

Public Private Partnership (PPP) – Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance

Interdisziplinäre Begriffsbestimmung; Ko-Produktion; New Public Governance; Public Private Partnership

Seit einigen Jahren werden Public Private Partnerships (PPPs) als Teil der New Public Governance (NPG) wahrgenommen. Dabei hat sich bis heute kein einheitliches Begriffsverständnis für diese Art von Kooperation herausgebildet. Zahlreiche Autoren verwendeten einzel-fallbezogene Definitionen, die unterschiedliche Merkmale von PPP aufweisen. Im vorliegenden Beitrag werden durch die Analyse aktueller wissenschaftlicher PPP-Literatur gemeinsame, interdisziplinäre Identitätsmerkmale für die Kooperationsform PPP identifiziert. Aus Sicht der Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften werden drei zentrale Themengebiete herausgearbeitet und disziplinübergreifende Merkmale diskutiert. Aufbauend auf einem gemeinsamen Begriffsverständnis von PPP als Teil der NPG können somit in Zukunft neue Ansätze bei der Erfüllung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben erforscht und weiterentwickelt werden.

I. Einleitung und Zielsetzung

Die Kooperationsform Public Private Partnership (PPP) erfreut sich in den vergangenen Jahren einer stetigen Beliebtheit, sei es im Rahmen von wissenschaftlichen Publikationen oder im tatsächlichen Einsatz in der Praxis. Auffällig dabei ist, dass jeder Autor bzw. Akteur den Begriff PPP unterschiedlich definiert, je nach Wissenschaftsdisziplin bzw. praktischer Sichtweise, und sich daher kein einheitliches Verständnis in Wissenschaft und Praxis entwickeln konnte.¹ Brinkerhoff und Brinkerhoff (2011, S. 3) stellen fest: „The literature on public-private partnerships (PPPs) is enormous, yet it remains confused and inconclusive. Among the reasons are conceptual vagueness, multiplicity of definitions, ideologically-based advocacy (both pro and con), and disparate research traditions.“ Dabei können PPPs schon länger als Bestandteil der New Public Governance (NPG) gesehen und eingeordnet werden (Greve/Hodge 2013 a, S. 211). In diesem Beitrag soll PPP als Form kommunalen Regierens in Richtung einer lokalen Governance verstanden werden, die hier als eine Form der netzwerkartigen Steuerung unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher und mark-orientierter Stakeholder gesehen wird (Sack 2013 a, S. 144). Der Governance-Ansatz erschließt Regelmuster, Akteurskonstellationen, Interaktionen und Kooperationsformen von PPP. Der Ansatz verspricht verschiedene normalerweise

¹ Vgl. die Ausführungen von Sack (2013 b), Ziekow und Windoffer (2008, S. 25ff.) oder von Mühlkamp (2006, S. 29ff.).

getrennte Sichtweisen auf PPP zu vereinen (Gerstlberger et al. 2004, S. 35). Ziel dieses Aufsatzes ist es Antworten auf zwei Forschungsfragen zu finden: Gibt es disziplinübergreifende Merkmale von PPP, die zu einem einheitlichen Verständnis von PPP im Rahmen der NPG führen können? Wie muss die weitere interdisziplinäre Forschung zu PPP im Rahmen der NPG gestaltet werden?

Aus dem Entwicklungsprozess und Anwendungsfeldern von PPP ergibt sich, dass die Erforschung des PPP-Begriffes in einem interdisziplinären Rahmen zu erfolgen hat und sich nicht schwerpunktmäßig auf einen Forschungsbereich konzentrieren darf. Aus diesem Grund werden im Rahmen dieser Arbeit die Bereiche der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaften betrachtet.

II. Methodisches Vorgehen

Im ersten Schritt werden aktuelle Publikationen mit einem Bezug zu PPP in den einzelnen Fachgebieten nach verwendeten Definitionen bzw. genannten Definitionsmerkmalen analysiert und die jeweiligen Merkmale anhand ihrer Häufigkeit ausgewählt. Trotz der oft erwähnten Schwierigkeiten den Begriff PPP zweckmäßig zu definieren (Ziekow 2012, S. 135ff.), finden sich in den Publikationen eine Vielzahl von Aussagen, die das Verständnis des jeweiligen Verfassers über den Begriff PPP erkennen lassen. In einem zweiten Schritt wurden die am häufigsten identifizierten Merkmale strukturiert und in drei Themengebiete eingeteilt. In einem dritten Schritt werden diese Merkmale unter dem Gesichtspunkt der drei o. g. wissenschaftlichen Disziplinen und der Einbeziehung der einschlägigen Theorien (Abb. 1) diskutiert. Auf Basis dieser Diskussion werden abschließend die gemeinsamen Kriterien dargestellt, die als Ausgangsbasis für ein interdisziplinäres Verständnis von PPP im Rahmen der NPG zu sehen sind und es wird gezeigt, wie sich diese Merkmale auf eine interdisziplinäre Forschung von PPP unter Governance-Gesichtspunkten auswirken können.

Dabei ist zu beachten, dass die meisten analysierten Publikationen sich mit den aktuell dominierenden Einsatzmöglichkeiten von PPP wie der Schaffung von infrastrukturellen Gebäuden oder Verkehrswegen beschäftigen und viele Autoren aus Sicht der effizienz-orientierten New Public Management Theorie argumentieren. Durch die Extrahierung und Fokussierung auf die Kern-Merkmale von PPP als Teil der NPG ist es möglich weitere Einsatzfelder von PPP in der kommunalen (freiwilligen) Aufgabenerfüllung zu identifizieren. Beispielsweise weisen Gerstlberger/Siegel (2011, S. 14) auf das Potential von PPP-Projekten im Bereich der dezentralen Energieversorgung hin bzw. zeigt auch die Zunahme der Bürgerbäder ein steigendes Interesse an dieser Form von PPP-Projekten (Lang 2014).

Bis heute wird der PPP-Begriff als ein sehr allgemein gehaltener und wenig strukturierter Begriff für eine Vielzahl von Einbeziehungsformen von privaten Unternehmen für die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung verwendet (Budäus/Grüb 2007 b, S. 247). Die meisten Autoren wissenschaftlicher Arbeiten nutzen eine Basisdefinition, wobei PPP eine unbestimmte Form der öffentlich-privaten Zusammenarbeit bezeichnet. Darauf aufbauend entwickeln sie eine eigene, weitergehende und aus individueller Sicht der einzelnen Autoren – zielorientierte Begriffsbestimmung –, so dass es in der Literatur bisher zu keiner ein-

heitlichen Definition gekommen ist (Krumm/Mause 2009, S. 109; Winkelmann 2012, S. 97). Die zielorientierte Auslegung des Begriffes PPP führt dazu, dass PPP als „abkürzende und [...] praktische Chiffre“ für verschiedene Erscheinungsformen des kooperativen Handelns von öffentlicher Verwaltung und nicht-staatlichen Akteuren wahrgenommen wird (Schuppert 2001, S. 5). Für die breite Öffentlichkeit wird der Begriff PPP, bedingt durch die Medienberichterstattung, hauptsächlich mit dem Bereich der Erstellung von öffentlichen Infrastrukturprojekten in Verbindung gebracht, auf den sich die Printmedien in den letzten Jahren konzentriert haben.² Damit steht aber nur eine Form von PPP-Projekten im Fokus der Öffentlichkeit.

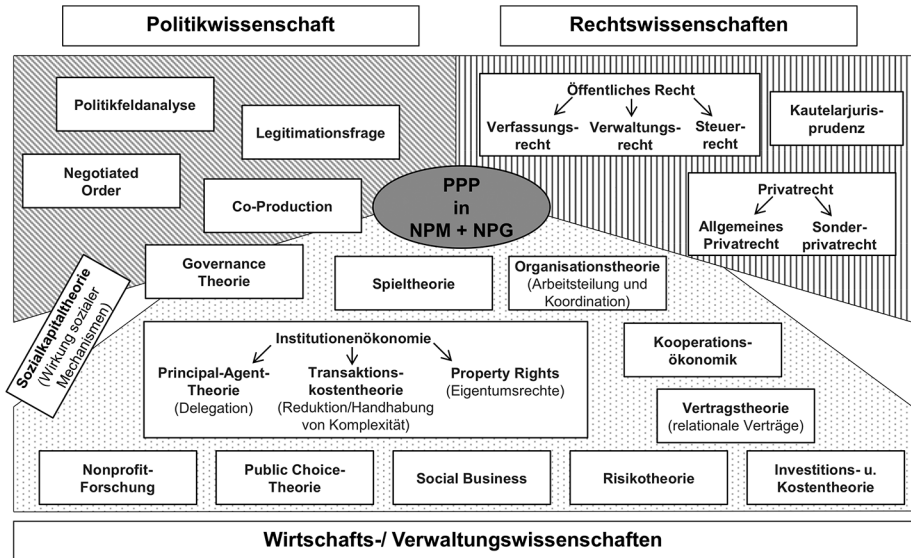


Abbildung 1: Wissenschaftliche Theorien bzw. Anknüpfungspunkte für die PPP-Forschung
Quelle: Eigene Darstellung

Im folgenden Beitrag wird der englische Begriff Public Private Partnership (PPP) verwendet, der synonym mit dem deutschen Begriff Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) zu sehen ist (Gerstlberger/Siegl 2011, S. 8). In der deutschsprachigen Literatur werden beide Begriffe derzeit parallel nebeneinander verwendet (Boll 2007, S. 1). Der Gedanke von Pfnür et al. (2010, S. 7), dass mit dem Ausdruck ÖPP ein spezifisch deutscher Weg im Bereich der Realisierung und Finanzierung von Investitionen bezeichnet wird, hat sich bis zum heutigen Tage nicht

² Beispielsweise die Beiträge von Salewski v. 22.05.12 und Tartler v. 12.02.12 in der Financial Times Deutschland, bzw. von Salewski im Magazin impulse 02/12 oder Kirbach in der Zeit v. 25.10.2012.

