

Birgit Aigner-Walder
Public Private Partnership

S. 1821 bis 1827

URN: urn:nbn:de:0156-55991691



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Public Private Partnership

Gliederung

- 1 Begriffliche Abgrenzung und historische Entwicklung
- 2 Kooperationsformen
- 3 Anwendungsbereiche von Public Private Partnerships
- 4 Chancen und Risiken von Public Private Partnerships
- 5 Resümee und Ausblick

Literatur

Institutionalisierte Kooperationen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren bieten in vielen Bereichen des Staats- und Verwaltungshandelns ein Potenzial für Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen, darunter auch die Stadt- und Raumentwicklung. Insbesondere der Zugang zu Ressourcen privater Partner eröffnet dem Staat neue Handlungsspielräume.

1 Begriffliche Abgrenzung und historische Entwicklung

Der Begriff *Public Private Partnership* (PPP) wird als Sammelbegriff für diverse Kooperationsformen zwischen öffentlichen Körperschaften und privaten Akteuren verwendet. Das Spektrum reicht von informellen Formen der Zusammenarbeit über ein Zusammenwirken bei der Finanzierung und Erbringung von Leistungen bis hin zur Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft. Der Grundgedanke des PPP-Konzeptes beruht dabei darauf, öffentliche und privatwirtschaftliche Denk- und Handlungsweisen sowie Ressourcen so zu kombinieren, dass eine möglichst effiziente und effektive Leistungserbringung sowie ein wechselseitiger Vorteil für die Kooperationspartner erreicht werden kann.

Eine begriffliche Abgrenzung wird häufig anhand folgender Merkmale vorgenommen, die erforderlich sind, um einer Public Private Partnership gerecht zu werden (vgl. Grimsey/Lewis 2007: 12 ff.; Roschmann 2005: 36 ff.; Budäus/Grüning 1997: 48 ff.):

- Längerfristige partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen
- Verfolgung eines vereinbarten Ziels durch die Kooperationspartner (z. B. Bau einer Infrastruktureinrichtung, Bereitstellung einer Dienstleistung)
- Vertragliche Vereinbarungen bilden die Basis für die Zusammenarbeit.
- Jeder Partner steuert Ressourcen bei (z. B. finanzielle, personelle oder materielle Ressourcen, Know-how).
- Aufgaben, Risiken und die Managementverantwortung werden zwischen den Partnern geteilt.

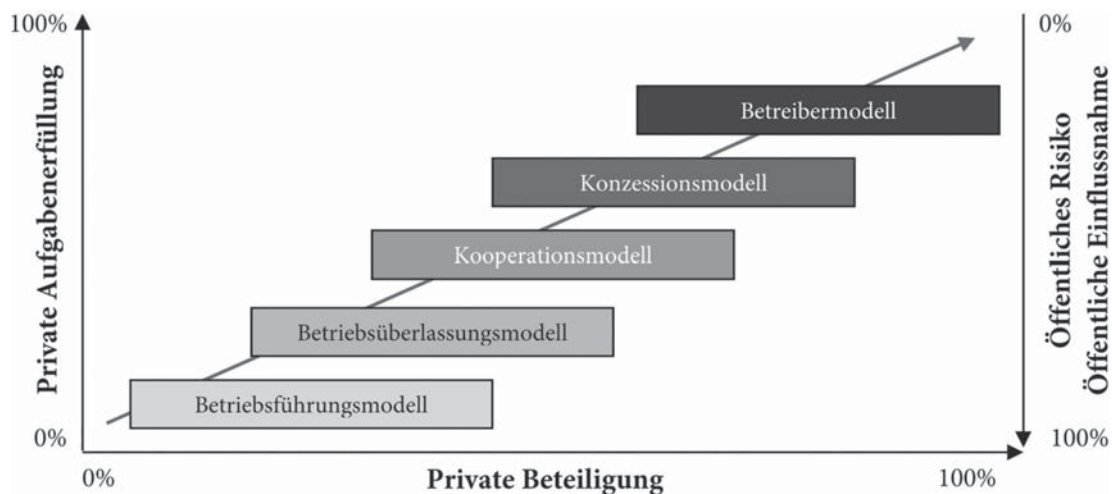
Dass der Begriff *Public Private Partnership* auch im deutschsprachigen Raum als englische Wendung bekannt ist, kann mit der Entstehungsgeschichte von PPPs begründet werden. Das Herkunftsland für den Ansatz und den Begriff sind die USA, wo in Pittsburgh bereits in den 1940er Jahren eine öffentlich-private Partnerschaft ins Leben gerufen wurde, mit dem Ziel, Maßnahmen zu ergreifen, um die von der Stahlindustrie stark in Mitleidenschaft gezogene Stadt wieder attraktiv zu machen und ihre wirtschaftlichen und ökologischen Probleme zu bekämpfen (vgl. Budäus/Grüning 1997: 42). Zunehmende Bedeutung erlangte das PPP-Konzept jedoch erst in den späten 1970er und 1980er Jahren im Rahmen der Diskussionen um eine Umstrukturierung des politisch-administrativen Systems in Richtung einer verstärkten Marktorientierung, höherer staatlicher Effizienz und einer Reduktion der Belastung von Staatsbudgets. In Europa traten Mitte der 1980er Jahre erste Ansätze von PPPs auf, wobei Großbritannien eine führende Position einnahm. Heute werden PPPs weltweit als Leistungserfüllungsform der öffentlichen Hand eingesetzt, wobei – insbesondere aufgrund der eingeschränkten (finanziellen) Spielräume der öffentlichen Hand – eine steigende Tendenz beobachtbar ist (vgl. Roggencamp 1999: 59 ff.; Wolff 2014: 1 ff.).

