

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

## 2 | 2013

### Europa

- › Die Euro-Rettung als Demokratieproblem
- › Ein Währungsraum und viele Lohnregime

### Schwerpunkt: Public Private Partnerships

- › Die Entwicklung seit den 1980er Jahren
- › Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken
- › Organisatorische Public Private Partnerships
- › Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten
- › Parlamentarische Kontrolle von PPP
- › Barack Obama und die kollaborative Verwaltung

### Abhandlungen

- › Street-Level Bureaucracy and Discretion
- › Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien
- › Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer
- › Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen
- › Experimente der Bürgerbeteiligung in Italien



6. Jahrgang  
2. Halbjahr 2013  
ISSN 1865-7192  
Verlag **Barbara Budrich**

dms

**der moderne staat** – Zeitschrift für  
Public Policy, Recht und Management

6. Jg., Heft 2/2013

## Inhaltsverzeichnis

Editorial ..... 275

### Europa

*Fritz W. Scharpf* Die Euro-Rettung als Demokratieproblem ..... 279

*Martin Höpner* Ein Währungsraum und viele Lohnregime – Warum  
der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der  
Eurozone passt..... 289

### Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Special editor *Detlef Sack*

*Detlef Sack* PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion  
und administrativer Routine – Zur Einführung ..... 311

*Gerold Ambrosius* Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit  
den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden  
Faktoren ..... 321

*Holger Straßheim* Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und  
Mechanismen des Wandels ..... 345

*Ulf Papenfuß* Organisatorische Public Private Partnerships:  
Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und  
Forschungsperspektiven ..... 361

*Thorsten Winkelmann* Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf  
kommunaler Ebene ..... 371

<i>Thomas Krumm</i>	Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften .....	393
<i>Götrik Wewer</i>	Eine Blaupause für Deutschland? Barack Obama und die kollaborative Verwaltung .....	411
<b>Abhandlungen</b>		
<i>Peter Hupe</i>	Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research .....	425
<i>Frank Bandau</i>	Wer zahlt für die Krise? – Die Politik der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien .....	441
<i>Philipp Stolzenberg/ Hubert Heinelt</i>	„Die Griechen von NRW“: Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer .....	463
<i>René Geißler</i>	Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe .....	485
<i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i>	Die Demokratie „demokratisieren“: Experimente der Bürgerbeteiligung in den italienischen Regionalgesetzen.....	507

## Editorial

Nach der Bundestagswahl wurden in Koalitionsgesprächen bundesdeutscher Parteien endlich die großen Themen besprochen, die während des Wahlkampfes vor allem seitens der regierenden CDU/CSU mehr oder weniger „unter dem Tisch“ gehalten wurden: Energie- wende, Infrastruktur, NSA und andere Politikfelder, sowie vornehmlich die anhaltende Euro-Krise. Nur einmal blitzte dieses Thema im Wahlkampf auf, als der Finanzminister bemerkte, dass weitere Zahlungen an Griechenland fällig werden könnten. Offenbar eigen sich gesellschaftlich bedeutende Policy-Inhalte, bei denen komplexe Sachverhalte ausführlich debattiert, viele Interessen berücksichtigt und einem Kompromiss zur Problemlösung zugeführt werden müssen („wicked problems“), nicht für die Gewinnung von Unterstützung beim Wahlvolk, die „Input-Legitimation“. Hier werden eher nur abstrakte, formelhafte Versprechen abgegeben und gute Gefühle oder Hoffnungen vermittelt, während die Wähler damit getröstet werden, verantwortliche Politiker und Experten würden dann schon die richtigen Programme und Aktivitäten entwickeln, deren Erfolg sie periodisch bewerten und bestätigen oder verwerfen können („Output-Legitimation“).

Dieses Dilemma gilt auch für **europäisches Regieren**. *Fritz W. Scharpf* geht ihm in seinem Beitrag zum Demokratieproblem der Euro-Rettung nach und argumentiert, dass es sich um eine Fehlentwicklung in der Währungsunion handelt, die das europäische Regieren grundlegend in Frage stellt. Dem derzeitigen Euro-Regime fehlt jede input-orientierte Legitimation, während es auf der Output-Seite offensichtlich keinen guten Ausweg aus der Krise gibt. Die verfügbaren Optionen sind jeweils mit gravierenden Nachteilen und extrem ungleichen Verteilungsfolgen zwischen den Mitgliedsstaaten verbunden. Ein Versuch, die Wahl zwischen schlechten Optionen zum Thema von Auseinandersetzungen in einer demokratischen europäischen Öffentlichkeit zu erheben, könnte die Chance des Zusammenwachsens nachhaltig beschädigen. Mit dem Auseinanderdriften der Euro-Mitgliedsländer beschäftigt sich auch der Beitrag von *Martin Höpner*. Die Teilnehmerländer der europäischen Währungsunion verfügen über höchst unterschiedliche Regime der Lohnfindung. Diese Unterschiedlichkeit leistete einen eigenständigen Beitrag zur Auseinanderentwicklung der mitgliedsstaatlichen Lohn- und Preisniveaus und damit zu den realen Wechselkursverzerrungen, unter denen der Euroraum seit Einführung der gemeinsamen Währung leidet. Weder ein etwaiger Export des deutschen Lohnregimes noch eine europäische Lohnkoordination sind gangbare Wege der Problembearbeitung. Es spricht

daher wenig dafür, dass der Euro in der Zukunft besser funktionieren könnte als in der Vergangenheit. Beide Aufsätze kommen zu wenig optimistischen Schlussfolgerungen und hinterlassen beim Leser keine guten Gefühle, aber dies ist nicht Aufgabe der Wissenschaft. Perspektiven wie das mögliche Auseinanderfallen der Währungsunion und euro-paweit um sich greifender Neonationalismus einerseits und andererseits eine – wie auch immer geartete – Steigerung der Transferzahlungen von Nord nach Süd beeinträchtigen oder überfordern die Solidarität der Bürger. Was beim Inkrementalismus der Brüsseler Politik herauskommen wird, bleibt beunruhigend offen.

Im Schwerpunkt **Public Private Partnership and Collaborative Governance**, der von *Detlef Sack* als *special editor* mit dankenswertem Engagement organisiert wurde, wird ein wesentliches Thema aus dem New und Post-New Public Management aufgegriffen. Nachdem es jahrelang relativ still um PPP war, erfuhr die Debatte hierzulande in den Jahren 2012/2013 einen Aufschwung, für den mehrere Gründe ausgemacht werden können. Zum einen gerieten öffentliche Großvorhaben (wie Elbphilharmonie und Berliner Flughafen) in die mediale Kritik und Skandalisierung, zum anderen öffnete sich erneut das Dilemma zwischen erkennbar hohem infrastrukturellem Investitionsbedarf und den finanziellen Restriktionen öffentlicher Haushalte. PPP als eine Variante der Leistungserbringung mit möglichen Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsvorteilen rückte wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Schwerpunktes, aus interdisziplinärer Perspektive ein breites fachwissenschaftliches Publikum über grundlegende Tendenzen und Einflussfaktoren der PPP-Entwicklung und den aktuellen Forschungsstand zu informieren. Der Schwerpunkt strebt in 6 Beiträgen von *Gerold Ambrosius*, *Holger Straßheim*, *Ulf Papenfuß*, *Thorsten Winkelmann*, *Thomas Krumm* und *Göttrik Wewer* aus wirtschaftshistorischer, organisationsoziologischer, verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Sicht dreierlei an: „Erstens geht es um die Identifizierung erklärender Faktoren, die auf die Verbreitung von PPP einwirken. Zweitens soll eine aktuelle Bestandsaufnahme zur Entwicklung von vertraglichen und organisatorischen PPP (inkl. der kompensatorischen Kontrolle durch die Legislative) vorgelegt werden. Drittens soll eine aktuelle (hier: US-amerikanische) Entwicklung eines möglicherweise neuen und veränderten Zyklus, nämlich der elektronisch gestützten Collaborative Governance in den Blick genommen werden“ (so *Detlef Sack* in seiner dem Leser ans Herz gelegten strukturierenden Einführung).

Auch in den **Abhandlungen** spiegeln sich die Themen Public Management, Europa, Demokratie und krisenbedingte Verschuldung auf verschiedenen Ebenen. *Peter Hupe* skizziert seinen Aufsatz wie folgt: „At the street-level of the state public policies get their final form and substance. This being so, discretion is a key concept. The goal of this article is to specify discretion as a research object in the study of street-level bureaucracy. Therefore the theoretical views on discretion prevalent in juridical and other disciplines are explored. Discretion appears to be a multi-faceted concept. This finding has consequences for the analysis of discretion in the explanation of what happens in street-level bureaucracies.“ *Hupe* bietet auch eine vergleichende Perspektive unterschiedlicher Verwaltungssysteme in Europa an.

*Frank Bandau* beleuchtet die Krise im Euroraum anhand ausgewählter Beispiele. Er untersucht die speziellen Fälle der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien. Beide Länder wurden besonders hart von der Krise getroffen und werden von Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung regiert. Inwieweit diese ideologischen Differenzen einen Einfluss auf Konsolidierung und Lastenverteilung haben, ist der

zentrale Untersuchungsgegenstand des Aufsatzes. Ebenfalls um Schuldenbekämpfung geht es *Philipp Stolzenberg* und *Hubert Heinelt*, allerdings auf kommunaler Ebene. Die Problemlösekapazität der sogenannten Entschuldungsfonds der Bundesländer für ihre Kommunen wird diskutiert, auch vor der Frage der demokratischen Legitimation dieser Rettungsschirme, da Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung mit ihnen einhergehen.

*René Geißler* beschäftigt sich mit einem bisher kaum reflektierten Thema: Die Rolle der Rechnungshöfe in der Verwaltungsmodernisierung. Eine quantitative Inhaltsanalyse vermittelt einen Einblick in die Praxis des Neuen Steuerungsmodells in Behörden der Landesverwaltung, es wird deutlich, dass die Rechnungshöfe die Anwendung von NSM-Instrumenten durchaus kritisch, dabei aber differenziert und konstruktiv bewerten.

Schließlich widmet sich *Cristina Fraenkel-Haeberle* einer speziellen Form der Demokratie, sie beschreibt partizipatorische Demokratie Modelle in den italienischen Regionalgesetzen. Diese sollen Mängel der repräsentativen Demokratie ausgleichen und reihen sich somit ein in die Diskussion um die Zukunft der Demokratie an sich.

Zum Abschluss des 6. Jahrganges von **dms** kann auch gleich ein Ausblick auf den nächsten folgen. In Heft 1-2014 wird ein von *Sylvia Veit* (Bamberg) und *Thurid Hustedt* (Potsdam) organisierter Schwerpunkt zum Thema **Koordination – Konjunktur und Krise** erscheinen. Koordination ist ein klassischer Untersuchungsgegenstand der Policy- und Verwaltungsforschung und wird auf vielfältigen Ebenen und unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Zum Beispiel beschäftigen sich Policy-Forscher mit der Koordination innerhalb und zwischen Politikfeldern oder der Koordination von Policy-Instrumenten, während Verwaltungsforscher den Fokus auf Fragen der intra- und interorganisationalen Koordination wie z.B. innerhalb von Ministerien oder zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden legen. Der Schwerpunkt wird sich dem Spannungsfeld beständiger Koordinationsanforderungen und ihrer Umsetzung widmen und den Fragen nachgehen, mit welchen Konzepten Koordination untersucht wird, welche Faktoren Koordination in unterschiedlichen Politikfeldern und auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen beeinflussen. Weitere Abhandlungen haben u.a. Fragen des Föderalismus in der Bundesrepublik zum Inhalt. Der Anfang des 7. Jahrganges darf durchaus mit Spannung erwartet werden.

Zunächst aber wünschen wir den Lesern dieses 12. Heftes viel Vergnügen! 3.000 Seiten **dms** liegen mittlerweile vor, und es sollen noch viele Hefte folgen. Empfehlen Sie unser Projekt weiter.

# der moderne staat – dms

Die Schwerpunkte der bisherigen Ausgaben

1-2008

**Bürokratie in der Kritik**

2-2008

**Reformen dezentraler Staatsaufgaben**

1-2009

**Öffentlicher Dienst**

2-2009

**Performance Management**

1-2010

**Regulierung**

2-2010

**Der Staat in der Krise**

1-2011

**Institutionen und Umwelt in Deutschland**

2-2011

**Electronic Government**

1-2012

**Die „armen Städte“**

2-2012

**Können Demokratien sparen?**

1-2013

**Staatskapitalismus**

Alle Ausgaben von dms sind im Volltext im Internet verfügbar unter [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de)

*Fritz W. Scharpf*

## Die Euro-Rettung als Demokratieproblem

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

In der Eurokrise geht es nicht mehr allein um das „europäische Demokratiedefizit“, das – lang scheint es her – einmal nur Demokratietheoretiker und manche Europa-Abgeordnete umgetrieben hat. Inzwischen geht es vielmehr um eine Fehlentwicklung, die die politische Legitimation des europäischen Regierens in seiner derzeitigen Verfassung grundlegend in Frage stellt. Trotz allfälliger und zutreffender Warnungen in der Zeit vor ihrer Gründung hat die Währungsunion Europa in eine tiefe Krise geführt, aus der es offenbar keinen guten Ausweg gibt. Manche sehen jedoch gerade in dieser Krise die historische Chance für wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer demokratisch legitimierte Politischen Union.

Im Folgenden werde ich zunächst die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Eurokrise und demokratischer Legitimation auf der Ebene der normativen politischen Theorie erörtern. Aus der gleichzeitigen Relevanz zweier Legitimitätskriterien sollen Folgerungen für die derzeitige Euro-Rettungspolitik abgeleitet werden. Sodann werde ich auf der Ebene der Politik-Analyse die Optionen diskutieren, zwischen denen die Euro-Politik heute noch wählen könnte. Und abschließend werde ich fragen, ob diese Optionen der Demokratisierung der europäischen Politik eine Chance eröffnen könnten.

### 2. Output- und inputorientierte politische Legitimität

In meiner ersten Konstanzer Lehrveranstaltung zur Demokratietheorie war mir aufgefallen, dass die Klassiker mit zwei analytisch unterscheidbaren Dimensionen der politischen Legitimität hantieren, die ich dann mit Bezug auf *David Eastons* damals gängige Theorie des politischen Systems als output- und input-orientierte klassifizierte. Die Unterscheidung wird inzwischen oft verwendet, aber manche Kollegen haben den vermuteten Gleichrang output-orientierter Argumente als Verfälschung des demokratischen Prinzips kritisiert. Bei weiterem Nachdenken würde ich jedoch nun der Output-Legitimität sogar die Priorität zuweisen. Das bedarf einer kurzen Begründung.

In der Output-Dimension geht es um die fundamentale Rechtfertigung von Herrschaft. Sie ist notwendig, um Ziele zu erreichen und Probleme zu bewältigen, die weder

von autonom handelnden Einzelnen noch durch freiwillige Kooperation in der Zivilgesellschaft oder durch marktförmigen Austausch erreicht oder bewältigt werden können. Aber die Zwangsgewalt der Herrschaft und die Zumutung des Gehorsams sind nur zu rechtfertigen, weil und wenn sie dem Allgemeininteresse der Regierten und der Gerechtigkeit zwischen diesen dienen. Scheiterte sie an diesem Maßstab, so verlor die Herrschaft im alten China das „Mandat des Himmels“ ebenso wie im deutschen Mittelalter das „Sippenheil“ der Kaiser-Dynastien sich erschöpfte.

Als Barriere vor diesem absoluten Herrschafts-Versagen als Konsequenz eines Scheiterns der Output-Legitimität sieht schon die klassische Theorie die Möglichkeit des Regimewechsels – ursprünglich konzipiert als sequentielle Abfolge von (jeweils positiven und korrumpierten Varianten) der Monarchie, Aristokratie und Demokratie, der heute noch die modernen Varianten autoritärer und totalitärer Regimes hinzuzufügen wären. Und noch ehe dieses Regime-Versagen manifest werden könnte, setzt die Theorie der repräsentativen Demokratie auf die Möglichkeit des Regierungswechsels als Reaktion auf die Verfehlung output-orientierter Anforderungen. Als wichtigste Sicherung der Output-Legitimität fungiert hier die Abhängigkeit der Regierenden vom Ergebnis allgemeiner, freier und gleicher Wahlen, die lange vor einer Revolution das Mandat der jeweils Regierenden beenden kann.<sup>2</sup>

Zugleich impliziert die allgemeine und gleiche Wahl auch eine egalitäre Interpretation des Gemeinwohl-Kriteriums, das in der Demokratie die gleiche Berücksichtigung der Präferenzen und Interessen aller Mitglieder des Gemeinwesens erfordert. Vor allem aber sollen allgemeine Wahlen neben direktdemokratischen Abstimmungen auch das input-orientierte Legitimationsprinzip einer demokratischen *Selbstregierung des Volkes* sichern – den Anspruch also, dass die Regierten zugleich die Autoren der Gesetze sein sollen, denen sie gehorchen müssen.

Verglichen mit der normativen Unbedingtheit des archaischen „*buon governo*“ erscheint das demokratische Prinzip freilich als spätere und voraussetzungsvolle Ergänzung. Platon war kein Freund der Demokratie und Aristoteles analysierte Monarchie, Aristokratie und Demokratie mit gleicher Skepsis. Besser im Sinne des Gemeinwohls erschien ihm eine gemischte Verfassung, in der das egalitäre Element durch das aristokratische gemäßigt und durch das monarchische zu tatkräftiger Führung befähigt wurde. Cicero, Machiavelli, Montesquieu und die amerikanischen Autoren der *Federalist Papers* sahen das im Prinzip ebenso. Rousseau dagegen war zwar ein radikal-egalitärer Demokrat. Aber er misstraute den Leuten und forderte Bürger, die sich in öffentlichen Angelegenheiten ausschließlich von der gemeinwohlorientierten *volonté générale* leiten lassen. Und auch die moderne Theorie der „deliberativen Demokratie“ setzt ja darauf, dass in den öffentlichen politischen Diskursen nur verallgemeinerungsfähige Interessen zum Zuge kommen sollen.

In der neueren Theorie des demokratischen Verfassungsstaates geht es deshalb immer zugleich um „*responsive*“ und „*responsible government*“. Und es geht darum, gerade das Spannungsverhältnis zwischen dem Postulat der gleichen Selbstregierung aller Bürger und der unaufhebbaren Bindung der Herrschaftsgewalt an Gemeinwohl und Gerechtigkeit als einander verstärkende und begrenzende Wechselbeziehung zu institutionalisieren. Gewaltenteilung und Rechtsstaat sollen eine „Tyrannei der Mehrheit“ ausschließen und die Risiken des Populismus begrenzen; Parteienkonkurrenz und egalitäre Wahlen sollen die Verselbständigung der Regierungsgewalt verhindern und deren Missbrauch bestrafen können; und die Kriterien gemeinwohlorientierter Politik sollen aus freier öffentlicher Diskussion hervorgehen.

### 3. Das latente europäische Legitimationsdefizit

Reale demokratische Verfassungsstaaten unterscheiden sich durchaus in der relativen Gewichtung input- und output-orientierter Kriterien und Institutionen. Im Vergleich mit ihnen jedoch kennzeichnet die Europäische Union ein ganz einseitiger Vorrang output-orientierter Legitimationsargumente, deren Gemeinwohl-Anspruch als politisch unstrittig unterstellt wurde und wird: Die Union sichert den Frieden zwischen Völkern, die einander als Todfeinde sahen; sie fördert deren Wohlstand durch wirtschaftliche Verflechtung; und Fortschritte der Integration dienen der immer engeren Verbindung der europäischen Völker.

Im Gegensatz dazu stand die input-orientierte Legitimation bisher auf schwachen Füßen: Gestützt auf den prinzipiell akzeptierten Gemeinwohl-Charakter der Integration war europäisches Regieren – wenn man von Großbritannien und den skandinavischen Staaten absieht – lange vor politischen Kontroversen geschützt. Seine Inhalte wurden in starkem Maße geprägt durch eine unpolitische „Integration durch Recht“ – das heißt durch richterliche Rechtsschöpfung. Und im Gegensatz zur Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte war und ist die des Europäischen Gerichtshofs auch nicht in die Diskussion einer demokratischen politischen Öffentlichkeit eingebunden. Auf Kosten der Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten hat diese „unpolitische Politik“ des Gerichtshofs (und der Kommission) insbesondere den Geltungsbereich wirtschaftlicher Freiheitsrechte des Wettbewerbsrechts wesentlich erweitert und so der europäischen Integration eine deutlich wirtschaftsliberale Stoßrichtung vorgegeben.

Die sozialstaatliche Re-Regulierung der Marktfreiheiten auf europäischer Ebene wäre dagegen auf „politische Politik“ und damit auf die Mitwirkung demokratisch verantwortlicher nationaler Regierungen angewiesen gewesen. Diese aber konnten wegen der kulturellen, institutionellen und politischen Heterogenität der Mitgliedstaaten nur im breiten Konsens handeln. Deshalb blieb die „politische Politik“ der EU im Wesentlichen auf schwache Kompromisse und markt-konforme Regelungen beschränkt. Daran konnte auch die wachsende legislative Kompetenz des Europäischen Parlaments nichts ändern. Im Vielvölker-Imperium der Europäischen Union ist auch die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen auf breiten transnationalen Konsens angewiesen. Und im Verhältnis zum Rat fehlte und fehlt dem Europäischen Parlament überdies die Ermächtigung durch ein politisches Mandat der Wähler – das nur im Wettbewerb um den Führungsanspruch in der europäischen Politik hätte gewonnen werden können.

Wegen der hohen Konsenserfordernisse hatten input-orientierte politische Impulse deshalb zwar Verhinderungsmacht, aber nur eine geringe Gestaltungsmacht. Für die Bürger freilich war das input-orientierte europäische Demokratiedefizit kaum von Bedeutung. Die Herrschaftsgewalt der Union trat ihnen ja kaum jemals unmittelbar gegenüber, sondern immer vermittelt durch Akte der nationalen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Und solange im europäischen Mehrebenensystem die Herrschaftsvermittlung funktionierte, war auch die Legitimationsvermittlung plausibel: Für die Input-Legitimation reichte es, dass die mit der europäisch überformten nationalen Politik unzufriedenen Wähler ja die eigene Regierung bestrafen konnten.

#### 4. Krisenpolitik ohne Input-Legitimation

Die Eurokrise und die Euro-Rettungspolitik haben jedoch die Voraussetzungen der Legitimationsvermittlung zerstört. Nun hat die europäische Politik unmittelbar in die Lebensumstände und die Lebenschancen von Millionen europäischer Bürger eingegriffen. In den Schuldnerstaaten hat sie dafür gesorgt, dass auch die Abwahl von Regierungen an den von der Troika oktroyierten Maßnahmen nichts ändern konnte. Und selbst wenn der Deutsche Bundestag, ermahnt vom Bundesverfassungsgericht, es einmal wagte, einen Beschluss der Eurogruppe über ein Wochenende aufzuhalten, so änderte das doch nichts daran, dass dieser dann von den Parlamenten aller Gläubigerstaaten unverändert beschlossen werden musste. Kurz: Wie nie zuvor übt nun die europäische Politik, für alle sichtbar und mit unmittelbarer Wirkung, politische Herrschaftsgewalt aus.

Schlimmer noch: Die Institutionen, in denen diese Politik beschlossen und umgesetzt wird, sind so beschaffen, dass sie den Einfluss demokratischer Input-Prozesse so weit wie möglich ausschließen. Das gilt offensichtlich für die EZB, deren politische Unabhängigkeit stärker abgesichert und deren Mandat rechtlich enger definiert ist, als dies bei jeder anderen Zentralbank der Fall ist. Dennoch ist sie zum entscheidenden *Policy Maker* geworden, von dessen Beschlüssen es abhängt, ob ein Staat bankrottgeht oder nochmal gerettet wird.

Ähnliches gilt für die Europäische Kommission, deren Autorität als neutrale Hüterin des europäischen Gemeinwohls gerade nicht auf demokratischer Verantwortlichkeit beruht. Sie hatte die zentrale Rolle bei der Definition, Kontrolle und Durchsetzung der „*Memoranda of Understanding*“, die demokratisch gewählte Regierungen unterschreiben mussten, um die jeweils nächste Tranche der europäischen Rettungskredite zu erhalten. Und noch stärker ist ihre *Policy-Making*-Rolle in dem neuen Euro-Regime der *Six-Pack* und *Two-Pack*-Verordnungen ausgestaltet. Im Rahmen des Verfahrens zur „Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ werden ihre „Empfehlungen“, die sich auf sämtliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten erstrecken können und die allein von ihrer eigenen ökonomischen Einschätzung abhängen, für die betroffenen Staaten verbindlich und können mit harten Sanktionen durchgesetzt werden – sofern nicht der Rat der Eurogruppe mit „umgekehrt qualifizierter Mehrheit“ dagegen interveniert.

Aber selbst wenn der Rat positiv zu entscheiden hätte, könnte das dort stattfindende stark asymmetrische *Bargaining* der nationalen Exekutiven eine Input-Legitimation der im Zuge der Euro-Rettung durchzusetzenden Maßnahmen nicht begründen. Die Regierungen sind indirekt-demokratisch allenfalls dazu legitimiert, für das eigene Land Verpflichtungen einzugehen und allgemeinen, für alle Mitgliedstaaten geltenden Regeln zuzustimmen. Aber die deutschen Wähler und der Deutsche Bundestag könnten den Finanzminister und die Kanzlerin nicht zu Entscheidungen legitimieren, die den Bürgern Portugals schwerste Opfer auferlegen. Aus deren Sicht jedenfalls handelt es sich dabei um die demokratisch nicht legitimierbare Herrschaft fremder Regierungen. Und daran würde sich im Prinzip auch dann nichts ändern, wenn das Europäische Parlament ebenfalls beteiligt würde.

Aber anders als die ersten Maßnahmen zur Verteidigung des Euro gegen akut drohende Staatsinsolvenzen können die jetzt auf Dauer gestellten Regelungen auch nicht mehr einfach als Notstandsregime verteidigt werden. Deshalb wachsen nun sogar in Berlin, Brüssel und Frankfurt die demokratischen Skrupel und man denkt darüber nach, entweder den Präsidenten der Kommission oder den Ratspräsidenten europaweit wählen zu lassen. An den für notwendig und richtig gehaltenen Maßnahmen des jetzigen Regimes soll sich

freilich nichts ändern. Es geht hier also in erster Linie um den Anschein von Demokratie – nach dem aus Westernfilmen bekannten Argument zur Verhinderung von Lynchjustiz: „*Let's give him a fair trial and THEN hang him*“.

Das Kalkül könnte freilich scheitern, wenn es den großen Partei-Familien des Europaparlaments gelingen sollte, die kommende Europawahl nicht nur als Wahl eines Präsidenten-Kandidaten sondern auch als europaweite politische Auseinandersetzung über die Richtung und Inhalte der europäischen Politik zu inszenieren. Nicht nur der Präsident des Europaparlaments, sondern auch Jürgen Habermas und andere pro-europäische Demokraten sehen deshalb gerade in der Eurokrise die historische Chance für den lange erhofften Durchbruch zu einer demokratisch legitimierten Europäischen Union.

Diese Hoffnung halte ich für verfehlt, aber um dies zu begründen muss ich jetzt von der Demokratie-Diskussion zur Politikanalyse wechseln.

## 5. Die Währungsunion als Falle der Mitgliedstaaten

Mit dem Eintritt in die Währungsunion entgingen die Mitgliedstaaten dem Zwang, ihre Zahlungsbilanz auszugleichen. Dafür verzichteten sie auf die Möglichkeit, die Entwicklung der eigenen Wirtschaft mit den Instrumenten der makroökonomischen „Globalsteuerung“ – also der Geldpolitik, der Währungspolitik und der Fiskalpolitik – zu beeinflussen.

Die europäische Zentralisierung der Geld- und Währungspolitik hätte auch funktionieren können, wenn die Eurozone nur aus Mitgliedern des vorherigen „D-Mark-Blocks“ bestanden hätte. Aber die früheren „Hartwährungs-“ und „Weichwährungsländer“ unterschieden sich auch nach ihrem Beitritt in ihren ökonomischen, institutionellen und kulturellen Bedingungen so stark voneinander, dass die einheitliche Politik der EZB für die einen zu restriktiv und für die anderen zu expansiv wirkte – und deshalb die einen in die Rezession und die anderen in eine kreditfinanzierte Überkonjunktur getrieben hat.

Deutschland wurde deshalb in den ersten Jahren der Währungsunion zum „kranken Mann Europas“, der gegen Stagnation und eskalierende Arbeitslosigkeit nur die Niedriglohn-Politik der Hartz-Reformen und gewerkschaftlichen Lohnverzicht einsetzen konnte. Deshalb stagnierte die Nachfrage und stiegen die Exporte – was früher zu einer Aufwertung der D-Mark geführt hätte. Da das aber nun ausgeschlossen war, sank der reale Wechselkurs, wodurch die deutschen Exporte noch zusätzlich begünstigt wurden.

Der Gegenwert dieser steigenden Überschüsse, der im eigenen Land nicht konsumiert oder investiert wurde, floss dann in die Länder, in denen das zu billige Geld die Inlandsnachfrage steigen ließ. Dort finanzierten diese Kredite eine starke Inlandskonjunktur, steigende Beschäftigung und steigende Löhne. Aber zugleich stiegen die Importe, die internationale Wettbewerbsfähigkeit nahm ab, die realen Wechselkurse stiegen und die Leistungsbilanzen gerieten immer tiefer ins Defizit – und dementsprechend stieg wiederum die Abhängigkeit der Wirtschaft von Kapitalzuflüssen aus dem Ausland. Früher hätten solche Fehlentwicklungen die ausländischen Kapitalgeber zur Vorsicht gemahnt, und die drohende Zahlungsbilanzkrise hätte die Regierungen zu korrigierenden Eingriffen gezwungen. Aber im Vertrauen auf die einheitliche Währung sahen nun offenbar weder die Investoren noch die Regierungen noch die Kommission oder die EZB in den steigenden Defiziten ein besonderes Problem.

Im Herbst 2008 freilich erzeugte die internationale (Lehman Bros.) Finanzkrise eine weltweite Kreditklemme, die die reale Wirtschaft überall in die Rezession trieb. Und nun

wurde den Defizitländern die internationale Überschuldung ihrer Wirtschaft zum Verhängnis. Ihre Banken konnten sich nicht mehr im Ausland refinanzieren und zugleich wurden ihre inländischen Konsum- und Immobilienkredite notleidend. Um den völligen Kollaps zu verhindern, mussten die Regierungen die Banken retten – womit private Auslandsschulden nun zu staatlichen Auslandsschulden wurden. Und als die Finanzmärkte auf die steigenden Staatsschulden der Defizitländer (und nur dieser!) mit steigenden Risikozinsen reagierten, wurden aus Staatsschulden schließlich drohende Staatsinsolvenzen, zuerst in Griechenland, dann auch in Irland und Portugal.

Solche Insolvenzen hätten den Euro international unter Druck gesetzt und vielleicht auch Kettenreaktionen ausgelöst, an denen die Währungsunion hätte zerbrechen können. Aus der Sicht der Überschussländer kam noch hinzu, dass damit auch die riesige Gläubiger-Position ihrer Banken und Kapitalanleger ins Rutschen gekommen wäre, und dass überdies der erhebliche Exportvorteil eines unterbewerteten realen Wechselkurses entfallen wäre. Sobald dies erkannt war (was auch ein paar Monate brauchte), stand fest, dass nun der Euro um fast jeden Preis gerettet werden musste – auch wenn man damit das Bail-Out-Verbot und andere Regeln des Maastricht-Vertrages ignorieren musste.

Aber weil man nicht die Währungsunion selbst in Frage stellen wollte, musste die Verantwortung den Krisenstaaten und deren unverantwortlicher Verschuldungspolitik zugeschrieben werden (was allenfalls für Griechenland halbwegs zutrifft). Deshalb verband man die unvermeidlichen Rettungskredite mit extrem harten Sparauflagen, die im Effekt die tiefe Wirtschaftskrise der Defizitländer noch weiter verschärften. Deshalb stiegen im Gefolge der Euro-Rettungspolitik die Leistungsbilanzdefizite und die Staatsschulden der Krisenländer immer weiter, während die Arbeitslosigkeit in Griechenland und Spanien die Marke von 25 Prozent, und die Jugendarbeitslosigkeit die von 50 Prozent längst überschritten hat, ohne dass Besserung in Sicht wäre. Der Grund liegt in einem prinzipiellen Dilemma der Euro-Rettungspolitik:

## 6. Das Dilemma der Euro-Rettungspolitik

Die zentralisierte Geld- und Währungspolitik für heterogene Ökonomien hat nicht nur externe Überschüsse und Defizite erzeugt, sondern sie hat auch die Wettbewerbsfähigkeit und damit die realen Wechselkurse zwischen den Euroländern nachhaltig verzerrt. Immer noch profitieren die deutschen Exporte von einer fast zwanzig-prozentigen realen Unterbewertung, während die Exporte der Defizitländer durch eine reale Überbewertung bestraft werden. Diese Schere muss geschlossen werden, wenn die Wirtschaft der Krisenländer aus eigener Kraft wachsen und die Beschäftigung zunehmen soll.

Vor der Währungsunion hätte man die Wechselkurse anpassen können. Da dies nun nicht mehr geht, können die Krisenländer nur durch eine reale oder „interne Abwertung“ ihre Wettbewerbsfähigkeit wiedergewinnen. Das erfordert fallende Preise und sinkende Nominallöhne – und diese Notwendigkeit bestimmt inzwischen die derzeitige – in ihren theoretischen Prämissen monetaristisch-neoliberale – Euro-Rettungspolitik.

Preise und Löhne können jedoch in einer Marktwirtschaft nicht staatlich dekretiert werden. Deshalb muss die Lohnsenkung im privaten Sektor über den Arbeitsmarkt erreicht werden. Auf die Gewerkschaften kann oder will man dabei nicht setzen. Jedenfalls hat die Kommission in ihren Auflagen für die Krisenländer die Geltung von Tarifverträgen beseitigt oder zugunsten der dezentralen Lohnbildung beschränkt. Stattdessen haben

die von der Kommission definierten und von der Troika durchgesetzten „strukturellen Reformen“ im Arbeits- und Dienstleistungsrecht und in der Sozialpolitik den Effekt und das Ziel, den Marktwettbewerb zu erweitern, Entlassungen zu ermöglichen, Mindestlöhne und Lohnersatz-Einkommen zu senken und so die Lohnkonkurrenz zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten zu verschärfen.

Im Prinzip hat die monetaristisch-neoliberale Politik der internen Abwertung auch zu wirken begonnen. Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit sinken die Lohnstückkosten – und damit die realen Wechselkurse – nicht nur in Irland, sondern auch in anderen Krisenländern, auch wenn die Schere gegenüber Deutschland noch lange nicht geschlossen ist. Aber obwohl es gewisse Erfolge bei den Exporten gibt, schrumpft die Wirtschaft weiterhin und die Investitionen steigen nicht, sondern sinken. Die Staatsschulden steigen also weiter an. Zugleich haben die Massenarbeitslosigkeit und die Kürzungen bei den Sozialleistungen, im Gesundheitswesen und im Bildungswesen verheerende Auswirkungen auf die Lebenschancen ganzer Generationen und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften.

Weil das inzwischen erkannt wird, wächst nicht nur in den unmittelbar betroffenen Ländern, sondern auch in den europäischen Gewerkschaften, in den linken Parteien und in den ausländischen Medien die Kritik an den rigorosen und offenbar konterproduktiven Sparauflagen. Sie werden auch eher der Berliner Regierung als Frankfurt oder Brüssel zugeschrieben. Und die Kritiker können ja in der Tat darauf verweisen, dass die gegenwärtige Euro-Politik zumindest auch der Sicherung deutscher Exportvorteile und der Minimierung deutscher Gläubiger Risiken zugutekommt. Aber aus dem Nachweis, dass die deutsche Position (auch) deutschen Interessen dient, folgt ja noch nicht, dass es ein plausibles Alternativprogramm zur gegenwärtigen Euro-Rettungspolitik gäbe.

Keiner der Verantwortlichen in den Krisenländern oder bei uns, in der EZB oder in der Kommission will bisher die Rückabwicklung der Währungsunion oder auch nur den Austritt einiger Länder ins Auge fassen. Die ökonomischen Risiken gelten als unkalkulierbar. Und das gilt ebenso für die Kritiker der gegenwärtigen Politik aus der deutschen und europäischen Linken, die mit dem Bekenntnis zum Euro auch ihren unerschütterten Glauben an das Gute der europäischen Integration verteidigen. Wenn man aber am Euro festhält, dann führen gerade die aus der linken Kritik abgeleiteten – und in ihren theoretischen Prämissen keynesianischen – Vorschläge in eine ökonomische Sackgasse, und zwar umso tiefer, je großzügiger, solidarischer und keynesianischer sie konzipiert sind.

Wenn die Kritik etwas ausrichten soll, dann kann es ja nicht bloß um die Lockerung der Sparzwänge gehen, die zunächst nur die Schuldenlast der Krisenländer noch weiter erhöhen würde. Gefordert wird stattdessen der Aufbau einer antizyklisch einsetzbaren „europäischen Fiskalkapazität“; ein „europäischer Marshallplan“ soll Investitionen fördern; und schließlich soll die soziale Verelendung durch massive Transfers zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme und der staatlichen Leistungssysteme in den Krisenstaaten bekämpft werden.

In ihrer Logik entsprechen diese Vorschläge der Politik, mit der Deutschland die Folgen der Wiedervereinigung bewältigt hat. Auch damals führte ja ein falscher Wechselkurs, der nicht durch interne Abwertung korrigiert wurde, zu einer tiefen Wirtschaftskrise in den Neuen Bundesländern. Die deutsche Politik reagierte auf die Massenarbeitslosigkeit mit der Einbeziehung der Ostdeutschen in die Systeme der westdeutschen Sozialpolitik und auf den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit mit Subventionen und Infrastruktur-Investitionen. Aber sie hat dafür nicht nur eine West-Ost-Umverteilung in Höhe von insgesamt etwa 2 Billionen Euro in Kauf genommen, sondern auch eine massenhafte Ab-

wanderung. Trotzdem blieb die wirtschaftliche Erholung lückenhaft, und inzwischen diskutiert man in den neuen Bundesländern sogar schon darüber, ob die Hilfen für den „Aufbau Ost“ auch nach dem Jahr 2020 noch fortgesetzt werden müssen.

Der Vergleich verweist darauf, dass auch bei der Diskussion solidarischer Alternativen zur gegenwärtigen Euro-Rettungspolitik nicht nur die Höhe der nötigen Transfers, sondern auch das Risiko schädlicher ökonomischen Nebenwirkungen zu bedenken ist. So würden ausreichend dimensionierte Transfers zwar die schrumpfende Binnennachfrage in den Krisenländern wieder ankurbeln – aber mit den steigenden Importen würden sich auch die inzwischen rückläufigen Leistungsbilanzdefizite wieder erhöhen. Die Abhängigkeit der Länder vom internationalen Kapitalmarkt nähme also wieder zu – und damit auch das Risiko neuer Staatskredit-Krisen. Vor allem aber wäre der bisherige Druck auf die Preise und Löhne nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Prozess der erzwungenen internen Abwertung, der sein Ziel noch lange nicht erreicht hat, würde also gestoppt. Dann aber bliebe die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit ein dauerhaftes Hindernis für private Investitionen – und damit für ein von Subventionen unabhängiges Wachstum von Produktion und Beschäftigung.

Das fatale Dilemma der Euro-Rettungspolitik lässt sich also folgendermaßen auf den Punkt bringen:

Das derzeitige monetaristisch-neoliberale Euro-Regime soll die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen der Krisenländer durch interne Abwertung wiederherstellen. Es muss dafür jedoch lang anhaltende Massenarbeitslosigkeit, wachsende soziale Ungleichheit und das Risiko sozialer und politischer Desintegration in Kauf nehmen. Stattdessen könnte ein solidarisch-keynesianisches Stabilisierungs- und Aufbauprogramm die soziale Krise vermeiden. Es müsste aber dafür das Risiko ökonomischer Stagnation und einer dauerhaften Abhängigkeit von externen Transfers in Kauf nehmen.

Mit anderen Worten: Es gibt in der Eurokrise nur die Wahl zwischen komplementär unbefriedigenden Optionen, die sich jedoch nicht nur in ihren ökonomischen Effekten, sondern vor allem auch in ihrer sozialen und transnationalen Verteilungswirkung radikal voneinander unterscheiden. Und daraus folgt schließlich das Demokratieproblem der Euro-Rettung.

## 7. Das Demokratieproblem der Euro-Rettung

Wenn es gelänge, den kommenden Europawahlkampf als Auseinandersetzung über Richtung und Inhalte der europäischen Politik zu inszenieren, dann könnten auch unsere entschlossen pro-europäischen Parteien die Eurokrise nicht länger aus der politischen Auseinandersetzung heraushalten – und damit erhielten die Bürger in den Mitgliedstaaten über die Europawahl zum ersten Mal die Chance, auf die Optionen der Euro-Rettungspolitik Einfluss zu gewinnen.

Aber sollte man als pro-europäischer Demokrat darauf hoffen?

Die Europäische Union mit ihren ökonomisch, kulturell, institutionell und politisch extrem heterogenen Mitgliedstaaten war, wie schon gesagt, bei politischen Entscheidungen in den Ministerräten und im Parlament bisher auf breiten Konsens angewiesen. Wo dieser nicht erreicht werden konnte, war die europäische Politik weitgehend blockiert.

Konsens wäre jedoch keinesfalls zu erwarten, wenn in Wahlkämpfen, zwischen den Parteien, in der Öffentlichkeit und im Parlament über die prinzipiell unerfreulichen Opti-

onen der gegenwärtigen Euro-Politik gestritten würde – über den Ausschluss von Mitgliedstaaten und dessen möglicherweise katastrophale Folgen, über die Fortsetzung der gegenwärtigen Politik und die soziale Verelendung der Krisenländer und über die Transfer-Union als ein Fass ohne Boden.

Dann stünde ja nicht nur rechts gegen links, Liberale gegen Sozialdemokraten, oder Kapitalbesitzer gegen Arbeitnehmer, sondern es stünden auch die Interessen der deutschen Sparer gegen die der griechischen Millionäre und die der deutschen Arbeitnehmer und Lohnsteuerzahler gegen die der Arbeitslosen und Sozialklienten in den Krisenländern. Und wenn europäische Solidarität eingefordert werden soll: sollte man sich da nicht eher an der Einkommens- oder Vermögensverteilung orientieren als an den Folgen der Eurokrise? Und kämen dann nicht vielleicht Rumänien und Lettland viel eher zum Zuge als Irland, Spanien und Italien? Und so fort. Kurz, soziale und transnationale Verteilungskonflikte, konfligierende ökonomische Paradigmen, komplexe normative Streitfragen und Schuldzuweisungen müssten in einem kaum entwirrbaren Knäuel von Argumenten kontrovers diskutiert werden. Es ist jedenfalls nicht zu sehen, wie unter solchen Diskursbedingungen die Mobilisierung der Betroffenen einen europa-weiten Konsens ermöglichen könnte. Wenn überhaupt politisch entschieden würde, müsste die Mehrheit entscheiden – und die Frage ist deshalb, ob Europa bei massiven transnationalen Wert- und Interessenkonflikten Mehrheitsentscheidungen als legitim akzeptieren kann.

Wo diese Frage bisher überhaupt gestellt wurde, hat die Politikforschung sie bislang verneint. Vor Beginn der Krise hat man die Europäische Union oft mit den Konkordanz-Demokratien in religiös oder politisch tief gespaltenen Staaten verglichen. In diesen hängen der staatliche Zusammenhalt und die Legitimität politischer Herrschaft davon ab, dass die jeweiligen „Lager“ ihre gravierenden Interessen wechselseitig respektieren, und dass die staatliche Politik insofern auf Kooperation setzt und auf Mehrheitsentscheidungen verzichtet. Auch das europäische Vielvölker-Regime, so nahm man an, könnte sich, wenn denn die Bedeutung gemeinsamer Interessen und das wechselseitige Verständnis zwischen den Mitgliedsvölkern zunehmen, zu einer von den Bürgern als legitim akzeptierten Konkordanz-Demokratie oder *Demoi-kratie* weiterentwickeln. Aber zumindest vorderhand, so folgerte man aus diesem Vergleich, sei die Entwicklung zu einer europäischen Mehrheitsdemokratie, in der die gravierenden Interessen einzelner Mitglieder ignoriert werden könnten, weder wahrscheinlich noch normativ wünschenswert.

Dieser mögliche Entwicklungspfad zu einer europäischen Konkordanzdemokratie ist nun vorerst durch die Eurokrise blockiert. Zwar wissen die nationalen Öffentlichkeiten jetzt viel mehr übereinander als je zuvor, aber die wechselseitige Einschätzung ist nun viel stärker von wechselseitigen Schuldzuweisungen als von der erhofften „Einbeziehung des Anderen“ bestimmt. Nichts spricht also dafür, dass ein Europawahlkampf über die Optionen der Euro-Rettung zum breiten Konsens führen könnte. Und fast so gering erscheint mir die Chance, dass interessenbestimmte und transnational divergierende Mehrheiten für die eine oder andere der konkurrierenden Optionen – also entweder für die Durchsetzung eines harten Konsolidierungskurses nach deutsch-baltischem Rezept oder für eine Expansions- und Umverteilungspolitik zugunsten der Krisenländer – von den jeweiligen Verlierern als legitim akzeptiert würden. Viel eher zu erwarten wäre eine Eskalation von Konflikten, die die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik lähmen und die Unterstützung für die Union auf allen Seiten noch weiter beschädigen würden.

Ich fasse zusammen:

Für die Eurokrise, so habe ich auf der Ebene der Policy-Analyse zu zeigen versucht, gibt es keine insgesamt guten Lösungen, und die überhaupt verfügbaren Optionen sind nicht nur jeweils mit gravierenden Nachteilen verbunden, sondern auch mit extrem ungleichen Verteilungsfolgen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion.

Zugleich habe ich zu zeigen versucht, dass dem derzeitigen Euro-Regime jede input-orientierte demokratische Legitimation fehlt. Aber so wenig deshalb aus der Perspektive der Demokratietheorie für das gegenwärtige Euro-Regime spricht, so riskant erscheint doch das Vorhaben, es sozusagen im demokratischen Sturmloch über die Europawahlen stürzen zu wollen. Die Eurokrise hat auch für die pro-europäischen Demokraten ein Dilemma erzeugt, in dem der Versuch, die Wahl zwischen schlechten Optionen zum Thema öffentlicher, demokratischer Auseinandersetzung zu machen, die Chancen des Zusammenwachsens der europäischen Völker nachhaltig beschädigen könnte.

## Anmerkungen

- 1 Vortrag zur Veranstaltung „Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie“ (zu Ehren von Manfred G. Schmidt) am 26.7.2013 in Heidelberg.
- 2 In anderen Worten, in der Theorie der repräsentativen Demokratie schützt der Regierungswechsel als Reaktion auf Regierungsversagen das (demokratische) Regime, so wie in der klassischen Theorie der Regimewechsel als Reaktion auf ein Regimeversagen die Stabilität der Herrschaft schützt. Wo auch ein Regimewechsel nicht in Frage käme, wäre die erwartbare Folge eines Herrschaftsversagens die Aufkündigung der Folgebereitschaft der Regierten gegenüber der Gehorsams-Forderung einer (gemeinsamen) Herrschaft. Wahrscheinliche Folgen eines Verlustes der Output-Legitimation wären dann die nicht legitimierte Zwangsherrschaft (sofern Zwangsmittel zur Verfügung stehen), die Anarchie oder die Fragmentierung des früheren Herrschaftsverbandes in kohärentere kleinere Einheiten.

### *Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln

E-Mail: [scharpf@mpifg.de](mailto:scharpf@mpifg.de)

*Martin Höpner*

## Ein Währungsraum und viele Lohnregime

Warum der Euro nicht zum heterogenen Unterbau der Eurozone passt

### **Zusammenfassung**

Die Teilnehmerländer der europäischen Währungsunion verfügen über höchst unterschiedliche Regime der Lohnfindung. Diese Unterschiedlichkeit leistete einen eigenständigen Beitrag zur Auseinanderentwicklung der mitgliedsstaatlichen Lohn- und Preisniveaus und damit zu den realen Wechselkursverzerrungen, unter denen der Euroraum seit Einführung der gemeinsamen Währung leidet. Um dies zu zeigen, werden die nominalen Lohnauftriebe von zwölf Euroländern während der ersten zehn Eurojahre 1999-2008 analysiert. Weder ein etwaiger Export des deutschen Lohnregimes noch eine europäische Lohnkoordination sind gangbare Wege der Problembearbeitung. Es spricht daher wenig dafür, dass der Euro in der Zukunft besser funktionieren könnte als in der Vergangenheit.

*Schlagnote:* Europäische Integration, Europäische Währungsunion, Spielarten des Kapitalismus, Korporatismus, Lohnpolitik

### **Abstract**

*One currency area and many wage regimes. Why the Euro does not match the heterogeneous basis of the Eurozone*

The Euro member states possess very different wage bargaining regimes. This heterogeneity shaped the diverging wage and price increases among European member states and therefore contributed to the real exchange rate distortions from which the Eurozone suffers since the introduction of the common currency. To show this, this paper analyses twelve Euro countries' nominal wage increases during the first ten Euro years, 1999-2008. Neither the European-wide export of German-style wage bargaining nor European-level wage coordination is likely to solve the problem of heterogeneous wage pressures. Therefore, it is not likely that Euro will work better in the future than it did in the past.

*Key words:* European integration, European Monetary Union, varieties of capitalism, corporatism, wage policy

## 1. Einleitung: Verzerrte Wechselkurse im Euroraum

So unterschiedlich die Deutungen der Eurokrise auch ausfallen, in einem Punkt sind sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fachdebatte einig: Es greift zu kurz, die Eurokrise lediglich als Verschuldungskrise einiger unsolide wirtschaftender Staaten zu interpretieren.<sup>1</sup> In ihrem Kern ist die Eurokrise vielmehr eine Wettbewerbskrise. Seit Gründung des Euros haben sich in den Teilnehmerländern divergente Lohn- und Preisauftriebe kumuliert und die preislichen Wettbewerbskräfte im Ergebnis quer über den europäischen Kontinent verschoben.<sup>2</sup> Zwar zeigen sich heterogene Preisentwicklungen auch in anderen Währungsräumen wie den USA. Dort erweisen sich die Unterschiede in den Preisaufr-

ben aber als deutlich weniger persistent als im Euroraum, wo sich ganze Ländergruppen über eine Dekade hinweg stets am unteren oder am oberen Ende der Skala der Preisauftriebe positionierten.<sup>3</sup> Die Divergenzen zwischen den Preisauftrieben der Euroländer lassen sich als reale Wettbewerbsverzerrungen interpretieren, die eigentlich das notwendig erscheinen lassen, was in einer Währungsunion ausgeschlossen ist: eine Anpassung der nominalen Wechselkurse.

Beispielsweise schätzt eine Studie von *Goldman Sachs* (zitiert als *Nielsen 2012*) den Aufwertungsbedarf der deutschen Volkswirtschaft auf ungefähr 25% und den Abwertungsbedarf Portugals auf ungefähr 35%. Alle anderen Länder positionieren sich *Goldman Sachs* zufolge zwischen diesen beiden Extremen. Zwar geben unterschiedliche Autoren unterschiedliche Größenordnungen der eigentlich notwendigen Auf- und Abwertungen an, je nachdem, ob die Auseinanderentwicklungen der Lohnstückkosten oder Preisniveaus zum Ausgangspunkt genommen werden, ob diese auf die Gesamtwirtschaft oder die Exportsektoren bezogen sind und ob weitere Kriterien wie die Notwendigkeit, Schulden zu bedienen, in die Betrachtung einbezogen werden (letzteres ist bei *Nielsen 2012* der Fall). Der Tendenz nach sprechen die Studien aber eine einheitliche Sprache: Einer Gruppe von Krisenländern mit zum Teil kräftigem Abwertungsbedarf, vor allem in Süden Europas, steht eine Gruppe von Nordländern gegenüber, die eigentlich aufwerten müssten. Auffällig ist zudem, dass Frankreich in diesen Betrachtungen eher zur Gruppe der Südländer als zu jener der Nordländer tendiert.

Wie kam es zu diesen innereuropäischen Wechselkursverzerrungen? Insbesondere *Fritz W. Scharpf* hat in einer Anzahl von Veröffentlichungen darauf aufmerksam gemacht, dass die Ursache der Wettbewerbskrise nicht zuletzt in einer eigentümlichen Dysfunktion des Euros selbst liegt (siehe insbesondere *Scharpf 2011, 2012*). Denn anders als von den Architekten und Befürwortern der Währungsunion erhofft, leistet der Euro keinen Beitrag zur ökonomischen Konvergenz seiner Teilnehmer. Der Euro *setzt diese Konvergenz vielmehr voraus* und entwickelt Fliehkräfte, wenn diese Voraussetzung verletzt wird. Diese Fliehkräfte entfalteten sich durch die Verstärkung von *ex ante* unterschiedlichen Wachstumsraten und Preisauftrieben. Die „one size fits all“-Geldpolitik der EZB wirkte dämpfend auf die Konjunkturen der Länder mit ohnehin bereits schwachen Preisauftrieben, bewirkte in den Ländern mit stärkeren Preisauftrieben aber sehr niedrige Realzinsen und beschleunigte daher deren fremdfinanzierte Binnenkonjunkturen, was seinerseits treibend auf Löhne und Preise wirkte.<sup>4</sup> Die Folge war, dass sich die Preisniveaus und also die preislichen Wettbewerbspositionen der beteiligten Länder immer weiter voneinander entfernten und schließlich die Wettbewerbskrisen der Südländer und Irlands einsetzten. An dieser Stelle wird auch deutlich, warum Autoren wie *Scharpf* die Verschuldungskrise zumindest zum Teil als ein der Wettbewerbskrise kausal nachgelagertes Phänomen interpretieren. Denn wo die Lohn- und Preisauftriebe eine erhebliche Verschlechterung der preislichen Wettbewerbspositionen bewirkten, die sich in entsprechenden Leistungsbilanzdefiziten niederschlug – und nicht, wo die kumulierte Staatsschuld einen wie auch immer definierten Schwellenwert überschritt –, belegten die Kapitalmarktteilnehmer die Staatsanleihen der betroffenen Länder mit Zinsaufschlägen, die die Refinanzierung der öffentlichen Haushalte in Frage stellten.

Die nachfolgende Argumentation zielt auf eine Vervollständigung der oben skizzierten Deutung. Ich bestreite nicht, dass die von der einheitlichen Geldpolitik ausgehenden dysfunktionalen Konjunkturimpulse einen erheblichen Anteil an der Verzerrung der internen Wechselkurse hatten, unter denen der Euroraum gegenwärtig leidet. Um die Ursa-

chen der Wechselkursverzerrungen aber vollständig zu erfassen, so mein Argument, ist es notwendig, über die im engeren Sinne ökonomischen Zusammenhänge hinauszudenken und sich Phänomenen zuzuwenden, die in den Zuständigkeitsbereich der politikwissenschaftlich orientierten Vergleichenden Politischen Ökonomie fallen. Denn die *Unterschiedlichkeit der mitgliedsstaatlichen Regime der Lohnfindung*, so soll hier gezeigt werden, leistete einen *eigenständigen Beitrag zur Auseinanderentwicklung der Lohnauftriebe* und damit zur Verzerrung der realen Wechselkurse im Euroraum.<sup>5</sup>

Dieses Argument wird nachfolgend theoretisch und empirisch unterfüttert, indem zunächst an die Einsichten der politökonomischen Literatur über die Wirkungen unterschiedlicher Lohnregime erinnert wird. Im Anschluss daran soll gezeigt werden, dass die Heterogenität dieser Regime im ersten Jahrzehnt des Euros auch dann mit erkennbar unterschiedlichen Lohnauftrieben einherging, wenn man bei der Betrachtung für den Stand der Konjunkturen der beteiligten Länder kontrolliert. Hierauf folgt eine ausführliche Diskussion der Implikationen des Arguments. Dabei wird die Ansicht vertreten, dass sich die Heterogenität der Arbeitsbeziehungen im Euroraum nicht kurz- bis mittelfristig einbrennen lässt und namentlich auch ein etwaiger Export der deutschen Modalitäten der Lohnfindung oder eine europäisch koordinierte Tarifpolitik keine gangbaren Wege sind. Unter dieser Bedingung persistenter Heterogenität muss der Euro die Teilnehmerländer spalten, statt sie zusammenzuführen. Zudem tragen die Maßnahmen zur Eurorettung ihrerseits zur Spaltung der Teilnehmerländer bei. Wenig spricht daher dafür, dass der Euro in Zukunft besser funktionieren könnte als in der Vergangenheit.

## 2. Arbeitsbeziehungen und Lohnauftriebe

Die Stärke der Vergleichenden Politischen Ökonomie liegt in der Bereitstellung von Theorien mittlerer Reichweite. Deren Halbwertszeit beträgt häufig nicht länger als etwa ein oder zwei Dekaden. Nach Ablauf solcher Zeitspannen haben sich die Kontexte der analysierten Phänomene unter Umständen derart verändert, dass die noch vor kurzem als wirksam erkannten Zusammenhänge nicht mehr gelten. Eine Einsicht der Vergleichenden Politischen Ökonomie hat sich seit den siebziger Jahren aber als bemerkenswert robust erwiesen: Unterschiedliche Regime der Arbeitsbeziehungen bringen unterschiedliche nominale Lohnauftriebe hervor.

Der Grundgedanke dieses Forschungszweigs besteht darin, dass die Fähigkeit zur Lohnmoderation entlang des Koordinationsgrads der Arbeitsbeziehungen variiert. Finden Lohnverhandlungen dezentral und unkoordiniert statt (etwa: auf Firmenebene oder durch Lohnabschlüsse zersplitterter Richtungs- oder Berufsgewerkschaften), muss – aus Perspektive der Arbeitnehmerseite betrachtet – jede Einheit befürchten, dass alle anderen Einheiten preistreibende Lohnabschlüsse antizipieren, daher einen Inflationsaufschlag in ihre Forderungen einkalkulieren und die zunächst nur antizipierte Inflation damit tatsächlich hervorbringen. Allein die Möglichkeit, dass andere Einheiten preistreibende Lohnabschlüsse tätigen *könnten*, legt also nahe, den eigenen Forderungen einen Inflationszuschlag hinzuzufügen. Erfolgen Lohnaushandlungen hingegen koordiniert – durch formale Zentralisation oder durch Pilotabschlüsse mit Leitfunktion –, fällt die Ungewissheit über das Verhalten der anderen Einheiten weg. Aus koordinierten Lohnaushandlungen, so die weitgehend akzeptierte Einsicht, gehen deshalb im Schnitt niedrigere nominale Lohnauftriebe hervor als aus unkoordinierten (gute Überblicke bieten *Kenworthy* 2002 und *Streeck/Kenworthy* 2005).

Bevor die Implikationen dieser Einsichten für die Eurozone diskutiert werden, empfehlen sich einige Stichworte zu ausgewählten Aspekten der facettenreichen Debatte über die Wirkungen unterschiedlicher Regime der Arbeitsbeziehungen, die für den empirischen Teil dieses Beitrags von Relevanz sein werden: zur Hump-shape-Hypothese, zum Neokorporatismus (im Sinne von Konzertierung), zur Strategiefähigkeit koordinierter Lohnfindung und zur Literatur über „Spielarten des Kapitalismus“.

1. Der oben skizzierte Grundgedanke legt einen linearen Zusammenhang zwischen Koordination einerseits und Lohnauftrieben andererseits nahe. Als Alternative wurde, insbesondere durch *Calmfors/Driffill* (1988), die Möglichkeit eines kurven- bzw. buckelförmigen Zusammenhangs diskutiert. Dieser Hypothese liegt die Überlegung zugrunde, dass Lohnmoderation in sehr dezentralisierten Tarifsystemen über den Marktdruck und in sehr zentralisierten Tarifsystemen über die für umfassende Organisationen typische Internalisierung externer Effekte erfolgen könnte, während in Tarifsystemen mit mittlerem Zentralisationsgrad beide Mechanismen unwirksam sein könnten. Allerdings blieb die empirische Evidenz für diese These schwach, und sie wurde im Zeitverlauf umso schwächer, je mehr die Forschung den Fokus von der formalen Zentralisation auf die faktische Koordination der Lohnregime verlagerte (*Soskice* 1990).<sup>6</sup> Zu beachten ist aber, dass sich die lineare und die „Buckelhypothese“ nicht diametral widersprechen. Es wäre denkbar, dass die von beiden Theorien spezifizierten Mechanismen gleichzeitig wirken. In diesem Fall wäre der Zusammenhang zwischen Koordination und Lohnauftrieben als zugunsten der koordinierten Regime gekippte Kurve zu beschreiben (*Driffill* 2005).
2. Die politikwissenschaftliche Literatur zum Neokorporatismus interessierte sich nicht nur für die unmittelbaren Lohneffekte unterschiedlicher Grade an Koordination von Lohnverhandlungen, sondern vor allem auch für die Einbindung handlungsfähiger Verbände in die Politikproduktion („Konzertierung“) und für die sich daraus ergebenden Möglichkeiten ausgehandelter Entscheidungen über unterschiedliche Politikfelder hinweg, so etwa für die Einbindung der Sozialpartner in die Sozialpolitik (*Streeck/Kenworthy* 2005). Bis in die neunziger Jahre hinein lautete die Annahme der Forschung, dass solche Einbindungen nur vor dem Hintergrund annähernd umfassender, nicht untereinander konkurrierender Verbände aufseiten von Arbeit und Kapital gelingen konnten. Im Vorfeld der Währungsunion zeigten sich aber Phänomene, die dieser Annahme zu widersprechen schienen: Es entstanden „Soziale Pakte“ in Ländern wie Spanien, Portugal und Irland, in Ländern also, in denen man die ideologischen, institutionellen und organisationalen Voraussetzungen für Konzertierung vorher skeptisch beurteilt hatte (*Hassel* 2000, 2006). Diese Konzertierungsversuche zielten zum einen, anders als noch in den siebziger Jahren, auf die Einbindung der Sozialpartner in angebotsseitige Reformen zur Erhöhung der Wettbewerbskraft. Zum anderen dienten sie aber auch dem Ziel, die Steuerungsfähigkeit der Lohnpolitik zu erhöhen (*Pérez* 2002; *Enderlein* 2006). Dieser Punkt ist für die vorliegende Betrachtung relevant, weil einige der heute gebräuchlichen Indizes zur Messung von Koordination und Korporatismus in starkem Maße die Konzertierungsversuche der späten neunziger und frühen 2000er Jahre reflektieren (vgl. Abschnitt 3).
3. Die oben skizzierte Interpretation der unterschiedlichen Funktionsweisen von unkoordinierten und koordinierten Lohnregimen benannte genau genommen eine Dysfunktion unkoordinierter, dezentraler Lohnaushandlung, ohne den Blick auf die spezifi-

schen Potenziale koordinierter Lohnaushandlung zu lenken. Tatsächlich aber konzentrierte sich die Debatte seit den neunziger Jahren besonders auf die Umstände, unter denen lohnpolitische Entscheidungsträger eine langfristig und strategisch ausgerichtete Lohnpolitik unter Berücksichtigung der antizipierten Handlungen anderer, außerhalb der Lohnpolitik angesiedelter „Spieler“ betreiben können und wollen. Besonders deutlich trat dieser Gesichtspunkt in der Forschung über die Interaktion von Lohn- und Geldpolitik zutage. In diesem Literaturzweig wurde argumentiert, dass koordinierte Lohnfindung in Interaktion mit einer auf die Preisstabilität verpflichteten Zentralbank bessere Ergebnisse erzeugen kann als unkoordinierte Lohnfindung. Denn nur im Falle koordinierter Lohnfindung könne die Zentralbank bereits durch die Androhung einer restriktiven Geldpolitik Lohnzurückhaltung herbeiführen, ohne tatsächlich an der Zinsschraube drehen zu müssen (*Hall/Franzese 1998; Soskice/Iversen 1998*). Entscheidend für die nachfolgende Argumentation ist, dass man koordinierter Lohnfindung hier – über die Vermeidung von Inflationsaufschlägen hinaus – eine gewisse Befähigung zu strategischer, langfristig ausgerichteter Reflexion und Strategiewahl zusprach, die es in unkoordinierten Lohnregimen nicht geben kann.

4. Eine zusätzliche Weiterentwicklung der Einsichten in die Wirkungen unterschiedlicher Grade an Lohnkoordination stammt aus der Literatur über Produktionsregime (*Streeck 1991; Hall/Soskice 2001*). Dieser Sicht zufolge erklärt sich die Funktionsweise von Institutionen nicht nur über die Strukturmerkmale isolierter Institutionen, sondern in starkem Maße auch über die „Querwirkungen“ zwischen Institutionen. Beispielsweise ließe sich eine ausgeprägte Befähigung zur Lohnmoderation insbesondere dort vermuten, wo nicht nur die Lohnfindung koordiniert erfolgt, sondern die Beschäftigten darüber hinaus über ein Mindestmaß an Kündigungsschutz verfügen, der ihnen garantiert, dass sie die Früchte etwaiger Lohnzurückhaltung zu späteren Zeitpunkten auch tatsächlich ernten können. In diesem Sinne ließe sich von in funktionaler Hinsicht komplementären Institutionen der Lohnfindung und des Kündigungsschutzes sprechen. Die Literatur über „Spielarten des Kapitalismus“ hat zahlreiche, zum Teil sehr kontroverse Hypothesen über solche Komplementaritäten bzw. „Querwirkungen“ zwischen Institutionen aus Sphären wie den Arbeitsbeziehungen, der Sozialpolitik, der Unternehmenskontrolle und insbesondere der Aus- und Weiterbildung (skill formation) formuliert. Entscheidend für die vorliegende Betrachtung ist, dass sich das Interesse dieses Literaturzweigs folglich von der Koordination in einzelnen Sphären auf die Grade an Koordination über unterschiedliche Sphären von Produktionsregimen hinweg verlagerte (*Hall/Gingerich 2004*).

Gibt es spezifische Gründe für (oder gegen) die Annahme, dass die Lohnauftriebe auch unter den Bedingungen der ersten zehn Eurojahre entlang der Koordinationsgrade der Arbeitsbeziehungen variiert haben sollten? Zunächst fällt auf, dass sowohl die EU-28 als auch die Euro-17 hinsichtlich ihrer Lohnregime sehr heterogene Ländergruppen sind und dass diese Heterogenität auch im Zuge der zunehmenden Vertiefung der europäischen Integration nicht eingeebnet wurde (*Höpner/Schäfer 2012*, Abschnitt 3). Die Arbeitsbeziehungen im Euroraum unterscheiden sich entlang einer Vielzahl von Dimensionen, zu denen etwa die Organisationsquoten von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die Grade an Zersplitterung in Richtungs- und Berufsgewerkschaften, die Verbreitung von Flächentarifverträgen, die Signalwirkung von Pilotabschlüssen, Staatseingriffe in die Lohnfindung, Mindestlöhne und die Inflationsindexierung von Löhnen zählen, um nur ei-

nige zu nennen (*Du Caju et al.* 2008). Die Fähigkeit zur Vermeidung von Inflationsaufschlägen sollte daher auch über die Teilnehmerländer des Euros ungleich verteilt sein.

Wie oben herausgestellt, wurde den koordinierten Lohnregimen darüber hinaus eine besondere Fähigkeit zur strategischen und langfristig ausgerichteten Lohnpolitik zugesprochen (Punkt 3 der obigen Aufzählung). Bestehen Anreize, diese Fähigkeit auch tatsächlich tarifpolitisch zur Geltung zu bringen, auch im Kontext der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Währungsraum fort? Es gibt keinen Grund, das Gegenteil anzunehmen. Die Anreize zum strategischen Einsatz der Tarifpolitik dürften sich unter den Bedingungen des Euro im Zweifel sogar verstärkt haben. Denn die gemeinsame Währung hat sowohl die Intensität des transnationalen Lohnwettbewerbs verstärkt als auch den Stellenwert der Lohnpolitik in der makroökonomischen Politik erhöht. In einem Regime flexibler (oder fester, aber anpassungsfähiger) Wechselkurse sind die Anreize, die Tarifpolitik an den Parametern des transnationalen Lohnwettbewerbs auszurichten, begrenzt. Versetzen wir uns in die Entscheidungssituation einer Gewerkschaft des Exportsektors (etwa: die deutsche IG Metall) und nehmen an, dass die Wahl anstünde zwischen einer Tarifpolitik, die den produktivitätsbezogenen Verteilungsspielraum im Wesentlichen ausschöpfen würde, und einer im Vergleich dazu stärker zurückhaltenden Lohnpolitik, die bei den Mitgliedern zunächst einmal unpopulär wäre, möglicherweise aber Exportüberschüsse generieren und damit auf mittlere Sicht die Arbeitsplatzsicherheit im Exportsektor erhöhen könnte. In dieser Situation müsste die Gewerkschaft befürchten, dass die möglichen Außenhandelseffekte von Lohnmoderation durch Wechselkursanpassungen konterkariert werden. Es spräche daher viel dafür, die lohnpolitischen Entscheidungen vor allem im Hinblick auf die Binnenwirtschaft zu fällen.

Was aber, wenn sich der Kontext des Währungsregimes verändert? Sind Wechselkursanpassungen ausgeschlossen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass zurückhaltende Lohnpolitik nachhaltig die Positionierung im transnationalen Kostenwettbewerb verändert. Für Gewerkschaften des Exportsektors sollte der Eintritt in den Euro die relative Gewichtung entscheidungsrelevanter Beweggründe daher graduell von der Binnen- zur Außenwirtschaft verschoben haben. Ähnliche Wirkungen dürfte zudem ein weiterer Umstand entfalten, und zwar die mit dem Übergang zum Euro erfolgte mangelnde Verfügbarkeit alternativer Instrumente makroökonomischer Anpassung. Denkt man den Fiskalpakt als Bestandteil des Euro-Regimes mit, dann erweisen sich auf nationaler Ebene drei von vier der üblicherweise zur makroökonomischen Steuerung verfügbaren Instrumente als nur noch bedingt oder überhaupt nicht mehr einsetzbar: Die Zinspolitik, die Wechselkurspolitik und die Fiskalpolitik. Es bleibt die Lohnpolitik und die Möglichkeit, eine lahrende Binnenkonjunktur auf dem Wege der Generierung von Exportüberschüssen zu stimulieren. Kurz, die Annahme erscheint begründet, dass die Fähigkeit zum strategischen Einsatz zurückhaltender Lohnpolitik nicht auch, sondern *gerade* unter den Bedingungen des Eintritts in die Währungsunion zur Geltung kommen sollte.

Allerdings ließe sich einwenden, dass gerade die Erfahrungen mit der Eurokrise gezeigt haben, dass Strategien der gezielten Generierung von Exportüberschüssen Folgeprobleme nach sich ziehen, weil Importüberschüsse der Finanzierung bedürfen, die letztlich als notwendige Transfers oder Stützungsmaßnahmen auf die Exportländer zurückfallen. Aber selbst wenn wir im Gedankenexperiment unterstellen, dass die Sozialpartner in den Überschussländern diesen Effekt frühzeitig durchschauen und in ihre Überlegungen einfließen lassen – eine weitreichende Unterstellung, weil sie ein extremes Maß an langfristiger Kalkulation der Sozialpartner voraussetzt (ein Problem unterstellter Hyperratio-

nalität) –, spricht dies nicht gegen die Annahme eines durch die Währungsunion verstärkten Anreizes zum Eintritt in die transnationale Lohnkonkurrenz. Denn die binnenbezogenen Verteilungswirkungen dieser Konstellation sind komplex und bemerkenswert. Kommt es zu Transfers, beispielsweise in Form direkter Fiskaltransfers oder etwa einer transnationalen Vergemeinschaftung der Schuldenhaftung, entfallen die hierfür notwendigen Kosten auf alle binnenwirtschaftlichen Sektoren gleichermaßen, der Nutzen hingegen zuvörderst auf die Exportsektoren. Im Ergebnis ließe sich von einer erzwungenen Subventionierung des Exportsektors durch alle Steuerzahler sprechen. Aber wohlgermerkt: Diese Überlegungen sind hochgradig theoretischer Natur und es liegen keine empirischen Hinweise für die Annahme vor, dass die Sozialpartner derart langfristige Wirkungen tatsächlich in ihre Entscheidungsfindung einfließen lassen. Es gilt lediglich festzuhalten, dass wenig dafür spricht, dass der Euro die Anreize für den strategischen Einsatz der Lohnpolitik außer Kraft gesetzt hat. Im Ergebnis also erscheint die Hypothese diskussionswürdig, dass die Wirkungen unterschiedlicher Grade an Lohnkoordination auch unter den Bedingungen des Euros zur Geltung kommen sollten.

### 3. Empirie

Nachfolgend soll überprüft werden, ob die Unterschiedlichkeit der nationalen Lohnregime einen eigenständigen Beitrag zur Auseinanderentwicklung der Lohnkosten im Euroraum geleistet hat. Zu diesem Zweck werden Daten der elf Länder analysiert, die zum 1. Januar 1999 die EU-Konvergenzkriterien erfüllten und den Euro fortan als Buchgeld und ab dem 1. Januar 2002 als offizielle Währung (Ausgabe von Euromünzen und -banknoten) einführen. Dabei handelt es sich um Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien. Zum 1. Januar 2001 trat zudem Griechenland der Eurozone bei. Wegen fehlender Daten zur Lohnentwicklung (sowie zu einigen der erklärenden Variablen) kann Griechenland aber nur bei einigen der nachfolgenden Berechnungen berücksichtigt werden. Untersucht werden die zehn Jahre zwischen der Einführung des Euros als Buchgeld (1999) und dem Ausbruch der Finanzkrise (2008).

Die abhängige Variable sind die nominalen jährlichen Steigerungsraten der Lohnstückkosten, die im Gegensatz zu den nominalen Steigerungsraten der Stundenlöhne auch die Veränderungen der Arbeitsproduktivität in Rechnung stellen (und also Auskunft über die nominalen Lohnkosten relativ zu Produktionseinheiten statt Arbeitsstunden geben). Diese Daten liegen für alle betrachteten Länder und Jahre mit der Ausnahme Griechenlands in den Jahren 1999 und 2000 vor (Datenquelle: Eurostat). Zudem werden für die nachfolgenden Berechnungen jährliche reale Wachstumsraten verwendet. Sie liegen für alle betrachteten Länder und Jahre vor (Datenquelle: Eurostat).

Des Weiteren werden bei den anschließenden Betrachtungen Indikatoren berücksichtigt, die – aus unterschiedlichen theoretischen Blickwinkeln – die Grade an Koordination der nationalen Arbeitsbeziehungen (im weiteren Sinne) erfassen. Es handelt sich um insgesamt neun Variablen, die sich in vier Gruppen sortieren lassen (siehe auch die Übersicht im Anhang).

1. Bei den ersten drei Variablen handelt es sich nicht um konstruierte Indizes, sondern um Maße, die den Grad an Koordination der Arbeitsbeziehungen anhand direkt be-

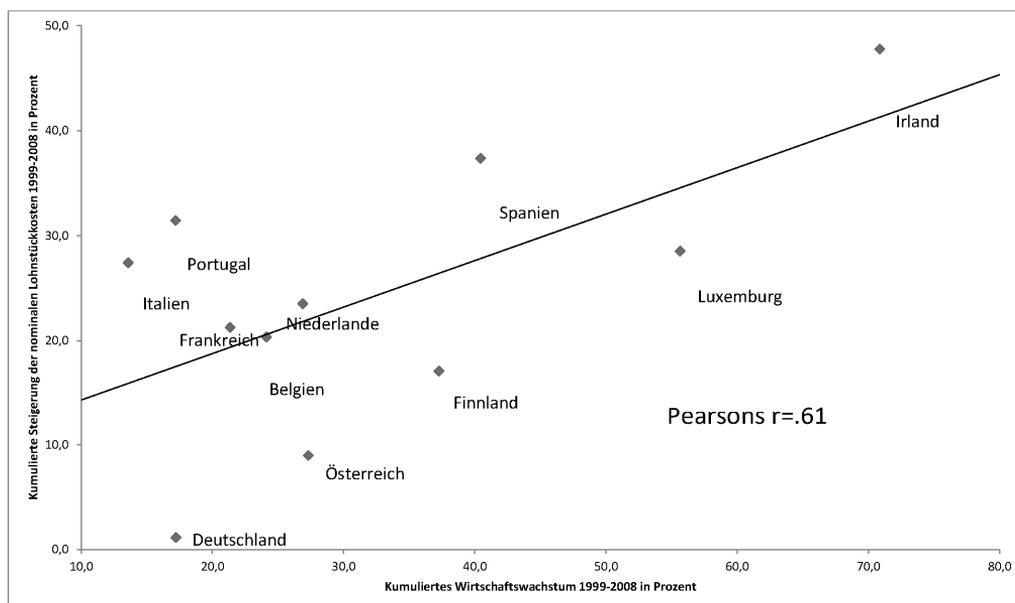
obachtbarer Umstände abbilden. Sie sind definiert als (1) die gewerkschaftliche Netto-Organisationsquote (ohne Rentner) der abhängig Beschäftigten (in Prozent), (2) die Organisationsquote der Arbeitgeberverbände, definiert als Anteil an Beschäftigten, deren Arbeitgeber Mitglieder eines Arbeitgeberverbands sind (in Prozent), und (3) der Prozentsatz abhängig Beschäftigter, der von Tarifverträgen erfasst wird. Diese zeitvarianten Daten stammen aus der ICTWSS Database in der Version von 2011 (zitiert als *Visser 2011*).

2. Zur zweiten Gruppe gehören zwei zeitvariante Variablen aus der neueren Forschung, die über vorherrschende Modi der Lohnfindung Auskunft geben. Der erste dieser Indikatoren wurde ursprünglich von *Kenworthy* (2001) konstruiert und bildet unterschiedliche Grade an Lohnkoordination ab, wobei das Minimum von 1 für fragmentierte Lohnaushandlung steht, 3 für industrieweite Lohnkoordination und das Maximum von 5 für nationale Lohnkoordination (sowie 2 und 4 für Mischformen). Der zweite Indikator dieser Gruppe stammt ursprünglich von *Hassel* (2006, Kapitel 3), bezieht sich auf die Ausmaße an staatlicher Intervention in die Lohnfindung und hat ebenfalls fünf Rangplätze, wobei 1 für minimale und 5 für maximale staatliche Intervention in die Lohnaushandlung stehen. Beide Variablen werden in der angepassten Version der ICTWSS Database (*Visser 2011*) verwendet.
3. Die dritte Gruppe besteht aus zwei „klassischen“ Korporatismus-Indikatoren. Beide Indikatoren sind nicht zeitvariant und beziehen sich auf Zeiträume vor Gründung des Euros. Erstens handelt es sich dabei um Schmidts Korporatismus-Index (*Schmidt 1983*), der sich auf die siebziger Jahre bezieht und bei dem 5 für starken, 3 für mittleren und 1 für schwachen bzw. abwesenden Korporatismus stehen (Datenquelle: *Siaroff 1999*, Tabelle 1). Der zweite Indikator ist *Siaroffs* Index der „integrierten Ökonomie“, der sich auf die neunziger Jahre bezieht. Dieses Maß wird in der Forschung häufig verwendet und in der Regel als Korporatismus-Index interpretiert, wobei der Korporatismusbegriff hier weit gefasst ist und die Institutionalisierung von Sozialpartnerschaft über unterschiedliche Arenen hinweg umfasst. In den komplexen kombinierten Index fließt eine Vielzahl von Teilindizes ein, darunter Indizes der Intensität von Lohnkonflikten, der Koordination der Lohnfindung, der Arbeitnehmermitbestimmung und der Konzertierung von Verbänden (*Siaroff 1999*, Tabelle 4d).
4. Zur vierten und letzten Gruppe gehören zwei ebenfalls nicht zeitvariante Indikatoren aus der „Spielarten des Kapitalismus“-Forschung, die Grade an Koordination über unterschiedliche Sphären von Produktionsregimen hinweg abbilden. In beide Indizes fließen Daten aus den neunziger Jahren ein. Der Index von *Hall* und *Gingerich* (2004) lehnt sich eng an das ursprüngliche „Varieties of Capitalism“-Konzept von *Hall* und *Soskice* (2001) an. Es handelt sich um einen kombinierten Index aus sechs Teilindikatoren, von denen sich drei auf die Koordination in der Sphäre der Unternehmenskontrolle und drei auf die Koordination in den Bereichen Lohnfindung und Arbeitsmärkte beziehen. Der zweite Index stammt von *Höpner* (2007) und fokussiert auf das Spannungsfeld zwischen Unternehmen und Gesellschaft („organisierter Kapitalismus“). In diesen Index fließen Daten zu den Eigentümerstrukturen von Großunternehmen, zur Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane sowie zu den Organisationsgraden der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein.

Schaubild 1 stellt das für die zehn Jahre 1999-2008 kumulierte Wirtschaftswachstum und die für denselben Zeitraum kumulierte Steigerung der nominalen Lohnstückkosten der be-

trachteten Länder einander gegenüber. Zunächst soll die Aufmerksamkeit der Positionierung der Länder auf der vertikalen Achse gelten. Es zeigen sich enorme Unterschiede in der nominalen Lohnstückkostenentwicklung der betrachteten Länder, die sich als reale Wechselkursverzerrungen interpretieren lassen. Während der nominale Preis einer Arbeitseinheit in Deutschland im betrachteten Zeitraum um 1,1 Prozent stieg, betrug der Anstieg im irischen Fall 47,8 Prozent. Alle anderen betrachteten Länder positionieren sich zwischen diesen beiden Extremen und streuen mit einer Standardabweichung von 12,8 um einen mittleren Anstieg von 24,1 Prozent.<sup>7</sup> Die Ausmaße dieser Unterschiede, die sich in nur zehn Jahren manifestiert haben, sind bemerkenswert. Sie implizieren, dass sich die preislichen Wettbewerbspositionen der beteiligten Länder seit Einführung des Euros quer über den europäischen Kontinent verschoben haben.<sup>8</sup>

*Schaubild 1:* Kumuliertes Wirtschaftswachstum und kumulierte Steigerungen der nominalen Lohnstückkosten, 11 Euro-Länder, 1999-2008



Diese Verzerrung der realen Wechselkurse wurde von Autoren wie *Scharpf* (vgl. Abschnitt 1) auf die Unterschiedlichkeit der innereuropäischen Konjunkturverläufe zurückgeführt, die ihrerseits durch die „one size fits all“-Zinspolitik der Europäischen Zentralbank verstärkt wurde. Der im Schaubild gezeigte Zusammenhang zwischen dem realen Wirtschaftswachstum und den nominalen Lohnauftrieben stützt diese Interpretation. Zunächst einmal zeigt sich, dass die Unterschiedlichkeit der realen Wachstumsraten im betrachteten Zeitraum sogar noch stärker ausfiel als die Unterschiedlichkeit der nominalen Lohnsteigerungen (gemeint sind hier und nachfolgend stets die Lohnstückkosten). Während die italienische Volkswirtschaft in den ersten zehn Euro-Jahren um 13,6 Prozent wuchs, konnte die irische Volkswirtschaft ein reales Wachstum von 70,9 Prozent verzeichnen. Das mittlere kumulierte Wachstum betrug 32,8 Prozent und die Standardabweichung vom Mittelwert 17,8 Prozent.<sup>9</sup>

Vor allem aber zeigt sich der von der „komplexen“ Interpretation erwartete Zusammenhang zwischen dem Wachstum und den nominalen Lohnauftrieben (vergleiche die in das Schaubild eingefügte Trendlinie).<sup>10</sup> Offenbar stiegen die Lohnstückkosten vor allem dort, wo die Produktionskapazitäten nahezu ausgelastet waren oder die Konjunkturen sogar überhitzten.<sup>11</sup> Worauf es nachfolgend aber ankommen soll, ist die Tatsache, dass die Wachstumsdynamiken der Euroländer einen Teil des Auseinanderdriftens der Lohnstückkosten *unerklärt* lassen. Der Anstieg der portugiesischen Lohnstückkosten war um 13,9 Prozentpunkte stärker, als es die Trendlinie in Schaubild 1 erwarten lassen würde. Für Italien ergibt sich ein positives Residuum von 11,5 Prozentpunkten und für Spanien ein positives Residuum von 9,6 Prozentpunkten. Spiegelbildlich dazu gibt es Länder, in denen der Lohndruck geringer ausfiel, als es auf Grundlage der Wachstumsdynamiken zu erwarten gewesen wäre. Diese negativen Residuen betragen 16,4 Prozentpunkte im deutschen, 13,0 Prozentpunkte im österreichischen und 9,3 Prozentpunkte im finnischen Fall. Vor allem aber wird deutlich, dass die Residuen ein Muster aufweisen. Es sind bestimmte – kulturell und hinsichtlich ihrer institutionellen Konfigurationen verwandte – Länder, die sich in Schaubild 1 entweder unterhalb oder oberhalb der Trendlinie positionieren.

Nachfolgend soll die Aufmerksamkeit dem überzufälligen Muster dieser Residuen gelten. Tabelle 1 zeigt die Stärken und Deutlichkeiten der Zusammenhänge zwischen den Residuen (den durch das Wachstum unerklärt gebliebenen nominalen Lohnauftrieben) und den neun oben vorgestellten Indikatoren der Koordinationsgrade der nationalen Arbeitsbeziehungen.<sup>12</sup> Ein Blick auf die Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten zeigt zunächst, dass die „Koordiniertheit“, „Organisiertheit“ oder allgemeiner formuliert „Nichtmarktförmigkeit“ der Lohnfindung offenbar nicht mit höheren, sondern mit niedrigeren Lohnauftrieben einherging. Das gilt namentlich auch für die gewerkschaftlichen Organisationsquoten, was angesichts des *union bustings*, das derzeit in einigen südeuropäischen Ländern zur Dämpfung von Lohnauftrieben zur Anwendung kommt, bemerkenswert ist (vgl. hierzu Abschnitt 4). Ein positives Vorzeichen ergibt sich lediglich für den äußerst schwachen Zusammenhang zwischen den über die Wachstumseffekte hinausgehenden Lohnauftrieben und Hassels Index der staatlichen Lohnintervention. Dies verdeutlicht, dass Versuche der öffentlichen Intervention in die Lohnfindung während der ersten zehn Eurojahre keineswegs durchgehend erfolgreich waren (ein besonders plastisches Beispiel ist Irland) und dass das Vorliegen solcher Versuche in manchen Fällen eher als Problemindikator denn als Lösung interpretiert werden muss. Ähnlich ist der Nullzusammenhang zwischen den Residuen und Kenworthys Index der Lohnkoordination zu interpretieren. In Ländern ohne langjährige sozialpartnerschaftliche Tradition wie Italien und Irland waren die Versuche, die Lohnauftriebe durch „Soziale Pakte“ unter Kontrolle zu bringen, offenbar wenig oder lediglich während der Phase der Vorbereitung auf den Euro erfolgreich. Im Euro selbst haben die Lohnsysteme dieser Länder höhere nominale Lohnauftriebe hervorgebracht, als man es sowohl auf Grundlage des sehr niedrigen Wachstums in Italien als auch des sehr hohen Wachstums in Irland erwarten würde.

*Tabelle 1:* Nationale Arbeitsbeziehungen und durch das Wachstum unerklärte nominale Lohnauftriebe: Zusammenhangsmaße

Variable	Pearsons r	Signifikanz (p-Wert) und Fallzahl (n)
Gewerkschaftliche Organisationsquote	r=-.33	p=.321, n=11
Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände	r=-.45	p=.165, n=11
Deckungsgrad von Tarifverträgen	r=-.12	p=.719, n=11
Kenworthy's Index der Lohnkoordination	r=-.07	p=.849, n=11
Hassels Index der staatlichen Lohnintervention	r=.23	p=.493, n=11
Schmidts Index des Korporatismus	r=-.83	p=.002, n=11
Siaroffs Index der „integrierten Ökonomie“	r=-.83	p=.002, n=11
Hall und Gingerichs Index der „koordinierten Ökonomie“	r=-.53	p=.115, n=10
Höpners Index des „organisierten Kapitalismus“	r=-.84	p=.003, n=10

Die durch das Wachstum unerklärten Lohnauftriebe sind definiert als die Residuen des Regressionsmodells, das den Einfluss des realen Wachstums auf die nominalen Lohnauftriebe schätzt (vergleiche Schaubild 1). Definition und Quellen der Variablen zu den nationalen Arbeitsbeziehungen: Siehe Anhangstabelle 1.

Interessant ist nun, welche Korrelationskoeffizienten in Tabelle 1 auf Zusammenhänge von nennenswerter Stärke hindeuten. Dabei handelt es sich um die beiden „klassischen“ Korporatismusindikatoren – obwohl diese nicht für die 2000er Jahre, sondern für wesentlich frühere Zeiträume konstruiert wurden –, und um die beiden Indizes aus der „Spielarten des Kapitalismus“-Forschung. Nicht also die Sozialen Pakte der 1990er oder 2000er Jahre oder zeitnahe Versuche der öffentlichen Intervention in die Lohnfindung brachten unter den Bedingungen des Euros gedämpfte nominale Lohnauftriebe hervor. Unterdurchschnittlich stiegen die Lohnstückkosten vielmehr in Ländern, die über eine lange sozialpartnerschaftliche Tradition verfügten, in denen die Koordination zwischen den Stakeholder-Gruppen über unterschiedliche Sphären der Produktionsregime hinweg institutionalisiert war und die von der Forschung bereits vor Jahrzehnten als korporatistisch eingestuft wurden.<sup>13</sup> Bemerkenswert ist auch, dass die von den Eigenarten der Lohnregime ausgehenden Effekte ungefähr so stark einzuschätzen sind wie die Effekte des Wachstums.<sup>14</sup> Zudem zeigen sich ausschließlich lineare Zusammenhänge. Die U-Kurven-Theorie in der Tradition von *Calmfors* und *Driffill* (1988) trägt offenbar nichts zur Aufklärung der Ursachen der divergenten Lohnentwicklungen in den ersten zehn Jahren des Euros bei (vgl. hierzu Ziffer 1 der Aufzählung in Abschnitt 2).<sup>15</sup>

Die oben angewandte Methode wurde gewählt, weil ihr ein besonders hohes Maß an Anschaulichkeit zukommt. Nachfolgend werden die vorgefundenen Zusammenhänge einem weiteren Test auf der Basis jährlicher Beobachtungen unterzogen. Dieser Test führt nicht zu substantiell anderen Ergebnissen. Leserinnen und Leser ohne Interesse an den technischen Einzelheiten können die nachfolgenden Angaben daher ohne Informationsverlust überspringen und sich direkt den Schlussfolgerungen in Abschnitt 4 zuwenden.

Tabelle 2 zeigt neun Regressionsgleichungen, bei denen das jährliche Wachstum der nominalen Lohnstückkosten jeweils als abhängige Variable fungiert. In jeder der Gleichungen wurde eine der neun oben beschriebenen Lohnregime-Indikatoren als unabhängige Variable verwendet und zudem das Wirtschaftswachstum des Vorjahres als Kontrollvariable eingefügt. Der Panelstruktur der Daten wird durch nach Länderzugehörigkeit geclusterte robuste Standardfehler Rechnung getragen. Als Kriterium für die Signifikanz wird das Fünf-Prozent-Niveau verwandt.

*Tabelle 2:* Determinanten der jährlichen Lohnstückkostensteigerungen, 12 Euro-Länder, 1999-2008

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Wachstum des Vorjahrs	0,38*** (0,08)	0,40*** (0,07)	0,35** (0,10)	0,38*** (0,07)	0,35** (0,07)	0,34** (0,07)	0,35*** (0,07)	0,13 (0,09)	0,30** (0,09)
Gewerkschaftliche Organisationsquote	-0,02* (0,01)								
Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände		-0,04* (0,02)							
Deckungsgrad von Tarifverträgen			-0,01 (0,01)						
Kenworthy's Index der Lohnkooordination				-0,06 (0,19)					
Hassels Index der staatlichen Lohnintervention					0,24 (0,28)				
Schmidts Index des Korporatismus						-0,51*** (0,09)			
Siaroffs Index der „integrierten Ökonomie“							-0,70*** (0,13)		
Hall u. Gingerichs Index der „koordinierten Ökonomie“								-3,91** (0,80)	
Höpners Index des „organisierten Kapitalismus“									-0,91*** (0,16)
Konstante	1,56* (0,54)	3,75* (1,45)	2,10 (1,71)	1,24 (0,62)	0,34 (0,99)	2,25*** (0,32)	3,42*** (0,52)	4,53*** (0,66)	1,56** (0,35)
R <sup>2</sup>	0,16	0,26	0,16	0,15	0,16	0,26	0,26	0,28	0,32
F-Wert	16,96	42,68	18,81	16,15	12,49	26,23	28,46	15,04	25,01
Root MSE	1,83	1,67	1,86	1,87	1,86	1,75	1,75	1,52	1,48
N	117	95	118	118	118	118	118	100	100
Anzahl der Cluster	12	12	12	12	12	12	12	10	10

OLS Regressionen. Robuste Standardfehler in Klammern (nach Ländern geclustert). \*\*\*p < 0,001, \*\*p < 0,01, \*p < 0,05. Software: Stata. Definitionen und Quellen der Variablen: siehe Anhang.

Der Test führt zu folgenden Ergebnissen:

1. Grundsätzlich werden die oben referierten Ergebnisse bestätigt. Auch auf Basis jährlicher Beobachtungen zeigen sich für die „klassischen“ Korporatismusindikatoren nach *Schmidt* und *Siaroff* sowie für die Indikatoren aus der „Spielarten des Kapitalismus“-Schule nach *Hall/Gingerich* und *Höpner* signifikante Ergebnisse (siehe die Gleichungen 6-9), wobei der Erklärungswert dieser Indikatoren in drei von vier Fällen geringfügig höher ausfällt als jener der Kontrollvariable. Die Anteile erklärter Varianz an der Gesamtvarianz betragen zwischen 26 und 32 Prozent.
2. Im Unterschied zu den oben angestellten Betrachtungen kommen auf Basis der Jahresbeobachtungen nun auch für die Organisationsgrade der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände signifikante Ergebnisse zustande, wobei der Erklärungswert der Organisationsgrade der Arbeitgeberverbände höher ausfällt als der Erklärungswert der Stärke der Gewerkschaften (Gleichungen 1 und 2). Insbesondere in Bezug auf die Gewerkschaftsstärke sei hier noch einmal auf das Vorzeichen des Koeffizienten hingewiesen: Im Beobachtungszeitraum brachten mitgliederstarke Gewerkschaften nicht etwa höhere, sondern tendenziell niedrigere nominale Lohnauftriebe hervor.

3. Für die Variablen zur Lohnkoordination und zur staatlichen Einflussnahme auf die Lohnfindung bestätigen sich die weiter oben referierten Befunde. Diese Variablen, die die Erfahrungen mit den „Sozialen Pakten“ der neunziger und frühen 2000er Jahre reflektieren, tragen offenbar nichts zur Erklärung der Unterschiedlichkeit der Lohnauftriebe während der ersten zehn Euro-Jahre bei (Gleichungen 4 und 5).
4. In einem zusätzlichen, nicht in Tabelle 2 gezeigten Test wurden in die neun Regressionsgleichungen zusätzlich die U-Kurven-transformierten Variablen eingefügt. Für diese Variablen kam in keiner der neun Gleichungen ein auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikantes Ergebnis zustande. Die „Buckelhypothese“ in der Tradition von *Calmfors/Driffill* ist daher ohne Abstriche abzulehnen: Es besteht kein Anlass für die Annahme, dass nicht nur besonders „koordinierte“ oder „organisierte“, sondern auch besonders marktförmige Modi der Lohnfindung unter den Bedingungen des Euros gedämpfte Lohnauftriebe hervorbrachten.<sup>16</sup>

#### 4. Diskussion

Der empirische Teil dieses Beitrags hat verdeutlicht, dass die Unterschiedlichkeit der europäischen Lohnregime einen eigenständigen Beitrag zu den divergenten Lohnauftrieben und damit zu den realen Wechselkursverzerrungen geleistet hat, unter denen der Euroraum gegenwärtig leidet. Ergeben sich daraus Implikationen, die geeignet wären, unser Denken über den Euro und seine Krise grundlegend zu verändern? Um diese Frage zu diskutieren, erscheint ein Rückgriff auf das in der Einleitung skizzierte Problem der von der einheitlichen europäischen Geldpolitik bewirkten konjunkturellen Fliehkräfte hilfreich. Unter der Bedingung eines einheitlichen Nominalzinses weisen Länder im Boom sinkende, Länder in der Stagnation hingegen steigende Realzinsen auf, was – im Vergleich zu einer Situation mit reaktionsfähigen nationalen Notenbanken – verstärkend auf die jeweiligen Ausschläge wirken muss. Diese Verlängerung der nationalen Konjunkturzyklen wirkt aber nicht ins Unendliche fort, denn neben dem kurzfristig wirksamen Zinseffekt setzt ein mittelfristig wirksamer Wettbewerbseffekt ein: Überdurchschnittlich steigende Löhne und Preise müssen in den Boomländern zu Einbußen an Wettbewerbskraft führen und die verlängerte Hochkonjunktur letztlich durch eine Wettbewerbskrise beenden.

Das ist freilich kein erfreuliches Szenario – aber immerhin ein „symmetrisches“, denn alle beteiligten Länder sollten mal von der dysfunktional verlängerten Krise, mal vom dysfunktional verlängerten Boom betroffen sein. Der heutige IWF-Chefökonom *Blanchard* (2007) hat dieses prognostizierte Wechselspiel in einem vielzitierten Vortrag als „rotating slumps“ bezeichnet (vergleiche auch *Dullien/Fritsche* 2007; *Fritsche* 2009; *Landmann* 2012; *Scharpf* 2011). Diese Symmetriethese, so die entscheidende Implikation des in diesem Beitrag geführten Arguments, dürfte zu optimistisch sein. Sie setzt voraus, dass die Lohnpolitik in den beteiligten Ländern unter ähnlichen Bedingungen ähnlich reagiert. Tatsächlich aber reagieren die im Euroraum vertretenen Lohnregime auf ähnliche Impulse unterschiedlich und verzerren die realen Wechselkurse im Euroraum daher zyklusübergreifend. Realistischer als ein „symmetrisches“ Rotationsszenario erscheint unter den Bedingungen verunmöglichter nominaler Wechselkurskorrekturen daher – leider – ein Szenario der dauerhaften Spaltung in Ländergruppen mit steigender und solche mit schwindender Wettbewerbskraft, in Gläubiger- und Schuldnerstaaten und in Sender und Empfänger oktroyierter wirtschaftspolitischer Vorgaben.<sup>17</sup>

In diesem Beitrag wurden zwei mögliche Ursachen für die unterschiedlichen Funktionsweisen koordinierter und unkoordinierter Lohnregime benannt: spezifische Dysfunktionen unkoordinierter Lohnfindung (der antizipierte Lohnaufschlag der bei der Lohnfindung konkurrierenden Einheiten) sowie die über die Lohnregime ungleich verteilte Fähigkeit zur strategischen Lohnzurückhaltung. In keinem anderen Land waren die Lohnauftriebe während der ersten zehn Eurojahre so gering wie in Deutschland. Hat dies seine Ursache in strategischer, also intentional auf die Generierung von Exportüberschüssen zielender Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften des Exportsektors? Insbesondere in Diskussionen mit lohnpolitischen Praktikern wird häufig ein gewichtiger Einwand in Stellung gebracht. Die Lohnpolitik des vergangenen Jahrzehnts fand in einem Kontext weitreichender Sozialreformen statt, die die Lohnkonkurrenz zwischen Arbeitslosen und Beschäftigten verschärft und daher Druck auf die Löhne am unteren Ende des Arbeitsmarkts ausgeübt haben. Zwar sind von diesem Effekt vor allem Niedriglohnarbeitsplätze im Dienstleistungssektor betroffen. Da aber der industrielle Exportsektor als Konsument von Dienstleistungen auftritt, mag dieser Effekt zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsposition der exportorientierten Unternehmen beigetragen haben. Zudem führten die deutschen Arbeitsmarktreformen zu einem Boom des Einsatzes von Leiharbeit, Werkverträgen und Befristungen auch im Industriesektor, und auch dies mag einen Beitrag zu der aus deutscher Sicht günstigen preislichen Wettbewerbsposition und den daraus resultierenden realen Wechselkursverzerrungen im Euroraum geleistet haben. All dies spricht gegen die Deutung, die deutschen Gewerkschaften hätten die Wechselkursverzerrungen zwischen Deutschland und anderen Euro-Ländern durch strategischen Einsatz der Tarifpolitik intentional herbeigeführt.

Dieser Einwand hat Substanz, widerspricht dem in diesem Beitrag spezifizierten Effekt aber nicht. Die empirischen Betrachtungen des Abschnitts 3 begannen, der Anschaulichkeit halber, mit einem Blick auf die durch das Wachstum unerklärten Residuen der nominalen Lohnentwicklung in den ersten zehn Eurojahren (Schaubild 1). Bezieht man die Ausprägungen der Lohnregime (im weiteren Sinne) in die Betrachtung mit ein, verbleiben wiederum Residuen, und diese sind für kein anderes Land so ausgeprägt wie für Deutschland. Diesen Berechnungen zufolge waren die kumulierten nominalen Lohnstückkostensteigerungen Deutschlands in den ersten zehn Euro-Jahren um beachtliche zehn bis zwölf Prozentpunkte geringer, als man es auf Grundlage des damaligen kumulierten Wirtschaftswachstums *und* der lohnpolitischen Institutionen erwarten sollte. Es spricht also nichts gegen die Annahme, dass die vom hohen Koordinationsgrad der Arbeitsbeziehungen ausgehenden Effekte durch weitere „deutschlandspezifische“ Effekte – namentlich durch die politisch begünstigte zunehmende Spaltung der Industriearbeiterschaft in Kern- und Randbelegschaften sowie durch die erhöhte Lohnkonkurrenz – in erheblichem Maße verstärkt, um nicht zu sagen: radikalisiert wurden (ähnlich übrigens auch *Deutsche Bundesbank* 2010, S. 25).

Denken wir nunmehr darüber nach, ob sich das Problem heterogener Lohnauftriebe nicht innerhalb des Euros bewältigen ließe. Debattiert werden drei Wege der Problembewältigung. *Erstens* erscheint im Prinzip ein Export der nordeuropäischen, insbesondere der deutschen Modalitäten der Lohnfindung in andere Länder denkbar. Die Realisierbarkeit dieser vermeintlichen Lösung muss mit einem großen Fragezeichen versehen werden. Denn die jüngeren Erfahrungen haben ja gerade gezeigt, dass Lohnkoordination institutionell höchst voraussetzungsvoll ist und dass die Versuche südeuropäischer Länder und Irlands, mittels „Sozialer Pakte“ auf einen höheren Koordinationsgrad der Arbeitsbezie-

hungen hinzuwirken, keinen durchschlagenden Erfolg hatten. Unterdurchschnittlich waren die nominalen Lohnauftriebe in den ersten zehn Euro-Jahren nur in den Ländern, in denen sozialpartnerschaftliche Arrangements auf eine lange Tradition zurückblicken konnten. Selbst in einem Land wie Deutschland sind die Reste gewerkschaftlicher Massenorganisationen erfreuliche historische Überbleibsel, die heute – angesichts von sozialem Wandel, Tertiarisierung, Individualisierung und einer allgemeinen Abkehr von Großorganisationen – nicht aufs Neue entstehen würden. Auf kurze bis mittlere Sicht jedenfalls muss ausgeschlossen werden, dass der Euroraum durch den Export deutscher Institutionen zu einem funktionsfähigen Währungsraum werden könnte.

Aber ohnehin spräche jede Spekulation über eine bevorstehende Ausbreitung koordinierter Lohnregime über den Euroraum den Realitäten Hohn, gehen die Eingriffe der Troika in die Lohnfindung der Krisenländer sowie vorausseilende Reformen in Ländern wie Italien und Spanien doch in die entgegengesetzte Richtung. Sie zielen zum einen auf die Verstärkung von Lohnkonkurrenz am unteren Ende des Arbeitsmarkts und damit auf Maßnahmen, die wahrscheinlich bereits im Fall der deutschen Hartz-Reformen erheblich zur Lohndämpfung beigetragen hatten (vgl. oben). Zum anderen greifen die Reformen aber auch direkt in die Modi der Lohnfindung ein, indem sie die Reichweite von Tarifverträgen beschränken, die Unternehmensebene gegenüber den sektoralen und nationalen Verhandlungsebenen stärken und die gewerkschaftliche Interessensvertretung auf allen Verhandlungsebenen schwächen (*Busch et al.* 2012; *Clauwaert/Schömann* 2012; *Rödl* 2012).<sup>18</sup> Von der Brutalität und fragwürdigen Legitimität dieser Eingriffe einmal abgesehen<sup>19</sup> stellt sich hier die Frage nach deren mittel- bis langfristigen Wirkungen. Vor dem Hintergrund von Deflationskrise, Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und forcierter Lohnkonkurrenz mögen sie zunächst lohndämpfende Wirkungen entfalten. Auf mittlere bis längere Sicht aber sind sie gewiss nicht geeignet, die unter den Bedingungen des Euros eigentlich notwendige Einsetzbarkeit der Lohnpolitik für die makroökonomische Steuerung zu erhöhen. Ganz im Gegenteil ist davon auszugehen, dass die forcierte Dezentralisierung des Tarifwesens auf eine rückläufige Kontrollierbarkeit von Lohnauftrieben hinauslaufen wird.<sup>20</sup> Paradoxerweise also dürften die europäischen Eingriffe in die Krisenländer den Euroraum von den Funktionsvoraussetzungen eines optimalen Währungsraums zusätzlich entfernen.<sup>21</sup>

Eine zweite vermeintliche Lösung könnte darin bestehen, die Anpassungslast zumindest partiell von den Süd- auf die Nordländer zu übertragen. Insbesondere keynesianische Ökonomen wie *Paul Krugman* haben wiederholt vorgeschlagen, die Sozialpartner der Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen sollten zum Abbau der europäischen makroökonomischen Ungleichgewichte durch eine gezielte Serie preistreibender Lohnabschlüsse beitragen (siehe bspw. auch *Stein et al.* 2012). Die Stimmigkeit dieses Appells ist nicht von der Hand zu weisen, es darf aber bezweifelt werden, dass die Sozialpartner ihm folgen. Denn die deutsche Lohnpolitik, die in besonderem Maße die Folgewirkungen für die Arbeitsplatzsicherheit im Exportsektor bedenkt, erfolgt schließlich aus wohlverstandener Eigeninteresse der Gewerkschaftsmitglieder und ist keine Folge „irrationalen“ Handelns der Verbandsspitzen. Bis zu einem gewissen Grad dürften sich die deutschen Exporterfolge in einer Abflachung der deutschen Lohnzurückhaltung niederschlagen. Eine Lohnpolitik, die gezielt die Abschmelzung der deutschen Exportüberschüsse betreiben und damit Arbeitsplätze im Exportsektor gefährden würde, ist aber nicht zu erwarten und namentlich durch politische Appelle nicht herbeizuführen. Im Gegenteil: Geraten Arbeitsplätze des Exportsektors in Gefahr, reagieren die deutschen Tarifpartner mit Lohnzurückhaltung.<sup>22</sup>

Als *dritte* Option der Problembewältigung werden von einigen Autoren mutige und radikale Schritte europäischer Zentralisierung in Richtung einer politischen Union ins Spiel gebracht (siehe als ein Beispiel unter vielen *Szenarien-Team Eurozone Zweitau-sendzwanzig* 2013). Diese Option fungiert inzwischen als Standardantwort auf alle Probleme, die durch die vorschnelle Einführung des Euros bewirkt wurden: Man hätte die Währungsunion nicht ohne politische Union gründen dürfen. Welche Vertiefung der in der Tat hinter der wirtschaftlichen Integration hinterherhinkenden politischen Integration wäre aber in der Lage, das Problem heterogener innereuropäischer Lohnauftriebe zu beheben? Notwendig wäre ein europäischer Superstaat, der über eine Steuerungsfähigkeit und Eingriffstiefe verfügte, die den meisten Nationalstaaten fremd ist. Brüssel müsste in die Lage versetzt werden, den Panzer der Tarifautonomie zu durchstoßen und Löhne direkt zu administrieren oder die Sozialpartner bei „fälschen“ Lohnabschlüssen mit Sanktionen zu belegen. Wer könnte das ernsthaft wollen? Und wer würde der Europäischen Union eine hinreichende Legitimität für derartige Eingriffe attestieren – Eingriffe von einer Tiefe, die selbst Staaten wie Deutschland fremd sind? An dieser Stelle treten Verfechter der politischen Union in aller Regel einen Schritt zurück und konstatieren, gemeint sei eine Fiskal- und Schuldenunion. Diese aber könnte an den Ursachen der Verschiebungen von Wettbewerbskraft im Euroraum nichts ausrichten.

