschland werden beinahe alle Formen der Beteiligung von Privaten, insbesondere von Unternehmen, unter PPP subsumiert. Dagegen verengt sich in Deutschland die Bezeichnung Public Private Partnership meist auf gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit mehrheitlich öffentlicher Beteiligung, wie sie in der Energieversorgung zu finden sind. Diese Definition wird jedoch anderen typischen PPPs nicht gerecht. Mangels vereinbarter Begrifflichkeiten lässt sich nur der Versuch einer allgemeinen und dennoch ausreichend spezifischen Definition wagen:

Privat-gewerbliche, nicht-staatliche und staatliche Akteure kooperieren bei PPPs in formellen Gremien oder gemischten Unternehmen, um Projekte umzusetzen und Leistungen zu erstellen, die auch in staatlicher Eigenregie erbracht werden könnten. Dafür bringen sie personelle, strategische und finanzielle Ressourcen ein. Zwar wird der englische Terminus Private in der Praxis meist von privaten Unternehmen ausgefüllt, doch zählen alle anderen „privaten“ Akteure - von der Initiative bis zur Interessengruppe - ebenfalls zum privaten Sektor. Ohne eine Einbindung privater Unternehmen macht es allerdings keinen Sinn, von PPP zu sprechen. Sie sind es auch, die nach allgemeiner Auffassung den eigentlichen Partner des Staates in PPPs darstellen.

Will man zum besseren Verständnis von PPP das Vokabular der Betriebswirtschaftslehre bemühen, so bietet sich der Begriff der *Leistungstiefe* an. Darunter versteht man die Menge an Produktionsschritten, die alle in ein und demselben Unternehmen ausgeführt und nicht an Zulieferer abgegeben werden. Der Staat als „Gesamtunternehmen“ kann ebenfalls einen Teil seiner Aufgaben ganz ausgliedern, er kann aber auch bestimmte Leistungen in Kooperation mit Dritten, etwa auch privaten Unternehmen, erbringen. Überträgt man das Konzept der Leistungstiefe auf den Staat, so muss man allerdings nach unterschiedlichen Verantwortungsdimensionen differenzieren: der Gewährleistungs-Verantwortung, der Finanzierungs-Verantwortung und der Durchführungs-Verantwortung des Staates.

Es leuchtet ein, dass dezidiert hoheitliche Staatsfunktionen in allen drei erwähnten Dimensionen von staatlicher Verantwortung getragen sein sollten. Es gibt jedoch eine Reihe anderer staatlicher Funktionen und Leistungen, die entweder kooperativ mit Dritten oder sogar alleine von Dritten im Auftrag des Staates erbracht werden können. Und in diesem Feld bewegt sich auch das Konzept von PPP. *Public Private Partnership* bedeutet - angelehnt an die drei Verantwortungs-Dimensionen -, dass die Gewährleistungs-Verantwortung beim Staat bleibt, die Finanzierungs- wie auch die Durchführungs-Verantwortung sich jedoch auf private Unternehmen, öffentliche Institutionen und/oder gesellschaftliche Akteure (Verbände, Initiativen u.a.) aufteilt. Durch PPPs lassen sich Effizienzsteigerungen erzielen, Umsetzungsprobleme präventiv überwinden und private Unternehmen stärker in politische Konzepte einbinden.

Effizienzvorteile durch Public Private Partnerships

Es ist nicht nur die Reduktion v.a. fixer Kosten, die PPPs vielen staatlichen Entscheidungsträgern attraktiv erscheinen lässt. Auch die Flexibilität und das logistische Know-how von Privatunternehmen machen PPPs für öffentliche Partner interessant. Ein anderes wichtiges Argument - das dem Subsidiaritätsprinzip ähnelt - lautet, dass Unternehmen über PPPs ihre originären Kompetenzen einbringen können, die dem Staat nicht ohne weiteres zur Verfügung stehen. Für den Bereich der Infrastruktur existieren Schätzungen, wonach Baukostenvorteile bis zu 20 Prozent erzielbar seien. Außerdem können PPPs die Abstimmung zwischen Unternehmen und anderen Akteuren erleichtern und weiteren Ko-

Operationen den Weg bahnen. Eine Verwaltungsmodernisierung, die ihrerseits die Entwicklung einer Kooperationskultur fördert, ist eine wichtige Basis für die Stabilität von PPPs und beschleunigt ihre Gründung.