2 Kooperationsformen

Die Europäische Kommission unterscheidet in ihrem Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften zwischen zwei differenziert zu betrachtenden PPP-Formen (vgl. KOM EG 2004: 9, 19): Einerseits werden Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Partnern angeführt, welche auf Vertragsbasis basieren. Diese Variante der Partnerschaft beinhaltet die Übertragung von Aufgaben an private Partner, wie beispielsweise die Renovierung und/oder Nutzung eines Gebäudes oder die Bereitstellung von \triangleright *Dienstleistungen*. Dem gegenübergestellt werden institutionalisierte Partnerschaften, d. h. eine Form der Zusammenarbeit, welche über eine eigens gegründete Rechtsform erfolgt. Bei dieser Ausprägung ist es Aufgabe des gemeinsam geschaffenen Wirtschaftsobjektes, eine öffentliche Leistung zu erbringen. Für die beiden genannten Varianten werden vielfach auch die Begriffe *Projekt-PPP* oder *Vertrags-PPP* bzw. *institutionelle PPP* oder *Organisations-PPP* verwendet (vgl. Budäus 2006: 17 ff.).

In der Literatur wird – in Abhängigkeit vom Umfang der Aufgabenteilung, der Risikoübernahme des privaten Partners, der Eigentumsverhältnisse und den Möglichkeiten der Einflussnahme durch die öffentliche Hand – zwischen unterschiedlichen PPP-Organisationsmodellen unterschieden. Dazu zählen die Übertragung der Betriebsführung eines Objektes an einen privaten Partner (Betriebsführungsmodell, Betriebsüberlassungsmodell), die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft (Kooperationsmodell) und die Vergabe von Konzessionen oder lebenszyklusorientierten Infrastrukturprojekten an private Partner (Konzessionsmodell, Betreibermodell) (s. Abb. 1).

Abbildung 1: PPP-Organisationsmodelle



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an ICG 2003: 17

Welche Organisationsform für ein konkretes Vorhaben am besten geeignet ist, muss von Projekt zu Projekt im Detail geprüft werden. Mögliche entscheidende Aspekte für die Gestaltung eines PPP-Projektes sind neben der Risikoteilung und der Wahrung der Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand beispielsweise auch die erforderliche Qualität und Quantität der zu erledigenden

Public Private Partnership

Aufgabe, haushaltspolitische Aspekte oder die Kosten der Ausgestaltung. Ziel ist es, die PPP-Form so einzurichten, dass mittels einer klaren Vertragsgestaltung und Projektstruktur ein optimales Ergebnis erreicht werden kann. Ein detaillierter Überblick über die zu beachtenden Aspekte sowie Vor- und Nachteile der erwähnten Organisationsmodelle findet sich in Aigner-Walder und Döring (2013: 285 ff.).

3 Anwendungsbereiche von Public Private Partnerships

Public Private Partnerships können grundsätzlich in allen Bereichen des Staats- und Verwaltungshandelns gebildet werden; davon ausgenommen ist lediglich der Kernbereich des öffentlichen Sektors (z. B. Judikatur, Legislative), welcher der Hoheitsverwaltung vorbehalten ist. Vielfach treten PPP-Projekte bei großen Infrastrukturvorhaben in Erscheinung; so sind beispielsweise Projekte im Bereich der Verkehrsinfrastruktur (etwa Straßennetze, Tunnelbau), des öffentlichen Hochbaus (wie Verwaltungsgebäude, Schulen), des Städtebaus (etwa Wohnungsbau) oder der *Ver- und Entsorgung* (wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung) zu nennen. Im Dienstleistungsbereich sind PPP-Formen u. a. in der Sozialpolitik (z. B. Betriebsführung von Krankenhäusern, Pflegedienste), im Kultur- und Tourismusbereich (z. B. Betrieb von Kultureinrichtungen, Standortmarketing), im Rahmen der Wirtschaftsförderung oder bei Informations- und Kommunikationsdienstleistungen zu finden (vgl. Roschmann 2005: 46 f.; Grimsey/Lewis 2007: 7 ff.).