durchgesetzt. Auch aufgrund des internationalen Gebrauchs des Begriffes Public Private Partnership (PPP)³ wird dieser im Rahmen der vorliegenden Publikation verwendet.⁴

III. PPP-Merkmale in den drei ausgewählten Wissenschaftsbereichen

1. Bestimmung der Partner

a) „Identität der Partner bleibt erhalten“

Typisch für eine PPP ist, dass beim Eingehen der Kooperation (in welcher Form auch immer), die Partner ihre eigene Identität beibehalten. Die neue Verbindung führt nicht zur Aufgabe der organisatorischen oder wirtschaftlichen Eigenständigkeit der beteiligten Partner, sondern lässt etwas Neues entstehen. In den Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften und der Politikwissenschaft liegt ein einheitliches Verständnis des Merkmals vor, obwohl es nicht von vielen Autoren explizit erwähnt, sondern als konstitutives Kennzeichen für eine PPP gesehen wird (Winkelmann 2011, S. 287). In den Rechtswissenschaften wird diesem Merkmal keine besondere Beachtung geschenkt, sondern es wird als gegeben angesehen. Der Grund, dass Rechtswissenschaftler sich nicht mit der Identität der Partner beschäftigen, liegt in der juristischen Herangehensweise an den Begriff PPP, wobei immer von einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer als Rechtspersonen ausgegangen wird. Dementsprechend behalten die handelnden Akteure ihre Identität. Es erfolgt kein Zusammenschluss der an den PPP-Verträgen beteiligten juristischen Personen.

b) „Partnerschaftliche Kooperation mit dem sozialen Mechanismus 'Vertrauen'“

Auf Basis eines ersten theoretischen und zusammenfassenden Bezugsrahmens für PPP wurde dieses Kriterium von Budäus/Grüb (2007 b) in die wissenschaftliche Auseinandersetzung eingeführt. Die beiden Autoren sehen PPP als ein sozioökonomisches System, das zunächst allgemein durch ein individuelles Verhalten/Handeln bestimmt ist. Dabei spielt Vertrauen zwischen den einzelnen Individuen eine entscheidende Rolle. Budäus entwickelt dieses System aus dem jeweiligen Startpunkt einer PPP: „Aus der unstrukturierten Ausgangssituation bei Vertragsabschluss von PPP folgt, dass PPP mehr ist als ein Einzelvertrag bzw. das additive Zusammenfügen mehrerer Verträge. Das die Verträge ergänzende notwendige 'Mehr' bei PPP muss durch partnerschaftliche Kooperation und damit vor allem durch den sozialen Mechanismus 'Vertrauen' mit seiner ökonomischen Wirkung geschaffen werden“ (2006, S. 16). Grundlage für diese

3 Vgl. die Darstellung in Hodge und Greve 2008 oder in Hodge und Greve 2011, im Englischen wird regelmäßig die Plural-Form verwendet, sprich Public-Private Partnerships.

4 Zum aktuellen Stand der internationalen PPP-Forschung siehe Greve und Hodge 2013 b, Hodge et al. 2010, die Beiträge von verschiedenen Autoren in Public Administration Quarterly (PAQ) summer + autumn 2012, Greiling 2009 und die dort angegebene Literatur.

Thesen bildet die Sozialkapitaltheorie (Putnam 1995, S. 664 f.), für die die Relevanz von Vertrauensstrukturen elementarer Bestandteil ist (Grüb 2007, S. 104ff.). Dabei ist anzumerken, dass Vertrauen zu einer weiteren Herausforderung im Bereich der PPP-Gestaltung führen kann. Sack sieht die Gefahr, dass sich durch die Unvollständigkeit der Verträge und die dauerhafte Praxis wechselseitiger Verhandlungen, informelle Netzwerke und wechselseitige Vorteilsnahmen zwischen den Akteuren entwickeln könnten, und dass die Bereitschaft zu Korruption steigen könnte (2006, S. 71). Um dieses zu verhindern, ist es notwendig, ein optimales Maß zwischen Kontrolle und Vertrauen zu finden. Eine spezielle Betrachtung des möglichen Vertrauensverhältnisses zwischen den Partnern findet sich in den aktuellen Publikationen der Politikwissenschaften zu PPP explizit nicht wieder. Demgegenüber lässt sich der soziale Mechanismus 'Vertrauen' in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit PPP indirekt ableiten. Auch wenn Vertrauen nicht explizit als Merkmal erwähnt wird, kann es doch durch die rechtsphilosophische Lehre von der Versprechensbindung auf PPP-Verträge übertragen werden: „Jeder [Vertragspartner] bindet sich, weil ihm bewusst ist, dass sich allein deshalb auch sein Gegenüber bindet und er auf das, was dieser ihm verspricht, vertrauen kann“ (Weller 2009 S. 162 f.).

Somit kann das Merkmal „*Partnerschaftliche Kooperation mit dem sozialen Mechanismus 'Vertrauen'*“ im wissenschaftlichen Diskurs als unstrittig angesehen werden.

c) „mindestens je ein Wirtschaftssubjekt ist dem öffentlichen bzw. privaten Bereich zuzuordnen“

Die Zuordnung der Akteure einer PPP zum öffentlichen bzw. privatwirtschaftlichen Bereich als konstitutives Merkmal findet sich in einer Vielzahl von wirtschaftswissenschaftlichen Publikationen (Ambrosius 2013, S. 322; Budäus/Grüb 2007 b, S. 248). Wie der Begriff Public Private Partnership schon andeutet, ist mindestens ein Wirtschaftssubjekt dem öffentlichen (public) bzw. privaten (private) Sektor zuzuordnen. Die Einteilung zum öffentlichen Sektor ist dabei unumstritten. Im Gegensatz dazu gibt es bei der Zuordnung zum privaten Sektor unterschiedliche Auffassungen: neben privatwirtschaftlichen, gewinnorientierten Unternehmen können auch je nach Politikfeld (z. B. Entwicklungspolitik) und Ebene (supranational, national usw.) auch Non-Governmental Organizations (NGOs), Bürger und andere zivilgesellschaftliche Akteure als Partner auftreten (Krumm/Mause 2009, S. 110). Damit entsteht die Frage, ob diese Akteure dem privaten Bereich zuzuordnen sind oder Bestandteil eines dritten, intermediären Bereiches sind.

Grundsätzlich bedarf die Zuordnung der Partner einer Einzelfallprüfung. Die Existenz des „Dritten Sektors“, die sogenannte Zivilgesellschaft, ist unstrittig (Zimmer 2007, S. 533). Infolgedessen ist es nach Ziekow und Windoffer (2008, S. 41) auch möglich, dass Kooperationen zwischen öffentlichem und Dritten Sektor oder solche unter Beteiligung von Akteuren aus allen drei Sektoren als PPP subsumiert werden können.

Diese Ansicht findet sich auch in der Politikwissenschaft, wo gesagt wird, dass ein wesentliches Merkmal für eine PPP die Kooperation zwischen Akteuren aus gesamtgesellschaftlichen Bereichen, d. h. aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft darstellt. Somit ist es möglich, dass

auch eine dauerhafte Interaktion zwischen privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen als PPP gesehen werden kann, wie es im Bereich des Corporate Citizenship Engagement zu beobachten ist (Sack 2009 a, S. 20).

Aus Sicht der Rechtswissenschaft zeichnet sich PPP als eine langfristige, ganzheitliche und vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der Privatwirtschaft als Auftragnehmer zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus (vgl. Schede/Pohlmann 2006, S. 102; Püttner 2006, S. 99). Die eindeutige Bezeichnung der öffentlichen Hand als Auftraggeber und der Privatwirtschaft als Auftragnehmer stellt unmissverständlich klar, dass für eine PPP aus Sicht der Rechtswissenschaften nur Akteure aus dem öffentlichen bzw. privaten Sektor in Betracht kommen. Organisationen aus dem Dritten Sektor bedürfen daher einer Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Sektor in Bezug auf ihre Stellung in einer PPP. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zuordnung je nach PPP-Ausgestaltung wechseln kann.

Die zunehmende Bedeutung eines dritten gesellschaftlichen Sektors, auch als „Zivilgesellschaft“ bezeichnet, lässt es sinnvoll erscheinen, den bisher zweisektoral ausgelegten PPP-Begriff, um einen dritten Sektor zu erweitern. Dabei kann der Dritte Sektor jeweils den öffentlichen oder den privaten Part der PPP einnehmen, was für alle beteiligten Partner zutreffen kann. Für einige dieser PPP-Varianten haben sich in der Literatur spezielle Bezeichnungen herausgebildet (Abb. 2).

		Öffentlicher Part		
		Public	Private	Dritter Sektor
Privater Part	Public		Public Private Partnership (PPP) • Public Social Private Partnership (PSPP)	Public Private Partnership (PPP) • Public Citizen Partnership (PCP)
	Private	Public Private Partnership (PPP) • Public Social Private Partnership (PSPP)		Public Private Partnership (PPP) • Civil Private Partnership (CPP)
	Dritter Sektor	Public Private Partnership (PPP) • Public Citizen Partnership (PCP)	Public Private Partnership (PPP) • Civil Private Partnership (CPP)	

Abbildung 2: Bereiche von PPP

Quelle: Eigene Darstellung

Die klassische Form der PPP ist die Zusammenarbeit zwischen einem Subjekt aus dem Öffentlichen Sektor und einem Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht aus dem Privaten Sektor. Es kommt dabei nicht darauf an, in welchem Bereich die Kooperation angesiedelt ist. Dieses können Projekte im Kultur-, Bildungs-, Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeit- bzw. Sicherheitsbereich sein. Eine Ausprägung dieser PPP ergibt sich, wenn die Projekte nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, da es sich dann um Projekte des Public Social Private Partnership (PSPP) handelt. Kennzeichnend für PSPP ist, dass „öffentliche Institutionen, privatwirtschaftliche Unternehmen oder Stiftungen sowie Privatpersonen gemeinsam ein wohlfahrtssteigerndes, gesellschaftlich erwünschtes Vorhaben“ mit einer rein sozialen Zielsetzung durchführen (Fandel et al. 2010, S. 922). Solche sozialen Projekte finden sich oft in der Unterstützung

des Betriebs von Kindergärten, Schulen, Hochschulen oder auch in der kommunalen Jugendarbeit.

