Public Private Partnership und Collaborative Governance

Detlef Sack

PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung[1]

1. Die Aktualität von Public Private Partnership

Nachdem es jahrelang relativ still um Public Private Partnership (PPP) gewesen war, erfuhr die PPP-Debatte in den Jahren 2012/13 einen Aufschwung. Für diesen können folgende Gründe ausgemacht werden: Wieder einmal geriet ein großes Bauvorhaben, das tatsächlich oder vermeintlich als PPP angelegt ist, nämlich die Hamburger Elbphilharmonie, medienwirksam in die Kritik. Die anfänglich kalkulierten Kosten wurden deutlich überschritten und Eröffnungstermine nicht eingehalten. Dies führte zu einer öffentlichen Debatte über die Vorzugswürdigkeit öffentlich-privater Kooperation. Der Position eines „bloß nicht PPP" (*Riedel* 2012, S. 2) wurde die Auffassung entgegen gesetzt, dass viel dafür spräche, „so viel privatwirtschaftliches Know-how zu nutzen und so viel Risiko wie möglich auf Unternehmen zu verlagern und weg vom Steuerzahler" (*Tartler*, S. 2). Aus Sicht der PPP-Entwicklungsagentur ‚Partnerschaften Deutschland' handelt es sich hier um „eine zum Teil hochemotionale und kaum noch erträgliche, verquaste Debatte zum Thema Öffentlich-Private Partnerschaften" (*Partnerschaften Deutschland* 2013). Ein zweiter Grund für das Wiederaufleben der PPP-Debatte ist – auch nach dem Auslaufen der Konjunkturpakete I und II der Jahre 2008/2009 – eine Aktualisierung und Verschärfung eines bekannten institutionellen Dilemmas: nämlich der Spannung zwischen einem hohen Investitionsbedarf in bestehende und neue Infrastrukturen einerseits und den finanziellen Restriktionen öffentlicher Haushalte andererseits. Dieses Problem ist erneut auf die Tagesordnung gelangt, da einerseits die negativen Effekte unzureichender Infrastruktur, etwa bei der Bahn, ins öffentliche Bewusstsein gerückt sind, während gleichzeitig – bei einem breiten gesellschaftspolitischen Konsens – eine politische Einigung auf die ‚Schuldenbremse' erfolgte. Damit wurde eine Selbstverpflichtung zur fiskalischen Austerität und Ausgabenkürzung eingegangen. Dem erkennbaren Bedarf an Investitionen[2] stehen mithin die ‚zugenähten Taschen' der öffentlichen Budgets entgegen. Es überrascht in diesem Zusammenhang nicht, dass PPP als eine Variante der Leistungserbringung mit möglichen Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsvorteilen in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt wurden.

Dementsprechend forderten die Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD die Bundesregierung dazu auf, über den bisherigen Umsetzungsstand von PPP in Deutschland ebenso zu berichten wie über ihr entsprechendes Konzept (*Das Parlament*

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 6. Jg., Heft 2/2013, S. 311-319

29.10.2012, S. 11). In der entsprechenden Antwort der Bundesregierung (*BT-Drucksache 17/13749*) wird zunächst darauf verwiesen, dass zwischen 2002 und 2013 187 PPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau mit einem Volumen von insgesamt ca. 7,5 Mrd. € realisiert worden seien. Das Dokument enthält zudem einen Abriss der PPP-Geschichte aus Sicht der Bundesregierung: Mit dem ‚ÖPP-Beschleunigungsgesetz' 2005 waren demnach die Bedingungen für die Realisierung sektorübergreifender vertraglicher Kooperation deutlich verbessert worden. 2006 sei der Leitfaden zur „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten" von Bund und Ländern entwickelt worden. 2007 habe ein Bund-Länder Arbeitsausschuss Empfehlungen zur haushaltsrechtlichen und -systematischen Behandlung von PPP publiziert. 2008 wurde die ÖPP Deutschland AG gegründet, die öffentlichen PPP-Interessenten objektive und neutrale Beratung anbiete. Ein ‚ÖPP-Vereinfachungsgesetz' sei 2009 vom Kabinett zwar verabschiedet, aber vom Parlament nicht wieter verfolgt worden. In den Folgejahren wurden die vorhandenen administrativen Instrumente weiter entwickelt. So wurde die Arbeitsanleitung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen überarbeitet, für Bauaufgaben des Bundes die obligatorische Berücksichtigung der PPP-Variante verankert und ein Excel-basiertes Rechenmodell für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entwickelt. Der Bericht der Bundesregierung hat verdeutlicht, dass vertragliche PPP als eine Form der „Collaborative Governance" (Ansell/Gash 2007, S. 543) auf dem Weg zu einer administrativen Routine sind bzw. diesen beschreiten sollen.[3]

