

public-private-partnership als Instrument zur Standortprofilierung

WerkstattBericht 29

Alexander Flohé, Michael Heinze und Christian Trapp



ISBN 3-928635-30-1

© Sekretariat für Zukunftsforschung
Gelsenkirchen 2001

Vorwort

Zwei Phänomene charakterisieren unsere Zeit: Wandel und Suche. Beide Phänomene sind nicht neu, doch sie erhalten durch ihre Geschwindigkeit und Vehemenz besonderes Gewicht: Die zunehmende Geschwindigkeit des Wandels – der erfahrenen Veränderungen – droht immer mehr Menschen zu überfordern, ist von immer mehr Menschen kaum noch nach- geschweige denn mitzuvollziehen, und die ebenfalls zunehmende Reichweite einzelner Veränderungen erzeugt eine Komplexität, wie wir sie bisher nicht zu bewältigen brauchten. Von dieser Entwicklung bleiben auch gesellschaftliche Institutionen nicht verschont. So rücken auf der Suche nach neuen Möglichkeiten, öffentliche bzw. gemeinwohlorientierte Aufgaben trotz deutlich beschränkter Handlungsspielräume des Staates weiterhin verantwortungsvoll wahrzunehmen, Instrumente einer gemeinsamen und gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung durch Staat, Bürger und betroffene Interessensgruppen in ein neues Licht.

So erfahren etwa public-privat-partnership-Projekte zunehmende Beachtung, wenn es um Möglichkeiten kooperativen Handelns von Staat und Wirtschaft geht. Dabei sollten gerade im Bereich der Standortprofilierung die Interessen der Wirtschaft und die des Landes bzw. der Kommunen genügend Berührungspunkte haben und Überschneidungen aufweisen, um neue Formen der projektbezogenen Zusammenarbeit zu initiieren und zu unterhalten. Damit aber stellen sich unweigerlich Fragen nach den möglichen Formen und Feldern solcher Zusammenarbeit, nach deren jeweiligen Chancen und Risiken und nach den notwendigen Rahmenbedingungen, die gegeben sein müssen, damit sich Partikularinteressen eines Partners in solchen Projekten nicht zu Lasten der Gemeinwohlorientierung profilieren und Nutzen und Belastungen für alle beteiligten Akteure jeweils in angemessener Relation zueinander stehen.

Diese Studie, die im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt und im Oktober 2000 dem neuformierten Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport übergeben wurde, besteht im wesentlichen aus drei Teilen: Im ersten Teil werden die Grundlagen, theoretischen Potentiale und Restriktionen des Instruments public-private-partnership (p.p.p.) dargestellt. Im zweiten Teil werden dann realisierte public-private-partnership-Projekte bzw. Projekte, die als solche betrachtet werden, auf ihre konkrete Ausgestaltung hin betrachtet, bevor im dritten Teil auf Grundlage der Ergebnisse in den vorausgegangenen eine Art Kriterienraster entworfen wird, an dem p.p.p.-Projekte sich sollten messen lassen können, wenn sie den Anspruch erheben, tatsächlich neue Gestaltungsoptionen unter den geänderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zu eröffnen. Damit soll diese Studie einen Beitrag leisten, den Wandel zu begleiten und neue Potentiale im gesellschaftlichen Miteinander für die Gestaltung unserer Zukunft aufzuzeigen.

Christian Trapp

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
1. public-private-partnership in der Stadtplanung.....	6
1.1 ppp – Die Karriere eines Begriffs	7
1.2 ppp – Anspruch und Hoffnung.....	8
2. ppp – Das Instrument	10
2.1 Die Wurzeln	11
2.2 Eine Arbeitsdefinition	12
2.3 Wie die Partner zusammenkommen.....	15
2.4 Warum die Partner zusammenkommen.....	16
2.5 ppp-Projekte: Die Potentiale des Instrumentes.....	19
2.6 ppp-Projekte: Die Restriktionen des Instrumentes.....	20
2.7 ppp-Projekte: Probleme des Prozesses	21
2.8 Fazit: ppp – Geeignet für alle Fälle?.....	24
3. ppp-Projekte: Fallbeispiele	27
3.1 Standortprofilierung durch ppp – Kommunale Projekte	27
3.1.1 Das Beispiel Stadtbezirksmarketing Dortmund	27
3.1.2 Das Beispiel „Bochum Marketing GmbH“	31
3.1.3 Das Beispiel „Zukunftsinitiative Kaiserslautern“	33
3.1.4 Das Beispiel Museums-Quartier Utrecht	36
3.1.5 Das Beispiel „Perspektivenwerkstatt Leverkusen Opladen“	39
3.1.6 Das Beispiel „Forum Vauban e.V.“	43
3.1.7 Das Beispiel „Yppenplatz Wien“	46
3.1.8 Das Beispiel Leicester	49
3.1.9 Das Beispiel „Groundwork Blackburn“	52
3.2 Standortprofilierung durch ppp – Eine neue Dimensionen?.....	55
4. Zusammenfassung der Ergebnisse aus den empirischen Befunden	56
4.1 Public private partnership sind noch keine Selbstverständlichkeit	56
4.2 Public-private-partnership kennzeichnet ihre Vielfalt.....	57
4.3 Gute Ansätze – ja, aber noch keine neue Planungskultur	58

5. public-private-partnership – Allgemeine Ansprüche an das Instrument	59
5.1 Zum Verhältnis zwischen Effizienz und Legitimation.....	59
5.2 Zur Bedeutung von Organisation und Partizipation	61
6. public-private-partnership – Ein Kriterienraster	62
7. Ausblick	63
Literatur- und Quellenverzeichnis	66
Anhang 1: Interview-Leitfaden.....	69
Anhang 2: Interviewpartner.....	71
Anhang 3: zusätzlich ausgewertete Materialien	71

Einleitung

Alles ist im Fluß: Grenzen verschwimmen oder lösen sich gar auf, alles hängt mit jedem zusammen, alles hat mit jedem zu tun. Das gilt nicht nur im Bereich der Wirtschaft, sondern auch für die Politik. „Globalisierung“ und Wertewandel heben die bislang prägende Dichotomie von Staat und Wirtschaft auf. Public-private-partnership (ppp) avanciert zu einem neuen *Schlüsselbegriff* in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und Interessen. Denn angesichts deutlich verengter Spielräume der Kommunen und des Landes verspricht ppp die punktuelle *Wiedergewinnung von Handlungsfähigkeit* durch die Beteiligung privater Akteure und Finanziers an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

Doch wie so oft in der heutigen Zeit, wird auch „public-private-partnership“ häufig nur als ein *Schlagwort* gebraucht, mit dem eine stärkere Einbindung vor allem von Unternehmen in die *Finanzierung öffentlicher Aufgaben* gefordert wird. Dabei mutiert die postulierte Idee von public-private-partnership, öffentliche oder kollektive Aufgaben durch die öffentliche Hand und diejenigen, die es betrifft bzw. die daran interessiert sind, *gemeinschaftlich und partnerschaftlich* wahrzunehmen und zu erfüllen, zudem oftmals zu einem reinen Selbstzweck: Die Kooperation von Staat und Privaten sei schon deshalb zu fördern, weil Staat und Private kooperieren – unabhängig von einem gemeinsamen Ziel in der Kooperation oder einer Ausgestaltung der Kooperation als wirkliche Partnerschaft. Public-private-partnership als Bezeichnung für die rein finanzielle Einbindung Privater in die öffentliche Aufgabenerfüllung verklärt in diesem Fall oftmals zu einer für die öffentliche Hand imageträchtigeren Formulierung für Sponsoring oder – sofern die öffentliche Hand mit der Finanzierung auch die Planung aus der Hand gibt – für Privatisierung (vgl. Budäus/Grüning 1997, S. 47).

Dieses naive Verständnis von „public-private-partnership“, das jede Form einer Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privaten Akteuren bezeichnet, entsprang der Privatisierungsdiskussion, nach der das vorrangige Ziel in der Ausgestaltung der staatlichen Aufgabenerfüllung in der Senkung der Kosten für den Staat gesehen wurde. Inzwischen aber hat sich die Perspektive geändert. Denn angesichts der deutlichen Verschiebungen in den Prioritäten staatlicher Aufgaben, die in den letzten beiden Jahrzehnten erfolgte, sowie der stetig steigenden Aufgabenvielfalt und –komplexität staatlicher Verwaltungen, wird ein grundsätzliches Umdenken und Umsteuern im Rollenverständnis von Staat und Verwaltung erforderlich (Fiedler 1998, S. 93).

Die für unsere weitere gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung zentrale Frage: „Was ist heute – angesichts der strukturellen Veränderungen, denen wir uns durch Globalisierung, ökonomischer, sozialer und demographischer Entwicklung ausgesetzt sehen – noch Aufgabe des Staates?“ wird beantwortet mit dem Verweis darauf, daß sich nicht die Vielfalt und Vielzahl der Aufgaben des Staates verändert habe, sondern deren Inhalte. Die Aufgaben seien nicht weniger geworden, sondern andere. Um diesen gerecht zu werden bzw. gerecht werden zu können, komme es darauf an, Private an bislang ausschließlich vom Staat erbrachten Aufgaben bzw. Leistungen zu beteiligen und die höhere Produktivität des privaten auf den öffentlichen Sektor zu übertragen. Dazu aber reiche allein der Wille des Staates, Aufgaben an Private zu übertragen nicht aus, wenn er nicht auf die Bereitschaft von Bürgern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Gruppen treffe, diese Aufgaben auch zu übernehmen.

Und diese Bereitschaft lasse sich fördern. Ein erfolgversprechender Lösungsansatz wird dabei in einer gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung gesehen, in der der Staat auf den Anspruch auf Detailsteuerung verzichtet, gleichwohl aber die grundsätzliche Verantwortung für die Aufgabenerfüllung behält, um damit Spielräume für unternehmerisches Handeln zu eröffnen, zugleich aber in den wesentlichen Punkten den Rahmen für privates Engagement steckt (vgl. Mirow 1997, S. 13 f.). Beschränkt der Staat sich allerdings allein auf die Rolle des Moderators solcher Prozesse und des Rahmensetzers, geht es zumeist zu seinen Lasten, weil dann dem kurzfristigen Entlastungseffekt häufig die Risikoübertragung aus dem privaten auf den öffentlichen Sektor gegenübersteht; ein strategisches Innovations- und Entwicklungspotential für den Staat erwächst den Projekten dann nicht (vgl. Naschold 1997, S. 86).

Gefragt sind Kooperationsformen, die die Interessen aller Beteiligten ausreichend berücksichtigen und keinen überfordern. Im Zuge der angestrebten bzw. begonnenen Verwaltungsreform kommt deshalb den Prämissen von ppp-Projekten eine zentrale Bedeutung zu. Damit stellt sich public-private-partnership als Instrument partnerschaftlicher Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Interessen durch Staat und Wirtschaft, Unternehmen und Bürger in eine Reihe mit der Bürgergesellschaft als Leitbild politischer Teilhabe-Kultur.

Ziel der Studie „Standortprofilierung durch public-private-partnership“ ist es, mögliche neue Handlungs- und Anwendungsfelder für public-private-partnership-Projekte zu identifizieren. Dieses Ziel beinhaltet zwei Komponenten: Zum einen die systematische Darstellung des Instrumentes public-private-partnership, seiner immanenten Restriktionen und seiner Potentiale, zum anderen die Untersuchung konkreter Projekte aus verschiedenen Feldern der Stadtplanung auf deren faktische Ausgestaltung, Erfolgsfaktoren und Beschränkungen. Ausgehend von den Erfahrungen mit realisierten public-private-partnership-Projekten sollen Potentiale und Probleme von ppp als einem Instrument der Aufgabenteilung zwischen Öffentlicher Hand und Privaten aufgezeigt werden, um auf dieser Grundlage potentielle Handlungsbereiche und Themenfelder für ppp-Projekte aus dem Bereich der Stadtplanung und des Standortmarketings sowie notwendige Rahmenbedingungen für deren erfolgreiche Umsetzung zu benennen.

1. public-private-partnership in der Stadtplanung

Auch wenn der derzeitige Boom an public-private-partnership-Projekten sich im wesentlichen auf die Bereiche Bildung und Kultur sowie Beschäftigungsförderung zu konzentrieren scheint, spielen ppp-Projekte auch in der Stadtentwicklung und Stadtplanung eine wichtige Rolle: Nicht nur, daß sie in den bekannten großen US-amerikanischen und britischen Stadterneuerungs- und Revitalisierungsprojekten ihre bisher größte Aufmerksamkeit fanden – Stadtplanung und -entwicklung stellen die sichtbarsten und offensichtlichsten Schnittmengen öffentlicher und privater Interessen und Belange dar.

„Public Private Partnership (PPP) ist eine spezifische Form der sozialen bzw. politischen Steuerung und der Aufgabenerfüllung von Verwaltungen. Als solche steht PPP in der internationalen Verwaltungsreformdiskussion schon seit einigen Jahren im Zentrum des Interesses.“
(Budäus/Grüning 1997, S. 25)

Doch die *Praxis systematischer Entwicklung* von public-private-partnership in der kontinental-europäischen Stadtplanung ist vergleichsweise jung, setzt sie doch eine neue Planungskultur und -praxis voraus, die auch eine Neudefinition des Selbstverständnisses öffentlicher Stadtplanung impliziert: Aufgabe der öffentlichen Stadtplanung ist es demnach, die Kräfte des Marktes zu nutzen, ohne sich ihnen auszuliefern (Hatzfeld 1999, S. 9). Verstärkt wird diese Neuorientierung durch die Tatsache, daß infolge der „Globalisierung“ und der immer noch zunehmenden wechselseitigen Durchdringung von immer mehr gesellschaftlichen und ökonomischen Teilbereichen die Ursachen und Rahmenbedingungen von Entwicklungen, die in den Städten ihren Niederschlag finden, außerhalb der Einflußmöglichkeiten der Kommunen liegen. Deshalb muß die Stadtplanung – will sie sich nicht auf die reaktive Begleitung privater Entwicklungsprojekte beschränken – Kooperationen mit jenen Akteuren, die Einfluß auf diese Rahmenbedingungen haben, eingehen,

- um diese über die Einbindung in die Projekte auch für die Folgen hinsichtlich der Stadtentwicklung in-die-Pflicht-nehmen zu können (Hatzfeld 1999, S. 10)
- und um den Anspruch einer ganzheitlichen Entwicklung des Lebens- und Sozialraums Stadt nicht aufzugeben.

Eine mögliche Form, dies zu gewährleisten, sind Projekte in public-private-partnership.

1.1 ppp – Die Karriere eines Begriffs

„Public-Private-Partnerships (PPP), die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren, hat in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Das zunehmende Interesse an solchen Partnerschaften erklärt sich einerseits aus den ansteigenden Bedarfen, die schrumpfenden finanziellen Spielräume der öffentlichen Kassen durch private Finanzierungsbeiträge auszugleichen, und andererseits aus der Tendenz, bürgerschaftliches Engagement zu mobilisieren und dadurch Infrastrukturleistungen bürgernäher und bedarfsgerechter zu gestalten.“ (Eichener/ Schaaf 2000, S. 5)

Public-private-partnership wird häufig als ein Schlagwort gebraucht, das zunächst einmal nicht mehr als eine Form der Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen und Privater zur Erreichung bestimmter Ziele bezeichnet. Eine Abgrenzung zu den vielfältigen anderen Formen von Aufgabenteilung zwischen öffentlicher Hand und Privaten findet oftmals nicht statt: Demnach wäre das duale Ausbildungssystem in Deutschland genauso ein ppp-Projekt wie das Pflanzen eines Baumes durch die Stadt und die Pflege dieses Baumes durch die (privaten) Anwohner.

Aus diesem unreflektierten Gebrauch des Begriffs resultiert die Kritik an ppp-Modellen als Form einer versteckten Privatisierung öffentlicher Aufgaben und die Vorstellung von einem „Nullsummenspiel“, bei dem die stärkere Einbindung von Privaten nicht nur zu einer Entlastung der öffentlichen Hand führe, sondern gleichzeitig zu Lasten der öffentlichen Hand (bzw. öffentlicher Interessen) gehe, indem sie in einem ppp-Modell zwangsweise Gestaltungspotentiale und –mittel aus der Hand gebe, jenseits der finanziellen Entlastung aber keine neuen gewinne. Schließlich erfordere eine Kooperation mit der Wirtschaft Zugeständnisse an deren Eigeninteresse und deren betriebswirtschaftliche Rationalität. Verstärkt wird dieser Eindruck durch die häufige Verknüpfung von Befürwortung eines ppp-Projektes mit dem Verweis auf die angespannte Finanz- und Personallage der öffentlichen Hand sowie dem in der Öffentlichkeit vorherrschenden Eindruck, die Initiative zu derartigen Projekten ginge zumeist vom Staat aus, der dann versuche, Private für eine

Beteiligung zu gewinnen. Als Motivation bürgergesellschaftlichen Engagements oder eine Neubestimmung gemeinwohl-notwendiger Aufgaben durch Private läßt sich das nicht lesen.

Doch erfährt auch der Begriff ppp in Deutschland seine eigenen Konjunkturen. Mitte der neunziger Jahre erlebte der Begriff public-private-partnership seine erste große Zeit, als im Zuge der abnehmenden finanziellen Gestaltungspotentiale der Kommunen private Finanziers öffentlicher Vorhaben gesucht wurden. Heute erfahren ppp-Projekte von Seiten der öffentlichen Hand aus anderen Gründen wieder neue Beachtung:

- Angesichts des Eingeständnisses, daß der Staat nicht (mehr) alle selbstgestellten Aufgaben wahrnehmen kann, erfährt die „Bürgergesellschaft“ als neues politisches Leitbild einen deutlichen Schub in Richtung einer aus der Bürgerschaft selbst heraus initiierten und von der institutionalisierten Politik begleiteten Gestaltung der materiellen und sozialen Umwelt.
- Verbunden damit erfolgt eine Änderung des Selbstverständnisses staatlicher Aufgaben in Richtung eines „aktivierenden Staates“, der seine wesentliche Aufgabe darin sieht, die Bürger (materiell und immateriell) zu befähigen, ihre gesellschaftlichen Anliegen gemeinwohl-verträglich selbst zu regeln.
- Als drittes erfolgt auch in der institutionalisierten Politik mit den angestrebten und zum Teil schon auf den Weg gebrachten Verwaltungsstrukturveränderungen eine Neuorientierung in Richtung auf eine „unternehmerische Verwaltung“.

Alle drei Begründungslinien – die natürlich nicht unabhängig voneinander sind, aber deutlich unterschiedlichen Motivationen entspringen – begründen das Interesse von Seiten des Staates, Wirtschaft, Bürgerschaft und einzelne Bürger deutlich stärker als vorher an der *Wahrnehmung staatlicher Aufgaben* zu beteiligen. Projekte in public-private-partnership sind ein mögliches Instrument, dies zu bewerkstelligen.

1.2 ppp – Anspruch und Hoffnung

Die Initiierung von ppp-Projekten ist kein Selbstzweck; ppp-Projekte erhalten ihren Wert nicht allein aus der Tatsache, daß Staat und Private sich gemeinsam um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben kümmern – so wichtig dieses auch für die Handlungsfähigkeit und Legitimation insbesondere der lokalen und kommunalen Politik ist. Ppp erfordern und – wenn sie erfolgreich sind – verkörpern eine neue Kultur.

Angesichts der weit verbreiteten Meinung, daß Verwaltung und Politik vielerorts an den Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit angelangt seien, wie auch der Behauptung, Politik und öffentliche Verwaltung versuchten, die Entwicklung auch in Bereichen zu domieren, die außerhalb ihrer hoheitlichen Aufgaben lägen, wird in der Zusammenarbeit in ppp-Projekten die Möglichkeit gesehen, die daraus entstehenden gesellschaftspolitischen Lähmungserscheinungen aufzufangen und konkrete Probleme im Wettbewerb zwischen Staat und Privaten um den besseren Lösungsweg einer gemeinsamen Lösung zuzuführen (vgl. Michels 1998, S. 75 ff.; vgl. Eichener/ Schaaf 2000, S. 5). Denn die Organisation von Projekten in Form eines public-private-partnership unterstellt, daß sowohl der Staat als auch die privaten Akteure spezifische Stärken in die gemeinsame Verfolgung eines gemeinsamen Ziels einbringen, die dem Projekt besonders förderlich sind.

Die strukturellen Unterschiede zwischen rein verwaltungsmäßigem Handeln und dem Handeln in ppp-Projekten skizziert Günter Michels (1998, S. 83) am Beispiel sozialer Arbeitsfelder plaktativ im folgenden Tableau:

Tabelle 1: Die strukturellen Unterschiede tatsächlicher administrativer und möglicher privater Intervention

Administrative Handlungsweisen	Handlungsweisen in Private Public Partnership
Gesellschaftlich bedingte Probleme werden in individuelle Fälle verwandelt	Einrichtung von Selbsthilfeorganisationen zur selbstbestimmten Nutzung
Die Betroffenen werden als defizitäre Klienten angesehen	Aktivierung individueller und kollektiver Ressourcen
Pädagogisierung, Psychologisierung und Therapeutisierung mit dem Ziel der standardisierten Perfektion	Verzicht auf Perfektion zugunsten individueller Förderung
Prinzipiell endlose Erweiterung der Zuständigkeiten	Konzentration auf festgeschriebene Fördervolumina und Arbeitsziele
Orientierung an Standards	Experimentierbereitschaft
Priorität interner Gesetzmäßigkeiten mit nur geringen Abweichungsmöglichkeiten (»operativ geschlossene Systeme«)	Priorität des Klientenbedarfs und hohe Flexibilität im Einsatz der notwendigen Instrumente
Geringe Flexibilität beim Auftauchen neuer Problemfelder; Abhängigkeit von politischer Einflußnahme	Lösungsansätze ausschließlich aus Überlegungen des Projektteams

Michels führt dabei die positiv formulierten Erscheinungsformen von und Ausprägungen in ppp-Projekten auf die Einbeziehung und Einbindung privater Akteure – hier insbesondere der Unternehmen – zurück. Danach komme es durch das konsequent ergebnisorientierte Handeln unternehmerisch orientierter Akteure zu einer deutlich effizienteren, situations- und adressaten-adäquateren Aufgabenwahrnehmung, als es dem Staat mit seinen Rechts- und Verfahrenssicherheit suchenden Vereinheitlichungs-, Verrechtlichungs- und Standardisierungstendenzen möglich sei. Diese Darstellung greift die Klischees auf, die bislang prägend für die Vorstellung über die unterschiedlichen Strukturen in öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen sind, bildet damit aber sehr deutlich die Folie ab, vor der ppp-Projekten Innovations- und Entwicklungspotentiale zugeschrieben werden.

Thomas Mirow (1997, S. 16) faßt die erwarteten Verbesserungen in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch public-private-partnership-Projekte wie folgt zusammen:

- „Deutlich kostengünstiger als die bisherigen Verfahren,
- Flexibilität ermöglichend und in sich selbst flexibel,
- in der konkreten Ausgestaltung spezifisch an der jeweiligen Aufgabe orientiert,
- die Interessen des Gemeinwohls wahrend,
- und einen Rahmen steckend, der Private dazu anreizt, sich zu engagieren.“

Zentral sind für die Befürworter und Verfechter von ppp-Projekten als Instrument in der Stadtentwicklung und –planung die erwarteten Effizienzvorteile. Dazu bleibt aber kritisch anzumerken, daß private Unternehmen – privates Management – nicht per se effizienter sein müssen als

öffentliche Unternehmen oder auch Verwaltungen; Effizienzgewinne lassen sich prinzipiell auch in diesen Strukturen mittels lean management, benchmarking, target costing usw. realisieren, zumal wenn auch public-private-partnership-Projekte im Rahmen von *Verwaltungsreformen* gedacht werden (vgl. Gottschalk 1997, S. 166).¹

Über die Kompensation faktischer oder vermeintlicher Handlungs- und vor allem Finanzierungsengpässe und -defizite hinaus sollen ppp-Projekte insbesondere

- a) „bürgerschaftliches Engagement (...) aktivieren und fördern“ sowie
- b) „Leistungen anbieten, die durch die Partnerschaft von Öffentlichen und Privaten eine höhere und/ oder innovative Qualität versprechen“ (Eichener/ Schaaf 2000, S. 5)

Diese beiden Aspekte, die eine deutlich stärkere Berücksichtigung des Bürgers und seiner Bedürfnisse implizieren, münden für Konrad Schily „in den manifesten Bürgerwillen, über eine möglichst kurzfristige Problemlösung im akuten Fall langfristig eine neue Gesellschaftsordnung zu konstituieren“ (Schily 1998, S. 46). Wie Michels schreibt auch Schily der Einbeziehung Privater eine grundsätzliche Bedeutung für das Problemlösungsverhalten des Staates zu: Während der Staat Institutionen finanziere, die ihrerseits versuchten, ihren Auftrag mittels standardisierter Verfahren zu lösen, finanzierten Private gezielt Projekte als Produkte, seien also konsequent output-orientiert (Schily 1998, S. 46).

Aus dieser im Gegensatz zu bisherigem staatlichen Handeln stringenten output-Orientierung resultieren die Erwartungen und Hoffnungen, wie Mirow sie in dem zuvor zitierten Steckbrief zusammengefaßt hat. Doch was konkret ist eigentlich public-private-partnership?

2. ppp – Das Instrument

Zunächst einmal handelt es sich bei public-private-partnership-Projekten um eine jeweils auf ein spezifisches Projekt bezogene Zusammenarbeit – eine Kooperation – von öffentlichen Institutionen und Privaten. Damit eine solche Kooperation zustande kommen kann, bedarf es Anreize in dem spezifischen Projekt, die eine solche Kooperation für beide Seiten vorteilhaft erscheinen lassen: Die zu erwartenden Ergebnisse müssen bei freiwilliger wechselseitiger Zusammenarbeit besser sein, als es für jeden Beteiligten allein möglich wäre; damit aber müssen solche Kooperationen von vornherein als sogenannte win-win-Situationen angelegt sein, also nicht die Vorteile eines Beteiligten nur zu Lasten des anderen realisierbar sein lassen, denn der *jeweilige Effizienzgewinn* bei der Verfolgung einer gemeinsamen Aufgabe bildet den Anreiz zum Interessenkompromiß bzw. der Suche nach (Konsens-)Lösungen (Budäus/ Grüning 1997, S.36 f).²

Der Begriff der Partnerschaft – des partnership – geht aber über den der bloßen Kooperation zu beiderseitigem Vorteil hinaus: *Partnerschaften* sind idealer Weise Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaften (Matuschewski 1996, S. 4) und implizieren damit eine gewisse Gleichwertigkeit der Beteiligten selbst und ihrer Interessen an dieser Partnerschaft, eine gewisse

¹ Ein erster Schritt dahin wäre beispielsweise die von Ministerpräsident Clement in seiner Regierungserklärung vom 30. August 2000 angekündigte Entwicklung eines modernen Rechnungswesens mit, für und in den Kommunen.

² Daß die Verfolgung einer gemeinsamen Aufgabe nicht gleichbedeutend mit gleichen Zielen der jeweiligen Akteure ist, zeigt Kapitel 2.4. Von zentraler Bedeutung für das Gelingen eines ppp-Projektes ist aber, daß der Gegenstand des Handelns und der verfolgte Endzustand für alle beteiligten Akteure gleich sein sollte.

Gleichgewichtigkeit. Sie verlangen damit ein hohes Potential an *grundsätzlicher Übereinstimmung*, während *Kooperation* als Begriff die Gewichtung der grundsätzlichen Übereinstimmung zu den grundsätzlichen Konflikten in der Zusammenarbeit offener läßt (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 47): Partnerschaften haben für die Akteure einen sich ergänzenden Charakter, mögliche Interessensgegensätze sind nicht prägend in die Zusammenarbeit (Matuschewski 1996, S. 4).

„Die Funktionslogik von Public Private Partnership besteht also – um es auf eine griffige Formel zu bringen – in der erfolgreichen Parallelschaltung der Interessen der beteiligten Akteure, von öffentlichem und privatem Interesse.“ (Schuppert 1997, S. 95)

Angesichts der breiten Diskussion, die es Mitte der 90er Jahre um eine Definition, zumindest eine eindeutige Bestimmung dessen gegeben hat, was ppp eigentlich in Abgrenzung zu anderen Formen öffentlich-privater Aufgabenteilung ist, und neuerdings unter den veränderten Vorzeichen der Diskussion um die Möglichkeiten von ppp zur Entlastung des Staates bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung wieder gibt, würde es nur formal zur Klärung beitragen, sich eine der vielen vorhandenen Definition zu eigen zu machen, statt aus der Aufgabenbestimmung heraus vorhandene, realisierte Projekte mittels zentraler Kerndimensionen als ppp-Projekte zu identifizieren und zu beurteilen.

Bevor aber – quasi als Arbeitsdefinition für diese Studie – die zentralen Charakteristika von ppp-Projekten im Sinne dieser Studie herausgearbeitet werden, soll ein kurzer Blick auf die Entstehung dieses Instrumentes geworfen werden, weil sich ein Großteil der Restriktionen im Einsatz dieses Instruments aus seiner Entstehung erklären.

2.1 Die Wurzeln

Die Einbeziehung privaten Kapitals und know hows in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben entspringt der angelsächsischen Tradition, nicht den Staat als grundsätzlich für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zuständig zu sehen, sondern den Einfluß des Staates auf das zur Regelung gesellschaftlicher Allgemeinverbindlichkeiten Notwendige zu beschränken: Die Erfüllung auch öffentlicher Aufgaben obliegt aus diesem Staatsverständnis heraus in erster Linie den Bürgern selbst, die dabei vom Staat Unterstützung erfahren. Public-private-partnership als Instrument öffentlich-privater Aufgabenwahrnehmung verdankt seine Wurzeln diesem *Staatsverständnis*.

