



Universität Potsdam

Arndt Krischok

Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management | 3

Arndt Krischok

Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2010

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 3474
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die **Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

ISSN (Online) 2190-4561

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert:
Namensnennung - 3.0 Deutschland
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/de/>

Überarbeitete Fassung: Potsdam, Univ., Magisterarbeit, 2009
Erstgutachter: Dr. John Philipp Siegel
Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus H. Goetz

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2010/4304/>
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046>
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046>

Abstract

Öffentlich-private Partnerschaften oder Public Private Partnerships (PPP) werden seit Mitte der Neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts in allen westeuropäischen Ländern umgesetzt. Dieses Modell der alternativen Leistungserbringung wurde mit erstaunlicher Geschwindigkeit, sektorenübergreifend und flächendeckend implementiert. Verschiedene Autoren haben den Ansatz der Netzwerk-Gesellschaft mit der Entstehung des Phänomens PPP in Verbindung gebracht. An diesem Punkt setzt diese Arbeit an:

Es wird untersucht, ob Policy-Netzwerke in der Europäischen Union existierten, die die Entwicklung der staatlichen Leistungserbringung zu Public Private Partnerships forciert haben, bzw. das Thema PPP auf die Agenda setzten und weitergehend wer die relevanten Akteure sind, in welcher Konstellation diese stehen und wie sie vernetzt sind. Wenn ein derartiges Policy-Netzwerk auf europäischer Ebene existieren sollte, soll des Weiteren analysiert werden, um was für eine Art von Policy-Netzwerk es sich nach der Policy-Netzwerk-Typologie handelt. Abschließend werden die Implikationen und Effekte dieses Netzwerkes in Hinblick auf faire Zugangsmöglichkeiten, Transparenz und Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnerships erörtert.

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung in die Problemstellung und Methodik	5
1.1. Forschungsthema	5
1.2. Forschungsfragen	6
1.3. Relevanz.	6
1.4. Bestehende Literatur	7
1.5. Methodik	9
1.6. Datengrundlage	13
2. Die Theorie der Policy-Netzwerke	14
2.1. Akteure	16
2.2. Konstellationen der Akteure	17
2.3. Arten der Interaktionen	18
2.4. Die Ebenen der Analyse	19
2.5. Institutionen/Institutional Setting.	20
2.6. Policy-Netzwerke als Governance-Form	21
2.7. Typologie von Policy-Netzwerken	23
3. Das Phänomen Public Private Partnership in Europa	26
3.1. Public Private Partnerships in den Mitgliedsstaaten der EU	27
3.1.1. Vereinigtes Königreich	30
3.1.2. Portugal	30
3.1.3. Spanien.	30
3.1.4. Frankreich	31
3.1.5. Deutschland	31
3.1.6. Niederlande	32
3.1.7. Italien	33
3.2. Zwischenfazit	33
3.3. Public Private Partnerships auf transnationaler Ebene	34
3.3.1. Das Galileo-Programm	35
3.3.2. PPPs im Trans-European Network of Transport (TEN-T)	35

3.4.	Zwischenfazit	36
4.	Die PPP-Policy-Netzwerke	37
4.1.	Die relevanten Akteure in Public Private Partnerships	38
4.1.1.	Die institutionellen Akteure	38
4.1.1.1.	Die Europäische Kommission	39
4.1.1.2.	High-Level-Gruppen	40
4.1.1.3.	Die Europäische Investitionsbank	41
4.1.1.4.	Das Europäische PPP-Experten-Zentrum (EPEC)	43
4.1.1.5.	Regierungen der EU-Mitglieder	44
4.1.1.6.	Nationale und subnationale PPP-Kompetenzzentren	45
4.1.2.	Die „non-government“-Akteure	46
4.1.2.1.	Private Unternehmen/Interessengruppen	46
4.1.2.2.	Externe Berater	47
4.1.3.	Sonstige Akteure	49
4.1.4.	Zwischenfazit	50
4.2.	Die Konstellationen der Akteure	52
4.3.	Arten der Interaktionen	57
5.	Charakteristika des europäischen PPP-Policy-Netzwerks	59
5.1.	Interaktionen/Vernetzungen der Europäischen Kommission	59
5.2.	Interaktionen/Vernetzungen der High-Level-Gruppen	61
5.3.	Interaktionen/Vernetzungen der Europäischen Investitionsbank	64
5.4.	Interaktionen/Vernetzungen der PPP-Kompetenzzentren	66
5.5.	Interaktionen/Vernetzungen der Regierungen der EU-Mitglieder	67
5.6.	Interaktionen/Vernetzungen der privaten Unternehmen/Interessengruppen	69
5.7.	Interaktionen/Vernetzungen der externen Berater	70
5.8.	Zwischenfazit	71
5.9.	Einordnung des europäischen PPP-Policy-Netzwerks	73
6.	So what?	77
6.1.	Policy-Netzwerke und faire Zugangsmöglichkeiten	78

6.2.	Policy-Netzwerke und Transparenz	80
6.3.	Policy-Netzwerke und Wirtschaftlichkeit	82
7.	Fazit/Empfehlungen	84
VIII.	Anhang	XC
IX.	Abkürzungsverzeichnis	XCI
X.	Abbildungsverzeichnis	XCII
XI.	Literaturverzeichnis	XCIII

1. Einführung in die Problemstellung und Methodik

1.1. Forschungsthema

In den vergangenen 20 Jahren erfuhre die „klassische, ordnungspolitisch geprägte (...) Dichotomie von Staat und privatwirtschaftlichem Sektor in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen“ durch „Privatisierung und Deregulierung“ massive Veränderungen. Gleichzeitig besteht eine „umfassende, ressourcenmäßige und (...) institutionelle Verknüpfung“ des öffentlichen und privaten Sektors in traditionell vom Staat wahrgenommenen Aufgabenbereichen, wobei der Gewährleistungsstaat das Referenzmodell bildet (vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 246). Die Trennungen zwischen Diensten, die durch private oder staatliche Leistungserbringer gewährleistet werden, seien folglich in vielen Gebieten nicht mehr aufrecht zu erhalten. Der Weg für neue Ideen, Partnerschaften und Möglichkeiten, um die Forderungen der Gesellschaft zu erfüllen und die entsprechenden Leistungen zu erbringen, sei der Weg einer partnerschaftlichen Kooperation (vgl. UK-Prime Minister and Minister Cabinet Office 1999).

In diesem Kontext sind Public Private Partnerships (PPP) seit Mitte der Neunziger in der Europäischen Union und annähernd allen Mitgliedsstaaten als Möglichkeit alternativer Leistungserbringung des Staates bekannt und praktiziert. Von vielen Autoren als „Phänomen“ bezeichnet (Osborne, Budäus etc.) wurden sie zu einem bedeutenden Bestandteil der Modernisierungsbewegungen unter dem Begriff „New Public Management“ und bündeln momentan EU-weit einen nicht unerheblichen Anteil der Staats- und Unionsinvestitionen (aktuell bis zu 11%), der sich nach den Aussagen der politischen Entscheidungsträger in den kommenden Jahren vervielfachen soll.

Zentrales Element, das zum prognostizierten Erfolg der PPPs beitragen soll, ist die betont partnerschaftliche Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Partner (vgl. Klijn/Teisman 2002 S. 189), basierend auf Vertrauen, Wissensaustausch und letztendlich beidseitigen (nicht nur wirtschaftlichen) Vorteilen durch die Unternehmung (vgl. Klijn/Teisman 2003 S. 1f).

Da Reformen der staatlichen Leistungserbringung in der Regel nicht „von selbst entstehen“, ist bei einer derart tief greifenden Veränderung in der Konstellation zwischen Staat und Markt in einem relativ begrenzten Zeitraum zu erwarten, dass „dieser Prozess einer neuen gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft (...) gezielt durch Staat, Verwaltungen und private Interessenträger forciert und gesteuert (wurde)“ (Budäus/Grüb 2007, S. 246).

In vielen Abhandlungen über PPPs wird jedoch das Wechselspiel und beidseitige Interesse von öffentlichen Partnern (oder dem Staat als solches) und den Partnern des privaten Sektors an der Zusammenarbeit betont, allerdings auch darauf verwiesen, dass diese Interessen häufig konträr sind. In diesem Zusammenhang werden auch häufig auf die unterschiedlichen „Spielregeln“ und „Ideologien“ angeführt, die den staatlichen und privaten Sektor unterscheiden, was diese Projekte erschwere (vgl. Klijn/Teisman 2003 S. 144).

Umso erstaunlicher ist jedoch die Geschwindigkeit, mit der PPPs sektor- und länderübergreifend umgesetzt werden. Verschiedene Autoren haben den Ansatz der Netzwerk-Gesellschaft mit der Entstehung von PPPs in Verbindung gebracht. An diesem Punkt setzt diese Arbeit an:

1.2. Forschungsfragen

Es soll untersucht werden, ob Policy-Netzwerke in der Europäischen Union existier(t)en, die die Entwicklung der staatlichen Leistungserbringung zu Public Private Partnerships forciert haben, bzw. das Thema PPP auf die Agenda setzten und weitergehend wer die relevanten Akteure sind, in welcher Konstellation diese stehen und wie sie vernetzt sind. Wenn ein derartiges Policy-Netzwerk auf europäischer Ebene existieren sollte, soll des Weiteren geklärt werden, um was für eine Art von Policy-Netzwerk es sich nach Rhodes' Typologie (vgl. Rhodes 1986) handelt.

1.3. Relevanz

Budäus und Grüb gehen davon aus, dass die „bisherige Praxis öffentlicher Aufgabenwahrnehmung sich unter dem Einfluss unterschiedlicher Interessen durch PPP gravierend ändern wird“. Diesem Sachverhalt sei im wissenschaftlichen Diskurs bisher nur ansatzweise Tribut gezollt worden (vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 248).

In diesem Zusammenhang weist auch Pollitt darauf hin, dass ernsthafte Schwächen der momentanen Debatte um Public Private Partnerships, in Form der Vernachlässigung der Tatsache, dass Netzwerke bereits seit Jahrzehnten existierten sowie die mangelnde Berücksichtigung ihrer (dezentralen) Steuerungsmöglichkeiten und somit die potentielle Forcierung von Veränderungen, existieren (vgl. Pollitt 2003, S. 65).

Public Private Partnerships als solches seien weitergehend „mehr“ als eine Alternative zum Contracting out oder zu den Privatisierungen der letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts; sie seien eine positive Möglichkeit und Teil des Diskurses eines „Third Way“ zwischen staatlicher und privater Leistungserbringung und somit ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen Staat und Markt. Die hiermit verbundene Entwicklung der Netzwerk-Theorie stimuliere das Interesse an „productive policy partnerships“ (Wettenhall 2003, S. 78).

Klijn und Teisman weisen ebenfalls darauf hin, wie wichtig es sei, die informellen Netzwerke zu analysieren, um Public Private Partnerships zu verstehen und effektiv zu gestalten, wozu die folgenden Faktoren die „Knackpunkte“ darstellen würden:

- Analyse der Hintergründe und Motivationen der verschiedenen Akteure
- Was erwarten die partizipierenden Organisationen von den anderen Partnern und von der Partnerschaft mit ihnen?
- Problematisch bei PPPs ist die Frage, wie offen oder geschlossen die PPP-Netzwerke, sind. Einerseits müssen sie soweit geöffnet sein, um die Problemkomplexe zu erkennen und adäquat mit ihnen umzugehen (auch eine „ausreichende“ Anzahl von möglichen Alternativen müsse gegeben sein), andererseits müssen sie auch geschlossen genug sein um effektiv arbeiten zu können.
- Wie sollten die möglichen Partner (auch formell) zusammen gebracht werden; welches Umfeld wird für die Interaktionen benötigt?
- Wer oder was sollte den „Kick-Off“ bilden? (vgl. Klijn/Teisman 2000 S. 96f)

Im Endeffekt dürfte das Thema PPP auch durch die erheblichen Geldsummen, die PPPs bündeln und in Zukunft bündeln werden (siehe Kapitel 3), von Relevanz sein. Unter diesen Voraussetzungen wurden Public Private Partnerships und ihre Entwicklung bislang nur ungenügend, wenig zusammenhängend und kaum vergleichend untersucht. (vgl. Pollitt 2003, S. 66).

