

Public Private Partnerships aus Sicht der Verwaltung

Christian Bauer/Rahel M. Schomaker

Kooperationen zwischen dem öffentlichen Sektor und privaten Unternehmen – sog. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) oder Public Private Partnerships (PPPs) – gehören mehr und mehr zur Realität in vielen Staaten, wenn auch die letzten Jahre eine zeitweilige Beruhigung der in Teilen emotional geführten öffentlichen Debatte mit sich gebracht haben.¹ In der Europäischen Union und anderen Industriestaaten sowie in Entwicklungsländern ist seit über 40 Jahre ein Trend zugunsten des Einbezugs privater Unternehmen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen in nahezu allen Sektoren zu beobachten.² Zwar lässt sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine verstärkte Rückbesinnung auf die staatliche Eigenerledigung öffentlicher Aufgaben, insbesondere im kommunalen Bereich, feststellen, jedoch führen Restriktionen der öffentlichen Haushalte dazu, dass – wohl auch in Zukunft – ein Rückgriff auf private Erfüllungsbeiträge verstärkt diskutiert wird.³ Trotzdem bestehen insbesondere im Bereich der konkreten Umsetzung durch die Verwaltung Hemmnisse, welche eine erfolgreiche Nutzung von PPPs verhindern. Der vorliegende Beitrag fokussiert diese auf empirischer Basis und geht insbesondere der Frage nach, wie Verwaltung konkret mit möglichen mit PPPs verbundenen Hemmnissen umgeht.

Forschungsstand

Der Begriff „Public Private Partnerships“ selbst kann nach wie vor keinesfalls als abschließend definierter Terminus verstanden werden, sondern ist vielmehr ein weit gefasster Oberbegriff, unter welchem verschiedene Arten öffentlich-pri-

vater Kooperationen subsumiert werden, wenn z.B. Budäus und Grüb feststellen: „PPP ist [...] ein nur allgemein gehalten und wenig strukturierter Sammelbegriff für sehr heterogene, vielschichtige Formen und Kategorien zur Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung

bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung“⁴. Zwar fehlt eine konzise Standardisierung bislang nach wie vor, jedoch ist – etwa entsprechend den Richtlinien der Europäischen Kommission (2004) – eine grundsätzliche Differenzierung zwischen institutionalisierten PPPs (gemischtwirtschaftliche Unternehmen) und vertraglichen PPPs im Sinne von Delegationsbeziehungen möglich.⁵ Als Distinktionskriterium von PPPs gegenüber anderen Kooperationsformen kann an dieser Stelle die „sektorenübergreifende Zusammenfügung von Handlungsrationitäten“⁶ sowie ein wertschöpfungsstufenübergreifender Ansatz angesehen werden.⁷ Auch die Aufteilung projektbestimmender Faktoren zwischen den Partnern muss als relevant angesehen werden: „In PPPs, public and private parties (actors) share costs, revenues and responsibilities“⁸. Gemeinsam ist den verschiedenen Kooperationsmodellen, dass sie dem öffentlichen Partner Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeiten sichern und zugleich dem privaten Partner die Möglichkeit eröffnen, Gewinne zu erzielen. Die Verteilung der Risiken, Verantwortung und Finanzierungsalternativen hängt ebenso vom gewählten PPP-Modell ab wie die Laufzeit; der PPP-Ver-



Christian Bauer

Politik- und Verwaltungswissenschaftler am Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation (InGFA) am FÖV Speyer



Prof. Dr. Rahel M. Schomaker

Habilitierte Volkswirtin und Verwaltungswissenschaftlerin Professorin für Volkswirtschaftslehre an der CUAS Villach und Senior Fellow am FÖV Speyer.

- 1 Etwa Sack 2013; Schomaker 2011.
- 2 Vgl. u.a. Budäus/Grüb 2007; Hall 2008; Kappeler/Nemoz 2010.
- 3 Kapeller/Nemoz, 2010; zu PPPs im Zuge der Staatsverschuldung Gatzke 2010.
- 4 Budäus/Grüb 2007, S. 247.
- 5 Siehe etwa Sack 2013; Schomaker/Huck 2013.
- 6 Ziekow 2003, S. 30.
- 7 Ziekow/Windoffer 2008 und Mühlenkamp 2011 und 2012.
- 8 Bult-Spierung/Dewulf 2007, S. 3.

trag kann also sehr unterschiedliche Formen und Spezifikationen aufweisen.

Die einschlägige Literatur folgt in der Regel der Argumentation, dass die Implementierung von PPPs, bedingt durch den wertschöpfungsstufenübergreifenden Ansatz sowie die überlegene Performanz des privaten Sektors bzgl. technischen Know-hows und Managementfähigkeiten, zu einer Steigerung der Kosteneffizienz führt.⁹ Darüber hinaus wird eine verbesserte Qualität der Leistungserbringung in Zusammenhang mit PPPs diskutiert. Insbesondere relevant im Falle eingeschränkter finanzieller Ressourcen der öffentlichen

die Janusköpfigkeit des Instruments PPP auf.