Die in diesem Beitrag geführte Argumentation gelangte zu drei Schlüssen. Erstens, die Heterogenität europäischer Lohnregime trägt erheblich dazu dabei, dass der Euro die Teilnehmerländer spaltet, statt sie zusammenzuführen. Zweitens, die derzeitigen Maßnahmen der Eurorettung potenzieren die Probleme, statt sie zu beheben. Und drittens, ein Export der deutschen Institutionen der Lohnfindung, Reflationierung im Norden und die politische Union scheinen kurz- bis mittelfristig keine gangbaren Wege zur Problembewältigung zu sein. Stellt man die Heterogenität der Lohnauftriebe als Ausgangspunkt der Wettbewerbskrise in Rechnung, verschieben sich die Gewichte daher zugunsten jener, die für den Übergang zu einem europäischen Währungssystem mit anpassungsfähigen Wechselkursen plädieren.<sup>23</sup> Mein Appell lautet deshalb, diesen Lösungsweg nicht von vornherein aus der Betrachtung auszuschließen.

## Anmerkungen

- 1 Siehe beispielsweise *Wirtschaftsrat Deutschland* (2011).
- 2 Meinem Eindruck nach wird dieses Problem verzerrter preislicher Wettbewerbskräfte in nahezu allen Deutungen der Eurokrise in Rechnung gestellt, die in den vergangenen Jahren erschienen. Siehe als Beispiele *Bibow* (2012); *Collignon* (2013, S. 78-83); *Deutsche Bundesbank* (2007; 2008, S. 39-42, 2010, S. 23-27); *Dullien/Fritsche* (2007); *European Central Bank* (2011, 2012); *Flassbeck/Lapavitsas* (2013); *Hall* 2012: (357-361); *Nielsen* (2012); *Sarrazin* (2012, S. 135-140); *Scharpf* (2011, 2012); *Schäfer* (2012); *Sinn* (2012, S. Kap. 4); *Stein et al.* (2012).
- 3 Eine Studie der Europäischen Zentralbank zeigt, dass die Persistenz unterschiedlicher Preisauftriebe eine Besonderheit der Eurozone ist (*European Central Bank* 2005: 62-63). Im Vergleich amerikanischer Regionen finden sich nur selten Inflationsunterschiede von mehr als einem Prozentpunkt, die länger als zwei Jahre andauern. Siehe ähnlich auch *European Central Bank* (2012: 71) und *Michaelis/Minich* (2004: 4).
- 4 Eine gute Darstellung dieses Effekts findet sich auch bei *Enderlein* (2006); siehe zudem bspw. auch *Starbatty* (2013, S. 101-109).
- 5 Die Argumentation rückt die Determinanten der nominalen Lohnauftriebe ins Zentrum. Siehe zum engen Zusammenhang zwischen Lohn- und Preisauftrieben beispielsweise *European Central Bank* (2005, S. 64; 2012, S. 78) sowie *Flassbeck/Lapavitsas* (2013, S. 8-9) und vergleiche auch Fußnote 8.

- 6 Tatsächlich zählt *Driffill* (2005) zu den wenigen Texten der vergangenen zehn Jahre, die dafür plädieren, die Hump-shape-Hypothese im Kreis der potenziell erklärungskräftigen Hypothesen zu belassen.
- 7 Bedauerlich sind hier die fehlenden griechischen Werte für die Jahre 1999 und 2000, weswegen Griechenland in diese Betrachtung nicht einfließen kann. In den Jahren 2001-08 verteuerten sich die griechischen Lohnstückkosten um kumuliert 29,2 Prozent. Vergleicht man dies mit dem Mittelwert für die anderen elf Euro-Länder von 24,1 Prozent und berücksichtigt zudem, dass sich dieser überdurchschnittliche Anstieg in nur acht statt zehn Jahren vollzogen hat, fällt Griechenland hier deutlich (und erwartungsgemäß) in die Gruppe der „Problemländer“.
- 8 Erwartungsgemäß zeigt sich ein sehr enger Zusammenhang zwischen den kumulierten Steigerungen der Lohnstückkosten und den kumulierten Preissteigerungsraten desselben Zeitraums ( $r=0,92$ ,  $n=11$ ).
- 9 Das kumulierte griechische Wachstum betrug im selben Zeitraum 42,1 Prozent.
- 10 Schließt man das sehr kleine Land Luxemburg aus der Betrachtung aus, verändert sich das Ergebnis nur unwesentlich. Der Pearsonsche Korrelationskoeffizient für den Zusammenhang zwischen dem Wachstum und dem nominalen Lohndruck steigt leicht von  $r=0,61$  auf  $r=0,63$  (vgl. auch Fußnote 13).
- 11 Der Steigungskoeffizient beträgt 0,44. Das bedeutet, dass der aufgezeigte Trend einen um 4,4 Prozentpunkte stärkeren nominalen Lohndruck erwarten lässt, wenn das kumulierte Wirtschaftswachstum um 10 Prozentpunkte stärker war.
- 12 Bei den zeitvarianten Indikatoren zu den nationalen Arbeitsbeziehungen wurden die Werte über den zehnjährigen Zeitraum 1999-2008 gemittelt.
- 13 Auch hier (vgl. Fußnote 10) gilt, dass sich die Ergebnisse nicht nennenswert verändern, wenn man das sehr kleine Land Luxemburg aus der Betrachtung ausschließt. Das bemerkenswerteste Ergebnis ist, dass die Stärke des Zusammenhangs zwischen den Residuen und Kenworthys Index der Lohnkoordination ohne Luxemburg auf  $r=-0,25$  steigt (gleichwohl aber zu schwach bleibt, um substantiell interpretiert zu werden). Die Stärken aller anderen Zusammenhänge verbleiben in den in Tabelle 1 angegebenen Größenordnungen.
- 14 Diese Aussage ergibt sich aus einem Vergleich der standardisierten Regressionskoeffizienten aus hier nicht gezeigten Regressionen mit den nominalen Lohnstückkostensteigerungen als abhängiger Variable, bei denen neben dem Wachstum jeweils eine der vier in Tabelle 1 letztgenannten Indikatoren als unabhängige Variablen eingefügt wurden. In allen Fällen sind die standardisierten Regressionskoeffizienten für die substantiellen Variablen sogar etwas höher als die für die Kontrollvariable des Wachstums.
- 15 Zum Test der U-Kurven-Hypothesen wurden alle in Tabelle 1 aufgeführten Variablen durch Standardisierung und anschließende Quadrierung transformiert und anschließend erstens als alleinige unabhängige Variablen, zweitens unter Kontrolle für das Wachstum sowie drittens unter Kontrolle für das Wachstum und die jeweiligen linearen Variablen getestet. In keiner der 27 Regressionsgleichungen zeigt sich für die transformierten Variablen ein Ergebnis von nennenswerter Stärke oder Deutlichkeit (als Kriterium für letzteres dient das Fünf-Prozent-Signifikanzniveau).
- 16 In weiteren Tests wurde überprüft, ob die Ergebnisse auch dann stabil bleiben, wenn man zusätzlich unterschiedliche Zeitvariablen (year dummies, time counter, cubic splines) in die Regressionsgleichungen einfügt. In allen Tests blieben die Befunde bestehen. Ich danke Mark Lutter herzlich für seine Anleitung bei der Durchführung dieser Robustheitstests.
- 17 Dass Deutschland bis auf weiteres von dem Wettbewerbseffekt profitiert, impliziert nicht, dass es nicht eines Tages wieder (wie bereits während der ersten Hälfte der 2000er Jahre) Opfer des Zinseffekts werden könnte. Würde beispielsweise das chinesische Experiment gegen die Wand fahren (vergleiche *ten Brink* 2013 zu den internen Widersprüchen des chinesischen Wachstumsmodells), wäre Deutschland in Europa überdurchschnittlich betroffen. Es würde einen besonders starken Exporteinbruch erleiden, der sich schneller und stärker als in anderen Ländern auf die Binnenkonjunktur auswirken würde, ohne dass eine nationale Zentralbank passgenau reagieren könnte. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wäre Deutschland dann wieder an der Reihe, die europäischen Verschuldungsgrenzen zu reißen (und würde, so legt die Argumentation dieses Papiers nahe, mit Sozialreformen und Lohnzurückhaltung reagieren). Allgemein sei daran erinnert, dass das deutsche Exportmodell von Erfolgsfaktoren abhängig ist, die durch die deutsche Politik und Wirtschaft nicht kontrollierbar sind.
- 18 Sehr informativ sind hierzu auch die Beiträge in den Schwerpunktheften 9/2012 und 4/2013 der Zeitschrift „Die Mitbestimmung“. Bemerkenswert ist, dass sich die Eingriffe der Troika im griechischen Fall sogar auf die Modalitäten der Gewerkschaftsfinanzierung erstrecken; ich danke Florian Rödl für diesen Hinweis.
- 19 Vergleiche zu den Demokratiewirkungen des Euro-Regimes auch *Bieling* (2012), *Höpner/Schäfer* (2012), *Scharpf* (2011, 2012), *Streeck* (2012) und *Urban* (2011).

- 20 Es sei daran erinnert, dass weder der Forschungsstand noch die Ergebnisse der vorliegenden Betrachtung für die Gültigkeit der „U-Kurven-Hypothese“ sprechen, die davon ausgeht, dass unterdurchschnittlicher Lohndruck sowohl aus sehr dezentralisierten als auch aus sehr koordinierten Lohnregimen hervorgeht.
- 21 Vergleiche hierzu auch die in *industriAll* (2013) zusammengestellten Ankündigungen der Kommission, auf Dezentralisierungen des Tarifwesens in den Euroländern hinwirken zu wollen.
- 22 Es sei daran erinnert, dass die IG Metall – anders als die stärker binnenorientierte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di – ohne Lohnforderung in die Tarifrunde des Krisenjahres 2010 ging. Zur Bewertung der Erfolgsaussichten von Appellen zur offensiveren Lohnpolitik als Beitrag zur Bewältigung der Eurokrise ist auch zu bedenken, dass die hierdurch bewirkte verschlechterte Wettbewerbsposition nicht nur auf den Handel mit Euro-Ländern, sondern potenziell auf den weltweiten Export durchschlagen würde. Zudem muss vermutet werden, dass eine solche (unwahrscheinlich erscheinende) Strategiewahl in großen Unternehmen durch dezentrale Beschäftigungspakte konterkariert würde. Grundlegend zu betrieblichen Bündnissen in Großunternehmen: *Rehder* (2003).
- 23 Entsprechende Plädoyers finden sich jüngst beispielsweise bei *Flassbeck/Lapavistas* (2013), *Hankel* (2013), *Nölke* (2012), *Rödl* (2012), *Scharpf* (2012), *Starbatty* (2013) und *Streeck* (2013).

## Literatur

- Bibow, Jörg*, 2012: The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma, Levy Economics Institute of Bard College Working Paper 721, Annadale-on-Hudson: Bard College.
- Bieling, Hans-Jürgen*, 2012: Europäischer Finanzmarktkausalismus und die Krise der (nationalen) Demokratie. Unveröffentlichtes Papier, vorgestellt auf dem DVPW-Kongress 2012 in Tübingen, <https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012%D6konomie--Bieling.pdf>
- Blanchard, Olivier*, 2007: A Macroeconomic Survey of Europe. Unpublished Presentation Slides.
- Busch, Klaus/ Hermann, Christoph/ Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten*, 2012: Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell – Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht, FES Reihe Internationale Politikanalyse, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Calmfors, Lars/Driffill, John*, 1988: Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* 3, S. 13-61.
- Clauwaert, Stefan/Schömann, Isabelle*, 2012: Arbeitsrechtsreformen in Krisenzeiten — eine Bestandsaufnahme in Europa, ETUI Working Paper 2012/4, Brüssel: Europäisches Gewerkschaftsinstitut.
- Collignon, Stefan*, 2013: Macroeconomic Imbalances and Competitiveness in the Euro Area, in: *Transfer* 19, S. 63-87.
- Deutsche Bundesbank*, 2007: Leistungsbilanzsalden und preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum, in: *Deutsche Bundesbank Monatsbericht Juni 2007*, S. 35-56.
- Deutsche Bundesbank*, 2008: Zehn Jahre Euro – Die deutsche Wirtschaft in der Währungsunion, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Dezember 2008, S. 31-48.
- Deutsche Bundesbank*, 2010: Zur Problematik makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Juli 2010, S. 17-40.
- Driffill, John*, 2005: The Centralization of Wage Bargaining Revisited: What Have We Learned? Unpublished Paper Prepared for a Seminar at The European Institute, LSE, November 2005. Online unter: <http://www2.lse.ac.uk/europeaninstitute/events/eventsarchive/seminal%20contributions/john%20driffill%20-%20the%20centralization%20of%20wage%20bargaining%20revisited.pdf>
- Du Caju, Philip/Gautier, Erwan/Momferatou, Daphne/Ward-Warmedinger, Melanie E.*, 2008: Institutional Features of Wage Bargaining in 23 European Countries, the US and Japan, ECB Working Paper Series 974, Frankfurt a.M.: European Central Bank.
- Dullien, Sebastian/Fritsche, Ulrich*, 2007: Anhaltende Divergenz bei Inflations- und Lohnentwicklung in der Eurozone: Gefahr für die Währungsunion?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 76, S. 56-76.
- Enderlein, Henrik*, 2006: Adjusting to EMU. The Impact of Supranational Monetary Policy on Domestic Fiscal and Wage-Setting Institutions, in: *European Union Politics* 7, S. 113-140.
- European Central Bank*, 2005: Monetary Policy and Inflation Differentials in a Heterogeneous Currency Area, in: *ECB Monthly Bulletin* May 2005, S. 61-77.

- European Central Bank*, 2011: Prices and Costs, in: ECB Monthly Bulletin January 2011, S. 38-46.
- European Central Bank*, 2012: Inflation Differentials in the Euro Area During the Last Decades, in: ECB Monthly Bulletin November 2012, S. 71-85.
- Flassbeck, Heiner/Lapavistas, Costas*, 2013: The Systemic Crisis of the Euro – True Causes and Effective Therapies, Reihe Studien der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin: RLS.
- Fritsche, Ulrich*, 2009: Divergierende Lohn- und Inflationsentwicklungen im Euroraum: Ursachen und Folgen, in: WSI-Mitteilungen 62, S. 474-480.
- Hall, Peter A.*, 2012: The Economics and Politics of the Euro Crisis, in: German Politics 21, S. 355-371.
- Hall, Peter A./Gingerich, Daniel W.*, 2004: Varieties of Capitalism and Institutional Complementarities in the Political Economy: An Empirical Analysis, MPIfG Discussion Paper 04/5, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hall, Peter A./Soskice, David*, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: *Hall, Peter A./Soskice, David* (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.
- Hall, Peter A./Franzese, Robert J.*, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, in: International Organization 52, S. 505-535.
- Hankel, Wilhelm*, 2013: Die Euro Bombe wird entschärft, Tübingen: Universitas.
- Hassel, Anke*, 2000: Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, in: Politische Vierteljahresschrift 41, S. 498-524.
- Hassel, Anke*, 2006: Wage Setting, Social Pacts and the Euro. A New Role for the State, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Höpner, Martin*, 2007: Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism, MPIfG Discussion Paper 07/12, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin*, 2012: Integration among Unequals. How the Heterogeneity of European Varieties of Capitalism Shapes the Social and Democratic Potential of the EU. MPIfG Discussion Paper 12/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- industriAll*, 2013: Position von industriAll European Trade Union zum Diskussionspapier der EU-Kommission: Dreigliedriger Meinungsaustausch zur Lohnentwicklung, Pressemitteilung vom 31.1.2013, Brüssel: International Trade Union House (ITUH).
- Kenworthy, Lane*, 2001: Wage-Setting Institutions: A Survey and Assessment, in: World Politics 54, S. 57-98.
- Kenworthy, Lane*, 2002: Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s, in: American Sociological Review 67, S. 367-388.
- Landmann, Oliver*, 2012: Die Krise der Europäischen Währungsunion, in: *Held, Martin/Kubon-Gilke, Gisela/Sturn, Richard* (Hrsg.), Lehren aus der Krise für die Makroökonomik, Jahrbuch Normative und Institutionelle Grundfragen der Ökonomik, Band 11, Marburg: Metropolis, 237-281.
- Michaelis, Jochen/Minich, Heike*, 2004: Inflationsdifferenzen im Euroraum – eine Bestandsaufnahme, CEGE Discussion Paper 35, Universität Göttingen: Center for Globalization and Europeanization of the Economy.
- Nielsen, Lasse Holboell W.*, 2012: Achieving Fiscal and External Balance (Part 1): The Price Adjustment Required for External Sustainability, in: European Economics Analyst No. 12/01, March 15, Goldman Sachs.
- Nölke, Andreas*, 2012: Rettet Europa! Ohne den Euro?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 57, S. 55-64.
- Pérez, Sofia A.*, 2002: Monetary Union and Wage Bargaining Institutions in the EU: Extrapolating from some Member State Experiences, in: Comparative Political Studies 35, S. 1198-1227.
- Rehder, Britta*, 2003: Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland. Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel, Frankfurt/New York: Campus.
- Rödl, Florian*, 2012: Autoritär und unsozial, in: Die Mitbestimmung 58, S. 49-51.
- Schäfer, Wolf*, 2012: Die Eurozone leidet unter intern verzerrten Wechselkursen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.8.2012, S. 13.
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M./New York: Campus.

- Scharpf, Fritz W.*, 2011: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 9, S. 163–198.
- Scharpf, Fritz W.*, 2012: Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis, MPIfG Discussion Paper 12/6, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Manfred G.*, 1983: The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations, in: *European Journal of Political Research* 11, S. 1–26.
- Siaroff, Alan*, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement, in: *European Journal of Political Research* 36, S. 175–205.
- Soskice, David*, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6, S. 36–61.
- Soskice, David/Iversen, Torben*, 1998: Multiple Wage-bargaining Systems in the Single European Currency Area, in: *Oxford Review of Economic Policy* 14, S. 110–124.
- Stein, Ulrike/Stephan, Sabine/Zwiener, Rudolf*, 2012: Zu schwache deutsche Arbeitskostenentwicklung belastet Europäische Währungsunion und soziale Sicherung, *IMK Report 77*, Düsseldorf: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans Böckler Stiftung.
- Streeck, Wolfgang*, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production, in: *Matzner, Egon/Streeck, Wolfgang* (Hrsg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Employment*, London: Edward Elgar, S. 21–61.
- Streeck, Wolfgang*, 2013: *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Streeck, Wolfgang/Kenworthy, Lane*, 2005: Theories and Practices of Neocorporatism, in: *Alford, Robert/ Hicks, Alexander M./ Schwartz, Mildred A.* (Hrsg.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 441–460.
- Szenarien-Team Eurozone Zweitausendzwanzig*, 2013: *Zukunftsszenarien für die Eurozone. 15 Perspektiven zur Eurokrise*, FES-Reihe Internationale Politikanalyse, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- ten Brink, Tobias*, 2013: *Chinas Kapitalismus. Entstehung, Verlauf, Paradoxien*, Frankfurt/New York: Campus.
- Urban, Hans-Jürgen*, 2011: Stabilitätsgewinn durch Demokratieverzicht? Europas Weg in den Autoritarismus, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 56, S. 77–88.
- Visser, Jelle*, 2011: *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS) in 34 countries between 1960 and 2007. Version 3.0*, University of Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- Wirtschaftsrat Deutschland*, 2011: Rote Karte für Schuldensünder. Erklärung von Kurt J. Lauk, Präsident des Wirtschaftsrates der CDU e.V., und Otto Wiesheu, Präsident des Wirtschaftsbeirates. [http://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/2991391708C4A080C125790D00518EDE/\\$file/201109\\_appell%20rote%20karte.pdf](http://www.wirtschaftsrat.de/wirtschaftsrat.nsf/id/2991391708C4A080C125790D00518EDE/$file/201109_appell%20rote%20karte.pdf)

## Anhang: Definitionen und Quellen der Variablen (in der Reihenfolge der Nennung im Text)

*Steigerungsraten der nominalen Lohnstückkosten*: Jährliche, nicht inflationsbereinigte prozentuale Veränderungen der Lohnstückkosten, definiert als Lohnsumme pro Wertschöpfungseinheit. Fehlende Daten für Griechenland 1999 und 2000. Datenquelle: Eurostat.

*Reales Wirtschaftswachstum*: Inflationsbereinigte Veränderungsraten des nationalen Bruttoinlandsprodukts. Datenquelle: Eurostat.

*Gewerkschaftliche Organisationsquote*: Gewerkschaftliche Nettoorganisationsquote (ohne Rentner), definiert als Prozentsatz der Gewerkschaftsmitglieder an den abhängig Beschäftigten. Fehlende Daten für Luxemburg 2008. Datenquelle: ICTWSS Database Version 3.0 (*Visser* 2011).

*Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände:* Organisationsquote der Arbeitgeberverbände, definiert als Prozentsatz an abhängig Beschäftigten, deren Arbeitgeber Mitglieder eines Arbeitgeberverbands sind. Fehlende Daten für Belgien 1999-2001, Deutschland 1999-2001, Irland 1999, Griechenland 1999-2007, Spanien 1999-2001, Italien 1999, Luxemburg 1999, Niederlande 1999, Portugal 1999-2001. Datenquelle: ICTWSS Database Version 3.0 (Visser 2011).

*Deckungsgrad von Tarifverträgen:* Prozentsatz der von Tarifverträgen erfassten abhängig Beschäftigten. Datenquelle: ICTWSS Database Version 3.0 (Visser 2011).

*Kenworthy's Index der Lohnkoordination:* Von Kenworthy (2001) konstruierter und von Visser (2011) aktualisierter Index des Koordinationsgrads der Arbeitsbeziehungen. 5=Lohnkoordination auf nationaler Ebene; 4=Mischtyp zwischen nationaler und sektoraler Ebene; 3=Lohnkoordination auf sektoraler Ebene; 2=Mischtyp zwischen sektoraler Ebene und Unternehmensebene; 1=Unternehmensebene als vorherrschender Ort der Lohnfindung. Datenquelle: ICTWSS Database Version 3.0 (Visser 2011).

*Hassels Index der staatlichen Lohnintervention:* Von Hassel (2006) konstruierter und von Visser (2011) aktualisierter Index des Grads an staatlicher Intervention in die Lohnfindung. 5=direkte Eingriffe; 4=Teilnahme des Staats an tripartistischer Lohnfindung; 3=indirekte Intervention z.B. durch Lohnindexierung und Mindestlöhne; 2=unverbindliche Einflussnahme durch Konsultation und Informationsaustausch; 1=keine staatliche Intervention. Datenquelle: ICTWSS Database Version 3.0 (Visser 2011).

*Schmidts Index des Korporatismus:* Von Schmidt (1983) konstruierter, nicht zeitvarianter Index des Korporatismus. 5=starker Korporatismus; 3=mittlerer Korporatismus; 1=schwacher Korporatismus (die Indextränge 4 und 2 sind nicht besetzt). Bezugszeitraum: späte siebziger Jahre. Datenquelle: *Siaroff* (1999, Tabelle 1, Spalte C2).

*Siaroffs Index der „integrierten Ökonomie“:* Kombiniertes, nicht zeitvarianter Index der institutionalisierten Sozialpartnerschaft aus acht Einzelindikatoren zum Streikvolumen, zur sozialpartnerschaftlichen Orientierung von Gewerkschaften, zu staatlichen Organisationshilfen für Gewerkschaften, zur Arbeitnehmermitbestimmung, sowie zu Lohnfindung und Korporatismus (drei Teilindikatoren). Fehlende Daten für Griechenland. Bezugszeitraum: neunziger Jahre. Datenquelle: *Siaroff* (1999, Tabelle 4d).

*Hall und Gingerichs Index der „koordinierten Ökonomie“:* Kombiniertes, nicht zeitvarianter Index der Koordiniertheit des Produktionsregimes, zusammengesetzt aus sechs Teilindizes zur Reichweite von Aktionärsrechten, zum Streubesitz an Großunternehmen, zur Größe der nationalen Aktienmärkte, zum Grad an Lohnkoordination (zwei Teilindizes) und zum Grad an Arbeitsmarktfluktuation. Fehlende Daten für Griechenland und Luxemburg. Bezugszeitraum: neunziger Jahre. Datenquelle: *Hall/Gingerich* (2004, S. 10-17).

*Höpners Index des „organisierten Kapitalismus“:* Kombiniertes, nicht zeitvarianter Index des organisierten Kapitalismus, zusammengesetzt aus vier Teilindikatoren zu den Eigentümerstrukturen von Großunternehmen (von öffentlichen Stellen und von anderen Unternehmen gehaltene Anteile), zur Unternehmensmitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane und zur Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Fehlende Daten für Griechenland und Luxemburg. Bezugszeitraum: neunziger Jahre. Datenquelle: *Höpner* (2007, S. 12-17).

*Wenn nicht anders vermerkt, liegen die Daten für die zwölf Länder Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien und für alle Jahre von 1999 bis 2008 vor.*

*Anschrift des Autors:*

apl. Prof. Dr. Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln

E-Mail: hoepner@mpifg.de



# Public Private Partnership und Collaborative Governance

*Detlef Sack*

## PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung<sup>1</sup>

### 1. Die Aktualität von Public Private Partnership

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PPP sind zudem in einer gesellschaftlichen Umwelt situiert, sie werden also durch exogene Faktoren (mit-)bestimmt. Zu diesen gehören etwa die generelle Wirtschaftsentwicklung (inkl. des absoluten Steueraufkommens und der Entwicklung am Finanzmarkt), aber auch allgemeine politisch-kulturelle Veränderungen, wie sie etwa in veränderten ordnungspolitischen Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Die Umwelt von PPP ist damit auch eine politische. *H.E. Klijn* hat PPP jüngst als „political brand“ bezeichnet, als „image that evokes meaning and emotions, and attracts supporters“ (*Klijn* 2010, S. 69). PPP und Collaborative Governance sind in diesem Sinne – dafür steht wohl auch die Open Government Initiative des US-amerikanischen Präsidenten B. Obama (*Wewer* i.d.H.) – politische Projekte. ‚Typisch‘ ist in diesem Zusammenhang die Orientierung an ‚Partnership‘ im Konzept der New Labour Party unter T. Blair (*Klijn* 2010, S. 70-71). Wie ist es um die politische ‚Marke‘ PPP derzeit im deutschen Kontext bestellt? Eingangspunkt ist auf die erneute PPP-Themenkonjunktur bereits verwiesen worden. Ein – durch den Vorwahlkampf verzerrtes – Schlaglicht auf die aktuelle politische Debatte zu PPP warfen auch die Beratungen im BT-Ausschuss Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 17.4.2013. Anlass war ein Antrag der Koalitionsfraktionen, in dem die Bundesregierung zu einer mittelstandsfreundlichen PPP-Strategie aufgefordert wurde. Die FDP-Fraktion argumentierte, dass PPP prinzipiell ein überzeugender Weg seien, um Infrastrukturprojekte zu realisieren. Mittelständische Unternehmen müssten dabei aber stärker berücksichtigt werden. Die von den Oppositionsfraktionen angemahnte verstärkte Transparenz sei einer PPP-Umsetzung hingegen nicht förderlich. Die Einschätzungen der Oppositionsparteien unterschieden sich deutlich von dieser Argumentation: Sowohl die SPD-Fraktion als auch die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen bemängelten, dass derzeit solide Belege für die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte ebenso fehlten wie die für Parlamentarier notwendige Transparenz. Beide Fraktionen betonten, dass PPP nicht zur Umgehung der Schuldenbremse führen dürften. Die Fraktion Die Linke legen sich klar auf eine generelle Ablehnung von PPP fest (*BT-Drs.* 17/13155).

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

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

## 2. Zu den Beiträgen des Schwerpunkts

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

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

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

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

Legitimationsfragen, also Fragen nach der gesellschaftlichen Akzeptanz und Unterstützung von PPP, durchziehen alle Beiträge des dms-Schwerpunktes. Im ordnungspolitischen Wandel in Richtung auf eine ‚liberale Renaissance‘ (*Ambrosius i.d.H.*) erscheinen PPP als ‚angemessen‘ und normativ vorzugswürdig. Im Zuge der Akzeptanzgewinnung kommt dem Effizienzkriterium eine besondere Bedeutung zu (*Winkelmann i.d.H.*). *T. Krumm* legt vor dem Hintergrund des eingangs skizzierten Rechtfertigungsbedarfs eine empirische Analyse der parlamentarischen Kontrolle von PPP durch den Deutschen Bundestag vor. Dabei skizziert er zunächst die spezifische Herausforderung der Beobachtung öffentlich-privater Partnerschaften durch die Legislative, insoweit nämlich dem Anspruch auf Transparenz und parlamentarische Kontrolle öffentlicher Leistungserbringung die verfassungsrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit sowie die Berufsfreiheit und der daraus abgeleitete Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen privater Akteure entgegen steht. In der Übersicht der entsprechenden parlamentarischen Instrumente, insbesondere der Kleinen und Großen Anfragen zwischen 2001 und 2012 kann Krumm darlegen, dass sich ÖPP als durchaus relevantes parlamentarisches Thema erwiesen haben. Dabei ging die Kontrollaktivität maßgeblich von den kleineren Oppositionsfraktionen aus.

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

## Anmerkungen

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

- 2 Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik hat beispielsweise für die Jahre 2006-2020 allein für die Kommunen einen Investitionsbedarf von ca. 704 Mrd. €, vornehmlich im Straßenbau, bei Schulen und im Abwasserbereich, diagnostiziert (*Reidenbach u.a.* 2008, S. 19)
- 3 Dieser Weg zur administrativen Routine wurde auch dadurch befördert, dass sich eine wesentliche Frage, die mit der Beteiligung von privaten Unternehmen im öffentlichen Sektor verbunden war, nämlich die nach den (gegenüber dem Tarifsysteem des öffentlichen Dienstes nachteiligen) Löhnen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, auf ein anderes Politikfeld verlagert hat: In der Vergabepolitik und in den Auseinandersetzungen um die öffentliche Beschaffung, wie sie auf der europäischen Ebene und in den Bundesländern verstärkt stattfinden, werden in der Folge von Contracting-out, PPP, Ausgliederungen und neuen Beschaffungsvarianten die Konflikte um eine angemessene Bezahlung und um ‚anständige‘ Arbeitsbedingungen bei der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen verhandelt (*Pawicki/Schulten* 2008; Sack 2012).
- 4 Auf der Ebene der Bundesländer positionieren sich die SPD und die Bündnisgrünen, sofern sie in der Regierungsverantwortung sind, durchaus affirmativ zu PPP.

## Literatur

- Ansell, Chris/Gash, Alison*, 2007: Collaborative Governance in Theory and Practice, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), S. 543-571.
- Bundestags-Drucksache* 17/12696, 12.03.2013: Öffentlich-Private Partnerschaften. Potentiale richtig nutzen, mittelstandsfreundlich gestalten und Transparenz erhöhen.
- Bundestags-Drucksache* 17/13155, 17.04.2013: Transparenz in Public Privat Partnerships im Verkehrswesen.
- Bundestags-Drucksache* 17/13749, 03.06.2013: Bericht der Bundesregierung über bislang geprüfte Optionen zur Steigerung von Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit sowie über Maßnahmen zur stärkeren Berücksichtigung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften als Beschaffungsvariante der öffentlichen Hand
- Flinders, Matthew*, 2005: The Politics of Public-Private Partnerships, in: *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), S. 215-239.
- Gerstlberger, Wolfgang*, 1999: Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung. Öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit, München: Hampp.
- Hirschman, Albert*, 1988: Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.*, 2010: Introduction. The PPP phenomenon and its evaluation, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 3-16.
- Klijn, Erik-Hans*, 2010: Public-private partnerships. Deciphering Meaning, Message and Phenomenon, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 68-80.
- Kouwenhoven, Vincent*, 1993: The Rise of the Public Private Partnership. A Model for the Management of Public-Private Cooperation, in: *Kooiman, Jan* (Hrsg.), *Modern Governance – New Government – Society Interactions*, London: Sage, S. 119-130.
- Krumm, Thomas/Mause, Karsten* 2011: Public-Private Partnershiping as a Tool of Government: Exploring its Determinants across German States, in: *German Politics* 20 (4), S. 527-544.
- Najam, Adil*, 1996: Understanding the Third Sector. Revisiting the Prince, the Merchant, and the Citizen, in: *Nonprofit Management and Leadership*, 7(2), S. 203-219.
- O’Leary, Rosemary/Vij, Nidhi*, 2012: Collaborative Public Management. Where Have We Been and Where Are We Going, in: *The American Review of Public Administration*, 42(5), S. 507-522.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-281.
- Orton, J. Douglas/Weick, Karl E.*, 1990: Loosely Coupled Systems. A Reconceptualization, in: *Academy of Management Review*, 15(2), S. 203-223.

- Partnerschaften Deutschland*, 2013: CDU/CSU und FDP: Klare Worte im Vor-Wahlkampf, 18.04.2013, in: <http://www.partnerschaften-deutschland.de/presse-standpunkte/unser-standpunkt/cducsu-und-fdp-klare-worte-im-vor-wahlkampf-18042013>, Stand. 19.8.2013
- Pawicki, Michael/Schulten, Thorsten, 2008: Tariftreuerregelungen in Deutschland. Ein aktueller Überblick, in: WSI-Mitteilungen, 61, S. 184-190.
- Reidenbach, Michael/ Bracher, Tilman/Grabow, Busso/ Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze, Antje*, 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Riedel, Donata*, 2012: Bloß nicht PPP, in: Das Parlament 29.5.2012, S. 2
- Sack, Detlef*, 2012: Europeanization Through Law, Compliance, and Party Differences – The ECJ’s ‘Rüffert’ Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States, in: Journal of European Integration, 34, S. 241-260.
- Tartler, Jens*, 2012: Krachend gescheitert, in: Das Parlament 29.5.2012, S. 2
- Töller, Annette Elisabeth/Dittrich, Marcus*, 2011: Die Privatisierung des Maßregelvollzugs. Die deutschen Bundesländer im Vergleich, in: Der moderne Staat (dms), 1, S. 191-210.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Detlef Sack, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Universitätsstr. 25, 33615 Bielefeld

E-mail: [detlef.sack@uni-bielefeld.de](mailto:detlef.sack@uni-bielefeld.de)



Gerold Ambrosius

# Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren

### Zusammenfassung

ÖPP sind ein altes Phänomen. In der vorindustriellen Zeit und während der Industrialisierung des 19. Jahrhunderts wurde ein großer Teil der materiellen Infrastrukturen als ÖPP aufgebaut. Auch in anderen Wirtschaftszweigen gab es schon damals ÖPP. Ihre quantitative Erfassung ist bis heute aber schwierig, u.a. weil es keine allgemein anerkannte Definition gibt. Bei den Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP seit den 1980er Jahren förderten oder behinderten wird hier zwischen exogenen und endogenen Faktoren unterschieden. Bei den exogenen handelt es sich um solche, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussen, obwohl sie unmittelbar gar nicht mit ihnen in Verbindung standen, z.B. ordnungspolitische Debatten, die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors, finanzwirtschaftliche Probleme, Interessen des Privatkapitals, bürgerschaftliches Engagement, gesetzliche und politische Rahmenbedingungen. Bei den endogenen handelt es sich um solche, die sich vornehmlich aus den internen Zusammenhängen der öffentlich-privaten Kooperationen ergaben: Eigentums- und Verfügungsrechte, Prinzipal-Agent-Beziehungen, Transaktionskosten, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Partizipation. Dabei war es häufig so, dass optimistische Erwartungen, die anfangs mit ÖPP verbunden wurden, deren Entwicklung zunächst förderten. Wenn diese Erwartungen dann in der Praxis der Zusammenarbeit enttäuscht wurden, hemmten sie die weitere Entwicklung.

*Schlagnote:* Geschichte, Wirtschaftssystem, Eigentumsrechte, Prinzipal-Agent-Beziehungen, Transaktionskosten

### Abstract

*The Development of Public-Private Partnerships since the 1980s, its promoting and hindering factors*

PPPs are an old phenomenon. In the pre-industrial era and during the industrialisation of the 19th century, a major part of the physical infrastructure was built as PPPs. In other economic sectors, PPP already existed at that time, too. However, it is still difficult to record them quantitatively, which is among other things due to the fact that no universally accepted definition exists. This article distinguishes – with regard to factors promoting or hindering PPP development since the 1980s – between exogenous and endogenous factors. The former describe those influencing the development of PPP without being directly connected with them: debates on the general principles of public service production, the economisation of the public sector, fiscal problems, the interests of private capital, civic engagement, legal and political basic conditions. Endogenous factors are those which primarily resulted from internal affairs of public-private cooperations: property rights, principal-agent relations, transaction costs, productivity, transparency and participation. Often optimistic expectations initially associated with PPPs stimulated the development in the beginning. If these expectations were not met in practice, they hindered further developments.

*Key words:* history, economic system, property rights, principal-agent-relations, transaction costs

## 1. Vorbemerkungen

Da es unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, was Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP bzw. PPP) eigentlich sind, soll zunächst geklärt werden, was hier darunter verstanden wird. Grundsätzlich gibt es zwei Arten – institutionelle bzw. organisatorische und vertragliche. In organisatorischen ÖPP sind öffentliche Gebietskörperschaften und private Akteure direkt oder indirekt an einem gemeinsamen (gemischtwirtschaftlichen) Unternehmen in privatrechtlicher Form beteiligt. Bei vertraglichen ÖPP gehen beide Seiten eine Beziehung ein, der ein langfristiger, unvollständiger und relationaler Vertrag zugrunde liegt. Diese Unterscheidung hat sich eingebürgert, obwohl sie nur bedingt Sinn macht, wenn man daran denkt, dass auch Unternehmen als Bündel von Verträgen definiert werden können. Bei organisatorischen Kooperationen werden Ressourcen (Sach-, Human- und Sozialkapital, Rechte, Know-how etc.) zusammengeführt, bei vertraglichen Kooperationen getauscht. Beide Seiten erhoffen sich davon Vorteile, die sie allein nicht erlangen könnten (win-win-Situation). Für beide Arten von ÖPP gilt, dass die Ausgangslage bei Beginn der öffentlich-privaten Zusammenarbeit unsicher ist und die gesellschafts- bzw. vertragsrechtlich basierte Kooperation im Laufe der Zeit immer wieder neu justiert werden muss. Die beiderseitigen Rechte und Pflichten, Kosten und Nutzen, Chancen und Risiken können bei langfristigen Beziehungen eben nicht eindeutig und endgültig von vornherein definiert werden. Eine Zusammenarbeit auf der Grundlage vollständiger (klassischer) Verträge wäre keine ÖPP (*Budäus/Grüning* 1997, S. 25ff.; *Budäus* 2003, S. 217ff.; *Budäus* 2006, S. 11ff.; *Ziekow/Windoffer* 2008, S. 17-30; *Roggencamp* 1999, S. 25ff.). Bei vertraglichen ÖPP kommt als Definitionsmerkmal hinzu, dass der private Partner an mindestens zwei Projektphasen bzw. Wertschöpfungsstufen (Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb etc.) beteiligt sein muss. Dabei können sich die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Partner je nach Projektphase recht unterschiedlich darstellen. Aber auch bei organisatorischen ÖPP können die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Gesellschaftsorgane oder die Nebenverträge erheblich voneinander abweichen. Der Begriff des Partners suggeriert im Übrigen eine weitgehend konfliktfreie, harmonische Zusammenarbeit, die durchaus nicht gegeben sein muss. Allerdings müssen die unterschiedlichen Interessen und Ziele beider Seiten grundsätzlich kompatibel sein. Vielleicht muss auch ein gewisses gegenseitiges Vertrauen herrschen, um die Synergien bzw. Verbundvorteile – mehrere Projektphasen bzw. Wertschöpfungsstufen liegen bei vertraglichen ÖPP in der Hand eines privaten Partners – zu erzielen, die das eigentliche Ziel von ÖPP sind (*Eichhorn* 2006, S. 107ff.). Zwischen Partnerschaft, Kooperation oder Zusammenarbeit wird hier nicht unterschieden.

Öffentlich-private Kooperationen sind ein altes Phänomen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich aber vornehmlich auf die jüngere Vergangenheit. Es wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren ihre Renaissance seit den 1980/90er Jahren förderten oder ihre weitere Entwicklung behinderten. Grundsätzlich werden sowohl organisatorische als auch vertragliche Formen berücksichtigt, wobei letztere – in der öffentlichen Wahrnehmung als vermeintlich neue Erscheinung – besondere Beachtung finden. Es geht vor allem um kommunale ÖPP. Auf einen übergreifenden theoretischen Ansatz wird bewusst verzichtet, weil er den unterschiedlichen Facetten des Themas kaum gerecht werden könnte. Bei der Diskussion der fördernden bzw. behindernden Faktoren werden allerdings theoretische Argumente genutzt. Außerdem wird die langfristige Perspektive berücksichtigt, um die Zusammenhänge besser in ihren aktuellen historischen Kontext einordnen zu können. Grundsätzlich wird zwischen exogenen und endogenen Faktoren unterschieden. Diese Unterschei-

dung macht Sinn, wenn man einerseits davon ausgeht, dass es epochenspezifische Zusammenhänge gab, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussten, obwohl sie unmittelbar gar nicht mit ihnen in Verbindung standen, und wenn man andererseits Tatbestände oder ‚Logiken‘ berücksichtigt, die sich vornehmlich aus den kooperationsinternen Zusammenhängen ergaben. Allerdings kann nicht immer klar zwischen beiden Kategorien unterschieden werden. Eine wichtige Einschränkung muss für die folgende Darstellung insofern gemacht werden, als auf die im gesetzlich-politischen Rahmen bzw. in seinen Veränderungen liegenden Gründe für die Förderung oder Behinderung von ÖPP nur sporadisch eingegangen werden kann. Hierbei handelt es sich um teilweise sehr spezifische Sachverhalte – z.B. um das Verfassungs-, EU-Beihilfe- oder Steuerrecht –, die entweder nur der Fachmann versteht und/oder die den Rahmen dieses Überblicks sprengen würden. Außerdem basiert die folgende Darstellung insofern auf einer ‚heroischen‘ Annahme, als sie davon ausgeht, dass sich fördernde und behindernde Faktoren für die meisten ÖPP ähnlich darstellten. Die großen Unterschiede zwischen den verschiedenen Kooperationsprojekten und lokalen Verhältnissen bleiben unberücksichtigt – so z.B. zwischen dem Ausbauprojekt einer Autobahn und der Bewirtschaftung einer Schule in einer mittleren Kommune, zwischen dem Konzessionsvertrag eines Entsorgungsunternehmens und dem Dienstleistungsvertrag im Bereich der IT-Infrastruktur oder zwischen der gemischtwirtschaftlichen Stadtwerke-Holding einer Großstadt und der gemischtwirtschaftlichen Freizeiteinrichtung einer kleinen Gemeinde.

## 2. Entwicklung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Bevor auf die fördernden und behindernden Faktoren eingegangen wird, soll die historische Entwicklung von ÖPP aufgezeigt werden – soweit dies überhaupt möglich ist. Unklare Definitionen und ungenügende Erhebungen sind der Grund dafür, dass keine seriellen Daten vorliegen. Sogar befriedigende Stichproben, die miteinander vergleichbar sind, gibt es nicht. An dieser Stelle sei zumindest daran erinnert, dass wohl der größte Teil der materiellen Infrastruktur der vorindustriellen Zeit als ÖPP aufgebaut und betrieben wurde. Auch im 19. Jahrhundert gab es lange Zeit gemischtwirtschaftliche Eisen- und Nebenbahnen, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke (*Ambrosius* 2000). Diese wurden wie Chausseen auch als konzessionierte private Unternehmen – also als vertragliche Kooperationen – betrieben. Eine klare Trennung zwischen beiden Formen ist schon deshalb nicht möglich, weil ein und dasselbe Unternehmen seine Organisationsform im Laufe der Zeit ändern konnte: Aus organisatorischen Kooperationen wurden vertragliche und umgekehrt. Insgesamt kann man festhalten, dass sich am Ende des 19. Jahrhunderts die organisatorische Form verstärkt ausbreitete. Die Kooperationen konzentrierten sich zwar auf die materielle Infrastruktur, aber auch damals gab es bereits ÖPP in der Bau- und Wohnungswirtschaft, im Handel und produzierenden Gewerbe, im Gesundheitswesen und in anderen Wirtschaftszweigen.

Mit dem 20. Jahrhundert wird die statistische Lage zunächst nur unwesentlich besser (*Ambrosius* 1984, S. 85-197). Für vertragliche Kooperationen liegen weiterhin keine Daten vor. Wie unsicher ihre Erfassung im Übrigen ist, respektive sein muss, zeigt das Beispiel der ‚Verpachtung‘. Wenn der Deutsche Städtetag in seiner Umfrage von 1920 feststellte, dass 16% aller (erfassten) kommunalen Betriebe „verpachtet“ waren, so bedeutete dies nicht, dass alle als vertragliche Kooperationen im hier definierten Sinne bezeichnet werden können, aber manche eben doch. Etwas genauere Angaben liegen für organisatorische ÖPP vor, weil sie von der Betriebszählung von 1925 berücksichtigt wurden. Insgesamt

samt listete diese 1.149 privatrechtliche Unternehmen mit direkter Beteiligung der öffentlichen Hand auf. Bei 843 Unternehmen überstieg der öffentliche Anteil 50% des Grundkapitals. Unter verschiedenen Annahmen wurde der Anteil der öffentlichen Beteiligungen am Grundkapital aller deutschen Aktiengesellschaften auf etwa 20% geschätzt (*Apfelstedt* 1931). Diese Angaben sind allerdings im Hinblick auf ÖPP nur bedingt aussagekräftig. Es wurden auch die Unternehmen als ‚gemischtwirtschaftliche‘ erfasst, die sich zu 100% im Eigentum der öffentlichen Hand befanden. Die separate Konzernenerhebung der Reichsstatistik weist 1930 erstmals den öffentlichen Anteil an den Aktiengesellschaften und 1937 den an den Gesellschaften mbH gesondert aus, wobei nur die direkten Beteiligungen erfasst wurden. Danach besaßen diese am Grundkapital aller Aktiengesellschaften einen Anteil von etwa 10% und aller Gesellschaften mbH einen von etwa 11%. Die Reichsstatistik stellte aber ebenfalls ausdrücklich fest, dass damit „nur die untere Grenze der nominellen Gebundenheit ausgewiesen (wird). Der durch den Effektenbesitz der öffentlichen Hand effektiv gebundene Teil des Kapitals der deutschen Aktiengesellschaften ist erheblich höher“ (zitiert nach *Ambrosius* 1984, S. 98).

Die statistischen Probleme sind heute kaum kleiner als vor 100 Jahren (*Trapp/Bolay* 2003; *Grabow* 2005; *Sack* 2006, S. 51ff.; *Sack* 2003, S. 353ff.; *Reichard* 2006, S. 77ff.; *Papenfuß* 2012, S. 49ff.; *Papenfuß* in diesem Band). Genaue und umfassende Daten zur Entwicklung von ÖPP gibt es nach wie vor nicht, sie können schon allein deswegen nicht vorliegen, weil es immer noch keine allgemein akzeptierte Definition vertraglicher ÖPP gibt (*Budäus* 2008, S. 33ff.; *Roggencamp* 1999). Generell wird man aber sagen können, dass ÖPP in der jüngsten Vergangenheit in immer mehr Sektoren bzw. Branchen genutzt wurden. Das galt für solche Bereiche, die es bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts gab, und solche in denen eine öffentlich-private Zusammenarbeit damals aber kaum vorstellbar war, wie z.B. bei Gefängnissen oder Rathäusern. Das galt natürlich für solche, die es vor 100 Jahren noch gar nicht gab, wie z.B. das eGovernment oder das Stadtmarketing. Das Spektrum öffentlich-privater Kooperationen erweiterte sich in jüngster Zeit zudem durch die verschiedenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements, das grundsätzlich zwar keine neue Erscheinung war, in seiner nur schwer zu überschauenden Vielfalt aber doch eine neue Qualität gewann. Heute gibt es wohl kaum noch einen relevanten Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur, in dem keine ÖPP tätig sind.

Vertragliche ÖPP fanden seit den 1990er Jahren besondere Beachtung (*Heinz* 1993, S. 483ff.). Über ihre Anzahl bzw. ihren Umfang kann aus den erwähnten Gründen wenig gesagt werden. Der „klassische“ Konzessionsvertrag und andere Vertragstypen werden beispielsweise in den einschlägigen Datenbanken gar nicht berücksichtigt, so z.B. in einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik von 2005, die 600 Kooperationen „im weiteren Sinn“ ausschließlich für „projektbezogene Infrastrukturmaßnahmen“ erfasst (*Grabow u.a.* 2005). Das gilt auch für andere Erhebungen wie der PPP-Projektdatenbank (*Partnerschaften Deutschland* 2012). Insofern sagen auch makroökonomische Indikatoren über die volkswirtschaftliche Bedeutung von ÖPP wenig aus (*Winkelmann* in diesem Band). Mit Sicherheit kann man aber davon ausgehen, dass auch vertragliche Kooperationen in immer mehr Sektoren bzw. Branchen zur Anwendung kamen. Allerdings kann keine empirisch abgesicherte Aussage über die genaue Entwicklung im letzten Vierteljahrhundert gemacht werden. Das gilt auch für die Behauptung, dass die Zahl neuer Kooperationsprojekte seit einigen Jahren wieder rückläufig ist (*Partnerschaften Deutschland* 2012).

Organisatorische ÖPP entstanden zum einen dadurch, dass insbesondere im Bereich der traditionellen Infrastrukturen seit den 1980er Jahren vermehrt teilprivatisiert wurde.

Gleichzeitig wurden neue gemischtwirtschaftliche Unternehmen geschaffen und zwar in vielen Bereichen, in denen sie vorher nicht existierten – vom Stadtmarketing über die Gewerbeförderung bis zur Müllverbrennung (*Papenfuß* in diesem Heft). Anfang des 21. Jahrhunderts besaß Deutschland eine im Vergleich mit anderen europäischen Ländern relativ hohe Quote organisatorischer ÖPP (*Reichard* 2006, S. 84ff.). Der Bund kann dabei vernachlässigt werden, weil er als Folge der Privatisierungen seit den 1980er Jahren lediglich noch 86 Beteiligungen besaß, davon eine ganze Reihe zu 100%. Die Beteiligungsberichte der Länder – nicht alle Länder wurden erfasst – wiesen 1.318 Unternehmen aus, von denen gut 400 als gemischtwirtschaftliche geführt wurden. Bei den Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern waren von 2009 registrierten Beteiligungen fast 800 gemischtwirtschaftliche. An den Stadtwerken der großen Städte waren Private in 45% der Fälle, an kommunalen Wasserwerken in 38% und an kommunalen Energieunternehmen in 71% beteiligt. Andere Erhebungen kommen zu etwas, aber nicht grundsätzlich anderen Anteilswerten (*PricewaterhouseCoopers* 2002). *Ulf Papenfuß* weist in seinem Beitrag in diesem Heft u.a. auf die bei unmittelbaren Beteiligungen „beachtliche Zahl“ geringfügiger Gesellschaftsanteile der öffentlichen Hand bis zu 10% hin. In seinem Sample von 225 organisatorischen ÖPP in großen und größeren Städten haben sie einen Anteil von 19%. Nun kann man versucht sein, die knapp 1.200 gemischtwirtschaftlichen und vollständigen Beteiligungen der 1920er Jahre mit den knapp 1.300 gemischtwirtschaftlichen Unternehmen des beginnenden 21. Jahrhunderts zu vergleichen. Dabei muss man sich aber darüber klar sein, dass – abgesehen von den Gebietsveränderungen Deutschlands – in den 1920er Jahren (im Gegensatz zum Beginn des 21. Jahrhunderts) zu den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen auch diejenigen gezählt wurden, die sich ausschließlich im Eigentum der Gebietskörperschaften befanden, und am Anfang des 21. Jahrhunderts nicht alle Beteiligungen erfasst wurden. Insofern kann ein solcher Vergleich allenfalls eine erste, wirklich sehr grobe Orientierung sein. Es spricht vieles dafür, dass die Zahl der ÖPP heute deutlich höher liegt als noch vor 90 Jahren und sie besonders im letzten Vierteljahrhundert gestiegen ist.

### 3. Fördernde und behindernde Faktoren von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Die folgenden Faktoren mögen für die allgemeine Entwicklung von ÖPP eine wichtige Rolle gespielt haben. Bei einzelnen Kooperationsprojekten können allerdings ganz spezielle Ursachen vorliegen. Vom ehrgeizigen Bürgermeister über den cleveren Kämmerer bis zum korrupten Verwaltungsangestellten ist dabei alles möglich. Letztlich kommt es auf den Einzelfall an, der aber hier, wie gesagt, nicht berücksichtigt werden kann. Im Folgenden werden Faktoren angesprochen, die nicht ausschließlich in lokalspezifischen Verhältnissen zu verorten sind. *Budäus/Grüb* konstatierten noch 2007 im Hinblick auf die fördernden bzw. behindernden Gründe oder Motive „eine konzeptionell und inhaltlich unstrukturierte und ausgesprochen intransparente ‚Gemengelage‘“ (*Budäus/Grüb* 2007, S. 249).

Die Gewerkschaft *ver.di* hielt in ihrem Positionspapier zu Public Private Partnerships von 2005 folgende Gründe für die Entstehung von ÖPP fest: „(1) Zugang zu finanziellen Ressourcen für Investitionsprojekte, die aufgrund defizitärer öffentlicher Haushaltslage als schwer umsetzbar angesehen wird, ohne die öffentliche (Neu-) Verschuldung zu erhöhen oder die Steuereinnahmen zu steigern. Auflösung des Investitionsstaus und dadurch positive Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. (2) Zugang zu Wissen über Technolo-

gie, Marketing, Organisation, Managementmethoden u.a., von dem angenommen wird, dass es im öffentlichen Bereich nicht in ausreichender Menge vorhanden ist und nicht direkt ‚eingekauft‘ werden kann oder soll. Damit wird zugleich Innovationspotenzial erschlossen. (3) Einsparungen bei den Investitionskosten und laufenden Kosten, wenn davon ausgegangen wird, dass der private Partner ein niedrigeres Kostenniveau erreichen kann. (4) Dadurch ergibt sich – wenn die Leistungsqualität zumindest gleich bleibt – eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. (5) PPP als Hebel für verstärkten Personalabbau und Absenkung der Einkommens- und Sozialbedingungen und damit Absenkung der Personalkosten. (6) Mobilisierung und Koordination von Know How, Ideen und Potenzialen aus der Region bei kooperativen Lösungen mit mehreren Akteuren. Dieses Ziel ist eher relevant bei den PPP im weiten Sinne. (7) Einleitung eines Prozesses der vollständigen Verschiebung einer gesellschaftlichen Aufgabe aus dem öffentlichen Bereich in den privaten und damit Verfolgung des Leitbildes ‚Schlanker Staat‘, der sich angeblich überflüssiger Aufgaben oder nicht notwendiger Eigenproduktion schrittweise entledigt und sich in bestimmten Bereichen in einen Gewährleistungsstaat wandelt. (8) Verringerung von Risiken, speziell von Kostenrisiken, durch eine Verlagerung dieser Verantwortung auf den privaten Partner.“ (*Ver.di* 2005, S. 3)

Schon diese Gesamtschau macht deutlich, dass manche dieser Gründe an Annahmen geknüpft sind, die sich – wenn sie nicht erfüllt sind – von Antrieben zur Förderung von ÖPP in Motive der Behinderung wandeln können. Die Erwartungen, die mit ÖPP verbunden werden, können sich also, sofern sie enttäuscht werden, als hemmende Faktoren erweisen.

### 3.1 Exogene Faktoren

#### 3.1.1 Ordnungspolitische Dimension

Seit den 1980er Jahren fand ein ordnungspolitischer Paradigmenwechsel statt, den man als ‚liberale Renaissance‘ bezeichnen kann. Er führte zu einer partiell veränderten Sichtweise des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat, Politik bzw. Gesellschaft (*Schuppert* 1998, S. 19ff.). Ideologisch wurde das sozioökonomische Denken stärker von der klassisch-liberalen Dichotomie von ‚Wirtschaft‘ und ‚Gesellschaft‘ bzw. ‚Staat‘ und ‚Markt‘ geprägt. Daraus resultierte einerseits die Forderung nach ‚Entstaatlichung‘ im Sinne von Privatisierung, Deregulierung und Entbürokratisierung. Der Staat sollte sich auf seine hoheitlichen ‚Kernaufgaben‘ konzentrieren und wirtschaftsnahe Aktivitäten Privaten überlassen. Vor allem sollte er die Eigenproduktion von öffentlichen Dienstleistungen bzw. die Eigenbewirtschaftung der dafür notwendigen Einrichtungen aufgeben und zum Bezug von privater Fremdproduktion übergehen. Er sollte sie nicht mehr mit eigenem Sach- und Humankapital sichern, sondern nur noch für den Fall gewährleisten, dass die private Bereitstellung versagte. Von der „Entlastung des Staates“ war die Rede (*Mirow* 1997, S. 11ff.). Aus der veränderten Sichtweise des Verhältnisses von Wirtschaft und Staat, Politik bzw. Gesellschaft resultierte andererseits aber gleichzeitig die Bereitschaft, die Grenzen zwischen beiden Sphären durchlässiger zu gestalten, so dass praktisch eher das Gegenteil der Fall war. Dahinter stand eine neu erwachte Skepsis gegenüber der Handlungskompetenz des öffentlichen Sektors in einer postindustriellen Gesellschaft, vor deren Komplexität die traditionellen Politikinstrumente anscheinend versagten. Nicht mehr ‚Governing‘ im Sinne von Regieren war gemeint, sondern ‚Governance‘ im Sinne von Steuern. Die

hoheitliche Eingriffsverwaltung hatte danach ausgedient; an ihre Stelle sollte die moderne Kooperationsverwaltung treten. Nicht mehr eindimensionale hierarchische Anweisungen wurden als adäquate Politikform angesehen, sondern plurale interaktive Beziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Immerhin glaubte man weiterhin, bestimmte Problemfelder nicht ausschließlich Privaten überlassen zu können. Insgesamt entstand so ein für die Ausbreitung öffentlich-privater Kooperationen günstiges ordnungspolitisches Klima. Unter den vielen Reformvorschlägen für eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft wurden daher auch ÖPP wiederentdeckt – sowohl in ihrer organisatorischen als auch in ihrer vertraglichen Form. Vielleicht lässt sich hier aber in jüngster Zeit bereits wieder ein bremsendes Element erkennen. Es mehren sich jedenfalls die Stimmen, die die These von der Gewährleistungsverantwortung nicht einfach akzeptieren, sondern kritisch fragen, ob und inwieweit der Staat nach dem Scheitern von Kooperationen überhaupt in der Lage ist zu gewährleisten (*Eichhorn 2006, S. 110; Glöckner 2009; Ziekow 2011, S. 43ff.*). Solche Stimmen gab es zwar schon immer, sie wurden anfangs aber nur bedingt gehört (*Mayer 1994, S. 440ff.*).

Manche Sichtweisen oder Überzeugungen verändern sich mehr, manche weniger. Zu letzteren gehört der Glaube daran, dass mit privatem Eigentum per se ressourcenschonender, produktiver und effizienter gewirtschaftet wird als mit öffentlichem. Öffentliche Verwaltungen und Unternehmen weisen demnach einen „systemimmanenten“ Nachteil auf. Das Vertrauen in privates Eigentum geht auf den Liberalismus des 18. Jahrhundert zurück und seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts standen öffentliche Unternehmen unter dem Druck, ihre ‚Performance‘ zu verbessern. Seither waren sie bemüht, privatwirtschaftliches Managementwissen und Know-how zu adaptieren. Dieser Druck mag in der interventionistischen Ära seit den 1930er Jahren für ein halbes Jahrhundert nicht mehr so stark gewesen sein. Mit dem erneuten Glauben an die Überlegenheit des privaten Eigentums nahm er aber wieder zu. Seither wurde der Zusammenhang zwischen produktivem, effizientem Wirtschaften und privatem Eigentum im Mainstream der wirtschaftspolitischen Argumentation vielleicht sogar noch enger gesehen als vor der interventionistischen Epoche. In jedem Fall sollte durch die verstärkte Einbeziehung privater Eigentums- und Verfügungsrechte in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sowohl im Rahmen von organisatorischen als auch von vertraglichen Kooperationen eben jene Produktivitäts- und Effizienzsteigerung erreicht werden, die man im Rahmen rein öffentlicher nicht glaubte erzielen zu können. Ob die Skepsis gegenüber gemischten oder ‚verdünnten‘ Eigentums- und Verfügungsrechten – insbesondere auf privater Seite – ein behindernder Faktor für die Entwicklung von organisatorischen Kooperationen war, bleibt unklar. Zwar wurden aus diesem Grund manche gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gar nicht erst gegründet und manche waren von vornherein nur als Durchgangsstadium zur vollständigen Privatisierung geplant. Bis in die jüngste Vergangenheit wurde die grundsätzliche Frage gestellt, ob es sich bei den neuen ÖPP um eine dauerhafte Form gemischter Aufgabenwahrnehmung oder nur um eine transitorische Form bis zur vollständigen Privatisierung handele (*Wissenschaftlicher Beirat 2006; Rügemer 2008*). Gleichzeitig nahm ihre Zahl seit den 1980er Jahren aber zu, so dass einiges dafür spricht, dass sie auf beiden Seiten als attraktiv angesehen wurden. In den letzten Jahren scheint sich allerdings auch hier bereits wieder ein Umdenken abzuzeichnen. Immer häufiger lehnen Bürger den (weiteren) Verkauf kommunaler Versorgungsunternehmen ab (*Mittendorf 2008, S. 310ff.*). Im Gegenteil, Re-kommunalisierung ist angesagt. Städte und Gemeinden kaufen privatisierte Unternehmen zurück oder gründen neue, wenn sie durch langfristige Verträge an private gebunden sind

(Janetschek 2007; Libbe/Hanke/Verbücheln 2011). Öffentliches Eigentum wird ganz offensichtlich wieder geschätzt. Ob dies ein dauerhafter Paradigmenwechsel ist, wird sich allerdings erst noch zeigen.

Mit dem neuen Vertrauen in das private Eigentum ging das in den (wettbewerblichen) Markt einher. Das Pendel der Sympathie schwang von der Koordinationsform der ‚Hierarchie‘ zu der des ‚Marktes‘ und damit vom Koordinationsmedium der ‚Anweisung‘ zu dem des ‚Vertrages‘. Im Laufe des 20. Jahrhunderts und vornehmlich seit den 1980er Jahren hatten sich die Voraussetzungen für eine wettbewerblich-vertragliche Steuerung privater Unternehmen durch die öffentliche Hand verbessert: durch technischen Fortschritt, durch regulierungspolitische Innovationen und durch effizienteres Vertragsmanagement (Eichhorn 1997, S. 199f.). Jetzt traute man sich das zu, was man am Anfang des Jahrhunderts noch ausgesprochen skeptisch beurteilt hatte – die Steuerung privater Unternehmen im öffentlichen Interesse durch langfristige, unvollständige und relationale Verträge. Der ‚Wettbewerb im Markt‘ wurde mit Hilfe von Wettbewerbssurrogaten durch den ‚Wettbewerb um den Markt‘ erweitert. Mit der liberalen Renaissance war das – teilweise uneingeschränkte – Vertrauen in die Märkte zurückgekehrt und damit der Glaube an effizienzsteigernde und kostensparende Kooperationen auf der Basis von Verträgen. Das Marktvertrauen drückte sich zum einen darin aus, dass vermehrt die konventionelle Beschaffung durch die moderne Kooperation abgelöst wurde. Außerdem wurden die infrastrukturellen Märkte für den Wettbewerb geöffnet. Drei Jahrzehnte nach Gründung der EWG machte die EU mit dieser Öffnung ernst. Die europäische Wettbewerbspolitik war mit dafür verantwortlich, dass insbesondere die kommunale Versorgungswirtschaft aufgebrochen wurde und vermehrt ÖPP entstanden. Das Vertrauen in die Koordinationsform des Marktes war verbunden mit einem Misstrauen gegenüber der Hierarchie vor allem innerhalb von öffentlichen Verwaltungen. Es spricht einiges dafür, dass dies der Bildung vertraglicher ÖPP einen zusätzlichen Antrieb gegeben hat. Mit der sich seit den 1980er Jahren ausbreitenden Überzeugung, dass weder der Markt noch die Hierarchie als Koordinationsformen ausreichten, um den immer komplizierteren wirtschaftlich-gesellschaftlichen Zusammenhängen zu entsprechen, fand das Netzwerk mit dem Koordinationsmedium der Vertrauens verstärkt Interesse. Auch dies ist sicherlich eine etwas idealisierende Sichtweise. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass Vertrauen auch bei marktlich oder hierarchisch organisierten Kooperationen wichtig ist. Für Netzwerke ist es aber wahrscheinlich noch wichtiger (Reichard 1998, S. 134ff.). Geht man davon aus, dass häufig die Ziele und das Handeln von Akteuren, die in verschiedenen Kooperationen aktiv sind, in irgendeiner Weise partnerschaftlich miteinander verbunden sein müssen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam lösen zu können, so kann man dies auch als Vernetzung bezeichnen. Netzwerke können entweder als hybride Koordinationsformen oder als eigenständige Form verstanden werden, die eine spezifische Logik im Hinblick auf Abhängigkeit, Verpflichtung oder eben Vertrauen besitzen. Geht man weiter davon aus, dass sie angesichts der Komplexität unserer Welt die adäquate Koordinationsform für manche Aufgaben bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen und Dienste sind, die besonders innovative und „verflochtene“ Lösungen unterschiedlicher Akteure verlangen, bietet sich die Organisationsform des Netzwerkes als öffentlich-private Kooperation an (Gerstberger/Schmittl 2004, S. 86).

Nur in Parenthese sei angemerkt, dass eine ordnungspolitische Dimension, die die Diskussion um öffentlich-private Kooperationen im ausgehenden 19., beginnenden 20. Jahrhundert prägte, in jüngster Vergangenheit keine Bedeutung mehr hatte: Manche Befürworter von ÖPP verbanden damals mit ihnen die Hoffnung, dass durch sie Erwerbs-

wirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit als die beiden Fundamentalprinzipien eines liberalen Wirtschaftssystems miteinander versöhnt werden könnten. Eine solche ordnungspolitische Dimension war schon damals umstritten, grundsätzlich waren ÖPP aber offen für systemische Interpretationen nicht nur in diesem Sinne, sondern auch im Hinblick auf das Verhältnis von öffentlichem und privatem Eigentum, von Staat und Wirtschaft ganz allgemein (Ambrosius 2012, S. 63ff.). Für D. Sack war auch in der jüngeren Vergangenheit einer der Gründe dafür, dass sich ÖPP ausbreiteten, die Tatsache, dass sie „deutungs offen waren für sinnhafte Aufladung: Sie konnten als Organisationsformen gesehen werden, mit denen im Rahmen eines institutionellen Leitbildes der Daseinsvorsorge ein bestimmtes Leistungsniveau gehalten werden konnte. Sie konnten als dezentrale und subsidiäre Leistungserbringungsformen wahrgenommen oder eben als Privatisierung gedeutet werden.“ (Sack 2013, S. 149)

### 3.1.2 Ökonomisierung des öffentlichen Sektors

Im Zuge der veränderten Sichtweise über die Rolle des ‚Staates‘ in Wirtschaft und Gesellschaft wurde dieser auch aus prozesspolitischer Perspektive unter Druck gesetzt. Von der „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ war die Rede (Harms/Reichard 2003). Die öffentliche Verwaltung sollte stärker an wirtschaftlicher Produktivität und Effizienz ausgerichtet werden (Budäus 1998, S. 121ff.). Dabei beinhaltete die „Bewegung“ des New Public Management mehr als nur das Bestreben, deren Aufbau- und Ablauforganisation zu rationalisieren (Reichard 2003, S. 119ff.). Sie zielte auf eine grundlegende Staats- und Verwaltungsmodernisierung, zu der ein flexibleres Verwaltungsmanagement ebenso gehörte wie eine stärkere Markt- bzw. Wettbewerbsorientierung (Reichard 1998, S. 121ff.). Für den Deutschen Städtetag war Mitte der 1990er Jahre jedenfalls klar, dass die Privatisierung – gemeint war auch die Schaffung von öffentlich-privaten Kooperationen – „eng“ mit der Umgestaltung und Modernisierung der Kommunalverwaltungen und des wirtschaftlichen Managements der Städte verbunden war (Städtetag 1995, S. 319). Die Marktorientierung zeigte sich sowohl in nicht-marktlichen Wettbewerbsformen wie Leistungsvergleich oder Benchmarking als auch in marktlichen wie der Vergabe von öffentlichen Leistungen an private Anbieter auf Zeit (vertragliche ÖPP) oder an gemischt öffentlich-private Anbieter auf Dauer (organisatorische ÖPP) (Trapp 2006). Neben diesem ‚Contracting-out‘ wurde die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors gleichzeitig über das ‚Contracting-in‘ zu erreichen versucht und auch hier kam es zur Gründung von ÖPP, in diesem Fall von organisatorischen. Insgesamt können öffentlich-private Kooperationen als Facette des Versuchs interpretiert werden, den öffentlichen Sektor zu ökonomisieren und auf seine Kernkompetenzen zurückzuführen (Budäus 1997, S. 27ff.; Sack 2006, S. 68). In diesem Zusammenhang sei auch auf die Inventions- und Innovationskraft des privaten Sektors hingewiesen, die ebenfalls ein Grund für öffentlich-private Kooperationen war. Wie in der älteren Vergangenheit wurden ÖPP in der jüngeren deshalb gebildet, um das private Wissen für den öffentlichen Sektor schneller und besser nutzen zu können, heute insbesondere im Hinblick auf die Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen.

### 3.1.3 Finanzwirtschaftliche Probleme

Die finanzpolitischen Ursachen, die zur Ausbreitung von ÖPP führten, werden hier bewusst erst an dieser Stelle angesprochen. Ihre Bedeutung soll damit relativiert werden, um der populären Einschätzung entgegenzutreten, dass es sich bei der Renaissance von öf-

fentlich-privaten Kooperationen letztlich nur um eine Reaktion auf die seit den 1980er Jahren immer prekärere Situation der öffentlichen Haushalte handele. Allerdings waren die Gebietskörperschaften, insbesondere die Kommunen, tatsächlich immer weniger in der Lage, die alten Infrastrukturen zu erhalten und neue aufzubauen. Insofern dienten ÖPP dazu, die öffentlichen Haushalte zu entlasten. Dieses Vorgehen ist so alt wie die öffentlich-privaten Kooperationen selbst (Ambrosius 2012, S. 104ff.). Gerade für die jüngste Zeit ist dieser angenommene Zusammenhang insofern zu hinterfragen, als es zumindest kaum Anzeichen dafür gibt, dass finanzschwache Kommunen häufiger ÖPP lancierten als finanzstarke (Grabow/Schneider 2009, S. 17). Ohne Zweifel ist aber der Wunsch nach finanzieller Entlastung ein wichtiges Motiv dafür gewesen, öffentliche, insbesondere kommunale Unternehmen zu teilprivatisieren, neue gemischtwirtschaftliche Unternehmen zu gründen und bestimmte öffentliche Aufgaben bzw. Bauvorhaben nicht mehr als konventionelle Auftragsvergabe durchzuführen, sondern als vertragliche Kooperation. Die Folgen von solcherart Finanzierung in Form zukünftiger Mindereinnahmen wurden der nächsten Generation aufgebürdet – entweder als bewusste Entscheidung oder in der Hoffnung auf höhere, die Bürger letztlich entlastende Wirtschaftlichkeit. In jedem Fall wurden neue vertragliche ÖPP-Modelle entwickelt, um privates Kapital für die anstehenden Aufgaben zu mobilisieren. Wie in der Vergangenheit dürfte bei manchen organisatorischen ÖPP weiterhin die Hoffnung eine Rolle gespielt haben, sich von den eingeschränkten kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten emanzipieren zu können. Aber auch hier kam es zu einer gewissen Ernüchterung. Es setzte sich allmählich die Einsicht durch, dass die von den privaten Partnern eingebrachten Finanzmittel eben doch nur den Charakter einer Vor- oder Zwischenfinanzierung hatten.

Weiterhin dienten ÖPP dazu, den Maastricht-Kriterien gerecht zu werden bzw. die nahende Schuldenbremse zu unterlaufen. Die finanzstatistischen Regeln von EuroStat und die Public Sector Accounting Standards (IPSAS) „laden geradezu dazu ein, eine PPP so zu konstruieren, dass die Risiken nach den EuroStat-Kriterien überwiegend den Privaten zugerechnet werden, um den öffentlichen Schulden- und Defizit ausweis zu vermeiden“ (Mühlenkamp 2012, S. 117). Schulden auf diese Weise zu ‚verstecken‘, wurde in der deutschen Finanzstatistik allerdings etwas erschwert. In der Schuldenstandstatistik des Statistischen Bundesamtes werden seit 2010 die Verbindlichkeiten aus ÖPP-Verträgen erfasst. Allerdings werden sie nicht als „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ geführt, sondern als „weitere Verpflichtungen“ neben dem Schuldenstand. Immerhin haben die Rechnungshöfe von Bund und Ländern in letzter Zeit deutlich auf die Gefahr dieser Art der verdeckten öffentlichen Verschuldung hingewiesen (Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder 2006).

### 3.1.4 Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement gab es schon immer, es scheint aber angesichts des Unvermögens, mit dem Staat und Kommunen auf manche gesellschaftlichen Veränderungen und Probleme reagierten, in der jüngsten Vergangenheit wichtiger geworden zu sein. Dies stand ebenfalls im engen Zusammenhang mit den bereits konstatierten finanziellen Schwierigkeiten, weil durch bürgerschaftliches Engagement bisher öffentlich wahrgenommene, aber nicht mehr finanzierbare Aufgaben von Privaten übernommen wurden (Sack 2009, S. 132ff.). Aber auch in diesem Fall stellten die finanziellen Restriktionen nur ein mehr oder weniger vordergründiges Moment für die Entstehung von öffentlich-privaten Kooperationen

dar. Dahinter standen wiederum gesellschaftliche Entwicklungen, in diesem Fall u.a. kommunitaristische, die ansatzweise zu einem neuen Staatsverständnis in dem Sinne führten, dass die öffentliche Hände eben nicht mehr für alles und jedes verantwortlich sein sollten, insbesondere nicht in den vielfältigen Bereichen von Fürsorge, Kultur, Bildung, Freizeit bzw. Sport etc. Das Sozial- und Gesundheitswesen bleibt unberücksichtigt. Da es hier um die fördernden und behindernden Faktoren für die Entwicklung von ÖPP geht, wären an dieser Stelle die vielfältigen Motive zu nennen, die Menschen dazu veranlassen, sich ehrenamtlich zu engagieren, denn um ehrenamtliche Aufgaben ging es in der überwiegenden Zahl der Fälle. Die zahlreichen ÖPP in diesem Bereich waren zwar nicht so spektakulär wie der Ausbau einer Autobahn oder die Bewirtschaftung eines Gefängnisses, sie waren aber eine wichtige Ursache für die Ausbreitung von ÖPP seit den 1980er Jahren. Sie sind in ihrer Vielzahl und Formen nur schwer zu überschauen und passen auch nicht ganz ins Bild der hier fokussierten Kooperationen, weil es bei ihnen eben nicht nur solche zwischen Staat und Wirtschaft geht, sondern zivilgesellschaftliche Akteure hinzutreten. Diese Art von ÖPP konnte in spezifischen Rechtsformen formal organisiert sein – etwa als Verein, BGB-Gesellschaft oder gemeinnützige GmbH –, in informellen Netzwerken oder auf kontraktbestimmter Basis miteinander kooperieren. Bei allen musste in irgendeiner Weise eine Beziehung zu staatlichen bzw. kommunalen Institutionen gegeben sein.

### 3.1.5 Anlagen und Aufträge suchendes Privatkapital

Die Kombination aus der Liberalisierung sowohl der Infrastruktur- als auch der Finanzmärkte ließ nicht nur die Aktienkurse allgemein, sondern insbesondere die von Infrastrukturunternehmen steigen. Die Attraktivität der Infrastrukturmärkte für das anlagesuchende Privatkapital nahm auch deshalb zu, weil angesichts der expansiven Liquidität und der steigenden Volatilität der Aktienkurse Beteiligungen an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Aufträge im Rahmen vertraglicher Kooperationen mit relativ stabilen Renditen eine attraktive Option waren. Privates Kapital drängte jedenfalls in die öffentlichen Dienstleistungsmärkte bzw. die Vergabewirtschaft und übte auf allen politischen Ebenen Einfluss aus, um die Rahmenbedingungen für das private Engagement zu verbessern. Insbesondere die Kommunen – vor allem die der neuen Bundesländer – wurden in den 1990er Jahren mit geballter Fachkompetenz konfrontiert, wobei die entsprechenden ‚Berater‘ eben nicht nur berieten, sondern zugleich ihre speziellen Interessen verfolgten. Äußerer Druck und Unkenntnis führten dazu, dass manche Gemeinden ÖPP-Modelle vorschnell akzeptierten, die sich im Nachhinein als wenig vorteilhaft für sie erweisen sollten. *Hartmut Bauer* stellte 2008 fest, dass es in der Zwischenzeit „einen ganzen Wirtschaftszweig (gebe), der davon lebt, Kommunen solche PPP-Projekte aufzuschwatzen“ (*Bauer* 2008, S. 11). Immer wieder wurde auf das besondere Interesse der Banken bzw. Finanzinstitute verwiesen. Sie trugen die ‚Initiative Finanzplatz Deutschland‘ (IFD), die sich die Förderung von ÖPP zum Ziel setzte. Öffentlich-private Kooperationen kamen also nicht nur aufgrund der direkt beteiligten Partner zustande, sondern auch aufgrund der angeschlossenen Beratungs- und Finanzbranchen, die ihre eigenen Interessen verfolgten. Umgekehrt kann in der geringen Bereitschaft der Banken zur Kreditvergabe im Zuge der Finanzkrise 2008/09 ein Grund für die – empirisch nur schwer nachweisbare – in der Folge zurückhaltendere Entwicklung von ÖPP liegen.

Die Gewerkschaft *ver.di* listete in ihrem Positionspapier zu Public Private Partnerships von 2005 folgende „impliziten und expliziten Ziele bzw. Motivationen für das Eingehen eines PPP“ auf privater Seite auf: „Gewinnerzielung, Erschließung neuer Märkte und Um-

satzwachstum, bessere Auslastung der schon bestehenden Kapazitäten, Aneignung spezifischen Know Hows aus der öffentlichen Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen, Verringerung des unternehmerischen Risikos, wie es auf ‚normalen‘ wettbewerblichen Märkten üblicherweise existiert, relative Sicherheit der Auslastung durch öffentliche Aufträge, Wahrnehmung von PPP lediglich als Zwischenschritt zu weiterer Privatisierung und damit Erschließung erweiterter Betätigungsbereiche für private Unternehmen.“ (*Ver.di* 2005, S. 4) Ein differenzierterer Überblick über die generellen Motive der Privatwirtschaft zur Beteiligung an ÖPP müsste – wenn man sie nicht auf Gewinnmaximierung reduziert – diese im Übrigen branchenspezifisch aufschlüsseln, weil sie bei der Bauwirtschaft anders gelagert waren als beim Transportgewerbe, bei der Entsorgungswirtschaft anders als bei der IT-Branche. Ganz sicher versprachen sich aber die privaten Partner über die unmittelbare Kooperation hinaus häufig weitere geschäftliche Verbindungen mit der Gemeinde.

### 3.1.6 Gesetzliche und politische Rahmenbedingungen

Die ganz unterschiedlichen Regelungen des gesetzlich-institutionellen Rahmens, die sich fördernd oder behindernd auf die Entwicklung von öffentlich-privaten Kooperationen auswirkten, sind in ihrer Vielfalt, wie eingangs angedeutet, nur schwer zu überschauen, eingehender diskutiert werden können sie hier nicht (*Weber/Schäfer/Hausmann* 2006). Das Panorama reicht vom Verfassungsrecht und Gemeinderecht über das Haushaltsrecht und Abgaben- bzw. Gebührenrecht bis zum Steuerrecht und Sozialrecht, Arbeits- und Personalvertretungsrecht, europäischen Wettbewerbs-, Beihilfe- oder Vergaberecht. Um einen Eindruck von der Komplexität der Zusammenhänge und der Zielrichtung der politischen Maßnahmen zu bekommen, könnte eine Kommune bzw. ein konkretes Kooperationsprojekt als Fallstudie dienen (*Brüggemann* 2010) oder man kann – wie es hier geschieht – beispielhaft zumindest eine gesetzgeberische Initiative erwähnen, um die ganze Komplexität der Sachverhalte zu verdeutlichen (*Oebbecke* 2007, S. 229ff.; *Krasemann* 2008). Im September 2005 wurde das ‚ÖPP-Beschleunigungsgesetz‘ erlassen, mit dem die Erwartung verbunden war, dass sich durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für ÖPP notwendige, bisher öffentlich finanzierte Infrastrukturmaßnahmen schneller realisieren lassen würden (*Sack* 2009, S. 195ff.). Es führte den wettbewerblichen Dialog zwischen privaten Auftragnehmern und öffentlichen Auftraggebern bei Ausschreibungen ein, ordnete die im Vergabe- und Kartellrecht verwendete Begrifflichkeit des ‚Dienstleistungsauftrags‘ neu, bestimmte die Mautgebührenvergabe bei sogenannten F-Modellen und änderte die Bundeshaushaltsordnung dahingehend, dass auch Immobilienvermögen des Bundes, das zwingend zur Aufgabenerfüllung benötigt wird, veräußert werden kann, soweit die Aufgabenerfüllung weiterhin sichergestellt ist (*Bürsch/Funken* 2007). Dazu wurden die für die Privatwirtschaft wichtigen Grunderwerbssteuer-, Grundsteuer- und Investmentgesetze geändert. Dem Gesetzgeber ging es also erstens darum, offene Fragen bei der Vergabe, der Vertragsgestaltung und der Abwicklung von ÖPP zu klären, zweitens Regelungen im Steuerrecht zu beseitigen, die PPP gegenüber der Eigenerstellung durch die öffentliche Hand diskriminierten, drittens im Bereich der Finanzierung z.B. Zugangshindernisse für eine Beteiligung an ÖPP-Projekten im Bereich der offenen Immobilienfonds zu beseitigen und viertens gebühren-, vergabe- und haushaltsrechtliche Hemmnisse abzuschaffen (*Berger* 2009).

Beispielhaft sei weiterhin auf die Vielzahl von politischen Initiativen hingewiesen. Die Kommunen wurden durch Bund und Länder geradezu in Richtung ÖPP gedrängt.

Fördereinrichtungen, Kompetenzzentren, Arbeitsgruppen, „Task Forces“ etc. wurden eingerichtet, die nicht nur Handbücher, „Leitfäden“ etc. herausgaben, sondern – wenn man so will – Druck auf die Kommunen ausübten, den Weg der öffentlich-privaten Kooperationen einzuschlagen. Auch die EU-Kommission engagierte sich in diesem Sinne.

## 3.2 Endogene Faktoren

Es ist nicht ganz leicht, die endogenen Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP förderten oder behinderten, darzustellen. Bei den fördernden Faktoren handelte es sich oftmals um *Erwartungen*, die mit dieser Organisationsform anfangs verbunden wurden. Ihnen lagen wiederum theoretische Argumente meist institutionenökonomischer Provenienz zugrunde, was in der politischen Diskussion allerdings nicht deutlich wurde. Insofern macht es Sinn, im Folgenden zumindest ansatzweise auf die theoretische Argumentation einzugehen, weil sie den Kern der politischen Begründung von ÖPP darstellt. Alle im Folgenden aufgelisteten Faktoren, die die Entwicklung von ÖPP beeinflussten, wandelten sich im Laufe der Zeit zumindest partiell zu behindernden, weil kooperationsinterne Erfahrungen gesammelt wurden, die den Erwartungen nicht entsprachen. Die Diskrepanz zwischen Erwartung und Erfahrung ist im empirischen Sinne ‚objektiv‘ – zumindest auf einer generalisierenden Ebene – nur schwer nachweisbar. Bei beiden handelt es sich vor allem um ‚subjektive‘ Wahrnehmungen der Realität.

### 3.2.1 Eigentums- und Verfügungsrechte

Man kann das Problem der Eigentums- und Verfügungsrechte aus ordnungspolitischer, exogener Perspektive betrachten, aber auch aus prozesspolitischer, endogener. Das Spezifikum vertraglicher Kooperationen ist, wie gesagt, neben den langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen die Unterteilung in verschiedene Projektphasen oder Wertschöpfungsstufen. Aus liberaler Sicht gilt es, die Vorteile, die das private Eigentum an sich bietet, mit den Vorteilen des Verbundes verschiedener Wertschöpfungsstufen und damit den Vorteilen der richtigen Leistungs-, Ertrags- und Risikoverteilung zu kombinieren (*Pfnür* 2009). Je weniger das Verhalten des privaten Partners gesteuert werden kann, d.h. je unvollständiger die Verträge sind, umso stärker wird der Anreiz für ihn sein, die Kosten, die mit seinem Handeln verbunden sind, auf die nächsten Wertschöpfungsstufen abzuwälzen. Wenn er aber auch für diese verantwortlich ist, wird er sich mit einem solchen Handeln selbst schädigen und vorausschauend versuchen, solche Kosten zu vermeiden. Dies ist der Kern der verfügungsrechtlichen Argumentation, die bei der Schaffung von ÖPP eine zentrale Rolle spielte, auch wenn sie in der politischen Diskussion, wie gesagt, nicht immer klar zum Ausdruck gebracht wurde. Natürlich können damit andere Vorteile verbunden sein, die ein privater Partner eventuell in die Kooperation einbringt: größere Planungskompetenz, höheres Kostenbewusstsein, bessere Marktkenntnisse, stärkere Verhandlungsposition gegenüber Subunternehmern, später professionellere Bewirtschaftung usw. (*Winkelmann* in diesem Band). An der Bedeutung dieser verfügungsrechtlichen Beurteilung hat sich bis heute wenig geändert. Allerdings haben die Erfahrungen die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis aufgezeigt. Deutlich wurde, dass die richtige Verteilung von Risiko und Erfolg auf die verschiedenen Stufen des Leistungsprozesses nicht ganz einfach ist (*Pfnür/Schetter* 2010). Eine angemessene Risikoallokation gelang

offensichtlich nicht immer (*Weber/Maß/Parzyck* 2006). Es wurden zudem wirtschaftliche Fehlanreize für private Partner gesetzt – z.B. bei der öffentlichen Finanzierung durch Forfaitierung mit Einredeverzicht, den vielfältigen Möglichkeiten für Nachverhandlungen oder zahlreichen Vertragsbestimmungen wie ‚Preisgleitklauseln‘ zu Ungunsten des öffentlichen Partners. Gescheiterte ÖPP machten im Übrigen deutlich, dass das Risiko letztlich bei der gewährleistenden Gebietskörperschaft bzw. beim Steuerzahler liegt, wobei über interne oder gar gerichtliche Auseinandersetzungen nur wenig bekannt wurde. In jedem Fall zeigte die Praxis, wie schwierig es bei langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen ist, die Verfügungsrechte und die damit verbundenen Rechte und Pflichten eindeutig zu bestimmen, um die Über- bzw. Abwälzung von Kosten zu vermeiden. Sie zeigte auch die Risiken, die in privaten Verfügungsrechten insofern liegen, als diese wohl eher als öffentliche dazu neigen, negative externe Effekte zu erzeugen und diese gerade nicht zu internalisieren, wodurch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt bzw. (Kosten-) Effizienz beeinträchtigt wird. Die Palette der negativen Erfahrungen reicht von schlechter Wasserqualität bei Schwimmbädern über unfallträchtige, aber kostensparende Kurzauffahrten beim Autobahnausbau bis zu unzureichenden Dichtungen bei Abwasserrohren. Die Tendenz zur Rekommunalisierung hat sicherlich auch etwas damit zu tun, dass hinsichtlich der Erwartungen einer effizienzsteigernden und kostensparenden Leistungs-, Ertrags- und Risikoallokation eine gewisse Ernüchterung eingetreten ist. Insofern handelte es sich bei der spezifischen Verteilung der Verfügungsrechte bei vertraglichen Kooperationen zwar durchgängig um einen fördernden Faktor, der aber im Laufe der Zeit etwas an Überzeugungskraft eingebüßt hat und in manchen Fällen behindernd gewirkt haben dürfte.

### 3.2.2 Prinzipal-Agent-Beziehungen

Ebenso wie die optimistische Einschätzung privater Eigentums- und Verfügungsrechte förderte die Unterschätzung der Prinzipal-Agent-Problematik die Bildung von ÖPP. Dabei geht es um die grundsätzliche Frage, ob und inwieweit ÖPP durch den öffentlichen Partner gesteuert bzw. kontrolliert werden können, ob man Verträge so formulieren kann, dass seine Interessen tatsächlich berücksichtigt werden und keine kostspieligen Nachverhandlungen bei vertraglichen ÖPP notwendig sind oder keine permanenten Auseinandersetzungen in den Gesellschaftsorganen organisatorischer ÖPP stattfinden müssen. Das Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Partnern und damit das der verdeckten Eigenschaften, der nicht erkennbaren Absichten und des nicht vorhersehbaren Verhaltens zu Lasten des Partners sind evident. Die Zusammenhänge können bei ÖPP ausgesprochen kompliziert sein, weil immer mehrstufige Prinzipal-Agent-Beziehungen vorliegen, die vom ursprünglichen Prinzipal (Bürger) bis zum letzten Agenten (Projektmanager) reichen und auf vielfältige Weise ‚verwässert‘ werden können. Die Erfahrungen, die insbesondere mit vertraglichen Kooperationen gemacht wurden, zeigen, dass dieses Problem auf öffentlicher Seite anfangs nur bedingt gesehen wurde (*Gottschalk* 1997, S. 153ff.; *Muthesius* 1997, S. 169ff.; *Sinz* 1997, S. 185ff.). Hier wird sogar ein strategisches Kalkül der Legitimationsbeschaffung auf Seiten der politischen Akteure gesehen (*Sack* 2006, S. 68). Wenn zur an sich angestrebten vollständigen Privatisierung die Mehrheit in den Parlamenten fehle, könne der öffentliche Einfluss insofern gesichert werden, als bei Nachverhandlungen über Leistungen eine Rückkopplung mit den Vertretungsorganen möglich sei. Demgegenüber warnte allerdings der Deutsche Städtetag schon Mitte der 1990er Jahre vor der starken Stellung privater Un-

ternehmen bei langfristigen, relationalen Verträgen (*Städtetag* 1995). Generell erkannte man erst allmählich die Notwendigkeit, ein adäquates Vertrags-, Informations- und Konfliktmanagement aufzubauen. Darüber hinaus fehlten nicht selten die Erfahrungen, das Fachwissen und häufig auch das Geld. Das galt insbesondere für kleinere Gemeinden (*Gerstberger/Schneider* 2008, S. 35ff.). Ein Blick in die Praxishandbücher zu ÖPP, die die Erfahrungen aufarbeiten und Handlungsempfehlungen geben bzw. auf Probleme aufmerksam machen, zeigt, welche Fehler in dieser Hinsicht – insbesondere auch in Bezug auf die präzise Ausformulierung der Gründungsdokumente – anfangs offensichtlich gemacht wurden und anscheinend immer noch gemacht werden (*Leinemann/Kirch* 2006; *Christen* 2008; *Meyer-Hofmann/ Riemenschneider/Weirauch* 2008; *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* 2009). Über die internen Auseinandersetzungen und die externen Gerichtsprozesse bei vertraglichen Kooperationen, generell über die Verfahren der Konfliktregelung erfährt man, wie gesagt, relativ wenig. Den vollständigen Vertrag gab es nicht und die Steuerung drohte darauf reduziert zu werden, die tatsächlich abgeschlossenen Verträge mehr oder weniger genau zu überprüfen – wenn dies denn überhaupt möglich war –, d.h. nicht proaktiv-gestaltend, sondern reaktiv-verwaltend tätig zu sein. Über langfristige vertragliche Verpflichtungen konnte eben nicht – wie bei den Haushaltsplanungen – jährlich neu beraten und abgestimmt werden. Die Kontrollkompetenz der Kommunalaufsicht schien bei ÖPP ebenfalls nur bedingt zu greifen (*Budäus* 2003, S. 231). Wenn also die Unterschätzung des Prinzipal-Agent-Problems die Bildung von öffentlich-privaten Kooperationen zu Beginn gefördert haben mag, so dürfte die Realisierung dieses Problems in der Praxis ihre weitere Entwicklung eher gebremst haben. Inwieweit tatsächlich die Möglichkeiten der Steuerung und Kontrolle verloren gingen, ist nicht klar (*Krapp* 2013; *Grabow/Schneider* 2009, S. 17ff.). Ein Indiz für die Realisierung dieses Problems dürfte wiederum die einsetzende Rekommunalisierung der jüngsten Vergangenheit sein. Diese hat, wie erwähnt, etwas mit der neu erwachten Skepsis gegenüber privaten Eigentums- und Verfügungsrechten zu tun, wahrscheinlich aber noch mehr mit dem ungelösten Prinzipal-Agent- bzw. Steuerungs- und Kontrollproblem.

### 3.2.3 Transaktionskosten

Prinzipal-Agent-Beziehungen verursachen Transaktionskosten. Obwohl im nächsten Abschnitt die Wirtschaftlichkeit von ÖPP angesprochen wird, soll an dieser Stelle gesondert auf die Transaktionskosten hingewiesen werden, weil die Einschätzungen über sie das Für und Wider von ÖPP maßgeblich beeinflusst haben. Manche sind der Überzeugung, dass die Transaktions- bzw. Vertragskosten sogar der entscheidende Faktor sind (*Mühlenkamp* 2006, S. 29ff.; *Mühlenkamp* 2011, S. 77ff.; *Beckers* 2009, S. 325ff.). Aus institutionenökonomischer Sicht stellen sich die Zusammenhänge relativ einfach dar. Die Nutzung des wirtschaftlichen und politischen Systems erzeugt Kosten. Kooperationsprojekte müssen ausgeschrieben, die Ausschreibungen politisch legitimiert und juristisch abgesichert werden (*Ziekow/Windoffer* 2008). Das Gleiche gilt für die endgültigen Verträge bzw. die Auftragsvergabe, die ausgesprochen kompliziert sein können – insbesondere durch Verbünde von Erschließungs-, Bau-, Finanzierungs-, Leasing-, Betreiber-, Konzessions-, Pacht-, Betreuungs- oder Betriebsführungsverträgen (*Hoppenberg/Dinkhoff/Schäller* 2009, S. 69ff.; *Pols/Scherer-Leydecker* 2009, S. 249ff.). Mehr oder weniger hohe Transaktionskosten fallen während der gesamten Lebensdauer des Kooperationsprojektes an (*Winkelmann* in

diesem Band). Um es generalisierend auszudrücken: Die organisatorische Bündelung bzw. der vertragliche Tausch von Ressourcen mit hoher Spezifität und hoher strategischer Relevanz erfordert zum Abbau von Risiken und Unsicherheiten einen hohen Formalisierungsgrad oder ein hohes Maß an Vertrauen. Das grundsätzliche Problem ist, dass Transaktionskosten nur schwer messbar sind. Sie werden weder in den Kostenaufstellungen der privaten Anbieter noch in den öffentlichen Haushalten gesondert ausgewiesen. Dies ist vielleicht mit ein Grund dafür, dass sie anfangs unterschätzt wurden. Es wurden Kooperationsprojekte in Angriff genommen, ohne sich darüber klar zu sein, welche Transaktionskosten damit verbunden sein würden. Das galt für vertragliche ebenso wie für organisatorische ÖPP. Die Standardisierung von Verträgen und die Leitlinien für vertragliche Kooperationen brachten zwar für kleinere Gemeinden eine gewisse Entlastung, aber keine wirkliche Lösung des Kostenproblems. Europäische bzw. bundesstaatliche Vorgaben erhöhten die Komplexität des Ausschreibungsverfahrens sogar noch. Mit welchen hohen Kosten die Handhabung von langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen verbunden ist, wurde oftmals erst mit der Dauer der Kooperationsprojekte wirklich deutlich. Viele Verträge waren so komplex, dass sie von den kommunalen Verwaltungen gar nicht gehandhabt werden konnten, sondern nur von externen Beratungsunternehmen mit entsprechendem Spezialwissen und hohen Gebühren. Extremfälle sind sicherlich die Verträge zum Cross Border Leasing (Lenk 2006, S. 217ff.). Die Diskussion um ÖPP konzentrierte sich im Hinblick auf die Transaktionskosten vor allem auf vertragliche Kooperationen. Weniger Aufmerksamkeit fanden die Kosten, die mit der Beteiligung Dritter an öffentlichen Unternehmen verbunden waren (Fabry u.a. 2011, S. 271ff.). Bei den organisatorischen Kooperationen funktionierten weder alle alten noch alle neuen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen reibungslos und die Konsensfindung bei unterschiedlichen privaten und öffentlichen Interessen dürfte oftmals ebenfalls mit hohen Transaktionskosten sowohl innerhalb der wirtschaftlichen Unternehmen als auch innerhalb der politischen Gremien verbunden gewesen sein. Im Übrigen machten die Reformen des europäischen Vergaberechts bzw. die entsprechenden EuGH-Urteile zur Inhouse-Vergabe einen nicht ganz unwichtigen Vorteil organisatorischer Kooperationen zunichte: Die Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen durch Teilprivatisierung mit anschließendem Inhouse-Geschäft wurde verboten (Metzger 2012).

Dabei hätte man aus der Geschichte lernen können. Die Ausbreitung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts resultierte aus der Einsicht, dass langfristige, unvollständige und relationale Verträge letztlich nur schwer handhabbar sind, und die anfängliche Zuversicht hinsichtlich der Zusammenarbeit in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wich recht bald einer gewissen Ernüchterung. Trotz verbessertem Vertrags- und Organisationsmanagement dürfte die Realisierung der hohen Transaktionskosten auch in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, dass man die Chancen öffentlich-privater Kooperationen nicht mehr so optimistisch beurteilte.

### 3.2.4 Wirtschaftlichkeit

Geht man davon aus, dass Politiker und Bürokraten nicht nur an einer kurzfristigen Entlastung der öffentlichen Haushalte durch private Zwischenfinanzierung von öffentlichen Infrastrukturen und Diensten interessiert sind, sondern das langfristige Ziel einer Kostenentlastung der Bürger verfolgen, so war eine der wichtigsten Ursachen dafür, dass sich vertragliche ÖPP seit den 1990er Jahren verstärkt ausbreiteten, die Annahme einer höhe-

ren Wirtschaftlichkeit – meist verstanden als Kosteneffizienz – im Vergleich zur konventionellen Beschaffung bzw. Eigenerstellung. Effizienzgewinne von 20% und mehr wurden kolportiert. Das Wirtschaftlichkeitsgebot bei der Produktion von öffentlichen Dienstleistungen ergibt sich schon aus dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und den vergleichbaren Bestimmungen in den Gemeindeordnungen der Länder. Nach den Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) muss bei Investitionen oberhalb bestimmter Wertgrenzen ein Wirtschaftlichkeitsvergleich der verschiedenen Optionen durchgeführt werden, mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungs- sowie der Folgekosten (*Harms* 2006, S. 115ff.). Generell hebt das Haushaltsrecht seit neuerer Zeit das Subsidiaritätsprinzip noch stärker hervor und räumt Dritten bei der Erstellung öffentlicher Leistungen eine gewisse Vorrangstellung ein. Dies gilt nicht explizit für ÖPP, schließt diese aber nicht aus. Eine sorgfältige Kostenanalyse arbeitet selbstverständlich mit den unterschiedlichen Kostenarten hinsichtlich Bau, Betrieb, Unterhaltung, Finanzierung, Risiko etc. und mit kalkulatorischen Opportunitätskosten wie z.B. Unterschiede im Hinblick auf die Qualität der angebotenen Dienstleistungen, deren Preise bzw. Tarife, die Realisierungsdauer oder das Risiko. Auch sei darauf hingewiesen, dass sich nicht alle Kostenarten als Ausgaben bzw. Aufwand im öffentlichen Haushalt bzw. Rechnungswesen niederschlagen. All das kann hier nicht berücksichtigt werden. Das grundsätzliche Problem bestand im untersuchten Zeitabschnitt aber darin, dass die Annahme von der höheren Wirtschaftlichkeit öffentlich-privaten Kooperationen im Vergleich zur konventionellen Beschaffung nicht wirklich überprüft werden konnte, weil dem erstens methodische Probleme im Wege standen – ungelöst sind weiterhin die des Public Sector Comparators, also des Verfahrens, mit dem Kosten und Nutzen rein öffentlicher gegenüber der privaten Leistungserbringung berechnet und verglichen werden sollen –, es zweitens grundsätzlich schwierig war, die notwendigen Daten zu bekommen, und drittens noch keine längerfristigen Erfahrungen mit vertraglichen Kooperationen der neuen Generation vorlagen (*Rauschenberg/Gottschling* 2009, S. 299ff.; *Winkelmann* in diesem Band). Immerhin begannen sich im Laufe der Zeit Wissenschaft und Rechnungshöfe interessenneutral mit der Wirtschaftlichkeit von ÖPP zu beschäftigen. Erste Berichte stammen aus den 1990er Jahren (*Odenwald* 1997, S. 145ff.; *Weber/Maß/Parzyck* 2006; *Weber* 2006; *Beckers/Klatt* 2009, S. 176ff.; *Pfnür* 2007, S. 271 ff.; *Mühlenkamp* 2012, S. 105-108; *Kanthak* 2008, S. 317ff.; *Winkelmann* 2012). In der Zwischenzeit ist es praktisch nicht mehr möglich, die Vielzahl der Kostenvergleiche zu überschauen. Das gilt selbst für die Analysen, die die Quintessenz aus verschiedenen Kostenvergleichen zu ziehen versuchen. Aber auch 2011 wurde noch die Auffassung vertreten, dass „wissenschaftliche Arbeiten mit empirischer Ausrichtung“ zur Kosteneffizienz von ÖPP in Deutschland nicht bekannt seien – zumindest dem Autor nicht (*Mühlenkamp* 2011, S. 89). Inhaltlich können die Kostenvergleiche sowieso nur von Fachleuten nachgeprüft werden, wobei das Ergebnis wie immer von den Annahmen abhängt. Wie willkürlich diese gesetzt werden, machen unterschiedliche Berechnungen zum gleichen Projekt deutlich. Hier zeigt sich im Übrigen auch, wie sehr der Disput um die Wirtschaftlichkeit von ÖPP eine Frage der Ideologie ist. Ein generelles Urteil über die (Kosten-) Effizienz von vertraglichen Kooperationen ist letztlich nicht möglich. Wahrscheinlich dürften bei Praktikern die positiven Einschätzungen überwiegen (*Christen* 2009, S. 15ff.; *Baumgärtner/Eßer/Scharping* 2009). Man wird nur sehr allgemein festhalten können, dass sie zunehmend kritischer gesehen wurden. Das, was sich anfangs als fördernder Faktor erwies – nämlich der Glaube an die vergleichsweise hohe Wirtschaftlichkeit –, wurde zunehmend zu einem bremsenden. Es mehrten sich in den letzten Jahren

die Anzeichen dafür, dass manche ÖPP nicht zu einer Entlastung der Bürger führten bzw. führen, sondern im Gegenteil zu einer Belastung. Das kann – wenn es denn stimmt – in manchen Fällen auf zu optimistische Annahmen oder fehlerhafte Berechnungen zurückgeführt werden. In einigen Fällen dürfte der öffentliche Partner sogar bewusst getäuscht worden sein. Gerade in jüngster Zeit wurde immer häufiger darauf hingewiesen, dass manche privaten Beratungsfirmen ihre Kostenvergleiche von vertraglicher Kooperation und konventioneller Auftragsvergabe bzw. Eigenbewirtschaftung in unseriöser Form zugunsten ersterer manipulierten. Auch hier ist das Prinzipal-Agent-Problem insofern nicht gelöst, als die Beratungsfirmen bei der Entscheidung für eine ÖPP hoffen können, die Verträge aufzusetzen und die Kooperationen zu begleiten. Auf diesen Interessenkonflikt wurde bereits hingewiesen. Vor allem aber ist das für die höheren Kosten verantwortlich, was den Kern eines unvollständigen, langfristigen und relationalen Vertrages ausmacht: die Unmöglichkeit, alle Aspekte einer langfristigen Kooperation von vornherein zu überschauen und damit die Kosten zu kalkulieren, die mit solchen Imponderabilien verbunden sind. Die Berechnungen zur Kosteneffizienz gelten eben nur unter einschränkenden Prämissen, die umso mehr ihre Gültigkeit verlieren, je länger die Zusammenarbeit andauert.

### 3.2.5 Transparenz und Partizipation

Aus der Perspektive von Transparenz und Partizipation ergeben sich ebenfalls Zusammenhänge, die ÖPP in der Vergangenheit förderten bzw. behinderten. Bei Transparenz geht es um die Frage, inwieweit neben den gebietskörperschaftlichen Verwaltungsorganen auch die Vertretungsorgane und damit letztlich die Öffentlichkeit oder die Beschäftigten über Vertragsinhalte und Vertragspolitik informiert werden (*Krumm* in diesem Band). Bei Partizipation steht deren Mitwirkung am Vertrags- bzw. Gesellschaftsmanagement im Vordergrund. Als fördernd oder behindernd dürfte sich diese Perspektive in erster Linie bei der neuen Generation von vertraglichen Kooperationen ausgewirkt haben. Bei organisatorischen PPP hatten viele Kommunen teilweise jahrzehntelange Erfahrungen, so dass eigentlich klar sein musste, welche Mitwirkungsmöglichkeiten die Vertretungsorgane hatten (*Becker* 1997). Allerdings wurde auch hier im Zuge höherer Ansprüche an Transparenz und Partizipation mehr Aufklärung über Gesellschafts-, Beherrschungs-, Leistungs- bzw. Gewinnabführungsverträge etc. verlangt. Bei den vertraglichen Kooperationen scheinen dagegen die mangelnde Transparenz und Partizipation von Teilen der Politik und Verwaltung bewusst angestrebt worden zu sein. Ein Einfluss von Öffentlichkeit und politischer Opposition sollte verhindert werden. Dies wäre also als förderndes Element zu identifizieren, das noch dadurch gestärkt wurde, dass Parlamente und Öffentlichkeit das Problem von Transparenz und Partizipation anfangs ganz offensichtlich unterschätzten (*Budäus/Grüb* 2007, S. 249; *Gerstlberger/Siegl* 2011). Die Vertragsverhandlungen wurden von einem kleinen Kreis von Politikern und Verwaltungsbeamten geführt. Die Vertragsinhalte blieben vertraulich. Die Vertretungsorgane wurden nur eingeschränkt informiert, die Öffentlichkeit meist gar nicht. Kritik kam erst dann auf, wenn Vertragselemente zum Tragen kamen, die dem öffentlichen Auftrag – zumindest im Verständnis von Parlament, Beschäftigten und Bevölkerung – entgegenstanden oder die zu deutlich höheren Kosten führten. Es gab prominente Fälle, in denen die kommunalen Vertretungsorgane die Gerichte bemühten, um Einblick in die entsprechenden Verträge zu bekommen. Unterstellt man, dass Politik und Verwaltung ÖPP nicht gezielt dazu nutzten, Transparenz und Partizipation zu verhindern, könnte deren mangelhafte Ausführung als

bremsender Faktor gewirkt haben. Zumindest stießen sie zunehmend auf Kritik sowohl in der interessierten Öffentlichkeit als auch in den politischen Organen. In den Haushaltsplänen von Bund und Ländern werden die finanziellen Lasten lediglich – wenn überhaupt – als sog. Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen. In den kaufmännischen Bilanzen der Kommunen erscheinen sie grundsätzlich nur dann, wenn sie dem wirtschaftlichen Eigentum der Kommunen zuzurechnen sind. In welchem Ausmaß zukünftige Generationen belastet werden, bleibt jedenfalls offen. Zudem wurde den kommunalen Parlamenten, wie erwähnt, oftmals erst im Nachhinein klar, dass sich das Management von langfristigen, unvollständigen und relationalen Verträgen nach anderen Regeln vollzieht als die jährlichen Haushaltsaufstellungen mit ihren mehr oder weniger offenen Debatten in den Parlamenten und den Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Parlamentarier.