Da die Gewinnerzielungsabsicht eines der beteiligten Partner kein notwendiges Merkmal für die Existenz oder Durchführung einer PPP darstellt, können somit auch Kooperationen zwischen Partnern aus dem Öffentlichen Sektor und der Zivilgesellschaft eine PPP bilden. Bei den Partnern aus dem Bereich der Zivilgesellschaft (hier gleichzusetzen mit dem Dritten Sektor) kann es sich dabei um Non-Profit Organisationen (NPO) bzw. Non-Governmental Organisationen (NGO) oder auch Genossenschaften (e G) bzw. Vereine (e. V.) handeln.⁵ Diese Form der Leistungserstellung wird in der wissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff der „Ko-Produktion bzw. Co-Production“ diskutiert (Pestoff 2011, S. 17). Im Rahmen der PPP-Diskussion wird diese Kooperation mit Public Citizen Partnerships (PCP) bezeichnet (Reiner et al. 2010). Charakterisierend für diese PPP ist der gemeinsame Beitrag von öffentlicher Institution und Bürger zur kommunalen Aufgabenerfüllung. Dabei werden vorherige kommunale Einrichtungen wie z. B. Bürgerwindparks, Hallen- und Freibäder, etc. häufig von Bürgern und der Gemeinde partnerschaftlich in Form einer Genossenschaft organisiert (Lang/Roessl 2011, S. 721ff.; Thaler et al. 2013). Öffentliche Leistungen werden durch bürgerschaftliches Engagement ersetzt bzw. können zumindest unterstützt werden. Wenn Überschüsse erwirtschaftet werden, dienen diese ausschließlich der Förderung der Genossenschaftsmitglieder und bleiben in der jeweiligen Region. Durch die Eigenverantwortung der Bürger stellen die PCP's eine Kooperationsform dar, die weitreichende demokratische und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt.

Eine weitere Form von PPP stellen Partnerschaften zwischen privaten Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Institutionen insbesondere NPO's dar, wenn die zivilgesellschaftlichen Institutionen den „klassischen“ öffentlichen Part wahrnehmen, d. h. als Träger einer (evtl. weit gefassten) öffentlichen Aufgabe (rechtlich, politisch oder tatsächlich) anerkannt sind. Für diese spezielle PPP-Variante gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion Bestrebungen, den Begriff Civil-Private Partnerships (CPP) zu entwickeln (Prinzhorn 2011). Das theoretische Fundament, auf das sich diese Partnerschaft stützt, ist im Bereich des Corporate Citizenship (CC) zu finden (Backhaus-Maul et al. 2010). Der Begriff des Corporate Citizenship bildet wiederum den Ursprung für den Corporate Social Responsibility (CSR) Ansatz. Diese Entwicklung, Verknüpfung von PPP und CSR, als eine neue Form von PPP wurde schon von Budäus (2006, S. 25) vor einigen Jahren vorausgesagt. Dabei sind Konstellationen vorstellbar, in denen die Partner einer PPP aus allen drei Sektoren stammen (Abb. 3). Hier könnte eine PPP, oder wenn sich eine rein soziale Zielsetzung ergibt, eine PSPP, vorliegen. Eine mögliche Projektkonstellation könnte im Bereich der Kinderbetreuung so aussehen, dass ein eingetragener Verein (gemeinwohlorientiert) als KITA-Träger einen privaten Betreiber (mit Gewinnerzielungsabsicht) beauftragt und die betreffende Kommune Unterstützungszahlungen an den KITA-Träger leistet.

5 Damit wird einer breiteren Sichtweise von PPP gefolgt, zu finden auch bei Greiling (2009, S. 112): „From a narrow perspective, PPPs are sometimes limited to infrastructure projects [...]. In a wider sense, public policy networks or civil society and community development initiatives are also regarded as a part of the PPP family [...]“; vgl. auch Wettenhall (2010).

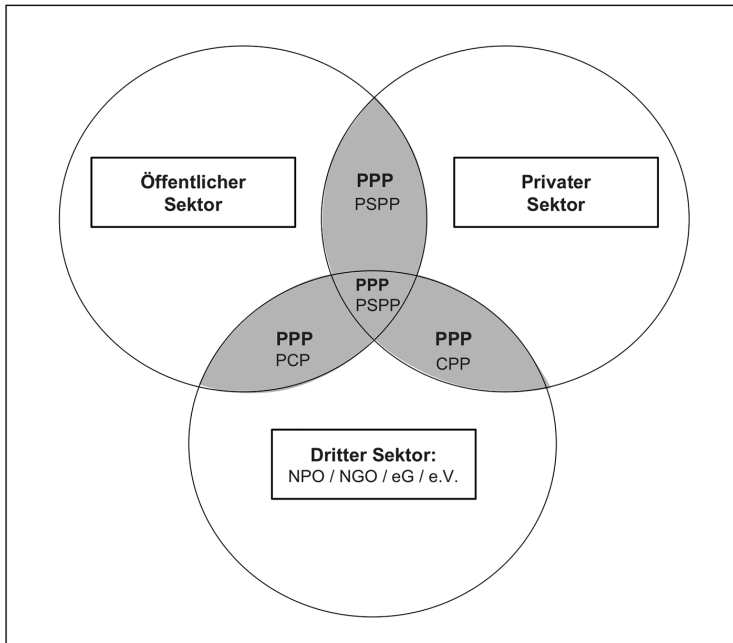


Abbildung 3: Sektor übergreifende Kombinationen für PPPs

Quelle: Eigene Darstellung

Nachdem die verschiedenen Konstellationen für das Vorliegen einer PPP betrachtet wurden, erscheint das oben erwähnte Kriterium „*mindestens je ein Wirtschaftssubjekt ist dem öffentlichen bzw. privaten Bereich zuzuordnen*“ im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft als zu eng gefasst und interpretationsbedürftig. Stattdessen sollte in Bezug auf die Herkunftseigenschaft der Partner, das Kriterium in „*mindestens je ein Partner ist dem öffentlichen oder privaten Bereich oder der Zivilgesellschaft zuzuordnen*“, ausgeweitet werden.

2. Ziele der Partner bei der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

a) „Kein Zielkonflikt der Partner“

In allen drei Wissenschaftsgebieten wird unterschiedlich über die Ziele einer PPP diskutiert: In den Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften steht das Ziel der Beteiligten, bezogen auf das jeweilige Projekt im Vordergrund. In den Politikwissenschaften wird nicht speziell über die Ziele diskutiert, sondern über die dahinterliegenden Motive. Für die Rechtswissenschaften haben die Ziele insoweit nur Bedeutung, dass sie den Zweck der jeweiligen Verträge widerspiegeln. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass der Umgang mit einem möglichen Zielkonflikt zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner in Bezug auf Funktion und Grundorientierung

im Vordergrund der Diskussion steht. Im Allgemeinen ist das Handeln der öffentlichen Hand gemeinwohlorientiert, das der Privatwirtschaft gewinnorientiert. Durch das Grundgesetz ist die öffentliche Hand verpflichtet, mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, wirtschaftlich umzugehen (Art. 114 Abs. 2 GG). Das wirtschaftliche Handeln im öffentlichen Interesse sollte so ausgestaltet sein, dass die jeweiligen öffentlichen Institutionen ihre Wettbewerbsfähigkeit und örtlichen Standortvorteile verbessern. In diesem Sinne kann es Gemeinsamkeiten zwischen gewinn- und gemeinwohlorientierten Partnern geben. In diesem Zusammenhang wird bei PPP in den Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften oft von einer Zielgemeinschaft oder auch „common interests“ gesprochen, wenn über die individuellen Ziele der Beteiligten diskutiert wird (Ziekow 2012, S. 136; Lenk/Röber 2011, S. 1). Zu berücksichtigen ist dabei, dass nicht notwendig eine Zielidentität zu erreichen ist (Degenhart et al. 2011, S. 220; Ziekow 2011, S. 56). Andere Autoren sprechen von der Verträglichkeit der Zielsetzung und führen aus, dass bei einer „[...] PPP mit konfliktären Zielen, d. h. in einer Situation, in der sich die Zielerreichung eines Partners nur zu Lasten der Zielerreichung des anderen Partners realisieren lässt, auf Dauer keine funktionsfähige PPP“ entstehen kann (Budäus 2006, S. 16). Die Zielgemeinschaft soll so verstanden werden, dass trotz der unterschiedlichen Handlungsrationaltäten der Akteure, der Zusammenschluss der Partner in einer PPP dazu dient, die individuellen Ziele besser erreichen zu können. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass es neben den individuellen Zielen der Partner, auch gemeinsamer Ziele für das Vorliegen einer PPP bedarf. Diese gemeinsamen Ziele bilden gewissermaßen den Rahmen um die jeweiligen individuellen Zielsetzungen und legen je nach Hintergrund den fixierten Erfolg der Partnerschaft bzw. des konkreten Projektes fest (Ziekow/Windoffer 2008, S. 52).

