

Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Gerold Ambrosius

Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren

Zusammenfassung

ÖPP sind ein altes Phänomen. In der vorindustriellen Zeit und während der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts wurde ein großer Teil der materiellen Infrastrukturen als ÖPP aufgebaut. Auch in anderen Wirtschaftszweigen gab es schon damals ÖPP. Ihre quantitative Erfassung ist bis heute aber schwierig, u.a. weil es keine allgemein anerkannte Definition gibt. Bei den Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP seit den 1980er Jahren förderten oder behinderten wird hier zwischen exogenen und endogenen Faktoren unterschieden. Bei den exogenen handelt es sich um solche, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussen, obwohl sie unmittelbar gar nicht mit ihnen in Verbindung standen, z.B. ordnungspolitische Debatten, die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, finanzwirtschaftliche Probleme, Interessen des Privatkapitals, bürgerschaftliches Engagement, gesetzliche und politische Rahmenbedingungen. Bei den endogenen handelt es sich um solche, die sich vornehmlich aus den internen Zusammenhängen der öffentlich-privaten Kooperationen ergaben: Eigentums- und Verfügungsrechte, Prinzipal-Agent-Beziehungen, Transaktionskosten, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Partizipation. Dabei war es häufig so, dass optimistische Erwartungen, die anfangs mit ÖPP verbunden wurden, deren Entwicklung zunächst förderten. Wenn diese Erwartungen dann in der Praxis der Zusammenarbeit enttäuscht wurden, hemmten sie die weitere Entwicklung.

Schlagworte: Geschichte, Wirtschaftssystem, Eigentumsrechte, Prinzipal-Agent-Beziehungen, Transaktionskosten

Abstract

The Development of Public-Private Partnerships since the 1980s, its promoting and hindering factors

PPPs are an old phenomenon. In the pre-industrial era and during the industrialisation of the 19th century, a major part of the physical infrastructure was built as PPPs. In other economic sectors, PPP already existed at that time, too. However, it is still difficult to record them quantitatively, which is among other things due to the fact that no universally accepted definition exists. This article distinguishes – with regard to factors promoting or hindering PPP development since the 1980s – between exogenous and endogenous factors. The former describe those influencing the development of PPP without being directly connected with them: debates on the general principles of public service production, the economisation of the public sector, fiscal problems, the interests of private capital, civic engagement, legal and political basic conditions. Endogenous factors are those which primarily resulted from internal affairs of public-private cooperations: property rights, principal-agent relations, transaction costs, productivity, transparency and participation. Often optimistic expectations initially associated with PPPs stimulated the development in the beginning. If these expectations were not met in practice, they hindered further developments.

Key words: history, economic system, property rights, principal-agent-relations, transaction costs

1. Vorbemerkungen

Da es unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, was Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP bzw. PPP) eigentlich sind, soll zunächst geklärt werden, was hier darunter verstanden wird. Grundsätzlich gibt es zwei Arten – institutionelle bzw. organisatorische und vertragliche. In organisatorischen ÖPP sind öffentliche Gebietskörperschaften und private Akteure direkt oder indirekt an einem gemeinsamen (gemischtwirtschaftlichen) Unternehmen in privatrechtlicher Form beteiligt. Bei vertraglichen ÖPP gehen beide Seiten eine Beziehung ein, der ein langfristiger, unvollständiger und relationaler Vertrag zugrunde liegt. Diese Unterscheidung hat sich eingebürgert, obwohl sie nur bedingt Sinn macht, wenn man daran denkt, dass auch Unternehmen als Bündel von Verträgen definiert werden können. Bei organisatorischen Kooperationen werden Ressourcen (Sach-, Human- und Sozialkapital, Rechte, Know-how etc.) zusammengeführt, bei vertraglichen Kooperationen getauscht. Beide Seiten erhoffen sich davon Vorteile, die sie allein nicht erlangen könnten (win-win-Situation). Für beide Arten von ÖPP gilt, dass die Ausgangslage bei Beginn der öffentlich-privaten Zusammenarbeit unsicher ist und die gesellschafts- bzw. vertragsrechtlich basierte Kooperation im Laufe der Zeit immer wieder neu justiert werden muss. Die beiderseitigen Rechte und Pflichten, Kosten und Nutzen, Chancen und Risiken können bei langfristigen Beziehungen eben nicht eindeutig und endgültig von vornherein definiert werden. Eine Zusammenarbeit auf der Grundlage vollständiger (klassischer) Verträge wäre keine ÖPP (*Budäus/Grüning* 1997, S. 25ff.; *Budäus* 2003, S. 217ff.; *Budäus* 2006, S. 11ff.; *Ziekow/Windoffer* 2008, S. 17-30; *Roggencamp* 1999, S. 25ff.). Bei vertraglichen ÖPP kommt als Definitionsmerkmal hinzu, dass der private Partner an mindestens zwei Projektphasen bzw. Wertschöpfungsstufen (Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb etc.) beteiligt sein muss. Dabei können sich die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Partner je nach Projektphase recht unterschiedlich darstellen. Aber auch bei organisatorischen ÖPP können die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Gesellschaftsorgane oder die Nebenverträge erheblich voneinander abweichen. Der Begriff des Partners suggeriert im Übrigen eine weitgehend konfliktfreie, harmonische Zusammenarbeit, die durchaus nicht gegeben sein muss. Allerdings müssen die unterschiedlichen Interessen und Ziele beider Seiten grundsätzlich kompatibel sein. Vielleicht muss auch ein gewisses gegenseitiges Vertrauen herrschen, um die Synergien bzw. Verbundvorteile – mehrere Projektphasen bzw. Wertschöpfungsstufen liegen bei vertraglichen ÖPP in der Hand eines privaten Partners – zu erzielen, die das eigentliche Ziel von ÖPP sind (*Eichhorn* 2006, S. 107ff.). Zwischen Partnerschaft, Kooperation oder Zusammenarbeit wird hier nicht unterschieden.

Öffentlich-private Kooperationen sind ein altes Phänomen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich aber vornehmlich auf die jüngere Vergangenheit. Es wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren ihre Renaissance seit den 1980/90er Jahren förderten oder ihre weitere Entwicklung behinderten. Grundsätzlich werden sowohl organisatorische als auch vertragliche Formen berücksichtigt, wobei letztere – in der öffentlichen Wahrnehmung als vermeintlich neue Erscheinung – besondere Beachtung finden. Es geht vor allem um kommunale ÖPP. Auf einen übergreifenden theoretischen Ansatz wird bewusst verzichtet, weil er den unterschiedlichen Facetten des Themas kaum gerecht werden könnte. Bei der Diskussion der fördernden bzw. behindernden Faktoren werden allerdings theoretische Argumente genutzt. Außerdem wird die langfristige Perspektive berücksichtigt, um die Zusammenhänge besser in ihren aktuellen historischen Kontext einordnen zu können. Grundsätzlich wird zwischen exogenen und endogenen Faktoren unterschieden. Diese Unterschei-

dung macht Sinn, wenn man einerseits davon ausgeht, dass es epochenspezifische Zusammenhänge gab, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussten, obwohl sie unmittelbar gar nicht mit ihnen in Verbindung standen, und wenn man andererseits Tatbestände oder ‚Logiken‘ berücksichtigt, die sich vornehmlich aus den kooperationsinternen Zusammenhängen ergaben. Allerdings kann nicht immer klar zwischen beiden Kategorien unterschieden werden. Eine wichtige Einschränkung muss für die folgende Darstellung insofern gemacht werden, als auf die im gesetzlich-politischen Rahmen bzw. in seinen Veränderungen liegenden Gründe für die Förderung oder Behinderung von ÖPP nur sporadisch eingegangen werden kann. Hierbei handelt es sich um teilweise sehr spezifische Sachverhalte – z.B. um das Verfassungs-, EU-Beihilfe- oder Steuerrecht –, die entweder nur der Fachmann versteht und/oder die den Rahmen dieses Überblicks sprengen würden. Außerdem basiert die folgende Darstellung insofern auf einer ‚heroischen‘ Annahme, als sie davon ausgeht, dass sich fördernde und behindernde Faktoren für die meisten ÖPP ähnlich darstellten. Die großen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kooperationsprojekten und lokalen Verhältnissen bleiben unberücksichtigt – so z.B. zwischen dem Ausbauprojekt einer Autobahn und der Bewirtschaftung einer Schule in einer mittleren Kommune, zwischen dem Konzessionsvertrag eines Entsorgungsunternehmens und dem Dienstleistungsvertrag im Bereich der IT-Infrastruktur oder zwischen der gemischtwirtschaftlichen Stadtwerke-Holding einer Großstadt und der gemischtwirtschaftlichen Freizeiteinrichtung einer kleinen Gemeinde.

2. Entwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Bevor auf die fördernden und behindernden Faktoren eingegangen wird, soll die historische Entwicklung von ÖPP aufgezeigt werden – soweit dies überhaupt möglich ist. Unklare Definitionen und ungenügende Erhebungen sind der Grund dafür, dass keine seriellen Daten vorliegen. Sogar befriedigende Stichproben, die miteinander vergleichbar sind, gibt es nicht. An dieser Stelle sei zumindest daran erinnert, dass wohl der größte Teil der materiellen Infrastruktur der vorindustriellen Zeit als ÖPP aufgebaut und betrieben wurde. Auch im 19. Jahrhundert gab es lange Zeit gemischtwirtschaftliche Eisen- und Nebenbahnen, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke (*Ambrosius* 2000). Diese wurden wie Chausseen auch als konzessionierte private Unternehmen – also als vertragliche Kooperationen – betrieben. Eine klare Trennung zwischen beiden Formen ist schon deshalb nicht möglich, weil ein und dasselbe Unternehmen seine Organisationsform im Laufe der Zeit ändern konnte: Aus organisatorischen Kooperationen wurden vertragliche und umgekehrt. Insgesamt kann man festhalten, dass sich am Ende des 19. Jahrhunderts die organisatorische Form verstärkt ausbreitete. Die Kooperationen konzentrierten sich zwar auf die materielle Infrastruktur, aber auch damals gab es bereits ÖPP in der Bau- und Wohnungswirtschaft, im Handel und produzierenden Gewerbe, im Gesundheitswesen und in anderen Wirtschaftszweigen.