Es ist dieser Hintergrund eines offenkundigen institutionellen Dilemmas (Infrastrukturqualität vs. fiskalische Austerität) wie auch der gleichzeitigen medialen Skandalisierung und administrativen Routinisierung, vor dem der vorliegende dms-Schwerpunkt angesiedelt ist. Es ist das Ziel der vorliegenden Publikation, aus interdisziplinärere Perspektive – vertreten sind wirtschaftshistorische, organisationssoziologische, verwaltungs- und politikwissenschaftliche Beiträge – ein breiteres fachwissenschaftliches Publikum über grundlegende Tendenzen und Einflussfaktoren der PPP-Entwicklung und den aktuellen Forschungsstand zu informieren.

Wer sich mit der Debatte um öffentlich-private Kooperation beschäftigt, ist damit konfrontiert, dass deren Formen vielfältig und unterschiedlich sind und um die Definitionen im Einzelnen immer noch gerungen wird (*Hodge/Greve* 2010, S. 3): ÖPP (öffentlich-private Partnerschaften), PPP (Public Private Partnership), PFI (Private Finance Initiative); es ließen sich weitere einschlägige Kürzel finden. Innerhalb der Debatte ist eine zusätzliche Schwierigkeit, dass für ähnliche Kollaborationsformen aus deutungspolitischen Gründen unterschiedliche Bezeichnungen verwandt werden: Wenn beispielsweise die Bundesregierung von ÖPP spricht, dann ist das die seinerzeit von der SPD-Fraktion eingeführte Bezeichnung, die Vertragsmodelle bezeichnet, die in Großbritannien als PFI geführt werden. Die Fraktion wollte eine sprachliche Nähe zur Privatisierung vermeiden. Trotz der weiterhin bestehenden Schwierigkeit, sich in der Welt der unterschiedlichen Abkürzungen und konkreten Modelle der PPP-Debatte zurechtzufinden, ist gegenüber dem Diskussionsstand der frühen 2000er Jahre gleichwohl ein Fortschritt festzustellen: Es haben sich *drei grundlegende Definitionen* als Konvention durchgesetzt: Als *organisatorische PPP* sind jene Einrichtungen zu bezeichnen, die anteilig von öffentlichen und privaten Eignern gehalten werden und bei denen auch das Personal, insbesondere die Geschäftsführung aus diesen beiden Bereichen kommt. Ausschlaggebend ist die Kooperation in einer gemeinsamen Organisation. *Vertragliche PPP* sind Delegationsbeziehungen, in denen die entsprechende Gebietskörperschaft bzw. ihre Exekutive private Unternehmen oder auch Non-Profit Organisationen für einen längeren Zeitraum mit der Leistungser-

bringung beauftragt. Hier ist der Vertrag, nicht die Organisation kennzeichnend. Maßgeblich für beide Formen ist dreierlei: Erstens handelt es sich um die Produktion von Gütern und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Zweitens beruht die Beziehung darauf, dass funktional differenzierte gesellschaftliche Bereiche mit unterschiedlichen Logiken gekoppelt werden, etwa diejenige der hoheitlichen Gewährleistung und politischen Zieldefinition mit der des Unternehmensgewinns und der effizienten Produktion (vgl. *Najam* 1996). Diese Koppelung ergibt sich aus der (wahrgenommenen) Interdependenz zwischen organisierten Akteuren. Drittens gilt für PPP, dass die Beziehungen aus verschiedenen Gründen nicht gänzlich geregelt und spezifiziert werden können. Die Interaktionen basieren also auf unvollständigen Verträgen, sodass Raum für dauernde Verhandlungen und Dialog gegeben ist.