Die Politikwissenschaft setzt sich nicht mit den individuellen bzw. gemeinsamen Zielen der Partner auseinander, sondern fragt sich, welche Motive vorliegen, damit die Akteure eine PPP in Betracht ziehen. Dabei sind Ziele und Motive nicht gleichzusetzen, sondern die Motive stellen die Ursachen dar, warum über eine PPP nachgedacht wird. Es kann daher sein, dass die Motive der Akteure voneinander abweichen, ohne aber die komplementären Ziele für das Eingehen einer PPP zu gefährden. Die individuellen und gemeinsamen Ziele beziehen sich hauptsächlich auf das konkrete Projekt und entwickeln sich aus den zugrundeliegenden Motiven bzw. Handlungslogiken. Sack (2009 a) identifiziert drei verschiedene Bereiche, aus denen sich die unterschiedlichen Motive ableiten lassen: 1. Motive der öffentlichen Akteure, 2. Motive der privaten Akteure, 3. Akteurübergreifende Motive.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht hat das Vorliegen einer zielkonfliktfreien Kooperation Bedeutung, da sich die Ziele im vereinbarten Vertragswerk wiederfinden. Die gemeinsamen Ziele stehen zumeist in einem Rahmenvertrag (memorandum of understanding), einem Betreiber-, Gesellschafts-, Kooperationsvertrags- oder in der Präambel des geschlossenen Vertrags. Ferner ist es auch möglich, dass die Ziele in eine rechtlich nicht bindende Vereinbarung einfließen (Ziekow/Windoffer 2008, S. 52). Die individuellen Ziele werden dabei nicht explizit in den Verträgen genannt, sondern durch das Wesen bzw. den Inhalt der abgeschlossenen Verträge verfolgt. Theoretisch kann davon ausgegangen werden, dass bei Abschluss der Verträge kein Zielkonflikt vorlag, weil in der Regel unterstellt werden kann, dass die beteiligten Vertragsparteien den Vertrag auch erfüllen wollen. Die Praxis zeigt, dass sich dieser zielkonfliktfreie Zu-

stand im Zeitablauf ändern kann.⁶ An dieser Stelle soll vorwegnehmend auf die Bedeutung von relationalen (unvollständigen) Verträgen für PPP hingewiesen werden.⁷ Diese ergeben sich aus den nicht vollständigen und im Zeitablauf variierten, vertraglich vereinbarten Leistungsspezifikationen, die im Rahmen eines Projekts immer wieder angepasst werden müssen (Sack 2009 b, S. 221). Die unterschiedliche Auslegung von Verträgen nach deren jeweiligen zugrunde liegenden Interessen, kann dazu führen, dass die (eigentlich bereits gelösten) Zielkonflikte erst in der Zukunft auftreten.

Es ist festzuhalten, dass für die Funktionsfähigkeit einer PPP aus Sicht aller drei Wissenschaftsgebiete eine Zielkomplementarität der Individualziele der Partner vorliegen muss. Eine Zielfidentität ist nicht notwendig. Grundsätzlich reicht eine Zielgemeinschaft mit unterschiedlichen Individualzielen und umrahmenden gemeinsamen Zielen.

b) „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“

Ein zentrales Element für das Vorliegen einer PPP ist der Zweck der Partnerschaft. Es ist unbestreitbar, dass es sich dabei um die *Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe* handeln muss. In den Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe als konstitutives Merkmal einer PPP angesehen (Mühlenkamp 2006, S. 30 bzw. Degenhart et al. 2011, S. 217). Dieser Zweck wird nicht immer explizit als Merkmal in den Publikationen erwähnt, sondern kann aus allgemeinen Erläuterungen abgeleitet werden, wie z. B. „[...] dass der privatwirtschaftliche Sektor in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung eingebunden wird“ (Budäus/Grüb 2007 b, S. 247). In der Politikwissenschaft wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ebenfalls als eine Voraussetzung für eine PPP gesehen. Dabei wird in den meisten Veröffentlichungen nicht explizit darauf eingegangen, was als öffentliche Aufgabe zu bezeichnen ist, sondern die Ausführungen beziehen sich eher auf sehr allgemeine Erläuterungen. Freise (2009, S. 233) spricht beispielweise in diesem Zusammenhang von „der Produktion von Diensten und Gütern der öffentlichen Daseinsfürsorge“, wobei Sack (2009 a, S. 20) in diesem Kontext einfach nur von der Leistungserstellung im Bereich des öffentlichen Sektors ausgeht. In der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Thema öffentliche Aufgaben und PPP bezieht sich die Diskussion vornehmlich auf die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen (Wieland 2009). In Abgrenzung zur herkömmlichen Beschaffung übernimmt „[...] der private Auftragnehmer dabei als Erfüllungsgehilfe des öffentlichen Auftraggebers nicht nur die Planung und Herstellung eines dem öffentlichen Auftraggebers während der Vertragslaufzeit zur Nutzung bereitzustellenden Projektgegenstandes, sondern auch dessen Betrieb, Finanzierung und gegebenenfalls Verwertung [...]“ (Schede/Pohlmann 2006, S. 102). Gegenstand der im Rahmen der PPP von Privaten zu erbringenden Leistung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur kann etwa die Herstellung, Sanierung und Be-

6 Das Mautscheidungsverfahren der deutschen Bundesregierung und dem Toll Collect Konsortium über den verspäteten Start der LKW-Maut in Deutschland fällt in dieser Kategorie (Haerder 2012).

7 Relationale (unvollständige) Verträge haben ihren Ursprung in der ökonomischen Vertragstheorie, vgl. Mühlenkamp 2012, S. 76 f.; weitere Aspekte finden sich beim Merkmal „kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“ in diesem Beitrag.

trieb von Hoch- und Tiefbauten, Verkehrswegen, technischen Anlagen oder sonstigen Bauwerken sein (Christen 2009, S. 9). Aus Sicht der Autoren Schede und Pohlmann (2006, S. 103) ist das Konzept PPP nicht nur auf den Immobilienbereich beschränkt, sondern kann auch auf die Herstellung und Bewirtschaftung von beweglichen Wirtschaftsgütern oder der Erbringung von Dienstleistungen übertragen werden, die für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, soweit diese Leistungen grundsätzlich geplant, hergestellt, betrieben, finanziert und ggf. verwertet werden.

Festzuhalten ist, dass PPP den Bestand einer öffentlichen Aufgabe voraussetzt, aber nicht einen bestimmten Aufgabeninhalt. Daher sind Ausführungen über Wesen und Inhalt öffentlicher Aufgaben im Zusammenhang mit PPP nur mit konkreten Vorhaben und Bewertungen im Einzelfall möglich, in diesem Beitrag kann nur ein erster Überblick gegeben werden. Zu beachten ist, dass eine abstrakte inhaltliche Bestimmung dessen, was als öffentliche Aufgabe zu bezeichnen wäre, in der Literatur überwiegend fehlt. Der Inhalt der öffentlichen Aufgaben ergibt sich aus dem institutionellen Rahmen also der Staatsverfassung wie der Kommunalverfassung und den einzelnen Landesgesetzen, wobei die Ausfüllung dieses Rahmens bei den Institutionen liegt (Sackelmann 2008, S. 269). Damit bleibt festzuhalten, dass öffentliche Aufgaben zeitgebunden sind. Sie können sich über die Jahre verändern, somit werden sich über die Jahre auch die Anwendungsfelder für PPP verschieben (Abelshauser 1996, S. 224ff.). Zur Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe kann der Staat, wenn dieses aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bzw. Wirksamkeit angebracht bzw. notwendig ist, PPP-Kooperationen eingehen. Durch die Einbindung von privaten Partnern oder Institutionen der Zivilgesellschaft überträgt der Staat die teilweise oder vollständige Erfüllungsverantwortung auf den Partner unter Beibehaltung zumindest staatlicher Gewährleistungsverantwortung. Er hat letztendlich zu gewährleisten, dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden (Degenhart et al. 2011, S. 218).

Grundsätzlich erstreckt sich die Aufgabenerfüllung von PPP auf Handlungsfelder, die im Fokus der politischen oder zivilgesellschaftlichen Zielsetzung stehen. Insbesondere ist die Versorgungssicherheit ein Anliegen des Staates, die er nur noch in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Bürgern zu angemessenen Versorgungskosten erfüllen kann (Thom/Ritz 2003, S. 448). Dabei ist es notwendig, auf die Abgrenzung von PPP zu anderen Durchführungsinstrumenten hinzuweisen. Einige bisher in den verschiedenen Wissenschaftsbereichen als PPP bezeichnete Fallbeispiele stellen keine PPP dar. Sei es, dass keine öffentliche Aufgabe, sondern vorrangig ein Beschaffungszweck vorliegt oder es sich um Betreibermodelle handelt, die mehr der Delegation als der Kooperation zuzuordnen sind. Strünek und Heinze (2005, S. 122) geben dabei das Beispiel der Abwasserentsorgung an, bei dem die betreffende Kommune die Finanzierung und Durchführung vertraglich an ein privates Unternehmen überträgt. Als ein weiteres Beispiel der Autoren wird die Übertragung eines ehemaligen öffentlichen Schwimmbades an einen privaten Investor genannt. Beide Beispiele zeigen, dass nur solche Sachverhalte als PPP zu bezeichnen sind, in denen eine gemeinsame Planung über die Nutzung bzw. Form der Leistungsbringung erfolgt und der öffentliche Partner in angemessener Weise an der Aufgabenerfüllung beteiligt ist.

Eine PPP liegt somit nur dann vor, wenn die Partnerschaft innerhalb der (verfassungs-) rechtlichen Grenzen eine öffentliche Aufgabe erfüllt und die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht in Konflikt zu den Zielen der Partner steht.

3. Beziehung und Risikoverteilung zwischen den Partnern

a) Formalisierung der Kooperation

Aus Sicht der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften ist die Kooperation zwischen den Partnern einer PPP grundsätzlich formalisiert (Gerstlberger/Siegl 2011, S. 2). Dabei ist zu beachten, dass der Grad der Formalisierung in den unterschiedlichen Organisationsformen einer PPP variiert. Nach Roggenkamp (1999, S. 49) können drei unterschiedliche Organisationsformen einer PPP unterschieden werden:

- eher informelle Kooperationsformen sowie Vorformen partnerschaftlicher Zusammenarbeit,
- auf gemeinsamen ausgehandelten Verträgen und/oder Vereinbarungen basierende Kooperationen oder sogenannte kontraktbestimmte Kooperationen (im Folgenden als Vertrags-PPP bezeichnet),
- Zusammenschluss öffentlicher und privater Akteure in gemeinsamen Gesellschaften oder auch in sogenannten gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (im Folgenden als Organisations-PPP bezeichnet).