Mit dem 20. Jahrhundert wird die statistische Lage zunächst nur unwesentlich besser (*Ambrosius* 1984, S. 85-197). Für vertragliche Kooperationen liegen weiterhin keine Daten vor. Wie unsicher ihre Erfassung im Übrigen ist, respektive sein muss, zeigt das Beispiel der ‚Verpachtung‘. Wenn der Deutsche Städtetag in seiner Umfrage von 1920 feststellte, dass 16% aller (erfassten) kommunalen Betriebe „verpachtet“ waren, so bedeutete dies nicht, dass alle als vertragliche Kooperationen im hier definierten Sinne bezeichnet werden können, aber manche eben doch. Etwas genauere Angaben liegen für organisatorische ÖPP vor, weil sie von der Betriebszählung von 1925 berücksichtigt wurden. Inse-

samt listete diese 1.149 privatrechtliche Unternehmen mit direkter Beteiligung der öffentlichen Hand auf. Bei 843 Unternehmen überstieg der öffentliche Anteil 50% des Grundkapitals. Unter verschiedenen Annahmen wurde der Anteil der öffentlichen Beteiligungen am Grundkapital aller deutschen Aktiengesellschaften auf etwa 20% geschätzt (*Apfelstedt* 1931). Diese Angaben sind allerdings im Hinblick auf ÖPP nur bedingt aussagekräftig. Es wurden auch die Unternehmen als „gemischtwirtschaftliche“ erfasst, die sich zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand befanden. Die separate Konzernterhebung der Reichsstatistik weist 1930 erstmals den öffentlichen Anteil an den Aktiengesellschaften und 1937 den an den Gesellschaften mbH gesondert aus, wobei nur die direkten Beteiligungen erfasst wurden. Danach besaßen diese am Grundkapital aller Aktiengesellschaften einen Anteil von etwa 10% und aller Gesellschaften mbH einen von etwa 11%. Die Reichsstatistik stellte aber ebenfalls ausdrücklich fest, dass damit „nur die untere Grenze der nominellen Gebundenheit ausgewiesen (wird). Der durch den Effektenbesitz der öffentlichen Hand effektiv gebundene Teil des Kapitals der deutschen Aktiengesellschaften ist erheblich höher“ (zitiert nach *Ambrosius* 1984, S. 98).

Die statistischen Probleme sind heute kaum kleiner als vor 100 Jahren (*Trapp/Bolay* 2003; *Grabow* 2005; *Sack* 2006, S. 51ff.; *Sack* 2003, S. 353ff.; *Reichard* 2006, S. 77ff.; *Papenfuß* 2012, S. 49ff.; *Papenfuß* in diesem Band). Genaue und umfassende Daten zur Entwicklung von ÖPP gibt es nach wie vor nicht, sie können schon allein deswegen nicht vorliegen, weil es immer noch keine allgemein akzeptierte Definition vertraglicher ÖPP gibt (*Budäus* 2008, S. 33ff.; *Roggencamp* 1999). Generell wird man aber sagen können, dass ÖPP in der jüngsten Vergangenheit in immer mehr Sektoren bzw. Branchen genutzt wurden. Das galt für solche Bereiche, die es bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts gab, und solche in denen eine öffentlich-private Zusammenarbeit damals aber kaum vorstellbar war, wie z.B. bei Gefängnissen oder Rathäusern. Das galt natürlich für solche, die es vor 100 Jahren noch gar nicht gab, wie z.B. das eGovernment oder das Stadtmarketing. Das Spektrum öffentlich-privater Kooperationen erweiterte sich in jüngster Zeit zudem durch die verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements, das grundsätzlich zwar keine neue Erscheinung war, in seiner nur schwer zu überschauenden Vielfalt aber doch eine neue Qualität gewann. Heute gibt es wohl kaum noch einen relevanten Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur, in dem keine ÖPP tätig sind.

Vertragliche ÖPP fanden seit den 1990er Jahren besondere Beachtung (*Heinz* 1993, S. 483ff.). Über ihre Anzahl bzw. ihren Umfang kann aus den erwähnten Gründen wenig gesagt werden. Der „klassische“ Konzessionsvertrag und andere Vertragstypen werden beispielsweise in den einschlägigen Datenbanken gar nicht berücksichtigt, so z.B. in einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2005, die 600 Kooperationen „im weiteren Sinn“ ausschließlich für „projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“ erfasst (*Grabow u.a.* 2005). Das gilt auch für andere Erhebungen wie der PPP-Projektdatenbank (*Partnerschaften Deutschland* 2012). Insofern sagen auch makroökonomische Indikatoren über die volkswirtschaftliche Bedeutung von ÖPP wenig aus (*Winkelmann* in diesem Band). Mit Sicherheit kann man aber davon ausgehen, dass auch vertragliche Kooperationen in immer mehr Sektoren bzw. Branchen zur Anwendung kamen. Allerdings kann keine empirisch abgesicherte Aussage über die genaue Entwicklung im letzten Vierteljahrhundert gemacht werden. Das gilt auch für die Behauptung, dass die Zahl neuer Kooperationsprojekte seit einigen Jahren wieder rückläufig ist (*Partnerschaften Deutschland* 2012).

Organisatorische ÖPP entstanden zum einen dadurch, dass insbesondere im Bereich der traditionellen Infrastrukturen seit den 1980er Jahren vermehrt teilprivatisiert wurde.

Gleichzeitig wurden neue gemischtwirtschaftliche Unternehmen geschaffen und zwar in vielen Bereichen, in denen sie vorher nicht existierten – vom Stadtmarketing über die Gewerbeförderung bis zur Müllverbrennung (*Papenfuß* in diesem Heft). Anfang des 21. Jahrhunderts besaß Deutschland eine im Vergleich mit anderen europäischen Ländern relativ hohe Quote organisatorischer ÖPP (*Reichard* 2006, S. 84ff.). Der Bund kann dabei vernachlässigt werden, weil er als Folge der Privatisierungen seit den 1980er Jahren lediglich noch 86 Beteiligungen besaß, davon eine ganze Reihe zu 100%. Die Beteiligungsberichte der Länder – nicht alle Länder wurden erfasst – wiesen 1.318 Unternehmen aus, von denen gut 400 als gemischtwirtschaftliche geführt wurden. Bei den Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern waren von 2009 registrierten Beteiligungen fast 800 gemischtwirtschaftliche. An den Stadtwerken der großen Städte waren Private in 45% der Fälle, an kommunalen Wasserwerken in 38% und an kommunalen Energieunternehmen in 71% beteiligt. Andere Erhebungen kommen zu etwas, aber nicht grundsätzlich anderen Anteilswerten (*PricewaterhouseCoopers* 2002). *Ulf Papenfuß* weist in seinem Beitrag in diesem Heft u.a. auf die bei unmittelbaren Beteiligungen „beachtliche Zahl“ geringfügiger Gesellschaftsanteile der öffentlichen Hand bis zu 10% hin. In seinem Sample von 225 organisatorischen ÖPP in großen und größeren Städten haben sie einen Anteil von 19%. Nun kann man versucht sein, die knapp 1.200 gemischtwirtschaftlichen und vollständigen Beteiligungen der 1920er Jahre mit den knapp 1.300 gemischtwirtschaftlichen Unternehmen des beginnenden 21. Jahrhunderts zu vergleichen. Dabei muss man sich aber darüber klar sein, dass – abgesehen von den Gebietsveränderungen Deutschlands – in den 1920er Jahren (im Gegensatz zum Beginn des 21. Jahrhunderts) zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auch diejenigen gezählt wurden, die sich ausschließlich im Eigentum der Gebietskörperschaften befanden, und am Anfang des 21. Jahrhunderts nicht alle Beteiligungen erfasst wurden. Insofern kann ein solcher Vergleich allenfalls eine erste, wirklich sehr grobe Orientierung sein. Es spricht vieles dafür, dass die Zahl der ÖPP heute deutlich höher liegt als noch vor 90 Jahren und sie besonders im letzten Vierteljahrhundert gestiegen ist.

3. Fördernde und behindernde Faktoren von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Die folgenden Faktoren mögen für die allgemeine Entwicklung von ÖPP eine wichtige Rolle gespielt haben. Bei einzelnen Kooperationsprojekten können allerdings ganz spezielle Ursachen vorliegen. Vom ehrgeizigen Bürgermeister über den cleveren Kämmerer bis zum korrupten Verwaltungsangestellten ist dabei alles möglich. Letztlich kommt es auf den Einzelfall an, der aber hier, wie gesagt, nicht berücksichtigt werden kann. Im Folgenden werden Faktoren angesprochen, die nicht ausschließlich in lokalspezifischen Verhältnissen zu verorten sind. *Budäus/Grüb* konstatierten noch 2007 im Hinblick auf die fördernden bzw. behindernden Gründe oder Motive „eine konzeptionell und inhaltlich unstrukturierte und ausgesprochen intransparente ‚Gemengelage‘“ (*Budäus/Grüb* 2007, S. 249).

Die Gewerkschaft *ver.di* hielt in ihrem Positionspapier zu Public Private Partnerships von 2005 folgende Gründe für die Entstehung von ÖPP fest: „(1) Zugang zu finanziellen Ressourcen für Investitionsprojekte, die aufgrund defizitärer öffentlicher Haushaltslage als schwer umsetzbar angesehen wird, ohne die öffentliche (Neu-) Verschuldung zu erhöhen oder die Steuereinnahmen zu steigern. Auflösung des Investitionsstaus und dadurch positive Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. (2) Zugang zu Wissen über Technolo-

gie, Marketing, Organisation, Managementmethoden u.a., von dem angenommen wird, dass es im öffentlichen Bereich nicht in ausreichender Menge vorhanden ist und nicht direkt ‚eingekauft‘ werden kann oder soll. Damit wird zugleich Innovationspotenzial erschlossen. (3) Einsparungen bei den Investitionskosten und laufenden Kosten, wenn davon ausgegangen wird, dass der private Partner ein niedrigeres Kostenniveau erreichen kann. (4) Dadurch ergibt sich – wenn die Leistungsqualität zumindest gleich bleibt – eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. (5) PPP als Hebel für verstärkten Personalabbau und Absenkung der Einkommens- und Sozialbedingungen und damit Absenkung der Personalkosten. (6) Mobilisierung und Koordination von Know How, Ideen und Potenzialen aus der Region bei kooperativen Lösungen mit mehreren Akteuren. Dieses Ziel ist eher relevant bei den PPP im weiten Sinne. (7) Einleitung eines Prozesses der vollständigen Verschiebung einer gesellschaftlichen Aufgabe aus dem öffentlichen Bereich in den privaten und damit Verfolgung des Leitbildes ‚Schlanker Staat‘, der sich angeblich überflüssiger Aufgaben oder nicht notwendiger Eigenproduktion schrittweise entledigt und sich in bestimmten Bereichen in einen Gewährleistungsstaat wandelt. (8) Verringerung von Risiken, speziell von Kostenrisiken, durch eine Verlagerung dieser Verantwortung auf den privaten Partner.“ (*Ver.di* 2005, S. 3)

Schon diese Gesamtschau macht deutlich, dass manche dieser Gründe an Annahmen geknüpft sind, die sich – wenn sie nicht erfüllt sind – von Antrieben zur Förderung von ÖPP in Motive der Behinderung wandeln können. Die Erwartungen, die mit ÖPP verbunden werden, können sich also, sofern sie enttäuscht werden, als hemmende Faktoren erweisen.