Allerdings finden sich insbesondere in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur auch grundlegende Zweifel an der oftmals pauschal, aber ohne belastbaren Nachweis behaupteten Effizienz von PPPs.¹¹ Dazu kommen die mit PPPs einhergehenden Risiken, welche neben Qualitätsproblemen über Kostensteigerungen, Zeitüberziehung im Projekt oder Nachverhandlungen zu Ungunsten der öffentlichen Hand bis hin zu einer Rückabwicklung des PPP-Projektes führen können. So haben etwa Fälle in Großbritannien

internationaler vergleichender Untersuchungen geworden. Die Mehrheit dieser Untersuchungen konzentriert sich auf die Rolle so genannter *ppp enabling units* bei der Vorbereitung und Durchführung von PPPs.¹³ Hierbei handelt es sich um staatliche oder halbstaatliche Organisationen bzw. Organisationseinheiten, die Verwaltungen vor der Implementierung von PPPs beraten. Für Deutschland existieren ähnliche institutionalisierte Einheiten, etwa „PPP-Units“ auf Länderebene und insbesondere auch die „ÖPP Deutschland“. Dazu kommt eine weitergehende Verankerung in politischen Programmen, etwa die im Koalitionsvertrag der großen Koalition bestehende Auffassung, dass PPP als zusätzliche Beschaffungsvariante genutzt werden sollen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können.¹⁴ Insgesamt soll die Fortentwicklung von PPP in einem breiten gesellschaftlichen Konsens vorangetrieben werden.

Trotz dieses *commitments* der politischen Ebene bestehen insbesondere im Bereich der konkreten Umsetzung durch die Verwaltung Hemmnisse, welche eine erfolgreiche Nutzung von PPPs verhindern. Der vorliegende Beitrag fokussiert diese auf empirischer Basis und geht insbesondere der Frage nach, wie Verwaltung konkret mit möglichen mit PPPs verbundenen Hemmnissen umgeht.

»Trotz eines commitments der politischen Ebene bestehen insbesondere im Bereich der konkreten Umsetzung durch die Verwaltung Hemmnisse, welche eine erfolgreiche Nutzung von PPPs verhindern.«

Hand wird auch die Möglichkeit von PPPs als Instrument der Staatsfinanzierung diskutiert, etwa um eine Finanzierung der Aufgaben durch die öffentliche Hand (partiell) in die Zukunft zu verlagern, zum Beispiel um möglicherweise die Schuldenbremse zu umgehen. Diese hier ggf. auf folgende Generationen verschobenen Lasten der Bereitstellung sowie die Notwendigkeit einer gewissen Mindestqualität (welche zumindest im Falle öffentlicher Daseinsvorsorge durchaus in der Gewährleistungsverantwortung des Staates liegt) sowie das Risiko einer möglichen Nichterbringung der Leistung sind es jedoch, welche den durchaus vorhandenen öffentlichen Widerstand gegen PPPs speisen. Proteste¹⁰ gegen konkrete PPPs ebenso wie der andauernde politische Diskurs über die Rolle des Staates zwischen Gewährleistungsverantwortung und Bereitstellungsverantwortung demonstrieren

zeigt, dass PPP häufig zu einer höheren Belastung für die öffentliche Hand führen können als konventionelle Projekte.¹² Bedingt werden derartige Probleme insbesondere durch Informationsmängel auf Seiten des öffentlichen Sektors infolge der bestehenden Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen dem öffentlichen und privaten Partner sowie des zwangsläufig „unvollständigen“ Kooperationsvertrags, welcher einer PPP zugrunde liegt.

Trotz der bestehenden Kontroverse um PPPs ist dieses Instrument dennoch im politischen Raum angekommen und wird dort eher positiv diskutiert. Zur Vorbereitung und Durchführung von PPPs wurden unterschiedliche organisatorische und institutionelle Arrangements in Staaten getroffen, die PPPs durchführen. Die Ausgestaltung und Funktionalität dieser Arrangements sind bereits zum Gegenstand

Public Private Partnerships als (strategische) Option der öffentlichen Verwaltung? Empirische Evidenzen

Eine notwendige Vorbedingung für den erfolgreichen Einsatz des Instruments

9 Dazu etwa Beckers/Klatt 2008.

10 So wurde etwa im Jahr 2010, neben zahlreichen Protestaktionen, ein Volksbegehren zu einer Offenlegung der Verträge der Berliner Wasserbetriebe erzwungen; auch der Ausbau und Betrieb von Autobahnen durch Private ist aktuell in Deutschland umstritten und wird medial entsprechend diskutiert.

11 Vgl. z.B. Wettenhall 2003, Hodge/Greve 2007 u. 2009, Greiling 2009.

12 House of Commons – Treasury Committee 2011.

13 Etwa OECD 2010; Dutz et al. 2006; Fischer/Jungbeck/Alfen 2006.

14 CDU/CSU/SPD 2013.

PPP ist der Aufbau der erforderlichen Kapazitäten in der Verwaltung – zur Einschätzung von Potenzial und Risiken von konkreten PPP-Projekten sowie um ihre Entwicklung, Durchführung und – sofern erforderlich – Rückabwicklung zu gewährleisten.¹⁵ Entsprechend sind in den vergangenen Jahren in Deutschland unterschiedliche Maßnahmen unternommen worden, um auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Kapazitäten aufzubauen und in Form von Beratungsangeboten und -einrichtungen zu institutionalisieren.¹⁶ Trotz dieser Bemühungen ist der Zuwachs von PPPs in Deutschland im internationalen Vergleich eher gering. Für diese Entwicklung werden nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch Bedenken und Vorbehalte auf Seiten der Entscheidungs-