Private Unternehmen versprechen sich von PPPs meist größere Planungs- und Finanzierungssicherheit, Umsetzungsgeschwindigkeit und die umsetzungsfördernde Nähe zu öffentlichen Entscheidungsträgern. Sicherlich spielen auch die häufig mit PPPs verbundenen Teilsubventionierungen für die Kooperationsmotive von Privaten eine große Rolle.

In der Bundesrepublik sind insbesondere regionale Entwicklungsagenturen und städtische Entwicklungsgesellschaften solche Organisationsformen, die das Prinzip der PPPs am deutlichsten verkörpern (siehe nächstes Kapitel). Gegenüber materiellen Privatisierungen, Auslagerungen und Betreibermodellen hat PPP für staatliche Politik einen entscheidenden Vorteil: Die so genannten Transaktionskosten für die Kontrolle von Verträgen, Leistungserbringung u.a. sind geringer, weil Vertreter der Politik und des Staates unmittelbar an den Gremien beteiligt sind. Ist eine PPP jedoch nicht in ein Gremium, sondern in ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen eingebettet - zum Beispiel für die kommunale Energieversorgung - so treten andere Probleme auf. Denn das Aktien- bzw. Gesellschaftsrecht hat Vorrang vor kommunalem Recht, daher können politische und staatliche Vertreter in den Aufsichtsräten ihre Mandate nicht in jedem Fall unumschränkt wahrnehmen.

Dieses spezifische Steuerungsdefizit verweist auf das allgemeine Problem von PPPs, dass sie sich politischer Kontrolle stärker entziehen als andere Organisationsformen, und die Transparenz demokratisch legitimer Projekte darunter leiden kann. Auch kann die im Prinzip erwünschte Dominanz betriebswirtschaftlicher Kriterien dazu führen, dass soziale und Gemeinwohl-Aspekte an den Rand gedrängt werden.

Unterscheiden muss man PPP von Instrumenten wie Betreibermodellen, die besonders in der Abwasserentsorgung praktiziert werden. Bei solchen Modellen delegiert die Kommune die laufende Finanzierung und Durchführung an ein Unternehmen, mit dem ein Vertrag geschlossen wird. Hierbei handelt es sich genau genommen also um eine *Delegation*, nicht um eine *Kooperation*. Daher ist es auch nicht korrekt, bei der Übertragung eines ehemaligen öffentlichen Schwimmbades auf einen privaten Investor von PPP zu sprechen, es sei denn, Kommune und Investor planen die künftige Nutzung gemeinsam. Betreibermodelle sind Beispiele für kontraktuelle Steuerungsformen, die bei PPP nicht notwendig sind, da es sich hier um Kooperationsformen und nicht um Delegation, Beleihung o.Ä. handelt. Auch der Einkauf von Kindergartenplätzen durch Unternehmen ist keine PPP, sondern ebenfalls eine Art Betreibermodell.

PPPs eröffnen auch neue Optionen des Personalmanagements im öffentlichen Sektor, insbesondere was die Bezahlung von Führungskräften anbelangt. In Fällen, in denen hoch qualifizierte Mitarbeiter zu marktüblichen Preisen bezahlt werden sollen, um sie rekrutieren zu können, helfen PPPs, die Restriktionen der Entlohnung im öffentlichen Dienst zu umgehen und gewerbliche Einkommen zu zahlen. Dies kann zwar auch zur Versorgung verdienter Politiker genutzt werden, erweitert aber prinzipiell die Palette der Beschäftigungsformen.

