

ÖSTERREICH

Public Social Private Partnership

■ Eustachius Kreimer, Brigitte Kukovetz, Manfred Leonhardt, Klaus Posch

Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen muss in der Sozialwirtschaft durch Aspekte des Gemeinwohls und der Daseinsfürsorge erweitert werden: von der »Public Private Partnership« zur »Public Social Private Partnership«. Diese ist im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten besonders geeignet, soziale Infrastrukturprojekte zu realisieren, wie ein Beispiel aus Österreich zeigt.

In Österreich zeigt sich zunehmend: Die herkömmlichen Finanzierungssysteme für soziale Dienstleistungen entsprechen nur bedingt sowohl den Bedürfnissen benachteiligter Personen selbst als auch den Bedarfen der mit ihnen und für sie arbeitenden sozialen Organisationen und Unternehmungen. Die Herausforderung besteht darin, die Erbringung dieser Leistungen zu ermöglichen und gleichzeitig mit einer Politik umzugehen, die versucht, Budgetdefizite mittels Einsparungen in sozialen Belangen zu beheben und mit traditionellen (eingeschränkten) Konzepten und Strategien neuen demographischen und sozialen Herausforderungen zu begegnen. Es bedarf zur Ergänzung einmaliger Zuwendungen oder auf Jahresverträge beschränkte Förderungen länger-, zumindest mittelfristiger Finanzierungslösungen. (1)

Das Modell »Public Social Private Partnership«

Bei der Entwicklung neuer Finanzierungs- und Organisationsformen für die Erbringung sozialer Leistungen wurde bei einer Kooperations-

form angesetzt, welche unter dem Begriff »Public Private Partnership« (PPP, öffentlich-private Partnerschaft) bekannt wurde (Bastin 2003). Public Private Partnership ist die meist langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft. Die Kooperation umfasst in der Regel die Planung, Erstellung, Finanzierung und das Betreiben oder die Verwertung von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen (Bertelsmann Stiftung 2003, S. 9). (2)

Um dieses Modell für soziale Dienstleistungen dienlich zu machen, bedarf es einer expliziten Benennung dieser Zielsetzung wie auch der Differenzierung und Erweiterung der beteiligten gesellschaftlichen Felder durch jenes der Sozialwirtschaft. Dadurch kann eine »Public Social Private Partnership« zur begrifflichen Grundlage dafür werden, dass in der Anwendung einer Public Private Partnership

- die öffentlichen Ziele, Inhalte und Aufgaben des Gegenstandes der Public Private Partnership, im Sinne des Verständnisses von Gemeinwohl und Daseinsfürsorge bewahrt, erfüllt und erreicht werden und
- Kooperationsinhalte und Kooperationsziele ausschließlich mittel- und langfristig zur Anwendung gelangen.

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, bedarf es einer Partnerschaft aus dem öffentlichen, privat- und sozialwirtschaftlichen Bereich. Um eine solche Public Social Private Partnership zu realisieren, sind drei Komponenten relevant:

- Erstens ist inhaltlich eine Public Social Private Partnership auf das Ziel der Verfolgung von gesellschaftlichen Schutz- und Erhaltungsinteressen und der Verbesserung der Le-



Mag. Eustachius Kreimer ist seit 2005 im EQUAL-Forschungsprojekt PSPP (Public Social

Private Partnership) mit den Schwerpunkten Struktur- und Finanzierungsmodelle tätig. »Für Partnerschaften, die nach dem PSPP-Prinzip konzipiert wurden, gilt was für jedes Instrument, Modell, Medium etc. gilt. Nicht das Modell, sondern die Motivation hinter dem Einsatz entscheidet darüber, ob es zu einer positiven und nachhaltigen Nutzenstiftung kommen kann.«



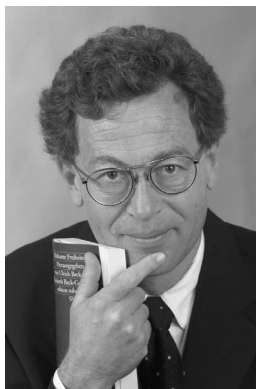
Manfred Leonhardt hat eine Ausbildung als Bau-techniker und studierte dann Betriebswirtschaft,

