

# Tragen Public Private Partnerships zur Lösung politischer Probleme bei?

Von Karsten Schneider

Der Begriff Public Private Partnership (PPP) ist schillernd. Immer häufiger wird fast jede Form der Kooperation von öffentlicher Hand und Privaten als Public Private Partnership betrachtet. Das solle beispielsweise auf die Kooperation von öffentlichen Schulen und Unternehmen zutreffen, wenn sie sich bemühen, Auszubildende einerseits Einblick in betrieblichen Alltag zu vermitteln und andererseits den Unternehmen bei der Auswahl von Auszubildenden zu helfen. Wenn eine so weite Definition von Public Private Partnership gewählt wird, stellt sich die Frage, ob nicht bereits die Lernortkooperation von Berufsschulen und Ausbildungsbetrieben eine PPP ist.

Auch ist aus der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung bereits seit den siebziger Jahren bekannt, dass staatliches Handeln umso eher erfolgreich sein kann, je stärker der Adressat der Maßnahmen mit der öffentlichen Hand kooperiert. Da staatliches Handeln angesichts einer komplexeren gesellschaftlichen Wirklichkeit immer mehr gezwungen ist, von einem vor allem hierarchisch geprägten Rollenverständnis Abstand zu nehmen, wäre beinahe alles Handeln der öffentlichen Hand eine öffentlich-private „Partnerschaft“. Gegenstand dieses Beitrages soll zum einen eine Unterscheidung der wichtigsten Formen öffentlich-privater „Partnerschaften“ sein. Außerdem wird die Frage diskutiert, inwieweit sich Public Private Partnership als Modernisierungsinstrument für die öffentliche Hand eignen, d. h. inwieweit sie zur Problemlösungsfähigkeit staatlichen bzw. kommunalen Handelns beitragen können.

Formen öffentlich-privater Partnerschaften  
Unter Public Private Partnerships werden gemeinhin folgende Formen der Zusammenarbeit verstanden:

- a. Finanzierungs- und Betreibermodelle,
  - b. Serviceverträge (contracting out),
  - c. Netzwerke von öffentlichen und privaten „Partnern“ zu Erreichung bestimmter gemeinsamer Ziele und
  - d. gemeinsame Unternehmen öffentlicher und privater Anteilseigner (joint ventures).
- ad a) Finanzierungs-„Partnerschaften“ nach dem Modell der britischen Finance Initiative (PFI) gewinnen ihren Reiz u.a. daraus, dass angesichts begrenzter

rechtlicher Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme neue Finanzierungsmöglichkeiten, welche Quasi-Kreditcharakter haben, erschlossen werden können. Private „Partner“ schießen Geld für Investitionen vor und die öffentliche Hand zahlt einen regelmäßigen Beitrag für die Nutzung.

Diese Modelle finden sich häufig in Kombination mit sog. Betreibermodellen. Dabei wird auch der Bau, das Gebäudemanagement bzw. der Betrieb einer Einrichtung ganz oder zum Teil an einen privaten „Partner“ vergeben. Die Bezahlung erfolgt über Fixpreise. Die Servicequalität wird anhand möglichst genauer Leistungsbeschreibung gemessen. Es fehlt den Betreiber- und Finanzierungsmodellen grundsätzlich das Element der Kooperation, es handelt sich bei ihnen eher um Formen der Delegation.

ad b) Das klassische contracting-out, das heißt die Vergabe einer Leistung an einen externen Dienstleister, ist ein von der deutschen öffentlichen Hand seit den achtziger Jahren und auch international häufig eingesetztes Instrument. Gegenstand des contractings sind zumeist einfache Tätigkeiten, z. B. in der Reinigung. Private Serviceerbringer können durch geringere Bezahlung, Arbeitsverdichtung und Flexibilisierung günstiger produzieren und geben diesen Vorteil teilweise an die öffentliche Hand weiter. In der Regel werden dabei die Leistungen genau beschrieben, um ein gewisses Maß an Servicequalität zu sichern. Genau diese Servicequalität ist aber ein Problem, weil die Gewinnspannen in der Dienstleistungsbranche tendenziell gering sind, versucht man, weitgehend Einsparungen zu erzielen. Bestimmte Anforderungen, die im Servicevertrag nicht festgehalten sind, verursachen also Extrakosten und die Privaten versuchen die Servicequalität zu verschlechtern. Zur Vermeidung von Extrakosten und für den Erhalt der Servicequalität (z. T. auch zur Sicherung bestimmter Arbeitsbedingungen) wird daher – auch im Rahmen der o. g. Betreibermodelle – versucht, durch besondere Kooperationsarrangements zwischen privatem und öffentlichem „Partner“ eine Integration und ein Vertrauensverhältnis zu etablieren. Dies ist insbesondere für skandinavische Länder ein interessantes Modell, weil private Dienstleistungserbringer angesichts einer ausge-