Public Private Partnership und Neokorporatismus

PPP berührt an mindestens zwei Punkten die Diskussion um die Rolle des Staates. Zum einen fällt eine gewisse Parallele zur Debatte um den *Neokorporatismus* auf: die Einbindung von Interessen-Gruppen in die staatliche Sphäre, wie man sie seit den 70er-Jahren exemplarisch am Beispiel der Arbeitsbeziehungen, aber auch der technischen Normung oder der Sozialpolitik diskutiert. Charakteristisch hierfür war und ist, dass die eingebundenen Akteure meist Verbände und Vereinigungen sind, weniger Unternehmen. Zudem steht die Beteiligung an staatlichen Programmen und Strategien, die häufig auch verteilungspolitische Bedeutung haben, beim Neokorporatismus im Mittelpunkt, weniger die Beteiligung an Maßnahmen und Projekten wie bei der PPP.

Trotz vieler Unterschiede zwischen Neokorporatismus und PPP gelten die kritischen Einwände der Korporatismus-Diskussion ebenso für PPP: dass durch die Beteiligung mächtiger Akteure wie Unternehmen politische Entscheidungen und Leistungen dem demokratischen Entscheidungsprozess teilweise entzogen werden und schwächer organisierte Gruppen von der Qualität und Zielrichtung der jeweiligen PPP häufig ausgeschlossen sind. Die Bürgerbeteiligung an PPPs ist daher vor allem bei der Stadtentwicklung ein wichtiges Thema, ebenso die kritische Frage nach der möglichen Reduktion lokaler Verantwortlichkeit.

Der andere Punkt, an dem sich PPP und Staatsdiskussion treffen, ist die Debatte um den „schlanken Staat“, oder auf die Ebene der Instrumente heruntergezogen: die Debatte um Detail- vs. Programmsteuerung. Auf vielen Feldern - beispielsweise beim Experiment der Globalhaushalte für Hochschulen - geht der Staat von einer fein verästelten *Detailsteuerung* über zu einer rahmenbezogenen *Programmsteuerung* und delegiert damit die konkrete Ausführung an die betroffenen Akteure. Zum Konzept der Programmsteuerung (oder auch „Kontext-Steuerung“) gehört ebenfalls, dass der Staat stärker auf Anreize setzt und weniger auf das Recht als hoheitliches Steuerungsmedium. Dieses Charakteristikum zeichnet auch PPPs aus, etwa wenn finanzielle Anschubfinanzierungen die gemeinschaftlichen Projekte einer regionalen Entwicklungsagentur oder städtischen Entwicklungsgesellschaft erleichtern sollen.

3. Handlungsfelder und Beispiele

Es gibt eine Reihe von Sektoren, in denen PPPs als neue Organisationsform auch in Deutschland und anderen europäischen Ländern verbreitet sind bzw. potenziell angewendet werden können. Dazu gehören die Abfallwirtschaft

und Abwasserentsorgung, Sport und Kultur, Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik, Stadtentwicklungspolitik, Immobilienbewirtschaftung, Medienpolitik, Technologieförderung und Qualifizierungspolitik, aber auch einzelne Felder der sozialen Dienste wie Krankenhäuser oder Kindergärten. Besondere Aufmerksamkeit haben in der jüngsten Zeit Verkehrsprojekte auf sich gezogen. Auch das geplante deutsche Maut-System ist als PPP angelegt. Inzwischen gelten selbst hoheitliche Bereiche wie das Militär und die Sicherheitspolitik nicht mehr als sakrosankt.

Die meisten Einsatzfelder von PPPs sind auf kommunaler bzw. regionaler Ebene angesiedelt. Allerdings existieren auch PPPs auf nationaler und supranationaler Ebene, vor allem in der Technologie-Entwicklung und der Verkehrs-Infrastruktur. Im Bereich der Abfallwirtschaft und Entsorgung werden oft privatrechtliche Gesellschaften gegründet, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist. Eine schon seit längerem auch rechtlich kodifizierte Variante von PPP ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §§6 und 7 des Baugesetzbuch-Maßnahmegesetzes. Hier soll Bauland schnell und effizient mithilfe eines privaten Entwicklungsträgers erschlossen werden.