Philosophie, Anglistik, Amerikanistik und Romanistik. Heute ist er als Unternehmensberater in der Sozialwirtschaft tätig. »Die Herausforderung besteht für mich zum einen im Themenfeld Entwicklung, Vernetzung und Verbreitung sozialer Leistungen, wo es gilt, komplexeste ökonomische Erfordernisse mit den Anliegen benachteiligter Menschen bzw. benachteiligender Lebenssituationen in Verbindung zu verbinden. Zum anderen braucht es gerade dort, wo Ressourcen knapp sind, höchste Kreativität auf der Basis von Erfahrungen und Know-how, um soziale Visionen Realität werden lassen zu können.«



Brigitte Kukovetz ist Soziologin und sozialwissenschaftlich in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik tätig.

»Die Entwicklung und Umsetzung von neuen Möglichkeiten, soziale Projekte und Ideen zu realisieren, muss zum einen auf internationale Erfahrungen aufbauen und darf zum anderen regionale Rahmenbedingungen nicht außer Acht lassen. Besonders relevant ist, dass die Bedürfnisse der sozial benachteiligten Personen nachhaltig berücksichtigt werden und die Zielsetzung der Behebung jeglicher Benachteiligung im Vordergrund steht.«



FH-Prof. HR. Mag. Dr. Klaus Posch ist seit 2001 Leiter des Studiengangs Sozialarbeit mit Ausbildungsschwerpunkt

Sozialmanagement an der Fachhochschule Joanneum in Graz; zuvor war er Bewährungshelfer und leitete von 1983 bis 2001 die Bewährungshilfe Steiermark. Er studierte Evangelische Theologie, Psychologie und Soziologie an den Universitäten Wien und Salzburg und absolvierte außeruniversitäre Ausbildungen zum Psychoanalytiker und Gruppenpsychotherapeut. Zurzeit ist er Leiter des Arbeitskreises für Psychoanalyse Linz/Graz, Vorsitzender des Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsbeirats und Vorsitzender des Vereins Steirische Wohnplattform.

benssituation und Lebenschancen benachteiligter Menschen und Menschengruppen bezogen.

- Zweitens hat eine Public Social Private Partnership den Charakter eines mittel- und langfristigen Finanzierungsinstruments. Eine Public Social Private Partnership ist im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten besonders geeignet, Infrastrukturprojekte, welche der Umsetzung sozialer Produkte und Dienstleistungen dienen, zu realisieren.
- Drittens ist das Prinzip der Partnerschaft unabdingbar, um sowohl die Langfristigkeit als auch die Erweiterung der Gestaltungspielräume zu erreichen. Dies bringt als Bedingung mit sich, dass mindestens zwei Partner sowohl finanzielle Mittel als auch sonstige Ressourcen zur Erreichung des gemeinsamen Ziels generieren. Hierbei stehen Partnerschaftsprinzipien im Vordergrund, die auch für Public Private Partnership gelten: Die Ziele und Nutzenerwartungen der beteiligten Partnerunternehmen müssen miteinander kompatibel sein, um Synergiepotenziale realisieren zu können. Die Identität der einzelnen Unternehmungen und Organisationen bleiben dabei erhalten.

Diese drei Funktionen können in Anlehnung an Public-Private-Partnership-Modelle durch Organisationsmodelle in der Form von Kooperations-, Konzessions- oder Betreibermodellen (vgl. Pölzl/Preisch: Public Private Partnership in Theorie und Praxis, 2003) realisiert werden.

Beispiel »Chance B«

Wie Public Social Private Partnership in der Praxis funktionieren kann, zeigt das Struktur- und Finanzierungsmodell für arbeitsplatznahes Wohnen für Menschen mit Behinderungen der »Chance B«. (3) Der Selbsthilfeverein wurde im Jahre 1986 von Eltern behinderter Kinder und Jugendlicher sowie von Lehrerinnen und Lehrern der Allgemeinen Sonderschule Gleisdorf gegründet. Vereinsziel ist »mitzuarbeiten, dass alte, kranke und behinderte Menschen in der Region leben können, mit allem, was zu einem erfüllten Leben gehört«. Dazu hat der Verein Dienstleistungsangebote für Menschen jeden Lebensalters aufgebaut,

die dazu dienen sollen, behinderungsbedingte Benachteiligungen bei Ihrer selbstständigen Lebensführung auszugleichen. Der Verein »Chance B« ist mittlerweile ausschließlich Interessenvertretung für Familien und Angehörige behinderter Menschen sowie für behinderte Menschen selbst. Für seine wirtschaftliche Tätigkeit hat er eigene Rechtsträger aufgebaut. Ein neues Vorhaben ist, arbeitsplatznahes Wohnen für Menschen mit Behinderungen in der Oststeiermark zu ermöglichen.