Deshalb finden sich ppp-Projekte im wesentlichen in Bereichen, in denen es um direkte Betroffenheiten und unvermittelte Beziehungen geht – im lokalen und regionalen Nahraum.

„Der Auftrieb, den PPP seit Ende der 70er Jahre erfährt, kam zunächst aus der britischen und amerikanischen Stadtentwicklungs- und regionalen Strukturpolitik. Entwicklungsagenturen wie etwa die Scottish Development Agency, die schon unter einer Labour-Regierung gegründet worden war, wurden zu Gremien öffentlich-privater Kooperation ausgebaut. Die Agenturen, an denen auch Vertreter von Unternehmen beteiligt sind, sollten gemeinschaftlich regionale Initiativen entwerfen und umsetzen, wofür eine staatliche Anschubfinanzierung bereitgestellt wurde.“ (Heinze/ Strünck 1998, S. 116)

In dieser Formulierung von Heinze und Strünck schwingt schon etwas von dem Anspruch der Partnerschaftlichkeit mit, und der postulierte Anspruch, *gemeinschaftlich Initiativen zu entwerfen und umzusetzen* ist – verglichen mit dem Verständnis von ppp, wie es in der Literatur vorherrscht – bemerkenswert.

Die *systematische* Nutzung der Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben *als Instrument staatlicher Politik* ist hingegen in erster Linie den Privatisierungs- und Deregulierungstrends unter Ronald Reagan in den USA und Margaret Thatcher in Großbritannien zuzuschreiben; Haupthandlungsfeld waren anfangs die Stadtentwicklungs- und die regionale Strukturpolitik³, die im weiteren Verlauf in den USA seit den 80er Jahren aber immer enger an die kommunale und regionale Wirtschaftsförderung angebunden wurde (vgl. Heinze/ Strünck 1998, S. 115f.).

Diese geschichtliche Entwicklung zeigt sich auch in der Form ihrer jeweils konkreten Gestaltung: So ging es zu Beginn der Diskussion um ppp als Instrument öffentlich-privater Aufgabenwahrnehmung in erster Linie um die steuerrechtliche und vertragsrechtliche Optimierung öffentlicher Strukturleistungen, was zumeist in Form einer Überführung staatlicher Einrichtungen in eine privatrechtliche Rechtsform mit öffentlicher Kapitalbeteiligung geschah: Es entstanden gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder Unternehmen privater Rechtsform in öffentlichen Besitz. Typische Beispiele sind die Abfallentsorgung und Abwasserreinigung, aber auch die Energieversorgung und die Verkehrsbetriebe⁴ (Eichener/ Schaaf 2000, S. 6).

„Public Private Partnerships im Rahmen der Stadterneuerung und Stadtentwicklung sind also logische Konsequenz eines umfangreichen Faktorenbündels: einer Verknüpfung von wirtschaftlichem Strukturwandel, räumlichen Umstrukturierungsnotwendigkeiten, veränderten, jedoch im starken Maße konjunkturabhängigen wirtschaftlichen Investitionsinteressen und einem politisch-ideologischen Richtungswechsel auf gesamtstaatlicher Ebene. Diese Faktoren zwingen die Kommunen, in einem gleichzeitig sich verschärfenden internationalen Wettbewerb nach neuen Wegen zur Bewältigung anstehender Aufgaben zu suchen.“ (Heinz 1998, S. 214)

Public-private-partnership verkörpert somit eine andere Form in der Organisation öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, die nichtstaatliche Akteure in die Finanzierungs- und Durchführungsverantwortung einbindet (Heinze/ Strünck 1998, S. 118); ppp als Ausdruck einer neuen Kultur gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung hingegen ist selbst in der Literatur bislang zumeist nur Wunschdenken.

2.2 Eine Arbeitsdefinition

„Public Private Partnership (PPP) ist kein spezifisches, gesetzlich definiertes Instrument, kein in bestimmte verbindliche Schritte gegliedertes Verfahren, sondern Sammelbegriff für die „unterschiedlichsten Formen eines Zusammenwirkens von Hoheitsträgern mit privaten Wirtschaftssubjekten“: formelle wie informelle, vertraglich fixierte oder „per Handschlag“ geregelte. In der

³ beispielsweise die international beachteten Revitalisierungsprojekte in Pittsburgh oder den Londoner Docklands

⁴ zwar spricht man immer noch vom Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), genau genommen müßte es aber oftmals Privatisierter Personennahverkehr (PPNV) heißen

kommunalpolitischen Diskussion ist PPP trotz oder vielleicht auch gerade wegen dieser Unbestimmtheit bereits zu einem kaum mehr verzichtbaren Begriff geworden, der „Kooperationsbereitschaft signalisiert und Fortschrittlichkeit suggeriert, zugleich aber auch den Charme des rechtlich Unverbindlichen versprüht.“ (Heinz 1998, S. 210)

In dieser Unbestimmtheit liegt Schwäche und Vorteil des Begriffs „ppp“ für ein Instrument der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zugleich. Denn public-private-partnership als Bezeichnung für jedwede Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und anderen lokalen Akteuren ist inhaltsleer, und auch eine Beschränkung des Blickfelds auf Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Privaten in dem Handlungsfeld Stadtentwicklung bzw. Stadterneuerung verklärt den Blick auf public-private-partnership als *Instrument*. Auf der anderen Seite läßt sich wegen der Vielfalt möglicher Formen keine von allen geteilte Definition herbeiführen, sondern nur pragmatisch für die jeweilige Frage beantworten, was als ppp gilt und was nicht. Um ppp-Projekte als solche dann eindeutig identifizieren zu können, bedarf es deshalb der Benennung zentraler Charakteristika, die möglichst trennscharf eine Abgrenzung zu anderen Formen geteilter Aufgabenwahrnehmung erlauben und deren Entsprechung zudem als Erfolgsindikatoren für ppp als eben besondere Form eines neuen Miteinanders von Staat, Wirtschaft und ggf. Zivilgesellschaft bis hin zum einzelnen Bürger fungieren.

Zu diesen Charakteristika gehören in Anlehnung an Kouwenhoven idealerweise:

1. Eine Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor,
2. ein Zusammenwirken in Hinblick auf das Erreichen konvergierender – d.h. sich auf einen gemeinsamen Endpunkt einander annähernder – bzw. komplementärer – d.h. zwangsweise wechselseitig bedingender – Ziele,
3. eine prozeßorientierte Zusammenarbeit, die gezielt Synergieeffekte nutzt,
4. eine Zusammenarbeit, die die Identität und Integrität der beteiligten Parteien wahrt und
5. daß die verfolgten Ziele sowohl sozialen als auch kommerziellen Charakter haben, also Gemeinwohlorientierung und Eigennutz miteinander verbinden.

Damit man von Partnerschaften sprechen kann, muß zudem die Art und Form der Zusammenarbeit institutionalisiert werden, muß ihr eine Form gegeben werden, die eindeutig erkennbar und gesellschaftlich akzeptiert wird (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 50 und S. 54).

Daß in public-private-partnership-Projekten öffentliche und private Akteure interagieren, ergibt sich schon aus dem Begriff selbst, nicht aber, was unter privaten Akteuren zu verstehen ist.

„Zwar wird der englische Terminus Private in der Praxis meist von privaten Unternehmen ausgefüllt, doch zählen alle anderen „privaten“ Akteure – von der Initiative bis zur Interessengruppe – ebenfalls zum privaten Sektor. Ohne eine Einbindung privater Unternehmen macht es allerdings keinen Sinn, von PPP zu sprechen. Sie sind es auch, die nach allgemeiner Auffassung den eigentlichen Partner des Staates in PPPs darstellen.“ (Heinze/ Strünck 1998, S. 117)

Diese Zuschreibung beruht zum einen auf der Bedeutung der Bedienung bzw. Berücksichtigung der Interessen der Wirtschaft für die jeweilige Standortentwicklung, zum anderen auf der Möglichkeit der Unternehmen, für die Kommunen knappes Kapital in derartige Projekte mit einzubringen – Möglichkeiten, die bürgergesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen in der Regel nicht oder zumindest nicht in vergleichbarem Maße zur Verfügung stehen. Insofern stehen im weiteren Verlauf der Studie Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und (lokaler) Wirtschaft im

Vordergrund, wenngleich im Sinne einer Neuen Kultur öffentlich-privater Aufgabengestaltung und -wahrnehmung im Zusammenhang mit der Bürgergesellschaft als politischem Leitbild für den „aktivierenden Staat“ ppp-Projekte aus der Bürgerschaft selbst heraus mit der Zeit ebenso selbstverständlich werden sollten, wie es Kooperationen zwischen Unternehmen und öffentlicher Hand wohl werden. Dadurch gewannen ppp aber eine neue Qualität, wie sie sich ansatzweise im von uns auch betrachteten Beispiel Kaiserslautern abzeichnet.⁵

Die Interaktion zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor muß auf das Erreichen konvergierender bzw. komplementärer Ziele gerichtet sein, denn darauf gründet sich die beiderseitige Motivation, sich in einen gemeinsamen Entwicklungsprozeß in dem Projekt zu begeben: Arrangements, in denen sich der private Kooperationspartner lediglich aus Gewinnerwartungen heraus an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beteiligt, stellen einfache Geschäftsbeziehungen zwischen Auftraggeber und -nehmer dar und erfüllen damit nicht das oben genannte Kriterium der Gleichgewichtetheit der beteiligten Akteure, die aber fundamentaler Bestandteil einer Partnerschaft ist. Es muß also ein über das originäre wirtschaftliche Interesse des Unternehmers hinausgehendes Interesse an dem in Form eines public-private-partnership durchgeführten Projekt vorhanden sein, damit sich die Auseinandersetzungen innerhalb der Partnerschaft auf den erfolversprechendsten Weg und die Form seiner Beschreitung und nicht auf die Frage beschränken, welcher der beteiligten Kooperationspartner denn auf Kosten des anderen seinen Vorteil zu maximieren im Stande ist (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 52f.).

Das vierte Kriterium – die Wahrung der Identität und Integrität der beteiligten Parteien – schließt daran an und bedeutet, daß keiner der Partner des anderen „Erfüllungsgehilfe“ ist, sondern sich jeweils mit seinen spezifischen Kompetenzen und Interessen in das gemeinsame Projekt einbringt und dabei erkennbar, identifizierbar bleibt. An diesem Kriterium hängt die Herausforderung des Instruments public-private-partnership, gemeinschaftlich von den jeweiligen Stärken zu profitieren und diese in ein gemeinsames Projekt einzubringen, ohne den jeweils anderen zu instrumentalisieren.

Aus den Kriterien konvergenter bzw. komplementärer Ziele und der Wahrung der Identität und Integrität der Partner leitet sich das dritte Charakteristikum – die Prozeßorientierung – ab. Da das besondere Potential von ppp-Projekten in den erhofften bzw. erwarteten Synergien begründet liegt, diese aber nicht planbar sind, muß der Weg, wie das gemeinsame Ziel in dem Projekt erreicht werden soll, situationsadäquat gestaltbar sein. ppp sind im Gegensatz zu anderen Formen privat-öffentlicher Kooperation nicht ergebnisoffen, die Aufgabenstellung für ein ppp-Projekt ist eindeutig bestimmt!

Die Prozeßhaftigkeit gemeinschaftlicher Entwicklung und/ oder Realisierung von Antworten auf offene Fragen begründet die Unmöglichkeit, ppp deterministisch zu definieren. Und aus der Notwendigkeit, sich am Prozeß zu orientieren – situationsabhängig und pragmatisch zu kooperieren – resultiert die Vorstellung von einer „Neuen Kultur“: Auch wenn der Staat weiterhin für die Gewährleistung der Leistungserfüllung bei öffentlichen Aufgaben verantwortlich bleibt,

⁵ Da? ppp als Instrument zur Beförderung des bürgerschaftlichen Engagements – daß das partizipative Element in ppp – auch von Seiten der dies postulierenden Politik nicht schon wie selbstverständlich (mit-)gedacht wird, zeigte sich beispielsweise in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Clement am 30.08.2000, als er sagte: „Vieles geht schneller und besser, wenn öffentliche und private Hände zusammenarbeiten. Auf diese Zusammenarbeit wollen wir verstärkt hinwirken. Deshalb setzen wir auch bei der Städtebauförderung auf mehr freiwillige Vereinbarungen und besonders auf Public-Private-Partnership. Wir wollen aber auch, dass die Menschen ihre Stadt aktiv mitgestalten können. Daher wollen wir neue Verfahren der Bürgerbeteiligung erproben.“

erfordert eine adäquate Aufgabenteilung neue Kommunikations- und Organisationsformen, die öffentlich-private Kooperationen zu einem selbstverständlichen Instrument im Instrumentenkasten staatlicher Politik wie gesellschaftlicher Gestaltung werden lassen sollten.

Das fünft Kriterium schließlich, die gleichzeitige Verfolgung sozialer und kommerzieller Ziele in ppp-Projekten, bedeutet, daß der Staat auch in ppp seiner Gemeinwohlverpflichtung nachzukommen hat. ppp dürfen, auch wenn sie beispielsweise eine Gewinnbeteiligung des Staates vorsehen, nicht als reine Gewinnbetriebe agieren, was natürlich nicht heißt, daß ppp bei der Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele nicht auch für den Staat Gewinne abwerfen dürfen. Auf diesen Punkt kommen wir in Kapitel 2.6 nochmals zurück.

2.3 Wie die Partner zusammenkommen

Aus ihrer geschichtlichen Wurzel heraus bezeichnet public-private-partnership zunächst allgemein eine „spezifische Form der sozialen bzw. politischen Steuerung und der Aufgabenerfüllung von Verwaltungen“ (Budäus/ Grüning 1997, S. 25). Diese Formulierung impliziert, daß ppp-Projekte aus den Aufgaben öffentlicher Verwaltungen erwachsen. Auch suggeriert die allgemein gängige Formulierung „public-private-partnership“, daß die Initiative vom Staat ausgeht bzw. sein Interesse überwiegt und es um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter Beteiligung Privater gehe.⁶

Grundsätzlich aber gibt es drei Möglichkeiten, wie eine Zusammenarbeit zwischen Privaten – Unternehmen, zivilgesellschaftlichen Gruppen oder einzelnen Bürgern – und dem Staat in Form eines public-private-partnership zustandekommen kann:

1. Private wollen ein Projekt von übergreifendem Interesse realisieren und versuchen, den Staat in die Realisierung mit einzubinden.
2. Der Staat sieht einen Handlungsbedarf von übergreifendem Interesse und versucht Private in die Realisierung mit einzubinden.
3. Staat und Private entwickeln gemeinsam ein Projekt von übergreifendem Interesse und gehen gemeinsam dessen Realisierung an.

Ist der zweite Fall derjenige, den man als Sachfremder als erstes mit ppp assoziiert, lassen sich in der Empirie auch Beispiele für den zuerst genannten Fall finden (Eichener/ Schaaf 2000, S. 7). Der dritte Fall hingegen ist zumindest heute noch eher hypothetischer Natur, weil die Aufgaben und Orientierungen von Staat und Privatwirtschaft wie Bürgerschaft sich in deren jeweiligem Selbstverständnis wie auch in der Außensicht (noch) derart deutlich unterscheiden, daß eine gemeinsame Entwicklung geeigneter Projekte allenfalls über die jeweils involvierten Personen, nicht aber über die durch sie vertretenen Institutionen möglich scheint.

„Private Public Partnership ist zunächst ein Bündnis gleichberechtigter und freier Partner, die sich im Interesse der Durchsetzung einer als bedeutungsvoll erkannten Idee verbinden“, formuliert Konrad Schily (1998, S. 43), und deshalb ist der Weg, wie ppp-Projekte zustandekommen, grundsätzlich offen. Entscheidend ist, welchem Ziel sie dienen und wie sich die Partner in das jeweilige Projekt einbringen. So gibt es auch in der für das Zustandekommen und Gelingen eines ppp immer noch

⁶ Wahrscheinlich um diesem Eindruck Paroli zu bieten, haben Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily für den von ihnen herausgegebenen Sammelband (Das PPP-Prinzip, 1998) ppp mit »Private Public Partnership« übersetzt, wenngleich der Untertitel »Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen« gerade dies wieder konterkariert.

zentralen Frage der Finanzierung einen Spannungsbogen, der von öffentlichen Projekten, die nur durch Einbindung privaten Kapitals realisiert werden können, bis zu Projekten, die – von Privaten angestoßen – zur Sicherung ihrer Wirtschaftlichkeit einen Finanzierungsbeitrag der öffentlichen Hand benötigen, reicht (vgl. Eichener/ Schaaf 2000, S. 7).

Public-private-partnership-Projekte entstehen in der Regel aus einer konkreten Problemlage heraus und können auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch zumeist als eine Art Notgemeinschaft verstanden werden, um ein lokales oder regionales Problem gemeinsam durch Staat, Betroffene und ggf. dritte Engagierte zu lösen (vgl. Matuschewski 1996, S. 6). Denn public-private- bzw. private-public-partnership als integraler Bestandteil eines neuen Modells gemeinsamer Zukunftsgestaltung durch Staat und Private ist auch im Selbstverständnis einzelner Projekte noch kaum verinnerlicht. Deshalb ist der oben als drittes genannte Weg – die gemeinsame Entwicklung und Realisierung von Projekten übergreifenden Interesses – (noch) die absolute Ausnahme. In der Regel entstehen ppp-Projekte, weil der Staat Unternehmen und Bürger bewegt, an der Behebung eines von ihm erkannten Mißstands oder Defizits mitzuwirken oder umgekehrt weil Unternehmen bzw. Private mit Unterstützung von Unternehmen derartigen politischen Druck erzeugen, daß der Staat sich an einer Problemlösung beteiligt (Schily 1998, S. 44).

Jede der oben genannten Formen der Entstehung von ppp hat dabei ihre spezifischen Implikationen: Im ersten Fall die Frage, ob es sich denn wirklich um öffentliche oder zumindest kollektive Güter handelt, die den Einsatz öffentlicher Mittel bzw. öffentliches Engagement angesichts der allgemeinen Diskussion um den „Schlanken Staat“ und die allgemeine Haushaltslage der öffentlichen Hand rechtfertigen. Im zweiten Fall die Frage, wo die Trennlinie zwischen ppp und einer einfachen Privatisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung verläuft. Der dritte Fall ist in Bezug auf den Charakter einer Partnerschaft der ideale Fall, stellt aber die Frage nach der (ordnungspolitischen) Begründung des staatlichen Engagements und dessen Form.

2.4 Warum die Partner zusammenkommen

Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily beschreiben in der „Standortbestimmung“ des von ihnen herausgegebenen readers „Das PPP-Prinzip. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen“ public-private-partnership-Projekte als konsequente Folgen einer Politik, die immer mehr gesellschaftlich notwendige Aufgaben den Bürgern selbst überläßt und sehen das aktive Engagement von Unternehmen in solchen Projekten als eine Flucht nach vorn: Weil der Bürger immer mehr als öffentlich betrachtete Aufgaben selbst wahrnehmen muß, könnten sich gerade regional verwurzelte Unternehmen immer weniger einer Mitwirkung entziehen, wollten sie keinen Imageverlust in Kauf nehmen. Um aber von der Vielzahl der Anfragen nicht überfahren und überfordert zu werden, bleibe den Unternehmen dann gar keine andere Wahl, als ihr Engagement in diesen Feldern zu professionalisieren und selbst zu bestimmen, in welcher Form sie in welchen Bereichen aktiv werden wollen (vgl. Späth/ Michels/ Schily 1998, S. 15f.).

Doch ppp nur als Reparaturhaken politischer Gestaltungslosigkeit oder –ohnmacht zu betrachten, greift für das Instrument zu kurz. Die zentrale Frage bleibt: Worin liegen die Motive sowohl des Staates als auch Privater, sich auf ppp-Projekte einzulassen, sich dafür zu engagieren? Ist es angesichts der veränderten Rahmenbedingungen wirklich revolutionär, daß sich die Wirtschaft nicht mehr darauf beschränkt, dem Bürger Produkte zu verkaufen, sondern den Bürger fragt, wie die gemeinsame Zukunft zu gestalten sei, wie Konrad Schily (1998, S. 44) meint?

„Das Hauptproblem ist evident: PPP setzt voraus, daß die Beteiligten eine Förderung jeweils ihrer Ziele erfahren. Das bedeutet für den öffentlichen Partner die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und für den oder die Privaten die Verwirklichung von Gewinnstreben beziehungsweise die Erzielung einer Rendite.“ (Eichhorn 1997, S. 199f.)

Doch ganz so einfach ist die Motivationslage der öffentlichen wie auch der privaten Akteure in ppp-Projekten nicht mehr zu bestimmen: Zu viele Variablen gesellschaftlichen und ökonomischen Handelns haben sich infolge der strukturellen Veränderungen, die sich aus den vielfältigen Globalisierungs-, Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen ergeben, geändert, als daß man öffentliche Aufgaben noch in jedem Fall trennscharf definieren und die Orientierung unternehmerischen Handelns nur noch an kurzfristigen pekuniären Kennzahlen festmachen könnte. Zentral für das Gelingen eines ppp-Projektes ist aber – wie in dem Zitat von Eichhorn benannt –, daß in dem Projekt Ziele aller Akteure verfolgt werden; es muß eine Zielkompatibilität gelten, die Ziele der jeweiligen Akteure sollten komplementär sein. Dabei variieren die Motive, Projekte in Form einer public-privat-partnership durchzuführen, natürlich mit den jeweiligen Handlungs- und Aktionsfeldern und divergieren zwischen den einzelnen Beteiligten.

Bemerkenswerter Weise – gerade im Zusammenhang mit der Fragestellung dieser Studie – werden die privaten Akteure in ppp-Projekten dabei in der Regel als Unternehmen gedacht. Dies resultiert sicherlich zu einem Großteil aus der bislang noch vorherrschenden Betrachtung von ppp als einem Instrument zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben mit auch privaten Mitteln, sollte aber angesichts der neuen politischen Leitbilder „Bürgergesellschaft“ und „aktivierender Staat“ zusehends an Ausschließlichkeit verlieren. So liegt denn auch für Konrad Schily eine wesentliche Neuerung durch ppp in der Erweiterung der Kommunikationsstruktur: Statt bislang bilateraler Kommunikationsstrukturen zwischen Politik und Wirtschaft, Politik und Bürgern und Bürgern und Wirtschaft entstünde eine trilaterale Kommunikation zwischen Politik, Wirtschaft und Bürgern (Schily 1998, S. 43). Der Bürger – die Bürgerschaft – tritt gleichberechtigt und teilhabend neben Politik und Wirtschaft.

Worin nun liegen die Motive der jeweiligen Akteure, sich in ppp-Projekten einzubringen? Für das Interesse bzw. die Bereitschaft von Unternehmen – aber im weiteren Sinne, und damit übertragbar, auch von Privatpersonen oder Gruppen –, sich an solchen Projekten zu beteiligen, werden unter den heutigen Gegebenheiten ins Feld geführt (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 56 f.; Eichhorn 1997, S. 199 f.; Gottschalk 1997, S. 163 ff., Konrad Schily, zitiert nach Klein 1998, S. 90 f.):

1. Das Bewußtsein der Unternehmen um ihre Einbettung in die gesellschaftlich geteilten Werte als Bedingungen und Restriktionen ihres eigenen Handelns (Berger 1998, S. 99 f.), das dazu führe, daß die Unternehmen zu ihrer eigenen Legitimation sich den verschiedenen Anspruchsgruppen – den sogenannten stakeholdern – öffneten, um im Dialog mit diesen sich in die Gestaltung der Gesellschaft einzubringen und auf diesem Wege Einfluß auf die Ausgestaltung der für sie relevanten ökonomischen Randvariablen zu nehmen.
2. Das Selbstverständnis als „öffentliche Institution“, denn hinter dem gerade Gesagten verbirgt sich die Wahrnehmung von Unternehmen als sozialen Institutionen, deren Handeln auch außerhalb des unmittelbar auf das wirtschaftliche Eigeninteresse bezogenen Marktverhaltens von den stakeholdern und der Öffentlichkeit allgemein aufmerksam registriert werde und in die Bewertung des Unternehmens selbst einfließe. Aus dieser Perspektive gewinnt das produktunabhängige Image des Unternehmens an Bedeutung und wird zu einer zentralen Variable für die Marktposition.

3. Das originäre wirtschaftliche Interesse des Unternehmens an

- einer auskömmlichen Rendite,
- einer Sicherung von Märkten gerade im relativ konjunkturstabilen Bereich des infrastrukturellen Grundbedarfs,
- eine Risikostreuung durch wirtschaftliches Engagement im risikoärmeren Bereich staatlicher Aufgabenerfüllung,
- damit die Sicherung bzw. die Verbesserung der eigenen Wettbewerbssituation – auch durch den „kurzen Draht“ zur öffentlichen Hand als Projektpartner – sowie
- die Möglichkeit politischer Einflußnahme in den Projekten selbst, aber auch darüber hinaus.

Hinzu komme eine durch die Einbindung in solche Projekte bessere Auslastung oder gar Aufstockung der personellen und produktiven Kapazitäten sowie die Möglichkeit, anlagebereites Kapital vergleichsweise sicher anzulegen.

Die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Interesses der Unternehmen an ppp-Projekten gehört zu den zentralen Erfolgskriterien der Projekte, denn der Philantrop als Projektpartner in einem ppp-Projekt ist die Ausnahme, wenngleich damit den Unternehmen nicht das Verspüren auch einer gesellschaftspolitischen oder sozialen Verantwortung abgesprochen werden soll.⁷ Auf der anderen Seite fußen die gleich aufzuführenden Erwartungen an ppp von staatlicher Seite auf eben dieser wirtschaftlichen Orientierung der Unternehmen. Zuvor aber sollen zwei weitere (mögliche) Gründe für privates Engagements in ppp-Projekten angeführt werden:

4. „Marketing-“ bzw. Image-Effekte nach innen. Demnach erhöhe die Wahrnehmung des eigenen Unternehmens als an der soziokulturellen und sozioökonomischen Entwicklung des erfahrbaren Nahraumes aktiv Beteiligten die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Unternehmen und komme über eine erhöhte Motivation der Mitarbeiter auch dem Unternehmen selbst zugute.
5. Die Ausbildung und Motivation der unmittelbar am Projekt Beteiligten. Für Unternehmen, die sich aktiv an ppp-Projekten beteiligten, stellten die in den Projekten erworbenen Qualifikationen der von ihrer Seiten damit befaßten Mitarbeiter eine Bereicherung auch für deren Tätigkeiten innerhalb des Unternehmens dar, angefangen mit dem besseren Verständnis verwaltungsinterner Prozesse in den Kommunen bzw. staatlichen Einrichtungen bis zu Fähigkeiten kooperativen Projektmanagements.

Die aufgeführten Begründungszusammenhänge lassen sich, wie bereits gesagt, zum Großteil auch auf das Engagement von Einzelpersonen oder Gruppen in ppp-Projekten übertragen, zumal erfolgreiche ppp-Projekte auch auf Seiten der Unternehmen immer aus dem Engagement einzelner Persönlichkeiten, nicht der Organisation als ganzer getragen werden (Späth/ Michels/ Schily 1998, S. 32). Als weitere Zusatznutzen, die vor allem privaten Einzelpersonen entstehen können, oder aber auch vom Initiator des ppp bewußt gewährt werden, gelten Möglichkeiten der erweiterten Selbstdarstellung aus bzw. in dem Projekt sowie eine Exklusivität der Kontakte, die z.B. durch die Organisation spezieller Veranstaltungen nur für die Projektpartner forciert werden kann (vgl. Eichener/ Schaaf 2000, S. 33 f.)

⁷ Lothar Späth (1998, S. 69) sieht sogar ein Aufleben des privaten Engagements von Unternehmern im Sinne einer „kreativen Vermögensvernichtung“, die daraus resultiere, daß heutzutage Vermögen in einem solchen Umfang vererbt würden, die es den Erben erlaubten, „sorgenfrei“ zu leben und für die privates Engagement in öffentlichen Aufgaben eine Sinnerfüllung darstelle.

Auf Seiten der öffentlichen Hand besteht die Motivation zur Aufgabenerfüllung in Form von ppp-Projekten in erster Linie natürlich in einer Verbesserung in der Wahrnehmung öffentlicher Interessen mittels:

1. der *Verbreiterung der finanziellen Basis* durch Einbindung privaten Kapitals und der Entlastung der Verwaltung,
2. der Erschließung neuer *Organisationskapazitäten* und *-potentiale* durch die Einbeziehung privater Marktkenntnisse und unternehmerischer Kompetenz sowie
3. einer *Effizienzsteigerung der Verwaltung* infolge von Modernisierungs-, Rationalisierungs- und Flexibilisierungseffekten, die die Projektorientierung mit sich bringen soll (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 56 f.; vgl. Eichhorn 1997, S. 199).

Daneben werden aber auch weiterreichende Ziele wie eine „Professionalisierung“ von Entscheidungen oder eine Herauslösung der mittels ppp verfolgten Projekte aus der unmittelbaren politischen Einflußnahme verfolgt. (Budäus/ Grüning 1997, S. 56 f.)

Die öffentlichen Aufgaben bzw. das öffentliche Interesse in diesen Projekten besteht dabei typischerweise in der Revitalisierung von Stadtzentren und der Reaktivierung brachgefallener Flächen, im Anstoßen neuer Investitionen, damit in der Verbesserung der Wettbewerbssituation der Region und der Schaffung neuer bzw. Erhaltung alter Arbeitsplätze, die man sich als „Sickereffekte“ aus den ppp-Projekten erhofft (Budäus/ Grüning 1997, S. 56 f.; Matuschewski 1996, S. 7). Sie dienen der Standortprofilierung, indem sie die Leistungskraft, die Attraktivität und das Image einer Kommune verbessern, die dann weitere Entwicklungen nach sich ziehen.