prägten Sozialstaatstradition häufig mit einem schlechten öffentlichen Image zu kämpfen haben.

ad c) Im Rahmen von Netzwerken kommt es themenbezogen zu Kooperation von öffentlichen und privaten Partnern. Dies kann z. B. im Feld von Gesundheitsdienstleistung oder zur Verbesserung schulischer Ausbildung geschehen. Beispiel hierfür ist die Kooperation zwischen allgemeinbildenden Schulen und Unternehmen, die u. a. den Schulen zu einem realitätsnäheren Lernen und den Unternehmen zu besser passenden Auszubildenden verhelfen soll. Im Unterschied zu den ersten beiden Fällen kommt es in diesen Fällen weitaus häufiger zu tatsächlicher Zusammenarbeit.

ad d) Die am besten fassbare Form von Public Private Partnership ist das gemischt öffentlich-private Unternehmen. In Deutschlands Kommunen handelt es sich dabei zumeist um Betriebe, die zum Teil bereits vor Jahrzehnten, vielfach aber auch erst in jüngster Zeit in private Rechtsform überführt wurden. Mit der Wettbewerbsöffnung in vielen Bereichen (Ver- und Entsorgung usw.) wird es insbesondere für kommunale Betriebe interessant, größere private Unternehmen als strategische Partner für eine Beteiligung zu gewinnen. Da die kommunalen Betriebe einen eher kleinen Zuschnitt haben und weil sie sich in der Vergangenheit nur bedingt um möglichst optimale Wirtschaftlichkeit sowie Kundenorientierung bemühen mussten, verbessert der Einstieg privater Partner ihre Wettbewerbssituation. Private Partner bringen z. B. finanzielle Ressourcen oder bestimmte Managementstrategien ein. Das Phänomen ist dabei nicht so neu, wie man meinen mag. In Deutschland gab es schon in den zwanziger Jahren eine gemischte öffentlich-private Eigentümerschaft bei Energieversorgungsunternehmen.

Deutlich wird, dass die Erscheinungsformen, die gemeinhin als Public Private Partnership beschrieben werden, kein einheitliches Bild ergeben. Dabei kommt es sehr auf den Geschmack des Einzelnen an, was man als öffentlich-private Partnerschaft versteht. Die Zahl der Definitionsversuche ist zwar groß, sie haben aber zumeist beschreibenden Charakter. Obwohl es insbesondere den beiden zuerst genannten Beispielen grundsätzlich am Partnerschafts- bzw. Kooperationscharakter fehlt, schlage ich angesichts des heterogenen Feldes und der öffentlichen Debatte vor, insgesamt alle vier Formen als PPP zu begreifen, sich aber mit allgemeinen



**Gesteuerte  
Demokratie?**

Wie neoliberale  
Eliten die Politik  
beeinflussen

[www.gesteuerte-  
demokratie.de](http://www.gesteuerte-demokratie.de)

25. bis 27. Juni 2004  
Frankfurt am Main

- Anstoß für die überfällige
- Debatte um neoliberale
- und wirtschaftliche Ein-
- flussnahme auf die Politik.

Ein KONGRESS der  
BEWEGUNGS-AKADEMIE E.V.  
Artilleriestr. 6 | 27283 Verden  
[info@bewegungsakademie.de](mailto:info@bewegungsakademie.de)  
Telefon : 04231 | 957-595  
Telefax : 04231 | 957-400  
Spenden für den Kongress  
sind steuerlich absetzbar:  
Nr.: 19007459 | Stichwort: Spende  
BLZ: 29152670 | KSK Verden

graphic: elle & design

Aussagen über den Charakter von öffentlich-privater Kooperation zurückzuhalten und stattdessen die spezifischen Formen einzeln zu bewerten.