#### 4. Fazit

Überschaut man den gesamten Zeitraum seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert können kennzeichnende Entwicklungen von ÖPP herausgearbeitet werden, wenn man zu radikalen Vereinfachungen oder idealtypischen Verkürzungen der komplexen Realität bereit ist. Diese Vereinfachungen betreffen die Art der ÖPP, die Gebietskörperschaften und die Erfahrungen, die in der konkreten Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Partnern gesammelt wurden. Insofern hat das Folgende eher den Charakter eines ‚Referenzrahmens‘, das durch weitere Forschungen ausgefüllt werden müsste.

Unter der Perspektive der ‚Kontinuität‘ wird man zunächst festhalten können, dass es seit dem 19. Jahrhundert durchgehend organisatorische und vertragliche ÖPP gab, die vornehmlich in der wirtschaftlichen, aber auch in der sozialen und kulturellen Infrastruktur zur Anwendung kamen.

Unter der Perspektive ‚langfristiger Zyklen‘ gilt es festzuhalten, dass es im ausgehenden 19. wie im ausgehenden 20. Jahrhundert im Hinblick auf das allgemeine Verhältnis von ‚Staat‘ und ‚Wirtschaft‘ zu Paradigmenwechseln kam, die zugleich Wendepunkte in der praktischen Politik bedeuteten. Das ausgehende 19. Jahrhundert markiert den Übergang vom liberalen Ordnungsstaat zum regulierenden und öffentliche Dienstleistungen selbst produzierenden Interventionsstaat mit entsprechendem Vertrauen in die Steuerungsfähigkeit des öffentlichen Sektors. Im ausgehenden 20. Jahrhundert fand ein Wandel von diesem zum kooperativen und öffentliche Dienstleistungen fremd beziehenden Gewährleistungsstaat mit erneutem Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des privaten Sektors statt. Es spricht einiges dafür, dass in beiden Wendepunkten die Zahl der ÖPP zunahm. ÖPP können insofern als ‚Kompromiss‘ in Zeiten ordnungspolitischer Übergänge, vielleicht auch Unsicherheit interpretiert werden. Während sich aber in der älteren Epoche das Interesse vornehmlich den organisatorischen ÖPP zuwandte, waren es in der jüngeren insbesondere die vertraglichen, die Aufmerksamkeit fanden.

Unter der Perspektive ‚kurzfristiger Konjunkturen‘ spielten die konkreten Erfahrungen, die mit öffentlich-privaten Kooperationen, aber auch mit rein öffentlichen Unternehmen gesammelt wurden, für die Entwicklung von ÖPP eine wichtige Rolle. Die negativen Erfahrungen, die beim Fremdbezug von infrastrukturellen Leistungen über vertragliche ÖPP mit der ersten Generation von Konzessionsverträgen seit den 1840/50er Jahren gesammelt wurden, führten u.a. dazu, dass diese nicht verlängert wurden und statt dessen rein öffentliche Unternehmen oder eben gemischtwirtschaftliche, d.h. organisatorische

ÖPP, an ihre Stelle traten. Ähnlich verhielt es sich in der jüngeren Vergangenheit seit den 1980er Jahren. Die optimistischen Erwartungen, die man insbesondere in vertragliche ÖPP gesetzt hatte, wurden nicht immer erfüllt, so dass die gemachten Erfahrungen deren Entwicklung weniger förderten und zunehmend behinderten. Es fällt auf, dass insbesondere das institutionelle Arrangement der vertraglichen ÖPP in der Vergangenheit durch die ‚Konjunktur‘ von Erwartung und Erfahrung beeinflusst wurde, womit sich erneut die Frage stellt, inwieweit der privatrechtliche Vertrag in marktlichen Beziehungen geeignet ist, öffentliche oder gemeinwirtschaftliche Ziele zu verfolgen.

## Literatur

- Ambrosius, Gerold*, 1984: Die öffentliche Wirtschaft in der Weimarer Republik. Kommunale Versorgungsunternehmen als Instrumente der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Ambrosius, Gerold*, 2000: Public Private Partnership und Gemischtwirtschaftlichkeit – neue Formen öffentlich-privater Kooperation in historischer Perspektive, in: *Frese, Matthias/Zeppenfeld, Burkhard* (Hrsg.), Kommunen und Unternehmen im 20. Jahrhundert. Wechselwirkungen zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft, Essen: Klartext-Verlag, S. 199-214.
- Ambrosius, Gerold*, 2012: Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Apfelstedt, Heinrich*, 1931: Umfang und Formen der öffentlichen Unternehmungstätigkeit im Rahmen der deutschen Gesamtwirtschaft, in: *Landmann, Julius* (Hrsg.), Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmen, Teil II (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 176/II), München/Leipzig, S. 587-633.
- Bauer, Hartmut*, 2008: Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships – Einführende Problemskizze, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), Verwaltungskooperation. Public Private Partnership und Public Public Partnership, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 9-32.
- Baumgärtner, Frank/Eßer, Thomas/Scharping Rudolf* (Hrsg.), 2009: Public Private Partnership. Das Handbuch, Frankfurt a.M.: Frankfurter Allgemeine Buch.
- Becker, Ralph*, 1997: Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden: Nomos.
- Beckers, Thorsten*, 2009: Eine institutionenökonomische Analyse der Kosteneffizienz des PPP-Ansatzes, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 32, S. 325-338.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter*, 2009: Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships. Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 176-183.
- Berger, Florian*, 2009: ÖPP-Beschleunigungsgesetz (Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 65), München: Verlag PCO.
- Brüggemann, Thomas*, 2010: Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im kommunalen Bereich. Umfang und Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen am Beispiel der Stadt Paderborn, Aachen: Shaker.
- Budäus, Dietrich*, 1998: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 99-118.
- Budäus, Dietrich*, 2003: Neue Kooperationsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Charakterisierung, Funktionsweise und Systematisierung von Public Private Partnership, in: *Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, S. 213-233.
- Budäus, Dietrich*, 2006: Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 11-28.

- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit*, 2008: Public Private Partnership (PPP). Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionstand, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Brosius-Gersdorf, Frauke* (Hrsg.), *Verwaltungskooperation. Public Private Partnership und Public Public Partnership*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, S. 33-50.
- Budäus, Dietrich/Grüning, Gernot*, 1997: Public Private Partnership. Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus der Sicht der Public Choice-Theorie, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 25-66.
- Bürsch, Michael/Funken, Klaus* (Hrsg.), 2007: *Kommentar zum ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, Frankfurt a.M.: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), 2009: *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe.
- Christen, Jörg*, 2008: *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe.
- Christen, Jörg*, 2009: Einführung, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), *PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften*, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 9-32.
- Deutscher Städtetag*, 1995: *Der Deutsche, Chancen und Grenzen der Privatisierung. 25 Thesen des Deutschen Städtetages*, in: *der städtetag*, 5, S. 317-319.
- Eichhorn, Peter*, 1997: *Public Private Partnership und öffentlich-privater Wettbewerb*, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden: Nomos, S. 199-207.
- Eichhorn, Peter*, 2006: *Merkmale guter Public Private Partnership*, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 107-114.
- Fabry, Beatrice u.a.*, 2011: *Beteiligung Dritter an Unternehmen der öffentlichen Hand*, in: *Fabry, Beatrice/Augsten, Ursula* (Hrsg.), *Unternehmen der öffentlichen Hand. Handbuch*, Baden-Baden: Nomos, S. 271-310.
- Gerstlberger, Wolfgang/Schmittel, Wolfram*, 2004: *Public Private Partnership als neuartiges Regelmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen*, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Gerstlberger, Wolfgang/Siegl, Michael*, 2011: *Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Konzept für zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Glöckner, Arno*, 2009: *Kommunale Infrastrukturverantwortung und Konzessionsmodelle. Ein Beitrag zum Recht der Gewährleistungsverwaltung und öffentlich-privater Partnerschaften unter besonderer Berücksichtigung der Wasserversorgung*, München: Beck.
- Gottschalk, Wolf*, 1997: *Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft*, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung*, Baden-Baden: Nomos, S. 153-166.
- Grabow, Busso/Reidenbach, Michael/Rottmann, Manuela/Seidel-Schulze, Antje*, 2005: *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Grabow, Busso/Schneider, Stefan*, 2009: *PPP-Projekte in Deutschland 2009: Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Harms, Jens*, 2006: *Organisations-PPP. Kontrolle, Controlling und Governance*, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 115-130.
- Harms, Jens/Reichard, Christoph* (Hrsg.), 2003: *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*, Baden-Baden: Nomos.
- Heinz, Werner*, 1993: *Wesentliche Elemente von Partnerschaften bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung*, in: *Heinz, Werner* (Hrsg.), *Public Private Partnership – ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 483-541.

- Hoppenberg, Michael/Dinkhoff, Marc/Schäller, Sebastian*, 2009: Vertragsgestaltung, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 65-149.
- Janetschek, Michael*, 2007: Privatisierung und ÖPP als Ausweg. Kommunal Finanzen unter Druck. Handlungsoptionen für Kommunen, Stuttgart: Ernst & Young.
- Kanthak, Norbert/Lenzen, Andreas*, 2008: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von PPP-Modellen, in: *Meyer-Hofmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrach, Oliver* (Hrsg.), Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträge in der Praxis, Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 317-339.
- Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder* (Hrsg.), 2006: Gemeinsame Position der Rechnungshöfe aus Bund und Ländern zu PPP vom Mai 2006, Berlin.
- Krapp, Max-Christopher*, 2013: Wettbewerb, Privatisierung und Public Private Partnership als Ausweg aus der Krise? Formen kommunaler Aufgabenerfüllung aus der Sicht deutscher Ratsmitglieder, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer VS, S. 158-178.
- Krasemann, Detlef*, 2008: Public Private Partnership. Rechtliche Determinanten der Auswahl und Konkretisierung von Projekten als Public Private Partnership, Hamburg: Kovač.
- Leinemann, Ralf/Kirch, Thomas*, 2006: ÖPP-Projekte – konzipieren – ausschreiben – vergeben. Praxisleitfaden für Auftraggeber und Bieter, Köln: Verlag Bundesanzeiger.
- Lenk, Thomas*, 2006: Cross Border Leasing. Finanzwissenschaftliche Analyse eines kommunalen Finanzierungskonzepts unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen ausländischer Rechtsänderungen, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 217-244.
- Libbe, Jens/Hanke, Stefanie/Verbücheln, Maic*, 2011: Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Mayer, Margit*, 1994: Public-Private Partnership – eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspolitik?, in: *Roth, Roland/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Kommunalpolitik, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung/Opladen: Leske + Budrich, S. 440-457.
- Metzger, Monika*, 2012: Steuer- und vergaberechtliche Probleme bei Public Private Partnership, Saarbrücken: Universität des Saarlandes, Diss.
- Meyer-Hofmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrach, Oliver* (Hrsg.), 2008: Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträge in der Praxis, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Mirow, Thomas*, 1998: Public Private Partnership – eine notwendige Strategie zur Entlastung des Staates. Beispiele aus der Freien und Hansestadt Hamburg, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 11-23.
- Mittendorf, Volker*, 2008: Bürgerbegehren und Volksentscheide gegen Privatisierung und die Rolle der Gewerkschaften, in: *Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg* (Hrsg.), Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg: VSA Verlag, S. 310-329.
- Mühlenkamp, Holger*, 2006: Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: Ökonomische Analyse von Public Private Partnership (PPP). PPP als Instrument zur Steuerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.), Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2012: Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: *Küpper, Hans-Ulrich/Semper, Lothar* (Hrsg.), Chancen und Risiken

- von PPP. Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive, München: Deutsches Handwerksinstitut, S. 63-126.
- Muthesius, Thomas*, 1997: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Verkehrswirtschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 169-183.
- Odenwald, Rudolf*, 1997: Privatfinanzierung staatlicher Bauaufgaben. Eine Einschätzung aus der Sicht des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 145-152.
- Oebbecke, Janbernd*, 2007: Rechtliche Vorgaben für die Gründung kommunaler Gesellschaften, in: *Hoppe, Werner/Uechtriz, Michael* (Hrsg.), Handbuch kommunale Unternehmen, Köln: Otto Schmidt Verlag, S. 205-252.
- Papenfuß, Ulf*, 2012: Status Quo der öffentlichen Wirtschaft. Empirische Analyse von Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen von unmittelbaren Beteiligungen der öffentlichen Hand, in: *Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), Renaissance öffentlicher Wirtschaft. Bestandsaufnahme – Kontexte – Perspektiven, Baden-Baden: Nomos, S. 49-70.
- Partnerschaften Deutschland 2012*: Öffentlich-Private Partnerschaften in Deutschland 2011, Berlin.
- Pfnür, Andreas*, 2007: Möglichkeiten und Grenzen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten, in: *Brüggemeier, Martin/Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno* (Hrsg.), Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor, Bern u.a.: Haupt Verlag, S. 221-229.
- Pfnür, Andreas*, 2009: Möglichkeiten und Grenzen der Risikoallokation zur Effizienzsteigerung von PPP-Projekten, in: *Pechlaner, Harald* (Hrsg.), Unternehmertum und Public Private Partnership. Wissenschaftliche Konzepte und praktische Erfahrungen, Wiesbaden: Gabler, S. 27-52.
- Pfnür, Andreas/Schetter, Christoph*, 2010: Methoden und Instrumente des Risikomanagements bei PPP-Projekten, in: *Pfnür, Andreas/Schetter, Christoph/Schöbener, Henning* (Hrsg.), Risikomanagement bei Public Private Partnerships, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 29-50.
- Pols, Helge/Scherer-Leydecker, Christian*, 2009: Auftragsvergabe, in: *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich Private Partnerschaften, Bad Homburg: Vereinigte Verlagsbetriebe, S. 247-296.
- PricewaterhouseCoopers*, 2002: Deutsche Städte auf dem Weg zum modernen Dienstleister. Kommunalstudie 2002, Frankfurt
- Reichard, Cristoph*, 1998: Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 121-153.
- Reichard, Christoph*, 2003: „New Public Management“ als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: *Harms, Jens/ Reichard, Christoph* (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, S. 119-143.
- Reichard, Christoph*, 2006: Organisations-PPP. Typologie und praktische Ausprägung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 77-96.
- Roggencamp, Sibylle*, 1999: Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang
- Rüggemeier, Werner*, 2008: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership – Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld: Transcript.
- Sack, Detlef*, 2003: Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche Public Private Partnership-Entwicklung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 26, S. 353-370.
- Sack, Detlef*, 2006a: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfad vertraglicher PPP in Deutschland. Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 51-76.
- Sack, Detlef*, 2006b: Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Dienstleistungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft, 45, S. 25-38.

- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public Private Partnerships, in: *Haus Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1997: Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 19-59.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1998: Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 93-124.
- Sinz, Klaus*, 1997: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership in der Versorgungswirtschaft, in: *Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden: Nomos, S. 185-194.
- Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Ausgliederung und Privatisierung in den dreißig größten deutschen Städten, in: *Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik* (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma, S. 85-109.
- Trapp, Jan Hendrik/Bolay, Sebastian*, 2003: Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Ver.di* 2005: ver.di-Positionspapier zu Public Private Partnership (PPP), 24.5.2005, Berlin.
- Weber, Martin*, 2006: Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 139-158.
- Weber, Martin/Maß, Oliver/Parzyck, Andreas*, 2006: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Erkenntnis- und Entscheidungsprozess, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership: Rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung, München: Beck, S. 499-597.
- Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), 2006: Praxishandbuch Public Private Partnership: Rechtliche Rahmenbedingungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierung, München: Beck.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos .
- Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, 2006: Positionspapier. Public Private Partnership, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 247-252.
- Ziekow, Jan*, 2011: Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? PPP im Kontext der deutschen Diskussion um die Rolle des Staates, in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.), Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos, S. 43-65.
- Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander*, 2008: Public Private Partnership. Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, Baden- Baden: Nomos.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Gerold Ambrosius, Universität Siegen, Institut für Europäische Regionalforschungen, Hölderlinstr. 3, 57076 Siegen  
E-Mail: ambrosius@geschichte.uni-siegen.de

## Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

*Holger Straßheim*

# Collaborative Governance: Mehrebenendynamiken und Mechanismen des Wandels

### Zusammenfassung

In der post-euphorischen Diskussion um *Collaborative Governance* geht es vermehrt um Tendenzen der Pluralisierung, der Politisierung und der öffentlichen Kritik. Damit erscheint es unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld intersektoraler und interorganisatorischer Beziehungen verändern wird. Der Beitrag setzt hier primär konzeptionell an. Ziel ist es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie Wandlungsmechanismen zu identifizieren. Dies geschieht mit Bezug auf drei Ebenen – der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst, der Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen und der Ebene der Strukturierung dieser Arrangements durch ihre Einbettung in institutionelle Logiken. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen lassen sich Aussagen über zukünftige Entwicklungen ableiten.

*Schlagnote:* Collaborative Governance, Public Private Partnerships, Netzwerktheorie, Politisierung, institutionelle Logiken

### Abstract

*Collaborative Governance. Dynamics in Multi-Level Arrangements and Mechanisms of Change*

The euphoric debate on collaborative governance has come to an end. Henceforth, tendencies of plurality, politicization, and public criticism are on the agenda. The near and far future of inter-sectoral and inter-organizational relation remains to be open. Against this background, the paper contributes to the debate in a conceptual way. Its purpose is to identify mechanisms of change upon network theory and insights from the neo-institutional debate. Three levels of collaborative governance are addressed, the level of the networks and alliances itself, the level of their parental organizations, and the level of the structural embedding within complementary and diverging institutional logics. Assumptions on the future developments on collaborative governance are necessarily derived from the interaction of the mechanisms of change on these three levels.

*Key words:* Collaborative governance; public private partnerships; politicization; institutional logics

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Diskussion um *Collaborative Governance* ist in eine post-euphorische Phase eingetreten. Public Private Partnerships und andere Formen der interorganisatorischen und intersektoralen Produktion von Gütern, Dienstleistungen und Problemlösungen werden mittlerweile sehr viel kritischer diskutiert als noch in den achtziger und neunziger Jahren. Mindestens drei Tendenzen sind zu beobachten (*Sack 2009*): Erstens findet eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung statt, die je nach Regulierungs- und Politikfeld zu höchst unterschiedlich strukturierten und organisierten Arrangements führt und damit zu einer

verschärften Unübersichtlichkeit; zweitens kommt es vermehrt zu einer Politisierung, bei der entsprechende Kooperationsformen ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik geraten; drittens betont gerade die jüngere Forschung die Pathologien und Probleme intersektoraler Organisationsbeziehungen in Form von Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebeneffekten.

Damit erscheint es sowohl aus der Forschungs- wie auch der Praxisperspektive unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld der *Collaborative Governance* verändern wird. Der Beitrag setzt hier primär konzeptionell an. Ziel ist es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie relevante Mechanismen des Wandels zu identifizieren und auf ihren Erklärungswert hinsichtlich der gegenwärtig zu beobachtenden Tendenzen einer Pluralisierung, Politisierung und Problematisierung von *Collaborative Governance* zu überprüfen. Den Ausgangspunkt bilden zwei Annahmen: Erstens wird davon ausgegangen, dass es sich bei sektorübergreifenden Organisationsbeziehungen um Mehrebenensysteme handelt. Zweitens ist zu vermuten, dass auf jeder dieser Ebenen – jener der Allianzen und Netzwerke selbst, ihrer Mitgliedsorganisationen und der Einbettung dieser Arrangements in organisatorische Felder – spezifische Wandlungsmechanismen zu identifizieren sind. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen (ihrer „multi-level-interrelatedness“, vgl. Sydow u.a. 2012) können zumindest tentativ Aussagen über zukünftige Entwicklungen und erwartbare Problemkonstellationen abgeleitet werden.

Der Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Nach einer Einleitung in den aktuellen Stand einer eher kritischen *Collaborative Governance*-Diskussion liegt der Fokus im Hauptteil auf der Identifikation der jeweils ebenenspezifischen Mechanismen. (1) Auf der Fokalebene – der Netzwerkebene im engeren Sinne – muss grundsätzlich von „nicht-ergodischen“, den Options- und Handlungskorridor über die Zeit nach und nach verengenden Prozessen ausgegangen werden (Sydow u.a. 2012). Netzwerke und andere Kollaborationen entwickeln sich nicht unabhängig von ihren Ausgangsbedingungen, werden allerdings auch nicht durch sie determiniert. Die Forschung beschreibt in diesem Sinne zahlreiche Pfadabhängigkeitsphänomene, die durch Lock-in-Effekte und Selbstverstärkungsmechanismen erklärt werden können; zugleich sind aber immer wieder auch kritische Konflikt- und Krisenereignisse zu beobachten, welche die Netzwerkkommunikation belasten oder sogar Segregationsdynamiken auslösen. (2) Zur Erklärung dieser unterschiedlichen Verläufe muss zum einen die Ebene der Mitgliedsorganisationen einbezogen werden. Dann wird deutlich, dass *Collaborative Governance* zu prekären Doppelidentitäten und Interessenkonflikten zwischen Kooperations- bzw. Organisationszugehörigkeit führen kann. Bei den Repräsentanten der beteiligten Verwaltungen und Unternehmen steigt mit der Anzahl von „overlapping memberships“ die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten und strategischen Spielen im Sinne einer „Netzwerkpolitik“ (Straßheim 2011). (3) Zum anderen ist auch die Makroebene der Einbettung intersektoraler Arrangements in Organisationsfelder einzubeziehen. Insbesondere die neuere Institutionenforschung kann zeigen, dass Organisationsfelder durch unterschiedliche „institutional logics“ strukturiert werden (Thornton/Ocasio/Lounsbury 2012; Owen-Smith/Powell 2008). Letztlich gewinnen *Collaborative Governance*-Arrangements – dies lässt sich auch anhand zahlreicher Fallbeispiele nachvollziehen – ihre Identität durch die Verbindung multipler, mitunter auch konkurrierender Logiken. Es ist zentrale Erkenntnis der „institutional logics“-Forschung, dass mit der Zunahme solcher interinstitutionellen Verbindungen auch der Wandlungsdruck steigt – einerseits in Richtung einer Rekombination und zunehmenden

den Komplexität institutioneller Logiken, andererseits in Richtung einer damit einhergehenden organisationalen Ausdifferenzierung von Netzwerken und anderen Beziehungsformen. Dies wäre für die zukünftige Entwicklung von *Collaborative Governance* freilich noch durch weitere fallvergleichende Studien zu überprüfen.

## 2. *Collaborative Governance* in der post-euphorischen Phase

Die Diskussion um *Collaborative Governance* ist in eine post-euphorische Phase eingetreten. Public Private Partnerships (PPP) und andere mehr oder minder dauerhafte Koordinationsformen der organisations- und sektorenübergreifenden Produktion von Gütern, Dienstleistungen, Entscheidungen und Problemlösungen für öffentliche Zwecke werden mittlerweile sehr viel kritischer diskutiert als noch in den achtziger und neunziger Jahren (zur Definition vgl. *Donahue/Zeckhauser* 2006; *Sack* 2009). Dieser Skepsis hatten einzelne Autoren bereits sehr früh Ausdruck verliehen: „Often, participants in a collaborative endeavour cannot agree on common aims, the amount of power within the collaboration is unequal, trust is difficult to build, and participants do not know with whom they are linked. The stark conclusion from this research is that ‘unless the potential for real collaborative advantage is clear, it is generally best, if there is a choice, to avoid collaboration’.“ (*McGuire* 2006, S. 240)

Insbesondere die neuere, politik- und verwaltungswissenschaftlich informierte Forschung zu PPP, zu *Collaborative Public Management* und zu *Collaborative Governance* hat sich kritisch und stärker konzeptionell mit den vielfältigen Arrangements der Koordination zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor auseinandergesetzt (*Sack* 2009; *Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011; *McGuire/Agranoff* 2011; *Sack* 2013; *Straßheim* 2011; *Straßheim* 2013; *Oppen/Sack* 2008).

Mindestens drei Tendenzen sind zu beobachten: *Erstens* findet eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung statt, die je nach Regulierungs- und Politikfeld zu höchst unterschiedlich strukturierten und organisierten Arrangements führt und damit zu einer verschärften Unübersichtlichkeit. Zwischen der völlig eigenständigen oder zumindest eigenverantwortlichen Leistungserstellung durch öffentliche Organisationen und der wie auch immer philanthropisch oder durch andere Interessen motivierten, ebenfalls eigenständigen Erstellung öffentlicher Leistungen durch Private öffnet sich ein weites Feld organisatorischer, vertraglicher und netzwerkartiger Koordinationsmodi (vgl. zu dieser Unterscheidung *Sack* 2009, S. 20ff.; zur Rolle von „discretion“ als Unterscheidungsmerkmal vgl. *Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 514ff.). In diesem „murky middle ground“ (*Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 514) lassen sich unterschiedlichste Formen der Leistungserstellung identifizieren, die von der Produktion öffentlicher Dienstleistungen, der Bereitstellung von Infrastrukturen und der Umsetzung von Wirtschaftsförderungsprogrammen bis hin zur Koordination politischer Expertise oder dem Design von Politikinstrumenten reichen (*Voss* 2007; *Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011). Die Forschung hat lange Zeit versucht, durch die Reformulierung und Ausweitung von Definitionen die Differenzierungsdynamiken in diesem Bereich gleichsam begrifflich wieder einzuholen. Mittlerweile jedoch scheint klar zu sein, dass es verstärkter Bemühungen auf der konzeptionellen Ebene bedarf, um angesichts der insgesamt uneinheitlichen und komplexen Gemengelage von Ausprägungen zu generalisierbaren Aussagen über Mechanismen der Entstehung, des Wandels und der Wirkung von *Collaborative Governance* zu gelangen: „The literature on public-private

partnerships (PPPs) is enormous, yet it remains confused and inconclusive. Among the reasons are conceptual vagueness, multiplicity of definitions, ideologically-based advocacy (both pro and con), and disparate research traditions.“ (*Brinkerhoff/Brinkerhoff* 2011, S. 3) Noch immer behandelt ein Teil der Forschung die internen Governancedynamiken als „black box“ (*Thomson/Perry* 2006). Unklar bleiben die institutionellen Bedingungen der Ausbreitung neuer Koordinations- und Kommunikationsformen, die Rolle von Konflikt und Krisenereignissen in den jeweiligen Interaktionsprozessen und die im Spannungsverhältnis von partikularen und kollektiven Interessen sich ausdifferenzierenden Asymmetrien und Machtungleichgewichten auf den verschiedenen Ebenen der Organisations- und Interorganisationsbeziehungen.

*Zweitens* kommt es vermehrt zu einer Politisierung, bei der entsprechende Kooperationsformen ins Kreuzfeuer öffentlicher Kritik geraten (*Sack* 2013). Möglicherweise hat die Beschwörung von Partnerschaftlichkeit und Innovationspotential in der Governance- und Netzwerkforschung, die Suche nach den „networks of innovators“ (*Powell/Grodal* 2005) es verhindert, dass die Macht- und Autorisierungsprozesse, die Geltungs- und Legitimationsfiktionen im Verhältnis von Netzwerken, Mitgliedsorganisationen und politischer Netzwerkwelt in den Blick geraten: „[...] any examination of public management networks must not disregard the political context“ (*Agranoff/McGuire* 2001, S. 23). *Collaborative Governance* betrifft in diesem Sinne nicht nur die netzwerkinternen Koordinierungsdynamiken, sondern auch die Neuordnung politischer Relevanz und Koordinationszusammenhänge, die Positionierungsdynamiken, Autonomisierungseffekte und Rechtfertigungspotentiale auf der Ebene der Mitgliedsorganisationen. Neben dieser endogenen Politisierung, bei der *Collaborative Governance* aus sich selbst heraus mikropolitisch zur Disposition gestellt wird, lässt sich auch eine exogene, in der Öffentlichkeit ausgetragene Politisierung beobachten: Seit Mitte der 2000er Jahre verweist die steigende Skepsis und die mediale Skandalisierung von PPP als ‚Ausverkauf‘ auf eine Neuordnung der politischen und institutionellen Rahmenbedingungen wie auch auf einen Wandel in Privatisierungs- und Partizipationsdiskursen (*Sack* 2009, S. 173ff.).

*Drittens* (und im Zusammenhang mit diesen Beobachtungen) betont gerade die jüngere Forschung die Pathologien und Probleme intersektoraler Organisationsbeziehungen in Form von Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebenefekten (zusammenfassend *O’Leary/Blomgren Bingham* 2008):

*Konflikte in intersektoralen und interorganisationalen Kooperationen:* Ganz gleich ob es sich um Dienstleistungsnetzwerke handelt, um Public Private Partnerships oder interkommunale Kommunikationszirkel – sehr häufig entstehen im Verlauf der Vernetzungsaktivitäten Spannungen mit teilweise sogar krisenhaften Zügen (*O’Leary/Blomgren Bingham* 2008, S. 259ff.). Die Ursache dafür scheint weniger bei den einzelnen Mitgliedern als vielmehr im dichotomen Charakter der Arrangements selbst zu liegen. Offensichtlich geraten die Teilnehmer früher oder später in einen Widerspruch, der sich in problematischen „dual responsibilities“ (*Agranoff/McGuire* 2001) bzw. „dual identities“ (*Thomson/Perry* 2006) zwischen kollektiven und partikularen Interessen, zwischen Netzwerkverpflichtungen und Organisationsverantwortung äußert und die Zusammenarbeit immer neu destabilisiert.

*Hierarchien, Machtasymmetrien, Misstrauen:* Untersuchungen zeigen, dass es in vielen Netzwerken mit nominell gleichrangigen Akteuren, etwa zwischen öffentlichen Verwaltungen auf der einen und finanzkräftigen Unternehmen auf der anderen Seite, zu ausgeprägten Hierarchisierungen kommt (*McGuire* 2006; *McGuire/Agranoff* 2011). Meist

handelt es sich um eine oder mehrere ‚lead organizations‘, die in gleichsam oligarchischer Weise die internen Interaktionen bestimmen und dabei faktisch die wesentlichen Entscheidungen über Ressourcen, Ziele und Arbeitsweisen dominieren. Diese Kompetenzverschiebung innerhalb einer Kooperation nimmt nur selten einen formalen Charakter an; sie ist vielmehr Teil einer informalen Matrix aus Kompetenzzuschreibungen und Kontrolldynamiken in einem nach außen partnerschaftlichen Verbund. Misstrauen bildet daher unter Umständen in Netzwerken eine wichtige Informationsquelle. Die Beschwörung von Vertrauen in der Literatur halten einige Autoren daher sogar für bedenklich: „[...] we cannot ignore the facade of ‘trust’ and the rhetoric of ‘collaboration’ used to promote vested interests through the manipulation and capitulation of weaker partners.“ (Hardy 1996, S. 679)

*Rationalisierungen, konkurrierende Rationalitäten und Accountability-Versagen:* Nicht selten stehen Mitglieder von PPP vor dem paradox wirkenden Befund, dass die in den Kooperationen erbrachten Leistungen extrem unterschiedlich bewertet werden. Während diese etwa aus der Sicht öffentlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure bereits wegen der Einhaltung von Transparenz- und Beteiligungsregeln als Erfolg gesehen werden, bleiben sie aus Sicht privater Organisationen möglicherweise hinter den erwarteten Profiten zurück. Mehr noch: Innerhalb der Arrangements selbst entwickelt sich unter diesem Druck eine weitere, kollaborationsspezifische Deutung der Leistungserstellung, die unhinterfragte Rechtfertigungs- und Rationalisierungsprämisse mobilisiert: „Over time, as collaboration partners learn what works and what does not work, ‘highly rationalized myths’ may develop that gain both intrinsic and instrumental legitimacy and then form the basis of reciprocal exchange.“ (Thomson/Perry 2006, S. 28) Das Auseinanderdriften konkurrierender Performanzdiskurse mündet so in einem „performance paradox“ (Jay 2012). Angesichts solcher Kontroversen, der Mobilisierung von Rechtfertigungsmythen und der dahinter stehenden multiplen Rationalitäten wird dann auch die öffentliche Zurechenbarkeit von Leistungen erschwert – „accountability failures“ und mangelnde Transparenz gelten mittlerweile als häufige Defizite öffentlich-privater Kooperationen (Krawchenko/Stoney 2011; Sack 2009, S. 291ff.; Forrer u.a. 2010; Willems/Van Dooren 2011).

Im Folgenden soll zur Klärung dieser Dynamiken und Problemkonstellationen zunächst auf der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst angesetzt werden (Abschnitt 3), um dann auch die Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen (Abschnitt 4) sowie abschließend die Ebene der Strukturierung dieser Arrangements durch institutionelle Logiken (Abschnitt 5) einzubeziehen.

### 3. Koordination und Krise – Dynamiken auf der Interorganisationsebene

In der Forschung zu *Collaborative Governance* hat man mittlerweile die Kritik an tendenziell statischen Typologien und Strukturmodellen aufgenommen und sucht nach Möglichkeiten, sowohl den Wandel als auch die Stabilität von Allianzen und Partnerschaften in seinen wesentlichen (endogenen wie exogenen) Mechanismen nachzuvollziehen (Emerson/Nabatchi/Balogh 2011; Bryson/Crosby/Middleton Stone 2006). Ganz grob kann dabei zwischen 1. Phasenmodellen bzw. Lebenszyklusmodellen und 2. nichtlinearen Prozessmodellen unterschieden werden (Sydow 2003; Straßheim 2011, S. 126ff.). Beiden liegen unterschiedliche Vorstellungen von der Modellierung der Netzwerkprozesse, den Wirkungsmechanismen und den Möglichkeiten einer Intervention zugrunde.

*Phasen- und Lebenszyklusmodelle* basieren auf der idealtypischen Annahme, dass Vernetzungsprozesse von der Anbahnung bis zur Terminierung bestimmte Phasen oder Stadien durchlaufen. Teilweise orientieren sich entsprechende Ansätze an der Abfolge des Policy-Zyklus. Der Entwicklungsverlauf nimmt dann die Richtung eines Problemlösungs- und Entscheidungsprozesses, bei dem auf die Problemanalyse und Zieldefinition unterschiedliche Aktivitäten der Zielerreichung und schließlich deren Bewertung folgt (Kohlmeier/Mauruszat/Seyfried 2000, S. 35). Für eine solche Konzeption gilt letztlich das, was Paul Sabatier (1993) auch allgemein an der Phasenheuristik in der Politikfeldanalyse kritisiert hat, nämlich Defizite bei der Erfassung von parallelen Entwicklungen, Rückbezügen, Phasenverschiebungen oder „garbage can“-Prozessen sowie eine grundsätzliche Blindheit für die Pluralität gleichzeitig miteinander konkurrierender, begrenzt lernfähiger Deutungs- und Geltungsansprüche. Diese Differenzierungsbewegungen nehmen andere Phasenmodelle explizit auf (vgl. Straßheim/Oppen 2006). Netzwerke durchlaufen demnach einen allmählichen institutionellen und kognitiven Stabilisierungspfad, an dessen Beginn eine *Initialisierungsphase* steht. Die Anfänge eines Vernetzungsprozesses zeichnen sich durch divergente Ziel- und Problemwahrnehmungen, Positionierungen und wechselseitige Beobachtungen aus, die erst durch die Bestimmung basaler Regelungs- und Finanzierungsformen, Projekthorizonte und Zieldefinitionen in eine *Etablierungsphase* übergeleitet werden können. Diese bildet dann die Grundlage für vielfältige *Differenzierungsbewegungen* der Beteiligten im Zuge der Bildung von Arbeitsgruppen oder Unterprojekten, weiteren Zeithorizonten, Umdeutung bisheriger Zielformulierungen und einer Segmentierung in Cliques, deren Konkurrenz tendenziell zu einer krisenhaften Belastungsprobe für das Netzwerk wird. Zur *Stabilisierungsphase* kommt es erst, so zumindest in der idealtypischen Sicht des Modells, wenn stärkere vertragliche oder sonstige Formalisierungen und Verpflichtungen greifen, sich geteilte Wertesysteme herausbilden, wechselseitige Anpassungsprozesse stattfinden und eine Vertiefung der kognitiven, normativen und ressourcenbezogenen Interdependenzen das Gesamtarrangement konsolidiert. Der ‚Niedergang‘ des Koordinationszusammenhangs, so es denn dazu kommt, geht einher mit Symptomen der institutionellen Erstarrung, der Routinisierung, Bürokratisierung und Ritualisierung, gefolgt von heftigen, unlösbaren Ressortkonflikten und dem finalen Rückzug der Netzwerkpartner. Solche und ähnliche Konzeptionen gehören zum klassischen und mittlerweile nicht unumstrittenen Repertoire der Organisationsforschung (Greiner 1972; Kimberly/Miles 1980). Kritisiert wird das ‚Willkürhafte‘ einer Phasenunterteilung: „In den einfachsten Formulierungen wird kooperativen Interorganisationsbeziehungen sogar in deterministischer Art und Weise ein bestimmter Phasenverlauf unterstellt und verkannt, dass auch und gerade die Netzwerkentwicklung entschieden vom Handeln der Akteure abhängt und insoweit kontingent ist.“ (Sydow 2003, S. 332) Die Kritik ist vielleicht etwas überzogen: Zyklusmodelle sind deswegen nicht völlig willkürlich, weil es sich um durchaus etablierte und teilweise fest verankerte Schemata der Selbstbeobachtung in Koordinationsprozessen handelt. Phasenunterteilungen gehören zu den Interaktionsheuristiken, mit deren Hilfe Akteure die Komplexität von *Collaborative Governance* reduzieren. Zudem lässt sich aus Phasenmodellen lernen, dass gerade die „initial conditions“ entscheidend sind für den gesamten weiteren Netzwerkverlauf – eine Erkenntnis, die ebenfalls der Pfadtheorie zugrunde liegt (Sydow u.a. 2012).

Eine zweite Variante besteht in *nichtlinearen Prozessmodellen* (Doz/Olk/Smith Ring 2000; Ring/van den Ven 1994; Saz-Carranza/Vernis 2006; Emerson/Nabatchi/Balogh 2011). Der Schwerpunkt liegt hier nicht in der Beschreibung, Unterteilung und Typologi-

sierung von Netzwerkdynamiken, sondern in der Analyse der Netzwerkevolution. Prozessmodelle isolieren einzelne Faktoren des Netzwerkwandels und setzen sie zueinander in Beziehung. So basieren beispielsweise einige Konzeptionen auf der durch March entwickelten und in der Literatur vieldiskutierten Dialektik von „exploitation“ und „exploration“, also der Ausschöpfung bestehender und der Erschließung neuer Beziehungsstrukturen (March 1991; Miller/Zhao/Clantone 2006). Diese Dialektik soll gleichzeitig vorhandene Institutionalisierungs- und Innovationsdynamiken erklärbar machen, die in den Phasenmodellen irgendwie vorausgesetzt werden müssen. Ring und van den Ven (Ring/van den Ven 1994) nutzen diese Möglichkeiten, indem sie in ihrem relativ bekannten Prozessmodell mehrere solcher Dialektiken miteinander verknüpfen. Verhandlungen, Selbstverpflichtungen und Ausführungshandlungen bilden hier die Basisprozesse, die in formalen und informalen Interaktionen solange vorläufig stabilisiert werden können, bis eine Neubewertung der Risiken und eine Neuverhandlung wechselseitiger Erwartungen zu Problemen führt und so die Instabilitäten in der Koordination auslöst. Dieses und andere nichtlineare Modelle lassen also im Gegensatz zu Phasenmodellen durchaus Platz für spontane Ungleichgewichte, rekursive Prozesse oder parallel ablaufende Interaktionen. Indem sie, wie es Teubner (2004, S. 43ff.) fordert, Varietät und Redundanz als zwei Seiten der Vernetzung miteinander verschränken, erlauben sie auch die Einbeziehung von Instabilitäten und Konflikten. Umgekehrt ausgedrückt: Geraten intersektorale Kooperationen dauerhaft ins Gleichgewicht, dann kann eine Stagnationskrise die Folge sein, in der Rituale und Routinen die Kooperation bestimmen. Konflikte sind insofern nicht nur Ausdruck von Störungen, sondern durchaus auch Anknüpfungspunkte und Anlässe für die Reformulierung der Koordinationsregeln und die Neuausrichtung von Aufmerksamkeiten.

Neuere Modelle interorganisationaler und intersektoraler Governancedynamiken verweisen zum einen auf die Bedeutung „parasitärer Mikropolitiken“ (Straßheim 2011, S. 252ff.). Mikropolitische Dynamiken und die Bildung informeller Cliques zwischen einzelnen Akteuren kommen dann ins Spiel, wenn im Spannungsverhältnis von Partikular- und Kollektivinteressen die Grenzen von Koordinationsarrangements fragwürdig werden. Während über bestimmte Phasen das „Als Ob“ (Ortmann 2004) einer relativ klar umrissenen, durch Organisationsregeln oder Selbstverpflichtungen aufrecht erhaltenen Kooperation den gemeinsamen Rationalisierungsmythos bildet, kann diese Gewissheit über die Gesamtlaufzeit des Netzwerks prekär werden. Die Ausdifferenzierung informeller Interaktionsnetzwerke neben den formalisierten Organisationsbeziehungen ist dann ein Ausdruck organisatorischer Ausfransungen, interner Exklusionsdynamiken und Grenzüberschreitungen. Zum anderen zeigen eher evolutionstheoretische Untersuchungen von Netzwerken und anderen Koordinationsformen, dass es sich um „nicht-ergodische“ Prozesse handelt – um Prozesse also, die sich nicht zufällig und unabhängig von einem Gründungsergebnis („triggering event“) entwickeln, die aber auch nicht durch dieses determiniert sind (Sydow u.a. 2012). Allianzen und Partnerschaften können dann durch „Lock-in“-Effekte gekennzeichnet sein, bei denen sich spezifische Ziele und Problemlösungsvorstellungen für alle Beteiligten als unhinterfragbar gelten, selbst wenn es möglicherweise effektivere oder effizientere Lösungen gäbe (Sydow u.a. 2012; Oppen/Sack 2008).

Die Forschung beschreibt in diesem Sinne zahlreiche Pfadkonstitutionsphänomene, die durch Selbstverstärkungsmechanismen erklärt werden können; zugleich sind aber immer auch kritische Konflikt- und Krisenereignisse zu beobachten, welche die Netzwerkkommunikation belasten oder sogar Segregationsdynamiken auslösen. Zur Erklärung dieser unterschiedlichen Verläufe muss zum einen die Ebene der Mitgliedsorganisationen

einbezogen werden. Dann wird deutlich, dass *Collaborative Governance* zu prekären Doppelidentitäten zwischen Organisations- und Kollaborationszugehörigkeit führen kann. Bei den Repräsentanten der beteiligten Verwaltungen und Unternehmen steigt mit der Anzahl von „overlapping memberships“ die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten und strategischen Spielen. Zum anderen ist auch die Makroebene der Einbettung intersektoraler Arrangements in Organisationsfelder einzubeziehen. Insbesondere die neuere Institutionenforschung argumentiert, dass Organisationsfelder durch unterschiedliche institutionelle Logiken strukturiert werden.

#### 4. Netzwerkpolitiken zwischen Organisations- und Interorganisationsebene

Möglicherweise hängt es auch mit der Wirkmächtigkeit jahrelang gepflegter „Mythen der Interdependenz“ (Sack 2009) zusammen, dass die von der Collaborative Public Management-Forschung aufgezeigten Abhängigkeiten und Asymmetrien erst seit kurzem thematisiert werden. Sie lassen sich mittlerweile in vielfältigen Varianten nachweisen (McGuire 2006; Agranoff/McGuire 2003; O’Leary/Blomgren Bingham 2008; McGuire/Agranoff 2011; Straßheim 2011):

*Interne Konkurrenz- und Wettbewerbsdynamiken:* Sozialkompetitive und -komparative Orientierungen bilden ein überraschend wichtiges Element von *Collaborative Governance*, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung (Jay 2012). Oftmals kommt es im Verlauf von Kooperationen zu politischen und organisatorischen Rivalitäten zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Sektoren und mit unterschiedlichen Funktionen. Solche Kaskaden sich wechselseitig verstärkender Abgrenzungs- und Kompetenzstreitigkeiten lassen sich zwar auch auf Unstimmigkeiten im Vorfeld der Gründung zurückführen, etwa auf grundlegend verschiedene Interessen und Profilierungsmotive. Erst im Vernetzungsprozess jedoch werden diese Kontroversen sichtbar und kommunizierbar.

*Autorität und Segregation:* Im Laufe von Kollaborationen vertiefen sich häufig die internen Autorisierungs- und Segregationstendenzen. Autorität entsteht durch die kollektive Zuschreibung von Handlungs-, Entscheidungs- und Interpretationskompetenzen (Purdy 2012). Entlang von Unterscheidungen zwischen ‚starken‘ und ‚schwachen‘ Kooperationsmitgliedern, zwischen ‚Vorreitern‘ und ‚Nachzüglern‘, zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Organisationen entwickelt sich *Collaborative Governance* zum Orientierungsfeld für den relativen Wert und die Rangposition der beteiligten Organisationen. Diese Autoritätszuschreibungen können außerdem durch Reputationseffekte über mehrere Interorganisationszusammenhänge hinweg grenzüberschreitend potenziert werden. Durch eine solche „governance by reputation“ (Schuppert 2010) geraten einzelne Schlüsselakteure in eine machtvolle Position.

*Schließungsprozesse:* Bei intern durch ‚Netzwerkknoten‘ oder ‚Subprojekte‘ differenzier-ten Kooperationen besteht in besonders ausgeprägter Weise die Neigung zu Schließungsprozessen. Diese formale oder informale Verselbständigung von Subnetzwerken und Teilclustern erzeugt in Netzwerken ein besonders Spannungsverhältnis. Einige Teilnehmer nutzen die Möglichkeit, durch Mehrfachmitgliedschaften gleichsam parasitäre Interaktionsnetzwerke zwischen den Netzwerkorganisationen aufzubauen und auf diese Weise

hochgradig informelle ‚closed shops‘ zu schaffen. Der politische Einfluss solcher ‚overlapping memberships‘ (Galaskiewicz 1989) kann gar nicht überschätzt werden – die Vernetzung der Netzwerke hinterlässt in allen untersuchten Fällen Spuren und begünstigt die Bildung von Netzwerkeliten, ‚old boys networks‘ und ‚Insiderclubs‘. Zum einen gefährdet dies die Integration des Gesamtnetzwerks; zum anderen geraten Moderatoren und ‚network broker‘ in die Rolle von ‚Anwälten‘ und Interessenvertretern ihrer Teilprojekte. Für die Netzwerkteilnehmer kann dies jedoch auch Vorteile mit sich bringen, weil dies die Produktivität innerhalb solcher Subnetzwerke mobilisiert und zugleich über ‚structural holes‘ Innovationspotentiale schafft (Provan/Lemaire 2012; Burt 2003).

Diese Ausprägungen einer ‚Netzwerkpolitik‘ (Straßheim 2011) lassen sich auf das Spannungsverhältnis zwischen organisatorischen Partikularinteressen und Interorganisationsdynamiken zurückführen. Sydow hat bereits früh auf die Rolle von Mikropolitiken in interorganisatorischen Netzwerken hingewiesen und diese vor allem auf entsprechende Interessenkonstellationen in den Ursprungsorganisationen zurückgeführt: ‚Tatsächlich werden Interorganisationsbeziehungen, auch solche in strategischen Netzwerken, aus Organisationen [...] heraus entwickelt. Bereits dort sind sie ‚organisationaler Innenpolitik‘ (Ortmann) ausgesetzt. Die Gestaltung von Interorganisationsbeziehungen erfährt im weiteren Verlauf eine zusätzliche Politisierung, indem organisationale Innenpolitiken in interorganisationalen Verhandlungen aufeinandertreffen. Solche Spiele sind aus politischer Perspektive keine Pathologien, sondern notwendiges Element von Organisationen und Organisieren im Spannungsfeld von Beharrung und Bewegung.‘ (Sydow 1992, S. 258)

Teubner spricht in diesem Zusammenhang von ‚sozialer Doppelattribution‘ (Teubner 1992). Die Mehrfachzurechnung wird immer dort relevant, wo Mitteilungs-, Produktions-, Austausch- und Leistungsereignisse einerseits der Interaktion und Kommunikation zwischen einzelnen Personen oder Organisationen zugeschrieben, andererseits jedoch in Relation zu einem kollektiven Netzwerk- bzw. Kollaborationsgeschehen gesehen werden. *Collaborative Governance* eignet sich als Medium der Grenzüberschreitung, indem sie über den Umweg der Kollektivzurechnung bisher unverbundene Personen oder Organisationen in einen Austauschzusammenhang bringt, der selbst organisatorische oder netzwerkähnliche Formen annehmen kann. Sie zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie den Koordinationsmitgliedern die Möglichkeit eröffnen, die eigenen Handlungs- und Entscheidungsrelevanzen auf einen kollektiven Relevanzhorizont abzustimmen. Diese profitieren dann von einer über den Vernetzungszusammenhang zumindest vorübergehend hergestellten Fiktion einer gemeinsam geteilten Wirklichkeit. Die netzwerktypische Unterstellung eines ‚working consensus‘ (Schneider 1994) mag dazu geführt haben, dass einige Autoren *Collaborative Governance* als grundsätzlich konsensbasiert auffassen. Aus einer organisations- und netzwerktheoretischen Perspektive scheint es aber plausibler, dass im Zusammenspiel über Ebenen hinweg tendenziell Enttäuschungen, Dissens und divergente Orientierungen sichtbar werden, die den Beteiligten die Gelegenheit zum Abgleich ihrer Erwartungen und zum Ausloten ihrer interorganisatorischen Positionierung geben. PPP und andere Arrangements weisen insofern ihre eigene ‚Ökonomie der Aufmerksamkeit‘ (Franck 2007) auf. Zugleich entstehen an solchen Punkten Konfliktpotentiale, weil die individuelle Interessenlage der jeweiligen Organisationsrepräsentanten mit der kollektiv hergestellten Erwartungskonstellation auf der Fokalebene der Netzwerke und Allianzen kollidieren: ‚A defining dimension of collaboration that captures both the potential dynamism and the frustration that is implicit in collaborative endeavors is the reality that partners share a dual identity: They maintain their

own distinct identities and organizational authority separate from (though simultaneously with) the collaborative identity. This reality creates an intrinsic tension between self-interest – achieving collaboration goals and maintaining an identity that is distinct from the collaborative – and a collective interest – achieving collaboration goals and maintaining accountability to collaborative partners and their stakeholders. [...] The creative tension between individual and collective interests is a recurring theme in much of the case research on collaboration.“ (Thomson/Perry 2006, S. 26)

In diesem ebenenübergreifenden Spannungsverhältnis liegt also ein wichtiger Mechanismus für Politisierungs- und Konfliktodynamiken, dessen Einfluss mit der Pluralisierung von Arrangements und der Ausbreitung von Mehrfachmitgliedschaften eher verstärkt werden dürfte. Bei *Collaborative Governance-Arrangements* handelt es sich um Formen politischer Koordination, über die soziale Aufmerksamkeiten und damit Interessen strukturiert, Gewissheiten und Vertrauen unterminiert, Definitions- und Machtverhältnisse neu geordnet, Politikprämissen verändert sowie Kontroll- und Kompetenzbeziehungen auf unterschiedlichen Ebenen etabliert werden (Straßheim 2011). Solche Netzwerkpolitiken sind nicht unbedingt ein Ausdruck von Pathologien oder Netzwerkversagen. Vielmehr handelt es sich um ein elementares Moment interorganisatorischer Koordination. Die „Doppelattribution“ (Teubner 1992) zwischen Individualkoordination und Kollektivkoordination wird auf der Interorganisationsebene gerade nicht organisatorisch überformt oder in einem irgendwie gearteten Konsens aufgelöst. Als latenter Widerspruch durchzieht sie vielmehr die kollektiven Handlungs- und Koordinationsprozesse, um regelmäßig die Form des Dissenses oder sogar Konflikts anzunehmen. Im Konflikt kommt das jedem Interorganisationszusammenhang eigene Spannungsverhältnis eines pluralen Beziehungsgefüges mit seinen Macht- und Gegenmachtstendenzen unmittelbar zum Ausdruck. Für die teilnehmenden Organisationen haben solche Konflikte dann Orientierungswert. Anhand der sichtbar werdenden Differenzen lassen sich Positionierungen und Wertungszusammenhänge ablesen, Identitäten und Zugehörigkeiten neu formieren, Relevantes und Irrelevantes voneinander abgrenzen und neue Legitimationsmuster erschließen. Unter den Bedingungen zunehmender Komplexität und angesichts von „wicked problems“ (Koppenjan/Klijn 2004; Rittel/Webber 1973) etablieren Formen von Collaborative Governance, so könnte man in Anlehnung an Mouffe (2007) formulieren, einen gemeinsamen Raum zur produktiven Umwandlung gesellschaftlicher Konflikte.

In intersektoralen und interorganisatorischen Beziehungen spiegeln sich nicht nur die vertikal über Ebenen hinweg bestehenden Interessendivergenzen ihrer Mitgliedsorganisationen; sie bilden darüber hinaus auch „pipes and prisms“ (Podolny 2001) für die Produktion und Reproduktion unterschiedlicher, horizontal auf der Vernetzungsebene existierender, potentiell konkurrierender institutioneller Logiken. Es handelt sich hierbei um einen weiteren Mechanismus des Wandels auf der metaorganisatorischen Ebene, der im Folgenden skizziert werden soll.

## 5. Konkurrierende Logiken: Die institutionelle Einbettung von Interorganisationsbeziehungen

In der jüngeren Forschung ist beobachtet worden, dass in der Pluralisierung, Politisierung und Problematisierung von *Collaborative Governance* auch konkurrierende Logiken oder Rationalitäten zum Ausdruck kommen – institutionelle Leitbilder, die über eine Vielzahl

von Arrangements hinweg den Optionsraum für die prinzipiell als angemessen wahrgenommenen Organisations- und Koordinationspraktiken beschränken (*Bryson/Crosby/Middleton Stone* 2006; *Sack* 2009). Sie definieren die ‚rules of the game‘ und bilden so selbst bei Auseinandersetzungen zwischen Akteuren jenen gemeinsamen Rahmen, der Dissens überhaupt erst möglich macht. Gerade in multisektoralen Zusammenhängen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere solcher Logiken aufeinandertreffen und so zu grundlegenden Konflikten über die Legitimität von Geltungs- und Entscheidungsansprüchen, von Wertungskriterien und Koordinationsprinzipien führen. Wo etwa in PPP die „Logik der Daseinsvorsorge“ mit der „Logik der Privatisierung“ kollidiert, da kommt es zu Interaktionsdilemmata, die nicht ohne weiteres im Modus des Verhandeln oder des Argumentierens aufgelöst werden können (*Sack* 2009, S. 283ff.). Dabei scheint es im Falle der PPP von der spezifischen Form der Koordination abzuhängen, welche dieser Logiken zur Ausprägung kommen und wie stark ihre jeweilige Gewichtung ist.

In der neueren neoinstitutionalistischen Organisations- und Netzwerkforschung spricht man im Anschluss an *Friedland* und *Alford* von „institutional logics“ (*Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio* 2008; *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012; *Owen-Smith/Powell* 2008). Sie beruhen auf historisch wandelbaren, kollektiv für gültig erachteten und wechselseitig erwarteten Organisations- und Interaktionskonventionen sowie den damit assoziierten Praktiken. Indem sie sich über Organisationsgrenzen hinweg in bestimmten Rollen und Kompetenzzuschreibungen (Sozialdimension), in Prozeduren und Skripten (Zeitdimension) sowie in Instrumenten und Fakten (Sachdimension) manifestieren, strukturieren sie Interorganisationsbeziehungen und werden durch diese (re)strukturiert. Die Forschung zu institutionellen Logiken stellt auch eine Reaktion auf die Strukturlosigkeit des Konzepts der Organisationsfelder dar – erst durch die Annahme organisationsübergreifend generalisierter Erwartungszusammenhänge lässt sich erklären, warum mit bestimmten Organisationsformen und -beziehungen ganz bestimmte Verhaltens- und Entscheidungsmuster einhergehen (*Friedland/Alford* 1991, S. 225).

Dieses Ko-Konstitutionsverhältnis zwischen Interorganisationsbeziehungen und Institutionen wird dort besonders deutlich, wo mehrere dieser Logiken aufeinandertreffen (*Owen-Smith/Powell* 2008; *Bryson/Crosby/Middleton Stone* 2006). Dann nämlich entstehen einerseits Freiräume für die Kombination und Variation bereits bestehender Logiken; zugleich jedoch öffnet sich hier neben der oben beschriebenen vertikalen Konfliktebene eine horizontale Konfliktebene:

„In settings where numerous logics reflect conflicting or incompatible demands, ambiguous identities and multiple networks offer room to maneuver. Still, the tensions that are generated by ambiguity, multiplicity, and contradiction can be daunting to individuals and organizations.“ (*Owen-Smith/Powell* 2008, S. 603) Die ‚institutionelle Komplexität‘, die aus der Koexistenz und Konkurrenz multipler institutioneller Logiken resultiert, wird neben den sich vertikal ausprägenden Mechanismen der Politisierung von Netzwerken als ein weiterer, horizontaler Mechanismus gesehen, der sowohl inkrementellen wie auch transformativen Wandel innerhalb und zwischen Interorganisationsarrangement erklären kann (*Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012, S. 164ff.).

Für PPP sind die Auswirkungen solcher horizontaler Konfliktkonstellationen mittlerweile mehrfach untersucht und spezifiziert worden. *Jay* (2012) hat etwa in einer Studie der Cambridge Energy Alliance, einer klimapolitischen PPP mit dem Ziel der Förderung und Entwicklung energieeffizienter Techniken in den USA, die Dualität zwischen einer „public service logic“ und einer „private service logic“ herausgearbeitet. Dabei stellt sich

heraus, dass zum einen das oben bereits erwähnte „performance paradox“, also das Aufeinandertreffen letztlich unvereinbarer Performanzprinzipien, unmittelbar durch die Strukturierungswirkung dieser beiden Logiken quer zu den in PPP agierenden öffentlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Organisationen erklärt werden kann. Zum anderen weist Jay nach, dass dieses Performanzparadox zu eher inkrementellen Veränderungen, unintendierten Nebenfolgen und einer komplexen Ausdifferenzierung der internen Akteurskonstellation führt. Jooste und Scott (2009) gehen in ihrer Untersuchung den fördernden und hemmenden Faktoren für PPP-Organisationsfelder der Infrastrukturentwicklung im internationalen Vergleich (Südafrika, Korea und Kanada) und auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, national und transnational) nach. Dabei identifizieren sie eine Reihe von Faktoren, welche die Art der Beziehungskonstellation und die Modi der Interaktion beeinflussen. Dazu gehören – neben dem Vorhandensein zentraler Regulierungsinstanzen, der Konsistenz von PPP-Programmen und Regulierungsformen über verschiedene Sektoren hinweg, dem Anteil privater Consultants und Beratungsagenturen sowie dem Einfluss multinationaler Entwicklungsagenturen – auch institutionelle Logiken: Aus der Perspektive einer „logic of control“ geht es insbesondere um die Betonung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen, die Absicherung gegen Marktversagen und die Ausdifferenzierung von Review- und Regulierungsagenturen; die „logic of empowerment“ dagegen setzt auf die gleichmäßige Förderung staatlicher wie privater Initiativen und damit gegebenenfalls auch auf die Schaffung von marktfreundlichen Bedingungen. Nun lassen sich auf der inter- und transnationalen Ebene vermehrt „intermediaries“ beobachten, „information brokers, advisors, consultants, and watch-dog organizations“, die nicht nur auf Standardisierung, die Allokation von PPP-Normen und diverse Förderprogramme setzen, sondern eben auch auf die Vermittlung zwischen diesen institutionellen Logiken – eine transversale Reaktion auf Konflikte, die in einigen Fällen zur Fusion institutioneller Logiken und zu Anpassungsprozessen, in anderen Fällen jedoch zu Missverständnissen und heftigen Konflikten führt (Jooste/Scott 2009, S. 21). Weitere Studien verweisen auf andere Strategien des Netzwerkmanagements zur Vermittlung zwischen solchen konkurrierenden institutionellen Logiken, beispielsweise in IT PPP durch die Etablierung neuer Koordinationsroutinen und die Förderung interorganisatorischer Wissenstransfers (Marschollek 2011) oder etwa in öffentlich-privaten Weiterbildungs- und Beschäftigungsagenturen durch gezielte „institutional rhetorics“ und die Etablierung von „multiple representations“ in „leadership teams“ (Pache/Santos 2013). Dies sind erste Hinweise auf eine reflexive Mobilisierung solcher Organisations- und Managementformen, die der Bewältigung von Problemen dienen, welche mit der Kollision institutioneller Logiken verbunden sind.

Grundsätzlich bedarf diese Forschungsrichtung verstärkt der konzeptionellen wie empirischen Weiterentwicklung und der Auseinandersetzung mit ähnlichen Konzepten aus der Macht-, Netzwerk- und Konventionstheorie (Straßheim 2012; Diaz-Bone 2011), um Beliebigkeit bei der Bestimmung von institutionellen Logiken zu vermeiden und zugleich deren Entstehung und Ausdifferenzierung in unterschiedlichen Kontexten besser verstehen zu können. Schon jetzt scheint sich hier jedoch ein weiterer Ansatzpunkt für die Erklärung horizontaler Konflikte in Arrangements der *Collaborative Governance* abzuzeichnen.

## 6. Fazit

In der post-euphorischen Diskussion um *Collaborative Governance* geht es vermehrt um Tendenzen der Pluralisierung entsprechender Kooperationsformen, der Problematisierung und öffentlichen Kritik sowie der Politisierung durch Machtasymmetrien, Mikropolitiken, Ineffizienzen und unintendierten Nebeneffekte. Damit erscheint es unklar, wie sich mittel- und langfristig das Feld intersektoraler und interorganisatorischer Beziehungen verändern wird. Der Beitrag hat hier primär konzeptionell angesetzt. Ziel war es, im Rückgriff auf Erkenntnisse der Netzwerk- und Institutionentheorie relevante Ansätze zu identifizieren, auf ihren analytischen Mehrwert zu überprüfen und entsprechende Thesen zu entwickeln. Auf drei Ebenen – der Ebene der Allianzen und Netzwerke selbst, der Ebene ihrer Mitgliedsorganisationen und der Ebene der metaorganisatorischen Strukturierung dieser Arrangements durch ihre Einbettung in institutionelle Logiken – lassen sich Wandlungsmechanismen identifizieren. Erst aus dem Zusammenwirken dieser Mechanismen – ihrer „multi-level-interrelatedness“ (Sydow u.a. 2012) – wären dann zumindest tentativ Aussagen über zukünftige Entwicklungen abzuleiten.

Zusammenfassend haben sich drei *Thesen* über Wandlungsmechanismen als konzeptionell plausibel erwiesen:

Erstens zeigen Prozessmodelle von Netzwerken und anderen Koordinationsformen, dass es sich um ‚nicht-ergodische‘ Systeme handelt, die sich nicht zufällig und unabhängig von Gründungsereignissen („triggering events“) entwickeln, durch diese jedoch auch nicht vollständig determiniert sind. Allianzen und Partnerschaften können dann in diesem Sinne durch ‚Lock-in‘-Effekte gekennzeichnet sein, bei denen spezifische Problemlösungs- und Performanzvorstellungen für alle Beteiligten als unhinterfragbar gelten, selbst wenn es möglicherweise effektivere oder effizientere Lösungen gäbe; genauso oft sind jedoch Konflikt- und Krisenereignisse, parasitäre Cliquenbildung und Mikropolitiken zu beobachten.

Zur Erklärung der unterschiedlichen Verläufe muss zweitens die Ebene der Mitgliedsorganisationen einbezogen werden. *Collaborative Governance* bewegt sich immer im Spannungsfeld zwischen organisatorischen Partikularinteressen und Interorganisationsdynamiken. In dieser „Doppelattribution“ (Teubner 1992) liegt ein wichtiger Mechanismus für Politisierungs- und Konfliktodynamiken. Für die teilnehmenden Organisationen haben solche Konflikte dann Orientierungswert. Anhand der sichtbar werdenden Differenzen lassen sich Positionierungen und Wertungszusammenhänge ablesen, Identitäten und Zugehörigkeiten neu formieren, Machtverhältnisse etablieren und Legitimationsmuster erschließen. Diese Politisierungsdynamik dürfte durch die Pluralisierung von Arrangements und die Verbreitung von Mehrfachmitgliedschaften („overlapping memberships“) eher noch verstärkt werden.

Drittens werden PPP und andere interorganisatorische Koordinationsformen auf der Makroebene durch institutionelle Logiken strukturiert. Diese beschränken den Optionsraum für die prinzipiell als angemessen wahrgenommenen Organisations- und Koordinationspraktiken. Gerade mit der Pluralisierung multisektoraler Beziehungen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere solcher Logiken aufeinandertreffen und so zu grundlegenden Konflikten über die Legitimität von Geltungs- und Entscheidungsansprüchen, von Wertungskriterien und Koordinationsprinzipien führen. In ersten empirischen Studien lässt sich nun eine reflexive Mobilisierung von Organisations- und Managementinstrumenten beobachten, die der Vermittlung zwischen institutionellen Logiken dienen. Vor diesem Hintergrund ist zwar zukünftig mit einer weiteren Pluralisierung und Politisierung

von Arrangements der *Collaborative Governance* zu rechnen – aber auch mit der Ausprägung neuer, reflexiver Modi der Problembewältigung.

## Anmerkung

- 1 Ich danke Detlef Sack für wertvolle Hinweise zu einer früheren Version. Dieser Beitrag basiert in Teilen auf Erkenntnissen aus *Straßheim* 2011.

## Literatur

- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2001: After the Network is Formed. Process, Power and Performance, in: *Mandell, Myrna P.* (Hrsg.), *Getting Results Through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy*, Westport/London: Quorum Books, S. 11-29.
- Agranoff, Robert/McGuire, Michael*, 2003: *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governements*, Washington (DC): Georgetown University Press.
- Brinkerhoff, Derick W./Brinkerhoff, Jennifer M.*, 2011: Public-Private Partnerships: Perspectives on Purposes, Publicness, and Good Governance, in: *Public Administration and Development*, 31, S. 2-14.
- Bryson, John M./Crosby, Barbara C./Middleton Stone, Melissa*, 2006: The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations. Propositions from the Literature, in: *Public Administration Review*, 66, S. 44-55.
- Burt, Ronald S.*, 2003: *Social Origins of Good Ideas*, Chicago.
- Diaz-Bone, Rainer* (Hrsg.), 2011: *Soziologie der Konventionen. Grundlagen einer pragmatischen Anthropologie*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Donahue, John D./Zeckhauser, Richard D.*, 2006: Public-Private-Collaboration, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Doz, Yves L./Olk, Paul M./Smith Ring, Peter*, 2000: Formation Processes of R&D Consortia. Which Path to Take? Where Does it Lead? in: *Strategic Management Journal*, 21, S. 239-266.
- Emerson, Kirk/Nabatchi, Tina/Balogh, Stephen*, 2011: An Integrative Framework for Collaborative Governance, in: *Journal of Public Administration Research*, 22, S. 1-29.
- Forrer, John/Kee, James Edwin/Newcomer, Kathryn E./Boyer, Eric*, 2010: Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question, in: *Public Administration Review*, 70, S. 475-484.
- Franck, Georg*, 2007: *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Friedland, Roger/Alford, R. Robert*, 1991: Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press, S. 232-263.
- Galaskiewicz, Joseph*, 1989: Interorganizational Networks. Mobilizing Action at the Metropolitan Level, in: *Perrucci, Robert/Potter, Harry* (Hrsg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and the Community Level*, New York: Aldine de Gruyter, S. 81-96.
- Greiner, Larry E.*, 1972: Evolution and Revolution as Organizations Grow, in: *Harvard Business Review*, 50, S. 37-46.
- Hardy, Cynthia*, 1996: Understanding Power. Bringing About Strategic Change, in: *British Journal of Management*, 7, S. 3-16.
- Huxham, Chris*, 2003: Theorizing Collaboration Practice, in: *Public Management Review*, 5, S. 401-423.
- Jay, Jason*, 2012: Navigating Paradox as a Mechanism of Change and Innovation in Hybrid Organizations, in: *Academy of Management Journal*, 56, S. 137-156.
- Jooste, Stephan F./Scott, W. Richard*, 2009: *Organizations Enabling Public Private Partnerships. An Organization Field Approach (Collaboratory for Research on Global Projects Working Paper Nr. 49)*, Stanford (CA).

- Kimberly, John R./Miles, Robert H.* (Hrsg.), 1980: *The Organizational Life Cycle. Issues in the Creation, Transformation, and Decline of Organizations*, San Francisco u.a.: Jossey-Bass Publishers.
- Kohlmeyer, Klaus/Mauruszat, Regine/Seyfried, Erwin*, 2000: *Lokale und regionale Netzwerke in der GI Beschäftigung*, Berlin: FBAE.
- Koppenjan, Joop F.M./Klijn, Erik-Hans*, 2004: *Managing Uncertainties in Networks*, London: Routledge.
- Krawchenko, Tamara/Stoney, Christopher*, 2011: *Public Private Partnerships and the Public Interest. A Case Study of Ottawa's Lansdowne Park Development*, in: *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research*, 2, S. 74-90.
- March, James G.*, 1991: *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*, in: *Organization Science*, 2, S. 71-87.
- Marschollek, Oliver, 2011: "Nobody wins, but nobody loses either". *Understanding Different Institutional Logics in Public-Private Partnerships*, Frankfurt a.M.
- McGuire, Michael*, 2006: *Collaborative Public Management. Assessing What We Know and How We Know It*, in: *Public Administration Review*, 66, S. 33-43.
- McGuire, Michael/Agranoff, Robert*, 2011: *The Limitations of Public Management Networks*, in: *Public Administration*, 89, S. 265-284.
- Miller, Kent D./Zhao, Meng/Clantone, Roger J.*, 2006: *Adding Interpersonal Learning and Tacit Knowledge to March's Exploration-Exploitation Model*, in: *Academy of Management Journal*, 49, S. 709-722.
- Mouffe, Chantal*, 2007: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- O'Leary, Rosemary/Blomgren Bingham, Lisa*, 2008: *Surprising Findings, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Management Research*, in: *O'Leary, Rosemary/Blomgren Bingham, Lisa* (Hrsg.), *The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington (DC): Georgetown University Press, S. 255.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: *Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships*, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt (PVS-Sonderheft 41)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-281.
- Ortmann, Günther*, 2004: *Als Ob. Fiktionen und Organisationen*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Owen-Smith, Jason/Powell, Walter W.*, 2008: *Networks and Institutions*, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks: Sage, S. 594-621.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe*, 2013: *Embedded in Hybrid Contexts. How Individuals in Organizations Respond to Competing Institutional Logics*, in: *Research in the Sociology of Organizations* (im Erscheinen).
- Podolny, Joel M.*, 2001: *Networks as the Pipes and Prisms of the Market*, in: *American Journal of Sociology*, 107, S. 33-60.
- Powell, Walter W./Grodal, Stine*, 2005: *Networks of Innovators*, in: *Fagerberg, Jan/Mowery, David C./Nelson, Richard R.* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford: Oxford University Press, S. 56-85.
- Provan, Keith G./Lemaire, Robin M.*, 2012: *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks. Using Research to Inform Scholarship and Practice*, in: *Public Administration Review*, 72, S. 638-648.
- Purdy, Jill M.*, 2012: *A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes*, in: *Public Administration Review*, 72, S. 109-117.
- Ring, Peter S./van den Ven, Andrew*, 1994: *Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships*, in: *Academy of Management Journal*, 19, S. 33-51.
- Rittel, Horst W.J./Webber, Melvin M.*, 1973: *Dilemmas in a General Theory of Planning*, in: *Policy Sciences*, 4, S. 155-169.
- Sabatier, Paul A.*, 1993: *Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neubewertung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.

- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public-Private-Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Saz-Carranza, Angel/Vernis, Alfred*, 2006: The Dynamics of Public Networks. A Critique of Linear Process Models, in: *International Journal of Public Sector Management*, 19, S. 416-427.
- Schneider, Wolfgang Ludwig*, 1994: Intersubjektivität als kommunikative Konstruktion, in: *Fuchs, Peter/Göbel, Andreas* (Hrsg.), Der Mensch. Das Medium der Gesellschaft?, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Schuppert, Gunnar Folke* 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt a.M.: Campus.
- Straßheim, Holger*, 2011: Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch, Baden-Baden: Nomos.
- Straßheim, Holger*, 2013: Macht aus relationaler Perspektive. Netzwerk- und Konventionstheorien im Vergleich, in: *Brodocz, André/Hammer, Stefanie* (Hrsg.), Variationen der Macht, Baden-Baden: Nomos, S. 73-92.
- Straßheim, Holger*, 2013: Vernetzung als lokale Krisenstrategie? Perspektiven der interpretativen Governance- und Verwaltungsforschung, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-138.
- Straßheim, Holger/Oppen, Maria*, 2006: Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung, Berlin: Edition Sigma
- Sydow, Jörg*, 2003: Dynamik von Netzwerkorganisationen. Entwicklung, Evolution, Strukturation, in: *Hoffmann, Werner H.* (Hrsg.), Die Gestaltung der Organisationsdynamik. Konfiguration und Evolution, Stuttgart: Schäfer-Poeschel, S. 327-356.
- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold/Müller-Seitz, Gordon/Lange, Knut*, 2012: Path Constitution Analysis. A Methodology for Understanding Path Dependence and Path Creation, in: *Business Research*, 5, S. 155-176.
- Teubner, Gunther*, 1992: Die vielköpfige Hydra. Netzwerke als kollektive Akteure zweiter Ordnung, in: *Krohn, Wolfgang/Küppers, Günther* (Hrsg.), Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 189-216.
- Teubner, Gunther*, 2004: Netzwerk als Vertragsverbund. Virtuelle Unternehmen, Franchising, Just-in-time in sozialwissenschaftlicher und juristischer Sicht, Baden-Baden: Nomos.
- Thomson, Anne Marie/Perry, James L.*, 2006: Collaboration Processes. Inside the Black Box, in: *Public Administration Review*, 66, S. 20-32.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional Logics, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), The Sage Handbook of Organizational Institutionalism, Thousand Oaks: Sage, S. 99-129.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury, Michael*, 2012: The Institutional Logics Perspective. Foundations, Research, and Theoretical Elaboration, Oxford: Oxford University Press.
- Voss, Jan-Peter*, 2007: Designs on Governance. Development of Policy Instruments and Dynamics in Governance. PhD thesis, Enschede: University of Twente, School of Management and Governance.
- Willems, Tom/Van Dooren, Wouter*, 2011: Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox, in: *International Review of Administrative Sciences*, 77, S. 505-530.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Holger Straßheim, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft,  
Residenzschloss, 64283 Darmstadt,  
E-Mail: holger.strassheim@hu-berlin.de

## Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Ulf Papenfuß

# Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven

### Zusammenfassung

In der Diskussion um Public-Private-Partnership (PPP) zur effektiven und effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben besitzen organisatorische PPP hohe Relevanz. Jedoch wird von verschiedener Seite als Forschungslücke betont, dass anders als für vertragliche PPP keine hinreichenden Erkenntnisse zur Anzahl und Ausgestaltung von organisatorischen PPP vorliegen. Die durchgeführte Bestandsaufnahme bei allen Landeshauptstädten und den jeweils fünf nächstgrößten Städten aller Bundesländer sowie der Stadtstaaten zeigt auf der Basis von 97 Beteiligungsberichten, dass bei der Einbindung der Privatwirtschaft in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, Städten und Politikfeldern bestehen. In den Organisationsstrukturen tritt hervor, dass private Unternehmen häufig nicht an unmittelbaren Beteiligungen der öffentlichen Hand Anteile erwerben, sondern an mittelbaren Tochter- oder Enkelgesellschaften. Bei den Landeshauptstädten ist im Vergleich der Jahre 2011 und 2000 ein Rückgang der unmittelbaren organisatorischen PPP zu verzeichnen. Die Anzahl der mittelbaren organisatorischen PPP bleibt dagegen konstant hoch. Angesichts der Steuerungs-herausforderungen und der einschlägig benannten Steuerungsdefizite sollten Forschung und Praxis insbesondere auch die von der öffentlichen Hand beherrschten mittelbaren organisatorischen PPP verstärkt analysieren.

*Schlagnote:* Beteiligungsmanagement, gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, kollaborierende Governance, Organisations-PPP, Public Corporate Governance

### Abstract

*Institutional Public-Private Partnerships: Taking Stock of Development Patterns and Research Perspectives*

Public-private partnerships (PPP) are very relevant in the discussion about the effective and efficient provision of public services. However, as different voices in the research community stress, in contrast to contractual PPP knowledge about institutional PPP is still largely insufficient. Based on an analysis of 97 holdings reports from all federal states, city-states, and regional capitals, there are significant differences in patterns of distribution between federal states, cities, and policy fields. By analyzing organizational structures, it becomes evident that private companies often do not acquire shares in the parent companies of public authorities, but rather (indirectly) in their subsidiary organizations. Between 2000 and 2011, there was a decline of direct institutional PPP for the capitals of federal states. The amount of indirect institutional PPP, however, has remained constant. Regarding the challenges for corporation management and the emphasized control deficits, scholars and practitioners should in particular more closely examine indirect institutional public-private partnerships in which the public authority holds a majority of the shares.

*Key words:* Corporation Management, Collaborative Governance, Mixed Enterprises, institutional PPP, Public Corporate Governance

## 1. Einführung<sup>1</sup>

In der Diskussion um Public-Private-Partnership (PPP) zur effektiven und effizienten Erfüllung öffentlicher Aufgaben besitzen organisatorische PPP<sup>2</sup> hohe Relevanz (*Sack 2013; Sack 2009; Reichard 2006; Harms 2006; Budäus 2006; Gottschalk 2004, Edeling/Reichard/Brandt 2004*). Auf kommunaler Ebene haben etwa 30-40% der öffentlichen Unternehmen private Anteilseigner (*Reichard 2006, S. 82; Richter et al. 2006, S. 80ff.; Trapp/Bolay 2003, S. 27; Reck 2008, S. 5; Sack 2013, S. 146*). Darüber hinaus sind seit einiger Zeit sog. ‚Rekommunalisierungen‘ zu beobachten. In deren Verläufen werden u.a. auch Gesellschaftsanteile der öffentlichen Hand an PPP systematisch erhöht (*Deutsches Institut für Urbanistik 2011, S. 5*). Darüber hinaus deuten direktdemokratische Verfahren darauf hin, dass die Bürger Qualität und Kosten öffentlicher Leistungen kritischer als in der Vergangenheit wahrnehmen sowie Ängste vor (weiteren) Privatisierungen bei organisatorischen PPP bzw. von öffentlichen Unternehmen bestehen. Bei Bürgerentscheiden in Hamburg, Leipzig, Freiburg und Münster haben die Bürger bei hohen Wahlbeteiligungen mit deutlichen Mehrheiten gegen den Verkauf von Gesellschaftsanteilen der öffentlichen Hand gestimmt (*Röber 2009, S. 231; hierzu auch Gottschalk 2004, S. 36*).

Die in der Literatur vorliegenden Daten zu organisatorischen PPP sind mittlerweile veraltet, beruhen auf anderen methodischen Auswertungszugängen als die mit diesem Beitrag angestrebte Bestandsaufnahme und beschränken sich auf einzelne Politikfelder bzw. Sektoren (*Sack 2013; Reichard 2006; Edeling/Reichard/Brandt 2004; Gottschalk 2004*). In einigen Beiträgen wird darauf hingewiesen, dass die nutzbaren statistischen Unterlagen „nicht immer besonders aufschlussreich und aussagefähig“ (*Gottschalk 2004, S. 34*) sind. Regelmäßig fokussierten Bestandsaufnahmen zudem eher vertragliche PPP (vgl. *Sack 2006, Deutsches Institut für Urbanistik 2005*). Vorgelegte Analysen zur Verbreitung öffentlicher Unternehmen (*Papenfuß 2010*) gaben bislang keine Einblicke, an wie vielen Unternehmen private Akteure beteiligt sind. Zur Schließung dieser in der Literatur betonten Lücke (vgl. *Sack 2013, S. 146*) möchte diese Studie beitragen.

Ziel des Beitrags ist im Rahmen einer Bestandsaufnahme für die Landeshauptstädte und jeweils fünf nächstgrößten Städte aller Bundesländer sowie die Stadtstaaten die Anzahl von organisatorischen PPP differenziert nach Politikfeldern zu veranschaulichen sowie für die Landeshauptstädte zu analysieren, ob und welche Veränderungsmuster sich im historischen Verlauf zeigen. Zunächst skizziert Kapitel 2 die Methodik der Untersuchung, die insgesamt 81 Städte und 97 Beteiligungsberichte betrachtet. Im Anschluss veranschaulicht und diskutiert Kapitel 3 die Befunde. Kapitel 4 formuliert Fazit und Forschungsperspektiven.

## 2. Methodik

Über eine Dokumentenanalyse von Beteiligungsberichten der öffentlichen Hand wird geprüft, wie viele organisatorische PPP die öffentliche Hand gebildet hat. Als solche wird ein Unternehmen bezeichnet, an dem sowohl die öffentliche Hand als auch private Gesellschafter beteiligt sind (*Reichard 2006, S. 77; Sack 2013, S. 145; Haeseler 1989*). Untersucht wurden die Beteiligungsberichte der Landeshauptstädte und der jeweils fünf nächstgrößten Städte aller Bundesländer (jeweils 6 Städte) sowie die der drei Stadtstaaten (insgesamt 81 Städte und 97 Beteiligungsberichte). Hierfür wurden die im Januar 2013

auf den städtischen Internetseiten verfügbaren Teilnehmungsberichte erhoben. Sofern ein Teilnehmungsbericht nicht im Internet abrufbar war, wurde die Zusendung von den zuständigen Verwaltungsstellen erbeten. Darüber hinaus wurden zur Betrachtung von Entwicklungsmustern im Zeitablauf für die Landeshauptstädte und Stadtstaaten auch die Teilnehmungsberichte aus dem Jahr 2000 analysiert, was aufgrund der Komplexität, des Studienumfangs und der Datenverfügbarkeit nur für diese 16 Städte erfolgen konnte. Die Berichte wurden ebenfalls bei den Teilnehmungsverwaltungen angefragt, da sie nur vereinzelt im Internet zu finden sind.

Über das Studiendesign sollen mögliche Unterschiede sowohl zwischen Städten verschiedener Größenklassen als auch zwischen Bundesländern sowie zwischen Politikfeldern sichtbar gemacht werden. Das für die größten Städte ermittelte empirische Bild wird sich höchstwahrscheinlich von den Strukturen in kleineren Städten unterscheiden. Durch die gewählte Methodik mit den fünf größten Städten je Bundesland sind durch die unterschiedlichen Städtegrößen in den Bundesländern jedoch Städte sehr verschiedener Größe in die Untersuchung einbezogen.

Ein absolut einheitliches Basisjahr ist bei den aktuellen Teilnehmungsberichten als Auswertungsgrundlage nicht zu realisieren. Jedoch ist für die Untersuchungszwecke nicht von Belang, ob sich die aktuell verfügbaren Teilnehmungsberichte auf das Geschäftsjahr 2010 oder 2011 beziehen – die Mehrheit informiert über das Geschäftsjahr 2011. Die meisten Städte informieren jährlich in einem Teilnehmungsbericht, einzelne Städte erstellen diesen nur alle zwei Jahre. Gleichfalls divergiert der Veröffentlichungszeitpunkt erheblich. Einige Städte können eine Veröffentlichung mittlerweile zeitnäher zum Geschäftsjahr realisieren; in vielen Fällen werden Teilnehmungsberichte für ein Geschäftsjahr erst ca. ein Jahr nach dessen Abschluss veröffentlicht. In den Teilnehmungsberichten wurden sowohl ggf. enthaltene Organigramme/Übersichtslisten als auch die Einzeldarstellung der Unternehmen in den hinteren Teilen der Berichte bzgl. der erkennbaren organisatorischen PPP analysiert.

Im Vergleich zu fragebogenbasierten Studien bietet dieser Ansatz für die untersuchungsleitenden Fragestellungen den Vorteil, dass gesicherte Informationsgrundlagen als Teilnehmungsberichte über organisatorische PPP in Deutschland nicht vorliegen. Die Teilnehmungsberichte dienen u.a. der gesetzlich geregelten Information von Parlamenten/Räten sowie der Öffentlichkeit und müssen entsprechend belastbare Daten enthalten. Damit kann den Angaben in Teilnehmungsberichten im Durchschnitt mit hoher Wahrscheinlichkeit eine höhere Belastbarkeit als z.B. Fragebogenangaben von einzelnen Personen auf der Grundlage von internen Dokumenten zugewiesen werden. Insbesondere kann eine Auswertung mit Einstufungsnotwendigkeiten städte- und bundeslandübergreifend nur auf Basis von einheitlich angewandten Kriterien erfolgen. Über Fragebögen könnten diese für die hier vorgelegte Studie nur sehr schwer alle erläutert und insbesondere die identische Umsetzung bei der Beantwortung gewährleistet werden können; z.B. ob eine PPP bei Holdingstrukturen/Verschachtelungen als unmittelbar oder mittelbar sowie als von der öffentlichen Hand beherrscht oder nicht beherrscht einzustufen ist. Ferner erweisen sich langfristig einheitlich angewandte Kriterien vor allem für über die Jahre vergleichbare Längsschnittbetrachtungen als zentral. Somit erlaubt das Studiendesign langfristige Vergleiche in bzw. zu welchen Organisationsstrukturen sich staatliches Handeln im Kontext von organisatorischen PPP entwickelt besser als wiederholte Datenerhebungen über Fragebogenstudien. Zusätzlich treten keine Verzerrungen durch ggf. geringe Fragebogenrücklaufquoten auf. Im Vergleich mit Studien von Verbänden erweist sich der Ansatz

über Beteiligungsberichte als vorteilhaft, da für eine strukturell vergleichende Bestandsaufnahme alle organisatorischen PPP der Städte und Bundesländer erfasst werden müssen. Hingegen betrachten die Studien von Verbänden in aller Regel nur Mitgliedsunternehmen.

### 3. Befunde

#### 3.1 Anzahl von unmittelbaren und mittelbaren organisatorischen PPP

Tabelle 1 veranschaulicht zunächst die aggregierte Anzahl der organisatorischen PPP. Zur Differenzierung wurden Kategorien für die gesellschaftsrechtlich bedeutsamen Beteiligungsquoten gebildet. Als unmittelbar wurden diejenigen PPP gewertet, an denen von der Stadt selbst Anteile gehalten werden. Eine mittelbare organisatorische PPP liegt vor, wenn die Stadt nicht direkt Anteile hält, sondern über ein Tochterunternehmen beteiligt ist.

Für eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Strukturen wurden PPP ebenfalls als unmittelbar eingestuft, wenn diese direkt unter einer speziell für die Steuerung und Verwaltung von öffentlichen Beteiligungen zuständigen Beteiligungsgesellschaft oder Holding geführt werden, die sich zu 100% im Besitz einer Stadt befindet. Hierüber sollen durch unterschiedliche institutionelle Ansätze ansonsten verzerrte Zahlen im Städtevergleich bestmöglich vermieden werden.

Tab. 1: Anzahl organisatorischer PPP mit unmittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand 2010-11

Beteiligungsquote in %	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%	Σ
Organisatorische PPP	29	61	74	32	17	42	255

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

Die Übersicht lässt erkennen, dass die öffentliche Hand im Vergleich nur bei relativ wenigen PPP über 75,1% der Gesellschaftsanteile hält und sich private Partner tendenziell zumindest mit einem Anteil über der Sperrminorität von 25,1% beteiligen. Die im Vergleich hohe Anzahl von 74 Unternehmen mit einem Beteiligungsanteil der jeweiligen Stadt von 25,1-50% unterstreicht, dass im Feld der organisatorischen PPP besonders komplexe Beteiligungsstrukturen und Anteilseignerverhältnisse bestehen. Aus den komplexen Vertragsbündeln resultieren besonders ‚verwässerte‘ Verfügungsrechte mit – notwendigerweise – unvollständigen Verträgen, multiplen wie mehrstufigen Prinzipal-Agent-Beziehungen und hohen Transaktionskosten (vgl. *Ambrosius* in diesem Band). Auffällig ist zudem die beachtliche Anzahl geringfügiger Beteiligungen der öffentlichen Hand zwischen 0 und 10%. Entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen muss auch hier die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bindung von öffentlichen Finanzmitteln in den Blick genommen werden.

Im nächsten Schritt illustriert Tabelle 2 die Anzahl der organisatorischen PPP, an denen die Städte mittelbar beteiligt sind. Hierbei wurden vier Ebenen bzw. vier Mutter-Tochter-Beziehungen klassifiziert sowie zwischen von der öffentlichen Hand beherrschten und nicht beherrschten PPP unterschieden. Eine organisatorische PPP wird als be-

herrscht bezeichnet, wenn die öffentliche Hand direkt über 50% der Gesellschaftsanteile oder eine Beherrschung über Tochterunternehmen mit entsprechenden Gesellschaftsanteilen der öffentlichen Hand gegeben ist. Bei der Einteilung der mittelbaren organisatorischen PPP in von der öffentlichen Hand beherrschte und nicht beherrschte Unternehmen wurden die Prozentzahlen/Gesellschaftsanteile in der üblichen Form der Konzernbilanzierung ‚durchgerechnet‘.

Beispielsweise ist eine Kommune mit 60% an einer Tochtergesellschaft unmittelbar beteiligt, die nach dem hier zugrunde gelegten Begriffsverständnis aufgrund des Mehrheitsanteils als beherrscht bezeichnet wird, obgleich für einige konstitutive Entscheidungen eine Mehrheit von 75,1% der Gesellschaftsanteile erforderlich ist. Hält die Tochtergesellschaft 50% der Gesellschaftsanteile an einem weiteren Unternehmen, wird dieses aus Sicht der öffentlichen Hand als Enkelgesellschaft angesehen. In diesem Fall bestünde eine ‚durchgerechnete‘ Beteiligung der öffentlichen Hand von 30% und die Enkelgesellschaft würde als nicht beherrscht eingestuft werden, sofern keine weiteren unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligungen der jeweiligen Stadt vorliegen.

Tab. 2: Anzahl organisatorischer PPP mit mittelbarer Beteiligung der öffentlichen Hand

Ebene	Beteiligungsverhältnis		Σ
	Beherrscht	Nicht beherrscht	
2. Ebene	134	123	257
3. Ebene	37	68	105
4. Ebene	3	24	27

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

In den Organisationsstrukturen ist als Muster festzustellen, dass private Unternehmen sehr viel häufiger an Unternehmen beteiligt sind, an denen nicht die öffentliche Hand direkt sondern ihre Tochter-/Enkelgesellschaften die Gesellschaftsanteile halten. Auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene tritt zudem hervor, dass eine beträchtliche Anzahl von PPP mit beherrschendem Einfluss der öffentlichen Hand vorliegt, bei denen die öffentliche Hand entsprechende Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten z.B. über Gesellschafterbeschlüsse und Weisungsrechte besitzt. Gerade hier müssen die ‚Herkunftsorganisationen‘ ihren Einfluss im Sinne der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sichern und die Auslagerung über ein leistungsstarkes Berichtswesen ‚kompensieren‘ (vgl. *Sack* in diesem Band). Das Feld der (beherrschten) mittelbaren Unternehmen der öffentlichen Hand bzw. der Tochterunternehmen sollte daher in der Forschung zukünftig stärker Betrachtung finden. In sehr vielen Fällen hält die öffentliche Hand jedoch nur eine Minderheit der Gesellschaftsanteile. Hier ist wie bei den unmittelbaren Beteiligungen zu fragen, welche Wirkung der Einsatz dieser öffentlichen Finanzmittel in den Unternehmen bzw. Politikfeldern entfaltet.

### 3.2 Vergleich von Politikfeldern und Branchen

Im Anschluss veranschaulicht Tabelle 3 die Verbreitungsmuster von organisatorischen PPP im Vergleich von Politikfeldern. Häufiger sind diese Unternehmen in mehreren Politikfeldern bzw. Branchen tätig, jedoch ist eine grobe Zuordnung über die Unternehmensbezeichnungen und Unternehmensgegenstände hilfreich, um ergänzende Einblicke zu gewinnen. Die Felder mit den meisten unmittelbaren PPP sind von oben beginnend dargestellt. Unternehmen, bei denen keine Zuordnung möglich war, sind hier nicht veranschaulicht.

Auffällig ist zunächst, dass in den Feldern Versorgung/Stadtwerke, Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing und in der Abfallwirtschaft/Entsorgungswirtschaft die meisten organisatorischen PPP vorzufinden sind. Dagegen sind in den Politikfeldern Kultur, soziale Sicherung, Bildung und Wissenschaft kaum entsprechende PPP realisiert worden.

Tab. 3: Organisatorische PPP differenziert nach Politikfeldern

Politikfelder/Branchen	Unmittelbare organisatorische PPP						Σ	Mittelbare organisatorische PPP			Σ gesamt
	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%		Be-herrscht	Nicht be-herrscht	Σ	
Versorgung Stadtwerke	4	10	8	3	1	11	37	1	79	80	117
Wirtschaftsförderung/ Stadtmarketing/-planung	1	14	16	6	4	8	49	5	1	6	55
Abfall- und Entsorgungswirtschaft	1	8	4	3	0	3	19	19	13	32	51
Verkehr	0	1	8	5	1	2	17	4	45	49	66
Verwaltungs-/ reine Holdinggesellschaft	0	2	5	1	0	2	10	11	20	31	41
Bau-/Wohnungswesen	6	5	2	2	1	1	17	16	9	25	42
Gesundheit/ Krankenhäuser	0	2	5	0	3	0	10	2	6	8	18
Kultur	0	3	8	2	0	2	15	1	4	5	20
Zoologische Gärten, Landschaftspflege und Naturschutz	5	2	3	1	1	1	13	4	0	4	17
Soziale Sicherung/ Sozialbetriebe	0	1	7	3	2	0	13	0	0	0	13
Bildung	1	2	1	0	0	8	12	0	0	0	12
Wissenschaft	1	3	2	2	0	0	8	3	1	4	12
Telekommunikation/IT	1	0	0	0	0	0	1	4	6	10	11
Messen- und Veranstaltungsbetriebe	1	4	0	0	0	0	5	0	3	3	8
Hafenbetriebe	1	2	1	1	0	0	5	0	0	0	5
Sport, Stadien und Sportstätten	0	0	1	0	1	0	2	0	0	0	2
Schwimmbäder	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0	2

Quelle: Eigene Auswertung der Berichtsberichte von 81 Städten

Im Bereich Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing ist eine deutliche Tendenz für unmittelbare organisatorische PPP zu beobachten. Dies könnte darauf hindeuten, dass dieses Feld als politisch bedeutsam wahrgenommen wird und eine direkte Einflussmöglichkeit erhalten bleiben soll. In den Feldern Bau/Wohnungswesen gibt es einen deutlich höheren Anteil an mittelbaren PPP, die aber vielfach von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Dies könnte wiederum ein Hinweis darauf sein, dass entweder ein politisch-administratives Interesse zur Steuerung vorliegt, weil es sich um ‚sensible‘ Bereiche handelt, oder auf ein geringes Interesse von privaten Unternehmen an Beteiligungen in diesen Feldern hindeuten. Ferner könnten bei manchen mittelbaren Beteiligungen möglicherweise auch politische Kalküle eine Rolle spielen, wie z.B. Personalabbau nicht im unmittelbaren Verantwortungsbereich der Politik bzw. in direkten Beteiligungen der öffentlichen Hand vorzunehmen.<sup>3</sup> Im Bereich Abfallwirtschaft/Entsorgung scheinen keine eindeutigen Tendenzen in Richtung beherrschter oder nicht beherrschter PPP auf.

### 3.3 Vergleich von Bundesländern und Landeshauptstädten

Aufschlussreich ist zudem, inwieweit im Vergleich der Flächenbundesländer Unterschiede in den Organisationsstrukturen auftreten. Hierfür stellt Tabelle 4 die aggregierten Daten für die Landeshauptstädte und fünf nächstgrößten Städte des jeweiligen Bundeslands heraus. Zur Kategorisierung sind die Bundesländer auf Basis der Anzahl der organisatorischen PPP von oben beginnend dargestellt. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass z.B. die sechs größten Städte in Nordrhein-Westfalen deutlich größer sind als beispielsweise die sechs größten Städte in Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen. Ebenfalls können die Befunde in einigen Bundesländern durch überproportional viele organisatorische PPP einzelner Städte geprägt sein. Gleichwohl liefert diese Perspektive lohnende ergänzende Einblicke.

Betrachtet man die Gesamtanzahl finden sich die meisten hier diskutierten PPP mit deutlichem Abstand in Nordrhein-Westfalen (NRW) und Hessen. Von den Bundesländern mit im Vergleich kleineren Städten tritt die relativ hohe Anzahl z.B. in Schleswig-Holstein hervor. Bei den unmittelbaren organisatorischen PPP weisen die niedersächsischen Städte eine der höchsten Anzahlen auf, bei den mittelbaren liegt die Anzahl im unteren Drittel.

Die Befunde decken sich weitgehend mit aktuellen Zahlen zu vertraglichen PPP. Für diese ist ebenfalls dokumentiert, dass die Anzahl in NRW mit Abstand am höchsten liegt und Schleswig-Holstein eine relativ hohe Zahl an PPP realisiert (vgl. *Winkelmann* in diesem Band).<sup>4</sup>

Tab. 4: Anzahl organisatorischer PPP in den Landeshauptstädten und fünf größten Städten der Bundesländer

	Unmittelbare organisatorische PPP						Mittelbare organisatorische PPP			Σ gesamt	
	> 75,1%	75,1-50,1%	50-25,1%	25-10%	9,9-5%	< 5%	Σ	Be-herrscht	Nicht be-herrscht		Σ
Nordrhein-Westfalen	0	8	11	1	2	7	29	54	39	93	122
Hessen	3	3	11	2	0	7	26	21	34	55	81
Bayern	3	2	5	4	4	2	20	15	21	36	56
Baden-Württemberg	6	6	9	3	1	2	27	3	21	24	51
Sachsen	2	3	4	2	0	3	14	10	25	35	49
Schleswig-Holstein	1	7	3	0	3	3	17	7	20	27	44
Sachsen-Anhalt	5	9	1	4	1	5	25	3	9	12	37
Saarland	1	2	1	0	2	1	7	11	14	25	32
Niedersachsen	4	5	8	3	1	3	24	1	3	4	28
Brandenburg	0	5	2	3	0	2	12	8	1	9	21
Mecklenburg-Vorpommern	1	2	4	0	2	1	10	6	2	8	18
Thüringen	0	1	3	1	0	0	5	1	3	4	9

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

In einem weiteren Analyseschritt werden die Beteiligungsstrukturen der 13 Landeshauptstädte und drei Stadtstaaten in Tabelle 5 abgebildet. Differenziert für unmittelbare und mittelbare organisatorische PPP illustriert die erste Ziffer wie viele PPP in den aktuellen Beteiligungsberichten identifizierbar waren. Die zweite Ziffer veranschaulicht die Anzahl aus den Beteiligungsberichten des Jahres 2000. Bei einzelnen Städten (Dresden, Erfurt, Kiel) musste aufgrund der Datenverfügbarkeit ein Beteiligungsbericht um das Geschäftsjahr 2004 herangezogen werden, was für die hier verfolgten Analysezwecke jedoch ebenfalls ein aussagekräftiges Bild liefert.

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich die gewählten Organisationsmodelle zwischen den Städten teilweise erheblich unterscheiden und private Unternehmen diesbezüglich sehr unterschiedlich in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung eingebunden werden.

Tab. 5: Entwicklung organisatorischer PPP in Landeshauptstädten und Stadtstaaten

Anteil der Stadt	Unmittelbare organisatorische PPP (2011/2000)						Mittelbare organisatorische PPP (2011/2000)			
	> 75,1%	75,1- 50,1%	50- 25,1%	25- 10%	9,9- 5%	< 5%	Σ	Be- herrscht	Nicht be- herrscht	Σ
Berlin	1/4	1/6	0/4	3/4	0/1	1/2	6/21	3/4	14/22	17/26
Bremen	0/0	2/5	2/1	1/2	0/1	0/0	5/9	5/4	0/0	5/4
Dresden	0/0	1/3	0/1	0/0	0/0	0/0	1/4	0/2	0/0	0/2
Düsseldorf	0/0	4/3	3/1	1/1	2/1	2/6	12/12	2/6	20/16	22/22
Erfurt	0/0	0/2	0/0	1/1	0/1	0/0	1/4	3/3	3/0	6/3
Hamburg	0/0	0/1	2/1	2/0	0/0	0/0	4/2	5/6	1/4	6/10
Hannover	0/2	0/1	4/1	0/0	0/0	0/1	4/5	1/0	0/0	1/0
Kiel	0/0	4/5	2/3	0/1	1/1	0/0	7/10	1/1	3/1	4/2
Magdeburg	4/0	4/7	0/1	0/0	0/0	0/0	8/8	0/0	0/0	0/0
Mainz	0/0	0/0	1/3	0/0	0/1	1/0	2/4	0/2	0/8	0/10
München	2/5	½	2/3	2/2	1/0	0/0	8/12	12/5	8/13	20/18
Potsdam	0/2	0/3	0/2	1/0	0/0	0/0	1/7	5/3	0/0	5/3
Saarbrücken	1/2	1/1	1/2	2/0	1/1	0/2	6/8	7/6	15/10	22/16
Schwerin	0/0	2/1	1/0	0/1	2/0	0/0	5/2	2/0	1/3	3/3
Stuttgart	0/0	0/0	0/3	0/0	0/0	0/0	0/3	0/0	0/0	0/0
Wiesbaden	0/0	0/0	1/0	0/0	0/0	0/0	1/0	1/0	0/0	1/0
Gesamt	8/15	20/40	19/26	13/12	7/7	4/11	71/111	47/42	65/77	112/119

Quelle: Eigene Auswertung der Beteiligungsberichte von 81 Städten

Bei den unmittelbaren PPP in den aktuellen Beteiligungsberichten ist bei den kleineren Städten z.B. für Kiel und Magdeburg eine im Vergleich hohe Anzahl zu verzeichnen. Im Städtevergleich gibt es auf der anderen Seite Städte, die dauerhaft ein niedriges Niveau an organisatorischen PPP aufweisen. Diese haben sich im Betrachtungszeitraum etwa in Mainz, Stuttgart und Wiesbaden nicht als administratives Gestaltungsmodell etabliert. Einige Städte scheinen bei Betrachtung der Befunde mehr Wert auf eine direkte Mehrheitsbeteiligung zu legen als andere. Im Zeitvergleich ist gesamt betrachtend ein deutlicher Rückgang bei der Anzahl der unmittelbaren PPP zu verzeichnen. Dies kann sowohl auf Rekommunalisierungen als auch auf Privatisierungen zurückzuführen sein. Bei den mittelbaren organisatorischen PPP bleiben die Gesamtsummen dagegen konstant.

#### 4. Fazit und Forschungsperspektiven

Die Analyse zeigt, dass organisatorische PPP in der andauernden Debatte über Organisationsstrukturen/-entwicklungen zur wirksamen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene weiterhin große Relevanz besitzen. In den Verteilungsmustern treten dabei deutliche Unterschiede bei der Einbindung privater Unternehmen zwischen den Bundesländern und Städten sowie auch zwischen verschiedenen Politikfeldern hervor. Für die Landeshauptstädte ist bei den unmittelbaren organisatorischen PPP insgesamt ein Rückgang zu beobachten, bei den mittelbaren bleibt die Anzahl konstant. Zudem tritt

die erhebliche Anzahl von mittelbaren PPP hervor, an denen die öffentliche Hand die Mehrheit der Anteile oder zumindest einen wesentlichen Gesellschaftsanteil hält. Angesichts der Steuerungsherausforderungen und der in der Literatur einschlägig benannten Public Corporate Governance Defizite (stellvertretend *Reichard 2006; Harms 2006; Papenfuß 2013*) sollten die Forschung und die verantwortlichen politischen Organe<sup>5</sup> daher verstärkt auch die mittelbaren organisatorischen PPP der öffentlichen Hand betrachten. Die Studie soll fortgesetzt und zusätzlich erweitert werden, um langfristig vergleichende Einblicke in die diesbezüglichen Organisationsstrukturen der öffentlichen Hand zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewinnen.

Die uneinheitliche PPP-Entwicklung erfordert zudem weitere Untersuchungen. Die Literatur (*Obinger u.a. 2010; Sack 2013*) hat unterschiedliche Erklärungsfaktoren ergründet, die organisatorische Teilprivatisierungen beeinflussen können (vgl. *Ambrosius* in diesem Heft). Dazu gehören auf der einen Seite der Entwicklung die geringe Wirtschaftskraft einer Region, die kommunale Haushaltsnotlage und parteipolitische Konstellationen. Auf der anderen Seite die Liquidität auf dem Finanzmarkt und das Interesse von Unternehmen zur Beteiligung an PPP.<sup>6</sup> Es bleiben die besonderen Mischungsverhältnisse dieser Faktoren zu untersuchen, welche die jeweiligen Trends erklären. Interdisziplinäre Forschungsvorhaben versprechen gerade hier besondere Potenziale.

Ferner ist untersuchenswert, welche Auswirkungen die Gesellschafterstrukturen und interaktiven Prozesse innerhalb der PPP auf den Organisationserfolg und die öffentliche Aufgabenerfüllung sowie auf Faktoren wie das Investitionsverhalten und die bilanzpolitische Jahresabschlussgestaltung besitzen. Zu analysieren ist, wie sich die Mehrheitsverhältnisse auf das Handeln einzelner Akteure auswirken und z.B. auch wie stark der Einfluss eines privaten Partners mit einem Beteiligungsanteil zwischen 25,1-50% auf zentrale Unternehmensentscheidungen ist. Die Frage, in welchen Kontexten sich die verschiedenen Beteiligungsoptionen der öffentlichen Hand bei der Gestaltung im demokratischen Gemeinwesen bewähren, besitzt weiterhin hohe gesellschaftspolitische und ökonomische Relevanz.

## Anmerkungen

- 1 Der Verfasser dankt *Detlef Sack* für die sehr hilfreichen und wertvollen Hinweise.
- 2 Ebenfalls bezeichnet als institutionelle PPP oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen.
- 3 Zu Treibern und behindernden Faktoren von PPP vgl. auch *Ambrosius* in diesem Heft
- 4 Vgl. auch die Übersicht von Stand Mai 2013 auf dem Internetauftritt des Hauptverbands der deutschen Bauindustrie, [http://www.oepplattform.de/media/uploads/projekte-in-zahlen/1305/karte\\_1305.jpg](http://www.oepplattform.de/media/uploads/projekte-in-zahlen/1305/karte_1305.jpg), Stand:3.6.2013.
- 5 Zur parlamentarischen Kontrolle und Anfragen vgl. in diesem Band den Beitrag von *Krumm*.
- 6 *Ambrosius* verweist in diesem Band auf Studien, nach denen es „zumindest kaum Anzeichen dafür gibt, dass finanzschwache Kommunen häufiger ÖPP lancierten als finanzstarke“.