2.5 ppp-Projekte: Die Potentiale des Instrumentes

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Form von ppp-Projekten hat als Alternative zur rein staatlichen Aufgabenerfüllung einige deutliche Vorteile, die sich letzten Endes mit den Begriffen Schnelligkeit und Effizienz fassen lassen – zwei Dimensionen, denen gerade im Bereich der Standortprofilierung angesichts der noch immer vorherrschenden Standortkonzurrenz-Orientierung große Bedeutung zukommt (vgl. Michels 1998, S. 75 ff.):

- So verfügen Unternehmen wie auch Privatpersonen über einen Handlungsfreiraum, der Politik und Verwaltung in der Regel nicht gegeben ist: Sie können bewußt selektiv agieren und Experimente wagen, weil aus ihren Aktivitäten kein Rechtsanspruch Dritter erwächst, in gleicherweise in solche Projekte eingebunden bzw. in ihnen berücksichtigt zu werden. Den privaten ppp-Partnern sind damit grundsätzlich „Insellösungen“ und Einzelprojekte möglich, die sich dem Staat und der öffentlichen Verwaltung wegen ihres Gemeinwohlauftrags unter dem Anspruch der prinzipiellen Gleichbehandlung in dieser Form verschließen.
- Erfolgreiche Projekte werden zudem idealer Weise durch die Einbindung privater Akteure wie natürlich verbreitert, weil das Verwertungsinteresse und der Expansionstrieb unternehmerischen Handelns für sie neue Anwendungen – neue Märkte – sucht. Erfahrungen und Erfolge werden, wenn möglich, multipliziert.
- Auch unterscheiden sich die Organisationsstrukturen öffentlicher Verwaltung und von Unternehmen derzeit noch hinsichtlich der Möglichkeiten, ad hoc Projektteams entsprechend den jeweils erforderlichen Kompetenzen zusammenzuführen.
- Auf der anderen Seite kann der Staat öffentliche Handlungsmittel wie seine Planungshoheit in bestimmten Handlungsfeldern, den Zugriff auf Fördermittel und –programme sowie öffentliche Vorleistungen (Infrastruktur u.ä.) einbringen, um einerseits den Projekten Planungs- und Rechts-

sicherheit zu verschaffen und andererseits notwendige Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen oder zu vereinfachen (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 55, Matuschewski 1996, S. 11).

- Schließlich fungiert die Verantwortungsgemeinschaft von Staat und Privaten als eine Art „Bündnis gegen Betriebsblindheit“, weil das gemeinsame Interesse an der erfolgreichen Durchführung des Projektes die einzelnen Partner zwingt, dem jeweils anderen das eigene Handeln zu erklären und damit die Qualität von Entscheidungen und Aktionen erhöht (Schily 1998, S. 43).

2.6 ppp-Projekte: Die Restriktionen des Instrumentes

Die Restriktionen für ppp als ein Instrument gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung durch Staat und Private ergeben sich im wesentlichen

- a) aus dem Verständnis von Partnerschaft und
- b) aus dem Verständnis öffentlicher Aufgaben.

So scheidet ppp im Grundsatz aus, wenn es sich um die Wahrnehmung von Aufgaben handelt, die originär der Staat zu erfüllen hat bzw. für die der Staat sich originär zuständig sieht – und das um so mehr, je konkreter die Aufgaben definiert sind. In diesem Fall wirken die Privaten nicht an der Aufgabengestaltung, sondern nur an der Aufgabenerfüllung mit, womit sich die klassische principal-agent-Situation darstellt: Da diese öffentlichen Aufgaben in jedem Fall öffentliche Aufgaben bleiben, fungiert der Staat als Auftraggeber, während der Private nur Auftragnehmerfunktionen übernimmt (Eichhorn 1997, S. 201). Daß die grundsätzliche Steuerung der Aufgabewahrnehmung in einigen Fällen beim Staat verbleiben *muß*, ergibt sich entweder aus einer (kommunal-)rechtlichen Verankerung dieser Aufgaben oder aber aus Gründen der gesellschaftlichen Akzeptanz (vgl. Sinz 1997, S. 186; vgl. Eichener/ Schaaf 2000, S. 34): Weil die Aufgabewahrnehmung in der Regel mit dem Zugeständnis von Handlungskompetenzen und ggf. Eingriffsrechten verbunden ist, wird die Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben Privaten nicht zugestanden – besonders deutlich bei der äußeren und inneren Sicherheit sichtbar, bei der Bund und Länder noch immer das Gewaltmonopol besitzen, aber auch ständiges Thema in den Privatisierungsdiskussionen kommunaler Einrichtungen.

Ppp im Sinne dieser Studie stellt aber nicht nur auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung, sondern auch auf das Gemeinsame in der Entwicklung ab: Wenn schon das Was nicht mehr unbedingt verhandelbar ist, muß im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zumindest das Wie im Entwicklungsprozeß im wesentlichen offen sein, was bei konkreten Vorgaben des Staates, welche Aufgabe wie zu erfüllen ist, nicht mehr gegeben ist.

Die Motivation insbesondere für Unternehmen, sich in ppp-Projekten zu engagieren, besteht in der Regel in Kosten-Nutzen-Kalkülen. Diese können sich sowohl auf konkrete Gewinnerwartungen wie auch auf konkreten Handlungsdruck bei Umfeldvariablen für das wirtschaftliche Handeln beziehen. Damit aber haben *solche Projekte* die besten Aussichten auf Realisierung in Form eine public-private-partnership, die ohnehin lukrativ erscheinen, wie auch – in Abhängigkeit vom Grad der Betroffenheit der Privaten – solche, die unbedingt angegangen werden müssen, d.h. das Instrument public-private-partnership erschließt nicht unbedingt neue Handlungsfelder, sondern nimmt eine Teilung der Wahrnehmung solcher Aufgaben vor, die andernfalls in anderer Form, in anderem Umfang oder zu einer anderen Zeit angegangen worden wären bzw. hätten angegangen werden müssen.

Auf der anderen Seite gibt es eine Reihe von Aufgaben auch kollektiver Art, für die der Staat nicht zuständig ist, sofern die Nutznießung einzelner eindeutig das öffentliche bzw. kollektive Interesse überwiegt. In diesem Falle wäre die Institutionalisierung als ppp nahe an oder gar jenseits der Grenze zur (materiellen oder immateriellen) Subvention. Wo diese Grenze verläuft, unterliegt allerdings der politischen Definition im Rahmen der rechtlichen Vorgaben und ist somit im wesentlichen in demokratischen Abstimmungsprozessen verhandelbar.

Die Frage, die hinter diesen Überlegungen steht, lautet: Führt public-private-partnership als Instrument gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung durch Staat und Private den Staat nicht eventuell in Märkte, in denen der Staat auch seinem eigenen Selbstverständnis nach nichts zu suchen hat? (vgl. Gottschalk 1997, S. 165) Eine Ebene tiefer folgt die Frage, welche Bedeutung unter den geänderten gesellschaftlichen Voraussetzungen die (Selbst-)Verpflichtung des Staates auf die Ausübung unverzichtbarer Hoheitsrechte einerseits und die Produktion von Dienstleistungen andererseits hat und welche organisatorischen Konsequenzen daraus erwachsen? (vgl. Gottschalk 1997, S. 163f.)

2.7 ppp-Projekte: Probleme des Prozesses

Selbst in den Fällen, in denen Projekte in public-private-partnership grundsätzlich in Frage kommen, hängt die Güte dieser Form der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung durch Staat und Private von den formalen und informellen Regelungen in der Zusammenarbeit ab. Zu unterscheiden sind dabei zum einen Probleme, die in der konkreten Form und Organisation des ppp-Projektes begründet liegen, zum anderen solche, die systematisch in einer Kooperation von öffentlicher Hand und Privaten angelegt sind.

Als Probleme für die konkrete Ausgestaltung von ppp-Projekten, die einer partnerschaftlichen Kooperation von Staat und Privaten immanent sind, werden genannt (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 57 ff.):

- Das „*Trittbrettfahrerproblem*“, das entsteht, weil bei öffentlichen Gütern Private, die sich nicht an der Aufgabenbewältigung beteiligen, von der Nutznießung der Ergebnisse grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden können. So profitieren im Bereich der Stadtentwicklung und des Stadtmarketings beispielweise auch jene Gewerbetreibende von einer gesteigerten Attraktivität eines Ortes oder Raumes, die sich nicht aktiv an der Aufwertung dieses Raumes beteiligt haben.
- Das Problem des „*Segelns im Windschatten*“: In einem Konsortium privater Projekt-Partner können kleinere Partner im Windschatten der größeren ihre eigenen Interessen oftmals wesentlich besser und für sie selbst vorteilhafter durchsetzen, als es ihnen ohne die großen möglich wäre. Auch die Betrachtung kleinerer beteiligter Akteure als gleichberechtigte Partner kann so einen Effekt der Überbetonung partikularer Interessen mit sich bringen.
- Das Problem der *Ausbeutung der Großen durch die Kleinen*: Denn je spezifischer diese Interessen und je ungleicher die Lastenverteilung innerhalb der Gruppe der Privaten, desto eher kann es in einer Kombination der beiden zuvor genannten Phänomene auch zu einer Ausbeutung der Großen durch die Kleinen kommen.
- Das Problem *asymmetrischer Information*: Denn daß es zu einer solchen Ausbeutung kommen kann, ist auf eine *ungleiche Verteilung der Informationen* hinsichtlich der jeweiligen Ziele zurückzuführen. Ist in dem genannten Beispiel die asymmetrische Informationsverteilung bewußt herbeigeführt, indem einzelne Partner anderen Informationen vorenthalten, existiert zwischen den öffentlichen Verwaltungen und den Privaten – insbesondere den Unternehmen –

quasi natürlich eine solche Asymmetrie in der Information: Während staatliches Handeln aus Legitimationsgründen immer auf i.d.R. öffentlich zugänglichen Grundlagen beruhen muß, sind Märkte und deren Regelmechanismen nur im Modell transparent. Deshalb kann – sofern es sich bei ppp nicht nur um eine Form der Einbindung Privater in eine staatlich zu garantierende Aufgabenerfüllung handelt – davon ausgegangen werden, daß zumindest zu Beginn des Projektes der Informationsstand der Privaten besser ist als der der öffentlichen Hand. Das betrifft in der Regel sowohl die Frage nach marktüblichen Preisen für spezifische Leistungen als auch nach der Qualität, Qualifikation und Leistungsfähigkeit der jeweiligen Partner.

- Dieses Problem wird verschärft durch die Tatsache, daß ppp-Projekte, sollen sie funktionieren, *aus der politischen Sphäre* möglichst *ausgegliedert* werden. Sollen durch die Organisation als ppp Effizienzvorteile gewonnen werden, sind derartige Projekte nach den Kriterien der ökonomischen Rationalität und der Zweckmäßigkeit zu gestalten; politische Fragestellungen sind – ist die grundsätzliche Entscheidung für die Durchführung dieses spezifischen Projektes als ppp erst einmal gefallen – eher hinderlich.
- Damit aber verblaßt die *demokratische Legitimation und Kontrolle* wie auch die Abgrenzung zu einer Privatisierung öffentlicher Leistungen bzw. einer öffentlichen Verwaltung als (markt)wirtschaftlicher Einheit verwischt: Es kann zu einer Auflösung der bislang allgemein anerkannten Grenze zwischen privatem und öffentlichem Sektor kommen, die eine Vermischung bzw. einen impliziten Transfer öffentlicher Autorität mit bzw. auf private Entscheidungsträger mit sich bringt.

Als Probleme, die sich aus der konkreten Ausgestaltung von ppp-Projekten selbst ergeben, werden hingegen genannt (vgl. Budäus/ Grüning 1997, S. 57 ff.; vgl. Eichener/ Schaaf 2000, S. 8):

- Das Problem der *Ausbeutung der Bürger*: Gerade angesichts der gespannten Finanzlage der Kommunen ist die Versuchung, die erwarteten Effizienzgewinne nicht an die Bürger weiterzugeben, sondern – sofern es sich um wirkliche Einsparungen oder um Gewinne handelt – in den eigenen Haushalt einzustellen, besonders groß. In einem solchen Fall kann es somit durch die Interessenkongruenz zwischen den privaten und den öffentlichen Akteuren zu einer Ausbeutung der Bürger als Verbraucher bzw. Nutzer kommen.
- Das Problem *überzogener Risiken*: „Subventioniert“ nämlich der Staat durch seine finanzielle Beteiligung ein ppp-Projekt, indem er Mittel zu Konditionen unterhalb des Marktzinses (durch Kommunalkredite o.ä.) zur Verfügung stellt, kann es passieren, daß der private Partner sich auch in Projekten engagiert, an denen er sich im Falle einer Vollfinanzierung über den Kapitalmarkt aus Risikoüberlegungen heraus sonst nicht beteiligt hätte, weil sein Verlustrisiko jetzt vergleichsweise geringer ist. Im Falle des Scheiterns des Projektes bleibt der Staat als Garant für die Aufgabenwahrnehmung auf dem Schaden sitzen, während es für den Privaten eine Frage der Vertragsgestaltung ist, inwieweit er von einem Scheitern des Projektes betroffen ist.
- Das *Frustrationsproblem*: Werden Entscheidungen für oder innerhalb eines ppp-Projekts mit dem politischen System rückgekoppelt, um den oben beschriebenen Verlust demokratischer Legitimation und Kontrolle aufzufangen, kann es zu Verzögerungen und Verwässerungen kommen, die bei den privaten Akteuren Frustrationen und Rückzugstendenzen auslösen.

Werden ppp-Projekte zudem noch speziell gefördert, ergibt sich ein weiteres Problem:

- Das *Förderungsproblem*: Dieses Problem weist zwei Facetten auf: Auf der einen Seite stellt die Beachtung und Befolgung der Förderrichtlinien vor allem für nicht-professionalisierte private Akteure häufig ein Hemmnis für die Inanspruchnahme dar, auf der anderen Seite gibt es Mitnahmeeffekte kundigerer Privater, d.h. es werden staatliche Unterstützungsleistungen für

Projekte in Anspruch genommen, die auch ohne diese Fördermittel durchgeführt worden wären; im Extremfall werden Projekte sogar nicht wegen ihrer selbst, sondern nur für die Inanspruchnahme der Unterstützungsleistungen gestartet – die intrinsische Motivation, ein tragendes Eigeninteresse am Projekt selbst, fehlt. Wird zudem der Bedarf nur durch das Förderprogramm selbst postuliert, trifft aber nicht auf originäre Bedürfnislagen der Bevölkerung, kommt es zu einer Fehlallokation privater und auch staatlicher Mittel, weil die privaten Akteure sich beteiligen, um von den Förderungen zu profitieren und der Staat einsteigt, weil sich private Kooperationspartner gefunden haben (vgl. Eichener/Schaaf 2000, S. 28).

Zeigt die erste Facette ein Problem auf, dem man mittels höherer Transparenz und umfassender Information begegnen kann, verweist die zweite Facette auf ein grundsätzliches Problem staatlicher Unterstützungsleistungen: Lassen sich strukturelle Veränderungen über eine staatliche Förderung ausreichend stimulieren bzw. initiieren oder müssen andere Wege gefunden werden, derartige Veränderungsprozesse in der Wahrnehmung gesellschaftlicher Aufgaben in Gang zu setzen?

Faßt man die Probleme zusammen, die sich möglicherweise aus einer konsequenteren Nutzung von ppp als Instrument gemeinsamer Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Prozeß der Projektdurchführung ergeben können, so handelt es sich im wesentlichen um zwei ordnungspolitische Fragen:

1. Bedeutet der Einstieg insbesondere der Privatwirtschaft in den Bereich der bislang von Verwaltungen oder öffentlichen Betrieben erbrachten öffentlichen Leistungen nicht einen ersten Schritt zu deren Privatisierung, aus der im weiteren Verlauf eine kommerzielle Monopolisierung vor allem im Bereich der Infrastrukturerstellung und der öffentlichen Versorgungswirtschaft erwachsen kann? (vgl. Gottschalk 1997, S. 164)

„Die regulierende, korrigierende, am Gemeinwohl orientierte Rolle der öffentlichen Hand (...) droht abhanden zu kommen bzw. der neu definierten Rolle eines „Unternehmens Stadt“ untergeordnet zu werden. Der von den öffentlichen Vertretern geforderte Abwägungsprozeß zwischen den verschiedenen Interessen und den finanziellen Möglichkeiten droht bei Partnerschaftsprojekten durch eine frühzeitige Festlegung auf einen Privatinvestor und bestimmte Ziele unterlaufen zu werden. Insbesondere Politikern gegenüber wird immer wieder der Vorwurf der Begünstigung einzelner privater Interessenten sowie der Verhandlungen hinter verschlossenen Türen erhoben.“ (Matuschewski 1996, S. 12)

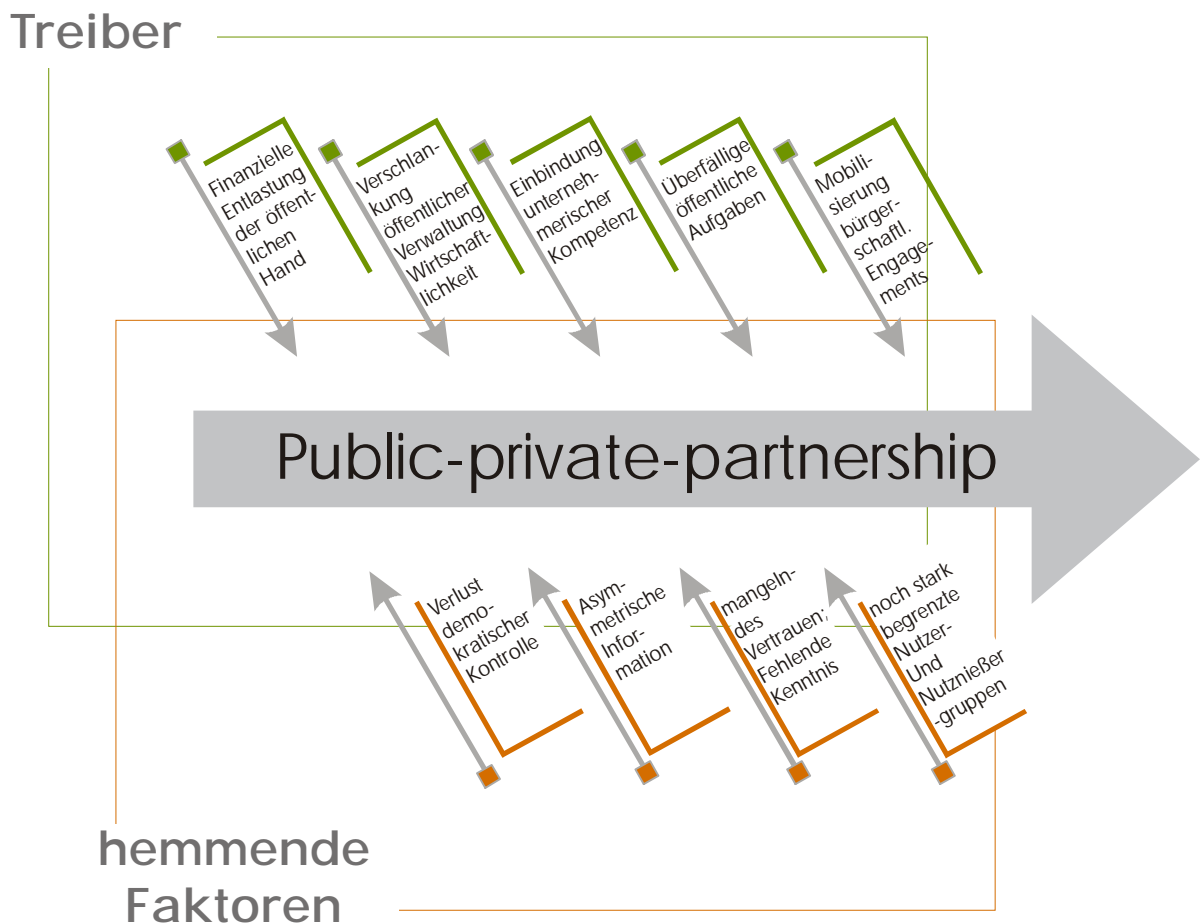
2. Erfolgt durch ppp-Projekte, die ja auf win-win-Situationen orientiert sein müssen, damit für die einzelnen Akteure ein Anreiz für eine wirklich partnerschaftliche Zusammenarbeit besteht, nicht eine Privatisierung der Gewinne öffentlicher Aufgaben und eine Kollektivierung derer Verluste, die dadurch entsteht, daß der Staat bei allen sich nicht zumindest selbst tragenden Projekten die Defizite durch Gebühren, Abgaben und Steuern ausgleicht, also von der Allgemeinheit finanzieren läßt, während selbst im Falle einer Einnahmenteilung bei ppp-Projekten evtl. Gewinnbeteiligungen des Staates keiner Zweckbindung unterliegen? (Gottschalk 1997, S. 165)

2.8 Fazit: ppp – Geeignet für alle Fälle?

„PPP ist ein dynamischer Prozeß, der nur dann erfolgreich ist, wenn die zugrundeliegenden Machtstrukturen, die innewohnenden ökonomischen Anreize und Probleme und die »Regeln des Spiels« bekannt sind und beachtet werden.“ (Budäus/Grüning 1997, S. 65)

Deshalb ist es von besonderer Bedeutung, sich die ppp-Projekte besonders fördernden aber auch hemmenden Faktoren sowohl auf Seiten der staatlichen wie der privaten Akteure zu vergegenwärtigen. Die nachfolgenden Graphiken fassen die wichtigsten Faktoren zusammen.

Abbildung 1: Hemmende und treibende Faktoren für die Entwicklung von ppp-Projekten aus Sicht des Staates

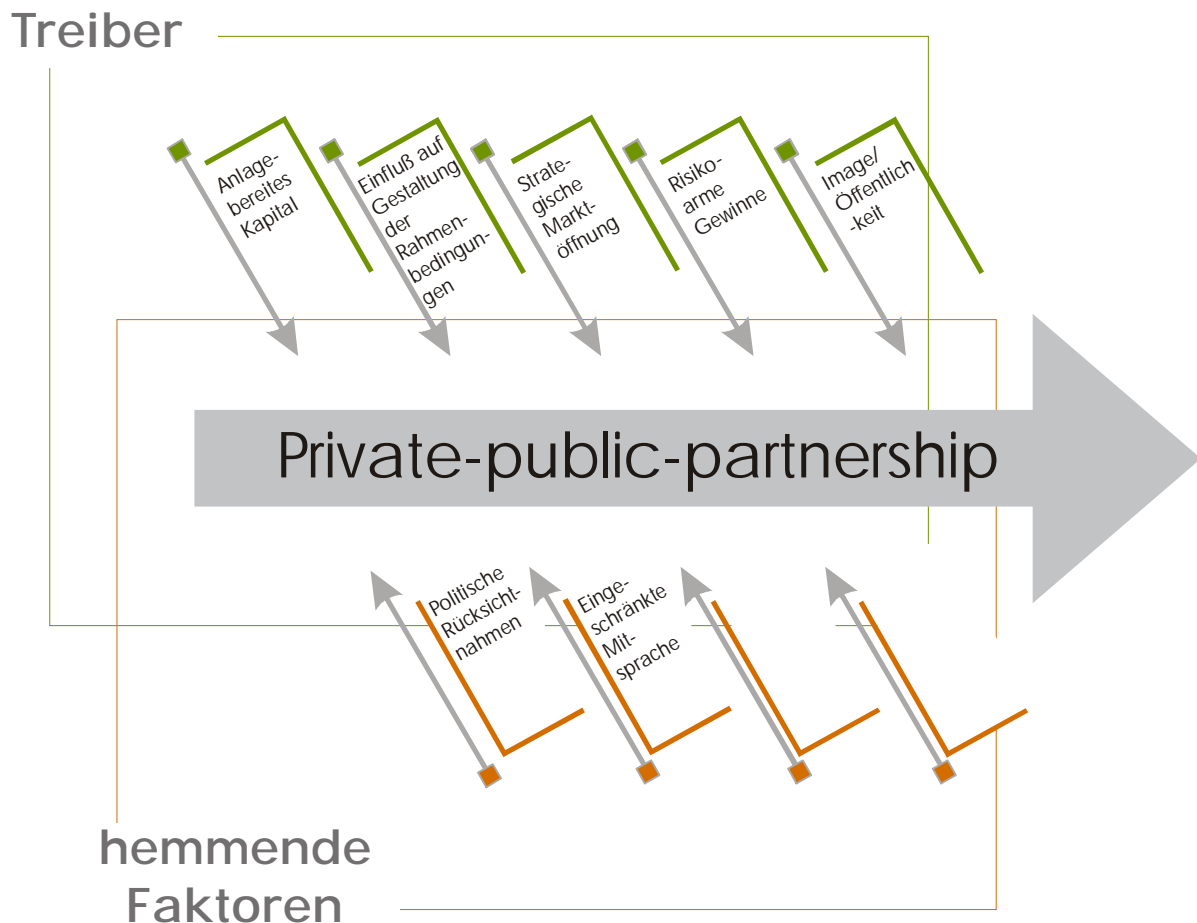


Neben den rationalen Kriterien der Effizienzsteigerung als treibende Faktoren und den organi- satorisch zu handhabenden möglichen Problemen des kooperativen Miteinanders als hemmende Faktoren liegt ein besonderes Konfliktpotential in dem (Selbst-)Verständnis von ppp als Instrument zur Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements auf der einen Seite und möglichen Abschließungseffekten auf der anderen, die dadurch entstehen, daß zwischen den Partnern informelle oder gar formalisierte Strukturen entstehen, die Dritte von der Teilhabe an Gestaltungs- oder Entscheidungsprozessen ausschließen. Ob mittels ppp wirklich eine stärkere Einbeziehung von

Bürgerschaft und Privaten in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung motiviert werden kann und ppp damit zu einem funktionsfähigen Instrument im Leitbild der Bürgergesellschaft wird oder aber die Abschließungseffekte überwiegen, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern muß sich in jedem Einzelfall zeigen.

Solange sich das Handeln von öffentlichen Verwaltungen und von Unternehmen *strukturell* und *in der Orientierung* unterscheiden, kommt es in ppp-Projekten zu einem Spagat zwischen betriebswirtschaftlichem Management des Projekts und seiner sozialen bzw. gesellschaftlichen Orientierung, der Reibungsverluste mit sich bringt (vgl. Sinz 1997, S. 186). So hemmen auf Seiten der Politik die gleichzeitige Orientierung auf Klientelinteressen, übergeordnete fiskalische Interessen und die Konkurrenz mit anderen politischen Zielen oftmals die Entfaltung der für ppp-Projekte notwendigen Freiräume (vgl. Eichener/Schaaf 2000, S. 35).

Abbildung 2: Hemmende und treibende Faktoren für die Entwicklung von ppp-Projekten aus Sicht von Unternehmen (aber auch anderen Privaten)



„Öffentliche und private Partner verfolgen bei diesen Aktivitäten zum einen gemeinsame Ziele, die sich direkt auf das Projekt beziehen, zum anderen unterschiedliche Ziele, die sich an den Funktionen orientieren, die Staat und Private im Rahmen des Projektes wahrnehmen. Als erfolgreich können Partnerschaftsvorhaben vor allem dann gelten, wenn diese Ziele und Erwartungen für beide Seiten möglichst weitgehend erfüllt werden.“ (Eichener/ Bay 1998, S. 2)

Das Instrument public-private-partnership erweist sich damit als prinzipiell sinnvoll für Handlungsfelder, in denen die privaten und die öffentlichen Interessen quasi natürlicherweise zusammenkommen, wie dies bei der materiellen und sozialen Umweltgestaltung der Fall ist. Darunter fällt grundsätzlich auch die Standortprofilierung, denn die faktische Standortentwicklung und das Image eines Standortes sind zentrale Handlungsfelder, in denen öffentliche und private Interessen zusammenkommen. Schon aus diesem Grund sollte der Anreiz zu intensiver Kooperation derjenigen, die gestalten, und derjenigen, für die gestaltet wird und die als Nutzer darin bzw. damit leben müssen, groß genug sein, um Projekte nicht nur gemeinsam zu planen, sondern sie auch gemeinsam zu realisieren.

Projekte in Form eines public-private-partnership sind aber dann als kritisch zu betrachten, wenn der eigentlich Motor des Projektes das originäre Interesse nur eines Partners an den verfolgten Zielen ist und der oder die andere(n) Partner nur zur Erleichterung der Aufgabenerfüllung eingebunden werden. Zumindest der Anspruch partnerschaftlicher Gestaltung und die Aktivierung beiderseitigen Engagements, das dem Projekt neue Potentiale eröffnet, sind unter dieser Bedingung schwer zu halten: Es fehlt die für die erwarteten Vorteile von ppp-Projekten so wichtige Motivation, sich zum Wohle des Projektes mit möglichst allen Kapazitäten und Kompetenzen voll für die Zielerreichung einzubringen.

Als problematisch erweist sich public-private-partnership hingegen für Handlungsfelder, in denen eine gleichberechtigte, eine partnerschaftliche Einbeziehung Privater aufgrund rechtlicher Regelungen oder im Rahmen des staatlichen Aufgabenverständnisses nicht möglich ist oder nicht möglich erscheint. Gleiches gilt für Projekte, die von Privaten initiiert oder betrieben werden und in denen ein über das jeweilige Partikularinteresse hinausgehendes allgemeines Interesse nicht erkennbar ist. In solchen Fällen sind andere Formen kooperativer und partizipatorischer Verfahren zur Planung, Entscheidung und Gestaltung vorzuziehen.