in PPPs sowie der öffentlichen Verwaltung in privatwirtschaftliche Unternehmen bislang kaum empirisch untersucht.²⁰ Es ist jedoch aufgrund der ausgeführten Natur derartiger Partnerschaften davon auszugehen, dass insbesondere mangelndes Vertrauen in den privaten Partner dazu führt, dass Widerstände in der Verwaltung bestehen. Vertrauen – bzw. mangelndes Vertrauen – kann dabei in zwei Formen auf die Implementierung von PPPs wirken:

Mangelt es der Verwaltung an Vertrauen in den privaten Partner, sei es bzgl. der Qualität der Leistungserbringung, aber auch fristgerechter Durchführung oder Vertragstreue insgesamt, so sind etwa zusätzliche Kontrollmechanismen sowie Monitoring notwendig, welche die Ar-

Insbesondere werden folgende Aspekte als relevant erachtet:

Hypothese 1): Das Vertrauen innerhalb der Verwaltung in privatwirtschaftliche Akteure ist gering bzw. geringer als in den öffentlichen Sektor selbst.

Hypothese 2): Die (erwarteten) Transaktionskosten sind höher als in herkömmlichen Projekten.

Die Prüfung von PPPs als Alternative zu herkömmlichen Beschaffungsansätzen ist darüber hinaus annahmegemäß überwiegend mit Blick auf haushalterische Überlegungen in Entscheidungsstrukturen und -verfahren der Verwaltung eingebettet. Daraus ergibt sich die weitere Hypothese, dass Prozesse des Lernens der Verwaltung aus der Kooperation mit privatwirtschaftlicher Handlungsrationalität und im Vergleich mit dieser bislang unterentwickelt sind. Angesichts dessen ist es Ziel des Projekts, zu untersuchen, wie die Verwaltungsorganisationen auf die Herausforderungen von PPPs reagieren und inwieweit die Ausgangshypothesen auf sie zutreffen.

Befragt wurden für das Projekt im Jahr 2016 sowohl die in Deutschland bestehenden PPP-Units der einzelnen Bundesländer als auch ergänzend Verwaltungen auf kommunaler Ebene, die bereits Erfahrungen mit PPPs gemacht hatten. Die Befragung erfolgte mittels eines Fragebogens und online bzw. telefonisch, die Antworten wurden anonymisiert.

Folgende Untersuchungsbereiche standen hierbei im Mittelpunkt:

- Sind Public Private Partnerships und wenn ja in welcher Weise in eine auf-

»Mangelt es der Verwaltung an Vertrauen in den privaten Partner, sei es bzgl. der Qualität der Leistungserbringung, aber auch fristgerechter Durchführung oder Vertragstreue insgesamt, so sind zusätzliche Kontrollmechanismen notwendig, welche die Arbeitsbelastung der Verwaltung erhöhen und zu Transaktionskosten und Informationskosten führen.«

träger in der Verwaltung verantwortlich gemacht, die u.a. auf Vertrauens- und Informationsprobleme sowie Risikoaversion zurückgeführt werden können.¹⁷

Diese Vorbehalte sind umso relevanter vor dem Hintergrund der zentralen Merkmale von PPP – im Einzelnen das Vorliegen eines zwangsläufig unvollständigen Kooperationsvertrages in einem Umfeld von Unsicherheit und i.d.R. hoher Projektkomplexität sowie einer politisch meist großen strategischen Projektrelevanz bei nur limitierter Kompetenz der Verwaltung.¹⁸ Während zahlreiche Studien die Rolle von Vertrauen für effizientes Verwaltungshandeln sowie zunehmend auch für öffentlich-private Kooperationen thematisieren¹⁹, sind Fragen zu Vertrauen

beitsbelastung der Verwaltung erhöhen und zu Transaktionskosten und Informationskosten führen.

Darüber hinaus kann auch ein – antizipiertes – mangelndes Vertrauen der Bürger in das Instrument PPP zu Widerständen in der Verwaltung führen: sofern mit öffentlichem Widerstand gerechnet wird, welcher Projekte verzögert oder verteuern stellen PPPs für die Verwaltung keine wirkliche Alternative dar.

Die Ausgangshypothese des Projekts ist entsprechend, dass Vorbehalte in der Verwaltung selbst die Ursache sind, dass es bislang kaum gelungen ist, die Wahrnehmung von PPPs als strategische Option in der öffentlichen Verwaltung zu verankern.

15 Brenck/Gehrt/Richter 2009; Greve/Hodge 2011.
 16 Fischer/Jungbeck/Alfen 2006; Schuy/Suhlrie 2009.
 17 Hart 2005; Rabitzsch/Stiepelmann/Wegner 2009; Steinbrück 2009.
 18 Etwa Budäus/Grüb 2007; auch Mühlkamp 2006 und Schomaker 2011.
 19 Zu unterschiedlichen Modellen von Vertrauen im Öffentlichen Sektor etwa Bouckaert 2011; Edelenbos/Klijn 2007; Klijn et al. 2010; Van de Walle et al. 2005.
 20 Ein experimenteller Ansatz zu Vertrauen in PPPs findet sich etwa bei Schomaker/Bauer 2015.