#### Die Problemlösungsfähigkeit öffentlich-privater Kooperation

Die Attraktivität öffentlich-privater Kooperation entspringt aus zwei Quellen. Zum ersten ist es der Problemdruck, der auf den öffentlichen Haushalten lastet und sich auch in der begrenzten Problemlösungsfähigkeit traditioneller Politikformen zeigt. Zum zweiten ist es zu einem gewissen Maß auch der Zeitgeist, der die private Wirtschaftstätigkeit als dem öffentlichen Verwaltungshandeln überlegen sieht.

Öffentlich-private Gemeinschaftsunternehmen versprechen vor diesem Hintergrund Lösungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Probleme. Der private Anteilseigner kann einerseits nicht nur finanzielle Ressourcen einbringen, sondern bietet auch Wissen über die wirtschaftliche Gestaltung von Arbeitsprozessen. Andererseits behält die öffentliche Hand durch die Miteigentümerschaft zumindest in formeller Form Einfluss. Fraglich ist allerdings, ob diese Erwartungen einer empirischen Prüfung standhalten. Tatsächlich finden wir in der Praxis Fälle, in denen die Beteiligung Privater zu einer Professionalisierung eines vormals zu 100% in öffentlichem Eigentum befindlichen Betriebes geführt hat. Bereits in den neunziger Jahren gab es aber auch im Rahmen von Verwaltungsreformprojekten – zumindest in Einzelfällen – erhebliche Produktivitätssteigerungen bei öffentlichen Betrieben, die mit dezentraler Ressourcenverantwortung ausgestattet wurden. Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass PPP nicht per se ein Königsweg zur Modernisierung des öffentlichen Sektors ist.

Empirische Befunde deuten darauf hin, dass Private insbesondere dann zu einer Beteiligung an öffentlichen Unternehmen neigen, wenn sie sich in einem strategischen Dilemma befinden. Ein solches Dilemma kann z. B. sein, dass man rechtzeitig den Einstieg in einen neuen Markt verpasst hat und sich durch eine Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen um einen „Seiteneinstieg“ bemüht. Eine ähnliche Motivation lässt sich bei den privaten Dienstleistungserbringern diagnostizieren, die die traditionellen Serviceverträge zu „Partnerschaften“ aufwerten wollen. Ein Blick auf die empirische Realität zeigt, dass selbst in Modellprojekten, der nach außen dargestellte Partnerschaftswille angesichts prekärer Gewinnerwartungen im privaten Dienstleistungsgewerbe an Gewicht einbüßt.

Ähnlich sieht es auch bei den Betreibermodellen aus. Für die privaten „Partner“ ist grundsätzlich auch die Verringerung der Servicequalität eine Stellschraube, um die eigenen Gewinnaussichten angesichts geringer Profitraten zu verbessern.

Nicht in Zweifel gezogen werden soll an dieser Stelle, dass es auf Seiten der Privatwirtschaft Kompetenzen gibt, die für den öffentlichen Sektor gewinnbringend genutzt werden können. Vor dem Hintergrund der differenzierten Bewertungen öffentlich-privater Kooperation sollte man aber vorsichtig sein mit der Zuschreibung eines Modernisierungscharakters von öffentlich-privater Partnerschaften. Bereits die Modernisierungsprojekte der neunziger Jahre hatten unter den Versprechungen, was alles durch sie möglich würde (Einsparungen, Qualitätsverbesserungen, Bürger- und Beschäftigtenbeteiligung) zu leiden, weil sie in dieser Form kaum zu verwirklichen waren. Diese Hypothek sollte man den Formen der öffentlich-privaten Partnerschaft nicht mitgeben.

Da private Unternehmen grundsätzlich nur ein begrenztes Interesse an der Umsetzung politischer Ziele haben, muss der öffentliche Sektor dafür Vorsorge treffen, dass er Einfluss behält. Genau darin liegt aber ein großes Problem der öffentlichen Hand in Deutschland. Während Ausgliederungen und Konzernstrukturen im privaten Sektor angesichts einer Konzentration strategischer Kompetenzen oftmals zu einer Hierarchisierung und Konzentration von Macht bei der zentralen Holding führen, werden im öffentlichen Sektor zentrifugale Tendenzen wirksam. Dies ist bereits für die Ausgliederungspraxis der neunziger Jahre dargestellt worden (vgl. Schneider 2002). Angesichts zunehmender öffentlich-privater Kooperationen ergibt sich die Notwendigkeit, durch ein effektives Teilnehmungsmanagement politische Steuerung zu ermöglichen.