1.4. Bestehende Literatur

Verschiedene Autoren haben sich mit den veränderten Beziehungen zwischen Staat und Markt befasst. Gerade die Literatur über Public Private Partnerships hat in den letzten Jahren

stark an Quantität zugenommen. Im Folgenden seien einige „Meilensteine“ der wissenschaftlichen Literatur, die maßgeblich für diese Arbeit sind, zusammengefasst:

Osborne untersucht in der von ihm herausgegebenen Aufsatzsammlung „Public-Private Partnerships – Theory and Practise in International Perspective“ den Einfluss von Public Private Partnerships auf die Beziehungen zwischen Staat und Markt.

Weitergehend richtet Pauline Vailancourt Rosenau in ihrem Buch „Public Private Policy Partnerships“ den Fokus auf die „Policy“-Veränderungen, die für Public Private Partnerships relevant sind bzw. Voraussetzungen für PPPs bilden.

Klijn und Teisman untersuchen Policy und Motive für Partnerschaften sowie die Diskussion über finanzielle versus Qualitäts-Orientierung von Public Private Partnerships in Europa. Sie weisen ebenfalls darauf hin, dass empirische Untersuchungen zu diesen Themen in europäischen Ländern eher rar gesät und vergleichende empirische Studien in vielen Fällen nicht verfügbar sind. Grund hierfür sei unter anderem, dass der Fokus von WissenschaftlerInnen größtenteils auf transnationale, „medienwirksame“ Projekte wie den Kanal-Tunnel zwischen Großbritannien und Frankreich oder die Oresund-Verbindung zwischen Schweden und Dänemark gelegt wird; empirische Studien allerdings auch dort nur in geringer Anzahl existieren. So seien PPPs auf lokaler Ebene im Vergleich viel häufiger, aber auch schlechter analysiert (vgl. Klijn/Teisman 2000 S. 179).

Koppenjan verstärkt den Blick auf die Staat-Markt-Beziehungen, wobei die Netzwerk-Theorie die theoretische Grundlage bildet und eine klare Tendenz in Richtung „public choice“ feststellbar ist. Er geht davon aus, dass das Wort „öffentlich“ (im Sinne von „regierend“) oft als Weg zur Legitimation für engstirnige Strategien fungiert, mit dem Ziel, private Interessen ins Spiel zu bringen und diese als „bessere Repräsentation des öffentlichen Interesses“ erscheinen zu lassen, eine Tendenz, die auch bei PPPs erkennbar sei (vgl. Klijn/Koppenjan 2000).

Grundlegend für die Entwicklung der Policy-Netzwerk-Theorie und -Analyse sind die Arbeiten von Rhodes und Scharpf:

Während Scharpf das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus, bei dem Policy-Netzwerke ein Spezialfall der Interaktionsformen sind, entwirft (siehe hierzu Kapitel 1.5. und 2.), formuliert Rhodes unter anderem eine Typologie von Policy-Netzwerken und gibt einen historischen Überblick über die Entwicklung des Konzeptes der Policy-Netzwerke:

Die Idee der Policy-Netzwerke – nicht der Begriff selbst – stammt laut Rhodes aus den USA der 50er oder 60er Jahre. Als Begründer der „Sub-Government-Theorien“ gilt Freeman, der

die Beeinflussung des Policy-Prozesses von privaten Interessengruppen, Bürokraten und Abgeordneten durch die Bildung von Subsystemen diagnostizierte. Andere Autoren wie Carter und McConnel gehen Mitte der 60er noch einen Schritt weiter, indem sie diesen Subsystemen eine dominante Rolle beim Policy-Prozess zusprechen (vgl. Rhodes 1997 S. 32f).

Im Gegensatz zu dem, von Lowi diagnostizierten, „iron triangle“ geht McFarland davon aus, dass ein Kommunikations-Netzwerk derer, die an einem bestimmten Policy-Gebiet interessiert sind (Regierungsmitglieder, Gesetzgebern, Geschäftsleuten, Lobbyisten, ebenso wie Akademiker und Journalisten) besteht (vgl. Rhodes 1997 S. 34).

Der Begriff „sub-government“ stammt aus den USA und entspricht in etwa dem, in Großbritannien entwickeltem Begriff der „Policy-Netzwerke“. Rhodes konzentriert sich in seinen Arbeiten mehr auf sektorale Netzwerke (vgl. Rhodes 1997 S. 35), was diese Theorie auch auf PPPs anwendbar macht, da die Gestaltung und das Wesen von PPPs sich von Sektor zu Sektor stark unterscheiden.

Ein Problem in der PPP- und der Netzwerk-Theorie (und der dazugehörigen Literatur) ist nach Angabe der Autoren die Existenz von nur wenigen Fallstudien, die oft nur eher lose und deskriptiv sind, und partiell auf Grund dieser dünnen Datenlage in Form von Generalisierungen über Netzwerke und Partnerschaften präsentiert werden. Des Weiteren seien diese generellen Statements zumeist höchst abstrakt und ließen es kaum zu, sie auf spezifische Umweltbedingungen anzuwenden und in spezifischen Aktionen umzusetzen. Das, nach Pollitt, „schlimmste“ an der Netzwerk-Theorie und der zugehörigen Literatur sei die „romantische Vision eines vollkommen neuen Weges von Governance, der sich um ein Bündel von Fallstudien, oftmals aus einer begrenzten Anzahl von Sektoren, drehe“ (vgl. Pollitt 2003, S. 67).

1.5. Methodik

Territorial wird diese Arbeit auf Westeuropa beschränkt bleiben, da dieses Gebiet in Bezug auf Public Private Partnerships allein schon in finanzieller Hinsicht weltweit am „schwerewichtigsten“ ist (siehe Kapitel 3.1.). Auch gestaltet sich der westeuropäische PPP-Markt im Gegensatz zu anderen internationalen Märkten in Bezug auf seine Entwicklung am weitesten fortgeschritten. Auf die Entwicklung in den neuen Mitgliedsstaaten der EU soll in dieser Arbeit ebenfalls nicht eingegangen werden, da diese die Idee PPP unter sehr

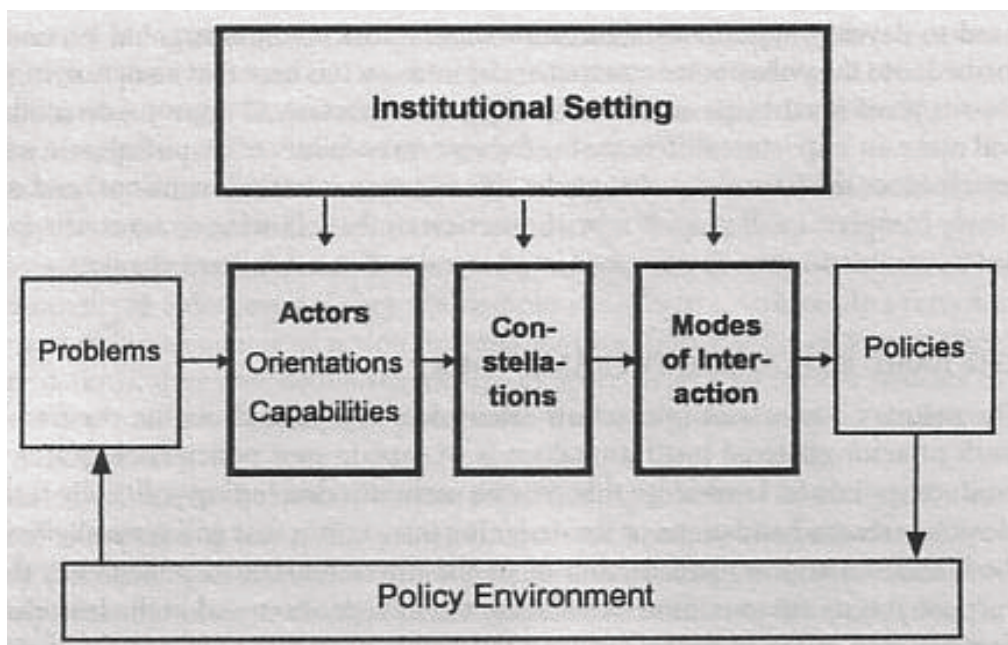
verschiedenen Grundbedingungen als die Mitgliedsstaaten des „alten Europas“ umsetzen, bzw. auch im europäischen Vergleich in Bezug auf PPP noch eine sehr untergeordnete Rolle spielen (vgl. EPEC 2008 a S. 2).

Die von Rhodes beschriebenen „Policy-Netzwerke“ haben ähnliche Eigenschaften wie die idealen Public Private Partnerships: In beiden partizipieren Akteure, um die Aktionsrichtung zu bestimmen, indem der Zentralstaat die Kapazität, den Policy-Prozess allein und durchgehend zu steuern, verliert (vgl. Wettenhall 2003, S. 90).

In der Literatur ist die Perspektive präsent, dass staatliche Aktivitäten sehr stark von privaten Akteuren und den Parteien des sogenannten dritten Sektors abhängig sind. Dieser Blickwinkel der public policy fokussiert die Existenz und Relevanz von Netzwerken privater und öffentlicher Akteure für das policy-making und „addresses the implications of these networks for governance“ (Klijn/Teisman 2000 S. 89).

Der Policy-Prozess als solcher lässt sich in diesem Zusammenhang anhand von Scharpfs Modell der interaktions-orientierten Policy-Untersuchung darstellen. Es verbildlicht die theoretischen Grundannahmen der Policy-Entstehung, auf denen die vorliegende Arbeit basiert (siehe Grafik 1).

Grafik 1:



(Quelle: Scharpf 1997 S. 44)

Das Modell ist für diese Untersuchung geeignet, da im Fokus der Public-Private-Partnership-Policy Institutionen stehen, wobei sowohl dem teilweise informellen Charakter des Policy-

Making-Prozesses als auch der Makro-Dimension, die sich aus dem EU-Level ergibt, gerecht geworden wird.

Policy wird von Scharpf als „intentional action by actors who are most interested in achieving specific outcomes“ definiert. Diese Policies folgten weder kulturellen Normen, noch institutionellen Regeln (vgl. Scharpf 1997 S. 36). Nach Scharpfs Verständnis wird Policy folglich von menschlichen Akteuren produziert und ist in der Regel nicht (ausschließlich) auf natürliche Impulse oder den Druck von externen Faktoren zurückzuführen. Stattdessen seien Public Policies – externen Einwirkungen angepasste – Resultate von intentionalen Aktionen, welche wiederum ein subjektives Phänomen seien. Diese führt zu dem Dilemma, dass der politischen Wissenschaft auf diesem Feld nur „Second-Hand“-Informationen zur Verfügung stünden (Scharpf 1997 S. 19).

In dieser Arbeit wird im Kontext dieser Theorie davon ausgegangen, dass die „PPP-Bewegung“ ebenfalls Resultat von Policies ist. In Anlehnung an Scharpfs Modell sind Policies das Resultat von Akteuren (mit bestimmten Voraussetzungen), deren Konstellationen zueinander und der Arten der Interaktionen zwischen den beteiligten Akteuren. Es werden in den folgenden Kapiteln somit zunächst die Theorien der Policy-Netzwerke von Scharpf und Rhodes erläutert (Kapitel 2) und geklärt, ob eine PPP-Policy in Europa erkennbar ist (Kapitel 3), worauf die relevanten Akteure in der Entwicklung und Forcierung dieser Bewegung sowie deren Intentionen und Möglichkeiten identifiziert werden. Darauf folgend soll die Frage geklärt werden, wie die Konstellation der relevanten Akteure ist (beides Kapitel 4) und, in einem nächsten Schritt, wie die Interaktionen zwischen den Akteuren zu den identifizierten Policies geführt haben. Bei Identifizierung von Interaktionen, die sich nach Scharpf als Policy-Netzwerk beschreiben lassen, wird dieses Netzwerk anschließend charakterisiert und auf der Basis der Typologie von Rhodes so weit wie möglich eingeordnet (Kapitel 5).