Der Grad der Formalisierung ist in der eher informellen Kooperation (wie es sich schon aus der Intention der Bezeichnung ergibt) am niedrigsten und steigt dann stark bei der Vertrags-PPP und der Organisations-PPP an, was insbesondere durch die rechtlichen Vorschriften für die Umsetzung dieser Formen bzw. der Rechtssicherheit begründet wird. Im Normalfall werden die Eckpunkte der Kooperation zwischen den Partnern wenigstens in Rahmenverträgen festgehalten, so dass eine vertragliche Grundlage vorhanden sein sollte. Bei Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft liegt der Kooperation mindestens ein Gesellschaftsvertrag zu Grunde. Berücksichtigt werden sollte aber auch die Bedeutung von vorvertraglichen Absprachen, die im Einzelfall wegweisend für den späteren Abschluss von Verträgen sein können und auch eine Art der Formalisierung darstellen, wenn auch auf einem sehr niedrigen Grad (Degenhart et al. 2011, S. 220ff.).

In den Politikwissenschaften wird die Diskussion über die Formalisierung der Kooperation nur am Rande geführt. Indirekt wird dieses Thema im Bereich der PPP-Taxonomie behandelt, indem beispielsweise bei einer organisatorischen PPP als gemischtwirtschaftliche Unternehmen auf die enge vertragliche Kopplung der Partner hingewiesen wird (Sack 2009 b, S. 219). Bei der Beschreibung der verschiedenen Typen von PPP finden sich Hinweise auf Formalisierungsvorschriften, die aber nicht weiter ausgeführt werden. Somit ist festzustellen, dass eine Formalisierung von PPP in den unterschiedlichen Ausprägungen auch aus Sicht der Politikwissenschaft gesehen, aber nicht ausgiebig diskutiert wird.

In den Rechtswissenschaften spielt dagegen die Formalisierung von PPP eine zentrale Rolle. Für viele Autoren ist eine vertragliche Grundlage ein zwingendes Kriterium für das Vorliegen einer PPP (Krasemann 2008, S. 7). Die Rechtswissenschaften beschäftigen sich hauptsächlich mit vertraglichen Regelungen zwischen verschiedenen Parteien und legen deshalb schon kraft ihrer Herkunft besonderen Fokus auf die Formalisierung. Insbesondere durch die rechtliche Ausgestaltung der wesentlichen Vertragsmodelle im Bereich der Immobilienwirtschaft, der Be-

reich, der die längste Erfahrung mit der Umsetzung von PPP-Modellen hat, ergibt sich zwingendermaßen ein hoher Formalisierungsgrad (Schede/Pohlmann 2006, S. 104ff.).

Die drei betrachteten Wissenschaftsgebiete unterscheiden sich somit im Grad der geforderten Formalisierung. Ob informelle Kooperationsformen dabei schon die erste Stufe einer PPP darstellen, kann bezweifelt werden, da es hier für beide Seiten zu großer Rechtsunsicherheit kommt. Die Umsetzung einer Partnerschaft auf informeller Basis erscheint schwierig insbesondere wenn – wie häufig bei PPP – keine Zielidentität vorliegt und mithin kein automatisches Gleichverhalten zu erwarten ist. Eine stärkere Rechtssicherheit und eine damit einhergehende wirksamere Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung ergibt sich bei den formellen Kooperationsformen, allgemein mit den Begriffen Vertrags-PPP und Organisations-PPP bezeichnet, so dass bei diesen beiden Formen tatsächlich von einer PPP gesprochen werden kann (Ambrosius 2013, S. 322).

b) „Kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“

Aus Sicht der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaft ist der kontinuierliche Abstimmungsbedarf der Beteiligten ein elementarer Bestandteil einer PPP (Roggencamp 1999, S. 55 f.). Dieses zeigt, dass die Kooperationsform PPP nicht als starrer Zustand wahrgenommen werden soll, sondern mehr als ein kontinuierlicher Prozess oder als kurvenreiche Wegstrecke. Dem Abstimmungsbedarf der Partner liegt eine schlecht strukturierte Ausgangslage zugrunde. Diese explizite Ausgangslage findet auch im Rahmen der volkswirtschaftlichen Forschung im Bereich der Neuen Institutionsökonomik Berücksichtigung (Grüb 2007, S. 48ff.). Dabei dienen die Theorie der unvollständigen Verträge und die Transaktionskostentheorie als Basis für die Erforschung der öffentlich-privaten Kooperationen. Es ist in der Literatur unbestritten, dass PPP im Umfeld von unvollständigen Informationen entstehen und somit unvollständige Verträge abgeschlossen werden (Schomaker 2011, S. 223). Aufgrund der Nichtvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse ergibt sich somit ein nachträglicher Anpassungs- bzw. Nachverhandlungsbedarf, der den kontinuierlichen Abstimmungsbedarf begründet (Mühlenkamp 2006, S. 34).

In den allgemeinen Definitionen von PPP, die im Rahmen von politikwissenschaftlichen Publikationen verwendet werden, wird das Merkmal eines kontinuierlichen Abstimmungsbedarfes nicht explizit erwähnt, es wird aber auf die Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse hingewiesen. Der Abstimmungsbedarf wird im Rahmen einer interaktiven, eher horizontal geprägten Handlungskoordination gesehen, wobei die Abstimmung aufgrund der vorliegenden unvollständigen Verträge anlassbezogen wahrgenommen wird. Als Gründe für diese Abstimmungen werden Anpassungen und Präzisierungen der vertraglichen Regelungen im Zeitablauf der PPP angeführt (Oppen/Sack 2008, S. 270). Schwalb (2011, S. 27) weist in diesem Zusammenhang ergänzend auf eine vorhandene „weiche“ PPP-Kultur hin, die sich dadurch auszeichnet, dass gemeinsame Wertvorstellungen und Sympathien einen zusätzlichen Bestandteil der Aushandlungsprozesse darstellen.

In den rechtswissenschaftlichen Definitionen von PPP fehlt ebenfalls das Merkmal des kontinuierlichen Abstimmungsbedarfs. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, stehen die Vertragsgestaltung und die Absicherung der jeweiligen Vertragsparteien im Vordergrund. Aus dem

Selbstverständnis der Juristen heraus, sollen alle möglichen Rechte und Pflichten der Partner in den vorliegenden Verträgen bzw. einem einheitlichen Vertragswerk zu Beginn einer PPP festgelegt werden. Unvollständige Verträge oder Verträge mit unbestimmten Verpflichtungen sollte es daher erst gar nicht geben (Püttner 2006, S. 102). Somit würde auch eine kontinuierliche Abstimmung entfallen, da sich die jeweiligen Zuständigkeiten aus den Verträgen ergeben. Dagegen zeigen zahlreiche Praxis-Beispiele, dass bei einer PPP nicht alle Einzelheiten der Kooperation zu Beginn in eine für die gesamte – regelmäßig längere – Laufzeit gültigen Vertrag vereinbart werden können. Wenn dieses möglich wäre, würde ein sogenannter klassischer Vertrag vorliegen. Da dieses aber gerade bei PPP-Konstruktionen nicht möglich ist, kommt es stets zu unvollständigen bzw. relationalen Verträgen (Budäus/Grüb 2008; S. 423; Beckers/Klatt 2009 a, S. 331). Es ist gerade ein Merkmal von PPP, dass sich durch die gemeinsame Aufgabenerfüllung ein regelmäßig wiederkehrender Abstimmungsbedarf ergibt. Der Abstimmungsbedarf ist somit ein wichtiges Abgrenzungskriterium zwischen PPP und Beschaffungsverträgen.

Viele der in der Literatur dargestellten Beispiele stellen beim Abgleich mit dem Merkmal „*kontinuierlicher Abstimmungsbedarf*“ keine PPP dar, sondern fallen in den Bereich der Beschaffung durch klassische Verträge. Diese Konstellationen können zwar auch als eine Kooperationsform gesehen werden, aber eben nicht als PPP bezeichnet werden.

c) „Langfristigkeit“

Ein Definitionsmerkmal, das sich in allen Publikationen der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften immer findet, bezieht sich auf die Dauer einer PPP-Beziehung. Das Wesensmerkmal der langfristigen Zusammenarbeit wird dabei nicht als ein starrer Zeitrahmen definiert, sondern führt mehr zu der Auffassung, PPP als einen längeren Prozess anzusehen, der einer gründlichen Planung und Steuerung bedarf (Degenhart et al. 2011, S. 220). In diesem Zusammenhang gehört das Lebenszyklus-Prinzip erwähnt, das ein wesentlicher Bestandteil der PPP-Projekte im Rahmen der Erstellung von Sachinfrastruktur darstellt (Beckers/Klatt 2009 a). Unter diesem Prinzip ist die organisatorische Bündelung von Leistungen auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfung zu verstehen, die dazu führen sollen, dass sich Wirtschaftlichkeitsvorteile gegenüber der herkömmlichen Projektrealisierung (in der keine Gesamtbetrachtung stattfindet) ergeben. Aus ökonomischer-analytischer Sicht liegt dann eine PPP vor, wenn derselbe Private die Gesamtverantwortung für mindestens zwei Phasen/Wertschöpfungsstufen übernimmt (Mühlenkamp 2012, S. 72ff.). Dieses kann auf den verfügungsrechtlichen Kern der vertraglichen Kooperation zurückgeführt werden, bei dem sich ein Privater nicht selber schädigen möchte und einen Anreiz hat, Kosten zu vermeiden (bei Verantwortung für mehrere Projektphasen), die er sonst zu tragen hätte (Ambrosius 2013, S. 333). Dabei wird deutlich, dass einzelne Beschaffungsvorgänge nicht unter PPP subsumiert werden können. PPP bedeutet eben mehr als bloß ein einmaliger oder auch wiederholter Leistungsaustausch über den Markt (Ziekow/Windoffer 2008, S. 45).