In Deutschland entstand die erste bekannte PPP im Jahr 1986: der Initiativkreis Ruhrgebiet, in dem Wirtschaftsunternehmen und Banken dominieren, und der Veranstaltungen sponsort und organisiert sowie regionale Arbeitsgemeinschaften mitgründet. Imageverbesserung und regional übergreifendes Marketing sind Kernaufgaben dieser PPP. Eher exotisch für eine PPP ist der private Lokalfunk in Nordrhein-Westfalen, der in der jeweiligen Kommune auf einer gemeinnützigen Veranstaltergemeinschaft und einer kommerziellen Betreibergesellschaft beruht.

Auf europäischer Ebene haben sich in den letzten Jahren Varianten der PPP gerade in der Verkehrsinfrastruktur durchgesetzt. Neue Verkehrswege in Skandinavien oder Flughäfen sind in den letzten Jahren vielfach überwiegend privat finanziert und partnerschaftlich zwischen Staat und Wirtschaft organisiert worden. Da solche Projekte häufig mit enorm hohen Risiken verbunden sind, ist jedoch häufig der Staat als Garant gefragt, um die Schwelle für die Marktteilnehmer zu senken. Außerdem steht er in der Regel als Ko-Finanzier bereit. Hinzu kommt, dass öffentlich-rechtliche Banken wie die Europäische Investitionsbank besondere Konditionen schaffen müssen.

Von den europäischen Mitgliedsstaaten ist Großbritannien inzwischen am weitesten. Die jahrzehntelange Unterfinanzierung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur hat die Labour-Regierung veranlasst, zu Beginn des neuen Jahrtausends Milliarden-Investitionen auszulösen ohne den staatlichen Haushalt überzustrapazieren. Die meisten Projekte sind im Verkehrssektor angesiedelt, gefolgt von Krankenhäusern, Schulbauten und Projekten der inneren wie äußeren Sicherheit. Die wenigsten dieser Vorhaben sind Großprojekte, über 90 Prozent liegen in einer Größenordnung von einer bis 20 Mio. britischen Pfund. Die deutlichsten Kosteneinsparungen wurden bislang im Verteidigungsetat und bei Gefängnissen erzielt.

Politikfelder und Organisationsformen

Ein weites Feld für PPPs ist der Bereich der Stadtentwicklung. Insbesondere für die Projektentwicklung, Erschließung und Vermarktung großer Bauflächen gründen Kommunen Entwicklungsgesellschaften, an denen die Stadt und private Investoren zu gleichen Teilen beteiligt sind. Am bekanntesten ist in diesem Sektor die 1988 gegründete MediaPark-Köln-Entwicklungsgesellschaft mbH (MPK); das Projekt „Westhafen“ in Frankfurt am Main zählt ebenfalls zu dieser Art PPP. Erlöse aus Verkauf und Vermarktung von Flächen werden hier zwischen der Stadt und den Investoren aufgeteilt.

Solche stadtentwicklungspolitischen PPPs sind häufig der Kritik ausgesetzt, weil die Kommune ausschließlich mit privaten Investoren kooperiert, die dadurch ihre Interessen noch besser zur Geltung bringen können und so nach Ansicht von Kritikern viele Erfordernisse einer integrierten und bürgerorientierten Stadtplanung abblocken.

In anderen Organisationsformen von PPPs wie regionalen Entwicklungsagenturen - beispielsweise der Emscher-Lippe-Agentur (ELA) im nördlichen Ruhrgebiet - sitzen neben Unternehmen, Städten und Banken hingegen noch weitere Akteure, z.B. Vertreter von Gewerkschaften oder Kammern. In solchen regionalen Entwicklungsagenturen werden allerdings auch eher übergreifende Strategien behandelt und seltener einzelne bauliche Projekte umgesetzt.

