

### Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven

Papenfuß, Ulf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Papenfuß, U. (2013). Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 361-370. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59141-1>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

## Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Ulf Papenfuß

# Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven

### Zusammenfassung

In der Diskussion um Public-Private-Partnership (PPP) zur effektiven und effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben besitzen organisatorische PPP hohe Relevanz. Jedoch wird von verschiedener Seite als Forschungslücke betont, dass anders als für vertragliche PPP keine hinreichenden Erkenntnisse zur Anzahl und Ausgestaltung von organisatorischen PPP vorliegen. Die durchgeführte Bestandsaufnahme bei allen Landeshauptstädten und den jeweils fünf nächstgrößten Städten aller Bundesländer sowie der Stadtstaaten zeigt auf der Basis von 97 Beteiligungsberichten, dass bei der Einbindung der Privatwirtschaft in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, Städten und Politikfeldern bestehen. In den Organisationsstrukturen tritt hervor, dass private Unternehmen häufig nicht an unmittelbaren Beteiligungen der öffentlichen Hand Anteile erwerben, sondern an mittelbaren Tochter- oder Enkelgesellschaften. Bei den Landeshauptstädten ist im Vergleich der Jahre 2011 und 2000 ein Rückgang der unmittelbaren organisatorischen PPP zu verzeichnen. Die Anzahl der mittelbaren organisatorischen PPP bleibt dagegen konstant hoch. Angesichts der Steuerungs-herausforderungen und der einschlägig benannten Steuerungsdefizite sollten Forschung und Praxis insbesondere auch die von der öffentlichen Hand beherrschten mittelbaren organisatorischen PPP verstärkt analysieren.

*Schlagnote:* Beteiligungsmanagement, gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, kollaborierende Governance, Organisations-PPP, Public Corporate Governance

### Abstract

*Institutional Public-Private Partnerships: Taking Stock of Development Patterns and Research Perspectives*

Public-private partnerships (PPP) are very relevant in the discussion about the effective and efficient provision of public services. However, as different voices in the research community stress, in contrast to contractual PPP knowledge about institutional PPP is still largely insufficient. Based on an analysis of 97 holdings reports from all federal states, city-states, and regional capitals, there are significant differences in patterns of distribution between federal states, cities, and policy fields. By analyzing organizational structures, it becomes evident that private companies often do not acquire shares in the parent companies of public authorities, but rather (indirectly) in their subsidiary organizations. Between 2000 and 2011, there was a decline of direct institutional PPP for the capitals of federal states. The amount of indirect institutional PPP, however, has remained constant. Regarding the challenges for corporation management and the emphasized control deficits, scholars and practitioners should in particular more closely examine indirect institutional public-private partnerships in which the public authority holds a majority of the shares.

*Key words:* Corporation Management, Collaborative Governance, Mixed Enterprises, institutional PPP, Public Corporate Governance

## 1. Einführung<sup>1</sup>

In der Diskussion um Public-Private-Partnership (PPP) zur effektiven und effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben besitzen organisatorische PPP<sup>2</sup> hohe Relevanz (*Sack* 2013; *Sack* 2009; *Reichard* 2006; *Harms* 2006; *Budäus* 2006; *Gottschalk* 2004, *Edeling/Reichard/Brandt* 2004). Auf kommunaler Ebene haben etwa 30-40% der öffentlichen Unternehmen private Anteilseigner (*Reichard* 2006, S. 82; *Richter et al.* 2006, S. 80ff.; *Trapp/Bolay* 2003, S. 27; *Reck* 2008, S. 5; *Sack* 2013, S. 146). Darüber hinaus sind seit einiger Zeit sog. ‚Rekommunalisierungen‘ zu beobachten. In deren Verläufen werden u.a. auch Gesellschaftsanteile der öffentlichen Hand an PPP systematisch erhöht (*Deutsches Institut für Urbanistik* 2011, S. 5). Darüber hinaus deuten direktdemokratische Verfahren darauf hin, dass die Bürger Qualität und Kosten öffentlicher Leistungen kritischer als in der Vergangenheit wahrnehmen sowie Ängste vor (weiteren) Privatisierungen bei organisatorischen PPP bzw. von öffentlichen Unternehmen bestehen. Bei Bürgerentscheiden in Hamburg, Leipzig, Freiburg und Münster haben die Bürger bei hohen Wahlbeteiligungen mit deutlichen Mehrheiten gegen den Verkauf von Gesellschaftsanteilen der öffentlichen Hand gestimmt (*Röber* 2009, S. 231; hierzu auch *Gottschalk* 2004, S. 36).