Auch in der Politikwissenschaft existiert die Langfristigkeit als konstitutives Merkmal für die Definition der PPP. Wie in den Wirtschafts-/ Verwaltungswissenschaften lassen sich keine exakten Zeiträume finden, sondern es wird mit vagen Formulierungen über die Dauer einer Part-

nerschaft geschrieben. Beispielsweise nutzt Sack in seinen Definitionsmerkmalen für das Vorliegen einer PPP, das Merkmal einer „mehr oder minder dauerhafte[n] Kooperation zwischen Akteuren“ als Beschreibung für die zugrundeliegende Langfristigkeit der PPP-Beziehung (Sack 2009 a, S. 20). Welche Zeiträume sich dabei unter den Begriffen „mehr“ oder „minder“ verbergen, bleibt unklar. Der Lebenszyklus-Ansatz beim Bereitstellen von Infrastruktur-Einrichtungen bildet auch aus Sicht der Rechtswissenschaft eine Basis für die Begründung einer langfristigen Kooperation und somit einer PPP. In Abgrenzung zu der Vergabe von einzelnen Leistungspaketen (z. B. Werk- oder Dienstleistungen) steht die vertraglich geregelte Zusammenarbeit mit dem Privaten über mehrere Wertschöpfungsstufen im Vordergrund (Schede/Pohlmann 2006, S. 102). Aus Sicht Ziekows ist die „Dauerhaftigkeit der Kooperation, die mit einer Lebenszyklus- und Prozessorientierung einhergeht, d. h. Ausschluss einmaliger Beschaffungsvorgänge und kurzfristiger Dauerschuldverhältnisse [...]“ ein Kriterium für die Abgrenzung von PPP zu anderen Instrumenten der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Ziekow 2012, S. 137). Insbesondere anhand der Vertragslaufzeiten von PPP-Projekten im Bereich der Infrastruktur kann das Merkmal Langfristigkeit mit möglichen Zeiträumen belegt werden. Dabei seien hier nur beispielsweise die Laufzeiten bis 30 Jahren bei Erwerber- bzw. Leasingmodellen oder bis zu 20 Jahren bei Inhabermodellen erwähnt.

Die Langfristigkeit der Partnerschaft ist daher ein weiteres Kriterium, um von einer PPP zu sprechen. Dabei steht nicht eine bestimmte Anzahl von Jahren im Vordergrund, sondern der mittel- bis langfristige Charakter der Zusammenarbeit der privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure. Kennzeichnend ist, dass „[...] für kooperatives Handeln im Sinne einer echten Partnerschaft ausreichend Zeit erforderlich ist, da nur so ein wirkliches Miteinander bei der Problemlösung mit gegenseitigen Lernprozessen und wechselseitigen Vertrauen entstehen kann“ (Pauli 2009, S. 91). Ferner bedingt das Vorliegen von relationalen Verträgen eine Langfristigkeit der Kooperation. Charakteristisch für relationale Verträge ist eine starke Interaktion der Transaktionspartner, die auf sehr komplexen sozialen Beziehungen beruht und im Ergebnis zu einer gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung führt (Paffhausen 2010, S. 42). Das erwähnte Lebenszyklusprinzip dient vor allem als Abgrenzungskriterium für PPP-Konstellationen im Bereich der Sachinfrastruktur- und Gebäudeerstellung. Aus Sicht der NPG und deren Fokus auf Ko-Produktion kann es aber auch PPPs geben, bei denen der Lebenszyklus-Ansatz nicht eingehalten wird.

d) „Risikogemeinschaft – Gleichordnung der Partner“

Als ein weiteres Merkmal für eine PPP wird in der wirtschafts- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Bildung einer Risikogemeinschaft angesehen. Im Rahmen einer PPP sollen die wirtschaftlichen Risiken aus der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe derart erfolgen, dass jeder Partner diejenigen projektspezifischen Risiken übernimmt, die er aufgrund seiner Erfahrung und Aufgabenzuweisung am besten einschätzen, beeinflussen und steuern kann (Degenhart et al. 2011, S. 219). Damit sich diese Risikogemeinschaft bilden kann, ist es notwendig, dass sich die Partner auf „Augenhöhe“ begegnen. Ziekow und Windoffer (2008, S. 40) definieren diesen Partner-Status als „Ebene der Gleichordnung“, in der die herkömmlichen Regelbe-

fugnisse eines Subordinationsverhältnisses (Hierarchie), der Regelfall in der öffentlichen Verwaltung, außer Kraft gesetzt wird. In diesem Zusammenhang sind die Ausführungen von Alfen und Fischer (2006, S. 3) zu sehen, die in der von ihnen verwendeten Definition vorbringen, dass „die vorhanden Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden“.

In den PPP-Debatten der Politikwissenschaften spielt die Risikoverteilung zwischen den Partnern eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Es wird zwar darauf hingewiesen, dass eine Risikoallokation anhand der spezifischen Kompetenzen der unterschiedlichen Akteure erfolgen sollte und dabei die individuellen, systembedingten Fähigkeiten der Akteure berücksichtigt werden, nur als spezielles Merkmal einer PPP-Definition wird die Risikogemeinschaft nicht gesehen (Sack 2009 a, S. 149).

Aus juristischer Sicht ist der Umgang mit Risiken ein wesentlicher Bestandteil im Rahmen der Auseinandersetzung mit PPP. In den einzelnen PPP-Definitionen wird eine vorliegende Risikogemeinschaft erwähnt. Dabei sollen die vorhandenen Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner sachgerecht verteilt werden, aber ob es dazu einer Gleichordnung der Partner bedarf, bleibt hier offen (Ziekow 2012, S. 137).

Eine einheitliche Verwendung des Risiko-Begriffes gibt es derzeit in der PPP-Literatur nicht (Mühlenkamp 2012, S. 94ff.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Thema Risiko eine besondere Bedeutung bei der Investitionsentscheidung der öffentlichen Hand spielt. In vielen Fällen liegt es an der durchgeführten Risikobewertung mit dem Niederschlag in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ob eine öffentliche Aufgabe durch eine PPP oder eine Eigenerledigung erfüllt werden soll (Beckers/Klatt 2009 b).

Bisher erfolgt eine Risikovermeidung in den meisten Fällen nur in der Sphäre des jeweiligen Partners. Aber ein Kriterium von Partnerschaft stellt auch die gemeinsame Entwicklung einer Risiko-Vermeidungsstrategie dar. Dabei kommt es zu einem Mehrwert, wenn beide Partner ihre jeweilige Expertise in ihrem originären Aufgabenfeld einbringen, aber auch neue Ideen und Vorgehensweisen für den anderen Bereich äußern. Roggencamp (1999, S. 148 f.) bezeichnet dieses „Voneinander-Lernen“ als wechselseitige Aneignung von Fähigkeiten, der gesamtgesellschaftlich und für jeden einzelnen Akteur der PPP positiv zu bewerten ist.

Die partnerschaftliche Verteilung von Risiken innerhalb einer PPP stellt somit ein zentrales und notwendiges Merkmal für die Definition einer PPP dar. Der Risikomanagementprozess in PPP-Projekten bietet mit der möglichen Anreizstruktur die effizienteste Erfüllung der zugrunde liegenden öffentlichen Aufgabe.

4. Zwischenfazit

Aus Sicht der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und den Rechtswissenschaften lassen sich drei zentrale Themengebiete in Bezug auf den Kern von PPP identifizieren:

- Inhaltliche Ausgestaltung der PPP angelehnt an die sektorale Herkunft der beteiligten Partner
- Fokussierung der unterschiedlichen Zielvorstellungen der Partner hinsichtlich der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe
- Auswirkungen der Chancen-Risiken-Verteilung innerhalb einer PPP und die Folgen für die Beziehung zwischen den beteiligten Partnern.

Grundsätzlich können anhand der Analyse der drei identifizierten Themengebiete folgende Schlussfolgerungen und sich daraus ergebende Merkmale abgeleitet werden:

- In Bezug auf die Bestimmung der Partner „sollte mindestens je ein Partner dem öffentlichen oder privaten Bereich oder der Zivilgesellschaft zuzuordnen sein.“ Die Kriterien der „Identitätserhaltung“ stellen, neben dem „sozialen Mechanismus `Vertrauen`“ weitere zwingende Eigenschaften für das Vorliegen einer PPP dar.
- In allen drei Wissenschaftsbereichen wird einhellig die „zielkonfliktfreie Zusammenarbeit“ als Grundvoraussetzung für eine PPP angesehen, wobei es nicht unbedingt zu einer Zielidentität kommen muss. Konsens besteht auch beim Zweck einer PPP: die „Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe“, wobei die Bestimmung der Aufgabe anhand der durch Verfassung und Rechtsrahmen gesetzten Grenzen erfolgen sollte.
- Die Regelung der Beziehung der Partner zueinander kann anhand des Kriteriums „Formalisierung der Kooperation“ über alle drei untersuchten Wissenschaftsgebiete nachgewiesen werden. Im Zusammenhang damit steht das Merkmal „kontinuierlicher Abstimmungsbedarf“, das sich explizit zwar nur in der wirtschafts-, bzw. verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion wiederfindet, aber dennoch aufgrund seiner Bedeutung als ein zwingendes Merkmal für eine PPP gelten sollte. In Bezug auf das Merkmal „Langfristigkeit“ zeigt sich ein einheitliches Verständnis in den drei analysierten Wissenschaftsbereichen und damit eine einhergehende Abgrenzung von PPP zu klassischen Beschaffungsvorgängen. Ebenso verhält es sich mit der Risikoverteilung, die disziplinübergreifend als „Risikogemeinschaft“ kennzeichnend für das Vorliegen einer PPP angesehen wird und damit auch eine Gleichordnung der Partner impliziert.