3. ppp-Projekte: Fallbeispiele

Bei der Recherche aussagekräftiger Beispielprojekte zeigte sich als Folge des Fehlens einer allgemeinverbindlichen Definition von public-private-partnership, daß sich zwar eine Reihe von Projekten als ppp verstehen und auch als solche bezeichnen, aber den Charakteristika partnerschaftlicher Aufgabenwahrnehmung allenfalls bedingt genügen, während andere sich nicht als ppp verstehen, obwohl sie im Sinne dieser Studie eindeutig als ppp zu betrachten sind.

Die nachfolgend aufgeführten Projekte geben in ihrer Vielfalt einen Überblick über die möglichen Formen und Ausprägungen, in denen gemeinschaftlich Aufgaben der Stadterneuerung bzw. der Stadtentwicklung, des Stadtmarketings und der Nutzung von innerstädtischen Brachflächen wahrgenommen werden können. Aus der Vielzahl vorrecherchierter Projekte wurde eine Auswahl getroffen, die sich an spezifischen Charakteristika von ppp als Instrument orientiert. Damit scheidet Projekte, in denen sich der Beitrag des oder der Privaten auf die des (Teil-)Finanziers ohne weitere Einflußnahme beschränkt genauso aus wie Projekte, in denen die öffentliche Hand allenfalls über die Förderkriterien Einfluß auf Inhalt und Gestaltung des Projekts nimmt (vgl. Eichener/Schaaf 2000, S. 7). Denn im ersten Fall handelt es sich um eine Form des Sponsoring, im zweiten um eine Form institutioneller Förderung, und beide genügen nicht dem Kriterium des inhaltlich und von der Institutionalisierung her partnerschaftlichen Miteinanders.

3.1 Standortprofilierung durch ppp – Kommunale Projekte

Zentraler Fokus der Kommunen ist die Entwicklung der jeweiligen Kommune selbst. Dabei dominiert noch immer das Denken in Konkurrenzen. Insofern ist gerade die Standortprofilierung ein Handlungsfeld, in dem interkommunale Zusammenarbeit noch nicht weit verbreitet ist. Zwar gibt es schon seit einer Zeit beispielsweise regionale Marketinggesellschaften, die sich um die Vermarktung ganzer Regionen kümmern und die gegebenenfalls auch als public-private-partnership organisiert sind, eine interkommunale Zusammenarbeit in der kommunalen Entwicklung ist damit aber in der Regel nicht verbunden. Nachfolgend werden neun Beispiele kommunaler ppp-Projekte zur Standortprofilierung vorgestellt, bevor im nächsten Kapitel quasi als Ausblick diese sich in Ansätzen befindende Dimension auch der interkommunalen Standortentwicklung am Beispiel der Standortförderung in Thal aufgezeigt werden soll.

3.1.1 Das Beispiel Stadtbezirksmarketing Dortmund

Der Standortwettbewerb unter den Städten hat viele Kommunen dazu veranlaßt, ein bewußtes Stadtmarketing zu betreiben. Ziel des Stadtmarketings ist es, ein eigenständiges Standortprofil herauszuarbeiten sowie die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen effizient zu nutzen. Das Dortmunder Stadtbezirksmarketing ist in der Kreis der Fallbeispiele aufgenommen worden, weil eine breit angelegte Einbindung bürgerschaftlicher und unternehmerischer Interessen integraler Bestandteil des Konzepts ist.

<p>Ausgangssituation</p>	<p>Ausgehend von einem Citykonzept für die Dortmunder Innenstadt und einem gesamtstädtischen Einzelhandelskonzept zur Unterstützung und Stärkung der oberzentralen Funktion Dortmunds bestand auf seiten der Stadtbezirke die Befürchtung, hinter einer massierten Unterstützung der City (Neubau der Bibliothek, Planungen für das UFO etc.) zurückzustehen und an Bedeutung zu verlieren.</p> <p>Auf Initiative des damaligen Oberbürgermeister Samtlebe wurde angeregt, ähnliche kooperative Prozesse und Initiativen, wie sie für die Innenstadt gelaufen sind, auch in den Stadtbezirken anzustoßen.</p>
<p>Entstehungszeit- raum</p>	<p>Die ersten Ideen für ein Stadtbezirksmarketing liegen etwa zwei Jahre zurück, die politische Vorbereitung auf der Bezirksebene ist aber noch nicht abgeschlossen. Am 21.09.00 soll der Beschluß zur Durchführung des Stadtbezirksmarketing im Rat verabschiedet werden. Parallel dazu wurden erste Gespräche in den Stadtbezirken geführt und die konzeptionelle Vorbereitung an zwei private Stadtmarketingbüros delegiert.</p> <p>Die Finanzierung des Projektes ist vorerst auf zwei Jahre angelegt; Ziel ist allerdings, in den Stadtbezirken selbsttragende Strukturen zu schaffen, die über das Ende der öffentlichen Finanzierung hinausreichen.</p>
<p>Projektpartner</p>	<p>Die organisatorische Vorbereitung und Durchführung obliegt auf städtischer Ebene dem Amt für Bürgerdienste. Unterstützt wird das Amt durch zwei private Stadtmarketing-Büros, die konzeptionelle und moderierende Aufgaben im Prozeß übernehmen.</p> <p>Auf gesamtstädtischer Ebene sind beteiligt: Die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, die Flächennutzungsplanung, die „Lokale Agenda“, die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, der Einzelhandelsverband, die Industrie- und Handels- sowie die Handwerkskammer.</p> <p>Von Seiten der Bezirke sind die BezirksvorsteherInnen, die Bezirksverwaltungsstellen sowie der lokale Handel, Bürgerinnen und Bürger, die Kirche, Verbände, Vereine und die lokale Politik beteiligt.</p>
<p>Organisations- form</p>	<p>Auf gesamtstädtischer Ebene erfolgt durch die „Projektleitungsgruppe“, bestehend aus führenden Vertreterinnen und Vertretern des Verwaltungsvorstandes, der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, des Einzelhandelsverbandes, der IHK und der Bürgerdienste die Projektsteuerung und die Festlegung der Strategien bezüglich des Ablaufes und der Organisation.</p> <p>Die Schlüsselposition auf gesamtstädtischer Ebene nimmt die „Projektleitung“ ein, die mit MitarbeiterInnen aus den Bürgerdiensten besetzt ist. Ihnen obliegen u.a. der Transfer von Informationen zwischen den Akteuren, organisatorische Tätigkeiten und die Vernetzung der „Projektgruppe“. Unter dem Begriff „Projektgruppe“ versammeln sich unterschiedliche Akteure wie z.B. die Lokale Agenda, Akteure aus den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Wirtschaftsförderer etc., die über die Projektleitung Informationen in die Projektleitungsgruppe und die einzelnen Stadtbezirke transferieren.</p> <p>Analog zu der Projektleitungsgruppe auf gesamtstädtischer Ebene arbeitet auf der Ebene der Stadtbezirke jeweils ein „Lenkungsgremium“, bestehend aus den jeweiligen BezirksvorsteherInnen, der Leitung der Bezirksverwaltungsstellen und einer Vertreterin/einem Vertreter aus dem lokalen „Arbeitskreis“.</p>

	<p>Der Arbeitskreis setzt sich wiederum aus VertreterInnen des Handels, von Verbänden, der Kirche, der Politik und der Wirtschaft zusammen. Aufgabe des Arbeitskreises ist es beispielsweise, im Rahmen von Zukunftswerkstätten Perspektiven für die weitere Entwicklung des Stadtbezirks zu entwickeln. Der Arbeitskreis fungiert als beratendes Gremium für das lokale Lenkungsgremium. Zusätzlich sollen jährlich Bürgerforen organisiert werden, in der (nach repräsentativen Kriterien ausgewählte) Bürgerinnen und Bürger ihre Vorstellungen über Probleme und Potentiale im Stadtbezirk artikulieren können.</p> <p>Die Organisation der Verwaltung auf der lokalen Ebene (Einladungen schreiben, etc.) obliegt der „Geschäftsführung“, die die Bezirksverwaltungsstelle bei den Bürgerdiensten inne hält. Gleichsam bilden die Geschäftsführung und die Projektleitung die Schnittstelle zwischen der gesamtstädtischen und der lokalen Ebene.</p> <p>Der Ablauf des Stadtbezirksmarketing gliedert sich in ein dreistufiges Verfahren:</p> <p>1. Qualifizierung der Stadtbezirke:</p> <p>In der ersten Phase erfolgt eine Bestandserhebung zu den Mängeln und Chancen der Bezirke. Dazu werden handlungsfähige organisatorische Strukturen entwickelt (s.o.). Weiterhin sollen in der ersten Projektphase Leitbild- und Projektskizzen einer zukünftigen Entwicklung entworfen werden.</p> <p>2. Prämierung von vier Projekten</p> <p>Die Ergebnisse der Qualifizierungsphase aus allen Stadtbezirken werden auf einer Projektmesse vorgestellt und die besten Ergebnisse durch ein Auswahlgremium (VertreterInnen aus dem zuständigen Ministerium, der Politik, der Verwaltung, des Einzelhandelsverband, der IHK und der begleitenden Büros) prämiert. Kriterien für die Prämierung sind u.a.: Die Bereitschaft zur örtlichen Beteiligung, die Potentiale vor Ort, der Problemdruck in den jeweiligen Stadtbezirken, die Qualität der Sachthemen und Vorhaben sowie die politische Bedeutung der Projekte.</p> <p>3. Intensive Begleitung der Stadtbezirke</p> <p>In der dritten Projektphase wird ein Handlungsprogramm für die ausgewählten Stadtbezirke ausgearbeitet. Damit einhergehen soll die Stabilisierung der organisatorischen Strukturen vor Ort.</p>
Finanzierung	<p>Die Finanzierung des Stadtbezirksmarketing übernimmt die Stadt Dortmund. Ergänzend läuft z.Z. ein Verfahren mit dem Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, in dem die Förderung von vier Stadtbezirken in den drei Prozeßphasen beantragt wird. Die Stadt Dortmund stellt jeweils für ein Jahr ein Projektbudget i.H.v. 600.000,- DM zur Verfügung. Personal- und Sachkosten sind in diesem Etat nicht enthalten: Aus dem Etat werden u.a. die beratenden Stadtmarketing-Büros bezahlt. Ein anderer Teil des Geldes geht direkt in die Bezirke, um beispielsweise vor Ort Veranstaltungen mitzufinanzieren.</p>
Projektziel	<p>Als Projektziele werden von der öffentlichen Hand genannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Aufgabenteilung zwischen der City als Oberzentrum und den Nebenzentren in den Bezirken und Stadtteilen durch die Stärkung der Mittel- und Nebenzentren ◆ Die Aufwertung der Leistung der Nebenzentren für Bürger, Wirtschaft und Auswärtige durch die Stützung der eigenständigen Standortprofile der Nebenzentren

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Die kooperative Entwicklung der Stadtbezirke durch die Vernetzung lokaler Aktivitäten ◆ Die Förderung und Nutzung von stadtteilbezogenem Engagement ◆ Die Vernetzung lokaler Aktivitäten <p>Da sich der Prozess des Stadtbezirksmarketing noch in einem sehr jungen Stadium befindet, können bis zum jetzigen Zeitpunkt keine dezidierten Aussagen über mögliche Zielsetzungen der privaten Akteure in der Kooperation mit den öffentlichen Partnern getroffen werden.</p>
Fortschritt/ augenblicklicher Stand	<p>Insgesamt verfügt Dortmund über zwölf Stadtbezirke. Ein Stadtbezirk bzw. zwei Stadtteile (Nordstadt; Hörde-Clarenberg und Scharnhorst Ost) werden aufgrund ihres Status als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und der damit verbundenen intensiven Förderung aus dem Landesprogramm nicht an dem Stadtbezirksmarketing teilnehmen. In den verbleibenden Stadtbezirken haben (bis auf drei) die Stadtbezirksvertretungen bereits per Beschluß signalisiert, daß sie an dem Prozess teilnehmen. Für die drei verbleibenden Stadtbezirke besteht die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt einen solchen Beschluß zu fällen und am Stadtbezirksmarketing teilzunehmen. Der Ratsbeschluß über die Durchführung des Stadtbezirksmarketing liegt vor.</p>
Erfolgsfaktoren	<p>Die Stadt Dortmund erweitert mit dem Projekt auf der einen Seite den Bezugsraum, in dem herkömmliche Stadtmarketingprozesse (Innenstadt / City) stattfinden. Auf der anderen Seite erhalten diese aber auch eine andere inhaltliche Qualität, weil sich der Fokus nicht nur auf die Stärkung von Handelsfunktionen beschränkt. Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus die geplante gezielte Ansprache von Bürgerinnen und Bürgern (s. Organisationsform), um deren Engagement und spezifisches Wissen im Rahmen der Bürgerforen in den Prozeß mit einfließen zu lassen.</p>
Defizite / Hemmnisse	<p>Vorausgesetzt, daß sich auf der Stadtbezirksebene ein breites Engagement lokaler bürgerschaftlicher Gruppen, der Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger formiert, hängt der Erfolg bzw. Mißerfolg des Stadtbezirksmarketing entscheidend von der Kooperationsbereitschaft der lokalen politischen Entscheider ab. Wenn diese keine Freiräume für eine Partnerschaft zwischen Bürgerschaft und Politik einräumen, wird der Initiativegeist, der durch das Stadtbezirksmarketing geweckt werden soll, schnell wieder einschlafen.</p>

Das Kriterium der öffentlich-privaten Kooperation findet sich in dem Dortmunder Prozeß auf der Ebene der Bezirke wieder. Auf dieser Ebene wird durch den geplanten Arbeitskreis und die Bürgerforen, in denen Vertreter aus Handel, Wirtschaft, Kirchen, Politik, Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürger zusammenkommen, eine institutionalisierte Form der ppp initiiert. In enger Kooperation mit Politik und Verwaltung besteht die Chance, Anregungen und konzeptionelle Ideen zu entwickeln, um gemeinsam in den Stadtbezirken an der Identifizierung von Problemen und deren Lösung zu arbeiten. Allerdings hängt der Erfolg dieser Kooperation sehr eng an der Fähigkeit der politischen Institutionen, Arbeitskreis und Bürgerforen als beratende Gremien auch ernst zu nehmen und die Vorschläge und Ideen in die lokale Planung mit einzuarbeiten.

3.1.2 Das Beispiel „Bochum Marketing GmbH“

Im Gegensatz zum gerade vorgestellten Stadtbezirksmarketing Dortmund handelt es sich beim folgenden Beispiel der geplanten Bochum Marketing GmbH um ein public-private-partnership in Form einer gemischtwirtschaftlichen Rechtskörperschaft. Die Bochum Marketing GmbH ist als ein aktuelles Beispiel einer sehr stark institutionalisierten Form der öffentlich-privaten Kooperation in die Untersuchung eingegangen. Bemerkenswert ist, daß die Anteile an der geplanten GmbH zu gleichen Teilen in öffentlicher und privater Hand liegen sollen und somit eine (zumindest formale) Gleichberechtigung der Partner sicherstellen.

Ausgangssituation	<p>Als Anlaß für die geplante Gründung der Bochum Marketing GmbH wird insbesondere der Standortwettbewerb mit den anderen Kommunen des Ruhrgebietes benannt. Für Bochum soll ein eigenes Standortprofil definiert werden.</p> <p>Handlungsfelder für die Bochum Stadtmarketing GmbH sind demzufolge das Standortmarketing, die Stadtwerbung und der Tourismus sowie das Zentrenmanagement und die Innenstadtentwicklung.</p>
Entstehungszeitraum	<p>Schon 1995 wurde von Stadtplanungsamt und Wirtschaftsförderung gemeinsam ein Konzept zum Stadtmarketing entwickelt. Als jedoch aufgrund „eines zu geringen Engagements des Stadtplanungsamtes“ 1998 noch immer keine sichtbaren Ergebnisse vorlagen, wurde der Bedarf von Seiten der Wirtschaft dringlich formuliert. In der Folge wurden Überlegungen zur Gründung einer Stadtmarketing GmbH angestellt. Die Vorstellung der Gründungsidee fand im Frühling 2000 statt.</p>
Projektpartner	<p>Strukturell und organisatorisch soll die Wirtschaftsförderung der Stadt Bochum in der GmbH federführend sein, nicht jedoch bei den Inhalten. Die benötigte Infrastruktur bietet der Verkehrsverein, welcher "häppchenweise" in die GmbH übergehen und die Schnittstellen von Stadtplanung, Marketing, Wirtschaftsförderung, IHK und GmbH bearbeiten soll.</p> <p>Für die Gründungsphase stehen eine Reihe von Aufgaben an, die gemeinsam von der Stadt und den Unternehmen erfüllt werden müssen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Definition von Aufgaben, Vorhaben und Projekten für die Startphase ◆ Die Auswahl des erforderlichen Personals ◆ Die Entwicklung eines Beteiligungsverfahrens für die Einbringung von Arbeitsinhalten und Projektvorschlägen <p>Der spezifische Beitrag der Unternehmen wird in erster Linie die Finanzierung der GmbH selbst und der Maßnahmen sein, die im Rahmen des Stadtmarketings durchgeführt werden. Zusätzlich ist eine personelle Vertretung in den Gremien der GmbH vorgesehen.</p>
Organisationsform	<p>Die Organisation der GmbH soll auf einer jeweils 50 %igen Beteiligung von Stadt und Unternehmen (Einzelhandel, Gastronomie und große Unternehmen wie z.B. Nokia) begründet sein, wobei anzumerken ist, daß die Sparkasse Bochum als Gesellschafter auf der Unternehmensseite Anteile besitzen wird. Damit verfügt die Stadt Bochum auch auf der Unternehmensseite über eine „Interessenvertretung“, die ggf. in der Gesellschafterversammlung auch über Stimmgewalt verfügt. Neben der obligaten Geschäftsführung soll der GmbH ein Beirat zur Seite gestellt werden, welcher sich aus 4 Mitgliedern der Unternehmensseite und 4 Mitgliedern von</p>

	<p>städtischer Seite (OB, 3 Mitglieder aus den Fraktionen) zusammensetzt.</p>
<p>Finanzierung</p>	<p>Für die Finanzierung der Bochum Marketing GmbH sind Stammanteile in Höhe von DM 100.000 geplant. Über eine Laufzeit von 5 Jahren sind für neue Projekte weitere Investitionen in Höhe von DM 600.000 angedacht. Der Projektetat wird zu gleichen Teilen eingebracht und ist in seiner Gesamthöhe variabel, d.h. wenn von seiten der Unternehmen höhere Beiträge eingebracht werden, ist die Wirtschaftsförderung durchaus bereit, mehr Geld bereitzustellen.</p> <p>Die Finanzierung der Projekte sollen nach Vorstellungen des Amtes für Wirtschaftsförderung „nicht mehr mit der Gießkanne“ geschehen, sondern es sollen ganz gezielt 2-3 Projekte angegangen werden, welche inhaltlich bis dato aber noch nicht festgelegt sind.</p>
<p>Projektziele</p>	<p>Für die Arbeit der Bochum Marketing GmbH wurde ein Zielkatalog formuliert, der die gemeinsamen Interessen von Stadt und Unternehmen widerspiegelt.</p> <p>Als Ziele für die Aktivitäten der Bochum Marketing GmbH wurden benannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Steigerung der Attraktivität Bochums für Investoren, Unternehmen, Konsumenten, Touristen und Bürger ◆ Die Steigerung der Nutzungs- und Erlebnisvielfalt der Stadt ◆ Die Steigerung der Urbanität der Stadt und der Stadtteilzentren ◆ Die Stärkung der Einzelhandelsstrukturen ◆ Eine schnellere Projektentwicklung ◆ Die Verknüpfung der Handlungsfelder Standortmarketing, Stadtwerbung, Touristik sowie das Zentrenmanagement <p>Abgeleitet aus den allgemeinen Zielsetzungen wurden für die Handlungsfelder Standortmarketing, Stadtwerbung und Touristik sowie das Zentrenmanagement bzw. die Innenstadtentwicklung eine Reihe von untergeordneten Zielen entwickelt, für die bereits eine Reihe von Maßnahmen geplant sind:</p> <p>für das Standortmarketing</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Präsentation des Wirtschaftsstandortes gegenüber einer nationalen und internationalen Öffentlichkeit ◆ Die Weiterentwicklung und Vermarktung des Wirtschaftsstandortes ◆ Die Schaffung eines positiven Wirtschaftsklimas <p>Als Maßnahmen sind die Bereitstellung von wirtschaftsbezogenen Standortinformationen in Form von Print- oder anderen Medien, die Betreuung von Wirtschaftsdelegationen wie auch die Akquirierung, Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen mit Wirtschaftsförderungscharakter (z.B. Business- Kontakt-Foren, Kongresse etc.) vorgesehen</p> <p>für die Stadtwerbung und den Tourismus</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Verbesserung und Festigung des Bochumer Images durch gezieltes Werben mit den Stärken der Stadt <p>Dies soll durch die Konzipierung und Umsetzung von Ausstellungen, Präsentationen</p>

	<p>und Beteiligung an Messen, die Auswahl, den Einkauf und den Verkauf von Werbemitteln (z.B. Prospekte, Plakatserien etc.), eine Erfassung und Fortschreibung von Daten zum Veranstaltungsangebot für die Touristikinformaton und –akquisition sowie die Initiierung, Entwicklung und Vermarktung von Tourismusangeboten (z.B. in Form von touristischen Gesamtpaketen oder Freizeitführungen) erreicht werden.</p> <p>für das Zentrenmanagement / die Innenstadtentwicklung</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Eine Bessere Positionierung der Innenstadt in der Konkurrenz zu den Zentren der umliegenden Städte ◆ die Förderung einer Standortbindung der Kunden an Bochum <p>Die Maßnahmen sollen sich auf die Mithilfe bei der Gestaltung der Angebotsvielfalt und eine Beteiligung an der Verbesserung des Stadtbildes und der Aufenthaltsqualität z.B. durch Beeinflussung der Werbeanlagen, die Mitgestaltung der Stadtmöblierung, die Mitarbeit in der Platzgestaltung und die Beeinflussung bei der Verbesserung der Sicherheit erstrecken.</p> <p>Die Auflistung der Zielsetzungen macht deutlich, daß im Vordergrund des Stadtmarketings die Wirtschaft stehen soll. Die Bürgerinteressen werden im Stadtmarketingprozeß nicht abgefragt, sondern sollen indirekt durch die zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigt werden.</p>
<p>Fortschritt/augenblicklicher Stand</p>	<p>Die Gründung der Bochum Marketing GmbH wird noch im laufenden Jahr als Beschlußvorlage in den Stadtrat eingebracht und die GmbH im Anschluß ihre Tätigkeit aufnehmen. Der weitere Ablauf sieht vor, daß die Stadt und die IHK ca. 20-25 Unternehmen aussuchen mit denen es zu einer Konsensfindung in einem Spitzengespräch und verbindlichen Willensbekundungen in einer Auftaktveranstaltung kommen soll. Bis zum September/Oktober 2000 sollen erste Vorschläge für Projekte vorliegen.</p> <p>Nach Ablauf des Zeitraumes von 5 Jahren soll eine Evaluierung der Arbeit durchgeführt werden.</p>

Die geplante „Bochum Stadtmarketing GmbH“ verkörpert sowohl in ihrer Organisation als GmbH wie auch in ihrer Orientierung auf die Wirtschaftsförderung eine „klassische“ Form einer public-private-partnership. Im Gegensatz aber zu den Gründungen analoger Gesellschaften in der Mitte der 90er Jahre, als dies eine häufige Form gemischtwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung war, verzichtet die Stadt auf die absolute Anteilsmehrheit, was zumindest prinzipiell eine andere Kultur in der Prozeßgestaltung erfordert.

3.1.3 Das Beispiel „Zukunftsinitiative Kaiserslautern“

Die „Zukunftsinitiative Kaiserslautern“ ist ein Beispiel für eine langfristig geplante Zusammenarbeit von Verwaltung und bürgerschaftlichen Gruppen bzw. Unternehmen, welches von der Anlage her Chancen auf eine verändertes Planungsverständnis eröffnet.

Ausgangssituation	Im Sinne der Lokalen Agenda 21 und des Postulats der nachhaltigen Stadtentwicklung wird in Kaiserslautern ein ganzheitlicher Ansatz verwirklicht, in dem soziale, ökologische und ökonomische Komponenten der Stadtentwicklung bzw. Stadtkonzeption (Stadtmarketing) gleichermaßen berücksichtigt werden.
Entstehungszeit- raum	1996 wurde ein Stadtratsbeschluß herbeigeführt, der die Initiierung der Zukunftsinitiative zum Inhalt hatte. Anspruch der Zukunftsinitiative ist es, die Prozesse der Lokalen Agenda 21 und die der Stadtkonzeption/des Stadtmarketing zu bündeln. Eine zeitliche Befristung der Zukunftsinitiative ist nicht vorgesehen, weil sie als fortlaufender Prozeß begriffen wird.
Projektpartner	<p>Führende Projektpartner sind auf Seiten der öffentlichen Hand das Amt für Umwelt und Forsten sowie das Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen. Die aufgeführten Ämter haben das Projekt initiiert. Erleichtert wurde der Ansbuch des Projektes durch die gute Zusammenarbeit der beiden Ämter.</p> <p>Auf privater Seite engagieren sich Akteure aus bürgerschaftlichen Gruppen (z.B. karitative Organisationen), Unternehmen wie auch einzelne Bürger.</p>
Organisations- form	<p>Aus einer gemeinsamen Befragung gesellschaftlicher Gruppen aus dem wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich ist von einer Leitbildkommission ein Katalog von Zielen für einzelne Handlungsfelder erarbeitet worden. Dieser Katalog dient den danach entstandenen 17 Arbeitskreisen (Entstehung auf Vorschlag von Bürgern und Leitbildkommission) als Grundlage für die Erarbeitung von Maßnahmen. In den Arbeitskreisen arbeiten jeweils etwa 25-30 Personen zusammen. Betreut werden die Arbeitskreise jeweils durch das Amt für Stadtentwicklung, Statistik und Wahlen (AK Kultur, Wohnen und Städtebau etc.), das Amt für Umwelt und Forsten (AK Energieversorgung, Mobilität etc.) sowie die Gleichstellungstelle (AK Agenda- Frauen- Runde).</p> <p>Die Ergebnisse aller Arbeitskreise fließen im Zukunftsbeirat der Stadt Kaiserslautern zusammen, der vorab ein Leitbild für die städtische Entwicklung erarbeitet hat. Der Zukunftsbeirat reicht Empfehlungen für Maßnahmen zur Beschlußfassung an den Stadtrat weiter. Ferner findet durch den Zukunftsbeirat eine Kontrolle der Umsetzung der Maßnahmenpakete statt. Alle Mitglieder des Zukunftsbeirates unterwerfen sich durch die Präambel der Satzung der LA 21. Der Zukunftsbeirat setzt sich aus den 17 Sprechern der Arbeitskreise, jeweils einem Vertreter der vier im Stadtrat vertretenen politischen Parteien sowie drei Vertretern der Verwaltung zusammen. Die Wahl eines Vorsitzenden findet durch die Mitglieder statt. Der Zukunftsbeirat gibt sich selbst eine Geschäftsordnung und tagt öffentlich.</p>
Finanzierung	<p>Die Stadt finanziert 80 % des Projektes. Die restlichen 20 % werden durch unterschiedliche Träger bestritten. Darunter befinden sich z.B. karitative Organisationen und private Unternehmen. Darüber hinaus werden durch die privaten Akteure Sachmittel wie z.B. Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt. Ebenso war der Internetauftritt der Zukunftsinitiative ein Geschenk an die Stadt.</p> <p>Eine Finanzierung von konkreten Maßnahmen durch die Stadt Kaiserslautern ist bislang allerdings noch nicht erfolgt, da diese erst noch durch einen Beschluß des Stadtrates bestätigt werden müssen, um in den Haushaltsmitteln für 2001 Berücksichtigung zu finden.</p>
Projektziel (öffentliche Hand)	Zwischen dem Amt für Stadtentwicklung und dem Amt für Forsten wurde eine Vereinbarung getroffen, daß gemeinsam im Sinne der Stadtkonzeption und der

	<p>Lokalen Agenda 21 für die Initiative „Zukunftsfähiges Kaiserslautern“ gearbeitet werden soll. Grundgedanke war, daß sowohl die weitere Entwicklung der Stadt als auch die Durchführung des LA 21-Prozesses die breite Mitarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen und Bürger voraussetzen.</p>
Projektziel (private Partner)	<p>Aufgrund der Heterogenität der privaten Akteure kann nicht von einer einheitlichen Motivation bzw. Zielsetzung ausgegangen werden. Beispielhaft soll an dieser Stelle der Sprecher des Arbeitskreises "Kinder – Jugend – Bildung" angeführt werden, der Vertreter der protestantischen Jugendzentrale ist. Aufgrund seiner beruflichen Tätigkeit hat er ein "natürliches" Interesse an der Arbeit in dem Arbeitskreis. Gleichzeitig ermöglicht ihm der Arbeitskreis eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit für die Kirche: Er kann über die Mitarbeit in dem Arbeitskreis an wichtige Entscheidungsträger herantreten und damit die Themen voran bringen, die ihm aus seiner beruflichen Perspektive wichtig erscheinen.</p>
Fortschritt/ augenblicklicher Stand	<p>Es haben sich eine Reihe von Arbeitskreisen gebildet, die in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung arbeiten. In den Arbeitskreisen sind bereits Maßnahmenkataloge ausgearbeitet worden, die z.T. auch schon verwirklicht worden sind, sofern sie aus privater Quelle finanziert wurden. Bis zum Ende des Jahres sollen weitere Maßnahmen in den Rat der Stadt eingebracht und beschlossen werden, damit sie im Haushalt für das Jahr 2001 Berücksichtigung finden.</p>
Erfolgsfaktoren	<p>Die Zukunftsinitiative beschreitet einen ganzheitlichen Weg, der den Versuch unternimmt, alle wesentlichen Belange der Stadtentwicklung in einem gemeinsamen Prozeß zwischen Bürgerschaft und Verwaltung zu diskutieren und umzusetzen.</p> <p>Auf öffentlicher Seite wurden folgende Erfolgsfaktoren für die Arbeit der Zukunftsinitiative benannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die gute Zusammenarbeit der beiden Ämter, die das Projekt initiiert haben und weiter begleiten; trotz eines Wechsels in der politischen Führung der Stadt läuft die Arbeit inzwischen wieder erfolgreich. ◆ Die Beteiligung von Bürgern in den Arbeitskreisen, die nicht durch Beruf oder privates Engagement an ein Thema gebunden sind, liegt bei etwa fünf Prozent, was nach Einschätzung des Interviewpartners von der öffentlichen Seite eine gute Quote darstellt. <p>Auf Seite eines privaten Interviewpartners wurden folgende Erfolgsfaktoren benannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse innerhalb der Arbeitsgruppen sind weitestgehend Konsens. Ein Grund hierfür liegt allerdings auch darin, daß bislang kaum "heiße Eisen" angefaßt wurden. ◆ Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wird als sehr gut eingeschätzt ◆ Für die Arbeitsgruppen ist wichtig, daß sie für die Kommunikation auf Briefvorlagen der Stadt Kaiserslautern zurückgreifen können. Damit wird der Bedeutung der Arbeitsgruppen ein höheres Gewicht verliehen. ◆ In den Arbeitsgruppen muß nicht auf den Proporz geachtet werden und er ist jederzeit für Jedermann offen.
Hemmnisse	<p>Hemmnisse auf öffentlicher Seite:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 17 Arbeitskreise zu führen, zu lenken und zu verwalten, gestaltet sich als sehr umfangreiche und schwierige Aufgabe, die durch eine ABM-Kraft kaum zu bewältigen ist. Günstiger wäre eine Planstelle, die neben einer intensiveren Arbeit

	<p>auch ein erhöhtes Maß an Kontinuität liefern würde. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit, die gleichsam nicht optimal geleistet wird.</p> <p>Hemmnisse auf privater Seite</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Beklagt wurde, daß durch die Mitarbeit der Verwaltung in den Arbeitskreisen oftmals nicht so frei agiert werden könne, wie das bspw. unter dem Label "Lokale Agenda" möglich wäre. Konkret bedeutet das, daß in den Sitzungen der Arbeitskreise frühzeitig Bedenken hinsichtlich Zielsetzungen und Maßnahmen seitens der Verwaltung angeführt werden. Die Gefahr besteht darin, das die Zukunftsinitiative am "langen Band" der Stadt geführt wird und lediglich als Feigenblatt der Bürgerbeteiligung dient. ◆ Der Zukunftsbeirat verfügt z.Z. nicht über einen Vorsitzenden, der die Interessen des Beirates entschlossen gegenüber den politischen Interessen vertritt. ◆ Bislang funktioniert die Kommunikation zwischen den Arbeitskreisen nur in eingeschränkter Form, d.h. der Austausch von Informationen über den Inhalt der Arbeit und Verfahrensweisen findet nur bruchstückhaft statt.
--	--

Analog zu den Befunden aus der Untersuchung des Stadtbezirksmarketing in Dortmund gilt auch für die Zukunftsinitiative Kaiserslautern, daß auf einer breiten Basis in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Stadtentwicklung eine öffentlich-private Kooperation stattfindet. Gleichsam ist positiv hervorzuheben, daß die Arbeit der Zukunftsinitiative keiner zeitlichen Befristung unterliegt. Hervorzuheben ist zudem, daß der informelle Charakter der Arbeitskreise die Hemmschwelle für eine Mitarbeit sehr niedrig hält, so daß zumindest die Chance besteht, daß sich auch Menschen an der Zukunftsinitiative beteiligen, die sich sonst nicht oder nur selten für „ihre“ Stadt engagieren. Allerdings hängt auch in Kaiserslautern der Erfolg ganz entscheidend davon ab, inwieweit sich der Stadtrat auf die Empfehlungen des Zukunftsbeirates einläßt und in Maßnahmen umsetzt. Sollte dies gelingen, kann auch das Kaiserslauterner Modell Vorbildcharakter für andere Städte und Gemeinden übernehmen, wenn es darum geht, eine breite Einbindung von bürgerschaftlichen Gruppen und der Wirtschaft in den Prozeß der Stadtentwicklung mit einzubeziehen.