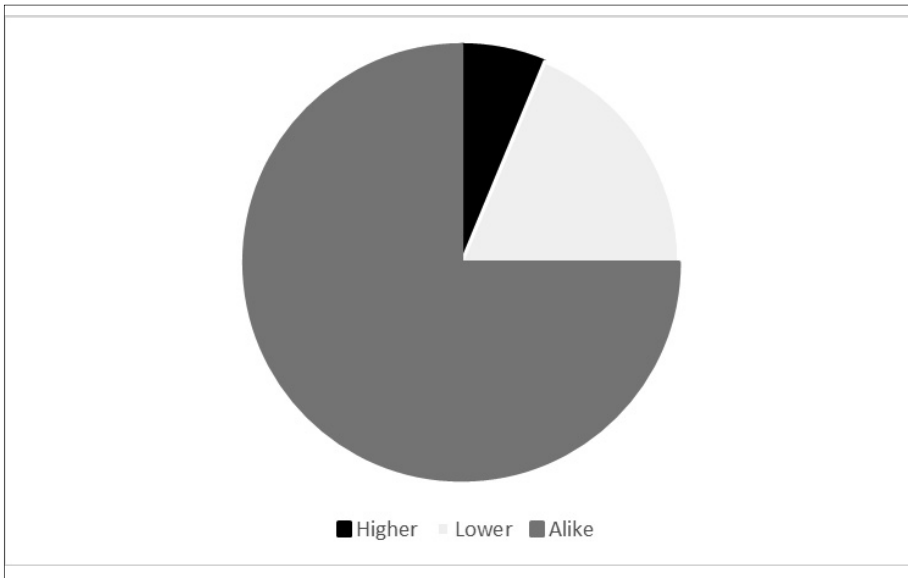


Abb. 1: Vertrauen der Verwaltung in private Partner (im Vergleich zur Verwaltung selbst) (Quelle: Eigene Darstellung)

gabenbezogene Gesamtstrategie der öffentlichen Verwaltung eingebettet?

- In welcher Weise werden PPPs in aufgabenkritischen Bewertungen als Handlungsoption berücksichtigt?
- Welche Auswirkungen haben die institutionellen Rahmenbedingungen auf das Akteursverhalten innerhalb von PPPs?
- Welche Rolle spielt aus Sicht der Verwaltung Vertrauen in den privaten Sektor?
- Welche Rolle spielen Transaktionskosten, konkret: sind diese in PPPs höher als bei alleiniger Bereitstellung durch die öffentliche Verwaltung?

Grundsätzlich ergab sich dabei das Bild, dass zwar die politische Ebene das Thema fördert und voranzutreiben sucht, jedoch insbesondere in den kommunalen Verwaltungen erhebliche Vorbehalte gegen das Instrument per se sowie gegen konkrete Projekte bestehen. Genannt wurden in explorativen Interviews sowie der eigentlichen Befragung Vorbehalte, welche folgenden inhaltlichen Clustern folgen:

- **Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit:** Genannt wurden in diesem Zusammenhang Vorbehalte der Öffentlichkeit gegenüber dem Namen „PPP“, welcher als ungeeignet bzw. „verbrannt“ angesehen wird ebenso wie mangelnde Transparenz, welche Projekte als PPP geeignet sind. Nach Meinung der betroffenen Kommunen „müsste auch deutlicher der Unterschiede zur

herkömmlichen Verfahrensweise und deren Nachteile dargestellt werden“. Ebenso genannt wurde die Forderung, „positive Praxisfälle besser zu promoten, negative konventionelle Beispiele kritisch zu hinterfragen (Flughafen Berlin)“. Auch „die massive, z.T. unge-

»Grundsätzlich ergab sich, dass zwar die politische Ebene das Thema fördert und voranzutreiben sucht, jedoch insbesondere in den kommunalen Verwaltungen erhebliche Vorbehalte gegen das Instrument per se sowie gegen konkrete Projekte bestehen.«

rechtfertigte Kritik der Rechnungshöfe (bundesweit) stellt ein großes Hemmnis dar und beeinflusst die Meinungsträger bzw. die Politik in Bezug auf ÖPP extrem negativ“.

- **Kosten:** Es wird von zahlreichen Befragten befürchtet, dass die behauptete Kosteneffizienz nicht besteht und „mit ÖPP eingekauften Leistungen im Vergleich zur konventionellen Realisierung zu teuer sind (Berechnungsmethoden zu ÖPP werden nicht akzeptiert)“. Es besteht ein breiter Konsens der Befragten „ÖPP sind entgegen der Behauptung

der privaten Partner ... nicht kostengünstiger“.