Neben den beiden genannten PPP-Formen gibt es jene *öffentlich-privaten Netzwerke*, in denen individuelle und organisierte Akteure auf eine eher lose geregelte, stark auf Selbstverpflichtung beruhende Weise miteinander in den Austausch treten. Hier geht es ganz wesentlich um die Definition von Leistungen, aber auch um Regulierungen. Diese öffentlich-privaten Netzwerke stehen eher im Fokus der Debatte um „Collaborative Governance" (*O'Leary/Vij* 2012, S. 507). Gleichsam als Differenz zwischen der Debatte um PPP und Collaborative Governance wird mitunter ausgewiesen, dass das Ziel von PPP „is often to achieve coordination rather than to achieve decision-making consensus per se" (*Ansell/Gash* 2007; S. 548). Diese Unterscheidung zwischen kooperativer Leistungserbringung (PPP) und kollaborierender Entscheidungsfindung klingt zunächst eingängig. Es sind jedoch auch in diesen öffentlich-privaten Netzwerken Formen vorzufinden, etwa in Qualitätszirkeln mit Benchmarking, in denen auf die konkrete Leistungsverbesserung abgezielt wird (*Oppen/Sack* 2008; *Klijn* 2010, S. 74-75). Auch diese Netzwerke entsprechen den genannten Kriterien der operativen, formal unvollständig geregelten Koppelung von Akteuren aus funktional unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen.

All diesen Formen der kooperativen bzw. kollaborierenden Governance (organisatorische PPP, vertragliche PPP, öffentlich-private Netzwerke) wird jeweils der Zweck zugerechnet, die Definition bzw. die Erstellung kollektiver Güter mit einem ‚added value', also einem Mehrwert vorzunehmen, der ohne die öffentlich-private Koppelung und die Integration unterschiedlicher systemischer und organisatorischer Eigenlogiken nicht entstanden wäre. Mit der sektorübergreifenden Kooperation und Kollaboration sind Fragen (und Antworten) verbunden, die sich wie folgt in unterschiedliche Ebenen unterteilen lassen (vgl. *Straßheim* in diesem Heft): Erstens wird die Frage nach der ‚internen' Kooperation aufgeworfen. Wie arbeiten die vertraglichen und organisatorischen PPP und die öffentlich-privaten Netzwerke konkret? Hierbei geht es darum, wie etwa die Zwecke der Herkunftseinheiten, die Verfahren der Entscheidungsfindung, das Einbringen von Ressourcen sowie Zahlungsflüsse, die Arbeitsweise und -teilung u.a.m. geregelt sind. Es geht also um die *interne Governance*. Da die benannten Formen ja gerade auf einer unvollständigen Regulierung beruhen, also per definitionem permanentem Austausch Raum bieten, ist zudem die Ebene der konkreten Interaktion innerhalb der PPP relevant. Hier kommen die in der Literatur wiederholt genannten Faktoren wie persönliche Managementfähigkeiten und Vertrauen zwischen den Beteiligten zum Tragen (*Kouwenhoven* 1993; *Ansell/Gash* 2007, S. 550). Einschätzungen zum Leistungsvermögen unterschiedlicher PPP kommen diesbezüglich zu einem differenzierten Ergebnis, das sich wie folgt resümieren lässt: Eine formalisierte Governance zwischen den gekoppelten Organisationen, in der die Zwecke, die Leistungsspezifikation, die Risikoallokation, die Zahlungsflüsse

und die Entscheidungsverfahren klar und eindeutig geregelt sind und eine relative Ressourcensymmetrie zwischen den beteiligten Organisation hergestellt wurde, ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für positive Effekte. Maßgeblich sind zudem der offene Informationsfluss zwischen den beteiligten Akteuren, eine Mindestmaß an Kompromissbereitschaft und ein erhebliches persönliches Engagement: „It is the managerial effort that makes a PPP work, and not the organizational form." (*Klijn* 2010, S. 76-77; vgl. *Oppen/Sack* 2008, S. 274-275)

