

Public-Private-Partnership: Kooperationsformen zwischen Effizienz und neuartigen Steuerungsanforderungen

Thorsten Winkelmann/Birgit Anne Pickenäcker



Thorsten
Winkelmann



Birgit Anne
Pickenäcker

Zusammenfassung

Die Kommunen stehen vor großen Herausforderungen, ihre öffentliche Infrastruktur und Leistungen in Zeiten knapper Haushaltsmittel aufrecht zu erhalten. Als ein Instrument zur Restrukturierung treten zunehmend Public-Private-Partnership-Modelle in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Ihre Legitimität beziehen PPP überwiegend aus Effizienzvorteilen. Der Text stellt die wesentlichen Merkmale von PPP vor und zeigt, wovon ihre Effizienz beeinflusst werden kann. Anhand der von der KGSt durchgeführten Evaluierungsarbeit werden Problemen der aktuelle Praxis dargestellt.

1. Anforderungen an die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur – eine Einleitung

Vierorts ist die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte prekär. Dies wirkt sich nachhaltig auf die von Bund, Ländern und Kommunen zu erstellenden Leistungen aus. Hierbei handelt es sich längst nicht mehr um eine vorübergehende Krise, sondern vielmehr um eine langfristige Malaise, die gleichermaßen interne, externe und strukturelle Ursachen hat. Während die internen Ursachen im Zuständigkeitsbereich der Kommunen zu suchen sind und in den Schlagworten einer kurzfristigen Investitionspolitik, mangelnder Aufgabenkritik und bürokratischem Besitzstandsdenken zusammengefasst werden können, liegen die externen Ursachen im Entscheidungsbereich von Bund und Ländern begründet. Insbesondere die Konsolidierungspolitik zu Lasten der Städte und Gemeinden sowie die Kommunalisierung von Aufgaben ohne Bereitstellung der entsprechenden Finanzierungsmittel zählen hierzu. Die strukturellen Ursachen sind in den institutionellen Rahmenbedingungen zu suchen und umfassen so unterschiedliche Aspekte wie die kamerale Haushaltsführung, fehlende Anreize zur Mitarbeitermotivation und die Politisierung von Sachentscheidungen.

Anhaltende Finanzengpässe und der hohe Innovations- und Kostendruck zwingen Verwaltungen mehr denn je, ihre Leistungs- und Kostenstrukturen intensiv zu überprüfen und umfassend neu zu organisieren. Diese Entwicklung

Sicherung der
erreichten
Qualitätsstandards
in Deutschland

bildet die Ausgangsbasis für die Debatte um alternative Formen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, deren Dreh- und Angelpunkt bei aller Reformbereitschaft die Sicherung der erreichten Qualitätsstandards in Deutschland bleibt. Verstärkt wird die Diskussion um die Entwicklung von Kooperationsmodellen zwischen staatlichen und öffentlichen Partnern auch durch eine gesellschaftliche Neuorientierung, die die vormals bestehende Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft zunehmend relativiert. Traditionelle Aufgaben des Staates wie Ordnung, Daseinsvorsorge und Gestaltung sind dadurch nicht obsolet, sondern werden in ihrer Bedeutung herabgesetzt und ergänzt durch Funktionen wie die Führung oder Steuerung gesellschaftlicher Akteure bei deren eigenständiger Bearbeitung öffentlicher Aufgaben. Kooperative Vorgehensweisen beschränken sich dabei nicht mehr nur auf öffentliche Unternehmen untereinander, sondern beziehen zunehmend auch Private in die Leistungserstellung ein. Trotz zahlreicher Unterschiede im Detail kann im Bereich der Daseinsvorsorge ein Paradigmenwechsel festgestellt werden, bei dem die rein kommunale Versorgung durch privatwirtschaftlich organisierte Leistungserstellung unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen ersetzt wird. Dieser Paradigmenwechsel führt mithin zu einer Neubestimmung von Staatlichkeit, die vielfach unter dem Begriff des „Gewährleistungsstaats“ semantisch gefasst wird. Zugrunde liegt die Erkenntnis, dass jede Aufgabe hinsichtlich ihrer Erfüllung („ob“) und ihrer Ausführung („wie“) unterschieden werden kann. Das Gewährleistungsstaatsmodell versucht vor allem eine Lösung für das „wie“ der Aufgabenerfüllung anzubieten. Dem „Gewährleistungsstaat“ implizit ist damit eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen bei gleichzeitiger Erhaltung staatlicher Einflussmöglichkeiten (Bußjäger 2002: 223). Insofern obliegt dem Staat die Bestimmung der Aufgaben und die Sicherstellung ihrer Erbringung. Damit ist der Gewährleistungsstaat nicht als ein Zurückdrängen politischen Einflusses, sondern als neues Regulierungsmodell zu begreifen. Für die politische Kontrolle bleiben die demokratietheoretisch begründeten Ziele erhalten: Partizipation, Transparenz und Responsivität müssen unabhängig von der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gewährleistet sein. Die skizzierten Anforderungen zielen insbesondere auf die zunehmende Verbreitung kommunaler Public-Private-Partnership (PPP) ab, die eine Form der Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern darstellen.

Gewährleistungs-
staatsmodell

2. Public-Private-Partnership als alternative Beschaffungsvariante?

Um das Dilemma zwischen einem nach wie vor hohen Niveau der Daseinsvorsorge und den anhaltenden Finanzengpässen der öffentlichen Hand zu lösen, werden seit Mitte der 1990er Jahre neue Finanzierungs- und Organisationsformen entwickelt. Auch heute (2009) könnten die Motive für die Suche nach PPP-Projekten unterschiedlicher nicht sein: Erstens ist das Bekenntnis zu PPP Ausdruck einer liberal-konservativen Rückbesinnung auf den Markt mit Zurückführung staatlicher Aktivitäten auf Kernaufgaben. Im Unterschied zum englischen

Ausdruck einer
liberal-konservativen
Rückbesinnung auf
den Markt

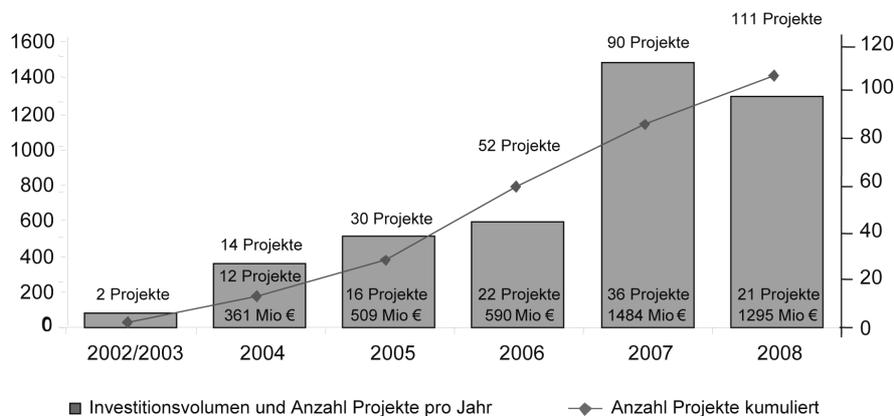
Sprachraum¹ avanciert PPP in Deutschland jedoch nicht unmittelbar zu einem politisch-ideologischen Programm hinsichtlich einer deutlichen Rückbesinnung auf den Markt als Reaktion auf keynesianisch orientierte und letztlich gescheiterte staatliche Wohlfahrtspolitik. Auch erscheint das hinter PPP stehende Gedankengut hierzulande weniger tief greifend und radikal zu sein als im angloamerikanischen Raum. Statt einer grundsätzlichen Trendwende bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben sind deutsche PPP seit jeher vielmehr Ausdruck einer passiven Reaktion auf leere öffentliche Kassen und die zunehmende Überforderung staatlicher Entscheidungsmacht.² Jenseits traditioneller ideologischer Barrieren sind PPP zweitens Ausdruck von Bestrebungen, Verwaltungshandeln zu modernisieren und durch die Einbindung von Privaten Innovationspotenziale zu erschließen. Hierfür ist eine – bislang nur schemenhaft sichtbar gewordene – Kontrolle und Steuerung von Seiten der öffentlichen Hand zwingend erforderlich.³

durch die Einbindung von Privaten Innovationspotenziale erschließen

Neben dem Versuch, staatliches Handeln auf seine Kernbereiche zu begrenzen und dem Wunsch, Verwaltung zu modernisieren, verhindert die gegenwärtige Haushaltssituation notwendige Investitionen in eine nachhaltige Infrastruktur, die notwendig sind, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Angesichts der aktuellen Finanzlage und der seit Jahren rückläufigen kommunalen Investitionsquote, wächst die Bereitschaft, verstärkt alternative Lösungsmöglichkeiten bei öffentlicher Aufgabenstellung auch außerhalb des Haushalts zu prüfen. Insbesondere die „Nöte“ öffentlicher Kassen zwingen zu einer Zusammenarbeit mit Privaten, um den Bestand an öffentlicher Infrastruktur zu bewahren und auszubauen.

Wenngleich die Bedeutung von PPP künftig zunehmen dürfte, wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird, so erschweren doch die uneinheitliche Begriffsverwendung und die damit einhergehende Formenvielfalt wesentlich die theoretische Auseinandersetzung. Aufgrund der inflationären Nutzung des Begriffs, stellt PPP vielfach nur noch eine Leerformel dar, der es gänzlich an Trennschärfe gegenüber anderen Reformkonzepten fehlt.

Abbildung 1: Deutsche PPP-Projekte auf kommunaler Ebene im zeitlichen Verlauf



Quelle: BMVBS (2008).

2.1 Merkmale von PPP

Wie lassen sich PPP definieren? In der öffentlichen Auseinandersetzung erhält PPP gerade deshalb positive Resonanz, weil sich der Begriff terminologisch durch seine Mehrdeutigkeit auszeichnet. Tettinger (1996: 765) bringt diese Unschärfe auf den Punkt, wenn er die Definitionsversuche mit dem Satz umschreibt: „jeder ahnt etwas, aber keiner weiß etwas Genaues.“ Nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht versprüht der Begriff „den Charme des rechtlich Unverbindlichen“ (Tettinger 1996: 764) und umschreibt „Modernität suggerierend, aber rechtlich Unverbindliches transportierend als schillernder Sammelbegriff unterschiedlichste Erscheinungsformen der Kooperation zwischen Verwaltungsträgern und Privaten“ (Schoch 1999: 101). Zu Recht wird die Bezeichnung Public-Private-Partnership als „unstrukturierter Sammelbegriff“ (Wissenschaftlicher Beirat 2004: 1) charakterisiert, für den es keine exakte und allgemeingültige Definition gebe.

Auch wenn sich PPP durch unscharfe formale Gestalt auszeichnen und sich – wie zu zeigen sein wird – in den unterschiedlichsten Aufgabenfeldern verorten lassen, so können doch wesentliche Merkmale identifiziert werden. Konstituierend ist zum einen das partnerschaftliche Miteinander zwischen öffentlicher Hand und dem privaten Sektor, mit dem Ziel, durch konsensuale Zusammenarbeit ein Synergiepotenzial bei der Aufgabenerledigung im Rahmen einer Planungs-, Entscheidungs-, Realisations- und Verantwortungsgemeinschaft zu erschließen. Von Partnerschaft kann deswegen nur ausgegangen werden, wenn die in ein multilaterales und interdependentes System eingebundenen Akteure gemeinschaftlich bestimmte Aufgaben erfüllen. Begründet wird demnach eine PPP durch die Einbeziehung privaten Kapitals und Know-hows in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Arbeitsteilung bei kooperativen Handlungsweisen unterstreicht immer beide Komponenten, so dass Arrangements die entweder privates Know-how oder privates Kapital beinhalten über das Spektrum der hier zugrunde liegenden Definition hinausgehen.

Auch die fortbestehende Selbstständigkeit der Partner und die strikte Freiwilligkeit der Zusammenarbeit sind sinnstiftende Kennzeichen von PPP und grenzen sie zu hoheitlichem Handeln mit Über-Unterordnungsverhältnissen ab. Im Rahmen von PPP stehen sich also autonome, weitgehend gleichberechtigte Akteure gegenüber, die sich auf freiwilliger Basis an der sektorübergreifenden Zusammenarbeit beteiligen. Selbstständigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Beteiligten keine Fusion eingehen, sondern sich gewisse Freiheitsgrade wie die Möglichkeit einer fristgerechten Kündigung erhalten. Über die Freiwilligkeit wird sichergestellt, dass das Verhältnis der Akteure zueinander im Wortsinn „partnerschaftlich“ ist. Eine nicht hierarchische Beziehung setzt nicht zwangsläufig Gleichheit zwischen den Akteuren voraus, denn oftmals verbergen sich hinter Gemeinsamkeiten asymmetrische Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse, so dass Ungleichheiten zumindest im zeitlichen Verlaufsverlauf nicht auszuschließen sind.

Neben den Kriterien des sektorübergreifenden und partnerschaftlichen Miteinanders, der öffentlichen Trägerschaft, der fortbestehenden Selbstständigkeit der Partner sowie der strikten Freiwilligkeit des Engagements ist die mittel- bis

Synergiepotenzial
bei der
Aufgabenerledigung

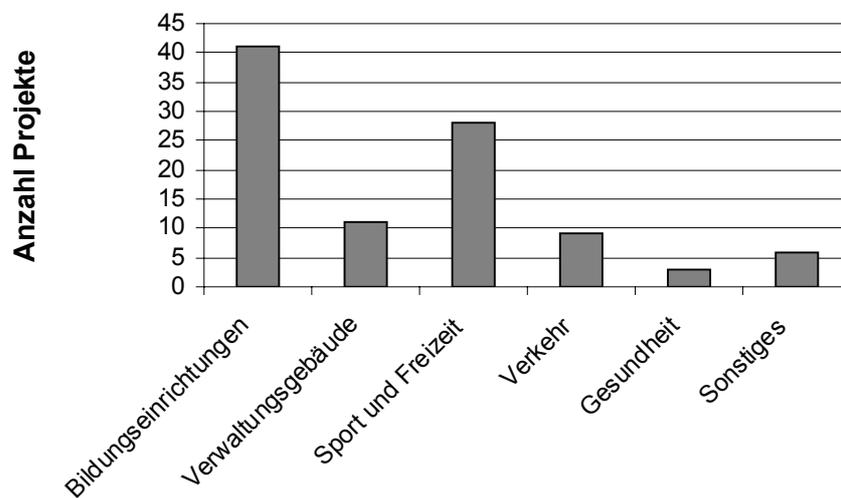
fortbestehende
Selbstständigkeit

langfristige Natur der Übereinkünfte bezeichnend für PPP. Die in der Regel mehrjährige Zusammenarbeit (bis zu 30 Jahren) unterscheidet PPP von kurzfristigen bzw. vorübergehenden Zweckbündnissen oder nur sporadischen Single-Issue-Arrangements. Aufgrund einer bestimmten Mindestdauer stellen PPP kein punktuellere Ereignis, sondern einen kontinuierlichen Prozess der Zusammenarbeit auf einem Gebiet dar. Erst wenn der private Partner langfristig Planungs-, Bau- und Betreiberleistung im so genannten Lebenszyklusansatz vertraglich übernommen hat, können die mit der Partnerschaft verfolgten Ziele erreicht und die angestrebten Synergiepotenziale erschlossen werden. Von dieser Definition sind informelle Kooperationen abzugrenzen, die mangels schriftlicher Fixierung erhebliche Unsicherheiten für die Beteiligten hinsichtlich der Ziele und der Mittel beinhalten.

mittel- bis
langfristige Natur
der Übereinkünfte

Mit Ausnahme jenes Kernbereiches, der ausschließlich der Hoheitsverwaltung vorbehalten ist, könnten PPP nahezu alle öffentlichen Aufgaben der Kommune umfassen. Während zu Beginn der PPP-Entwicklung Projekte in der Stadtentwicklung und -erneuerung dominierten, die den Umbau altindustrieller Regionen sowie die Revitalisierung von Industriebrachen zum Ziel hatten, kommen gegenwärtig PPP im Verkehrsbereich, im Betrieb von Kultureinrichtungen, in der Forschung, im IT-Bereich, in der kommunalen Ver- und Entsorgung, in den neuen Medien sowie im Bildungsbereich und im Gesundheitswesen vor. Abbildung 2 verdeutlicht die sektorspezifische Verteilung von PPP auf kommunaler Ebene.

Abbildung 2: Sektorspezifische Verteilung von PPP auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Effizienzen durch eine veränderte Arbeitsteilung?

Mit der Einbeziehung von Privaten erhofft sich die öffentliche Hand, die Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen zu verbessern. Die mit PPP einhergehenden Effizienzvorteile und Kosteneinsparungen stellen sich jedoch nicht naturgesetzlich ein, sondern müssen in jedem Einzelfall durch eine sachgerechte Konzeption erschlossen, an die jeweils individuellen Interessenlagen angepasst und über alle Phasen des Lebenszyklus' eines Projektes abgesichert werden. Mit der Beschaffung und Erstellung öffentlicher Leistungen in einem PPP-Modell geht die Kommune eine Transaktions- und Vertragsbeziehung mit dem Ziel ein, dass Kosten-Nutzen-Verhältnis des Projektes nachhaltig zu steigern und dem in § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) normierten Wirtschaftlichkeitsprinzip Rechnung zu tragen. So wird die öffentliche Hand in § 7 BHO zur Prüfung aufgefordert, „inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ Diese Handlungsmaxime einer wirtschaftlichen Haushaltsführung hat ebenfalls Eingang in das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Haushaltsordnungen der Länder gefunden und verpflichtet auch die Gemeinden zu einem sparsamen Umgang mit den vorhandenen finanziellen Ressourcen. Aus dem Prinzip leitet sich die Pflicht einer jeden Gebietskörperschaft ab, die Anschaffungs-, Herstellungs- und Folgekosten einer Investition zu ermitteln und in vergleichender Betrachtung einer PPP-Realisierung gegenüberzustellen. Quantitative wie qualitative Wirtschaftlichkeitsvergleiche treffen aber neben der technischen Durchführung auf methodische Probleme und sind dadurch öffentlicher Kritik ausgesetzt.

von welchen
Faktoren wird die
Effizienz
kommunaler PPP
beeinflusst?

Daraus leitet sich die Frage ab, von welchen Faktoren die Effizienz kommunaler PPP beeinflusst wird, und wie eine Vertragsbeziehung gestaltet sein muss, damit auch langfristig diese Vorteile realisiert werden können. Denn ob PPP im Vergleich zur optimierten Eigenerstellung wirtschaftlicher ist, kann nicht per se unterstellt werden. Zunächst ist anzunehmen, dass sowohl der öffentliche Auftraggeber als auch der private Auftragnehmer von der Partnerschaft profitieren müssen, was eine verteilungsfähige Verhandlungsmasse voraussetzt. Diese verteilungsfähige Verhandlungsmasse wiederum erfordert weniger eine harmonische Gleichstellung an sich gegensätzlicher Interessen, sondern ist im hohen Maß von der Wirtschaftlichkeit des Projektes bzw. der Möglichkeit zur Hebung von Effizienz- und Synergiepotenzialen abhängig. Dieses Ziel kann in einem PPP-Modell unter anderem erreicht werden, indem der private Partner entweder vertikal über mehrere Produktionsstufen oder horizontal in dessen anderweitiges Engagement integriert wird, damit das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile. Während die Integration der Wertschöpfungsstufen auf die Frage abzielt, in welcher Phase des Lebenszyklusansatzes der Private quantitativ wie qualitativ involviert ist, wird der zweite Aspekt im Rahmen der Ausschreibung sichergestellt: regelmäßig erhalten diejenigen privaten Anbieter den Auftragszuschlag, die über entsprechendes Know-how und inländische wie ausländische Referenzprojekte verfügen. Insofern besteht die vorrangige Leistung einer PPP nicht in der Nivellierung von Gegensätzen aufgrund unterschiedlicher Funktionslogiken der Partner, sondern vielmehr in ei-

ner partiellen Konsensbildung im Sinne einer gemeinsamen Strategie zur Bewältigung einer anfallenden Aufgabe.

Die grundsätzliche Bereitschaft von privaten Partnern zur Übernahme und Bereitstellung öffentlicher Leistungen hängt auch von dem sich aus den anfänglichen Investitionskosten und den Kosten für den laufenden Betrieb zusammensetzenden Projektvolumen ab. Als erfolgskritischer und die Effizienz beeinflussender Faktor kommt dem Projektvolumen insofern Bedeutung zu, als dass bei der Umsetzung von PPP sowohl bei der öffentlichen Hand als auch beim Privaten spezifische Transaktionskosten anfallen, die ihrer Höhe nach vom Projektvolumen überwiegend unabhängig sind. Transaktionskosten haben mithin einen starken Fixkostencharakter, so dass diese Mehrbelastungen mit steigendem Projektvolumen kompensiert werden können. Projekte mit vergleichsweise geringen Volumina kommen nur dann zur Umsetzung in Betracht, wenn es gelingt, die Transaktionskosten durch Standardisierungen zu minimieren. Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen, können Projekte mit einem Projektvolumen von weniger als 10 Mio. € nur in Ausnahmefällen PPP-tauglich sein; dennoch reicht die Bandbreite möglicher Projektvolumen von 4,1 Mio. € für eine Kindertagesstätte in Münster bis zu 410 Mio. € für ca. 90 Schulen im Landkreis Offenbach.

Neben dem reinen Projektvolumen zeichnen sich PPP durch die Zusammenfassung von verschiedenen Leistungen im Rahmen einer Lebenszyklusbetrachtung aus. Mit zunehmender Übernahme von Leistungen in der Planungs-, Bau- und Betriebsphase sowie Verwertungsphase wird eine ganzheitliche Optimierung von Seiten des Privaten möglich, die wiederum in vergleichsweise höheren Effizienzvorteilen münden kann. Im Schulprojekt Barleben, Landkreis Börde, wurden sämtliche Planungs-, Bau- und Betriebsleistungen wie etwa Hausmeisterdienste und Catering, auf den privaten Partner übertragen, wodurch ein Effizienzvorteil von 22% gegenüber einer kommunalen Eigenerstellung realisiert werden konnte.⁴ Die quantitative wie qualitative Integrationstiefe des Privaten in die öffentliche Leistungserstellung geht mit einer kostenspezifischen Risikoallokation einher. Erst eine optimale Zuordnung von Risiken erhöht die Wirtschaftlichkeit des gesamten Vorhabens und bildet damit eine wesentliche Voraussetzung zur Hebung von Effizienzen, denn „ob ein Einzelner für alles zuständig ist und in der persönlichen Risikosituation steht [...] schafft eine komplett andere Interessenslage gegenüber den konventionellen tayloristischen Strukturen mit vielen Einzelinteressen.“ (Ewers/ Tegner 2000: 47). Voraussetzung für eine optimale Risikoallokation ist zunächst eine outputspezifische Leistungsbeschreibung, die sämtliche vom privaten Partner zu erfüllenden Aufgaben regelt. Ferner sind „robuste“ Zahlungsmechanismen zu entwickeln, die wirksame Anreizstrukturen bereithalten und Sanktionen für Schlechtleistungen ermöglichen. Beispielsweise sind im Südbad Trier Bonus-Malus-Regelungen in den PPP-Verträgen installiert, die es der öffentlichen Hand ermöglichen, bei Nicht- oder Schlechtleistungen Kürzungen der Leistungsentgelte vorzunehmen, um so Anreize für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu setzen.

2.3. Veränderte Handlungslogiken

PPP-Vorhaben implizieren eine Reihe von Problemen, die bei einer kommunalen Eigenerstellung nicht auftreten würden, so dass die Vor- und Nachteile an Hand des Einzelfalls sorgsam abzuwägen sind. Die Einbindung von Privaten kann zu zusätzlichen Kosten in der Zukunft führen, werden doch zum Teil rigide Strukturen für 20 bis 30 Jahre festgelegt. Langfristige Übereinkünfte machen zwar die Zukunft im Rahmen von PPP planbar, zugleich wird die Flexibilität, also die Fähigkeit der öffentlichen Hand auf unvorhersehbare Einflüsse reagieren zu können, in sachlich-inhaltlicher wie auch in raum-zeitlicher Hinsicht eingeschränkt. Technologische Entwicklungen sowie veränderte politische Zielsetzungen müssen ebenso wie ein verändertes Konsumentenverhalten im existierenden Rahmen integriert werden, was zumindest (kostenintensive) Nachverhandlungen impliziert. Da die Kommune nicht mehr – ausschließlich – Herr der Leistungserbringung ist, geht ein Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten einher; mithin die Fähigkeit, zu planen und zu modernisieren.

Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten

Opportunistisches Verhalten und die damit einhergehenden Risiken entstehen infolge der Langfristigkeit der Vertragsbeziehung. Die geschlossenen Verträge berücksichtigen künftige Entwicklungen nur insofern, wie sie zum Vertragsabschluss erkennbar bzw. antizipierbar sind. Da somit nicht jede Eventualität geregelt werden kann, sind während der Vertragslaufzeit Anpassungen hinsichtlich der Entwicklung der Entgelte sowie erforderliche Erweiterungsinvestitionen notwendig. Die auf einem unvollständigen Vertrag basierende Beziehung zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer sind vor allem bei nachträglichen Änderungswünschen der öffentlichen Hand problematisch, weil der Private seine Position als Generalunternehmer und wirtschaftlicher Eigentümer der Anlagen (aus)nutzen und diese zusätzlichen Leistungen ohne Wettbewerb über dem Marktpreis anbieten kann.

Interessenkollision zwischen den unterschiedlich „sozialisierten“ Partnern

Um die Effizienzvorteile umsetzen zu können, sind im Rahmen von PPP zwei unterschiedliche Handlungslogiken mit konkurrierenden Zielsetzungen in Einklang zu bringen. Die Problematik der Interessenkollision zwischen den unterschiedlich „sozialisierten“ Partnern ist ein weiteres PPP-spezifisches Problem. Zu Konflikten führen neben den divergierenden Handlungszielen einer am Gemeinwohl orientierten öffentlichen Hand und eines am Gewinnstreben ausgerichteten Verhaltens des privaten Partners auch unterschiedliche Zeitvorstellungen sowie die unterschiedlichen Prioritäten in der Zielsetzung. Weitere Faktoren, die einen entscheidenden Einfluss auf den Umfang der auftretenden Konflikte ausüben, sind darüber hinaus die organisatorisch-institutionelle Ausgestaltung der Entscheidungs- und Einflussrechte, die Machtverteilung, die Anzahl der beteiligten Akteure sowie der menschliche Faktor.

Im Vergleich zur Eigenerstellung, die von der praktisch insolvenzunfähigen Kommune mit eigenem Personal durchgeführt wird, können sich insbesondere aus dem Konkurs des privaten Partners weitreichende Probleme ergeben. Aufgrund der Garantenstellung der öffentlichen Hand, muss sie kurzfristig entweder die betroffenen Leistungen selbst übernehmen oder einen qualifizierten Dritten beauftragen. Aus beiden Möglichkeiten resultieren kaum prognostizierbare Zu-

satzkosten, die die PPP-bedingte Wirtschaftlichkeit nivellieren (können) und sich aus folgenden Bestandteilen zusammensetzen:

- Kosten für eine erneute Ausschreibung
- Kosten infolge eines nicht vertragsgerechten Zustandes des Gebäudes zum Zeitpunkt des Ausfalls
- höhere Entgeltforderungen für die laufenden Bau-, Betriebs- und Bauunterhaltungsleistungen des neuen Vertragspartners.

Die durch den Konkurs verursachten finanziellen Mehraufwendungen sind sowohl vom Zeitpunkt der Insolvenz abhängig als auch vom Ausmaß der übertragenen Leistungen: je mehr Betriebsfunktionen auf den Auftragnehmer übertragen worden sind, desto höher fallen die wahrscheinlichen Kosten bei seiner Insolvenz aus.

3. Exkurs in die Praxis: Evaluierungsprogramm der PPP Schulstudie

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) evaluiert in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), dessen Leitfäden⁵ für PPP-Projekte im Schulbau.⁶ Mit der Methode der Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt werden im Rahmen eines kommunalen Gebäudebenchmarks die Bau- und Planungskosten, die Betriebskosten und die Qualitäten von kommunalen Neubau- und Sanierungsprojekten bei Schulgebäuden verglichen. Das Projekt hat zum Ziel, entscheidungsrelevante Informationen für einen Vergleich von konventionellen und PPP Beschaffungsvarianten zu liefern, um so einen Beitrag zur Bewertung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von PPP Vorhaben im Schulbau zu leisten.

Das hierfür neu entwickelte PPP-Kennzahlensystem orientiert sich an den Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses: vom Eignungstest über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Ausschreibung bis zum Betrieb der Schule. Dabei wird projektbezogen die Entwicklung der Kennzahlen beider Beschaffungsalternativen beobachtet. Diese prozessorientierte Betrachtung ist neu und von hohem praktischen Erkenntnisinteresse, vor allem vor dem Hintergrund der Validierung der Eingangsdaten für die Wirtschaftlichkeitsberechnung. Neuland wird mit der beschriebenen Vorgehensweise insofern betreten, als dass auch Risiken – die bei konventioneller Beschaffung bisher weitgehend ignoriert werden – eine systematische Berücksichtigung finden. Insbesondere zu diesem Themenbereich wird die kennzahlenorientierte Vergleichsringarbeit durch qualifizierte und standardisierte Interviews bei den kommunalen Projektträgern ergänzt, in denen die Projekterfahrungen aus dem PPP-Beschaffungsprozess aufgenommen werden, die sich nicht in Kennzahlen abbilden lassen.⁷

PPP-
Kennzahlensystem

Die Beteiligten – KGSt, BMVBS und die kommunalen Projektträger – gehen davon aus, dass aus diesem Projekt Orientierungswerte (Benchmarks) und ein umfassendes Kennzahlensystem entwickelt werden, die es Verwaltung und Politik in den Kommunen erleichtern soll, eine fundierte Entscheidungsvorbereitung für oder gegen PPP-betriebene Schulen zu treffen. Schon jetzt wird deut-

lich, dass viele Kommunen häufig nicht die entsprechenden internen Ressourcen zur Begleitung dieser großen Investitionsprojekte zur Verfügung stellen.

4. Fazit

Public-Private-Partnership stellt eine Form der Bereitstellung öffentlicher Leistungen dar, deren zunehmende Verbreitung insbesondere aufgrund finanzieller Probleme der Gebietskörperschaften erklärbar wird. Durch eine zeitlich befristete Übertragung von Eigentumsrechten an Gebäuden und Anlagen wird mit PPP eine wirtschaftlichere Erstellung staatlicher Aufgaben angestrebt. Um Effizienzvorteile erreichen zu können, muss auch ein funktionierender Wettbewerb auf den Märkten für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse vorhanden sein, der im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung organisiert wird. Empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass PPP in einigen Projekten zu finanziellen Entlastungen beitragen (vgl. HM Treasury 2006 sowie OECD 2008: 27f.).

Erfolgreiche Partnerschaften, die Innovationspotenziale erschließen und gleichzeitig eine hinreichende Flexibilität für nachträgliche Anpassungen gewährleisten, setzen entsprechende Steuerungs- und Kontrollinstrumente seitens der öffentlichen Hand voraus. Inwieweit ein privater Bieter tatsächlich als geeignet anzusehen ist, stellt sich jedoch erst im Beschaffungsprozess und im Betrieb der Immobilie heraus. Hierbei sind vor allem die latent vorhandenen bzw. bereits offen zu Tage getretenen Ziel- und Interessenskonflikte relevant, die durch gegenseitiges Vertrauen im Sinne eines partnerschaftlichen Umgangs minimiert werden können.