Die in der Literatur vorliegenden Daten zu organisatorischen PPP sind mittlerweile veraltet, beruhen auf anderen methodischen Auswertungszugängen als die mit diesem Beitrag angestrebte Bestandsaufnahme und beschränken sich auf einzelne Politikfelder bzw. Sektoren (*Sack* 2013; *Reichard* 2006; *Edeling/Reichard/Brandt* 2004; *Gottschalk* 2004). In einigen Beiträgen wird darauf hingewiesen, dass die nutzbaren statistischen Unterlagen „nicht immer besonders aufschlussreich und aussagefähig“ (*Gottschalk* 2004, S. 34) sind. Regelmäßig fokussierten Bestandsaufnahmen zudem eher vertragliche PPP (vgl. *Sack* 2006, *Deutsches Institut für Urbanistik* 2005). Vorgelegte Analysen zur Verbreitung öffentlicher Unternehmen (*Papenfuß* 2010) gaben bislang keine Einblicke, an wie vielen Unternehmen private Akteure beteiligt sind. Zur Schließung dieser in der Literatur betonten Lücke (vgl. *Sack* 2013, S. 146) möchte diese Studie beitragen.

Ziel des Beitrags ist im Rahmen einer Bestandsaufnahme für die Landeshauptstädte und jeweils fünf nächstgrößten Städte aller Bundesländer sowie die Stadtstaaten die Anzahl von organisatorischen PPP differenziert nach Politikfeldern zu veranschaulichen sowie für die Landeshauptstädte zu analysieren, ob und welche Veränderungsmuster sich im historischen Verlauf zeigen. Zunächst skizziert Kapitel 2 die Methodik der Untersuchung, die insgesamt 81 Städte und 97 Beteiligungsberichte betrachtet. Im Anschluss veranschaulicht und diskutiert Kapitel 3 die Befunde. Kapitel 4 formuliert Fazit und Forschungsperspektiven.

## 2. Methodik

Über eine Dokumentenanalyse von Beteiligungsberichten der öffentlichen Hand wird geprüft, wie viele organisatorische PPP die öffentliche Hand gebildet hat. Als solche wird ein Unternehmen bezeichnet, an dem sowohl die öffentliche Hand als auch private Gesellschafter beteiligt sind (*Reichard* 2006, S. 77; *Sack* 2013, S. 145; *Haeseler* 1989). Untersucht wurden die Beteiligungsberichte der Landeshauptstädte und der jeweils fünf nächstgrößten Städte aller Bundesländer (jeweils 6 Städte) sowie die der drei Stadtstaaten (insgesamt 81 Städte und 97 Beteiligungsberichte). Hierfür wurden die im Januar 2013

auf den städtischen Internetseiten verfügbaren Teilnehmungsberichte erhoben. Sofern ein Teilnehmungsbericht nicht im Internet abrufbar war, wurde die Zusendung von den zuständigen Verwaltungsstellen erbeten. Darüber hinaus wurden zur Betrachtung von Entwicklungsmustern im Zeitablauf für die Landeshauptstädte und Stadtstaaten auch die Teilnehmungsberichte aus dem Jahr 2000 analysiert, was aufgrund der Komplexität, des Studienumfangs und der Datenverfügbarkeit nur für diese 16 Städte erfolgen konnte. Die Berichte wurden ebenfalls bei den Teilnehmungsverwaltungen angefragt, da sie nur vereinzelt im Internet zu finden sind.

Über das Studiendesign sollen mögliche Unterschiede sowohl zwischen Städten verschiedener Größenklassen als auch zwischen Bundesländern sowie zwischen Politikfeldern sichtbar gemacht werden. Das für die größten Städte ermittelte empirische Bild wird sich höchstwahrscheinlich von den Strukturen in kleineren Städten unterscheiden. Durch die gewählte Methodik mit den fünf größten Städten je Bundesland sind durch die unterschiedlichen Städtegrößen in den Bundesländern jedoch Städte sehr verschiedener Größe in die Untersuchung einbezogen.