Die organisatorischen wie interaktiven Prozesse innerhalb der PPP sind zwar analytisch klar, in der konkreten Verwaltungspraxis jedoch weniger eindeutig von einer weiteren Ebene zu trennen, nämlich derjenigen der Beziehung zwischen den Herkunftsorganisationen (Verwaltung, Unternehmen) und der jeweiligen PPP. Warum werden diese etabliert? Erklärungsfaktoren und Motivlagen bei der Gründung von PPP widmet sich insbesondere der Beitrag von *G. Ambrosius*. Wie eingangs skizziert sehen sich öffentliche Akteure dem Dilemma zwischen erheblichem (infrastrukturellen) Investitionsbedarf und fiskalischer Austerität gegenüber. Es ist überdies nicht ersichtlich, dass Bürgerinnen und Bürger bereit sind, für die Leistungserbringung Steuererhöhungen hinzunehmen (vgl. *Flinders* 2005). Schließlich werden von Bürgerinnen und Bürgern zunehmend hohe Erwartungen an die Transparenz politisch-administrativen Handelns gestellt. Vor diesem Hintergrund besteht einerseits Finanzierungs-, andererseits Rechtfertigungsbedarf. Die ‚kollaboriende Wende' in Richtung mehr Transparenz, wie sie *Wewer* i.d.H. beschreibt, reagiert auf diesen gewachsenen Rechtfertigungsbedarf, indem sie gleichsam das Postulat nach mehr Offenheit (Transparenz, Open Data) mit mehr kooperativer Leistungserbringung kombiniert.

Für das Verhältnis zwischen den jeweiligen PPP und ihren Herkunftsorganisationen kommt eine zweite Frage in den Fokus: Wie können die Herkunftsorganisationen ihren Einfluss und ihre Kontrolle der PPP sichern? Die organisationssoziologische Konzeptionalisierung der losen Kopplung komplexer Akteure geht davon aus, dass für die Delegation und Übertragung von Aufgaben Kompensationen erfolgen (müssen), etwa indem diesen ausgegliederten Einheiten und Vertragsverhältnissen mehr Aufmerksamkeit und Kontrolle zuteil wird (*Orton/Weick* 1990, S. 211-213). Diese Perspektive wurde auch in der PPP-Forschung genutzt, insofern als die spezifische Besetzung entsprechender Aufsichtsgremien, das administrative Schnittstellenmanagement und das Berichterstattungswesen als kompensierende Rückkoppelung der PPP an die Herkunftsorganisation untersucht wurde (*Gerstlberger* 1999). Im vorliegenden dms-Schwerpunkt werden beispielsweise jene Beteiligungsberichte als Quelle genutzt, die Kernverwaltung, Politik und die Öffentlichkeit über die Mehrheitsverhältnisse bei organisatorischen PPP ebenso informieren sollen wie über deren jeweilige Tätigkeit und Leistung (*Papenfuß* i.d.H.). Im Prinzipal-Agenten Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive kommt zudem der parlamentarischen Kontrolle mit ihren Instrumenten wesentliche Bedeutung zu; und wirft die Frage auf, wie weit die Informationsrechte gegenüber Unternehmen reichen dürfen (*Krumm* i.d.H.). So war auch die Entwicklung bei der Elbphilharmonie Gegenstand eines Untersuchungsausschusses der Hamburger Bürgerschaft.

Auf die Praxis kompensierende Rückkoppelungsmechanismen mag sich die bei *Ambrosius* markierte Ernüchterung über den Aufwand mit und das Leistungsvermögen von PPP in dem Sinne auswirken, dass sie verstärkt werden. Generell sind PPP und Netzwerke der kollaborierenden Governance also mit der Anforderung konfrontiert, sowohl innerhalb der gemeinsamen Organisation, des Vertrags bzw. des Netzwerkes als auch ge-

genüber den Herkunftsorganisationen relative Autonomie und Interdependenz permanent zu balancieren (*O'Leary/Vij* 2012, S. 511).