Eine bedarfsgerechte Wohnraumsituation für behinderte Menschen stellt eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Integration auf dem Arbeitsmarkt dar. Derzeit besteht in der österreichischen Region Oststeiermark kein befriedigendes Wohnraumangebot für Menschen mit Behinderung. Dieser Mangel an zeitgemäßen, möglichst selbstbestimmten Wohnangeboten resultiert aus einer teilweise verfehlten Wohnbaupolitik den vergangenen Jahrzehnten, in der auf die Errichtung von Großwohnheimen gesetzt wurde. Der in den letzten Jahren auch in Österreich aufkommende Trend zur Deinstitutionalisierung und somit der Bedarf nach kleineren und trotzdem barrierefreien Wohneinheiten bei gleichzeitiger Kostenbelastung durch die bestehenden Einrichtungen, stellt eine besondere Herausforderung für den öffentlich geförderten sozialen Wohnbau dar.

Als erster Entwicklungsschritt wurden Prinzipien formuliert, denen eine zukünftige Strukturierung entsprechen muss. Die folgende Aufzählung stellt eine aus der »Chance B«-Perspektive gewichtete Reihung dieser Prinzipien dar:

- Kompatibilität zur bestehenden Organisationsform bei gleichzeitiger klarer Abgrenzung der Wohnprojekte vom übrigen Engagement der bestehenden Organisationsform
- Ausbaumöglichkeit und Multiplizierbarkeit auf weitere Wohnprojekte
- Konformität zu gesetzlichen Wohnbaurichtlinien (Die Option um Wohnbaufördermittel anzusuchen, sollte nicht durch die Organisationsform von vornherein ausgeschlossen sein.)
- Wertsteigerungs- und Bonitätsverbesserung (Aufbau von Werten und Eigentum zur Bonitätsverbesserung) →

gen die öffentliche Hand besitzt, die sie über Forfaitierungsmodelle an eine Bank zu Projektbeginn verkauft.

Ein Beispiel für eine solche Partnerschaft wäre die Errichtung einer Wohnsiedlung mit angeschlossenen öffentlichen Kindergärten durch ein sozialwirtschaftliches Unternehmen als Generalunternehmerin. Die beschriebene Partnerschaft bringt für die öffentliche Hand den Vorteil die Errichtung an ein externes (mitunter gemeinnütziges) Partnerunternehmen, im Sinne einer den Maastricht-Kriterien entsprechenden Finanzierung, auszulagern. Für das sozialwirtschaftliche Unternehmen besteht der Vorteil in einer günstigeren Finanzierung, durch die gute Bonität der öffentlichen Hand und durch Mengeneffekte.

Einbeziehung privater Gesellschafter: Mieterfonds-Modelle

Die Einbeziehung privater Gesellschafter, die sich an einem Unternehmen und nicht an konkreten Wohnobjekten beteiligen, stellte eine der Grundintentionen zu Projektbeginn dar. Das Mieterfonds-Modell (4) stellte sich dabei als geeignete Basis für dieses Public-Social-Private-Partnership-Strukturmodell heraus. Dabei ist die Sozialwirtschaftliche Errichtungs- und Betreiber-GmbH (vgl. Abb. 2) Komplementärin einer Genossenschaft oder GmbH & Co. KG (vgl. Abb. 3), welche Liegenschaften und Häuser erwerben und über einen Fonds verwalten. Somit besitzt nicht die Privatperson Eigentum am Gebäude sondern die Gesellschaft.