IV. Verknüpfung von PPP und New Public Governance

„Wenn uns die Probleme, wissenschaftliche wie außerwissenschaftliche, nicht den Gefallen tun, sich selbst disziplinär oder gar fachlich zu definieren, dann bedarfes eben besonderer Anstrengungen, die in der Regel aus den Fächern oder Disziplinen herausführen“ (Mittelstraß 2005, S. 19)

Die in Kapitel III identifizierten Merkmale zeigen, dass die Möglichkeit besteht, ein gemeinsames Verständnis von PPP zu entwickeln. Die abgeleiteten Merkmale können als gemeinsame Schnittmenge gesehen werden, die den Ausgangspunkt bilden, um diesen Prozess zu starten. Hierzu bietet die New Public Governance (NPG), die von Osborne (2010, S. 9) als ein Produkt der und eine Antwort auf die immer schwierig werdende Implementierung des öffentlichen Ordnungsrahmens bzw. der öffentlichen Aufgabenerfüllung im 21. Jahrhundert gesehen wird,

einen passenden und aktuellen Rahmen. Für die Weiterentwicklung von PPP als Teil NPG wird daher eine Zusammenarbeit von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, öffentliche Institutionen und Zivilgesellschaft benötigt. Dabei sollte ein transdisziplinärer Forschungsansatz verfolgt werden, der aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen (Interdisziplinarität) besteht und ein gemeinsames Vorgehen auch mit Praktikern aus allen drei aufgezeigten Sektoren verfolgt (s. Abb. 3). In Bezug auf die Interdisziplinarität sollte von einer Gleichberechtigung der Disziplinen ausgegangen werden. Weder die Vertreter der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften bzw. der Politikwissenschaft noch der Rechtswissenschaften haben grundsätzlich „recht“, stattdessen ist für jeden Sachverhalt neu zu entscheiden, wie stark jeweils disziplinäre Argumente gewichtet werden (Schedler 2014, S. 224). Bisher fehlt für das Konzept PPP ein disziplinär-übergreifender Bezugsrahmen, wobei erste Versuche für die Erstellung einer geschlossen PPP-Theorie bereits unternommen wurden (Budäus/Grüb 2007 a, Budäus/Grüb 2008 bzw. Mühlkamp 2006). Das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses kann an den unterschiedlichen Bezeichnungen für PPP im wissenschaftlichen Diskurs aufgezeigt werden: „institutionelle Arrangements, hybride Organisationen, inter-organisationale Netzwerke, hybride Steuerungsarrangements, pluralistische Organisationen...“ um nur einige zu erwähnen, die sich im Kern alle auf die Mechanismen einer PPP zurückführen lassen. Dabei ist gerade ein gemeinsamer Bezugsrahmen mit einheitlicher Begriffsverwendung von entscheidender Bedeutung, wenn Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen mit unterschiedlichen Sichtweisen denselben Forschungsgegenstand betrachten, auch als „problem framing“ bezeichnet (Jahn 2008, S. 32). Hier könnten, die in diesem Beitrag identifizierten Merkmale ein Versuch sein, einen Rahmen zu bilden.

Auffällig ist, dass es kaum gemeinsame Publikationen von Autoren aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen zum Thema PPP existieren. Wissenschaftstheoretisch und wissenschaftssoziologisch ist das nachvollziehbar, da die jeweiligen Disziplinen nicht auf Nachfrage aus den anderen Bereichen warten, sondern innerhalb ihres Bereichs über Erkenntnisinteressen und Forschungsagenden kommunizieren, d. h. sie produzieren zuallererst für den „Eigengebrauch“ (Lüdemann 2009, S. 127). Doch dieser Ansatz ist für die Erforschung von PPP als Instrument der NPG nicht zielführend. Hier ist gerade eine Zusammenschluss der Disziplinen notwendig, da „[...] die Akteure hinsichtlich ihrer Ziele (erwerbswirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich), Handlungslogiken (konditional- oder zweckprogrammiert), Kernkompetenz (juristisch, politisch oder ökonomisch) und Organisationskulturen (bürokratisch oder innovativ) [...]“ sich sehr stark unterscheiden (Röber 2012, S. 20). Gerade spezielle Fragen von Finanzierungsoptionen und Strategieentwicklung von PPP-Projekten können nur durch die unterschiedlichen wissenschaftlichen Methoden erforscht werden. Dabei geht es „weniger um Ab- und Ausgrenzung von Disziplinen, als um Integration der Sichtweisen“ gegenüber dem Forschungsobjekt PPP (Schedler 2014, S. 247). Bisher fehlt eine solche Verbundenheit und Kooperation der Rechts-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften unter Einbeziehung von Varianten der Soziologie und Psychologie, alles Disziplinen, die als Basisdisziplinen der Verwaltungswissenschaften verstanden werden (Reichard 2014, S. 255 f.).

V. Schlussfolgerungen

Die in diesem Beitrag genannten disziplinübergreifenden Merkmale von PPP bilden einen Bezugsrahmen für die interdisziplinäre Forschung von PPP und verhindern, dass der Begriff PPP zur Leerformel verkommt. Durch das Eingehen einer PPP ist es für die Akteure möglich, aus verschiedenen Regelungsmustern, Konstellationen, Interaktionen und Kooperationsformen zu wählen. Die NPG wirkt dabei wie ein Anker für den PPP-Diskurs, mit dem es möglich ist, die zukünftigen PPP-Projekte einzuordnen und weiter zu erforschen. Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich insbesondere bei den Motiven der beteiligten Akteure der drei Sektoren bzw. ob es zu einem Wandel in der Einstellung der Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in Bezug auf PPP-Projekte gibt. In einem nächsten Schritt ist zu ergründen, in welchen Regionen Deutschlands solche PPP-Projekte existieren und eine Identifikation der Kriterien/Umstände, die zu einer erfolgreichen Umsetzung führen. Für die Verwaltungspraxis ergibt sich anhand eines gemeinsamen Verständnisses von PPP eine Vielzahl von neuen Kooperationsmöglichkeiten, insbesondere dann, wenn PPP als Teil der NPG auch als Begriff für die Innovation von Problemlösungsansätzen gesehen wird. Insbesondere bei der Erfüllung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben könnte dieser Spielraum in den nächsten Jahren in Deutschland genutzt werden.

Abstract

Heinrich Degenhart and Frank Wessel; Public Private Partnership (PPP) – Towards a common understanding of PPP as part of the New Public Governance discourse

Interdisciplinary Research; Co-Production; New Public Governance; Public Private Partnership

Public Private Partnerships (PPPs) are perceived as part of the New Public Governance (NPG) discourse. In the past PPPs have been given many meanings, many authors used individual definitions, but no common definition has so far evolved. The aim of this paper is to identify common criteria across disciplines for PPPs through an analysis of current academic PPP literature. Based on an interdisciplinary understanding of PPP as part of NPG new approaches on the fulfilment of (voluntary) municipal tasks can be analysed and developed in the future.

Literaturverzeichnis

- Abelshauser, Werner (1996): Wirtschaftliche Wechsellagen, Wirtschaftsordnung und Staat: Die deutschen Erfahrungen. In: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben, S. 199-232.
- Alfen, Hans Wilhelm/Katrin Fischer (2006): Der PPP-Beschaffungsprozess. In: Martin Weber, Michael Schäfer, Friedrich Ludwig Hausmann, Hans Wilhelm Alfen und Dietrich Drömann (Hg.): Public Private Partnership. [rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung]. München, S. 1-84.
- Ambrosius, Gerold (2013): Die Entwicklung Öffentlicher-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren. In: dms – der moderne Staat 6Jg. (2), S. 321-344.

- Backhaus-Maul, Holger/Christiane Biedermann/Stefan Nährlich/Judith Polterauer (Hg.) (2010): Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven.
- Beckers, Thorsten/Jan-Peter Klatt (2009 a): Eine institutionenökonomische Analyse der Kosteneffizienz des PPP-Ansatzes. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 32Jg. (4), S. 325-338.
- Beckers, Thorsten/Jan-Peter Klatt (2009 b): Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Endbericht zu dem Projekt "Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung"; Auftraggeber: Bundesrechnungshof. Unter Mitarbeit von Giacomo Corneo u. Holger Mühlenkamp. Technische Universität Berlin. Berlin-Speyer.
- Boll, Philip (2007): Investitionen in Public-Private-Partnership-Projekte im öffentlichen Hochbau unter besonderer Berücksichtigung der Risikoverteilung. Eine theoretische und empirische Untersuchung. Köln.
- Brinkerhoff, Derick W./Jennifer M. Brinkerhoff (2011): Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance. In: Public Administration and Development 31st, S. 2-14.
- Budäus, Dietrich (2006): Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 11-28.
- Budäus, Dietrich/Birgit Grüb (2007 a): Anhaltspunkte und Hypothesenbildung für eine Theorie der Public Private Partnership. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II., Berlin, S. 421-431.
- Budäus, Dietrich/Birgit Grüb (2007 b): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 30Jg., S. 245-272.
- Budäus, Dietrich/Birgit Grüb (2008): Public Private Partnership (PPP): Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand. In: Hartmut Bauer (Hg.): Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. Potsdam, S. 33-50.
- Christen, Jörg (2009): Einführung PPP-Handbuch. In: Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Bundesministerium für Verkehr und Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (Hg.): PPP-Handbuch. Leitfaden für öffentlich-private Partnerschaften. Bad Homburg, S. 9-32.
- Degenhart, Heinrich/Sabine Clausen/Lars Holstenkamp (2011): Flächenfonds als öffentlich-private Partnerschaft. Ein Finanzierungskonzept zur Mobilisierung von Brachflächen am Beispiel der Stadt Hannover. Baden-Baden.
- Fandel, Günter/Allegra Fistek/Brigitte Mohn (2010): Erfassung von Synergieeffekten von Projekten des Public Social Private Partnership (PSP). In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 80Jg. (9), S. 921-944.
- Freise, Matthias (2009): Innovationsmotoren oder Danaergeschenk? Zur Legitimität Öffentlich-Privater Partnerschaften in Governancearrangements der kommunalen Gesundheitspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 55Jg. (3), S. 231-251.
- Gerstlberger, Wolfgang/Wolfram Schmittel/Jens Janke (2004): Public Private Partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen. Düsseldorf.
- Gerstlberger, Wolfgang/Michael Siegl (2011): Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Konzept für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben?; Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Greiling, Dorothea (2009): Public-Private Partnership: a driver for efficient public services or just an example of wishful thinking. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft 37, S. 108-125.
- Greve, Carsten/Graeme A. Hodge (2013 a): Conclusions: Rethinking public-private partnerships. In: Carsten Greve und Graeme A. Hodge (Hg.): Rethinking public-private partnerships. Strategies for turbulent times. Abingdon, Oxon, New York, NY, S. 211-222.
- Greve, Carsten/Graeme A. Hodge (Hg.) (2013 b): Rethinking public-private partnerships. Strategies for turbulent times.
- Grüb, Birgit (2007): Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership. Berlin (2006).
- Haerder, Max (2012): Der ewige Milliardenpoker um die Maut. Toll Collect. WirtschaftsWoche. Online verfügbar unter <http://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/toll-collect-der-ewige-milliardenpoker-um-die-maut-seite-all/7524078-all.html> (Zugriff: 30.9.2014).
- Hodge, Graeme A./Carsten Greve (2008): The PPP phenomenon: performance and governance insights. In: Janine O'Flynn und John Wanna (Hg.): Collaborative governance. A new era of public policy in Australia? Acton, A.C.T., S. 93-111.
- Hodge, Graeme A./Carsten Greve (2011): Theorizing Public-Private Partnership Success: A Market-Based Alternative to Government. Paper for the Public Management Research Conference at Syracuse University, 02-04 June 2011. Syracuse, NY, USA.
- Hodge, Graeme A./Carsten Greve/Anthony E. Boardman (Hg.) (2010): International Handbook on Public-Private Partnerships.