PPP sind zudem in einer gesellschaftlichen Umwelt situiert, sie werden also durch exogene Faktoren (mit-)bestimmt. Zu diesen gehören etwa die generelle Wirtschaftsentwicklung (inkl. des absoluten Steueraufkommens und der Entwicklung am Finanzmarkt), aber auch allgemeine politisch-kulturelle Veränderungen, wie sie etwa in veränderten ordnungspolitischen Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Die Umwelt von PPP ist damit auch eine politische. *H.E. Klijn* hat PPP jüngst als „political brand" bezeichnet, als „image that evokes meaning and emotions, and attracts supporters" (*Klijn* 2010, S. 69). PPP und Collaborative Governance sind in diesem Sinne – dafür steht wohl auch die Open Government Initiative des US amerikanischen Präsidenten B. Obama (*Wewer* i.d.H.) – politische Projekte. ‚Typisch' ist in diesem Zusammenhang die Orientierung an ‚Partnership' im Konzept der New Labour Party unter T. Blair (*Klijn* 2010, S. 70-71). Wie ist es um die politische ‚Marke' PPP derzeit im deutschen Kontext bestellt? Eingangs ist auf die erneute PPP-Themenkonjunktur bereits verwiesen worden. Ein – durch den Vorwahlkampf verzerrtes – Schlaglicht auf die aktuelle politische Debatte zu PPP warfen auch die Beratungen im BT-Ausschuss Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 17.4.2013. Anlass war ein Antrag der Koalitionsfraktionen, in dem die Bundesregierung zu einer mittelstandsfreundlichen PPP-Strategie aufgefordert wurde. Die FDP-Fraktion argumentierte, dass PPP prinzipiell ein überzeugender Weg seien, um Infrastrukturprojekte zu realisieren. Mittelständische Unternehmen müssten dabei aber stärker berücksichtigt werden. Die von den Oppositionsfraktionen angemahnte verstärkte Transparenz sei einer PPP-Umsetzung hingegen nicht förderlich. Die Einschätzungen der Oppositionsparteien unterschied sich deutlich von dieser Argumentation: Sowohl die SPD-Fraktion als auch die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen bemängelten, dass derzeit solide Belege für die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte ebenso fehlten wie die für Parlamentarier notwendige Transparenz. Beide Fraktionen betonten, dass PPP nicht zur Umgehung der Schuldenbremse führen dürften. Die Fraktion Die Linke legen sich klar auf eine generelle Ablehnung von PPP fest (*BT-Drs.* 17/13155).

Sieht man vom Vorwahlkampf ab, dann ist festzustellen, dass sich gegenüber der Situation bei der Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes im Jahr 2005 (Verabschiedung durch die damalige rot-grüne Koalition am 30.6.2005; Verabschiedung durch den seinerzeit unionsdominierten Bundesrat am 8.7.2005) etwas scheinbar Geringfügiges, aber Bemerkenswertes verändert hat. Weiterhin besteht ein breiter politischer Konsens zur allgemeinen Förderung von PPP. Eine grundsätzlich ablehnende Haltung nimmt lediglich die Fraktion Die Linke ein; was überraschenderweise nicht zu einer höheren parlamentarischen Kontrollaktivität auf Bundesebene geführt hat (*Krumm* i.d.H.). Acht Jahre nach Verabschiedung des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes sind es insbesondere die instrumentellen, technisch-administrativen Fragen, welche nicht nur die derzeitige Regierung (s.o.), sondern auch die nunmehrige Opposition umtreiben, nämlich solide Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Transparenz gegenüber dem Parlament.[4] Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang eine in der Legislative (in Abgrenzung zur Perspektive der Regierung) deutlich formulierte Skepsis zum Leistungsvermögen von PPP. Einprägsam ist in diesem Zusammenhang die Forderung der Koalitionsfraktionen (sic!) „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weiterzuentwickeln" (*BT-Drs.* 17/12696, S. 3). In diesem Anspruch wird deutlich, dass sich auch bei diesen ein Misstrauen gegenüber der Annahme verfestigt hat, dass mit PPP (quasi automatisch) eine effizientere Leistungserbringung erfolge. Es werden

„Verbesserungspotential“ und „Handlungsbedarf“ hinsichtlich der Vereinheitlichung von Datengrundlagen und der Standards der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemahnt. Der diesbezüglichen Kritik der Rechnungshöfe von Bund und Ländern wird damit *expressis verbis* gefolgt (*BT-Drs.* 17/12696, S. 3-4). Offenkundig hat in der Legislative eine bestimmte Ernüchterung bezüglich der bisherigen PPP-Praxis eingesetzt. PPP hat seinen emotionalisierenden ‚Markencharakter‘ derzeit augenscheinlich verloren, befindet sich auf dem Weg zu einer eher ‚prosaischen‘ Verwaltungspraxis und ist damit in eine ‚post-euphorische‘ Phase eingetreten (*Straßheim* i.d.H.).