Die Interessen der Bewohner (diese sind meist auch Gesellschafter) können über einen Verein, der die Geschäftsführung der Besitzgesellschaft bestellt, berücksichtigt werden. Vorteil dieses Modells: Die Besitzgesellschaft hat eine bessere Marktstellung gegenüber unterschiedlichen Wirtschaftspartnern (Grundstückseigentümer, Anbieter von Versorgungsleistungen etc.) als ein einzelner Mieter. Durch die gegebene Mobilität des eingesetzten Kapitals stellt dieses Modell auch eine adäquate Lösung für Eltern von Menschen mit Behinderungen dar, die durch den Erwerb von Gesellschaftsanteilen, das Wohnrecht für ihre Kinder erhalten und

durch den Gesellschafterstatus reduzierte Mietkosten entstehen.

Ein Anreiz für die öffentliche Hand, Mieterfonds-Modelle zu unterstützen besteht neben der Hilfe zur Selbsthilfe darin, dass Mieterfonds-Modelle dazu beitragen können, damit sich Haushalte mit geringerer Eigenkapitalausstattung auch in teureren Wohngebieten halten können und nicht durch besser verdienende Mieter verdrängt werden.

»Die sozialwirtschaftliche Errichtungs- und Betreibergesellschaft arbeitet auf eigenes Risiko und eigene Rechnung«

Einbeziehung privater Investoren: ethische Investments und Aktivierung von regionalem Kapital

Speziell für das Beispiel der Finanzierung von Wohnprojekten für Menschen mit und ohne Behinderungen kann in Zukunft die Kapitalaufbringung über soziale Anlageformen von größerer Bedeutung sein. Für die Anleger bedeutet jedoch der Umstand, dass die zugrunde liegenden Projekte in der Regel keine marktüblichen Renditen (return on investment) erwarten lassen, eine meist geringere, teilweise auch frei wählbare, gedeckelte Verzinsung. Als Nachteil können die national unterschiedlich umfangreichen Vorschriften, die der Emittent zur Ausgabe von Anleihen (KMG-Projekt) zu erfüllen hat, genannt werden.

Die Rolle der öffentlichen Hand in diesem Zusammenhang beschränkt sich auf die Schaffung von Rahmenbedingungen. Von besonderer Bedeutung werden diesbezüglich die gesetzlichen Vorgaben an die Anlagestrategie institutioneller Anleger wie Pensions- und Mitarbeitervorsorgekassen sein (soziale Verwendung dieser Gelder vs. Renditeerwartung). Parallel zur Entwicklung klassischer ethischer Finanzanlageprodukte, die primär nur auf Ausschlusskriterien in Bezug auf soziale Standards fokussiert sind, wird die Aktivierung von regionalem Kapital für regionale

Projekte über Finanzanlageprodukte zu einer besonderen Herausforderung für sozialwirtschaftliche Unternehmen als Emittenten (Aussteller von Wertpapieren). Typische Vorteile solcher sozialen Unternehmensanleihen gegenüber anderen Finanzierungsinstrumenten sind:

- Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit (durch Unternehmensanleihen werden grundsätzlich keine Mitspracherechte wie z.B. bei Aktien verbrieft)

- Verfügbarkeit des gesamten aufgenommenen Kapitals über die gesamte Laufzeit (bei endfälliger Tilgung)
- der Emittent einer Unternehmensanleihe ist nicht an eine bestimmte Rechtsform gebunden (auch für GmbHs möglich)
- die Emission einer Unternehmensanleihe belastet nicht bestehende Kreditlinien
- Verbesserung der Finanzierungsstruktur durch die Möglichkeit kurzfristige Verbindlichkeiten vorzeitig zu decken
- Verbreiterung der Investorenbasis

Aufgaben der Sozialpolitik bei Public-Social-Private-Partnership-Modellen

Bei allen Möglichkeiten einer Public Social Private Partnership gibt es auch mögliche Einschränkungen zu beachten — dies trifft in verstärktem Maß auf die öffentliche Hand zu. Sie erwartet durch den Eintritt in eine Public Social Private Partnership, durch zusätzliche Ressourcen ihre Aufgaben für das Gemeinwohl und die Daseinsfürsorge in größerem Umfang erfüllen zu können.