3.1.4 Das Beispiel Museums-Quartier Utrecht

Das Beispiel Utrecht zeigt ein konkretes Stadtentwicklungs- und Stadtmarketingskonzept, in dem Verantwortliche und Betroffene zusammen agieren, um die Attraktivität eines Stadtbezirks gezielt zu steigern. Ausgewählt wurde dieses Projekt wegen der dezidierten Ausrichtung auf eine Stadterneuerung und dem institutionalisierten Zusammenspiel der Projektpartner.

Ausgangssituation	<p>Das Projekt dient der Erneuerung des historischen Stadtzentrums von Utrecht und will ein attraktives Klima für kommerzielle und industrielle Unternehmen schaffen.</p> <p>Desweiteren sollen kulturelle Institutionen ausgebaut und eine Marketingstrategie zur Entwicklung des kulturellen Tourismus entwickelt werden.</p>
Entstehungszeitraum	<p>Der Plan für das „Museums-Viertel-Projekt“ wurde 1995 von der Stadt Utrecht bei der europäischen Kommission eingereicht. Im Juli wurde das Projekt als eines von 26 weiteren von der EU in das „Urban Pilot Projekt“ miteinbezogen und finanziell unterstützt.</p>

Projektpartner	Projektpartner sind ein koordinierendes Büro der Stadtverwaltung, die Bezirksvertretung, Ratsausschüsse, Bürger, Geschäftsleute, Unternehmen, Kulturinstitutionen und die EU als Geldgeber.
Organisationsform	<p>Das Projekt ist durch die Bezirksvertretung der Stadt Utrecht in Partnerschaft mit der Regierung und verschiedenen Interessengruppen (Museen, Universität, Kirchen, Touristikorganisationen und Bewohnern) entwickelt worden.</p> <p>Zentrale Stelle in dem Projekt ist das Management des Museum-Viertel-Projektes. Die sechs Mitarbeiter des Projektteams kommen sowohl von Seiten der Stadt als auch aus Expertenkreisen und treffen sich alle 6 Wochen. Sie arbeiten im engen Kontakt mit den (Sub-)Projektleitern, der (Bezirks-)Verwaltung, Unternehmen und Bürgern. Eine wichtige Rolle in beratender und kontrollierender Funktion spielt der städtische Ausschuß für Planung und Gebäude. Die Bezirksvertretung – mit Ratsvertretern – trifft sich bezüglich des Projektes alle zwei Monate und hält den Kontakt zur EU. Über die Bezirksvertretungen laufen darüber hinaus Kontakte in mit verschiedenen Beteiligten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ mit den Museumsleitern (alle drei Monate) und ◆ mit den Bürgern und den Geschäftsleuten, die Mitglieder des „Inner City Consultative Committee“ sind (monatlich). <p>Darüber hinaus gibt es regelmäßige Beratungen mit Bürgern und Geschäftsleuten bei der Informationsvermittlung, den Diskussionen und der Öffentlichkeitsarbeit, denn „Das Museums-Viertel-Projekt ist nicht bloß ein städtisches Projekt. Es ist auch ein Projekt, in dem Bürger, Teile der Geschäfte und kulturelle Institutionen beteiligt sind.“</p> <p>Daneben soll eine Entwicklungsgesellschaft gegründet werden, die in einem bestimmten Bereich des Museumsviertels kleinere und mittlere Betriebe mit einbindet und neue in den Bereich verlagern soll. Dieses Projekt ist noch in der frühen Ideenphase und kann noch nicht konkretisiert werden.</p>
Finanzierung	Die EU stellte im Rahmen ihres „Urban Pilot Projekts“ 6 Millionen Gulden, die Stadt Utrecht 14 Millionen und Privatpersonen, Betriebe und Unternehmen nochmals insgesamt 3 Millionen Gulden zur Verfügung. Die Finanzierung durch die EU läuft im Sommer 2001 aus, doch wird das Projekt in den von dem Stadtbezirk und den privaten Investoren geförderten Bereichen weiterlaufen.
Projektziel (öffentliche Hand)	<p>Ziel des Projektes ist es, die alte Innenstadt als den kulturell-historischen Kern der Stadt weiter zu entwickeln und die Attraktivität der Stadt zu erhöhen. Konkret heißt das:</p> <ul style="list-style-type: none"> • den Kern sauberer, sicherer und zugänglicher zu machen, • den Tourismus und die Erholungsfunktion zu stärken und • für die Verbesserung der städtischen Lebensqualität und des innerstädtischen Klimas für die Bürger zu sorgen. <p>Darüber hinaus gibt es noch weitere „Wünsche“ die über das Ende der Mitfinanzierung durch die EU 2001 hinausreichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Für die Museen weitere Gebäude und Ausstellungsmöglichkeiten • Umnutzung der alten Polizeistation in ein Kulturzentrum • Erneuerung weiterer Plätze und Straßen.

Projektziel (private Partner)	Primäre Ziele der Anwohner im Museums-Viertel sind: <ul style="list-style-type: none"> • eine Beruhigung des Autoverkehrs im Viertel und • die Vermeidung von touristischem Massenandrang.
Fortschritt/augenblicklicher Stand	Qualität statt Quantität ist die Richtlinie für die Belebung des Viertels. Das Projekt „Museums-Quartier“ kann nur mit Hilfe und der Zustimmung seiner Bewohner gelingen. In Kooperation mit den Bewohnern werden Stadtpaziergänge, Konzerte, Lesungen, Diskussionen und Veranstaltungen in das Viertel und in das städtische Leben eingebunden.
Erfolgsfaktoren	Erfolgsfaktoren sind nach der Auswertung der Dokumente in der straffen Organisation und Institutionalisierung zu sehen. Diese Vorgehen ermöglicht es, klar die Entscheidungsebenen und Zuständigkeiten zu benennen.
Hemmnisse/ Defizite	Über Hemmnisse wurden auch auf Nachfragen keine Informationen erteilt

„Public involvement is sought throughout the implementation of the project and public-private partnerships have already been established.“ (Aus der Projektbeschreibung im Rahmen der Darstellung der Urban Pilot Projekts)

Das Projekt „Museums-Quartier Utrecht“ im historischen Stadtkern zeichnet sich durch eine Prozeßinvolvement verschiedener Gruppen, Interessierter, Organisationen und Ämter aus. Dies geschieht nicht nur über den Weg der Beteiligung in der Entwicklung, sondern auch durch die Bereitstellung finanzieller Mittel von allen Beteiligten. Die Interaktion zwischen öffentlicher Hand und dem privaten Sektor, die eng an das konkrete Anliegen gebunden ist, führt – so die Aussagen von Beteiligten – zu einem flexibleren und schnelleren Umgang mit den Projektinhalten und den daraus resultierenden Zielen. Darüber hinaus wird zwischen den Beteiligten eine neue Kommunikationsstruktur gefördert, die Barrieren und Vorurteile abbauen hilft und Grundlage für konzentrierte und konstruktive Diskussionen ist. Mit dem koordinierenden Büro und den verschiedenen Gesprächs- und Konzeptionierungsebenen werden neue Kanäle der Beteiligung und Organisation erschlossen. Auch ist festzustellen, daß die Motivation der Beteiligten für dieses Projekt und ihre Identifikation mit dem Wohnumfeld verbessert wurde (hierzu dienten auch die begleitenden Veranstaltungen von Stadtpaziergängen und Vorträgen). Jedoch ist ebenso festzustellen, daß über die genannten positiven Faktoren hinaus auch Kritik angebracht werden kann: So ist die Beteiligung von Bürgern in dem Prozeß eher als Informationsweitergabe und Öffentlichkeitsarbeit zu sehen, denn das nicht nur steuernde und koordinierende, sondern auch die Ausführung bestimmende Organ verbleibt in der Verwaltung. Inwieweit sich diese „klassische“ Machtverteilung mit der geplanten Gründung einer Entwicklungsgesellschaft entzerrt bzw. nivelliert bleibt abzuwarten.

Das „Museums-Quartier Utrecht“-Projekt übernimmt in den Prozeß einige Kriterien partnerschaftlicher Zusammenarbeit, doch bleiben – leider klassische – Kritikpunkte bestehen. Studiert man die Ausarbeitungen und Ausführungen zu dem Projekt und hört man die Aussagen der Beteiligten, so bleiben genaue Beteiligungs- und Planungsstrukturen im unklaren Bereich. Inwieweit die – sicherlich angebrachte und positive Effekte erzielende – Organisationsform nur ein Tableau zur Einbeziehung und Information verschiedener Gruppierungen ist, bleibt als kritische Frage im Raum stehen.

3.1.5 Das Beispiel „Perspektivenwerkstatt Leverkusen Opladen“

Das Projekt "Perspektivenwerkstatt Leverkusen- Opladen" wurde als Fallbeispiel gewählt, weil im Zuge eines breit angelegten und konzentriert durchgeführten Beteiligungsverfahrens der Versuch unternommen wurde, divergierende Zielsetzungen und Ansprüche an die Folgenutzung einer entbehrlichen Bahnfläche in Einklang zu bringen.

Ausgangssituation	Im Zuge wachsender Leerstände und einer mangelnden Identifikation der Bewohner mit ihrem Stadtteil ergab sich für die Stadt Leverkusen die Chance, auf Flächen der Deutschen Bahn AG neue Wachstumsimpulse zu setzen. Hierzu bot sich Gelegenheit, als bekannt wurde, daß ein Teil der Flächen des Eisenbahnausbesserungswerkes (170.000 qm) für neue Nutzungen zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund wurde eine Perspektivenwerkstatt veranstaltet, in der die handelnden Akteure und betroffenen Menschen im Stadtteil ihre Vision für eine zukünftige Entwicklung der Bahnfläche erarbeiten und kommunizieren konnten.
Entstehungszeit- raum	Zwischen Dezember 1999 und April 2000 wurde die politische und organisatorische Vorbereitung der Perspektivenwerkstatt vollzogen. Die Werkstatt selbst wurde im Mai 2000 abgehalten. Seit Juni 2000 läuft die Implementierungsphase, in der die Ergebnisse der Werkstatt veröffentlicht und Strategien zur Umsetzung der Ergebnisse erarbeitet werden.
Projektpartner	<p>Der Bahnhof Leverkusen-Opladen ist Bestandteil des „Aktionsprogramms 100 Bahnhöfe in NRW“. Initiator für die Perspektivenwerkstatt war in diesem Zusammenhang die Gruppe Stadtentwicklung und Wirtschaft des MASSKS, die der Stadt Leverkusen für die Durchführung einer Perspektivenwerkstatt Stadterneuerungsmittel in Höhe von 50 % der Planungskosten zusagte. Auftraggeber für die Perspektivenwerkstatt war die Stadt Leverkusen. Durchgeführt und organisiert wurde die Werkstatt von einem Konsortium (Projektteam), bestehend aus Mitarbeitern von John Thompson & Partners, London, die dieses Verfahren entwickelt haben, Mitarbeitern der MATCH Entwicklungsberatung, der deutschen Vertretung von Thompson & Partners, sowie Mitarbeitern von Communio, Kommunikations- und Kooperationsberatung. Weitere Unterstützung erfolgte durch das Büro Wortkraft Seminare (Moderation der Treffen im Vorfeld der Werkstatt) und die Planungsgruppe MWM Aachen (Erstellung von Planunterlagen).</p> <p>Auf der privaten Seite waren neben den direkt betroffenen Bürgerinnen und Bürgern eine Reihe von Unternehmen und eine Vielzahl von kirchlichen Organisationen, Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen vertreten.</p> <p>Die Deutsche Bahn AG war vertreten durch die DB Imm, die DB Netz AG, die DB Station & Service, DB Cargo sowie die DB Autozug.</p>
Organisations- form	An der Durchführung der Werkstatt war neben dem genannten Konsortium eine Steuerungsgruppe beteiligt, die aus Vertretern der städtischen Ämter und Vertretern der genannten Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG besteht. Aufgabe der Steuerungsgruppe war es, die Rahmenbedingungen für die Perspektivenwerkstatt vorzugeben. Das heißt, es wurden auf Seiten der Stadt im Vorfeld Ansprüche an die Fläche formuliert während die Bahn die Fläche einer Entbehrlichkeitsprüfung unterzog, innerhalb der diejenigen Flächen definiert wurden, die für eine weitere Entwicklung zur Verfügung gestellt werden können. Weitere Aufgaben der Steuerungsgruppe waren:

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ die Formulierung des Planungsauftrages, ◆ das Anwerben von Sponsoren und Unterstützern, ◆ die Zusammenstellung relevanter Unterlagen, ◆ die Festlegung des Werkstatt-Programms und der Öffentlichkeitsarbeit, ◆ die Sicherstellung der organisatorischen Rahmenbedingungen und ◆ die Unterrichtung des Unterstützerkreises. <p>Der Unterstützerkreis, ein rein informelles Gremium, das öffentlich tagte, war ebenfalls an der Durchführung beteiligt. Er setzte sich aus Personen, die einen besonderen örtlichen Bezug zum Gebiet haben (u.a. Betroffene, Nachbarn, Handel und Gewerbe, örtliche Akteure, Schulen, Presse und Politik), wie auch Personen mit gesamtstädtischen Bezug (Wirtschaft, Verbände und Interessenvertreter, städtische Gesellschaften, Sponsoren etc.) zusammen. Aufgabe des Unterstützerkreises war es, unterschiedliche Aufgaben im Umfeld der Organisation und Durchführung der Werkstatt (Werbung, Kinderbetreuung, Busservice) zu übernehmen. Weiterhin konnte er:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Empfehlungen aussprechen, ◆ nach Bedarf sogenannte "Focusgruppen" bilden, die dem Projektteam und der Steuerungsgruppe zu verschiedenen Teilaspekten zuarbeiten konnten, ◆ Informationen verbreiten, ◆ Teilaufgaben delegieren und ◆ sollte wirtschaftliche, politische und andere Interessen ausbalancieren. <p>Für die Werkstatt selbst fand sich noch ein Unterstützerteam, bestehend aus Mitarbeitern der durchführenden Unternehmen und Studenten, zusammen, die u.a. Arbeitskreise zu unterschiedlichen fachlichen Schwerpunkten (z.B. Jugend und Sport) moderierten.</p> <p>Am Vortag der eigentlichen Werkstatt fand ein Team-briefing statt. Innerhalb des Briefing wurden durch das Team von Thompson & Partner alle Meinungen der beteiligten Akteure und Betroffenen abgefragt und gesammelt. Ziel des Briefings war es, das Team Thompson & Partner mit den unterschiedlichen Vorstellungen und Ideen der jeweiligen Beteiligten vertraut zu machen.</p> <p>Insgesamt waren an den zwei Tagen, in denen die eigentliche Werkstatt durchgeführt wurde, etwa 450 Personen (!) an der Erarbeitung von Visionen und Zielen für die Flächenentwicklung beteiligt. Inhaltliche Themen waren u.a. die Investitionsvorhaben von Stadt und Bahn AG, Kultur und Vergnügen, Schulen, Jugend, Sport, Wirtschaft und Arbeit sowie Wohnen und Leben. Insgesamt 16 Planungsgruppen verschafften sich anhand von Plänen und Ortsbegehungen ein genaueres Bild über diese Teilaspekte und erarbeiteten gemeinsam an Planungstischen konkrete Vorschläge. Diese Planungsvorschläge wurden von den Mitarbeitern von Thompson & Partnern aufgenommen und visualisiert. Gebündelt wurden die Ergebnisse in einem zusammenhängenden Plan und in einer Reihe von Ansichten, die die Visionen der Teilnehmer veranschaulichen.</p>
Finanzierung	<p>Finanziell wurde die Werkstatt zu 50% durch das MASSKS getragen, zu 33% durch die Deutsche Bahn AG und zu knapp 17% durch die Stadt Leverkusen. Durch Sponsoren aus der lokalen Wirtschaft und andere Einrichtungen wurden darüber hinaus weitere Sach- und Personalleistungen erbracht. Der 33%ige Anteil der Deutschen Bahn AG wurde mit etwa 100.000 DM beziffert, d.h. insgesamt beliefen sich die Kosten für die</p>

	<p>Vorbereitung und Durchführung der Werkstatt auf ca. 300.000,- DM. Aus dem Budget erfolgte außerdem die Erstellung eines Werkstattberichts als Druckvorlage; Vervielfältigung und Druck sind gesondert finanziert.</p>
<p>Projektziel (öffentliche Hand)</p>	<p>Die Motivation zur Durchführung der Perspektivenwerkstatt war es, die Visionen für eine zukünftige Entwicklung auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Neben den "obligatorischen" Akteuren wie der Stadt Leverkusen und der Deutschen Bahn AG konnten durch diesen Prozeß zusätzlich die Wünsche und Erwartungen der Anwohner und anderer öffentlicher und privater Akteure identifiziert und festgehalten werden. Weiterhin können zusätzliche Ideen für die Entwicklung von Bahnflächen aus der Bürgerschaft generiert werden. Die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements leistet zudem einen Beitrag, die politische Kultur in der Stadt zu fördern.</p> <p>Hinsichtlich des noch anstehenden planungsrechtlichen Verfahrens kann sich ein zusätzlicher positiver Effekt einstellen: Durch die Perspektivenwerkstatt konnten bereits im Vorfeld die wichtigsten Ansprüche und Erwartungen an die Flächenentwicklung aller Akteure dargelegt und kommuniziert werden. Gesezt den Fall, die Perspektivenwerkstatt hat wirklich zu einer konsensualen Berücksichtigung aller Ansprüche an die Fläche genügt, dann läßt sich ein vergleichsweise reibungsloses Planungsverfahren erwarten, in dem die gesetzlich geregelten Einspruchsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bzw. der Träger öffentlicher Belange kaum noch in Anspruch genommen werden. Ein beschleunigter und kostensparender Verfahrensablauf wäre ein zusätzlicher Gewinn dieser Werkstatt und würde vor allem der Bahn und der Kommune entgegen kommen.</p>
<p>Projektziel (private Partner)</p>	<p>Insbesondere für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger bot die Perspektivenwerkstatt einen wichtigen Beitrag, um ihre Ideen und Wünsche für die Folgenutzung der freiwerdenden Flächen darzulegen und somit einen wichtigen Beitrag zur aktiven Gestaltung des Stadtteils zu leisten.</p> <p>Die DB Imm ist im Vorfeld der Perspektivenwerkstatt auf die Stadt Leverkusen zugegangen, um gemeinsam Baurecht für die Fläche zu schaffen. Auf Anregung des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW wurde daraufhin von der Stadt Leverkusen der Beschluß gefaßt, eine Perspektivenwerkstatt durchzuführen.</p>
<p>Fortschritt/ augenblicklicher Stand</p>	<p>Der Abschlußbericht der Perspektivenwerkstatt mit den gesammelten Ergebnissen ist im August veröffentlicht worden. Im September werden die Ergebnisse der Perspektivenwerkstatt dem Rat der Stadt Leverkusen vorgelegt und diskutiert. Bereits im Juli ist eine Präsentation der Ergebnisse bei der Deutschen Bahn AG erfolgt. Im Herbst sind zwei Studien in Auftrag gegeben worden, die Aufschluß über die Machbarkeit einer Bahnverlegung und Straßenbauprojekte geben soll.</p> <p>In der Zwischenzeit finden Gespräche mit den Bürgerinnen und Bürgern über etwaige Zwischennutzungen des Geländes statt. So wurde bereits von einer Gruppe Kulturschaffender Interesse an einem Gebäude auf dem Gelände angemeldet.</p> <p>Für den 18. Oktober 2000 ist ein weiterer Workshop geplant, innerhalb dessen in einem ersten Teil zwischen Politik, Bahn und Thompson & Partner neu aufgetretene Fragen zur Flächenentwicklung diskutiert werden. Im zweiten Teil findet ein öffentliches Projektforum statt, in dem weitere Schritte zur Flächenentwicklung diskutiert werden.</p>
<p>Erfolgsfaktoren</p>	<p>Von den Interviewpartnern der Stadt Leverkusen wurde die Werkstatt als insgesamt sehr positiv beurteilt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der Deutschen Bahn AG</p>

	<p>und die Schaffung informeller Kontakte wurden positiv hervorgehoben. Dies wurde auch von der Interviewpartnerin auf Seiten der DB Imm bestätigt. Darüber hinaus wurde der Werkstatt zugeschrieben, dem gesamten Planungsverfahren einen "Kick" gegeben zu haben, so daß durchaus mit einer Beschleunigung des Verfahrens zu rechnen sei.</p> <p>Inhaltlich seien aus der Werkstatt viele gute Ideen hervorgegangen, deren Umsetzung jetzt in Angriff genommen werden soll.</p>
<p>Hemmnisse / Defizite</p>	<p>Von der Interviewpartnerin bei der Deutschen Bahn Immobilien wurden folgende kritische Anmerkungen zur Perspektivenwerkstatt gemacht:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aufgrund des frühen Zeitpunktes der Werkstatt konnten wichtige DB-interne Standortfragen nicht abschließend bis zum Werkstattermin geklärt werden. ◆ Im Rahmen des Teambriefing (Darlegung von Ansprüchen und Positionen an die Flächenentwicklung einzelner Interessengruppen gegenüber dem Projektteam) wurde der Deutschen Bahn AG mit ihren technischen und wirtschaftlichen Rahmenvorgaben zu wenig Zeit eingeräumt. ◆ Insgesamt seien in der Perspektivenwerkstatt bei den planenden Bürgerinnen und Bürgern viele Erwartungen geweckt worden, die wahrscheinlich aus unterschiedlichen Gründen nicht befriedigt werden könnten. So wurde beispielsweise in der Werkstatt festgehalten, daß noch genutzte Gütergleise verlegt werden sollten, was Kosten von rund 50 - 80 Mio. DM verursachen würde. Wie dies finanziert werden solle, sei bislang völlig offen. Ein zweites Beispiel sei die Aufforstung eines Gleisfeldes und die Öffnung für die Anwohner: Bislang sei der betroffene Teil für die Anwohner durch eine Mauer nicht zugänglich. Nach Auffassung der Deutschen Bahn AG scheidet eine Nutzung aufgrund der Unfallgefahren im Gleisbereich und aufgrund bestehender Bodenbelastungen auch zukünftig aus. ◆ Um die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger nicht zu hoch wachsen zu lassen, hätte im Vorfeld der Werkstatt deutlich gemacht werden müssen, daß die Werkstatt in erster Linie ein Ideenpool sei, welcher aber keine verbindlichen Aussagen für die Weiterentwicklung schaffe, d.h. es könnten keine Garantien für die Umsetzung gegeben werden, wenn bspw. die Maßnahmen sich nicht wirtschaftlich realisieren ließen. <p>Demgegenüber wurde von Seiten der Stadt Leverkusen angemerkt, daß die Vorbereitungszeit der Werkstatt mit einem halben Jahr etwas <i>zu lang</i> bemessen gewesen sei und insgesamt seitens des Projektteams zu viel "manpower" in die Organisation und Durchführung gesteckt wurde.</p>

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Perspektivenwerkstatt wurden wichtige Elemente einer public-private-partnership erfüllt. So wurden bei der Vorbereitung der Werkstatt eine Reihe von privaten Akteuren eingebunden, um eine Berücksichtigung aller Interessen für die Weiterentwicklung der Bahnfläche zu gewährleisten. Darüber hinaus ist es gelungen, nicht nur Unternehmen in den Prozeß einzubinden und damit ein "klassisches" Kriterium einer ppp zu erfüllen, sondern auch eine Vielzahl von bürgerschaftlichen Gruppen und Einzelbürgern für die Mitarbeit zu gewinnen. Damit wurde in einem ersten Schritt dafür gesorgt, daß die Interessen des Gemeinwohls an der Flächenentwicklung berücksichtigt wurden. Inwieweit durch die Einbeziehung

der Bürgerinteressen eine Verfahrensbeschleunigung und damit eine mögliche Kostenersparnis erreicht wurde, kann nicht abschließend beantwortet werden.

Wenn es in Leverkusen gelingt, die in der Werkstatt generierten Lösungsvorschläge für die weitere Entwicklung der Fläche auch gemeinsam umzusetzen, dann kann dieses Fallbeispiel eine Vorbildfunktion für andere Flächenentwicklungsprojekte einnehmen. Ob dies allerdings gelingt, ist angesichts der von der Deutschen Bahn AG angeführten Hemmnisse derzeit äußerst fraglich.

3.1.6 Das Beispiel „Forum Vauban e.V.“

Das Beispiel Forum Vauban in Freiburg zählt zu den ältesten Beispielen kooperativer Stadtteilentwicklung bzw. -gestaltung in Deutschland. Es ist in die Untersuchung mit eingegangen, weil in ihm eine langjährige Erfahrung sowohl in der Planung als auch in der Realisierung zum Tragen und zum Ausdruck kommt.