## Literatur

- Budäus, Dietrich*, 2006: Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Privat Partnerships, Baden-Baden: Nomos, S. 11-28.
- Deutsches Institut für Urbanistik*, 2011: Rekommunalisierung. Eine Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

- Deutsches Institut für Urbanistik*, 2005: Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Edeling, Thomas/Reichard, Christoph/Richter, Peter/Brandt, Steven*, 2004: Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK1-4, Köln: KGSt-Materialien 2/2004.
- Gottschalk, Wolf*, 2004: Das derzeitige Ausmaß von PPP in der kommunalen Wirtschaft, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Public Private Partnerships. Formen – Risiken – Chancen, Berlin: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft 21, S. 34-39.
- Haeseler, Herbert*, 1989: Gemischtwirtschaftliche Unternehmen, in: *Chmielewicz, Klaus/Eichhorn, Peter* (Hrsg.), Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, S. 479-485.
- Harms, Jens*, 2006: Organisations-PPP. Kontrolle, Controlling und Governance, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 115-129.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik*, 2006: Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma
- Obinger, Herbert/Traub, Stefan/Etling, Andreas/Schuster, Philipp/Schreeb, Katharina/Mause, Karsten/Schmitt, Carina*, 2010: Der Rückzug des Staates aus unternehmerischen Tätigkeiten. Eine Zwischenbilanz, in: *Der moderne Staat*, 3(1), S. 209–233.
- Papenfuß, Ulf*, 2010: Unmittelbare Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Kontroverse um Daseinsvorsorge. Eine empirische Analyse von allen im Internet verfügbaren Beteiligungsberichten zu Anzahl und Rechtsformen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, 38, S. 97-121.
- Papenfuß, Ulf*, 2013: Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, Wiesbaden.
- Reck, Hans-J.*, 2008: Geleitwort, in: *Schaefer, Christina/Theuvsen, Ludwig* (Hrsg.), Public Corporate Governance. Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 36, S. 7-15.
- Reichard, Christoph*, 2006: Organisations-PPP-Typologie und praktische Ausprägungen, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 77-94.
- Richter, Peter/Edeling, Thomas/Reichard, Christoph*, 2006: Kommunale Betriebe in größeren Städten. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte über 50.000 Einwohner, in: *Killian, Werner* (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung, Berlin: Edition Sigma, S. 55-84.
- Röber, Manfred*, 2009: Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements, in: *Verwaltung & Management*, 15(5), S. 227-240.
- Sack, Detlef*, 2006: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland. Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Baden-Baden: Nomos, S. 51-76.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politik. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance. Das Beispiel Public Private Partnerships, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Trapp, Jan-H./Bolay, Sebastian*, 2003: Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

*Anschrift des Autors:*

Jun.-Prof. Dr. Ulf Papenfuß, Universität Leipzig, Public Management, Grimmische Straße 12, 04109 Leipzig,  
E-Mail: papenfuss@wifa.uni-leipzig.de

# Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Thorsten Winkelmann

## Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene

### Zusammenfassung

Die Integration marktwirtschaftlicher Prinzipien in staatliche Strukturen stellte eine zentrale Herausforderung für die Modernisierung der Verwaltung dar. Ein solches Anliegen kann durch Einbeziehung privater Unternehmen in öffentliche Belange gelingen. Im Rahmen von vertraglichen Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Ressourcen so kombiniert, dass Effizienzvorteile entstehen und damit die öffentlichen Aufgaben wirtschaftlicher realisiert werden. Üblicherweise betreffen die vertraglich vereinbarten und zeitlich befristeten PPP-Projekte kapitalintensive Infrastrukturvorhaben. Parallel zu den konkreten Ergebnissen verbinden sich insbesondere mit dem Terminus ‚Partnerschaft‘ weitergehende Ziele, die über die bloße Optimierung des Ressourceneinsatzes hinausreichen.

Drei Bereiche deckt der vorliegende Beitrag ab: Nach einer kurzen Definition von Public-Private-Partnership werden Ergebnisse einer deutschlandweiten Bestandsaufnahme zu der PPP-Verbreitung in den Gebietskörperschaften und Politikfeldern vorgestellt. Hieran wird ersichtlich, wo und in welchen Bereichen der PPP-Ansatz im bundesdeutschen Mehrebenensystem umgesetzt wird. Im Anschluss werden die bisherigen Erfahrungen sowie die Vor- und Nachteile dieses Beschaffungsansatzes diskutiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass der PPP-Effizienzvorteil nicht hinreichend für eine ‚automatische‘ Durchsetzung der Beschaffungsvariante ist.

### Abstract

*Driving factors of Public-Private Partnerships at the local level*

Theoretically, public private partnerships (PPP) combine public and private capabilities to increase efficiency in public services. Contractual PPP refer to an arrangement in which government defines its need for capital-intensive, long-living infrastructure and the desired facility using a complex combination of government and private financing. The operation is maintained by a private entity on the basis of a long-term contract. Furthermore public private partnerships seem to be a very-fashionable concept in the discourse about public sector management. The term “partnership” is now a dominant slogan in the rhetoric of public sector reform, making the argument that privatization held similar dominance through the 1980s and 1990s.

The purpose of this article is three-fold: After a short definition of public private partnership, their characteristics and classification the paper takes stock of the spread of PPP along the public jurisdictions and in the different policy fields. Based on an encompassing sample all PPP at the different levels of the Federal Republic of Germany will be identified in a nation-wide overview. Additionally, the empirical data will allow a detailed picture of the different forms of partnerships, the realized total contract volume and the main difference between PPP at the different governmental levels (federal state, regions and the local level). Finally the main advantages of partnerships including a calculation of cost-savings, and the arising problems of public co-operation’s with private companies will be discussed. As a result it turns out that the cost-savings of PPP are not a sufficient factor for an ‘automatic’ proliferation.

*Schlagworte:* Vertragliche Public-Private-Partnership, Effizienz, Transaktionskosten

*Key words:* Public-Private Partnership, Efficiency, Transaction costs.

## 1. Einleitung

Von vertraglichen PPP verspricht sich die öffentliche Hand, ihre Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen. Obwohl der Kooperationsvorteil durch Kombination von öffentlichen und privaten Ressourcen zu erzielen sei und damit entscheidend für die Umsetzung derartiger Beschaffungsvarianten ist, blieb die wissenschaftliche Auseinandersetzung um den wahlweise als Effizienzvorteil, Wirtschaftlichkeitsgewinn oder ‚value for money‘ bezeichneten PPP-bedingten Mehrwert oberflächlich. Wie öffentliche Aufgaben zu organisieren sein sollen, wird in traditioneller Hinsicht entweder ideologisch-normativ – in Form von pauschalen ‚pro-Markt‘ oder ‚pro-Staat‘-Positionen – entschieden oder auf Basis eines konventionellen ökonomischen Kalküls durch Vergleiche der Produktions- und Beschaffungskosten. Beide Sichtweisen scheinen nicht sonderlich tragfähig zu sein, da kontextabhängige Rahmenbedingungen und institutionenbedingte Kosten ebenso wenig Berücksichtigung finden wie mögliche externe Effekte und spezifische Akteurskonstellationen. Hier setzt der vorliegende Beitrag an, der danach fragt, ob sich durch die Einbeziehung von Privaten in die öffentliche Leistungserstellung Veränderungen ergeben. Dabei wird die These vertreten, dass der PPP-bedingte Mehrwert zu gering ausfällt, um sich ‚automatisch‘ am Markt durchzusetzen. Anhand der auf den verschiedenen Ebenen umgesetzten PPP-Projekte soll gezeigt werden, wo und in welchem Umfang diese alternativen Beschaffungsformen realisiert werden. Ein weiterer Schritt diskutiert die mit PPP-Vorhaben einhergehenden Vor- und Nachteile.

## 2. Umsetzung von PPP-Programmen in der Mehrebenenpolitik

Deutsche PPP sind seit jeher Ausdruck einer Reaktion auf leere Kassen und die zunehmende Überforderung staatlichen Entscheidens.<sup>1</sup> Eine wesentliche Ursache für diese Entwicklung stellt der Zusammenhang zwischen Demokratie und Sozialstaat dar, welcher ein Anspruchs- und Besitzstandsdenken in weiten Teilen der Bevölkerung kultiviert hat, das durch die Ertragskraft der deutschen Wirtschaft kaum mehr befriedigt werden kann (vgl. *Jesse/Sturm* 2003, S. 25f.). Anstatt den steigenden Bedarf über Steuereinnahmen zu decken, reagierte die Politik hierauf mit der Aufnahme neuer Schulden. Während Bund und Länder eine solche Vorgehensweise teilweise bis heute verfolgen, suchten insbesondere Städte und Gemeinden nach anderen Auswegen aus dieser Situation.<sup>2</sup> Um ohne die Aufnahme neuer Schulden oder Kürzungen im konsumtiven Bereich den wachsenden Erweiterungs-, Ersatz- und Modernisierungsbedarf zu decken, bieten sich PPP-Vorhaben an, innerhalb derer private Unternehmen öffentliche Aufgaben vorfinanzieren und hierfür ein monatliches Entgelt für die Dauer der Vertragslaufzeit erhalten. Insofern begünstigen die vorherrschenden Verschuldungstatbestände die Ausbreitung von öffentlich-privaten Kooperationen in der Fläche. In diesem Zusammenhang sieht sich *Roentgen* (2001, S. 136) zu der Hypothese veranlasst, dass geringere finanzielle Möglichkeiten zur Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand deren Neigung zum PPP-Beschaffungsansatz fördern.<sup>3</sup> Ein kausaler Zusammenhang zwischen der finanziellen Situation der betreffenden Gebiets-

körperschaft und der Häufigkeit der PPP-Anwendung ist bislang empirisch nicht umfassend bestätigt worden. Dennoch existieren Einzelfallbeispiele, die den Sachverhalt illustrieren: So haben es die zuständigen Aufsichtsbehörden dem Landkreis Offenbach untersagt, für eine umfassende Schulsanierung zusätzliche Schulden aufzunehmen (Graef 2006, S. 58). Daraufhin verwirklichte man das Anliegen statt in Eigenregie alternativ im PPP-Rahmen. Auch in Mohnheim an der Ruhr ließ sich das geplante Vorhaben nicht durch den Haushalt finanzieren, weshalb eine PPP-Realisierung erfolgte (Graef 2006, S. 71f.; *Deutsches Institut für Urbanistik* 2008, S. 15f.). Abstrahiert man die aufgeführten Beispiele, so führen Bestrebungen der Aufsichtsbehörden, die kommunale Nettoneuverschuldung zu begrenzen, zu Ausweichreaktionen bei den örtlichen Entscheidungsträgern. Unzulässig erscheint eine solche Vorgehensweise vor allem dann, wenn die jeweilige Schuldenstatistik nicht die eingegangenen Verbindlichkeiten erfasst (*Europäische Kommission* 2003, S. 102).

Zumindest auf der semantischen Ebene verfolgen PPP-Vorhaben nicht nur das Ziel, den Ressourceneinsatz zu optimieren oder finanzielle Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Wie Haus (2008, S. 100) herausarbeitet dienen alternative Beschaffungsansätze auch dazu, öffentliche Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Weiter führt er aus, dass „über Konzepte des ‚Institutional Design‘ sich politische Akteure neue Handlungsspielräume erschließen und in einen rhetorischen Wissenswettbewerb eintreten [können].“ In diesem Sinne kreieren veränderte institutionelle Formen der Aufgabenwahrnehmung „neue Selbstbeobachtungsmöglichkeiten [...], die zu einer lernenden Erweiterung des Selbstverständnisses von Akteuren führen.“ Damit „gehe es nicht mehr um eine apolitische Suche nach ‚technischer Effizienz‘, sondern um eine Re-Definition von Kriterien ‚politischer Effektivität‘ und somit um eine grundlegende Transformation der Muster öffentlicher Leistungsproduktion.“ (Haus 2008, S. 100) Im Ergebnis sind an die transsektorale Zusammenarbeit unterschiedliche Erwartungen geknüpft, die von der Konzentration auf öffentliche Kernkompetenzen über verbesserte Dienstleistungen bis hin zur eher vagen Hoffnung auf mehr Transparenz, Flexibilität und unternehmerischen Elan in der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen reichen.

Welche Ziele auch immer im Einzelfall für die Errichtung eines PPP-Vorhabens ausschlaggebend sind, Bund, Länder und Gemeinden setzen vermehrt derartige Kooperationen um. Vergleicht man die auf den unterschiedlichen Ebenen des Föderalismus bislang realisierten PPP-Projekte, so wird die überragende Bedeutung der kommunalen Ebene sowohl hinsichtlich der Zahl der Projekte als auch hinsichtlich des Investitionsvolumens deutlich (Sturm/Winkelmann 2013). Dabei ergab sich nachstehende Mehrebenenverteilung von PPP-Projekten.

Tab. 1: Mehrebenenverteilung von PPP-Projekten

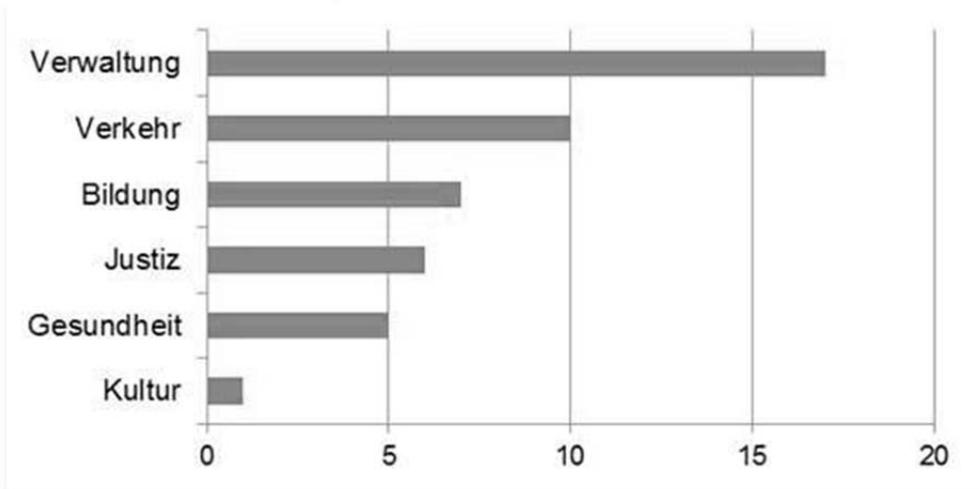
Gebietskörperschaft	Vergebene Projekte	Geschätztes Investitionsvolumen (in Euro)
Bund	11	2,62 Mrd.
Länder	46	1,88 Mrd.
Kommune	176	5,27 Mrd.
Insgesamt	233	9,77 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: August 2012; n=233).<sup>4</sup>

Über den Neu- oder Ausbau von Autobahnen hinaus, wo Private lediglich als Verwaltungshelfer im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Auftraggebers in Erscheinung treten, kommen PPP-Projekte auf Bundesebene vergleichsweise selten vor, wofür mehrere Gründe ausschlaggebend sein können: vor allem weil der Bund in genuin hoheitlichen Bereichen agiert, die die ‚innere Souveränität‘ – im Sinne der Kompetenz-Kompetenz – mit den dazu erforderlichen Über- und Unterordnungsverhältnisse betreffen, lassen sich private Dritte kaum in die Aufgabenerfüllung einbeziehen. Auch die negativen Erfahrungen mit der Errichtung und der mehrere Male verschobenen Inbetriebnahme eines Mautsystems auf Bundesautobahnen (Toll Collect) sowie den damit zusammenhängenden Einnahmeausfällen können zur PPP-skeptischen Haltung des Bundes beigetragen haben. Wie eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik verdeutlicht, liegen auf Bundesebene oftmals auch keine für Partnerschaften geeigneten Projekte vor (Grabow u.a. 2005, S. 23).

Die Länder setzten bislang 46 PPP-Projekte um. Hier ist der PPP-Ansatz näher an deren Aufgabenprofil als beim Bund. In 28 Vorhaben ließ sich das Investitionsvolumen von insgesamt 1,15 Mrd. Euro ermitteln, woraus durchschnittliche Investitionen in Höhe von 41 Mio. Euro pro Projekt resultieren. Allen voran Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen nutzen diesen Ansatz, um den bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im öffentlichen Raum zu befriedigen, während Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Berlin bislang auf die Einbeziehung privater Dritter im PPP-Rahmen verzichtet haben. Sektoral kommt der PPP-Ansatz auf Länderebene insbesondere in den Bereichen Verwaltungseinrichtungen, Verkehr, Bildung sowie Justiz zur Anwendung. Letzteres bezieht sich mehrheitlich auf Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Justizvollzugsanstalten, wo private Unternehmen etwa das Facility Management und die Verpflegung der Gefängnisinsassen übernehmen, während der eigentliche Strafvollzug weiterhin den staatlichen Bediensteten obliegt (Wagner 2000, S. 169ff.).

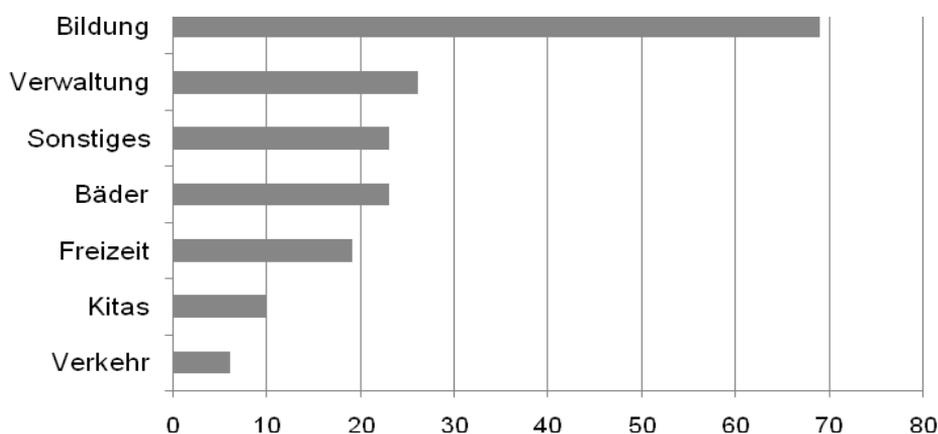
Abb. 1: PPP auf Länderebene je Sektor



Quelle: Eigene Darstellung (n=46)

Auf kommunaler Ebene sind 176 PPP-Projekte zu identifizieren, von denen 125 Vorhaben ein Investitionsvolumen zugeordnet und ein durchschnittliches Investitionsvolumen von 29,9 Mio. Euro errechnet werden konnte. Dabei reicht die Spannweite von 1,2 Mio. Euro für das PPP-Projekt Sportplatz in Königswinter-Oberpleis bis zu 410 Mio. Euro für die umfassende Sanierung von Schulen im Landkreis Offenbach. Im Mittel weisen kommunale PPP-Projekte deutlich geringere Investitionsvolumina als Bundes- oder Landesprojekte auf (vgl. *Grabow u.a.* 2005, S. 9). Doch nicht nur hinsichtlich der Anzahl umgesetzter Projekte und den dabei investierten Mittel ergeben sich Unterschiede zwischen Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits, sondern vor allem in sektoraler Hinsicht, was sich durch die Aufgabenteilung im föderalen System erklärt.

Abb. 2: PPP auf kommunaler Ebene je Sektor

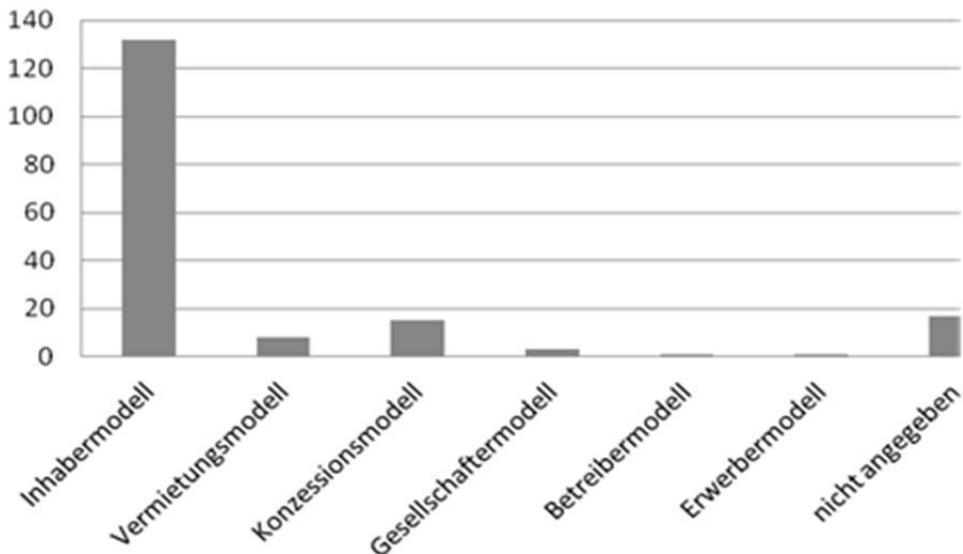


Quelle: Eigene Darstellung (n=176)

Wie Abbildung 2 veranschaulicht, setzen Städte und Gemeinden PPP-Projekte vornehmlich im Bereich Bildung ein, denn Immobilien im Bildungssektor machen rund 40 Prozent des kommunalen Gebäudebestandes aus. Attraktive Schulen mit entsprechender architektonischer Außenwirkung gewinnen als Aushängeschild für einzelne Städte zunehmend an Bedeutung. Mit modernisierten Schulen möchte die betreffende Gemeinde den eigenen Standort profilieren und die Bedeutung eines guten Lernumfeldes für die Wissensvermittlung an Kinder unterstreichen. Diese hehre Zielsetzung erklärt allerdings nicht vollständig die Bedeutung von PPP im Bildungsbereich: oftmals weisen die in den 1960er und 1970er Jahren gebauten Einrichtungen gravierende Mängel etwa beim Bandschutz auf oder erfordern aufwendige Schadstoffsanierungen, die angesichts der angespannten Haushaltssituation über die konventionelle Eigenerstellung nicht behoben werden können. Insbesondere das in den neuen Bundesländern anzutreffende Schulmodell ‚Typ Erfurt‘ entspricht nicht mehr den gegenwärtigen Anforderungen an ein lerngerechtes Umfeld. Die Einführung des Ganztagsunterrichts oder der Wegfall der Orientierungsstufe verlangen häufig räumliche Erweiterungen und konzeptionelle Ergänzungen des vorhandenen Bestandes etwa um eine Schul-Mensa. Somit erklärt sich die Dominanz von Bildungseinrichtungen als Gegenstand von PPP-Verträgen auch aus bundes- und landespolitischen Reformmaßnahmen sowie entsprechenden Zuschüssen.<sup>5</sup> Neben Bildungseinrichtungen kommt der

PPP-Ansatz in den Bereichen ‚Verwaltung‘ und ‚Bäder‘ vergleichsweise oft zur Anwendung. Wegen der kommunalen Finanznot vergangener Jahre ist in diesen Sektoren der Investitionsbedarf bisweilen besonders hoch; gehören doch die Ausgaben für ‚Wartung‘ und ‚Instandhaltung‘ zu den bevorzugten Posten für Kürzungen. Der in Abbildung 2 unter ‚Sonstiges‘ zusammengefasste Sektor umfasst so unterschiedliche Projekte wie das Seniorenzentrum der Gemeinde Alsbach-Hähnlein, das Rettungszentrum im Kreis Soest, das Medienhaus in Mülheim an der Ruhr oder die Bürgerbegegnungsstätte „Peter-Rantzau-Haus“ im schleswig-holsteinischen Ahrensburg. Gegenwärtig gewinnt der Sektor ‚Kindertagesstätten (Kitas)‘ an Bedeutung, da Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2008-2013“ vereinbart haben, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahre vorzuhalten. In Anbetracht der relativ geringen Bedarfsdeckung in den meisten Bundesländern bestand hier ein erheblicher politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Druck zur Umsetzung von Investitionsvorhaben, wovon der PPP-Ansatz profitierte.

Abb. 3: Verteilung PPP-Modelle auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung (n=46)

Bei der modellspezifischen Verteilung fällt die außerordentliche Bedeutung der Eigentumszuordnung auf. In der Vergangenheit erfolgte die Leistungserstellung nahezu ausschließlich auf öffentlichem Grund, weshalb das Inhabermodell (132 Fälle) hier die erste Wahl darstellt und die mit Abstand bevorzugte Realisierungsvariante verkörpert. Das auch Sanierungsmaßnahmen umfassende Inhabermodell ist immer dann geeignet, wenn sich die betreffenden Einrichtungen bzw. Grundstücke im öffentlichen Eigentum befinden und eine relativ große Planungssicherheit für den substanziellen Bedarf nach Ablauf der Vertragslaufzeit besteht. Im Gegensatz hierzu geht beim Erwerbermodell (1 Fall) das Eigentum nach Ablauf der Vertragslaufzeit auf den öffentlichen Auftraggeber über und hat für die kommunale Praxis eine zu vernachlässigende Bedeutung, wofür mehrere Gründe

ursächlich sein können: Städte und Gemeinden verfügen über umfangreiche Liegenschaften und gehören zu den größten Grundstückseigentümern in Deutschland. Zusätzliche Flächen, die im Rahmen des Erwerbermodells nach Ablauf der Vertragslaufzeit auf die Kommune übergehen, werden zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur in Ausnahmefällen benötigt (vgl. *Winkelmann/Pickenäcker* 2009, S. 353ff.). Sofern Flächen bzw. Grundstücke benötigt werden, bieten sich andernfalls die so genannten Optionsverfahren wie das PPP-Leasing oder Vermietungsmodelle an. Soweit ersichtlich, kommen Leasingvertragstypen bislang nicht zur Anwendung, da hier ein vergleichsweise hoher Strukturierungsaufwand und fehlende steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten vorliegen. Im Gegensatz zum Leasing orientiert sich beim Vermietungsmodell (8 Fälle) ein möglicher Kaufpreis am Verkehrswert zum Zeitpunkt der Optionsausübung. Zu wirtschaftlich sinnvollen Konditionen scheint das Vermietungsmodell nur dann tragbar zu sein, wenn es sich um ein Objekt mit hoher Drittverwendungsfähigkeit oder ausgezeichneter Lage handelt. Sofern diese Eigenschaften vorliegen, wird sich der private Partner trotz marktüblicher Mietzahlungen seitens der öffentlichen Hand nicht jahrzehntelang binden wollen und gleichzeitig einen mit der Gebrauchsüberlassung einhergehenden sehr weitreichenden Risikotransfer akzeptieren.

Bei der modellspezifischen Verteilung ist außerdem die geringe Verwendung des Gesellschaftermodells augenfällig, bei dem der öffentliche Auftraggeber als Mitgesellschafter einer Projektgesellschaft mit dem Privaten zusammen auch auf Auftragnehmerseite auftritt. Lediglich in drei Vorhaben erfolgte eine gesellschaftsrechtliche Statuierung, wobei folgende Gründe ausschlaggebend sind: Gegen die Verwendung des Gesellschaftermodells sprechen zunächst die unterschiedlichen Ziele der privaten und öffentlichen Partner, denn während erstgenannte als gewinnorientierte Unternehmen an einer möglichst hohen Verzinsung der Kapitalbeteiligung interessiert sind, strebt die öffentliche Hand vordergründig eine gemeinwohlorientierte Aufgabenerfüllung an.<sup>6</sup> Durch die mit dem Gesellschaftermodell einhergehende Vermischung der öffentlichen und privaten Sphäre werden zudem eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und letztlich auch eine eindeutige Risikoallokation erschwert. Ferner entstehen durch die gesellschaftsrechtliche Verankerung zusätzliche Kosten, die mit stärkeren Mitspracherechten korrespondieren. Um die Gesamteffizienz nicht mit diesen Aufwendungen zu beeinträchtigen, verzichten die Kommunen mehrheitlich auf gesellschaftsrechtlich abgesicherte Kontroll- und Steuerungsinstrumente. Im Umkehrschluss reichen wohl die vertraglich vereinbarten Einflussmöglichkeiten aus, um die nach wie vor bestehende öffentliche Verantwortung für die Aufgabenerbringung gewährleisten zu können (vgl. *Krumm* in diesem Band).

Wird die Struktur der Entgelte berücksichtigt, erfolgt mehrheitlich (zu 90 Prozent) eine Refinanzierung über den allgemeinen Haushalt der Kommune unter Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Beziehung zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern. Vorausgesetzt, es liegt ein vergleichsweise hohes Vertragsvolumen mit einer entsprechend langen Laufzeit vor, scheint eine (Teil-)Finanzierung über Nutzerentgelte möglich zu sein. Inwieweit diese nutzungsbasierte Vergütung direkt dem privaten Auftragnehmer auf privatrechtlicher Grundlage zufließt und sich damit eine Veränderung im Außenverhältnis gegenüber den Bürgern ergibt, kann im vorliegenden Beitrag nicht ermittelt werden. In ihrer Gesamtheit erfolgt eine nutzungsbasierte Vergütung in zehn Prozent aller PPP-Vorhaben, wobei diese Form nur in ausgewählten Bereichen gesetzlich möglich ist. So lassen sich Konzessionsmodelle (15 Fälle) bei kommunalen Pflichtaufgaben etwa im Schulsektor wegen der gesetzlich festgelegten Trägerschaft nicht umsetzen. Stattdessen bieten sich

Konzessionsmodelle insbesondere im Bäderbereich an, da hier private Auftragnehmer ihre Investitionen – teilweise – über Nutzergebühren refinanzieren können. Derartige Einnahmen reichen erfahrungsgemäß nicht aus, um sämtliche Ausgaben zuzüglich etwaiger Risikoaufschläge und Gewinnmargen zu decken. Deshalb sorgen kommunale Auftraggeber für Anschubfinanzierungen zu Projektbeginn und ermöglichen so, dass die Nutzungsentgelte auch bei investitionsintensiven Projekten in einem sozialverträglichen Rahmen bleiben und der diskriminierungsfreie Zugang zum Leistungsangebot trotz Einbeziehung privater Dritter weiterhin bestehen bleibt.

### 3. Effizienz von PPP-Projekten

Die vermehrte Einbeziehung von privaten Dritten in die öffentliche Leistungserbringung wirft die demokratietheoretische Fragestellung auf, ob und wie alternative institutionelle Problembearbeitungsformen legitimiert sein müssen (*Winkelmann* 2011, S. 297f.). Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach der Vereinbarkeit von an Effizienz ausgerichteter Wirtschaftlichkeit einerseits und staatlicher Souveränität wie auch gemeinwohlorientiertem Handeln andererseits. Muss also bei der Bewertung von PPP neben ihren (potenziellen) Effizienzgewinnen eine weitere legitimationsspezifische Ebene ergänzt werden? Nüchtern wie bürokratisch stellt die Bundesregierung dazu fest: „Entscheidende Legitimation für die Anwendung von PPP ist die wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben.“ (*BMVBS* 2007, S. 16)<sup>7</sup> Rechtfertigung erfährt PPP damit durch den Kooperationsvorteil, der durch die Kombination von öffentlichen und privaten Ressourcen zu erzielen sei (*Roentgen* 2001, S. 183; *Oppen u.a.* 2003, S. 38ff.; *Beckers* 2005, S. 68ff.). Ob PPP wirtschaftlicher als eine optimierte Eigenerstellung ist, lässt sich pauschal nicht beantworten, sondern nur am Einzelfall festmachen. Und selbst eine Einzelfallbetrachtung vermag nicht mit Sicherheit die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu identifizieren, da die Begriffe ‚Wirtschaftlichkeit‘ und ‚Sparsamkeit‘ nur vage im kommunalen Haushaltsrecht bestimmt werden. So sind in Nordrhein-Westfalen die Kommunen zur Prüfung verpflichtet, ob „der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.“ (*Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen*, § 107 Abs. 1).<sup>8</sup> Mehr als einen rechtlich unverbindlichen Appell zur Prüfung – inwieweit staatliche Aufgaben durch Private erfüllt werden können – lässt sich aus den Vorschriften nicht ableiten. Nach welchen Maßstäben und Methoden ein entsprechender Vergleich durchzuführen sei, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet (*Stuhr* 2005, S. 25; *Finanzministerium NRW* 2005, S. 20; *Blecken/Meinen* 2007, S. 59ff.).

Bleiben die methodischen Probleme bei der Bestimmung der Wirtschaftlichkeit an dieser Stelle unberücksichtigt, dann kann Effizienz als maximaler Zielbeitrag definiert werden, der sich als Input-Output-Relation erfassen lässt und sich im Rahmen des Minimal- oder Maximalprinzips ökonomisch konkretisiert. Gemäß dem Minimalprinzip muss der Einsatz an Inputfaktoren – mithin der Kosten – reduziert werden, damit bei gegebenem Output Effizienz entsteht. Gleichwohl lassen sich öffentliche Aufgaben nicht ausschließlich unter monetären Gesichtspunkten bewerten. Angesprochen sind damit vor allem gemeinwohlorientierte Zielsetzungen wie städtebauliche und architektonische Rahmenbedingungen oder die Berücksichtigung mittelständischer Interessen bei der Auftragsvergabe. Bei der Output-Analyse steht also die Frage im Vordergrund, ob sich öffentliche Leistungen durch die Einbeziehung von Privaten qualitativ modifizieren. Um-

fassende Effizienzbeurteilungen kommunaler PPP-Vorhaben machen eine konzeptionelle Erweiterung dieser Input-Output-Relation erforderlich, denn beschaffungsvariantenspezifische Vorteile können auch auf einem effizienzoptimalen Transfer von Risiken beruhen, wie u.a. *Fourie und Berger* (2000, S. 706f.) herausarbeiten: „There is a close relationship between risk and efficiency, because risk is the driver of efficiency.“ (*OECD* 2008, S. 18; vgl. *Alfen u.a.* 2010, S. 61) Um eine fundierte Wahl zwischen unterschiedlichen Beschaffungsvarianten treffen zu können, müssen alle wesentlichen Risiken identifiziert, adäquat bewertet und mit realistischen Preisen versehen werden. Dabei sind dem konventionellen Status-quo unbedingt die Risiken zuzurechnen, die bei der PPP-Beschaffung auf den privaten Partner übergehen (vgl. *Bundeshaushaltsordnung*, § 7 Abs. 2). Andernfalls würden die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgsrelevante Zusammenhänge ausblenden und keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der relativen Vorteilhaftigkeit von Beschaffungsalternativen ermöglichen.

### 3.1 PPP-bedingte Vorteile

Mit der Einbeziehung von privaten Unternehmen in die öffentliche Aufgabenerstellung versprechen sich kommunale Auftraggeber im Einzelfall nachzuweisende Wirtschaftlichkeitsgewinne, die anhand unterschiedlicher Produktionsfaktoren bewertet werden sollen. Geringere *Investitionskosten* beim PPP-Beschaffungsansatz ergeben sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren: zunächst bewirken PPP-Vorhaben eine lebenszyklusübergreifende Betrachtung von öffentlichen Aufgaben, welche Effizienzgewinne insbesondere im Betrieb entstehen lassen. Wirtschaftlichkeitsvorteile werden hingegen in der Investitionsphase vorwiegend durch eine einheitliche Vergabe nutzbar gemacht. Im Unterschied zur traditionellen Erstellung schließen sich aufgrund des Investitionsumfangs einzelner PPP-Vorhaben oftmals mehrere Unternehmen zu einem privaten Konsortium zusammen. Somit wird die Vergabe der Einzelgewerke – die im konventionellen Beschaffungsansatz Aufgabe der öffentlichen Hand ist – bei PPP-Modellen an den privaten Auftragnehmer weitergereicht. Dieser tritt als Generalunternehmer auf und verhandelt mit den diversen Subunternehmen und Lieferanten über die Preise, wodurch ein nachgelagerter Wettbewerb entsprechende Kostensenkungspotentiale generieren kann. Da der private Partner die Gesamtverantwortung für alle ihm übertragenen Einzelgewerke trägt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer termingerechten Bauübergabe und erleichtert die spätere Mängelverfolgung der öffentlichen Hand ungemein. Dass sich der kommunale Auftraggeber wegen seiner Ansprüche im Falle des Verzuges oder bei Baumängeln während der 20- bis 30jährigen Vertragslaufzeit an den Falschen wendet, ist praktisch ausgeschlossen. Zugleich ist mit dem PPP-Beschaffungsansatz der heilsame Zwang verbunden, Folgekosten einer Maßnahme über die gesamte Laufzeit im Voraus zu berechnen. Das einheitliche wie linear verlaufene Entgelt schafft ein Höchstmaß an Kostenbewusstsein und an Transparenz; zwei Prinzipien, die der bisherigen Eigenerstellung eher fremd waren. Im traditionellen Beschaffungsansatz stehen die – oftmals zu niedrig angesetzten – Schätzwerte für die bau- und betriebsbedingten Gesamtkosten zumeist nicht zur Verfügung. Nach Auffassung von *Flyvbjerg u.a.* (2002, S. 288) beruhen diese Kostenunterschätzungen auf Fehlanreizen bei den am Planungsprozess beteiligten Personen und Institutionen. Vornehmlich realisiert man Projekte, die zunächst günstiger erscheinen, da entsprechende Mehrkosten üblicherweise zu späteren Zeitpunkten anfallen. So bewerten staatliche Auf-

traggeber die Kosten eines Vorhabens zu niedrig und setzen die Erträge bzw. den angedachten Nutzen zu hoch an, denn nur Projekte mit einer ‚optimistischen‘ Planrechnung erhalten die notwendige finanzielle und politische Unterstützung. Für *Dewatripont* und *Legros* (2005, S. 129) sind diese Kostenüberschreitungen strukturelle Begleiterscheinungen der konventionellen Vergabe. Öffentliche Bauaufträge enthalten oft unzureichende und nach dem Einheitspreisprinzip vergütete Leistungsspezifikationen, die mit Nachträgen, Stundenlohnarbeiten und sonstigen Unwägbarkeiten verbunden sind. Nach dem *Rechnungshof Baden-Württemberg* (2000, S. 13) ergeben sich dadurch erfahrungsgemäß Kostensteigerungen gegenüber der ursprünglichen Vergabesumme zwischen fünf bis zehn Prozent.

Weitergehende in der Investitionsphase mögliche Vorteile liegen in der Person des privaten Partners, der oftmals über Marktkenntnisse und Spezialwissen verfügt, welches bei der öffentlichen Hand in dieser Form nicht vorliegt. Marktübersicht kombiniert mit der vielfach bestehenden Marktstellung können Investitionskosten durch die Nutzung von Auflagedegression und Koppelproduktion minimieren. Eine starke Verhandlungsposition gegenüber Nach- und Subunternehmern führt zu Preisnachlässen und Mengenrabatten, die eine einzelne Kommune nicht erzielen kann, da insbesondere Anreize der öffentlichen Mitarbeiter zu harten Verhandlungen gering sein dürften und oftmals durch gesetzliche Vorgaben auch verboten sind. So unterliegt die öffentliche Hand in ihrer Auftragsvergabe den gesetzlichen Vorgaben der einschlägigen Vergabeordnungen, welche sowohl bestimmte Formen des Bauvertrages verbieten als auch Preisverhandlungen mit den Bietern generell untersagen. Insbesondere nach Zuschlagserteilung ist der private Partner nicht an die vielfältigen internen und externen Vergaberechtsvorschriften gebunden, woraus – jedoch kaum zu quantifizierende – Vorteile aus einer fachorientierten und professionelleren Problembewältigung entstehen. Durch die oftmals vereinbarten Festpreisgarantien ergeben sich wirksame Anreize, Kostensteigerungen in der Investitionsphase mittels eines effizienten Baumanagements zu vermeiden.

Auch wenn eine Vielzahl an technischen Gründen für die geringeren *Nutzungskosten* während der Betriebsphase verantwortlich ist, dürften diese auf spezifizierte Eigentumsrechte zurückzuführen sein.<sup>9</sup> Erst die zeitlich befristete Zuordnung von Property-Rights ermöglicht es individuellen Wirtschaftssubjekten, arbeitsteilige Ressourcen effizient zu verwenden. Der durch PPP verursachte Zukauf ‚privatwirtschaftlicher Handlungsrationaltät‘ lässt sich in diesem Zusammenhang als politisch gewollte Dezentralisierung verstehen, um die Aufgabenerfüllung mit unabhängigeren und mit einer größeren Autonomie ausgestatteten Struktur zu organisieren. Diese Kompetenzverlagerung begünstigt eine Rollenausdifferenzierung zwischen Auftragsvergabe und -durchführung sowie eine Umformung von vormals hierarchischen in eher kontraktuelle Beziehungen. Auf Projektebene erreicht man damit eine professionellere Autonomie, wodurch ein wirtschaftlicherer Umgang mit knappen Produktionsmitteln wahrscheinlicher wird. Bleibt der sich mit der organisatorischen Entkopplung einhergehende Wandel in den Interaktionsbeziehungen an dieser Stelle unberücksichtigt, begrenzt der PPP-Ansatz wegen seiner ‚institutionellen Distanz‘ politische Einflussnahmen aller Art und gewährleistet stattdessen vermehrt rein (betriebs-)wirtschaftlich motivierte Entscheidungen. Tendenziell trägt diese Entpolitisierung von Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen zur systematischen Entkopplung von Programmierung, Realisierung und Finanzierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung – mithin zur Versachlichung von Problemlösungen – bei. Erst diese weitgehende Abschirmung von politischen Interferenzen ermöglicht die Entfaltung von Sachrationali-

tät im Vollzug. Hiervon profitieren insbesondere Instandsetzungsmaßnahmen, die – wie im ingenieurwissenschaftlichen Schrifttum betont wird – nicht allein unter kurzfristigen Liquiditätsaspekten betrachtet werden sollten, da heutige Einsparungen zu exponentiell verlaufenden Kosten in der Zukunft führen. Bei der konventionellen Erstellung tätigt man entsprechende Ausgaben weitgehend unabhängig von der jeweiligen Nutzensteigerung mehrheitlich am Ende des Haushaltsjahres. Neben diesem auf dem Jährlichkeitsprinzip basierenden Aktionismus, der durch unterschiedliche Förderprogramme für Fenster, Fassaden, Wärmeschutz usw. begünstigt wird, legt der Zustand vieler öffentlicher Immobilien eine fehlende bzw. zu spät erfolgende Instandhaltung nahe. Um den Betrieb von Einrichtungen aufrechtzuerhalten oder die Unterschreitung geforderter Minimalleistungen gerade noch abzuwenden, werden oftmals Maßnahmen zur kurzfristigen Abhilfe getroffen. Häufig und unkontrolliert auftretende Störungen sind Konsequenz dieser, an den Grundsätzen der Improvisation ausgerichteten, Strategie.

Mit der Beauftragung von Privaten verändert sich im Hochbau überdies die Sichtweise auf die Immobilie und die zu erfüllende Aufgabe. Wurde bislang der Gebäudebestand als öffentliches Gut aufgefasst und im Rahmen einer passiven Vermögensverwaltung mehr schlecht als recht bewirtschaftet, so steht zunehmend die Betrachtung als optimierungsfähiges Produktionsmittel im Vordergrund. Diese stärker nach Rentabilitätsaspekten ausgerichtete Perspektive ermöglicht es, durch eine effizientere Bewirtschaftung Kostensenkungspotentiale zu identifizieren und zu heben. Kommunale Organe nehmen dabei verstärkt die Rolle eines Auftraggebers ein, welcher nicht mehr alle mit Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung verbundenen Aufgaben selbst wahrnimmt, sondern Kompetenzen mit dem Ziel delegiert, zeitnahe wie schnelle unternehmerische Entscheidungen vor Ort zu ermöglichen.<sup>10</sup> Zugleich ist mit dem PPP-Beschaffungsansatz der Zwang verbunden, Folgekosten einer Maßnahme über die gesamte Laufzeit im Voraus zu berechnen und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Diese – (vergabe-) rechtlich mit hohen Hürden und zahlreichen Untiefen versehene – Anforderung schafft ein Maß an Kostenbewusstsein und an Transparenz, welches der bisherigen Eigenrealisierung eher fremd war. So stehen in PPP-Vorhaben durch das gleich bleibende Entgelt die Nutzungskosten während der Vertragslaufzeit fest, woran man einen bislang noch nicht berücksichtigten Vorteil erkennen kann, der weniger kostendeterminiert als vielmehr strukturpolitisch motiviert ist: Gegenüber der konventionellen Erstellung vermeidet der PPP-Beschaffungsansatz ‚kameralistische‘ Strohfeuer und trägt stattdessen zur Verstärkung von Bauunterhaltsausgaben bei. Gehört in Zeiten öffentlicher Finanzprobleme dieser Haushaltsposten zu den bevorzugten Positionen für Ausgabenkürzungen, verhindern die vertraglich bindenden Entgeltzahlungen in PPP-Projekten die Reduzierung dieser investiven Mittel. Dadurch werden zumindest die Sicherung von Gebäudewerten und die Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeiten wahrscheinlicher. Darüber hinaus refinanzieren die Entgelte im PPP-Ansatz getätigte Investitionsausgaben über die Vertragslaufzeit, während im traditionellen Status-quo aufgenommene Kredite oftmals nicht getilgt, sondern nur umgeschuldet werden. Am Ende des Lebenszyklus einer Immobilie bestehen somit die Anschaffungs- und Herstellungskosten in nahezu unveränderter Höhe. Ergänzt man diese Überlegungen noch um fehlende bzw. zu geringe Instandhaltungsbudgets bei der herkömmlichen Beschaffung, so liegt eine Form intergenerativer Ungerechtigkeit vor: verfallende Einrichtungen, die zusätzlich noch mit Krediten belastet sind. Demgegenüber sind üblicherweise die Vertragsgegenstände kommunaler PPP-Vorhaben dauerhaft saniert und in jedem Fall komplett refinanziert. Diese PPP-bedingten Vorteile weisen auf eine

geeigneterer zeitliche Äquivalenz von Nutzen und Kosten hin. Positiv wirkt sich neben dem Werterhalt auch die lebenszyklusübergreifende Planung entsprechender Vorhaben aus, innerhalb derer langfristige Szenarien in den Abwägungsprozess einfließen und oftmals konkrete Raum- bzw. Funktionsprogramme hervorbringen. In konventionell ausgerichteten Vergabeverfahren liegt ein vergleichbares Planungskonzept – welches fundierte Nutzer- und Bedarfsanalysen enthält – bislang kaum vor. Die lebenszyklusorientierte Herangehensweise beim PPP-Ansatz sorgt für eine enge Verzahnung von Projektierung, Planung, Erstellung und den sich anschließenden Betrieb, woraus Effizienzgewinne, genauer: Kosteneinsparungen resultieren (*Winkelmann 2013, S. 72ff.*).

### 3.2 PPP-bedingte Nachteile

Die unterschiedliche *steuerliche Behandlung* zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen benachteiligt den PPP-Beschaffungsansatz. *Schenke und Gebhardt (2007, S. 6ff.)* zufolge wird dadurch der Wettbewerb zwischen traditioneller Eigenerstellung und PPP „massiv“ verzerrt, was „im Widerspruch zu dem finanzwissenschaftlichen Grundsatz der Entscheidungsneutralität des Steuersystems [steht]“ (vgl. *Rehm/Tholen 2008, S. 236f.*). Mangelnde Steuerneutralität erzeugt Allokationsineffizienzen auf individueller Projektebene, die in aggregierter Form wiederum zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen, da Handlungsalternativen verringert, ihre Reihenfolge präjudiziert und teilweise ganz ausgeschlossen wird. Insbesondere die umsatzsteuerliche Benachteiligung privater Anbieter öffentlicher Leistungen ist in diesem Zusammenhang bedeutsam (vgl. *Schenke/Gebhardt 2007, S. 7*). Aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgabenerfüllung übt die Kommune keinen Betrieb gewerblicher Art aus und untersteht daher auch beim Personal nicht der Umsatzsteuer. Dieser Kostennachteil in Höhe von gegenwärtig 19 Prozent der nicht vorsteuerabzugsberechtigten Leistungen hat überwiegend in der Nutzungsphase nachteilige Konsequenzen.

Auch bei den *Finanzierungskosten*, die bis zu 30 Prozent der Gesamtkosten ausmachen können, ergeben sich beim PPP-Ansatz nennenswerte Nachteile (*Shaoul 2005, S. 461*). Finanzierungskosten in der genannten Höhe resultieren aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Ein- und Auszahlungen, denn die zunächst vom privaten Partner übernommenen Investitionskosten für die Planung und Errichtung der baulichen Anlagen amortisieren sich erst im Laufe der Zeit durch die Zahlung der öffentlichen Entgelte. Darüber hinaus ermöglichen kommunale Kreditkonditionen eine konkurrenzlos günstige Finanzierung von öffentlichen Projekten, die dem privaten Auftragnehmer nicht zur Verfügung stehen. Regelmäßig fallen die Kosten für die Kapitalbereitstellung bei PPP-Vorhaben höher aus als bei einer rein öffentlichen Finanzierung konventionell erstellter Maßnahmen (*HM Treasury 2003, S. 41; Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994, S. 35*). Steigende Finanzierungskosten im PPP-Beschaffungsansatz entstehen sowohl aus den projektspezifischen Risikoaufschlägen der Fremdkapitalgeber als auch aus den gesetzlichen Vorgaben im Sinne § 10 KWG, die bei der Kreditvergabe im privatwirtschaftlichen Bereich eine Eigenkapitalunterlegung normieren. Bei einer rein öffentlichen Finanzierung entfällt diese gesetzliche Eigenkapitalausstattung, denn die Vergabe von Kommunalkrediten stuft man weitgehend als risikolos ein, wobei die staatliche Bonität weniger in der Auswahl tentabler Investitionsobjekte begründet liegt, als vielmehr aus den Rückzahlungsgarantien, die aus dem Zwang des Steuersystems resultieren. Dieser „natürliche Vor-

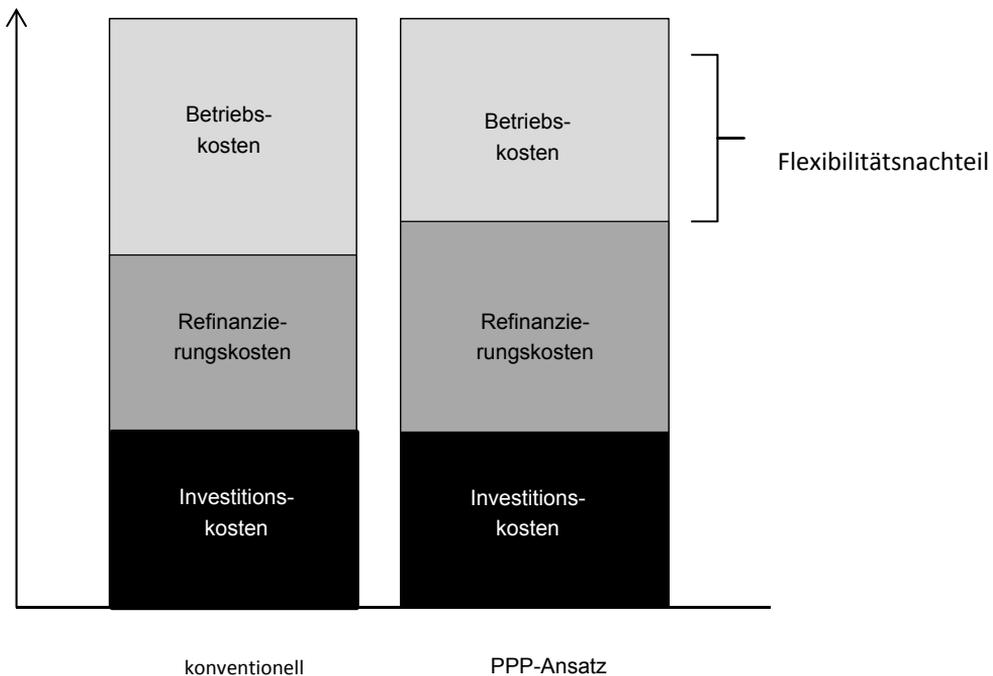
teil‘ bei der konventionellen Realisierung vergrößert sich in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise noch, wie eine im Auftrag des *National Audit Office* (2010) durchgeführte Untersuchung an 35 nach Ausbruch der Krise vereinbarten PFI-Projekten belegt. In dieser Studie wird die Zunahme der durchschnittlichen Refinanzierungskosten zwischen sechs und sieben Prozent angegeben. Im Vergleich zur kommunalkreditfinanzierten konventionellen Erstellung verliert der PPP-Beschaffungsansatz seine höhere Effizienz durch diesen Ausgabenposten.

Neben steuerlichen Mehrbelastungen und höheren Finanzierungskosten nehmen außerdem die *Transaktions- und Verwaltungskosten* zu (*Winkelmann u.a.* 2012, S. 9). Public-Private-Partnership lässt sich als ein auf vertraglicher Basis stattfindender Tausch von Verfügungsrechten interpretieren, bei dem sowohl vor als auch während der Vertragslaufzeit Transaktionskosten entstehen, die sich von der konventionellen Erstellung öffentlicher Leistungen grundlegend unterscheiden. Vor allem ist dies auf die Komplexität der Leistungserstellung und auf die große Vielfalt der Ausgestaltungsmöglichkeiten zurückzuführen. Durch die Einbeziehung von privaten Dritten in die öffentliche Leistungserstellung rechnet man mit einem Anstieg der Transaktionskosten, weil organisatorische Schnittstellen und neue Kooperationsarenen etabliert werden müssen. Insbesondere die weiterhin geringe Anzahl kommunaler PPP-Vorhaben führt dazu, dass die erforderlichen rechtlichen wie wirtschaftlichen Strukturen individuell und mit viel Aufwand konzipiert werden müssen. Bereits in der Vorvertragsphase entstehen die mit der Auswahl eines geeigneten Partners zusammenhängenden Such- und Informationskosten, wozu im Allgemeinen die finanziellen Aufwendungen für Projektstrukturierung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ausschreibung und Vertragsgestaltung sowie für Mandatierung von externen Beratern zählen (vgl. *Alfen/Fischer* 2006, S. 38; *Chong u.a.* 2006, S. 528). Die Anzahl der Anbieter und die Transparenz im Markt bestimmen den finanziellen Aufwand, der in einer von *Stolze* (2008, S. 92f.) an 33 Hochbauprojekten durchgeführten Untersuchung zwischen 90.000 und 1,5 Mio. Euro beziffert wird, was einem durchschnittlichen Anteil von 3 Prozent am Projektvolumen entsprach und etwa dreimal so hoch ausfiel wie bei einer konventionellen Erstellung. Um die PPP-bedingten Transaktionskosten zu senken, sind von den einschlägigen PPP-Förderorganisationen, etwa ‚Partnerschaften Deutschland‘ bestimmte Schwerpunktthemen bearbeitet und entsprechende Studien durchgeführt worden, beispielsweise zur Einbindung von Mittelstand und Handwerk, zur Finanzierung (Einbindung von Eigenkapitalgebern etc.), zu PPP und Architektur, zur Maastricht-Relevanz von PPP, zu der Nutzung von Fördermitteln und zu PPP im Schulsektor. Aus dieser Tätigkeit gingen diverse Standardisierungen hervor, so etwa ein bundeseinheitlicher Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, ein PPP-Leitfaden Vergaberecht oder ein PPP-Leitfaden Steuerrecht.

Nachteile im PPP-Ansatz können ferner aufgrund der langfristigen Vertragsbindung auftreten, wodurch die zielgerichtete Anpassungsfähigkeit in den Vordergrund tritt. *Flexibilitätsverluste* (vgl. *Straßheim* zu Lock-in Effekten in diesem Band) vermag ein phasenspezifischer Vergleich zu rekonstruieren: bei der gewerkeweisen Vergabe im traditionellen Beschaffungsansatz lassen sich Planungsänderungen verhältnismäßig einfach umsetzen, wobei die Konsequenzen hieraus die oftmals in der Praxis zu beobachtenden Baukosten- und Terminüberschreitungen sind (vgl. *Winkelmann* 2013b). Von Vorteil kann sich an dieser Stelle der zunehmende Koordinations- und Schnittstellenaufwand im PPP-Ansatz erweisen, welcher eine höhere politische Selbstbindung bei nachträglichen Änderungswünschen statuiert (*Klabe* 2009, S. 48). Ungeachtet dieser, sich nur marginal auf die

Responsefähigkeit auswirkenden Effekte, verursachen konventionelle Eigenerstellung und PPP in der Bauphase nahezu identische Belastungen im kommunalen Budget. Angesichts der Vielzahl möglicher Alternativen und der bestehenden Vertragsfreiheit liegt zu diesem Zeitpunkt ein Höchstmaß an Flexibilität vor. Auch aus der privaten Vorfinanzierung entstehen analog zur staatlichen Kreditaufnahme zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die die Flexibilität folgender Haushaltsgesetzgeber in ihren Handlungsoptionen einschränken. Potentielle Flexibilitätseinbußen resultieren aus der zeitlich am längsten dauernden Betriebsphase, da die öffentliche Hand auf Veränderungen nunmehr innerhalb eines vertraglichen Korsetts reagieren muss. Folgerichtig beziehen sich die PPP-bedingten Flexibilitätsverluste auf die Betreiberkomponenten des Leistungsentgelts, wie nachstehende Abbildung veranschaulicht.

Abb.4: Maximale Flexibilitätsverluste im PPP-Ansatz



Quelle: Eigene Darstellung

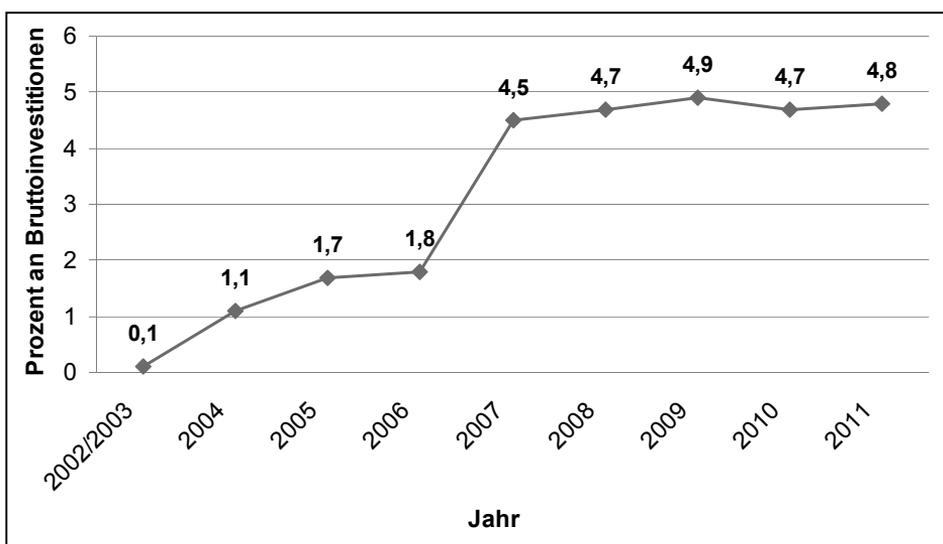
Bei der konventionellen Erstellung ist die Kommune als Eigentümerin mit allen Verfügungsrechten ausgestattet und kann ihre Immobilien ‚uneingeschränkt‘ an neue Anforderungen anpassen. Die jeweilige Haushaltssituation begrenzt Bauänderungsoptionen aller Art, so dass Flexibilität im traditionellen Beschaffungsansatz letztlich von der zur Verfügung stehenden Liquidität bzw. vom politischen Willen zur Aufnahme neuer Kredite abhängt. Im Unterschied hierzu entstehen aus der langfristigen Vertragsbindung in PPP-Vorhaben für die öffentliche Hand neue faktische wie tatsächliche Abhängigkeiten, da sich Veränderungen in flexibilitätstheoretischer Sicht lediglich innerhalb des bestehenden Vertragswerkes vornehmen lassen. Nach *Wilhaus* (2008, S. 4) resultiert ein besonderes

Spannungsverhältnis aus der Abgabe von Verantwortlichkeiten an die Privatwirtschaft, die für das künftige Zusammenleben auf lokaler Ebene von essentieller Bedeutung sein könnten. Gerade die aktuellen Umbruchtendenzen auf kommunaler Ebene verhindern es, einschneidende Änderungen innerhalb der Bindungsdauer auszuschließen. Materielle Konsequenz hieraus dürften diffizile Nachverhandlungen mit dem privaten Partner sein, der keine weitere Ausschreibung befürchten muss und so seine Preisvorstellungen ohne Wettbewerbsmechanismen durchsetzen kann.<sup>11</sup> Hieraus kristallisiert sich die übergeordnete Feststellung heraus, dass in langfristigen Vertragswerken operative Veränderungen unausweichlich Mehrausgaben provozieren, die die Vorteile von PPP-Vorhaben nivellieren (können).

#### 4. Synopse

Mit PPP-Vorhaben gehen eine Reihe von Vor- und Nachteilen einher, deren Ausprägung eine Einzelfallbetrachtung erforderlich macht und sich daher pauschalen Bewertungen entzieht. Stellt man die mit PPP-Projekten einhergehenden Effekte gegenüber, so müssen angesichts der in Abbildung 5 dargelegten Verteilung die Nachteile in der kommunalen Praxis dominieren.

Abb. 5: Anteil an der kommunalen Gesamtbeschaffung



Quelle: Eigene Darstellung<sup>12</sup>

Wie Abbildung 5 illustriert, werden lediglich 4,8 Prozent aller Beschaffungsvorgänge auf kommunaler Ebene mit dem PPP-Ansatz organisiert.<sup>13</sup> Im Umkehrschluss stellt die konventionelle Erstellung die bevorzugte Realisierungsform dar, wofür unterschiedliche Gründe verantwortlich sind: sie hat sich trotz zahlreicher Mängel auch wegen jahrzehntelanger Gewöhnung mehrheitlich bewährt. Überdies sind die ökonomischen Erfolgsaussichten des PPP-Ansatzes keineswegs gesichert, denn der Mehrwert dieser Beschaffungs-

variante ist einerseits zu gering, um sich ‚automatisch‘ am Markt und in Praxis der öffentlichen Leistungserbringung durchzusetzen. Andererseits statuiert die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG normierte Selbstverwaltung das Prinzip der organisatorischen Wahlfreiheit, woraus ein weitgehender Entscheidungsspielraum bei der inneren und äußeren Organisation kommunaler Einrichtungen resultiert. Auch wenn bundes- und landesrechtliche Vorgaben einen vereinheitlichten wie transparenten Verwaltungsaufbau sicherstellen, bleibt die sachliche, finanzielle oder personelle Ausstattung weitestgehend im gemeindlichen Ermessen, wodurch situative Faktoren in Verbindung mit akteurspezifischen Logiken vermehrt in den Vordergrund treten. Wird dieser Argumentation gefolgt, dann halten öffentliche Auftraggeber lieber an bewährten Instrumenten und Routinen des Vergabe- und Beschaffungswesens fest, da man den verwaltungsprozessualen Planungsablauf kennt. Damit werden die rechtfertigungsbedürftigen Zielverfehlungen auf grob fahrlässige Handlungen begrenzt.

In der Praxis stellt man zur Ermittlung der relativen Wirtschaftlichkeit umfangreiche Berechnungen an, deren Aussagekraft allein schon wegen der Vertragsdauer von bis zu 30 Jahren bezweifelt werden kann. So lässt sich grundsätzlich bezweifeln, ob zukünftige Unsicherheiten – aus denen Kosten, Verluste oder Schäden resultieren – überhaupt einer ‚objektiven‘ Erfassung zugänglich sind. Angesprochen ist damit die monetäre Bewertung von Risiken, die eine sensible Stellgröße darstellt, anhand derer man die Wirtschaftlichkeit von PPP-Vorhaben beeinflussen kann (*Pfniür u.a.* 2010). Wertneutraler formuliert, unterliegt die zumeist von den involvierten Beratern vorgenommene Quantifizierung diverser Risiken „einem gewissen Bewertungsspielraum“ (*Beckers/Klatt* 2009, S. 179). Blendet man die mathematischen Schwierigkeiten bei der algorithmischen Erfassung von unsicheren Größen, deren Übertragung in monetäre Zahlungsströme sowie die Probleme bei der praktischen Implementierung aus, tragen optimale Risikozuordnungen zu Effizienzsteigerungen bei. Vorteile stellen sich ein, wenn derjenige Vertragspartner ein Risiko übernimmt, der das Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß am besten minimieren kann (vgl. *Alfen/Elbing* 2006, S. 220; *Dixon u.a.* 2005, S. 414). Ein solcher – Herrschaft und Haftung in einer Person vereinender – Allokationsgrundsatz führt zu geringeren Risikokosten, woraus sich Wirtschaftlichkeitsgewinne ergeben. Dennoch bleibt die Validität aus mindestens drei Gründe zweifelhaft: erstens verhindert die Vertragsdauer in Verbindung mit den dabei eingeschlossenen Wertschöpfungsstufen präzise Vorhersagen über zukünftige kostenwirksame Unsicherheiten. Zweitens entziehen sich bestimmte Bereiche in öffentlichen Aufgaben sämtlichen Quantifizierungsbemühungen, weil neben aufgabeninhärenten Erfassungsproblemen auch situationsabhängige Ereignisse und spezifische Akteurskonstellationen einen nicht verallgemeinerbarer Einfluss ausüben. Drittens erfolgen Risikoallokationen in PPP-Vorhaben weniger durch Wettbewerbsprozesse unter Nutzung dezentraler Marktmechanismen, sondern beruhen vornehmlich auf subjektiven Expertenschätzungen, deren Urteile mehr den persönlichen Informationsstand denn stochastisch abgesicherte Bewertungen widerspiegeln. Da eine an privatwirtschaftlicher Rationalität angelehnte Risikobewertung im PPP-Beschaffungsansatz mehrheitlich ausscheidet, haftet den Berechnungen der Vorwurf an, nicht frei von Willkür zu sein. Bedeutsamer als die Angabe von Scheingenauigkeiten dürfte der in Wissenschaft und Praxis gleichermaßen zu beobachtende Trend sein, vermehrt kalkulatorische Größen als Maßstab relativer Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Beschaffungsvarianten zu Grunde zu legen. Dadurch rückt der wertmäßige Faktorverbrauch betrieblicher Leistungsprozesse zugunsten pagatorischer Bewertungen in den Hintergrund und Effizienzgewinne haben keine

materiellen Konsequenzen, sondern erhalten zunehmend buchungstechnischen Charakter. Der Mehrwert kommunaler PPP-Vorhaben beschränkt sich dann auf bilanzielle Effekte. Im Umkehrschluss vergrößert sich die Validität durchgeführter Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei abnehmender Berücksichtigung risikobehafteter Einflussfaktoren. Politische Entscheidungsträger sollten bei der Wahl von Beschaffungsvarianten daher folgende Reihenfolge wählen: Angesichts der gegenwärtigen Haushaltssituation sollten die Kosteneinsparungen im Vordergrund stehen. Gegenüber dem traditionellen Status-quo artikulieren sich entsprechende Effizienzeffekte in konkreten Haushaltsentlastungen. Diese Annahme deckt sich weitgehend mit den Erfahrungen der kommunalen Praxis, bei der die Gewährleistung des einmal erreichten Qualitätsniveaus zu möglichst minimalen Kosten angestrebt wird. Die Dominanz kostenseitiger Einspareffekten resultiert nicht nur aus den fiskalischen Engpässen kommunaler Gebietskörperschaften, sondern erklärt sich außerdem aus der stärkeren Verrechtlichung öffentlicher Projekte. Da sämtliche Entscheidungen revisionssicher sein müssen und das europäische Vergaberecht mit der dazugehörigen Rechtsprechung relativ geringe Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nachprüfungsverfahren vorsehen, lassen sich ‚weiche‘ Beurteilungsfaktoren kaum in anreizkompatible Vertragsstrukturen implementieren. Lediglich bei den technischen und funktionalen Vergabekriterien sind erste Ansätze erkennbar, den reinen Preiswettbewerb um qualitative Aspekte zu erweitern.<sup>14</sup> Obschon die zentrale Ratio des PPP-Ansatzes im verminderten Faktoreinsatz liegt und damit die Gewährleistung einmal erreichter Qualitätsniveaus zu möglichst minimalen Kosten von herausragender Bedeutung ist, reichen die mit Partnerschaften verfolgten Zielsetzungen auch über rein betriebsinterne Optimierungen hinaus. In den Blickwinkel geraten so die outputseitigen Veränderungen. Durch Verweise auf daseinsbezogene wie bedarfswirtschaftliche Überlegungen lassen sich politische und gesellschaftliche Widerstände abbauen, die andernfalls hohe Transaktions- bzw. Innovationskosten verursachen. In diesem Sinne bleibt das ‚Öffentliche‘ an öffentlichen Aufgaben, etwa in Gestalt eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den jeweiligen Leistungen mit sozialverträglichen Preisgestaltungen, trotz Einbeziehung von privaten Dritten unverändert bestehen. Aus der Vertragsdauer entsteht aber einerseits für verantwortliche Politiker die Verpflichtung, vermehrt die jeweiligen Nutzer betreffender Einrichtungen in Planungsprozesse einzubeziehen. Andererseits müssen Entscheidungen stärker als bisher die Möglichkeit zum technologischen Fortschritt ins Kalkül integrieren, denn kosteneffiziente Faktorallokationen stellen eine jederzeit veränderbare statisch-komparative Momentaufnahme dar. An dieser Stelle werden PPP-bedingte Flexibilitätsnachteile sichtbar, die sich mehrheitlich in kostenintensiven Nachtragsrisiken artikulieren dürften (*Winkelmann* 2012, S. 485ff.). Von nachgeordneter Relevanz für Beschaffungsvariantenentscheidungen sollten die mit Risiken verbundenen Effekte sein, da sie keine unmittelbaren haushalts- bzw. kasentechnische Wirkungen entfalten, sondern materielle Konsequenzen erst bei Schadens Eintritt auslösen. Keineswegs wird damit die Notwendigkeit verneint, Chancen und Risiken von Investitionsmaßnahmen genau abzuwägen. Stattdessen erscheint der Risikoallokationen gegenwärtig entgegengebrachte Stellenwert solange realwirtschaftlich unangebracht zu sein, wie Risikoverteilungen nicht infolge von Wettbewerbsprozessen unter Nutzung des Marktes stattfinden. Diese Unwägbarkeiten tragen neben den PPP-inhärenten Nachteilen dazu bei, dass der PPP-Beschaffungsansatz vergleichsweise selten zur Anwendung kommt.

## Anmerkungen

- 1 Eingehend hierzu *Sack* (2013, S. 139ff.). Im Unterschied hierzu sind in Großbritannien die nicht als PPP sondern als PFI (Private Finance Initiative) geltenden alternativen Beschaffungsvarianten viel stärker unter ideologischen Gesichtspunkten umgesetzt worden. Zum neoliberalen Gedankengut von PFI siehe etwa *Shaoul* 2009, S. 26ff. und zur generellen wirtschaftspolitischen Ausrichtung in der Thatcher- und Major-Ära siehe *Sturm* 2006, S. 317ff. sowie *Ghobadian u.a.* 2004, S. 165ff.
- 2 So zu Recht *Sack* (2012, S. 323). Kooperationen tragen in diesem Zusammenhang dazu bei, bestehende Blockaden insbesondere in den Fällen aufzuheben, in denen definierte Projekte kommunale Grenzen überschreiten. „PPP werden [dann] als Instrument angestrebt, um mit Hilfe privater Akteure die erreichten ‚Sackgassen‘ durch neue Verfahren und Ideen aber auch neue Organisationen zu ‚umfahren‘“ (*Sack* 2009, S. 148)
- 3 Ähnlich *Albrecht* (2004, S. 1637), der ebenfalls einen Zusammenhang zwischen kritischer Finanzlage der Gebietskörperschaften und der Ausbreitung von PPP-Vorhaben zu erkennen glaubt. Nach *Kuhn* (2006, S. 169) hingegen spielt die Beschaffung privaten Kapitals eine vergleichsweise geringe Bedeutung.
- 4 Für die quantitative Erfassung bislang realisierter PPP-Projekte erfolgte eine systematische Auswertung der im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlichten Ausschreibungen. Nach Auswertung dieser Datenbank sind die so ermittelten Ergebnisse mit der Projektdatenbank des PPP-Bundeskompetenzzentrums, der ÖPP-Plattform, des PPP-Newsletters sowie weiteren Veröffentlichungen abgeglichen worden. Zu einer vergleichbaren Verteilung gelangt *Sack* (2013, S. 147f.).
- 5 Um vermehrt PPP im Bildungsbereich umzusetzen, veröffentlichte das *BMVBS* (2007) den Kriterienkatalog „PPP-Eignungstest Schulen“ mit praxisorientierten Hinweisen und standardisierten Vertragsmustern, welche den Kommunen die selbstständige Durchführung eines PPP-Eignungstests im Schulbereich erleichtern soll.
- 6 Die vielfach vertretene Auffassung, zwischen öffentlicher Gemeinwohlverpflichtung und den unternehmerischen Rentabilitätsüberlegungen bestehe ein mit entsprechendem Konfliktpotenzial aufgeladenes Spannungsverhältnis, erweist sich in dieser Pauschalität als anfechtbar. Stattdessen ist die kommunale Interessenstruktur viel zu heterogen aufgestellt, um einen natürlichen, axiomatischen Gegensatz festzustellen. Keinesfalls müssen die kommunalen und privaten Zielsetzungen stets in unterschiedliche Richtungen zeigen, sondern decken sich im Einzelfall. In diesem Sinne fördern die auf kaufmännischen Prinzipien beruhenden Partnerschaften öffentliche Interessen, da für diese nicht-wirtschaftlichen Zielsetzungen umfangreiche Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt und in den Wettbewerb gestellt worden sind. Aus den Ausschreibungsergebnissen ergibt sich die relative Vorteilhaftigkeit, aus der nicht ersichtlich ist, warum die an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtete Aufgabenerfüllung privater Auftragnehmer im Widerspruch mit gemeinwohlorientierten Zielen stehen soll. Aufgrund der Vertragsfreiheit lassen sich derartige Anliegen sowohl individuell als auch gesellschaftsrechtlich als Unternehmenszweck in die Entscheidungsrationalität der Partnerschaft implementieren, wodurch man potentiellen Konflikten bereits im Voraus entgegenwirkt. Nach *Sack* 2004, S. 53ff. können durch partnerschaftliche Zusammenarbeit gegenläufige Interessen mit dem Ziel ausgeglichen werden, Kosten zu reduzieren um dadurch die Effizienz zu erhöhen. Ein wichtiges Element sei dabei die Schaffung einer gemeinsam getragenen Wertvorstellung, die auf wechselseitiger Akzeptanz und persönlicher Nähe beruhen.
- 7 Diese rein ökonomischen Abwägungen vernachlässigt jedoch die in der Praxis zu beobachtenden politischen Kosten, auf die *Sack* (2013, S. 151f.) verweist.
- 8 Siehe in ähnlicher Weise die Bayerische Gemeindeordnung in Art. 87 Abs 1.
- 9 Kritisch zur Wirkung von Eigentumsrechten vgl. *Ambrosius* in diesem Band.
- 10 Wie der *Rechnungshof Baden-Württemberg* (1997, S. 22f.) in seiner Mitteilung zur „Optimierung der Planungs- und Bauprozesse im Staatlichen Hochbau“ festgestellt hat, hängen notwendige Erhaltungsaufwendungen oft von zufälligen Entscheidungen der mittelbewirtschaftenden Stellen ab. Außerdem versickere ein bedeutender Anteil der knappen Haushaltsmittel in Maßnahmen zur kurzfristigen Problembewältigung, anstatt auf der Grundlage längerfristig geplanter Konzepte echte Verbesserungen zu bewirken.
- 11 Über den Umfang anfallender Kosten liegen hierzulande noch keine fundierten Informationen vor. In britischen PPP- bzw. PFI-Vorhaben wird mit höheren Kosten bei nachträglichen Anpassungen gerechnet. So kommt eine Untersuchung des NAO (2007, S. 5) zu dem Ergebnis, „[that] in one-third of projects we examined, there were major scope and specification changes [...] during the preferred bidder period worth just over 17 per cent of the projects’ present values or an average of £ 4 million a year for each project.“ Am Beispiel der Installation zusätzlicher Steckdosen zeigt der britische Rechnungshof durchschnittliche Kostensteigerungen von 54 Prozent beim PPP-Ansatz auf (NAO 2008, S. 14). Wie die HM Treasury

- (2008, S. 5) darlegt, fallen selbst bei der Integration kleinerer Veränderungen in bestehende Vertragswerke rund 6 Mio. £ „management fees“ pro Jahr an, wobei derartige Modifikationen neben dem finanziellen Mehraufwand auch zeitaufwendiger sind als bei der Eigenerstellung. Nach einer Umfrage von Partnerships UK (2006, S. 84) waren in 70 Prozent aller 105 untersuchten Projekte nachträgliche Anpassungen erforderlich. Diese Größenordnung bestätigt sich in einer Studie des britischen Rechnungshofes, wonach 55 Prozent aller untersuchten Vorhaben nachträgliche Anpassungen verursachten (NAO 2001, S. 14f.). In einer Umfrage von 4Ps (2005, S. 9) gaben sogar zwei Drittel aller befragten öffentlichen Auftraggeber an, künftige Adaptionen vornehmen zu müssen.
- 12 Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangt eine von *Grabow und Schneider* (2009, S. 15) durchgeführte Untersuchung. Nach eigenen Berechnungen nimmt der Anteil umgesetzter PPP-Projekte an den Gesamtbruttoinvestitionen in letzter Zeit sowohl in relativer wie absoluter Sicht wieder ab. Insbesondere die eingeschränkte Kompatibilität mit den Mitteln aus den Konjunkturprogrammen könnte hierfür eine Erklärung sein. Auch die nach Ausbruch der Finanzmarktkrise gestiegenen Finanzierungskosten belasten die Wirtschaftlichkeit von PPP-Programmen. Nach Auffassung von *Jacob u.a.* (2010, S. 47) hat sich die Kreditmarge insbesondere für Projektfinanzierungen aufgrund bestehender Unsicherheiten signifikant erhöht, wobei sich die zunehmende Risikoaversion der Banken in höheren Prämien niederschlägt.
  - 13 Angesichts dieser aus einer Vollerhebung gewonnenen Erkenntnisse existieren trotz eines weit verbreiteten Krisengefühls keine stichhaltigen Belege für einen Automatismus in Richtung einer vorrangigen Leistungserbringung durch den Markt bzw. überwiegend durch PPP. Stellvertretend für viele sei auf *Risse und Lehmkuhl* (2007, S. 7) verwiesen, nach denen „die Schwäche klassischer Staatlichkeit dazu [führt], dass öffentlich-private Kooperationen [...] von der Ausnahme zur Regel werden.“ Für *Greiling* (2002, S. 339) gibt es „heute praktisch keinen Gegenstandsbereich öffentlicher Aufgabenerfüllung, in dem PPP nicht in Betracht gezogen werden“ kann, weshalb für *Bovaird* (2004, S. 200ff.) PPP von einem „contested concept“ zu einem „prevalent practice“ geworden ist. Zumindest für Deutschland werden diese Aussagen durch die quantitative PPP-Verbreitung nicht gestützt.
  - 14 Nach Untersuchungen von *Winkelmann* (2012, S. 530) bildet der Preis in den Ausschreibungsunterlagen mit einer Spannweite zwischen 50 bis 70 Prozent das wichtigste Kriterium, gefolgt von der Funktionalität mit einem Wert zwischen 20 bis 40 Prozent und der Qualität. Letzere bewegte sich im Rahmen von 10 bis 30 Prozent. *Böttger-Pollmanns* (2007, S. 54) ermittelt für Schulbauprojekte einen Wichtigkeitswert für die bauliche Qualität zwischen 25 und 35 Prozent. Im Schulvorhaben der Stadt Lohmar kristallisierten sich folgende Eckparameter heraus: Barwert (50 Prozent); Betrieb bzw. Funktionalität (30 Prozent) sowie Architektur (20 Prozent) [vgl. *Proll/Drey* (2009, S. 128)]. Beim Neubau einer Hauptschule sowie bei der Sanierung weiterer Schulen ergab sich in Bedburg folgende Bewertungsmatrix: Höhe des Nutzungsentgeltes (50 Prozent), Funktionalität des Neubaus (17 Prozent), Architektur/Städtebau des Neubaus (5 Prozent), Qualitäten Neubau (8 Prozent), Qualität der Sanierung (9 Prozent), Qualitäten Betrieb (3 Prozent), sowie Abriss-, Sanierungs- und Ablaufkonzept (8 Prozent). Zu weiteren Erfahrungen in der kommunalen Praxis siehe *Investitionsbank Schleswig-Holstein* (2011, S. 51ff.).

## Literatur

- 4Ps, 2005: Review of Operational PFI and PPP Projects, London.
- Albrecht, Achim*, 2004: Rechtliche Problemstellungen bei Public Private Partnership Projekten, in: Neue Wirtschafts-Briefe (NWB), S. 1637-1648.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Elbing, Clemens*, 2006: Berücksichtigung von Risiken, in: *Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef* (Hrsg.), Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Stuttgart: Kohlhammer, S. 220-262.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Fischer Katrin*, 2006: Der PPP-Beschaffungsprozess, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership, München: Beck, S. 1-84.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Riemann, Alexander/Leidel, Katja/Fischer, Katrin/Daube, Dirk*, 2010: Lebenszyklusorientiertes Risikomanagement für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau, Weimar: Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Bauhaus-Universität Weimar 11.
- Beckers, Thorsten*, 2005: Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen, Berlin: Technische Universität Berlin.

- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter*, 2009: Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships. Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 176-183.
- Blecken, Udo/Meinen, Heiko*, 2007: *Quantitative ökonomische Modelle für PPP- und BOT-Projekte*, Köln: Werner Verlag.
- Böttger-Pollmanns, Monica*, 2007: *Auswirkungen von Public-Private-Partnership am Beispiel von Schulbauten*, Aachen: ILS-NRW-Schriften Bd. 207.
- Bovaird, Tony*, 2004: Public-Private Partnership. From Contested Concepts to Prevalent Practice, in: *International Review of Administrative Science*, 70, S. 200-215.
- Chong, Eshien/Huet, Freddy/Saussier, Stéphane*, 2006: Auctions, ex post Competition and Prices. The Efficiency of Public-Private Partnerships, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, S. 521-554.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund*, 1994: *Privatisierung in Städten und Gemeinden*, Göttingen.
- Deutsches Institut für Urbanistik* (Hrsg.), 2008: *PPP und Mittelstand. Untersuchung von 30 ausgewählten Hochbauprojekten in Deutschland*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick*, 2005: Public-private-Partnerships. Contract Design and Risk Transfer, in: *EIB Papers*, S. 120-145.
- Dixon, Timothy/Jordan, Gaye/Jordan, Alan*, 2005: Lessons from the Private Finance Initiative in the UK. Benefits, Problems and Critical Success Factors, in: *Journal of Property Investment & Finance*, 23, S. 412-423.
- EU-Kommission*, 2003: *Public Finance in EMU*, in: *European Economy*.
- Finanzministerium NRW*, 2005: *Public Private Partnership im Hochbau. Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau*, Düsseldorf.
- Flyvbjerg, Bent/Skamris, Holm/Buhl, Søren*, 2002: Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie? in: *APA Journal*, 68, S. 279-295.
- Fourie, Frederick/Burger, Philippe*, 2000: An Economic Analysis and Assessment of Public-Private-Partnerships (PPPs), in: *South African Journal of Economics*, 68, S. 693-725.
- Ghobadian, Abby/Gallear, David/O'Regan, Nicholas*, 2004: *Public Private Partnerships – Policy and Experience*, London: Palgrave.
- Grabow, Busso/Reidenbach, Michael/Rottmann, Manuela/Seidel-Schulze, Antje*, 2005: *Public Private Partnership – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Graef, Friederike*, 2006: *Die Umsetzung von Public-Private-Partnership-Projekten auf kommunaler Ebene. Ein Erfolgsrezept für die Zukunft?*, Hamburg: Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik.
- Greiling, Dorothea*, 2002: Public Private Partnership, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, S. 339-342.
- Haus, Michael*, 2008: Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 95-117.
- HM Treasury*, 2003: *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge*, London.
- HM Treasury*, 2008: *Making Changes in Operational PFI Projects. Thirty-sixth Report of Session 2007-08*, London.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein*, 2011: *Auf Erfahrungen bauen. ÖPP-Verfahren in der Praxis*, Kiel.
- Jacob, Dieter/Horsch, Andreas/Ilka, Armin/Hilbig, Corinna*, 2010: *Eigenkapitallösungen für Projektfinanzierungen bei PPP-Hochbauprojekten – Integration von Finanzintermediären unter besonderer Berücksichtigung der Projektrisiken sowie der Interessen mittelständischer Unternehmen*, Freiberg: Fraunhofer IRB.
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland*, 2003: *Das Erbe des 20. Jahrhunderts*, in: *Jesse, Eckhard/Sturm, Roland* (Hrsg.), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 19-33.
- Klabe, Michael*, 2009: *Sind Public Private Partnerships für Europäische Regionen wirtschaftlich? – Ein Vergleich zwischen Schottland und Nordrhein-Westfalen*, Hamburg: Diplomica Verlag.

- Kuhn, Marco*, 2006: Öffentlich-private Partnerschaften – eine Bestandsaufnahme aus kommunaler Sicht, in: *von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia* (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag, S. 165-182
- National Audit Office*, 2001: Innovation in PFI Financing. The Treasury Building Project, London.
- National Audit Office*, 2007: Improving the PFI Tendering Process, London.
- National Audit Office*, 2008: Making Changes in PFI Projects, London.
- National Audit Office*, 2010: Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response, London.
- OECD*, 2008: Public-Private-Partnerships – In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, Paris.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: Governance und Performance. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnership, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: VS Verlag, S.259-281.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander*, 2003: Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Partnerships UK*, 2006: Report on Operational PFI Projects, London.
- Pfñür, Andreas/Schetter, Christoph/Schöbener, Henning*, 2010: Risikomanagement bei Public Private Partnership, Heidelberg: Springer.
- Proll, Uwe/Drey, Franz*, 2009: Die besten PPP-Projekte 2008. Praktische Beispiele aus Deutschland, Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 1997: Optimierung der Planungs- und Bauprozesse im Staatlichen Hochbau, in: Mitteilung des Rechnungshofs.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2000: Kostensenkung im Hochbau. Denkschrift zur Haushalts und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung, Wiesbaden.
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael*, 2008: Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula*, 2007: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 20-21, S. 3-9.
- Roentgen, Frederik*, 2001: PPP- Eine effizienzorientierte Analyse kommunaler Aufgabenerfüllung unter Einbeziehung erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen, Aachen: Shaker Verlag
- Sack, Detlef*, 2004: PPP-Kultur – Umgang und Arbeitsweise der Partner, in: *Knop, Detlef* (Hrsg.), Public Private Partnership – Jahrbuch 2004, Frankfurt am Main: Convent, S. 53-56.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance and Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2012: Urbane Governance, in: *Eckhardt, Frank* (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 311-335.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance – das Beispiel Public Private Partnership, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Schenke, Ralf/Gebhardt, Georg*, 2007: Umsatzsteuerliche Gestaltungsoptionen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), in: Umsatzsteuer-Rundschau (UR), 56, S. 4-12.
- Shaoul, Jean*, 2005: The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit, in: *Hodge, Graeme/Greve, Carsten* (Hrsg.), Challenge of Public Private Partnerships. Learning from International Experience, Cheltenham: Edgar Elgar, S. 190-206.
- Shaoul, Jean*, 2009: The Political Economy of the Private Finance Initiative, in: *Arestis, Philip/Sawyer, Malcom* (Hrsg.), Critical Essays on the Privatizations Experience, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-39.
- Stolze, Simon-Finn*, 2008: Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten – Ermittlungssystematik mit Anwendungsbeispielen, Braunschweig: Technische Universität Braunschweig Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb.
- Stuhr, Constanze*, 2005: Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership am Beispiel Schulen. Eine Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, Freiberg.

- Sturm, Roland*, 2006: Thatcherismus – freie Marktwirtschaft und individuelle Verantwortung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), S. 317-330.
- Sturm, Roland/Winkelmann, Thorsten*, 2013: „Deep Federalism“ bei PPP-Programmen. Kommunale Politikgestaltung im Mehrebenensystem, in: Jahrbuch für Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.
- Wagner, Christian*, 2000b: Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 33, S. 169-172.
- Wilhaus, Andrea*, 2008: Corporate Social Responsibility-Aspekte bei Public Private Partnership-Projekten, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Winkelmann, Thorsten*, 2011: Auf dem Weg zum „schlanken Staat“? – Public-Private-Partnership auf dem Vormarsch, in: *Jesse, Eckhard/ Strohmeier, Gerd/Sturm, Roland* (Hrsg.), Europas Politik vor neuen Herausforderungen, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 283-298.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos.
- Winkelmann, Thorsten*, 2013: Veränderte Staatlichkeit durch Partnerschaften mit der Privatwirtschaft?, in: *Brummer, Klaus/Pehle, Heinrich* (Hrsg.), Analysen nationaler und internationaler Politik, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 69-80.
- Winkelmann, Thorsten*, im Erscheinen: Legitimitätskosten öffentlicher Infrastrukturen. Lehren aus Stuttgart 21 und anderen Großprojekten, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Winkelmann, Thorsten/Pickenäcker, Birgit*, 2009: Public-Private-Partnership. Kooperationsformen zwischen Effizienz und neuartigen Steuerungsanforderungen, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), S. 353-363.
- Winkelmann, Thorsten/Pickenäcker, Birgit/Korte Rainer*, 2012: Die Evaluierung von PPP-Projekten im Schulsektor, in: KGST-Journal, S. 6-10.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Thorsten Winkelmann, Universität Erlangen, Institut für Politische Wissenschaft,  
Kochstraße 4, 91054 Erlangen,  
E-Mail: [winkelmannthorsten@yahoo.de](mailto:winkelmannthorsten@yahoo.de)

## Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Thomas Krumm

# Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften

### Zusammenfassung

Öffentlich-private Partnerschaften sind in der letzten Dekade vermehrt Untersuchungsgegenstand in der angelsächsischen, in den letzten Jahren auch in der deutschen Politikwissenschaft geworden. Dieser Artikel versucht, den parlamentarischen Kontrollanspruch und seine möglichen Grenzen bei diesem neuen Governance-Tool theoretisch und empirisch zu untersuchen. Dazu werden zunächst mögliche Konfliktstellen zwischen dem Recht auf Geheimhaltung privatwirtschaftlich handelnder Akteure und dem Kontrollanspruch des Parlaments herausgearbeitet. Im nächsten Schritt werden die relevanten Instrumente für die parlamentarische Kontrolle von ÖPP vorgestellt und nach ihrer empirischen Nutzung gefragt. Es kann aufgezeigt werden, dass es ein breites Spektrum von Kontrollinstrumenten gibt, die teilweise auch sehr intensiv genutzt werden. Jedoch stellt das Recht auf Geheimhaltung privater Akteure von Vertragsinhalten auch für die parlamentarische Kontrolle eine Grenze dar. Abschließend werden einige normative Implikationen dieser Befunde diskutiert.

*Schlagworte:* Öffentlich-private Partnerschaften, parlamentarische Kontrolle, Kleine Anfrage, Große Anfrage, Privatisierung, Delegation

### Abstract

*Problems of parliamentary scrutiny of public-private partnerships*

In the past decade, public-private partnerships have been adapted as an alternative way of public procurement and service delivery in Germany, too. However, this hybrid tool of executive policy has challenged parliamentary scrutiny as a core function of the legislature, which has not yet been studied systematically. The article fills this gap in three steps. Firstly, it reconstructs theoretical tensions within public-private collaboration between the private partner's right to confidentiality and the parliamentary need for scrutiny. In this section, public-private partnerships are also analysed as a special form of privatisation. Secondly, the article examines the parliamentary instruments relevant for scrutinizing the government's policy on public-private partnerships as well as its empirical use. It can be shown that a broad spectrum of instruments has been used for addressing possible problems with PPPs. Finally, some lessons for strengthening the parliament's capability to scrutinize this new kind of cross-cutting policy instrument are drawn.

*Key words:* Public-Private Partnerships, parliamentary scrutiny, parliamentary questions, interpellation, privatization, delegation

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Ausgliederung von Staatsaufgaben an Private (contracting out) und die zeitlich befristete gemeinsame („partnerschaftliche“) Erfüllung öffentlicher Aufgaben (*Budäus* 2006; *BMVBS* 2007) ist kein neues Phänomen, hat jedoch in den letzten Jahren an Umfang zu-

genommen und ist vermehrt Gegenstand öffentlicher und politikwissenschaftlicher Debatten geworden (*Börzel/Risse* 2005; *Deutsches Institut für Urbanistik* 2009; *Flinders* 2005, 2012; *Krumm/Mause* 2009; *Mause/Krumm* 2011; *Sack* 2006, 2009). Der durch das Bemühen um effizientere Aufgabenerfüllung hervorgerufene Wandel staatlicher Handlungsformen ist möglicherweise aber nicht nur Problemlösung, sondern auch Problemerzeuger. Von diesen Veränderungen ist neben der vollziehenden Verwaltung auch das legitimierende bzw. kontrollierende Parlament betroffen. In Bezug auf das Parlament sind diese Veränderungen staatlicher Handlungsformen insbesondere unter dem Aspekt der parlamentarischen Kontrolle thematisiert worden (zur Finanzkontrolle z.B. *Werner* 2004).

Vertragliche öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) werfen aufgrund ihrer sektorübergreifenden Delegationsstruktur für den öffentlichen Sektor Agency-Probleme auf, die bislang noch nicht systematisch analysiert worden sind. Einerseits ist mit dem Prozess demokratischer Legitimation auch eine lückenlose Kontrollkette vom Parlament bis zu den ausführenden Aufgabenträgern verbunden. Andererseits können die privaten Partner aufgrund ihrer Privatautonomie und des daraus abgeleiteten Geschäftsgeheimnisses nicht nur selbst Auskünfte verweigern, sondern auch den öffentlichen Partner zur entsprechenden Geheimhaltung verpflichten. Diese Problematik der parlamentarischen Kontrolle bei sektorübergreifenden vertraglichen Delegationsbeziehungen ist bislang noch ein ‚blinder Fleck‘ der sich zunehmend diversifizierenden ÖPP-Forschung.

Aus Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie gehen größere Informationsasymmetrien zwischen (öffentlichem) Auftraggeber und (privatem) Auftragnehmer mit Risiken wie ‚hidden characteristics‘, ‚hidden information‘ und ‚hidden action‘ einher, die dem (privaten) Auftragnehmer Spielraum für opportunistisches, nutzenmaximierendes Verhalten zu Lasten des Auftraggebers eröffnen. Eine restriktive Handhabung des parlamentarischen (öffentlichen) Informationsanspruchs impliziert eine primäre Zuständigkeit der Exekutive als Prinzipal mit entsprechenden Kontroll- und Überwachungsaufgaben. Die demokratische Legitimationskette könnte dadurch unterlaufen werden. Auch können Defizite bei der parlamentarischen Kontrolle ministerieller Verantwortung nur sehr begrenzt durch leistungsbezogene Evaluation bzw. Performance-Legitimation, die primär unter ökonomischen bzw. Kostenaspekten stattfindet, kompensiert werden (*Hodge* 2012, *Peters/Pierre* 2010, *Willems/van Dooren* 2011, S. 524).

In der Praxis wird parlamentarische Kontrolle primär, aber nicht ausschließlich, von der Opposition ausgeübt und kann auch für Agenda-Setting genutzt werden (*Ismayer* 2006, S. 394). Im Fall von öffentlich-privaten Partnerschaften ist die parlamentarische Kontrolle der Exekutive möglicherweise auf Probleme gestoßen, die von der politikwissenschaftlichen Forschung bislang noch kaum systematisch erfasst worden sind. Im Parlament Australiens, das neben Großbritannien (*Hellowell* 2012) bei der Nutzung von ÖPP weltweit führend ist, lassen sich nach *Hodge/Greve* (2008, S. 102) kaum Ausschussmitglieder finden, die die dort abgeschlossenen Verträge verstanden hätten. Auch bei Ministern herrsche eine gute Portion Vertrauen vor. Erst recht können sich die Bürger „underneath either the veil of complexity or the cloak of ‘commercial in confidence‘“ kein klares Bild machen. „To date, few independent parliamentary-level reviews have been able to break through this veil.“ (*Hodge/Greve* 2008, S. 102) Für Deutschland (z.B. *Rügemer* 2008) und Belgien (*Willems/van Dooren* 2011) liegen ähnliche Einschätzungen vor.

Das Problem möglicher Defizite parlamentarischer Kontrolle durch einen Wandel staatlicher Handlungsformen ist nicht neu (*Acar/Guo/Kaifeng* 2008, *Considine* 2002, *Ho-*

dge/Coghill 2007),<sup>2</sup> aber erst in jüngster Zeit auf öffentlich-private Partnerschaften bezogen worden (Bexell/Mörth 2010, Forrer u.a. 2010) und noch sehr auf verwaltungswissenschaftliche und juristische Diskurse begrenzt (Burgi 2008, Schmidt 2007, Sicko 2009). So ist fraglich, ob die vorhandenen parlamentarischen Kontrollrechte angesichts der Pflicht der Exekutive, schützenswerte Interessen Privater geheim zu halten, obgleich diese in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eingebunden sind, ausreichend greifen. „The distribution of tasks and responsibilities between public and private actors diffuses and weakens traditional accountability tools to traditional account-holders. There is an important loss of direct political (i.e. ministerial) control, which harms the process of being called to account by the Parliament“ (Willems/van Dooren 2011, S. 524).

Im Folgenden wird zunächst das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Kontrolle exekutiven (öffentlichen wie privaten) Handelns im Rahmen der demokratischen Legitimationskette einerseits und dem aus der grundrechtlich geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit und des daraus abgeleiteten Geschäftsgeheimnisses privater Akteure andererseits rekonstruiert. Danach wird gefragt, welche Kontrollinstrumente das Parlament hat und wie umfangreich es sie tatsächlich anwendet. Abschließend werden Reformoptionen erörtert.

## 2. Privatisierung als Herausforderung für die parlamentarische Kontrolle

Trotz des Euphemismus ‚Partnerschaft‘ fallen ÖPP in den Bereich der Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen. Je nach Privatisierungsform ergeben sich unterschiedliche Herausforderungen für deren parlamentarische Kontrolle (Sciulli 2007, S. 17; Burgi 2008, S 28f.). Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Grundlagen der Einschränkung parlamentarischer Kontrolle aufgezeigt, dann die je nach Privatisierungsform unterschiedlichen Grenzen der Parlamentskontrolle. Beide Normen, das Recht auf Geheimhaltung wie das Recht parlamentarischer Kontrolle und der Informationsfreiheit, sind insbesondere in vertraglichen ÖPP einschlägig. Abschließend wird ÖPP als eine spezifische Privatisierungsform im Rahmen sektorübergreifender Delegation analysiert.

### 2.1 Grundlagen der Geheimhaltung

Ausgangspunkt der Geheimhaltung von Verträgen (Geschäftsgeheimnis) ist die Privatautonomie bzw. die allgemeine Handlungsfreiheit des Grundgesetzes (Art. 2 Abs. 1). Verfassungsrechtlich resultiert daraus die Vertrags- und Eigentumsfreiheit mit ihren Verfügungsrechten im Rahmen der gesetzlichen Grenzen. Der private Vertragspartner kann sich ferner auf Art. 12 Abs. 1 GG berufen, der die Erwerbstätigkeit juristischer Person des Privatrechts umfasst und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewährleistet. Das Grundrecht schützt „das berufsbezogene Verhalten einzelner Personen oder Unternehmen am Markt“ (Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 81). Allerdings wird die Reichweite des Grundrechtes auch von den Funktionsbedingungen des Wettbewerbs mitbestimmt, die ihn sowohl ermöglichen wie auch begrenzen (Bundesverfassungsgericht 2006, Rdnr. 81).

Durch parlamentarische Kontrollaktivitäten könnte nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Exklusivität der Nutzung eines bestimmten Wissens für den

eigenen Erwerb im Rahmen der beruflichen Tätigkeit unter Wettbewerbsbedingungen beeinträchtigt werden. Dies kann eintreten, wenn durch staatliches Handeln „exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich“ (*Bundesverfassungsgericht* 2006, Rdnr. 81) und dadurch die Möglichkeit des Privaten, seinen Beruf unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich auszuüben, beeinträchtigt wird. So könnten durch eine Offenlegung von Verträgen etwa unternehmerische Strategien durchkreuzt oder Transaktionskosten von Wettbewerbern gesenkt werden. „Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen“ (*Bundesverfassungsgericht* 2006, Rdnr. 85).<sup>3</sup> Durch diesen grundrechtlichen Schutz des privatautonomen Handelns bei Vertragsbeziehungen mit staatlichen Stellen ergibt sich eine Grenze parlamentarischer Informationsrechte.

## 2.2 Das Recht auf parlamentarische Kontrolle und Informationszugang

Dem steht der Grundsatz der hierarchischen Verantwortlichkeit der Exekutive einschließlich der unmittelbaren Bundes- und Landesverwaltung gegenüber. Aus der Aufsichts- und Weisungsbefugnis der jeweils übergeordneten Behörde folgt eine Kontroll- und Steuerungskette, die vom Parlament über die Minister bis zu den untersten Behörden reicht.<sup>4</sup> Bei der mittelbaren Staatsverwaltung wird die Aufgabe nicht durch eigene Behörden, sondern durch selbstständige, öffentlich-rechtliche Organisationen erfüllt, z.B. durch das Rechtsinstitut der Beleihung. Bei einer Beleihung werden Verwaltungsaufgaben einschließlich eigener Entscheidungskompetenzen an private Auftragnehmer übertragen, die im Rahmen ihrer Aufgaben selbstständig entscheiden können. Aufgrund der selbstständigen Tätigkeit des Belehenden bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. „Für die Frage der parlamentarischen Kontrolle enthält sie jedenfalls im Grundsatz keine spezifischen Probleme, solange mit dem Beleihungsakt für ausreichende Aufsichtsrechte gesorgt wird und die staatliche Aufgabenverantwortung gewährleistet werden kann. [...] Mit dem Gesetzesvorbehalt hat es das Parlament in der Hand, selbst die entscheidenden Weichen für seine Steuerungskapazitäten zu stellen“ (*Schmidt* 2007, S. 438 f.).

Die Beispiele der Beleihung und des Einsatzes von privaten Verwaltungshelfern, die durch oder aufgrund von Gesetzen erfolgen, machen deutlich, dass die Rechtsgrundlage für public-private Governance keineswegs neu ist. Durch den Gesetzesvorbehalt im Fall einer Beleihung muss das Parlament in jedem Fall mit der Materie befasst werden. Auch unterliegt der Belehene der Kontrolle bzw. Aufsicht des Belehenden (*Maurer* 2004, S. 616). Im Unterschied zum Belehenden wird der Verwaltungshelfer nicht selbstständig tätig, sondern nur im Auftrag und nach Anweisung einer Behörde. Ein Beispiel für die Beleihung Privater mittels ÖPP ist die streckenbezogene Lkw-Maut („Toll Collect“), bei der ein Konzessionär auf gesetzlicher Grundlage im Auftrag des Bundesamtes für Güterverkehr die Zahlungen erhebt. Ein Beispiel für den Einsatz Privater als Verwaltungshelfer, die ihre Leistungen im Auftrag und in der Letztverantwortung der Vollzugsbehörde erbringen, ist die 2006 eröffnete hessische Justizvollzugsanstalt Hünfeld (*Kunze* 2006).

Das Spannungsverhältnis von parlamentarischem Kontrollanspruch und der privatautonomen Wahrung von Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnissen kommt auch im Informati-

onsfreiheitsgesetz (IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) zum Ausdruck. Dem Grundsatz des freien Informationszugangs gegenüber Behörden des Bundes (§ 1) stehen zahlreiche Ausnahmeregelungen gegenüber, wie z.B. der Schutz laufende Entscheidungsverfahren (§ 4), von personenbezogenen Daten (§ 5) und von geistigem Eigentum und Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Nach § 6 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, soweit dem der Schutz des geistigen Eigentums entgegensteht. „Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat“ (§ 6 Satz 2 IFG). Entsprechend wurde eine Klage eines Bundestagsmitglieds auf Einsicht in den Lkw-Mautvertrag (Toll Collect) nach dem IFG vom Verwaltungsgericht Berlin abgewiesen (AZ: VG 2 A 69.07): Zum einen sei noch ein Schiedsverfahren über Schadensersatzansprüche anhängig, zum anderen das Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnis des Betreibers zu wahren.

### 2.3 Delegationsformen

Eingangs wurde ÖPP als sektorübergreifende Delegationsform beschrieben mit typischen Prinzipal-Agent-Problemen wie etwa hohen Kontroll- und Monitoringkosten bzw. -hürden. Die Prinzipal-Agent-Problematik lässt sich durch die Form der Privatisierung genauer bestimmen, da diese die (Regulierungs- und) Kontrollinstrumente des Prinzipals mit bestimmt. Die Einteilung von Privatisierungsarten wird in der Literatur unterschiedlich gehandhabt (*Budäus 2006; Kämmerer 2001; Schmidt 2007*). Die am häufigsten genannten Privatisierungsformen sind materielle Privatisierung (Verkauf von öffentlichen Betrieben bzw. öffentlichen Vermögens), formelle Privatisierung (Wechsel der Rechtsform, Organisationsprivatisierung), sowie funktionale Privatisierung von öffentlichen Aufgaben (z.B. vertragliche ÖPP).<sup>5</sup>

Die geringsten Probleme in Hinblick auf parlamentarische Kontrolle bereitet dabei die formelle (Organisations)Privatisierung, bei der sich der Staat zur Erfüllung bestimmter Aufgaben der privatrechtlichen Organisationsform bedient, um sein Handeln flexibler zu gestalten. Dabei muss ein privatrechtlicher Akteur „als Glied der staatlichen Organisation betrachtet werden und darum den dafür geltenden Bindungen unterliegen“ (*Schmidt 2007, S. 376*). Eine Grundrechtsberechtigung besteht nicht (*Teuber 2007, S. 200*). Organisationsprivatisierung kann aber nicht nur zu einem Eigenbetrieb, sondern auch zu gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen führen kann. In solchen Fällen besteht kein parlamentarischer Kontrollanspruch, wenn das Unternehmen nicht staatlich beherrscht wird und folglich keine Staatsgewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG ausübt (*Teuber 2007, S. 201*). Es besteht allerdings eine allgemeine Berichtspflicht über Beteiligungen der öffentlichen Hand (*Papenfuß/Schaefer 2011; vgl. Papenfuß in diesem Band*).

Bei einer materiellen bzw. Aufgabenprivatisierung erfolgt die Aufgabenwahrnehmung autonom durch private Unternehmen, womit die Erwartung einer höheren Effizienzorientierung verbunden ist. Komplementär dazu „haben staatliche Aufsichts- oder Regulierungsbehörden dafür zu sorgen, dass ihnen vorgegebene Gemeinwohlziele erreicht werden“ (*Schmidt 2007, S. 422*). Die parlamentarische Kontrolle ist in diesen Fällen auf das staatliche Handeln und seinen Zuständigkeitsbereich begrenzt. Es umfasst nicht die Privatrechtssubjekte (*Schmidt 2007, S. 422*). Funktionale Privatisierung ist mit einem Entscheidungsspielraum des Privaten über die Art der Aufgabenwahrnehmung verbunden (*Schmidt 2007, S. 430f.*).

Schmidt sieht bei funktionaler Privatisierung die Gefahr, dass die Verwaltung die Möglichkeit bekommt, mit dem Argument höherer Effektivität umfassender Delegation der Aufgabenerfüllung den demokratischen Zurechnungszusammenhang aufzulösen. „Daher ist ein Gesetzesvorbehalt zu fordern, je weiter sie zugleich eine Aufgabenübertragung an den Privaten bedeutet und diesem faktische Hoheitsgewalt einräumt. Dies wird insbesondere die sogenannte selbstständige Verwaltungshilfe betreffen.“ (Schmidt 2007, S. 434). Eine Beauftragung Privater müsste von der Exekutive daher mit umfassenden Einwirkungsrechten verbunden werden. „Dazu gehört, alle für die tatsächliche Aufgabenerfüllung maßgeblichen gesetzlichen Pflichten privatrechtlich auf den Verwaltungshelfer überzuleiten.“ (Schmidt 2007, S. 434).

Der Informationsanspruch des Parlaments kann sich in diesen Fällen nur gegen die Regierung richten. Entscheidend für den Grad der Rechenschaftspflicht sind die beim Staat verbliebenen Einwirkungsmöglichkeiten. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen bzw. organisatorischen ÖPPs ist daher eine Orientierung an den Beteiligungsverhältnissen möglich, um Einwirkungsmöglichkeiten bei der privatrechtlichen Ausübung von Staatsgewalt festzustellen. Bei vertraglichen ÖPP ergibt sich nach der Einwirkungslehre, dass die Exekutive zwar keine oder nur geringe Einwirkungsmöglichkeiten nach Vertragsschluss hat (obwohl immer noch Staatsgewalt ausgeübt wird), jedoch in der Verabphase bis zum Vertragsschluss selbst. Folglich müsste nach der Einwirkungslehre diese Phase der parlamentarischen Kontrolle besser zugänglich sein.

Das durch breite Medienberichterstattung vermutlich bekannteste Beispiel für eine vertragliche ÖPP (funktionale Privatisierung) ist die ursprünglich für 2003 geplante Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Maut („Toll Collect“). Im August 2001 beschloss das Kabinett die Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Maut auf deutschen Autobahnen, gestaffelt nach Achsenzahl und Schadstoffausstoß zwischen 14 und 19 Cent pro Kilometer.<sup>6</sup> Der im September 2002 unmittelbar vor der Bundestagswahl öffentlich unterzeichnete Konzessionsvertrag blieb zunächst geheim, lag allerdings bald der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vor<sup>7</sup> und durfte erst auf erheblichen öffentlichen Druck von den Mitgliedern des Verkehrsausschusses in reduzierter Form eingesehen werden.<sup>8</sup> Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass bei ÖPP als sektorübergreifender Delegationsbeziehung weder das Regulierungsrecht noch die Pflicht zu Beteiligungsberichten oder das Informationsfreiheitsgesetz greifen. Die Informationshürden für den Prinzipal sind damit ausgesprochen hoch.