3.1 Exogene Faktoren

3.1.1 Ordnungspolitische Dimension

Seit den 1980er Jahren fand ein ordnungspolitischer Paradigmenwechsel statt, den man als ‚liberale Renaissance‘ bezeichnen kann. Er führte zu einer partiell veränderten Sichtweise des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat, Politik bzw. Gesellschaft (*Schuppert* 1998, S. 19ff.). Ideologisch wurde das sozioökonomische Denken stärker von der klassisch-liberalen Dichotomie von ‚Wirtschaft‘ und ‚Gesellschaft‘ bzw. ‚Staat‘ und ‚Markt‘ geprägt. Daraus resultierte einerseits die Forderung nach ‚Entstaatlichung‘ im Sinne von Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung. Der Staat sollte sich auf seine hoheitlichen ‚Kernaufgaben‘ konzentrieren und wirtschaftsnahe Aktivitäten Privaten überlassen. Vor allem sollte er die Eigenproduktion von öffentlichen Dienstleistungen bzw. die Eigenbewirtschaftung der dafür notwendigen Einrichtungen aufgeben und zum Bezug von privater Fremdproduktion übergehen. Er sollte sie nicht mehr mit eigenem Sach- und Humankapital sichern, sondern nur noch für den Fall gewährleisten, dass die private Bereitstellung versagte. Von der ‚Entlastung des Staates‘ war die Rede (*Mirow* 1997, S. 11ff.). Aus der veränderten Sichtweise des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat, Politik bzw. Gesellschaft resultierte andererseits aber gleichzeitig die Bereitschaft, die Grenzen zwischen beiden Sphären durchlässiger zu gestalten, so dass praktisch eher das Gegenteil der Fall war. Dahinter stand eine neu erwachte Skepsis gegenüber der Handlungskompetenz des öffentlichen Sektors in einer postindustriellen Gesellschaft, vor deren Komplexität die traditionellen Politikinstrumente anscheinend versagten. Nicht mehr ‚Governing‘ im Sinne von Regieren war gemeint, sondern ‚Governance‘ im Sinne von Steuern. Die

hoheitliche Eingriffsverwaltung hatte danach ausgedient; an ihre Stelle sollte die moderne Kooperationsverwaltung treten. Nicht mehr eindimensionale hierarchische Anweisungen wurden als adäquate Politikform angesehen, sondern plurale interaktive Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Immerhin glaubte man weiterhin, bestimmte Problemfelder nicht ausschließlich Privaten überlassen zu können. Insgesamt entstand so ein für die Ausbreitung öffentlich-privater Kooperationen günstiges ordnungspolitisches Klima. Unter den vielen Reformvorschlägen für eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft wurden daher auch ÖPP wiederentdeckt – sowohl in ihrer organisatorischen als auch in ihrer vertraglichen Form. Vielleicht lässt sich hier aber in jüngster Zeit bereits wieder ein bremsendes Element erkennen. Es mehren sich jedenfalls die Stimmen, die die These von der Gewährleistungsverantwortung nicht einfach akzeptieren, sondern kritisch fragen, ob und inwieweit der Staat nach dem Scheitern von Kooperationen überhaupt in der Lage ist zu gewährleisten (*Eichhorn* 2006, S. 110; *Glöckner* 2009; *Ziekow* 2011, S. 43ff.). Solche Stimmen gab es zwar schon immer, sie wurden anfangs aber nur bedingt gehört (*Mayer* 1994, S. 440ff.).

Manche Sichtweisen oder Überzeugungen verändern sich mehr, manche weniger. Zu letzteren gehört der Glaube daran, dass mit privatem Eigentum per se ressourcenschonender, produktiver und effizienter gewirtschaftet wird als mit öffentlichem. Öffentliche Verwaltungen und Unternehmen weisen demnach einen „systemimmanenten“ Nachteil auf. Das Vertrauen in privates Eigentum geht auf den Liberalismus des 18. Jahrhundert zurück und seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts standen öffentliche Unternehmen unter dem Druck, ihre ‚Performance‘ zu verbessern. Seither waren sie bemüht, privatwirtschaftliches Managementwissen und Know-how zu adaptieren. Dieser Druck mag in der interventionistischen Ära seit den 1930er Jahren für ein halbes Jahrhundert nicht mehr so stark gewesen sein. Mit dem erneuten Glauben an die Überlegenheit des privaten Eigentums nahm er aber wieder zu. Seither wurde der Zusammenhang zwischen produktivem, effizientem Wirtschaften und privatem Eigentum im Mainstream der wirtschaftspolitischen Argumentation vielleicht sogar noch enger gesehen als vor der interventionistischen Epoche. In jedem Fall sollte durch die verstärkte Einbeziehung privater Eigentums- und Verfügungsrechte in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowohl im Rahmen von organisatorischen als auch von vertraglichen Kooperationen eben jene Produktivitäts- und Effizienzsteigerung erreicht werden, die man im Rahmen rein öffentlicher nicht glaubte erzielen zu können. Ob die Skepsis gegenüber gemischten oder ‚verdünnten‘ Eigentums- und Verfügungsrechten – insbesondere auf privater Seite – ein behinderender Faktor für die Entwicklung von organisatorischen Kooperationen war, bleibt unklar. Zwar wurden aus diesem Grund manche gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gar nicht erst gegründet und manche waren von vornherein nur als Durchgangsstadium zur vollständigen Privatisierung geplant. Bis in die jüngste Vergangenheit wurde die grundsätzliche Frage gestellt, ob es sich bei den neuen ÖPP um eine dauerhafte Form gemischter Aufgabenwahrnehmung oder nur um eine transitorische Form bis zur vollständigen Privatisierung handele (*Wissenschaftlicher Beirat* 2006; *Rügemer* 2008). Gleichzeitig nahm ihre Zahl seit den 1980er Jahren aber zu, so dass einiges dafür spricht, dass sie auf beiden Seiten als attraktiv angesehen wurden. In den letzten Jahren scheint sich allerdings auch hier bereits wieder ein Umdenken abzuzeichnen. Immer häufiger lehnen Bürger den (weiteren) Verkauf kommunaler Versorgungsunternehmen ab (*Mittendorf* 2008, S. 310ff.). Im Gegenteil, Rekommunalisierung ist angesagt. Städte und Gemeinden kaufen privatisierte Unternehmen zurück oder gründen neue, wenn sie durch langfristige Verträge an private gebunden sind

(Janetschek 2007; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Öffentliches Eigentum wird ganz offensichtlich wieder geschätzt. Ob dies ein dauerhafter Paradigmenwechsel ist, wird sich allerdings erst noch zeigen.

Mit dem neuen Vertrauen in das private Eigentum ging das in den (wettbewerblichen) Markt einher. Das Pendel der Sympathie schwang von der Koordinationsform der ‚Hierarchie‘ zu der des ‚Marktes‘ und damit vom Koordinationsmedium der ‚Anweisung‘ zu dem des ‚Vertrages‘. Im Laufe des 20. Jahrhunderts und vornehmlich seit den 1980er Jahren hatten sich die Voraussetzungen für eine wettbewerblich-vertragliche Steuerung privater Unternehmen durch die öffentliche Hand verbessert: durch technischen Fortschritt, durch regulierungspolitische Innovationen und durch effizienteres Vertragsmanagement (Eichhorn 1997, S. 199f.). Jetzt traute man sich das zu, was man am Anfang des Jahrhunderts noch ausgesprochen skeptisch beurteilt hatte – die Steuerung privater Unternehmen im öffentlichen Interesse durch langfristige, unvollständige und relationale Verträge. Der ‚Wettbewerb im Markt‘ wurde mit Hilfe von Wettbewerbssurrogaten durch den ‚Wettbewerb um den Markt‘ erweitert. Mit der liberalen Renaissance war das – teilweise uneingeschränkte – Vertrauen in die Märkte zurückgekehrt und damit der Glaube an effizienzsteigernde und kostensparende Kooperationen auf der Basis von Verträgen. Das Marktvertrauen drückte sich zum einen darin aus, dass vermehrt die konventionelle Beschaffung durch die moderne Kooperation abgelöst wurde. Außerdem wurden die infrastrukturellen Märkte für den Wettbewerb geöffnet. Drei Jahrzehnte nach Gründung der EWG machte die EU mit dieser Öffnung ernst. Die europäische Wettbewerbspolitik war mit dafür verantwortlich, dass insbesondere die kommunale Versorgungswirtschaft aufgebrochen wurde und vermehrt ÖPP entstanden. Das Vertrauen in die Koordinationsform des Marktes war verbunden mit einem Misstrauen gegenüber der Hierarchie vor allem innerhalb von öffentlichen Verwaltungen. Es spricht einiges dafür, dass dies der Bildung vertraglicher ÖPP einen zusätzlichen Antrieb gegeben hat. Mit der sich seit den 1980er Jahren ausbreitenden Überzeugung, dass weder der Markt noch die Hierarchie als Koordinationsformen ausreichen, um den immer komplizierteren wirtschaftlich-gesellschaftlichen Zusammenhängen zu entsprechen, fand das Netzwerk mit dem Koordinationsmedium der Vertrauens verstärkt Interesse. Auch dies ist sicherlich eine etwas idealisierende Sichtweise. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Vertrauen auch bei marktlich oder hierarchisch organisierten Kooperationen wichtig ist. Für Netzwerke ist es aber wahrscheinlich noch wichtiger (Reichard 1998, S. 134ff.). Geht man davon aus, dass häufig die Ziele und das Handeln von Akteuren, die in verschiedenen Kooperationen aktiv sind, in irgendeiner Weise partnerschaftlich miteinander verbunden sein müssen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam lösen zu können, so kann man dies auch als Vernetzung bezeichnen. Netzwerke können entweder als hybride Koordinationsformen oder als eigenständige Form verstanden werden, die eine spezifische Logik im Hinblick auf Abhängigkeit, Verpflichtung oder eben Vertrauen besitzen. Geht man weiter davon aus, dass sie angesichts der Komplexität unserer Welt die adäquate Koordinationsform für manche Aufgaben bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen und Dienste sind, die besonders innovative und „verflochtene“ Lösungen unterschiedlicher Akteure verlangen, bietet sich die Organisationsform des Netzwerkes als öffentlich-private Kooperation an (Gerstlberger/Schmittl 2004, S. 86).