Ausgangssituation	<p>Auf einem 41 h großen Gelände der ehemaligen Vauban-Kaserne soll bis zum Jahr 2005 ein Stadtteil für 5.000 Menschen einschließlich 600 Arbeitsplätzen entstehen.</p> <p>Für die Stadt Freiburg ergab sich durch den Abzug französischer Truppen im Jahr 1992 die Chance, das Areal für die Innenentwicklung zu nutzen. Folgende Zielsetzungen lagen und liegen der geplanten Nutzung zugrunde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Lebendige Nachbarschaften zu schaffen, ◆ ökologische Bauweisen zu praktizieren, ◆ Niedrigenergiehäuser anzubieten, ◆ autofreies Wohnen zu ermöglichen und ◆ Solarenergie zu nutzen. <p>Neben den ökologischen und sozialen Prinzipien der baulichen Umsetzung sind an die Entwicklung des Areals gleichzeitig besondere Prinzipien der Planung geknüpft, die als „lernende Planung“ bezeichnet werden.</p>
Entstehungszeitraum	<p>Erste Überlegungen zur Folgenutzung der Kasernenflächen entstanden bereits 1990 durch eine studentische Gruppe. 1993 wurde die konkrete Planung seitens der Stadt in Angriff genommen. Über die Initiierung einer „offenen Planungswerkstatt“ und der Beteiligung an einem städtebaulichen Ideenwettbewerb gründete sich das „BürgerInnenforum Vauban“, aus dem sich schließlich das Forum Vauban e.V. entwickelte. 1995 wurde das Forum Vauban e.V. in das Vereinsregister eingetragen und übernimmt seit diesem Zeitpunkt eine zentrale Rolle in der Entwicklung des Areals (s. Organisationsform).</p>
Projektpartner	<p>Aufgrund der Vielzahl der beteiligten Partner und des komplexen Gefüges, in dem die Partner zueinander stehen, sollen an dieser Stelle nur die wichtigsten Akteure herausgegriffen und beschrieben werden.⁸</p> <p>Eine zentrale und intermediäre Rolle nimmt das Forum Vauban e.V. ein. Das Tätigkeitsfeld des Forum umfaßt eine Reihe von Aufgaben, die im Abschnitt</p>

⁸ Eine ausführliche Darstellung des gesamten Planungsprozesses würde den Rahmen der Arbeit sprengen; wir konzentrieren uns an dieser Stelle auf die Arbeit des Forum Vauban e.V.

	<p>Organisationsform genauer beschrieben werden.</p> <p>Auf Seiten des Staates stehen die Stadtverwaltung und die Politik der Stadt Freiburg. Um die Entwicklungsmaßnahme sinnvoll mit dem Verwaltungshandeln verzahnen zu können, wurden eine Geschäftsstelle und eine Projektgruppe gebildet, die ihrerseits in engem Kontakt zu den externen Entwicklungsträgern stehen. Die Einbindung der politischen Gremien wurde durch die gemeinderätliche Arbeitsgruppe (GRAG) gewährleistet. Als externer Treuhänder tritt die Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg auf, die mit den externen Entwicklungsträgern (z.B. Bauträgern, Einzelbauherren, der Telekom) Verträge schließt und der Verwaltung einen Teil der für die Projektentwicklung notwendigen Leistungen abnimmt.</p> <p>Auf Seiten des „Marktes“ stehen die Unternehmen und Baugruppen sowie Erschließungsträger. Die wichtigsten Vertreter der Marktseite sind die Freiburger Energie- und Wasserversorgungs AG, die Freiburger Verkehrs AG, Einzelbauherren und private Bauherrengruppen (Baugruppen) sowie andere Wohnungsbausträger (z.B. GENOVA Wohngenossenschaft Vauban) und Wohnungsbauunternehmen (z.B. INSTAG Immobilien AG).</p> <p>Als Vertreter der lokalen Gesellschaft seien aufgeführt: Die Bürgerinnen und Bürger vor Ort und unterschiedliche Initiativen wie z.B. die SUSI, eine Initiative, die u.a. für den Umbau der Kasernengebäude durch Arbeitslose und Studierende angetreten ist.</p>
<p>Organisationsform</p>	<p>Das Forum Vauban e.V. ist ein gemeinnütziger Verein mit ca. 200 Mitgliedern, bestehend aus interessierten Bürgern, Vertretern von Umweltgruppen, mittelständischen Unternehmen, wissenschaftlichen Instituten und der lokalen Politik. Die inhaltliche und organisatorische Arbeit wird von einem hauptamtlichen Büroteam, einem Vorstand und Arbeitskreisen auf ehrenamtlicher Basis geleistet. Das Tätigkeitsfeld des Forums ist sehr breit angelegt; dazu gehört:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Entwicklung von fachlichen Konzepten (Energieversorgung, autofreies Wohnen etc.) und deren Veröffentlichung in Broschüren und einer eigenen Zeitung (Vauban Actuel), ◆ die Öffentlichkeitsarbeit und die Anwerbung von zukünftigen Bewohnern, ◆ die Bildung und Betreuung von Baugruppen und ◆ die Begleitung der Planung von Stadt und LEG <p>Das Forum ist zudem Träger der „erweiterten Bürgerbeteiligung“. Erweiterte Bürgerbeteiligung heißt, daß zunächst in Facharbeitskreisen (bestehend aus Bürgerinnen und Bürgern) mit der Unterstützung von Fachleuten Themen wie Verkehr, Energie und Bauen behandelt und Konzepte erarbeitet wurden. Im Vorfeld der Vermarktung der einzelnen Bauabschnitte wurden Projektbörsen initiiert, auf denen sich interessierte Bürger treffen und austauschen konnten. Über diesen Weg fanden auch private Baugemeinschaften und die GENOVA Wohngenossenschaft zueinander.</p> <p>Seit dem Einzug der ersten Bewohner finden verstärkt Workshops zu unterschiedlichen Themen wie z.B. der Gestaltung von Grünflächen statt.</p> <p>Seit Oktober 1999 ist das Forum auch Träger der Quartiersarbeit, d.h. das Forum versteht sich als Anlaufstelle für alle Fragen, die die Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils betreffen und bewegen. Gleichzeitig sollen bestehende Initiativen unterstützt und auf Wunsch die Aktivitäten bestehender Gruppen koordiniert werden.</p> <p>Zusammenfassend ist das Forum gleichzeitig Interessenvertreter und Vermittler zwischen der Vielzahl von Akteuren, die in den Prozeß der Flächenentwicklung</p>

	<p>involviert sind.</p>
Finanzierung	<p>Die Finanzierung des Forum Vauban e.V. findet über Beiträge der Vereinsmitglieder, Spenden, wirtschaftliche Einnahmen sowie öffentliche Zuschüsse (aus dem EU-Umweltprogramm LIFE) statt.</p> <p>Die erweiterte Bürgerbeteiligung wird jährlich durch die öffentliche Hand mit 40.000,- DM finanziert.</p>
Projektziel (öffentliche Hand)	<p>Die im Rahmen der Bauleitplanung festgelegte Bürgerbeteiligung steht vor dem Dilemma, daß sie zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem die grundlegenden Entscheidungen bereits gefallen sind und kaum noch Möglichkeiten zur Modifikation bestehen. Die „erweiterte Bürgerbeteiligung“ versucht hier Abhilfe zu schaffen. Vorteile für die öffentliche Hand sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Eine bedarfsgerechtere Planung und ◆ unter Umständen ein verkürztes Planungsverfahren, da mögliche Konflikte mit Betroffenen im Vorfeld ausgeschlossen werden (mögliche Verzögerungen durch Prozesse etc. entfallen)
Projektziel (private Partner)	<p>Auf privater Seite stehen folgende Aspekte im Vordergrund:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Eine weitgehende Partizipation von Bürgern im Planungs- und Bauprozeß des Stadtteils, ◆ die Unterstützung bei der Bildung privater Baugemeinschaften sowie die Beratung von Bauwilligen sowie ◆ die Realisierung eines sozial-ökologischen Modellstadtteils. <p>Das Forum nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der gemeindlichen Arbeitsgruppe Vauban teil, in der Vertreter aus Gemeinderat und Verwaltung Fragen zur Quartiersentwicklung diskutieren.</p> <p>Langfristig will sich das Forum zum Bürgerverein des Stadtteils entwickeln, der die Interessen der Bürger gegenüber der Stadt vertritt; gleichzeitig will das Forum „Drehscheibe“ der Bürgerinteressen im Stadtteil sein und dazu beitragen, daß die Bürger ihr Engagement für ihr Quartier langfristig aufrecht erhalten.</p>
Fortschritt/ augenblicklicher Stand	<p>Erste Bauabschnitte und die Planungen für weitere Bauabschnitte sind abgeschlossen, deswegen verlagert sich die Arbeit des Forum Vauban e.V. von umweltbezogenen und verkehrlichen Fragestellungen hin zu sozialen und kulturellen Themen.</p> <p>Das Forum Vauban e.V. ist von der Stadt Freiburg als Träger der Quartiersarbeit ausgewählt worden, die von 2000 bis 2002 das soziale Zusammenleben im Stadtteil (s.o.) fördern soll. Eine Aufgabe unter anderen ist die Entwicklung eines zukünftigen Bürgerzentrums.</p>
Erfolgsfaktoren	<p>Der Prozess der Bürgerbeteiligung wird aus dem Verwaltungsapparat z.T. ausgegliedert, schafft dadurch mehr Transparenz im Planungsprozeß und bewirkt die Möglichkeit einer frühzeitigen informellen Einflußnahme. Die Erfolgsfaktoren sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Die Aktivität der Betroffenen, ◆ die Trägerschaft des Projektes außerhalb der Verwaltung, ◆ die themenbezogene Zusammenarbeit von Bürgern und Verwaltung und ◆ die Qualifizierung der Verwaltung hinsichtlich fachlicher Themen und im Umgang mit Bürgerinteressen. <p>Das Forum Vauban sieht sich als ein durchaus übertragbares Modell .</p>

Hemmnisse / Defizite	<p>Grundsätzlich sind nur mehrheitsfähige Positionen durch die erweiterte Bürgerbeteiligung abgedeckt, d.h. Minderheiten finden auch in der erweiterten Bürgerbeteiligung kein Gehör.</p> <p>Insbesondere infolge der Professionalisierung der Bürgerbeteiligung (hauptamtliche Mitarbeiter in der Koordination) wurde der Vorwurf laut, daß durch dieses „Einlassen auf die demokratischen Spielregeln“ das Forum an Bürgernähe verlieren würde. Auch wurde der Vorwurf laut, eine vergleichsweise konventionelle Planung zu betreiben und keine Integration von Wagenburglern und Obdachlosen vorzusehen.</p>
-----------------------------	---

Das Forum Vauban e.V. stellt sowohl in seinem organisatorischen Aufbau als auch in seiner konkreten Arbeit eine besonders interessante Form der ppp dar. Im Rahmen der untersuchten Beispiele für ppp ist das Forum Vauban e.V. die einzige Institution, in der über den Planungsprozeß hinaus an einer gemeinsamen Umsetzung der Planung gearbeitet wird. Damit ist es auf der einen Seite gelungen, in den Ergebnissen der Arbeitskreise Synergieeffekte zu nutzen, und diese in die Planung mit einzubeziehen; auf der anderen Seite wurden damit die Interessen der Bewohnerschaft an ihren Stadtteil in besonderer Weise berücksichtigt. Hervorzuheben ist darüber hinaus der lange Zeitraum, in der das Forum erfolgreich an der Mitgestaltung des Stadtteils beteiligt ist. Damit nimmt das Forum sicher eine Vorbildfunktion für die gelungene Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Partnern ein. Die weitere Entwicklung wird zu einem interessanten Testfall für das in Kapitel 5 angeführte Dilemma von Effizienz und Legitimation partizipatorischer bzw. kooperativer Prozesse.

3.1.7 Das Beispiel „Yppenplatz Wien“

Bei der „Rahmenplanung Yppenplatz Wien“ handelt es sich um ein integriertes Bürgerbeteiligungs- und Planungsverfahren zur Stadterneuerung. Es wurde als Beispiel für eine gemeinschaftliche, partnerschaftliche Planung im Rahmen eines straff organisierten Bürgerbeteiligungsverfahrens ausgewählt, welches neben Bürger und Kommune auch betroffene Unternehmen mit einbezogen hat.

Ausgangssituation	<p>Der Yppenplatz in Wien entwickelte sich im Verlauf der 70er und 80er Jahre zum „städtischen Problemgebiet“, das durch einen langsamen Niedergang des Yppenmarktes, eine Verschlechterung der Bausubstanz, einen Mangel an Grün- und Freiflächen sowie zunehmende soziale Probleme gekennzeichnet war. Der stärker werdende Problemdruck und eine Verunsicherung der Bevölkerung durch eine Vielzahl von Projektvorschlägen für dieses Gebiet brachten bei den Bewohnern und den Marktleuten vor Ort einerseits eine hohe Erwartungshaltung, andererseits aber auch ein gewisses Maß an Resignation hervor: „Viele Betroffene glaubten, daß nur mehr geplant wird, doch ohnehin nichts geschieht.“ In dieser Situation entstand das EU-Programm URBAN Wien-Gürtel Plus, das eine Aufwertung des Westgürtelbereiches sowie des anschließenden dicht bebauten Stadtgebiets zum Thema hatte. Der Rahmenplan Yppenplatz ist Teil dieses EU-Projektes, welches auf die Sanierung städtischer Problemgebiete abzielt.</p> <p>Es sollte ein grundlegend anderer Planungsansatz durchgeführt werden als üblich, von dem man sich eine größere Umsetzungsdynamik versprechen konnte: Im Rahmen eines kooperativen Planungsverfahrens, in das alle maßgebenden Betroffenen bzw.</p>
--------------------------	---

	deren Vertreter eingebunden waren, sollte ein tragfähiger Konsens in Form eines Rahmenplanes entwickelt werden.
Entstehungszeitraum	Die Arbeit an dem Rahmenplan wurde im März 1997 begonnen und im Dezember 1997 abgeschlossen. Im Frühjahr 1997 wurde die Organisationsstruktur für das Beteiligungsverfahren konzipiert. 1998 wurden die Entscheidungen in die politischen Gremien getragen, die Detailplanung ausgearbeitet und die Projektgenehmigung erteilt. Bauvorbereitung und Ausführung fanden 1999 statt, die Neugestaltung wurde Ende desselben Jahres abgeschlossen.
Projektpartner	In das Beteiligungsverfahren waren rund 50 Personen involviert: die Auftraggeber (Magistratsabteilung), die Projektsteuerung und -planung (private Büros), delegierte Bürgerinnen und Gewerbetreibende, die betroffenen Dienststellen des Magistrats, politische Parteien und Interessensvertretungen, lokale Initiativen und externe Fachexpertinnen.
Organisationsform	<p>Die Organisationsstruktur ist auf kooperative Planungsverfahren zugeschnitten. Sie umfaßte die Projektleitung, den Arbeitskreis und drei Arbeitsgruppen (für Park, Markt und Verkehr).</p> <p>Die Projektleitung bestand aus dem Auftraggeber (Magistratsabteilung 21), den Büros für Projektsteuerung und Planung und Vertretern der drei Arbeitskreise. Die Aufgaben waren die Entwicklung der Methodik, das Projektfortschritt-Controlling und die Erteilung von Arbeitsaufträgen.</p> <p>In dem Arbeitskreis, „quasi das Parlament des Verfahrens“, saßen neben der Projektleitung und Verwaltungsstellen zusätzliche externe Fachleute z.B. aus der Arbeits- und der Wirtschaftskammer, des URBAN-Büros, Mitglieder der Bürgerinitiative Yppenplatz sowie 5 Anwohner und 5 Geschäftsleute, die nach dem Delegationsprinzip ausgewählt wurden (Hierzu wurden 2.000 Haushalte angeschrieben, eingeladen und in einer Sitzung in geheimer Wahl fünf Vertreter nominiert). Aufgaben dieses Arbeitskreises waren die Diskussion und Meinungsbildung, die Beurteilung vorgelegter Unterlagen und die Erteilung von Arbeitsaufträgen an die Arbeitsgruppen. Innerhalb des Arbeitskreises erfolgt nach einer ersten Analysephase eine gemeinsame Ziel- und Strategiediskussion. Darauf aufbauend wurden Maßnahmen entwickelt und erörtert. Am Ende des Prozesses stand ein einhellig beschlossenes Maßnahmenprogramm mit einer Prioritätenreihung.</p> <p>Die Arbeitsgruppen waren jeweils für besondere Fragestellungen zuständig und zeichneten sich durch eine große Zahl von interessierten Teilnehmern aus.</p> <p>Neben der Organisationsstruktur wurden folgende Arbeitsgrundsätze für das Verfahren entwickelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Offen und kommunikationsorientiert: Die betroffenen Bürger und Gewerbetreibenden vor Ort wurden in das Verfahren integriert, es gab einen engen Austausch. • Fachübergreifende Beratung: Die Themenbereiche waren gleichberechtigt. Alle Probleme wurden gemeinsam diskutiert. • Nutzerorientiert: Das breite Spektrum der Nutzer stand im Mittelpunkt. Es wurde versucht, „Nutzungskonflikte und Synergien aufzuzeigen und einen Interessenausgleich zu finden.“ • Umsetzungsorientiert: Es sollte Sofortmaßnahmen, längerfristige Projekte und weiterführende Konzepte geben.

Finanzierung	Die Gesamtkosten betragen 33,5 Millionen öS (inkl. Planung etc.) für die öffentliche Hand, ca. 15% der Gesamtsumme werden mit EU-Fördermitteln finanziert. Der Rest wurde von der Lokalverwaltung finanziert.
Projektziel (öffentliche Hand)	<p>„Ziel des Beteiligungsverfahrens war es, unter Berücksichtigung öffentlicher und privater Interessen sowie der unterschiedlichen rechtlichen Zuständigkeiten einen Konsens über einen stufenweise realisierbaren Rahmenplan zur umfassenden Aufwertung des Yppenplatzes zu erarbeiten. Dabei standen folgende Themenfelder im Mittelpunkt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ein Nutzungs- und Gestaltungskonzept für den Freiraum, • ein Marktkonzept, • die Verkehrsorganisation und • ein Kultur- und Sozialprogramm.“
Projektziel (private Partner)	Von Bürgerseite herrschte eine „Verunsicherung“ ob der in der Vergangenheit vielfach angedachten und geplanten, jedoch nicht realisierten Großprojekte. Ziel war es daher, Sicherheit über die zukünftige Gestaltung zu gewinnen und sich in den Planungsprozeß mit einzubringen.
Fortschritt/augenblicklicher Stand	<p>Nach Abschluß des Verfahrens zeigten sich folgende Ergebnisse:</p> <p>Der Marktplatz erhielt eine neue funktionelle Gliederung, die gesamte Parkfläche und die angrenzenden Freiräume wurden neu gestaltet. Die Stellplatzregelung wurde neu geordnet, der Wirtschaftsverkehr neu organisiert. Es erfolgte eine fußgängerfreundliche Umgestaltung, neue Radwege wurden gebaut. Zudem wurde die Selbstorganisation der Gewerbetreibenden gestärkt und ein gemeinsames Marketing entwickelt.</p> <p>Nach Beendigung des Projektes finden sich folgende Bewertungen: Das Bürgerbeteiligungsverfahren wurde als „ausgesprochen gut“ (Bürger) bewertet. Auch die Stadt würde „nichts grundsätzlich anders machen“. Der Vertreter der Verwaltung merkt aber abschließend an, daß das Verfahren „nur“ der Entscheidungsvorbereitung diene, es fälte „jedoch Entscheidungen nicht selbst. Es soll lokales Expertenwissen mobilisieren, aber nicht zur Legitimation politischer Entscheidungen verwendet werden.“</p>
Erfolgsfaktoren	<p>„Durch die Mitwirkung vieler Menschen konnte am Yppenplatz ein Prozeß in Gang gesetzt werden, der, ausgehend von einer schwierigen und konfliktgeladenen Start-situation, zu einem allseits akzeptierten Ergebnis in Planung und Umsetzung geführt hat. Darüber hinaus hat der Beteiligungsprozeß die Selbstorganisation der Bewohnerinnen vor Ort erhöht und zu weiteren Aktivitäten, etwa im sozialen und kulturellen Bereich, geführt.“</p> <p>Bezüglich des Bürgerbeteiligungsverfahrens und der Umsetzung in der Detailplanung gab es von Seiten der beteiligten Bürger folgende Aussagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zeitdruck und gemeinsamer Wille „erzwangen“ einen straffen Gesprächsstil, • es herrschte ein offenes Klima, in dem alle Beteiligten zu Wort kamen. <p>Von öffentlicher Seite wurden als Erfolgsfaktoren bzw. -indikatoren benannt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das „große Engagement der beteiligten BürgerInnen und Gewerbetreibenden“, die sich konstruktiv einbrachen, • die Einhaltung des Zeitplans und

	<ul style="list-style-type: none"> • die penible Vorbereitung und das detaillierte Verfahrensdesign. <p>Von Gewerbeseite wurde genannt, man habe nach anfänglichem Abtasten einen gemeinsamen Weg gefunden.</p>
Hemmnisse/ Defizite	<p>„Andererseits gibt es bei ähnlichen Projekten in Zukunft noch Einiges zu verbessern: Vor allem an der Schnittstelle zwischen Planung und Umsetzung ist mehr Kontinuität der Beteiligten nötig. Eine Weiterführung der Kommunikation in der Umsetzungsphase ist unerlässlich.“</p> <p>Von Seiten der Bürger wurde die Reduktion der Themen als „einschränkend“ empfunden und bedauert, daß die Kommunikationsbetreuung mit Erstellung des Rahmenplans endete.</p> <p>Von öffentlicher Seite wurde beklagt, daß keine dauerhafte Einbindung der Hauptnutzer des Platzes, der Migranten, gelungen sei und daß bei der Umsetzung der hohe Kommunikationsstandard des Planungsprozesses nicht gehalten werden konnte.</p> <p>Von Gewerbeseite wurde bemängelt, die Moderation sei zu Anfang zu großzügig gewesen.</p>

Die Rahmenplanung Yppenplatz ist ein Beispiel für ein auf Kooperation angelegtes Beteiligungsverfahren, daß in Konzeption, Organisation und Struktur von allen Beteiligten als gut und stringent bewertet wurde. Problematisch ist jedoch die Umsetzungsphase der Detailplanung zu bewerten, da hier die „hohen Kommunikationsstandards“ und der partnerschaftliche Ansatz nicht gehalten wurden. Die Rahmenplanung Yppenplatz ist damit ein typisches Beispiel für „klassische“ Beteiligungsverfahren, in denen es häufig zu einer Rückverlagerung der (letztendlichen) Entscheidungen in die „Gremien“ und zu einer Vernachlässigung der angestoßenen Verfahren und der Beteiligten kommt. Man kann also konstatieren, daß für dieses Projekt die Bedingung des ppp in der gemeinschaftlichen Planung gegeben ist, jedoch auf der Ebene der Realisierung in Hinblick auf das Kriterium der Partnerschaftlichkeit und der geteilten Aufgabenwahrnehmung deutlich Defizite festzustellen sind.

3.1.8 Das Beispiel Leicester

Das Beispiel Leicester wurde für diese Studie ausgewählt, weil in diesem Projekt auf einer nachgelagerten Ebene sowohl die Entwicklung als auch die Implementierung von Projekten sachbezogen in enger Kooperation von Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft erfolgt, auf der übergeordneten Ebene aber durch das faktisch fehlende Engagement vor allem der Wirtschaft und die feste organisatorische Struktur zu einem Großteil konterkariert wird.

Ausgangssituation	Die Stadt Leicester, das erste Modell für eine „Umweltstadt“ in Großbritannien, hat acht Fachgruppen mit Repräsentanten aus Verwaltung, Unternehmen und freiwillig teilnehmenden Bürgern zusammengestellt, um weitreichende Tätigkeiten im Umwelt-Bereich auszuarbeiten, weiterzuentwickeln und umzusetzen. Die Fachgruppen sollen, im Rahmen eines auf 20 Jahren angesetzten Zeitrahmens, ein lokales Nachhaltigkeitskonzept aufbauen.
Entstehungszeit- raum	Das Projekt läuft seit Anfang der neunziger Jahre.

<p>Projektpartner</p>	<p>Die Partner in dem Projekt können in vier Organisationsgruppen zusammengefasst werden, die sich strukturell und personell zwar überschneiden, aber verschiedene Zuständigkeiten haben:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Die „Leicester Enviromental City Trust Ltd.“, ▪ die Verwaltung-„Task Force“, ▪ ein Unternehmensnetzwerk und ▪ Freiwilligen-Gruppen, <p>deren jeweilige Zusammensetzung und Aufgaben nachfolgend beschrieben werden.</p>
<p>Organisationsform</p>	<p>In Leicester wird das „Umweltstadt“-Programm um acht Themenblöcke bzw. Sektoren herum entwickelt: Energie, Städtebau, Umwelt, Soziales, Wirtschaft und Arbeit, Verkehr, Abfall, Nahrung und Landwirtschaft.</p> <p>Jedes Thema steht unter der Verantwortlichkeit einer sogenannten „Specialist Working Group“ (SWG). Diese SWGs sind sowohl verantwortlich für die Entwicklung als auch für die Einrichtung und Verankerung von Projekten für ihren jeweiligen Teilbereich in der Stadt. Sie sind das Forum für die Teilnahme und Partizipation von interessierten Bürgern, Unternehmen, Geschäften und Initiativen. In ihnen ist auch die Verwaltung vertreten. Jede SWG hat zwischen acht und zwanzig Mitglieder, die sich monatlich treffen. Insgesamt haben ungefähr 150 verschiedene Personen an den Sitzungen der SWGs teilgenommen.</p> <p>Diese Form der Organisation unter dem Anspruch partnerschaftlicher Zusammenarbeit und die Verantwortlichkeit der SWGs für die praktische Implementierung soll eine große Bandbreite für die durchzuführenden Projekte ermöglichen. Folgende Erwartungen bzw. Vorstellungen liegen dieser Struktur zugrunde:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Durch die interdisziplinäre Entwicklung der Projekte in Form einer kooperativen Zusammenarbeit ist das Hauptgewicht stärker auf gestaltende Handlungen als auf partikuläre Problemlösungen ausgerichtet. ▪ Im Gegensatz zu Projekten einzelner Abteilungen, bei denen der Schwerpunkt das jeweilige spezielle Themefeld ist, liegt in den „Umweltstadt“-Projekten der Focus auf Multiplikatoreffekten und auf der Entwicklung der Gesamtstadt. ▪ Die partnerschaftliche Zusammenarbeit hemmt Konkurrenzdenken und fördert bzw. fordert eine verbesserte Kommunikations- wie Informationsstruktur. ▪ Der verbesserte Informationsaustausch und die gemeinsame Entwicklung gemeinsamer Projekte ermöglichen Umsetzungen, die bei einer Vorgabe der Themen von Außen nicht möglich wäre. ▪ Die Einrichtung und Etablierung neuer partizipatorischer und kooperierender Netzwerke senkt die Hemmschwelle bei der Initiierung von nachfolgenden Projekten – auch durch den Abbau von Kommunikations- und Informationsbarrieren zwischen verschiedenen Themefeldern und Akteuren. <p>Für die Steuerung und Koordination des Projektes „Umweltstadt Leicester“ und zur Einrichtung der SWGs wurde eine unabhängige gemeinnützige Gesellschaft, die „Leicester Enviromental City Trust Ltd.“ gegründet. Diesem Trust stehen Repräsentanten von öffentlichen, privaten, wissenschaftlichen und freiwilligen sogenannten „Schlüsselorganisationen“ vor. Eine seiner wichtigsten Aufgaben ist die Steuerung der Vernetzung der einzelnen Akteure, weil die partnerschaftliche</p>

	<p>Zusammenarbeit der verschiedenen Partner die Grundlage des Projektes „Umweltstadt Leicester“ ist.</p> <p>Neben diesem Trust gibt es – wie schon oben dargestellt - drei weitere Säulen in dem Projekt: Die Verwaltungs-„Task Force“ schuf eine Verknüpfung und Vernetzung von verschiedenen Abteilungen in der Verwaltung, um auch dort die interne Kommunikation zu verbessern und Projekte zu entwerfen. Im späteren Verlauf wurde ein Managementsystem eingeführt, um ein Rahmenkonzept für die städtische Umweltpolitik zu entwickeln, das u.a. der Formulierungen politischer Leitlinien, zur Implementierung von Kommunikationsstrukturen und Entscheidungen in Teilprojekten sowie zur Überwachung der Projekte dient. Dieses Set administrativer Aufgaben soll auch auf zukünftig durchzuführende Agenda 21-Prozesse übertragen werden. Wichtig an der Ausarbeitung neuer Richtlinien ist die Aktivierung lokaler Behörden mit dem Ziel, diesen ihre eigenen Optionen bewußter zu machen. Außerdem soll ein strengerer und stringenterer Arbeitsprozeß in der Verwaltung anderen Akteuren ermöglichen, auf bestimmte politische Vorstellungen und Ziele reagieren zu können.</p> <p>Weil die Unternehmen als wichtige Akteure in das Projekt integriert wurden, gründeten sie eine eigene Vernetzungsstruktur und boten Seminare zu den verschiedenen projektrelevanten Themen an. Außerdem kooperierte das Unternehmensnetzwerk mit anderen gemeinnützigen Organisationen in der Beratung von Kleinbetrieben. Die Beteiligung von Unternehmen an den SWGs hielt sich jedoch zurück, weil das Konzept der partnerschaftlichen Zusammenarbeit als zu zeitintensiv angesehen wird. Nur 18 von 121 privaten Repräsentanten kamen von Seiten der Unternehmen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Rolle der „Freiwilligen Gruppen“ definiert sich durch ihre Ausrichtung. So nehmen Bürgerinitiativen vor allem an Projekten zu einem speziellen Thema teil (z.B. Ausbau von Fahrradwegen, Förderung von Solarenergie, Belange des ÖPNV oder die Ein-richtung verkehrberuhigter Zonen): Weitere Aktivitäten scheitern häufig an den begrenzten zeitlichen und finanziellen Ressourcen. Dennoch ist ihre Mitarbeit und Einbindung (in die SWGs) für die weitere Öffentlichkeit und zur Hebung des öffentlichen Bewußtseins wichtig.
Finanzierung	Das Projekt „Enviromental City“ erhält 1.2 Millionen ECU von dem EU-„Life-Programm“.
Projektziel (öffentliche Hand)	Vorrangiges Ziel des eigentlichen Initiators der „Umweltstadt“, der „Royal Society for Nature Conservation“, zur Einführung von praktischen und pragmatischen Strategien in der Stadt war das Bestreben, Bürger und nichtstädtische Akteure anzuregen, Verantwortung für deren Gestaltung zu übernehmen.
Projektziel (private Partner)	<p>Wesentliches Ziel von Seiten der Unternehmen ist die Schaffung von Vernetzungsstrukturen und das Einbringen ihrer Vorschläge und Anliegen in die Entwicklung von Projekten.</p> <p>Auf Seiten der Bürger besteht das Ziel ihrer Mitwirkung in der Artikulation ihrer speziellen Themen bei der konkreten (Aus-)Gestaltung und der Entwicklung von Projekten vor Ort.</p>
Fortschritt/augenblicklicher Stand	Das Projekt läuft in der Form, wie sie oben dargestellt wurde. Einige (Teil-)Projekte sind bereits abgeschlossen, wie z.B. das Projekt „Riverside-Park“: Hier wurde eine brachliegende Fläche von 12 Meilen Länge quer durch die Stadt in einen Parkbereich umgewandelt. Das Projekt wurde von einer großen Anzahl von Freiwilligen ideell, finanziell und tatkräftig unterstützt. Auch wurden zwei neue „community forets“

	entworfen und angelegt. Im sozialen Bereich wurden Kampagnen zur Befragung und Information der Bevölkerung gestartet. Da der Anteil von Menschen indischer Herkunft in Leicester sehr hoch ist, initiierte man ein Projekt mit dem Namen „Friends of Vrindavan“, welches speziell auf diese Bevölkerungsgruppe zugeschnitten ist: Es wurden Tempel und Kirchen renoviert, neue Bäume gepflanzt und ein Garten angelegt.
Erfolgsfaktoren	Wichtigster Faktor ist die Form der Organisation. So werden klar abgegrenzte Themenfelder benannt und für diese sogenannte „Specialist Working Groups“ eingerichtet. Die Steuerung und Kontrolle läuft über eine der Verwaltung ausgegliederte, neugegründete gemeinnützige Gesellschaft, in der Vertreter verschiedenster Gruppen sitzen.
Hemmnisse/ Defizite	Als Defizite werden gesehen: Die Schwierigkeit, Bürgerinitiativen längerfristig und übergreifend in das Projekt einzubinden und die immer noch geringe Motivation der Unternehmen zur Beteiligung an dem Projekt.