Scharpf und Rhodes weisen allerdings auch auf die „Lücken“ ihrer Methoden der Policy-Analyse hin. Die von beiden diagnostizierte, i.d.R. dürftige Datenlage in der Netzwerk-Analyse (vgl. Rhodes 1997 S. 13/Scharpf 1997 S. 19) scheint jedoch, gerade in Bezug auf die Vernetzungen in der EU erträglich, da die EU-Dokumente sehr umfangreich sind und größtenteils vollständig auf den Online-Präsenzen der europäischen Institutionen zur Verfügung stehen.

Auch weist Scharpf darauf hin, dass Policy-Forschung sich i. d. R. zwischen den Idealtypen der neoinstitutionalistischen, ökonomischen Perspektive, die den Fokus auf den subjektiven Nutzen eines Individuums legt auf der einen und einer Mainstream- und soziologisch-

evolutionär argumentierenden Perspektive auf der anderen Seite, bewegt. Auch kann (und muss) davon ausgegangen werden, dass die Realität in der Regel einen Mix aus beiden Perspektiven (subjektiven und objektiven Entscheidungsfaktoren) bildet und es unmöglich ist, ein adäquates, „originalgetreues“ Abbild der Realität zu zeichnen (vgl. Scharpf 1997 S. 20f).

Letztendlich konstatiert Scharpf allerdings, dass es in der Politikwissenschaft per se unmöglich ist, alle relevanten Einflussfaktoren zu erfassen und sein Ansatz somit nicht den „Standards“ politikwissenschaftlichen Arbeitens widerspreche (vgl. Scharpf 1997 S. 23).

Der, hier gewählte, netzwerk-analytische Ansatz könnte als unkomplette Theorie beschrieben werden, was bedeutet, dass abstrakte Modelle basierend auf mathematischen Deduktionen von präzisen Annahmen, aber unpräziser, vorhergehender Empirie gebildet werden. Diese Theorien gehen (in der Regel) vom Rational-Choice-Modell aus (vgl. Scharpf 1997 S. 31).

Die vorliegende Arbeit wird des Weiteren auch Überlegungen zu den Folgen der festgestellten Zusammenhänge enthalten (Kapitel 6), da, laut Scharpf, Policy-Analysen nicht strikt post hoc erfolgen sollten. Sie sollten, im besten Fall, zu empirisch nachprüfbar Generalisierungen führen (vgl. Scharpf 1997 S. 19).

In Bezug auf die (west-) europäische PPP-Bewegung scheinen die relevanten High-Level-Policy-Netzwerke in der EU (relativ) eindeutig zu identifizieren zu sein. Ferner ist zu erwarten, dass sie auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen werden, da Netzwerke existieren, um Beziehungen zu festigen und zudem von Rhodes konstatiert wird, dass Netzwerke mit dominanten ökonomischen oder professionellen Interessen am wandlungs-resistentesten sind (vgl. Rhodes 1997 S. 13), was bei einem PPP-Policy-Netzwerk der Fall sein dürfte.

Im Gegensatz zum Modell des Pluralismus liegt der Vorteil des Policy-Netzwerkmodells darin, dass die Zahl der relevanten Akteure als begrenzt angesehen wird, was sie untersuchbar und somit auch praktisch anwendbar macht (vgl. Rhodes 1997 S. 30). Somit bietet sie eine Alternative zu pluralistischen und korporatistischen Theorien (Rhodes 1997 S. 32).

Auch erscheinen alternative Modelle zur Erklärung von Policy im Kontext der Public Private Partnerships als weniger praktikabel, da sie entweder den Fokus zu sehr auf konfliktäre Ausrichtungen der Akteure setzen (z.B. Tsebelis), die Policy-Steuerungsmöglichkeiten einzelner Akteure verneinen (z.B. Luhmann), was im konkreten Zusammenhang auf den „Phänomen-Charakter“ von Public Private Partnerships hinauslaufen würde oder aber durch die spezielle Ausrichtung auf andere Systeme (z.B. den USA bei Jenkins-Smith/Sabatier) kaum auf den europäischen Kontext anwendbar sind.

1.6. Die Datengrundlage

Um die relevanten Policy-Akteure und deren Vernetzungen zu identifizieren, werden zwei Typen von Quellen herangezogen.

1. direkte Kommunikation zwischen den Akteuren:
 - systematische Untersuchungen der Kommunikation der relevanten Akteure (z.B. Europäische Kommission, Handlungsempfehlungen von High-Level-Gruppen, externen Beratern, nationalen PPP-Kompetenzzentren etc.)
 - Bezugnahmen der relevanten Akteure aufeinander
2. indirekte Indikatoren
 - Reaktionen auf Vorschläge und Kommunikations-Papiere von maßgeblichen Institutionen und Akteuren (z.B. Reaktion auf das Green Paper der EU zum Vorschlag einer EU-weiten, einheitlichen, rechtlichen Regelung für PPPs 2003, relevant sind hierbei die Fragen: Wer reagiert/Wer nicht?)
 - Lebensläufe der Akteure (mehrere Ämter pro Person, frühere und folgende Anstellungen der an den Policy-Prozessen beteiligten Personen)

In Bezug auf die öffentlichen Akteure, die am PPP-Policy-Prozess beteiligt sind, sollte sich die Datengewinnung als unkompliziert darstellen, da die Daten auf Grund von Vorschriften und Kodizes der entsprechenden Institutionen in der Regel veröffentlicht werden. Bei den privaten Akteuren erscheint die Datengewinnung auf den ersten Blick diffiziler, allerdings ist auch diese Kommunikation (insofern sie öffentliche Institutionen betrifft) in der Regel öffentlich zugänglich (z.B. Reaktionen der privaten Unternehmen auf EU-Green Paper 2003).

2. Die Theorie der Policy-Netzwerke

Die Netzwerk-Analyse befasst sich mit der Kontinuität der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Regierungsinstitutionen, also dem, was Schmitter als Interessengruppen-Intermediation bezeichnet. Die Existenz von Policy-Netzwerken beeinflusst dieses ebenso wie die eigentlichen Policy-Outcomes, obwohl es sie definitiv nicht determiniert. Die Policy-Netzwerk-Analyse reflektiert den relativen Status und berücksichtigt die Macht partikulärer Interessen in einem weiten Policy-Gebiet (Rhodes 1997 S. 29).

Die grundlegende Annahme Scharpfs ist, dass soziale Phänomene Ergebnisse von Interaktionen zwischen institutionellen Akteuren – individuellen, kollektiven und korporativen – seien. Diese Interaktionen seien strukturiert und die Ergebnisse durch die Charakteristiken des „institutional settings“, das sie umgibt, gestaltet (vgl. Scharpf 1997 S. 1). Pollitt weist auf die Vernetzung der Akteure und Institutionen hin: „Policy-making itself (not just implementation) is shared out across networks of institutions and groups” (Pollitt 2003, S. 64).

Bereits in den 60er Jahren tauchte in Großbritannien der Ansatz auf, dass policy-making bereits abhängig von einem Polity-Umfeld sei, dass durch Fragmentierung, Interdependenzen und sich-selbst-organisierende Policy-Netzwerke charakterisiert und des Weiteren eine zentrale Steuerungsmöglichkeit nicht mehr gegeben sei (vgl. Pemberton 2001, S.18).

Laut Rhodes lassen sich Policy-Netzwerke wie folgt definieren:

Ein Policy-Netzwerk ist ein Cluster oder Komplex von durch Ressourcen miteinander verbundenen Organisationen (vgl. Rhodes 1997 S. 37).

Eine weiter gehende und detailliertere Definition bietet Scharpf, wonach sich „Policy-Netzwerke als ein Geflecht sozialer, wirtschaftlicher und/oder politischer Beziehungen, das auf Kontinuität angelegt ist, auf Freiwilligkeit und auf Gegenseitigkeit beruht“, definieren lassen. Policy-Netzwerke existierten im „Schatten von Hierarchie und Mehrheit“ (Scharpf 1992 S. 25).

Sie seien letztendlich wichtig, da sie nicht lediglich ein weiterer neuer Begriff im sozialwissenschaftlichen Jargon seien. Alle Regierungen seien mit einer ausgedehnten Ansammlung von Interessen konfrontiert. Die Bündelung dieser Interessen würde zur funktionalen Notwendigkeit. Vermittlungen zwischen diesen seien Fakt im Regierungsgeschäft. Die Unterschiede dieser Vermittlungen und Verständigungen zu beschreiben und zu erklären, werde zum Schlüssel der Regierungs- und allgemein der

politischen Prozesse. Policy-Netzwerke seien ein Weg um die Bündelung und Vermittlung dieser Interessen, bzw. das Oligopol des politischen Marktplatzes zu analysieren. Aus sechs spezifischen Gründen seien sie nach Rhodes für das politische System wichtig:

Policy-Netzwerke

- limitieren die Partizipation im Policy-Prozess
- definieren die Rollen der Akteure
- entscheiden, welche Themen auf die Policy-Agenda gesetzt werden (und welche nicht)
- gestalten das Verhalten der Akteure (durch die Spielregeln)
- privilegieren bestimmte Interessen (nicht nur durch grundsätzliche Übereinstimmung, sondern auch durch Bevorzugung der präferierten Policy-Outcomes, und
- ersetzen privates Regieren durch öffentliche Zugänglichkeit (vgl. Rhodes 1997 S. 9f).

Somit seien Debatten über die Interessen in Netzwerken, Macht-Dependenzen, Verknüpfungen zwischen Struktur, Netzwerken und Akteuren, die Asymmetrie des Machtgefüges in zentralen Ministerien und Policy-Ergebnisse, nicht nur Ausdruck von Pedanterie. Policy-Netzwerke seien letztendlich ein Werkzeug, um die Machtausübung in modernen Gesellschaften zu verstehen (Rhodes 1997 S. 10).

Es gibt allerdings auch positive Ansätze zu der entstehenden und entstandenen Netzwerkgesellschaft:

„The network society with its interdependencies and dispersion of resources, information and (political) legitimacy creates a management problem of how to bring both knowledge and resources together in public-private partnerships“ (Klijn/Teisman 2000 S. 90).

In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass diese Netzwerk-Gesellschaft alternative Arrangements zur Privatisierung benötige und PPPs könnten eine Alternative sein – zusammengefasst:

- Die Akteure befinden sich selbst in Netzwerken voller Interdependenzen, in denen Ressourcen und Informationen zwischen den verschiedenen Akteuren aufgeteilt sind.
- Teil dieser Netzwerke ist, dass PPPs zwischen ihnen entstehen und entstehen müssen, was bedeutet, dass die klassische Trennung zwischen öffentlichem und privatem

Sektor oder Hierarchie und Markt nicht mehr zur Erklärung des Kontextes ausreicht, in dem PPPs operieren, auch wenn die institutionellen Barrieren (z.B. europäische Gesetzgebung) Probleme verursachen können.

- Um befriedigende Ergebnisse in Bezug auf PPPs zu erreichen, müssen die vorhandenen Interdependenzen erkannt und gemanaged werden (Klijn/Teisman 2000 S. 91).

Es muss geschlussfolgert werden, dass gut arbeitende Partnerschaften Prozesse interaktiven Lernens benötigen, die wiederum Vertrauen zwischen den Partnern als Basis haben müssen. Dieses ist genau das, was Netzwerke unter bestimmten Umständen leisten können. (Klijn/Teisman 2000 S. 92)

2.1. Akteure

Laut Scharpf lassen sich die (relevanten) Akteure im Policy-Making-Prozess lediglich anhand der Interaktionen erkennen, die zu einer gewissen Policy geführt haben (vgl. Scharpf 1997 S. 43). Letztendlich impliziert diese Aussage auch, dass es im Vorhinein wiederum notwendig ist, eine Policy zu erkennen, um auf die Interaktionen der Akteure schließen zu können. Die Akteure seien durch spezifische Fähigkeiten, spezifische Erkenntnisse und spezifische Präferenzen charakterisiert.