Nur in Parenthese sei angemerkt, dass eine ordnungspolitische Dimension, die die Diskussion um öffentlich-private Kooperationen im ausgehenden 19., beginnenden 20. Jahrhundert prägte, in jüngster Vergangenheit keine Bedeutung mehr hatte: Manche Befürworter von ÖPP verbanden damals mit ihnen die Hoffnung, dass durch sie Erwerbs-

wirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit als die beiden Fundamentalprinzipien eines liberalen Wirtschaftssystems miteinander versöhnt werden könnten. Eine solche ordnungspolitische Dimension war schon damals umstritten, grundsätzlich waren ÖPP aber offen für systemische Interpretationen nicht nur in diesem Sinne, sondern auch im Hinblick auf das Verhältnis von öffentlichem und privatem Eigentum, von Staat und Wirtschaft ganz allgemein (Ambrosius 2012, S. 63ff.). Für D. Sack war auch in der jüngeren Vergangenheit einer der Gründe dafür, dass sich ÖPP ausbreiteten, die Tatsache, dass sie „deutungsoffen waren für sinnhafte Aufladung: Sie konnten als Organisationsformen gesehen werden, mit denen im Rahmen eines institutionellen Leitbildes der Daseinsvorsorge ein bestimmtes Leistungsniveau gehalten werden konnte. Sie konnten als dezentrale und subsidiäre Leistungserbringungsformen wahrgenommen oder eben als Privatisierung gedeutet werden.“ (Sack 2013, S. 149)

3.1.2 Ökonomisierung des öffentlichen Sektors

Im Zuge der veränderten Sichtweise über die Rolle des ‚Staates‘ in Wirtschaft und Gesellschaft wurde dieser auch aus prozesspolitischer Perspektive unter Druck gesetzt. Von der „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ war die Rede (Harms/Reichard 2003). Die öffentliche Verwaltung sollte stärker an wirtschaftlicher Produktivität und Effizienz ausgerichtet werden (Budäus 1998, S. 121ff.). Dabei beinhaltete die „Bewegung“ des New Public Management mehr als nur das Bestreben, deren Aufbau- und Ablauforganisation zu rationalisieren (Reichard 2003, S. 119ff.). Sie zielte auf eine grundlegende Staats- und Verwaltungsmodernisierung, zu der ein flexibleres Verwaltungsmanagement ebenso gehörte wie eine stärkere Markt- bzw. Wettbewerbsorientierung (Reichard 1998, S. 121ff.). Für den Deutschen Städtetag war Mitte der 1990er Jahre jedenfalls klar, dass die Privatisierung – gemeint war auch die Schaffung von öffentlich-privaten Kooperationen – „eng“ mit der Umgestaltung und Modernisierung der Kommunalverwaltungen und des wirtschaftlichen Managements der Städte verbunden war (Städtetag 1995, S. 319). Die Marktorientierung zeigte sich sowohl in nicht-marktlichen Wettbewerbsformen wie Leistungsvergleich oder Benchmarking als auch in marktlichen wie der Vergabe von öffentlichen Leistungen an private Anbieter auf Zeit (vertragliche ÖPP) oder an gemischt öffentlich-private Anbieter auf Dauer (organisatorische ÖPP) (Trapp 2006). Neben diesem ‚Contracting-out‘ wurde die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors gleichzeitig über das ‚Contracting-in‘ zu erreichen versucht und auch hier kam es zur Gründung von ÖPP, in diesem Fall von organisatorischen. Insgesamt können öffentlich-private Kooperationen als Facette des Versuchs interpretiert werden, den öffentlichen Sektor zu ökonomisieren und auf seine Kernkompetenzen zurückzuführen (Budäus 1997, S. 27ff.; Sack 2006, S. 68). In diesem Zusammenhang sei auch auf die Inventions- und Innovationskraft des privaten Sektors hingewiesen, die ebenfalls ein Grund für öffentlich-private Kooperationen war. Wie in der älteren Vergangenheit wurden ÖPP in der jüngeren deshalb gebildet, um das private Wissen für den öffentlichen Sektor schneller und besser nutzen zu können, heute insbesondere im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen.

3.1.3 Finanzwirtschaftliche Probleme

Die finanzpolitischen Ursachen, die zur Ausbreitung von ÖPP führten, werden hier bewusst erst an dieser Stelle angesprochen. Ihre Bedeutung soll damit relativiert werden, um der populären Einschätzung entgegenzutreten, dass es sich bei der Renaissance von öf-

fentlich-privaten Kooperationen letztlich nur um eine Reaktion auf die seit den 1980er Jahren immer prekärere Situation der öffentlichen Haushalte handele. Allerdings waren die Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen, tatsächlich immer weniger in der Lage, die alten Infrastrukturen zu erhalten und neue aufzubauen. Insofern dienten ÖPP dazu, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Dieses Vorgehen ist so alt wie die öffentlich-privaten Kooperationen selbst (Ambrosius 2012, S. 104ff.). Gerade für die jüngste Zeit ist dieser angenommene Zusammenhang insofern zu hinterfragen, als es zumindest kaum Anzeichen dafür gibt, dass finanzschwache Kommunen häufiger ÖPP lancierten als finanzstarke (Grabow/Schneider 2009, S. 17). Ohne Zweifel ist aber der Wunsch nach finanzieller Entlastung ein wichtiges Motiv dafür gewesen, öffentliche, insbesondere kommunale Unternehmen zu teilprivatisieren, neue gemischtwirtschaftliche Unternehmen zu gründen und bestimmte öffentliche Aufgaben bzw. Bauvorhaben nicht mehr als konventionelle Auftragsvergabe durchzuführen, sondern als vertragliche Kooperation. Die Folgen von solcherart Finanzierung in Form zukünftiger Mindereinnahmen wurden der nächsten Generation aufgebürdet – entweder als bewusste Entscheidung oder in der Hoffnung auf höhere, die Bürger letztlich entlastende Wirtschaftlichkeit. In jedem Fall wurden neue vertragliche ÖPP-Modelle entwickelt, um privates Kapital für die anstehenden Aufgaben zu mobilisieren. Wie in der Vergangenheit dürfte bei manchen organisatorischen ÖPP weiterhin die Hoffnung eine Rolle gespielt haben, sich von den eingeschränkten kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten emanzipieren zu können. Aber auch hier kam es zu einer gewissen Ernüchterung. Es setzte sich allmählich die Einsicht durch, dass die von den privaten Partnern eingebrachten Finanzmittel eben doch nur den Charakter einer Vor- oder Zwischenfinanzierung hatten.

Weiterhin dienten ÖPP dazu, den Maastricht-Kriterien gerecht zu werden bzw. die nahende Schuldenbremse zu unterlaufen. Die finanzstatistischen Regeln von EuroStat und die Public Sector Accounting Standards (IPSAS) „laden geradezu dazu ein, eine PPP so zu konstruieren, dass die Risiken nach den EuroStat-Kriterien überwiegend den Privaten zugerechnet werden, um den öffentlichen Schulden- und Defizitausweis zu vermeiden“ (Mühlenkamp 2012, S. 117). Schulden auf diese Weise zu ‚verstecken‘, wurde in der deutschen Finanzstatistik allerdings etwas erschwert. In der Schuldenstandstatistik des Statistischen Bundesamtes werden seit 2010 die Verbindlichkeiten aus ÖPP-Verträgen erfasst. Allerdings werden sie nicht als „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ geführt, sondern als „weitere Verpflichtungen“ neben dem Schuldenstand. Immerhin haben die Rechnungshöfe von Bund und Ländern in letzter Zeit deutlich auf die Gefahr dieser Art der verdeckten öffentlichen Verschuldung hingewiesen (Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2006).

3.1.4 Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement gab es schon immer, es scheint aber angesichts des Unvermögens, mit dem Staat und Kommunen auf manche gesellschaftlichen Veränderungen und Probleme reagierten, in der jüngsten Vergangenheit wichtiger geworden zu sein. Dies stand ebenfalls im engen Zusammenhang mit den bereits konstatierten finanziellen Schwierigkeiten, weil durch bürgerschaftliches Engagement bisher öffentlich wahrgenommene, aber nicht mehr finanzierbare Aufgaben von Privaten übernommen wurden (Sack 2009, S. 132ff.). Aber auch in diesem Fall stellten die finanziellen Restriktionen nur ein mehr oder weniger vordergründiges Moment für die Entstehung von öffentlich-privaten Kooperationen

dar. Dahinter standen wiederum gesellschaftliche Entwicklungen, in diesem Fall u.a. kommunitaristische, die ansatzweise zu einem neuen Staatsverständnis in dem Sinne führten, dass die öffentliche Hand eben nicht mehr für alles und jedes verantwortlich sein sollten, insbesondere nicht in den vielfältigen Bereichen von Fürsorge, Kultur, Bildung, Freizeit bzw. Sport etc. Das Sozial- und Gesundheitswesen bleibt unberücksichtigt. Da es hier um die fördernden und behindernden Faktoren für die Entwicklung von ÖPP geht, wären an dieser Stelle die vielfältigen Motive zu nennen, die Menschen dazu veranlassen, sich ehrenamtlich zu engagieren, denn um ehrenamtliche Aufgaben ging es in der überwiegenden Zahl der Fälle. Die zahlreichen ÖPP in diesem Bereich waren zwar nicht so spektakulär wie der Ausbau einer Autobahn oder die Bewirtschaftung eines Gefängnisses, sie waren aber eine wichtige Ursache für die Ausbreitung von ÖPP seit den 1980er Jahren. Sie sind in ihrer Vielzahl und Formen nur schwer zu überschauen und passen auch nicht ganz ins Bild der hier fokussierten Kooperationen, weil es bei ihnen eben nicht nur solche zwischen Staat und Wirtschaft geht, sondern zivilgesellschaftliche Akteure hinzutreten. Diese Art von ÖPP konnte in spezifischen Rechtsformen formal organisiert sein – etwa als Verein, BGB-Gesellschaft oder gemeinnützige GmbH –, in informellen Netzwerken oder auf kontraktbestimmter Basis miteinander kooperieren. Bei allen musste in irgendeiner Weise eine Beziehung zu staatlichen bzw. kommunalen Institutionen gegeben sein.

3.1.5 Anlagen und Aufträge suchendes Privatkapital

Die Kombination aus der Liberalisierung sowohl der Infrastruktur- als auch der Finanzmärkte ließ nicht nur die Aktienkurse allgemein, sondern insbesondere die von Infrastrukturunternehmen steigen. Die Attraktivität der Infrastrukturmärkte für das anlagesuchende Privatkapital nahm auch deshalb zu, weil angesichts der expansiven Liquidität und der steigenden Volatilität der Aktienkurse Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Aufträge im Rahmen vertraglicher Kooperationen mit relativ stabilen Renditen eine attraktive Option waren. Privates Kapital drängte jedenfalls in die öffentlichen Dienstleistungsmärkte bzw. die Vergabewirtschaft und übte auf allen politischen Ebenen Einfluss aus, um die Rahmenbedingungen für das private Engagement zu verbessern. Insbesondere die Kommunen – vor allem die der neuen Bundesländer – wurden in den 1990er Jahren mit geballter Fachkompetenz konfrontiert, wobei die entsprechenden ‚Berater‘ eben nicht nur berieten, sondern zugleich ihre speziellen Interessen verfolgten. Äußerer Druck und Unkenntnis führten dazu, dass manche Gemeinden ÖPP-Modelle vorschnell akzeptierten, die sich im Nachhinein als wenig vorteilhaft für sie erweisen sollten. *Hartmut Bauer* stellte 2008 fest, dass es in der Zwischenzeit „einen ganzen Wirtschaftszweig (gebe), der davon lebt, Kommunen solche PPP-Projekte aufzuschwatzen“ (*Bauer* 2008, S. 11). Immer wieder wurde auf das besondere Interesse der Banken bzw. Finanzinstitute verwiesen. Sie trugen die ‚Initiative Finanzplatz Deutschland‘ (IFD), die sich die Förderung von ÖPP zum Ziel setzte. Öffentlich-private Kooperationen kamen also nicht nur aufgrund der direkt beteiligten Partner zustande, sondern auch aufgrund der angeschlossenen Beratungs- und Finanzbranchen, die ihre eigenen Interessen verfolgten. Umgekehrt kann in der geringen Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe im Zuge der Finanzkrise 2008/09 ein Grund für die – empirisch nur schwer nachweisbare – in der Folge zurückhaltendere Entwicklung von ÖPP liegen.