Das Beispiel Leicester dokumentiert einen integrierten Planungsansatz partnerschaftlicher Zusammenarbeit, der sich die Bildung und Vernetzung neuer (Umwelt-)Foren auf die Fahne geschrieben hat, deren Ideen dann in beispielhaften Projekten realisiert werden sollen. Diesen Planungsansatz umzusetzen, ist Aufgabe der Fachgruppen, der SWGs.

Es handelt sich um ein stark strukturiertes und formalisiertes Projekt, das mit der klaren Aufteilung sowohl in verschiedene Themenfelder als auch in verschiedene Bereiche von Akteuren zur konkreten Auseinandersetzung mit den gestellten Problemen führt. Die innerhalb der gegründeten Gesellschaft untergeordnete Stellung der SWGs mit ihrer Fokussierung auf bestimmte Themenfelder führt zwar zu einer sachgerechten Arbeit in Diskussion, Konzeption und Planung, doch stellen sich auch Schwierigkeiten, wie die oben beschriebene starre Fixierung bestimmter Bürgerinitiativen, und eine zeitintensive Behandlung der Themen ein (was wiederum die Unternehmen veranlaßte, dem Projekt die Unterstützung zu entziehen).

Auf der Ebene der Fachgruppen, der sogenannten SWGs, kommen Vertreter aus Verwaltung, Initiativen, Organisationen und der Wirtschaft zusammen. Diese Fachgruppen sind der planerische und konzeptionierende Teil der eigens für das Gesamtprojekt gegründeten gemeinnützigen Gesellschaft, die der Verwaltung (als sonstiger Steuerungs- und Kontrollinstitution) ausgelagert ist. Neben dieser Gesellschaft mit der Koordination der Fachgruppen baut die Struktur der „Umweltstadt Leicester“ auf weitere, von bestimmten Akteuren gesteuerte und konzipierte Säulen auf (das Unternehmensnetzwerk, die Verwaltungsgruppe und die Freiwilligenzusammenschlüsse). Auch hier bleibt die Frage, inwieweit sich diese starke strukturelle Formalisierung auf die konkrete Durchführung von Projekten hinsichtlich Effizienz und Legitimation auswirkt, vorerst offen.

3.1.9 Das Beispiel „Groundwork Blackburn“

Das Beispiel Groundwork Blackburn wurde für diese Studie ausgewählt, weil es propagiertes Ziel dieses Projektes ist, Partnerschaften im Sinne des deutschen Verständnisses von public-private-partnership zu schaffen und zu fördern.

Ausgangssituation	Die Organisation „Groundwork Network“ in Blackburn, Großbritannien, ist ein Zusammenschluß 40 regionaler gemeinnütziger Umweltdienste, die versuchen, einen Querschnitt der für die Gestaltung relevanten Gruppen – Lokalverwaltung, Betriebe, Geschäfte und Bürger – zusammenzubringen und praktische Lösungen für lokale Umweltprobleme anzubieten sowie beim Zugang zu Fördermitteln Hilfestellung zu bieten.
Entstehungszeit- raum	1990 wurde das „Groundwork Network“ als Umweltbereich des „Blackburn Partnership“ gegründet. Es befindet sich im laufenden Zustand, ein Ende ist nicht terminiert.
Projektpartner	An dem Projekt sind beteiligt: Der Projektinitiator „Groundwork Business Environment Association“, Stadtplaner, Klein- und Mittelbetriebe, die Stadtverwaltung, Umweltexperten und einzelne Bürger.
Organisationsform	<p>Das Konzept des in ganz Großbritannien agierenden „Groundworks Network“ basiert auf Partnerschaften zwischen der Regierung, der lokalen Verwaltung, den lokalen Unternehmen und Betrieben sowie der Bevölkerung. Es gibt 43 „Groundworks“ in Großbritannien. Jedes von ihnen ist eine gemeinnützige „Company“, deren Kernfinanzierung von der Regierung, der EU, der lokalen Verwaltung und ortsansässigen Unternehmen kommt (national unterstützen 6.000 kleinere und mittlere Unternehmen die Arbeit).</p> <p>In Blackburn besteht ein Hauptteil der praktischen Arbeit in der Beratung der Bevölkerung, in dem Vermitteln von Informationen. Daher ist das Gebäude des „Network“ nicht nur Büro-, sondern Ausstellungs- und Präsentationsraum von verschiedenen Projekten, Seminarraum und Ort der Bibliothek.</p>
Finanzierung	Die Finanzierung erfolgt durch einen Mix von Geldern der Lokalverwaltung, der EU, von NGOs und Privaten. Der Anteil der Einnahmen aus dem private Bereich liegt derzeit bei 22%; 37% kommen vom Staat, 30 % von der Lokalverwaltung, 6% von der EU. Die restlichen 5% stammen aus anderen – nicht näher definierten – Quellen.
Projektziel	<p>Die Idee des Groundwork Network ist Teilhabeschäften einzurichten und zu etablieren. Das Konzept zielt darauf ab, das städtische Klima und die Qualität des Lebens für die lokale Bevölkerung zu verbessern. In Blackburn versucht man, den privaten Sektor mit einzubeziehen und Initiativen anzuregen, die nach allgemeinem Verständnis in den Aufgabenbereich des öffentlichen Sektor fallen: Schlüsselpunkt ist die Einrichtung und Etablierung von Partnerschaften zwischen Verwaltung, lokaler Bevölkerung und Unternehmen.</p> <p>Die Schwerpunkte der praktischen Arbeit sind</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konkrete physische Verbesserungen (Sanierungsmaßnahmen), • Erziehungs-, Bildungs-, Gemeindearbeit und Bürgerbeteiligung sowie • die „Versöhnung von Wirtschaft und Umwelt“. <p>„Ich glaube, daß wir einen bedeutenden Beitrag zur lokalen Klimaverbesserung, zur lokalen Vernetzung und zur ökonomischen Regeneration leisten. Aber das wichtigste Element unserer Arbeit ist, eine Haltungs- und Einstellungsänderung der führenden Vertreter der Wirtschaft und der „workforce“ zu erreichen.“</p> <p>„Wir berücksichtigen die Grundsätze des „Agenda 21“-Prozesses.“</p> <p>„Die Rolle des Groundwork ist das niedrigste Level der Tätigkeiten, die notwendig</p>

	sind, die kleinen Schritte durchzuführen, die dann zu einer bedeutenden Änderung in Richtung ´Nachhaltigkeit´ kumulieren können. Und ohne diese Schritte kann der Prozeß der lokalen Agenda nicht laufen.“ (H. Wilmers, Exekutivdirektor des „Groundwork Network“)
Fortschritt/ augenblicklicher Stand	Bis jetzt sind z.B. 145.000 Bäume gepflanzt und 125 Hektar Land bearbeitet wurden. Mehr als 5.500 Leute sind mit einbezogen (und „Trainigsjobs“ bzw. ABM-Massnahmen zur Verfügung gestellt) worden.
Erfolgsfaktoren	H.Wilmers, Exekutivdirektor des „Groundwork Network“, formuliert folgende zentrale Faktoren, die für die erfolgreiche Arbeit notwendig sind: „Jede der Initiativen benötigt eine starke (Geschäfts-)Führung und Oragnisationsstruktur im Lokalen. Zusätzlich ist die Unabhängigkeit wichtig. Wir sind nicht ´part of the regulators´ und nicht Teil der Verwaltung, wir wirken eher als Freunde und unterstützen alle Seiten (Bürgerschaft, Unternehmen, Verwaltung).“ „Eine breitgestreute, vernetzte Teilhaberschaft an der Agentur ist wichtig, da niemand die Arbeit alleine erledigen kann.“ Die Verankerung im Lokalen ist für die Arbeit von großer Wichtigkeit. „Und natürlich braucht man auch die Verwaltung zur Finanzierung – gerade für den Teil der Arbeit, der sich nicht selbst trägt.“
Hemmnisse/ Defizite	Auch auf Nachfrage waren keine Auskünfte bezüglich der Hemmnisse und Defizite zu erhalten.

Beim „Groundwork Blackburn“ handelt es sich um einen Beitrag zur Sanierung von Problemgebieten und zur Verbesserung von Stadtplanungsprozessen, die laut Eigendarstellung den Ideen des public-private-partnership folgen. Es soll eine partnerschaftliche Beziehung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen geschaffen werden, in die auch Klein- und Mittelbetriebe einbezogen werden. Neben die genannten Ziele tritt die Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Es werden spezielle koordinierende Büros eingerichtet, die für die Aufnahme und Bearbeitung spezifischer Anliegen zuständig sind.

Dies wurde erreicht durch die Gründung einer gemeinnützigen Gesellschaft, die aus den bestehenden (verwaltungstechnischen) Strukturen ausgegliedert ist. Zur Etablierung und Förderung von lokalen Vernetzungsstrukturen, die einen Schlüsselpunkt der Arbeit darstellen, unterbreitet man Angebote und bietet mit einem eigenen Haus einen wichtigen Informations- und Anlaufpunkt für engagierte wie interessierte Bürger und Unternehmen. In dieser Formulierung wird jedoch ein spezifisches Charakteristikum dieses Projektes sichtbar: Es greift eher eine bestehende Interessen- und Engagementbereitschaft auf und dient der Steuerung und Vernetzung.

Die koordinierenden Büros als Anlaufstelle für freiwillig Engagierte fußen auf dem angelsächsischen Verständnis der Freiwilligenarbeit (Volunteering): Zum einen drückt sich diese Kultur des Volunteering in ihrem personellen Umfang und in der qualifizierten und systematischen Form des Personalmanagements für Freiwillige aus, zum anderen in den Verbindungsdimensionen zu Unternehmen und den infrastrukturellen Unterstützungsnetzen in Form von Volunteer-Centers. Auf der Grundlage dieser kulturellen Ausprägung ist auch das „Groundwork“ in Blackburn zu sehen: Vernetzung und Steuerung der Projektentwicklung in der Zusammenarbeit von Freiwilligen, Unternehmen und Behörden.

Bevor nun der Frage nachgegangen wird, was nun die Erkenntnisse aus den Fallstudien vor dem Hintergrund der theoretischen Erkenntnisse über Möglichkeiten und Beschränkungen des Instrumentes public-private-partnership sind, soll anhand des Beispiels Thals ein Projekt skizziert werden, das vielleicht einen Ausblick auf eine neue Dimension kooperativer Standortprofilierung gibt.

3.2 Standortprofilierung durch ppp – Eine neue Dimensionen?

Im folgenden Kapitel soll ein Projekt zur Standortprofilierung skizziert werden, das eine neue Dimension der Verfahren, die auf dem (Selbst-)Verständnis von ppp beruhen, eröffnen kann: In der schweizerischen Region Thal wurde ein Konzept zur Standortförderung entwickelt, dessen besonderes Merkmal in der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mehrerer Kommunen besteht.

Mit dem Projekt – welches sich noch in einer Frühphase befindet – wird eine bessere Vermarktung des Standortes Region Thal verfolgt. Vor dem Hintergrund, daß die Gemeinden mit Finanzproblemen zu kämpfen haben sowie von Abwanderungen oder Schließungen von Unternehmen betroffen sind, tritt die Region Thal erstmals geeint auf: Gemeinsam wollen die Gemeinden dieser Region ihre jeweiligen Stärken gemeinsam nutzen und mit neuen Ideen auf die Herausforderungen durch den allgegenwärtigen Standortwettbewerb reagieren. Überregionale Arbeitsteilung soll anstelle von Besitzstandwahrung und -mehrung treten. In der Projektdarstellung heißt es: „Die Projektträger orientieren sich am Vorbild einer ´public-private-partnership´“. Die neun Gemeinden des Bezirks Thal und Vertreter der regionalen Wirtschaft haben sich im Verein Region Thal zusammengeschlossen. Der gebildete Fachausschuss, bestehend aus Vertretern von Politik (Gemeindevertreter), Wirtschaft (in der Region vertretenen Branchen und Wirtschaftszweige) und Lokalbevölkerung, postulierte als Teilziele drei Bereiche (hohe Lebensqualität, attraktive Wirtschaft sowie Erholungsregion), die in speziellen Gruppen hinsichtlich konkreter Lösungsvorschläge bearbeitet werden sollen.

Hauptziel der Standortförderung ist es, den "regionalen Wohlstand" zu steigern. Im einzelnen sollen folgende Effekte erzielt werden:

- Die Bekanntheit der Region Thal soll gesteigert werden,
- die Abwanderung gestoppt und neue Einwohner gewonnen werden,
- bestehende Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen werden,
- der Tourismus gefördert und
- die Schulden der öffentlichen Hand abgebaut werden.

Zum derzeitigen Stand wird in der Projektdarstellung konstatiert, daß die Theoriephase zufriedenstellend verlaufen sei. Der Fachausschuss konnte dank seiner interdisziplinären und breit abgestützten Zusammensetzung im Hinblick auf eine zielgerichtete und lösungsorientierte Diskussion wertvolle Vorarbeiten leisten. Von der Einsetzung der Teilprojektgruppen verspricht man sich eine erhöhte „Schlagkraft und kürzere Reaktionszeit“ hinsichtlich der Problembearbeitung. Weiter heißt es: „Die politische Region ´lernt´ gemeinsam mit der Bevölkerung und Wirtschaft immer mehr, an einem Strick zu ziehen zum Wohle der gesamten Region.“ Vor allem wird die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft, Kultur u.a. hinsichtlich der gesetztem Ziele als gut und wichtig angesehen.

Sicher ist dies kein ppp im dieser Studie zugrunde liegenden Sinne, weil das Charakteristikum der gemeinsamen Planung und Realisierung - zumindest zum derzeitigen Stand - nicht nachzuweisen ist. Von Interesse ist das Projekt jedoch deshalb, weil der kooperative Ansatz in der Verbindung mehrerer Gemeinden einen exemplarischen Charakter besitzt. Wenn man zudem dieses Projekt unter dem Vorzeichen einer neuen Aufgabenbestimmung für Staat und Private sieht, kann es als eine Art Pilotprojekt sogar Modellcharakter für eine neue Form interkommunaler Zusammenarbeit unter dem Anspruch neuer Formen geteilter Aufgabenwahrnehmung erlangen.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse aus den empirischen Befunden

Was nun sind die Erkenntnisse der Projektanalysen hinsichtlich der Potentiale von public-private-partnership als Instrument und ppp-Projekten für die Standortprofilierung?

4.1 public-private-partnership sind noch keine Selbstverständlichkeit

Auch wenn der Begriff public-private-partnership derzeit wieder offensiv in die öffentliche Diskussion getragen wird, ist der übergeordnete Gedanke – ein neues Verständnis gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung durch Staat und Private – , noch nicht weit verbreitet. Noch immer kommen ppp-Projekte zumeist aus der Notwendigkeit zustande, private Mittel für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu akquirieren, wie es schon zur Mitte der 90er Jahre der Fall war, als ppp ein Baustein in den Privatisierungsstrategien darstellte und public-private-partnership als Synonym für gemischtwirtschaftliche Unternehmensgründungen oder gar nur ein out-sourcing öffentlicher Aufgabenbereiche verwandt wurde. Mit dem Begriff public-private-partnership verbindet sich weiterhin nur selten ein Anspruch auf Form und Inhalt eines Projekts, vielmehr wird damit zumeist weiterhin allein die Tatsache bezeichnet, daß öffentliche Stellen und private Akteure kooperieren.

Häufig schmücken sich Projekte mit dem Etikett des ppp, die ihrer Intention nach nicht auf partnerschaftliche Zusammenarbeit und Projektentwicklung angelegt sind. Dabei handelt es sich oftmals um klassische Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen. Teilweise wird die offizielle Form als ppp offensichtlich deshalb gewählt, weil sie von anderer Stelle finanziell gefördert (oder gefordert) wird. Auf der anderen Seite finden sich Projekte, die sowohl in ihrem Anspruch als auch in ihrer Organisation den Kriterien für ein ppp im Sinne dieser Studie entsprechen, sich jedoch nicht als ppp verstehen oder so bezeichnen (Forum Vauban e.V., Zukunftsfähiges Kaiserslautern).

In der Regel geht die Initiative zu einem ppp-Projekt weiterhin von der öffentlichen Hand aus, sei es direkt als Akteur oder indirekt durch das Setzen von Stimuli in Form von Fördermitteln, auf die andere staatliche Einrichtungen zugreifen können (Perspektivenwerkstatt Leverkusen-Opladen). Der

ebenfalls denkbare Fall, daß ein solches Projekt aus der Bürgerschaft oder durch Einzelpersonen initiiert wird, stellt noch immer die Ausnahme dar (Forum Vauban e.V.).

Ppp-Projekte sind in allen betrachteten Fällen das Ergebnis eines Handlungsbedarfs. Es lassen sich aber sehr wohl Unterschiede in der Art und Weise feststellen, wie private Partner gesucht und welche eingebunden werden. Während in einigen Fällen (Zukunftsinitiative Kaiserslautern, Groundwork Blackburn) die öffentliche Hand grundsätzlich für alle Interessierten offen zu sein scheint, geht sie in anderen Fällen ganz gezielt auf ausgewählte Akteure zu – je konkreter die Aufgabe, desto eher (Stadtbezirksmarketing Dortmund).

4.2 Public-private-partnership kennzeichnet ihre Vielfalt

Die einzelnen Projekte zeichnen sich dadurch aus, daß sie auf die jeweils spezifischen Rahmenbedingungen zugeschnitten und für konkrete Handlungsfelder konzipiert sind und sein müssen, denn die Zielsetzungen, spezifischen Aufgaben und Akteurskonstellationen der untersuchten ppp sind so vielfältig, daß nur eine flexible Ausgestaltung diesem Umstand Rechnung tragen kann. Die besondere Stärke des Instruments public-private-partnership liegt in der Projektbezogenheit und der Prozeßorientierung. Die Heraushebung eines bestimmten Projektes als Modell ist somit nicht sinnvoll, da eine Übertragbarkeit kaum möglich sein dürfte.

Die Motive Privater, sich in einem ppp-Projekt zu engagieren, sind so vielfältig wie die Projekte selbst. Sie reichen auch in den untersuchten Projekten von primär wirtschaftlichen Zielen bis hin zur Lobbyarbeit. Ein uneigennütziges Engagement findet sich in keinem Projekt. Gleichsam sind die Beiträge der privater Projektpartner in den untersuchten ppp vielfältiger Natur: So wird in einer Reihe von Beispielen gezielt auf das Wissen Privater zurückgegriffen und dieses in den Entwicklungsprozeß mit eingebracht (z.B. Wien, Leverkusen, Kaiserslautern etc.). Durch die Privaten werden aber auch punktuelle Geld- und Sachleistungen zur Verfügung gestellt (z.B. Leverkusen, Kaiserslautern). Diese werden auf der einen Seite für die Organisation des Prozesses selbst verwandt, auf der anderen Seite werden damit in einigen Projekten aber auch konkrete Maßnahmen finanziert (Blackburn, Utrecht).

Die Organisation und Institutionalisierung ist in den meisten betrachteten Projekten klar formal geregelt: Arbeitsgruppen, Vorständen und einzelnen Akteuren werden eindeutige Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen, Struktur und Organisation des jeweiligen Projektes formalisiert. Ein rein informell organisiertes Projekt konnte nicht recherchiert werden. Die Frage, wie sich diese Formalisierung der Organisation und der Struktur in der Konzeptionierung und Durchführung des Projekts niederschlägt, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels Vergleichserfahrungen nicht klar beantworten. Es konnte jedoch festgestellt werden, daß in stark institutionalisierten und formalisierten Projekten (wie z.B. in Wien) die Teilnehmer (sowohl von Seiten der Unternehmen als auch von Seiten der Bürger) sich positiv über diese Strukturen hinsichtlich ihrer Stringenz und Effizienz äußerten. Schwierigkeiten in der Bewertung des Formalisierungsgrades werden hingegen deutlich, wenn sich eine Seite aus dem prozeduralen Verfahren mit der Begründung eben jener starken Formalisierung und dem intensiven Zeitaufwand wieder herausnimmt (so z.B. die Unternehmen in Leicester). Auch das Beispiel Kaiserslautern, in dem ein ppp-Projekt wesentliche Impulse

aus der informellen Zusammenarbeit zweier städtischer Ämter erfuhr, befindet sich in der Überführung in eine feste Struktur – eine Materialisierung des Projektes steht hingegen noch aus.

4.3 Gute Ansätze – ja, aber noch keine neue Planungskultur

Die immer wieder aufkommende Frage, ob public-private-partnership-Projekte zu einer „Neuen Kultur öffentlich-privater Aufgabenwahrnehmung“ führen oder eine solche Kultur in ppp-Projekten zum Ausdruck kommt, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eindeutig beantworten: Projekte wie „Zukunftsfähiges Kaiserslautern“, die von ihrer Anlage und ihrer Struktur her auf ein verändertes Selbstverständnis der öffentlichen Hand schließen lassen, befinden sich in einem Stadium, wo sich ihre Tragfähigkeit erst noch in der Realisierung von konkreten Maßnahmen beweisen muß. Der Großteil der Projekte hat allerdings den Charakter singulärer Einrichtungen, sie sind nicht auf eine Übertragung auch auf andere Handlungsfelder oder Aufgaben angelegt. Einzig das „Forum Vauban e.V.“ ist langfristig angelegt bzw. hat sich zu einer dauerhaften Einrichtung entwickelt, die sich als bislang noch eher unübliche Form kooperativer Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und Privaten in der Stadtteilentwicklung etabliert hat und aus der eine neue Kooperationskultur erwachsen kann. Ähnliches findet sich in den betrachteten ausländischen Projekten, bei denen zum Teil ebenfalls eine Ausrichtung auf einen längerfristigen und umfangreicheren Prozeß festzustellen ist: So sind insbesondere in Blackburn und Leicester die Strukturen, Themen und die Einrichtung des Projektes darauf angelegt, einen längeren bzw. dauerhaften Prozeß zu etablieren. In diesen – stark institutionalisierten und formalisierten – Projekten werden zumeist die Strukturen der Steuerung, Kontrolle und Entscheidung dem normalen Verwaltungsapparat ausgelagert und eine eigene Institution geschaffen. Hier wäre ein vertiefender Blick von Interesse, ob diese Struktur dem angelsächsischen Politikverständnis eines geringeren Etatismus geschuldet ist.

In allen betrachteten Projekten liegt die letztendliche Entscheidungsgewalt, wenn es um die Umsetzung geht, bei der öffentlichen Hand. Eine wirkliche Verantwortungsteilung z.B. in Form der Einbindung in die Vorstandsarbeit bzw. Geschäftsführung ist nur in Kaiserslautern gegeben, einem Projekt, das sich derzeit in einer Planungsstufe befindet; ob diese Verantwortungsteilung sich in die Realisierungsphase fortführt, bleibt abzuwarten. Auch im Falle Bochum, wo das ppp-Projekt als GmbH eine eigene Rechtsform erhalten soll, ist durch die Beteiligung der Sparkasse auf Seiten der Privaten Akteure zumindest indirekt eine überproportionale Berücksichtigung der kommunalen Interessen gewährleistet. Die in der Literatur häufiger angeführte Gefahr des Verlusts demokratischer Kontrolle, die darin gesehen wird, daß ppp-Projekte den politischen Prozessen weitestgehend entzogen werden, findet sich in den betrachteten Projekten hingegen nicht bestätigt, im Gegenteil: Die Durchführung der Projekte in Form eines ppp dient den Akteuren der öffentlichen Hand in den aufgeführten Projekten bewußt zur Verbreiterung der demokratischen Legitimation.

Aber auch eine Verfahrensbeschleunigung, wie sie in der Literatur als ein wesentliches Motiv für die privaten Akteure zur Beteiligung an ppp-Projekten genannt wird, ist in den betrachteten Projekten in dieser Deutlichkeit nicht erkennbar. Denkbar ist aber, daß beispielsweise durch eine Perspektivenwerkstatt Ansprüche und mögliche Widerstände von privater Seite frühzeitig in das Projekt aufgenommen bzw. überwunden werden können, so daß sie im formal-juristischen Prozeß nicht mehr zum tragen kommen.

Public-private-partnership zeigt sich in den betrachteten Projekten keineswegs nur als Lückenfüller, als Instrument zur Kompensation staatlicher Handlungssohnmacht (vor allem im finanziellen Bereich), sondern als ein Instrument eigener Güte, das jeweils spezifische Lösungen für spezifische Probleme ermöglicht. Noch allerdings ist ppp keine so selbstverständliche Alternative zu anderen Formen der Leistungserfüllung öffentlicher Aufgaben, wie es sein müßte, damit sie nicht zuerst einmal mehr Aufwand auf beiden Seiten – der öffentlichen wie der privaten – mit sich bringt. Die untersuchten Projekte zeigen aber die deutlichen Potentiale, die um so eher und besser genutzt werden können, je besser die Strukturen auf eine dauerhafte Teilung in der Aufgabenwahrnehmung zwischen Staat und Privaten ausgelegt sind.

5. public-private-partnership – Allgemeine Ansprüche an das Instrument

Innerhalb der Debatte um ppp stößt man auf grundlegende Probleme und Ansprüche, die sich grundsätzlich in allen Formen kooperativer und partizipatorischer Planungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsverfahren, zu denen auch ppp zu zählen ist, stellen. Die beiden zentralen Grundfragen sollen hier skizziert werden, bevor im nachfolgenden Abschnitt konkrete Anforderungen an ppp benannt werden.

5.1 Zum Verhältnis zwischen Effizienz und Legitimation

Eine zentrale Frage im Kontext von kooperativen und partizipatorischen Verfahren ist die nach dem Verhältnis zwischen Effizienz und Legitimität als einer Determinante für die Frage nach der bestmöglichen Form der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und Partizipation. Konkret verbergen sich dahinter folgende Überlegungen, die natürlich auch für die Ausgestaltung von ppp-Projekten von zentraler Bedeutung sind:

- Die Frage nach der Größe, der Anzahl der Beteiligten und dem Umfang des Themenfeldes,
- die Frage nach der Verteilung von zeitlichem, materiellem und finanziellem Aufwand auf die Beteiligten,
- die Frage nach quasi natürlichen Beschränkungen für die Beteiligung, etwa aufgrund der Komplexität: Inwieweit – so die Frage – erfordern Komplexität und Vernetzung im Verfahren spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten und begrenzen dadurch die Teilnahme bestimmter Personen oder Gruppen,
- die Frage, ob und inwieweit bestimmte Verfahren und Themen an eine Homogenität der Beteiligten bzw. an einen vorhandenen Basiskonsens gebunden sind sowie
- die Frage der ausgewogenen Berücksichtigung der einzelnen Partner: Wie wird Ausgewogenheit – sowohl hinsichtlich der Stimm- und Entscheidungsbeteiligung als auch -gewichtung – zwischen den Beteiligten innerhalb des Verfahrens erzeugt.

Während sich das Größen-, Aufwands- und Komplexitätsproblem auf die Effizienz der Verfahrenform bezieht, betreffen das Homogenitäts-/Heterogenitätsproblem und das Ausgewogenheitsproblem letztlich normative Aspekte und somit die Frage der Legitimität.

Alle Formen von Planungs- und Entscheidungsverfahren beziehen sich selektiv auf die oben beschriebenen Probleme und stellen sich damit dem Effizienz- oder Legitimationsproblem. Effizienz und Legitimität bezeichnen zwei unterschiedliche Rationalitätsdimensionen der Praxis: einen kognitiven und einen normativen Aspekt; und die Grundfrage ist, wie beiden Aspekten gleichermaßen genüge getan werden kann. Kooperativen und partizipatorischen Verfahren wird diesbezüglich nachgesagt, daß ihre partizipative, manchmal gar basisdemokratische Form eine höhere Problemlösungskapazität als der etablierte Politik- und Verwaltungsbetrieb besitze oder zumindest Effizienzdefizite etwa in der Kommunalpolitik beseitigen könne. Doch bleibt zumeist das Problem der Legitimität der Verfahrensentscheidungen offen bestehen.