Die Fähigkeiten müssten relevant für den Policy-Prozess sein und es dem Akteur erlauben, ihn zu beeinflussen. Sie umfassen

- persönliche Eigenschaften wie physische Stärke, Intelligenz oder Human- oder Sozialkapital,
- physische Ressourcen wie Geld, Land oder militärische Macht,
- technologische Fähigkeiten,
- privilegierten Zugang zu Informationen usw. (vgl. Scharpf 1997 S. 43f)

Am entscheidendsten für die Policy-Analyse seien jedoch die Ressourcen, die durch die institutionellen Regeln determiniert werden und Kompetenzen oder die Möglichkeit zur Beschränkung/Vergrößerung des Partizipationsrechtes, Veto-Möglichkeiten oder autonome Entscheidungen in gewissen Aspekten des Policy-Prozesses (ebd).

Die Akteure seien des Weiteren durch spezifische Orientierungen charakterisiert. Diese charakteristischen Erkenntnisse und Präferenzen können relativ stabil sein (wie auch von Rational-Choice-Theoretikern angenommen) oder auch veränderbar durch Lernen oder Überzeugen. Diese Grundhaltungen beeinflussen die Intention des Akteurs sehr und können auch durch das institutionelle Setting geprägt sein (ebd).

2.2. Konstellationen der Akteure

Um einen Akteur und seine Handlungen zu verstehen, müsste man die Gesamtheit der Einflussfaktoren und Voraussetzungen kennen. Scharpf erklärt, dass dies unmöglich ist. Was allerdings determinierbar sei, wäre die Konstellation der Vielzahl der Akteure, die an dem Policy-Prozess beteiligt sind. Das Wort „Konstellation“ bedarf einiger Erklärungen, da es sich aus der Spieltheorie ableitet. Was als „Spiel“ bezeichnet wird, ist eine Kombination aus spezifischen Akteurs-Konstellationen und spezifischen Interaktionen.

Die Konstellation beschreibt die Einbindung des Spielers, seine strategischen Optionen, die Ergebnisse möglicher strategischer Kombinationen und die Präferenzen der Spieler für diese Ergebnisse (vgl. Scharpf 1997 S. 44).

In der spieltheoretischen Literatur werden die Konstellationen, die als solche beschrieben werden, als eine spezifische Art und Weise wie Akteure miteinander interagieren, definiert. Der Grundgedanke ist, dass jeder Akteur ausschließlich seine Eigeninteressen vertritt und nach ihnen handelt. Es existiert in diesem Sinne ein „noncooperative game“. Scharpf versucht diese enge Sichtweise zu erweitern und weist darauf hin, dass neben dem „noncooperative game“ auch noch andere Konstellationen wie das „cooperative game“ (wenn Strategien Resultat von Verhandlungen sind), das „voting game“ (wenn Strategien durch Mehrheitsentscheidungen getroffen werden) oder das „hierarchical game“ (wenn die Strategien von einem oder mehreren Akteuren durch einen bestimmt werden können) existieren. Dieser „modulare“ Ansatz bietet eine große Zahl an möglichen Konstellationen. In jedem Fall wird das Ergebnis von Konstellationen und Gegebenheiten beeinflusst werden, jedoch können nützliche Erkenntnisse auch dann gewonnen werden, wenn man beide Dimensionen getrennt voneinander betrachtet.

Der akteursbezogene Ansatz bietet gemäß Scharpf zwei Möglichkeiten: zum einen den spieltheoretischen, der ein hohes Maß an Abstraktionsmöglichkeiten böte, zum anderen den deskriptiven Ansatz, der es ermögliche, empirische Regelmäßigkeiten und Unterschiede

darzustellen. Auch könne die Spieltheorie auch Konfliktlinien aufzeigen, an denen sich die Akteure positionieren.

Scharpf hebt hervor, dass klassische, spieltheoretische Konstellationen wie das „Gefangenendilemma“ oder das „chicken game“ nicht die Art und Weise von Spielen sind, die im Policy-Prozess von Bedeutung sind. Policy-Interaktionen erfolgen meistens nicht von Seiten der Menschen, die davon am meisten betroffen sind, sondern von spezialisierten politischen Akteuren. Dieser Sachverhalt habe verschiedene Einflüsse von Gruppen und unterschiedliche Effekte auf diese Gruppen zur Folge. Letztendlich seien aber alle relevanten Akteure auch von der Policy betroffen und würden von ihr beeinflusst. Ihr Einfluss auf den Policy-Prozess und der Einfluss des Policy-Prozesses auf sie sei abhängig von den institutionalisierten Rollen und den institutionellen Eigeninteressen.

Scharpf weist weitergehend darauf hin, dass es, um substantielle Policy-Analyse mit interaktionsorientierter Forschung zu verbinden, notwendig sei, das substantielle Policy-Problem in der Konstellation der Akteure zu verorten. Dieses könne nie perfekt und eins zu eins geschehen, auch werden stets andere entscheidende Faktoren unbetrachtet bleiben müssten. Letztendlich erklärt Scharpf allerdings, dass Policy-Analyse sich trotzdem mit „realen“ Problemen in der Gesellschaft auseinandersetzen und dass stets untersucht werden müsse, welche Probleme und Konflikte wirklich existierten und welche im Policy-Prozess nur scheinbar eine bedeutende Rolle einnehmen (vgl. Scharpf 1997 S. 45f).

2.3. Arten der Interaktionen

Die Konstellation der Akteure liefert immer noch eher ein statisches als ein realistisches Bild davon, welche Interaktionen letztendlich zur Policy beitragen würden.

Die Arten der Interaktionen werden durch die verschiedenen institutionellen Regeln (oder das Fehlen solcher Regeln) in ihrer Effektivität beeinflusst. Die Interaktionen werden ferner auch vom umfangreichen „institutional setting“ beeinflusst. Scharpf unterscheidet dieses „setting“ in „anarchische Felder mit minimalen Institutionen“, „Netzwerke, Regime und joint-decision-systems“, „associations, constituencies und repräsentative Versammlungen“ und „hierarchische Organisationen und den Staat“. Diese Unterteilung sei eher exemplarisch und keine analytische Definition. Das Schema verdeutlicht die von Scharpf identifizierten Arten der Interaktion (siehe Grafik 2):

Grafik 2:

	<i>Institutional Setting</i>			
	<i>Anarchic Field</i>	<i>Network</i>	<i>Association</i>	<i>Organization</i>
Unilateral action	X	X	X	X
Negotiated agreement	(X)	X	X	X
Majority vote	–	–	X	X
Hierarchical direction	–	–	–	X

(Quelle: Scharpf 1997 S. 47)

Theoretisch interessant seien nach Scharpf des Weiteren die Mobilität und die Veränderung von Interaktionsarten (vgl. Scharpf 1997 S. 46f).

Die beidseitige Betrachtung und Kombination von Konstellationen und Interaktionen der Akteure ist der erste Schritt zu einem konzeptionellen Schema, das es erlaubt, die bestehenden Arten von Policy-Making einzuordnen. Ausgangspunkt der akteurzentrierten Policy-Analyse ist die Verortung des Policy-Problems anhand der in den Policy-Prozess involvierten Akteure. Allerdings müsste hierbei beachtet werden, dass bestehende Konfliktlinien nicht die gesamte Komplexität einer gemeinsamen Lösung erklären könnten. Hierfür seien ebenfalls die Interaktionsformen relevant. Durch systematische Kombination der Analyse der Akteurkonstellationen und der Analyse der Interaktionsmodalitäten erhalte der Wissenschaftler ein extrem starkes Instrument, um die Ergebnisse bestimmter Policy-Interaktionen zu ermitteln. Weitergehend (und weitaus unbescheidener) könne erwartet werden, dass die gleichen Instrumente es ermöglichen, generellere und pragmatisch nützlichere Schlussfolgerungen über die Kapazität der verschiedenen Typen institutioneller Strukturen, mit unterschiedlichen Arten von Policy-Problemen umzugehen, zu ziehen. Diese weitreichenden Ziele könnten jedoch nur mit gründlicher empirischer Untersuchung und einer Vervollständigung des „Puzzles“ erfolgen (vgl. Scharpf 1997 S. 48f).

2.4. Die Ebenen der Analyse

Das Policy-Netzwerk-Modell bildet einen Sonderfall in Scharpfs Modell des akteurzentrierten Institutionalismus. Es versucht zu erklären, warum einige Gruppen des Netzwerkes einflussreicher sind als andere. Dieses Modell sei von Kritikern wie Bennington/Harvey oder Dowding als kurzfristig erklärend und somit perspektivisch wenig

hilfreich eingeschätzt worden. Rhodes entgegnet jedoch, dass diese Kritik unberechtigt sei, da sie eine entscheidende Facette der Netzwerk-Theorie, die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren, vernachlässige. Eine Theorie müsse die unterschiedlichen Machtpositionen in den Policy-Netzwerken erklärbar machen (vgl. Rhodes 1997 S. 10f).

Rhodes erklärt, dass es möglich sei die Policy-Netzwerk-Analyse auf der Meso-Ebene durchzuführen. Sie müsste dann folglich auf der Makro-Ebene der Staatstheorie angesiedelt werden, was ein Hauptproblem dieser Theorie erkennbar macht: Die Verknüpfung der Analyse-Ebenen bleibt weitestgehend unbetrachtet. Policy-Netzwerke fokussierten als Meso-Level-Konzept Muster der Intermediation von Interessengruppen. Die entsprechende Theorie behandelt Policy-Netzwerke als politische Strukturen, die sowohl die politischen Akteure als auch die Ergebnisse ihres Handelns erheblich beeinflussen. Das Verhältnis zwischen Struktur, Netzwerken und Akteuren sei reziprok. Akteure änderten Strukturen, während Strukturen ebenso die Akteure beeinflussten. Netzwerke vermitteln zwischen diesen Vorgängen, da sie sowohl die Struktur beeinflussen als auch von ihr beeinflusst werden. Andererseits bilden sie auch eine Struktur, in der Akteure handeln und letztendlich beeinflusse dieses Handeln und Verhandeln der Akteure wiederum das Netzwerk. Die Netzwerk-Beziehungen sind somit konstituiert und konstituierend (vgl. Rhodes 1997 S. 11).

2.5. Institutionen/Institutional Setting

Auch wenn Scharpf davon ausgeht, dass der Policy-Making-Prozess nicht institutionellen Regeln folge, weist er darauf hin, dass bei der Analyse das entsprechende „institutional setting“ nicht unbeachtet bleiben dürfe, wobei er allerdings gleichzeitig auf den Modellcharakter der Idee des institutionellen Settings hinweist (vgl. Scharpf 1997 S. 37).

Im Gegensatz zu Autoren, die vom „Rational-Choice“- Ansatz ausgehen, verfolgt Scharpf den Ansatz, dass Institutionen als Organisationen oder korporative Akteure verstanden werden sollten. Dieses Konzept negiert das rein formelle Verständnis von Institutionen, die durch festgelegte und bekannte Mechanismen gesteuert werden (vgl. Scharpf 1997 S. 38). Der Policy-Netzwerk-Ansatz analysiert die organisierte soziale Komplexität, wobei der Fokus auf Abhängigkeiten von Organisationen zwischen öffentlichen Organisationen und privaten Interessen liegt. Auch wenn verschiedene Kritiker argumentierten, dass das Policy-Netzwerk-Modell auf Grund der institutionellen Komplexität kaum anwendbar sei, argumentiert Rhodes, dass dieses Modell auch auf der Makro-Ebene Verwendung finden könne. Das

entscheidende Kriterium hierfür sei der Nachweis, dass ein Interesse einer Institution, den Policy-Prozess zu beeinflussen, bestehe, dass sie über Ressourcen verfüge, Einfluss auf den Policy-Prozess zu nehmen aber letztendlich auch auf andere Akteure angewiesen sei um ihre Ziele zu erreichen (vgl. Rhodes 1997 S. 11f). Dieses Verständnis wird auch in dieser Arbeit in Bezug auf die europäischen und nationalen Institutionen geteilt und bildet die Basis für die Untersuchungen der Institutionen als Policy-Maker.