2. Zu den Beiträgen des Schwerpunkts

Der dms-Schwerpunkt „Public Private Partnership und Collaborative Governance“ strebt vor diesem Hintergrund dreierlei an: Erstens geht es um die Identifizierung erklärender Faktoren, die auf die Verbreitung von PPP einwirken. Zweitens soll eine aktuelle Bestandsaufnahme zur Entwicklung von vertraglichen und organisatorischen PPP (inkl. der kompensatorischen Kontrolle durch die Legislative) vorgelegt werden. Drittens soll eine aktuelle (hier: US-amerikanische) Entwicklung eines möglicherweise neuen und veränderten Zyklus, nämlich der elektronisch gestützten Collaborative Governance in den Blick genommen werden.

G. Ambrosius weist wirtschaftshistorisch jene exogenen und endogenen Faktoren aus, die sich auf die Bereitschaft vertragliche PPP einzugehen, positiv auswirken (können). Er macht dabei deutlich, dass diese nicht zwangsläufig stabil bleiben. Die Gründung und Etablierung sektorübergreifender Kooperation ist mit bestimmten Annahmen, Erwartungen und Hoffnungen derjenigen Akteure verbunden, die PPP protegieren. Weil jene in der administrativen Praxis mit höheren Kosten und Unzulänglichkeiten in der Leistungserbringung konfrontiert sein können bzw. sind, zeigen sich infolge von desillusionierenden Erfahrungen zunehmend jene Faktoren, die als Hemmnisse gegen PPP wahrgenommen werden. Der Beitrag von H. *Straßheim* konstatiert, dass Diskussion und Praxis der Collaborative Governance und PPP in eine ‚post-euphorische‘ Phase eingetreten sind. Aus einer netzwerktheoretisch und neo-institutionalistisch geprägten Perspektive versteht er PPP als Mehrebenensysteme: Es gibt jeweils die Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst, die Ebene ihrer Mitglieds- und Herkunftsorganisationen und die Ebene der kontextuellen Einbettung dieser Arrangements in übergeordnete Zusammenhänge und organisatorische Felder. Auf jeder dieser Ebenen sind Mechanismen zu identifizieren, die Kooperation befördern, und Wirkungszusammenhänge, welche Zusammenarbeit destabilisieren bzw. behindern.

Die Beiträge von *U. Papenfuß* und *T. Winkelmann* legen empirische Studien zur jeweiligen Ausbreitung von PPP in ihren verschiedenen Formen vor. *U. Papenfuß* erschließt auf der Grundlage von 97 Beteiligungsberichten aus 81 Städten variierender Größen sowohl die aktuelle Verteilung organisatorischer PPP als auch die Entwicklung innerhalb der letzten Jahre. Er kann auf dieser methodischen Grundlage die Leistungsbereiche der Stadtwerke, die Abfall- und Entsorgungswirtschaft wie auch die Wirtschaftsförderung bzw. das Stadtmarketing als jene Bereiche ausweisen, in denen organisatorische PPP besonders verbreitet sind. Insgesamt sind im Vergleich der Beteiligungen und deren Entwicklungen in den letzten zehn Jahren eine relative Stabilität der mittelbaren sowie ein leichter Rückgang bei den unmittelbaren organisatorischen PPP zu diagnostizieren. Hinter diesen Querschnittsdaten zeigt sich jedoch jener Befund, der sich quer durch die ver-

schiedenen Beiträge zieht: Es handelt sich um eine regional und aufgabenfeldspezifisch ausgesprochen heterogene Entwicklung. *T. Winkelmann* stellt empirische Befunde zur Verteilung von vertraglichen PPP sowohl auf den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen als auch in sektoraler Hinsicht vor. Es wird deutlich, dass der weit überwiegende Teil dieser vertraglichen PPP in den Bereichen Verwaltung und Bildung zu verorten sind, zum größten Teil wird das sog. Inhabermodell genutzt. Anhand beider Studien zeigt sich auch, dass die Bereitschaft PPP einzugehen, im bundesdeutschen Föderalismus offenkundig durchaus unterschiedlich verteilt ist (vgl. auch *Töller/Dittrich* 2011; *Mause/Krumm* 2011).