Zu den PPPs, die unmittelbar die Verwaltungsmodernisierung betreffen, gehört die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Betriebsgesellschaften, in der Privatunternehmen Personal der gemeinsam betriebenen Wirtschaftsbetriebe zusätzlich „ausleihen“ können. Ein solches Modell hat die Stadt Oberhausen umzusetzen versucht. Sparten wie Müllabfuhr, Straßenunterhaltung, Reinigung oder Grünflächen wurden dort in einer Gesellschaft gebündelt, die sowohl Dienstleistungsverträge mit der Stadt als auch Geschäftsbesorgungsverträge mit ihren privaten Gesellschaftern abschließt. Das enorm gewachsene Haushaltsdefizit stand Pate bei dieser Organisationsreform, die vor allem fixe Kosten im Personalbereich reduzieren soll. Welche Probleme und Zentrifugalkräfte bei der Steuerung kommunaler Infrastrukturpolitik dadurch auftreten, bleibt allerdings eine Frage, welche die kommende Entwicklung beantworten muss.

Trotz dieser erfolgreichen kommunalen Modelle aus den 90er Jahren haben sich PPPs in der Bundesrepublik im Vergleich zu vielen europäischen Nachbarländern bis heute nicht durchgesetzt, vor allem nicht oberhalb der lokalen Ebene. Viele Länder haben inzwischen breite Erfahrungen mit PPP gesammelt, insbesondere bei öffentlichen Bauten und Verkehrswegen. Die Organisationsformen sind allerdings sehr unterschiedlich, und sie variieren in der Frage der Kostenübernahme sowie der Risikoteilung. Beim Bau der neuen Hochgeschwindigkeitseisenbahnstrecke Süd in den Niederlanden trägt beispielsweise das private Konsortium das Risiko, falls sich die Fertigstellung der Infrastruktur verzögert. Schon jetzt lässt sich ausrechnen, dass der Effizienzgewinn dieser Konstruktion bei rund fünf Prozent liegt.

In Deutschland fehlen bislang wesentliche Voraussetzungen, um PPPs auf breiter Basis ausprobieren zu können. Nötig sind dafür konsistente Standardverträge, gesetzliche Rahmenbedingungen sowie ein Bewertungsmaßstab für Vergleiche, in die auch die öffentlichen Rechnungsprüfungsinstitutionen mit einbezogen werden. Gerade in

Großbritannien sind Instrumente wie ex-ante-Vergleichsrechnungen weit verbreitet, um Varianten von PPPs in ihrer Wirkung richtig einschätzen zu können.

Public Private Partnerships und alternative Modelle

Fast alle hier angeführten Beispiele für Handlungsfelder und Projekte können als PPP organisiert werden, sind aber ebenso als Beleihung, Betreibermodelle, Franchising-Konzepte bis hin zu materieller Privatisierung denkbar. Daher stellt sich die Frage, welche spezifischen Vorteile PPP gegenüber Alternativ-Konzepten im jeweiligen Fall hat. Das charakteristische Merkmal von PPP im Vergleich zu Alternativkonzepten ist die mehr oder weniger formal geregelte Kooperation. Kooperation hat bestimmte Vorteile, ist jedoch an Voraussetzungen und Rahmenbedingungen gebunden.

Für die politische Atmosphäre ist es vorteilhaft, dass bei PPPs durch gemeinsame Planungen der Boden für die künftige Zusammenarbeit bereitet wird, anders als bei Delegationen und vertraglichen Steuerungen. Kooperationen sind jedoch nicht unbedingt ein Interessenausgleich, sondern stützen sich auf rationale Interessenkalküle jedes Beteiligten. Ein privater Investor erwartet für politisch motivierte Einschränkungen oder Modifikationen entsprechende Kompensationen. Die Vertreter öffentlicher Institutionen hingegen bewegen sich zwischen politischem Auftrag und Konzessionen an die gewinnorientierten Partner, deren Flexibilität ja für die Umsetzung genutzt werden soll. Oftmals sind daher Blockaden in solchen Kooperationsformen wahrscheinlicher als bei vertraglich geregelten Betreibermodellen.