Frey weist in diesem Kontext auch darauf hin, dass Institutionen bei der Policy-orientierten Analyse normativ betrachtet werden müssten (vgl. Frey 1997, S. 31).

2.6. Policy-Netzwerke als Governance-Form

Informelle Beeinflussungen von Policy-Entscheidungen durch vernetzte Gruppen sind in der Politikwissenschaft eine seit langem bekannte Tatsache (vgl. z.B. Lösche 2007; Willems/von Winter 2007) und Gegenstand von politikwissenschaftlichen Untersuchungen (vgl. z.B. Héritier 1993). Seit Mitte der Siebziger und der Reaktion von Staaten der westlichen Welt auf den Ölpreisschock 1973 gerieten Policy-Netzwerke in den Fokus der Politikwissenschaft (vgl. Scharpf 1997 S. 2).

Eine zentrale Voraussetzung der aktuellen (politischen) Netzwerk-Theorie ist die Annahme des „Hollow State“. Charakterisiert sei er durch die Komplexität des Entscheidungsprozesses. „Because policy cannot be controlled from the centre, decision making involves more actors and becomes more complex“ (Pollitt 2003, S. 64).

Auch weist Rhodes darauf hin, dass horizontale Elemente in Policy-Netzwerken, nicht vertikale Elemente erkennbar und wichtig seien. Policy-Netzwerke seien hingegen nicht nur auf subnationaler Ebene, sondern ebenso auf der nationalen und supranationalen existent und zu beobachten (vgl. Heinelt/Smith 1996, S. 2).

Rhodes' Theorie basiert auf grundsätzlichen Annahmen, unter denen Policy-Netzwerke existieren:

- a) Eine Organisation ist von anderen Organisationen ressourcenabhängig.
- b) Um ihre Ziele zu erreichen, müssen Organisationen Ressourcen austauschen.
- c) Auch wenn die Entscheidungsbildung in der Organisation von anderen Organisationen beeinflusst wird, verfügt die dominante Konstellation über eine gewisse Diskretion.

- d) Das anerkannte System der dominanten Koalition beeinflusst, welche Beziehungen als problematisch angesehen werden und welche Ressourcen benötigt werden.
- e) Die dominante Koalition erarbeitet Strategien, besser bekannt als Spielregeln, um den Austauschprozess zu regulieren.

Variationen in dem Grad der Diskretion sind das Produkt von Zielen und relativen Machtpotentialen interagierender Organisationen. Dieses relative Machtpotential ist das Produkt der Ressourcen der jeweiligen Organisation, den Spielregeln und der Austauschprozesse zwischen Organisationen (vgl. Rhodes 1997 S. 36f).

Benz argumentiert, dass „Netzwerke (...) nur dazu dienen, die Entscheidungskosten zu verringern. Netzwerke fördern den Interessenausgleich im Vorfeld der formalen Entscheidungen“ (Beyme 2000, S. 288). Einen anderen Ansatz, nach dem Netzwerke weniger als fester Bestandteil des politischen Systems, sondern eher als zusätzliches Element des politischen Prozesses betrachtet werden sollten, verfolgt Pollitt:

Er argumentiert, dass repräsentative Politiker nicht in Netzwerken partizipieren sollten, da diese Netzwerke dafür ins Leben gerufen wurden um Policy für öffentliche (im Sinne von: Die Allgemeinheit betreffende) Probleme publik zu machen, quasi als Ergänzung des institutionalisierten politischen Prozesses. Die Bürger würden in diesem Sinne Entscheidungen, die von Netzwerken getroffen werden, als demokratisch gewichtiger erachten als Entscheidungen, die von gewählten Politikern getroffen werden (auch wenn das Resultat das gleiche sei) (vgl. Pollitt 2003, S. 66). Dieses Verständnis wird in Zusammenhang mit dem für PPPs erwarteten relevanten Top-Level der europäischen Institutionen jedoch wahrscheinlich unpassend sein.

Zu beachten, und gerade für diese Arbeit ein entscheidender Punkt, ist Rhodes' Erkenntnis, dass die Beziehungen zwischen Regierungen und Interessengruppen sowie Stärke und Einfluss von Policy-Netzwerken stark in den verschiedenen Policy-Gebieten variieren (vgl. Rhodes 1997 S. 31). Die Netzwerke, in denen monetäre Interessen dominant sind, was auf dem für PPPs höchstrelevanten Infrastruktursektor der Fall ist, seien besonders stabil. Auch weist Heinelt explizit darauf hin, dass im Bereich der Infrastruktur sehr starke Policy-Netzwerke sowohl auf subnationaler, nationaler als auch auf EU-Ebene existierten (vgl. Heinelt/Smith 1996, S. 309).

2.7. Typologie von Policy-Netzwerken

Rhodes liefert in seinem Buch „Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability“ eine Typologie von Policy-Netzwerken, die hier in Kürze dargestellt werden soll, um die PPP-Netzwerke später (siehe Kapitel 5.9.) einordnen zu können und Scharpfs Ansatz der Policy-Netzwerke als mögliche Erscheinung in dem Modell des akteurzentrierten Institutionalismus zu vertiefen:

Zunächst formuliert Rhodes die Variablen, nach denen sich Policy-Netzwerke voneinander unterscheiden als:

- Interessen
- Mitgliedschaft
- Interdependenz (vertikal und horizontal) und
- Ressourcen.

Nach Rhodes können Policy-Netzwerke zwischen den folgenden beiden Extremformen von Policy-Netzwerken, der „Policy community“ und dem „Issue network“, eingeordnet werden:

Dimension	Policy community	Issue network
<i>Mitgliedschaft:</i>		
Anzahl der Beteiligten	Sehr begrenzte Anzahl, einige Gruppen bewusst ausgegrenzt	Viele
Art des Interesses	Ökonomische und/oder berufliche Interessen dominieren	Ordnet Vielfalt von beeinflussten Interessen
<i>Integration:</i>		
Frequenz der Interaktion	Frequentiert, hohe Qualität, Interaktionen aller Gruppen bei allen Knackpunkten, die das Policy-Thema betrifft	Kontakte fluktuieren in Frequenz und Intensität
Kontinuität	Mitgliedschaft, Werte und Outcomes bestehen über gewisse Zeit	Zugänglichkeit fluktuiert signifikant
Konsens	Alle Beteiligten teilen	Ein Maß an Übereinstimmung

	gewisse Werte und akzeptieren die Legitimität der Ergebnisse	existiert, jedoch sind Konflikte stets präsent
<i>Ressourcen:</i>		
Aufteilung der Ressourcen im Netzwerk	Alle Beteiligten haben Ressourcen, Basis-Beziehung ist eine Austauschbeziehung	Einige Teilnehmer haben evtl. Ressourcen, jedoch sind diese limitiert, Hauptaustauschbeziehung ist konsultativ
Aufteilung der Ressourcen in beteiligten Organisationen	Hierarchisch, Führer können Mitglieder entsenden	Variierende und variable Verteilung und Kapazität, um Mitglieder zu regulieren
<i>Macht:</i>	Machtbalance zwischen Mitgliedern, auch wenn es dominante Akteure gibt, muss im Endeffekt ein positives Ergebnis für alle entstehen, damit diese Gemeinschaften bestehen können	Machtasymmetrie, die die ungleich verteilten Ressourcen und Zugänge reflektiert, ± 0 Resultat

Zwischen diesen Polen identifiziert Rhodes weiterhin folgende fünf Typen von Policy-Netzwerken (vgl. im folgenden Rhodes 1997 S. 38f):

a) Policy-Gemeinschaften

Policy-Gemeinschaften (Policy community/Territorial community) bilden einen Extrempunkt in Rhodes' Typologie: Sie seien sehr stabil in ihrer Existenz und zeichneten sich durch eine stark eingeschränkte und elitäre Mitgliedschaft aus. Es gebe starke vertikale Abhängigkeiten und eine nur limitierte horizontale Artikulation. Gegenstand des in ihnen stattfindenden Diskurses seien große, multifunktionale Interessen (z.B. Bildung, Gesundheitswesen) oder territoriale Interessen (wie zum Beispiel Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Länder (z.B. Schottland)).

b) Experten-Netzwerke

Experten-Netzwerke (Professional networks) sind der zweite, von Rhodes identifizierte Typus. Experten-Netzwerke sind ebenso wie die Policy communities ausgesprochen stabil

und weisen auch eine stark eingeschränkte Mitgliedschaft auf. Die Abhängigkeiten der Akteure verlaufen vertikal, die horizontale Artikulation ist stark limitiert. Im Gegensatz zu den Policy communities bedienen sie jedoch nur das Interesse eines Sektors oder einer Berufsgruppe. Ihre Hauptaufgabe ist, die Voraussetzungen für die spätere Policy zu treffen, also „Prä-Policy-Entscheidungen“ zu fällen.

c) Regierungsübergreifende Netzwerke

Die Regierungsübergreifenden Netzwerke (Intergovernmental network) bilden eine weitere Kategorie in Rhodes' Typologie. Ebenso wie bei den bereits beschriebenen Netzwerktypen lässt sich auch bei ihnen eine limitierte Mitgliedschaft feststellen. Die vertikalen Interdependenzen seien stark eingeschränkt, es erfolge eine stark ausgedehnte horizontale Artikulation. Die Zugehörigkeit der Mitglieder erfolgt in diesen Netzwerken auf Grund von topographischer Zuordnung.

d) Produzenten-Netzwerke

Die Produzenten-Netzwerke (Producer-networks) sind durch einen fluktuierenden Pool an Mitgliedern gekennzeichnet. Sie verfügen über limitierte vertikale Interdependenzen und dienen letztendlich vorrangig dem Eigeninteresse der in dem Netzwerk beteiligten Produzenten.

e) Problem-Netzwerke

Die Problem-Netzwerke (Issue networks) bilden den Gegenpol zu den von Rhodes beschriebenen Policy communities. Sie gelten als recht instabil und verfügen im Gegensatz zu allen anderen Netzwerk-Typen über eine hohe Anzahl an Mitgliedern. Die vertikalen Interdependenzen sind stark limitiert. Sie tendieren zu einer atomistischen Struktur.

3. Das Phänomen Public Private Partnership in Europa

Da Scharpfs und Rhodes' Modelle auf der Existenz einer gesteuerten Policy basieren, bzw. diese zentraler Bestandteil ihrer Modelle ist, ist es notwendig, sich die Entwicklung der Public Private Partnerships in Europa zu vergegenwärtigen, um zu überprüfen, ob eine PPP-Policy in Europa existierte bzw. in diesem Zusammenhang grundsätzlich zu klären, in welchem Kontext Public Private Partnerships in dieser Arbeit verstanden werden.

Diverse Autoren weisen darauf hin, dass Public Private Partnerships nicht isoliert betrachtet, sondern in einen übergeordneten Kontext eingeordnet werden müssten:

So ließe sich im frühen 21. Jahrhundert generell die Tendenz erkennen, dass Individuen immer abhängiger voneinander werden und auf andere angewiesen sind um in ihrer „Arena“ zu überleben. Diese Tendenz hätten private Firmen bereits seit längerem erkannt, was sich in der erheblichen Zahl von Allianzen ausdrücke (Klijn/Teisman 2000 S. 88). Mittlerweile sei der Begriff „Partnerschaft“ auch bei der aktuellen Reform des öffentlichen Sektors zum dominanten Slogan geworden (vgl. Wettenhall 2003, S. 77).

Der Begriff „Public Private Partnership“ lässt sich nur sehr schwer einheitlich definieren (vgl. Desiderio 2008), im Allgemeinen werden PPPs als „Einschaltung von privaten, profitorientierten Unternehmen bei der Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender (öffentlicher) Aufgaben“ definiert (Mühlenkamp 2005, S. 1). Diese Definition setzt die Grenzen eher eng, da sie zum Beispiel die besonders im Gesundheitssektor verbreiteten Partnerschaften zwischen dem Staat und Not-For-Profit-Organisationen ausgrenzt.