Die Gewerkschaft *ver.di* listete in ihrem Positionspapier zu Public Private Partnerships von 2005 folgende „impliziten und expliziten Ziele bzw. Motivationen für das Eingehen eines PPP“ auf privater Seite auf: „Gewinnerzielung, Erschließung neuer Märkte und Um-

satzwachstum, bessere Auslastung der schon bestehenden Kapazitäten, Aneignung spezifischen Know Hows aus der öffentlichen Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen, Verringerung des unternehmerischen Risikos, wie es auf ‚normalen‘ wettbewerblichen Märkten üblicherweise existiert, relative Sicherheit der Auslastung durch öffentliche Aufträge, Wahrnehmung von PPP lediglich als Zwischenschritt zu weiterer Privatisierung und damit Erschließung erweiterter Betätigungsbereiche für private Unternehmen.“ (*Ver.di* 2005, S. 4) Ein differenzierterer Überblick über die generellen Motive der Privatwirtschaft zur Beteiligung an ÖPP müsste – wenn man sie nicht auf Gewinnmaximierung reduziert – diese im Übrigen branchenspezifisch aufschlüsseln, weil sie bei der Bauwirtschaft anders gelagert waren als beim Transportgewerbe, bei der Entsorgungswirtschaft anders als bei der IT-Branche. Ganz sicher versprochen sich aber die privaten Partner über die unmittelbare Kooperation hinaus häufig weitere geschäftliche Verbindungen mit der Gemeinde.

3.1.6 Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen

Die ganz unterschiedlichen Regelungen des gesetzlich-institutionellen Rahmens, die sich fördernd oder hindernd auf die Entwicklung von öffentlich-privaten Kooperationen auswirkten, sind in ihrer Vielfalt, wie eingangs angedeutet, nur schwer zu überschauen, eingehender diskutiert werden können sie hier nicht (*Weber/Schäfer/Hausmann* 2006). Das Panorama reicht vom Verfassungsrecht und Gemeinderecht über das Haushaltsrecht und Abgaben- bzw. Gebührenrecht bis zum Steuerrecht und Sozialrecht, Arbeits- und Personalvertretungsrecht, europäischen Wettbewerbs-, Beihilfe- oder Vergaberecht. Um einen Eindruck von der Komplexität der Zusammenhänge und der Zielrichtung der politischen Maßnahmen zu bekommen, könnte eine Kommune bzw. ein konkretes Kooperationsprojekt als Fallstudie dienen (*Brüggemann* 2010) oder man kann – wie es hier geschieht – beispielhaft zumindest eine gesetzgeberische Initiative erwähnen, um die ganze Komplexität der Sachverhalte zu verdeutlichen (*Oebbecke* 2007, S. 229ff.; *Krasemann* 2008). Im September 2005 wurde das ‚ÖPP-Beschleunigungsgesetz‘ erlassen, mit dem die Erwartung verbunden war, dass sich durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für ÖPP notwendige, bisher öffentlich finanzierte Infrastrukturmaßnahmen schneller realisieren lassen würden (*Sack* 2009, S. 195ff.). Es führte den wettbewerblichen Dialog zwischen privaten Auftragnehmern und öffentlichen Auftraggebern bei Ausschreibungen ein, ordnete die im Vergabe- und Kartellrecht verwendete Begrifflichkeit des ‚Dienstleistungsauftrags‘ neu, bestimmte die Mautgebührenvergabe bei sogenannten F-Modellen und änderte die Bundeshaushaltsordnung dahingehend, dass auch Immobilienvermögen des Bundes, das zwingend zur Aufgabenerfüllung benötigt wird, veräußert werden kann, soweit die Aufgabenerfüllung weiterhin sichergestellt ist (*Bürsch/Funken* 2007). Dazu wurden die für die Privatwirtschaft wichtigen Grunderwerbssteuer-, Grundsteuer- und Investmentgesetze geändert. Dem Gesetzgeber ging es also erstens darum, offene Fragen bei der Vergabe, der Vertragsgestaltung und der Abwicklung von ÖPP zu klären, zweitens Regelungen im Steuerrecht zu beseitigen, die PPP gegenüber der Eigenerstellung durch die öffentliche Hand diskriminierten, drittens im Bereich der Finanzierung z.B. Zugangshindernisse für eine Beteiligung an ÖPP-Projekten im Bereich der offenen Immobilienfonds zu beseitigen und viertens gebühren-, vergabe- und haushaltsrechtliche Hemmnisse abzuschaffen (*Berger* 2009).

Beispielhaft sei weiterhin auf die Vielzahl von politischen Initiativen hingewiesen. Die Kommunen wurden durch Bund und Länder geradezu in Richtung ÖPP gedrängt.

Fördereinrichtungen, Kompetenzzentren, Arbeitsgruppen, „Task Forces“ etc. wurden eingerichtet, die nicht nur Handbücher, „Leitfäden“ etc. herausgaben, sondern – wenn man so will – Druck auf die Kommunen ausübten, den Weg der öffentlich-privaten Kooperationen einzuschlagen. Auch die EU-Kommission engagierte sich in diesem Sinne.

3.2 Endogene Faktoren

Es ist nicht ganz leicht, die endogenen Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP förderten oder behinderten, darzustellen. Bei den fördernden Faktoren handelte es sich oftmals um *Erwartungen*, die mit dieser Organisationsform anfangs verbunden wurden. Ihnen lagen wiederum theoretische Argumente meist institutionenökonomischer Provenienz zugrunde, was in der politischen Diskussion allerdings nicht deutlich wurde. Insofern macht es Sinn, im Folgenden zumindest ansatzweise auf die theoretische Argumentation einzugehen, weil sie den Kern der politischen Begründung von ÖPP darstellt. Alle im Folgenden aufgelisteten Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussten, wandelten sich im Laufe der Zeit zumindest partiell zu behindernden, weil kooperationsinterne Erfahrungen gesammelt wurden, die den Erwartungen nicht entsprachen. Die Diskrepanz zwischen Erwartung und Erfahrung ist im empirischen Sinne ‚objektiv‘ – zumindest auf einer generalisierenden Ebene – nur schwer nachweisbar. Bei beiden handelt es sich vor allem um ‚subjektive‘ Wahrnehmungen der Realität.

3.2.1 Eigentums- und Verfügungsrechte

Man kann das Problem der Eigentums- und Verfügungsrechte aus ordnungspolitischer, exogener Perspektive betrachten, aber auch aus prozesspolitischer, endogener. Das Spezifikum vertraglicher Kooperationen ist, wie gesagt, neben den langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen die Unterteilung in verschiedene Projektphasen oder Wertschöpfungsstufen. Aus liberaler Sicht gilt es, die Vorteile, die das private Eigentum an sich bietet, mit den Vorteilen des Verbundes verschiedener Wertschöpfungsstufen und damit den Vorteilen der richtigen Leistungs-, Ertrags- und Risikoverteilung zu kombinieren (Pfnür 2009). Je weniger das Verhalten des privaten Partners gesteuert werden kann, d.h. je unvollständiger die Verträge sind, umso stärker wird der Anreiz für ihn sein, die Kosten, die mit seinem Handeln verbunden sind, auf die nächsten Wertschöpfungsstufen abzuwälzen. Wenn er aber auch für diese verantwortlich ist, wird er sich mit einem solchen Handeln selbst schädigen und vorausschauend versuchen, solche Kosten zu vermeiden. Dies ist der Kern der verfügungsrechtlichen Argumentation, die bei der Schaffung von ÖPP eine zentrale Rolle spielte, auch wenn sie in der politischen Diskussion, wie gesagt, nicht immer klar zum Ausdruck gebracht wurde. Natürlich können damit andere Vorteile verbunden sein, die ein privater Partner eventuell in die Kooperation einbringt: größere Planungskompetenz, höheres Kostenbewusstsein, bessere Marktkenntnisse, stärkere Verhandlungsposition gegenüber Subunternehmern, später professionellere Bewirtschaftung usw. (Winkelmann in diesem Band). An der Bedeutung dieser verfügungsrechtlichen Beurteilung hat sich bis heute wenig geändert. Allerdings haben die Erfahrungen die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis aufgezeigt. Deutlich wurde, dass die richtige Verteilung von Risiko und Erfolg auf die verschiedenen Stufen des Leistungsprozesses nicht ganz einfach ist (Pfnür/Schetter 2010). Eine angemessene Risikoallokation gelang

offensichtlich nicht immer (*Weber/Maß/Parzyck* 2006). Es wurden zudem wirtschaftliche Fehlanreize für private Partner gesetzt – z.B. bei der öffentlichen Finanzierung durch Forfaitierung mit Einredeverzicht, den vielfältigen Möglichkeiten für Nachverhandlungen oder zahlreichen Vertragsbestimmungen wie ‚Preisgleitklauseln‘ zu Ungunsten des öffentlichen Partners. Gescheiterte ÖPP machten im Übrigen deutlich, dass das Risiko letztlich bei der gewährleistenden Gebietskörperschaft bzw. beim Steuerzahler liegt, wobei über interne oder gar gerichtliche Auseinandersetzungen nur wenig bekannt wurde. In jedem Fall zeigte die Praxis, wie schwierig es bei langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen ist, die Verfügungsrechte und die damit verbundenen Rechte und Pflichten eindeutig zu bestimmen, um die Über- bzw. Abwälzung von Kosten zu vermeiden. Sie zeigte auch die Risiken, die in privaten Verfügungsrechten insofern liegen, als diese wohl eher als öffentliche dazu neigen, negative externe Effekte zu erzeugen und diese gerade nicht zu internalisieren, wodurch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt bzw. (Kosten-) Effizienz beeinträchtigt wird. Die Palette der negativen Erfahrungen reicht von schlechter Wasserqualität bei Schwimmbädern über unfallträchtige, aber kostensparende Kurzauffahrten beim Autobahnausbau bis zu unzureichenden Dichtungen bei Abwasserrohren. Die Tendenz zur Rekommunalisierung hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass hinsichtlich der Erwartungen einer effizienzsteigernden und kostensparenden Leistungs-, Ertrags- und Risikoallokation eine gewisse Ernüchterung eingetreten ist. Insofern handelte es sich bei der spezifischen Verteilung der Verfügungsrechte bei vertraglichen Kooperationen zwar durchgängig um einen fördernden Faktor, der aber im Laufe der Zeit etwas an Überzeugungskraft eingebüßt hat und in manchen Fällen behindernd gewirkt haben dürfte.