Es ist das Problem der Vereinbarkeit einer öffentlichen und ungezwungenen Meinungs- und Willensbildung einerseits und andererseits einer organisationsförmigen Praxis von Entscheidungen, das letztlich auf der Ebene von Planungs- und Entscheidungsverfahren dem Prozeß der Vereinbarkeit von Legitimität und Effizienz zugrunde liegt. Die Schwierigkeit wird offensichtlich, wenn man den Gedanken weiterverfolgt, daß für ein ideales Verfahren die Inklusion aller möglicherweise Betroffenen bei völliger Gleichberechtigung, Zwanglosigkeit und Offenheit in dem Verfahren verlangt wäre, was zwar die Ebene der Legitimität erhöhen, jedoch Effizienzmängel auftreten lassen würde. So läßt sich zumindest in der Empirie – entgegen der idealen Annahme – feststellen, daß Kooperationsprozesse bei kleiner Teilnehmerzahl effektiver sind und als öffentliche Verfahren speziellen Darstellungszwängen unterliegen.

Schließen sich also Legitimität und die Effizienz institutionalisierter Verfahren doch wechselseitig aus? Offensichtlich nur dann, wenn versucht würde, im Sinne einer Alles-oder-nichts-Entscheidung entweder ausschließlich auf die Effizienz oder die Legitimität eines solchen Verfahren zu setzen, aber nicht beides zugleich. Eine solche Aufspaltung wäre jedoch für jedes Verfahren letztlich mit großen Problemen verbunden. Effizienz ohne die Möglichkeit, gültige Entscheidungen zu beschließen oder gar an ihnen mitwirkend teilzuhaben, und Legitimität nur um ihrer selbst willen, die kein Effizienzkriterium erfüllen könnte, wäre für ein kooperatives und partizipatorisches Verfahren so unbefriedigend, daß entsprechende Formen nur abschreckend wirken würden.

Kooperative und partizipatorische Planungs- und Entscheidungsverfahren sollten daher, wenn sie wirksam werden wollen, immer mehr in eine organisationsförmige Entscheidungs- und Gestaltungspraxis übergehen und berücksichtigen, daß die am Effizienzkriterium orientierende Praxis jederzeit Legitimationsdiskurse im Hinblick auf ihre Entscheidungsprämissen zulassen muß. Hier stellt sich jedoch die zweite zentrale Frage: Nach der Bedingung und Form solch einer organisationsförmigen Verfahrenspraxis.

5.2 Zur Bedeutung von Organisation und Partizipation

Grundsätzlich ist anzumerken, daß der Einfluß gesellschaftlicher Akteure auf die staatlich-politische Steuerung in Kooperationsprozessen einerseits von ihrer Argumentationsfähigkeit und andererseits von ihrer Verfügung über tauschfähige Ressourcen bestimmt wird. Argumentationsfähig sind Akteure, wenn sie ihre Ziele definieren und ihre Interessen artikulieren können, wenn sie über relevante Informationen verfügen und wenn sie die Informationen und Argumentationen der anderen Verhandlungspartner hinreichend verarbeiten können. Tauschfähigkeit bedeutet, daß Akteure über Ressourcen verfügen, die für die Verhandlungspartner von Interesse sind. Tauschfähige Ressourcen sind in der Regel durchsetzbare Rechte oder Geld, aber auch die Fähigkeit, öffentlichen Widerstand zu mobilisieren. Da man damit rechnen muß, daß die Argumentations- und Tauschfähigkeiten zwischen Mitgliedern einer Gesellschaft ungleich verteilt sind, kann es zu einer Bevorzugung bestimmter Gruppen kommen. Neben diesen Bedingungen für den gesellschaftlichen Einfluß auf kooperative Verfahren, welche die Eigenschaften der Akteure betreffen, hängt das Ausmaß des gesellschaftlichen Einflusses auch von den strukturellen Voraussetzungen funktionierender Verfahren ab.

Geht man von der Prozeßhaftigkeit dieser Verfahren aus, so hat die Frage nach der Struktur und den Bedingungen der Verfahren nicht nur Konsequenzen für alle Ebenen der Entscheidungen (siehe Effizienz und Legitimation) und des Verwaltungshandelns, sondern auch hinsichtlich der Art und Weise der Beteiligung.

Es lassen sich verschiedene Merkmale benennen, die kooperative und partizipatorische Planungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsverfahren idealiter – wenn vielleicht auch nur in Teilen – auszeichnen sollten:

- Eine heterarchische Struktur
Staatliche Akteure, deren Handeln oftmals auf einem „Hoheitsgefälle“ zwischen ihnen und den anderen Akteuren beruht, müssen in den Bereichen, in denen kooperiert werden soll, auf diese Rolle weitestgehend und im Rahmen ihrer hoheitlich zugeschriebenen Aufgaben verzichten. So entstehen nicht-hierarchische – heterarchische – Strukturen.
- Verhandlungsgestützte Beziehungen
Kooperative Verfahren leben von einem Austausch, vom Dialog zwischen den Beteiligten. Es muß (gemeinsam) verhandelt werden und das in Rede stehende Problem muß eine Lösung zulassen, die nicht nur einem Beteiligten nützt.
- Die Formenvielfalt
Sind in herkömmlichen Planungsverfahren die einzelnen Schritte festgelegt und die daraus resultierenden Handlungsformen absehbar, ist das Spektrum in kooperativen Verfahren weit gestreut. Von runden Tischen in informellen Verbänden bis zu Projekten mit eigener Rechtsform reicht hier die Palette möglicher Verfahrensformen.
- Der Ortsbezug
Zumeist beziehen sich die Verfahren auf einen umgrenzbaren Teilraum, der im lokalen oder regionalen verwurzelt ist. Dieser konkrete Ort hat für die Entwicklung von Visionen und Strategien eine hohe Bedeutung. Darüber hinaus geht es auch um die Aktivierung endogener Entwicklungskräfte, den ortsbezogenen Einsatz von Ressourcen und die Nutzung von Synergieeffekten.
- Der Handlungs- und Projektbezug
Kooperative Verfahren verfolgen gewisse Ziele, die in der Regel in konkreten Problemlösungen bestehen. Aus der Erwartung konkreter Veränderungen – Problemlösungen oder

Situationsverbesserungen – zieht ein Großteil der Beteiligten ihre Motivation. Der Nutzen muß greifbar, aber nicht zu abstrakt sein, und darf nicht in allzu großer zeitlicher Ferne liegen.

- Die Offenheit im Prozeßausgang
Es läßt sich keine absolut starre, von externer Seite festgelegte Zielvorgabe vorab definieren und festschreiben. Da die Verfahren im Idealfall bereits bei der Verständigung über Probleme und mögliche Lösungen beginnen, ergeben sich die Ziele erst in dem Prozeß der Verständigung und Kooperation. Sicherlich zulässig und hilfreich sind festgelegte Rahmenbedingungen, die eine Zielorientierung in einem Themenfeld implementieren.
- Die Prozeßoffenheit
Die Verfahren sind dadurch gekennzeichnet, daß der im traditionellen Modell nach außen abgeschottete Entscheidungsprozeß des politisch-administrativen Systems geöffnet wird – und zwar so weit und früh, daß die Politik und die öffentliche Planung nur Akteure unter anderen sind (idealer Gleichheitsfaktor).
- Der Entscheidungskonsens
Die Verfahren haben von einer Konsensbereitschaft auszugehen und diesen anzusteuern. Diese Orientierung schließt einen konfliktreichen Verlauf nicht aus. Doch gehört es zu den Grundannahmen kooperativer und partizipatorischer Verfahren, daß dieser Weg mehr Nutzen stiftet als ein einseitiger (Verwaltungs-)Beschuß.

Grundsätzlich und aus dem Beschriebenen ableitend läßt sich feststellen, daß organisationsförmige Verfahrenspraktiken integrierend, kooperierend und aktivierend zugleich sein sollten: Die Integration verschiedener, bislang getrennter Handlungsfelder erfordert Kooperation: Staat, Gemeinden, gesellschaftliche Organisationen, freie Träger und (lokale) Unternehmen handeln zusammen. Zudem sollen die Menschen, um die es geht, bei der Feststellung der Probleme, der Suche nach Lösungsansätzen und deren Umsetzung direkt beteiligt werden. Darüber hinaus sollte der Verfahrensprozeß erstens langfristig angelegt sein, also nicht nur und vorrangig auf akute Krisen und Probleme reagieren. Zweitens sollte er sich durch umfassende Mitgestaltungsspielräume auszeichnen und drittens eine Neugestaltung staatlichen Handelns anstreben.

Bezüglich solcher Verfahrenskategorien in der Stadtplanung, die dadurch eine ständige planerische Betreuung eines Quartiers unter Einbeziehung verschiedener privater, halböffentlicher und öffentlicher städtischer Akteure zur Aufgabe hätte, geht es dann nicht mehr um eine bloße Beteiligung in einem von der Kommune konzipierten und ausgearbeiteten Planungsvorhaben, sondern um ein Verfahren, bei dem von Beginn an alle Fragen – von der Zielsetzung über die Entscheidungsvorbereitung bis hin zur Durchführung – in gemeinschaftlicher Regie betrieben werden.

6. public-private-partnership – Ein Kriterienraster

Was nun bedeuten diese und die in Kapitel 2 zusammengefaßten theoretischen Auslassungen für die Bewertung von ppp-Projekten und was sagen uns die praktischen Erfahrungen in den ausgewählten Projekten zum Gebrauch von public-private-partnership als Instrument zur Standortprofilierung? Welche Kriterien sind trotz der Vielfalt in den Ausprägungen und den Möglichkeiten zu beachten, um die herausgearbeiteten Potentiale dieses Instrumentes zu nutzen und die möglichen Probleme, die dieses Instrument mit sich bringen kann, möglichst zu vermeiden?

1. Das *gemeinsame Ziel* des gemeinsamen Projektes muß für alle Partner *unmißverständlich definiert* sein, auch wenn es sich „nur“ um ein qualitatives Handeln sollte. An der Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Vorgehens für das Erreichen *dieses Zieles* muß sich die Gestaltung des Gesamtprozesses orientieren.
2. Es muß gleichzeitig aber wechselseitig Klarheit über die jeweiligen Ziele der anderen Partner bestehen. Auch wenn das im Detail sicher nicht (immer) möglich ist, muß man sich doch immer wieder die *Heterogenität der jeweiligen Motive* auch bei der Verfolgung eines gemeinsamen Zieles *vergegenwärtigen*, um nicht der Illusion eines „gemeinsamen Ziehens am selben Strang in jeder Lage“ zu erliegen. Projekte als public-private-partnership sind ihrem Wesen nach hybrid: Sie leben von der Konkurrenz der Interessen und der Mittel auf dem Weg zu einem (übergeordneten) gemeinsamen Ziel: „Die Komplementarität von Konkurrenz und Kooperation bildet eine gleichsam zweite Stufe des Public Private Partnership-Modells.“ (Naschold 1997, S. 86)
3. Deshalb muß, um mögliche Übervorteilungen zu vermeiden, eine *Verständigung über gegenseitige Informationspflichten* und ggf. Sanktionen bei „Fehlverhalten“ getroffen werden: Dazu bedarf es verbindlicher Formen und Strukturen in dem Projekt. Auch wenn der Kreis der Akteure möglichst offen gehalten wird, bedarf es eindeutiger Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.
4. Damit korrespondiert die Forderung nach auch *faktischer Verantwortungsteilung*: Da es sich in der Regel um Projekte handelt, für die die originäre Gewährleistungspflicht beim Staat liegt oder für die sich der Staat zuständig sieht, muß über organisatorische und institutionelle Regelungen sichergestellt werden, daß sich gerade die privaten Akteure nicht ohne weiteres aus der Verantwortung nehmen können, wenn das gemeinsam erklärte Ziel nicht erreicht wird.
5. Im Gegenzug ist bei Projekten, die auf Betreiben Privater zustande kommen, für ihre Durchführung aber auf die materielle Unterstützung durch den Staat angewiesen sind, strikt auf die *Gemeinwohlkomponente* in der *gemeinsamen Zielbestimmung und -verfolgung* zu *achten*. Je mehr sich der Staat als Partner versteht und je diffuser Handlungskompetenzen und -zuständigkeiten zwischen den einzelnen Beteiligten verteilt sind, desto größer ist die Gefahr, daß diejenigen, die sich am lautstärksten artikulieren, öffentliches Interesse auch in Bereichen suggerieren, in denen private Partikularinteressen eindeutig überwiegen.
6. Auch wenn es sich bei ppp-Projekten in der Regel um fest umrissene Aufgabenstellungen handelt, bedarf es einer *Einbettung in ein Gesamtkonzept*. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung und der Standortprofilierung ist eine Forcierung isolierter Einzelprojekte letztendlich kontraproduktiv, wenn nicht zumindest die Folgewirkungen auf andere Handlungs- und Themenfelder jeweils mitbedacht werden. Ideal wäre eine Anbindung der Einzelprojekte an einen Leitbildprozeß, der, wie das Beispiel Kaiserslautern aufzeigt, selbst auch den Ansprüchen an ppp genügen kann.
7. Nicht nur deshalb: *public-private-partnership braucht Öffentlichkeit*. Das Dilemma von Effizienz und Legitimierung – von Freiheit und Ordnung – läßt sich vor dem Hintergrund des derzeit vorherrschenden Wertekanons nicht auflösen. Ihm läßt sich aber mit Öffentlichkeit begegnen. Je öffentlicher ein ppp-Projekt begleitet wird, desto weniger bedeutsam sind mögliche Abschließungstendenzen. Auch die in Kapitel 2.7 aufgeführten Probleme lassen sich durch die implizite Kontrolle infolge des Erklärungs- und ggf. Rechtfertigungszwangs, der von einer breiten öffentlichen Begleitung eines Projektes ausgeht, zu einem guten Teil schmälern.
8. Projekte in public-private-partnership müssen eine *interessenpluralistische Zusammensetzung* der Partner erlauben, sollten eher auf *Konsensfindung* als auf Verfahrenslegitimation durch Mehrheitsentscheide oder gar Macht beruhen und dennoch *handlungsfähig* sein. Auch

diese, auf den ersten Blick konfligierenden Ansprüche an ppp-Projekte lassen sich nur durch eine klare, transparente und öffentlich gemachte Struktur miteinander in Einklang bringen. Das sich dadurch ggf. erwartete Effizienzgewinne, wie z.B. eine erhoffte Verfahrensbeschleunigung oder aber insgesamt geringere Projektkosten, nicht realisieren lassen, ist dem Anspruch der Partnerschaftlichkeit und der langfristigen Tragfähigkeit der Ergebnisse solcher Prozesse geschuldet.

9. Schließlich sollte man sich zu Beginn jedes Projektes deutlich darauf verständigen, nicht nur im Stadium der Planung zu einer *gemeinsamen Zielformulierung* zu kommen, sondern sich auch auf eine *gemeinsame Realisierung* einzulassen: Eine pro forma- oder Alibibeteiligung Privater in der Planungsphase hebt noch nicht einmal den Grad der Legitimation nachfolgender Entscheidungen. Das bedeutet sowohl die ernstgemeinte Absicht, die Beiträge aller Akteure in der Phase der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen als auch die Vorabklärung, welche Verbindlichkeit den so gewonnenen Planungen für die und in der Realisierung zukommt.
10. In Hinblick auf ein neues (Selbst-)Verständnis gemeinschaftlicher Aufgabenwahrnehmung durch öffentliche Hand und Private aber ist auch die Bedeutung einer kooperativen Planungsphase nicht hoch genug einzuschätzen. Sie führt public-private-partnership weg von seiner derzeitigen Hauptfunktion als reaktives Instrument hin zu einem Instrument, mit dem und durch das gestaltet wird. Deshalb sollte das Augenmerk der Unterstützung und Förderung zunehmend der partnerschaftlichen Entwicklung von Konzepten gelten, aus denen heraus dann unter der Maßgabe der zuvor aufgeführten Punkte konkrete Projekte entwickelt werden können, als der Förderung vieler kleiner Projekte selbst.
11. Von zentraler Bedeutung für die Erfolgsaussichten ist die Paßgenauigkeit des spezifischen Projektes auf das Ziel: Jedes ppp-Projekt muß den jeweiligen Gegebenheiten und Möglichkeiten angepaßt werden, was *neue Formen der Unterstützung und Förderung* erfordert. Zum einen verschließt sich das Instrument damit einer pauschalen Förderung, zum anderen aber kommt der Vermittlung und dem Austausch von gewonnenen Erfahrungen noch größere Bedeutung zu als in anderen partizipatorisch-kooperativen Verfahren.

Natürlich bietet auch die Beachtung dieser „Grundregeln“ keine Gewähr dafür, daß public-private-partnership in jedem Einzelfall ein geeignetes Instrument ist, gemeinsame Ziele zu beiderseitigem Vorteil zu erreichen. Sie können aber dazu beitragen, ein für die Standortprofilierung – zumindest was die systematische Nutzung angeht – neues Instrument gezielter zu nutzen, denn

„[e]s stimmt zuversichtlich, dass sich sowohl Projektentwickler als auch Stadtplaner vorbehaltlos und mitunter geradezu sorglos daran begeben, dieses neue Handlungsfeld zu strukturieren. Und dass, obwohl sich doch die meisten des hohen Anspruchsniveaus, der verwirrenden Komplexität und der auffallenden Widersprüchlichkeiten dieses „ideologieverdächtigen“ Themas bewusst sein dürften: es geht um nichts weniger als um die Entwicklung einer neuen (kooperativen) Planungskultur und -praxis und eine Neudefinition des Selbstverständnisses einer öffentlichen Stadtplanung, die die Kräfte des Marktes nutzen soll, ohne sich ihnen auszuliefern.“
(Hatzfeld 1999, S. 9)

So verlangt die Ausgestaltung öffentlich-privater Aufgabenwahrnehmung in Form von public-private-partnership eine Abkehr vom hoheitlichen Rechtsvollzug hin zu Überzeugungs- oder Überredungsstrategien und eine stärkere Betonung der sozial-normativen gegenüber der rechtlichen Bindung; Aushandlungsprozesse und informelles Handeln bilden in ppp-Projekten die zentralen Komponenten des Verwaltungshandelns (vgl. Schuppert, S. 114 f.).

7. Ausblick

Auch wenn Gerd Mutz behauptet, daß uns die globalisierte Welt einen Wertewandel beschert habe, der von der „Me-Generation“ der 80er Jahre zu einer „We-Generation“ führe, die gemeinschaftliches Handeln stärker in den Vordergrund stelle (Mutz 2000, S. 77), sind wir offensichtlich von einer neuen Kultur öffentlich-privater gemeinwohlorientierter Aufgabenwahrnehmung noch weit entfernt. Denn noch immer dominiert der Opportunitätsgedanke das Handeln sowohl der öffentlichen Hand als auch der Privaten Akteure, und noch immer bedeutet Opportunität für die öffentliche Hand finanzielle Entlastung ohne Verzicht auf die letztendliche Entscheidungsgewalt, für die privaten Akteure hingegen risikoarme Profilierung bzw. wirtschaftliche Betätigung und Sicherung von Einfluß bei der politischen Gestaltung. Gemeinsame und zudem partnerschaftliche Aufgabenwahrnehmung schließt zwar grundsätzlich die Verfolgung von jeweiligen Eigeninteressen nicht aus (solange sie dem offiziell verfolgtem gemeinsamen Ziel nicht zuwiderlaufen), erfordert aber letztendlich eine andere Gewichtung und Beurteilung konkurrierender Bedürfnisse – gesellschaftlicher, kollektiver und individueller.

Angesichts der beiden Funktionen, die der Staat nach heutigem Verständnis (gemeinwohlorientiert) zu erfüllen hat – der Ausübung unverzichtbarer Hoheitsrechte (Hoheitsverwaltung) einerseits und der Produktion von Dienstleistungen (Leistungsverwaltung) andererseits –, wird die öffentliche Hand unter der Maßgabe verengter Handlungsspielräume im Spannungsfeld zwischen marktliberaler „Entlassung in die Eigenverantwortlichkeit“ und dem Leitbild „Bürgergesellschaft“, in dem der Staat im wesentlichen Mittler- und Moderationsfunktion in gesamtgesellschaftlichen Diskursen zur zukunftsfähigen Gestaltung der materiellen und sozialen Umwelt übernimmt, nicht umhinkommen, Bürger und Privatwirtschaft immer stärker in die Aufgabenwahrnehmung und -definition einzubinden: Während der Anteil der Hoheitsverwaltung nicht zuletzt infolge der laufenden europäischen und globalen Integrationsprozesse weiter abnehmen wird, gerät der Bereich der Leistungsverwaltung zusehend unter „Privatisierungs“-Druck. Daß public-private-partnership in logischer Fortführung des heute vorherrschenden Verständnisses als Instrument zur Erschließung neuer Finanz- und Kompetenzressourcen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durchaus das Potential in sich trägt, auch auf Seiten der Bürger und der Unternehmer Engagement zu fördern, Gestaltungswillen und -bereitschaft zu mobilisieren und damit die „klassische“ Aufgabenzuweisung – der Staat für das Allgemeine, der Einzelne (nur) für das Private – auch im breiten Bewußtsein aufzubrechen, zeigen Beispiele wie das Forum Vauban oder die Zukunftsinitiative Kaiserslautern; damit es aber zu einer „neuen Kultur“ kooperativer Umfeld- und damit Zukunftsgestaltung kommen kann, bedarf es der systematischen Entwicklung dieses Instruments: Erst wenn die geteilte Aufgabenwahrnehmung (und –verantwortung) durch Staat und Private selbstverständlicher Bestandteil der „Instrumentenkoffers“ politischen Gestaltens ist, hat sich ein neues Verständnis vom Verhältnis zwischen Staat und Bürger Raum geschaffen, das Ausdruck einer neuen Kultur politischer Gestaltung ist.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Berger, Daniel J.*(1998): Responsivness – der neue Aspekt in der Performance eines Unternehmens, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, 1998, S. 99-101
- Budäus, Dietrich und Gernod Grüning* (1997): Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 25-66
- Eichener, Volker und Christina Bay* (1998): Public-Private-Partnerships. Eine Untersuchung von Beispielprojekten im Auftrag der Friedrich-Ebert Stiftung, Bochum (Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum)
- Eichener, Volker und Sabine Schaaf* (2000): Bürgerschaftliches Engagement bei Errichtung und Betrieb von öffentlicher Infrastruktur in den Bereichen Freizeit, Kultur und Sport, Bochum (Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der Ruhr-Universität Bochum)
- Eichhorn, Peter* (1997): Public Private Partnership und öffentlich-privater Wettbewerb, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 199-207
- Fiedler, Jobst* (1998): Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, hg. von Bernhard Blanke u.a., Opladen, S. 93-102
- Gottschalk, Wolf* (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 153-166

- Heinz, Werner* (1998): Public Private Partnership, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) II/98, S. 210-239
- Heinze, Rolf G. und Christoph Strünck* (1998): Public Private Partnership, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, hg. von Bernhard Blanke u.a., Opladen, S. 115-122
- Klein, Martin* (1998): Teilnahmeprojekte: Baustellen für eine flexible Unternehmensstrategie, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, S. 89-98
- Matuschewski, Anke* (1996): Stadtentwicklung durch Public - Private – Partnership in Schweden. Kooperationsansätze der achtziger und neunziger Jahre im Vergleich, Kiel (Kieler Geographische Schriften, Bd. 92)
- Michels, Günter* (1998): Private Public Partnership im sozialen Bereich – Überlegungen aus Sicht der Industrie, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, 1998, S. 72-88
- Mirow, Thomas* (1997): Public Private Partnership – eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates. Beispiele aus der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 13-23
- Mutz, Gerd* (2000): Unternehmerisches Bürgergesellschaftliches Engagement: Corporate Social Responsibility, in: Forschungsjournal Neues Soziale Bewegung, 13. Jg, Heft 2, S. 77-86
- Naschold, Frieder* (1997): Public Private Partnership in den internationalen Modernisierungsstrategien des Staates, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, 1997, S. 67-86
- Schily, Konrad* (1998): Vom entmündigten zum be-mündigten Bürger, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, S. 35-54
- Schuppert, Gunnar Folke* (1997): Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, in: Public Private

Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 93-124

Sinz, Klaus (1997): Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Versorgungswirtschaft, in: Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, am 21./22. März 1996 im Amerika-Haus in Hamburg, hg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn im Auftrag des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 185-194

Späth, Lothar (1998): Aufforderung zur kreativen Vermögensvernichtung, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, S. 55-71

Späth, Lothar, Günter Michels und Konrad Schily (1998): Der Bürger erlebt sein Bottom up, in: Lothar Späth, Günter Michels und Konrad Schily: Das PPP-Prinzip. Private Public Partnership. Die Privatwirtschaft als Sponsor öffentlicher Interessen, München, S. 11-33

Anhang 1: Interview-Leitfaden

Den Interviews und der Auswertung zur Verfügung gestellter Materialien lag folgende Systematik zugrunde:

Projektstatus

- Welchen Zeithorizont hat das Projekt insgesamt?
- In welchem Status befindet sich das Projekt augenblicklich?

Anlaß

- Zur Lösung welchen Problems wurde das ppp-Projekt initiiert? Welcher Handlungsbedarf oder welche originären Interessen führten zum ppp-Projekt?

Initiierung

- Wer war der Initiator?
- Was war die Motivation/ die Vorstellung des Initiators?

- Wer ist der/ sind die Partner?
- Was war die Motivation für den/ die Partner?

Genese

- Auf welchem Wege kam das ppp-Projekt zustande?
- Gibt es Faktoren, die die öffentlich-private Kooperation in diesem Projekt besonders begünstigt haben?
- Gibt es Faktoren, die die öffentlich-private Kooperation in diesem Projekt behindert haben?

Institutionalisierung

- Welchen Grad der Formalisierung hat das Projekt?
- Welche Rolle spielen informelle Arrangements?

- Wie sind die Verantwortlichkeiten verteilt und geregelt?
- Was ist der konkrete Beitrag des öffentlichen Partners in dem Projekt?
- Was ist der konkrete Beitrag des/ der privaten Partner in dem Projekt?

- Wie ist die Projektträgerschaft geregelt?
- Welche Verpflichtung bestehen für die jeweiligen Partner?
- Wie ist die Projektfinanzierung geregelt?

Organisation

- Wie gestaltet sich der Entscheidungsprozeß innerhalb der Kooperation?
- Wie gestaltet sich der Kooperationsprozeß mit der Verwaltung?

- Wie gestaltet sich der Kooperationsprozeß mit den politischen Gremien?
- Welche Informations- und Beteiligungsprozesse beziehen Anwohner, Bürgerinitiativen bzw. eine breitere Öffentlichkeit mit ein?

Bewertung

- Wie wird die Gewichtigkeit der Partner in den Feldern Finanzierung, Planung und Entscheidung im konkreten Projekt bewertet?
- Worin werden Synergien in der Zusammenarbeit gesehen?
- Was hat die Zusammenarbeit in dem Projekt den beteiligten Partnern gebracht?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten für künftige ppp-Projekte werden gesehen?
- Werden Möglichkeiten der Übertragbarkeit auf andere Projekte gesehen?

- Haben die Erfahrungen aus dem Projekt Veränderungen in der internen Organisation/ in der Gestaltung interner Abläufe zur Folge? Wenn ja, welche?
- Gibt es über das konkrete ppp-Projekt hinausreichende Erwartungen zukünftiger Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Partnern?

- Welche Grenzen werden für ppp-Projekte allgemein gesehen?

Anhang 2: Interviewpartner

Herr Schnabel, Stadtplanungsamt Dortmund

Herr Stitz, Stadtplanungsamt, Dortmund

Frau Bausmann, Bürgerdienste Dortmund

Herr Betz, Bürgerdienste Dortmund

Frau Dech-Pschorn, Amt für Umwelt und Forsten, Kaiserslautern

Herrn Orschiedt, Jugendreferent der evangelischen Kirche in Kaiserslautern

Frau Weltermann, Deutsche Bahn Immobiliengesellschaft

Frau Erdmann, Amt für Stadtentwicklung, Leverkusen

Herr Dibber, Amt für Stadtentwicklung, Leverkusen

Herr Dr. Taube, Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Bochum

Frau Lenagh, Project Manager, Utrecht

Herr Madreiter, Magistratsabteilung 21A, Wien

Anhang 3: zusätzlich ausgewertete Materialien

Arbeitspapier der Stadt Dortmund, Bürgerdienste: Unterstützung für die Stadtbezirke: Stadtbezirksmarketing

www.kaiserslautern.de/klub/Zukunftsinitiative/index.html

Arbeitspapier der Stadt Leverkusen: Perspektiven für Opladen

Stadtplanung Wien, Magistratsabteilung 18 (Hrsg.), 2000: „Rahmenplanung Yppenplatz“

Stadt Bochum Wirtschaftsförderung: Arbeitspapier zur Vorstellung der Bochum Marketing GmbH

SELLE Hrsg. (2000): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln, Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung, Band 2

www.forum-vauban.de

www.inforegio.cec.eu.int/urban/upp;

Selbstdarstellung „Utrecht Museum Quarter“, Report 2000, June 2000)

Standortförderung Thal: Eine Zwischenbilanz; Internetpräsentation im Regio Net

www.regioplus.ch); Selbstdarstellung des Vereins Region Thal.

„Rahmenplanung Yppenplatz“, Werkstadtberichte Stadtplanung, Nr. 27, Wien 2000;

Projektdarstellung „Bürgerbeteiligungsverfahren Yppenplatz“, <http://alt.municipia.at/sp5/fallstudien>

www.eaue.de/winuwd/59.htm; alt.municipia.at