Eine Befragung nordrhein-westfälischer Städte, die das Difu im Jahr 2002 durchgeführt hat, bestätigt Defizite beim Aufbau von Teilnehmungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung (vgl. Abb. 2). Angesichts einer Ausgliederungswelle in den neunziger Jahren hatte der Aufbau von Teilnehmungsmanagement im kommunalen Sektor besondere Relevanz, allerdings nimmt auch auf Bundes- und Landesebene die Zahl privater Rechtsformen zu. Auffällig ist, dass immer noch ca. 70% der Kommunen unter 50.000 Einwohnern kein Teilnehmungsmanagement geplant hatten.

Aber selbst ein bestehendes Teilnehmungsmanagement bietet keine Gewähr für eine funktionierende politische Steuerung. Da Definition politischer Ziele ein schwieriges Unterfangen ist (vgl. Bogumil 1997), bedarf es auf Seiten der öffentlichen Hand besonderer Anstrengungen.

Die Aufgabe der Zieldefinition und -durchsetzung fällt vor allem der Gesellschafterversammlung und den darin vertretenen Politikern zu. Systematische Konzeptionen zu einer Einflussnahme durch die Gesellschafterversammlung gibt es aber bislang kaum. Der Erfolg der Einflussnahme hängt mithin von den handelnden Personen ab.

Angesichts der für die Arbeit von Aufsichtsräten meistens unzureichenden Informationspolitik von Geschäftsführungen (Machura 1998, S. 151f.) bedarf es vor dem Hintergrund der geschilderten Zusammenhänge nicht nur einer Aufbereitung von die Gesellschaft betreffenden Informationen, sondern auch eines Humanressourcen-Managements für Politiker. In Aufsichtsräten sind die Vertreter privater Anteilseigner häufig nicht nur besser informiert, sondern kennen sich mit ihren rechtlichen und faktischen Handlungsmöglichkeiten auch besser aus.

Die Fähigkeiten und Kenntnisse die Politik und Verwaltung brauchen, um Einfluss auf gemischte öffentlich-private Unternehmen zu nehmen, sind dabei auch nützlich, um die Erfüllung von Qualitätsstandards bei Serviceverträgen und Betreibermodellen zu kontrollieren.

Die formalen Steuerungsmodelle sind aber – wie bereits angedeutet – nur notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren von politischer Steuerung. Angesichts der Probleme, einerseits politische Ziele zu definieren und andererseits Wirkungen von Maßnahmen frühzeitig abschätzen zu können, können Kooperationsmodelle sich als taugliches Mittel erweisen, um die Problemlösungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungstätigkeit zu verbessern. Die Wirksamkeit der Kooperation kann durch die Einführung operativer Regeln beeinflusst werden, mit denen der institutionelle Rahmen des Handelns der Akteure verändert werden kann. Zur Herausbildung eines durch Vertrauen geprägten Kooperationsverhältnisses kommt es dabei nur, wenn die Beziehungen eng, regelmäßig und stabil sind. Da sich im Rahmen eines solchen institutionellen Settings vor allem schwache Beziehungen (lose Kopplung) herausbilden, profitieren die Kooperierenden grundsätzlich von einem neuen Innovationspotential und einem breiten Zugriff auf Informationen.

Durch ein regelmäßiges und von operativen Regeln bestimmtes Zusammenkommen zwischen der Partner kann es daher zur Betonung gemeinsamer Interessen und von Vertrauen kommen. Auf der Basis gemeinsamer Interessen und eines Vertrauensverhältnisses kann wiederum kooperatives Handeln entstehen: Während das traditionelle Modell von der hierarchischen Einflussnahme bestimmt ist, kommt es nunmehr auf der Basis neuer institutioneller Regelungen zu einer enthierarchisierten Kooperationsbeziehung. Der große Vorteil dieses Kooperationsmodells liegt darin, dass Politik und Verwaltung nicht mehr in Einzelmaßnahmen intervenieren müssen, sondern die Partner auf der Basis der gemeinsamen Interessen Korrekturen vornehmen können. Es kommt also einerseits zu einer Entlastung von Politik und Verwaltung und andererseits sinkt das Risiko opportunistischen Verhaltens des privaten Partners. Für beide Seiten werden positive Effizienzeffekte wirksam, ein Positivsummenspiel kann entstehen.