### 3. Kontrollmöglichkeiten des Parlaments

#### 3.1 Untersuchungsanlage

In diesem Abschnitt wird gefragt, welche Kontrollinstrumente dem Parlament als Prinzipal zur Verfügung stehen und in welchem Ausmaß es diese tatsächlich genutzt hat. Dazu werden zunächst die Instrumente des Parlaments, die für eine Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften eingesetzt werden können, eingeführt und ihre empirische Relevanz am Beispiel des Deutschen Bundestags für den Untersuchungszeitraum von 2002 bis 2012 aufgezeigt. Mit Hilfe der Parlamentsdatenbank (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages, DIP) wurde nach par-

lamentarischen Vorgängen mit ÖPP-Bezug gesucht. Diese wurden nach Vorgangsart, Partei und Jahr gesammelt und systematisch ausgewertet. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Analyse Kleiner und Großer Anfragen. Des Weiteren wurde danach gefragt, welche politikfeldspezifischen Kontrollschwerpunkte sich identifizieren lassen und welche Parteien am aktivsten in diesem Feld gewesen sind. Bei der Recherche im DIP wurde nur als Treffer gezählt, wenn ÖPP wörtlich oder sinngemäß in einer Frage enthalten ist, und nicht, wenn der gesuchte Begriff lediglich in der Antwort der Bundesregierung vorkam. Insgesamt wurden sechs Suchbegriffe für ÖPP verwendet.<sup>9</sup>

Die Fragestellung bleibt auf die Ebene des Bundes begrenzt, auch wenn die Anzahl der ÖPP-Projekte in direkter Bundesverantwortung überschaubar ist. Entscheidend ist vielmehr, dass die Kontrollmöglichkeiten (und Defizite) auf dieser Ebene instruktiv für die parlamentarische Praxis auch auf Länder- und kommunaler Ebene sein kann. Auch ist die parlamentarische Thematisierung von ÖPP nicht auf die konkreten Projekte des Bundes beschränkt, sondern greift auch allgemein den Politikwechsel hin zu öffentlich-privater Zusammenarbeit auf, an dem sich die umfangreichere Politik- und Projektaktivität auf Länder- und auf kommunaler Ebene orientieren kann.

Grundlage der parlamentarischen Kontrollfunktion<sup>10</sup> ist das Zitierungsrecht (Art. 43 Abs. 1 GG), nach dem ein Mitglied der Bundesregierung ins Plenum oder in einen Ausschuss zitiert werden kann, sowie die daraus abgeleiteten Interpellationsrechte und ihre Ausgestaltung in der *Geschäftsordnung des Bundestages* (GOBT): das Befragungsrecht einzelner Abgeordneter (§ 105 GOBT, schriftliche Fragen und mündliche Anfragen), die Fragestunde bzw. Aktuelle Stunde (§ 106 GOBT), sowie die Kleine und Große Anfrage (§§ 100-104 GOBT).

### 3.2 Große und Kleine Anfragen

Große Anfragen werden schriftlich gestellt, jedoch kann über die ebenfalls schriftliche Antwort eine Debatte im Parlament abgehalten werden. Sie müssen im Bundestag von mindestens fünf Prozent der Mitglieder oder einer Fraktion unterstützt werden. Sie sind eine Art ‚Sammelanfrage‘ für viele Einzelfragen, die aber durch eine Oberthema und ggf. weitere Abschnittseinteilungen verbunden sind. Nach Eingang der Antwort können eine Fraktion oder mind. fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags eine öffentliche Beratung derselben verlangen. Diese abschließende Beratung bzw. Debatte kann in einen Fachausschuss überwiesen werden. Eine Abfrage des Bundestags-Dokumentationssystems zu Großen Anfragen in den Jahren 2003 bis 2010 brachte zehn Ergebnisse. Dabei fällt auf, dass dieses Instrument fast ausschließlich von B'90/Grünen und FDP genutzt wurde, gefolgt von der Unionsfraktion. Dass die SPD das Kontrollinstrument Große Anfrage nicht benutzt hat, lässt sich u.a. aus ihrer Regierungsbeteiligung bis 2009 und ihrer fördernden Rolle bei der Einführung von ÖPP in Deutschland erklären (vgl. *Sack* 2009). Die erste Große Anfrage wurde am 15.02.2005 von der CDU/CSU-Fraktion zum Thema „Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen“ gestellt (*BT-Drucksache* 15/4917). Darin thematisiert Abschnitt IV „PPP und Global Compact“ (vgl. Tab. 1).

Dagegen zeigt sich bei Kleinen Anfragen (Tab. 2) ein deutlich heterogeneres Bild. Diese werden schriftlich von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags oder einer Fraktion gestellt und auch schriftlich von der Regierung beantwortet. Sie beziehen

sich meist auf spezielle Themen, es erfolgt auch keine Aussprache im Parlament zur Antwort der Regierung. Die ersten beiden in der Parlamentsdatenbank dokumentierten Kleinen Anfragen zu ÖPP wurden am 06.03.2001 von einem Abgeordneten der PDS gestellt und hatten Themen der Entwicklungszusammenarbeit zum Gegenstand (*BT-Drucksachen* 14/5474, 14/5507).

Tab. 1: Anzahl Große Anfragen mit ÖPP-Bezug 2005-2012

	CDU/CSU	FDP	SPD	B'90/ GRÜNE	PDS bzw. LINKE	Gesamt
2005	1	0	0	0	0	1
2006	0	3	0	1	0	4
2007	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	2	0	2
2009	0	0	0	1	0	1
2010	1	1	0	0	0	2
2011	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0
Gesamt	2	4	0	4	0	10

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages, eigene Recherche. Stand: 19.10.2012.

Tab. 2: Anzahl Kleine Anfragen mit ÖPP-Bezug 2001 bis 2012

	CDU/CSU	FDP	SPD	B'90/ GRÜNE	PDS bzw. LINKE	Gesamt
2001	0	0	0	0	2	2
2002	0	0	0	0	0	0
2003	0	1	0	0	0	0
2004	5	0	0	0	0	5
2005	3	1	0	0	0	4
2006	0	4	0	1	1	6
2007	0	5	0	8	1	14
2008	0	1	0	4	6	11
2009	0	3	0	1	2	6
2010	0	0	4	5	3	12
2011	0	0	6	6	0	12
2012	0	0	2	4	2	8
Gesamt	8	15	12	29	17	80

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages, eigene Recherche. Stand: 19.10.2012.

Insgesamt haben im Zeitraum von 2001 bis 2012 80 Kleine und zehn Große Anfragen öffentlich-private Partnerschaften thematisiert. Die kleinen Anfragen wurden ausschließlich von den jeweiligen Oppositionsparteien gestellt, am meisten von B'90/Grünen (36%), gefolgt von der PDS bzw. LINKEN (21%), der FDP (18,7%), der SPD (15%) sowie der Union (10%). Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, dass die Parteien unterschiedlich lange Phasen in der Opposition verbrachten und dass die Thematisierung von ÖPP mit ganz unterschiedlichen Intentionen verbunden sein kann. Dennoch wird deutlich, dass Kleine Anfragen ein von den Oppositionsparteien relativ häufig genutztes Instrument zur Thematisierung von ÖPP sind.

Nach Legislaturperioden differenziert fällt auf, dass das Frage- bzw. Kontrollverhalten von CDU/CSU, SPD, FDP und B'90/Grüne exakt mit deren Oppositionsphasen über-

ein stimmt. Bei den wenigen Großen Anfragen finden sich zwei Ausnahmen: CDU/CSU und FDP haben 2010, also während ihrer Regierungsphase, in Großen Anfragen ÖPP thematisiert. Eine weitere Aufschlüsselung des Frageverhaltens wird möglich, wenn man die absoluten Anfragezahlen der Fraktionen berücksichtigt. Für die 15. und 16. Legislaturperiode (2005-09) ergibt sich folgende Kontrollaktivität der Parteien.

Tab. 3: Große und Kleine Anfragen in der 15. und 16. Wahlperiode (davon ÖPP-Bezug)

Fraktionen/Gruppen	15. WP (2002-2005)		16. WP (2005-2009)	
	Große Anfragen	Kleine Anfragen	Große Anfragen	Kleine Anfragen
CDU/CSU	41 (1)	337 (8)	0 (0)	0 (0)
SPD	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
B'90/GR	0 (0)	1 (0)	34 (4)	788 (14)
FDP	23 (0)	456 (2)	17 (3)	1 005 (13)
PDS bzw. LINKE	0 (0)	0 (0)	11 (0)	1 505 (10)
Gesamt	64 (1)	793 (10)	62 (7)	3 298 (37)

Quelle: [www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/11/11\\_04/11\\_04\\_01.html](http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/11/11_04/11_04_01.html) sowie eigene Berechnungen.

Anmerkung: Es wurden nur Anfragen einzelner Fraktionen berücksichtigt. Die PDS war in der 15. WP. nur mit 2 Direktmandaten im Bundestag vertreten.

Für die 16. Wahlperiode fällt auf, dass die Fraktionen FDP und B'90/Grüne eine hohe Kontrollaktivität in Form Großer Anfragen entfaltet haben. 11,7% der Großen Anfragen der Bündnisgrünen haben ÖPP angesprochen, bei der FDP waren es sogar 17,6%. Im Durchschnitt thematisierten 11,3% der Großen Anfragen in der 16. Legislaturperiode öffentlich-private Partnerschaften. Auch bei den Kleinen Anfragen zeigt sich die hohe Priorität des Themas bei den (oppositionellen) Parteien: 1,7% der Kleinen Anfragen von B'90/Grünen fokussierten auf ÖPP. Bei der FDP waren es aufgrund der insgesamt hohen Frageaktivität noch 1,29%, bei der PDS/Linken 0,6%. Im Durchschnitt der 16. Legislaturperiode waren es 1,1%. Insgesamt lassen die überraschenderweise hohen Zahlen der Großen Anfragen auf eine hohe Priorität des Themas bei B'90/Grüne und der FDP schließen, die sich zumindest teilweise aus ihrer Oppositionszeit während der Großen Koalition erklärt. Die intensive Nutzung der Großen Anfrage ergibt sich durch Effizienzvorteile aufgrund der Bündelung von Fragen.

Vor dem Hintergrund der von *Mause/Krumm* (2011, S. 540) festgestellten ‚Bremswirkung‘ einer Regierungsbeteiligung der PDS/Linken auf Landesebene bei der Nutzung von ÖPP zwischen 2002 und 2009 überrascht die ‚Zurückhaltung‘ der Linken in der 16. Legislaturperiode.

Um zu prüfen, mit welchen Politikfeldern und Regierungsaktivitäten die ÖPP-Thematik in den Anfragen verbunden wurde, wird im nächsten Schritt ein Überblick über die Inhalte der relevanten Kleinen Anfragen für das Jahr mit der höchsten Trefferzahl (2007 mit 14 Treffern) gegeben.

Tab. 4: Überblick Kleine Anfragen mit ÖPP-Bezug, 2007

Datum	Titel (BT-Drucksache-Nr.)	MdB von
02.02.07	Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Verkehrs- und Bauwesen (16/4262)	B'90/Grüne
02.03.07	Aktueller Stand des Verkehrsprojekts „Kombi-Lösung Karlsruhe“ (16/4514)	B'90/Grüne
06.03.07	Zertifizierung von Rohstoffen in der Demokratischen Republik Kongo (16/4551)	B'90/Grüne
07.03.07	Zinsschranke im Rahmen der Unternehmensteuerreform (16/4640)	FDP
28.03.07	Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private-Partnerschaften (16/4890)	FDP
28.03.07	Situation der Schwimmbildung in Deutschland (16/4892)	FDP
30.03.07	Öffentlich-Private Partnerschaften im Verkehrs- und Bauwesen (16/4941)	B'90/Grüne
10.05.07	Zukunft des Satellitennavigationssystem Galileo (16/5330)	B'90/Grüne
25.05.07	Vorbereitungen für ein zweites Beschleunigungsgesetz für Öffentlich-Private-Partnerschaften (16/5528)	Linke
13.06.07	Bisherige Auswirkungen der Transformation der Bundeswehr (16/5662)	FDP
25.06.07	Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau – A-Modell (16/5831)	B'90/Grüne
05.07.07	Kommunale Selbstverwaltung und europäisches Vergaberecht (16/5990)	FDP
03.09.07	Internationalisierungsstrategie der Bundesregierung in Wissenschaft und Forschung (16/6289)	B'90/Grüne
04.12.07	Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau (so genanntes A-Modell) (16/7404)	B'90/Grüne

Quelle: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Deutschen Bundestages, eigene Recherche.

Differenziert nach Politikfeldern gab es in 2007 fünf Anfragen (35,7%) zur Verkehrspolitik, die alle von B'90/Grünen gestellt wurden. Jeweils zwei Anfragen wurden zu den Bereichen Forschung, Wissenschaft und Technologie (B'90/Grüne), ÖPP-Grundlagen (FDP, Linke) und Wirtschafts- und Finanzpolitik (FDP) gestellt. Je eine Anfrage richtete sich an die Bereiche Entwicklungspolitik (B'90/Grüne), Verteidigung (FDP) und Sonstiges (FDP). Dass sich der Bereich Verkehrspolitik bei der parlamentarischen Kontrolle durch Kleine Anfragen im ausgewählten Jahr auf der Spitzenposition befindet, kann zum einen durch die Relevanz von ÖPP für die Verkehrspolitik allgemein erklärt werden, zum anderen aber auch durch das Projekt Toll Collect als politischen ‚Agenda-Setter‘.

Hinsichtlich der parteipolitischen Dimension parlamentarischer Kontrolle von ÖPP lässt sich im Ergebnis festhalten, dass der Status einer Partei als Regierungs- oder Oppositionspartei erwartungsgemäß einen signifikanten Einfluss auf die Nutzung der Instrumente Kleine und Große Anfrage hat. Anhand der Kleinen Anfragen in 2007 zeichnen sich wiederum unterschiedliche parteipolitische Schwerpunkte ab, etwa für B'90/Grüne im Feld der Verkehrs- und Entwicklungspolitik und für die FDP in dem der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

### 3.3 Fragen einzelner Abgeordneter und Aktuelle Stunden

Häufig genutzt zur Thematisierung von ÖPP werden auch schriftliche Fragen einzelner Abgeordneter. Jedes Mitglied des Bundestages darf bis zu vier schriftliche Fragen pro Monat zur schriftlichen Beantwortung an die Bundesregierung richten. Fragen und Antworten werden allerdings nur als Bundestagsdrucksache veröffentlicht und nicht debattiert. Die detaillierten Kenntnisse gerade der schriftlichen Fragen hinsichtlich ÖPP lassen darauf schließen, dass im Deutschen Bundestag auch bei „einfachen“ Abgeordneten deut-

lich bessere Fachkenntnisse vorhanden sind, als sie *Hodge/Greve* (2008) für die Abgeordneten des Australischen Parlaments annehmen.

Bei der 1952 eingeführten Fragestunde gem. § 105 GOBT i.V.m. Anlage 4 GOBT können einzelne Abgeordnete ihre Anfragen mündlich an die Regierung richten und den Vertreter der Regierung durch direktes Nachfragen zu bedrängen versuchen (*Schindler* 1966). Das Informationssystem des Bundestages dokumentiert von 2006 bis 2010 drei Fragen mit Bezug zu ÖPP für Fragestunden am 7.11.2007, 13.2.2008 und 24.3.2010, die jeweils von Abgeordneten der Grünen gestellt wurden.

Aktuelle Stunden können direkt nach Fragestunden beantragt werden, wenn nach Ansicht einer Fraktion, des Ältestenrates oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestags noch Diskussionsbedarf besteht. Sie können aber auch unabhängig von Fragestunden wie im unten genannten Fall zu Themen von allgemeinem Interesse beantragt werden. Eine Aktuelle Stunde ist ein ‚parlamentarisches Großereignis‘ ohne Vorlagen und Beschlussfassung, bei dem im Fünf-Minuten-Takt kontroverse Positionen ausgetragen werden. Eine solche ist im Bundestags zu den Verzögerungen bei der Einführung der Lkw-Maut auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion am 25.09.2003 unter dem Titel ‚Haltung der Bundesregierung zu Rufen aus der Koalition nach personellen Konsequenzen angesichts immer neuer Finanzausfälle und Verzögerungen bei der LKW-Maut‘ abgehalten worden (BT-Plpr 15/63).<sup>11</sup>

### 3.4 Parlamentarischer Untersuchungsausschuss und Akteneinsicht

Ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss (PUA) kann gem. Art. 44 Abs. 1 GG vom Bundestag bzw. von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder zur Untersuchung von Sachverhalten eingesetzt werden und in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erheben (*Glauben/Brocker* 2011). Ein solcher Untersuchungsausschuss wurde bislang nicht zum Thema ÖPP eingesetzt. Allerdings wurde in den Jahren 2003 und 2004 ein PUA zu den Verzögerungen bei der Einführung neuen streckenbezogenen, elektronischen Lkw-Mautsystems („Toll Collect“) von der damaligen Opposition gefördert, als sich immer weitere Verzögerungen abzeichneten (*Fleischer/Halbritter* 2004).<sup>12</sup> Begründet wurde dies auch „mit der Weigerung der rot-grünen Koalition, den Prüfbericht des Bundesrechnungshofes zur Veröffentlichung freizugeben“ (*Die Welt*, 27.10.2004). Dies wurde ebenso wie die Geheimhaltung des Konzessionsvertrags durch das Verkehrsministerium damit begründet, „dass der Bericht Details der Verträge mit dem Toll-Collect-Konsortium enthalte, über die Vertraulichkeit vertraglich vereinbart sei. Bei einer Veröffentlichung könne es Nachteile für den Bund in den laufenden Schadensersatzverhandlungen geben“ (*Die Welt*, 27.10.2004).

Die Möglichkeit zur Akteneinsicht bei der Exekutive ist im Bundestag im Vergleich zur kommunalen und Landesebene schwach ausgebaut. Sie ist auf Bundesebene in den parlamentarischen Untersuchungsausschuss aufgenommen. Eigene Akteneinsichtsausschüsse können nach vielen Kommunalverfassungen, aber auch nach einigen Landesverfassungen wie z.B. in Schleswig-Holstein, beantragt werden. Ein ÖPP-Beispiel aus der kommunalen Praxis ist das 2003 von der Stadt Frankfurt unterzeichnete Projekt Bildungszentrum Ostend. Nachdem ein Bericht des städtischen Revisionsamtes festgestellt hatte, dass das Projekt in Eigenregie billiger gewesen, wurde ein Akteneinsichtsausschuss eingerichtet (*FAZ*, 04.01.2007). „In einem eigenen Aktenraum durften die 17 nach Partei-

proporz in den Ausschuss entsandten Abgeordneten ab Juli 2006 sich die Vertragsunterlagen und den Revisorenbericht ansehen, durften aber keine Kopien machen und waren und sind weiter der Geheimhaltung unterworfen. Das war aber eigentlich gar nicht nötig, denn, wie sich herausstellte, wurden ihnen die entscheidenden Unterlagen nicht vorgelegt. [...] Die Kämmererei hatte vor der ersten Sitzung des Ausschusses die vorzulegenden Akten gezielt danach ausgewählt, ob sie ‚das Geschäftsgeheimnis privater Dritter‘ berühren oder nicht.“ (Rügener 2008, S. 78f.)<sup>13</sup>

### 3.5 Externe Kontrolle: Bundesrechnungshof und Gerichte

Des Weiteren kann eine Kontrolle von ÖPP durch den Bundesrechnungshof als unabhängiges oberstes Bundesorgan der staatlichen Finanzkontrolle erfolgen (Art. 114 Abs. 2 GG). Durch diese Form externer Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung soll auch die Umgehung interner Kostenkontrollen und Wirtschaftlichkeitsprüfungen verhindert werden. Seiner Kontrolle unterliegt insb. der Vollzug des Haushaltsplans, einschließlich z.B. staatlicher Fraktions- und Parteienfinanzierung und auch geheimhaltungsbedürftiger Haushaltstitel. Der Bundesrechnungshof muss zum einen von den Behörden informiert werden, hat aber auch das Recht, gem. § 111 i.V.m. § 95 BHO von den zu prüfenden Stellen Auskunft zu verlangen und Art und Zeit der Kontrolle selbst zu bestimmen. Nach Art. 114 II 2 GG, § 97 BHO erstattet der Bundesrechnungshof jährlich dem Bundestag einen Bericht, kann aber auch über besonders wichtige Angelegenheiten jederzeit einen Sonderbericht vorlegen.

Rechtliche Anknüpfungspunkte für solche Kontrollen sind die Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder. Nach der *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. „Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.“ (§ 7 BHO Abs. 1) In der Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO (vergleichbare Anforderung bestehen auf Länderebene) sind begleitende Leistungs- und Erfolgskontrollen auch nach Vertragsschluss vorgesehen. Optimistisch formulieren *Alfen/Fischer* „nur die laufende Beobachtung ermöglicht die fortlaufende Überwachung der vertragsgemäßen Leistungserbringung, insbesondere die Erfüllung der definierten Leistungsstandards. Diese Überwachung ist Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Hand zeitnah auf evtl. Nicht-/Schlechtleistung des Privaten oder sonstige Unregelmäßigkeiten von Abweichungen von den vertraglichen Vereinbarungen reagieren sowie die Zahlungen des monatlichen Leistungsentgelts entsprechend der tatsächlichen Leistungserbringung („Performance“) des Privaten aktiv steuern kann.“ (*Alfen/Fischer* 2006, S. 82). Sofern in der Praxis diese „laufende Beobachtung“ überhaupt stattfindet, wird sie entweder von Fachleuten der Exekutive oder von privaten Beratern ausgeführt, zu deren „Beobachtungen“ das Parlament nur sehr indirekt Zugang hat. Der Einfluss des Bundesrechnungshofes und seiner Länderpendants auf den politischen Prozess ist nicht zu unterschätzen. In Deutschland zählen die Rechnungshöfe zu den kritischsten Stimmen im Hinblick auf die geschätzten Effizienzvorteile. Der *Bundesrechnungshof* hielt in einem Sonderbericht fest: „Die Ergebnisse der bisher vom Bundesministerium durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sieht der Bundesbeauftragte aufgrund der vom Bundesministerium getroffenen Annahmen kritisch.“ (Bun-

desrechnungshof von 2009, S. 4) Die Vorteile einer ÖPP-Realisation der untersuchten Projekte seien demzufolge nicht klar geworden. Auf Länderebene hat der *Bayerische Oberste Rechnungshof* im Jahresbericht 2006 bei zwei Staatsstraßenprojekten, die das Land über öffentlich-private Partnerschaften verwirklicht, festgestellt: „Der ORH hat bei den Investitionen keine Kostenvorteile festgestellt, die nicht auch bei konventioneller Verwirklichung erreichbar wären. Demgegenüber verteuert die private Vorfinanzierung die Maßnahmen.“ (*Bayerische Oberste Rechnungshof*, S. 53).

Als weiteres parlamentsexternes, gleichwohl für ÖPP relevantes Kontrollrecht ist das richterliche Prüfungsrecht (bzw. Normenkontrolle) und die Rechtsweggarantie gegen Akte der öffentlichen Gewalt zu nennen (Art. 19 Abs. 4 GG). In der Praxis ist dies insbesondere relevant, weil unterlegene Bieter gegen die Vergabeentscheidung der Behörde vor den Verwaltungsgerichten klagen und dadurch das Vergabeverfahren hinauszögern können. Dadurch können für den Aufgabenträger z.B. zusätzliche Transaktionskosten entstehen, etwa wenn unterlegene Bieter abgefunden werden. Die Möglichkeit für unterlegene Bieter, im Rahmen des Anbieterschutzes der EU-Vergabevorschriften die Vergabeentscheidung vor Gericht anzufechten, verführe Bieter, die sich dadurch noch eine Chance auf den Auftrag ausrechnen, zu entsprechenden Investitionen (*Mühlenkamp* 2006). Dies hatte zur Folge, dass bei einer im Frühjahr 2009 verabschiedeten Reform des Vergaberechts der juristische Klageweg für unterlegene Bieter erschwert wurde (*DLA Piper/EPEC* 2009, S. 50).

#### 4. Privatisierungstransparenz und öffentlich-private Partnerschaften

Die politikwissenschaftliche Diskussion der Reichweite des parlamentarischen Informationsanspruchs im Hinblick auf ‚partnerschaftliche‘ Handlungsformen der Exekutive ist relativ neu und wird in ihren Details als eher unzugänglich wahrgenommen (*Teuber* 2007, S. 185). Dennoch kann im Ergebnis festgehalten werden, dass es eine Reihe von parlamentarischen Kontrollinstrumenten gibt, die mit unterschiedlichen parteipolitischen Schwerpunkten auch zur Thematisierung von ÖPP im Deutschen Bundestag eingesetzt werden. Allerdings gilt auch für diese Instrumente, dass sie die durch das Grundrecht der Privatautonomie gezogenen Informationsschranken in sektorübergreifenden Delegationsbeziehungen nicht überwinden können.

Die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments im Hinblick auf mögliche Informationsschranken zu verbessern, kann letztlich nur im Interesse des Parlaments selbst liegen. Während das Parlament einerseits eine Reihe von Möglichkeiten der Regierungskontrolle hat, von denen es im Hinblick auf ÖPP auch umfangreich Gebrauch gemacht hat, stellt sich andererseits aber auch die Frage der Effektivität dieser Möglichkeiten. Befürworter des Wandels öffentlicher Erbringungsformen weisen darauf hin, dass ein Großteil der Kritik an ÖPP auch auf die ‚alten‘ Erbringungsformen übertragbar ist (*Willems/van Dooren* 2011, S. 526). Das Argument des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung wäre demnach nur durch das des Geheimschutzes des privaten Partners ersetzt worden.

Hinsichtlich der Bewältigung der häufig beklagten Komplexität umfangreicher Verträge (*Flinders* 2005) stehen die Parlamente selbst in der Pflicht, Mittel und Wege zu finden, um die Kontrollfunktion angemessen ausüben zu können. Der von *Burji* (2008) vorgeschlagene „Grundsatz der Privatisierungstransparenz“ sowie die Kodifizierung allge-

meiner Bestimmungen wie etwa die „Basisausstattung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung“ in einem (vorgeschlagenen) Allgemeinen ÖPP-Gesetz (*Burgi* 2008, S. 109) oder im Vergaberecht könnten dabei hilfreich sein.

Aus dem Grundsatz der Privatisierungstransparenz leitet *Burgi* Vorgaben für die Privatisierungsgestaltung ab, nämlich die Gewährleistung angemessener Publizität hinsichtlich einer erfolgten Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern und „die Pflicht zur Offenlegung (expliziten Formulierung) der jeweils weiterhin für maßgeblich erachteten öffentlichen Zwecke“ (*Burgi* 2008, S. 100).

Dass bei öffentlich-privater Zusammenarbeit hinsichtlich der Offenlegung von Informationen auch eine umgekehrte Entwicklung möglich ist, hat *Freeman* (2006, S. 92) am Beispiel des US-Kongresses gezeigt. Dort ist eine Tendenz zur Ausdehnung von ‚public accountability‘ in privatwirtschaftlich organisierte Handlungsfelder festgestellt worden. Durch Vergabepolitik (Konditionalitäten) und durch im öffentlichen Recht vorgesehene gerichtliche Nachprüfungsmöglichkeiten solcher neuen Kooperationsformen könne sogar eine Tendenz zur ‚publicization‘ privater Entscheidungsfindung entstehen. Dies würde als dogmatischen Ort einer Transparenzregel das (allgemeinere) Vergaberecht und nicht ein (spezielleres) ÖPP-Gesetz nahe legen.

In eine ähnliche Richtung zielen auch die Empfehlungen einer ÖPP-Kommission in Großbritannien (*IPPR* 2001, S. 243). Private und zivilgesellschaftliche Akteure sollten demnach höhere Standards für Transparenz und Offenlegung akzeptieren, wenn sie sich im Rahmen von ÖPP an öffentlichen Aufgaben beteiligen (vgl. *Hood/Frazer/McGarvey* 2006). Auch sollten nach diesen Empfehlungen die Rolle von Parlamentsausschüssen für die Überprüfung von ÖPP Aktivitäten ausgebaut sowie die Phasen im ÖPP Prozess, in denen jeweils bestimmte Informationen und Dokumente offengelegt werden müssen, im voraus festgelegt werden. Auch der Zugang der Rechnungshöfe zu relevanten Informationen der Privaten sei vorab als Bedingung zu justieren.

Die von *Willems/van Dooren* (*ebd.*) interviewten flämischen ÖPP-Experten betonten alle den Wert umfassender Berichterstattung im Parlament. „Moreover, every large PPP project must be authorized by Parliament. They even acknowledge the advantages of PPP in principle (output-oriented, risk-shifting, etc.). The most critical respondents recognize these improvements, but state that they are in vain without the above mentioned suggestions being taken seriously“ (*ebd.*, S. 526). Strukturelle Umbauten etwa in der Ausschussstruktur, wie dies die Kritik von *Hodge* und *Greve* (2008, S. 102) am Beispiel des Australischen Parlaments nahe legt, sind dazu nicht notwendig. Vielmehr sollte die sichtbar gewordene Spannung in den allgemeinen Kontext der Ausgestaltung und Stärkung der Kontrollfähigkeit des Parlaments eingeordnet werden, wie dies in der einschlägigen Parlamentsliteratur ja auch bereits vorgezeichnet ist. Das ÖPP-spezifische Kontrollproblem liegt vor diesem Hintergrund weniger in der ökonomischen oder zivilgesellschaftlichen Rationalität des utilisierten privaten Handelns als in der Einschränkung der parlamentarischen Informationsfunktion als Grundlage der Herstellung von Legitimität langfristiger öffentlich-privater (sektorübergreifender) Kooperationsbeziehungen.

## Anmerkungen

- 1 Für die finanzielle Unterstützung bei der Arbeit an diesem Artikel danke ich der *Fritz Thyssen Stiftung* sehr herzlich. Für inhaltliche Hinweise bin ich *Detlef Sack* sehr zu Dank verpflichtet.
- 2 *Ismayer* (2006, S. 456) weist darauf hin, dass Bundesregierungen „immer wieder unter Berufung auf (selbst definierte) Geheimschutzinteressen und einen (oft weit ausgelegten) nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung Informationen verweigert und Auskünfte nur selektiv, ausweichend, ungenau und auch mit reichlicher Verzögerung gegeben“ haben. Die Beobachtung eines parlamentarischen Kontrolldefizits von ÖPP wird dabei parteiübergreifend geteilt, siehe z.B. den *Parlamentskreis Mittelstand der CDU/CSU Bundestagsfraktion* 2005, S. 5.
- 3 Neben der Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen birgt die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament für den Privaten noch ein weiteres Risiko, nämlich dass das Projekt politisiert wird und für (negative) Publicity in der Öffentlichkeit sorgt. Da der Verhandlungspartner des Privaten aber die Regierung ist, kann er ein Interesse daran haben, seinen politischen Partner zu schützen. Entsprechend liegt eine restriktive Handhabung der Erlaubnis zur Offenlegung auch zum Schutz des Vertragspartners nahe.
- 4 Ideengeschichtlich ist bereits *John Locke* (2005, S. 117) einschlägig: „Wenn die Legislative die Vollziehung ihrer Gesetze in andere Hände gelegt hat, behält sie doch immer die Macht, sobald sie Veranlassung dazu findet, sie aus diesen Händen wieder zu nehmen und jegliche schlechte und gesetzwidrige Verwaltung zu bestrafen“. Aktuell auch *Teuber* (2007) zu Informationsrechten des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen.
- 5 *Burgi* (2008) schlägt eine problembezogene Einteilung von vier grundlegenden ÖPP-relevanten Privatisierungsformen nach dem Kriterium der Arbeitsteilung mit Privaten vor. Organisationsprivatisierung stellt lediglich einen Wechsel der Rechtsform für staatliche Eigenbetriebe ohne eine solche Arbeitsteilung dar. Dies ist aber bei der Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen der Fall, die bei *Burgi* den eigenen Typ der institutionalisierten ÖPP darstellen. Davon unterschieden werden vertragsbasierte ÖPP als ein Subtyp funktionaler Privatisierung. Beileihung und Akkreditierung stellen einen weiteren Typ dar. Aufgabenprivatisierung ist die umfangreichste Privatisierungsform.
- 6 Rechtliche Grundlage der Lkw-Maut ist das „Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen“ vom 5. April 2002 (BGBl. I, Nr. 23 vom 11.04.2002, S. 1234).
- 7 Nach F.A.Z.-Informationen beschränkt der Mautvertrag die Vertragsstrafen eindeutig in ihrer Höhe: „Sie erreichen maximal 183 Millionen Euro im Jahr und mithin etwa ein Zwölftel dessen, was der Bund an Mauteinnahmen erwartet. Ausdrücklich heißt es in dem Vertrag, dass neben dieser Vertragsstrafe ‚weitere Vertragsstrafen oder eine verschuldensabhängige Haftung ausgeschlossen‘ seien.“ (*FAZ* 15.01.2004, S. 11).
- 8 *Sack* (2009, S. 188) vermutet, dass die Bundesregierung den Vertrag nicht mehr genau geprüft hat, um ihn noch vor der Bundestagswahl 2002 unterzeichnen zu können.
- 9 Öffentlich-private Partnerschaft, public private partnership, public-private partnership, private public partnership, privat-öffentliche Partnerschaft, private public partnership.
- 10 Eine allgemeine Typologie der Parlamentsinformationsrechte findet sich z.B. bei *Teuber* (2007, S. 64), der parlamentarische Fremd- und Selbstinformationsrechte unterscheidet. Im Ausnahmefall der Selbstinformationsrechte darf das Parlament unmittelbar auf Informationen der Regierung zugreifen, etwa durch Akteneinsichts-, Zutritts- und Vernehmungsrechte, wodurch eine Vorauswahl und -bewertung der Informationen durch die Regierung verhindert werden soll. Den parlamentarischen Normalfall stellen aber die reaktiven (z.B. Anfragen und schlichte Parlamentsbeschlüsse) und aktiven (z.B. Unterrichts- bzw. Berichtspflichten der Regierung) Fremdinformationsrechte des Parlaments dar. Bei letzteren muss die Regierung unaufgefordert aktiv werden, bei ersteren geht die Initiative vom Parlament aus. In beiden Fällen besteht aber die Möglichkeit, dass die Regierung die herausgegebenen Informationen vorab bewertet und filtert, z.B. bei der Zusammenfassung komplexer Sachverhalte oder Akten. Hinzu kommt, dass bei reaktiven Fremdinformationsrechten das Grundgesetz weit hinter der überwiegenden Mehrheit der Landesverfassungen zurück bleibt und bei aktiven Fremdinformationsrechten allgemeine Bestimmungen völlig fehlen, ebenfalls in Unterschied zu den meisten Landesverfassungen (vgl. *Teuber* 2007, S. 62, 65).
- 11 Im Rahmen der 1990 eingeführte Befragungen der Bundesregierung gem. § 106 Abs. 2 GOBT i.V.m. Anlage 7 zur GOBT (auch „Regierungsbefragung“) wurden ÖPP nicht in dokumentierter Form thematisiert.
- 12 *Fleischer/Halbritter* (2004, S. 365) sehen im Falle ‚Toll Collect‘ erhebliche fachadministrative Defizite bei der Förderung und Umsetzung technischer Innovationen: „Komplexe Aufgaben wurden auch in die-

sem Fall als Ganzes an die Industrie übergeben, in der Hoffnung, ihr werde die Realisierung schon gelingen. Die Einführungsstrategie ist dem Einflussbereich von Exekutive und Legislative und damit der politischen Begleitung und Überprüfung weitgehend entzogen“. Die Beratungseinrichtungen des Parlaments zur Einführung neuer Technologien wurden nicht genutzt, da diese Gremien eher der Einschätzung langfristiger Entwicklungen dienen.

- 13 Neben der Geheimhaltung wie in diesem Fall können auch Eilentscheidungen (z.B. vor der Sommerpause) ein Mittel sein, parlamentarische Kontrolle zu reduzieren. Auch ein von der Oberbürgermeisterin in Auftrag gegebenes Gegengutachten zum städtischen Revisionsbericht blieb geheim, bekannt wurde nur, dass statt der zunächst geschätzten 25% immerhin noch 16,9% Effizienzgewinn vorliege (*FAZ*, 04.01.2007).

## Literatur

- Acar, Muhittin/Guo, Chao/Kaifeng Yang*, 2008: Accountability when Hierarchical Authority is Absent. Views from Public Private Partnership Practitioners, in: *American Review of Public Administration*, 38, S. 3–23.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Fischer, Katrin*, 2006: Der PPP-Beschaffungsprozess, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Private Partnership*, München: Beck, S. 1-84.
- Bexell, Magdalena/Mörth, Ulrika* (Hrsg.), 2010: *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2005: Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of International Governance? in: *Grande, Edgar/Pauly, Louis W.* (Hrsg.), *Complex Sovereignty. On the Reconstitution of Political Authority in the 21st Century*, Toronto: University of Toronto Press, S. 195-216.
- Budäus, Dietrich*, 2006: Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-28.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)*, 2007: *Erfahrungsbericht Öffentlich-Private-Partnerschaften in Deutschland*, Berlin: BMVBS.
- Bundesrechnungshof*, 2009: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau (V 3-2006-0201 vom 05.01.2009), in: <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/05-V3-2006-0201.pdf/view?searchterm=%C3%96PP>, Stand: 16.10.2012.
- Bundesverfassungsgericht* 2006, 1 BvR 2087/03, 14.3.2006.
- Burgi, Martin*, 2008: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regelungsbedarf, Gutachten D zum 67. Dt. Juristentag, München, in: [www.djt.de/djtmedia/files/djt\\_67\\_beschluesse.pdf](http://www.djt.de/djtmedia/files/djt_67_beschluesse.pdf), Stand: 07.03.2012.
- Considine, Mark*, 2002: The End of the Line? Accountability and Governance in the Age of Networks, Contracts and Joined-up Services, in: *Governance*, 15, S. 21–40.
- Deutsches Institut für Urbanistik*, 2009: *PPP-Projekte in Deutschland 2009. Erfahrungen, Verbreitung, Perspektiven. Ergebnisbericht*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Die Welt*, 27.10.2004: Opposition fordert Maut-Untersuchungsausschuss, in: [www.welt.de/politik/article349069/Opposition\\_fordert\\_Maut\\_Untersuchungsausschuss.html](http://www.welt.de/politik/article349069/Opposition_fordert_Maut_Untersuchungsausschuss.html), Stand: 07.03.2012.
- DLA Piper/EPEC*, 2009: *European PPP Report*, Luxembourg: European Investment Bank.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 04.01.2007: Dünne Akten, viel Geld, in: [www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc~E5279796CC6CA4A749A41624058460DF4~ATpl~Ecommon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/RubFAE83B7DDEFD4F2882ED5B3C15AC43E2/Doc~E5279796CC6CA4A749A41624058460DF4~ATpl~Ecommon~Scontent.html), Stand: 07.03.2012.
- Fleischer, Thorsten/Halbritter, Günter*, 2004: Toll Collect. Panne von Industrie und Politik, in: *Internationales Verkehrswesen*, 56, S. 363-366.
- Flinders, Matthew*, 2005: The Politics of Public-Private Partnerships, in: *British Journal of Politics & International Relations*, 7, S. 215-239.

- Flinders, Matthew*, 2012: Splintered Logic and Political Debate, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnership*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 115-131.
- Forrer, John/Kee, James E./Newcomer, Kathryn E./Boyer, Eric*, 2010: Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question, in: *Public Administration Review*, 70, S. 475-484.
- Freeman, Jody*, 2006: Extending Public Accountability through Privatization. From Public Law to Publicization, in: *Dowdle, Michael W.* (Hrsg.), *Public Accountability. Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge: CUP, S. 83-111.
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Glauben, Paul/Brocker, Lars*, 2011: *Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern*, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Hellowell, Mark*, 2012: The UK's Private Finance Initiative. History, Evaluation, Prospects, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnership*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 307-332.
- Hodge, Graeme A.*, 2012: Reviewing Public-Private Partnerships. Some thoughts on Evaluation, in: *Hodge, Graeme A./Greve, Carsten/Boardman, Anthony E.* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnership*, Cheltenham: Edward Elgar, S. 81-112.
- Hodge, Graeme/Coghill, Ken*, 2007: Accountability in the Privatized State, in: *Governance*, 20, S. 675-702.
- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2008: The PPP Phenomenon. Performance and Governance Insights, in: *O'Flynn, Janine/Wanna, John* (Hrsg.), *Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia?* Canberra: ANU E Press, S. 93-112.
- Hood, John/Fraser, Ian/McGarvey, Neil*, 2006: Transparency of Risk and Reward in UK Public-Private Partnerships, in: *Public Budgeting & Finance*, 26, S. 40-58.
- Institute of Public Policy Research (IPPR)*, 2001: *Building better Partnerships. The final Report of the Commission on Public Private Partnerships*, London: IPPR.
- Ismayer, Wolfgang*, 2006: *Der Deutsche Bundestag*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kämmerer, Jörn Axel*, 2001: *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtsprechung – Folgen*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Krumm, Thomas/Mause, Karsten*, 2009: Public Private Partnerships als Gegenstand der (Politik-)Wissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50, S. 105-129.
- Kunze, Thorsten*, 2006: Neubau einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt in Hessen, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich L.* (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Private Partnership*, München: Beck, S. 692-699.
- Locke, John*, 2005 [1690]: *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Stuttgart: Reclam.
- Maurer, Hartmut*, 2004: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München: Beck.
- Mause, Karsten/Krumm, Thomas*, 2011: Public-Private Partnership as a Tool of Government. Exploring its Determinants Across German States, in: *German Politics*, 20, S. 527-544.
- Mühlenkamp, Holger*, 2006: Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomie und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Papenfuß, Ulf/Schaefer, Christina*, 2011: Beteiligungsberichterstattung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Repräsentative Befunde und Reformvorschläge für die öffentliche Hand, in: *ZögU*, 34, S. 375-395.
- Parlamentskreis Mittelstand der CDU/CSU Bundestagsfraktion (PKM)*, 2005: Voraussetzungen für Public Private Partnership in Deutschland verbessern. Arbeitsbericht der AG Public Private Partnership des Parlamentkreises Mittelstand der CDU/CSU-Fraktion im 15 Deutschen Bundestag. Hrsg. Von Hartmut Schauerte MdB, in: <http://www.cducsu.de/pkm/pkmppp0508.pdf>, Stand: 16.10.2012.
- Peters Guy B./Pierre, Jon*, 2010: Public-Private Partnerships and the Democratic Deficit. Is Performance-based Legitimacy the Answer? in: *Bexell, Magdalena/Mörth, Ulrika* (Hrsg.), *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 41-54.
- Rügemer, Werner*, 2008: „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership. Anatomie eines globalen Finanzinstruments, Bielefeld: Transcript.

- Sack, Detlef*, 2006: Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag. Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelung und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 51-76.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Schindler, Peter*, 1966: Die Fragestunde des Deutschen Bundestages, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 7, S. 407-443.
- Schmidt, Jörg*, 2007: Die demokratische Legitimationsfunktion der parlamentarischen Kontrolle, Berlin: Duncker & Humblot
- Sciulli, Nick*, 2007: Public Private Partnership. Identifying Practical Issues for an Accounting Research Agenda, in: *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, 2(2), S. 17-28.
- Sicko, Corinna*, 2009: Öffentlich-private Partnerschaften. Private Finance Initiative. Unterschiede in Deutschland und Großbritannien, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 195-225.
- Teuber, Christian*, 2007: Parlamentarische Informationsrechte. Eine Untersuchung an den Beispielen des Bundestages und des Landtages Nordrhein-Westfalen, Berlin: Duncker & Humblot.
- Werner, Georg*, 2004: Ausgliederungen aus den öffentlichen Haushalten. Strengere Überprüfungen und Begrenzungen unerlässlich, Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.
- Willems, Tom/Van Dooren, Wouter*, 2011: Lost in diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox, in: *International Review of Administrative Sciences*, 77, S. 505-530.

*Anschrift des Autors:*

PD Dr. Thomas Krumm, Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg,  
Wilhelm-Röpke Straße 6g, 35032 Marburg,  
E-Mail: [krumm@staff.uni-marburg.de](mailto:krumm@staff.uni-marburg.de)

# Schwerpunkt: Public Private Partnership and Collaborative Governance

Göttrik Wewer

## Eine Blaupause für Deutschland?

### Barack Obama und die kollaborative Verwaltung

#### Zusammenfassung

Unter dem Schlagwort „Collaborative Governance“ wird seit geraumer Zeit eine Form öffentlich-privater Partnerschaft empfohlen, die als Leitbild für die Verwaltung der Zukunft gedacht ist. Nahezu alle, die sich davon eine neue Qualität staatlichen Handelns versprechen, beziehen sich auf das Memorandum „Transparency and Open Government“ des US-amerikanischen Präsidenten Barack Obama vom 21. Januar 2009. In diesem werden drei strategische Eckpfeiler für modernes Regieren und Verwalten hervorgehoben: Transparenz, Partizipation und Kollaboration.

Im Artikel wird geprüft, was mit diesem Konzept im Alltag gemeint gewesen sein könnte und wie es in der amerikanischen Bundesverwaltung umgesetzt worden ist. Dabei zeigt sich, dass Obama in seiner ersten Amtszeit einiges für einen offeneren Dialog im Netz getan hat, dass aber das Kerngeschäft des Regierens von der Kollaboration mit Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft weitestgehend unberührt blieb. Die neuen Möglichkeiten der Beteiligung und der Zusammenarbeit im Internet und in den Sozialen Medien führten nicht zu einem echten Einfluss der Bürger auf die Agenda der Regierung.

Insofern ist das Programm von Obama sicher keine Blaupause, die man in Deutschland und anderswo einfach übernehmen könnte. Es könnte aber ein Denkanstoß sein, intensiver, tiefgründiger und faktenreicher über ‚offenes‘ Regieren und Verwalten nachzudenken, als das hierzulande bisher der Fall war. Die drei Säulen Transparenz, Partizipation und Kollaboration führen in der deutschen E-Government Entwicklung inzwischen teilweise ein Eigenleben, ohne dass die einzelnen Elemente zu einem in sich stimmigen Gesamtkonzept zusammen gefügt werden.

*Schlagnworte:* Collaborative Governance; Open Government; Transparenz; E-Government

#### Abstract

*A blueprint for Germany? Barack Obama and collaborative administration*

Within the framework of ‘collaborative governance’ a form of public private partnership is discussed and recommended that is designed as a vision for future administration. In this debate the memorandum “Transparency and Open Government” which had been presented by the US President Barack Obama on January 21st 2009 turned out to be the central reference. Three core principles were highlighted in this program meant to guide modern government and administration: transparency, participation, and collaboration. The paper assesses the every-day experience of this programme and its implementation by the federal government. Although, open dialogue has been extended and improved, the core government has remained unaffected by the collaboration with civil society, science, and corporate economy. The new opportunities of the social media for participation and collaboration did not result in ‘real’ political influence and agenda-setting by the citizens. Therefore, the memorandum is rather a thought-provoking impulse than a blueprint to be transferred. It should induce a thorough and sound debate on ‘open government’ initiatives which are dedicated to integrate the three core principles of modern administration. This is of value as the German administrative experience of e-government tends to separate these principles without integrating them into an integrated concept.

*Key words:* Collaborative governance, open government, transparency, e-government

## 1. Eine ‚kollaborative Wende‘ von Regierung und Verwaltung?<sup>1</sup>

Unter dem Schlagwort „*Collaborative Governance*“ wird seit über zehn Jahren eine Form öffentlich-privater Partnerschaft (Hodge/Greve 2008; Entwistle/Martin 2005; Lasker/Weiss/Miller 2001) empfohlen, die nicht weniger darstellen soll als ein ganz neues Paradigma und das Leitbild für die Verwaltung der Zukunft (Osborne 2010). Das Konzept verspricht „a fundamental shift in how government and public-sector organizations operate and that the collaboration era has, or will soon, arrive: that a collaborative turn has occurred“ (O’Flynn 2008, S. 181). Im Regieren in Netzwerken sehen Stephen Goldsmith und William D. Eggers (2004) „a form of public management different from what the country has become accustomed to over the past hundred years“ (zitiert bei McGuire 2006, S. 34). Für Jeremy Rifkin bricht nicht nur für die Verwaltung, sondern für uns alle nunmehr ein „kollaboratives Zeitalter“ an. Ihm zufolge befinden wir uns inmitten revolutionärer Veränderungen unseres Wirtschaftens, in einer Art Interregnum zwischen zwei historischen Perioden – „die eine charakterisiert von Betriebsamkeit, die zweite vom Geist der Zusammenarbeit“ (Rifkin 2011, S. 271, S. 235ff.).

Nahezu alle, die sich heute von „kollaborativer Verwaltung“ eine neue Qualität staatlichen Handelns versprechen, beziehen sich explizit oder implizit auf das Memorandum „*Transparency and Open Government*“, das der amerikanische Präsident Barack Obama am 21. Januar 2009 vorgelegt hat. Darin benannte er Transparenz, Partizipation und Kollaboration als die strategischen Leitlinien seiner Regierung und Verwaltung (White House 2009).

Leitbilder wie das der „kollaborativen Verwaltung“ sind mehr als Rhetorik, nämlich – anders als Gesetze, Vorschriften und Anweisungen – ein weiches Instrument, das Denken und Handeln der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu verändern (Jann/Wegrich 2004). Sie beschreiben „immer einen Soll-Zustand“, nicht die Realität (Beer 2011, S. 52). Ob und wann man das letztendliche Ziel erreicht, bleibt dabei offen. Wichtig ist, dass man sich überhaupt auf den Weg macht. Als Instrument der Organisationsentwicklung dienen Leitbilder der Imagepflege nach außen und der Veränderung nach innen – wobei „die Mehrzahl der Leitbilder eher innenorientiert“ ist (Belzer 1995, S. 20).

Die Botschaft, die Obama mit seinem Memorandum aussenden wollte, richtete sich eher nach außen, an das amerikanische Volk, vielleicht sogar an die Welt. Wenn diese Botschaft glaubwürdig bleiben sollte, dann musste sich allerdings auch innen – im täglichen Handeln von Regierung und Verwaltung – etwas ändern. Im Folgenden soll deshalb geprüft werden, was mit ‚Kollaboration‘ in diesem Memorandum gemeint sein könnte, wie das in der ersten Amtszeit von Barack Obama in die Praxis umgesetzt worden ist und ob sich das ohne weiteres auf deutsche Verhältnisse übertragen ließe. Da es zur Umsetzung des Memorandums bislang kaum empirische Forschungen gibt (Ginsberg 2011; Bryer 2010; Coglianese 2009), tragen die Ausführungen notgedrungen einen vorläufigen Charakter und stellen keine systematische Evaluation dieses Programms (etwa anhand der Kriterien Rechtmäßigkeit, Kosten, Effizienz, Effektivität, Akzeptanz, Praktikabilität sowie Nebenwirkungen/Folgeeffekte) dar (Ziekow/Debus/Piesker 2012, S. 28ff.). Eine erste Einschätzung auf der Grundlage amtlicher Dokumente sollte aber möglich sein, auch wenn seit der Verkündung dieser Grundsätze erst ein paar Jahre verstrichen sind, was für die Bewertung der Wirkungen politischer Programme kein allzu langer Zeitraum ist. Da die meisten, die sich auf Obama berufen, überhaupt nicht überprüft haben, was er wirklich getan hat, erscheint ein solches Vorgehen durchaus legitim.

## 2. Kollaboration – Begriffsinhalt und Konzept

*Christopher Paun* unterscheidet vier Grundtypen öffentlich-privater Partnerschaften: *collaborative, advisory, contractual, consulting*. Eine kollaborative Partnerschaft zeichne sich dadurch aus, dass einerseits private Dritte für ihr Engagement nicht bezahlt würden und dass ihre Mitwirkung andererseits über bloße Ratschläge hinausgehe (*Paun* 2011, S. 7). Andere wollen darunter nicht bloß Netzwerke verstehen, in denen neben öffentlichen auch private Partner vertreten sind, sondern lediglich solche, in denen Entscheidungen gemeinsam getroffen werden und der Arbeitsprozess zwar strukturiert ist, aber auf gleicher Augenhöhe stattfindet und auf Konsens abzielt. Nach *Barbara Gray* (1989) sind es vier Elemente, die Kollaboration von anderen Formen der Zusammenarbeit unterscheiden: eine wechselseitige Abhängigkeit der Beteiligten, die Fähigkeit, Differenzen konstruktiv zu bearbeiten, eine gemeinsame Trägerschaft von Entscheidungen und eine kollektive Verantwortung für die Zukunft der Partnerschaft. Vor allem aber würden andere Konzepte – wie Kooperation oder Koordination – den dynamischen, evolutionären Charakter von Kollaboration nicht erfassen. In diesem Sinne meinen auch *Chris Ansell* und *Alison Gash* (2008) mit diesem Begriff: „A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets“. Sie sprechen aber auch von „a type of governance in which public actors work collectively in distinctive ways, using particular processes, to establish laws and rules for the provision of public goods“ (*Ansell/Gash* 2008, S. 545). Dass Kooperation und Koordination statische Ordnungen sind, während Kollaboration eine dynamische Konstruktion darstellt, die auf Kreativität und Konsens abzielt, kann mit guten Gründen bezweifelt werden. Höhen und Tiefen, Verständigung und Streitigkeiten gibt es überall, wo Menschen oder auch Organisationen zusammen arbeiten und etwas gemeinsam erreichen wollen (*Leach/Sabatier* 2005; *Connolly/Zhang/Faerman* 2008; *O’Leary/Bingham* 2009b).

*Maria Oppen* und *Detlef Sack* unterscheiden drei Grundtypen öffentlich-privater Partnerschaften, verstanden als Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren: organisatorische, vertragliche und netzwerkförmige (2008, S. 259-262). Die Beispiele, die unter dem Stichwort *Collaborative Governance* diskutiert werden (vgl. *O’Flynn/Wanna* 2008; *O’Leary/Bingham* 2009a), decken alle drei Typen ab. Während öffentlich-privater Partnerschaften allgemein definiert werden als „dauerhafte und übergreifende Zusammenarbeit mit unvollständiger Leistungsspezifikation“ (*Sack* 2011, S. 162), betont Kollaboration stärker die gleiche Augenhöhe, bei der der Staat nur noch einer unter vielen sein soll (*Papadopoulos* 2012), und die deliberative Konsenssuche, also eine bestimmte Art und Weise der Zusammenarbeit: einvernehmliche Entscheidungen, die gemeinsam vertreten und deren Ergebnisse gemeinsam verantwortet werden. Nur auf diesem Wege lassen sich nach Ansicht derjenigen, die für diesen Ansatz werben, bessere, tragfähige und nachhaltige Lösungen für öffentliche Aufgaben finden. So definieren *Kirk Emerson*, *Tina Nabatchi* und *Stephen Balogh* „Collaborative Governance“ wie folgt: „The processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.“ (2011, S. 2)

Mit „Collaboration“ soll jedenfalls eine neue, höhere Stufe der Partnerschaft und Zusammenarbeit erreicht sein als mit Consultation, Coordination, Cooperation und Communication: „The concept of collaboration implies a level of involvement, participation and sharing among partners that is greater than that of cooperation“ (Paletta 2012, S. 1128). Kollaboration ist demnach eine andere Form der Zusammenarbeit, „something less than authoritative coordination and something more than tacit cooperation“ (Fosler 2002, S. 19).

Für die Öffnung von Regierung und Verwaltung, die allenthalben angemahnt wird („Open Government“), ist Kollaboration hingegen nur eine Vorstufe zu echtem Mitverwalten und Mitregieren (Austin 2000; Matessich/Monsey 1992). Auf diesem Kontinuum von Kooperation, Koordination und Kollaboration lautet die vierte und höchste Stufe: „service integration“ (z.B. O’Leary/Bingham 2009a, S. 5), also die gemeinsame Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Staat und Private. Das hat Barack Obama den Amerikanern allerdings nicht versprochen.

### 3. Transparency and Open Government – Inhalt und Umsetzung des Memorandums

Wenn eine neue Regierung ins Amt kommt, verspricht sie nicht selten, vieles ganz anders zu machen als ihre (abgewählte) Vorgängerin. Wer nicht allzu forsch antreten möchte, kündigt zumindest an, „nicht alles anders, aber vieles besser“ machen zu wollen als die alte Regierung (wie Gerhard Schröder 1998). Dass sich Barack Obama mit den drei Prinzipien Transparenz, Partizipation und Kollaboration, die für seine Regierung und Verwaltung gelten sollten, auch demonstrativ von der Regierung George W. Bush absetzen wollte, gehört insofern zum politischen Geschäft und ist durchaus legitim. Diese galt – nicht nur wegen der zweifelhaften Gründe für den Einmarsch in den Irak, dem verdeckten Krieg gegen den Terror und wegen der Gefangenen in Guantanamo – nicht gerade als Ausbund an Transparenz und Offenheit (vgl. allgemein Krugman 2008).

Barack Obama hat zudem eine glaubwürdige Affinität zu Themen wie Electronic Government und Open Data, gilt er doch als der Präsident, der den ersten „Internet-Wahlkampf“ in der Geschichte der USA (und weltweit) geführt hat (Plehwe 2012). Warum sollte er die geschickte Nutzung des Netzes, die ihm ins Amt geholfen hat (Leighninger 2011, S. 6ff.), nicht im Amt weiter fortsetzen? Dass er das Memorandum „Transparency and Open Government“, auf das sich die Verfechter von ‚kollaborativer Verwaltung‘ gern beziehen, gleich an seinem ersten vollen Arbeitstag als Präsident unterzeichnete – wie das Weiße Haus gern betont – ist sicher kein Zufall. Danach sollten als strategische Leitlinien für die neue Regierung und ihre Verwaltung gelten:

- Sie sollten transparent sein, denn Transparenz stärke das Pflichtbewusstsein und liefere den Bürgern Informationen darüber, was ihre Regierung und ihre Verwaltung gegenwärtig machen würden.
- Sie sollten partizipativ sein, denn Partizipation verstärke die Effektivität von Regierung und Verwaltung und verbessere die Qualität ihrer Entscheidungen, indem das weit verstreute Wissen der Gesellschaft in die Entscheidungsfindung mit eingebunden werde.

- Sie sollten kollaborativ sein, denn Kollaboration biete innovative Werkzeuge, Methoden und Systeme, um die Zusammenarbeit über alle Verwaltungsebenen hinweg und mit dem privaten Sektor zu forcieren (*White House* 2009, S. 1).

Dass Partizipation die Effektivität des Regierens stärkt, wird gerne behauptet, aber selten belegt. Die These mag im Prinzip richtig sein, es gibt aber gewiss auch einen Punkt des Umschlags, ab dem eine weitere Beteiligung die Wirksamkeit des Regierens wie auch seine Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt. Insofern geht es immer um das richtige Ausbalancieren solcher Prinzipien in den täglichen Entscheidungen und nicht darum, ein bestimmtes Prinzip ‚um jeden Preis‘ zu maximieren, ‚koste es, was es wolle‘ (*Wewer* 1997). Ohne jedes Bewusstsein für die entstehenden Kosten zu handeln, lautet bekanntlich einer der häufigsten Vorwürfe gegenüber der Verwaltung. Auch Zeit ist Geld. Hier steht aber nicht die Frage im Fokus, ob die Begründung für die drei Prinzipien überzeugt, ob sie einander beißen oder ob sie widerspruchsfrei praktizierbar sind, sondern nur die Frage, was mit Kollaboration genau gemeint sein könnte.

Außer dem Hinweis, dass nicht nur die Verwaltungen verschiedener Ebenen besser zusammenarbeiten sollen, sondern der öffentliche Sektor auch besser mit dem privaten Sektor, gibt das Memorandum dazu nicht allzu viel her. Die Betonung, dass das Netz für solche Zwecke innovative Werkzeuge, Methoden und Systeme biete, macht aber schon deutlich, dass es weniger um das gemeinsame Bearbeiten elektronischer Aktenvorgänge geht und eher um den gezielten Einsatz von Websites und Plattformen, Wikis und Blogs in bestimmten Fällen.

Dem (ersten) Memorandum des Präsidenten folgten eine Reihe weiterer Direktiven. Neben dem Memorandum M-10-06 („Open Government Directive“) des Office of Management and Budget (OMB) vom 8. Dezember 2009 seien hier nur genannt der „25 Point Implementation Plan to Reform Federal Information Technology Management (IT-Reform)“ vom 9. Dezember 2010, die Executive Order 13571 („Streamlining Service Delivery and Improving Customer Service“) vom 27. April 2011, die Executive Order 13576 („Delivering an Efficient, Effective, and Accountable Government“) vom 13. Juni 2011, die „National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace (NSTIC)“ vom 15. April 2011 oder „Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People“ vom 23. Mai 2012, mit dem sich die Verwaltung besser auf die zunehmende Nutzung von Smartphones, Tablets und anderen mobilen Geräten einstellen sollte (vgl. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)). Jede Behörde sollte die Vorgaben innerhalb von zwölf Monaten umsetzen und innerhalb von neunzig Tagen sollten alle auf einer Website nach einem vorgegebenen Schema öffentlich über die Fortschritte berichten. „Today’s amazing mix of cloud computing, ever-smarter mobile devices, and collaboration tools is changing the consumer landscape and bleeding into government as both an opportunity and a challenge“ (*White House* 2012, S. 1).

Papier ist geduldig, sagt man. Und politische Programme müssen nicht erfolgreich sein. Sie können nur halbherzig verfolgt werden oder ihren Zweck völlig verfehlen, sie können verwässert oder blockiert werden. Die Open Government Initiative wäre, falls das so ist, jedenfalls nicht das erste Programm einer Regierung, das mit großen Worten gestartet worden wäre, aber in der Praxis nicht allzu viel verändert hätte. Auch bei Guantanamo oder bei der Gesundheitsreform konnte *Barack Obama* – aus Gründen, die hier nicht zur Debatte stehen – die Erwartungen, die er geweckt hatte, nur bedingt erfüllen (als erste Bilanz siehe *Lösche/Ostermann* 2012). In dem verbissen geführten Streit um den

Haushalt fehlten zeitweilig schlicht die Mittel, um ‚offenes‘ Regieren und Verwalten wie geplant umzusetzen; wichtige Mitarbeiter schmissen deshalb teilweise hin. Der Cybersecurity Act, der kritische Infrastrukturen in den USA besser schützen sollte, ist am Widerstand der Republikaner im Kongress gescheitert.

Auf der anderen Seite versprach dieses Programm nur ein bestimmtes Verhalten und Handeln von Regierung und Bundesbehörden selbst und nichts, bei dem man von der Zustimmung und Unterstützung anderer abhängig gewesen wäre. Insofern durfte man hier mehr erwarten. Allerdings erforderte die Umsetzung des Programms geeignetes Personal und ausreichende Finanzmittel. Denn praktizierte Offenheit und Kollaboration, wie auch immer sie aussehen mögen, kosten Zeit, Arbeit und Geld. „Of course, implementing a plan can be harder than writing it“, schrieben *Cass R. Sunstein* und *Chris Vein*, die beide an der Umsetzung beteiligt waren, in einer Mitteilung vom 9. April 2012.

Um sicher zu sein, dass die Initiative nicht versandete, mussten alle Bundesbehörden eigene Pläne entwickeln, wie sie die Vorgaben des Präsidenten umsetzen wollten. Sie sollten dabei möglichst viele ihrer Dokumente – proaktiv – öffentlich machen, Websites einrichten, Informationen bereitstellen, die die Bürger im Alltag brauchen konnten, und Daten zur freien Verwendung anbieten. Dass diese Pläne nicht nur einem Monitoring durch das Office of Management and Budget unterlagen, sondern selbst öffentlich gemacht werden sollten, damit die Bürger die Umsetzung kontrollieren konnten, versteht sich von selbst, zielte die Initiative des Präsidenten doch auf nicht weniger als auf „an unprecedented level of openness in Government“ (*White House* 2009, S. 1) ab.

Die Fortschritte, die nach Ansicht der Regierung in zweieinhalb Jahren erreicht worden sind, werden ausführlich beschrieben in „The Obama Administration’s Commitment to Open Government: A Status Report“ aus dem Sommer 2011 (*White House* 2011). Dieser Zwischenbericht ersetzt keine kritische Analyse, stellt aber einen guten Überblick darüber dar, was tatsächlich getan worden ist und was der Regierung dabei besonders wichtig war. Und er lässt besser als andere Dokumente erkennen, was sie wirklich unter Kollaboration versteht.

Sinn und Zweck des Ganzen seien es, „to promote public trust through a more open government“ (*White House* 2011, S. 33), heißt es dort. Und auf dem Weg dorthin habe man Ergebnisse erzielt, die nachprüfbar und messbar seien, „and they are substantial“ (*White House* 2011, S. 32). Aber man sei sich durchaus bewusst, dass noch weitere Schritte anstünden. „Open government is a means, not an end“ (*White House* 2011, S. 4). Und man brauche und wolle auch auf dem weiteren Weg Kritik und Feedback von außen, „how our democracy can best be strengthened, and our government made more efficient and effective“ (*White House* 2011, S. 4). Diese Botschaft trage man im Rahmen einer International Open Government Partnership auch verstärkt hinaus in die Welt.<sup>2</sup>

Das Stichwort Kollaboration taucht im Inhaltsverzeichnis dieses Statusreports nur an einer einzigen Stelle auf, nämlich in der Überschrift des Unterkapitels „Open Innovation and Data-Driven Collaboration“ (*White House* 2011, S. 2). Ansonsten ist viel von Freedom of Information, Transparency for Taxpayers, Classified Information und davon die Rede, dass man sogar die Liste der Besucher des Weißen Hauses offengelegt habe. Kollaboration erscheint hier als eine Methode oder ein Mechanismus des ‚offenen‘ Regierens und Verwaltens: „Collaboration further erodes the us-versus-them divide between citizens and government by taking participation to another level. Citizens are capable, after all, of more than simply registering their views about policy alternatives defined in advance. They can usefully help shape the government’s agenda. They can also help determine

even the tools and methods by which public policy goals are pursued. Where government is collaborative, citizens become true partners with government, in both the identification and pursuit of public goals“ (*White House* 2011, S. 5).

Das mag so sein. Belege dafür, wo Kollaboration die Agenda der Regierung nachhaltig beeinflusst hat, bleibt der Bericht allerdings schuldig. Die Open Government Directive vom 8. Dezember 2009 verpflichtete die Bundesbehörden nicht nur darauf, „to create and institutionalize a culture of open government“, sondern auch auf die Nutzung von „new technologies and forms of communication“ im Dialog mit dem Bürger (*White House* 2011, S. 14). Sie sollten Vorschläge zur Nutzung entsprechender Plattformen, links zu diesbezüglichen Websites und innovative Methoden („such as prizes and competitions“) enthalten. Ansonsten stellten die Behörden viele Daten ins Netz (Data.gov). Dass diese Daten dann öfter von anderen verwendet wurden, um Applikationen und Software-Programme zu entwickeln, dient als Beispiel für Kollaboration. Das gelte nicht nur für gemeinsame Entwicklungen von verschiedenen Behörden, sondern auch für „many innovative uses of government information“ (*White House* 2011, S. 19) durch Bürger oder private Organisationen und Unternehmen. Außerdem hätten über die neue Plattform „Challenge.gov“ schon im ersten Jahr mehr als 25 Behörden über hundert Aufgaben ins Netz gestellt, an deren Lösung sich Experten außerhalb der Regierung wie auch gewöhnliche Bürger beteiligen konnten. „For example, the Department of Defense, the Department of Energy, the State Department, and NASA have issued challenges to seek solutions to pressing technological problems relating to their missions“ (*White House*, S. 19). Für solche Zwecke könne man inzwischen auch Preisgelder ausloben. Als letztes Beispiel nennt der Bericht geplante Forschungen, „how open government policies spur economic growth“ (*White House*, S. 19), zu deren Abstimmung man Studierende, Wissenschaftler und Politiker zu einem Gipfeltreffen zusammengerufen habe.

Das alles klingt nicht sonderlich aufregend. Wenn andere ins Netz gestellte Daten der Regierung nutzen, um damit neue Applikationen zu entwickeln, kann man auch schwerlich davon sprechen, dass hier *gemeinsam* an der Erledigung öffentlicher Aufgaben gearbeitet werde. Selbst die Aufrufe, Ideen für technische Herausforderungen von Regierungsbehörden zu entwickeln, müssen nicht bedeuten, dass die Verwertung *gemeinsam* erfolgt. Und solche Projekte berühren die zentralen Aufgaben von Regierung und Verwaltung sicherlich kaum. Ein gewisses Bestreben, auch Zugang zu „other sources of expertise“ und „popular wisdom“ (*White House* 2011, S. 5) außerhalb der Regierung zu bekommen, ist immerhin erkennbar. Von dem in der Gesellschaft weit verstreuten Wissen zu profitieren, ist ja einer der ausdrücklich genannten Gründe für die Open Government Initiative.

Ansonsten hat die Regierung *Obama* offenbar mehr Daten, Informationen und Dokumente ins Internet gestellt als jede ihrer Vorgängerinnen.<sup>3</sup> Das gilt auch für viele Vorgänge, die früher als ‚vertraulich‘ eingestuft waren oder eingestuft worden wären. Ob die USA damit ein höheres Niveau an Transparenz erreicht haben, als wir das etwa kennen, bedarf noch einer vertieften Analyse. So wie es dort den Freedom of Information Act gibt, den *Obama* zweifellos offensiver ausgelegt hat als andere Präsidenten vor ihm, gibt es hier Informationsfreiheitsgesetze (die nicht sonderlich nachgefragt werden) und inzwischen auch ein erstes Transparenzgesetz (im Stadtstaat Hamburg). Deutschland hat – EU-Richtlinien folgend – ein Informationsweiterverwendungsgesetz (IWG) und das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG). Bei vielen Planungs- und Genehmigungsverfahren ist eine Beteiligung der Bürger hierzulande nicht politisches Programm, sondern gesetzlich vor-

geschrieben. In einen Vergleich müsste man auch die Programme einbeziehen, die die hiesige Bundesregierung seit „Moderner Staat – moderne Verwaltung“ bis hin zu „Vernetzte und transparente Verwaltung“ aufgelegt hat. Zumindest denkbar ist, dass den Amerikanern lediglich ein Ausmaß an Transparenz, Partizipation und Kollaboration versprochen worden ist und nunmehr von der Administration auf Bundesebene angeboten wird, das in Deutschland *cum grano salis* längst gang und gäbe ist. Hier haben Wissenschaft und Forschung noch einiges zu tun.

*Barack Obama* nahm mit seinen Leitlinien Strömungen auf, die in der amerikanischen Gesellschaft weit verbreitet waren. Noch während des laufenden Wahlkampfes gründete sich Anfang 2008 die *Initiative for Collaborative Government* (CGI), „to analyze models of government’s collaboration with the private and nonprofit sectors in order to identify best practises in using collaboration to achieve mission results.“ Im Juli 2008 erschien im Auftrage von OMB Watch eine Studie zu „Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process“ mit konkreten Vorschlägen zur Verbesserung des Gesetzgebungsprozesses (*Coglianesi/Kilmartin/Mendelson* 2008). Die *National Academy of Public Administration* (NAPA) startete im gleichen Jahr ein *Collaboration Project*, das die Integration von Web 2.0-Tools in das Regierungshandeln vorbereiten wollte. Darauf nicht zu reagieren, wäre politisch unklug gewesen. Im Sinne der neuen Offenheit bat dann die neue Regierung im Mai 2009 die NAPA, ein öffentliches Brainstorming zur Ausgestaltung von *Open Government* zu moderieren – nach Ansicht der Akademie stellte dieser *OpenGov Dialogue* „a foundational shift“ in der Art und Weise dar, wie Regierungen bis dahin gearbeitet hatten. An diesem Dialog im Netz, dessen Ergebnisse kollaborativ erarbeitet werden sollten, beteiligten sich binnen einer Woche immerhin 4.000 registrierte Diskutanten, die rund 1.100 eigenständige Ideen generierten. Insgesamt besuchten fast 21.000 Menschen die entsprechende Webseite, teilweise mehrfach (*Trudeau* 2009).

Im Februar 2011 organisierten der American Council for Technology und der Industry Advisory Council einen ähnlichen Dialog über die Beschaffungspraxis der Regierung im IT-Bereich, die von ihnen als nicht hinreichend kollaborativ angesehen wurde ([www.bettergovernmentit.org](http://www.bettergovernmentit.org)). Das deutet darauf hin, dass das Instrument ‚Kollaboration‘ für solche und solche Zwecke genutzt werden kann. Die positive Konnotation, die sich mit dem Begriff verbindet, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch für eigennützige Interessen verwendet werden kann, die weder auf Konsens noch auf Gemeinwohl ausgerichtet sind.

Ob die unbestreitbaren Bemühungen um mehr Offenheit und Kollaboration sich positiv auf die Wiederwahlchancen von *Barack Obama* ausgewirkt haben, ist zweifelhaft. Verwaltungsreform, *Open Government* und *Collaborative Governance* waren, sind und bleiben Themen für *Insider*. Für die große Masse der Wähler – und damit auch für Parteien, Parlamente und Regierungen – sind andere Themen meistens wichtiger. Das gilt nicht nur für Amerika.

#### 4. Philosophie oder Paradigma, Leitbild oder Instrument?

Eine erste Musterung dessen, was *Barack Obama* in seiner ersten Amtszeit auf den Weg gebracht hat, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Der neue Präsident hat vor allem den Stil des Regierens verändert und von vornherein eine größere Offenheit gegenüber Anliegen und Anregungen aus Bürgerschaft und Wirtschaft signalisiert. Er hat wie-

derholt deutlich gemacht, dass die Bereitschaft zur Kollaboration in erster Linie eine Frage der Einstellung ist und weniger eine Frage von Vorschriften und Pflichten.

Die amerikanische Bundesverwaltung hat seit seinem Amtsantritt mehr Informationen und Dokumente online gestellt als jede andere Regierung zuvor. Viele Behörden haben auch Daten ins Netz gestellt, die von Privaten genutzt wurden, um etwa Applikationen für Softwareprogramme zu entwickeln. Aber weder lässt sich davon reden, dass hier etwas wirklich gemeinsam gemacht worden ist, noch davon, dass diese Anwendungen der Verwaltung ihre eigentliche Arbeit abgenommen oder erleichtert hätten (auch die ‚Apps für Deutschland‘ sind *nice to have*, lösen aber kein Problem, mit dem sich Verwaltung tagtäglich herumschlägt). Zur Wertschöpfung der amerikanischen Wirtschaft mögen diese Hilfestellungen für Bürger aber beitragen.

Wenn Information, Partizipation und Kollaboration jeweils höhere Stufen des Regierens und Verwaltens darstellen, dann spielte sich das Meiste bisher auf den unteren Stufen ab. Das elektronische Regieren und Verwalten spielte in den Äußerungen keine nennenswerte Rolle, obwohl die ‚kollaborative Verwaltung‘ sicher auch ein Kind des digitalen Zeitalters ist. Das mag daran liegen, dass sich das Stichwort E-Government eher auf die technische Komponente (medienbruchfreie elektronische Kommunikation) bezieht, während die Regierung *Obama* stärker die soziale, wirtschaftliche und politische Komponente betonte, nämlich die unmittelbare Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung bzw. zwischen Regierenden und Regierten (*Noveck* 2009; *Siriani* 2009; *Gritt* 2008). Dass sich ein Großteil dieser Kommunikation im Netz abspielt, dürfte man als so selbstverständlich angesehen haben, dass es nicht eigens betont werden musste. Beteiligung äußerte sich vorrangig darin, Informationen zu bekommen und seine Meinung äußern zu können. Für diesen Dialog im Netz hat die Regierung *Obama* einiges getan. Mit der Pflege dieses Dialogs und der technischen Komponenten, die dazu nötig sind, haben die Behörden praktisch eine neue dauerhafte Aufgabe bekommen. Dass man dazu Ressourcen braucht, hat die Regierung durch die Verweigerung des Kongresses schmerzhaft erfahren.

Die Anzahl derjenigen, die sich an bestimmten Foren beteiligt haben, ist überschaubar. Ob das nur an den Themen und den teilweise relativ kurzen Fristen liegt, bedarf noch der Erforschung. Immerhin bietet das Web 2.0 neue Kanäle der Beteiligung und der ständigen Kommunikation auch zwischen den Wahlen, die vorher so nicht zur Verfügung standen. Ob das Internet wirklich zu mehr Partizipation und zu mehr Demokratie führt, wie manche behaupten, ist noch offen. Die Lösung technischer Aufgaben, zu der Behörden die Bürger eingeladen haben, ist ein Aspekt, der von der Anzahl der Fälle und der Bedeutung der Probleme her nicht gewichtig genug ist, um schon von einem ‚kollaborativen Zeitalter‘ oder einer ganz neuen Ära reden zu können. Es handelte sich – ähnlich wie bei den kollaborativen Arrangements von Gemeinden, Schulen oder Krankenhäusern – um Einzelprojekte, nicht um den Regelbetrieb. Die Entscheidung über die Verwertung der Vorschläge blieb zudem in der Verantwortung der Verwaltung.

Dass die neuen Möglichkeiten der Beteiligung zu einem echten Einfluss auf die Agenda der Regierung und ihre politischen Programme geführt haben, lässt sich nicht erkennen. Hier dürften die Mechanismen, denen Politik grundsätzlich unterliegt, immer noch überwiegen. Über die Qualität der Beiträge, die aus der Gesellschaft gekommen sind, ist zudem wenig bekannt. Das Kerngeschäft des Regierens blieb von Kollaboration unberührt (wenn man darunter nicht die übliche Abstimmung zwischen den Ressorts versteht, die alle der Vertraulichkeit unterliegen). Weder wurde die Strategie für den Kampf um den Haushalt oder die Gesundheitsreform kollaborativ entwickelt noch die Konzepti-

on des Drohnenkrieges. Auch die Entscheidung, Osama bin Laden zur Strecke zu bringen, wurde nicht vorher im Netz zur Abstimmung gestellt. Dass Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse intern diskutiert werden, entspricht der Praxis des Collaborative Business Management (*Shani u.a.* 2007): Auch in der Wirtschaft wird das Kerngeschäft nicht für Dritte geöffnet, sondern im Gegenteil sorgfältig abgeschirmt.

*Barack Obama* zeigt ein relativ weites Verständnis des Begriffs, wenn er nahezu alles, was mit Information und Kommunikation zu tun hat, unter ‚kollaborativer Verwaltung‘ verbucht. Für einen formalisierten, auf Konsens ausgerichteten Prozess im strengen Sinne, bei dem gewichtige Entscheidungen gleichberechtigt und gemeinsam mit Bürgern getroffen werden, gibt es aus seiner Amtszeit kaum Beispiele. Kollektive Entscheidungen, bei denen der Präsident und die Regierung nur einer unter vielen wären, würden sich auch schlecht mit *political leadership* vertragen. Dass die größere Offenheit der neuen Regierung für viele Amerikaner ein wichtiges Motiv bei der Wahlentscheidung darstellte, ist nicht zu vermuten. Die Arbeitslosigkeit oder die Gesundheitsreform waren sicherlich bedeutsamere Themen (vgl. *Lösche/Ostermann* 2012). Dieses Schicksal freilich teilt die kollaborative Verwaltung mit allen früheren Bemühungen, die Verwaltung zu modernisieren.

Nach alledem stehen wir bestenfalls ganz am Anfang eines neuen kollaborativen Zeitalters. Wenn man überhaupt irgendwann davon sprechen kann, die öffentliche Verwaltung arbeite überwiegend kollaborativ, jedenfalls im strengen Sinne, mit Stakeholdern aus dem privaten Sektor zusammen, dann dürften bis zu diesem Zeitpunkt noch einige Jahre ins Land gehen. Round Tables, Town Hall Meetings, Mediatoren oder bestimmte Instrumente des Web 2.0 in bestimmten Fällen und für bestimmte Zwecke zu nutzen, ist jedenfalls etwas völlig anderes, als Bürger, Unternehmen und Verbände systematisch in das Alltagsgeschäft und die Aufgabenerledigung der Verwaltung einzubinden (*Wewer* 2013). Dass eine „Masse unentgeltlich tätiger Freizeitaktivisten“, womöglich sogar „weltweit vernetzt“, nur darauf wartet, endlich den Beamten bei ihrer Arbeit helfen zu dürfen (*Lucke* 2012, S. 62), halte ich ohnehin für ein Gerücht.

Die Verkündung der Leitlinien des amerikanischen Präsidenten für seine Regierung und Verwaltung hat Euphorie ausgelöst und ist in der Netzszene gut aufgenommen worden (*Lathrop/Ruma* 2010). Was dann tatsächlich umgesetzt worden ist, wird aber durchaus kritisch gesehen (z.B. *Sifry* 2011, S. 76, 105ff.). Und es fällt auf, dass *Barack Obama* das Thema Open Government mit den drei Dimensionen Transparenz, Partizipation und Kollaboration zu Beginn seiner zweiten Amtszeit nicht mehr ähnlich stark betont wie zu Beginn seiner ersten Amtszeit. Den Gründen dafür nachzuspüren, liegt jedoch jenseits der Reichweite dieses Aufsatzes.

## 5. Keine Blaupause, aber Denkanstoß

Konzepte aus anderen Ländern lassen sich nicht ohne weiteres auf die deutsche Regierung und Verwaltung übertragen. Man kann sicherlich von anderen lernen, aber unterschiedliche Traditionen, Rechtssysteme und Kulturen sprechen dagegen, einfach irgendwelche Blaupausen zu übernehmen. Das gilt natürlich auch für das Konzept der Kollaboration. Was in Schweden funktioniert, muss in Deutschland nicht klappen; was in Amerika geht, taugt vielleicht nicht für Europa.

Das gilt auch für Blaupausen aus der Wirtschaft, die ihre Kunden immer stärker in Entwicklung und Marketing einzubinden versucht (Konzept des ‚embedded customer‘).

Die öffentliche Verwaltung agiert unter ganz anderen Bedingungen als private Unternehmen. Sie kann weder die Produktion einstellen, wenn sie sich nicht rentiert, noch Aktien ausgeben, um in neue Produkte investieren zu können. Die Liste der Unterschiede ließe sich fortsetzen. Sie sind einer der Gründe, warum Modernisierungskonzepte aus der Privatwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung nur bedingt funktionieren.

Diese generellen Erkenntnisse sprechen grundsätzlich dagegen, amerikanische Konzepte einfach eins zu eins auf Deutschland übertragen zu wollen. Insofern können auch die Leitlinien von *Barack Obama* keine Blaupause sein, die man schlicht abkupfern und übernehmen kann. Je tiefer man in die praktische Umsetzung dieser Leitlinien einsteigt, desto größer dürften die Unterschiede zum Regieren und Verwalten hierzulande werden. Insofern kann das Memorandum des Präsidenten allenfalls ein Anstoß sein, darüber nachzudenken, wie eine angepasste Adaption eventuell aussehen könnte. In der harten Form gemeinsamer Entscheidungen mit Dritten gibt es in seiner ersten Amtszeit ohnehin wenig zu entdecken. Wenn die Verwaltung in Deutschland Anträge und Bescheide nicht mehr allein und streng nach Recht und Gesetz und zudem diskret bearbeiten würde, so würde das auch eine ganze Reihe von Fragen aufwerfen, die bisher noch gar nicht gestellt worden sind (*Wewer 2013*).

In der intensiven, virtuosen Nutzung des Netzes können deutsche Regierungen und Verwaltungen sicher noch einiges von *Barack Obama* lernen. Das Weiße Haus verwendete eine weitherzige Definition des Begriffs und verbuchte, wenn es sein musste, praktisch jede Information, Kommunikation und Interaktion mit dem privaten Sektor, aber auch innerhalb des öffentlichen Sektors unter Kollaboration. Dieses weiche Verständnis von Zusammenarbeit lässt sich natürlich auf Deutschland übertragen und wird hierzulande auch schon längst praktiziert, allerdings bisher eher selten unter diesem Begriff.

Was *Barack Obama* in seiner ersten Amtszeit versucht hat, ist eine ganz neue Art von öffentlich-privater Partnerschaft, nämlich das Angebot seiner Regierung, Partnerin des gesamten Volkes sein zu wollen und mit ihm gemeinsam die anstehenden Probleme zu lösen. Das unterscheidet sich erheblich von öffentlich-privaten Partnerschaften zur Finanzierung von Infrastruktur oder bei bestimmten Projekten, die eine viel geringere Reichweite haben und eher technisch geprägt sind. Ihm ging es weniger um administrative Programme – obwohl diese Leitlinien natürlich auch verwaltungsintern umgesetzt werden mussten –, sondern er verfolgte vorrangig ein genuin politisches Projekt: die Versöhnung der Amerikaner mit ihrem Staat, mit ihrer Regierung. Deshalb die Ankündigung, sich zu öffnen, deshalb die Aufforderung, sich zu beteiligen. In der Szene, die im Internet zu Hause ist, ist die Ankündigung der Regierung, sich stärker gegenüber der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft öffnen zu wollen, jedenfalls auf positive Resonanz gestoßen (*Lathrop/Ruma 2010*).

Die transparente, partizipative und kollaborative Verwaltung skizziert das Selbstverständnis von *Barack Obama*, gleichsam seine Philosophie des Regierens. Solche Paradigmen stoßen sich in der Politik zuweilen an der Realität. Auch *Obama* hat seinen Stil und seine Vorstellung von Regieren nur bis zu einem gewissen Grad durchsetzen und durchhalten können. Was er auf diesem Gebiet angestoßen und erreicht hat, wird nur der gering schätzen, der die Ergebnisse an einem überhöhten Ideal von ‚kollaborativer Verwaltung‘ misst. Der Hype, der seit einiger Zeit um Collaborative Governance als einer neuen Form öffentlich-privater Partnerschaften gemacht wird (*Bingham 2011; Donahue 2004*), trägt freilich wenig zu einer nüchternen Betrachtung bei.

## Anmerkungen

- 1 Für wertvolle Kommentare zu ersten Fassungen dieses Artikels und für etliche Materialien danke ich *Bernhard Blanke* und *Detlef Sack*.
- 2 Siehe hierzu den „National Action Plan for the United States of America“ vom 20. September 2011, in dem es auch um internationale Kollaboration geht.
- 3 Siehe dazu auch das Presidential Memorandum „Managing Government Records“ vom 28. November 2011.

## Literatur

- Ansell, Chris/Gash, Alison*, 2008: Collaborative Governance in Theory and Practice, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, S. 543-571.
- Austin, James E.*, 2000: *The Collaborative Challenge. How Nonprofit and Businesses Succeed Through Strategic Alliances*, San Francisco: Jossey Bass.
- Beer, Marc Jan*, 2011: Staatsleitbilder, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 52-60.
- Belzer, Volker*, 1995: Leitbilder – Potentiale und Perspektiven für moderne Organisationen, in: *Belzer, Volker* (Hrsg.), *Sinn in Organisationen? Oder: Warum haben moderne Organisationen Leitbilder?* München: Hampp und Mering, S. 13-54.
- Bingham, Lisa Blomgren*, 2011: Collaborative Governance, in: *Bevir, Mark* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Governance*, Los Angeles u.a.: Sage, S. 386-401.
- Bingham, Lisa Blomgren/O’Leary, Rosemary*, 2006: Conclusion. Parallel Play, Not Collaboration: Missing Questions, Missing Connections, in: *Public Administration Review*, 66, S. 159-167.
- Bingham, Lisa Blomgren/O’Leary, Rosemary*, 2008 (Hrsg.): *Big Ideas in Collaborative Public Management*, Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Bryer, Thomas*, 2010: *Public Engagement in the Obama Administration. Building a Democracy Bubble?* Manuskript.
- Coglianesse, Cary*, 2009: The Transparency President? The Obama Administration and Open Government, in: *Governance*, 22, S. 529-544.
- Coglianesse, Cary/Kilmartin, Heather/Mendelson, Evan*, 2008: *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process. A Nonpartisan Presidential Transition Task Force Report*, University of Pennsylvania: Working Paper.
- Connelly, David R./Zhang, Jing/Faerman, Sue*, 2008: The Paradoxical Nature of Collaboration, in: *Bingham, Lisa Blomgren/O’Leary, Rosemary*, 2008 (Hrsg.): *Big Ideas in Collaborative Public Management*, Armonk, New York: M.E. Sharpe, S. 17-35.
- Donahue, John*, 2004: *On Collaborative Governance*, Cambridge, MA: Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 2.
- Emerson, Kirk/Nabatchi, Tina/Balogh, Stephen*, 2011: An Integrative Framework for Collaborative Governance, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, S. 1-29.
- Entwistle, Tom/Martin, Steve*, 2005: From Competition to Collaboration in Public Service Delivery. A New Agenda for Research, in: *Public Administration*, 83, S. 233-242.
- Fosler, R. Scott*, 2002: *Working better Together. How Government, Business, and Nonprofit Organizations Can Achieve Public Purposes through Cross-Sector Collaboration, Alliances, and Partnerships*, Washington, DC: Independent Sector.
- Ginsberg, Wendy R.*, 2011: *The Obama Administration’s Open Government Initiative. Issues for Congress*, Manuskript (Congressional Research Service).
- Goldsmith, Stephen/Eggers, William D.*, 2004: *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, Washington, DC: Brookings.
- Gray, Barbara*, 1989: *Collaborating. Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Gritt, Peggy*, 2008: Our New Collaborative Government, in: *American Chronicle*, 10, S. 2.

- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2008: The PPP phenomenon. Performance and government insights, in: *O'Flynn, Janine/Wanna, John*, 2008 (Hrsg.): Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia? Canberra: ANU E Press, S. 93-112.
- Initiative for Collaborative Government (CGI)*, 2008, in: <http://www.collaborativegov.org/about>, Stand: 2.9.2013.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte, in: *Benz, Arthur* (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 211-238.
- Lasker, Roz D./Weiss, Elisa S./Miller, Rebecca*, 2001: Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *Millbank Quarterly*, 79, S. 179-205.
- Lathrop, Daniel/Ruma, Laurel*, 2010 (Hrsg.): Open Government. Transparency, Participation, Collaboration, Sebastopol, CA: O'Reilly
- Leach, William D./Sabatier, Paul A.*, 2005: To Trust an Adversary. Integrating Rational and Psychological Models of Collaborative Policymaking, in: *American Political Science Review*, 99, S. 491-503.
- Leighninger, Matt*, 2011: A Vital Moment. Vitalizing Democracy through Participation, Gütersloh: Bertelsmann
- Lösche, Peter/Ostermann, Anja*, 2012 (Hrsg.): Die Ära Obama. Erste Amtszeit, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Lucke, Jörn von*, 2012: Entdeckung, Erkundung und Entwicklung 2.0. Open Government, Open Government Data und Open Budget 2.0, Berlin: epuli.
- McGuire, Michael*, 2006: Collaborative Public Management. Assessing What We Know and How We Know it, in: *Public Administration Review*, 66, S. 33-43.
- Noveck, Beth Simone*, 2009: WIKI Government. How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful, Washington, DC: Brookings.
- Obama, Barack*, 2009: Transparency and Open Government. Memorandum of January 21, in: *Federal Register*, 74, S. 46-58.
- O'Flynn, Janine/Wanna, John*, 2008 (Hrsg.): Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia? Canberra: ANU E Press.
- O'Flynn, Janine*, 2008: Elusive Appeal or Aspirational Ideal? The Rhetoric and Reality of the 'Collaborative Turn' in Public Policy, in: *O'Flynn, Janine/Wanna, John* (Hrsg.), Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia?, Canberra: ANU E Press, S. 181-195.
- O'Leary, Rosemary/Bingham, Lisa Blomgren*, 2009a (Hrsg.): The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century, Washington, DC: Georgetown University Press.
- O'Leary, Rosemary/Bingham, Lisa Blomgren*, 2009b: Surprising Findings, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Public Management Research, in: *O'Leary, Rosemary/Bingham, Lisa Blomgren*, 2009a (Hrsg.): The Collaborative Public Manager. New Ideas for the Twenty-First Century, Washington, DC: Georgetown University Press, S. 255-269.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-281.
- Osborne, Stephen P.*, 2010 (Ed.): The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, New York: Routledge.
- Paletta, Angelo*, 2012: Public Governance and School Performance. Improving Student Learning through Collaborative Public Management, in: *Public Management Review*, 14, S. 1125-1151.
- Papadopoulos, Yannis*, 2012: The Democratic Quality of Collaborative Governance, in: *Levi-Faur, David* (Hrsg.), The Oxford Handbook of Governance, Oxford: Oxford University Press, S. 512-526.
- Paun, Christopher*, 2011: Between Collaboration and Competition. Global Public-Private Partnerships against Intellectual Property Rights, Bremen: TranState Working Papers, No. 149.
- Plehwé, Kerstin*, 2012: Unter amerikanischer Führung. Aufbruch in ein neues Zeitalter der Kommunikation?, in: *Lösche, Peter/Ostermann, Anja*, 2012 (Hrsg.): Die Ära Obama. Erste Amtszeit, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 186-203.
- Rifkin, Jeremy*, 2011: Die dritte industrielle Revolution. Die Zukunft der Wirtschaft nach dem Atomzeitalter, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- Sack, Detlef*, 2011: Public Private Partnership/Öffentlich-private Partnerschaften, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag, S. 161-168.
- Shani, Abraham B. (Rami) u.a.*, 2007: Handbook of Collaborative Management Research, Los Angeles etc: Sage
- Sifry, Micah L.*, 2011: WikiLeaks and the Age of Transparency, New Haven-London: Yale University Press.
- Siriani, Carmen*, 2009: Investing in Democracy. Engaging Citizens in Collaborative Governance, Washington, DC: Brookings.
- Sunstein, Cass R./Vein, Chris*, 2012: Celebrating the Release of Open Government Plans 2.0, 9.4.2012, in: <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/04/09/celebrating-release-open-government-plans-20>, Stand: 2.9.2013.
- Trudeau, Lena*, 2009: Memorandum, in: [www.napawash.org](http://www.napawash.org), Stand: 18.5.2013.
- Wanna, John*, 2008: Collaborative government. Meanings, dimensions, drivers and outcomes, in: *O'Flynn, Janine/Wanna, John* (Hrsg.), Collaborative Governance. A New Era of Public Policy in Australia?, Canberra: ANU E Press, S. 3-12.
- Wewer, Göttrik*, 1997: Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform, in: *Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer* (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden: Nomos, S. 448-488.
- Wewer, Göttrik*, 2013: Staatsaufgaben, Amtsgeheimnis, Führungskraft und Kollaboration, in: *Verwaltung & Management*, 19, S. 59-70.
- White House 2009*: Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, in: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment), Stand: 2.9.2013.
- White House*, 2011: The Obama Administration's Commitment to Open Government. A Status Report, Washington, D.C.
- White House*, 2012: Digital Government. Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People, Washington, D.C.
- Ziekow, Jan/Debus, Alfred G./Piesker, Axel*, 2012: Leitfaden zur Durchführung von ex-post-Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Speyer: Manuskript.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Göttrik Wewer, Vice President E-Government, Deutsche Post Consult GmbH, Kurt-Schumacher-Straße 28, 53113 Bonn,  
E-Mail: [goettrik.wewer@deutschepost.de](mailto:goettrik.wewer@deutschepost.de)

*Peter Hupe*

# Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research

### **Abstract**

At the street level of the state public policies get their final form and substance. This being so, discretion is a key concept. The goal of this article is to specify discretion as a research object in the study of street-level bureaucracy. Therefore the theoretical views on discretion prevalent in juridical and other disciplines are explored. Discretion appears to be a multi-faceted concept. This finding has consequences for the analysis of discretion in the explanation of what happens in street-level bureaucracies.

*Key words:* discretion, autonomy, street-level bureaucracy, policy implementation

## 1. Introduction

‘When we have doubts about a file, we talk amongst ourselves. Before we go and see a manager, we ask each other: What would you do?’

*Dubois* (2010, p. 150) quotes this respondent to illustrate how an employee of a French welfare office uses his or her discretion when settling a difficult case.<sup>1</sup> For a number of reasons the statement of this person working in public service is interesting. First, it indicates the possibility of individual variation: not all employees of the welfare office concerned may consult their colleagues in a similar way. Second, organizational variation may be expected. The same task may be differently fulfilled, due to the varying characteristics of the agencies involved. Even welfare offices implementing the same kind of social security laws can be structured in different ways, while management and organizational culture may vary as well. Third, there may be variation at the scale of systems as a whole. The ways in which similar tasks, in this case, the provision of welfare benefits, are institutionally embedded, may vary along cross-national lines. While welfare benefits seem an inherent feature of welfare states, in France the provision of such benefits will be shaped differently from the way they are in Germany or the United Kingdom – although all members of the European Union.

Hence the research issue of generalization is on the table. There are reasons to expect that the practiced peer review observable in the quote above, describes a ‘universal’ phenomenon as induced by street-level discretion which can be assumed to be inherent in policy implementation as such. However, the assumption tells us little about the frequen-

cy of peer review and the nature of its results. This goes even more for the degree to which those who have formulated and decided upon the public policy involved, have left freedom of judgement to those who are deemed to implement it.

Opening the ‘black box’ of what happens on the ground floor of the state *Lipsky* (1980) coined the term *street-level bureaucracy*. He found that, rather than in the political-administrative centre, ‘public policy (...) in important ways (...) is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers’ (*Lipsky* 1980, p. xii). With the latter term he refers to individuals who work in ‘public services’ like ‘schools, police and welfare departments, lower courts, legal services offices’ and who ‘interact with and have wide discretion over the dispensation of benefits or the allocation of public sanctions’ (*ibid.*, p. xi). An important element *Lipsky* deems inherent to the work of street-level bureaucrats is the presence of discretion. ‘Policy makers and economists might wish it were otherwise, but it seems clear that in the implementation of social welfare programs there remains an irreducible extent to which worker discretion cannot be eradicated’ (*ibid.*, p. 28). In the 30<sup>th</sup> anniversary expanded edition of his book *Lipsky* (2010, p. xix) adds that he wants to ‘identify the common elements of occupations as apparently disparate as, say, police officer and social worker’. This ‘essentially comparative approach’ enables us ‘to raise questions systematically about apparent differences in various service areas’ (*ibid.*). Since *Lipsky’s* book was published a range of empirical studies on street-level bureaucracy have been carried out; for overviews of the state of the field, see *Maynard-Moody/Portillo* 2010; *Smith* 2011; *Brodkin* 2012; *Meyers/Lehmann Nielsen* 2012. In most of those studies discretion, one way or another, is a key concept. It often figures as a more or less broadly defined label under which aspects of bureaucratic practice at the street level get attention.

When the study of street-level bureaucracy is conceived as comparative research, and therefore the issue of generalization is at stake, there is a need to differentiate between what needs explanation and what may be seen as potentially explanatory factors, using explicit *ceteris paribus* clauses. First and foremost the programmatic aim of comparison implies the specification of the object of street-level bureaucracy research. Authors have attempted reviews of the literature on discretion (see, for example, chapters 12 and 13 in *Hill* 2013). Seldom, however, has comparing and contrasting the varying approaches to the concept been the explicit, singular, objective. Therefore specifying discretion as such is the goal in this article.

Given this objective it seems useful to take a closer look at the ways the concept of discretion is viewed in law and other academic disciplines. After all, scholars in those disciplines may use different vocabularies, but in fact they, too, are interested in the empirical phenomena which the concept refers to. An exploration of such theoretical views may provide insights useful for street-level bureaucracy research. Hence the central question in this article is: When the study of street-level bureaucracy is conceived as comparative research, how is ‘discretion’ theoretically viewed in the various disciplinary literatures, and what consequences can be drawn from these views for the treatment of discretion in street-level bureaucracy research?

First an exploration will follow of the ways in which the concept of discretion is viewed in the theoretical literatures on law and in other disciplines. Subsequently a view on discretion as research object is constructed, based on approaches from those disciplines. Then, in the fourth section, empirical street-level bureaucracy research is addressed. The ways discretion has been conceptualized get attention, and leads on to suggestions for the analysis of discretion in comparative street-level bureaucracy research. The article ends with a conclusion.

## 2. Theoretical views on discretion

### 2.1 A juridical view on discretion

*The uses of discretion*, edited by *Hawkins* (1992a, p. v), takes as its point of departure the view that discretion – ‘an elusive concept’ – has been given attention by lawyers and social scientists, in relative isolation from each other. *Hawkins* (1992b, p. 13) points out that he has brought perspectives from law and social science together, aware that he is using the latter term ‘in a general way to embrace often very disparate work by sociologists, political scientists, economists, organizational theorists and others’. It seems relevant to identify substantively the ‘disparate’ character of that work. Here this will be done by characterizing separately juridical, economic, sociological, and political views on discretion.

*Hawkins* (1992a, p. v) states that those who work in jurisprudence and administrative law have addressed discretion while being concerned with ‘decision-making procedures and the scope for the play of individual judgment afforded within a structure of rules’; (...) also with the nature of discretionary power, with the ways in which official authority is used, and with questions of legitimacy’. While ‘law is fundamentally an interpretive enterprise’, discretion, as the translation of rule into action, is inevitable (*Hawkins* 1992b, p. 11). There are three points here:

- ‘(T)he use of rules involves discretion, while the use of discretion involves rules’ (*ibid.*, p. 12).
- ‘Discretion is heavily implicated in the use of rules: interpretative behaviour is involved in making sense of rules, and in making choices about the relevance and use of rules’ (*ibid.*, p. 13).
- ‘Discretion – which might be regarded as the space, as it were, between legal rules in which legal actors may exercise choice – may be formally granted, or it may be assumed’ (*ibid.*, p. 11).

Legal philosophers are concerned with the extent to which rules authorize discretionary behaviour. As related to a set of rules discretion occurs ‘when someone is in general charged with making decisions, subject to standards set by a particular authority’ (*Dworkin* 1977, p. 31, quoted by *Hawkins* 1992b, p. 13). *Hawkins* observes distinctions made in the legal-philosophical literature like the ones between weak and strong discretion (*Dworkin* 1977), formal and informal discretion (*Goodin* 1986), and between discretion as subjective justice and rules as formal justice (*Handler* 1986). Legal scholars tend to think about discretion ‘as if it were not only a property of individual behaviour, but also essentially rule-guided, as if legal decisions were the product of individual knowledge, reflection and reasoning’ (*Hawkins* 1992b, p. 18).

### 2.2 An economic view on discretion

Economists share a world view in which the *homo economicus* is central. Unlike the study of law with its focus on formal rules, discretion as such is not a term used in economics. However, in what is called the principal/agent approach a similar phenomenon is being analyzed. The term principal refers to the rational actor who seeks the maximisation of his

(her) interests, aiming at benefits as high and costs as low as optimal. He (she) has preferences and makes decisions, being led by the wish to arrive at a ‘rational choice’.

This approach has been adopted and adapted in policy analysis by researchers from outside economics (see, for instance, *McCubbins et al.* 1984, 1987; *Bendor et al.* 2001; *Waterman/Meier* 1998; for an application to supervision and compliance, see *Brehm/Gates* 1994). Being aware that other actors may be useful to realize his preferences, the principal seeks an agent. The choice of the agent must be functional to the realization of the interests of the principal. The problem of trust is addressed in terms of adverse selection. When the agent works in the name of the principal, their relationship is characterized by information asymmetry. Because the behaviour of the agent cannot be completely supervised, the principal makes a claim to the loyalty of the agent. However, even when monitoring procedures have been designed, control of the agent by the principal remains a risk (moral hazard).

It is in this context that ‘compliance’, respectively, ‘deviance’ or ‘divergence’ become issues. The actions of the agent are supposed to be functional to realizing the preferences of the principal. Although their relationship is a hierarchical one, there are limits to direct control. Apart from the indicated information asymmetry the agent is a rational actor as well, acting in a calculating way. Therefore the principal will invest in institutionalizing and using a range of *ex ante* and *ex post* controls. For the ‘agency preference’ of the principal it is important to suppose that agents will do more ‘their best’ with decisions close to their own preferences; ‘bureaucratic preferences’ are a phenomenon to reckon with (*Gains/John* 2010).

### 2.3 A sociological view on discretion

Within sociology discretion gets attention – although under varying headings – in organizational sociology. Authors like *Gouldner* (1954), *Blau* (1955), *Simon* (1957) and *Merton* (1957) have encountered the context-setting rather than predetermining role of administrative and organizational rules. They all have, by implication, acknowledged the limits to direct control of organizational behaviour.

Authors like *Freidson* (1970) make a case of contrasting ‘profession’ and ‘bureaucracy’ as, respectively, having, freedom (autonomy) and being constrained (discretion). Others have criticised such contrast as being rhetorical rather than empirical, certainly in health care (see *Exworthy/Halford*, eds 1999; *Dickinson/Mannion*, eds 2012).

Furthermore, the study of street-level bureaucracy itself bears a substantial sociological imprint. Exploring administrative discretion from his early work on, *Hill* (1969, 1972), for example, has been approaching processes of social interaction in an empirically open way. Also in the successive editions of his textbook on public policy he has kept a profiled, sociological, focus on how discretion ‘works’ (*Hill* 2013). *Protas* (1979, p. 298) observes: ‘A general rule in the analysis of power is that an actor with low ‘compliance observability’ is relatively autonomous. If it is difficult or costly to determine how an actor behaves and the actor knows this, then he is under less compulsion to comply’. *Weatherly* (1980, p. 9) states that teachers, and street-level bureaucrats in general, ‘are certainly responsive to public policy. But their activities are also responsive to a number of other influences over which the policy maker and administrator may only have limited or no control’ He speaks, rather of a ‘pyramid-shaped organization’ of an ‘irregularly shaped sphere with vectors of different size directed inward’.

While *Lipky* (1980) already spoke of ‘alienation’ and ‘coping behaviour’ of street-level bureaucrats, these typically sociological, respectively, psychological concepts since then have got more attention (see, for instance, *Tummers* 2012). The study of representative bureaucracy has focused on the street level as well, more or less directly addressing the question how demographic traits of contact officials influence ways of rule application (see, for example, *Christensen et al.* 2012).

## 2.4 A political view on discretion

While some of the leading exponents of the sociological perspective will consider themselves in disciplinary terms as political scientists, we may identify a separate ‘political’ view. The ‘primacy of politics’ expresses the normative view underlying the politics/administration dichotomy (*Wilson* 1887; *Goodnow* 1900). What has been legitimately decided upon in the institutions of state and democracy, should be implemented accordingly. In fact this view is articulated in the stages heuristic of the policy process (*Anderson* 1984).

Next to this meaning of politics as a locus, however, ‘the political’ can also be used as a focus: a particular way of looking at the world. The sources for such a political view are various. Among the oldest ones are Aristotle’s *Ethics* (2004) and Plato’s *The Republic* (1955). In his *Ethics* Aristotle gives attention to the activities men are supposed to perform for the common good, active in the *polis*. Distinguishing between the Market and the Polis as models of society *Stone* (2002) mentions equity, efficiency, security, and liberty as ‘Goals’. In fact, the latter term refers to what is being addressed as public values.

The articulation and maintenance of those public values concern a profession, not to say a vocation (*Weber* 1947). As one of the first political scientists, *Machiavelli* (2011) formulated the mechanisms of power, exercised by a public actor. *Edelman* (a.o. 1988) added a macro-perspective to these insights, analyzing political language and symbols as used in the ‘political spectacle’. Given the logic of politics, public talk and public action do not coincide (for an exemplary case study, see *Hood/Dixon* 2012). The competence of combining the substantive and the strategic sides of politics, and weighing public values in an accountable way, can be considered to be a craft (cf. *Sennett* 2008). Political-administrative craftsmanship is not reserved for actors in a specific locus of the public domain. Practiced however far from the rule-making institutions, ‘discretionary’ action of public actors, even if not labelled as such, requires an adequate use of ‘governance skills’ (*Hupe* 2011).

## 3. Discretion as a research object

The goal in this article is to specify discretion as a research object. In the previous section the juridical view on discretion has been explored, while *Hawkins’* general label ‘social science’ has been differentiated in, respectively, an economic, sociological and political view on discretion. Next, analytical constructions of these views can be made, by distinguishing some parameters, in order to enhance comparison. That is done in this section by looking at the defining characteristic of each of the theoretical views, the sources of discretion, and the type of role the discretionary actor is supposed to fulfil; see Table 1.

In the juridical view discretion involves delegated authority. The foundation for discretion is situated in legal rules. These rules may have been formulated in laws in a literal sense but in fact this applies to all formal rules laid down in public policies. On a legitimate basis margins are circumscribed within which a degree of freedom for rule application is granted. In the economic view interest representation is central. The principal makes a rational choice about how his (her) interests can be realized. The freedom granted to an agent to contribute to this interest representation is checked by controls. In the sociological view no formal limits are posed to the freedom of judgement. The individual capacity to assess situations in the interaction with clients is trusted upon, and seen as, to a certain extent, result of professional training and experience. Institutional power struggles may be the result. In the political view on discretion the reference point is the pursuit of public values in the name of the common good. The exercise of power is functional to this aim.