- Jahn, Thomas (2008): Transdisziplinarität in der Forschungspraxis. In: Sebastian Bergmann und Engelbert Schramm (Hg.): Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten. Frankfurt am Main-New York, S. 21-37.
- Kirbach, Roland (2012): Schön gerechnet. Kommunen. In: DIE ZEIT, 25.10.2012 (Nr. 44).
- Krasemann, Detlef (2008): Public Private Partnership. Rechtliche Determinanten der Auswahl und Konkretisierung von Projekten als Public Private Partnership. Hamburg.
- Krumm, Thomas/Karsten Mause (2009): Public-Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-) Wissenschaft. In: PVS Politische Vierteljahresschrift 50Jg. (1), S. 105-129.
- Lang, Anne-Sophie (2014): Baden in einem richtigen Bürgerbad. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 28.9.2014, S. 20.
- Lang, Richard/Dietmar Roessl (2011): Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany. In: VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 22nd (4), S. 707-730.
- Lenk, Thomas/Manfred Röber (2011): Public-Private Partnership as Part of Public Sector Modernisation. In: Thomas Lenk, Manfred Röber, Martina Kuntze, Matthias Redlich und Oliver Rottmann (Hg.): Public-Private Partnership. An Appropriate Institutional Arrangement for Public Services? Baden-Baden, S. 1-6.
- Lüdemann, Jörn (2009): Rechtsetzung und Interdisziplinarität in der Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Andreas Funke und Jörn Lüdemann (Hg.): Öffentliches Recht und Wissenschaftstheorie. Tübingen (3), S. 119-143.
- Mittelstraß, Jürgen (2005): Methodische Transdisziplinarität. In: Theorie und Praxis Nr. 2 14Jg. (2), S. 18-23.
- Mühlenkamp, Holger (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger (2012): Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)? In: Hans-Ulrich Küpper (Hg.): Chancen und Risiken von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. München, S. 63-126.
- Oppen, Maria/Detlef Sack (2008): Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships. In: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 259-281.
- Osborne, Stephen P. (2010): The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In: Stephen P. Osborne (Hg.): The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London-New York, S. 1-16.
- Paffhausen, Peter (2010): Entscheidung über eine Öffentlich Private Partnerschaft. Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger beim Eingehen einer institutionellem Öffentlich Privaten Partnerschaft. Dissertation. Universität Potsdam.
- Pauli, Christian (2009): Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben. Kassel.
- Pestoff, Viktor (2011): Co-production, new public governance and third sector social services in Europe. In: Ciências Sociais Unisinos 47Jg. (1), S. 15-24.
- Pfnür, Andreas/Christoph Schetter/Henning Schöbener (2010): Risikomanagement bei Public Private Partnerships. Berlin-Heidelberg.
- Prinzhorn, Jens (2011): Civil Private Partnerships. Kooperationen mit multinationalen Unternehmen aus Sicht von Nonprofitorganisationen. Marburg.
- Putnam, Robert D. (1995): Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. In: Political Science and Politics 28Jg. (4), S. 664-683.
- Püttner, Günter (2006): Chancen und Risiken von PPP aus juristischer Sicht. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 97-114.
- Reichard, Christoph (2014): Verwaltung aus Sicht der Managementlehre. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden, S. 255-269.
- Reiner, Elisabeth/Dietmar Röbl/Daniela Weismeier-Sammer (2010): Public Citizen Partnerships. In: kooperativ (3), S. 58-61.
- Röber, Manfred (2012): Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells. In: Manfred Röber (Hg.): Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance. Berlin (212), S. 15-27.
- Rogencamp, Sibylle (1999): Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt a.M.
- Sack, Detlef (2006): Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag. In: Dietrich Budäus (Hg.): Kooperati-

- onsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, S. 51-76.
- Sack, Detlef (2009 a): Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden.
- Sack, Detlef (2009 b): Zwischen Usurpation und Synergie – Motive, Formen und Entwicklungsprozesse von Public Private Partnership. In: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 55Jg. (3), S. S. 211-230.
- Sack, Detlef (2013 a): Krise und Organisationswandel von lokaler Governance – Das Beispiel Public Private Partnerships. In: Michael Haus und Sabine Kuhlmann (Hg.): Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden, S. 139-157.
- Sack, Detlef (2013 b): PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung. In: dms – der moderne Staat 6Jg. (2), S. 311-319.
- Salewski, Christian (2012 a): Die Selbstbediener. Geheimsache PPP – Wie Banken, Konzerne und Lobbyisten sich Staatsaufträge zuschanzen. In: impulse (02), S. 16-25.
- Salewski, Christian (2012 b): Sie nennen es Mitgift. In: Financial Times Deutschland (FDT), 22.5.2012, S. 23.26.
- Schede, Christian/Markus Pohlmann (2006): Vertragsrechtliche Grundlagen. In: Martin Weber, Michael Schäfer, Friedrich Ludwig Hausmann, Hans Wilhelm Alfen und Dietrich Drömmann (Hg.): Public Private Partnership. [rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung]. München, S. 102-156.
- Schedler, Kuno (2014): Forschungsannäherung an die managerialistische Verwaltungskultur. In: Klaus König, Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung. Baden-Baden, S. 221-254.
- Schomaker, Rahel (2011): Public Private Partnerships aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik – Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz. In: Jan Ziekow (Hg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise. Baden-Baden, S. 215-233.
- Schuppert, Gunnar Folke (2001): Grundzüge eines zu entwickelnden VerwaltungsKooperationsrecht. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Juni 2001.
- Schwalb, Lilian (2011): Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden.
- Seckelmann, Margrit (2008): Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben. In: dms – der moderne Staat (2), S. 267-285.
- Strünck, Christoph/Rolf G. Heinze (2005): Public Private Partnership. In: Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier und Götrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden, S. 120-127.
- Tartler, Jens (2012): Konzerne ziehen Bund über den Tisch. In: Financial Times Deutschland (FDT), 12.2.2012, S. 9.
- Thaler, Julia/Katharina Spraul/Bernd Helmig (2013): Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben: Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft 42, S. 112-127.
- Thom, Norbert/Adrian Ritz (2003): Möglichkeit der Wertschöpfungssteigerung durch Public Private Partnership. In: Norbert Bach und Wolfgang Eichler Bernd Buchholz (Hg.): Geschäftsmodelle für Wertschöpfungsnetzwerke. Wiesbaden, S. 435-457.
- Weller, Marc-Philippe (2009): Die Vertragstreue. Vertragsbindung, Naturalerfüllungsgrundsatz, Leistungstreue. Tübingen.
- Wettenhall, Roger (2010): Mixes and partnership through times. In: Graeme A. Hodge, Carsten Greve und Anthony E. Boardman (Hg.): International Handbook on Public-Private Partnerships. Cheltenham-Northampton, MA, S. 17-42.
- Wieland, Joachim (2009): Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf. In: Niedersächsische Verwaltungsblätter (NdsVBl) (2), S. 33-37.
- Winkelmann, Thorsten (2011): Auf dem Weg zum "schlanken Staat"? Public-Private-Partnership auf dem Vormarsch. In: Eckhard Jesse (Hg.): Europas Politik vor neuen Herausforderungen. Opladen [u.a.], S. 283-298.
- Winkelmann, Thorsten (2012): Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene. Baden-Baden.
- Ziekow, Jan (Hg.) (2011): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise.
- Ziekow, Jan (2012): Rechtliche Fragen der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) für das Handwerk. In: Hans-Ulrich Küpper (Hg.): Chancen und Risiken von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive. München, S. 129-241.
- Ziekow, Jan/Alexander Windoffer (2008): Public Private Partnership. Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen. Baden-Baden.
- Zimmer, Annette (2007): Bürgerschaftliches Engagement und Mangement: Führungskräfte im Dritten Sektor. In: Dietmar Bräunig und Dorothea Greiling (Hg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II., Berlin, S. 533-545.