Der Aufbau vertrauensbasierter Kooperationsstrukturen ist allerdings dann umso unwahrscheinlicher, je prekärer die Interessen eines Partners sind. Insbesondere bei einfachen Dienstleistungen liegt der Verdacht nahe, dass die privaten Unternehmen vor allem deshalb ein Interesse an einer Partnerschaftskonstruktion haben, um ihr öffentliches Image zu verbessern und damit einen besseren Marktzugang erhalten.

Das Beispiel Toll Collect zeigt darüber hinaus, dass Vertrauen insbesondere bei Projekten, die erhebliche finanzielle Risiken beinhalten, nicht immer angemessen ist, und die Politik letztlich in der Öffentlichkeit und auch wirtschaftlich für die Fehler der privaten Partner die Zeche zahlt. Allerdings ist die Politik an dem Scheitern und den Kosten des Mautsystems nicht ganz unschuldig, weil sie zugunsten von deutschen Unternehmen (davon eines, das sich in staatlichem Eigentum befindet), den Wettbewerb weitgehend umgangen hat (vgl. Rügemeier 2004).

Der Vorteil, den private Partner gegenüber öffentlicher Verwaltung haben, liegt vor allem darin, dass sie sich mit einer Wettbewerbssituation besser auskennen. Schaltet die Politik aber den Wettbewerb aus, droht ein öffentliches Monopol nur durch ein privates ersetzt zu werden, und positive Wirtschaftlichkeitseffekte bleiben aus.

Durch den zunehmenden Rückzug der öffentlichen Hand aus der direkten Leistungserstellung entstehen neue Steuerungsbedarfe, gerade auch im Feld der öffentlich-privaten Kooperation. Vertrauen darauf, dass die Kooperation mit Privaten bereits zu positiven Wirtschaftlichkeitseffekten führt, ist angesichts empirischer Befunde nicht angemessen und gerade auch die Umsetzung politischer Ziele ist ohne einen direkten Zugriff auf die Umsetzungsebene schwierig. Tendenziell muss die Politik daher in Zukunft mehr Wert auf die Definition von Standards legen und insbesondere den direkten, regelmäßigen Austausch mit den Akteuren, die für die Durchführung von Maßnahmen bzw. für die Produktion verantwortlich sind, suchen. Die Erwartung, dass öffentlich-private Partnerschaften zur Modernisierung des öffentlichen Sektors bei-

tragen, ist deshalb nur unter den genannten Voraussetzungen realistisch.

spw 3 / 2004

## Literatur

- Bogumil, Jörg (1997), Das Neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug?, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie*, Baden-Baden, S. 33-43.
- Machura, Stefan (1998), Rollenkonflikt und Selbstbehauptung. Zur politischen Psychologie des Aufsichtsrats, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.), *Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, Opladen (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung, Bd. 1), S. 147-159.
- Rügemeier, Werner (2004), Maut und Mehr. Toll Collect oder der Ausverkauf der Politik, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 4, S. 415-426.
- Schneider, Karsten (2002), *Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“*. Zwischen der Erosion des Zusammenhalts im kommunalen Sektor und den effizienzfördernden Wirkungen organisatorischer Dezentralisierung, Baden-Baden (Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 7).
- Seidel-Schulze, Antje (2003), *Schwerpunkte kommunaler Politik und Planungspraxis – eine Bestandsaufnahme in nordrhein-westfälischen Städten*, URL: <http://www.difu.de/extranet/publikationen/ai/673.pdf> (Zugriff am 25. 9. 2003).

## Anmerkungen:

Bei dieser Untersuchung handelt es sich um eine repräsentative Befragung nordrhein-westfälischer Städte (eine Überblicksdarstellung findet sich bei Seidel-Schulze 2003). Die Ergebnisse verdanke ich einer Sonderauswertung des Beteiligungsmanagements in Bezug auf Größenklassen, welche Antje Seidel-Schulze (Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin) durchgeführt hat.



Foto: Christian Kiel (Berlin)