*Table 1.* Theoretical views on discretion

	<b>Juridical view</b>	<b>Economic view</b>	<b>Sociological view</b>	<b>Political view</b>
Defining characteristic	Delegated authority	Interest representation	Freedom of judgement	Public values via public power
Sources	Formal rules	Interests	Judgement capacity	Public legitimacy

As far as defining characteristics are concerned authority, interests, judgement, and values and power indicate varying dimensions of discretion. Next to the juridical view, in which rules are central, there stand three ‘social scientific’ views (cf. *Hawkins*). At the same time the juridical and the economic views on discretion jointly feature a hierarchical relationship. The latter has a closed, one-to-one, character. For the discretionary actor only the rules of the rule maker, respectively, the interests of the principal, are supposed to count. Among the four theoretical views, the discretionary actor in the sociological view is approached as having the largest freedom, in the sense that direct external control by one ‘principal rule maker’ is limited. With the ‘primacy of politics’, when politics is approached as a locus, the look at discretion bears resemblances with the hierarchical one from the juridical and economic perspectives. However, in a view on ‘the political’ as a focus, ‘discretion’ takes the form of the ways public actors perform their tasks in the public domain, with an orientation to serving the general interest. Under the rule of law, in a democracy, they are expected to act on the basis but also within the limits of legitimately granted powers.

Hence, in the four theoretical views on discretion the role of the discretionary actor varies from rule follower and agent to professional and public actor acting in a situation of relative autonomy; see Table 2.

*Table 2.* The role of the discretionary actor

	<b>Juridical view</b>	<b>Economic view</b>	<b>Sociological view</b>	<b>Political view</b>
Discretionary role	Rule follower	Agent	Professional	Public actor
Nature of role script	Prescriptive input	Prescribed output	Occupational standards	Desired outcome
Role fulfilment				
– Idealtypical	‘By the book’	‘Taking initiative’	‘Autonomous’	‘Legitimate’
– Adverse variant	‘One-sided’	‘Limit seeking’	‘Hard to manage’	‘Opportunistic’

While the nature of the roles varies, so do the scripts for each role and, accordingly, appropriate role fulfilment. In the juridical view discretion is meant to bring about the accomplishment prescribed in the rules concerned. ‘Going by the book’ enhances the chance of such accomplishment. It may imply, however, that others than the rule maker assess the displayed action by the discretionary actor as one-sided. In the economic view discretion is needed to have subordinate others realize specified interests. Contracting tasks to an agent involves a loss of control for the principal. For the agent the issue is to minimize that control loss. Taking the initiative may be functional to realizing the principal’s interests as prescribed outputs – if within limits. In the sociological view what is central, irrespective of the degree of formally granted authority, is adequate judgement of the situation at hand. The discretionary actor fulfils the role in a substantial autonomy, which makes him or her difficult to manage. In the political view discretion is instrumental to realizing societally desired outcomes, in a direction legitimately decided upon. While this requires the exercise of power in a relative autonomy, there is a chance of opportunism.

With discretion as prescriptive input the juridical view is the most predetermining, while the sociological view on discretion – not prescribing specified action – is the most open. As suggested above already, this also means that the usage of terms like ‘compliance’, ‘rule bending’, ‘deviation’ or ‘divergence’ is specific. These qualifications are connected with the juridical and economic views on discretion, as having in common a hierarchical view on the discretionary actor.

#### 4. Discretion in street-level bureaucracy research

Although acknowledged as ‘disparate’, *Hawkins* (1992b) addressed the alternative to the juridical view on discretion under the encompassing heading of ‘social science’. In the previous two sections this general label has been differentiated, while a range of theoretical views on discretion have been explored. Now we address the ways discretion is conceptualized in empirical studies on street-level bureaucracy, including its connections with other concepts, like rules and autonomy. In particular we will look at the consequences to be drawn from the cross-disciplinary exploration. At the basis of this section are books and articles from international academic journals on street-level bureaucracy, front-line work, and linguistically equivalent terms.

##### 4.1 Definitions and sorts of discretion

Distinguishing between ‘policy as written’ and ‘policy as performed’ (p. xvii) *Lipsky* (2010, p. xii) speaks of a ‘paradoxical reality’. On one hand the work of street-level bureaucrats is ‘highly scripted’; on the other it requires ‘improvisation and responsiveness to the individual’ (*ibid.*). The term ‘street-level bureaucracy’ itself embodies this paradox: ‘How to treat all citizens alike in their claims on government, and how at the same time to be responsive to the individual case when appropriate’ (*ibid.*). *Lipsky* acknowledges that discretion will vary according to the nature of the street-level tasks at hand. The greater the degree of discretion, the more salient is such an analysis in understanding the character of worker’s behaviour. Although hence characterised as a ‘relative concept’, discretion is ‘difficult, if not impossible’ to reduce (*ibid.*, p. 15).

In the empirical studies on street-level bureaucracy following *Lipsky's* classic *Davis'* (1969, p. 4) definition is often quoted: 'A public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction'. *Stensöta* (2012, p. 554-5) defines discretion as 'the latitude that front-line bureaucrats possess to interpret rules when implementing programs, making them de facto bureaucratic policy makers'. While *Soss et al.* (2011, p. i225) speak of 'the discretion possessed by case managers', *Brodin* (2011, p. i272) states: '(D)iscretion involves more than either a simple response-to-incentives or a response-to-preference. Discretionary choices also derive from specific organizational conditions that interact with performance incentives (and preferences) to create a street-level calculus of choice'.

*Dubois* (2010) focuses on roles and identities of welfare workers as created and influenced by institutions. Three main points guide *Dubois'* (*ibid.*, pp. 3-6) analysis: first, the identity and social roles that play a part in the interactions at the desk; second, managing tensions and producing consent; maintaining the institutional order, and third, the uses and practices of the institution, its functions and their joint transformations. 'Neither impersonal bureaucrats nor standardized clients exist: only social agents with individual personalities who, within certain conditions and limits, are required to play the role of the impersonal or standardised bureaucrat or client' (*ibid.*, p. 3). The relationship of an individual street-level bureaucrat with the institution is ambivalent; it is characterized by 'both a "social bond" and coercion' (*ibid.*, p. 16).

This has implications for the usage of discretion. Referring to *Dupuy and Thoenig* (1985) *Dubois* (*ibid.*, p. 150) states that street-level bureaucrats 'make arrangements'. '(T)hey cannot only stick to merely implementing the regulations' but 'use their discretion and apply the rule according to their interests (*Bourdieu* 2005)' (*ibid.*). In the contacts with individual clients this may mean 'favours and favouritism', with a chance that they 'bring about discredit and conflict' (*ibid.*, p. 153). Although, however, mistakes can be used as pretexts for complaints, they 'are usually easily accepted at the desk. Injustice rarely leads to scandals' (*ibid.*, p. 153-4).

*Maynard-Moody* and *Musheno* (2003, p. 10) refer to *Frederickson* 'who reminds us that discretion is inherent in all acts of administration'. Rules and supervision do play a role, but as a 'feature of the social terrain that the worker must navigate' (*ibid.*, p. 18). Speaking of 'state-agents' and 'citizen agents' *Maynard-Moody* and *Musheno* distinguish two 'narratives of street-level work'. While street-level workers embody both, their stories appear to be 'citizen centered more than rule centered, and the workers' judgments are more moral than legal' (*ibid.*). 'Rather than relying on policy to guide so-called discretionary decisions about cases, workers first make judgements about the citizen-client and then turn to policy to help enact or, if negative, to rationalize their judgements' (*ibid.*).

In several studies on street-level bureaucracy sorts of discretion are specified. Qualifying labels are, for instance, administrative discretion (*Sowa/Coleman Selden* 2003), bureaucratic discretion (*Scott* 1997; *Keiser/Soss* 1998); and front-line discretion (*Ellis* 2011). The latter author refers to a distinction made by *Taylor* and *Kelly* (2006): value discretion, rule discretion and task discretion. *Blackmore* (2001, p. 147) speaks of informal discretion. 'Discretionary powers' is used by *Riccucci* (2005) and *Walker/Niner* (2005). Furthermore, the distinction between objective discretion – related to law to be applied (styles of rule application) and subjective discretion – related to managing one's workload (coping strategies) can be found (*Winter* 2003, p. 8). *Riccucci* and *Meyers* (2004, p. 592) describe their measure of workers' discretion as constructed by 'summing answers to a series of questions about

whether their decisions are controlled largely by agency rules (low discretion) or by the exercise of professional judgement (high discretion)'.

*Evans* (2010) writes about 'professional discretion' as exercised by, particularly, professional social workers in management roles. While considering discretion 'a difficult idea to pin down' he argues that one should avoid definitional debates about a concept like this (*ibid.*, p. 2). He quotes *Smith* (1981), who looks at '(...) the language of discretion in relation to the action of discretion', and adds 'As a topic, discretion is concerned with the extent of freedom a worker can exercise in a specific context and the factors that give rise to this freedom in that context'. *De jure* discretion is about 'the authority to act, the official recognition of a right or entitlement to decide, such as professional discretion'. *De facto* discretion refers to 'having the power to act, though not necessarily officially recognised'. It can be associated with 'a capacity to act because of the absence of effective control' (*ibid.*, p. 33).

Three 'regimes of discretion within managerialised social services' are distinguished by *Evans*, each with a different characterisation of discretion (Table 3.1., p. 66). Next to the regimes labelled 'dominant managerialism' (discretion undesirable and severely constrained) and 'street-level bureaucracy' (discretion widespread, necessary but also problematic), *Evans* puts forward 'discursive managerialism'. In the latter perspective, 'practitioner discretion is contingent upon local circumstances and draws on a range of resources and alliances specific to locations. It shares the street-level bureaucracy perspective's view of the possibility of *de facto* discretion, but also points to the possibility of professional discourse as a resource in creating discretionary space' (*Evans* 2010, p. 153). *Evans* (*ibid.*, p. 151) refers to *Evetts* (2002) who has argued that 'the idea of discretion as autonomy – that is absolute freedom – is a myth: discretion is freedom within constraints'.

Comparing welfare administration in the USA, Germany and Sweden *Jewell* (2007) observes 'three worlds of social welfare'. He tries to link 'macro-' and 'micro-' analysis by connecting 'national culture, institutional history, and agency organization to ground-level practice' (*ibid.*, p. 34). Micro-level differences may, in a 'nested' way, be related to system differences, resulting in varying regulatory environments. Addressing 'welfare caseworker behaviour' and 'activation caseworker behaviour' as dependent variables *Jewell* places them in context. Across different institutional settings discretion may vary not only as it is used (micro) but as it is granted (macro) as well.

## 4.2 The discretionary actor and autonomy

While *Lipsky* focuses on the individual street-level bureaucrat as the discretionary actor, sometimes the discretion of the individual public functionary as either manager or operator is addressed (*Kelly* 1994). *Evans* (2011, 2012) looks at the discretion of professionals as managers. Doing the latter is not taken for granted. *Weissert* (1994, p. 245) observes differing perceptions of discretion: '(S)ome office directors and assistants had difficulty in applying the term to caseworkers. (...) Worker discretion has been overemphasized and manager discretion undervalued in previous work'. *Ringquist* (1995), observing discretion as 'making judgements regarding policy action not prescribed in detail by formal rules or legislation', points out the fact that 'discretion can also be exercised by mid-level civil servants (determining acceptable civil penalties, determining research designs), upper-level civil servants (setting agricultural-loan interest rates, approving operating licenses),

and political appointees (accepting final administrative rules, setting the discount rate)' (*ibid.*, p. 339).

Scott (1997, p. 37) makes links between discretion on the scale of the organization and of the individual. Bureaucratic discretion is viewed as 'a range of choice within a set of parameters that circumscribes the behaviour of the individual service provider. These parameters can exist in the form of organizational rules, or they can be externally sourced, being grounded in laws or even norms or codes associated with professional practice'. Some empirical studies focus on discretion, but not as exercised by individuals at the micro-level. Spence (1999), for instance, looks at agency discretion, Keiser (1999) at state bureaucratic discretion.

The link made between discretion and rules is ubiquitous. Oberfield (2010) makes a distinction between 'rule followers' and 'discretion users'. Speaking of 'rule-bound and discretionary behaviour in bureaucracies' Walker and Niner (2005, p. 64) support Bradshaw's view (1981) implying that 'there is a rules/discretion continuum rather than any sharp distinction between discretion-based and rule-based organizations. The same organization, section and even individual officer seem able to operate satisfactorily at different points on the continuum according to the nature of the task being undertaken'.

Several authors make a connection with autonomy. Jorg *et al.* (2005, p. 826), for instance, state: 'Autonomy is defined as the freedom to make discretionary decisions' (see also Ballou 1998 and Batey/Lewis 1982). Sosin (2010, p. 381) observes: 'Autonomy toward clients frequently is referred to as organizational discretion: the ability of organizational members to act independently from the demands of authorities'. Often the concept of autonomy is used in relation to an occupation. Bundt (2000, p. 775) looks at the autonomy of librarians as professionals while Smith/Meier (1994, p. 556) find that: 'Far from restricting the autonomy of teachers, bureaucrats can free them from administrative responsibilities and allow them to concentrate on what they do best – teach (...)'.<sup>7</sup>

Often the concept of autonomy is used in relation to the level of an organization, like Verschuere (2007) does. In a study of the bureaucratic autonomy of some American executive agencies Carpenter (2001) makes a sharp distinction, relevant here. For him discretion is part of a contractual arrangement, given to an agency in a statute, as leeway to interpret and enforce a law within certain bounds. Bureaucratic autonomy, on the other hand, 'is external to a contract and cannot be captured in a principal-agent relationship' (*ibid.*, p. 17). '(T)he key prerequisite for autonomy is bureaucratic reputation' (*ibid.*). Huber and Shipan (2002) approach discretion and autonomy as related concepts. Their book is about 'the institutional foundations of bureaucratic autonomy' (subtitle), while they treat the 'level of discretion in statutes' as the dependent variable (*ibid.*, p. 218).

### 4.3 Discretion in context

*Dependent or independent variable.* The general usage of the term in street-level bureaucracy research makes it look as if 'discretion' has a uniform meaning. In fact, it has not. Some studies in which a distinction between sorts of discretion is made, indicate that the term refers to two different empirical phenomena. In one meaning, discretion stands for the degree of freedom as *prescriptively granted* by a rule maker to an actor supposed to apply the rules from the latter. This 'granting' can happen more or less deliberately. It is sometimes expressed as 'the preferences of politicians' (Huber /Shipan 2002, p. 24), but

does not always have to be a matter of ‘rational choice’. In an alternative meaning the same term discretion refers to the ways granted freedom is *actually being used*. The focus is on behaviour, in a given setting. Mostly it is the behaviour of individual actors at the street-level that is looked at.

All street-level bureaucracy researchers share a focus on *discretion-as-used*. They also acknowledge, to a larger or smaller degree, the influence of the discretion granted in a specific policy statute, as a relative one. Hence the usage of the same term for both phenomena hides in fact a rather fundamental difference in meaning. On the one hand the term discretion refers to a determinant of output and thus regards an independent variable, on the other to empirical variation in behaviour which needs to be explained. Then discretion is a dependent variable.

Now it becomes possible to formulate some definitions. When the term rules is reserved for action prescriptions from a formal rule maker, discretion can be seen as granted freedom to act within limits prescribed in a given set of rules. Discretionary authority is the freedom to act within prescribed limits, as granted by a legitimate rule maker. As such this authority may be exercised by a variety of actors, on a range of layers; it is not a prerogative of the individual public servant at the street-level. In contrast to discretion as described in rules, the way freedom is used refers to actual behaviour of actors. If the latter is the empirical object, it seems sensible to use a corresponding conceptualization. Also autonomy is a characteristic of an actor. More precisely, autonomy concerns the freedom of actors to pursue their own sustained course of action as accepted by relevant others on the basis of a reputation for expertise and appropriate task fulfilment (cf. elements adopted from *Carpenter 2001*).

*A multi-dimensional theoretical approach.* Discretion is a broad term, which has multiple meanings. In street-level bureaucracy research the term *discretion*, unless specified, seems to function as a general label for what needs explanation. With that character it is in the company of similar umbrella concepts authors have come up with in their quest to capture the unspecified ‘rest’: practice beyond expressed intentions. As such the concept looks interchangeable with other grand terms employed in research to designate what happens in the ‘later’ parts of policy processes. In those parts, ‘after a bill has become a law’ (*Bardach 1977*), so much takes place, that researchers have tried out a range of umbrella labels for addressing varying aspects in this process as their empirical object. Examples are *administration* in the politics/administration dichotomy, *implementation* in the stages picture of the policy process, but also *performance*, a concept prevalent in the contemporary study of public management (cf. *Walker et al. 2010*). These different terms have in common that they are used as a general label for what in fact entails a variety of activities (forms of action), practiced by different actors, at a range of action spots.

However the degree of specification of the term discretion, in most empirical studies on street-level bureaucracy the primary focus actually appears to be on observed or self-reported rather than presupposed behaviour. Probably both as a cause and consequence of that fact, the imprint of the sociological view on the scholarly theme as a whole, is clear. It has led to a diversification of insights on what happens in the practice of bureaucracies at the street-level. At the same time, a full understanding (*Verstehen*) of ‘what happens’ there, as well as an explanation of empirical variation, cannot do without the aspects central in the theoretical views of the other three disciplines.

The sociological view points at processes of social interaction within and at the borders of organizations. The economic view draws attention to issues about control over

agents in contexts of divergent interests and the transaction costs involved. The political view focuses on questions about legitimacy. And the juridical view clearly points out the interplay between rules and discretion. All these aspects are important. Also in a ‘bottom-up’ analysis of social interaction the possible occurrence of interest-driven behaviour (cf. the *homo economicus*) cannot be overlooked. The working of power mechanisms and the prevalence of particular values in the public sphere indicate the relevance of the political view (cf. *Brodkin’s* 1990 ‘policy politics’). And in the end, even in a ‘horizontal’ (cf. ‘citizen-agent’) view the fact has to be acknowledged that street-level activities of public servants involve delegated authority ‘vertically’ exercised in the name of the state.

When explaining what happens at the street level of that state is the objective, all four discipline-bound questions and subsequently highlighted issues are relevant. The problem of ‘too many variables’ (*Goggin* 1986), the fact that we do not know much yet about the relative weight of factor clusters, as well as practical constraints for doing research, leave the ideal of a more comprehensive analysis aside. It is a greater explanatory potential that is aimed at when making a case for a multi-dimensional theoretical approach of discretion.

*Contextualization.* The ways in which discretion as granted differs can be expected to have a substantial impact on the variation in the ways discretion is used. As *Jewell* (2007, p. 188) observes, behaviour of street-level bureaucrats will vary, due ‘to differences in a variety of institutional influences that impact their work’. Taking the characteristics of legal and public-administrative systems and other institutional factors, like administrative culture, into account can shed a differentiated light on the role of discretion. Even if the consultation of peers, indicated in the quote in the Introduction, can be expected to be a more or less universal phenomenon, its frequency will vary across settings. In France, where the quote comes from, discretion to specify broad regulatory rules, is a more common feature than, for instance, in Germany. Here, by contrast, usually more detailed specifications are made in the laws themselves. The use of discretion is then structured via prescriptions in particular administrative procedures. For research this implies the need to specify the rules involved, as well as their sources. Also the nature of control by and the conceptions of the rule makers behind the law or policy-on-paper are to be taken into account.

## 5. Conclusion

The analytical and political consequences for the study of government put on the agenda by *Lipsky’s* book are still being dealt with (*Brodkin* 2012). Inasmuch as the policy process, and particularly its implementation part ‘at the street level’, empirically represents a continuation of the political process, the normative consequences of observations like the ones above are substantial. Given the scope of this article these have been left aside. The focus has not been on ‘what *should* happen’ but on ‘what happens’.

Obviously the texts of laws and public policies do not automatically predict the literal, direct and comprehensive pursuit of the expressed intentions in the practice of their implementation. Hence it is this that needs research attention to begin with. Since the 1970s such attention is given in implementation research, as a subfield of Political Science and Public Administration (cf. *Hill/Hupe* 2009). Taking the comparative nature of street-level bureaucracy and, subsequently, the issue of generalization seriously implies approaching discretion in a specified way, as a multi-faceted concept. Most of all discretion is to be analyzed in its context.

## Note

- 1 The work for this article was done during a Visiting Fellowship 2012-2013 at All Souls College, Oxford. The author thanks the Warden and Fellows for their hospitality and the excellent facilities the College offered. Aurélien Buffat and Michael Hill gave appreciated comments on an earlier version of this article. An anonymous reviewer is acknowledged for pointing out institutional differences.

## References

- Anderson, J.E.*, 1984: *Public Policy-Making*, New York: CBS College Publishing/Holt, Rinehart and Winston, Inc. (third edition).
- Aristotle*, 2004: *Nicomachean Ethics*. Translated by J.A.K. Thompson, revised by H. Tredennick. London: Penguin.
- Ballou, K.A.*, 1998: A Concept Analysis of Autonomy, in: *Journal of Professional Nursing*, 14, pp. 102-10.
- Bardach, E.*, 1977: *The Implementation Game: What Happens after a Bill becomes a Law*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Batey, M.V./Lewis F.M.*, 1982: Clarifying Autonomy and Accountability in Nursing Service, in: *Journal of Nursing Administration*, 12(9), pp. 13-8.
- Bendor, T./Glazer, A./Hammond, T.*, 2001: Theories of Delegation, in: *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 235-69.
- Blackmore, M.*, 2001: Mind the Gap: Exploring the Implementation Deficit in the Administration of the Stricter Benefits Regime, in: *Social Policy & Administration*, 35(2), pp. 145-62.
- Blau, P.M.*, 1955: *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, P.*, 2005: *The Social Structures of the Economy*, Cambridge: Polity Press.
- Bradshaw, J.*, 1981: From Discretion to Rules: The Experience of the Family Fund, in: Adler, M./Asquith, S. (eds), *Discretion and Welfare*. London: Heinemann Educational Studies, pp. 135-47.
- Brehm, J./Gates, S.*, 1994: When Supervision Fails to Induce Compliance, in: *Journal of Theoretical Politics*, 6(3), pp. 323-43.
- Brodkin, E.Z.*, 1990: Implementation as Policy Politics, in: *Palumbo, D./Calista, D.* (eds), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, Westport, CT: Greenwood Press, pp. 107-31.
- Brodkin, E.Z.*, 2011: Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, special issue 'Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research', edited by *Evelyn Z. Brodkin*, 21(2), pp. i253-77.
- Brodkin, E. Z.*, 2012: Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future, in: *Public Administration Review*, 72, pp. 940-49.
- Bundt, J.*, 2000: Strategic Stewards: Managing Accountability, Building Trust, in: *Journal of Public Administration Theory and Research*, 10(4), pp. 757-77.
- Carpenter, D.P.*, 2001: *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Christensen, R.K./Szmer, J./Sritch, J.M.*, 2012: Race and Gender Bias in Three Administrative Contexts: Impact on Work Assignments in State Supreme Courts, in: *Journal of Public Administration Theory and Research*, 22(4), pp. 625-48.
- Dubois, V.*, 2010: *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Farnham: Ashgate.
- Dupuy, F./Thoenig, J.-C.*, 1985: *L'Administration en Miettes*. Paris: Fayard.
- Davis, K.C.*, 1969: *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Westport: Greenwood Press.
- Dickinson, H./Mannion, R.* (eds), 2012: *The Reform of Health Care: Shaping, Adapting and Resisting Policy Developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dworkin, R.M.*, 1977: *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Edelman, M.*, 1988: *Constructing the Political Spectacle*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Ellis, K.*, 2011: 'Street-Level Bureaucracy' Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England, in: *Social Policy & Administration*, 45(3), pp. 221-44.

- Evans, T.*, 2010: Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy, Farnham: Ashgate.
- Evans, T.*, 2011: Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy, in: British Journal of Social Work, 41, pp. 368-86.
- Evans, T.*, 2012: Organizational Rules and Discretion in Adult Social Work, in: British Journal of Social Work, published online.
- Evans, T./Harris, J.*, 2004: Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, in: British Journal of Social Work, 34, pp. 871-95.
- Evetts, J.*, 2002: New Directions in State and International Professional Occupations: Discretionary Decision-Making and Acquired Regulation, in: Work, Employment and Society, 16, pp. 341-53.
- Exworthy, M./Halford, S.* (eds), 1999: Professionals and the New Managerialism in the Public Sector, Buckingham: Open University Press.
- Freidson, E.*, 1970: Professional Dominance, New York: Atherton.
- Gains, F./John, P.*, 2010: What do Bureaucrats like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform, in: Public Administration Review, 70(3), pp. 455-63.
- Goggin, M.L.*, 1986: The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem in Implementation Research, in: Political Science Quarterly, 39, pp. 328-47.
- Goodin, R.E.*, 1986: Welfare, Rights and Discretion, in: Oxford Journal of Legal Studies, 6(3), pp. 232-61.
- Goodnow, F.J.*, 1900: Politics and Administration: A Study in Government, New York: Russell & Russell.
- Gouldner, A.*, 1954: Patterns of Industrial Bureaucracy, Glencoe, Ill.: Free Press.
- Handler, J.F.*, 1986: The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy, New York: Russel Sage Foundation.
- Hawkins, K.O.*, 1992a: Preface, in: *Hawkins, K.O.* (ed.), The Uses of Discretion, Oxford: Clarendon Press, pp. v-viii.
- Hawkins, K.O.*, 1992b: The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science, in: *Hawkins, K.O.* (ed.), The Uses of Discretion, Oxford: Clarendon Press, pp. 11-46.
- Huber, J.D./Shipan, C.R.*, 2002: Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, M.J.*, 1969: The Exercise of Discretion in the National Assistance Board, in: Public Administration, 47, pp. 75-90.
- Hill, M.J.*, 1972: The Sociology of Public Administration. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Hill, M.J.*, 2013: The Public Policy Process. Harlow: Pearson (sixth edition).
- Hill, M.J./Hupe, P.L.*, 2009: Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance, London: SAGE (second edition).
- Hood, C./Dixon, R.*, 2012: A Model of Cost-Cutting in Government? The Great Management Revolution in UK Central Government Reconsidered, in: Public Administration, published online October 1.
- Hupe, P.L.*, 2011: The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky, in: Public Policy and Administration, 26(1), pp. 63-80.
- Jewell, C.J.*, 2007: Agents of the Welfare State: How Caseworkers Respond to Need in The United States, Germany and Sweden, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jörg, F./Boeije, H.R./Schrijvers, A.J.P.*, 2005: Professionals Assessing Clients' Needs and Eligibility for Electric Scooters in The Netherlands: Both Gatekeepers and Clients' Advocates, in: British Journal of Social Work, 35, pp. 823-42.
- Kagan, R.A.*, 1978: Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze, New York: Russell Sage Foundation.
- Keiser, L.R.*, 1999: State Bureaucratic Discretion and the Administration of Social Welfare Programs: The Case of Social Security Disability', in: Journal of Public Administration Research and Theory, 9(1), pp. 87-106.
- Keiser, L. R./Soss, J.*, 1998: With Good Cause: Bureaucratic Discretion and the Politics of Child Support Enforcement, in: American Journal of Political Science, 42(4), pp. 1133-56.
- Kelly, M.*, 1994: Theories of Justice and Street-Level Discretion, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 4 (2), pp. 119-40.

- Lipsky, M.*, 1980/2010: *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation (first, respectively, 30<sup>th</sup> anniversary expanded edition).
- Machiavelli, N.*, 2011: *The Prince*, London: Penguin.
- Maynard-Moody, S./Musheno, M.*, 2000: State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), pp. 329-58.
- Maynard-Moody, S./Musheno, M.*, 2003: *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S./Portillo, S.*, 2010: Street-Level Bureaucracy Theory, in: Durant, R.F./Edwards III, G.C. (eds), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 252-77.
- McCubbins, M./Schwarz, T.*, 1984: Congressional Oversight Overlook: Police Patrols versus Fire Alarm, in: *American Journal of Political Science*, 28, pp. 165-79.
- McCubbins, M./Noll, R.G./Weingast, B.R.*, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law, Economics and Organization*, 3, pp. 243-77.
- Merton, R.K.*, 1957: *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Meyers, M.K./Ricucci, N.M./Lurie, I.*, 2001: Achieving Goal Congruence in Complex Environments: The Case of Welfare Reform, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (2), pp. 165-201.
- Meyers, M.K./Lehmann Nielsen, V.*, 2012: Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy', in: *Guy Peters, B./Pierre, J.* (eds), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE, pp. 305-318 (second edition).
- Oberfield, Z.W.*, 2010: Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), pp. 735-55.
- Plato*, 1995: *The Republic*. Translated by H.D.P. Lee. London: Penguin.
- Protas, J.D.*, 1979: *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Ricucci, N.M.*, 2005: *How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ricucci, N.M./Meyers, M.K.*, 2004: Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), pp. 585-97.
- Ringquist, E.J.*, 1995: Political Control and Policy Impact in EPA's Office of Water Quality, in: *American Journal of Political Science*, 39 (2), pp. 336-63.
- Scott, P.G.*, 1997: Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1), pp. 35-57.
- Sennett, R.*, 2008: *The Craftsman*. New Haven and London: Yale University Press.
- Simon, H.A.*, 1957: *Administrative Behaviour*. New York: Macmillan (second edition).
- Smith, G.*, 1981: Discretionary Decision-Making in Social Work, in: *Adler, M./Asquith, S.* (eds), *Discretion and Welfare*, London: Heinemann.
- Smith, S. Rathgeb*, 2011: Street-Level Bureaucracy and Public Policy, in: *Guy Peters, B./Pierre, J.* (eds), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE, pp. 431-446 (second edition).
- Smith, K.B./Meier, K.J.*, 1994: Politics, Bureaucrats and Schools, in: *Public Administration Review*, 54 (4), pp. 551-58.
- Sosin, M.R.*, 2010: Discretion in Human Service Organizations: Traditional and Institutional Perspectives, in: *Hasenfeld, Y.* (ed.), *Human Services as Complex Organizations*, London: SAGE, pp. 381-403.
- Soss, J./Fording, R./Schram, S.F.*, 2011: The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, special issue 'Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research', edited by Evelyn Z. Brodtkin, 21(2), pp. i203-32.
- Sowa, J.E./Coleman Selden, S.*, 2003: Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy, in: *Public Administration Review*, 63 (3), pp. 700-10.

- Spence, D.B.*, 1990: Agency Discretion and the Dynamics of Procedural Reform, in: *Public Administration Review*, 59(5), pp. 425-42.
- Stensöta, H.O.*, 2012: Political Influence on Street-Level Bureaucratic Outcome: Testing the Interaction between Bureaucratic Ideology and Local Community Political Orientation, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(3), pp. 553-71.
- Stone, D.*, 2002: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W.W. Norton and Company (revised edition).
- Taylor, I./Kelly, J.*, 2006: Professionals, Discretion and Public Sector Reforms in the UK: Re-Visiting Lipsky, in: *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), pp. 629-42.
- Tummers, L.G.*, 2012: Policy Alienation of Public Professionals: The Construct and its Measurement, in: *Public Administration Review*, 72(4), pp. 516-25.
- Verschuere, B.*, 2007: The Autonomy-Control Balance in Flemish Arm's Length Public Agencies, in: *Public Management Review*, 9(1), pp. 107-33.
- Walker, B./Niner, P.*, 2005: The Use of Discretion in a Rule-Bound Service: Housing Benefit Administration and the Introduction of Discretionary Housing Payments in Great Britain, in: *Public Administration*, 83(1), pp. 47-66.
- Walker, R.M./Boyne, G.A./Brewer, G.A.* (eds), 2010: *Public Management and Performance: Research Directions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waterman, R.W./Meier K.J.*, 1998: Principal Agent Models: An Expansion?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, pp. 173-202.
- Weber, M.*, 1947: *The Theory of Social and Economic Organizations*. Translated by A.M. Henderson and T. Parsons. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Weatherly, R.*, 1980: Implementing Social Programs: The View from the Front-Line, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C..
- Weissert, C.S.*, 1994: Beyond the Organization: The Influence of Community and Personal Values on Street-Level Bureaucrats' Responsiveness, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), pp. 225-54.
- Wilson, W.*, 1887: The Study of Administration, in: *Political Science Quarterly*, 2, pp. 197-222.
- Winter, S.C.*, 2003: Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies, paper presented at the Annual Research Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington D.C., November 6-8.

*Anschrift des Autors:*

Peter L. Hupe, Associate Professor, Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam, P.O. Box 1738, 3000 DR Rotterdam, The Netherlands  
E-Mail: hupe@fsw.eur.nl

Frank Bandau

# Wer zahlt für die Krise? – Die Politik der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien

### Zusammenfassung

Die meisten europäischen Staaten bezahlten die Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften in der Finanzkrise mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Um dem Teufelskreis steigender Schulden und Zinszahlungen zu entgehen, sehen sich die betroffenen Regierungen zum Schuldenabbau verpflichtet – und damit mit der Frage konfrontiert, wer die Lasten der Krise tragen soll. Da die von den Finanzmärkten verlangten Einsparungen bei den betroffenen Bevölkerungsteilen auf Ablehnung stoßen, sehen sie sich darüber hinaus dem Dilemma ausgesetzt, gleichzeitig die Märkte und das eigene Volk besänftigen zu müssen. Im Zentrum des Papiers stehen die Fragen, mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen Regierungen auf diese Lage reagieren, wer die Lasten der Krise tragen muss und wie mögliche Unterschiede zwischen Staaten zu erklären sind. Untersucht werden diese Fragen anhand der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien – zweier Länder, die besonders hart von der Finanzkrise getroffen wurden. Da sich in beiden Ländern Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung mit der beschriebenen Aufgabe konfrontiert sahen, nämlich eine Koalition aus Sozialdemokraten und Sozialisten in Island und eine von den Konservativen geführte Koalitionsregierung in Großbritannien, liegt ein besonderes Augenmerk auf der Frage, inwieweit derartige ideologische Differenzen einen Einfluss auf die Art der Konsolidierung und die Lastenverteilung haben.

*Schlagerworte:* Finanzkrise, Haushaltskonsolidierung, Parteien, Großbritannien, Island

### Abstract

*Who pays for the Crisis? - Fiscal consolidation in Iceland and the United Kingdom*

Due to the expensive stabilization of their national economies in the course of the financial crisis, most European countries witnessed a significant deterioration of their public finances. To break the vicious circle of rising debt and rising risk premiums, governments feel obliged to reduce debt and are thereby confronted with the question, who should shoulder the burden of fiscal consolidation. As the most prominent consolidation measures, welfare cuts and tax increases, are generally highly unpopular with the electorate, governments face the difficult task of calming the markets without alienating the voters at the same time. From this, the following questions arise: Which consolidation measures are chosen in this situation, who bears the burden of fiscal consolidation and what can explain differing paths to consolidation. Empirically, these questions are analyzed by a comparison of fiscal consolidation policies in Iceland and the United Kingdom, two countries that were hit extremely hard by the recent financial crisis. Since the governments confronted with exploding public debt – a left-wing coalition of social democrats and democratic socialists in Iceland and a Tory-led bourgeois coalition in Great Britain – differed considerably between both countries, the article focuses especially on the influence of ideological differences on the composition of consolidation packages and the resulting burden-sharing.

*Key words:* Financial crisis, fiscal consolidation, Iceland, party politics, United Kingdom

## 1. Einleitung

„Wir zahlen nicht für eure Krise!“ Mit Slogans wie diesem zogen Demonstranten der Occupy-Bewegung 2011 durch Hauptstädte und Finanzzentren rund um den Erdball. Gleichzeitig standen die USA kurz vor der Schließung der Regierungsbehörden, weil Demokraten und Republikaner sich nicht auf einen gemeinsamen Sparhaushalt einigen konnten. In Europa sahen sich viele Regierungen nach der Verabschiedung harter Sparpakete mit teilweise gewalttätigen Protesten konfrontiert; die Unzufriedenheit der Bevölkerung beförderte viele von ihnen aus dem Amt.<sup>1</sup> Der unter vergleichsweise günstigen ökonomischen Bedingungen operierenden deutschen Regierung blieb dieses Schicksal erspart, dafür entzündeten sich die Emotionen an einem Steuerabkommen mit der Schweiz.

Allen diesen Phänomenen liegt eine Verschärfung gesellschaftlicher Verteilungskonflikte zugrunde, welche aus der weltweiten Finanzkrise resultieren. Neben den USA bezahlten auch viele europäische Staaten die Stabilisierung ihrer Volkswirtschaften mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung. Um dem Teufelskreis steigender Schulden und Zinszahlungen zu entgehen, sehen sich die Regierungen zum Schuldenabbau verpflichtet – und damit mit der Frage konfrontiert, wer die Lasten der Krise tragen soll. Da die von den Finanzmärkten verlangten Einsparungen bei den betroffenen Bevölkerungsteilen auf Ablehnung stoßen, sehen sich die Regierungen darüber hinaus dem Dilemma ausgesetzt, gleichzeitig die Märkte und das eigene Volk besänftigen zu müssen.

Die zentralen Fragen dieses Beitrags lauten daher, mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen Regierungen auf diese Lage reagieren, wer die Lasten der Krise tragen muss und wie mögliche Unterschiede zwischen Staaten zu erklären sind. Untersucht werden diese Fragen an den Beispielen der Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien. Die Wirtschaft beider Länder war besonders stark am Finanzsektor ausgerichtet, weshalb sie die globale Finanzkrise besonders hart traf. Da sich in beiden Ländern Regierungen mit unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung mit der Aufgabe der Haushaltskonsolidierung konfrontiert sahen, nämlich eine Koalition aus Sozialdemokraten und Sozialisten in Island und eine von den Konservativen geführte Koalitionsregierung in Großbritannien, lautet eine zentrale Untersuchungsfrage, ob derartige ideologische Differenzen einen Einfluss auf die Art der Konsolidierung und die Lastenverteilung haben.

Der Artikel ist in fünf Abschnitte untergliedert. Zunächst werden mögliche Strategien der Schuldenbekämpfung vorgestellt und das Grunddilemma thematisiert, in dem sich die betroffenen Regierungen befinden. Anschließend wird auf die Fallauswahl eingegangen. Im dritten Abschnitt werden Krisen- und Schuldenbekämpfung in Island und Großbritannien miteinander verglichen. Der Fokus liegt auf der Ausgestaltung der Konsolidierungsprogramme und der daraus resultierenden Lastenverteilung, also der Frage, wer letztlich für die Krise zahlt. Der vierte Abschnitt untersucht, inwiefern sich mögliche Unterschiede bei der Konsolidierung auf die parteipolitische Färbung der Regierung zurückführen lassen, bevor im Schlusskapitel auf den unterstützenden Einfluss gesellschaftlicher, institutioneller und ökonomischer Rahmenbedingungen eingegangen wird.

## 2. Die Finanzkrise, Strategien der Schuldenbekämpfung und die Verteilungsfrage

In Folge der Finanzkrise sehen sich fast alle westlichen Demokratien mit einem deutlichen Anstieg der Staatsverschuldung konfrontiert. Generell lassen sich zwei Ursachen für diese Entwicklung identifizieren, die in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Maße für den Schuldenzuwachs verantwortlich sind (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 22-27; *Bieling* 2012, S. 260-262): Zum einen verursachte die Bankenrettung hohe Kosten, welche die Staaten aufgrund der vermeintlichen Systemrelevanz der Kreditinstitute auf sich nahmen. Zum anderen belastete die sich anschließende Krise der Realwirtschaft die Haushalte. Die weltweite Rezession führte zu einem Rückgang der Steuereinnahmen sowie einem Anstieg der Sozialausgaben; die unmittelbare Antwort auf den Einbruch der Realwirtschaft waren außerdem milliardenschwere Konjunkturpakete, die die Verschuldung weiter in die Höhe trieben.

Die Explosion der öffentlichen Schulden bedeutet für viele Staaten einen Vertrauensverlust seitens der durch die Krise aufgeschreckten Gläubiger, was die Refinanzierungskosten an den Finanzmärkten in die Höhe treibt und zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung führt. Die Finanzkrise mündet somit vielerorts unmittelbar in eine Staatsschuldenkrise.<sup>2</sup> Um den Kreislauf aus wachsender Verschuldung und steigenden Refinanzierungskosten zu durchbrechen, sehen sich die betroffenen Staaten zur Haushaltskonsolidierung verpflichtet. *Beckert* und *Streeck* (vgl. 2011) listen vier potentielle Strategien auf, mit denen Regierungen dieses Ziel verfolgen können: 1) Eine Reduzierung der Staatsausgaben, insbesondere der Sozialausgaben als größtem Haushaltsposten. 2) Eine Anhebung der Steuern zur Erhöhung der Staatseinnahmen. 3) Die Einstellung des Schuldendienstes und die Aushandlung eines Schuldenschnitts mit den Gläubigern. Und 4) die Entwertung der Schulden durch eine Inflationspolitik (siehe Tab. 1).<sup>3</sup>

*Tabelle 1:* Strategien zur Bekämpfung der Staatsschuldenkrise

Strategie	Mechanismus der Schuldenreduzierung	Potentielle Probleme	Wer trägt die Lasten?
Senkung der Staatsausgaben	Konsolidierung über Ausgabensenkung	Wachstumshemmung durch Nachfragerückgang, Verschärfung sozialer Konflikte	eher untere Einkommen
Steuererhöhungen	Konsolidierung über Einnahmeerhöhung	Wachstumshemmung durch negative Anreize (u. Nachfragerückgang), Kapitalflucht	eher obere Einkommen
Einstellung des Schuldendienstes	direkte Reduzierung über Zahlungserlass	Ausschluss vom Kapitalmarkt	in- und ausländische Gläubiger
Inflationspolitik	Entwertung der Schulden	Vermögensentwertung, wirtschaftliche Unsicherheit	Gläubiger, Vermögensbesitzer, Lohnempfänger

Während ein Schuldenschnitt seitens der Regierungen aufgrund des drohenden Ausschlusses von den Finanzmärkten in der Regel lediglich als ‚ultima ratio‘ betrachtet wird, kann über eine ökonomisch vertretbare Inflation zumindest kurzfristig nur ein kleiner Teil der Schulden abgebaut werden (vgl. *Alesina/Ardagna* 2010, S. 36). Das Gros der Haushaltskonsolidierung muss dementsprechend über den Abbau von Haushaltsdefiziten angegangen werden. Zwar existiert hinsichtlich der ‚richtigen Strategie‘ zur Lösung derartiger Schuldenkrisen kein umfassender Konsens unter Ökonomen, die vorherrschende Lehr-

meinung setzt aber auf einen Mix aus Ausgabensenkungen und Steuererhöhungen. Aus der dominierenden neoklassischen Perspektive muss der Schwerpunkt dabei auf einer Konsolidierung über Ausgabensenkungen liegen, da davon neben kontraktiven Effekten auch wachstumsfördernde Vermögens-, Lohn- und Zinseffekte erwartet werden (vgl. *Alesina* u.a. 1998, S. 207-214). Aus keynesianischer Sicht sind dagegen zumindest kurzfristig Steuererhöhungen vorzuziehen, weil diese sich über Fiskalmultiplikatoren weniger negativ auf das Wachstum auswirkten als Ausgabenkürzungen (vgl. *Mankiw* 2003, S. 307-310). Empirische Untersuchungen historischer Konsolidierungsperioden stützen tendenziell eher die neoklassische Betrachtungsweise (vgl. *Wagschal/Wenzelburger* 2008, S. 27-52; *Alesina/Ardagna* 2010).

Unabhängig vom letztlichem Erfolg gelten sowohl deutliche Steuererhöhungen (vgl. *Steinmo* 1993, S. 193-195) als auch schmerzhafte Einschnitte im sozialen Netz (vgl. *Pierson* 1994) beim Wähler als unpopulär. Zwar zeigen neuere Untersuchungen, dass der jeweilige Kontext derartiger Maßnahmen wichtig ist und diese nicht zwangsläufig zu Stimmenverlusten und Abwahl führen (vgl. z.B. *Giger* 2012). Zum einen darf an dieser Stelle allerdings nicht die antizipierte Bestrafung durch den Wähler seitens der Politik vernachlässigt werden, zum anderen deuten die jüngsten Befunde zur Konsolidierungspolitik, beispielsweise aus Griechenland (Papandreou) und Italien (Monti), auf eine überaus reale Bestrafung durch den Wähler hin. Eine Konsolidierung über Sozialkürzungen birgt darüber hinaus enormen sozialen Sprengstoff, da diese die Folgelasten der Krise vornehmlich den sozial Schwachen aufbürdet (vgl. *Streeck* 2011). Verschärft wird dieser Umstand durch die Tatsache, dass vor allem die oberen Schichten von der Krise vorausgehenden Boom profitierten, während die soziale Ungleichheit gleichzeitig rasant zunahm (vgl. *OECD* 2008; *Hacker/Pierson* 2010, S. 155-159).

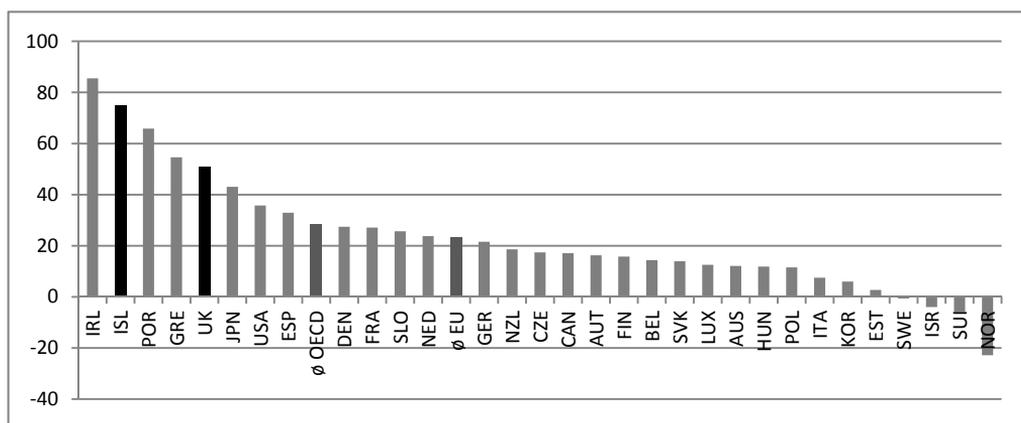
Alle betroffenen Regierungen stehen somit vor der schwierigen Frage, auf welche Weise die als notwendig erachtete, aber unpopuläre Haushaltskonsolidierung angegangen werden soll. Für linke Regierungen, die traditionell stärker um die soziale Ausgewogenheit derartiger Sparmaßnahmen bemüht sind, erweisen sich Forderungen nach weitreichenden Sozialkürzungen dabei als besonders problematisch (vgl. *Zohlnhöfer* 2005; *Merkel* u.a. 2006, S. 25-53). Angesichts dieser Ausgangslage stellt sich erstens die Frage, für welche Konsolidierungsstrategien sich Regierungen in dieser schwierigen Situation entscheiden und ob zwischen den betroffenen Staaten Unterschiede zu beobachten sind. Sollte dies der Fall sein, gilt es darüber hinaus zu klären, wie derartige Differenzen zu erklären sind. Hierbei ist von besonderem Interesse, ob Unterschiede auf politische Faktoren wie die parteipolitische Färbung der Regierung zurückgehen, da dies ein wichtiges Indiz für den weiterhin bestehenden politischen Handlungsspielraum darstellt – zumindest was das 'Wie' der Konsolidierung angeht.

### 3. Island und Großbritannien: Haushaltskonsolidierung außerhalb der Eurozone

Die aufgeworfenen Fragen werden im Folgenden anhand der Konsolidierungsmaßnahmen in Island und Großbritannien analysiert. Beide Länder wurden nicht nur besonders hart von der Krise getroffen, ihre Stellung außerhalb der Eurozone verschaffte den jeweiligen Regierungen auch eine größere Autonomie bei der Krisenbewältigung.

Sowohl Island als auch Großbritannien setzten vor Ausbruch der Krise massiv auf einen starken Finanzsektor, was sie besonders anfällig für Erschütterungen an den Finanzmärkten machte. Während Großbritannien seine Wirtschaft bereits seit den 1980er Jahren konsequent am Finanzsektor ausrichtete, vollzog sich dieser Wandel in Island erst nach der Jahrtausendwende, dann jedoch mit ungebremster Geschwindigkeit (vgl. *Wade/Sigurgeirsdottir* 2010, S. 12-21). So belief sich die Bilanzsumme der drei größten isländischen Banken am Vorabend der Krise auf das Zehnfache des isländischen BIP. Die Finanzkrise traf beide Staaten folgerichtig mit besonderer Härte. Dies lässt sich einerseits an den direkten staatlichen Kosten für die Bankenrettung ablesen, die sich bis 2009 in Großbritannien auf 8,7 Prozent des BIP und in Island sogar auf rund 20 Prozent des BIP beliefen (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 22-23; *OECD* 2011, S. 19-20). Einen besseren Indikator für die tatsächlichen Krisenkosten bildet jedoch der Anstieg der Staatsverschuldung zwischen 2007 und 2011, da dieser zusätzlich die indirekten Kosten des Einbruchs der Realwirtschaft (Anstieg der Arbeitslosigkeit, Einnahmeausfälle, Konjunkturpakete) umfasst. Auch hier nehmen Island, mit einem Anstieg der Verschuldung von 53,3 Prozent auf 128,3 Prozent, und Großbritannien, mit einem Anstieg von 47,2 Prozent auf 97,9 Prozent der Wirtschaftsleistung, Spitzenpositionen ein (siehe Abb. 1). Verglichen mit den meisten anderen OECD-Staaten war der Konsolidierungsbedarf in beiden Ländern dementsprechend hoch.

Abbildung 1: Anstieg der prozentualen Staatsverschuldung, 2007-2011



Quelle: OECD Economic Outlook Database

Neben diesen Parallelen grenzen sich Island und Großbritannien von Mitgliedern der Eurozone dadurch ab, dass sie in einem anderen institutionellen Kontext operieren und, anders als beispielsweise Griechenland, mittels eigener Zentralbanken über die Möglichkeit verfügen, eine expansive Geldpolitik zu betreiben oder ihre Währung abzuwerten. Sie verfügen somit über mehr eigene Optionen der Krisenbekämpfung als die Euroländer. Eine weitere Gemeinsamkeit, die eine der Ursachen der in beiden Ländern zu beobachtenden Finanzialisierung darstellt und sie damit – zumindest was die Qualität betrifft – von vielen kontinentaleuropäischen Staaten unterscheidet, ist die gesellschaftliche Hegemonie neoliberaler Ideen vor Einbruch der Krise. Während Großbritannien in Form des Thatcherismus auch hier den Vorreiter darstellt (vgl. z.B. *Kavanagh* 1992), setzten sich derar-

tige Ideen in Island nur langsam durch und erlangten erst im Laufe der 1990er Jahre eine hegemoniale Stellung (vgl. Ólafsson 2011a, S. 23-33).

Während die genannten Aspekte beide Länder verbinden, weisen sie hinsichtlich politischer Faktoren einen zentralen Unterschied auf, der sie für die Untersuchung interessant macht. Beide Staaten erlebten im Anschluss an die Krise einen Regierungswechsel mit umgekehrten Vorzeichen. Während in Island im Jahre 2009 erstmals ein linkes Parteienbündnis an die Macht kam, musste die britische Labour-Regierung 2010 einer von den Konservativen geführten Koalitionsregierung weichen. Diese Konstellation erweist sich damit hinsichtlich der Prüfung des Einflusses politischer Faktoren auf die Konsolidierung als günstig, da sie sowohl eine diachrone als auch eine synchrone Betrachtung ermöglicht.

Neben den genannten Differenzen auf der Akteursebene bestehen zwischen beiden Staaten institutionelle und strukturelle Differenzen, die bei der verglichen Untersuchung beider Länder nicht vernachlässigt werden dürfen. Während es sich beim EU-Mitglied Großbritannien mit seinen über 60 Millionen Einwohnern um eine der größten europäischen Volkswirtschaften handelt, stellt das lediglich dem Europäischen Wirtschaftsraum angehörende Island mit seinen rund 320.000 Bewohnern eine der kleinsten Volkswirtschaften Europas dar. Aus diesem Größenunterschied resultieren grundsätzliche Differenzen bezüglich Aspekten wie der Stellung innerhalb der globalen (Finanz-)Wirtschaft. Auch die politischen Systeme beider Länder weisen gewisse Unterschiede auf. Diese Faktoren stehen bei der Erklärung möglicher Abweichungen hinsichtlich der Konsolidierung einerseits in Konkurrenz zum Einfluss politischer Akteure, müssen andererseits aber auch im Zusammenspiel mit diesen gesehen werden (siehe Abschnitt 6).

## 4. Schuldenbekämpfung und Lastenverteilung im Vergleich

Entsprechend der Ausführungen in Abschnitt 2 liegt der Fokus der folgenden Betrachtung auf dem Vergleich der ab 2009 aufgelegten Sparprogramme in den beiden Krisenländern. Diese Untersuchung der Konsolidierungsprogramme liefert Aufschlüsse über das Ausmaß von Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen sowie die davon betroffenen Gruppen. Vor der Analyse der Konsolidierungsmaßnahmen wird allerdings zunächst die unmittelbare Reaktion beider Staaten auf die Finanzkrise dargelegt, da diese zum einen den Kontext der anschließenden Konsolidierungsmaßnahmen bildet und zum anderen selbst eine nicht zu vernachlässigende Verteilungswirkung hinsichtlich der Krisenkosten entfaltet.

### 4.1 Bankenrettung und Stabilisierung der Realwirtschaft

Der Auslöser der kostspieligen staatlichen Interventionen war in beiden Staaten der (drohende) Kollaps wichtiger nationaler Kreditinstitute, die vor der Krise aggressive Investmentstrategien verfolgt hatten. Während in beiden Staaten unverzüglich Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft eingeleitet wurden, unterschieden diese sich hinsichtlich zentraler Aspekte wie der Beteiligung privater Gläubiger an der Bankenrettung.

Die drei isländischen Großbanken, *Glitnir*, *Kaupthing* und *Landsbanki*, wurden im Oktober 2008 nach Verabschiedung eines Notstandsgesetzes vom Staat übernommen, wobei Island die Einlagen isländischer Sparer sicherte, nicht aber die Verbindlichkeiten der Banken übernahm. Nach Schätzungen der OECD beliefen sich die direkten Kosten der

Bankenrettung sowie der Stabilisierung des isländischen Finanzsystems (Rekapitalisierung und Restrukturierung der Banken, Verluste der Zentralbank) damit letztlich „nur“ auf 20 Prozent des BIP, während eine komplette Übernahme der Bankschulden den unmittelbaren Bankrott des kleinen Inselstaats bedeutet hätte (vgl. *OECD* 2011, S. 19-20). Die trotz allem drohende Zahlungsunfähigkeit konnte Island letztlich nur mithilfe von Milliardenkrediten des IWF und der skandinavischen Staaten abwenden (vgl. *Handelsblatt*, 20.11.2008).

Der Zusammenbruch des Bankensystems schlug ohne Verzögerung auf die isländische Realwirtschaft durch. Der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeinbruch führte zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit von 3 Prozent auf über 7 Prozent und einem Einbruch der Steuereinnahmen; zu den Kosten der Bankenrettung kamen damit die Kosten einer tiefen Rezession, was zusammengenommen zu einer Verdopplung der Staatsverschuldung innerhalb eines Jahres führte. Trotz dieser Entwicklung genehmigte der IWF den Aufschub harter Sparmaßnahmen im ersten Krisenjahr (vgl. *IMF* 2008). Zur Stabilisierung der im freien Fall befindlichen isländischen Währung und der Bekämpfung der ausufernden Inflation von zwischenzeitlich fast 20 Prozent errichtete die Regierung außerdem Kapitalverkehrscontrollen, welche vom IWF als provisorische Maßnahme ebenfalls ausdrücklich unterstützt wurden (vgl. *Viterbro* 2011).

Die britische Regierung sah sich im Oktober 2008 nach dem Zusammenbruch von *Lehman Brothers* ebenfalls zu einem umfassenden Rettungspaket zur Stabilisierung des für die britische Wirtschaft überlebenswichtigen Bankensektors veranlasst.<sup>4</sup> Diese Maßnahmen umfassten die Rekapitalisierung der Banken (£50 Mrd.), die Bereitstellung von 200 Milliarden Pfund für ein Liquiditätssystem zum Kauf der in den Bilanzen lagernden „Giftpapiere“ sowie staatliche Garantien für den Interbankenhandel in Höhe von 250 Milliarden Pfund. Das Programm bedeutete die Verstaatlichung der Bankenriesen *Royal Bank of Scotland* und *Lloyds* (vgl. *Kickert* 2012, S. 169-170).<sup>5</sup> Zusammen mit der Haushaltsbelastung durch weitere Hilfsmaßnahmen zu Beginn des Jahres 2009 beliefen sich die direkten Kosten der Stabilisierung des Finanzsystems damit auf fast neun Prozent des BIP (vgl. *Laeven/Valencia* 2010, S. 23). Wie in Island gesellten sich zu diesem Betrag die Kosten des durch die Finanzkrise verursachten wirtschaftlichen Einbruchs. Im Jahr 2009 schrumpfte die Wirtschaft um rund fünf Prozent, die Arbeitslosigkeit stieg im gleichen Zeitraum von 5,6 auf 7,6 Prozent. Die Labour-Regierung reagierte mit einem Konjunkturpaket, das sich insgesamt auf etwa vier Prozent des BIP belief (vgl. *Kickert* 2012, S. 171-173).

Die Gegenüberstellung der Krisenreaktionen zeigt, dass in Großbritannien der Staat die Kosten der Stabilisierung des Finanzsektors und der folgenden realwirtschaftlichen Krise allein trug. Im isländischen Fall übernahmen dagegen die (größtenteils ausländischen) Gläubiger einen Großteil der finanziellen Lasten<sup>6</sup>, womit sich gleichzeitig der unmittelbare Konsolidierungsdruck auf den isländischen Haushalt spürbar verminderte. Nur durch diesen „präventiven Schuldenschnitt“, der weitaus härtere Sparmaßnahmen verhinderte, hatte die isländische Regierung die Möglichkeit, die im nächsten Abschnitt thematisierte Konsolidierungsstrategie zu verfolgen.

## 4.2 Struktur der Konsolidierungsprogramme

Mit ansteigender Staatsverschuldung nahm der Konsolidierungsdruck in beiden Staaten zu. Während die Hilfskredite des IWF an Island ohnehin an Sparauflagen geknüpft waren, sorgte in Großbritannien die Angst vor der wachsenden Zinslast dafür, dass die Haushaltskonsolidierung trotz anhaltender Konjunkturschwäche in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückte (vgl. *HM Treasury* 2010a, S. 1). Beide Länder sahen sich damit vor die Wahl gestellt, die Haushaltskonsolidierung über Ausgaben senkungen, Steuererhöhungen oder eine Mischung aus beidem anzugehen.

Das im Juli 2009 von der neugewählten linken Regierung präsentierte isländische Konsolidierungsprogramm besaß ein Gesamtvolumen von 179 Mrd. Kronen (etwa 1,15 Mrd. Euro), die über einen Zeitraum von fünf Jahren abgebaut werden sollten, was eine Konsolidierung in Höhe von 2,4% des isländischen BIP pro Jahr bedeutete (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 9). Unterteilt man die geplanten Maßnahmen in Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen, ist erkennbar, dass etwa zwei Drittel des Schuldenabbaus auf Ausgabenkürzungen entfielen und ein Drittel auf Einnahmeerhöhungen (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2010, S. 35).<sup>7</sup> Zwar deuten diese Zahlen auf eine stärkere Belastung unterer Einkommen hin, für eine wirkliche Beurteilung der Lastenverteilung ist allerdings eine genauere Betrachtung der Einzelkomponenten des Konsolidierungspaketes auf Einnahme- und Ausgabenseite notwendig.

Auf der Einnahmeseite lässt sich eine ganze Reihe größerer und kleinerer Steuererhöhungen identifizieren. Einen ersten großen Posten bildet die Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge von 5,34 auf zunächst sieben und später über acht Prozent, womit die Regierung auf die hohen Kosten reagierte, die durch den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verursacht wurden. Außerdem wurde die Mehrwertsteuer um 0,5 Prozentpunkte angehoben, eine Anhebung, die im internationalen Vergleich jedoch eher gering ausfiel (vgl. *Heise/Lierse* 2011, S. 33). Zusätzlich wurden Verbrauchssteuern auf Benzin, Alkohol und Tabak deutlich angehoben. Auffällig sind aber vor allem die deutlichen Anhebungen von direkten Steuern, welche in erster Linie Wohlhabende trafen: Neben der Einführung von Vermögenssteuer und Erbschaftssteuer sowie Sondersteuern im Finanzsektor sind hier die Anhebung der Kapitalertragssteuer von zehn auf 20 Prozent sowie der Körperschaftssteuer von 15 auf 20 Prozent zu nennen. Eine tieferegehende Strukturreform gab es bei der Einkommenssteuer zu verzeichnen. Nachdem der Einheitssatz zunächst um eine Sondersteuer für Wohlhabende ergänzt wurde, ersetzte schließlich ein neues, aus drei Steuerstufen bestehendes System das alte Modell, was eine Steigerung der Progressivität und eine deutlich stärkere Belastung höherer Einkommensgruppen zur Folge hatte. Die Einführung bzw. der Ausbau ökologischer Steuern komplettierte die Veränderungen auf der Einnahmeseite (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 19-27; *OECD* 2011, S. 70-73; *Eurostat* 2012, S. 173-175).

Die Senkung der Ausgaben erfolgte zum Teil über eine Reduzierung der öffentlichen Investitionen beispielsweise für Straßenbauprojekte und über Einsparungen im öffentlichen Dienst, wobei Gehaltskürzungen insbesondere besser verdienende Staatsbedienstete trafen (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 34, 37). Die Sozialausgaben wurden ebenfalls deutlich zurückgefahren, bei den zugehörigen Maßnahmen wurde jedoch auf eine Schonung der sozial Schwachen geachtet. Dies wird durch die Reform der Rentenversicherung illustriert, welche die staatlichen Rentenbezüge mit steigendem Alterseinkommen reduzierte, untere Einkommen durch eine Anhebung der Mindestrente dagegen bes-

erstellte (vgl. Ólafsson 2009, S. 9-11). Die Rentenreform bedeutete eine Abschwächung des Äquivalenzprinzips, welches die staatlichen Rentenzahlungen an das Einkommen bzw. die geleisteten Beitragszahlungen koppelt.<sup>8</sup> Auch die Kürzungen beim Kindergeld<sup>9</sup> sowie beim Elterngeld konzentrierten sich auf die höheren Einkommen, indem diese Zahlungen stärker an der Bedürftigkeit ausgerichtet und somit mit steigendem Einkommen zurückgefahren wurden (vgl. Heise/Lierse 2011, S. 22). Im Gesundheitsbereich wurde im Rahmen des Sparprogramms die Eigenbeteiligung der Patienten ausgeweitet, aber auch hier wurden Bedürftige beispielsweise durch kostenlose Generika finanziell entlastet. In der Arbeitsmarktpolitik kam es schließlich sogar zu deutlichen Ausgabensteigerungen. Zum einen wurde die Bezugsdauer des zu Beginn der Krise um zehn Prozent angehobenen Arbeitslosengeldes von drei auf vier Jahre verlängert, zum anderen wurden als Antwort auf die steigende Arbeitslosigkeit die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verfünffacht (vgl. OECD 2011, S. 89-95). Der Haushaltsplan für 2013 sah aufgrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung außerdem Leistungssteigerungen für Familien mit Kindern vor (vgl. Icelandic Ministry of Finance 2012, S. 10, 32-33).

Die britische Haushaltskonsolidierung wurde 2009 unter der Labour-Regierung eingeleitet und nach dem Regierungswechsel im Frühjahr 2010 von der Koalitionsregierung in radikalerer Form fortgesetzt. Das Gesamtvolumen des von der Koalition im Herbst 2010 vorgestellten Konsolidierungsprogramms betrug 110 Mrd. Pfund bis zum Haushaltsjahr 2014/15, das entsprach Konsolidierungsanstrengungen von 1,2-1,6 Prozent des BIP pro Jahr. Die geplanten Ausgabenkürzungen lagen bei 81 Mrd. Pfund und machten damit rund 73 Prozent des Sparprogramms aus, wobei 18 Mrd. Pfund bei sozialen Transferzahlungen und weitere 36 Mrd. Pfund bei öffentlichen Dienstleistungen eingespart werden sollten. Steuerhöhungen sollten rund 27 Prozent der Konsolidierung ausmachen, dies entsprach einem Betrag von 30 Mrd. Pfund (vgl. Taylor-Gooby/Stoker 2011, S. 5). Der angestrebte Anteil der Steuerhöhungen an der Konsolidierung sank dabei von Jahr zu Jahr kontinuierlich, der Schuldenabbau erfolgte dementsprechend zunehmend über Ausgabenkürzungen (vgl. HM Treasury 2010a, S. 15). Wie beim isländischen Sparpaket ist auch hier eine genauere Betrachtung der Einzelkomponenten notwendig.

Auf der Einnahmeseite wurden bereits von der Labour-Regierung zahlreiche Steuererhöhungen durchgeführt. Der Spitzensteuersatz wurde auf 50 Prozent angehoben und weitere Steuervergünstigungen für Wohlhabende abgebaut. Außerdem wurden die im Rahmen des Konjunkturpakets erfolgte Senkung der Mehrwertsteuer rückgängig gemacht, Verbrauchssteuern erhöht und die Sozialversicherungsbeiträge angehoben (vgl. HM Treasury 2009a, 2009b). Hinzu kam eine 50-prozentige Besteuerung der Bankerboni, welche unter der Koalitionsregierung um eine Bankenabgabe ergänzt wurde. Das 2010 präsentierte Sparprogramm der Koalition umfasste außerdem eine kräftige Erhöhung der Mehrwertsteuer von 17,5 auf 20 Prozent sowie eine Erhöhung der Kapitalertragssteuer von 18 auf 28 Prozent. Gleichzeitig wurden allerdings auch Steuersenkungen angekündigt. Bei der Körperschaftsteuer wurde eine schrittweise Senkung von 28 auf 24 Prozent anvisiert, der Steuerfreibetrag um 1000 Pfund angehoben und die Arbeitgeber bei den Sozialversicherungsbeiträgen entlastet (vgl. HM Treasury 2010a, S. 18, 25-27). Der im Frühjahr 2012 präsentierte Haushalt sah weitere Steuersenkungen vor. Der Spitzensteuersatz der Einkommenssteuer wurde von 50 auf 45 Prozent, die Unternehmenssteuer auf 22 Prozent gesenkt. Der Steuerfreibetrag wurde um weitere 1100 Pfund angehoben. Zur Gegenfinanzierung wurden eine siebenprozentige Abgabe auf den Verkauf teurer Wohnimmobilien sowie eine Kürzung des Steuerfreibetrags für Rentner angekündigt (vgl. HM Treasury 2012).

Die Einsparungen bei den Sozialleistungen in Höhe von 18 Mrd. Pfund wurden durch viele Einzelmaßnahmen erzielt. Das Kindergeld wurde mit steigendem Einkommen reduziert, eine Änderung, die 2,5 Mrd. Pfund einsparen sollte. Weitere Einsparungen erhoffte sich die Regierung durch Änderungen im komplizierten System der unzähligen Steuergutschriften. Wohngeldzuschüsse, die in Großbritannien einen bedeutenden Anteil der Sozialbezüge sozial Bedürftiger ausmachen, wurden ebenso gekürzt wie Mobilitätszulagen für Behinderte. Bei Arbeitslosen wurde eine weitere Verschärfung des ohnehin harten Auflagen- und Sanktionsregimes durchgeführt; bisher als arbeitsunfähig eingestufte Personen mussten sich fortan härteren medizinischen Tests unterziehen. Außerdem wurde eine Leistungsobergrenze für Familien eingeführt (vgl. *Brewer/Browne* 2011, S. 5-6; für eine Übersicht über alle 2010 geplanten Sozialkürzungen siehe *HM Treasury* 2010b, S. 12). Des Weiteren wurde das Renteneintrittsalter von 65 auf 66 Jahre angehoben; spätere Pläne sahen eine automatische Anpassung des Rentenalters an die demographische Entwicklung vor (vgl. *HM Treasury* 2012, S. 21). Nach einer mit Einsparungen verbundenen Umstellung der Indexierung vieler Sozialleistungen (vgl. *Brewer/Browne* 2011, S. 4-5) kam es ab Frühjahr 2013 außerdem zu einer mehrjährigen Beschränkung des Leistungsanstiegs auf ein Prozent, was für Millionen Menschen reale Einkommenseinbußen bedeutete (*Guardian*, 01.04.2013).

Darüber hinaus waren alle Ministerien über die Deckelung der Ausgaben von Einschnitten betroffen (vgl. *HM Treasury* 2010b, S. 43). Einen wichtigen Beitrag zum Sparprogramm leistete der öffentliche Sektor, auf den Einschnitte von 36 Mrd. Pfund entfielen. Neben einem zweijährigen Lohnstopp kam es zu zusätzlichen Einsparungen, die bis Anfang 2012 zum Wegfall von 300.000 Stellen führten (vgl. *ONS* 2012). Insgesamt strebte die Koalitionsregierung einen Rückzug des Zentralstaates an. So wurde unter anderem die Rolle privater Anbieter innerhalb des NHS und bei der Arbeitsvermittlung massiv ausgebaut; außerdem wurde bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen eine Übertragung der Verantwortung auf die ihrerseits stark von Sparmaßnahmen betroffenen Kommunen angestrebt (vgl. *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 9-10). Eine derartige Begrenzung der Mittel führt zwangsweise zum Abbau kommunaler Leistungen wie der Bereitstellung sozialer Pflegedienste und dem sozialen Wohnungsbau. Schließlich war der Bildungsbereich stark von Einsparungen betroffen, wobei diese besonders den Hochschulsektor trafen. Die für die Lehre bereitgestellten staatlichen Gelder wurden um 80 Prozent gekürzt, was die Universitäten zu einer massiven Erhöhung der Studiengebühren zwang (vgl. *Callender* 2011).

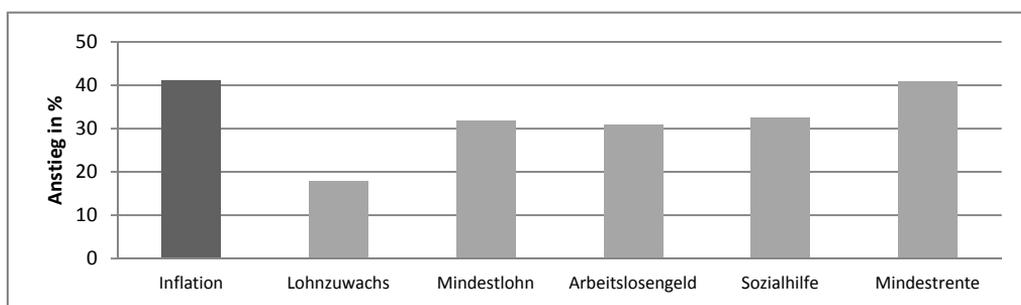
### 4.3 Lastenverteilung durch die Sparpakete

Wie fällt die Verteilungswirkung der vorgestellten Konsolidierungsmaßnahmen aus und welche gesellschaftlichen Gruppen werden besonders stark belastet? Zwar ist eine endgültige Beurteilung nicht möglich, da die Sparanstrengungen in beiden Ländern nicht abgeschlossen sind; Analysen der Sparprogramme sowie die Betrachtung der Einkommensentwicklung erlauben jedoch erste Einschätzungen über die Verteilungswirkung der Sparmaßnahmen.

Eine Analyse des isländischen Sparprogramms zeigt, dass untere Einkommen vor allem zu harten Einschnitten geschützt wurden. Ein Paradebeispiel hierfür stellt die Rentenreform dar, die Rentenkürzungen für Wohlhabendere bedeutete, geringe Einkommen aber über eine Anhebung der Mindestrente besserstellte. Die Zuwachsraten beim Mindestlohn, der Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld lagen ebenfalls deutlich über dem durchschnitt-

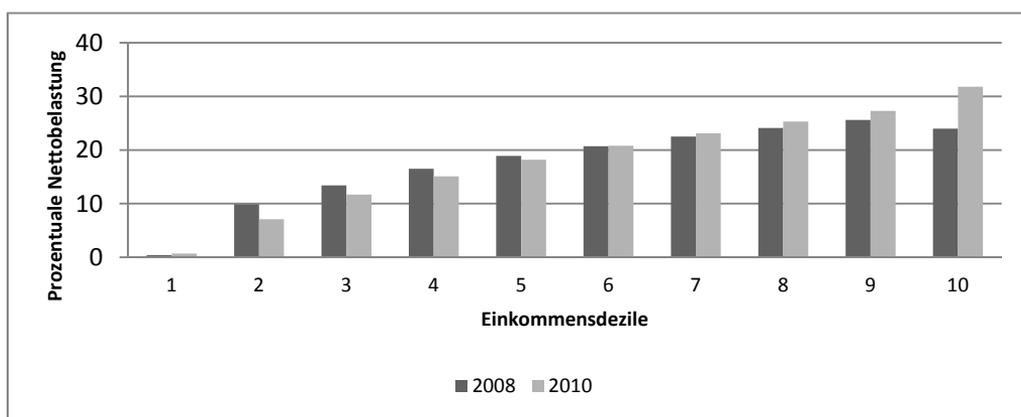
lichen Lohnzuwachs (siehe Abb. 2). Zwar mussten alle Gruppen (bis auf die Bezieher der Mindestrente) reale Einkommenseinbußen hinnehmen, Bezieher geringer Einkommen und Sozialleistungen wurden jedoch gegenüber mittleren und höheren Einkommen entlastet. Die Steuererhöhungen setzten dagegen bei den wohlhabenderen Gesellschaftsmitgliedern an, welche insbesondere durch die erhöhte Progressivität der Einkommenssteuer und die höhere Kapitalertragssteuer Einbußen hinnehmen mussten. Während die unteren Einkommensschichten dadurch leicht entlastet wurden, sind die Reformen für die obersten 40 Prozent der Einkommensverteilung mit einer stärkeren Belastung verbunden (siehe Abb. 3). In der Gesamtbetrachtung mussten alle Einkommensschichten nach der Krise Einbußen hinnehmen, die prozentualen Verluste nahmen jedoch mit wachsendem Einkommen zu, wobei die Hauptlast auf die obersten zehn Prozent entfiel (vgl. Ólafsson 2011b, S. 14).

Abbildung 2: Zuwachsraten von Löhnen und Sozialleistungen in Island, 2007-2010



Quelle: Ólafsson 2011b (Statistics Iceland)

Abbildung 3: Steuerliche Belastung in Island, 2008 u. 2010

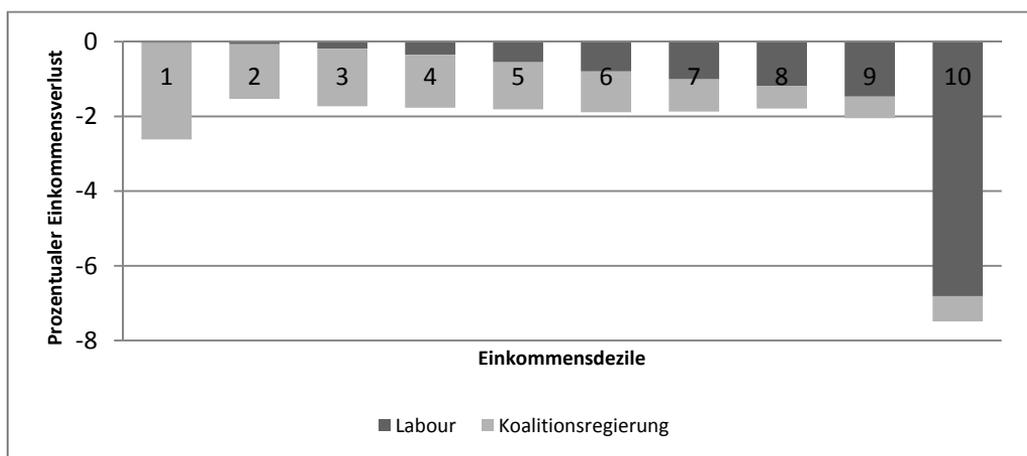


Quelle: Ólafsson 2011b (Statistics Iceland)

Im britischen Fall stellt sich die Lage anders dar. Unter Länderexperten herrscht – trotz gegenteiliger Behauptungen der Koalitionsregierung – weitgehende Einigkeit darüber, dass das britische Sparprogramm sozial unausgewogen ist (vgl. Theodoropoulou/Watt 2011, S. 29-30; Yeates u.a. 2011). Diese Einschätzung wird durch die Budgetanalysen des *Institute for Fiscal Studies (IFS)* bestätigt (vgl. Brewer 2010; Browne/Levell 2010; Crawford 2010). So kommen Browne und Levell (vgl. 2010) in ihrer umfassenden Analy-

se, die nur Steuererhöhungen und direkte Einschnitte im Sozialbudget erfasst, zu dem Ergebnis, dass neben den Reichen gerade sozial Schwache überproportional stark belastet werden (siehe Abb. 4). Die Belastung der obersten Einkommen wird allerdings durch unzählige Möglichkeiten der legalen Steuervermeidung (vgl. z.B. *TUC* 2008) sowie den enormen Zuwachs der Spitzeneinkommen vor der Krise relativiert. Die Berechnungen zeigen außerdem, dass die unteren Einkommensschichten mit Voranschreiten der Sparmaßnahmen einen immer größeren Teil der Konsolidierungskosten zu tragen haben (vgl. *Browne/Levell* 2010, S. 7-11; *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 8).

Abbildung 4: Prognostizierte Einkommenseinbußen durch britisches Sparpaket, 2010-2014\*



\* Die Berechnung umfasst nur Steuererhöhungen und direkte wohlfahrtsstaatliche Einschnitte, im Sparpaket enthaltene Kürzungen im öffentlichen Sektor bleiben dagegen unberücksichtigt.

Quelle: IFS-Daten

Eine Berücksichtigung *aller* Sparmaßnahmen zeigt jedoch eine weitaus stärkere Belastung der unteren Einkommen, als dies in Abbildung 4 deutlich wird. Hierfür gibt es zwei Ursachen. Zum einen fallen die im Haushaltsentwurf für 2012 vorgesehenen Steuersenkungen und Sozialkürzungen eindeutig regressiv aus. Während die Wohlhabenden dadurch lediglich 0,2 bis 0,4 Prozent ihres Einkommens verlieren, belaufen sich die Einbußen für die unteren Einkommensschichten auf bis zu 1,5 Prozent (vgl. *Joyce* 2012, S. 6-12). Noch wichtiger ist aber ein zweiter Effekt: Da viele der Angebote im öffentlichen Sektor wie Pflegedienste und sozialer Wohnungsbau überproportional von den unteren Einkommensschichten in Anspruch genommen werden, führt die Einberechnung der unzähligen Einschnitte in diesem Bereich zu einer deutlichen Verschiebung zuungunsten der sozial Schwachen. Auch wenn Studien hinsichtlich der Stärke der Lastenverschiebung zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen (vgl. z.B. *Horton/Reed* 2010; *O'Dea* 2010), besteht über die grundsätzliche Wirkung der Kürzungen im öffentlichen Sektor Einigkeit: „However the spending programme is analysed, the cuts in services for poorer groups substantially outweigh the impact of tax increases on higher-rate taxpayers“ (*Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 8).

Gruppenspezifische Berechnungen und Analysen zeigen schließlich, dass ohnehin verwundbare Gruppen wie Arbeitslose, Großfamilien, Alleinerziehende, alleinstehende

Rentner und Behinderte besonders von Kürzungen betroffen sind und dass vor allem strukturschwache Regionen unter den Kürzungen leiden (vgl. *Browne/Levell* 2010, S. 11-14; *Yeates* u.a. 2011; *Grimshaw/Rubery* 2012, S. 59-63).

#### 4.4 Gegenüberstellung von Konsolidierung und Lastenverteilung

Eine abschließende Gegenüberstellung der Konsolidierungsprogramme zeigt die fundamentalen Differenzen zwischen beiden Ländern. Trotz der starken Beteiligung der ausländischen Gläubiger an der Krisenbewältigung, weist der isländische Fall gemessen an der Wirtschaftskraft der Länder ein etwas größeres Sparvolumen auf. Dieser Umstand führt jedoch nicht, wie vielleicht zu vermuten wäre, zu einer stärkeren Belastung der unteren Einkommensgruppen. Ganz im Gegenteil steht der progressiven Ausrichtung des isländischen Programms ein britisches Sparpaket gegenüber, das (partielle und temporäre) Steuererhöhungen für die Wohlhabenden mit harten Einschnitten bei den sozial Schwachen verbindet. Der Umgang mit der krisenbedingten Inflation korrespondiert mit diesem Befund. Denn während die isländische Regierung für eine überproportionale Anpassung der Sozialleistungen sorgte, nutzte die britische Koalitionsregierung die Gelegenheit, um das Leistungsniveau durch eine mehrjährige Entkopplung von der Inflation abzusenken.<sup>10</sup> Die Lasten der Krise wurden demnach in Großbritannien deutlich stärker auf die sozial Schwachen abgewälzt als in Island (siehe Tab. 2).

Schließlich muss bei der Gegenüberstellung beider Sparprogramme die soziale Ausgangssituation beider Länder berücksichtigt werden. Während das progressive isländische Sparpaket eine Gesellschaft traf, die im Vorfeld der Krise eine im internationalen Vergleich sehr moderate Armutsquote von zwölf Prozent aufwies, lag die Armutsquote im britischen Fall zur gleichen Zeit bei knapp 18 Prozent. Die britischen Kürzungen trafen damit viele Personen besonders hart, die bereits vor der Krise unter der Armutsgrenze lebten.

*Tabelle 2:* Gegenüberstellung der Konsolidierungsprogramme

	<b>Island</b>	<b>Großbritannien</b>
Gesamtvolumen <sup>1</sup>	179 Mrd. ISK (2,4% des BIP/Jahr)	110 Mrd. Pfund (1,2-1,6% des BIP/Jahr)
Anteil Steuern/ Ausgaben	36% Steuererhöhungen, 64% Ausgabensenkungen	23% Steuererhöhungen, 77% Ausgabensenkungen
Zentrale Sparmaßnahmen	progressive Einkommenssteuerreform, Anhebung direkter Steuern (Vermögen, Kapital, Unternehmen), Bedarfsprüfung von Sozialleistungen	Erhöhung der Mehrwertsteuer, (temporäre) Reichensteuern, Beschneidung des Wohlfahrtsstaats sowie des öffentlichen Sektors
Inflationsausgleich für Bedürftige	gezielte Schonung Bedürftiger durch überproportionalen Inflationsausgleich	Leistungs senkung durch Änderung der Indexierung und vorübergehende Entkopplung der Sozialhilfe von der Inflation
Lastenverteilung	progressiv	zunehmend regressiv (Ausnahme obere 2-3% der Einkommen)
„Krisenverlierer“	Bezieher hoher Einkommen und Renten, öffentliche Angestellte, (ausländische) Bankengläubiger <sup>2</sup>	Bezieher hoher Einkommen, Behinderte, Arbeitslose, Alleinerziehende, Großfamilien, öffentliche Angestellte

1 Die Daten beziehen sich auf die 2009 (ISL) bzw. 2010 (UK) vorgestellten Sparprogramme. Aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung fiel das tatsächliche isländische Sparvolumen etwas geringer aus.

2 Einbußen durch Bankeninsolvenzen

*Quellen:* HM Treasury 2010a, 2010b; Icelandic Ministry of Finance 2009, 2010; Ólafsson 2011b; Theodoropoulou/Watt 2011; Yeates et al. 2011

## 5. Ein politischer Erklärungsversuch: Parties matter!<sup>11</sup>

Die bisherigen Ergebnisse deuten darauf hin, dass politische Entscheidungsträger – entgegen häufig geäußerter Vermutungen – bei der Art der Konsolidierung und der damit verbundenen Verteilung der Lasten über erheblichen Handlungsspielraum verfügen. Denn während das auf harte soziale Einschnitte setzende britische Sparprogramm den klassischen Empfehlungen von OECD und IWF folgt, weicht das stärker um sozialen Ausgleich bemühte isländische Vorgehen deutlich von deren Vorgaben ab. Dies ist umso erstaunlicher, als Island im Gegensatz zum Vereinigten Königreich ab Herbst 2008 unter direkter Aufsicht des IWF stand. Im Folgenden wird daher die Frage geklärt, inwiefern sich die dargelegten Unterschiede auf die voneinander abweichende parteipolitische Färbung der Regierung zurückführen lassen.

Im direkten Ländervergleich zeigen sich die aufgrund ideologischer Parteiendifferenzen zu erwartenden Effekte: Während die linke isländische Regierung ein progressives Sparpaket auflegte, entfaltete das hauptsächlich von der bürgerlichen Koalitionsregierung geprägte britische Sparprogramm insgesamt eine zunehmend regressive Wirkung. Dieser Befund stellt zwar ein erstes Indiz für den Einfluss von Parteeffekten dar, für eine Bestätigung ist jedoch eine gründlichere, auf der Länderebene ansetzende Betrachtung notwendig, die die in beiden Staaten nach Ausbruch der Krise zu beobachtenden Regierungswechsel berücksichtigt.

Island wurde vom Zeitpunkt des Ausbruchs der Finanzkrise im Herbst 2008 bis zum Januar 2009 von einer Koalition aus der liberal-konservativen Unabhängigkeitspartei und der sozialdemokratischen Allianz regiert. Nach anhaltenden Protesten wurde eine Übergangsregierung aus Sozialdemokraten und der sozialistische und ökologische Positionen vertretenden Links-Grünen Bewegung gebildet, die im Mai von den Wählern im Amt bestätigt wurde (vgl. *Hardarsson/Kristinsson* 2010). Die Ausarbeitung und Implementierung des progressiven Sparprogramms fiel damit hauptsächlich in die Zeit der neugewählten linken Regierung. Trotzdem lassen sich aufgrund des Regierungswechsels klare Parteeffekte erkennen: Zum einen kam es unter der neuen Regierung zu einer Abmilderung des von der Vorgängerregierung angestrebten Sparprogramms und zu einer stärkeren Schonung der unteren Einkommenschichten (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2010, S. 4, 30). Darüber hinaus stellt die mit dem Sparpaket verbundene Politik eine komplette Abkehr von der seit Mitte der 1990er Jahre von der Unabhängigkeitspartei und der liberalen Fortschrittspartei verfolgten neoliberalen Politik dar. Über die Deregulierung der Finanzbranche hatten diese nicht nur zur Entstehung der Krise, sondern über Steuersenkungen auf Kapitalerträge sowie wohlfahrtsstaatliche Einschnitte auch zur rasant wachsenden sozialen Ungleichheit auf Island beigetragen (vgl. *Ólafsson/Kristjánsson* 2010; *Ólafsson* 2011a, S. 23-37).

In Großbritannien fand der Regierungswechsel von Labour zur Koalition aus Konservativen und Liberaldemokraten erst im Frühjahr 2010 statt. Dies hatte zur Folge, dass beide Regierungen an der Ausarbeitung der letztlich eingeleiteten Sparmaßnahmen beteiligt waren. Insgesamt bedeutete die Ablösung Labours durch die Koalitionsregierung eine deutliche Verschärfung der Sparbemühungen, da Labour die Rückführung des Defizits über zwei Legislaturperioden anstrebte (vgl. *Taylor-Gooby/Stoker* 2011, S. 4-5). Außerdem hatte der Regierungswechsel eine enorme Auswirkung auf die Lastenverteilung. War das Konsolidierungsprogramm Labours progressiv ausgerichtet, haben die von der Koalition hinzugefügten Maßnahmen einen regressiven Charakter (siehe Abb. 4). Eine Ein-

rechnung der Einschnitte im öffentlichen Dienst sowie der jüngsten Steuersenkungen führt zu einer deutlichen Verstärkung des dargestellten Parteeffekts.<sup>12</sup>

Inwiefern die identifizierten Parteeffekte auf ideologische Differenzen zwischen den Parteien zurückzuführen sind, kann über die Betrachtung der sozial- und wirtschaftspolitischen Begründungen der Sparmaßnahmen untersucht werden. In sozialpolitischer Hinsicht sind klare Unterschiede zwischen den Linken in Island und den Konservativen in Großbritannien zu beobachten. Während jene vor und nach der Wahl explizit auf die Schonung der Bedürftigen hinwiesen, zogen die Tories mit dem unzweideutigen Slogan „Let’s cut benefits for those who refuse to work“ in den Wahlkampf. Folglich wurden viele der Kürzungen nach der Wahl mit der Schaffung von Arbeitsanreizen begründet (vgl. *HM Treasury* 2010a). Doch auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht unterlagen die Sparprogramme gegensätzlichen makroökonomischen Grundannahmen. Die britische Koalitionsregierung folgte bei der Bevorzugung von Ausgabenkürzungen der Argumentation von OECD und IWF:

“The greatest contribution to the Government’s fiscal consolidation will come from public spending reductions, rather than tax increases. This approach is consistent with OECD and IMF research, which suggests that fiscal consolidation efforts that largely rely on spending restraint promote growth. Tax measures can be an effective tool for reducing the deficit quickly, allowing for phased reductions in public spending. The Government’s consolidation plans therefore involve a rising contribution from public spending over the forecast period” (*HM Treasury* 2010a, S. 15).

Das isländische Regierungsbündnis aus Sozialdemokraten und Links-Grünen wich dagegen von dieser Argumentation, die von der Mehrzahl der Ökonomen vertreten wurde, ab und griff bei der Begründung des eigenen Sparprogramms auf keynesianische Überlegungen zurück<sup>13</sup>:

„A cut in expenditure will do more to reduce the level of output and slow down economic growth than an increase in taxes would, at least in the short run. The reason is that an increase in expenditure of the Treasury increases demand in the economy by more than a tax change would, which would be reflected, among other things, in public consumption and investment expenditure on the allocation side of the national accounts as well as in increased private consumption through a multiplier effect” (*Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 13-14).

Schließlich sind in dieser Hinsicht auch innerhalb der britischen Debatte Unterschiede zwischen den politischen Lagern erkennbar, die auf voneinander abweichenden Kausalannahmen über die Wirtschaft basieren. Während die Koalitionsregierung<sup>14</sup> das harte Sparprogramm damit rechtfertigte, dass dieses das Vertrauen der Finanzmärkte sichere und der Wettbewerbsfähigkeit der britischen Volkswirtschaft zugutekomme (vgl. *HM Treasury* 2010a), erkannte Labour darin eine Verschärfung der britischen Malaise durch die Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (vgl. *Balls* 2011; *Miliband* 2011).

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die zu beobachtenden Differenzen bei der Ausgestaltung der Sparmaßnahmen zu einem beträchtlichen Teil auf die parteipolitische Färbung der Regierung zurückzuführen sind.

## 6. Parteeffekte und nationaler Kontext

Nachdem der Einfluss von Parteeffekten auf die Konsolidierungsmaßnahmen festgestellt wurde, wird zum Abschluss der Betrachtung auf die gesellschaftlichen, institutionel-

len und ökonomischen Rahmenbedingungen eingegangen, die zu den entgegengesetzten Regierungswechseln sowie zur Entstehung der starken Parteeffekte beitrugen. Der Abschnitt erhebt dabei nicht den Anspruch auf Identifizierung aller relevanten Kontextfaktoren, sondern dient in erster Linie der Offenlegung der Konditionalität der diagnostizierten Parteeffekte.

Zum ersten unterscheidet sich das gesellschaftliche Umfeld, in dem der Parteienwettbewerb in beiden Staaten ausgetragen wurde, nach der Krise deutlich voneinander. In Island veränderte „die globale Finanzkrise die Spielregeln des politischen Wettbewerbs“ (vgl. *Jochem* 2012, S. 68) vollständig. Große Teile der Bevölkerung, die zuvor vom Finanzboom profitiert hatten, sahen sich nun mit einem sinkenden Lebensstandard konfrontiert. Die Finanzkrise und der nur durch internationale Hilfskredite abgewendete Staatsbankrott führten nicht nur zu einer abrupten Schwächung des Einflusses des Finanzsektors auf die Politik, sondern auch zu einer Diskreditierung der bis dahin hegemonialen neoliberalen Ideen und wütenden Protesten gegen die politischen Vertreter dieser Denkströmung. So forderten und erreichten die Demonstranten in der „Revolution der Kochtöpfe und Pfannen“ nicht nur den Rücktritt des konservativen Regierungschefs, Geir Haarde, sondern auch die Absetzung des Zentralbankchefs, David Oddsson, der als Vater des in den 1990er Jahren begonnenen Privatisierungs- und Deregulierungsprogramms gilt (vgl. *Hardarson/Kristinsson* 2010; *Ólafsson* 2011a, S. 24).<sup>15</sup> Nur vor dem Hintergrund dieser Ereignisse waren die Formierung der ersten linken Regierung seit der Unabhängigkeit im Jahre 1944 und die progressive Ausrichtung des Konsolidierungsprogramms möglich.

In Großbritannien war in der Öffentlichkeit dagegen kein derartiger Umschwung zu beobachten. Zwar kam es im Rahmen der Krise zu einer verschärften Kritik am weiterhin einflussreichen Finanzsektor und der politischen Klasse, eine mit der isländischen Erfahrung vergleichbare Erschütterung blieb jedoch aus. Vielmehr zeigen Auswertungen von Umfragedaten einen durch die Finanzkrise ungebrochenen Trend zur Bevorzugung von Ausgabenkürzungen gegenüber Steuererhöhungen (vgl. *Bartle* u.a. 2011). Gleichzeitig sah eine Mehrheit der Bevölkerung die Zahlungen an Arbeitslose als zu hoch an, während trotz der enormen sozialen Ungleichheit nur ein Drittel eine stärkere Umverteilung durch den Staat befürwortete (vgl. *NatCen* 2012). Dieses gesellschaftliche Klima begünstigte nicht nur den Regierungswechsel, sondern auch die anschließend von der Koalition durchgesetzten Einschnitte im Sozialbereich. Die Kritik Labours fiel dementsprechend verhalten aus, während gesellschaftliche Proteste auf einzelne Demonstrationen betroffener Gruppen beschränkt blieben.<sup>16</sup>

Zum zweiten beeinflussen institutionelle Faktoren wie das Wahlrecht die Strategien der Parteien. Die beiden linken Regierungsparteien Islands vereinten 2009 unter dem isländischen Verhältniswahlrecht 51,5 Prozent der Stimmen (43,8 Prozent aller Wahlberechtigten) auf sich, die es bei der Durchführung der Sparmaßnahmen nicht zu verschrecken galt. Die britischen Konservativen, die die treibende Kraft hinter dem britischen Sparpaket darstellten, kamen dagegen bei den Wahlen 2010 nur auf 36,1 Prozent der Stimmen (23,5 Prozent aller Wahlberechtigten), was ihnen aufgrund des Mehrheitswahlrechts jedoch fast 50 Prozent der Sitze im Unterhaus verschaffte. Die in Großbritannien zu beobachtende regionale Polarisierung und die Unterrepräsentation der Konservativen in sozial schwächeren Regionen (vgl. *Denver* 2010, S. 17-19) erleichtert den Tories die Vernachlässigung dieser Gebiete und die Verfolgung einer bei den unteren Einkommen ansetzenden Austeritätsagenda. Der solchen Sozialkürzungen eher kritisch gegenüberstehende Koalitionspartner, die Liberaldemokraten, sah seinen Stimmenanteil von 23 Prozent

durch das Wahlrecht auf neun Prozent der Sitze reduziert. Die Zustimmung der Liberalen zur Sparagenda der Tories war in erster Linie an die Durchführung eines – letztlich nicht erfolgreichen – Referendums über eine Reformierung des Wahlrechts geknüpft, um die beschriebene Verzerrung zu ihren Ungunsten abzumildern (vgl. *Kavanagh/Cowley* 2010, S. 204-229).<sup>17</sup> Schließlich verhinderte das die beiden großen Parteien bevorteilende britische Mehrheitswahlrecht den Aufstieg systemkritischer Parteien wie der Links-Grünen Bewegung und der aus den Protesten hervorgegangenen „Bürgerbewegung“ in Island.

Zum dritten beeinflussten die in Abschnitt 4.1 beschriebenen Krisenreaktionen den weiteren Handlungsspielraum der Regierungen bei der Haushaltskonsolidierung. Zum einen verminderte die Beteiligung der Bankengläubiger an der Krisenbewältigung den Konsolidierungsdruck für die isländische Regierung und ermöglichte dadurch eine Abmilderung der Sparmaßnahmen und eine Entlastung der unteren Einkommen. Das gleiche gilt für die starke Abwertung der isländischen Währung, da diese die Wettbewerbsfähigkeit der isländischen Volkswirtschaft stärkte und über das resultierende Wirtschaftswachstum den Staatshaushalt entlastete.<sup>18</sup> Schließlich erleichterten die zur Stabilisierung der isländischen Währung eingeführten Kapitalverkehrskontrollen der isländischen Regierung die Durchsetzung von Steuererhöhungen, da durch die Kapitalkontrollen eine Kapitalflucht verhindert wurde. Die britische Koalitionsregierung hoffte dagegen mit den 2012 eingeleiteten Steuersenkungen weiter vom freien Personen- und Kapitalverkehr innerhalb der EU zu profitieren (vgl. *FAZ*, 19.06.2012).

## 7. Fazit

Die Untersuchung der Konsolidierungsprogramme in Island und Großbritannien hat gezeigt, dass Regierungen auch in schweren Schuldenkrisen über eine gewisse Gestaltungsmacht verfügen – zumindest was das ‚Wie‘ der Konsolidierung betrifft. So wählte die linke Regierung in Island einen progressiven, die unteren Einkommen schonenden Ansatz, während die britische Koalitionsregierung nach der Amtsübernahme auch untere Einkommensgruppen stark zur Konsolidierung heranzog. Beide Regierungen profitierten dabei allerdings von den für sie günstigen gesellschaftlichen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen.

Während der isländische Fall demonstriert, dass eine Schonung der sozial Schwachen bei der Konsolidierung grundsätzlich möglich ist, verdeutlicht der besondere Kontext, in dem die isländische Regierung nach der Krise operierte aber auch, dass das auf der Vulkaninsel so erfolgreiche Konsolidierungskonzept nicht problemlos auf andere Krisenstaaten übertragbar ist. Dies gilt insbesondere für die Krisenländer innerhalb der Eurozone, welche sehr konkreten Sparauflagen der Troika unterliegen und nicht über die Option einer Währungsabwertung verfügen.

## Anmerkungen

- 1 Allein in Europa stürzten bis Ende 2012 die Regierungen Griechenlands, Irlands, Islands, Italiens, Portugals und Spaniens über die Finanz- und Wirtschaftskrise, in Frankreich, Großbritannien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn trugen Krisenfolgen und Sparmaßnahmen zum Machtwechsel bei.
- 2 Intellektuelle Bemühungen, die Staatsschuldenkrise von der Finanzkrise zu trennen (vgl. z.B. *Hank* 2011), erweisen sich als nicht haltbar. Zwar verfügten Staaten wie Griechenland und Italien bereits vor Ausbruch

- der Finanzkrise über eine Staatsverschuldung in der Höhe des jährlichen BIP (die für die Gläubiger bis dahin jedoch kein Problem darstellte), andere „Krisenländer“ wie Großbritannien, Irland, Spanien, Lettland, Litauen und Slowenien, die seit 2008 in den Fokus der Finanzmärkte gerieten, lagen zuvor jedoch allesamt deutlich unter der Maastricht-Grenze von 60 Prozent.
- 3 Neben diesen vier Strategien, die direkt beim Schuldenabbau ansetzen, ist 5) eine Konzentration auf die kurzfristige Stimulierung des Wachstums zur mittel- und langfristigen Reduzierung des Schuldenstands denkbar. Aus angebotstheoretischer Perspektive stellen beispielsweise Steuersenkungen für Unternehmen, aus keynesianischer Warte das Auflegen öffentlicher Investitionsprogramme eine derartige Wachstumspolitik dar (vgl. z.B. *Krugman* 2012). Prinzipiell können Staaten 6) kurzfristig auch über Privatisierungserträge den Haushalt entlasten. Dies setzt allerdings voraus, dass der „Ausverkauf des Tafelsilbers“ nicht bereits in den Jahren vor der Krise erfolgt ist (vgl. *Obinger* 2012, S. 454-455).
  - 4 Den Beginn der staatlichen Bankenrettungsmaßnahmen markierte die „vorübergehende“ Verstaatlichung der *Northern Rock* im Februar 2008, die bereits seit Herbst 2007 auf Kredite der britischen Zentralbank angewiesen war.
  - 5 Mit der bereits zuvor verstaatlichten Bank *Bradford & Bingley* und dem im September 2008 von *Lloyds* übernommenen Hypothekenfinanzierer *HBOS* waren Ende des Jahres fünf Großbanken teilweise oder komplett in Staatsbesitz.
  - 6 Die mit der Abwertung der Währung einhergehende Inflation sorgte außerdem für eine zunächst relativ „apolitische“ Verteilung der Krisenkosten, da sie fast alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen traf.
  - 7 Die in den Jahren 2009 bis 2011 durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen entsprachen in etwa der angestrebten Verteilung. So entfielen in den drei Jahren 58,6% des Schuldenabbaus auf Ausgabensenkungen und 41,4% auf Einnahmesteigerungen (vgl. *OECD* 2011, S. 72).
  - 8 Die Reform läuft damit dem OECD-Reformtrend zuwider, der in einer Stärkung des staterhaltend wirkenden Äquivalenzprinzips besteht und vor der Krise auch in Island zu beobachten war (vgl. *Ólafsson* 2003, S. 403).
  - 9 Bis zu einem bestimmten Einkommen profitieren Eltern sogar von einer Anhebung des Kindergelds (vgl. *Ólafsson* 2009, S. 26).
  - 10 Gleichzeitig hielt die britische Notenbank den Zinssatz seit Ausbruch der Krise bei 0,5%, obwohl die Inflation beständig über dem erklärten Ziel von zwei Prozent lag.
  - 11 Eine ausführlichere Behandlung der beiden folgenden Abschnitte, insbesondere der Kontextfaktoren, findet sich bei *Bandau* (2013).
  - 12 Obwohl Labour im Wahlkampf 2010 vor der Verkündung schmerzhafter Einschnitte zurückschreckte (vgl. *Adam* u.a. 2010), hätte allerdings auch eine wiedergewählte Labour-Regierung weitere Einschnitte bei den Sozialleistungen kaum vermeiden können.
  - 13 Das isländische Finanzministerium verwies bei der Begründung der Gestaltung des Sparprogramms explizit auf Keynes sowie den Nobelpreisträger und Keynesianer Paul Krugman (vgl. *Icelandic Ministry of Finance* 2009, S. 13).
  - 14 Innerhalb der Koalition verteidigen vor allem die Konservativen den strikten, regressiv ausgerichteten Sparkurs, während seitens des liberaldemokratischen Koalitionspartners zunehmend Zweifel am Erfolg dieser Politik geäußert und öffentliche Investitionsprogramme und erneute Steuererhöhungen für Wohlhabende diskutiert werden (vgl. *Guardian*, 26.07.2012 u. 29.08.2012).
  - 15 Die Belagerung des isländischen Parlaments durch aufgebrachte Bürger, die Abstrafung der Konservativen an der Wahlurne sowie das Verfahren wegen grober Amtsverfehlungen gegen Haarde vor einem nationalen Sondergerichtshof sind Belege für das Ausmaß des Stimmungsumschwungs innerhalb der isländischen Gesellschaft.
  - 16 Außerdem kam es im August 2011 im ganzen Land zu gewaltsamen Ausschreitungen, an denen vornehmlich Jugendliche aus ärmeren Stadtvierteln beteiligt waren. Die Ausschreitungen hatten teilweise harte Bestrafungen der Gewalttäter zur Folge, eine gesellschaftliche Debatte über die Ursachen des plötzlichen Gewaltausbruchs blieb jedoch aus.
  - 17 Spätestens nach dem Scheitern des Referendums im Mai 2011 mehrten sich die Stimmen innerhalb der Partei, die ein Abweichen vom Sparkurs bzw. eine stärkere Finanzierung der Konsolidierung über Reichensteuern forderten.
  - 18 Während sich Island vier Jahre nach Ausbruch der Krise auf dem Wege der Besserung befand und nach Abschluss der IWF-Mission an die Finanzmärkte zurückgekehrte, rutschte Großbritannien im Sommer 2012 in eine Double-Dip Rezession.

## Literatur

- Adam, Stuart/Brewer, Mike/Browne, James/Phillips, David*, 2010: Taxes and Benefits. The Parties' Plans, London: IFS.
- Alesina, Alberto/Perotti, Roberto/Tavares, José/Obstfeld, Maurice/Eichengreen, Barry*, 1998: The Political Economy of Fiscal Adjustments, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, S. 197-266.
- Alesina, Alberto/Ardagna, Silvia*, 2010: Large Changes in Fiscal Policy. Taxes versus Spending, in: *Tax Policy and the Economy*, 24(1), S. 35-68.
- Balls, Ed*, 2011: The Fork in the Road – Time for the Alternative. Lecture at the London School of Economics, 16.06.2011.
- Bandau, Frank*, 2013: Sparen linke und rechte Parteien anders? Die krisenbedingte Konsolidierungspolitik Islands und Großbritanniens im Vergleich, in: *Buchstein, Hubertus* (Hrsg.), *Die Versprechen der Demokratie*, Baden-Baden: Nomos.
- Bartle, John/Dellepiane Avellanda, Sebastian/Stimson, James A.*, 2011: The Policy Mood and the Moving Centre, in: *Allen, Nicholas/Bartle, John* (Hrsg.), *Britain at the Polls 2010*, London: SAGE, S. 147-174.
- Beckert, Jens/Streeck, Wolfgang*, 2011: Die nächste Stufe der Finanzkrise, *FAZ*, 20.08.2011.
- Bieling, Hans-Jürgen*, 2012: EU Facing the Crisis. Social and Employment Policies in Times of Tight Budgets, in: *Transfer*, 18(3), S. 255-271.
- Brewer, Mike*, 2010: Cuts to Welfare Spending, Take 2, London: IFS.
- Brewer, Mike/Browne, James*, 2011: Cuts to Welfare Spending, in: *Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), *In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review*, UK: Social Policy Association, S. 4-7.
- Browne, James/Levell, Peter*, 2010: The Distributional Effect of Tax and Benefit Reforms to Be Introduced between June 2010 and April 2014. A Revised Assessment, London: IFS.
- Callender, Claire* 2011: Higher Education, in: *Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), *In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review*, UK: Social Policy Association, S. 41-43.
- Crawford, Rowena*, 2010: Where Did the Axe Fall?, London: IFS.
- Denver, David*, 2010: The Results: How Britain Voted, in: *Geddes, Andrew/Tonge, Jonathan* (Hrsg.), *Britain Votes 2010*, Oxford: Univ. Press, S. 6-24.
- Eurostat*, 2012: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, Brüssel: European Commission.
- Giger, Nathalie*, 2012: Wie reagieren Wähler auf Sparpolitik? Eine theoretische und empirische Annäherung an die elektoralen Kosten von Sparpolitik, in: *dms – der moderne staat*, 5(2), S. 291-312.
- Grimshaw, Damian/Rubery, Jill*, 2012: Die Befestigung des Neoliberalismus. Krise und Austerität in Großbritannien, in: *Lehndorff, Steffen* (Hrsg.), *Ein Triumph gescheiterter Ideen. Warum Europa tief in der Krise steckt*, Hamburg: VSA, S. 50-68.
- Hacker, Jacob S./Pierson, Paul*, 2010: Winner-Take-All Politics. Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States, in: *Politics & Society*, 38(2), S. 152-204.
- Hank, Rainer*, 2011: Party ohne Rechnung. Die überdimensionierten Staaten sind an der Krise schuld, *FAZ-Blogs*, 18.11.2011, Online verfügbar unter: <http://faz-community.faz.net/blogs/fazit/archive/2011/11/18/party-ohne-rechnung-die-ueberdimensionierten-wohlfahrtsstaaten-sind-an-der-krise-schuld.aspx>, Stand: 17.12.2012.
- Hardarson, Ólafur T./Kristinsson, Gunnar H.*, 2010: Iceland, in: *European Journal of Political Research*, 49(7-8), S. 1009-1016.
- Heise, Arne/Lierse, Hanna*, 2011: Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell. Auswirkungen der europäischen Sparprogramme auf die Sozialsysteme, Bonn: FES.
- Horton, Tim/Reed, Howard*, 2010: The Distributional Impact of the 2010 Spending Review, in: *Radical Statistics*, 103, S. 13-24.
- HM Treasury*, 2009a: Budget 2009. Building Britain's Future, London: Stationary Office.
- HM Treasury*, 2009b: Securing the Recovery. Growth and Opportunity. Pre-Budget Report, December 2009, London: Stationary Office.