Anmerkungen

- 1 Zur internationalen Literatur siehe Hodge/ Greve 2005; Grimsey/ Lewis 2004.
- 2 Maßgeblich beeinflusst wurde die deutsche Diskussion von der seit 1992 in Großbritannien erfolgreich angewandten „Private Finance Initiative“ (PFI), die hierzulande zu verschiedenen PPP-Initiativen auf Bundes- und Landesebene führte (McCleary 2004: 124f). Diese Aktivitäten werden seit Juli 2004 durch die PPP Task Force des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gebündelt und seit März 2009 durch die neu gegründete Partnerschaften Deutschland AG weiterentwickelt.
- 3 Auf kommunaler Ebene werden diese Steuerungsanforderungen auch unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells“ diskutiert (Banner 1991: 6ff.; und darüber hinaus die zahlreichen KGSt-Berichte (5/1993), (8/1994), (10/1995); für einen umfassenden Überblick über den konzeptionellen Hintergrund und die empirische Evidenz des Neuen Steuerungsmodells siehe Bogumil 2001: 108ff.).
- 4 Vgl. BMVBS: PPP Task Force 2009. http://www.ppp-projektbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap%5BprojectId%5D=115&tx_ppp_controller_searchmap%5Baction%5D=showProject [Zugriff am 16.06.09].
- 5 BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm> [Zugriff am 28.05.09]
- 6 BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm> [Zugriff am 28.05.09]

- 7 Siehe dazu auch KGSt: Umgang mit PPP-Schulbauprojekten in Kommunen. KGSt Chef-Info 01/2009. http://www.kgst.de/menu_oben/gutachten_und_berichte/aktuelles_gub/umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen/kgst_chef_info_2009_01_umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen.pdf [Zugriff 28.05.09].

Literatur

- Banner, Gerhard: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune brauchen ein neues Steuerungsmodell, in: VOP – Fachzeitschrift für öffentliche Verwaltung, 1991, S. 6-11.
- BMVBS: PPP Task Force 2009. http://www.ppp-projekt Datenbank.de/index.php?id=27&tx_ppp_controller_searchmap%5BprojectId%5D=115&tx_ppp_controller_searchmap%5Baction%5D=showProject [Zugriff am 16.06.09].
- BMVBS und BBR: PPP-Schulstudie. Leitfaden I-V. Stand Mai 2007. <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP/Gutachten-Studien-,3089.1044744/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm> [Zugriff am 28.05.09]
- Bogumil, Jörg: Modernisierung kommunaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Hagen 2001.
- Bußjäger, Peter: Zwischen Modernisierung und neojosephinistischen Holzwegen. Probleme der Verwaltungsreform in Österreich, in: Die Verwaltung 2002, S. 233-237.
- Cooper, Phillip: Governing by Contract, Washington 2003.
- Grimsey, Darrin; Lewis, Mervyn: Public Private Partnership: the worldwide revolution in infrastructure provision and project finance, Northampton 2004
- Heinz, Werner: Wesentliche Merkmale von Partnerschaftsansätzen bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung., in: Heinz, Werner (Hrsg.): Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Stuttgart 1993, S. 483-541.
- HM Treasury: PFI: strengthening long-term partnerships, London 2006
- Hodge, Graeme; Greve, Carsten: The Challenge of Public Private Partnership – Learning from International Experience, Northampton 2005.
- KGSt: Umgang mit PPP-Schulbauprojekten in Kommunen. KGSt Chef-Info 01/2009. http://www.kgst.de/menu_oben/gutachten_und_berichte/aktuelles_gub/umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen/kgst_chef_info_2009_01_umgang_mit_ppp_schulbauprojekten_in_kommunen.pdf [Zugriff 28.05.09]
- Mc Cleary, Boyd: Private Finanzierung öffentlicher Projekte: Großbritanniens Erfahrungen, in: Knop, Detlef (Hrsg.): Public Private Partnership – Jahrbuch 2004, Frankfurt am Main 2004, S. 124-126.
- OECD: Public-Private-Partnerships – In Pursuit of risk sharing and value for money, Paris 2008.
- Sack, Detlef: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden 2009.
- Schoch, Friedrich: Public Private Partnership, in: Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.): Kommunale Verwaltung im Wandel, Köln 1999, S. 101-116.
- Tettinger, Peter: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden 1997, S. 125-141.
- Tettinger, Peter: Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1996, S. 764-770.
- Uechtritz, Michael; Otting, Olaf: Das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ – Neuer Name, neuer Schwung für „öffentlich-private Partnerschaften“, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2005, S. 105-110.
- Wissenschaftliche Beirat der GÖW e.V: Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft zu Public Private Partnership, Berlin 2004.