Andere Definitionen sehen in PPPs weniger ein auf Ressourcen ausgerichtetes Modell, sondern begreifen sie eher als Managementinstrument, also weitergehend als vollkommen neue Möglichkeit, um öffentliche Aufgaben bestmöglich zu erfüllen (vgl. Lindner 2000, S. 26f).

Letztendlich sei noch erwähnt, dass Autoren, wie Wettenhall darauf hinweisen, dass in Bezug auf diese Konstellationen das von australischen Wissenschaftlern verwendete Wort „Mixes“ passender als das Wort „Partnerschaft“ ist, da das Wort Partnerschaft das reale Gefüge zwischen den beteiligten Parteien in einem zu positiven Kontext erscheinen lässt (vgl. Wettenhall 2003, S. 82). In eine ähnliche Richtung argumentieren Klijn/Teisman mit dem Hinweis, dass PPPs in Europa eher ein rhetorisches als ein reales Phänomen darstellen würden. Verschiedene Projekte würden zwar als Partnerschaften präsentiert, ließen aber bei näherer Betrachtung die Zentralität der Regierung und einen Mangel an Kreativität erkennen

(Klijn/Teisman 2000 S. 183). Wettenhall konstatiert auch, dass die Dominanz eines so „freundlichen“ Begriffs nicht ohne Motivation gewählt wurde: Grund hierfür könnte sein, dass die in den späten 80ern und frühen 90ern vorherrschende, radikale Bewegung von öffentlicher zu privater Leistungserbringung reduziert werden musste, entweder weil die öffentliche Meinung die Regierungen davon überzeugt hätte, dass Privatisierungen ein nicht länger akzeptabler Weg alternativer Leistungserbringung seien oder schlicht deshalb, weil ansonsten in absehbarer Zeit nichts mehr zum Verkauf übrig geblieben wäre. Somit lag es nah, eine Form zu etablieren, die ein positives Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren demonstriert und zudem die Öffentlichkeit durch die Risikoteilung zu beruhigen, da der Staat die Verantwortung der zu erbringenden Leistung sowie die Hoheit über den Bereich nicht vollkommen aufgibt (vgl. Wettenhall 2003, S. 98).

Es besteht, wie erwähnt, eine Fülle an Versuchen, das Phänomen Public Private Partnership adäquat zu definieren. Letztendlich geht allerdings der Großteil der Definitionen davon aus, dass die Regierung in PPPs eine Geschäftsbeziehung eingeht, die langfristig angelegt ist und geteilte Risiken und Erträge und einer in Finanzierung, Design, Konstruktion, Eigentum und Operation der öffentlichen Hand einbezogene Privatwirtschaft beinhaltet (vgl. Hodge 2004, S. 37).

Der Risikotransfer sei ein „zentrales Problem öffentlich-privater Kooperationen“. Im Unterschied zu „echten“ Privatisierungen soll das Risiko allerdings nicht vollkommen auf den privaten Partner abgewälzt werden, sondern eine Aufteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern erfolgen (vgl. Andersen 2006, S. 310).

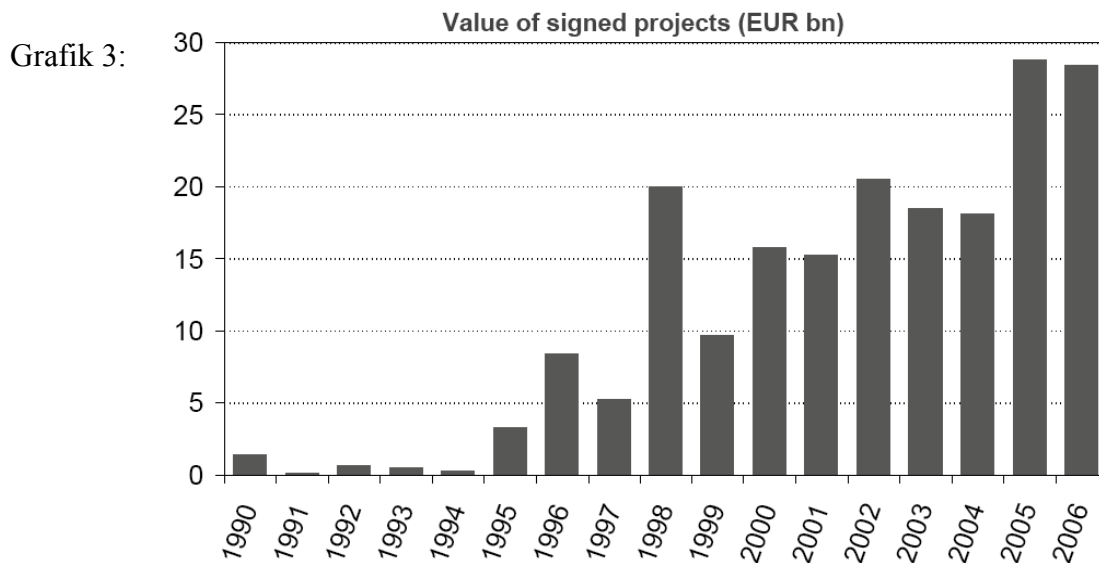
3.1. Public Private Partnerships in den Mitgliedsstaaten der EU

Wie bereits erwähnt, sind vergleichende europaweite Studien über Public Private Partnerships sehr selten. Die folgenden Daten über PPPs in Europa stammen aus der Präsentation des kürzlich gegründeten Europäischen PPP-Experten-Zentrums (EPEC), die auf dessen erstem Kongress in Bratislava am 15. Oktober 2008 vorgestellt wurden.

Europaweit lassen sich massive Unterschiede feststellen: Während die PPPs in den drei „Spitzenreiter-Ländern“ Großbritannien, Portugal und Spanien 75% des Kapitals in sich vereinen, sind 15% des Kapitals in Frankreich, Deutschland, Griechenland und Italien gebündelt. Die ehemaligen Ostblockstaaten Tschechische Republik, Ungarn, Litauen, Polen,

die Slowakische Republik und Slowenien vereinen im Gegensatz hierzu lediglich 4% des Gesamtwertes, der in Europa abgeschlossenen Public Private Partnerships.

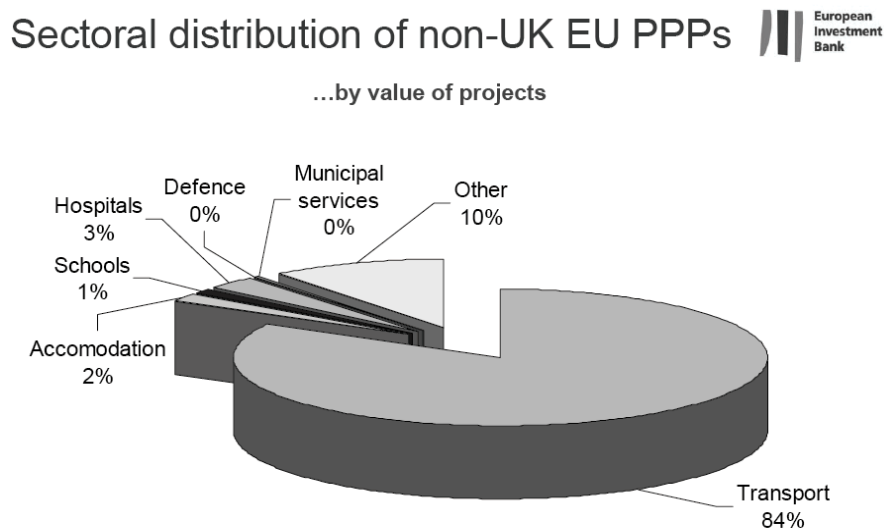
Trotz der großen wertmäßigen Unterschiede in den einzelnen Ländern zeigen sich auch Parallelen zwischen den nationalen PPP-Entwicklungen: Der Verlauf ähnelt sich strukturell sehr. Nach der Initiation erster Pilot-PPPs, erfolgt eine Entwicklungsphase von ca. drei Jahren, danach vervielfacht sich das Investitionsvolumen und erreicht i.d.R. zwischen 8-15% des gebündelten Kapitals (siehe Kapitel 3.1.1. - 3.1.7.).



(Quelle EPEC 2008 a)

Die Grafik verdeutlicht die massive Steigerung des Kapitals, das in PPPs gebündelt ist. Innerhalb von ca. 10 Jahren haben sich die Jahresinvestitionen mehr als versechsfacht.

Grafik 4: Sectoral distribution of non-UK EU PPPs



(Quelle EPEC 2008 a)

Aus diesem Diagramm geht die dominante Rolle von Transportprojekten auf dem europäischen PPP-Markt hervor. Ausgehend von der in PPPs investierten Summe ergibt sich ein Anteil von 84% an Projekten, die im Transport-Sektor angesiedelt sind.

Klijn und Teisman haben in ihrem Artikel in Osbornes Buch „Public-Private Partnership – Theory and Practise“ eine Übersicht veröffentlicht, die verdeutlicht, welcher Natur die Public Private Partnerships des kontinentalen Europas sind.

Im Gegensatz zum EPEC von der Anzahl der Projekte ausgehend erkennen sie die größte Anzahl von PPPs auf dem Stadtentwicklungssektor. Entstanden wären diese Projekte in Großstädten, von wo aus mittlerweile aber auch Städte jeder Größe PPPs-Projekte starteten. (Zu bemerken ist jedoch hierbei, dass Klijn/Teisman keine Definition für ihre Trennung von Infrastruktur-, Transport-, und Stadtentwicklungsprojekten liefern).

Zentrale Akteure seien lokale Autoritäten, private Entwickler/Financiers und Wohngesellschaften. Periphere Akteure seien Bürgergruppen und teilweise auch übergeordnete Regierungen, die die Programme unterstützten. Viele PPPs auf lokaler Ebene sind Stadtentwicklungs- und Transportprojekte. Einige PPPs fokussieren Entwicklungsprobleme, andere haben Technologieinnovation und Wissensentwicklung als Ziel. Der Großteil dieser Aktivitäten sei jedoch nicht unter den Bedingungen komplexer Netzwerke analysiert worden. Ferner seien PPP-Projekte auch im überregionalen Transportsektor weit verbreitet. Oftmals würden sie bei der Finanzierung von Großprojekten eingesetzt, wobei die zentralen Akteure Regierungen auf allen Ebenen und Transportagenturen seien – lediglich eine periphere Stelle nehmen Umweltgruppen ein.

Umwelt- und Technologie-Projekte spielen laut Klijn/Teisman momentan noch eine untergeordnete Rolle. Umweltprojekte tendierten aber dazu, komplett ausgelagert zu werden, wobei Regierungen und Not-For-Profit-Organisationen die zentralen Akteure wären. Technologie-Projekte hingegen tendierten dazu, in Form von Expertisen-Netzwerken zu arbeiten, wobei private Unternehmen, wissenschaftliche Institute, Berater und Regierungen die zentralen Akteure wären. Eine wichtige, zugrundliegende Entwicklung, die nicht unbeachtet bleiben dürfe, sei die Internationalisierung der Wirtschaft, die zu steigendem Wettbewerb zwischen einzelnen Ländern, aber auch zwischen regionalen und lokalen Regierungen führe (Klijn/Teisman 2000 S.180f).

3.1.1. Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich nimmt eine Vorreiterrolle in der europäischen PPP-Bewegung ein. Mit dem Machtantritt von New Labour (1994) wurde die unter Thatcher ins Leben gerufene Idee der „Private Finance Initiative“ adaptiert und durch das freundlicher klingendere Label „Public Private Partnership“ ersetzt (vgl. Wettenhall 2003, S. 80). Allerdings weisen Klijn/Teisman darauf hin, dass sich die in den Neunzigern auftauchenden PPP-Projekte massiv vom rein finanziell ausgerichteten „private-financing“ der 1980er unterschieden (vgl. Klijn/Teisman 2000 S. 181).