- HM Treasury*, 2010a: Budget 2010, London: Stationary Office.
- HM Treasury*, 2010b: Spending Review 2010, London: Stationary Office.
- HM Treasury*, 2012: Budget 2012, London: Stationary Office.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2009: Report by the Minister of Finance to the 137th Session of the Althingi. Measures to Achieve a Balance in Fiscal Finances 2009-2013. Stability, Welfare and Work, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2010: The Fiscal Budget Proposal for 2011, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- Icelandic Ministry of Finance*, 2012: The Fiscal Budget Proposal for 2013. Fiscal Consolidation Plan 2013-2016, Reykjavik: Icelandic Ministry of Finance.
- IMF*, 2008: IMF Executive Board Approves US\$2.1 Billion Stand-By Arrangement for Iceland, Press Release No.08/296, 19.11.2008.
- Jochem, Sven*, 2012: Die politischen Systeme Skandinaviens. Wiesbaden: Springer VS.
- Joyce, Robert*, 2012: Tax and Benefit Reforms Due in 2012-13, and the Outlook for Household Incomes, London: IFS.
- Kavanagh, Dennis*, 1992: Thatcherism and British Politics. The End of Consensus?, Oxford: Univ. Press.
- Kavanagh, Dennis/Cowley, Philip*, 2010: The British General Election of 2010. Basingstoke: Palgrave.
- Kickert, Walter*, 2012: How the UK Government Responded to the Fiscal Crisis. An Outsider's View, in: *Public Money & Management*, 32(3), S. 169-176.
- Krugman, Paul*, 2012: Vergesst die Krise! Warum wir jetzt Geld ausgeben müssen, Frankfurt/Main: Campus.
- Laeven, Luc/Valecia, Fabian*, 2010: Resolution of Banking Crises. The Good, the Bad, and the Ugly, Washington: IMF.
- Mankiw, N. Gregory*, 2003: Makroökonomik, 5. Auflage, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Merkel, Wolfgang/Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander*, 2006: Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa, Wiesbaden: VS Verlag.
- Miliband, Ed*, 2011: Autumn Statement Is the Moment When the Country Will See the Economic Gamble Has Failed. Speech to the IPPR, 24.11.2011.
- National Centre for Social Research*, 2012: British Social Attitudes 28 London: Sage.
- O'Dea, Cormac*, 2010: Who Loses Most from Public Service Cuts?, London: IFS.
- Obinger, Herbert* 2012: Die Finanzkrise und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, in: *Leviathan* 40(3), S. 441-461.
- OECD*, 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris: OECD.
- OECD*, 2011: Economic Surveys. Iceland 2011, Paris: OECD.
- Office for National Statistics*, 2012: Statistical Bulletin. Civil Service Statistics, 2012, London: ONS.
- Ólafsson, Stéfan*, 2003: Welfare Trends of the 1990s in Iceland, in: *Scandinavian Journal of Public Health*, 31(6), S. 401-404.
- Ólafsson, Stéfan*, 2009: Annual National Report 2009. Pensions, Health, and Long-term Care. Iceland, Brüssel: ASISP.
- Ólafsson, Stéfan*, 2011a: Icelandic Capitalism. From Statism to Neoliberalism and Financial Collapse, in: *Mjøset, Lars* (Hrsg.), *The Nordic Varieties of Capitalism*, Bingley: Emerald Group, S. 1-51.
- Ólafsson, Stéfan*, 2011b: Level of Living Consequences of Iceland's Financial Crisis. What Do the Social Indicators Tell Us?, Presentation at the Conference 'Iceland's Recovery – Lessons and Challenges, Reykjavik 2011.
- Ólafsson, Stéfan/Kristjánsson, Arnaldur S.*, 2010: Income Inequality in a Bubble Economy. The Case of Iceland 1992-2008. Working Paper, Luxembourg Income Study Conference.
- Pierson, Paul*, 1994: Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment, Cambridge: Univ. Press.
- Steinmo, Sven*, 1993: Taxation & Democracy. Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State, New Haven: Yale Univ. Press.
- Streeck, Wolfgang*, 2011: The Crises of Democratic Capitalism, in: *New Left Review*, 71(Sept./Oct.), S. 5-29.

- Taylor-Gooby, Peter/Stoker, Gerry*, 2011: The Coalition Programme. A New Vision for Britain or Politics as Usual?, in: *The Political Quarterly*, 82(1), S. 4-15.
- Theodoropoulou, Sotiria/Watt, Andrew*, 2011: Withdrawal Symptoms. An Assessment of the Austerity Packages in Europe, Brüssel: ETUI.
- Trade Union Congress*, 2008: The Missing Billions. The UK Tax Gap, London: TUC.
- Viterbro, Annamaria*, 2011: Iceland's Capital Controls and the Constraints Imposed by the EEA Agreement, in: *Capital Markets Law Journal*, 6(2), S. 214-237.
- Wade, Robert/Sigurgeirsdottir, Silla*, 2010: Lessons from Iceland, in: *New Left Review*, 65(Sept./Oct.), S. 5-29.
- Wagschal, Uwe/Wenzelburger, Georg*, 2008: Haushaltskonsolidierung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Yeates, Nicola/Haux, Tina/Jawad, Rana/Kilkey, Majella* (Hrsg.), 2011: In Defence of Welfare. The Impacts of the Spending Review, UK: Social Policy Association.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12(1), S. 41-75.

*Anschrift des Autors:*

Frank Bandau, M.A., Professur für Politikwissenschaft, insb. international vergleichende Politikfeldanalyse, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg  
E-Mail: frank.bandau@uni-bamberg.de



Philipp Stolzenberg/Hubert Heinelt

# „Die Griechen von NRW“.<sup>1</sup> Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer

### Zusammenfassung

In Reaktion auf die kommunale Haushaltskrise haben mehrere deutsche Bundesländer so genannte Entschuldungsfonds oder Rettungsschirme für ihre Kommunen eingeführt. Ziel ist eine beträchtliche Reduzierung der Liquiditätsverschuldung und der Abbau jährlicher Defizite. Dazu verpflichten sich teilnehmende Kommunen per Vertrag zu verstärkten eigenen Konsolidierungsanstrengungen im Gegenzug für finanzielle Hilfen aus den Fonds.

Dieser Beitrag beschreibt die Haushaltssituation der kommunalen Ebene im Bundesländervergleich und erörtert Ziele, Höhe und Finanzierungsquellen sowie Teilnahmebedingungen und Sanktionspotentiale der Rettungsschirme.

Des Weiteren analysiert der Artikel die Ursachen für die Einführung der Fonds und erörtert ihre Problemlösungskapazität. Aufgrund der einhergehenden Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung wird darüber hinaus die Frage der demokratischen Legitimation der Rettungsschirme thematisiert.

*Schlagworte:* Gemeindefinanzen, Kommunalverschuldung, Kommunale Selbstverwaltung, Haushaltspolitik, Finanzpolitik

### Abstract

*The Greeks of North Rhine-Westphalia: Bailout Funds for Local Authorities in the German Länder*

In response to budgetary problems of local government in Germany some federal states (*Länder*) established bailout funds for their highly indebted local authorities. These schemes commit local actors via individual contracts to strengthen their own consolidation efforts in return for fiscal aid. The ambitious aim is to reduce short-term lending considerably or to cut annual deficits completely.

This article gives a comparative overview about the fiscal situation of local government in the different federal states and outlines the structure of the schemes in respect to the amounts and sources of funding as well as the conditions of participation and potential sanctions. Furthermore, this contribution explains the motives of the federal states and considers the problem-solving capacity of the schemes. Because the funds limit the political scope of local self-government the consequences for local democracy are also briefly analysed.

*Key words:* local finance, local democracy, budgetary crisis, local governance, multi level governance

## 1. Einleitung

Nahezu täglich findet ein neuer Schlagabtausch über den „Euro-Rettungsschirm“ statt, bei dem die einen zusätzliche Finanzhilfen für „Krisenstaaten“ fordern und die anderen nach strengeren Sparaufgaben rufen. Ganz ähnliche Diskussionen führen derzeit die Akteure einiger Bundesländer und Kommunen über sogenannte „kommunale Rettungsschirme“,

mit denen die Verschuldung von Städten, Landkreisen und Gemeinden zurückgeführt werden soll. Bereits die Hälfte der deutschen Flächenländer hat ein Entschuldungsprogramm für ihre Kommunen aufgelegt. Dabei unterscheiden sich die konkreten Ziele und Regelungen für die Gewährung von Finanzhilfen sowie die verfügbaren Finanzierungsmittel und -quellen.

Ähnlich wie beim Euro-Rettungsschirm bleibt jedoch bei diesen Förderprogrammen offen, ob durch sie strukturelle Schuldenprobleme gelöst werden können. Stetig steigende Kassenkredite, das baldige Inkrafttreten der Schuldenbremsen und die zunehmenden Zweifel der Banken an der Solvenz der Kommunen haben indessen für politische Akteure auf der Landesebene einen Handlungsdruck erzeugt, der in ihrer Wahrnehmung kein Warten auf tiefgreifende Reformen der Gemeindefinanzen erlaubt. Zwar kommt es auf kommunaler wie auf EU-Ebene faktisch zu einem „bail-out“, allerdings bestehen in der Bundesrepublik ohnehin starke Verflechtungen und Abhängigkeitsverhältnisse zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen (*Zipfel*, 2010, S. 2). Eine strikte Anwendung des „Verursacherprinzips“, die bei den europäischen Schuldenstaaten naheliegen mag, ist deshalb im Falle der kommunalen Ebene schwer einzufordern. Zudem treiben hohe Zins- und Tilgungsverpflichtungen einige Kommunen in eine „Vergeblichkeitsfalle“, in der Konsolidierung aus eigener Kraft aussichtslos ist und ein Teufelskreis aus Haushaltsdefizit und wirtschaftlicher Schwäche einsetzt (*Holtkamp* 2010, S. 25, *Junkernheinrich u.a.* 2011, S. 44). Die Entschuldungsprogramme sollen Kommunen zunächst entlasten, sie aber gleichzeitig durch strikte Sparauflagen und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten auf das Ziel ausgeglichener Haushalte verpflichten. Dabei wird die Einmaligkeit und Kurzfristigkeit der Hilfen betont, um keine falschen Anreize für solide haushaltende Kommunen zu setzen (*Zipfel*, 2010, S. 3, *Junkernheinrich* 2010).

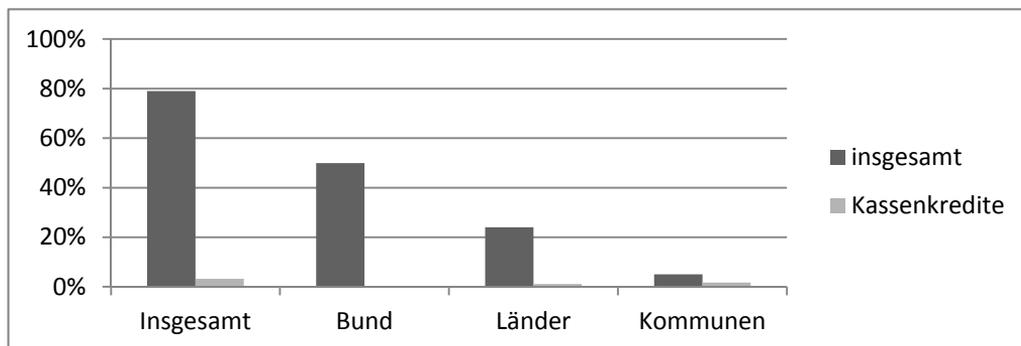
Ob die in einzelnen Bundesländern geschaffenen kommunalen Rettungsschirme diesen Zielen gerecht werden können, soll im Folgenden erörtert werden. Der Beitrag beschränkt sich jedoch nicht auf die Frage nach der fiskalischen Performanz der Rettungsschirme, sondern beleuchtet auch die Gründe für ihr Entstehen. Weiterhin werden kurz ihre Wirkungen auf die lokale Demokratie thematisiert.

Dadurch wird über Ansätze in der bestehenden Literatur hinausgegangen, die größtenteils aus praxisnahen Darstellungen besteht und die Entschuldungsfonds aus wirtschafts-, rechts- oder verwaltungswissenschaftlicher Perspektive betrachtet (*Göhring u.a.* 2011, *Meffert/Müller* 2011, *Schwarting* 2011, *Junkernheinrich* 2010, *Zipfel* 2010, *Junkernheinrich u.a.* 2011). Um die aufgeworfenen Fragen zu beantworten, bedarf es im zweiten Abschnitt zunächst einer dem Umfang dieses Beitrag geschuldeten kurzen Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltskrise. Im nachfolgenden dritten Abschnitt werden die Regelungsstrukturen der Entschuldungsfonds entsprechend der betreffenden Gesetzestexte dargestellt und – wiederum dem Umfang dieses Beitrags angemessen – cursorisch auf ihre Passgenauigkeit zu den jeweiligen finanzpolitischen Problemen der Kommunen überprüft. Danach gilt es im vierten Abschnitt die strukturellen Gründe und aktuellen Anlässe der Entschuldungsfonds zu analysieren. Im fünften Abschnitt wird schließlich die Frage der demokratischen Legitimation der Programme thematisiert, um im abschließenden sechsten Abschnitt ihre Problemlösungskapazität zusammenfassend zu erörtern.

## 2. Bestandsaufnahme der kommunalen Haushaltskrise

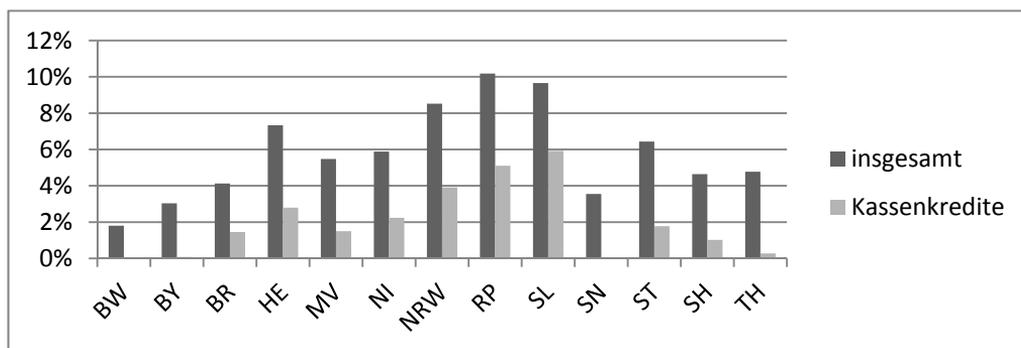
Ein Blick auf die Makrodaten zur Verschuldung der einzelnen territorialen Ebenen in der Bundesrepublik legt die Schlussfolgerung nahe, dass die kommunalen Verbindlichkeiten kein gravierendes Problem sind. Lediglich ein Bruchteil der öffentlichen Gesamtverschuldung in Deutschland entfällt auf die kommunale Ebene, während Bund und Länder deutlich höhere Verbindlichkeiten aufweisen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Rechnung nach Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012.

Abbildung 2: Kommunale Verschuldung am Kapitalmarkt in Prozent des BIP der jeweiligen Länder in 2011

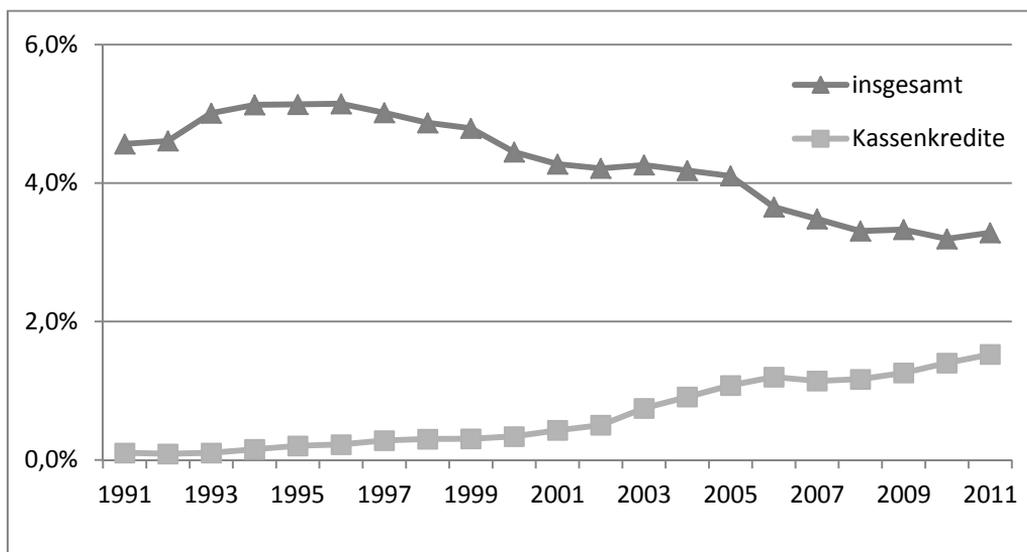


Quelle: Eigene Rechnung nach Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012.

Erst im Ländervergleich zeigt sich die Brisanz der kommunalen Verschuldung (siehe Abbildung 2). Die finanzielle Schieflage der Kommunen des sogenannten westdeutschen „Krisentrios“ (Holler/Junkernheinrich 2012, S. 281), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland, ist nicht zu übersehen. Zu diesen „Krisenländern“ ist in jüngster Zeit Hessen hinzugestoßen, wobei dort eine vorsichtige Interpretation der Daten anzuraten ist, da die hessischen Kommunen u. a. mit Liquiditätskrediten für ein Sonderinvestitionsprogramm des Landes (in Höhe von 1,7 Mrd. Euro) in Vorleistung gegangen sind (Holler/

*Junkernheinrich* 2012, S. 279). Vergleichsweise niedrig sind demgegenüber die Schuldenstände in den südlichen alten Bundesländer (Bayern und Baden-Württemberg) sowie in einigen neuen Bundesländern. Die ostdeutschen Kommunen starteten 1990 schuldenfrei, allerdings konnten sie durch den enormen Investitionsbedarf sowie durch hohe Personalbestände rasch „aufholen“ (*Mädig* 1996, S. 82). Zwar schlugen einige Kommunen der neuen Länder seit Mitte der 90er Jahre einen Konsolidierungskurs ein, dennoch ergeben die niedrige Wirtschaftskraft und dementsprechend geringe eigenen Einnahmen ein ambivalentes Bild (*Junkernheinrich/Micosatt* 2008).

Abbildung 3: Zeitreihe kommunale Verschuldung nach Schuldenarten in Prozent des BIP in 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010.

Neben dem regionalen Vergleich der Gesamtverschuldung ergibt sich die Brisanz des Problems aus der Quer- und Längsschnittbetrachtung der Schuldenarten. So sind fundierte Schulden aus finanzwissenschaftlicher Perspektive unproblematisch, wenn sie Investitionen dienen, die rentabel sind oder zukünftigen Generationen Nutzen bringen (pay-as-you-use). Demgegenüber stehen Kassenkrediten i.d.R. keine Vermögenswerte gegenüber. Diese Kredite, die laut den Gemeindeordnungen kurzfristige Einnahme- und Ausgabe-schwankungen kompensieren sollen,<sup>2</sup> können durchaus sinnvoll sein, um fristgerechte Zahlungen und eine Steuerglättung zu gewährleisten.<sup>3</sup> Allerdings besteht kein Zweifel daran, dass viele Kommunen die Liquiditätskredite zweckentfremden und zur Finanzierung struktureller Defizite heranziehen (*Herrmann* 2011, S. 10). Die regionale Verteilung der Kassenkredite verläuft nahezu analog zur Gesamtverschuldung. So sind die Kommunen der Bundesländer Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen auch bei den Kassenkrediten „Spitzenreiter“ (*Junkernheinrich* 2011, S. 116). In Bayern und Baden-Württemberg sowie in Thüringen und Sachsen sind Kassenkredite hingegen kaum relevant. Eine Längsschnittbetrachtung für die Bundesrepublik zeigt jedoch (siehe Abb. 3), dass die Liquiditätsschulden der Kommunen seit Anfang der 90er Jahre erheblich gestie-

gen sind. Demgegenüber sank die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte sogar, wobei die Welle formeller Privatisierungen in den 90er Jahren die Aussagekraft dieser groben Längsschnittbetrachtung schmälert.

### 3. Regelungsstrukturen der kommunalen Rettungsschirme

Die Regelungsstrukturen der sechs bislang implementierten Rettungsschirme lassen sich am besten anhand von drei Dimensionen vergleichen – nämlich ihren (1.) Zielen, Leistungen und Finanzierungsquellen, (2.) ihren Auswahl- und Verteilungskriterien sowie (3.) den Bedingungen für geleistete finanzielle Hilfen.

*Tabelle 1:* Kommunale Rettungsschirme im Überblick

Name	Gesetzliche Grundlage	Inkrafttreten
RIP „Kommunaler Entschuldungsfonds (KEF-RP)“ (Teil der „Reformagenda zur Verbesserung der kommunalen Finanzen“)	§17b LFAG	2012
NRW „Stärkungspakt Stadtfinanzen“	Stärkungspaktgesetz	2012
He „Kommunaler Schutzschirm“	Schutzschirmgesetz (SchusG)	2012
Ni „Entschuldungsfonds“ (Teil des „Zukunftsvertrags“)	§14a-e NFAG	2012
SH „Konsolidierungshilfen“ (Teil des „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“)	§16a FAG SH, Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen	2012
ST „Stark II“		2010

Ein Sonderfall sind die schleswig-holsteinischen Konsolidierungshilfen, die Teil des sogenannten „Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz“ sind, das die neue Regierungskoalition aus SPD, Grünen und Südschleswigischem Wählerverband (SSW) derzeit modifiziert. Der jüngste Gesetzentwurf der „Dänen-Ampel“ (*Fraktion der SPD* 2012), die in ihrem Koalitionsvertrag zunächst die Aufhebung des Gesetzes in Aussicht stellte (*SPD/Grüne/SSW* 2012, S. 27), kann aufgrund des laufenden Gesetzgebungsverfahrens nur am Rande berücksichtigt werden.

#### 3.1 Ziele, Leistungen und Finanzierungsquellen

Die Rettungsschirme gewähren Zins- sowie Tilgungshilfen und zielen auf unterschiedliche Schuldenarten. Während sich das sachsen-anhaltinische Programm ausdrücklich auf fundierte Schulden bezieht, umfassen die Entschuldungsfonds in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ausschließlich Liquiditätskredite. Keine Unterscheidung nach Verbindlichkeitstyp ist in Hessen und in Nordrhein-Westfalen vorgesehen. Folglich variieren auch die konkreten Zielbestimmungen der Schutzschirme, die eine Reduzierung der Liquiditätsverschuldung (zwei Drittel in Rheinland-Pfalz, drei Viertel in Niedersachsen), der fundierten Verbindlichkeiten (30 Prozent in Sachsen-Anhalt) oder der Gesamtverschuldung anstreben (34-46 Prozent in Hessen). Abweichend von diesen auf den Schuldenabbau abzielenden Vorgaben wird in Nordrhein-Westfalen und in Schleswig-Holstein zunächst der langfristige Haushaltsausgleich der teilnehmenden Kommunen in den Blick genommen.

Die Größenordnung der Fonds unterscheidet sich ebenfalls erheblich, wobei differierende Finanzierungsquellen und Laufzeiten sowie parallele Änderungen am kommunalen Finanzausgleich einen Vergleich erschweren.

*Tabelle 2:* Gesamthöhe, Laufzeit, Finanzierungsquellen

	Gesamthöhe in Mio. Euro	Laufzeit	Finanzierungsquellen		
			Landesbeitrag in Mio. Euro	Kommunaler Finanzausgleich in Mio. Euro	Eigenanteil in Mio. Euro
RIP	3.825	2012-2026	1.275	1.275	1.275
NRW	5.850	2012-2020	3.500	2.350	–
He	3.200	–	3.200	–	–
Ni	1.260	2012-2029	630	630	–
SH	950/750*	2012-2021			–
	(294)**	(2012-2018)**	150*	800*	
ST	513	2010-2016	513	–	–

\* Die gesamten Maßnahmen des schleswig-holsteinischen Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes werden mit 950 Mio. Euro beziffert. Davon kommen 150 Mio. Euro vom Land, während der überwiegende Teil, insgesamt 800 Mio., aus einer Umverteilung der Finanzausgleichsmasse stammt. Zu berücksichtigen ist, dass die Konsolidierungshilfen, die den Entschuldungsfonds in Schleswig-Holstein im engeren Sinne ausmachen, nur eine Summe von 750 Mio. Euro umfassen, während die übrigen 200 Mio. Euro weiterhin für Fehlbetragszuweisungen verwendet werden sollen.

\*\* Laut des Änderungsgesetzes der Koalition aus SPD, Grünen und SSW werden Betrag und Laufzeit der Finanzhilfen wieder zugunsten der Fehlbetragszuweisungen reduziert und sollen nur noch insgesamt 294 Mio. Euro betragen.

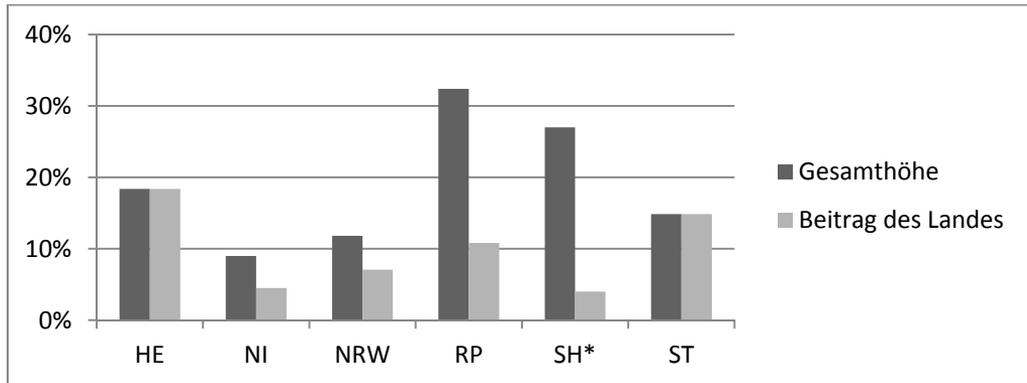
Quellen: SchusG (Hessen), Stärkungspaktgesetz (NRW), §14a-e NFAG, *Holler* 2012, Kommunale Spitzenverbände RIP/Landesregierung Rheinland Pfalz 2010,

Die höchsten Gesamtbeträge weisen die Schutzschirme in den Bundesländern auf, in denen auch die kommunale Verschuldung am größten ist (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hessen). Dagegen sind die Programme in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt vergleichsweise gering ausgestattet. Die Mittel bringt indes nur in Hessen und in Sachsen-Anhalt allein das Land auf, wohingegen die kommunale Ebene in den anderen Fällen in unterschiedlichem Ausmaß zur Finanzierung der Fonds herangezogen wird. Im Falle Hessens ist indes zu berücksichtigen, dass das Land bereits 2010, im Vorfeld des Schutzschirmgesetzes, die Finanzausgleichsmasse um jährlich 360 Millionen Euro kürzte, sodass die Kommunen zumindest mittelbar an der Finanzierung beteiligt wurden. In Schleswig-Holstein ersetzen die Finanzhilfen die zuvor gewährten Fehlbetragszuweisungen und beruhen fast ausschließlich auf einer Umverteilung der Finanzausgleichsmasse.<sup>4</sup>

Aus dem Vergleich der Finanzierungsquellen ergeben sich somit drei Varianten:

1. landesfinanzierte Fonds (Hessen, Sachsen-Anhalt),
2. mischfinanzierte Fonds (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) sowie
3. ein kommunaler Solidaritätsfonds (Schleswig-Holstein).

Abbildung 4: Höhe der Rettungsschirme in Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung



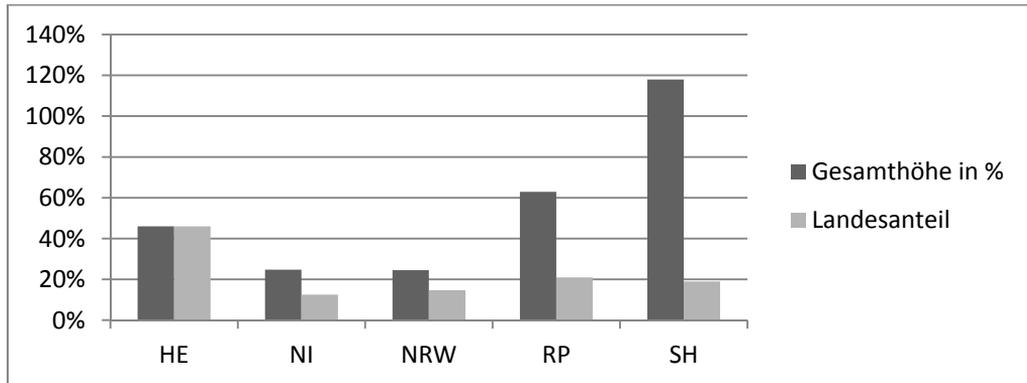
\* Einschließlich Fehlbetragszuweisungen.

Quelle: Eigene Rechnung.

Zusammen mit dem Eigenanteil der teilnehmenden Kommunen (im Falle von Rheinland-Pfalz) sowie den Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) könnten je nach Bundesland zwischen 9 und 32 Prozent der kommunalen Gesamtverschuldung über die Entschuldungsprogramme abgebaut werden. Die Leistungen der Länder im Rahmen der Rettungsschirme decken allerdings nur einen Bruchteil der jeweiligen kommunalen Gesamtverschuldung ab (zwischen 4 Prozent in Schleswig-Holstein und 18 Prozent in Hessen).

Andererseits umfassen die Mittel der Entschuldungsfonds einen beträchtlichen Teil der Kassenkredite. Die Ausnahme ist Sachsen-Anhalt, wo durch das Programm lediglich fundierte Schulden abgelöst werden können. Bei den übrigen Bundesländern decken die Mittel aus den Entschuldungsfonds zwischen 118 Prozent (Schleswig-Holstein) und 25 Prozent (Niedersachsen) der Liquiditätsverschuldung der kommunalen Ebene ab (siehe Abbildung 5). Nichtsdestotrotz sind auch hier die unterschiedlichen Finanzierungsquellen zu berücksichtigen. So umfasst lediglich der hessische Landesanteil einen wesentlichen Teil der kommunalen Kassenkredite (46 Prozent), während die Finanzhilfen der Länder in den übrigen Fällen zwischen 13 Prozent (in Niedersachsen) und 21 Prozent (in Rheinland-Pfalz) der Liquiditätsverschuldung schwanken.

Abbildung 5: Höhe der Rettungsschirme in Prozent der kommunalen Liquiditätsverschuldung



\* Einschließlich Fehlbetragszuweisungen.

Quelle: Eigene Rechnung.

Die geringen zur Verfügung gestellten Landesmittel nähren die Zweifel an der Effektivität der Programme. Fraglich bleibt ferner, ob die finanziellen Hilfen zumindest so zielgerichtet sind, dass sie in besonders hoch verschuldeten Gemeinden zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

### 3.2 Auswahlkriterien und Verteilungsschlüssel

Die Auswahl der geförderten Kommunen erfolgt in allen Fällen nach „Bedürftigkeit“, wobei sich die konkreten Kriterien unterscheiden. Gemeinsam ist den Programmen jedoch, dass sie Datengrundlagen aus dem Vorfeld der Gesetzgebung nutzen, um Fehlanreize zu vermeiden. Zudem bedarf es zur Beteiligung an den Programmen eines entsprechenden Ratsbeschlusses, sodass in den jeweiligen Gesetzen nur der potentielle Teilnehmerkreis festgelegt ist.

Diesbezüglich ist der nordrhein-westfälische Rettungsschirm eine Ausnahme, da überschuldete Kommunen zur Teilnahme verpflichtet sind. Diese profitieren dafür als einzige von der Landeshilfe, während die Gelder für die 27 freiwillig teilnehmenden Kommunen ausschließlich aus dem kommunalen Finanzausgleich stammen.<sup>5</sup> In beiden Gruppen kommen die meisten beteiligten Kommunen aus dem Ruhrgebiet, wobei Duisburg, Oberhausen (zur Teilnahme verpflichtete Kommunen) sowie Essen und Gelsenkirchen (freiwillig teilnehmende Kommunen) die größten Städte sind.

In Hessen erfolgte die Auswahl der Kommunen anhand eines Kennzahlensystems, das gleichzeitig Grundlage für die Verteilung der finanziellen Hilfen ist. Dieses Kennzahlensystem basiert auf dem Mehrjahresdurchschnitt des Haushaltsergebnisses und den Kassenkrediten (in Euro je Einwohner), die in hessischen Kommunen vergleichsweise hoch sind (siehe Abschnitt 2). Insgesamt wurden 106 Kommunen als „konsolidierungsbedürftig“ identifiziert, von denen mit Ausnahme von vier kleineren Gemeinden alle die Finanzhilfen beantragt haben (*Hessisches Ministerium der Finanzen* 2012). Unter den potentiellen „Schutzschirmkommunen“ befinden sich u.a. die kreisfreien Städte Kassel, Offenbach und Darmstadt sowie zwei Drittel der Landkreise.

In Niedersachsen werden Kommunen mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft und überdurchschnittlich hohen Kassenkrediten berücksichtigt, wenn sie nicht zur Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft in der Lage sind. Obwohl Niedersachsen nicht zu den Bundesländern zählt, in denen die Liquiditätsverschuldung der kommunalen Ebene besonders hoch ist (siehe Abschnitt 2), hat es dort in den letzten Jahren einen permanenten Anstieg der Kassenkredite gegeben, der diesen Indikator sinnvoll erscheinen lässt. Darüber hinaus müssen die Kommunen zur Fusionen bereit sein. Auf einen Zusammenschluss kann nur verzichtet werden, wenn der Haushaltsausgleich mithilfe des Fonds auch ohne Gebietsveränderung möglich ist. Laut Angaben aus dem niedersächsischen Innenministerium werden Verhandlungen mit circa 100 Kommunen geführt. Darunter befinden sich vor allem kreisangehörige Städte und Gemeinden, aber auch einige Kreise und kreisfreie Städte (z.B. Göttingen und Hildesheim, vgl. Häusler 2011).

Von den schleswig-holsteinischen Finanzhilfen können diejenigen Kommunen profitieren, die ihr Defizit nicht allein mit eigenen Mitteln und allgemeinen Finanzzuweisungen abbauen können. Konkret wurden zwei Zugangskriterien festgelegt: Die anspruchsberechtigten Kommunen müssen zwischen 2002 und 2009 mindestens fünfmal den Haushaltsausgleich verfehlt haben und zusätzlich für 2009 einen aufgelaufenen Fehlbetrag von mindestens fünf Millionen Euro aufweisen. Diese Anspruchsvoraussetzungen begrenzen die Finanzhilfen zwangsläufig auf die vier kreisfreien Städte sowie einige Kreise und größere Gemeinden. Von den 17 teilnahmeberechtigten Kommunen, darunter alle vier kreisfreien Städte sowie jeweils sechs Kreise und Gemeinden, entschloss sich lediglich das kreisangehörige Elmshorn gegen die Teilnahme am Fonds (*Behörden Spiegel* 2012). Das Gesetz regelt weiterhin die Aufteilung der Mittel nach Körperschaftstypen und weist der Gruppe der kreisfreien Städte sowie der Gruppe der Kreise und kreisangehörigen Städten und Gemeinden jeweils die Hälfte der Gelder zu. Innerhalb der einzelnen Körperschaftstypen ist der aufgelaufene Fehlbetrag das Verteilungskriterium.

In Sachsen-Anhalt können alle Kommunen die Hilfen beantragen, die fundierte Kredite haben, sodass circa 65 Prozent von ihnen vom „Stark II“-Programm erfasst sind.<sup>6</sup> Nach dem ersten Programmjahr 2011 haben 103 Kommunen (40 Prozent der Antragsberechtigten) einen Teilnahmeantrag eingereicht. Darunter befinden sich alle drei kreisfreien Städte und einige Kreise, sodass ein Großteil der Fördersumme (57 Prozent) bereits abgerufen wurde (*Investitionsbank Sachsen-Anhalt* 2011).

Tabelle 3: Teilnehmerkommunen der Entschuldungsprogramme nach Bundesländern

Land	Kommunen	Teilnahmeberechtigte Kommunen	Teilnehmende Kommunen	Davon Empfänger von Landhilfen
RIP	2.330	1.108	ca. 600	ca. 600
NRW	426	61	34	34
He	447	106	102	102
Ni	1.046	k.A.	ca. 100	ca. 100
SH	1.131	17	16	16
ST	369	251	103	103

Das rheinland-pfälzische Entschuldungsprogramm weist einen ähnlich großen Kreis Anspruchsberechtigter auf, da alle Kommunen mit Kassenkrediten teilnehmen können. Die jeweilige Höhe der Hilfen berechnet sich jedoch nach dem Anteil an der gesamten kommunalen Liquiditätsverschuldung, die in diesem Bundesland vergleichsweise hoch ist (siehe Abschnitt 2). Infolgedessen umfasst der Kreis der Teilnahmeberechtigten alle

kreisfreien Städte, nahezu alle Landkreise sowie circa die Hälfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bislang nehmen etwas mehr als die Hälfte der berechtigten 1.108 Kommunen teil, darunter die zwölf kreisfreien Städte, auf die sich der Großteil der Liquiditätsverschuldung konzentriert (*Boettcher/Brand/Junkernheinrich* 2010, S. 97, *Landtag Rheinland-Pfalz* 2012).

Entweder arbeiten die Entschuldungsfonds weitgehend nach dem „Gießkannenprinzip“ – wie in Rheinland-Pfalz sowie mit Abstrichen in Hessen und Sachsen-Anhalt – oder sie konzentrieren die Hilfen auf wenige hochverschuldete Kommunen – wie in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

### 3.3 Bedingungen und Sanktionen

Die Teilnahme an den kommunalen Rettungsschirmen ist – wie im Falle ihrer europäischen Pendanten – an Bedingungen geknüpft. Grundsätzlich schließen Bundesländer und Kommunen jeweils einen Vertrag ab, in dem die Konsolidierungsmaßnahmen festgehalten sind, die im Gegenzug für die Finanzhilfen durchzuführen sind. Die Verträge bedürfen einer Zustimmung des Rates, sodass die Entscheidung für bestimmte Einsparungen bzw. Steuer- oder Gebührenerhöhungen formal auf der kommunalen Ebene verbleibt. Die Einhaltung der Verpflichtungen muss die Kommune in regelmäßigen Berichten belegen, andernfalls drohen Sanktionen, z.B. eine Aussetzung oder Kündigung des Vertrages bzw. eine Rückforderung gezahlter Leistungen. Darüber hinaus wird teilweise auf aufsichtsrechtliche Mittel verwiesen.

In Nordrhein-Westfalen schließen Land und Rettungsschirm-Kommunen zwar keinen formalen Vertrag, allerdings müssen die Kommunen einen Haushaltssanierungsplan vorlegen, aus dem hervorzugehen hat, wie der Defizitabbau erfolgen soll. Bei Verstößen gegen die Konsolidierungsplanung setzt das zuständige Regierungspräsidium eine Frist zum Abstellen der Mängel, deren Nichteinhaltung zur Entsendung eines Staatskommissars führt, der die Aufgaben von Rat und Bürgermeister übernimmt. Ob dieses Mittel durch das Stärkungspaktgesetz zu einer realen Handlungsoption wird, bleibt indes fraglich. So gelten die nordrhein-westfälischen wie die rheinland-pfälzischen Aufsichtsbehörden bei Experten als „Kommunalnachsicht“ oder „Kommunalwegsicht“, weil sie kommunale Verschuldungspolitik nicht wirkungsvoll sanktionieren (*Junkernheinrich* 2012). Zwar wurde das Sanktionsinstrumentarium verschärft, allerdings blieb die gewünschte Wirkung bislang aus. (siehe Abschnitt 4.2).

In Hessen werden Verstöße der Kommune gegen ihre Konsolidierungsvereinbarung mit einer Einstellung oder Rückforderung der Hilfen sowie mit aufsichtsrechtlichen Zwangsmaßnahmen geahndet. Darunter fallen u. a. Unterrichtung, Beanstandung, Anweisung, Ersatzvornahme sowie die Entsendung eines Beauftragten oder die Auflösung der Gemeindevertretung (§§ 137-141a HGO). Im Falle kreisangehöriger Städte und Gemeinden, die am Schutzschirm teilnehmen, wurde zudem die Finanzaufsicht von den Kreisen auf die Regierungspräsidien übertragen. Den Kreisen traute das Land eine effektive Kontrolle der Konsolidierungsmaßnahmen nicht zu, da Landräte ihre Wiederwahlchancen nicht durch Eingriffe in die Haushalte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mindern würden und enge personelle Verflechtungen zwischen den Körperschaften (z.B. Bürgermeister als Kreistagsmitglieder) bestünden (*Dreßler* 2012, S. 290). Nichtsdestotrotz sind auch die hessischen Regierungspräsidien zurückhaltend bei der Sanktionierung,

obwohl sie zumindest bei Kassenkrediten im Vergleich zu ihren Pendanten aus Nordrhein-Westfalen über stärkere rechtliche Eingriffsmöglichkeiten verfügen (*Pflock* 2001) (siehe 4.2).

Auch in Rheinland-Pfalz schließen Land und Kommunen Konsolidierungsverträge ab. Darin verpflichten sich die Kommunen, ein Drittel der Konsolidierungshilfen selbst zu erbringen und die Gelder zweckentsprechend zu verwenden, andernfalls droht eine Aussetzung oder Kündigung des Vertrags.

In Niedersachsen schließen Land und Kommunen einen „Entschuldungsvertrag“, der eine Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten, Sparmaßnahmen bei den freiwilligen und pflichtigen Leistungen sowie ggf. eine Gemeindefusion verlangt, die zu einer effizienteren Erbringung kommunaler Aufgaben beitragen soll (*Fuchs* 2011).

Vergleichsweise detailliert sind die Bedingungen und Sanktionen für die schleswig-holsteinischen Finanzhilfen geregelt. Die Kommunen müssen nicht nur Konsolidierungsmaßnahmen in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Innenministerium vereinbaren. Weiterhin konkretisiert eine Richtlinie des Ministeriums die Anforderungen. Demnach müssen die Maßnahmen einen strukturellen, jährlich wiederkehrenden Konsolidierungseffekt haben und einen festgelegten Richtwert erreichen. Neue freiwillige Leistungen sind mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen in gleicher Höhe auszugleichen und Personal- und Sachkosten müssen überprüft werden. Auf der Ertragsseite werden die Ausschöpfung von Beiträgen und Entgelten verlangt und Mindestsätze für die Kommunalsteuern und Kreisumlagen festgelegt. Über die Einhaltung der Auflagen ist jährlich an die Aufsichtsbehörden zu berichten, die bei Verstößen Kürzungen der Konsolidierungshilfen einleiten können (*Innenministerium SH*).

Auch die sachsen-anhaltinische „Konsolidierungspartnerschaft“ erfordert von den Kommunen eigene Maßnahmen, die ggf. in einem von der Kommunalaufsicht akzeptierten Haushaltssicherungskonzept dokumentiert sein müssen. Falls vereinbarte Zielwerte (z.B. zu Kreditverbindlichkeiten je Einwohner oder zur Schuldendienstquote) nicht eingehalten werden, drohen Zinsaufschläge oder die Einstellung der Hilfen.

Die Bedingungen und Sanktionen, die in den Rettungsschirmgesetzen vorgesehen sind, scheinen zunächst kaum abschreckend. Indessen muss berücksichtigt werden, dass in den jeweiligen Verträgen zwischen Landesregierung und Kommunen durchaus konkrete Sparmaßnahmen verankert sind, die kommunale Akteure auf viele Jahre hin binden. Die Verhandlungen zwischen Kommunen und Aufsichtsbehörden sind dabei intransparent, sodass häufig unklar bleibt, ob bestimmte Konsolidierungsmaßnahmen auf örtlicher Prioritätensetzung oder auf Vorgaben der Kommunalaufsicht beruhen.

Die Logik der Rettungsschirme läuft zudem auf eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ hinaus, die nur von Erfolg gekrönt sein kann, wenn die kommunale Haushaltskrise vordringlich lokale Ursachen hätte. Die Schiefelage der Kommunalfinanzen ist jedoch ein multikausales Problem, das nur zu einem Teil auf endogene, d.h. örtlichen oder kommunalpolitisch beeinflussbaren Faktoren zurückzuführen ist. Vielmehr sind exogene Gründe, wie gegebene institutionelle oder sozio-ökonomische Bedingungen sowie die Gesetzgebung übergeordneter Ebenen, mindestens ebenso wirkmächtig (*Holtkamp* 2010, S. 8, 2007, S. 12). Folglich reicht „Hilfe zur Selbsthilfe“ einschließlich strikter Bedingungen für die Kommunen keinesfalls aus, um ihre finanzielle Krise zu lösen.

## 4. Strukturelle Ursachen und aktuelle Anlässe

Den Akteuren der Landesebene dürfte die begrenzte Problemlösungskapazität der Rettungsschirme durchaus bewusst sein. Die hinlänglich bekannten Reformblockaden und Steuerungsdefizite im Mehrebenensystem des deutschen Föderalismus (*Benz 2009*) sorgen jedoch in Kombination mit aktuellen Entwicklungen in der Bankenregulierung und am Kapitalmarkt für einen Handlungsdruck, der zu kurzfristigen inkrementellen Maßnahmen führt.

### 4.1 Die „Unmöglichkeit“ einer Gemeindefinanzreform

Um die kommunale Haushaltskrise zu lösen, bedürfte es einer umfassenden Reform der Kommunalfinanzen, die folgende Probleme systematisch angeht:

- die Volatilität der Gewerbesteuereinnahmen,
- die mangelnde Einhaltung der Konnexität von Aufgaben- und analogen Finanzzuweisung (d.h. des Konnexitätsprinzips),
- die steigenden Sozialausgaben, die kommunal kaum steuerbar sind, weil sie sich sowohl aus bestimmten örtlichen Problemlagen als auch gesetzlichen Leistungsverpflichtungen ergeben, sowie
- Steuerreformen der staatlichen Ebenen zu Lasten der Kommunen.

Den letzten Vorstoß des Bundes, der die Gewerbesteuer durch einen örtlichen Zuschlag zur Einkommens- und Unternehmenssteuer ersetzen wollte, wiesen die Kommunen zurück, da sie eine Verschärfung der Ungleichverteilung zwischen Städten und Gemeinden befürchteten (*Simmler/Walch 2011*). Die Änderungen, welche die Gemeindefinanzkommission aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden letztlich auf den Weg brachte, beschränkt sich somit auf kurzfristige Entlastungen der Kommunen, wie die schrittweise Übernahme der Grundsicherung im Alter durch den Bund. Die genannten strukturellen Probleme konnte die Kommission ebenso wenig lösen wie ihre Vorgänger unter den Regierungen Kohl und Schröder. Auch diese verfehlten den „großen Wurf“, den etwa eine Reduzierung kommunaler Sozialausgaben im Rahmen der Hartz-Gesetze bringen sollte (*Doring/Feld 2005, Fuest/Thöne 2005*). Selbst die letzte große Koalition, die im Zuge der Föderalismusreform II (*Baus/Fischer/Hrbek 2007*) immerhin auf die direkte Aufgabenübertragung vom Bund auf die Gemeinden verzichtete (Art. 84 Abs. I Satz 7 GG), konnte den Erwartungen nicht gerecht werden. Eine weitreichende Reform wie unter der ersten großen Koalition, die 1969 durch Einführung des kommunalen Einkommenssteueranteils im Tausch für die Gewerbesteuerumlage die Volatilität und regionalen Unterschiede kommunaler Einnahmen begrenzte, blieb aus (*Müller 2010, S. 4*). Obwohl sich Akteure aller Ebenen über den Reformbedarf einig sind, führen die Verteilungseffekte fast zwangsläufig zu einer Blockade (*Junkernheinrich 2003*). Dabei beschränken sich die Gegensätze keinesfalls auf Konflikte zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Auch zwischen den Körperschaftstypen bzw. zwischen Kommunen aus ländlichen Gebieten, Metropolregionen und Regionen im Strukturwandel bestehen zum Teil erhebliche Differenzen (*Junkernheinrich 2003, S. 424*). Hinzu kommen weitere Positionen, die gesellschaftliche Gruppen (wie Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften oder der Bund der Steuerzahler) sowie Fachpolitiker und -bürokraten in die Auseinandersetzungen einbringen

(*Junkernheinrich* 2003, S. 424). Infolgedessen ist eine Vielzahl von Akteuren in Gemeindefinanzreformen involviert, deren Präferenzen weit auseinanderliegen und über die Zeit äußerst stabil sind.

## 4.2 Steuerungsdefizite im Mehrebenensystem der Länder

Doch nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Landesebene sind die Handlungsalternativen begrenzt. Der Selbstverwaltungsgrundsatz bestimmt die finanzielle Eigenverantwortung der Kommunen, sodass der hierarchischen Steuerung durch die Länder bzw. ihre Aufsichtsbehörden enge institutionelle Grenzen gesetzt sind. Indessen können die Länder über die Gemeindeordnungen und das Haushaltsrecht die Rahmenbedingungen der kommunalen Haushaltspolitik bestimmen. Insbesondere durch die Reformen der Gemeindeordnungen und die Einführung doppischer Rechnungssysteme haben die Länder versucht, die Voraussetzungen für eine Konsolidierung auf kommunaler Ebene zu schaffen.

Erstere bewirkten eine institutionelle Stärkung der Bürgermeister, weil von exekutiver Führung und einer mit ihr einhergehenden klaren Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten eine Eindämmung kommunaler Verschuldung erwartet wurde (*Haus* 2005, S. 89). Derweil haben diese Kausalannahmen (*Banner* 1987, 1989) der empirischen Prüfung nicht standgehalten.<sup>7</sup> Die Erklärungskraft der institutionellen Regeln der Gemeindeordnungen wurde überschätzt, weshalb ihre Reformen in den 1990er Jahren die kommunale Verschuldung nicht eindämmten.

Auch bei der Umstellung des Rechnungssystems von Kameralistik auf Doppik sind Zweifel angebracht, ob durch sie die Haushaltskonsolidierung unmittelbar vorangetrieben wird. Kommunale Akteure gewinnen zwar durch die Doppik zusätzliche Informationen, die Wirkungen heutiger Finanzentscheidungen auf zukünftige Generation besser abbilden, indessen fallen zunächst hohe Umstellungskosten an. Langfristig können die neuen Daten zwar eine gezieltere Konsolidierungspolitik unterstützen, allerdings bleibt abzuwarten, ob die Verarbeitungskapazitäten von kommunaler Politik und Verwaltung dazu ausreichen (*Rehm/Tholen* 2008, S. 54, *Fudalla/Schwarting/Wöste* 2005, *Andreas Wyborny* 2006, S. 111).

Die Erfolgsaussichten einer solchen (Kontext-)Steuerung durch die Länder bleiben demnach begrenzt, allerdings ist auch die hierarchische Steuerung keine Handlungsalternative. Hierarchische Interventionen können über die Genehmigung der Kreditaufnahme, das Konsolidierungs- und Nothaushaltsrecht sowie in letzter Konsequenz über die Entsendung eines Beauftragten der Aufsichtsbehörde, der die Aufgaben kommunaler Entscheidungsorgane wahrnimmt, ausgeübt werden. Die bekannten Implementations-, Motivations- und Wissensprobleme hierarchischer Steuerung (*Mayntz* 1987, 1997, S. 186) treten auch in diesem Politikfeld auf. Dementsprechend schöpfen die Kontrollbehörden den gegebenen Rechtsrahmen aufgrund von Zielkonflikten, mangelnden Kapazitäten sowie vielfältigen kommunalen Vermeidungsstrategien keineswegs aus. Die Aufsicht muss immer zwischen zwei gegensätzlichen Zielen abwägen. So läuft sie als Akteur des Landes bzw. Landkreises permanent Gefahr als Mitschuldiger der Misere identifiziert zu werden, was sie nur durch Verzicht auf hierarchische Steuerung und die Zurückstellung von Konsolidierungsabsichten vermeiden kann (*Holtkamp* 2006, *Glöckner/Mühlenkamp* 2009, S. 413, *Herrmann* 2011, S. 10, *Holtkamp* 2010, S. 62, *Pflock* 2001, S. 12). Dementsprechend ist etwa die Sanktion in Form der Entsendung eines Staatskommissars keine ernst-

zunehmende Handlungsoption. Selbst in den „Krisenländer“ Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird auf diese Möglichkeit entweder gar nicht oder allenfalls temporär in wenigen kleineren Kommunen zurückgegriffen (Duve 2008, S. 287, *Holtkamp* 2006, S. 5, 2007, S. 15). Die Landesregierungen haben auf die Haushaltskrise durchaus mit einer Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums reagiert. Dementsprechend verfügt Nordrhein-Westfalen inzwischen über die formal strikteste Haushaltsaufsicht und die dortigen Aufsichtsbehörden wenden die Eingriffsmöglichkeiten, wie die genehmigungspflichtigen Haushaltssicherungskonzepte und das Nothaushaltsrecht, auch massenhaft an.<sup>8</sup> Nichtsdestotrotz bleiben auch hier Lücken, wie bei der Genehmigung von Kassenkrediten,<sup>9</sup> die Kommunen nutzen, um der hierarchischen Steuerung zu entgehen. Zudem erschweren die Kommunen die Kontrolle durch formelle Privatisierungen und verhindern repressive Eingriffe, indem sie parteipolitische Kontakte zur Landesebene nutzen oder den Klageweg beschreiten (*Holtkamp* 2006, S. 2, *Pflock* 2001, S. 15, *Dreßler* 1998). Hinzu kommt die zunehmende Überlastung der Kommunalaufsichten angesichts der kommunalen Haushaltskrise, sodass sie auf Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ setzen (*Holtkamp* 2006), deren Erfolg aber wiederum von einer glaubhaften Sanktionsandrohung abhängig ist.

Im Endeffekt sind alle bisherigen Versuche der Länder gescheitert, die Konsolidierungsbereitschaft kommunaler Akteure zu steuern. In dieser Situation bieten die Rettungsschirme eine Möglichkeit, den Kommunen über Verträge Bedingungen aufzuerlegen und es ihnen zu überlassen, definierte Ziele unter Berücksichtigung lokal-spezifischer Voraussetzungen zu realisieren. Die Umsetzung der in den Verträgen vereinbarten Maßnahmen lässt sich durch die Länder vergleichsweise leicht nachvollziehen, sodass der zusätzliche Aufwand für die Aufsicht begrenzt ist. Allerdings ändern die Rettungsschirmgesetze und die zugehörigen Verträge nichts an den Zielkonflikten der Aufsicht, sodass offen bleibt, wie strikt letztlich die Sanktionierung ausfällt.

### 4.3 Bankenregulierung und Misstrauen auf dem Kapitalmarkt

Bislang besteht für Kommunen kein verpflichtendes Rating, da für sie die sogenannte „Partial-Use-Option“ gilt. Zwar ist die Eigenkapitalunterlegung eines Kredites gemäß der Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute (Basel II) bzw. der entsprechenden EU-Rechtsetzung (Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG) grundsätzlich von der Bonität des Schuldners abhängig, indessen kann die nationalstaatliche Rechtsetzung bestimmen, dass Forderungen an Kommunen wie Forderungen an den Gesamtstaat behandelt werden (*Rehm/Tholen* 2008, S. 89). Diese Ausnahmeregelung, die der deutsche Gesetzgeber genutzt hat, steht jedoch durch die neuen Eigenkapitalbestimmungen (Basel III) auf der Kippe (*Rehm* 2012b, S. 427). Von einer strikteren Bankenregulierung wären dabei nicht nur international tätige Investmentbanken, sondern auch Sparkassen und Genossenschaftsbanken betroffen, die zu den relevanten Kreditgebern der Kommunen zählen.

Während sich Befürworter des Ratings eine politisch unabhängige Kontrolle erhoffen, die effektiver als die Aufsichtsbehörden agiert und langfristige Konsolidierungseffekte ermöglicht, befürchten Kommunen und Landesregierungen eine drastische Verteuerung der Kommunalkredite (*Glöckner/Mühlenkamp* 2009, S. 416, *Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände* 2012, *Bundesrat* 2012, *Deutsche Bank* 2011). Derzeit finden diese Stimmen jedoch kein Gehör bei der Bundesregierung.

Nichtsdestotrotz herrscht unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen um Basel III Unruhe auf dem Markt für Kommunalkredite. Viele Großbanken prüfen intern die Bonität von Kommunen und Rating-Agenturen erstellen erste Studien zu Kommunalfinanzen (Rehm 2012b, S. 424, 2012a, *Fitch Ratings* 2010, *Haushaltszeitung* 4-5). Zwar gelten deutsche Kommunen in der europäischen Staatsschuldenkrise noch als vergleichsweise „sicherer Hafen“, weshalb Kreditgeber derzeit Niedrigzinsen für Kommunalkredite bieten, dennoch können sich die Vorzeichen schnell wieder ändern. Dass die Zweifel an der Solvenz öffentlicher Schuldner nicht auch auf die Kommunen übergreifen, ist keineswegs sicher. So stiegen 2011, als die meisten Bundesländer ihre Entschuldungsprogramme formulierten, vermehrt Kreditgeber aus dem ohnehin wenig gewinnträchtigen Geschäft mit den Kommunen aus oder verschärften zumindest ihre Konditionen (Grunwald 2011, *Haushaltszeitung* 4-5, S. 8).

In dieser Situation kommt den kommunalen Rettungsschirmen eine Signalwirkung zu, indem sie das bündische Prinzip betonen. Die Botschaft soll lauten, dass Kredite für Kommunen weiterhin kein Ausfallrisiko haben, da die Länder bzw. die kommunale Solidargemeinschaft im Ernstfall Nothilfe leisten.

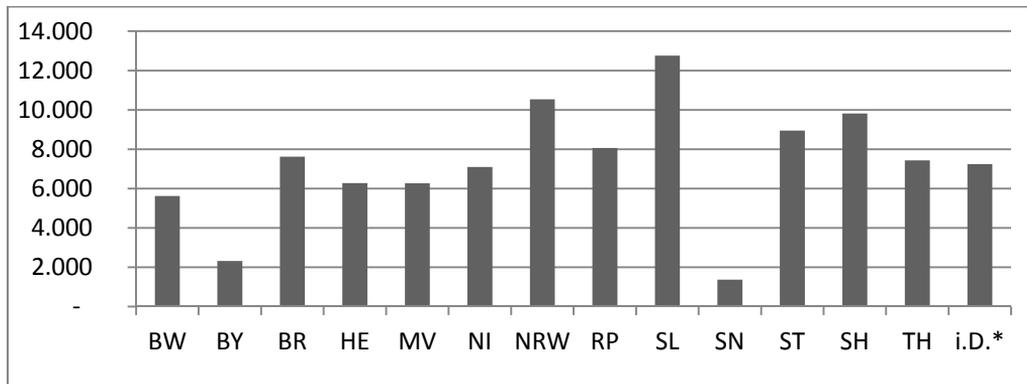
#### 4.4 Schuldenbremsen und Haushaltslage der Länder

Unter den fünf Flächenländern mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung der Landesebene befinden sich vier Bundesländer mit einem kommunalen Rettungsschirm (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz, siehe Abbildung 6). Den Haushaltsausgleich erreichte im vergangenen Jahr keines der sechs Länder mit einem Entschuldungsprogramm (siehe Abbildung 7). Insgesamt gehen im Vergleich hohe Verschuldungsraten auf Landes- und kommunaler Ebene einher, weshalb insbesondere in den „Krisenländern“ die Spielräume für Finanzhilfen der Länder beschränkt sind. Die einzige Ausnahme bildet Hessen, wo das Land unterdurchschnittlich verschuldet ist. Dies könnte eine Ursache für den vergleichsweise hohen Beitrag des Landes zum Entschuldungsprogramm sein, wobei die angesprochene Kürzung im Finanzausgleich berücksichtigt werden muss.

Trotzdem verlangen die Schuldenbremsen ab 2020 überall ausgeglichene Länderhaushalte und erlauben lediglich in außergewöhnlichen Notsituationen, Naturkatastrophen oder Konjunkturerinbrüchen eine Schuldenaufnahme. Die Kommunen werden in den Schuldenbremsen nicht berücksichtigt, weshalb zu befürchten ist, dass die Länder ihre Haushalte auf Kosten der kommunalen Ebene weiter konsolidieren (Sidki 2011). Im Saarland, dem einzigen „Krisenland“ ohne Rettungsschirm, argumentierte die Regierung, dass bereits jetzt keine Spielräume für Landeshilfen bestehen (*Saarbrücker Zeitung* 2012) und verankerte stattdessen eine „kommunale Schuldenbremse“.

In den Bundesländern mit kommunalen Rettungsschirmen scheint hingegen eine andere Sichtweise vorzuherrschen. Die Schuldenbremse wird dort als weiterer Anlass für eine zeitnahe Implementation der Entschuldungsfonds interpretiert, um die Kommunen vor Inkrafttreten der neuen Budgetrestriktionen der Länder zu konsolidieren und damit der künftigen Beschränkung landespolitischer Handlungsspielräume zuvorzukommen (Junkernheinrich 2010, 2011, S. 125, Junkernheinrich u.a. 2011, S. 238).

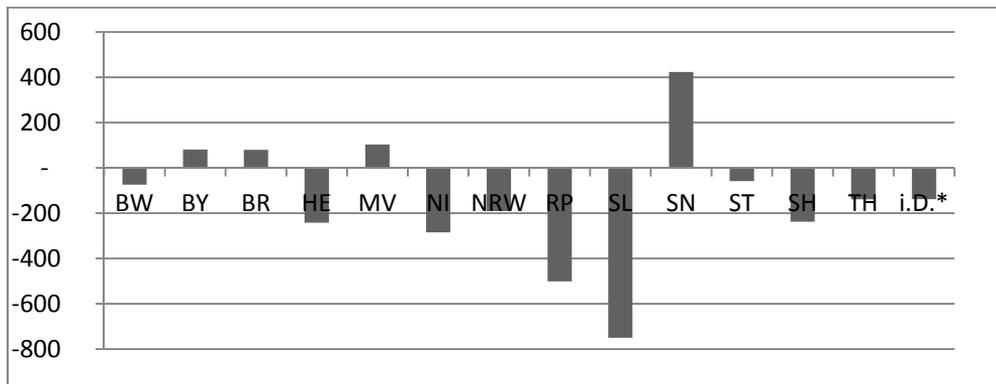
Abbildung 6: Verschuldung der Flächenländer in Euro je Einwohner



\* Durchschnitt der Flächenländer.

Quelle: Eigene Rechnung Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012,

Abbildung 7: Finanzierungssalden der Flächenländer 2011



\* Durchschnitt der Flächenländer.

Quelle: Eigene Rechnung (Statistisches Bundesamt 2011, Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012)

## 5. Kommunale Rettungsschirme und lokale Demokratie

Die Rettungsschirme beruhen auf Beschlüssen der legislativen Repräsentationsorgane der Länder, d.h. der jeweiligen Landtage, deren Mitglieder von den gleichen Wählerinnen und Wählern bestimmt worden sind, die auch die Mitglieder der Repräsentationsorgane der (potenziell) betroffenen Kommunen wählen. Dies Kongruenz zwischen denen, die die entscheidungsbefugten Landtage wählen, und denen die auf kommunaler Ebenen von den Entscheidungen der Landtage betroffenen sind, verleiht den kommunalen Rettungsschirme eine besondere demokratische Legitimation.

Zudem haben die Rettungsschirme in den meisten Ländern eine Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden zur Grundlage. Ausnahmen stellen Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein dar. Dort kam es aufgrund der geringen Anzahl profitierender Kommunen bzw. durch die vergleichsweise starke Inan-

spruchnahme der kommunalen Solidarität nicht zu einer Einigung mit den Spitzenverbänden (*AG der kommunalen Spitzenverbände NRW 2011, Innen- und Rechtsausschuss SH 2011*).

Darüber hinaus ist der nordrhein-westfälische „Stärkungspakt“ der einzige Rettungsschirm der eine pflichtige Teilnahme überschuldeter Kommunen vorsieht. In letzteren waren bereits zuvor aufsichtsrechtliche Eingriffe an der Tagesordnung, sodass bei ihnen kommunale Handlungsspielräume ohnehin als sehr begrenzt gelten können. In allen anderen Fällen ist ein Ratsbeschluss zur Teilnahme an den Rettungsschirmen erforderlich, der eine Zustimmung zu den vereinbarten Konsolidierungsmaßnahmen einschließt. Demokratietheoretische Erwägungen sind dabei wohl eher nachrangig. Vielmehr können die Länder durch diese formelle Selbstbindung der Kommunen rechtliche Schranken umgehen und das Motivationsproblem örtlicher Akteure verringern.

Bemerkenswert ist ferner, dass einzelne beteiligte Kommunen (wie z.B. Gießen und Göttingen) verstärkt um Transparenz bemüht sind und im Rahmen der Konsolidierung partizipative Instrumente nutzen. Aufgrund der Erfahrungen mit kommunalen Bürgerhaushalten liegt indes die Vermutung nahe, dass auch diese Verfahren weniger einer effektiven Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung dienen. Vielmehr ist anzunehmen, dass kommunale Akteure vor allem ihre eingeschränkten Handlungsspielräume darstellen und für die Akzeptanz ihrer Konsolidierungspolitik werben wollen (Stolzenberg 2012) – was allerdings im Hinblick auf die Qualität demokratischer Entscheidungsfindung nicht unterbewertet werden sollte (Heinelt 2008, S. 25).

## 6. Fazit : ein Tropfen auf dem heißen Stein

Die Rettungsschirme dienen vor dem Hintergrund von Neuerungen der Bankenregulierung und den nahenden Schuldenbremsen als kurzfristige Maßnahmen, die den Markt für Kommunalkredite beruhigen und örtliche Sparanstrengungen stärken sollen. Die Problemlösungskapazität der Programme bleibt indes begrenzt, wie *Junkernheinrich* treffend formuliert: „Man kann sich mit solchen Fonds Zeit kaufen, das grundlegende Problem lösen sie aber nicht“. (*Junkernheinrich* zit. in: *Haushaltszeitung* 4-5, S. 5). Die Bedingungen, die im Gegenzug für die Landeshilfen erfüllt werden müssen, können den einen oder anderen kommunalen Akteur zu einer verstärkten Konsolidierung antreiben, indessen gehen die Programme die exogenen, d.h. die nicht durch lokale Entscheidungen bedingten Ursachen der kommunalen Haushaltskrise nicht an. Um die kommunale Haushaltskrise zu lösen, wäre eine Gemeindefinanzreform, welche die angesprochenen Probleme auf der Einnahmenseite löst, ebenso erforderlich wie eine Eindämmung der Aufgabenabwälzung von Bund und Ländern auf die Kommunen, die seit Jahren die kommunalen Haushalte aus dem Gleichgewicht bringt.

## Anmerkungen

- 1 Überschrift der „Rheinischen Post“ über einen Entschuldungsplan der CDU-Fraktion im Landtag von NRW *RP Online* (2011).
- 2 Entsprechende Bestimmungen sind in den Gemeindeordnungen der „Krisenländer“ Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Hessen nahezu wortgleich verankert: § 89 Abs. 2 GO NRW, § 105 Abs. 2 GemO RIP, § 105 Abs. 2 HGO sowie § 94 Abs. 1 KSVG (Saarland).

- 3 Laut der Steuerglättungstheorie („taxsmoothing“) sollen Steuersätze bei Konjunkturschwankungen konstant gehalten werden, um administrative Transaktionskosten zu vermeiden und Bürgern sowie Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten. Konjunkturbedingte Defizite können demnach in Kauf genommen werden, wobei im Gegensatz zum nachfrageorientierten „deficit spending“ keine aktive Konjunkturpolitik begründet wird.
- 4 Fehlbetragszuweisungen werden gemäß § 16b FAG SH „zum Ausgleich unvermeidlicher Fehlbeträge“ gewährt. Im Vergleich zu den Finanzhilfen weisen diese Zuweisungen eine geringere Konditionalität auf und sind lediglich mit einer Reihe von „Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung“ verbunden (*Innenministerium SH 2012*).
- 5 Die Überschuldung tritt gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW ein, wenn das kommunale Eigenkapital aufgebracht ist und somit die Schulden das Vermögen übersteigen. Bei pflichtig teilnehmenden Kommunen trat die Überschuldung im Haushalt 2010 oder in der mittelfristigen Finanzplanung (2011-2013) ein. Bei freiwillig teilnehmenden Gemeinden lassen die Haushaltsdaten von 2010 eine Überschuldung in 2013-2016 erwarten.
- 6 Die ursprüngliche Förderliste umfasste 251 Kommunen. Zu diesem Zeitpunkt bestand Sachsen-Anhalt aus 369 Gemeinden sowie 18 Verbandsgemeinden. Im Zuge einer Gebietsreform reduzierte sich die Zahl auf 219 Gemeinden.
- 7 Lediglich in einer vergleichenden Fallstudie von Winkler-Haupt wurde der von Banner vermutete Zusammenhang bestätigt (*Winkler-Haupt 1988*), (1989), während andere Untersuchungen bei Kontrolle sozio-ökonomischer Faktoren keinen Erklärungswert der Gemeindeordnung für die fiskalische Performanz konstatieren (*Kunz/Zapf-Schramm 1989*) oder schlichtweg keine länderspezifischen Unterschiede feststellen (*Derlien 1976*). Zudem zeigt die Varianz der Haushaltsergebnisse innerhalb einzelner Länder, dass örtliche politische Konstellationen (Mehrheitsverhältnisse, Kohabitationsphasen) und Handlungsorientierungen kommunaler Akteure innerhalb desselben institutionellen Arrangements deutliche Unterschiede beim Policy-Output produzieren können (*Timm-Arnold 2011, S. 52, Holtkamp 2000*).
- 8 Haushaltsstrukturkonzepte, in einigen Bundesländern auch als Haushaltskonsolidierungs- bzw. Haushaltsstrukturkonzepte bezeichnet, enthalten Maßnahmen, mit denen eine Kommune ihren Haushalt konsolidieren will. Diese Maßnahmenpakete müssen zumeist beim Verfehlen des Haushaltsausgleich aufgestellt werden und bedürfen einer Zustimmung des Rates sowie in einigen Bundesländern der Genehmigung durch die Kommunalaufsicht. Ein ausführlicher Bundesländervergleich findet sich bei Geißler (*Geißler 2009*).  
Vom Nothaushaltsrecht sind Kommunen ohne geltende Haushaltssatzungen betroffen. Da dies häufig Folge eines nicht genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes ist, handelt es sich somit um die nächsthöhere Sanktionsstufe. Im Nothaushaltsrecht können Kommunen lediglich Ausgaben für Pflichtaufgaben tätigen, während die Spielräume für Investitionen und freiwillige Leistungen äußerst gering sind (§ 82 Abs. 1 GO NRW, § 99 Abs. 1 GmO RIP, § 99 Abs. 1 HGO, § 116 NKomVG).
- 9 Einen Sonderfall bilden dabei die Kassenkredite, bei denen der Rat jeweils die Höchstsätze festlegt. Die meisten Gemeindeordnungen bestimmen eine quantitative Grenze, ab der die Zustimmung der Aufsichtsbehörden notwendig ist. Lediglich in fünf Ländern, nämlich im „Krisentrios“ Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, bestehen keinerlei Genehmigungspflichten. Dabei sei vor monokausalen Betrachtungen gewarnt, da auch Hessen als Land mit der formal striktesten Kontrolle eine problematische Liquiditätsverschuldung von Kommunen aufweist.

## Literatur

- AG der kommunalen Spitzenverbände NRW*, 2011: Stärkungspaktfondsgesetz, Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Stellungnahme. 15/1010.
- Banner, Gerhard*, 1987: Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene – Ein politisches Problem, in: *Zeitschrift für Kommunalfinanzen*, S. 50-56.
- Banner, Gerhard*, 1989: Kommunalverfassungen und Selbstverwaltungsleistungen, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel ;, Boston: Birkhäuser, S. 37-61.
- Baus, Ralf Thomas u.a.* (Hrsg.), 2007: *Föderalismusreform II. Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat : Ergebnisse einer gemeinsamen Konferenz der*

- Konrad-Adenauer-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung und des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Baden-Baden: Nomos.
- Behörden Spiegel*, 2012: Finanzhilfen nur mit Konsolidierungsvertrag. Online verfügbar unter: <http://www.behörden-spiegel.de/icc/Internet/sub/9bc/9bc30ce2-e4b2-f631-68d3-e8b307b988f2,,aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-000000000011&uMen=f6810068-1671-1111-be59-264f59a5fb42&page=1&pagesize=10&startmon=04&startyear=2012&attr=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-eeee-000000000004,%C3%96ffentl.%20Wirtschaften.htm>, Stand: 10.10.2012.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden.
- Boettcher, Florian u.a.*, 2010: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Rheinland-Pfalz, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundesrat*, 2012: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen. 733/11.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände*, 2012: Position zu den von der EU geplanten Neufassung der Regelungen für die Banken- und Finanzmärkte („Basel III“).
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1976: Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Meisenheim a. Glan: Hain.
- Deutsche Bank*, 2011: Deutsche-Bank-Umfrage: Kommunen erwarten schwierigere Finanzierungsbedingungen durch Basel III. Online verfügbar unter: [https://www.deutsche-bank.de/medien/de/content/presse\\_informationen\\_2011\\_3638.htm](https://www.deutsche-bank.de/medien/de/content/presse_informationen_2011_3638.htm), Stand: 18.09.2012.
- Doring, Thomas/Feld, Lars P.*, 2005: Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt?- Eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6, S. 207-232.
- Dreßler, Ulrich*, 1998: Staatliche Kommunalaufsicht im Wandel, in: Kommunal Praxis, S. 230-232.
- Dreßler, Ulrich*, 2012: „Absehbare Veränderungen der staatlichen Kommunalaufsicht durch das hessische kommunale Schutzschirmgesetz vom 14.5.2012“, in: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, S. 290-300.
- Duve, Thomas*, 2008: Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse., in: Verwaltung & Management, 14, S. 281-336.
- Fitch Ratings*, 2010: German Municipalities: Important Role within the Federal System.
- Fuchs, Oliver*, 2011: Zukunftsvertrag. Modellprojekt Weg(e)weiser Demografischer Wandel. Workshop, Braunschweig.
- Fraktion der SPD, der Grünen und der Abgeordneten SSW*, 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Konsolidierungshilfe. Gesetzentwurf. Drucksache 18/192.
- Fudalla, Mark u.a.*, 2005: Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik?, in: Der Gemeindehaushalt, S. 53-56.
- Fuest, Clemens/Thöne, Michael*, 2005: Gemeindefinanzreform. Hintergründe, Defizite, Alternativen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, in: FiFo-Berichte, 1.
- Geißler, René*, 2009: Kommunalrechtliche Steuerungsansätze der Haushaltskonsolidierung. Haushaltssicherungskonzepte im Vergleich, Potsdam: Univ.-Verl.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Die kommunale Finanzkontrolle, in: Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung, 19, S. 397-420.
- Göhring, Uwe u.a.*, 2011: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ), 5, S. 1-5.
- Grunwald, Ekkehard*, 2011: Mit Diversifizierung gegen Kreditlimite. Eingeschränktes Liquiditätsangebot für Kommunen macht Gegenmaßnahmen notwendig, in: Der Neue Kämmerer, S. 8.
- Haus, Michael*, 2005: Lokale Politik in Deutschland: Zur Veränderung der Rahmenbedingungen, in: Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Egner, Björn/König, Christine (Hrsg.), Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden: Nomos, S. 77-100.
- Haushaltszeitung*, 2011: Kein Geld! Banken verschärfen Kreditvergabe für Kommunen, in: Haushaltszeitung – Magazin für Finanzmanagement in Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen, 4, S. 8.
- Häusler, Bernd*, 2011: Wege aus der kommunalen Finanzkrise. Entschuldungsfonds und nachhaltige Kommunalfinanzierung in Niedersachsen.

- Heinelt, Hubert, 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden: Nomos.
- Hessisches Ministerium der Finanzen, 2012: Finanzminister Dr. Thomas Schäfer: „Das Angebot des Landes ist auf eine überwältigende Resonanz gestoßen“, Pressemitteilung vom 02.07. 2012.
- Herrmann, Karolin, 2011: Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite, in: Wirtschaftsdienst, 91, S. 686-693.
- Holler, Benjamin, 2012: Kommunale Entschuldungsfonds – Weg aus der Schuldenfalle?, Berlin.
- Holler, Benjamin/Junkernheinrich, Martin, 2012: Kommunalfinanzen im Jahr 2011: Erste Schritte auf dem Pfad der Konsolidierung?, in: *Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 268-285.
- Holtkamp, Lars, 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien, Opladen: Leske + Budrich.
- Holtkamp, Lars, 2006: Kommunale Konsolidierung – viel Aufsicht, wenig Strategie und Transparenz, in: *Verwaltungsrundschau*, 52, S. 294-298.
- Holtkamp, Lars, 2007: Wer hat Schuld an der Verschuldung? Ursachen nationaler und kommunaler Haushaltsdefizite, in: *polis*, 64.
- Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- Innen- und Rechtsausschuss Schleswig-Holstein, 2011: Mündliche Anhörung zum Entwurf des Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetzes. Niederschrift. Drs. 17/1868.
- Innenministerium Schleswig-Holstein: Richtlinie über die Gewährung von Konsolidierungshilfen (§ 16 a FAG).
- Innenministerium Schleswig-Holstein, 2012: Erlass zur Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen.
- Investitionsbank Sachsen-Anhalt, 2011: Praxisbericht der Investitionsbank Sachsen-Anhalt zum bisherigen Verlauf des Teilentschuldungsprogramms „Sachsen-Anhalt STARK II“, Magdeburg.
- Junkernheinrich, Martin, 2003: Reform des Gemeindefinanzausgleichs: Mission Impossible?, in: Vierteljahrshäfte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research, 72, S. 423-443.
- Junkernheinrich, Martin, 2010: Anforderungen an Konsolidierungsprogramme. Was bei einem kommunalen Bail-out durch ein Bundesland zu beachten ist – auch der Bund muss mitspielen, in: *Der Neue Kämmerer*, S. 1.
- Junkernheinrich, Martin, 2011: Wege aus der Schuldenfalle. Konzept zur Lösung des Kassenkreditproblems, in: *Hansmann, Marc* (Hrsg.), *Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze*, Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl, S. 115-138.
- Junkernheinrich, Martin, 2012: „Kommunalfinanzen in Rheinland-Pfalz – Problemlagen und Problemlösungen“. Protokoll. 16/1.
- Junkernheinrich, Martin u.a., 2011: Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen, Kaiserslautern, Leipzig, Bottrop.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard, 2008: Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008. Ein Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Kommunale Spitzenverbände RIP/Landesregierung Rheinland Pfalz, 2010: Kommunaler Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz. Gemeinsame Erklärung, Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz (KEF-RP).
- Kunz, Volker/Zapf-Schramm, Thomas, 1989: Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse*, Basel ; Boston: Birkhäuser, S. 161-189.
- Landtag Rheinland-Pfalz, 2012: Antwort auf kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Beilstein (CDU). Antwort. 16/1321.
- Mädig, Heinrich, 1996: Bedingungen einer erfolgreichen Konsolidierungspolitik der Kommunen, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 35, S. 81-97.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Ellwein, Thomas/Heusse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Band 1*, Baden-Baden, S. 89-110.

- Mayntz, Renate, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/Main: Campus.
- Meffert, Horst/Müller, Walter, 2011: Der kommunale Entschuldungsfonds Rheinland-Pfalz, in: Der Gemeindehaushalt, in: Der Gemeindehaushalt, 112, S. 28-34.
- Müller, Jürgen, 2010: Die Beteiligung der Gemeinden an den Gemeinschaftsteuern. Bestand und Reform, Münster: Lit.
- Pflock, Heinrich, 2001: Kommunalaufsicht, nur Rechtsaufsicht oder mehr?, in: *Innenministerium NRW* (Hrsg.), Forum Kommunalverwaltung: Im Spannungsfeld kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Gesamtverantwortung. Tagungsband, S. 11.
- Rehm, Hannes, 2012a: Deutsche Kommunen – Finanzierung in unsicheren Zeiten, in: *Public Governance*, S. 12-14.
- Rehm, Hannes, 2012b: Kommunalfinanzierung - Paradigmenwechsel im Verhältnis zwischen Banken und Kommunen, in: *Junkernheinrich, Martin* (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2012, Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 421-434.
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael, 2008: Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin: BWV, Berliner Wiss.-Verl.
- RP Online, 2011: CDU nennt Kommunen „Griechen von NRW“, in: RP Online, Ausgabe vom 28.09.2011.
- Saarbrücker Zeitung, 2012: Chancen für Entschuldungsfonds stehen schlecht, in: Saarbrücker Zeitung, Ausgabe vom 01.04.2012.
- Schwarting, Gunnar, 2011: Der Entschuldungsfonds in Rheinland-Pfalz – Auf dem Weg zu nachhaltigen Kommunalfinanzen?, in: Der Gemeindehaushalt, 112, S. 25-28.
- Sidki, Marcus, 2011: Auswirkungen aktueller Entwicklungen auf die kommunale Verschuldung, in: *Wirtschaftsdienst*, 91, S. 679-685.
- Simmler, Martin/Walch, Florian, 2011: Gemeindefinanzreform gescheitert: Warum sich die Kommunen querlegen, in: DIW Wochenbericht. Online verfügbar unter: [http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.387852.de/11-43-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.387852.de/11-43-1.pdf).
- SPD u.a., 2012: Bündnis für den Norden - Neue Horizonte für Schleswig-Holstein. Koalitionsvertrag 2012 bis 2017, Kiel, Flensburg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012: Regionaldatenbank Deutschland – Bevölkerungsstand.
- Statistisches Bundesamt, 2010: Schulden der öffentlichen Haushalte.
- Statistisches Bundesamt, 2011: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts.
- Stolzenberg, Philipp, 2012: Bürgerhaushalte in Deutschland: Evaluation, Akteure und lokale Finanzautonomie im Vergleich. Master-Thesis, Darmstadt.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter, 2011: Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik. Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Winkler-Haupt, Uwe, 1988: Gemeindeordnung und Politikfolgen. Eine vergleichende Untersuchung in vier Mittelstädten, München: Minerva.
- Winkler-Haupt, Uwe, 1989: Die Auswirkungen unterschiedlicher kommunaler Führungsorganisationstypen auf den policy-output, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), Stadtdirektor oder Bürgermeister. Beiträge zu einer aktuellen Kontroverse, Basel ; Boston: Birkhäuser, S. 143-160.
- Wyborny, Andreas, 2006: Die Ziele des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (Doppik) und ihre Einführung in die öffentliche Haushaltswirtschaft, Wismarer Diskussionspapiere, 15.
- Zipfel, Frank, 2010: „Bail-Out“ für Kommunen. Das bündische Prinzip in der Praxis, DB Research, Frankfurt am Main.

*Anschrift der Autoren:*

Philipp Stolzenberg, M.A. (Korrespondenz), Forschungsschwerpunkt Stadtforschung,  
Technische Universität Darmstadt, Bleichstr. 2, 64283 Darmstadt  
E-Mail: stolzenberg@stadtforschung.tu-darmstadt

Prof. Dr. Hubert Heinelt, Arbeitsbereich für Staatstätigkeit, Öffentliche Verwaltung und lokale Politikforschung, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt,  
Residenzschloss, 64283 Darmstadt  
E-Mail: heinelt@pg.tu-darmstadt

René Geißler

# Neue Steuerungsinstrumente in den Landesverwaltungen

## Kritische Beobachtungen der Landesrechnungshöfe

### Zusammenfassung

Die akademische Diskussion des Neuen Steuerungsmodells weist hinsichtlich der Landesverwaltungen noch empirische Lücken auf. Dieser Beitrag untersucht kritische Beobachtungen typischer NSM-Instrumente auf der empirischen Grundlage der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe. Selbige werden für den Zeitraum 2001 bis 2010 einer quantitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Die Rolle der Rechnungshöfe in der Verwaltungsmodernisierung ist kaum reflektiert, ebenso wurden deren Jahresberichte als Quelle bis dato nicht systematisch herangezogen. Aus der Inhaltsanalyse wird deutlich, dass die Rechnungshöfe die Anwendung von NSM-Instrumenten kritisch, aber differenziert und konstruktiv bewerten. Aus der bivariaten Analyse zeigen sich Zusammenhänge zwischen NSM-Instrumenten und Richtungen der Kritik. Zusammenhänge bestehen ebenso zwischen Richtungen der Kritik und Ressorts sowie Behördentypen. Diese statistisch validen Erkenntnisse vermitteln einen bis dato nicht erreichten Einblick in die Praxis des NSM in Behörden der Landesverwaltungen. Sie geben wertvolle Anregungen für die weitere Implementation und qualitative Forschung.

*Schlagerworte:* Neue Steuerungsinstrumente, Rechnungshof, Landesverwaltung, Inhaltsanalyse

### Abstract

NPM instruments in German state administration  
Critical observations by state audit courts  
The academic discussion on New Public Management in Germany is still fragmentary with regard to the state level as the largest part of German administration. This article covers a range of typical critical observations of NPM. It is based on a quantitative analyze of annual state audit court reports in the period of 2001 to 2010. Audit Courts role in German NPM is hardly reflected. Their regularly reports have not systematically been analysed yet. This article fills a gap with regard to both issues. Finally state audit courts do not refuse NPM but give constructive critiques. By the bivariate analyse correlations appear in-between NPM instruments and types of critiques. Furthermore we find also correlations of critiques with departments and types of body. Statistic results provide us with a higher level of empirical insights of NPM in German state administration. Results are valuable for further implementation of NPM instruments as for qualitative research designs.

*Key words:* New steering instruments, audit courts, state administration, content analysis

## 1. Einleitung

Verwaltungsmodernisierungen der Bundesländer und die Rolle der Landesrechnungshöfe sind zwei in der jüngeren Vergangenheit wenig beachtete Themen. Dies überrascht, da beide Gesichtspunkte für Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungen

von hoher Relevanz sind und deren Bedeutung angesichts steigender Bürgererwartungen und sinkender Haushaltsspielräume wächst.

Die akademische Diskussion NPM-basierter Verwaltungsreformen (in Deutschland unter dem Begriff Neues Steuerungsmodell oder Neue Steuerungsinstrumente, in der Folge NSM) blieb hierzulande bisher weithin auf die Kommunen beschränkt (vgl. Bogumil et al. 2008). Obgleich es sich mit dem NSM um ein originär kommunales Modell handelte, war es doch einige Jahre später von Einfluss auf Modernisierungsbestrebungen der staatlichen Verwaltungen. Im Gegensatz zu den Kommunen existiert jedoch für die Ebene der Länder kein eigenes Reformmodell und keine föderal übergreifende Koordinierungsstruktur, so dass deren Aktivitäten sehr heterogen und wenig transparent waren und sind.

Die Wissenschaft griff das NSM auf Länderebene lange Zeit zurückhaltend auf, mit der Folge, dass wenig gesicherte Erkenntnisse oder valide Quellen vorliegen. Für Deutschland existieren bisher nur in geringem Umfang empirische Betrachtungen, die Bund und Länder als distanziert bewerten (vgl. Proeller/Siegel 2009; Pollitt/Bouckaert 2004). Erste quantitative Untersuchungen in den staatlichen Verwaltungen von Bund und Ländern ergaben ein ambivalentes Bild über die Verbreitung einschlägiger Instrumente und deren Wirkungen (vgl. Hammerschmid et al. 2010). Sie weisen jedoch darauf hin, dass durchaus eine gewisse Offenheit gegeben ist und umfangreiche Reformprojekte durchgeführt wurden. Grundsätzlich hat sich der früh attestierte Mangel an Wissen und empirischer Bestandsaufnahme noch nicht aufgelöst (vgl. Reichard 2004).

Der zweite thematische Blickwinkel dieses Beitrags ist die Rolle der Landesrechnungshöfe in der Verwaltungsmodernisierung. Die Landesrechnungshöfe sind verfassungsrechtlich selbständige, weisungsfreie, nur dem Gesetz unterstehende oberste Landesbehörden mit dem Auftrag, die Haushaltswirtschaft der Länder kritisch zu prüfen, bzw. diese zu beraten. Attestiert man den NSM-Bestrebungen in den Ländern ein Forschungsdefizit, so kann bezüglich der Landesrechnungshöfe in jüngerer Vergangenheit von einer nahezu gänzlich fehlenden Forschung gesprochen werden (vgl. Seyfried 2011, S. 7). Dies ist insoweit erstaunlich, da ihr Einfluss auf Reformbestrebungen unbestritten ist (vgl. Budäus 2002; Göke/Thörmer 2010; Korthals 2000) und umfangreiche Datenbestände in Form derer Publikationen frei zugänglich sind.

Dieser Beitrag schließt an die Verbindung der Themen Verwaltungsmodernisierung und Rechnungshöfe an, indem Letztere die empirische Grundlage für eine Einschätzung von NSM-Instrumenten in den Landesverwaltungen bereitstellen. Mit dem Ziel, die empirische Lücke ein Stück weiter zu schließen, wertet dieser Beitrag erstmals die Jahresberichte der Landesrechnungshöfe quantitativ aus. Die Jahresberichte umfassen ein äußerst breites Themenspektrum. NSM bezogene Aspekte nehmen darin einen kleinen Anteil ein bzw. werden am Rande anderer Prüfungsthemen erwähnt.<sup>1</sup> Obgleich nicht vorausgesetzt werden kann, dass die Jahresberichte in der Summe ein repräsentatives Bild der Reformbemühungen widerspiegeln, sind sie infolge der Neutralität und Sachkompetenz sowie der großen Zahl an Prüfbeiträgen von hohem Wert.

Die regelmäßigen Jahresberichte der Rechnungshöfe im Zeitraum 2001 bis 2010 wurden hinsichtlich festgelegter NSM-Begrifflichkeiten in einer Inhaltsanalyse quantitativ kodiert (vgl. Krippendorf 2004). Mittels dieser Daten, ergänzt durch Kontrollvariablen, sind statistische Analysen möglich. Im Zentrum stehen typische kritische Beobachtungen der Rechnungshöfe bezogen auf NSM-Instrumente im Rahmen der Prüfung. In einem ersten Schritt wird untersucht, in welcher Frequenz diese NSM-Instrumente und Beobachtungen auftreten (Frage 1). Darüber hinaus wird auf Grundlage der Daten den Fragen

nachgegangen, ob Zusammenhänge zwischen Richtungen der Kritik und NSM-Instrumenten (Frage 2), zu den Ressorts (Frage 3) und Behördentypen (Frage 4) bestehen.

Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Darstellung der Forschungslage hinsichtlich des NSM in Landesverwaltungen und der Rolle der Rechnungshöfe. Im vierten Kapitel werden methodische Hintergründe der Inhaltsanalyse dargelegt. Kapitel 5 beinhaltet die statistischen Ergebnisse sowie deren Diskussion. Der Beitrag erhebt nicht den Anspruch, die aufgezeigten Fragen abschließend zu beantworten. Vielmehr ist er als ein weiterer Mosaikstein in der empirischen Beleuchtung des NSM auf Landesebene zu verstehen. Hinsichtlich der gewählten Forschungsmethodik wird mit der Anwendung auf die Rechnungshofberichte Neuland betreten. In diesem Sinne ist diese Arbeit ein erster Schritt, die umfangreichen und wertvollen Quellen der Rechnungshofberichte zu erschließen und für Wissenschaft und Praxis nutzbar zu machen.

## 2. NSM basierte Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

Die internationale New Public Management Bewegung fand in Deutschland Anfang der neunziger Jahre auf der kommunalen Ebene Eingang (vgl. Pollitt/Bouckaert 2004). Das Seitens der KGSt entworfene Neue Steuerungsmodell (NSM) kann als deutsche Adaption verstanden werden. Mitte der neunziger Jahre war es das dominierende Reformmodell, zu welchem sich der überwiegende Teil der Kommunen bekannte.

Somit war auch die akademische Diskussion des NSM in Deutschland lange Zeit stark auf die Kommunen fokussiert (vgl. Bogumil et al. 2008). Das NSM ist inhaltlich äußerst breit und variabel angelegt. Es beinhaltet einen Kanon an Modernisierungsbereichen von Organisationsstrukturen, Kundenorientierung, Personalentwicklung, Privatisierung bis hin zu Managementinstrumenten (vgl. Bogumil et al. 2008, S. 41). Letzterer Modernisierungsbereich steht im Rahmen dieses Beitrags im Vordergrund. Die empirischen Evaluationen für die kommunale Ebene sind ambivalent. Obgleich sie im föderalen Vergleich günstige Ausgangsbedingungen zum Beispiel hinsichtlich Aufgabenstruktur, Bürgernähe oder Haushaltskrise als Treiber aufweisen, war die tatsächliche Implementation von NSM-Instrumenten überschaubar (vgl. Kuhlmann 2010). War das NSM als Konzept nebst seiner Instrumente auch kommunal konzipiert, so hatten einzelne Elemente dennoch einige Jahre später Einfluss auf Modernisierungsbestrebungen der Länder und des Bundes. Die häufig kritisierte Offenheit des NSM und die Integration nahezu jeden Reforminstrumentes gerieten ihm hier zum Vorteil, da es auf die staatlichen Ebenen übertragbar schien (vgl. Jann 2011, S. 105 f.).

Im Vergleich zu den Kommunen gelten die Landesverwaltungen als weniger geeignet für die Anwendung betriebswirtschaftlich basierter Instrumente (vgl. Reichard 2004; Bouckaert/van Dooren 2003). Die eher bürgerfernen Behörden stehen stärker im Verdacht, durch die klassischen kulturellen Merkmale der deutschen Verwaltung wie Rechtsstaatstradition, bürokratische Organisation, formale Prozesse, Berufsbeamtentum und Stabilität geprägt zu sein (vgl. König 2001; Klages 2001). Die Reformphilosophie des NSM scheint daher für die deutsche weberianische staatliche Verwaltung weniger kompatibel (vgl. Derlien 2008; Jann 2004).

Nichtsdestotrotz waren alle Bundesländer in NSM-basierten Reformen aktiv, experimentierten mit Pilotbehörden und novellierte die rechtlichen Grundlagen der Haushaltswirtschaft. Die Ergebnisse der Pilotprojekte wurden jedoch nur vereinzelt publiziert. Ne-

ben einer gewissen Erwartungshaltung seitens der Kommunen und dem Modernisierungszeitgeist bestand der Auslöser für die Länder auch in der sich abzeichnenden Haushaltskrise, die ähnlich den Kommunen bestimmte betriebswirtschaftliche Reformpfade förderte. Besonders deutlich wurde die Ausstrahlung des kommunalen NSM auf die Länder am Beispiel der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin, die ab 1994 dessen flächendeckende Einführung beschlossen (vgl. Prigge/Prange/Bovenschulte 1999). Auch wenn einige Flächenländer, so Bayern, Baden-Württemberg, diesen Begriff früh übernahmen, ist von einem Modernisierungsrückstand der (Flächen)Länder im Vergleich zu den Kommunen auszugehen.

Quantitative Untersuchungen in den staatlichen Verwaltungen ergaben ein mehrdeutiges Bild über die Verbreitung einschlägiger Instrumente und deren Wirkungen (vgl. Hammerschmid et al. 2010). Der Bekanntheitsgrad unter Führungskräften der Landesbehörden ist fast flächendeckend. Es kann davon ausgegangen werden, dass alle Länder mit diesen Instrumenten experimentiert haben. Umfang, betroffene Fachbereiche, Ausgestaltung und Wirkung der Instrumente sind jedoch nicht bekannt. Auffällig ist die stärkere Offenheit von Führungskräften aus nachgeordneten Behörden gegenüber NSM-Instrumenten im Vergleich zur Ministerialverwaltung (vgl. Hammerschmid et al. 2010, S. 27). Dies bestätigt den begünstigenden Einfluss operativer Tätigkeiten, mit welchen der nachgeordnete Bereich stärker befasst ist.

Zu den weithin bekannten, früh begonnen, wenn auch selten vollständig implementierten Instrumenten zählen KLR und Budgettierung. Erstere intendierte in der Anwendung jedoch meist auf die Reduzierung der Personalkosten (vgl. Hilgers 2011, S. 434). In Bezug auf die Budgettierung haben alle Länder Regelungen in die Landeshaushaltsordnungen aufgenommen, um über Flexibilisierungen im Haushaltsvollzug die Wirtschaftlichkeit zu steigern. KLR und Budgettierung sind bis dato wohl eher als intelligente Kürzungsstrategie einzuordnen, denn als Versuch umfassend zu steuern.

Grundsätzlich ist das in den Ländern angewandte Spektrum an Reformansätzen und Konzepten zum einen sehr breit und zum anderen nicht in jedem Fall der Öffentlichkeit zugänglich. Veröffentlichten Berichten folgend, können fünf der 13 Flächenländer als reformaktiv in der Weise bezeichnet werden, dass sie umfassend versuchen, typische NSM-Instrumente zu implementieren und damit zu arbeiten (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, NRW). Die übrigen acht Flächenländer erscheinen eher zurückhaltend.

Das Land Baden-Württemberg beschloss 1999 auf Grundlage eines Konzeptes des Finanzministeriums die flächendeckende IT-basierte Einführung der sogenannten Neuen Steuerungsinstrumente (NSI), KLR, Budgettierung, Controlling bis 2004. Ein erster Schritt in den produktorientierten Haushalt wurde 2005/2006 vorgenommen. Zielvereinbarungen der Ministerien werden seit 2007 praktiziert. Die intendierten Ziele der NSI lagen neben einem Beitrag für die Haushaltskonsolidierung in einer besseren zielorientierten Steuerbarkeit der Behörden auf Basis von Zahlen. Die Refinanzierung der Einführungskosten war über die dauerhafte Einsparung von 3.500 Stellen vorgesehen. Der Rechnungshof äußerte sich 2007 in einem Gutachten kritisch (vgl. Rechnungshof 2007). Aus Sicht des Finanzministeriums ist das Projekt NSI erfolgreich (vgl. Stellungnahme des Finanzministeriums in Rechnungshof 2007, S. 58 f.).

Hessen begann 1996 mit einem Kabinettschluss (StAnz. 1711996 S. 1286) die Konzeption der Neuen Verwaltungssteuerung (NVS). Über NVS, die eine Umstellung des Rechnungswesens auf die Doppik beinhaltet, sollen Wirtschaftlichkeit, Transparenz, Leis-

tungsorientierung und Steuerbarkeit der Verwaltungen erhöht werden. Der grundlegende Kabinettsbeschluss vom 14.07.1998 sah die Umstellung des Landeshaushaltes bis 2008 auf Produktsteuerung mit ergebnisorientierter Budgetierung vor. In diesem Sinne sind Produkte, Kennzahlen, Ziele, Leistungsvereinbarungen und Controlling auf IT-Basis vorgesehen. Ab 2005 werden die Landeshaushalte als Produkthaushalt erstellt. Zwischenzeitlich haben alle Ressorts Zielsysteme entwickelt und in den Landeshaushalt integriert. Die Landesregierung sieht das Projekt als erfolgreich an.

Rheinland-Pfalz definierte für sich selbst mit Blick auf bundesweit vielfältige aufwendige und gescheiterte Reformansätze die Strategie der differenzierten Verwaltungsoptimierung (vgl. Deubel/Keilmann 2005, S. 214). Mit der Novellierung der Landeshaushaltsordnung 1999 führte Rheinland-Pfalz das Instrument des Leistungsauftrags ein, um die output-Orientierung in Haushaltsplanung und Vollzug zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Steuerbarkeit der Verwaltung über den Haushalt durch das Parlament verbessert werden, die im Zuge der Flexibilisierungen gesunken war. Der Leistungsauftrag legt für einzelne Aufgaben oder Verwaltungsbereiche Zielgrößen hinsichtlich Qualität, Kosten, Mengen oder Wirkungen fest. Er ist kein Kontrakt, in der Umsetzung jedoch berichts- und bei Abweichungen begründungspflichtig (vgl. Schmitt/Reinemann 2004, S. 118).

In Sachsen begann die Entwicklung des NSM mit einem Kabinettsbeschluss im Jahr 2000. Die Motivation lag sowohl in der Kosten- als auch der Bürgerorientierung. Das federführende Finanzministerium erarbeitete ein Rahmenhandbuch und eine Verwaltungsvorschrift. Voraussetzung der NSM-Einführung ist der Abschluss einer Umsetzungsvereinbarung zwischen der betreffenden Behörde, dem zuständigen Ressort- sowie dem Finanzministerium. Über die programmatischen Grundlagen und Steuerungsmechanismen soll ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewährleistet werden. Alle Projekte stehen unter dem Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit. Aus den laufenden Evaluierungen werden operative Herausforderungen, zum Beispiel hinsichtlich zusätzlicher Arbeitsbelastung und Kosten, der Erhebung unnötiger Daten, Software oder fachlicher Lücken deutlich. Der Rechnungshof begleitet die Reformprojekte.

Erste Bemühungen der Binnenmodernisierung in NRW nahmen ihren Anfang bereits Mitte der neunziger Jahre, allerdings ohne übergreifendes Konzept. Im Jahr 2000 schloss sich die Vision 2004 zur pilotweisen Erprobung des NSM an (vgl. Buschoff 2009, S. 84ff). Im Jahr 2003 begann eine umfassende Reform der Landesverwaltung, die unter anderem die Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung (EPOS-NRW) auf Grundlage der Doppik beinhaltet (Kabinettsbeschlüsse vom 18. 03. 2003 und 9. 11. 2004). Ziele der Reform sind eine höhere Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Bürgernähe in den Behörden. EPOS-NRW umfasst eine flächendeckende KLR, die produktorientierte Budgetierung des Haushaltes mit Kennzahlen und dezentralem Vollzug sowie ein zielorientiertes Controlling, das sowohl die Binnensteuerung der Behörden, die vertikale Steuerung in den Ressorts als auch die Steuerung durch das Parlament erlaubt. Die ursprüngliche Zeit- und Kostenplanung konnte nicht eingehalten werden. Über EPOS-NRW hinaus werden im Handlungsfeld Binnenmodernisierung auch weitere Themen wie Personalentwicklung, Führung, Prozessoptimierung, Qualitätsmanagement, Zielvereinbarungen und Benchmarking zwischen Behörden in Angriff genommen (vgl. Innenministerium NRW 2007). Jüngere offizielle Evaluationen sind nicht bekannt.

Neben der regionalen Betrachtung werden Unterschiede in der NSM-Adaption der Landesverwaltungen auch sektoral deutlich. Verwaltungsbereiche mit höherer Reformak-

tivität sind länderübergreifend Schulen, Hochschulen, Polizei und die Finanzverwaltung. Diese vier Sektoren eint die große Zahl operativ tätiger, in ihrem Aufgabenspektrum ähnlicher Behörden, was sie für eine Dezentralisierung von Managementverantwortung und moderne Steuerung seitens der Ministerien grundsätzlich günstig erscheinen lässt. Da jenes die personalintensiven Sektoren sind, kann der personell größere Anteil der Landesverwaltungen als NSM-aktiv bezeichnet werden.<sup>2</sup>

Im Vergleich scheinen Hochschulen/Wissenschaft der Verwaltungsbereich mit der höchsten NSM-Durchdringung zu sein (vgl. Lanzendorf/Pasterneck 2009). Befragungen zu Folge werden über 90% der Universitäten mittels Zielvereinbarungen, Kennzahlen und Globalbudgets gesteuert, wobei die Erfahrungen überwiegend positiv ausfallen. Die Reformen bewegen sich, wie das NSM in Gänze, im Einklang mit internationalen Trends (vgl. Schimank 2009). Sie wurden wesentlich begünstigt durch die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes 1998.

Die Modernisierung der Polizei nahm ab Mitte der neunziger Jahre große Teile des NSM Spektrums auf. Einer aktuellen Studie folgend sind Controlling und Zielvereinbarungen die häufigsten Instrumente (vgl. Ritsert/Pekar 2011). In einer Selbsteinschätzung attestieren Führungskräfte der Polizeien auch der dezentralen Ressourcenverantwortung und dem Benchmarking hohen potenziellen Nutzen.

Im Schulbereich wurden aus dem Kanon der NSM-Modernisierungsbereiche die Begriffe Behördenautonomie und Leistungsmessung aufgegriffen. Die flächendeckend anzutreffende Idee der selbständigen Schule geht einher mit Zielvereinbarungen, Globalbudgets und der Dezentralisierung von Managementaufgaben (vgl. Brückner/Tarazona 2010). Der Gedanke der Verselbständigung operativer Einheiten gehört zum Grundkanon des NSM. Er ist bundesweit anzutreffen und entspricht internationalen Vorbildern (vgl. Rürup 2007). Mit den ersten PISA Vergleichsstudien erhöhte sich der wahrgenommene Reformdruck und richtete sich verstärkt auf die Messung und Verbesserung der Bildungserfolge, somit der Schulleistungen (vgl. Raidt 2010). Erste Evaluationen zeigen die Hürden dieses neuen Steuerungsverständnisses sowohl in den Ministerien als auch in den Schulen auf Seiten der Akteure, welche typisch durch ein pädagogisches Rollenbild geprägt sind (vgl. Fuchs 2009; Bonsen 2010).

Eine innovative Form der Kooperation von mittlerweile sieben Bundesländern ist das 1998 durch die Bertelsmann Stiftung initiierte Projekt Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern. Es werden flächendeckend und regelmäßig Kennzahlen erhoben, um die Leistung der örtlichen Behörden transparent zu messen und zu optimieren. Zum Leistungsbegriff zählen gleichsam die Perspektive der Kunden, Beschäftigten, Finanzen und Auftragsbefriedigung. Zwischen den Oberfinanzdirektionen und den Finanzämtern ebenso wie behördenintern werden Zielvereinbarungen geschlossen. Das System soll die Selbststeuerung vor Ort verbessern und den Wettbewerb über Transparenz stärken.

In den letzten Jahren wurden dem Puzzle NSM-basierter Reformen der Bundesländer einige Teile hinzugefügt. Von einem vollständigen Bild und systematischem Wissen über die Länder als (personell) größten Teil der öffentlichen Verwaltung Deutschlands kann aber noch nicht gesprochen werden.

### 3. Rechnungshöfe und ihr Bezug zur Verwaltungsmodernisierung

Die Rechnungshöfe sind ein historisch gewachsener, verfassungsrechtlich garantierter Teil öffentlicher Verwaltung. Aus ihrer grundsätzlichen Aufgabe, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesverwaltungen zu überwachen, resultiert ihre Einordnung zwischen den drei Gewalten. Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung stehen auch die Rechnungshöfe neuen Herausforderungen und Aufgaben gegenüber.

Die Rechnungshöfe sind in Struktur, Stellung und Arbeitsweise durch eine Reihe gesetzlich fixierter Besonderheiten gekennzeichnet, welche Unabhängigkeit und Neutralität der Aufgabenerfüllung sichern sollen. Wesentlich sind hierbei die kollegiale Verfassung, die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder, die Besetzung der Organisationsspitzen, Qualifikationsanforderungen sowie die weitestgehende Dispositionsfreiheit bezüglich der Auswahl ihrer Prüfungsthemen (vgl. Klappstein 2000). Diese Variablen werden landesrechtlich definiert.

Die Rechnungshöfe sind in Relation zur Landesverwaltung mit durchschnittlich 100 Beschäftigten ausgesprochen kleine Behörden (vgl. Seyfried 2011, S. 121). Sie müssen sich daher in der Prüfung der Landesverwaltung auf Stichproben beschränken. Das inhaltliche Spektrum der Prüfungen ist nicht abschließend aufzählbar. Es reicht von der Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit, über Verwaltungsorganisation, Verwendung von Zuwendungen, Personaleinsatz, Investitionen, Effektivität bis hin zu fachlichen Fragen der jeweiligen Behörden. Diese sind den Rechnungshöfen unbegrenzt informationspflichtig. Welche Behörde wie und worauf geprüft wird, entscheidet das Kollegium der Rechnungshöfe eigenständig. Grundsätzlich existieren in den jeweiligen Landesverwaltungen für die Landesrechnungshöfe keine prüfungsfreien Räume.

Die Rechnungshöfe veröffentlichen einen Jahresbericht, der zum einen die Begutachtung der Haushaltslage und des Haushaltsvollzuges enthält, zum anderen auch eine Auswahl der entsprechenden Prüfungen in den Behörden (Prüfbeiträge). Die Rechnungshöfe besitzen keine Sanktionsmittel zur Durchsetzung ihrer Prüfungsergebnisse. Sie sind diesbezüglich auf die Kooperation der geprüften Behörde und des Landtages angewiesen, an welchen sie jährlich berichten. Klassisch werden Rechnungshof und Parlament als Partner betrachtet, da die Rechnungshöfe mit ihrer Arbeit die Kontrolle von Verwaltung und Regierung unterstützen. Die Jahresberichte gewinnen durch die erreichte Öffentlichkeit Gewicht im politischen Raum, was eine gewisse medientaugliche Skandalisierung der Prüfungsergebnisse bedingt. Über das Kernprodukt der Jahresberichte widmen sich die Rechnungshöfe speziellen Problemlagen auch ausführlich in Gutachten, Sonderberichten oder beratenden Äußerungen.