Legitimationsfragen, also Fragen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz und Unterstützung von PPP, durchziehen alle Beiträge des dms-Schwerpunktes. Im ordnungspolitischen Wandel in Richtung auf eine ‚liberale Renaissance' (*Ambrosius* i.d.H.) erscheinen PPP als ‚angemessen' und normativ vorzugswürdig. Im Zuge der Akzeptanzgewinnung kommt dem Effizienzkriterium eine besondere Bedeutung zu (*Winkelmann* i.d.H.). *T. Krumm* legt vor dem Hintergrund des eingangs skizzierten Rechtfertigungsbedarfs eine empirische Analyse der parlamentarischen Kontrolle von PPP durch den Deutschen Bundestag vor. Dabei skizziert er zunächst die spezifische Herausforderung der Beobachtung öffentlich-privater Partnerschaften durch die Legislative, insoweit nämlich dem Anspruch auf Transparenz und parlamentarische Kontrolle öffentlicher Leistungserbringung die verfassungsrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit sowie die Berufsfreiheit und der daraus abgeleitete Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater Akteure entgegen steht. In der Übersicht der entsprechenden parlamentarischen Instrumente, insbesondere der Kleinen und Großen Anfragen zwischen 2001 und 2012 kann Krumm darlegen, dass sich ÖPP als durchaus relevantes parlamentarisches Thema erwiesen haben. Dabei ging die Kontrollaktivität maßgeblich von den kleineren Oppositionsfraktionen aus.

Der Beitrag von *G. Wewer* greift den hohen Rechtfertigungsbedarf bei der öffentlichen Leistungserbringung auf, der mit Forderungen nach mehr Transparenz administrativer Abläufe verbunden ist. Mit dem Blick auf die ‚Transparency and Open Government'-Initiative der Obama-Administration wird die Spannung zwischen Erwartung und Erfahrung an einem konkreten, über den deutschen Tellerrand hinausweisenden Beispiel gezeigt. Wir kommen hier nach den organisatorischen und vertraglichen PPP zu dem politischen Projekt, mit Kollaboration und unter Nutzung der elektronischen Möglichkeiten sowohl die Partizipation der Bürger/innen und den Dialog mit ihnen als auch die Öffentlichkeit des politisch-administrativen Handelns zu stärken. Über den transnationalen Transfer dieses Projektes einer ‚Collaborative Governance' wird nicht zuletzt im Zuge des Fortgangs öffentlich-privater Kooperation im Feld des E-Government nachzudenken sein. Insgesamt dokumentieren die Beiträge den aktuellen Forschungsstand zum Thema PPP. Sie weisen aber auch auf Forschungslücken hin, denen sich zukünftige – interdisziplinäre – Forschung widmen sollte. Das Thema PPP und Collaborative Governance wird sowohl den administrativen Praktikern als auch den Politik- und Verwaltungswissenschaften auch weiterhin erhalten bleiben.

Anmerkungen

1 Für hilfreiche und kritische Anmerkungen bedanke ich mich bei Bernhard Blanke, Barbara Junge, Thomas Krumm und Ulf Papenfuß. Eva Katharina Sarter war mit ihrem kritischen Blick eine großartige Hilfe bei der Arbeit an dem vorliegenden dms-Schwerpunkt. Den hier vertretenen Autoren danke ich sehr für ihre engagierte und produktive Zusammenarbeit.

2 Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik hat beispielsweise für die Jahre 2006-2020 allein für die Kommunen einen Investitionsbedarf von ca. 704 Mrd. €, vornehmlich im Straßenbau, bei Schulen und im Abwasserbereich, diagnostiziert (*Reidenbach u.a*. 2008, S. 19)

3 Dieser Weg zur administrativen Routine wurde auch dadurch befördert, dass sich eine wesentliche Frage, die mit der Beteiligung von privaten Unternehmen im öffentlichen Sektor verbunden war, nämlich die nach den (gegenüber dem Tarifsystem des öffentlichen Dienstes nachteiligen) Löhnen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, auf ein anderes Politikfeld verlagert hat: In der Vergabepolitik und in den Auseinandersetzungen um die öffentliche Beschaffung, wie sie auf der europäischen Ebene und in den Bundesländern verstärkt stattfinden, werden in der Folge von Contracting-out, PPP, Ausgliederungen und neuen Beschaffungsvarianten die Konflikte um eine angemessene Bezahlung und um ‚anständige' Arbeitsbedingungen bei der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen verhandelt (Pawicki/Schulten 2008; Sack 2012).