Auch die Zusammensetzung der Gremien bzw. die Beteiligungen an gemischten Unternehmen sind nicht unproblematisch. Wie werden die Kooperationspartner ausgewählt, welche Konkurrenzen sind zu berücksichtigen, ab welcher Größe leidet die Handlungsfähigkeit, auch wenn noch mehr Akteure berücksichtigt werden müssten? Und nach welchem Schlüssel wird die Finanzierung und die Erlös-Verteilung geregelt? All dies sind Fragen, die bei der „Wahl“ des Instrumentes PPP berücksichtigt werden müssen.

4. Entwicklungsperspektiven und -Probleme

Auch wenn die meisten PPPs ihre Existenz zweifellos der Privatisierungs- und Deregulierungsoffensive verdanken, kann der konstruktive staatliche Umgang mit diesem Konzept zugleich davor bewahren, eine blinde Privatisierungsdiskussion zu führen. Eine gemischte Verantwortung für Maßnahmen der Stadtentwicklungs- oder Regionalpolitik ist durchaus im Sinne modernen staatlichen Handelns, das sich nicht nur auf die eigenen Kompetenzen verlässt. Allerdings zeichnen sich Soll-Bruchstellen ab, die die Nagelprobe für die künftige Entwicklung von PPPs abgeben:

- sozialer und regionaler Ausgleich,
- Steuerbarkeit,
- politische Legitimation,
- Partizipation der Bürger und
- Transparenz der Organisation

sind kritische Punkte, die von PPPs häufig vernachlässigt werden. PPPs laufen zuweilen Gefahr, durch eine Fixierung auf ökonomisch lukrative Projekte regionale Disparitäten noch weiter zu verstärken und soziale Spaltungen indirekt zu fördern. Erfahrungen aus England, aber auch aus den USA belegen diese Vermutung.

Andererseits ist die praktische Umsetzung neuer Auffassungen von „Gemeinwesen“ als Kontrapunkt zu „Verstaatlichung“ und „Vermarktlichung“ - wie sie beispielsweise auf theoretischer Ebene den amerikanischen Vertretern des Kommunitarismus vorschwebt — ohne eine produktive Einbindung privater Unternehmen kaum denkbar. Zwar ist einerseits die Gefahr virulent, dass die Dominanz von Unternehmen bestimmte politische Anliegen wegdefiniert. Doch PPPs bieten andererseits eine Chance, auf Investitionsprojekte politischen Einfluss zu nehmen und sie mitzugestalten.

Das bedeutet jedoch, dass PPP als ein Instrument der Modernisierung des öffentlichen Sektors nicht nur aus der Perspektive der Kostenreduktion betrachtet werden darf. Vielmehr sollte es als ein Element politischen Managements begriffen werden. Und dafür ist die Steuerbarkeit ein wichtiges Kriterium. Gremien mit einer Vielzahl von Akteuren - wie regionale Entwicklungsagenturen - sind nur bedingt steuerbar, weil es für sie schwierig ist, verbindliche Entscheidungen und Strategien zu produzieren. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist dies kein Problem, hier allerdings errichtet das Aktien- und Gesellschaftsrecht mit seinem Vorrang vor kommunalem Recht andere Grenzen der Steuerung.

Dieser letzte Aspekt - die beschränkte Steuerbarkeit - berührt zugleich die politische Legitimation, die unweigerlich in einem Spannungsverhältnis zur Effizienzsteigerung durch PPPs steht. Auch die Berücksichtigung von sozialen Erfordernissen und Bürger-Anliegen ist in dieses Spannungsverhältnis eingezwängt. Wenn PPP ein Element der Modernisierung des öffentlichen Sektors sein soll, dann muss auch hier eine stärkere Bürgerorientierung zur Geltung kommen, ohne sämtliche Effizienzvorteile von PPP zu gefährden und Partizipation zu einem Wert an sich zu stilisieren. Eine indirekte Beteiligungsform ist im Übrigen die Offenlegung von Organisationsprinzipien und

Entscheidungen. Da PPPs in politische Strukturen eingebunden sind, ist Transparenz nicht nur deswegen geboten, sondern zugleich ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz von PPPs. Allerdings stehen auch hier die erwarteten Effizienzvorteile und Beteiligungsmotive von Unternehmen in einem Spannungsverhältnis zu Transparenz.