Das Aufgabenspektrum hat sich in der Historie von der reinen Prüfung der Rechtmäßigkeit hin zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsvorgänge und der Beratung erweitert (vgl. Harms 2002). Der Wirtschaftlichkeitsbegriff als Prüfungsmaßstab wird heterogen interpretiert, umfasst jedoch sowohl die Perspektive Effizienz als auch Effektivität. Über die Prüfung hinaus unterbreiten sie den geprüften Behörden auch konkrete Verbesserungsvorschläge.

Die Rechnungshöfe stehen aus verschiedenen Richtungen in der Kritik, welche hier nur kurz angeführt werden kann. So wird der juristische Fokus, zum Beispiel hinsichtlich der Prüfung juristischer Formalien oder Verfahrensregelungen, aufgegriffen. Häufig konzentrieren sich Rechnungshöfe ebenso auf unwesentliche Aspekte oder überbetonen budgetäre (vgl. Frey/Serna 1990). Grundsätzlich fehle es den Rechnungshöfen an der Wirt-

schaftlichkeitsorientierung, insbesondere der Erfolgsprüfung (vgl. Dieckmann 1992). Die angewandte Prüfungsmethodik der Vergleichsprüfung und Hochrechnung von Stichproben wird durch die geprüften Behörden angezweifelt. Die Jahresberichte erscheinen zu spät, so wie generell die Rechnungshöfe in ihrer Prüfung vergangenheitsorientiert sind. Die Wirksamkeit der Organe ist darüber hinaus schwer messbar (vgl. Seyfried 2011). Als unstrittig kann allenfalls gelten, dass die reine Beanstandung von Mängeln kein Erfolgskriterium sein kann. Im Gegenteil sollten auch die Rechnungshöfe eine gute Prüfung als Anstoß beiderseitigen Lernens über praktische Verbesserungspotenziale der Verwaltungspraxis verstehen (vgl. Göke/Thörmer 2010, S. 459). Schlussendlich stellt sich die Frage, wer den Rechnungshof kontrolliert.

Hinsichtlich des Zusammenhanges von NSM und Landesrechnungshöfen sind grundsätzlich drei Verbindungen denkbar. Zum einen hat die Ausbreitung von NSM-Instrumenten in den Behörden Auswirkungen auf die Prüfungstätigkeit. Zweitens können die Rechnungshöfe infolge ihres Fachwissens in der NSM-Beratung und Evaluation tätig sein und drittens kann sich das NSM auch auf die internen Strukturen und Verfahren der Rechnungshöfe selbst auswirken. Allgemein wird postuliert, dass das NSM dem Ziel der Rechnungshöfe entspricht, Wirtschaftlichkeit zu steigern (vgl. Dahm 2004, S. 266). Vielfältige neue Instrumente (z.B. Kennzahlen, Controllingberichte) verbessern die Zahlengrundlage, was die Prüfung erleichtert, gleichzeitig mindern einzelne Instrumente (z.B. Budgetierung) die Transparenz der Haushalte. Bestimmte Instrumente, (Bilanz, Kontrakte, Kennzahlen) ziehen auch neue Prüfungsprofile nach sich. Die Rechnungshöfe müssen daher ihre eigenen Methoden und fachlichen Qualifikationen anpassen. In gewisser Weise nähern sie sich privaten Wirtschaftsprüfungen.

Obgleich die Aufgabe der Beratung in den letzten Jahren beständig zunahm, waren die Rechnungshöfe in der NSM-Debatte fast ohne Stimme (vgl. Göke/Thörmer 2010, S. 406). Wenige Rechnungshöfe sahen die konzeptionelle Beratung oder die begleitende Evaluation von NSM-Projekten als ihre Aufgabe an. Ausnahmen sind beispielsweise die Rechnungshöfe der Länder Berlin und Sachsen, die von Anbeginn in die NSM-Konzeption eingebunden und mit der begleitenden Evaluation betraut waren. In Bayern führte der Bericht des Rechnungshofes 2006 über die geringe tatsächliche Nutzung von NSM-Instrumenten zu einer Neukonzeption durch das Finanzministerium (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2008, S. 5 f.). Überregionale Aufmerksamkeit erregte der Bericht des Rechnungshofes Baden-Württemberg zu den NSI in der Landesverwaltung (vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007). Die Wirtschaftlichkeit der NSM-Instrumente selbst wird ein zukünftiger Prüfungsfokus sein. Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, dass dies ein nur unvollständiger Ausschnitt sein kann, da eben nicht jede etwaige Beratung publik wird. Darüber hinaus soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Rechnungshöfe in vielen weiteren Modernisierungsthemen präsent sind, so E-Government, PPP oder Behördenstrukturen.

Noch weniger ist zu den NSM-Adaptionen innerhalb der Rechnungshöfe selbst bekannt. Zum einen sind die Behörden wie erwähnt sehr klein, zum anderen sind viele interne Verfahrensfragen gesetzlich fixiert. Dennoch stellt sich im Zuge des NSM die Frage nach Kundenorientierung und Prüfungswirtschaftlichkeit (vgl. Binus 2006).

## 4. Methodik und Daten

Die Empirie dieses Beitrags basiert auf einer quantitativen Inhaltsanalyse der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe. Jene wird beschrieben als empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Dokumenten (vgl. Früh 2007, S. 26). Mittels dieser Forschungsmethode werden bestehende, in diesem Fall verschriftlichte, Formen der Kommunikation auf bestimmte Merkmale reduziert, quantitativ kodiert und analysiert (vgl. Rössler 2005, S. 16). Die quantitative Inhaltsanalyse erfasst einzelne manifeste Merkmale von Texten, indem sie die gesuchten Merkmale in Kategorien operationalisiert und misst. Sie ist damit zwangsläufig hochselektiv in Relation zu den Gesamtdokumenten. Es sind lediglich die Aussagen der Dokumente, vorliegend Rechnungshofberichte, relevant, welche sich auf NSM-Instrumente beziehen.

Die quantitative Inhaltsanalyse besitzt besonders im Vergleich zur Befragung Vorteile. So ist sie nicht reaktiv (vgl. Schnell/Hill/Esser 2011, S. 398). Die Autoren der Dokumente waren sich bei Verfassen dieser der Forschungsabsicht nicht bewusst, Verzerrungen der Kommunikation bzw. Dokumente treten nicht auf. Die Forschenden sind nicht auf Kooperation angewiesen, die Untersuchung kann beliebig wiederholt werden, ist zeitlich unabhängig und die Dokumente sind unveränderlich (vgl. Früh 2007). Die zentralen Nachteile liegen in der Klassifikation des Kategorienschemas, der nicht qualitativ basierten Interpretation und der Kodierstabilität (vgl. Schnell/Hill/Esser 2011, S. 403).

Die Inhaltsanalyse verläuft nach festen Regeln (vgl. Rössler 2005). An dieser Stelle wird aus Gründen des Umfangs primär auf die Abgrenzung der Grundgesamtheit und die Bestimmung des Kategorienschemas eingegangen.

Empirische Grundlage der Inhaltsanalyse sind alle Jahresberichte der Rechnungshöfe der Flächenländer im Zeitraum 2001 bis 2010. Ein Stichprobenproblem ist damit nicht gegeben. Die nicht regelmäßigen Berichte der Rechnungshöfe werden nicht erfasst, da sie gegenüber den Jahresberichten in Zweck, Inhalt und Struktur nicht vergleichbar sind. Das Jahr 2001 als Beginn der Untersuchung wurde gewählt, da die Bundesländer später mit NSM-Reformen begannen als die Kommunen und jene Instrumente daher erst einige Jahre später durch die Rechnungshöfe aufgegriffen werden konnten. Die Inhaltsanalyse fokussiert weiter auf die Flächenländer. Dies resultiert zum einen aus Gründen der Kompatibilität, zum anderen ist das Forschungsdefizit hinsichtlich der Stadtstaaten geringer (vgl. Harms 2006; Engelniederhammer et al. 2000; Prigge 1999). Innerhalb der Jahresberichte werden die Prüfbeiträge kodiert. Andere Kapitel wie z.B. die Beurteilung des Haushaltsvollzugs, der Verschuldung, Gutachten oder überörtliche Prüfungen der Kommunen sind nicht Teil des Untersuchungsfeldes. Eine weitere Einschränkung wird dahingehend vorgenommen, dass nur solche Merkmale kodiert werden, die sich aus der konkreten Prüfung der Behörden ergeben, somit klar empirisch fundiert sind. Abstrakte Stellungnahmen der Rechnungshöfe zu NSM-Themen bleiben außen vor. Gleichsam wurden die zentralen Kategorien NSM-Instrument und kritische Beobachtung nur erfasst, sofern sie in den Prüfbeiträgen gleichzeitig vorlagen.

Von hoher Relevanz ist die exakte und theoriegeleitete Bestimmung des Kategorienschemas. Alle zu erfassenden Merkmale müssen eindeutig einer Kategorie zuordenbar sein. In der vorliegenden Untersuchung sind die NSM-Instrumente und die kritischen Beobachtungen die Merkmale der Erhebung (vgl. Tabelle 1 und 2). Die Auswahl der NSM-Instrumente folgt früheren quantitativen Untersuchungen (vgl. Hammerschmid et al.

2010). Dieser Beitrag konzentriert sich auf geläufige Instrumente, auch um unterschiedliche Begriffsverständnisse zu reduzieren. Die Definition typischer NSM-Instrumente ist aus verschiedenen Gründen diffizil. Zum einen enthält das KGSt-Modell selbst keinen abschließenden Kanon an Steuerungsinstrumenten, bzw. schrieb diesen im Zeitverlauf fort (vgl. KGSt 1993; Jann 2011). Einige der regelmäßig mit dem NSM verbundenen Instrumente sind ob ihrer Zuordnung strittig. Aufgabenkritik und KLR existierten sowohl konzeptionell als auch in der Anwendung lange vor dem NSM.<sup>3</sup> Die KLR war insbesondere in den gebührenrechnenden Einrichtungen von jeher vorgeschrieben und notwendig. Sie wird hier dennoch als NSM-Instrument einbezogen, da sie zu den meist frequentierten Instrumenten im Zuge NSM-basierter Binnenmodernisierung gehört. Obgleich sie bereits früher bestand, erfuhr sie über das NSM eine starke Konjunktur jenseits ursprünglicher Anwendungsbereiche. Ähnliches kann über die Leistungsmessung gesagt werden. Der NPM-Ansatz des Performance Management rückt seit einigen Jahren international und national in den Vordergrund (vgl. Bouckaert/Halligan 2008; Hilgers 2009). Es muss bedacht werden, dass dies eine Ausprägung des Aspekts Wirtschaftlichkeit ist, welcher seit Jahrzehnten im Fokus der Rechnungshöfe steht. Gleichwohl ist der Begriff in der NSM-Debatte zu zentral, als hier übergangen zu werden. Es ist jedoch auch hier nicht ersichtlich, inwieweit dieses Instrument tatsächlich NSM-bedingt ist.

Ein methodischer Kompromiss musste als Folge des Pretest dahingehend eingegangen werden, dass drei theoretisch relevante Instrumente des NSM-Kanons (Aufgabenkritik, strategische Planung, Privatisierung) sich nicht eindeutig kategorisieren ließen und somit nicht erfasst werden konnten. Im Ergebnis stehen die elf NSM-Instrumente der Tabelle 1. Diese Liste kann zwangsläufig nur eine Auswahl sein. Es handelt sich um Instrumente, die im NSM-Diskurs intensiv behandelt werden, auch aus Sicht der Verwaltungspraxis dem NSM-Kanon angehören und klar kodierbar sind. Eine vollständige Evaluation des NSM-Konzepts in den Landesverwaltungen ist über die gewählte Methode nicht möglich und nicht intendiert. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine solche Analyse angesichts der beschriebenen Unschärfen des NSM überhaupt möglich ist.

Tabelle 1: Erfasste NSM-Instrumente

1	Benchmarking
2	Berichtswesen
3	Controlling
4	Dezentrale Ressourcenverantwortung / Budgetierung
5	Kennzahlen / Indikatoren
6	Kosten- und Leistungsrechnung
7	Leistungsmessung
8	Leistungsorientierte Bezahlung
9	Leistungsvereinbarung
10	Produkte
11	Qualitätsmanagement

Ziel der Erhebung ist die Kodierung der mit den NSM-Instrumenten einhergehenden kritischen Beobachtungen. Eine Valenzanalyse im Sinne einer positiven oder negativen Einschätzung der Rechnungshöfe ist methodisch nicht möglich, da Rechnungshöfe sich

grundsätzlich kritisch äußern. Unbestritten finden sich in den Jahresberichten auch positive Bemerkungen. Jene sind jedoch nicht struktureller Natur und eher vereinzelte Ausnahmen; somit für eine quantitative Inhaltsanalyse methodisch nicht geeignet. Den Prüfberichten wesensimmanent ist die Veröffentlichung von Kritik. Das ist in der Hinsicht nachvollziehbar, da die Rechnungshöfe primär aus begründeter Kritik Öffentlichkeit und Einfluss gewinnen. In ihren kritischen Bewertungen äußern sie sich differenziert. Aus Sicht der Forschung ist es daher wertvoll, diese durch die Rechnungshöfe festgestellten empirisch fundierten Bewertungen von NSM-Instrumenten näher zu untersuchen.

Hinsichtlich potenzieller kritischer Beobachtungen von NSM-Instrumenten in staatlichen Verwaltungen ist der Forschungsstand überschaubar. Es wird daher auch auf Evaluationen der kommunalen Ebene Bezug genommen. Die ersten sechs Kategorien in Tabelle 2 lassen sich auf übliche Forschungsergebnisse zurückführen. So wird argumentiert, bestimmte betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente wären für den öffentlichen Bereich grundsätzlich nicht geeignet (Nr. 1; vgl. Wegrich 2010; Holtkamp 2009). Andere Autoren berichten von zu bürokratischen Pilotversuchen, die in Zahlenfriedhöfen ohne Effekte resultieren bzw. sogar kontraproduktiv sind (Nr. 2; vgl. Reichard 2004; Bogumil et al. 2008). Eine breite internationale Diskussion beklagt, dass über NSM-Instrumente gewonnene Informationen durch die Führung der Behörden nicht systematisch genutzt werden (Nr. 3; vgl. Moynihan 2008; Kroll 2012). Andere Evaluationen thematisieren die Transaktionskosten der Reform und des laufenden Betriebs und erheben Zweifel an der Wirtschaftlichkeit (Nr. 4; vgl. Rechnungshof Baden-Württemberg 2007). Aus den Evaluationen der kommunalen Ebene wird deutlich, dass das NSM meist sporadisch und nicht vollständig implementiert wurde (Nr. 5; vgl. Bogumil et al. 2008). Auch die Frage der Personalqualifikation für den Umgang mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten stellt sich (Nr. 6; vgl. Reichard/Röber 2010).

Aus dem Pretest als auch theoretischen Überlegungen wurden Erweiterungen dieser Kategorien notwendig (vgl. Nr. 7 bis 10 in Tabelle 2). Jedes NSM-Instrument muss an die Rahmenbedingungen seines Einsatzes, seien es Politikfeld, Ziele, Steuerungsbedürfnisse, Akteure, angepasst werden. Eine pauschale Übertragung von Lehrbuchkonzepten wird der Komplexität politisch-administrativer Systeme und behördenindividueller Begebenheiten nicht gerecht. Die Rechnungshöfe stellen fest, dass diese konzeptionelle Adaption nicht adäquat erfolgte (Nr. 7). Eine weitere Beobachtung bezieht sich auf Differenzen zwischen dem entwickelten Konzept und der späteren Anwendungspraxis (Nr. 8). Kritisiert und erfasst wird in dieser Kategorie explizit Letzteres. Einige NSM-Instrumente wie Kennzahlen, KLR oder Leistungsmessung bedürfen einer klaren Definition, um sinnvoll Anwendung zu finden. So müssen Kennzahlen messbar, Kosten und Leistungen eindeutig und durchgängig zuordenbar sein. Auch muss beispielsweise berechenbar sein, woran sich Leistung bemisst. Solche Bewertungen werden in der Kategorie ungenügende Operationalisierung gefasst (Nr. 9).

Eine Beobachtung der Rechnungshöfe zielt nicht auf die Anwendungspraxis in den Behörden selbst, sondern setzt bereits eine Stufe früher dahingehend an, dass NSM-Instrumente nicht vorhanden sind. Hieraus resultieren Nachteile in der Funktionsfähigkeit der Behörde. Aus dem skizzierten Stand der Forschung zur NSM-Praxis und dem Pretest ergibt sich folgende Liste an kritischen Beobachtungen (vgl. Tabelle 2):

*Tabelle 2:* Erfasste kritische Beobachtungen in Bezug auf NSM-Instrumente

1	Das NSM-Instrument ist grundsätzlich nicht geeignet.
2	Das NSM-Instrument wird zu komplex praktiziert.
3	Das NSM-Instrument wird durch die Führung nicht genutzt.
4	Das NSM-Instrument ist in der Anwendung nicht wirtschaftlich.
5	Das NSM-Instrument ist unvollständig implementiert.
6	Es fehlt internes Fachwissen für die Anwendung des NSM-Instruments.
7	Das NSM-Instrument wurde vor der Implementation fehlerhaft konzipiert.
8	Das NSM-Instrument ist konzeptionell stimmig, wird aber fehlerhaft angewandt.
9	Das NSM-Instrument ist ungenügend operationalisiert.
10	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.

Die Bestimmung der Untersuchungsmerkmale ist von hoher Bedeutung für die Ergebnisse der Inhaltsanalyse, da a priori nicht festgelegte Merkmale in den Dokumenten nicht festgestellt werden können. Aus diesem Grund wurde die theoretisch basierte Merkmalsauswahl und Kategorisierung einem Pretest anhand von zehn zufällig ausgesuchten Jahresberichten unterzogen. Die oben aufgeführten Merkmale (vgl. Tabelle 1 und 2) resultieren aus beiden Schritten. Parallel zu den Merkmalsnennungen wurden zwei Kontrollvariablen erfasst, um in einem späteren Schritt Zusammenhänge zu den Merkmalen NSM-Instrument und kritische Beobachtung untersuchen zu können. Diese Kontrollvariablen knüpfen an den Behörden an, in denen die Rechnungshöfe das NSM-Instrument feststellten. Behördeneigenschaften sind das Ressort und der Typus der Behörde.

## 5. Ergebnisse

Dieses Kapitel beginnt mit einer Darstellung und Diskussion der deskriptiven Ergebnisse der Inhaltsanalyse. Im zweiten Schritt werden die statistischen Zusammenhänge zu den Kontrollvariablen betrachtet.

### 5.1 Deskriptive Ergebnisse

Insgesamt 129 Rechnungshofberichte wurden kodiert.<sup>4</sup> Jeder Bericht enthielt im Durchschnitt 24 Prüfbeiträge; in der Summe über 3.000. Diese hohe Zahl trägt Gewähr für eine Vermeidung zufälliger Ergebnisse und die Abdeckung wohl aller denkbaren Prüfungskonstellationen. In dieser Grundgesamtheit der Jahresberichte wurden die betreffenden NSM-Instrumente einschließlich derer kritischen Beobachtungen 549 Mal genannt. Dies entspricht einem Durchschnitt von 4,3 Nennungen pro Jahresbericht. Die Zahl der Nennungen bewegte sich zwischen Null und 22.

Abbildung 1 zeigt die relative Häufigkeit der erfassten NSM-Instrumente (Forschungsfrage 1a). Das mit Abstand meist frequentierte Instrument ist die Leistungsmessung, gefolgt von der KLR. Controlling als Schlüsselbegriff tritt in vielfacher Kombination, z.B. Finanzen, Personal, Beteiligungen, auf. Die vier am wenigsten erfassten Instrumente nehmen in der Summe lediglich einen Anteil von gut acht Prozent ein. Die Verteilung aus Abbildung 1 ist sicher informativ, darf jedoch nicht als Spiegelbild der empirischen Anwendung von NSM-Instrumenten in den Landesverwaltungen insgesamt interpretiert werden.

Abbildung 1: Relative Häufigkeit der NSM-Instrumente (in Prozent), N 549

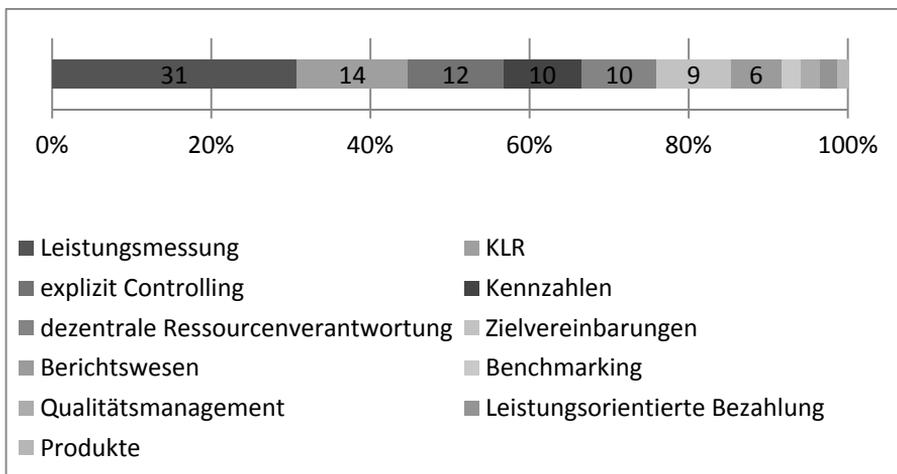


Abbildung 2 weist die kritischen Beobachtungen der Rechnungshöfe zu den einzelnen NSM-Instrumenten aus (Forschungsfrage 1b). Die mit großem Abstand am häufigsten geäußerte Kritik ist das *Fehlen des Instruments*, gefolgt von einer *fehlerhaften Anwendung*.<sup>5</sup> Diese beiden Bewertungen binden 75 Prozent der Merkmalsnennungen. Die übrigen acht Beobachtungen treten selten auf. In der Interpretation dieser Zahlen ist eine Erkenntnis besonders relevant: Die Rechnungshöfe lehnen das NSM nicht ab. Im Gegenteil gehören Merkmalsausprägungen dieser Richtung wie *Das Instrument ist nicht geeignet.* und *Das Instrument ist nicht wirtschaftlich.* zu den Ausnahmen. Demgegenüber steht die zentrale attestierte Kritik *Das Instrumente ist nicht vorhanden.* Den Schluss, dass die fehlerhafte Praxis des NSM in den Behörden in der grundsätzlichen Nichteignung der Instrumente begründet liegt, ziehen die Rechnungshöfe nicht.

Abbildung 2: Relative Häufigkeit der kritischen Beobachtungen der NSM-Instrumente (in Prozent), N 549

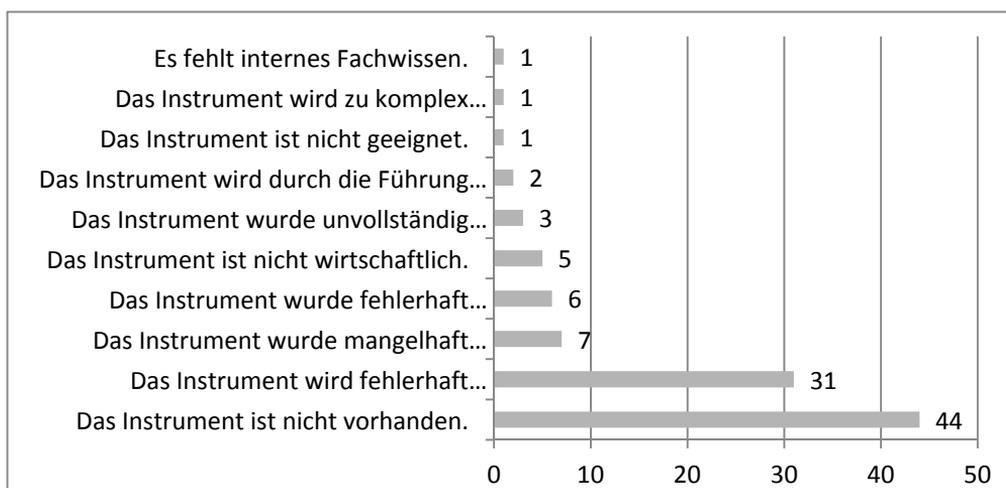
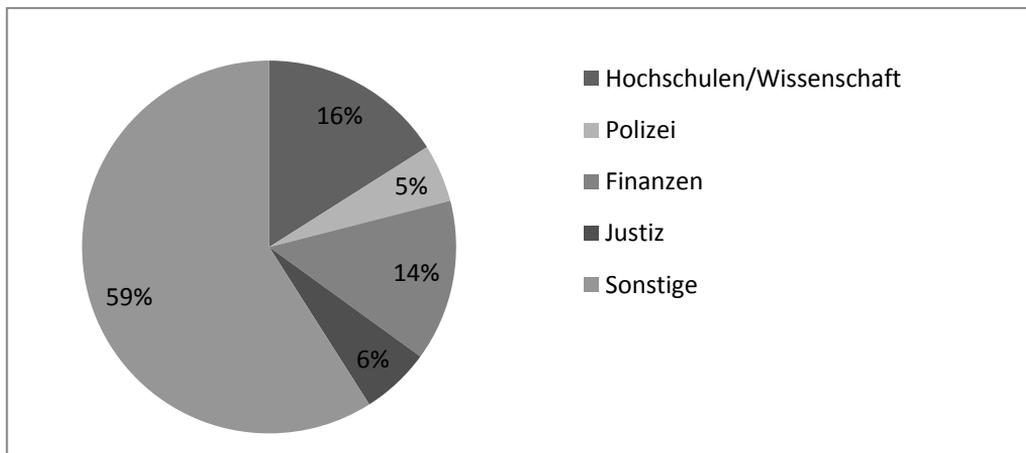


Abbildung 3 zeigt die Verteilung der Merkmale auf Ressorts. Die Kodierung entspricht grundsätzlich den Ressortzuordnungen in den Jahresberichten. Infolge der nicht einheitlichen und mit Legislaturperioden wechselnden Geschäftsbereichsabgrenzungen der Ministerien war diese Kodierung nur für vier stabile Ressorts möglich. Dies sind Polizei, Finanzen, Justiz und Wissenschaft (vgl. Abbildung 3). Es zeigt sich, dass die Ressorts Wissenschaft und Finanzen die meist frequentierten sind.

Das Ergebnis der Kategorie Hochschulen/Wissenschaft ist auffällig. Zum einen gehört dieser Verwaltungsbereich hinsichtlich der Stellen- und Budgetanteile zu den größten in den Landeshaushalten, zum anderen gilt er als besonders stark durch NSM-Instrumente geprägt (vgl. Bogumil/Heinze 2009). Die Reform der Hochschulsteuerung wurde im Grunde erst wirklich ermöglicht mit der Reform des Hochschulrahmengesetzes 1998. Es liegen keine Daten darüber vor, wann die Länder begannen, die Steuerungsregime ihrer Hochschulen anzupassen, doch kann davon ausgegangen werden, dass dies nicht im Zeitverlauf geschah. So zeigen Untersuchungen für das Jahr 2003 eine geringe Anwendung formelgebundener Budgetierung (vgl. Jaeger et al. 2005, S. 5). Im Jahr 2010 liegt diese nahezu flächendeckend vor (vgl. Bogumil/Heinze/Gerber 2011, S. 132). Die Teilung der statistischen Ergebnisse in zwei Jahreskohorten 2001 bis 2005 sowie 2006 bis 2010 weist hinsichtlich dieses Sektors Auffälligkeiten auf. In der jüngeren Kohorte entfielen fast doppelt so viele Nennungen auf den Sektor Hochschulen/Wissenschaft wie in der älteren Kohorte. Die übrigen Kategorien blieben relativ konstant. Die Zahlen können für eine Zunahme der NSM-Relevanz im Sektor Hochschulen sprechen, welche sich in den Prüfbeiträgen der Rechnungshöfe widerspiegelt.

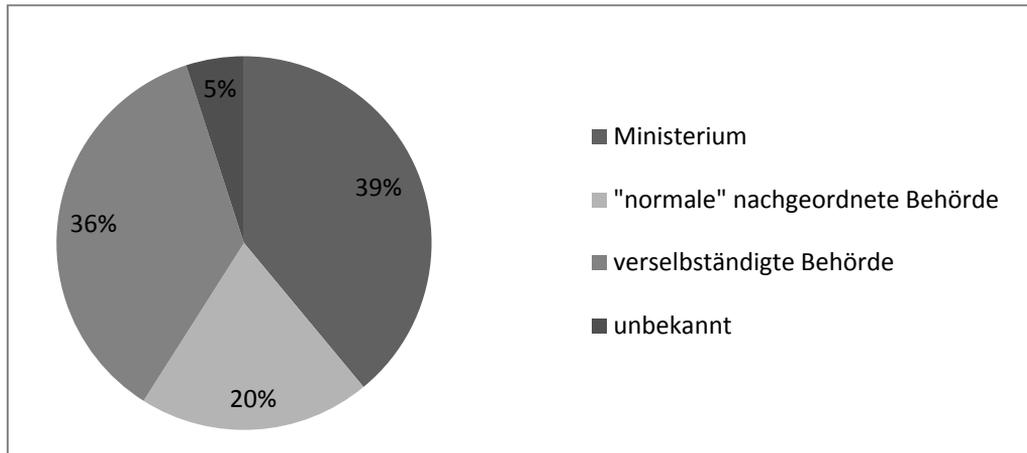
Abbildung 3: Relative Verteilung der Nennungen auf Ressorts (in Prozent), N 540



Frühere Forschung wies nach, dass die NSM-Orientierung in stärker operativen Behörden, so dem nachgeordneten Bereich, stärker ausgeprägt ist denn in den eher politisch tätigen Ministerien (vgl. Hammerschmid et al. 2010). In dieser Erhebung wurden drei Behördentypen unterschieden: Ministerien, normale nachgeordnete Behörden und verselbständigte Behörden. Letztere gehören auch zum nachgeordneten Bereich. Sie charakterisieren sich jedoch dadurch, dass sie (meist) eine separate Rechtsform bzw. einen separaten Haushalt besitzen, z.B. Anstalt oder Landesbetrieb. Allgemein gelten die Organisati-

onsstrukturen der verselbständigten Behörden in Deutschland als wenig transparent (vgl. Bach/Jann 2010). Der Behördentypus war nicht in allen Fällen eindeutig feststellbar. Es wird jedoch deutlich, dass die Merkmale überwiegend im Kontext von Ministerien oder verselbständigten Behörden auftraten (vgl. Abbildung 4). Unter Letzteren sind Behörden der Wissenschaft herauszuheben.

Abbildung 4: Relative Verteilung der Nennungen nach Behördentyp (in Prozent), N 529



Eine Zunahme von NSM-Nennungen im Zeitverlauf, etwa als Folge zunehmender NSM-Verbreitung in den Landesverwaltungen, ist mit Ausnahme des Sektors Hochschulen/Wissenschaft, nicht ersichtlich. Von der Interpretation des Veröffentlichungsjahres wird auch dahingehend abgesehen, da nicht alle Prüfbeiträge eines Jahresberichts Prüfungen des gleichen Jahres entstammen. Auch von einer Interpretation der Verteilung der erfassten NSM-Instrumente auf die Bundesländer in Hinsicht latenter NSM-Orientierung der Rechnungshöfe wird Abstand genommen (vgl. Merten 1995, S. 15). Hierzu müssten weitere Publikationen, wie beratende Äußerungen oder Sonderberichte, hinzugezogen werden.

## 5.2 Statistisch-kausale Zusammenhänge

In diesem Abschnitt werden drei bivariate Zusammenhänge der kodierten Kategorien untersucht (vgl. Tabelle 4, Forschungsfragen 2 bis 4). Infolge des nominalen Datenniveaus basiert die statistische Analyse auf Kreuztabellen und dem Kontingenzkoeffizient Cramers V. Kreuztabellen weisen die empirisch beobachtete und die mathematisch bei Normalverteilung zu erwartende Merkmalshäufigkeit aus. Differenzen kennzeichnen, dass eine statistische Normalverteilung, somit die Null-Hypothese, nicht gegeben ist. Sie deuten auf statistische Zusammenhänge hin (vgl. Backhaus et al. 2008, S. 306). Je kleiner die Differenz zwischen beobachtetem und erwartetem Wert in jeder Zelle, desto mehr spricht gegenteilig für eine Unabhängigkeit dieses Merkmalspaares. Das Zusammenhangsmaß Cramers V basiert auf der Kreuztabelle und ist in seiner Ausprägung zwischen 0 und 1 standardisiert (vgl. Bühl 2008, S. 273).

Zuvorderst wird geprüft, inwieweit ein Zusammenhang zwischen den Hauptvariablen dieses Beitrags, den NSM-Instrumenten und deren Kritik, besteht (Forschungsfrage 2). Gehen aus Sicht der Rechnungshöfe jeweils typische Beobachtungen mit bestimmten Instrumenten einher, so ließen sich hieraus Empfehlungen für die Verwaltungspraxis ableiten. Aus Tabelle 4 wird ein hoch signifikanter statistischer Zusammenhang zwischen diesen Variablen sichtbar. Tabelle 3 zeigt die Merkmalspaare aus der Kreuztabelle, welche deutliche Abweichungen zwischen erwarteten und beobachteten Werten aufweisen; somit die Merkmalspaare, auf denen der statistische Zusammenhang beruht. Insgesamt sind von 110 Merkmalspaaren der Kreuztabelle (11 NSM-Instrumente und 10 kritische Beobachtungen) zwölf mit einer deutlichen Abweichung zwischen mathematisch erwarteten und empirisch gezählten Häufigkeiten auffällig. Diese Abweichung kann sowohl in einem überproportionalen als auch unterproportionalen Auftreten des Merkmalspaares begründet liegen, woraus sich die Richtung des Zusammenhangs ableiten lässt. So stellen beispielsweise die Rechnungshöfe seltener als statistisch erwartbar fest, dass KLR als Instrument in den Behörden fehlt, über Erwarten häufig jedoch, dass sie wohl vorhanden ist aber fehlerhaft angewandt wird. Dieses Ergebnis ist inhaltlich logisch. Instrumente, die stark verbreitet sind, können auch häufiger Anwendungsfehler aufweisen. Der Eindruck starker Verbreitung der KLR bestätigt sich. Inhaltlich interessanter ist die Bewertung zur dezentralen Ressourcenverantwortung/Budgetierung. Das nicht Vorhandensein wird unterproportional festgestellt, was ebenso den Erwartungen an ein weit verbreitetes Instrument entspricht. Dafür stellen die Rechnungshöfe überproportional die Unwirtschaftlichkeit fest, was einem Hauptziel dieses Instrumentes entgegen läuft und zu weiterer Analyse anregt. Das Instrument Zielvereinbarung ist offensichtlich recht weit verbreitet; nachvollziehbar, da ein relativ großer Anteil der untersuchten Behörden dem Bereich Wissenschaft zuzuordnen ist. Zielvereinbarungen leiden jedoch an einer fehlerhaften Operationalisierung.

*Tabelle 3:* Auszug aus der Kreuztabelle NSM-Instrument und Kritiken

<b>NSM-Instrument</b>	<b>Kritische Bewertung aus Sicht der Rechnungshöfe</b>	<b>Empirisches Auftreten des Merkmalspaares</b>
KLR	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Dezentrale Ressourcenverantwortung/Budgetierung	Das NSM-Instrument ist in der Anwendung nicht wirtschaftlich.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Zielvereinbarungen	Das NSM-Instrument wurde mangelhaft operationalisiert.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	unterproportional
Berichtswesen	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
Kennzahlen	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	überproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	überproportional
Leistungsmessung	Das NSM-Instrument wurde vor Implementation fehlerhaft konzipiert.	unterproportional
	Das NSM-Instrument wird fehlerhaft angewandt.	unterproportional
	Das NSM-Instrument ist nicht vorhanden.	überproportional

Über den Zusammenhang zwischen den kritischen Beobachtungen und Ressorts wird geprüft, ob bestimmte Beobachtungen in bestimmten Verwaltungsbereichen häufiger oder seltener auftreten (Forschungsfrage 3). Signifikante Zusammenhänge bestehen hinsichtlich des

Ressorts Hochschulen/Wissenschaft (vgl. Tabelle 4). Aus der diesbezüglichen Kreuztabelle kann entnommen werden, dass hier NSM-Instrumente seltener als erwartet fehlen, dafür im Gegenzug häufiger als erwartet fehlerhaft angewandt und mangelhaft operationalisiert werden. Dies entspricht der These starker NSM-Durchdringung dieses Sektors.

Von ähnlichem Interesse ist die Frage, ob aus Sicht der Rechnungshöfe bestimmte kritische Beobachtungen mit bestimmten Behördentypen einhergehen (Forschungsfrage 4). Zu den drei Behördentypen besteht jeweils ein schwacher aber signifikanter Zusammenhang. Die Kreuztabelle weist aus, dass NSM-Instrumente in den Ministerien über Erwarten häufig fehlen. In den nachgeordneten und verselbständigten Behörden ist das Gegenteil der Fall. Das Fehlen von NSM-Instrumenten wird seltener festgestellt, wohl aber überproportional deren fehlerhafte Anwendung. Diese Erkenntnis stützt die These höherer NSM-Aktivität in operativ tätigen Behörden, bzw. begrenzter NSM-Fähigkeit der Ministerien. Eine tiefer gehende Analyse der Daten und Berichte führt zu der Erkenntnis, dass die Rechnungshöfe in Bezug auf die Ministerien vornehmlich das Fehlen von Leistungsmessung kritisieren; dies insbesondere im Rahmen von Förderprogrammen.

Tabelle 4: Geprüfte bivariate Zusammenhänge aus der Inhaltsanalyse

Forschungsfrage		Cramers V	Signifikanz	N
2	NSM-Instrument und Bewertung	0,379**	0,000	549
3	Beobachtung und Ressort			
	Wissenschaft	0,202**	0,008	543
	Polizei	0,133	0,382	543
	Finanzen	0,125	0,487	543
	Justiz	0,171	0,068	543
4	Beobachtung und Behördentypus			
	Ministerium	0,225**	0,001	529
	„normale“ nachgeordnete Behörde	0,215**	0,004	529
	verselbständigte Behörde	0,230**	0,001	529

\*\* p<.01; \* p<.05

## 7. Fazit

Die diesem Beitrag zu Grunde liegende Untersuchung verfolgt das Ziel, auf Grundlage der Jahresberichte der Landesrechnungshöfe Erkenntnisse über NSM-Instrumente in den Landesverwaltungen zu gewinnen. Aus der quantitativen Inhaltsanalyse können statistisch fundierte Aussagen getroffen werden.

In Bezug auf die kritischen Beobachtungen von NSM-Instrumenten (Forschungsfrage 1b), die sich aus der Prüfung der Behörden ergeben, ist zuvorderst festzustellen, dass die Rechnungshöfe die erfassten NSM-Instrumente nicht ablehnen. Die These grundlegender Skepsis der Rechnungshöfe gegenüber dem NSM kann nicht bestätigt werden (vgl. Holtkamp 2009, S. 430ff.). Die in der Literatur verbreiteten Richtungen der Kritik an NSM-Instrumenten werden durch die Rechnungshöfe mehrheitlich nicht geteilt. Sie äußern sich weit überwiegend konstruktiv. So finden sich Feststellungen wie *internes Fachwissen fehlt*, *zu komplexe Anwendung*, *Instrument ist nicht geeignet* oder *Instrument wird durch die Führung nicht genutzt* nur sehr vereinzelt. Aus Sicht der Rechnungshöfe leidet das NSM eher an false implementation denn false theory (in Anlehnung an Pressmann/Wildavsky 1973). Aus

den Jahresberichten lässt sich eher die Empfehlung stärkerer NSM-Orientierung der Landesbehörden ablesen.

Aus der Inhaltsanalyse wurden Antworten auf die eingangs genannten Forschungsfragen deutlich. Es bestehen signifikante statistische Zusammenhänge, allerdings mit geringer Stärke. Die auftretenden Korrelationen sind anschlussfähig und kohärent zu bestehender Forschung. So bestätigt sich die hohe NSM-Durchdringung des Sektors Hochschulen/Wissenschaft und die geringe Adaption des NSM in Ministerien, demgegenüber die starke Adaption in verselbständigten Behörden. Die Zusammenhänge zeigen Hinweise auf Lücken der gegenwärtigen NSM-Anwendung auf und können für zukünftige Implementierungen hilfreich sein. Schlussendlich sind die statistischen Zusammenhänge meist inhaltlich nicht überraschend. Der Wert dieser Arbeit liegt somit auch darin, bestehende Forschungsergebnisse und Hypothesen zu bestätigen.

Wie jede empirische Methode weist auch die hier zu Grunde liegende quantitative Inhaltsanalyse Grenzen und Limitationen auf. Diese sind hinsichtlich der Definition der Kategorien und Interpretation der Ergebnisse methodentypisch. Die Interpretation selbst muss tieferen qualitativen Forschungen vorbehalten bleiben. Hierfür liefert diese Untersuchung Anregungen. In der Definition der Kategorien erfasster NSM-Instrumente und kritischer Beobachtungen waren die beschriebenen Entscheidungen und Kompromisse notwendig. Die Abgrenzung der Kategorien ist in einzelnen Fällen diskussionswürdig (beispielsweise die NSM-Instrumente Controlling, Berichtswesen, Kennzahlen). Zum Teil müssen die Grenzen dieser Arbeit außerhalb der Methodik im Untersuchungsgegenstand des NSM selbst verortet werden. Es ist nicht zweifelsfrei festzustellen, ob beispielsweise die empirisch wichtigen NSM-Instrumente KLR und Leistungsmessung tatsächlich NSM-bedingt sind, oder lediglich zeitlich zufällig parallel zum NSM-Diskurs neue Konjunktur erfuhren. Es bleibt offen, inwieweit andere Definitionen der Kategorien zu anderen statistischen Ergebnissen führten. Hier tritt schlicht die konzeptionelle Unschärfe des NSM zu Tage. Innerhalb der definierten Kategorien sind die statistischen Ergebnisse valide. Ex post ist es daher zutreffender von einer Untersuchung gängiger Instrumente zu sprechen, die üblicherweise unter das Dach des NSM gestellt werden.

Die Rechnungshofberichte haben sich als eine praktikable und vielversprechende empirische Quelle erwiesen, die über Inhaltsanalysen weiter erschlossen werden sollte und Erkenntnisse zu nahezu allen administrativen Problemlagen enthält. Die Rechnungshöfe sind aus ihrer Rolle kritischer Distanz und hoher Sachkenntnis eine glaubwürdige Instanz, welche stärker in den Fokus der Forschung rücken sollte. Soweit ersichtlich ist das NSM lediglich ein Randthema in der Prüfungstätigkeit. Hieraus drängen sich weitere Forschungsfragen auf, so beispielsweise in welchem Umfang sich Rechnungshöfe mit welchen Themen beschäftigten, von welchen Faktoren diese Themenwahl abhängt und ob es diesbezüglich im Zeitverlauf Veränderungen gibt.

## Anmerkungen

- 1 Einige Rechnungshöfe veröffentlichten auch separate Berichte zur Verwaltungsmodernisierung: z.B. Bayern 2010, Baden-Württemberg 2007, Berlin 2006.
- 2 Von den rund 2,3 Millionen Beschäftigten der Landesverwaltungen entfallen rund 1,5 Millionen auf diese Bereiche. Vgl. Deutsches Statistisches Bundesamt: Personal im öffentlichen Dienst. Fachserie 14. Reihe 6. Wiesbaden 2010. S. 63.

- 3 Die KGSt sprach 1974 erstmals von Aufgabenkritik. In den achtziger Jahren kann die Privatisierungsdiskussion unter diesen Begriff gefasst werden. Vgl. *Röber* 2011, S. 110 f.
- 4 Der Jahresbericht Niedersachsen 2001 war nicht verfügbar.
- 5 Die wichtigsten Ausprägungen dieser Kategorie: ungenügende Anwendung, Zurechnung und Abgrenzung von Kosten, mangelhaft, lückenhaft, unzureichend, ungenügende Ausgestaltung, vage, nicht in gebotenen Umfang, nicht Anforderungen genügend, nur ansatzweise, erhebliche Mängel, unterschiedliche Umsetzung, nicht wirksam angewandt, nicht hinreichend ausgestaltet, Qualität der Anwendung zu gering, nicht regelmäßig erstellt, nur in eingeschränktem Umfang, nicht zweckentsprechend verwendet.

## Literatur

- Bach, Tobias/Jann, Werner*, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, No. 3/2010, pp. 443-468.
- Backhaus, Klaus*, 2008: *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*, 12. Auflage. Berlin: Springer Verlag.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen*, 2008: Bericht der Staatsregierung über den Einsatz neuer Steuerungselemente in der bayerischen Staatsverwaltung, München: Staatsministerium.
- Binus, Karl-Heinz*, 2006: Prüfung auf dem Prüfstand, in: *Verwaltung und Management*, Nr. 3/2006, S. 141-148.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2008: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, 2. Auflage. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: *Hildebrandt, A./Wolf, F.* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 27-289.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*, 2009: Einleitung, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: edition sigma, S. 7-12.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha*, 2011: Vom Selbstverwaltungsmodell zum Managementmodell? Zur Empirie neuer Governance-Strukturen im deutschen Hochschulsystem, in: *Schmid, Josef/Amos, Karin/Schrader, Josef/Thiel, Ansgar* (Hrsg.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 12-149.
- Bonsen, Martin*, 2010: Schulleitungshandeln, in: *Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina* (Hrsg.), *Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 277-294.
- Bouckaert, Geert/Halligan, John*, 2008: *Managing Performance. International Comparisons*, London/New York: Routledge.
- Bouckaert, Geert/van Dooren, Wouter*, 2003: Performance measurement and management in public sector organizations, in: *Bovaird, Tony/Löffler, Elke* (eds.), *Public management and governance*. New York: Oxford University Press, p. 127-136.
- Brückner, Ivonne/Tarazona, Mareike*, 2010: Finanzierungsformen, Zielvereinbarungen, New Public Management, Globalbudgets, in: *Altrichter, Herbert/Maag Merki, Katharina* (Hrsg.), *Handbuch neue Steuerung im Schulsystem*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 81-110.
- Budäus, Dietrich*, 2002: Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors, in: *Der Präsident des Rechnungshofs von Berlin* (Hrsg.), *50 Jahre Rechnungshof von Berlin*, Berlin: Rechnungshof, S. 19-35.
- Bühl, Achim*, 2008: SPSS 16. Einführung in die moderne Datenanalyse, 11. Auflage, München: Pearson Studium.
- Buschhoff, Christian*, 2009: *Evaluation von Verwaltungsmodernisierung. Empirische Erkenntnisse auf Grundlage der Modernisierung einer Landesverwaltung*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Dahm, Sabine*, 2004: *Das neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2008: The German public service. Between tradition and transformation, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Peters, Guy* (eds.), *The State at Work Vol.1. Public Sector Employment in Ten Western Countries*, Cheltenham: Edgar Elgar Publishing, S. 170-195.

- Deubel, Ingolf/Ulrich Keilmann*, 2005: Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, in: *Verwaltung und Management*, Nr. 5/2005, S. 236-243.
- Dieckmann, Rudolf*, 1992: Auf dem Weg zu neuen Ufern? Zum Stand der Erfolgskontrollen bei Rechnungshöfen, in: *Engelhardt, Gunther/Schulze, Harald/Thieme, Werner* (Hrsg.), *Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?* Berlin: Wissenschaftsverlag, S. 43-55.
- Engelniederhammer, Stefan*, 2000: Hauptweg und Nebenwege. Eine Zwischenbilanz zur Verwaltungsreform Berlin, Berlin-Forschung. Band 33. Berlin: Berlin Verlag.
- Frey, Bruno/Serna, Angel*, 1990: Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: *Finanzarchiv*, Nr. 2/1990, S. 244-270.
- Früh, Werner*, 2007: Inhaltsanalyse, 6. Auflage. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft.
- Fuchs, Hans-Werner*, 2009: Neue Steuerung – neue Schulkultur? in: *Zeitschrift für Pädagogik*, Nr. 3/2009, S. 369-380.
- Göke, Wolfgang/Thörmer, Heinz*, 2010: Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 454-464.
- Hammerschmid, Gerhard/Proeller, Isabella/Reichart, Christoph/Geißler, René*, 2010: Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Hammerschmid, Gerhard/Geißler, René*, 2011: The perception of performance management in German state administration, Paper presented at EGPA conference, Bucharest 7<sup>th</sup> to 9<sup>th</sup> of September 2011.
- Harms, Jens*, 2002: Die neue Rolle der externen Finanzkontrolle im NPM, in: *Eibelshäuser, Manfred* (Hrsg.), *Finanzpolitik und Finanzkontrolle. Partner für Veränderung*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 210-220.
- Harms, Jens*, 2006: Die Verwaltungsreform in Berlin – eine Zwischenbilanz, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Helmut* (Hrsg.), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Berlin: edition sigma, S. 335-348.
- Hilgers, Dennis*, 2009: Management by Performance: Konturen und Instrumente eines leistungsorientierten Verwaltungsmanagements, in: *der moderne staat*, Nr. 2/2009, S. 433-454.
- Hilgers, Dennis*, 2011: Kosten- und Leistungsrechnung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 428-436.
- Holtkamp, Jörg*, 2009: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staat*, Nr. 2/2008, S. 423-446.
- Jaeger, Michael/Leszczynsky, Michael/Orr, Dominic/Schwarzenberger, Astrid*, 2005: Formelgebundene Mittelvergabe und Zielvereinbarungen als Instrumente der Budgetierung an deutschen Universitäten. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung, Kurzinformation A13/2005.
- Jann, Werner*, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform*. Berlin: edition sigma, S. 100-111.
- Jann, Werner*, 2011: Das Neue Steuerungsmodell, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 98-107.
- Klages, Helmut*, 2001: The situation of the German civil service, in: *König, Klaus/Siedentopf, Helmut* (eds.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos Verlag, p.441-456.
- Klappstein, Walter*, 2000: Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe, in: *Schultze-Fielitz, Helmut* (Hrsg.), *Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 25-54.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement*, 1993: Bericht: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung (B 5/1993). Köln: KGSt.
- Krippendorff, Klaus*, 2005: Content Analysis. An Introduction to Its Methodology, 2<sup>nd</sup> edition, Thousand Oaks: Sage publications.
- König, Klaus*, 2001: Organisation of Administrative Management, in: *König, Klaus/Siedentopf, Helmut* (eds.), *Public Administration in Germany*, Baden-Baden: Nomos Verlag, p.505-520.
- Korthals, Gernot*, 2000: Beiträge der Rechnungshöfe zur Verwaltungsreform, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Nr. 20/2000, S. 855-860.

- Kroll, Alexander*, 2012: Why Public Managers Use Performance Information. Concepts, Theory, and Empirical Analysis. Dissertation, Potsdam.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: Reforming local public services: trends and effects in Germany and France, in: *Public Management Review*, No. 5/2008, p. 573-596.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer*, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: edition sigma, S. 13-28.
- Merten, Klaus*, 1995: Inhaltsanalyse, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Moyrhan, Donald*, 2008: *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2004: *Public management reform. a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Prigge, Rolf/Prange, Martin/Bovenschulte, Andreas*, 1999: *Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber? Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen*, Bremen: Verlag Kellner.
- Proeller, Isabella/Siegel, John Philippe*, 2009: *Performance Management in der deutschen Verwaltung. Eine explorative Einschätzung, in: der moderne staat*, Nr. 2/2009, S. 463-482.
- Raidt, Tabea*, 2010: Ein Jahrzehnt Paradigmenwechsel. Auswirkungen von PISA auf Bildungspolitik und Bildungsverwaltung, in: *Zeitschrift für Bildungsverwaltung*, Nr. 2/2010, S. 43-58.
- Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg*, 2007: *Beratende Äußerung zur Wirtschaftlichkeit des Projektes NSI in der Landesverwaltung, Landtagsdrucksache 14/1084 vom 27.03.2007*, Stuttgart: Landtag.
- Reichard, Christoph*, 2004: *Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern*, in: *Jann, Werner/Bogumil, Jörg/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren*, Berlin: edition sigma, S. 87-100.
- Reichard, Christoph/Röber, Manfred*, 2009: *Verwaltungsentwicklung und Ausbildungsreformen. Aktuelle Tendenzen in einer unendlichen Geschichte*, in: *der moderne staat*, Nr. 1/2009, S. 109-131.
- Ritsert, Rolf/Pekar, Mirjam*, 2011: *Steuerung und Management. Zum Beitrag von Public Management Reformen bei den Polizeien*, in: *Die Polizei*, Nr. 8/2010, S. 217-244.
- Röber, Manfred*, 2011: *Aufgabenplanung und Aufgabenkritik*, in: *Blanke, Bernard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 108-117.
- Rössler, Patrick*, 2005: *Inhaltsanalyse*, Konstanz: UVK Verlags-Gesellschaft.
- Rürup, Matthias*, 2007: *Innovationswege im deutschen Bildungssystem. Die Verbreitung der Idee „Schulautonomie“ im Ländervergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schimank, Uwe*, 2009: *Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive*, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*: *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: edition sigma, S. 123-138.
- Schmitt, A./Reinemann, H.*, 2004: *Haushaltsreform und Budgetrecht in Rheinland-Pfalz*, in: *Verwaltung & Management*, Nr. 3/2004, S. 116-119.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke*, 2011: *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 9. Auflage, München: Oldenbourg.
- Seyfried, Markus*, 2011: *Unabhängigkeit und Wirksamkeit von Landesrechnungshöfen: eine empirisch-vergleichende Bestandsaufnahme*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wegrich, Kai*, 2010: *Post-New Public Management*, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reicherad, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 90-97.

*Adresse des Autors:*

Dr. René Geißler, Project Manager Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh

E-Mail: [rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de](mailto:rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de)



*Cristina Fraenkel-Haeberle*

# Die Demokratie „demokratisieren“: Experimente der Bürgerbeteiligung in den italienischen Regionalgesetzen

## Zusammenfassung

Die Zukunft der Demokratie ist seit einiger Zeit Gegenstand einer intensiven Diskussion. Zum Ausgleich der Mängel der repräsentativen Demokratie hat sich in den letzten Jahren auch in Italien neben den Instrumenten der Direktdemokratie ein „dritter Weg“ abgezeichnet. Es handelt sich um partizipatorische Demokratiemodelle, welche die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft vorsehen und auf Information, Konsens und Responsivität beruhen. Die Verfahren zur stärkeren Bürgerbeteiligung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung sollen besser durchdachte Konzepte und eine Unterstützung der politischen Organe im Interesse des Allgemeinwohls zum Ergebnis haben. Diese Konzepte sind Gegenstand einiger in diesem Beitrag erläuterten Regionalgesetze.

*Schlagerworte:* Bürgerbeteiligung, deliberative und assoziative Demokratiemodelle, Regionalgesetze, Bürgerhaushalte

## Abstract

*“Democratisation” of Democracy: Participatory Experiments in Italian Regional Laws*

The future of democracy is intensively discussed. As compensation to the deficits of the traditional representative democracy in recent years, a third option has been identified beneath direct democracy.

It's the case of deliberative and associative democracy which fosters the active participation of civil society to increase the consensus and acceptance of political decisions as well as the accountability of political acts. This new method of decision making is studied in this article. It is based on a number of new Italian regional laws, aiming to promote citizens' engagement through the submission of "participation projects".

*Key words:* Associative and Deliberative Democracy, Participative Democracy, Citizens' Assemblies, Regional Laws

## 1. Einleitung

Zwei Jahrhunderte lang wurden vornehmlich politische Institutionen und die öffentliche Verwaltung mit dem sogenannten „öffentlichen Interesse“, dem Gemeinwohl in Verbindung gebracht. Man ging davon aus, dass die Privatpersonen eher den privaten Interessen – also dem individuellen Wohlergehen – nachgehen würden und betrachtete es daher als unerlässlich, den öffentlichen Stellen allein die Pflege des Gemeinwohls anzuvertrauen. „Dieses Schema ist inzwischen zu einfach geworden und die Gesellschaft zu komplex und kompliziert“ (Arena 2011, S. X). Es zeichnet sich eine Überwindung des „gegensätzlichen Verhältnisses“ (Masucci 2010, S. 365) und des „bipolaren Paradigmas“ (Arena

2011, S. 26) zwischen Bürger und Verwaltung ab. Dies erfordert allerdings eine konvergierende Haltung beider Subjekte bei der Gemeinwohlpflege. So können in der Tat sowohl die öffentlichen Institutionen als auch die Privatbürger „öffentliche“ Aufgaben wahrnehmen, da auch die Bürger im Dienst des Allgemeinwohls stehen können. (Arena 2011, S. 114). Umgekehrt hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass die Bürgerbeteiligung die Akzeptanz und Qualität der Entscheidungsfindung erhöhen kann, da die Regierungen aus der „Weisheit der Vielen“ (Surowiecki, 2007) profitieren, wie auch aus dem *Memorandum on Transparency and Open Government* klar hervorgeht, das Präsident Obama gleich bei Regierungsantritt 2009 erlassen hat, (Obama 2009, S. 4685; vgl. Seckelmann/Bauer 2012, S. 327f.; Beck/Ziekow 2011; Bertelsmann Stiftung 1998; Henneke 2012, S. 74; Mattei 2011; Pasquino 2007; Winkel 2011, S. 381).

Insbesondere in Italien ist es durch die Verfassungsnovelle von 2001<sup>1</sup> zu einer Trendwende in diesem bipolaren Verhältnis gekommen. Durch den neugefassten Art. 118 Abs. 4 Verf. hat das Prinzip der „horizontalen Subsidiarität“ Verfassungsrang erhalten (Albanese 2002, S. 51; Cotturri 2001; Franzese 2006; Poggi 2001). Danach fördern „der Staat, die Regionen, die Großstädte mit Sonderstatus und die Gemeinden die autonome Initiative von einzelnen Bürgern und von Bürgergruppen zur Durchführung von Tätigkeiten von Allgemeininteresse auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips“. Die Norm zielt darauf ab, den Bürger vom einfachen Adressaten der Verwaltungstätigkeit in ein aktives Rechtssubjekt und einen Förderer von Tätigkeiten zugunsten der Allgemeinheit zu verwandeln. Es ist Aufgabe der Verwaltung, dem Bürger zu ermöglichen, allein, als auch durch freiwillige Vereinigungen, Aufgaben des Gemeinwohls zu erfüllen.

Durch diese Betonung der Inklusivität, bei der Entscheidungen nicht allein von der öffentlichen Hand getroffen werden, sondern auch Initiativen der Bewusstseinsbildung und Verantwortungsübernahme durch die Zivilgesellschaft von der öffentlichen Hand angeregt werden, übernehmen Verwaltung und Politik die Rolle eines „Katalysators“ (Ozzola 2010, S. 213). Damit fördern sie eine Reaktion auf eine bestimmte Fragestellung und versuchen Konflikte und Engpässe in der Entscheidungsfindung zu beseitigen. 118 Abs. 4 Verf. bezieht sich auf die autonomen Initiativen der Bürger und überträgt ihnen in diesem Zusammenhang eine entsprechende Verantwortung. Er ist auch kennzeichnend für den Übergang von der Logik der Trennung zu jener der Kooperation und der Partizipation, von der Kultur des Misstrauens zu der des Vertrauens, die ebenfalls Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips sind.

Gleichzeitig zeichnet sich auch in Italien, das ursprünglich ein Zentralstaat war, ein Ausbau der vertikalen Subsidiarität ab, der ebenfalls durch die Verfassungsreform von 2001 eingeleitet wurde. Durch den neugefassten Art. 114 Abs. 1 Verf. wurde das Prinzip der territorialen Autonomie erheblich gestärkt. Danach besteht die Republik „aus Gemeinden, Provinzen, Großstädten mit Sonderstatus, Regionen und dem Staat“. Somit ist ein Modell entstanden, das als „institutioneller Pluralismus auf Augenhöhe“ bezeichnet wird (Bombardelli 2011, S. 22). Daher ist bei der Betrachtung der Machtverteilung auch im italienischen regionalstaatlichen System ein föderaler Ansatz angebracht. Demnach ist der Föderalismus nicht als Staatsform, sondern als Methode der territorialen Gliederung der Staatsgewalt zu sehen, welche den Mehrebenencharakter und die polyzentrische Verteilung der Entscheidungszentren bestimmt (Bombardelli 2011, S. 32).<sup>2</sup> In diesem Sinne verstanden kann Föderalismus mit Begriffen wie etwa Regionalismus, Autonomie, Dezentralisierung, Kooperation, Devolution, Differenzierung, Angemessenheit, Subsidiarität, Besonderheit/Sonderstatus, usw. gleichgesetzt werden (Procaccini 2010, S. 64). Aus

dieser Perspektive ist Föderalismus als eine Regierungsmethode zu betrachten, die auf der Dezentralisierung beruht und zu einem größeren politischen Pluralismus führt (*Procaccini* 2010, S. 74).

Der Staat allein verkörpert also nicht mehr die öffentliche Gewalt. Es findet eine Entwicklung statt, welche eine Gewährleistung der demokratischen Legitimation allein durch die Mechanismen der repräsentativen Demokratie zunehmend erschwert. Heutzutage besteht kein bipolares Verhältnis zwischen Bürger und Staat mehr, sondern ein Beziehungsnetzwerk: Die öffentliche Hand stelle daher keine Institution mehr dar, die „oben und zentral“ angesiedelt sei (*Bombardelli* 2001, S. 35).

## 2. Bürgerbeteiligung im Aufbruch: deliberative und assoziative Demokratiekonzepte

Allseits bekannt sind die partizipativen Verfahren, die in den Neunzigerjahren in Lateinamerika insbesondere in Porto Alegre in Brasilien eingeführt wurden. Sie verbreiteten sich dann auch in Europa, was als „Rückkehr der Karavellen“ bezeichnet wurde (*Allegretti* 2010, S. 9). Durch die Übernahme kam es nicht zu einer hundertprozentigen Wiedergabe des ursprünglichen Modells, da nicht nur die Staatsform, sondern auch die soziopolitische Dynamik anders gelagert waren.

Diese Demokratiekonzepte haben sich in Ergänzung zu den Schemata der repräsentativen Demokratie entwickelt. Dabei unterscheidet man zwischen partizipativer und deliberativer Demokratie.

Die partizipative Demokratie entsteht aufgrund konkreter Erfahrungen in Südamerika. Sie betrifft hauptsächlich die Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen. Die deliberative Demokratie stammt hingegen aus dem angelsächsischen Kulturraum und ist theoretisch stärker differenziert. Es ist ein normatives Ideal der Demokratie, das auf der maximalen Inklusivität und auf einem Informationsaustausch beruht, für den der Ausdruck „*démocratie technique*“ geprägt wurde: Bei deliberativen Verfahren wird nicht der Experte, sondern der Bürger als Träger von Wissen aufgewertet (*Herzberg/Cuny* 2007, S. 7). Das Konzept der deliberativen Demokratie baut auf einer Theorie auf, die sehr stark auf die Beratung im Vorfeld der Entscheidungsfindung setzt. Das deliberative Moment wird als rationaler Prozess bezeichnet, der auf Bewusstseinsbildung und Überzeugung fußt. Somit soll eine Dialogkultur vorangetrieben werden, die das „Unterfutter“ der repräsentativen Demokratie darstellt (*Ruffert* 2005, S. 344 f). Partizipative Modelle zielen auf eine wirkungsvollere Einflussnahme auf Entscheidungen, deliberative Modelle setzen hingegen auf eine umfassende politische Diskussion (*Schmidt* 2010, S. 237).

Um den Anforderungen eines zunehmenden Pluralismus gerecht zu werden, wurde darüber hinaus das Konzept der assoziativen Demokratie übernommen, bei dem schwer organisierbare Interessen durch staatliche Unterstützung gefördert werden. Auf diese Weise kann Demokratie als Verhandlung zwischen Repräsentanten kollektiver Interessen, d.h. zwischen gewählten Vertretern des gesamten Volkes in Parlament und Regierung und Vertretern spezieller gesellschaftlicher Interessen, verwirklicht werden. Das normative Konzept der assoziativen Demokratie begründet damit die Institutionalisierung einer Verhandlungs- bzw. Konkordanzdemokratie (*Benz* 2005, S. 264). Es sieht vor, dass Entscheidungen nicht nach Mehrheitskriterien getroffen werden, sondern dass sie vielmehr auf ei-

nem Konsens und auf Verhandlungen zwischen den jeweiligen Interessensträgern beruhen. Zusammenfassend werden die neuen deliberativen und assoziativen Konzepte folgendermaßen unterschieden: Die deliberativen Konzepte zielen auf die Öffnung der fachlichen Diskussion für alle. Die assoziativen Konzepte beabsichtigen hingegen, aufgrund der jeweiligen Interessensgruppen „Arenen“ mit maßgeblichen Mitentscheidungsbefugnissen zu bilden (Sommermann 2005, S. 206 f). Die Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und die Aktivierung der Netzwerke der Zivilgesellschaft bergen erhebliche Chancen. Zwischen Bürger und Staat tragen Vereinigungen als „intermediäres Polster“ dazu bei, den demokratischen Prozess zu beleben (Ruffert, 2005, S. 345). Durch assoziative und deliberative Verfahren soll die öffentliche Diskussion über brisante Fachfragen begünstigt und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöht werden.

Von der italienischen Literatur wurden zwei Idealtypen der partizipativen Demokratie ermittelt (Falcon 2010, S. 81). Die eine Kategorie betrifft die Bürgerhaushalte, die normalerweise von kleineren Gemeinschaften erstellt werden. Bei diesen Verfahren werden nach dem System der Bürgerbeteiligung Entscheidungen getroffen, bei denen die Verteilung öffentlicher Ressourcen zur Diskussion steht. Es geht dabei um gemeinsame Interessen, die nicht *a priori* mit einer Konfliktsituation behaftet sind. Neben der Tätigkeit der Organe repräsentativer Demokratie (Bürgermeister, Stadträte, Gemeinderat) werden normalerweise in kleineren Gemeinden oder in den Stadtvierteln größerer Gemeinden die betroffenen Bürger befragt. In diesem Fall kann sich die Partizipation auch konkret als eine Art der Mitbestimmung erweisen: Es kann zu einer Delegation oder De-facto-Übertragung der Entscheidungskompetenz kommen.

Anders gelagert ist die Situation bei der zweiten Verfahrenskategorie, derjenigen der konfliktbeladenen Partizipation, die komplexe Projekte und größere Infrastruktureinrichtungen wie etwa Verkehrsflughäfen, Verbrennungsanlagen Hochgeschwindigkeitsstrecken oder Endlager für radioaktive Abfälle betrifft. Bei dieser Art von Beteiligung haben jene Bürger, die mit einem Vorhaben einverstanden sind, normalerweise kein großes Interesse an einer Teilnahme an der Diskussion. Wer sich an der Diskussion intensiv beteiligt, ist hingegen die Lokalbevölkerung, die sich von einem Vorhaben unmittelbar benachteiligt sieht, weswegen von einer „privatrechtlichen Vertretung“ ihrer Interessen gesprochen wird (Bilancia 2011, S. 378). In diesem Fall ist die Partizipation eher entscheidungsvorbereitender Art. Die zwei Arten von Bürgerbeteiligung können auch folgendermaßen unterschieden werden: Die erstgenannte Kategorie hat einen „vorschlagenden“ Charakter, die zweite, meistverbreitete Partizipationsform hingegen einen „korrigierenden, abwehrrechtlichen“ Charakter (Baldeschi 2010, S. 161). Nicht selten sind beide Modelle miteinander verflochten.

Im Verhältnis zu diesen partizipativen Demokratieformen stellt die repräsentative Demokratie ein „einfacheres Modell“ dar, da es einen Meinungspluralismus und eine aktive – allerdings verfassungsrechtlich legitimierte und ungelöste – Konfliktsituation, wie auch die Beachtung der Minderheitenrechte voraussetzt (Bilancia 2011, S. 378). Außerdem werden politische Entscheidungen von Subjekten getroffen, welche die Macht haben, diese umzusetzen. Nach dem Modell der repräsentativen Demokratie überträgt der einzelne Bürger die Entscheidungsmacht den gewählten Mandatsträgern, außer in Ausnahmesituationen, in denen er das Recht zur Entscheidungsfindung in der Form der Direktdemokratie ausüben kann. Ziel der Bürgerbeteiligungsverfahren muss es daher sein, die gleiche Effektivität und Einfachheit anzustreben. Die partizipative Demokratie wird oft wegen der Verlangsamung der Entscheidungsprozesse, einer vermeintlichen Erhöhung

des Konfliktpotentials und der geringen Bevölkerungsbeteiligung kritisiert, wobei vergessen wird, dass die höheren Kosten einer partizipierten Entscheidung durch den geringeren Widerstand bei ihrer Umsetzung ausgeglichen werden können (Cheli 2010, S. 415 f; Bin 2011, S. 14).

In Italien wurden in den letzten Jahren mehrere Regionalgesetze verabschiedet, welche verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt haben. Darunter fallen dasjenige der Region Kalabrien über die Vorwahlen<sup>3</sup> und über die partizipierte Raumordnung<sup>4</sup> und das Gesetz der Region Umbrien über die Direktdemokratie.<sup>5</sup> Besonders erfolgreich haben sich das Modell der Bürgerhaushalte in der Region Latium und das deliberative Verfahren in den Regionen Toskana und Emilia-Romagna erwiesen, auf die nachstehend eingegangen wird.

### 3. Der Fall der Bürgerhaushalte

Die ersten Versuche zur Verabschiedung eines Bürgerhaushalts in Italien sind jüngerem Datums. Besonders bekannt ist das im Jahre 2006<sup>6</sup> durch das Haushaltsrahmengesetz der Region Latium eingeführte Partizipationsverfahren. Durch diese Beteiligungsform sollte eine bessere Qualität der Entscheidungsfindung durch eine Miteinbeziehung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen und der Bürger erreicht werden (Troisi/Buonocore 2010, S. 264). Die daraufhin erlassene einschlägige Regionalverordnung<sup>7</sup> sieht drei verschiedene Ebenen der Bürgerbeteiligung vor: diejenige der Information über das finanzielle Planungsdokument und über den Haushalt; diejenige der Konsultation: Innerhalb von 30 Tagen ab der Informationserteilung können Interessenten dem Regionalamt für Wirtschaftsplanung Anmerkungen, Vorschläge und Anträge übermitteln, auf deren Grundlage ein „Bürgebeteiligungsdokument“ (*documento della partecipazione*) erstellt wird; die dritte Ebene besteht aus der Rechenschaftslegung, bei der die Berücksichtigung der Ergebnisse des Partizipationsverfahrens bei der Entscheidungsfindung überprüft wird. Im Rahmen des Partizipationsverfahrens können insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Regionalpolitik durch Mittelumschichtung eingebracht werden.

Dieser Bürgerbeteiligungsversuch hat eine rasche Verbreitung erfahren. Gewinner der ersten Projektausschreibungen über den Beteiligungshaushalt im Jahre 2007 waren in Rom die Stadtviertel (*Municipi*) XI, XIII und XVII sowie die Gemeinden Frosinone, Monterotondo, Tivoli, Priverno, Sora. 114 Gemeinden haben die Ausschreibung gewonnen und 80 davon (eine Gemeinde von vier) das Bürgerbeteiligungsverfahren konkret durchgeführt. 2008 wurde ein „Partizipationsatlas“ veröffentlicht, der die mehr oder weniger gelungenen Lösungen der Gebietskörperschaften wiedergibt. Somit vereint die Region Latium auch im nationalen und europäischen Vergleich eine sehr hohe Anzahl an Gemeinden mit einem Konzept zur Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen (Troisi/Buonocore 2010, S. 272).

Auch andere Gemeinden außerhalb der Region Latium, wie Grottammare, Pieve Emanuele, Arezzo, Modena und Reggio Emilia haben Experimente der Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen gestartet. Auch hier bestand die Herausforderung darin, die Bürger in einen komplexen Sachverhalt wie den der Haushaltsausarbeitung einzubeziehen und sie gleichzeitig darauf aufmerksam zu machen, dass sich hinter den Zahlen konkrete Dienstleistungen wie Straßen, Schulen, Spielplätze, Sozialdienste usw. verbergen (Troisi/Buonocore 2010, S. 279). All diese Versuchsverfahren über die Bürgerhaushalte haben

Folgendes gemeinsam: Es handelt sich um zyklische und strukturierte Verfahren von einer Dauer von einigen Monaten, welche aus verschiedenen Phasen bestehen: Anhörung der Bürger, Festlegung der Prioritäten durch Abstimmung, Bewertung der Machbarkeit der Vorschläge und Evaluation der Ergebnisse des Partizipationsverfahrens (*Canfoglia* 2010, S. 131). Bei den größeren Städten wie Arezzo, Modena und Reggio Emilia wird diese Form der Bürgerbeteiligung auf einen Teil des Gemeindegebiets beschränkt, da es unrealistisch erscheint, dieses Verfahren der „Nachbarschaftsdemokratie“, das sich vornehmlich in Form von Versammlungen abspielt, auf eine größere Gemeinschaft auszuweiten (*Canfoglia* 2010, S. 137).

Es kommt nicht von ungefähr, dass viele Partizipationsprozesse Bürgerhaushalte betreffen. Die Bürgerbeteiligung bei der Verteilung von Ressourcen, die hauptsächlich aus Steuergeldern stammen, hat sowohl eine symbolische als auch eine praktische Bedeutung. Auf diese Weise wird zum einen die Möglichkeit der gemeinsamen Verwaltung eines kollektiven Vermögens geschaffen, zum anderen das Bewusstsein der Kosten kommunaler Aufgaben geschärft. Durch diese Beteiligungsversuche wird die partizipative Demokratie nicht als abstraktes Modell empfunden, sondern als Instrument der täglichen Praxis, das die gewählten Politiker dazu führen kann, ihre Rolle zu überdenken.

## 4. Experimente deliberativer Demokratie: die Gesetze der Region Toskana und Emilia Romagna

### 4.1 Die zwei Partizipationsarten im Gesetz der Region Toskana

Das Gesetz der Region Toskana<sup>8</sup> stellt in Italien die Ausarbeitung eines ersten organischen Normenwerks zur Durchsetzung der deliberativen Demokratie dar, das die Deliberation als politisches Recht der toskanischen Bürger institutionalisiert. Durch dieses Gesetz wird ein Versuch unternommen, einen institutionellen Rahmen und eine verfahrensmäßige Konkretisierung dieses Prozesses zu schaffen (*Floridia* 2010, S. 89). Das normative Modell der Region Toskana beruht auf dem Prinzip einer vertieften vorausgehenden Erörterung einer bestimmten politischen Entscheidung. Die öffentliche Diskussion über komplexe Fachfragen soll nach den Kriterien der Gleichheit, der Unparteilichkeit und der Gleichberechtigung stattfinden. Der Leitgedanke bezieht sich auf die „maximale Inklusivität“: Alle Bürger, Ausländer und Staatenlose, die ihren Wohnsitz in der Region Toskana für Arbeits- und Studienzwecke haben, und alle von einer Entscheidung Betroffenen sind befugt, als Gleichberechtigte an der Diskussion teilzunehmen.<sup>9</sup> Dadurch wird die Bürgerbeteiligung auch zum Instrument der gesellschaftlichen Integration: Als vorrangig eingestuft werden jene Projekte, welche auf die Inklusion von bestimmten Problemgruppen abstellen, also sozial schwächere Menschen und Menschen mit Behinderung, oder die strukturschwache Gebiete betreffen bzw. die gleichberechtigte Teilnahme beider Geschlechter vorsehen.<sup>10</sup> Zur Projektdurchführung wird von der Regionalversammlung eine regionale unabhängige monokratische Behörde eingesetzt (*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*). Diese Behörde prüft die eingereichten Projekte, erlässt Leitlinien zur Durchführung der Partizipationsverfahren, bewertet das Ergebnis der durchgeführten Projekte und legt der Regionalversammlung einen Jahresbericht vor.<sup>11</sup>

Dabei werden zwei unterschiedliche Verfahren vom Gesetz unterschieden: Bei größeren Eingriffen mit voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, die Landschaft, die Wirtschaft und das Sozialwesen werden von der Regionalbehörde auf Anfrage der mit dem Projekt befassten Akteure, der Geldgeber, der betroffenen Lokalkörperschaften und einer gewissen Anzahl von Bürgern öffentliche Aussprachen (*débats publics*) nach französischem Vorbild organisiert.<sup>12</sup> Die unabhängige Behörde spielt dabei eine proaktive Rolle und berät die Antragsteller bei der inhaltlichen und methodologischen Ausarbeitung der Projekte. Gibt die Behörde dem Antrag auf Partizipation statt, so legt sie die Verfahrensdauer fest und bestimmt die Diskussionsphasen, so dass die höchstmögliche Information der betroffenen Bürger und die maximale Verfahrenstransparenz gewährleistet werden können.<sup>13</sup> Die Behörde bestimmt grundsätzlich die Bedingungen für die Zulassung der Projekte, die Prioritätensetzung und die Fördermodalitäten. Das Gesetz lässt im Sinne eines Versuchsvorhabens jede Möglichkeit offen. Aufgrund des Abschlussberichts des für das Projekt ernannten Verfahrensverantwortlichen beschließt die projektvorschlagende Einrichtung dann, ob sie von ihrem Vorhaben absieht, es ändert oder wie ursprünglich vorgesehen durchführt, wobei sie ihre Entscheidung ausführlich zu begründen hat.<sup>14</sup> Durch die Aufeinanderfolge von Information, Konsultation und Rechenschaftslegung entsteht somit ein Rechtfertigungsdruck, der die Responsivität der öffentlichen Entscheidungsträger fördern soll (*Floridia* 2010, S. 102).

Das zweite vom Gesetz vorgesehene Partizipationsverfahren wird hingegen in Fällen von geringerer Bedeutung eingeleitet, jedoch ebenfalls zur Beantragung der regionalen Förderung der unabhängigen Behörde vorgelegt. Diese Projekte können von einer Mindestanzahl von Bürgern, von Lokalkörperschaften und von Schulen eingebracht werden.<sup>15</sup> Zu diesem Zweck müssen die Lokalkörperschaften zuvor ein Einvernehmensprotokoll mit der Region unterschreiben, in dem sie die Grundsätze des Gesetzes und die darin vorgesehenen Verfahren freiwillig akzeptieren und sämtliche Verfahren einstellen, welche einer Entscheidung im partizipativen Wege vorgreifen oder diese vereiteln könnten.<sup>16</sup> Daher wurde diese Regelung als Ausdruck der „loyalen Zusammenarbeit“ zwischen der Region und den Lokalkörperschaften und zwischen den institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren gewertet (*Stradella* 2008, S. 25).

Laut dem Gesetz der Region Toskana werden Partizipationsprojekte finanziert, deren Dauer, Gegenstand und Abwicklungsart genau definiert und die von einem neutralen und unparteilichen Beauftragten koordiniert werden.<sup>17</sup> Als Themen der Bürgerbeteiligung wurden bisher zu einem Drittel Raumordnungsprojekte, ferner Bürgerhaushalte, Infrastrukturen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Fragen des Gesundheits- und Sozialwesens, der Lokalentwicklung und der Umweltpolitik gewählt (*Lewanski* 2010, S. 252).

Der experimentelle Charakter dieses Verfahrens wird durch eine „Sunset-clause“ betont, laut der das Gesetz Ende 2012 aufgehoben wird, sofern es nicht von der Regionalversammlung anhand der erzielten Ergebnisse gegebenenfalls in modifizierter Form bestätigt wird.<sup>18</sup>

## 4.2 Das Gesetz der Region Emilia Romagna und die Rolle des „Garantieexperten“

Auch das Gesetz der Region Emilia Romagna Nr. 3/2010<sup>19</sup> stützt sich auf die begrifflichen Instrumente der partizipativen Demokratie und der Konzertation. Zu den Prinzipien

des Gesetzes zählen eine Verbesserung der demokratischen Entscheidungsqualität, die Erhöhung des sozialen Zusammenhalts und der kollektiven Vertrauensbildung, die Reduzierung der Dauer und der Kosten der Entscheidungsprozesse durch die Förderung der Akzeptanz durch die Bevölkerung und die Nutzung der „diffusen“ Sachkompetenz innerhalb einer Gemeinschaft.<sup>20</sup> Auch hier wird vom Prinzip der offenen Tür ausgegangen, wonach das Partizipationsverfahren für alle interessierten Bürger, Vereine und Unternehmen, die Adressaten eines Rechts- bzw. Verwaltungsakts der Region sind, zugänglich sein soll.<sup>21</sup> Dieses Gesetz sieht vor, dass die Region das Vorhaben finanziell und methodologisch unterstützt und eine ausreichende Information garantiert. Die Formen der Partizipation werden nicht genannt und können frei gewählt werden.

Partizipationsberechtigt sind „einzelne Bürger und Bürgervereinigungen“ (*cittadini singoli e associati*),<sup>22</sup> welche die regionale Unterstützung zur Einleitung des Partizipationsprozesses beantragen können. Die Beteiligungsverfahren können auf Initiative der Region (der Regionalregierung und der Regionalversammlung), der Lokalkörperschaften (Provinzen bzw. Gemeinden) und von Stadtteilen eingeleitet werden. Sofern das Verfahren durch andere öffentliche und private Stellen beantragt wird (auch Ausländer mit Wohnsitz in der Region), ist das Einverständnis (*adesione*) der regionalen und lokalen Behörde erforderlich.<sup>23</sup> Die Einleitung eines Bürgerbeteiligungsprozesses setzt daher die förmliche Zustimmung der involvierten Behörde voraus. Wird diese nicht erteilt, kann ein Mediationsverfahren durch einen „Garantieexperten“ (*tecnico di garanzia*) eingeleitet werden. Grundsätzlich wird daher ein offenes Verfahren vorgesehen, das „bottom-up“ eingeleitet wird und dann durch die Zustimmung der zuständigen Körperschaft „top-down“ korrigiert wird. Eine institutionelle Genehmigung durch die gewählten politischen Organe ist daher immer erforderlich (*Giancaglini* 2011, S. 229).

Laut dem Gesetz der Region Emilia Romagna ist der Partizipationsprozess darauf ausgerichtet, die höchstmögliche Information zu vermitteln und eine „organisierte Diskussion“ voranzubringen. Gegenstand des Partizipationsprozesses ist ein bevorstehendes Projekt oder eine zu erlassende Bestimmung der Regionalversammlung. Das Ergebnis soll in ein „partizipatives Vorschlagsdokument“ (*documento di proposta partecipata*) münden, das sich die betroffenen Einrichtungen in ihrer Beschlussfassung zu beachten verpflichten.<sup>24</sup> Der Gegenstand des Partizipationsprozesses ist umfassend und umschließt alle regionalen Politiken.

Das Verfahren ist komplex und wie folgt strukturiert: Jedes Jahr findet in der Regionalversammlung eine Sitzung statt, welche der Partizipation gewidmet ist und in der die Vorschläge der Regionalregierung angenommen und die Kriterien und Modalitäten für die Beitragsgewährung festgelegt werden.<sup>25</sup>

Dreh- und Angelpunkt des Partizipationsverfahrens ist der Garantieexperte, dessen Aufgabe in der Vorlage der notwendigen Dokumente, in der Prüfung der Projektanträge, in der methodologischen Beratung, in der Mediation zur Förderung der demokratischen Auseinandersetzung und in der Ausarbeitung von Leitlinien liegt.<sup>26</sup> Der Garantieexperte wird vom Präsidenten der Regionalversammlung ernannt und von einer „fachlichen Verbindungsstelle zu den Lokalautonomien“ (*Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali*) unterstützt, der auch die Belange der Lokalkörperschaften vertretenden zwei Mitglieder angehören sollen. Hinzu kommt ferner auch ein von der Regionalregierung ernannter Beamte, der vor allem die Förderbeiträge und deren Abrechnung zu beaufsichtigen hat. Der Garantieexperte übernimmt den Vorsitz dieses Gremiums. Die Verbindungsstelle untersucht Best-Practice-Beispiele zum Thema der Partizipation und erarbeitet ent-

sprechende Empfehlungen und Berufsbildungsmaßnahmen für Angestellte der öffentlichen Verwaltung.<sup>27</sup>

Wird der Antrag auf Partizipation von der Regionalregierung genehmigt, so werden zwei weitere Gremien ins Leben gerufen. Es handelt sich um die Verhandlungsplattform (*tavolo della negoziazione*)<sup>28</sup> und den Lenkungsausschuss (*comitato di pilotaggio*).<sup>29</sup> Die Verhandlungsplattform besteht aus den wichtigsten organisierten Einrichtungen, die sich am Partizipationsprojekt interessiert gezeigt haben. Der Lenkungsausschuss wird aus Vertretern der Verhandlungsplattform mit der Aufgabe gebildet, den Diskussionsprozess zu leiten, zu moderieren und zu beaufsichtigen, sowie dessen Übereinstimmung mit dem vorgelegten Projekt zu prüfen. Er ist bei Finanzierungsanträgen von mehr als 20.000 Euro verpflichtend vorzusehen. Nach Abschluss des Projekts wird das Verfahren vom Garantieexperten angenommen und von der Regionalregierung genehmigt.

Somit spielt sich das Partizipationsverfahren auf fünf Ebenen ab: auf der Ebene der Regionalversammlung, der Regionalregierung, der fachlichen Koordinierungsstelle, des Garantieexperten und dann wieder der Regionalregierung (*Giancaglini* 2011, S. 240). Es wird also ein komplexer Verwaltungsapparat aufgebaut, der allerdings auch zu einer Verbürokratisierung eines sonst informellen Beratungs- und Meinungsbildungsprozesses führen kann. Auf diese Weise können „Pfadabhängigkeiten“ (*Schmidt* 2010, S. 499) entstehen, da die genaue Festlegung der Spielregeln zu einer Verzerrung des natürlichen Verlaufs des Partizipationsverfahrens führen kann.

### 4.3 Die zwei Regionalgesetze im Vergleich

Die beiden Gesetze der Region Toskana und Emilia Romagna weisen eine Gemeinsamkeit auf: Sie schaffen Instrumente des „Soft Law“, da sie finanzielle, fachliche und methodologische Anreizinstrumente bei inhaltlichen und verfahrensmäßigen Qualitätsanforderungen bereitstellen. Das Ziel dieser Gesetze besteht nicht darin, Partizipationsverfahren verpflichtend vorzuschreiben, sondern die Bedingungen festzulegen, zu denen die Region diese Verfahren fördert. Es werden von beiden Gesetzen jene Projekte „belohnt“, also als vorrangig eingestuft, welche neue demokratische Praktiken bei der Entscheidungsfindung experimentieren. Genau so offen ist die Art der Bürgerbeteiligung: Es ist kein bestimmtes Partizipationsmodell vorgesehen. Die Region soll nur „Beistand“ (*ausilio*) anbieten.

Die Partizipationsprozesse der Region Toskana und der Region Emilia-Romagna sind weder Verwaltungsverfahren noch standardisierte Prozesse: Sie erfordern jedes Mal die Erarbeitung eines eigenen Partizipationsprojekts. In beiden Fällen besteht die öffentliche Unterstützung in einer technischen Hilfe, in der Zertifizierung und in einem finanziellen Beitrag (*Mengozzi* 2011, S. 287).

Beide Partizipationsmodelle haben sich für das Prinzip der offenen Tür, d.h. der maximalen Bürgereinbindung entschieden. Es wurde im Unterschied zu anderen Partizipationsmodellen kein „Mikrokosmos“ durch geschichtete Stichproben geschaffen, die z.B. nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, sondern eine Beteiligungsform, die allen Bürgern offen steht (*Mengozzi* 2011, S. 259). Auch die Einreichung der Projekte erfolgt laufend, zumindest in der Region Emilia Romagna, während in der Region Toskana drei feste Termine pro Jahr festgelegt sind.

Die toskanische unabhängige Behörde und der Garantieexperte der Region Emilia-Romagna sind um eine gleichberechtigte Darlegung aller Standpunkte unter besonderer

Berücksichtigung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen bemüht. Dabei ist festzustellen, dass die Region Toskana einen individualistischeren Ansatz vorzieht: Jeder Bürger oder Ausländer, der in der Region studiert, arbeitet oder wohnhaft ist, kann sich am deliberativen Prozess beteiligen. Die Region Emilia-Romagna setzt hingegen eher auf Personengruppen, Betriebe und Vereinigungen als Antragsteller.

Das Ergebnis des Partizipationsverfahrens ist rechtlich unverbindlich: Der Entscheidungsträger hat nur eine besondere Begründungspflicht im Falle von Entscheidungen, die vom Verfahrensausgang abweichen. Das Ziel des Beteiligungsverfahrens besteht grundsätzlich in einer umfassenden Informations- und Vermittlungstätigkeit durch Verhandlungen und unter Miteinbeziehung der beteiligten Akteure. Dieses Verfahren wurde daher als „hybrid“ (*Giancaglini* 2011, S. 236) bezeichnet, da es auch die Merkmale eines assoziativen Konzepts in sich trägt: Es verbindet in der Tat das verhandelnde Element, bei dem Entscheidungen im Wesentlichen auf dem Konsens beruhen, mit dem Modell der deliberativen Demokratie und spricht sämtliche Akteure an, die ein wenn auch nur faktisches Interesse an der Entscheidung haben können. Beide Prozesse zielen auf eine verstärkte Akzeptanz politischer Entscheidungen. Es ist auch ein Mediationsverfahren vorgesehen, das allerdings in der Region Emilia Romagna nur bei Ablehnung eines Partizipationsprojekts eingeschaltet werden kann, während es in der Region Toskana bei verschiedenen Konfliktsituationen zum Zuge kommt.

In beiden Gesetzen ist die Festlegung der maximalen Verfahrensdauer (sechs Monate) darauf zurückzuführen, dass es sich dabei um eine Phase des Entscheidungsprozesses handelt, der kein unbestimmtes Ende haben darf. Soll doch die Förderung der Partizipation mit der Vereinfachung öffentlicher Verfahren in Einklang gebracht werden und diese nicht zusätzlich belasten, sondern eine „höhere Qualität“ der Entscheidungsfindung herbeiführen.<sup>30</sup>

Die Partizipationspolitik soll sich in dreifacher Hinsicht als vorteilhaft erweisen: Einerseits soll sie besser informiertere, gemeinwohlorientierte und engagierte Bürger anstreben; andererseits soll die Politik mit einer verstärkten Effektivität und Stabilität der Entscheidungen rechnen können und verantwortungsbewusster werden; außerdem sollen sich durch diesen Prozess kognitive Vorteile ergeben, was zu einer Verbesserung der Entscheidungsfindung durch die Berücksichtigung innovativer und effektiver Lösungen führen soll (*Lewanski* 2010, S. 254).

## 5. Schlussfolgerungen: Die moderne Demokratie zwischen deliberativen und assoziativen Konzepten

Das Wort „*deliberation*“ wurde aus dem Englischen übernommen und setzt sich zum Ziel, einen informierten Konsens durch Dialog und Diskussion zu schaffen. Es wurde die lateinische Abstammung dieses Wortes mit „*libra*“ identifiziert – also mit einer Waage, durch welche die Pros und Kontras einer Entscheidung abgewogen werden (*Lewanski* 2010, S. 255). Partizipative und deliberative Demokratieformen sind die jüngsten Erfahrungen in der langen „Reise der Demokratie“ (*Bifulco* 2010, S. 65). Die Betonung der deliberativen Demokratie kann als Reaktion auf die Politikverdrossenheit, die Krise der Parteien und die umgreifende politische Apathie angesehen werden. Der Gesetzgeber versucht auf diese Weise, gewisse Schwächen der repräsentativen Demokratie auszuglei-

chen, wie z. B. Entscheidungsfindung nach dem reinen Mehrheitsprinzip, längere Zeitspannen zwischen einer Wahl und einer anderen und die „Komplexitätsprobleme“ (Schmidt 2010, S. 499) der Demokratie, welche eine Einbeziehung des Fachwissens verschiedener Akteure erfordern.

Die deliberative Demokratie zielt nicht auf die unmittelbare Entscheidungsfindung, sondern vielmehr auf die Schaffung eines sogenannten „uomo situato“ (kontextgebundenen Menschen), eines Bürgers, der nicht abstrakt als Wähler oder als Abstimmender betrachtet wird, sondern bei dem auch Gefühle und Emotionen eine wichtige Rolle spielen (Falcon 2010, S. 80). Die Kontextualisierung der Entscheidungen und ihrer emotionalen Komponente sind bei komplexen Verfahren besonders wichtig. Sind doch in diesem Fall mehrere Akteure involviert und die betroffenen Interessen stark differenziert. So entstehen oft verschiedene Ebenen der Rechtsetzung und unterschiedliche Lösungen, bei denen die gefassten Beschlüsse möglicherweise eine Auswirkung auf andere Entscheidungen (z. B. Raumordnungspläne, große Infrastrukturvorhaben, Umweltverträglichkeitsprüfungen) haben.

Ziel und Zweck der Partizipation ist es, zur gesellschaftlichen Akzeptanz eines Vorhabens beizutragen. In den in dieser Untersuchung analysierten Regionalgesetzen erscheinen das Modell der zur Rationalität der Entscheidungsfindung beitragenden partizipativen Demokratie und das Modell der auf dem Verhandlungsprinzip beruhenden assoziativen Demokratie miteinander verflochten: Auch in der deliberativen Demokratie sind Verhandlungen und Abstimmungen kein „Tabuthema“ (Mengozzi 2011, S. 259), sondern manchmal die einzig praktikable Lösung in Situationen, in denen der Konsens sonst nicht zustande kommen würde. Aus einem deliberativen Prozess erhofft man sich eine Mehrheit besserer Qualität als diejenige, die in einem rein aggregativen Wege entsteht. Beide Optionen sollten daher nicht getrennt betrachtet werden: Die Partizipation kann nicht als „Surrogat der Demokratie“ (Cassese 2007, S. 15) angesehen werden. Es ist notwendig, eine klare Unterscheidung zwischen Vorschlagsrecht, Erörterung der verschiedenen Alternativen und konkreter Vermittlung der Interessen zu treffen: So sollte die partizipative Demokratie eine integrative und ausgleichende Funktion zur repräsentativen Demokratie haben und wird oft durch die korrektiven Elemente der assoziativen Demokratie ergänzt.

Als besonders bedeutend wird dabei das „deliberative Setting“ (Canfoglia 2010, S. 139) angesehen, da der Gedankenaustausch dazu neigt, sich auf vertikaler Ebene (zwischen Bürger und Verwaltung) abzuspielen, wohingegen das Verfahren insbesondere darauf ausgerichtet sein sollte, den horizontalen Austausch zwischen den Bürgern also („Bürger-Bürger-Debatten“ statt „Staat-Bürger-Dialoge“ vgl. Hill 2011, S. 279) anzuregen. Es soll außerdem versucht werden, den deliberativen Prozess so zu steuern, dass keine alternativen Pfade zu den traditionellen Entscheidungsprozessen entstehen. Das erfordert eine aktive Einbeziehung der politischen Organe in das Gespräch. Auf diese Weise kann diese Form der Bürgerbeteiligung zum normalen politischen Instrument der lokalen Governance werden, das auf eine Erhebung der Bedürfnisse der Lokalbevölkerung und auf eine Festlegung von Prioritäten ausgerichtet ist und dann die Bürgerforderungen in öffentliche Entscheidungen ummünzt (Hill 2011, S. 140).

Durch die Partizipationsgesetze soll ein Modell der mitgetragenen Verwaltung vermittelt werden, welche das Wort „Kommunikation“ im etymologischen Sinne von „cum munus“, also gemeinsame Verrichtung einer Aufgabe versteht (Arena 2011, S. 88). In diesem Sinne ist es das Ziel des Gesetzes Nr. 69/2007 der Region Toskana, eine Kommunikationspolitik zwischen Behörden und Bürgern auf Augenhöhe zur Überwindung von Informationsasymmetrien zu betreiben. Das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen In-

formationsgrundlage ist auch im Hinblick auf die Vermittlung fachlicher Informationen ein Hauptanliegen des Gesetzgebers gewesen (Ozzola 2010, S. 236).

Insbesondere beim Gesetz der Region Emilia-Romagna stellt sich die Frage, ob die Politik oder die Bürger die Hauptakteure der Partizipation sein sollen, da die Absegnung der eingereichten Partizipationsprojekte durch die politischen Entscheidungsträger eine Voraussetzung für deren Realisierung darstellt. Damit verbunden ist das Problem der Resilienz demokratischer Systeme bei einer Veränderung des bürgerschaftlichen Verständnisses, da viele Politiker und Beamten mit dem bipolaren Paradigma durchaus einverstanden sind und sich nur wünschen, dass die Bürger passiv und in einer untergeordneten Stellung verbleiben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Erfolg der Bürgerbeteiligungssysteme vornehmlich in der Selbstbeschränkung der Vertretungsorgane liegt. Nur so kann die Partizipation transparente Entscheidungswege und eine bessere Qualität bei der Beschlussfassung garantieren. Andererseits ist immer kritisch zu hinterfragen, ob die Hauptakteure der Partizipation die politischen Entscheidungsträger oder die Bürger sind, was dann auch einen Einfluss auf die Verantwortungszurechnung bei den Bürgerbeteiligungsprozessen hat (Antonelli 2011, S. 73).

Bei der partizipativen Demokratie kommt das Faktische vor dem Recht. Zunächst haben sich informelle Praktiken verbreitet, dann wurden die Partizipationsprozesse – wie in den italienischen Regionalgesetzen – verrechtlicht, da man berechtigterweise von der Überzeugung ausging, dass ein Regelungsdefizit nur Rechtsunsicherheit schaffen würde. Die Kodifizierung der Bürgerbeteiligungsverfahren soll einerseits durch eine Festlegung der Spielregeln gerechtere und transparentere Prozesse ermöglichen, andererseits kann sie die Gefahr der übertriebenen Versteifung und Überreglementierung heraufbeschwören. Bei den erläuterten Gesetzestexten könnte sich dieses Problem konkret stellen. Andererseits wurde dabei auf den korrekten Verlauf der Diskussion geachtet, die nicht durch Interessenvertretungen einseitig monopolisiert werden darf. Ferner wurde der Zeitfaktor durch eine genaue Terminfestlegung berücksichtigt, damit das Entscheidungsverfahren straff und zügig gestaltet werden kann und sich nicht übermäßig in die Länge zieht. Der von den beiden Gesetzen der Region Toskana und Emilia Romagna vorgesehene Prozess ist klar strukturiert und geregelt. Jedoch liegt immer noch die Letztentscheidungsbefugnis bei der Politik: Es handelt sich hierbei um ein zweistufiges Verfahren, da die Bürgerbeteiligung nicht unmittelbar zu einem „Endprodukt“, sondern zu einem „Zwischenprodukt“ in Form von Anregungen und Denkanstößen führen soll (Klages/Daramus/Masser 2008, S. 37). Sie dient der Beratung und Entscheidungsvorbereitung und ist selten ein Mitbestimmungsinstrument, was dem *empowerment* der Bürger Grenzen setzt.

Durch diese Gesetze soll eine Kultur des *débat public* und der informierten Teilnahmereitschaft verbreitet werden. Somit könnte das „rousseauische Paradoxon“ (Mengozi 2011, S. 271) entkräftet werden, laut dem es sinnlos sei, Menschen an der Beschlussfassung über Gemeinwohlfragen zu beteiligen, wenn ihnen die relevante Sachkompetenz fehlt. Andererseits könnte man ebenfalls mit Rousseau behaupten, dass die repräsentative Demokratie eine *contradictio in adiecto* darstellt, da Demokratie als unabtretbare „*volonté générale*“ eine direkte Bürgerbeteiligung stets voraussetzt. In diesem Sinne kann die Teilung der Gemeinwohlverantwortung als „teilweise Rückgabe der Souveränität“ betrachtet werden (Hill 2011 S. 376), bei der sich der eher auf die Privatsphäre konzentrierte *Bourgeois* in einen *Citoyen* verwandelt, der einen Beitrag zum allgemeinen Wohlergehen zu leisten bereit ist (Rauschnig 2011, S. 351). Die Kraft der Bürgerbeteiligungsprozesse wird in der Mobilisierung der Zivilgesellschaft gesehen. Auf diese Weise kann die Bür-

gerbeteiligung zur „Demokratischeschule“ (*Pabusa* 2011, S. 382) werden, sie kann einen erzieherischen Wert haben und das Bürgerengagement fördern.

## Anmerkungen

- 1 Legge Costituzionale/Verfassungsänderndes Gesetz Nr. 3 v. 18.10.2001, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana — G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 248 v. 24.10.2001.
- 2 So die mehrheitliche italienische Lehre (vgl. *Reposo* 2005, S. 74; *Barbera/Fusaro* 2001, S. 182 f).
- 3 Legge Regione Calabria v. 17.8.2009 Nr. 25, „Norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati all’elezione di presidente della Giunta regionale“ (BUR Calabria v. 17.8.2009 Nr. 15).
- 4 Legge regionale della Calabria v. 16.4.2002 Nr. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria, geändert durch das Regionalgesetz v. 24.11.2006 Nr. 14, BUR Calabria v. 1.12.2006 Nr. 22).
- 5 Legge Regione Umbria v. 16.2.2010 Nr. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali — Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione), B.U.R. Umbria v. 24.02.2010 Nr. 9.
- 6 Legge Regione Lazio v. 28.4.2006 Nr. 4 (Legge finanziaria regionale per l’esercizio 2006), B.U.R. Lazio v. 29.4.2006 Nr. 5.
- 7 Regolamento regionale della Regione Lazio v. 28.6.2006 Nr. 4 (Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione), BUR Lazio v. 30. Juni 2006, Nr. 18.
- 8 Legge Regione Toscana v. 27.12.2007 Nr. 69 (*Norme sulla promozione della partecipazione all’elaborazione delle politiche regionali e locali*), B.U.R. Toscana v. 3.1.2008 Nr. 1.
- 9 Art. 2 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 10 Art. 16 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 11 Art. 5 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 12 Art. 7 und 8 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 13 Art. 9 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 14 Art. 9 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007 (vgl. *Beraud* 2010, S. 387 ff).
- 15 Art. 14 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 16 Art. 18 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
- 17 Art. 15 Gesetz Region Toskana 69/2007.
- 18 Art. 26 Gesetz Region Toskana Nr.69/2007.
- 19 Legge Regionale Emilia Romagna v. 9.2.2010 Nr. 3 (*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*), B.U.R. Regione Emilia-Romagna v. 9.2.2010 Nr. 18.
- 20 Art. 1 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 21 Art. 3 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 22 Art. 4 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 23 Art. 5 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 24 Art. 10 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 25 Art. 6 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 26 Art. 8 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 27 Art. 7 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 28 Art. 13 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 29 Art. 14 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
- 30 Art. 1 Abs. 3 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.

## Literatur

- Albanese, Alessandra*, 2002: Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici, in: *Dir. Pubbl.*, 1, S. 51-84.
- Allegretti, Umberto*, 2010: Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia, in: *ders.* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 5-46.
- Antonelli, Vincenzo*, 2001: Le nuove forme di democrazia partecipativa tra fatto e diritto, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Padova: Cedam, S. 73-86.
- Arena, Gregorio*, 2011: *Cittadini attivi*, 2 Aufl., Lecce: Laterza.
- Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), 2011: *Per governare insieme – Il federalismo come metodo*, Padova: Cedam.
- Baldeschi, Paolo*, 2010: Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfafi, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 161-174.
- Barbera, Augusto/Fusaro, Carlo*, 2001: *Corso di diritto pubblico*, Bologna: Il Mulino.
- Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), 2005: *Demokratie in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Beck, Kurt/Ziekow, Jan* (Hrsg.), 2011: *Mehr Bürgerbeteiligung wagen – Wege zur Vitalisierung der Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Benz, Arthur*, 2005: Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 253-280.
- Beraud, Jean François*, 2010: Il caso della Francia: la Commission nationale du débat public, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli: Jovene, S. 387-395.
- Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), 1998: *Demokratie neu denken – Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bifulco, Raffaele*, 2010: Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 65-77.
- Bilancia, Francesco*, 2011: Conclusioni, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Padova: Cedam, S. 378-391.
- Bin, Roberto*, 2011: Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Padova: Cedam, S. 3-15.
- Bombardelli, Marco*, 2011: Democrazia partecipativa e assetto democratico dell'organizzazione amministrativa, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Padova: Cedam, S. 17-40.
- Canfoglia, Valter*, 2010: Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 129-141.
- Cassese, Sabino*, 2007: La partecipazione del privato alle decisioni pubbliche, in: *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, S. 3-42.
- Cheli, Enzo*, 2010, Note conclusive, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 415-416.
- Ciancaglini, Marco*, 2011: Tra democrazia partecipativa e concertazione, in: *Istituzioni del Federalismo*, 2, S. 215-254.
- Cotturri, Giuseppe*, 2001: *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma: Carocci.
- Falcon Giandomenico*, 2010: „L'uomo situato“. Due idealtipi di democrazia partecipativa?, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 79-84.

- Florida, Antonio*, 2010: Idee e modelli di partecipazione, il caso della legge toscana, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 89-108.
- Franzese, Lucio*, 2006: Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni, Padova: Cedam.
- Giancaglini, Marco*, 2011: Tra democrazia partecipativa e concertazione, la legge regionale 3/2010 dell'Emilia Romagna, in: *Istituzioni del Federalismo*, 2, S. 215-253.
- Henneke, Hans Günter*, 2012: Wutbürger als Standortfaktor? Bürgerschaftliche Aktivierung und effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: *Der Landkreis*, 3, S. 74-85.
- Herzberg, Carsten/Cuny, Cécile*, 2007: Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen, Berlin: Hans Böckler Stiftung.
- Hill, Hermann* (Hrsg.), 2010: Bürgerbeteiligung – Analysen und Praxisbeispiele, Baden-Baden: Nomos.
- Hill, Hermann*, 2011: Integriertes Staatshandeln – Brauchen wir einen neuen Politik- und Verwaltungsstil?, in: *Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E.* (Hrsg.), *Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa*, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller, S. 365-380.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai*, 2008: Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels – Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation, Berlin: edition sigma.
- Lewanski, Rodolfo*, Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 241-262.
- Masucci, Alfonso*, 2010: Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 357-372.
- Mattei, Ugo*, 2011: Beni comuni, Lecce: Laterza.
- Mengozzi, Alessandro*, 2011: Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto, in: *Istituzioni del Federalismo*, 2, S. 255-295.
- Obama, Barack*, 2009: Transparency and Open Government, Memorandum of January 21, 2009, Federal Register, Vol. 74, Nr. 15.
- Ozzola, Filippo*, 2010: Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli: Jovene, S. 209-238.
- Pasquino, Gianfranco* (Hrsg.), 2007: Strumenti della democrazia, Bologna: Il Mulino.
- Poggi, Annamaria*, 2001: Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano: Giuffrè Editore.
- Procaccini, Margherita Maria*, 2010: Partecipazione e Federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli: Jovene, S. 57-80.
- Pubusa, Andrea*, 2010: Le difficoltà della democrazia rappresentativa in un'età del populismo, in: *Allegretti Umberto* (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze: Firenze University Press, S. 373-382.
- Rauschnig, Dietrich*, 2011: Vom Sinn der repräsentativen Demokratie, in: *Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E.* (Hrsg.), *Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa*, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller, S. 329-353.
- Reposo, Antonio*, 2005: Profili dello Stato autonomico, Torino: Giappichelli.
- Ruffert, Matthias*, 2005: Demokratie und Governance, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter/Sommermann Karl-Peter* (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 319-348.
- Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E.* (Hrsg.), 2011: Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa: Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller.
- Schmidt, Manfred G.*, 2010: Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden: Springer.
- Seckelmann, Margrit/Bauer, Christian*, 2012: Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation: Zur politischen Willensbildung im Zeichen des Web 2.0, in: *Hill, Hermann/Schliesky, Utz* (Hrsg.), *Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Votum des Rechts- und Verwaltungssystems III*, Baden-Baden: Nomos, S. 327-345.

- Stradella, Elettra*, 2008: Partecipazione e deliberazione: un'evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007, in: Osservatorio delle fonti, 3, S. 1-29.
- Surowiecki, James*, 2007: Die Weisheit der Vielen, München: Goldmann.
- Troisi, Riccardo/Buonocore, Mauro*, 2010: Il Lazio: un laboratorio di processi partecipativi, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 263-276.
- Valastro, Alessandra* (Hrsg.), 2010: Le regole della democrazia partecipativa, Napoli: Jovene.
- Winkel, Olaf*, 2011: Bürgerpartizipation — Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government, in: dms – der modene staat, 2/2011, S. 381-402.

*Anschrift der Autorin:*

Priv.-Doz. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle, Forschungsreferentin, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67324 Speyer  
E-Mail: fraenkel-haeberle@foev-speyer.de