3.2.2 Prinzipal-Agent-Beziehungen

Ebenso wie die optimistische Einschätzung privater Eigentums- und Verfügungsrechte förderte die Unterschätzung der Prinzipal-Agent-Problematik die Bildung von ÖPP. Dabei geht es um die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit ÖPP durch den öffentlichen Partner gesteuert bzw. kontrolliert werden können, ob man Verträge so formulieren kann, dass seine Interessen tatsächlich berücksichtigt werden und keine kostspieligen Nachverhandlungen bei vertraglichen ÖPP notwendig sind oder keine permanenten Auseinandersetzungen in den Gesellschaftsorganen organisatorischer ÖPP stattfinden müssen. Das Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Partnern und damit das der verdeckten Eigenschaften, der nicht erkennbaren Absichten und des nicht vorhersehbaren Verhaltens zu Lasten des Partners sind evident. Die Zusammenhänge können bei ÖPP ausgesprochen kompliziert sein, weil immer mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehungen vorliegen, die vom ursprünglichen Prinzipal (Bürger) bis zum letzten Agenten (Projektmanager) reichen und auf vielfältige Weise ‚verwässert‘ werden können. Die Erfahrungen, die insbesondere mit vertraglichen Kooperationen gemacht wurden, zeigen, dass dieses Problem auf öffentlicher Seite anfangs nur bedingt gesehen wurde (*Gottschalk* 1997, S. 153ff.; *Muthesius* 1997, S. 169ff.; *Sinz* 1997, S. 185ff.). Hier wird sogar ein strategisches Kalkül der Legitimationsbeschaffung auf Seiten der politischen Akteure gesehen (*Sack* 2006, S. 68). Wenn zur an sich angestrebten vollständigen Privatisierung die Mehrheit in den Parlamenten fehle, könne der öffentliche Einfluss insofern gesichert werden, als bei Nachverhandlungen über Leistungen eine Rückkopplung mit den Vertretungsorganen möglich sei. Demgegenüber warnte allerdings der Deutsche Städtetag schon Mitte der 1990er Jahre vor der starken Stellung privater Un-

ternehmen bei langfristigen, relationalen Verträgen (*Städtetag* 1995). Generell erkannte man erst allmählich die Notwendigkeit, ein adäquates Vertrags-, Informations- und Konfliktmanagement aufzubauen. Darüber hinaus fehlten nicht selten die Erfahrungen, das Fachwissen und häufig auch das Geld. Das galt insbesondere für kleinere Gemeinden (*Gerstberger/Schneider* 2008, S. 35ff.). Ein Blick in die Praxishandbücher zu ÖPP, die die Erfahrungen aufarbeiten und Handlungsempfehlungen geben bzw. auf Probleme aufmerksam machen, zeigt, welche Fehler in dieser Hinsicht – insbesondere auch in Bezug auf die präzise Ausformulierung der Gründungsdokumente – anfangs offensichtlich gemacht wurden und anscheinend immer noch gemacht werden (*Leinemann/Kirch* 2006; *Christen* 2008; *Meyer-Hofmann/ Riemenschneider/Weirauch* 2008; *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* 2009). Über die internen Auseinandersetzungen und die externen Gerichtsprozesse bei vertraglichen Kooperationen, generell über die Verfahren der Konfliktregelung erfährt man, wie gesagt, relativ wenig. Den vollständigen Vertrag gab es nicht und die Steuerung drohte darauf reduziert zu werden, die tatsächlich abgeschlossenen Verträge mehr oder weniger genau zu überprüfen – wenn dies denn überhaupt möglich war –, d.h. nicht proaktiv-gestaltend, sondern reaktiv-verwaltend tätig zu sein. Über langfristige vertragliche Verpflichtungen konnte eben nicht – wie bei den Haushaltsplanungen – jährlich neu beraten und abgestimmt werden. Die Kontrollkompetenz der Kommunalaufsicht schien bei ÖPP ebenfalls nur bedingt zu greifen (*Budäus* 2003, S. 231). Wenn also die Unterschätzung des Prinzipal-Agent-Problems die Bildung von öffentlich-privaten Kooperationen zu Beginn gefördert haben mag, so dürfte die Realisierung dieses Problems in der Praxis ihre weitere Entwicklung eher gebremst haben. Inwieweit tatsächlich die Möglichkeiten der Steuerung und Kontrolle verloren gingen, ist nicht klar (*Krapp* 2013; *Grabow/Schneider* 2009, S. 17ff.). Ein Indiz für die Realisierung dieses Problems dürfte wiederum die einsetzende Rekommunalisierung der jüngsten Vergangenheit sein. Diese hat, wie erwähnt, etwas mit der neu erwachten Skepsis gegenüber privaten Eigentums- und Verfügungsrechten zu tun, wahrscheinlich aber noch mehr mit dem ungelösten Prinzipal-Agent- bzw. Steuerungs- und Kontrollproblem.

3.2.3 Transaktionskosten

Prinzipal-Agent-Beziehungen verursachen Transaktionskosten. Obwohl im nächsten Abschnitt die Wirtschaftlichkeit von ÖPP angesprochen wird, soll an dieser Stelle gesondert auf die Transaktionskosten hingewiesen werden, weil die Einschätzungen über sie das Für und Wider von ÖPP maßgeblich beeinflusst haben. Manche sind der Überzeugung, dass die Transaktions- bzw. Vertragskosten sogar der entscheidende Faktor sind (*Mühlenkamp* 2006, S. 29ff.; *Mühlenkamp* 2011, S. 77ff.; *Beckers* 2009, S. 325ff.). Aus institutionenökonomischer Sicht stellen sich die Zusammenhänge relativ einfach dar. Die Nutzung des wirtschaftlichen und politischen Systems erzeugt Kosten. Kooperationsprojekte müssen ausgeschrieben, die Ausschreibungen politisch legitimiert und juristisch abgesichert werden (*Ziekow/Windoffer* 2008). Das Gleiche gilt für die endgültigen Verträge bzw. die Auftragsvergabe, die ausgesprochen kompliziert sein können – insbesondere durch Verbünde von Erschließungs-, Bau-, Finanzierungs-, Leasing-, Betreiber-, Konzessions-, Pacht-, Betreuungs- oder Betriebsführungsverträgen (*Hoppenberg/Dinkhoff/Schäller* 2009, S. 69ff.; *Pols/Scherer-Leydecker* 2009, S. 249ff.). Mehr oder weniger hohe Transaktionskosten fallen während der gesamten Lebensdauer des Kooperationsprojektes an (*Winkelmann* in

diesem Band). Um es generalisierend auszudrücken: Die organisatorische Bündelung bzw. der vertragliche Tausch von Ressourcen mit hoher Spezifität und hoher strategischer Relevanz erfordert zum Abbau von Risiken und Unsicherheiten einen hohen Formalisierungsgrad oder ein hohes Maß an Vertrauen. Das grundsätzliche Problem ist, dass Transaktionskosten nur schwer messbar sind. Sie werden weder in den Kostenaufstellungen der privaten Anbieter noch in den öffentlichen Haushalten gesondert ausgewiesen. Dies ist vielleicht mit ein Grund dafür, dass sie anfangs unterschätzt wurden. Es wurden Kooperationsprojekte in Angriff genommen, ohne sich darüber klar zu sein, welche Transaktionskosten damit verbunden sein würden. Das galt für vertragliche ebenso wie für organisatorische ÖPP. Die Standardisierung von Verträgen und die Leitlinien für vertragliche Kooperationen brachten zwar für kleinere Gemeinden eine gewisse Entlastung, aber keine wirkliche Lösung des Kostenproblems. Europäische bzw. bundesstaatliche Vorgaben erhöhten die Komplexität des Ausschreibungsverfahrens sogar noch. Mit welchen hohen Kosten die Handhabung von langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen verbunden ist, wurde oftmals erst mit der Dauer der Kooperationsprojekte wirklich deutlich. Viele Verträge waren so komplex, dass sie von den kommunalen Verwaltungen gar nicht gehandhabt werden konnten, sondern nur von externen Beratungsunternehmen mit entsprechendem Spezialwissen und hohen Gebühren. Extremfälle sind sicherlich die Verträge zum Cross Border Leasing (Lenk 2006, S. 217ff.). Die Diskussion um ÖPP konzentrierte sich im Hinblick auf die Transaktionskosten vor allem auf vertragliche Kooperationen. Weniger Aufmerksamkeit fanden die Kosten, die mit der Beteiligung Dritter an öffentlichen Unternehmen verbunden waren (Fabry u.a. 2011, S. 271ff.). Bei den organisatorischen Kooperationen funktionierten weder alle alten noch alle neuen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen reibungslos und die Konsensfindung bei unterschiedlichen privaten und öffentlichen Interessen dürfte oftmals ebenfalls mit hohen Transaktionskosten sowohl innerhalb der wirtschaftlichen Unternehmen als auch innerhalb der politischen Gremien verbunden gewesen sein. Im Übrigen machten die Reformen des europäischen Vergaberechts bzw. die entsprechenden EuGH-Urteile zur Inhouse-Vergabe einen nicht ganz unwichtigen Vorteil organisatorischer Kooperationen zunichte: Die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen durch Teilprivatisierung mit anschließendem Inhouse-Geschäft wurde verboten (Metzger 2012).

Dabei hätte man aus der Geschichte lernen können. Die Ausbreitung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts resultierte aus der Einsicht, dass langfristige, unvollständige und relationale Verträge letztlich nur schwer handhabbar sind, und die anfängliche Zuversicht hinsichtlich der Zusammenarbeit in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wich recht bald einer gewissen Ernüchterung. Trotz verbessertem Vertrags- und Organisationsmanagement dürfte die Realisierung der hohen Transaktionskosten auch in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, dass man die Chancen öffentlich-privater Kooperationen nicht mehr so optimistisch beurteilte.

3.2.4 Wirtschaftlichkeit

Geht man davon aus, dass Politiker und Bürokraten nicht nur an einer kurzfristigen Entlastung der öffentlichen Haushalte durch private Zwischenfinanzierung von öffentlichen Infrastrukturen und Diensten interessiert sind, sondern das langfristige Ziel einer Kostenentlastung der Bürger verfolgen, so war eine der wichtigsten Ursachen dafür, dass sich vertragliche ÖPP seit den 1990er Jahren verstärkt ausbreiteten, die Annahme einer höhe-