Der Großteil der genannten Aufgabengebiete liegt im Schnittfeld zur *Stadtentwicklung* und *Regionalentwicklung* (z. B. Wirtschaftsförderung, Verkehrsprojekte, *Wohnungsbau*). Doch auch im engeren Gebiet der Stadt- und Regionalentwicklung treten Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und privaten Akteuren in diversen Bereichen mit unterschiedlichem Verflechtungsgrad auf – von der Sanierung einzelner Gebäudekomplexe über die Belebung von Einkaufsstraßen bis hin zur Restrukturierung ganzer Stadtviertel. Stanghellini und Copiello (2011: 47 ff.) weisen diesbezüglich darauf hin, dass mit steigendem Interventionsgrad der öffentlichen Hand auch die Komplexität des zu lösenden Problems und in weiterer Folge jene der PPP zunimmt; so bestehen mögliche Formen der Kooperation in der Ausschreibung von Konzessionen oder in maßgeschneiderten Organisationen für die Realisierung eines Stadt- bzw. Regionalentwicklungsprojektes.

Wie bereits eingangs erwähnt, wurden die ersten PPP-Projekte in den USA im Bereich der Stadterneuerung eingesetzt; in Deutschland war die Rolle privater Partner im Bereich der integrierten Stadt- und Regionalplanung bislang jedoch meist auf die Einbindung privater Akteure im Rahmen der formal-rechtlichen Planungsprozesse limitiert. Die wachsenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (*Verwaltung, öffentliche*) gepaart mit immer stärker eingeschränkten Kapazitäten haben jedoch zu einer gestiegenen Attraktivität entsprechender Projekte im Stadt- und Regionalentwicklungsbereich geführt. So umfassen Ansätze der Involvierung Privater beispielsweise die Beteiligung Geschäftstreibender im Management von Einkaufsstraßen oder kooperative integrierte Quartiersentwicklungsprojekte (vgl. Weidner/Gerhardt/Schaaf et al. 2011: 213 ff.).

4 Chancen und Risiken von Public Private Partnerships

PPP-Projekte bieten aus Sicht der öffentlichen Hand vielfältige Chancen. Ein bedeutender Vorteil ist der Zugang zu den Ressourcen des privaten Partners. Neben zusätzlichen Finanzmitteln (vgl. Viehauser/Aigner 2004: 47 ff.) kann die öffentliche Institution vor allem vom spezifischen Know-how profitieren, z. B. von der technischen Kompetenz oder der Managementenerfahrung des Privaten. Sie verschafft sich damit Ressourcen, welche ohne die Partnerschaft nicht verfügbar wären; Synergieeffekte sowie eine finanzielle und organisatorische Entlastung der öffentlichen Verwaltung sind die Folgen (vgl. Budäus/Grüning 1997: 55 f.). Eine zielorientierte Verteilung der Aufgaben zwischen den Partnern und die Verringerung der politischen Einflussmöglichkeiten führen häufig auch zu einer zügigeren Realisierung des Projektes sowie zu Effizienzsteigerungen (vgl. Littwin/Schöne 2006: 184 f.). Meist gehen mit dem Einbezug der marktwirtschaftlich denkenden Unternehmen auch eine stärkere Kundenorientierung und eine Qualitätssteigerung in Bezug auf die zu erbringende Aufgabe einher. Zudem können Risiken (z. B. in der Bauphase) transferiert werden; Kontrollmöglichkeiten verbleiben – im Vergleich zu einer *Privatisierung* – dennoch in allen Phasen des Projektes bei der öffentlichen Hand (vgl. Roschmann 2005: 48 f.).

Ein wesentliches Risiko im Zuge von PPP-Projekten bildet jedoch die Auswahl des privaten Partners (z. B. in Bezug auf dessen Qualifikation und Absichten; vgl. Budäus/Grüning 1997: 58 f.). Auch ein möglicher Konkurs des Partners kann trotz detaillierter und kostenintensiver Analysen nicht ausgeschlossen werden. Die langfristige Ausrichtung der Kooperation kann darüber hinaus zu einer Abhängigkeit vom privaten Dienstleister oder sogar zu dessen Monopolstellung führen. Bei zu geringem wirtschaftlichen Erfolg kann es hingegen zu einem nachlassenden Engagement oder zu einem Ausstieg des privaten Partners kommen (vgl. Heinz 1999: 564 f.). Abgesehen von der Auswahl des privaten Partners kommen der Ausschreibungs- und Verhandlungsphase sowie der Vertragsgestaltung eine entscheidende Rolle zu, durch welche sich lange Projektvorbereitungszeiten und ein hoher Organisationsaufwand ergeben können. Damit verbunden sind auch zusätzliche (Transaktions-)Kosten, etwa für Beratung und Prüfung, das Vergabeverfahren oder die Vertragserstellung (vgl. Mühlenkamp 2006: 33 ff.), die im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsanalysen berücksichtigt werden müssen (vgl. Littwin/Schöne 2006: 175 ff.; Weber 2006: 139 ff.). Zudem besteht aufgrund des reduzierten Entscheidungsspielraums der öffentlichen Hand die Gefahr mangelnder demokratischer Kontrolle (vgl. Budäus/Grüning 1997: 62).

5 Resümee und Ausblick

Public Private Partnerships stellen eine Alternative zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dar. Von der Einbindung privater Akteure im Rahmen des Leistungsprozesses kann die öffentliche Hand in vielerlei Hinsicht profitieren. Das PPP-Konzept beruht darauf, dass beide Kooperationspartner Ressourcen wie beispielsweise Kapital, Know-how oder Personal beisteuern und gemeinsame Ziele verfolgen, wobei die Aufgaben und Risiken zwischen der öffentlichen Institution und dem privaten Partner geteilt werden. Ob ein Projekt oder die Erbringung einer Dienstleistung für eine PPP-Lösung geeignet ist, muss jedoch im Einzelfall sorgfältig geprüft werden. Entscheidend sind unter anderem die Kriterien, ob eine öffentlich-private Partnerschaft die Aufgabe effizienter und

Public Private Partnership

präferenzgerechter durchführen kann, ob die Leistungserstellung qualitativ und quantitativ auf Dauer gewährleistet ist, unter welchen Bedingungen dies möglich und mit welchen Folgen zu rechnen ist.

Literatur

- Aigner-Walder, B.; Döring, T. (2013): Instrumente und Organisationsmodelle zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturprojekte. In: Stainer-Hämmerle, K.; Oppitz, F. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik. Wien, 275-298.
- Budäus, D. (2006): Public Private Partnership – Kooperationsbedarf, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven. In: Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, 11-28.
- Budäus, D.; Grüning, G. (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, D.; Eichhorn, P. (Hrsg.): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden, 25-66.
- Grimsey, D.; Lewis, M. K. (2007): Public private partnerships. The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance. Cheltenham/Northampton.
- Heinz, W. (1999): Public Private Partnership. In: Wollmann, H.; Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik. Opladen, 552-570.
- ICG – Infora Consulting Group (Hrsg.) (2003): Public Private Partnership in Theorie und Praxis. Graz.
- KOM EG – Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.) (2004): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen. Brüssel. = KOM 327.
- Littwin, F.; Schöne, F.-J. (2006): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Stuttgart.
- Mühlenkamp, H. (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. In: Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, 29-48.
- Roggencamp, S. (1999): Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Frankfurt am Main.
- Roschmann, C. (2005): Public-Private-Partnerships. Versuch der Bestimmung eines Begriffs und seiner Operationalisierung. In: Stember, J. (Hrsg.): Public Private Partnerships. Zukunftsmodelle für öffentliche Verwaltungen. Ostbevern, 36-53.
- Stangehllini, S.; Copiello, S. (2011): Urban models in Italy: Partnership forms, territorial contexts, tools, results. In: Dalla Longa, R. (ed.): Urban models and Public-Private Partnership. Berlin / Heidelberg, 47-130.

- Viehauser, W.; Aigner, B. (2004): Public Private Partnership – die alternative Finanzierungsform. In: ÖHW – Das Öffentliche Haushaltswesen in Österreich 45 (1-2), 42-52.
- Weber, M. (2006): Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten. In: Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden, 139-157.
- Weidner, S.; Gerhardt, J.; Schaaf, J.; Riedel, N. (2011): PPP in urban development in Germany illustrated using two pilot projects in Leipzig. In: Dalla Longa, R. (ed.): Urban models and public-private partnership. Berlin / Heidelberg, 213-264.
- Wolff, S. (2014): Public-Private Partnerships in Deutschland. Wiesbaden.

Weiterführende Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung; DSGV – Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.) (2009): PPP-Handbuch: Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften. Bad Homburg.
- Budäus, D. (Hrsg.) (2006): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Baden-Baden.
- Dalla Longa, R. (ed.) (2011): Urban models and public-private partnership. Heidelberg.
- Lübke, I. (Hrsg.) (2010): Kooperative Stadtentwicklung durch kooperative Planung. Erfahrungen aus europäischen Stadt-Regionen. Berlin.

Bearbeitungsstand: 03/2017