- **Zeit:** Benannt wurde hier als Risiko insbesondere die teilweise lange Laufzeit von Projekten (insb. bei großen Infrastrukturprojekten), welche für die Verwaltung zu problematischen Übergangssituationen und einer komplizierten Prognose tatsächlicher Kostenverläufe führen. Daneben wurde die „massiven Einschränkung von zukünftigen Handlungsspielräumen durch langfristige Bindung“ für die Verwaltung kritisiert. Auch wird – etwa bzgl. Zinsannahmen – davon ausgegangen, dass nicht alle Herstellungsalternativen in der zeitlichen Extrapolation gleich behandelt werden und somit verzerrte Entscheidungen begünstigt werden.
- **Organisatorisch-rechtliche Rahmenbedingungen:** Insgesamt rund 2/3 des Samples benannten die Rahmenbedingungen für den erfolgreichen Einsatz von PPPs als „mittelmäßig“ oder „schlecht“ (Frage: Wie würden Sie die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen in Ihrem Bereich zur Einrichtung von Public-Private Partner-

ships/Öffentlich-Private Partnerschaften bewerten?)

Im Detail benannt wurden hier als Hemmnisse insbesondere Unklarheiten in den rechtlichen Rahmenbedingungen in der Vergabe, welche gerade für kleine Kommunen bzw. Kommunen, welche zum ersten Mal mit dem Instrument PPP befasst, sind problematisch sind. Dazu kommt die Forderung nach „einfache[n], standardisierte[n] Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“. Auch die Rolle von „Wissenstransfer – Unterstützung und Know-

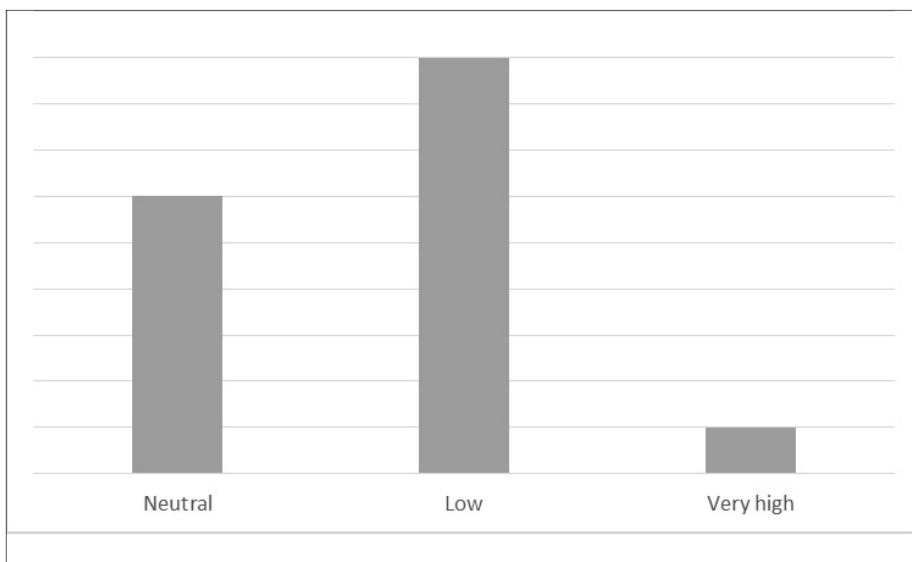


Abb. 2: Akzeptanz von PPPs innerhalb der öffentlichen Verwaltung (Quelle: Eigene Darstellung)

how“ wurde verschiedentlich betont, die bestehenden Initiativen werden dabei als unzureichend angesehen. Einige Befragte gaben an, dass von politischer Ebene durchaus starke Aktivität zugunsten von PPPs besteht, diese jedoch in der Verwaltung aufgrund bestehender Zweifel nicht aufgenommen werden.

Neben diesen grundsätzlichen (potenziellen) Hemmnissen für den erfolgreichen Einsatz von PPPs ergibt sich aus der Auswertung der einzelnen Fragen folgendes Bild.

Frage: Wie ist das Vertrauen in private Partner (verglichen mit einer Bereitstellung durch eine Behörde) in Ihrem Bereich?

Wie ersichtlich aus Abbildung 1 ist das Vertrauen der Verwaltung in private Partner durchaus vergleichbar. Jedoch ergibt sich aus den Antworten, dass bei denjenigen Teilnehmern, welche ein geringeres Vertrauen haben bzw. welche PPPs nicht regelmäßig als Alternative prüfen, erhebliche Bedenken gegenüber der grundsätzlichen Kosteneffizienz bestehen und in vielen Fällen *ex post* Kostensteigerungen durch Nachverhandlungen erwartet werden. Während ersterer Punkt eher die Berechnungsmethoden adressiert und somit ein eher methodisches Problem darstellt, so ist der zweite Punkt klar mit dem konkreten Vertragsdesign verbunden.

Frage: Wie ist Ihrer Einschätzung nach die Akzeptanz von Public-Private Partnerships/Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Ihrer Behörde?