Die Globalisierung von Märkten beeinflusst nicht nur die Standortkonkurrenz zwischen Kommunen und Regionen, sondern wirkt sich auch auf die Formen von PPPs aus. Werden sich langfristig nur noch Unternehmen an PPPs beteiligen, die ein unmittelbares Interesse an lokaler Kooperation haben, wie Wohnungsunternehmen, Entsorger oder die Baubranche? PPP könnte zum Testfall für die regionale Verbundenheit und Integration von Unternehmen und Branchen werden.

Zugleich stellt sich die Frage, welche Politikfelder - auch auf nationaler Ebene - sich in Zukunft für PPPs anbieten werden. Der Straßenbau und die Verkehrspolitik scheinen sich momentan für Betreibermodelle oder Konzessionierungen zu öffnen. Es existieren aber auch schon PPPs wie Schattenmaut-Modelle in Großbritannien, Spanien und Portugal, in denen nicht die Nutzer die Gebühren zahlen, sondern der Staat mit gestaffelten Tarifen. Anders bei den jüngsten Brückenbauten in Skandinavien: Dort zahlen die Nutzer die für den Betrieb erforderlichen Gebühren. Darüber hinaus wären PPPs in weiteren öffentlichen Sektoren möglich, in denen sich öffentliche Einrichtungen hauptsächlich über Gebühren finanzieren. Im Gegensatz zu materiellen Privatisierungen könnten intelligente PPPs hier einerseits Effizienzvorteile erzielen und andererseits dafür Sorge tragen, dass allgemeine Infrastruktur-Aufträge eingehalten werden.

Angesichts erheblicher haushaltspolitischer Zwänge und den Grenzen des Steuerstaates wird in der Politikwissenschaft seit Ende der 90er Jahre verstärkt vom „regulativen Staat“ (Giandomenico Majone) gesprochen. Der regulative Staat steuert weniger über Einnahmen und Ausgaben, sondern mehr durch gesetzliche Standards und Regulierungen von Dritten. Moderne PPPs sind eine besondere Facette dieses zeitgenössischen Staatstypus. In allen künftigen Handlungsfeldern wird jedoch kritisch zu erörtern sein, welche Akteure mit welchen Interessen PPPs favorisieren und wo sich Defizite bei der Steuerung, Gemeinwohl-Orientierung und Beteiligung verbergen. Die entscheidende Sollbruchstelle - das hat auch das Debakel um die Mautpläne des Bundesverkehrsministeriums gezeigt - liegt in den Verträgen zwischen privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand, denn sie regeln die Risikoverteilung. Hier ist zugleich auch der Ansatzpunkt für neue Konflikte zwischen Exekutive, den Parlamenten und der Öffentlichkeit.

Weiterführende Beiträge

Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat; Vom expandierenden zum aktivierenden Staat; Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform; Wettbewerb und Konkurrenz; Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben; Controlling im „Konzern“ Stadt

Literatur

- Akintoye, Akintola/Beck, Matthias/Hardcastle, Cliff (Hg.) (2003): Public-Private-Partnerships. Managing Risks and Opportunities. Oxford. Drescher, Burkhard Ulrich/Dellwig, Magnus, 1996: Rathaus ohne Ämter. Verwaltungsreform, Public-Private-Partnership und das Projekt Neue Mitte in Oberhausen. Frankfurt am Main.
- Naschold, Frieder u.a., 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin. Roggencamp, Sibylle, 1999: Public private partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt am Main u.a. Ziekow, Jan (Hrsg.) (2003): Public Private Partnership. Projekte, Probleme, Perspektiven. Dokumentation des Workshops „Public Private Partnership“ im Bundesministerium für Wirtschaft am 16. und 17. Oktober. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

Christoph Strinck und Rolf G. Heime