Zwischen 1997 und 2005 wurden in Großbritannien PPPs im Wert von 42 Mrd. GBP (ca. 60 Mrd. €) abgeschlossen. 2005–2007 sollte sich die Investition auf 60 Mrd. GBP (ca. 87 Mrd. €) belaufen (vgl. PwC 2005, S. 39/Positively public 2005, S. 2).

3.1.2. Portugal

Portugal ist das europäische Land, dessen Anteil des in PPPs gebündelten Kapitals im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt mit einem Anteil von ca. 1,25% am höchsten ist, ein Wert, der fast doppelt so hoch ist wie der des, auf Platz zwei liegenden Großbritanniens. Der Hauptgrund für den großen Anteil an PPPs ist nach Angaben von Pricewaterhouse-Coopers das Dilemma, dass das Transportnetzwerk im Zuge der EU-Vorgaben großflächig ausgebaut und modernisiert werden musste. Zeitgleich mussten allerdings auch die EU-Budget-Vorgaben eingehalten werden, sodass das Einbringen von privatem Kapital letztendlich die einzige Möglichkeit war, um die massiven Bauvorhaben zu verwirklichen. Nach dem Regierungswechsel 2005 verabschiedete die neue sozialistische Regierung ein Investitionsprogramm, das Neuinvestitionen in Höhe von 8,3 Mrd. € in den Transportsektor beinhaltete, wovon 5,3 Mrd. € in Form von PPPs gebündelt sind (vgl. PwC 2005, S. 37f).

3.1.3. Spanien

Spanien war Mitte der Neunziger in einem ähnlichen Dilemma wie Portugal, sodass auch hier der Transportsektor den überwiegenden Teil von PPPs einnimmt. Eine Studie von Deloitte Research sieht Spanien neben Großbritannien, Australien und Irland als eines der Länder mit der bestentwickelten PPP-Struktur (vgl. Deloitte Research 2006, S. 6). Das ohnehin schon beträchtliche Investitionsvolumen soll bis 2020 noch auf 214 Mrd. € steigen, wovon 20% in Form von PPPs gebunden werden sollen. Des Weiteren werden PPPs von den Regierungen der autonomen Gemeinschaften (Comunidades Autonomas) wie z.B. dem Baskenland dazu benutzt, um ihre Infrastrukturprojekte zu verwirklichen (vgl. PwC 2005, S. 38f).

3.1.4. Frankreich

Frankreich hat eine lange Tradition von öffentlich-privaten Kooperationsformen, von denen aber wenige als „echte“ PPPs angesehen werden können (Klijn/Teisman 2000 vgl. 179). Im Gegensatz zu den PPP-Bewegungen anderer Länder weist Frankreich jedoch ein sehr weitreichendes PPP-Konzept auf, das weit über die Risikoverteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern hinausgeht. Auch ist der Staat in dem gesamten PPP-Prozess eng involviert. Es geht bei den französischen Projekten nicht nur um Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung und um die Modernisierung des staatlichen Handelns, sondern im gleichen Atemzug auch um die Verbesserung der Performance der beteiligten Privatunternehmen (vgl. Desiderio 2008)

Das gesamte, in Frankreich gebündelte Kapital betrug bis 2007 über 33 Mrd. €, der Großteil hiervon wurde ebenfalls in das Transport- und Versorgungsnetz investiert (ebd.).

Eine besondere Aufmerksamkeit sollte dem, in Frankreich entwickelten, „wettbewerblichen Dialog“ bei der Auswahl der Partner zukommen. Diese Methode wird als Möglichkeit verstanden, eine Partnerschaft mit sowohl ausreichender Transparenz als auch Vertrauen zu bilden. Sie wird mittlerweile auch von der Europäischen Kommission ausdrücklich als Vergabeverfahren für PPPs präferiert (vgl. EC 2004 S. 7).

3.1.5. Deutschland

Bis 2005 wurden in Deutschland 7 Mrd. € in PPPs gebündelt. Bemerkenswert ist der große Anteil an PPPs auf lokaler Ebene. So seien momentan 160 konkrete PPP-Projekte auf dieser

Ebene in Umsetzung (vgl. DIfU 2008, S. 7); PPP-Infrastrukturprojekte sind in Deutschland vor Allem auf der kommunalen Ebene inzwischen weit verbreitet. Mehr als 200 aktuelle PPP-Projekte im engeren Sinn, also Projekte, die mehrere Phasen des „Lebenszyklus“ (Planung, Bau, Betrieb, Finanzierung, Verwertung) umfassen, sind durch Projektsteckbriefe beschrieben – davon etwa 80 Prozent auf kommunaler Ebene (vgl. DIfU 2008, S. 4).

Auf Bund und Länder-Ebene ist weit weniger Kapital gebündelt. Momentan sind es laut dem Deutschen Institut für Urbanistik 1,2 Mrd. €, wobei das Maut-Projekt „Toll Collect“ den überwiegenden Teil einnimmt. Die Investitionen auf Bundesebene werden sich aber allein durch das Projekt „Herkules“, welches über eine Laufzeit von 10 Jahren die Modernisierung der Kommunikations- und Informationssysteme der Bundeswehr, mithilfe von privaten Partnern wie IBM und Siemens leisten soll, auf ca. 7,1 Mrd. € belaufen (vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 250).

Bemerkenswert ist auch, dass es auf Landesebene (namentlich in Schleswig Holstein) einen Gesetzentwurf gibt, der dem privaten Sektor ein Initiativrecht für PPPs einräumt. Auch verfügt Deutschland über verschiedene PPP-Kompetenzzentren auf Bundesebene (PPP-Taskforce des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung oder Partnerschaften Deutschland) und auf Länderebene (z.B. Kompetenzzentren Nordrhein Westfalen/Niedersachsen).

Eine weitere Besonderheit ist, dass in den neuen Bundesländern Deutschlands infolge der Wiedervereinigung und des schlechten Zustands der Infrastruktur der Großteil der Partnerschaften auf der Ebene der Stadtentwicklung zu finden ist. Eine ähnliche Gewichtung wird laut Klijn/Teisman auch in anderen ehemaligen Ostblockstaaten zu beobachten sein (Klijn/Teisman 2000 S. 181).

3.1.6. Niederlande

Die Niederlande verfügen über eine sehr große, wenn auch oft kritisierte PPP-Aktivität. Gerade die PPP-Projekte der Stadtentwicklung galten als überdimensioniert, beschädigten die natürliche Erscheinung der Innenstädte und wären letztendlich nur den privaten Investoren von finanziellem Nutzen. Noch härter fiel die Kritik an den Transportprojekten mit privater Finanzbeteiligung aus. Die finanziellen Arrangements zwischen der Regierung und den privaten Investmentbanken wären für den Staat unprofitabler als die Alternative ohne Beteiligung privater Financiers (Klijn/Teisman 2000 S. 182). Ebenso wie viele andere

europäische Länder verfügen die Niederlande über ein nationales Kompetenzzentrum, das 1999 die Arbeit aufnahm und den Auftrag hatte, PPPs auch in anderen Sektoren, wie Gesundheits- und Bildungswesen vorzubereiten und zu begleiten. Eine weitere Besonderheit des niederländischen PPP-Marktes ist die Vorschrift, dass jede Regierungsinvestition in Bauvorhaben, die 25 Mil. € überschreitet, eine Prüfung erfordert, ob die gleiche Investition nicht auch in Form von PPP durchgeführt werden kann (vgl. PwC 2005, S. 41f).

3.1.7. Italien

In Italien waren bis 2005 22 Mrd. € in PPPs gebündelt. Grund für den massiven Einsatz von PPPs ist der hohe Bedarf an Investitionen in die Infrastruktur, ein Bedarf, der so hoch ist, dass die Infrastrukturprojekte in Form von Public Private Partnerships in einem Gesetz von 2001 als „von nationalem strategischen Interesse“ bezeichnet werden. Auch in diesem Land existiert seit 2000 eine nationale PPP-Taskforce, die „Unità tecnica per la Finanza di Progetto“ (UTFP) (vgl. Calboli 2007/Homepage der Taskforce). Hauptaufgabe dieser Einheit ist die Beratung der öffentlichen Verwaltung durch Experten, um die öffentliche Hand darauf hinzuweisen, wo Möglichkeiten für PPPs existieren und wie sie am besten zu gestalten sind. Auch wurden Gesetze verändert, um PPPs unproblematischer zu gestalten (z.B. die Abschaffung der 30-Jahres-Obergrenze der Laufzeit für Konzessionen an private Unternehmen sowie die 50%-Obergrenze für Zuschüsse des Staates an partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Markt) (vgl. PwC 2005, S. 38).

3.2. Zwischenfazit

PPPs haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung zugenommen. Innerhalb weniger Jahre wurde dieses Instrument in annähernd allen EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt. Zwischen 1997 und 1999 starteten die meisten Länder PPP-Pilotprojekte und gründeten kurz darauf (mit Ausnahme von Spanien, Schweden, Finnland und Luxemburg) PPP-Kompetenzzentren und Taskforces. Diese wiederum sehen die an PPP gestellten Erwartungen ihren ersten Studien zufolge in der Regel als erfüllt an, was dazu führt, dass sich das Investitionsvolumen in die Partnerschaften massiv erhöht. Auch wird i.d.R. darauf hingewiesen, dass das Potential der

PPPs noch lange nicht ausgeschöpft ist und in Zukunft bis zu 25% der öffentlichen Investitionen in PPPs fließen werden (und sollen) (vgl. z.B. DIfU 2008, S. 5).

Das Europäische PPP-Experten-Zentrum stellt fest, dass der größtem Teil des PPP-Portfolios der Europäischen Investitionsbank (EIB), nämlich ein Drittel, im Vereinigten Königreich gebündelt ist. Andere Länder mit starken PPP-Aktivitäten wie Griechenland, Spanien und Portugal beziehen jeweils in etwa 15% des Portfolios. Frankreich, Deutschland, Italien, Polen und die Türkei hätten ambitionierte Programme, um ihren Anteil am PPP-Portfolio zu vergrößern. Der Transport-Sektor ist in vielen Ländern der „Motor“ der PPP-Bewegungen. Mittlerweile würden die Erfahrungen, die auf diesem Sektor mit PPPs gesammelt wurden, auch auf andere Sektoren, wie dem Sozial- und Umweltinfrastruktursektor übertragen und angewendet (vgl. EPEC 2008b S. 1f).

Einige Autoren, wie Klijn/Teisman oder Rügemer weisen jedoch darauf hin, dass die Berechnungen, die zu den diagnostizierten Effizienzsteigerungen führten, von den entsprechenden Stellen beschönt, bzw. entscheidende Faktoren außer Acht gelassen würden (vgl. Klijn/Teisman 2003, S. 2ff, Barth 2008).

Bemerkenswert ist in jedem Fall, dass PPP als politisch „neutral“ bezeichnet werden kann, vergleichbar mit dem Ansatz des New Public Management (NPM). PPP wird darum in Europa sowohl von Rechts- als auch von Mitte-Linksregierungen gefördert und unterstützt. Im globalen Kontext hat Europa und hier wiederum Großbritannien eine Vorreiterrolle. Gemessen am Kapitalwert wurden bisher 85% aller PPP-Projekte in Europa realisiert. Die übrigen Wirtschaftsregionen vereinen dagegen noch einen vergleichsweise kleinen Anteil auf sich (Bingisser et al. 2005, S. 8).

Europaweit lassen sich 13 nationale PPP-Märkte erkennen. Diese nationalen Märkte bündeln den größten Teil der europäischen PPP-Aktivitäten (Antwort PwCs auf das EU-Green Paper S. 3).

3.3. Public Private Partnerships auf transnationaler Ebene

Im Vergleich zu der großen Zahl nationaler und subnationaler PPPs existiert nur eine kleine Anzahl „internationaler“ PPPs (wie z.B. Galileo) oder „cross border-PPPs“ wie die TEN-T-Projekte. Während die EU selbst starkes Interesse zeigte, derartige Projekte zu verwirklichen, bestand und besteht die Gefahr, dass diese auf nur wenig Gegenliebe von den Vertretern der Mitgliedsstaaten stoßen (Antwort PwCs auf das EU-Green Paper S. 3).