Wie aus Abbildung 2 ersichtlich besteht grundsätzlich ein Akzeptanzproblem bzgl. des Instruments PPP, obgleich einige Be-

»Wie aufgrund der theoretischen Überlegungen zu erwarten werden die Transaktionskosten innerhalb von PPPs tatsächlich als höher eingeschätzt verglichen mit konventioneller Bereitstellung.«

fragte sehr überzeugt von dem Instrument sind (Antworten der Kategorie „hoch“ bzw. „sehr niedrig“ gab es interessanterweise nicht). Dies zeugt von einer starken Polarisierung mit Blick auf das Instrument PPP, welche grundsätzlich auch zu Verwerfungen innerhalb der Verwaltung führen kann. Mehr als 50 Prozent der Befragten sehen die Akzeptanz von PPPs als gering an (bzw. geringer als anderer Formen der Bereitstellung). Dies spiegelt neben einem ggf. vorhandenen mangelnden Vertrauen in private Unternehmen (welches nur ca. 50 Prozent des niedrige-

ren Vertrauens in PPPs erklärt) die bereits konkret benannten Gründe, welche zu einem Misstrauen nicht der Privatwirtschaft *per se* gegenüber führen, sondern konkret gegenüber dem Instrument PPP in seiner jetzigen Form. Dies wird durchaus auch untermauert durch die Ergebnisse für die nachfolgende Frage.

Frage: Wie sind die Transaktionskosten bei der Vorbereitung, Durchführung und ggf. Abwicklung von Public-Private Partnerships/Öffentlich-Privaten Partnerschaften in Ihrem Bereich gegenüber der Bereitstellung durch eine Behörde?

Wie aufgrund der theoretischen Überlegungen zu erwarten werden die Transaktionskosten innerhalb von PPPs tatsächlich als höher eingeschätzt verglichen mit konventioneller Bereitstellung. Da – basierend auf Frage 1 – nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein grundsätzlich höheres Misstrauen in den privaten Sektor zu *ex ante* stärkerem Monitoring etc. führt, so ist die Ursache für diese höheren Kosten hauptsächlich *ex ante* in der Vergabe und Vertragsgestaltung zu sehen so-

wie ggf. *ex post* in notwendig werdenden Anpassungen oder Nachverhandlungen. Da jedoch aufgrund der relativen Neuheit ein Großteil der in Deutschland bestehenden Projekte noch keinen regulären Projektzyklus durchlaufen hat erscheint letzteres eher unwahrscheinlich; dies ergibt sich auch unter Rückgriff auf die Eingangs diskutierten Probleme mit der Vergabe – es ist davon auszugehen, dass ein hoher Teil dieser zusätzlichen Transaktionskosten in der Anbahnung und Ausschreibung der einzelnen Projekte begründet liegt.

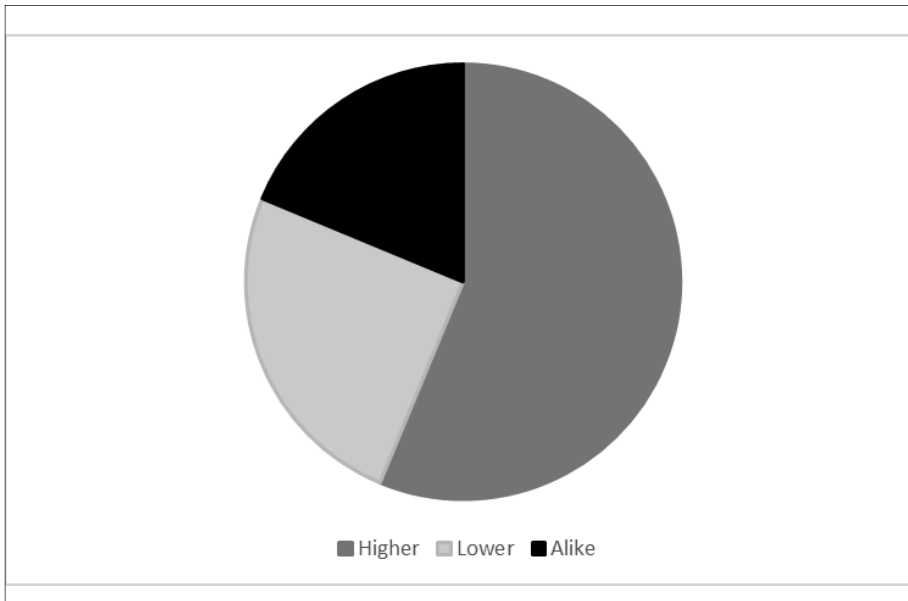


Abb. 3: Transaktionskosten innerhalb von PPPs (verglichen mit Aufgabenerledigung im Öffentlichen Sektor selbst) (Quelle: Eigene Darstellung)