Ein absolut einheitliches Basisjahr ist bei den aktuellen Teilnehmungsberichten als Auswertungsgrundlage nicht zu realisieren. Jedoch ist für die Untersuchungszwecke nicht von Belang, ob sich die aktuell verfügbaren Teilnehmungsberichte auf das Geschäftsjahr 2010 oder 2011 beziehen – die Mehrheit informiert über das Geschäftsjahr 2011. Die meisten Städte informieren jährlich in einem Teilnehmungsbericht, einzelne Städte erstellen diesen nur alle zwei Jahre. Gleichfalls divergiert der Veröffentlichungszeitpunkt erheblich. Einige Städte können eine Veröffentlichung mittlerweile zeitnäher zum Geschäftsjahr realisieren; in vielen Fällen werden Teilnehmungsberichte für ein Geschäftsjahr erst ca. ein Jahr nach dessen Abschluss veröffentlicht. In den Teilnehmungsberichten wurden sowohl ggf. enthaltene Organigramme/Übersichtslisten als auch die Einzeldarstellung der Unternehmen in den hinteren Teilen der Berichte bzgl. der erkennbaren organisatorischen PPP analysiert.

Im Vergleich zu fragebogenbasierten Studien bietet dieser Ansatz für die untersuchungsleitenden Fragestellungen den Vorteil, dass gesicherte Informationsgrundlagen als Teilnehmungsberichte über organisatorische PPP in Deutschland nicht vorliegen. Die Teilnehmungsberichte dienen u.a. der gesetzlich geregelten Information von Parlamenten/Räten sowie der Öffentlichkeit und müssen entsprechend belastbare Daten enthalten. Damit kann den Angaben in Teilnehmungsberichten im Durchschnitt mit hoher Wahrscheinlichkeit eine höhere Belastbarkeit als z.B. Fragebogenangaben von einzelnen Personen auf der Grundlage von internen Dokumenten zugewiesen werden. Insbesondere kann eine Auswertung mit Einstufungsnotwendigkeiten städte- und bundeslandübergreifend nur auf Basis von einheitlich angewandten Kriterien erfolgen. Über Fragebögen könnten diese für die hier vorgelegte Studie nur sehr schwer alle erläutert und insbesondere die identische Umsetzung bei der Beantwortung gewährleistet werden können; z.B. ob eine PPP bei Holdingstrukturen/Verschachtelungen als unmittelbar oder mittelbar sowie als von der öffentlichen Hand beherrscht oder nicht beherrscht einzustufen ist. Ferner erweisen sich langfristig einheitlich angewandte Kriterien vor allem für über die Jahre vergleichbare Längsschnittbetrachtungen als zentral. Somit erlaubt das Studiendesign langfristige Vergleiche in bzw. zu welchen Organisationsstrukturen sich staatliches Handeln im Kontext von organisatorischen PPP entwickelt besser als wiederholte Datenerhebungen über Fragebogenstudien. Zusätzlich treten keine Verzerrungen durch ggf. geringe Fragebogenrücklaufquoten auf. Im Vergleich mit Studien von Verbänden erweist sich der Ansatz

über Beteiligungsberichte als vorteilhaft, da für eine strukturell vergleichende Bestandsaufnahme alle organisatorischen PPP der Städte und Bundesländer erfasst werden müssen. Hingegen betrachten die Studien von Verbänden in aller Regel nur Mitgliedsunternehmen.

### 3. Befunde

#### 3.1 Anzahl von unmittelbaren und mittelbaren organisatorischen PPP

Tabelle 1 veranschaulicht zunächst die aggregierte Anzahl der organisatorischen PPP. Zur Differenzierung wurden Kategorien für die gesellschaftsrechtlich bedeutsamen Beteiligungsquoten gebildet. Als unmittelbar wurden diejenigen PPP gewertet, an denen von der Stadt selbst Anteile gehalten werden. Eine mittelbare organisatorische PPP liegt vor, wenn die Stadt nicht direkt Anteile hält, sondern über ein Tochterunternehmen beteiligt ist.

Für eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Strukturen wurden PPP ebenfalls als unmittelbar eingestuft, wenn diese direkt unter einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsgesellschaft oder Holding geführt werden, die sich zu 100% im Besitz einer Stadt befindet. Hierüber sollen durch unterschiedliche institutionelle Ansätze ansonsten verzerrte Zahlen im Städtevergleich bestmöglich vermieden werden.