Jedoch kann und soll nicht alles, was finanzierbar ist, auch finanziert werden. Die öffentliche Hand hat vor dem Eintritt in eine Public Social Private Partnership zu prüfen, was mit wem, wofür, wie lange und unter

welchen Bedingungen zum Inhalt einer Public Social Private Partnership gemacht wird, will sich die öffentliche Hand nicht aus der ihr zukommenden Verantwortung entziehen.

Langfristige Wirkungen sind dabei zu antizipieren. Der Bewertungsprozess bedarf umfassender, langfristiger und operationaler Kriterien, der Qualitätssicherung, einer politischen Willensbildung und einer kritischen Prüfung der Public Social Private Partnership selbst als geeignetes Instrument für den beabsichtigten Zweck. Für öffentliche Einrichtungen kann eine Public Social Private Partnership den Handlungsspielraum vergrößern, jedoch darf und kann dieser Prozess nicht auf Kosten der übertragenen Verantwortung für das Gemeinwesen erfolgen.

Damit der volle Nutzen für alle Beteiligten aus der Anwendung einer Public Social Private Partnership gezogen werden kann, ist auf die Ausgewogenheit einer sozialen Zielsetzung und dem partnerschaftlichen Prozess gegenüber einer ausschließlichen Ressourcen- und Finanzierungsgenerierung zu achten. Da für öffentliche Ziele und Inhalte, im Sinne des Verständnisses von Gemeinwohl und Daseinsfürsorge, durch den Einsatz einer Public Social Private Partnership mittel- und langfristige Lösungen erreicht werden, kann ein qualitativer Ansatz gewahrt werden. ♦

Teilnehmer der interdisziplinären Beratungsgruppe	Kompetenzbereiche
Wirtschaftstreuhänder	Gesellschaftsrecht Steuerrecht
Vertreter regionaler Banken	Finanzierung
Notar	Gesellschaftsrecht Mietrecht und Immobilienrecht Erbschaftsrecht
Architekt	Wohnbau, Projektentwicklung Wohnformen
Vertreter der öffentlichen Hand	Wohnbau Soziales Stadtverwaltung
PR-Agentur	Kommunikation, Corporate Social Responsibility

Abb. 3: Nur eine interdisziplinär zusammengesetzte Beratergruppe kann alle erforderlichen Kompetenzbereiche abdecken.

Anmerkungen

- (1) Der Artikel resultiert aus der Entwicklungspartnerschaft »Public Social Private Partnership« und diese wird im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und aus Mitteln des österreichischen Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit gefördert.
- (2) Der Begriff »Public Private Partnership« wird in vielen Kontexten unterschiedlich beschrieben. Eine einheitliche Definition

gibt es nicht (vgl. Bastin 2003, Bertelsmann Stiftung 2003, Oppen 2003, Späth 1998 u. a.). Die hier zitierten Definitionen entsprechen jedoch dem meist anerkannten Verständnis von Public Private Partnership.

- (3) Siehe Internet <http://www.chanceb.at>.
- (4) Vgl. Institut für Finanzdienstleistungen e. V., Hamburg, Internet <http://www.iff-hamburg.de/2/mieterfonds.html>.

Die preisgünstige Textsammlung – jetzt wieder topaktuell!



Gesetze für Sozialberufe

Herausgegeben von Prof. Ulrich Stascheit, FH Frankfurt/M.

14. Auflage 2006, 2.093 S., brosch., 25,- €, ISBN 978-3-8329-2140-8

Die Vielfalt der Arbeitsfelder in der sozialen Arbeit und die anhaltenden Reformen in diesem Bereich sind kaum noch zu überblicken. Wer die erforderlichen Rechtsgrundlagen in der neuesten Fassung am Arbeitsplatz vorfinden will, braucht eine Textausgabe, die alle Vorschriften schnell zugänglich macht. Nur so können richtige Entscheidungen getroffen werden.

Nutzen Sie die Vorteile der bewährten und äußerst erfolgreichen Gesetzessammlung. Die 14. Auflage ist wieder

- konkurrenzlos in Zusammenstellung und Preis
- auf aktuellem Stand
- ideal für Studierende, Lehrende, Praktiker/innen der sozialen Arbeit.



Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos ☎ 07221/2104-37 | 📠 -43 www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de