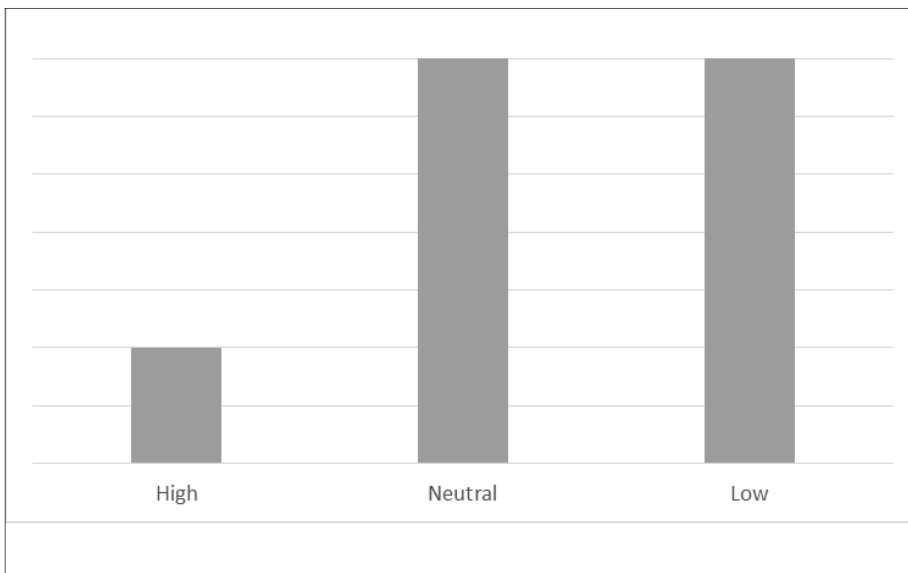


Abb. 4: Akzeptanz von PPPs durch die Öffentlichkeit/Bürger (Quelle: Eigene Darstellung)

Ergänzend zur Selbsteinschätzung wurden die Verwaltungen nach ihrer Einschätzung der Haltung der Bürger gegenüber PPPs befragt.

Frage: Wie ist Ihrer Einschätzung nach die Akzeptanz von Bürgern gegenüber Public-Private Partnerships/Öffentlich-Privater Partnerschaften in Ihrem Bereich?

Hier zeigt sich deutlich, dass die Akzeptanz der Bürger als neutral bis schlecht eingeschätzt wird, jedoch fehlen komplett Extremwerte von „sehr hoch“ und „sehr niedrig“. Ergänzend zu den bereits oben diskutierten Hemmnissen, welche in mangelnder Transparenz von PPP-Projekten

von der Vergabe bis zur Performanz gesehen werden sowie der Forderung nach einer besseren Öffentlichkeitsarbeit erklärt dieser (antizipierte) Widerstand der Öffentlichkeit gegenüber PPPs u.U. einen erheblichen Teil des recht vorsichtigen Umgangs der Verwaltung mit dem Instrument PPP.

Fazit

Grundsätzlich stellen PPPs zunehmend eine Realität auch in Deutschland dar. Während jedoch der politisch Wille zugunsten von PPPs relativ klar erkennbar ist, u.a. in der institutionalisierten Form von „PPP-Units“ sowie programmatischer

Vorgaben, fehlt es der öffentlichen Verwaltung nicht nur an Erfahrung mit dem Instrument, sondern insbesondere an Akzeptanz.

Zwar werden PPPs, wie die Ergebnisse unseres Samples zeigen, durchaus geprüft, jedoch nur in ca. 50 Prozent der befragten Kommunen regelmäßig. Sofern PPPs als Alternative geprüft werden, sind es ca. hälftig haushaltsrechtliche, hälftig strategisch-aufgabenbezogene Gründe, welche genannt werden. Eine grundlegende institutionalisierte Verankerung auf Ebene der Verwaltung kann damit nicht festgestellt werden. Grundsätzlich besteht zwar kein überragend großes Misstrauen in privatwirtschaftliche Unternehmen *per se*, jedoch ist die Akzeptanz des Instruments PPP in der Verwaltung relativ gering. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass auch die Einstellung der Bürger gegenüber PPPs eher negativ ist – ein Faktor, welche Verwaltungen oftmals davon abhalten wird, proaktiv PPPs zu bewerben. Als Lösungsmöglichkeiten vielfach genannt im Rahmen der Untersuchung wurden eine größere Transparenz bzgl. Einsatzgebieten, Entscheidungskriterien und konkreten Vertragsgestaltungen im Umfeld von PPPs. Diese Forderungen erscheinen sinnvoll in Anbetracht der vorliegenden Ergebnisse, sind jedoch eher politischer Natur als dass sie allein von der Verwaltung umgesetzt werden können. Entsprechend – den politischen Willen zur Nutzung des Instruments auch unter der neuen Regierung vorausgesetzt – besteht erheblicher Nachholbedarf, welcher von den Verwaltungen allein nicht geleistet werden kann, benötigen sie doch in vielen Fällen selbst Unterstützung.