ren Wirtschaftlichkeit – meist verstanden als Kosteneffizienz – im Vergleich zur konventionellen Beschaffung bzw. Eigenerstellung. Effizienzgewinne von 20% und mehr wurden kolportiert. Das Wirtschaftlichkeitsgebot bei der Produktion von öffentlichen Dienstleistungen ergibt sich schon aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und den vergleichbaren Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Länder. Nach den Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) muss bei Investitionen oberhalb bestimmter Wertgrenzen ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der verschiedenen Optionen durchgeführt werden, mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungs- sowie der Folgekosten (*Harms* 2006, S. 115ff.). Generell hebt das Haushaltsrecht seit neuerer Zeit das Subsidiaritätsprinzip noch stärker hervor und räumt Dritten bei der Erstellung öffentlicher Leistungen eine gewisse Vorrangstellung ein. Dies gilt nicht explizit für ÖPP, schließt diese aber nicht aus. Eine sorgfältige Kostenanalyse arbeitet selbstverständlich mit den unterschiedlichen Kostenarten hinsichtlich Bau, Betrieb, Unterhaltung, Finanzierung, Risiko etc. und mit kalkulatorischen Opportunitätskosten wie z.B. Unterschiede im Hinblick auf die Qualität der angebotenen Dienstleistungen, deren Preise bzw. Tarife, die Realisierungsdauer oder das Risiko. Auch sei darauf hingewiesen, dass sich nicht alle Kostenarten als Ausgaben bzw. Aufwand im öffentlichen Haushalt bzw. Rechnungswesen niederschlagen. All das kann hier nicht berücksichtigt werden. Das grundsätzliche Problem bestand im untersuchten Zeitabschnitt aber darin, dass die Annahme von der höheren Wirtschaftlichkeit öffentlich-privaten Kooperationen im Vergleich zur konventionellen Beschaffung nicht wirklich überprüft werden konnte, weil dem erstens methodische Probleme im Wege standen – ungelöst sind weiterhin die des Public Sector Comparators, also des Verfahrens, mit dem Kosten und Nutzen rein öffentlicher gegenüber der privaten Leistungserbringung berechnet und verglichen werden sollen –, es zweitens grundsätzlich schwierig war, die notwendigen Daten zu bekommen, und drittens noch keine längerfristigen Erfahrungen mit vertraglichen Kooperationen der neuen Generation vorlagen (*Rauschenberg/Gottschling* 2009, S. 299ff.; *Winkelmann* in diesem Band). Immerhin begannen sich im Laufe der Zeit Wissenschaft und Rechnungshöfe interessenneutral mit der Wirtschaftlichkeit von ÖPP zu beschäftigen. Erste Berichte stammen aus den 1990er Jahren (*Odenwald* 1997, S. 145ff.; *Weber/Maß/Parzyck* 2006; *Weber* 2006; *Beckers/Klatt* 2009, S. 176ff.; *Pfnür* 2007, S. 271 ff.; *Mühlenkamp* 2012, S. 105-108; *Kanthak* 2008, S. 317ff.; *Winkelmann* 2012). In der Zwischenzeit ist es praktisch nicht mehr möglich, die Vielzahl der Kostenvergleiche zu überschauen. Das gilt selbst für die Analysen, die die Quintessenz aus verschiedenen Kostenvergleichen zu ziehen versuchen. Aber auch 2011 wurde noch die Auffassung vertreten, dass „wissenschaftliche Arbeiten mit empirischer Ausrichtung“ zur Kosteneffizienz von ÖPP in Deutschland nicht bekannt seien – zumindest dem Autor nicht (*Mühlenkamp* 2011, S. 89). Inhaltlich können die Kostenvergleiche sowieso nur von Fachleuten nachgeprüft werden, wobei das Ergebnis wie immer von den Annahmen abhängt. Wie willkürlich diese gesetzt werden, machen unterschiedliche Berechnungen zum gleichen Projekt deutlich. Hier zeigt sich im Übrigen auch, wie sehr der Disput um die Wirtschaftlichkeit von ÖPP eine Frage der Ideologie ist. Ein generelles Urteil über die (Kosten-) Effizienz von vertraglichen Kooperationen ist letztlich nicht möglich. Wahrscheinlich dürften bei Praktikern die positiven Einschätzungen überwiegen (*Christen* 2009, S. 15ff.; *Baumgärtner/Eßer/Scharping* 2009). Man wird nur sehr allgemein festhalten können, dass sie zunehmend kritischer gesehen wurden. Das, was sich anfangs als fördernder Faktor erwies – nämlich der Glaube an die vergleichsweise hohe Wirtschaftlichkeit –, wurde zunehmend zu einem bremsenden. Es mehrten sich in den letzten Jahren

die Anzeichen dafür, dass manche ÖPP nicht zu einer Entlastung der Bürger führten bzw. führen, sondern im Gegenteil zu einer Belastung. Das kann – wenn es denn stimmt – in manchen Fällen auf zu optimistische Annahmen oder fehlerhafte Berechnungen zurückgeführt werden. In einigen Fällen dürfte der öffentliche Partner sogar bewusst getäuscht worden sein. Gerade in jüngster Zeit wurde immer häufiger darauf hingewiesen, dass manche privaten Beratungsfirmen ihre Kostenvergleiche von vertraglicher Kooperation und konventioneller Auftragsvergabe bzw. Eigenbewirtschaftung in unseriöser Form zugunsten ersterer manipulierten. Auch hier ist das Prinzipal-Agent-Problem insofern nicht gelöst, als die Beratungsfirmen bei der Entscheidung für eine ÖPP hoffen können, die Verträge aufzusetzen und die Kooperationen zu begleiten. Auf diesen Interessenkonflikt wurde bereits hingewiesen. Vor allem aber ist das für die höheren Kosten verantwortlich, was den Kern eines unvollständigen, langfristigen und relationalen Vertrages ausmacht: die Unmöglichkeit, alle Aspekte einer langfristigen Kooperation von vornherein zu überschauen und damit die Kosten zu kalkulieren, die mit solchen Imponderabilien verbunden sind. Die Berechnungen zur Kosteneffizienz gelten eben nur unter einschränkenden Prämissen, die umso mehr ihre Gültigkeit verlieren, je länger die Zusammenarbeit andauert.

3.2.5 Transparenz und Partizipation

Aus der Perspektive von Transparenz und Partizipation ergeben sich ebenfalls Zusammenhänge, die ÖPP in der Vergangenheit förderten bzw. behinderten. Bei Transparenz geht es um die Frage, inwieweit neben den gebietskörperschaftlichen Verwaltungsorganen auch die Vertretungsorgane und damit letztlich die Öffentlichkeit oder die Beschäftigten über Vertragsinhalte und Vertragspolitik informiert werden (*Krumm* in diesem Band). Bei Partizipation steht deren Mitwirkung am Vertrags- bzw. Gesellschaftsmanagement im Vordergrund. Als fördernd oder behindernd dürfte sich diese Perspektive in erster Linie bei der neuen Generation von vertraglichen Kooperationen ausgewirkt haben. Bei organisatorischen PPP hatten viele Kommunen teilweise jahrzehntelange Erfahrungen, so dass eigentlich klar sein musste, welche Mitwirkungsmöglichkeiten die Vertretungsorgane hatten (*Becker* 1997). Allerdings wurde auch hier im Zuge höherer Ansprüche an Transparenz und Partizipation mehr Aufklärung über Gesellschafts-, Beherrschungs-, Leistungs- bzw. Gewinnabführungsverträge etc. verlangt. Bei den vertraglichen Kooperationen scheinen dagegen die mangelnde Transparenz und Partizipation von Teilen der Politik und Verwaltung bewusst angestrebt worden zu sein. Ein Einfluss von Öffentlichkeit und politischer Opposition sollte verhindert werden. Dies wäre also als förderndes Element zu identifizieren, das noch dadurch gestärkt wurde, dass Parlamente und Öffentlichkeit das Problem von Transparenz und Partizipation anfangs ganz offensichtlich unterschätzten (*Budäus/Grüb* 2007, S. 249; *Gerstlberger/Siegl* 2011). Die Vertragsverhandlungen wurden von einem kleinen Kreis von Politikern und Verwaltungsbeamten geführt. Die Vertragsinhalte blieben vertraulich. Die Vertretungsorgane wurden nur eingeschränkt informiert, die Öffentlichkeit meist gar nicht. Kritik kam erst dann auf, wenn Vertragselemente zum Tragen kamen, die dem öffentlichen Auftrag – zumindest im Verständnis von Parlament, Beschäftigten und Bevölkerung – entgegenstanden oder die zu deutlich höheren Kosten führten. Es gab prominente Fälle, in denen die kommunalen Vertretungsorgane die Gerichte bemühten, um Einblick in die entsprechenden Verträge zu bekommen. Unterstellt man, dass Politik und Verwaltung ÖPP nicht gezielt dazu nutzten, Transparenz und Partizipation zu verhindern, könnte deren mangelhafte Ausführung als

bremsender Faktor gewirkt haben. Zumindest stießen sie zunehmend auf Kritik sowohl in der interessierten Öffentlichkeit als auch in den politischen Organen. In den Haushaltsplänen von Bund und Ländern werden die finanziellen Lasten lediglich – wenn überhaupt – als sog. Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen. In den kaufmännischen Bilanzen der Kommunen erscheinen sie grundsätzlich nur dann, wenn sie dem wirtschaftlichen Eigentum der Kommunen zuzurechnen sind. In welchem Ausmaß zukünftige Generationen belastet werden, bleibt jedenfalls offen. Zudem wurde den kommunalen Parlamenten, wie erwähnt, oftmals erst im Nachhinein klar, dass sich das Management von langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen nach anderen Regeln vollzieht als die jährlichen Haushaltsaufstellungen mit ihren mehr oder weniger offenen Debatten in den Parlamenten und den Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Parlamentarier.

4. Fazit

Überschaut man den gesamten Zeitraum seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert können kennzeichnende Entwicklungen von ÖPP herausgearbeitet werden, wenn man zu radikalen Vereinfachungen oder idealtypischen Verkürzungen der komplexen Realität bereit ist. Diese Vereinfachungen betreffen die Art der ÖPP, die Gebietskörperschaften und die Erfahrungen, die in der konkreten Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern gesammelt wurden. Insofern hat das Folgende eher den Charakter eines ‚Referenzrahmens‘, das durch weitere Forschungen ausgefüllt werden müsste.

Unter der Perspektive der ‚Kontinuität‘ wird man zunächst festhalten können, dass es seit dem 19. Jahrhundert durchgehend organisatorische und vertragliche ÖPP gab, die vornehmlich in der wirtschaftlichen, aber auch in der sozialen und kulturellen Infrastruktur zur Anwendung kamen.

Unter der Perspektive ‚langfristiger Zyklen‘ gilt es festzuhalten, dass es im ausgehenden 19. wie im ausgehenden 20. Jahrhundert im Hinblick auf das allgemeine Verhältnis von ‚Staat‘ und ‚Wirtschaft‘ zu Paradigmenwechseln kam, die zugleich Wendepunkte in der praktischen Politik bedeuteten. Das ausgehende 19. Jahrhundert markiert den Übergang vom liberalen Ordnungsstaat zum regulierenden und öffentliche Dienstleistungen selbst produzierenden Interventionsstaat mit entsprechendem Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Sektors. Im ausgehenden 20. Jahrhundert fand ein Wandel von diesem zum kooperativen und öffentliche Dienstleistungen fremd beziehenden Gewährleistungsstaat mit erneutem Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des privaten Sektors statt. Es spricht einiges dafür, dass in beiden Wendepunkten die Zahl der ÖPP zunahm. ÖPP können insofern als ‚Kompromiss‘ in Zeiten ordnungspolitischer Übergänge, vielleicht auch Unsicherheit interpretiert werden. Während sich aber in der älteren Epoche das Interesse vornehmlich den organisatorischen ÖPP zuwandte, waren es in der jüngeren insbesondere die vertraglichen, die Aufmerksamkeit fanden.

Unter der Perspektive ‚kurzfristiger Konjunkturen‘ spielten die konkreten Erfahrungen, die mit öffentlich-privaten Kooperationen, aber auch mit rein öffentlichen Unternehmen gesammelt wurden, für die Entwicklung von ÖPP eine wichtige Rolle. Die negativen Erfahrungen, die beim Fremdbezug von infrastrukturellen Leistungen über vertragliche ÖPP mit der ersten Generation von Konzessionsverträgen seit den 1840/50er Jahren gesammelt wurden, führten u.a. dazu, dass diese nicht verlängert wurden und statt dessen rein öffentliche Unternehmen oder eben gemischtwirtschaftliche, d.h. organisatorische

ÖPP, an ihre Stelle traten. Ähnlich verhielt es sich in der jüngeren Vergangenheit seit den 1980er Jahren. Die optimistischen Erwartungen, die man insbesondere in vertragliche ÖPP gesetzt hatte, wurden nicht immer erfüllt, so dass die gemachten Erfahrungen deren Entwicklung weniger förderten und zunehmend behinderten. Es fällt auf, dass insbesondere das institutionelle Arrangement der vertraglichen ÖPP in der Vergangenheit durch die ‚Konjunktur‘ von Erwartung und Erfahrung beeinflusst wurde, womit sich erneut die Frage stellt, inwieweit der privatrechtliche Vertrag in marktlichen Beziehungen geeignet ist, öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen.

Literatur

- Ambrosius, Gerold*, 1984: Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Ambrosius, Gerold*, 2000: Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit – neue Formen öffentlich-privater Kooperation in historischer Perspektive, in: *Frese, Matthias/Zeppenfeld, Burkhard* (Hrsg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, Essen: Klartext-Verlag, S. 199-214.
- Ambrosius, Gerold*, 2012: Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Apfelstedt, Heinrich*, 1931: Umfang und Formen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit im Rahmen der deutschen Gesamtwirtschaft, in: *Landmann, Julius* (Hrsg.), Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen, Teil II (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 176/II), München/Leipzig, S. 587-633.
- Bauer, Hartmut*, 2008: Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships – Einführende Problemskizze, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), Verwaltungskooperation. Public Private Partnership und Public Public Partnership, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 9-32.
- Baumgärtner, Frank/Eßer, Thomas/Scharping Rudolf* (Hrsg.), 2009: Public Private Partnership. Das Handbuch, Frankfurt a.M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Becker, Ralph*, 1997: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden: Nomos.
- Beckers, Thorsten*, 2009: Eine institutionenökonomische Analyse der Kosteneffizienz des PPP-Ansatzes, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 32, S. 325-338.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter*, 2009: Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships. Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 176-183.
- Berger, Florian*, 2009: ÖPP-Beschleunigungsgesetz (Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 65), München: Verlag PCO.
- Brüggemann, Thomas*, 2010: Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im kommunalen Bereich. Umfang und Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen am Beispiel der Stadt Paderborn, Aachen: Shaker.
- Budäus, Dietrich*, 1998: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 99-118.
- Budäus, Dietrich*, 2003: Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, S. 213-233.
- 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 Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 11-28.

- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit*, 2008: Public Private Partnership (PPP). Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionstand, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Verwaltungskooperation. Public Private Partnership und Public Public Partnership*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 33-50.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernot*, 1997: Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public Choice-Theorie, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 25-66.
- Bürsch, Michael/Funken, Klaus* (Hrsg.), 2007: *Kommentar zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, Frankfurt a.M.: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), 2009: *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe.
- Christen, Jörg*, 2008: *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe.
- Christen, Jörg*, 2009: Einführung, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 9-32.
- Deutscher Städtetag*, 1995: Der Deutsche, Chancen und Grenzen der Privatisierung. 25 Thesen des Deutschen Städtetages, in: *der städtetag*, 5, S. 317-319.
- Eichhorn, Peter*, 1997: Public Private Partnership und öffentlich-privater Wettbewerb, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 199-207.
- Eichhorn, Peter*, 2006: Merkmale guter Public Private Partnership, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 107-114.
- Fabry, Beatrice u.a.*, 2011: Beteiligung Dritter an Unternehmen der öffentlichen Hand, in: *Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula* (Hrsg.), *Unternehmen der öffentlichen Hand. Handbuch*, Baden-Baden: Nomos, S. 271-310.
- Gerstlberger, Wolfgang/Schmitt, Wolfram*, 2004: *Public Private Partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Gerstlberger, Wolfgang/Siegl, Michael*, 2011: *Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Konzept für zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Glöckner, Arno*, 2009: *Kommunale Infrastrukturverantwortung und Konzessionsmodelle. Ein Beitrag zum Recht der Gewährleistungsverwaltung und öffentlich-privater Partnerschaften unter besonderer Berücksichtigung der Wasserversorgung*, München: Beck.
- Gottschalk, Wolf*, 1997: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomos, S. 153-166.
- Grabow, Busso/Reidenbach, Michael/Rottmann, Manuela/Seidel-Schulze, Antje*, 2005: *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Grabow, Busso/Schneider, Stefan*, 2009: *PPP-Projekte in Deutschland 2009: Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Harms, Jens*, 2006: Organisations-PPP. Kontrolle, Controlling und Governance, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 115-130.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), 2003: *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*, Baden-Baden: Nomos.
- Heinz, Werner*, 1993: Wesentliche Elemente von Partnerschaften bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung, in: *Heinz, Werner* (Hrsg.), *Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 483-541.

- Hoppenberg, Michael/Dinkhoff, Marc/Schäller, Sebastian*, 2009: Vertragsgestaltung, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 65-149.
- Janetschek, Michael*, 2007: Privatisierung und ÖPP als Ausweg. Kommunalfinanzen unter Druck. Handlungsoptionen für Kommunen, Stuttgart: Ernst & Young.
- Kanthak, Norbert/Lenzen, Andreas*, 2008: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Modellen, in: *Meyer-Hofmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrauch, Oliver* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträge in der Praxis*, Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 317-339.
- Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* (Hrsg.), 2006: Gemeinsame Position der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern zu PPP vom Mai 2006, Berlin.
- Krapp, Max-Christopher*, 2013: Wettbewerb, Privatisierung und Public Private Partnership als Ausweg aus der Krise? Formen kommunaler Aufgabenerfüllung aus der Sicht deutscher Ratsmitglieder, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: Springer VS, S. 158-178.
- Krasemann, Detlef*, 2008: Public Private Partnership. Rechtliche Determinanten der Auswahl und Konkretisierung von Projekten als Public Private Partnership, Hamburg: Kovač.
- Leinemann, Ralf/Kirch, Thomas*, 2006: ÖPP-Projekte – konzipieren – ausschreiben – vergeben. Praxisleitfaden für Auftraggeber und Bieter, Köln: Verlag Bundesanzeiger.
- Lenk, Thomas*, 2006: Cross Border Leasing. Finanzwissenschaftliche Analyse eines kommunalen Finanzierungskonzepts unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen ausländischer Rechtsänderungen, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 217-244.
- Libbe, Jens/Hanke, Stefanie/Verbücheln, Maic*, 2011: Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Mayer, Margit*, 1994: Public-Private Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik?, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung/Opladen: Leske + Budrich, S. 440-457.
- Metzger, Monika*, 2012: Steuer- und vergaberechtliche Probleme bei Public Private Partnership, Saarbrücken: Universität des Saarlandes, Diss.
- Meyer-Hofmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrauch, Oliver* (Hrsg.), 2008: *Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträge in der Praxis*, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Mirow, Thomas*, 1998: Public Private Partnership – eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates. Beispiele aus der Freien und Hansestadt Hamburg, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-23.
- Mittendorf, Volker*, 2008: Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierung und die Rolle der Gewerkschaften, in: *Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg* (Hrsg.), *Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik*, Hamburg: VSA Verlag, S. 310-329.
- Mühlenkamp, Holger*, 2006: Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: Ökonomische Analyse von Public Private Partnership (PPP). PPP als Instrument zur Steuerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.), *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise*, Baden-Baden: Nomos, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2012: Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: *Küpper, Hans-Ulrich/Semper, Lothar* (Hrsg.), *Chancen und Risiken*

- von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive, München: Deutsches Handwerksinstitut, S. 63-126.
- Muthesius, Thomas, 1997: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Verkehrswirtschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 169-183.
- Odenwald, Rudolf, 1997: Privatfinanzierung staatlicher Bauaufgaben. Eine Einschätzung aus der Sicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 145-152.
- Oebbecke, Janbernd, 2007: Rechtliche Vorgaben für die Gründung kommunaler Gesellschaften, in: *Hoppe, Werner/Uechtritz, Michael* (Hrsg.), *Handbuch kommunale Unternehmen*, Köln: Otto Schmidt Verlag, S. 205-252.
- Papenfuß, Ulf, 2012: Status Quo der öffentlichen Wirtschaft. Empirische Analyse von Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen von unmittelbaren Beteiligungen der öffentlichen Hand, in: *Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), *Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven*, Baden-Baden: Nomos, S. 49-70.
- Partnerschaften Deutschland 2012: Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland 2011*, Berlin.
- Pfnür, Andreas, 2007: Möglichkeiten und Grenzen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten, in: *Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno* (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*, Bern u.a.: Haupt Verlag, S. 221-229.
- Pfnür, Andreas, 2009: Möglichkeiten und Grenzen der Risikoallokation zur Effizienzsteigerung von PPP-Projekten, in: *Pechlaner, Harald* (Hrsg.), *Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen*, Wiesbaden: Gabler, S. 27-52.
- Pfnür, Andreas/Schetter, Christoph, 2010: Methoden und Instrumente des Risikomanagements bei PPP-Projekten, in: *Pfnür, Andreas/Schetter, Christoph/Schöbener, Henning* (Hrsg.), *Risikomanagement bei Public Private Partnerships*, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 29-50.
- Pols, Helge/Scherer-Leydecker, Christian, 2009: Auftragsvergabe, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 247-296.
- PricewaterhouseCoopers, 2002: Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister. Kommunalstudie 2002, Frankfurt
- Reichard, Cristoph, 1998: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 121-153.
- Reichard, Christoph, 2003: „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: *Harms, Jens/ Reichard, Christoph* (Hrsg.), *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*, Baden-Baden: Nomos, S. 119-143.
- Reichard, Christoph, 2006: Organisations-PPP. Typologie und praktische Ausprägung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.
- Roggencamp, Sibylle, 1999: Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang
- Rügemer, Werner, 2008: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld: Transcript.
- Sack, Detlef, 2003: Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche Public Private Partnership-Entwicklung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 26, S. 353-370.
- Sack, Detlef, 2006a: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfad vertraglicher PPP in Deutschland. Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 51-76.
- Sack, Detlef, 2006b: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, 45, S. 25-38.

- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften, 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.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1997: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 19-59.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1998: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 93-124.
- Sinz, Klaus*, 1997: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Entsorgungswirtschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 185-194.
- Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten, in: *Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik* (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma, S. 85-109.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian*, 2003: Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunalereteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Ver.di* 2005: ver.di-Positionspapier zu Public Private Partnership (PPP), 24.5.2005, Berlin.
- Weber, Martin*, 2006: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 139-158.
- Weber, Martin/Maß, Oliver/Parzyck, Andreas*, 2006: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Erkenntnis- und Entscheidungsprozess, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership: Rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung, München: Beck, S. 499-597.
- Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), 2006: Praxishandbuch Public Private Partnership: Rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung, München: Beck.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos.
- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, 2006: Positionspapier. Public Private Partnership, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 247-252.
- Ziekow, Jan*, 2011: Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? PPP im Kontext der deutschen Diskussion um die Rolle des Staates, in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.), Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos, S. 43-65.
- Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander*, 2008: Public Private Partnership. Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, Baden-Baden: Nomos.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Gerold Ambrosius, Universität Siegen, Institut für Europäische Regionalforschungen, Hölderlinstr. 3, 57076 Siegen
E-Mail: ambrosius@geschichte.uni-siegen.de