Tab. 1: Anzahl organisatorischer PPP mit unmittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand 2010-11

Beteiligungsquote in %	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%	Σ
Organisatorische PPP	29	61	74	32	17	42	255

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

Die Übersicht lässt erkennen, dass die öffentliche Hand im Vergleich nur bei relativ wenigen PPP über 75,1% der Gesellschaftsanteile hält und sich private Partner tendenziell zumindest mit einem Anteil über der Sperrminorität von 25,1% beteiligen. Die im Vergleich hohe Anzahl von 74 Unternehmen mit einem Beteiligungsanteil der jeweiligen Stadt von 25,1-50% unterstreicht, dass im Feld der organisatorischen PPP besonders komplexe Beteiligungsstrukturen und Anteilseignerverhältnisse bestehen. Aus den komplexen Vertragsbündeln resultieren besonders ‚verwässerte‘ Verfügungsrechte mit – notwendigerweise – unvollständigen Verträgen, multiplen wie mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen und hohen Transaktionskosten (vgl. *Ambrosius* in diesem Band). Auffällig ist zudem die beachtliche Anzahl geringfügiger Beteiligungen der öffentlichen Hand zwischen 0 und 10%. Entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen muss auch hier die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bindung von öffentlichen Finanzmitteln in den Blick genommen werden.

Im nächsten Schritt illustriert Tabelle 2 die Anzahl der organisatorischen PPP, an denen die Städte mittelbar beteiligt sind. Hierbei wurden vier Ebenen bzw. vier Mutter-Tochter-Beziehungen klassifiziert sowie zwischen von der öffentlichen Hand beherrschten und nicht beherrschten PPP unterschieden. Eine organisatorische PPP wird als be-

herrscht bezeichnet, wenn die öffentliche Hand direkt über 50% der Gesellschaftsanteile oder eine Beherrschung über Tochterunternehmen mit entsprechenden Gesellschaftsanteilen der öffentlichen Hand gegeben ist. Bei der Einteilung der mittelbaren organisatorischen PPP in von der öffentlichen Hand beherrschte und nicht beherrschte Unternehmen wurden die Prozentzahlen/Gesellschaftsanteile in der üblichen Form der Konzernbilanzierung ‚durchgerechnet‘.

Beispielsweise ist eine Kommune mit 60% an einer Tochtergesellschaft unmittelbar beteiligt, die nach dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis aufgrund des Mehrheitsanteils als beherrscht bezeichnet wird, obgleich für einige konstitutive Entscheidungen eine Mehrheit von 75,1% der Gesellschaftsanteile erforderlich ist. Hält die Tochtergesellschaft 50% der Gesellschaftsanteile an einem weiteren Unternehmen, wird dieses aus Sicht der öffentlichen Hand als Enkelgesellschaft angesehen. In diesem Fall bestünde eine ‚durchgerechnete‘ Beteiligung der öffentlichen Hand von 30% und die Enkelgesellschaft würde als nicht beherrscht eingestuft werden, sofern keine weiteren unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligungen der jeweiligen Stadt vorliegen.

Tab. 2: Anzahl organisatorischer PPP mit mittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand

Ebene	Beteiligungsverhältnis		Σ
	Beherrscht	Nicht beherrscht	
2. Ebene	134	123	257
3. Ebene	37	68	105
4. Ebene	3	24	27

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

In den Organisationsstrukturen ist als Muster festzustellen, dass private Unternehmen sehr viel häufiger an Unternehmen beteiligt sind, an denen nicht die öffentliche Hand direkt sondern ihre Tochter-/Enkelgesellschaften die Gesellschaftsanteile halten. Auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene tritt zudem hervor, dass eine beträchtliche Anzahl von PPP mit beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand vorliegt, bei denen die öffentliche Hand entsprechende Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten z.B. über Gesellschafterbeschlüsse und Weisungsrechte besitzt. Gerade hier müssen die ‚Herkunftsorganisationen‘ ihren Einfluss im Sinne der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sichern und die Auslagerung über ein leistungsstarkes Berichtswesen ‚kompensieren‘ (vgl. *Sack* in diesem Band). Das Feld der (beherrschten) mittelbaren Unternehmen der öffentlichen Hand bzw. der Tochterunternehmen sollte daher in der Forschung zukünftig stärker Betrachtung finden. In sehr vielen Fällen hält die öffentliche Hand jedoch nur eine Minderheit der Gesellschaftsanteile. Hier ist wie bei den unmittelbaren Beteiligungen zu fragen, welche Wirkung der Einsatz dieser öffentlichen Finanzmittel in den Unternehmen bzw. Politikfeldern entfaltet.

### 3.2 Vergleich von Politikfeldern und Branchen

Im Anschluss veranschaulicht Tabelle 3 die Verbreitungsmuster von organisatorischen PPP im Vergleich von Politikfeldern. Häufiger sind diese Unternehmen in mehreren Politikfeldern bzw. Branchen tätig, jedoch ist eine grobe Zuordnung über die Unternehmensbezeichnungen und Unternehmensgegenstände hilfreich, um ergänzende Einblicke zu gewinnen. Die Felder mit den meisten unmittelbaren PPP sind von oben beginnend dargestellt. Unternehmen, bei denen keine Zuordnung möglich war, sind hier nicht veranschaulicht.

Auffällig ist zunächst, dass in den Feldern Versorgung/Stadtwerke, Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing und in der Abfallwirtschaft/Entsorgungswirtschaft die meisten organisatorischen PPP vorzufinden sind. Dagegen sind in den Politikfeldern Kultur, soziale Sicherung, Bildung und Wissenschaft kaum entsprechende PPP realisiert worden.

Tab. 3: Organisatorische PPP differenziert nach Politikfeldern

Politikfelder/Branchen	Unmittelbare organisatorische PPP						Σ	Mittelbare organisatorische PPP			Σ gesamt
	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%		Be-herrscht	Nicht be-herrscht	Σ	
Versorgung Stadtwerke	4	10	8	3	1	11	37	1	79	80	117
Wirtschaftsförderung/ Stadtmarketing/-planung	1	14	16	6	4	8	49	5	1	6	55
Abfall- und Entsorgungswirtschaft	1	8	4	3	0	3	19	19	13	32	51
Verkehr	0	1	8	5	1	2	17	4	45	49	66
Verwaltungs-/ reine Holdinggesellschaft	0	2	5	1	0	2	10	11	20	31	41
Bau-/Wohnungswesen	6	5	2	2	1	1	17	16	9	25	42
Gesundheit/ Krankenhäuser	0	2	5	0	3	0	10	2	6	8	18
Kultur	0	3	8	2	0	2	15	1	4	5	20
Zoologische Gärten, Landschaftspflege und Naturschutz	5	2	3	1	1	1	13	4	0	4	17
Soziale Sicherung/ Sozialbetriebe	0	1	7	3	2	0	13	0	0	0	13
Bildung	1	2	1	0	0	8	12	0	0	0	12
Wissenschaft	1	3	2	2	0	0	8	3	1	4	12
Telekommunikation/IT	1	0	0	0	0	0	1	4	6	10	11
Messen- und Veranstaltungsbetriebe	1	4	0	0	0	0	5	0	3	3	8
Hafenbetriebe	1	2	1	1	0	0	5	0	0	0	5
Sport, Stadien und Sportstätten	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	2
Schwimmbäder	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0	2

Quelle: Eigene Auswertung der Berichtsberichte von 81 Städten

Im Bereich Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing ist eine deutliche Tendenz für unmittelbare organisatorische PPP zu beobachten. Dies könnte darauf hindeuten, dass dieses Feld als politisch bedeutsam wahrgenommen wird und eine direkte Einflussmöglichkeit erhalten bleiben soll. In den Feldern Bau/Wohnungswesen gibt es einen deutlich höheren Anteil an mittelbaren PPP, die aber vielfach von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Dies könnte wiederum ein Hinweis darauf sein, dass entweder ein politisch-administratives Interesse zur Steuerung vorliegt, weil es sich um ‚sensible‘ Bereiche handelt, oder auf ein geringes Interesse von privaten Unternehmen an Beteiligungen in diesen Feldern hindeuten. Ferner könnten bei manchen mittelbaren Beteiligungen möglicherweise auch politische Kalküle eine Rolle spielen, wie z.B. Personalabbau nicht im unmittelbaren Verantwortungsbereich der Politik bzw. in direkten Beteiligungen der öffentlichen Hand vorzunehmen.<sup>3</sup> Im Bereich Abfallwirtschaft/Entsorgung scheinen keine eindeutigen Tendenzen in Richtung beherrschter oder nicht beherrschter PPP auf.

### 3.3 Vergleich von Bundesländern und Landeshauptstädten

Aufschlussreich ist zudem, inwieweit im Vergleich der Flächenbundesländer Unterschiede in den Organisationsstrukturen auftreten. Hierfür stellt Tabelle 4 die aggregierten Daten für die Landeshauptstädte und fünf nächstgrößten Städte des jeweiligen Bundeslands heraus. Zur Kategorisierung sind die Bundesländer auf Basis der Anzahl der organisatorischen PPP von oben beginnend dargestellt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass z.B. die sechs größten Städte in Nordrhein-Westfalen deutlich größer sind als beispielsweise die sechs größten Städte in Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen. Ebenfalls können die Befunde in einigen Bundesländern durch überproportional viele organisatorische PPP einzelner Städte geprägt sein. Gleichwohl liefert diese Perspektive lohnende ergänzende Einblicke.

Betrachtet man die Gesamtanzahl finden sich die meisten hier diskutierten PPP mit deutlichem Abstand in Nordrhein-Westfalen (NRW) und Hessen. Von den Bundesländern mit im Vergleich kleineren Städten tritt die relativ hohe Anzahl z.B. in Schleswig-Holstein hervor. Bei den unmittelbaren organisatorischen PPP weisen die niedersächsischen Städte eine der höchsten Anzahlen auf, bei den mittelbaren liegt die Anzahl im unteren Drittel.

Die Befunde decken sich weitgehend mit aktuellen Zahlen zu vertraglichen PPP. Für diese ist ebenfalls dokumentiert, dass die Anzahl in NRW mit Abstand am höchsten liegt und Schleswig-Holstein eine relativ hohe Zahl an PPP realisiert (vgl. *Winkelmann* in diesem Band).<sup>4</sup>

Tab. 4: Anzahl organisatorischer PPP in den Landeshauptstädten und fünf größten Städten der Bundesländer

	Unmittelbare organisatorische PPP						Mittelbare organisatorische PPP				
	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%	Σ	Be-herrscht	Nicht be-herrscht	Σ	Σ gesamt
Nordrhein-Westfalen	0	8	11	1	2	7	29	54	39	93	122
Hessen	3	3	11	2	0	7	26	21	34	55	81
Bayern	3	2	5	4	4	2	20	15	21	36	56
Baden-Württemberg	6	6	9	3	1	2	27	3	21	24	51
Sachsen	2	3	4	2	0	3	14	10	25	35	49
Schleswig-Holstein	1	7	3	0	3	3	17	7	20	27	44
Sachsen-Anhalt	5	9	1	4	1	5	25	3	9	12	37
Saarland	1	2	1	0	2	1	7	11	14	25	32
Niedersachsen	4	5	8	3	1	3	24	1	3	4	28
Brandenburg	0	5	2	3	0	2	12	8	1	9	21
Mecklenburg-Vorpommern	1	2	4	0	2	1	10	6	2	8	18
Thüringen	0	1	3	1	0	0	5	1	3	4	9

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

In einem weiteren Analyseschritt werden die Beteiligungsstrukturen der 13 Landeshauptstädte und drei Stadtstaaten in Tabelle 5 abgebildet. Differenziert für unmittelbare und mittelbare organisatorische PPP illustriert die erste Ziffer wie viele PPP in den aktuellen Beteiligungsberichten identifizierbar waren. Die zweite Ziffer veranschaulicht die Anzahl aus den Beteiligungsberichten des Jahres 2000. Bei einzelnen Städten (Dresden, Erfurt, Kiel) musste aufgrund der Datenverfügbarkeit ein Beteiligungsbericht um das Geschäftsjahr 2004 herangezogen werden, was für die hier verfolgten Analysezwecke jedoch ebenfalls ein aussagekräftiges Bild liefert.



Zunächst ist zu konstatieren, dass sich die gewählten Organisationsmodelle zwischen den Städten teilweise erheblich unterscheiden und private Unternehmen diesbezüglich sehr unterschiedlich in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden werden.

Tab. 5: Entwicklung organisatorischer PPP in Landeshauptstädten und Stadtstaaten

Anteil der Stadt	Unmittelbare organisatorische PPP (2011/2000)						Mittelbare organisatorische PPP (2011/2000)			
	> 75,1%	75,1- 50,1%	50- 25,1%	25- 10%	9,9- 5%	< 5%	Σ	Be- herrscht	Nicht be- herrscht	Σ
Berlin	1/4	1/6	0/4	3/4	0/1	1/2	6/21	3/4	14/22	17/26
Bremen	0/0	2/5	2/1	1/2	0/1	0/0	5/9	5/4	0/0	5/4
Dresden	0/0	1/3	0/1	0/0	0/0	0/0	1/4	0/2	0/0	0/2
Düsseldorf	0/0	4/3	3/1	1/1	2/1	2/6	12/12	2/6	20/16	22/22
Erfurt	0/0	0/2	0/0	1/1	0/1	0/0	1/4	3/3	3/0	6/3
Hamburg	0/0	0/1	2/1	2/0	0/0	0/0	4/2	5/6	1/4	6/10
Hannover	0/2	0/1	4/1	0/0	0/0	0/1	4/5	1/0	0/0	1/0
Kiel	0/0	4/5	2/3	0/1	1/1	0/0	7/10	1/1	3/1	4/2
Magdeburg	4/0	4/7	0/1	0/0	0/0	0/0	8/8	0/0	0/0	0/0
Mainz	0/0	0/0	1/3	0/0	0/1	1/0	2/4	0/2	0/8	0/10
München	2/5	½	2/3	2/2	1/0	0/0	8/12	12/5	8/13	20/18
Potsdam	0/2	0/3	0/2	1/0	0/0	0/0	1/7	5/3	0/0	5/3
Saarbrücken	1/2	1/1	1/2	2/0	1/1	0/2	6/8	7/6	15/10	22/16
Schwerin	0/0	2/1	1/0	0/1	2/0	0/0	5/2	2/0	1/3	3/3
Stuttgart	0/0	0/0	0/3	0/0	0/0	0/0	0/3	0/0	0/0	0/0
Wiesbaden	0/0	0/0	1/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	0/0	1/0
Gesamt	8/15	20/40	19/26	13/12	7/7	4/11	71/111	47/42	65/77	112/119

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

Bei den unmittelbaren PPP in den aktuellen Beteiligungsberichten ist bei den kleineren Städten z.B. für Kiel und Magdeburg eine im Vergleich hohe Anzahl zu verzeichnen. Im Städtevergleich gibt es auf der anderen Seite Städte, die dauerhaft ein niedriges Niveau an organisatorischen PPP aufweisen. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum etwa in Mainz, Stuttgart und Wiesbaden nicht als administratives Gestaltungsmodell etabliert. Einige Städte scheinen bei Betrachtung der Befunde mehr Wert auf eine direkte Mehrheitsbeteiligung zu legen als andere. Im Zeitvergleich ist gesamt betrachtend ein deutlicher Rückgang bei der Anzahl der unmittelbaren PPP zu verzeichnen. Dies kann sowohl auf Rekommunalisierungen als auch auf Privatisierungen zurückzuführen sein. Bei den mittelbaren organisatorischen PPP bleiben die Gesamtsummen dagegen konstant.

#### 4. Fazit und Forschungsperspektiven

Die Analyse zeigt, dass organisatorische PPP in der andauernden Debatte über Organisationsstrukturen/-entwicklungen zur wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene weiterhin große Relevanz besitzen. In den Verteilungsmustern treten dabei deutliche Unterschiede bei der Einbindung privater Unternehmen zwischen den Bundesländern und Städten sowie auch zwischen verschiedenen Politikfeldern hervor. Für die Landeshauptstädte ist bei den unmittelbaren organisatorischen PPP insgesamt ein Rückgang zu beobachten, bei den mittelbaren bleibt die Anzahl konstant. Zudem tritt

die erhebliche Anzahl von mittelbaren PPP hervor, an denen die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile oder zumindest einen wesentlichen Gesellschaftsanteil hält. Angesichts der Steuerungsherausforderungen und der in der Literatur einschlägig benannten Public Corporate Governance Defizite (stellvertretend *Reichard 2006; Harms 2006; Papenfuß 2013*) sollten die Forschung und die verantwortlichen politischen Organe<sup>5</sup> daher verstärkt auch die mittelbaren organisatorischen PPP der öffentlichen Hand betrachten. Die Studie soll fortgesetzt und zusätzlich erweitert werden, um langfristig vergleichende Einblicke in die diesbezüglichen Organisationsstrukturen der öffentlichen Hand zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewinnen.

Die uneinheitliche PPP-Entwicklung erfordert zudem weitere Untersuchungen. Die Literatur (*Obinger u.a. 2010; Sack 2013*) hat unterschiedliche Erklärungsfaktoren ergründet, die organisatorische Teilprivatisierungen beeinflussen können (vgl. *Ambrosius* in diesem Heft). Dazu gehören auf der einen Seite der Entwicklung die geringe Wirtschaftskraft einer Region, die kommunale Haushaltsnotlage und parteipolitische Konstellationen. Auf der anderen Seite die Liquidität auf dem Finanzmarkt und das Interesse von Unternehmen zur Beteiligung an PPP.<sup>6</sup> Es bleiben die besonderen Mischungsverhältnisse dieser Faktoren zu untersuchen, welche die jeweiligen Trends erklären. Interdisziplinäre Forschungsvorhaben versprechen gerade hier besondere Potenziale.

Ferner ist untersuchenswert, welche Auswirkungen die Gesellschafterstrukturen und interaktiven Prozesse innerhalb der PPP auf den Organisationserfolg und die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie auf Faktoren wie das Investitionsverhalten und die bilanzpolitische Jahresabschlussgestaltung besitzen. Zu analysieren ist, wie sich die Mehrheitsverhältnisse auf das Handeln einzelner Akteure auswirken und z.B. auch wie stark der Einfluss eines privaten Partners mit einem Beteiligungsanteil zwischen 25,1-50% auf zentrale Unternehmensentscheidungen ist. Die Frage, in welchen Kontexten sich die verschiedenen Beteiligungsoptionen der öffentlichen Hand bei der Gestaltung im demokratischen Gemeinwesen bewähren, besitzt weiterhin hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Relevanz.

## Anmerkungen

- 1 Der Verfasser dankt *Detlef Sack* für die sehr hilfreichen und wertvollen Hinweise.
- 2 Ebenfalls bezeichnet als institutionelle PPP oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen.
- 3 Zu Treibern und behindernden Faktoren von PPP vgl. auch *Ambrosius* in diesem Heft
- 4 Vgl. auch die Übersicht von Stand Mai 2013 auf dem Internetauftritt des Hauptverbands der deutschen Bauindustrie, [http://www.oepplattform.de/media/uploads/projekte-in-zahlen/1305/karte\\_1305.jpg](http://www.oepplattform.de/media/uploads/projekte-in-zahlen/1305/karte_1305.jpg), Stand:3.6.2013.
- 5 Zur parlamentarischen Kontrolle und Anfragen vgl. in diesem Band den Beitrag von *Krumm*.
- 6 *Ambrosius* verweist in diesem Band auf Studien, nach denen es „zumindest kaum Anzeichen dafür gibt, dass finanzschwache Kommunen häufiger ÖPP lancierten als finanzstarke“.

## Literatur

- Budäus, Dietrich*, 2006: Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Privat Partnerships, Baden-Baden: Nomos, S. 11-28.
- Deutsches Institut für Urbanistik*, 2011: Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Edeling, Thomas/Reichard, Christoph/Richter, Peter/Brandt, Steven*, 2004: Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1-4, Köln: KGSt-Materialien 2/2004.
- Gottschalk, Wolf*, 2004: Das derzeitige Ausmaß von PPP in der kommunalen Wirtschaft, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Public Private Partnerships. Formen – Risiken – Chancen, Berlin: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 21, S. 34-39.
- Haeseler, Herbert*, 1989: Gemischtwirtschaftliche Unternehmen, in: *Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 479-485.
- Harms, Jens*, 2006: Organisations-PPP. Kontrolle, Controlling und Governance, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 115-129.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma
- Obinger, Herbert/Traub, Stefan/Etling, Andreas/Schuster, Philipp/Schreeb, Katharina/Mause, Karsten/Schmitt, Carina*, 2010: Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz, in: *Der moderne Staat*, 3(1), S. 209–233.
- Papenfuß, Ulf*, 2010: Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge. Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, 38, S. 97-121.
- Papenfuß, Ulf*, 2013: Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.
- Reck, Hans-J.*, 2008: Geleitwort, in: *Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), Public Corporate Governance. Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 36, S. 7-15.
- Reichard, Christoph*, 2006: Organisations-PPP-Typologie und praktische Ausprägungen, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 77-94.
- Richter, Peter/Edeling, Thomas/Reichard, Christoph*, 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner, in: *Killian, Werner* (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma, S. 55-84.
- Röber, Manfred*, 2009: Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung & Management*, 15(5), S. 227-240.
- Sack, Detlef*, 2006: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland. Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 51-76.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politik. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public Private Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Trapp, Jan-H./Bolay, Sebastian*, 2003: Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

*Anschrift des Autors:*

Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Universität Leipzig, Public Management, Grimmische Straße 12, 04109 Leipzig,  
E-Mail: papenfuss@wifa.uni-leipzig.de