Literatur

- ABouckaert, G. (2011): Reforming for Performance and Trust: Some Reflections. Core speech at the NISPAcee conference, Varna, Bulgaria, 2011.
- Beckers, T./Klatt, J. P. (2008): Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes. Studie im Auftrag der IFD. Im Internet unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsfaktoren_des_ppp-ansatzes.pdf.
- Brenck, A. /Gehrt, J./Richter, W. (2009): Know-how-Bildung auf Seiten der öffentlichen Hand im Rahmen des PPP-Prozesses, in: Suhlrie, D. (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden, S. 31-43.
- Budäus, D. (2006): Public Private Partnerships – Kooperationsformen, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: Budäus, D. (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden, S. 1-28.
- Budäus, D./Grüb, B. (2007): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 30. Jahrgang, Heft 3, S. 245-272.
- CDU/CSU/SPD (2013), Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>
- Dutz, M./Harris, C./Dhingra, I./Shugart, C. (2006): Public-Private Partnership Units: What Are They, and What do They Do?, The World Bank, Washington, D.C..
- Edelenbos, J./Klijn, E. H. (2007): Trust in Complex Decision-Making Net-works: A Theoretical and Empirical Exploration, in: Administration and Society, Vol.39 (1): 25-50.
- Europäische Kommission (2004): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel.
- Fischer K./Jungbecker, A./Alfen, H. W. (2006): The Emergence of PPP Task Forces and Their Influence On Project Delivery in Germany, in: International Journal of Project Management: 24, S. 539-547.
- Gatzke, N. (2010), Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung. PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten, Sozialökonomische Schriften Nr. 41, Frankfurt am Main.
- Greiling, D. (2009): Public Private Partnerships – A Driver for Efficient Public Services or just an Example of Wishful Thinking, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 37, S. 108-125.
- Greve, C./Hodge, G. (2011): A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships, in: Christensen, T./Laegreid, P. (Hrsg.): The Ashgate Research Companion to New Public Management, Farnham, S. 265-277.
- Hall, D. (2008): PPPs in the EU – A Critical Appraisal, London URL: <http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc>
- Hart, Oliver (2005), Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, in: Grimsey, D. / Lewis, M. K. (Hrsg.), The Economics of Public Private Partnerships. The International Library of Critical Writings in Economics 183, Cheltenham/Northampton, S. 295-314
- Hodge, G. A./Greve, C. (2007), Public Private Partnership – An International Performance Review, in: Public Administration Review, Vol. 67, No. 5, S. 545-558.
- House of Commons – Treasury Committee (2011), Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-12, London, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>.
- Kapeller, A./Nemoz, M. (2010): Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Financial Crisis, Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank, Luxemburg
- Klijn, E. H. Edelenbos, J./Steijn, B. (2010): Trust in governance networks; its impact and outcomes, Administration and Society, Vol 42 (2), S. 193-221
- Rabitzsch, M./Stiepelmann, H./Wegner, H.-J. (2009): Analyse der Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben, in: Suhlrie, D. (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden, S. 47-63.
- Sack, D.(2006), Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag. In: Budäus, D. (Hrsg): Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden. S. 51-76.
- Sack, D. (2009): Governance und Politics - Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden.
- Sack, D. (2013): PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine - Zur Einführung, In: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6. Jg., Heft 2, S. 311-319.
- Mühlenkamp, H. (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionsökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden, S. 29-48.
- Mühlenkamp, H. (2011): Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, in: Ziekow, J. (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?, Baden-Baden, S. 67-106.
- Mühlenkamp, H. (2012): Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: Küpper, H.-U./Semper, L. (Hrsg.): Chancen und Risiken von PPP, München, S. 63-126.
- OECD (2010): Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures.
- Schomaker, R. M. (2011): Public Private Partnerships aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik – Theoretische Überlegungen und empirische Evidenzen, in: Ziekow, J. (Hrsg): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden, S. 215-234.
- Schomaker, R. M./Huck, V. (2013): International Organizations and the Private Sector – Global Public-Private Partnerships for Global Public Goods?, in: Wentzel, D. (Hrsg.): International Organizations and Economic Policy. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Stuttgart.
- Schomaker, R. M./ Bauer, M. (2015): Theoretical and Experimental Findings on the Role of Trust and Information in Alternative Service Arrangements. Konferenzbeitrag IASIA Juli 2015, Paris.
- Steinbrück, P. (2009), Vielfalt denkbarer Projekte: Spielräume erweitern, konjunkturelle Schwankungen abfedern, in: Baumgärtner, F./Eßer, T./Scharping, R. (Hrsg.): Public-Private-Partnership, Frankfurt, S. 14-20.

»Grundsätzlich besteht zwar kein überragend großes Misstrauen in privatwirtschaftliche Unternehmen per se, jedoch ist die Akzeptanz des Instruments PPP in der Verwaltung relativ gering. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass auch die Einstellung der Bürger gegenüber PPPs eher negativ ist.«

Wettenhall, R. (2003): The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, in: Public Organization Review, Vol. 3, No. 1, S. 77-107.

Ziekow, J. (2003), Verankerung verfahrensrechtlicher Kooperationsverhältnisse, in: Ziekow, J. (Hrsg.): Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 229, Speyer, S. 25-78.

Ziekow, J. / Windoffer, A. (2008): Public Private Partnership - Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen. Baden-Baden.

Die Vor- und Nachteile staatlicher Kooperationsbeziehungen



Staatliche Kooperation zwischen Partnerschaft, Konkurrenz und Interdependenz

Von RA Dr. Tristan Kalenborn

2018, 412 S., brosch., 104,- €

ISBN 978-3-8487-4443-5

eISBN 978-3-8452-8692-1

(Bochumer Schriften zum Sozial- und Gesundheitsrecht, Bd. 22)

nomos-shop.de/30492

Staatliche Kooperationen sind ein ubiquitäres Phänomen, mit dem die Hoffnung auf Steigerung von Effizienz, Effektivität und Akzeptanz des Handelns verbunden sind. Trotzdem ist die überkommene staatliche Legitimationsordnung nicht am Leitbild des kooperierenden Staates ausgerichtet, sondern an jenem des hoheitlich entscheidenden. Vor diesem Hintergrund beschreibt das vorliegende Werk die Entwicklung der Kooperation als staatliche Handlungsform, die Akteure, die Rechtspraxis und Rechtswissenschaft und bietet verallgemeinerungsfähige Ergebnisse.



Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.
Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos