



„Public-Private-Partnership“

Berlin, 23.02.2004



Statements:

Public-Private-Partnership

- Ziele der Partner identifizieren und Zielhierarchien festlegen.
- Zielkomplementarität durch Ausgestaltung der Verträge erzeugen.
- Freiwerdende Synergiepotenziale nutzen.
- Public-Private-Partnership als hybride Form öffentlicher Aufgabenerfüllung etablieren.
- Demokratische Kontrolle durch Offenlegung der Verträge ermöglichen.

Public-Private-Partnership

Gerade im Rahmen des New Public Managements, wächst die Relevanz von Public-Private-Partnerships (PPP) in Europa seit Anfang der 90er Jahre. PPP wurden in erster Linie populär, um Infrastrukturprojekte, so den Bau von Straßen, Krankenhäusern bis hin zu Botschaftsgebäuden umzusetzen. Fernab dieses klassischen Terrains werden PPP heutzutage auch immense Chancen in anderen Feldern wie dem Bildungssektor oder der Wissenschaft zugerechnet. Demgegenüber stehen jüngst desaströse Erfahrungen aus dem Fall TollCollect:

Dieser offensichtliche Misserfolg wirft neben Fragen der juristisch-handwerklichen Ausgestaltung des Vertragswerks auch solche auf, die die Sensibilität der Vertragspartner im Hinblick auf eine Vertragsgestaltung mit erfolgsorientierter Risikoverteilung fokussieren. Immerhin trug das Hauptrisiko dieses Vertrages ein Dritter: der Steuerzahler. Die Situation war weiterhin gekennzeichnet durch deutliche Züge einer Selbstkontraktion, bei der der Bund als Anteilseigner der Deutschen Telekom einerseits und als Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen andererseits an beiden Seiten des Verhandlungstisches saß. Demokratische Kontrolle war darüber hinaus über die Vereinbarung der Nicht-Offenlegung der Verträge von vornherein ausgeschlossen.

Ein Blick auf das historische Beispiel der „Allegeny Conference on Community Development“ bietet einen Einstieg in die Identifikation von PPP-Erfolgsfaktoren. In den 1940er Jahren war Pittsburgh/USA von der Stahlindustrie geprägt, durch eine industrielle Monokultur gezeichnet und daher zunehmend unattraktiv für weitere Wirtschaftszweige. Industrie und Politik schlossen sich 1943 auf informeller Basis zusammen, um die regionale Entwicklung voranzutreiben – mit Erfolg. Dieser Erfolg fußte auf Zielkomplementarität zwischen den Partnern, wodurch keine formelle Vertragsgestaltung nötig war.

Zielkomplementarität liegt bei PPP allerdings oft nicht vor und die vertragliche Ausgestaltung rückt ins Zentrum des Interesses. Bei beiden Akteuren handelt es sich hier um Partner in einem weiteren Sinne – um Vertragspartner. Grundsätzlich bietet PPP durch die meist höhere Produktivität im privaten Sektor die Möglichkeit durch freiwerdende Synergiepotenziale beide Vertragspartner in eine Win-Win-Situation zu bringen. Demgegenüber stehen Risiken, die eindeutig durch festgeschriebene Vertragsstrafen und Schadenersatzregelungen geregelt werden müssen. Dies bedeutet auch, dass Teile der Risiken staatlicher Leistungserstellung in die privatwirtschaftliche Sphäre transferiert werden.

Handelte es sich in der Vergangenheit bei PPP vordergründig oftmals um ein Instrument zur Intervention bei finanziellen Krisen der öffentlichen Hand und somit um eine Antwort auf die Frage: „Wie werden staatliche Aufgaben finanziert?“, so steckt eine wesentlich tiefgreifende dahinter: „Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen und welche nicht?“

Die Fokussierung dieser hintergründigeren Frage offenbart neue Aufgaben und Chancen durch PPP. Als hybride Form der öffentlicher Leistungserstellung bieten sie die Möglichkeit, Aufgaben, die originär nicht-staatlich sind, wie z.B. das Gebäudemanagement einer Schule im Rahmen einer PPP zu vergeben und sich voll auf die Aufgabe „Bildung“ zu konzentrieren. Die Ausgestaltung des Vertrages muss hierbei die Sicherstellung des reibungslosen Schulbetriebs gewährleisten. Grundsätzlich stehen auch Bereiche auf dem Prüfstand, die sich auf einen ersten Blick weniger für eine PPP eignen, wie das Beispiel des Baus und Betriebes einer Justizvollzugsanstalt in Nordrhein-Westfalen zeigt.

So gesehen bieten PPP auch die Möglichkeit der Rückführung von Staatsquoten in Zeiten, in denen die weitestgehende Zuständigkeit eines paternalistischen Staates immer mehr in Frage gestellt wird, ohne die Sicherstellung der Leistungsbereitstellung zu gefährden oder den für eine politische Durchsetzung eventuell hinderlichen Nimbus vollständiger Privatisierung zu tragen.

Für die politische Kommunikation und Beratung stellen PPP so verstanden Chance und Aufgabenfeld dar. Für den Erfolg der PPP ist hierbei entscheidend, dass vor Vertragsschluss die divergierenden Ziele der Vertragspartner identifiziert und bei mehreren Zielen – wie fiskal- und industriepolitischen Zielen im Falle TollCollect – eine eindeutige Zielhierarchie festgelegt wird. Die Risiken müssen erkannt und verteilt werden. Beratung bei Vertragsschluss ist offensichtlich unabdingbar, ebenso wie Kommunikationsberatung zwischen den Partnern sowie Controllingberatung nach Vertragsschluss. Während des gesamten Prozesses der Vertragsanbahnung, des Abschlusses und der Kontrolle kann Kommunikationsberatung Akzeptanz und Verständnis der PPP nach Innen und Außen fördern.

Berlin, 23. Februar 2004