4 Auf der Ebene der Bundesländer positionieren sich die SPD und die Bündnisgrünen, sofern sie in der Regierungsverantwortung sind, durchaus affirmativ zu PPP.

Literatur

Ansell, Chris/Gash, Alison, 2007: Collaborative Governance in Theory and Practice, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), S. 543-571.

Bundestags-Drucksache 17/12696, 12.03.2013: Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen.

Bundestags-Drucksache 17/13155, 17.04.2013: Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen.

Bundestags-Drucksache 17/13749, 03.06.2013: Bericht der Bundesregierung über bislang geprüfte Optionen zur Steigerung von Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie über Maßnahmen zur stärkeren Berücksichtigung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand

Flinders, Matthew, 2005: The Politics of Public-Private Partnerships, in: The British Journal of Politics and International Relations, 7(2), S. 215-239.

Gerstlberger, Wolfgang, 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung. Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit, München: Hampp.

Hirschman, Albert, 1988: Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E., 2010: Introduction. The PPP phenomenon and its evaluation, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), International Handbook on Public-Private Partnerships, Cheltenham: Edward Elgar, S. 3-16.

Klijn, Erik-Hans, 2010: Public-private partnerships. Deciphering Meaning, Message and Phenomenon, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), International Handbook on Public-Private Partnerships, Cheltenham: Edward Elgar, S. 68-80.

Kouwenhoven, Vincent, 1993: The Rise of the Public Private Partnership. A Model for the Management of Public-Private Cooperation, in: *Kooiman, Jan* (Hrsg.), Modern Governance – New Government – Society Interactions, London: Sage, S. 119-130.

Krumm, Thomas/Mause, Karsten 2011: Public-Private Partnershipping as a Tool of Government: Exploring its Determinants across German States, in: German Politics 20 (4), S. 527-544.

Najam, Adil, 1996: Understanding the Third Sector. Revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen, in: Nonprofit Management and Leadership, 7(2), S. 203-219.

O'Leary, Rosemary/Vij, Nidhi, 2012: Collaborative Public Management. Where Have We Been and Where Are We Going, in: The American Review of Public Administration, 42(5), S. 507-522.

Oppen, Maria/Sack, Detlef, 2008: Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-281.

Orton, J. Douglas/Weick, Karl E., 1990: Loosely Coupled Systems. A Reconceptualization, in: Academy of Management Review, 15(2), S. 203-223.

Partnerschaften Deutschland, 2013: CDU/CSU und FDP: Klare Worte im Vor-Wahlkampf, 18.04.2013, in: http://www.partnerschaften-deutschland.de/presse-standpunkte/unser-standpunkt/cducsu-und-fdp-klare-worte-im-vor-wahlkampf-18042013, Stand. 19.8.2013

Pawicki, Michael/Schulten, Thorsten, 2008: Tariftreueregelungen in Deutschland. Ein aktueller Überblick, in: WSI-Mitteilungen, 61, S. 184-190.

Reidenbach, Michael/ Bracher, Tilman/Grabow, Busso/ Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze,Antje, 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Riedel, Donata, 2012: Bloß nicht PPP, in: Das Parlament 29.5.2012, S. 2

Sack, Detlef, 2012: Europeanization Through Law, Compliance, and Party Differences – The ECJ's 'Rüffert' Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States, in: Journal of European Integration, 34, S. 241-260.

Tartler, Jens, 2012: Krachend gescheitert, in: Das Parlament 29.5.2012, S. 2

Töller, Annette Elisabeth/Dittrich, Marcus, 2011: Die Privatisierung des Maßregelvollzugs. Die deutschen Bundesländer im Vergleich, in: Der moderne Staat (dms), 1, S. 191-210.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld
E-mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de