Momentan ist 11% des EU-weiten Haushaltsvolumens in PPPs gebunden. Die Kommission erwartet, dass diese Zahl in den nächsten Jahren steigt (Klijn/Teisman 2000 S. 183).

3.3.1. Das Galileo-Programm

Das Galileo-Programm war die erste pan-europäische Public Private Partnership. Nach einer Initial-Studie von PricewaterhouseCoopers von 2001 kostete das satellitengestützte Navigations-Projekt, das eine Kooperation der Europäischen Kommission, der Europäischen Raumfahrtbehörde und privaten Partnern umfasste, 3,3 Milliarden €.

Ein erfolgreiches Konsortium wird nicht nur für die Gestaltung, Vorbereitung, Gründung, Implementierung der Satelliten-Systeme, sondern auch für die mittelfristige Erneuerung und auch für ihre Funktion während der Konzessionslaufzeit und für die Entwicklung von Märkten für Galileo-Navigations-Anwendung in Industrie-Sektoren wie Luftfahrt, Seefahrt, Maut-Vorhaben, Öl-Förderung und den Kommunikationssektor zuständig sein, wobei auch geplant ist, dieses Konsortium erfolgsabhängig zu bezahlen (vgl. PwC 2005, S. 44).

3.3.2. PPPs im Trans-European Network of Transport (TEN-T)

Auslöser für die TEN-T-Initiativen war die bereits Jahre im Vorfeld wahrgenommene „Infrastructure gap“. Zentrales Element in diesem Zusammenhang war das Bemühen der Europäischen Kommission, diese Lücke mit Hilfe von verbesserten Infrastruktur-Investitions-Programmen und aufgestockten Struktur-Fonds zu schließen. Das Konzept der TENs tauchte Ende der 1980er auf, als klar wurde, dass die Realisierung eines einheitlichen europäischen Marktes eine moderne und effiziente Infrastruktur erfordere, um die freie Bewegung von Gütern, Personen und Dienstleistungen zu ermöglichen. Die Ratsregulierung 2236/EC vom 18. September 1995 legte die grundlegenden Regeln für die finanziellen Zuschüsse der Gemeinschaft fest. Im folgenden Jahr verabschiedeten das Europäische Parlament und der EU-Rat die allgemeinen Grundsätze der TENs, die weitreichenden Betätigungsfelder und benannten vierzehn Prioritäts-Projekte in dem Dokument 1692/96/EC von 23 Juli 1996. Des Weiteren wurde 1996 geschätzt, dass 400 Milliarden € bis 2010 benötigt würden, um das transeuropäische, multimodale Transport-Netzwerk, im Allgemeinen TEN-T bezeichnet, umzusetzen. Die vierzehn Prioritäts-Projekte wiederum benötigten 125 Milliarden € im

gleichen Zeitraum. Bis 2003 gab es nach Angaben von PwC nur wenig Fortschritt auf diesem Gebiet, sodass noch weitere Investitionen benötigt werden. Eine High-Level-Gruppe unter Karel van Miert schätzte, dass 600 Milliarden € Gesamtinvestitionen für die TEN-T-Programme benötigt würden. Es war offensichtlich, dass weitere Anstrengungen unternommen werden müssten, um die 75.200 km Straßen, 78.000 km Schienen, 330 Flughäfen, 270 internationale See- und 210 Binnenhäfen ebenso wie die Verkehrs-Regulierungs-Systeme, Navigations- und Nutzer-Informationen-Systeme zu verwirklichen, die ebenfalls Teil des TEN-T-Programms sind. Gleichzeitig, wurde auf EU-Ebene festgestellt, dass die Einbindung des Privaten Sektors in Form von PPPs notwendig sei, um die hochtragenden Pläne der EU erfüllen zu können (vgl. PwC 2005, S. 72).

3.4. Zwischenfazit

EU-weit sind mittlerweile diverse „Mega-Projekte“ in Form von PPP präsent. Angefangen von den massiven Straßen- und Schienenbau-Maßnahmen über Prestige-Objekte wie die Oresund-Brücke oder den Kanal-Tunnel werden viele transnationale Projekte in Form von PPPs durchgeführt. Der Infrastruktur Sektor nimmt hierbei den überwiegenden Teil der Investitionen ein. Auch ist bei länderübergreifenden Projekten die Tendenz erkennbar, dass die Kooperationsform PPP oftmals auch in einem Atemzug mit besonders „fortschrittlichen“ Projekten genannt wird, was oftmals als Indiz für die Zukunftsträchtigkeit dieses neuen Weges gesehen wird (vgl. EIB 1998 S. 3).

4. Die PPP-Policy-Netzwerke

Wie in Kapitel 3 festgestellt wurde, existiert offensichtlich eine starke länderübergreifende Policy für Public Private Partnerships. Innerhalb weniger Jahre wurden PPPs zu einer weit verbreiteten, alternativen Form der staatlichen Leistungserbringung. Es formierten sich neue Gremien wie PPP-Kompetenzzentren oder entsprechende Abteilungen bei privaten Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsunternehmen wie PricewaterhouseCoopers, Lazard Brothers oder Arvato. In den folgenden Kapiteln soll die Frage beantwortet werden, wer die relevanten Akteure im PPP-Policy-Prozess sind, wie ihre Konstellation ist und wie sie interagieren und vernetzt sind, bzw. welche Charakteristiken die Vernetzungen aufweisen. Auffällig ist, dass die Initiation der PPP-Bewegung offensichtlich von Großbritannien ausging. Weitere massive PPP-Projekte tauchten zunächst auf der europäischen Ebene auf, sodass zu erwarten ist, dass auch auf dieser Ebene entscheidende Akteure den Policy-Prozess forcier(t)en. Die Akteure werden im folgenden Abschnitt in zwei Kategorien eingeteilt: in staatliche und private Akteure. Berücksichtigt werden muss auch, dass in dieser Arbeit, wie erwähnt, nicht auf die Kooperationen zwischen staatlichen Akteuren und Not-for-Profit-Organisationen eingegangen werden soll. Wie in Grafik 4 erkennbar ist, ist der Anteil derartiger Kooperationen, gemessen an Anzahl und Wert, eher unbedeutend. Auch finden solche und ähnliche Kooperationen bereits seit Jahrzehnten, wenn auch nicht unter dem Label „Public Private Partnership“ (, z.B. auf dem Gesundheits- und Pflegesektor) statt.

Grundsätzlich wird bei der Idee „Public Private Partnership“ davon ausgegangen, dass als Resultat eine „Win-Win“ Situation entsteht, also alle beteiligten Partner besser arbeiten als bei der alleinigen Erbringung der Leistung. Dieser allseitige Vorteil lässt vermuten, dass es im Interesse aller beteiligten Partner war/ist, PPPs auf die Agenda zu bringen und zu forcieren. Somit werden potentielle Policy-Maker sowohl auf staatlicher als auch auf privater Seite gesucht werden.

Die Basis für die Identifizierung der entscheidenden Akteure ist, dem Modell von Scharpf folgend die Interaktion zwischen ihnen. Diese sind gerade auf EU-Ebene in Form von frei zugänglichen Communiques, Empfehlungen usw. gut dokumentiert. Auch die Anfragen und Empfehlungen, die von privaten Akteuren an die EU oder deren Entscheidungsträger gerichtet sind, lassen sich auf der Website der Europäischen Union (www.europa.eu) nachvollziehen.

4.1. Die relevanten Akteure in Public Private Partnerships

Wie erwähnt, sind die TEN-T-Projekte eine sehr frühe Form der Public Private Partnerships. In vielen „Empfehlungen“ und Präsentationen tauchen die Projekte des Transeuropean Networks als Pilotprojekte und Paradebeispiele auf. Somit sollte zunächst geklärt werden, welche Akteure bei der Implementierung von PPP beim Ausbau der transeuropäischen Struktur beteiligt waren. Eine „TEN-T-High-Level-Gruppe“ berichtete 2003 in ihrem Report, dass diese Projekte durch die Förderung von Partnerschaften zwischen allen interessierten Parteien durchgeführt werden konnten. Die Gruppe identifiziert in diesem Zusammenhang öffentliche Autoritäten, die Betreiber des (Infrastruktur-) Netzwerkes, Nutzer, Finanzinstitutionen und die Industrie. Weitergehend umfasste dieser Ansatz einen Aktionsplan für jedes einzelne Projekt, der die Absicht erkennen ließ, die politischen Bedingungen herzustellen, um die Projekte so schnell wie möglich implementieren und finanzieren zu können (High-Level-Group-Report 2003 S. 12).

4.1.1. Die institutionellen Akteure

In Bezug auf die PPP-Bewegung ist offensichtlich, dass es eine Vielzahl von institutionellen Akteuren gibt. Die augenscheinlichsten relevanten Akteure sind die subnationalen, nationalen und die internationalen PPP-Kompetenzzentren. Sie unterstehen auf nationaler und subnationaler Ebene oft einem Ministerium, was die Regierungen als Inhaber der Ressorts, denen diese Zentren unterstehen, ebenfalls zu relevanten Akteuren macht. Auch die Regierungen der EU-Mitgliedsländer, die in der Regel selbst die Gründung der Kompetenzzentren mitveranlasst oder die PPP-Entwicklung auf europäischer Ebene vorangetrieben haben, lassen sich als relevante Akteure erkennen. Auf EU-Ebene lassen sich anfänglich drei Institutionen vermuten, die den PPP-Policy-Prozess bestimmend beeinflusst haben. Die Europäische Kommission, die Europäische Investitionsbank (inkl. der von ihr verwalteten Fonds) als möglicher Financier und Prüfer und die High-Level-Gruppen, die erstmals unter EU-Kommissar Kinnock einberufen wurden, um die TEN-T-Projekte ins Leben zu rufen und, um im Kreis aller Beteiligten (inkl. entsprechende privat-wirtschaftliche Unternehmen) die Machbarkeit der Projekte zu überprüfen und die notwendigen Schritte für eine erfolgreiche Durchführung zu formulieren. Ein weiterer als relevant zu vermutender Akteur kam 2008 in Form des Europäischen PPP-Experten-Zentrums (EPEC) hinzu.

4.1.1.1. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission nimmt eine Schlüsselposition im PPP-Policy-Prozess ein. Nach eigener Auffassung ist die sie „der Motor der Europäischen Union und hat als Initiator politischer Maßnahmen eine einzigartige Aufgabe (...). Sie nutzt ihr Initiativrecht, um den Rahmen, den die EU-Gründungsverträge vorgegeben haben, zu den heutigen Gemeinsamkeiten auszugestalten. Diese bringen Bevölkerung und Wirtschaft der gesamten Union erhebliche Vorteile, nämlich größere Reise- und Handelsfreiheit, mehr Wohlstand und viel weniger Bürokratie“ (Homepage der Europäischen Kommission, www.ec.europa.eu).

Das Initiativrecht der Europäischen Kommission wird auch von der TEN-T-High-Level-Gruppe in ihrem Report von 2003 festgestellt (vgl. High-Level-Group-Report 2003 S. 64f). Diese Vorreiterposition nimmt die Europäische Kommission auch in Form von PPP-Vorlagen und Gestaltungsideen wahr (z.B. durch diverse Empfehlungen 1997, 2001 und 2003). Da, wie erwähnt, die TEN-T-Projekte eine tragende respektive vorhergehend eine Pilotrolle im europäischen PPP-Markt einnehmen, sollen auch die entsprechenden EU-Kommissare erwähnt werden, die das entsprechende Ressort innehatten, d.h. in der Zeit von 1995-1999 EU-Kommissar Neil Kinnock, der in der EU-Kommission Romano Prodis zeitgleich auch ihr Vize-Präsident war und 1995-1999 der Kommissar für Verkehr, einschließlich der TEN-T-Projekte war. Während der Kommission Prodi war die spanische Kommissarin Loyola de Palacio für das Ressort Verkehr zuständig, die, ebenso wie Kinnock, Vizepräsident(in) der Kommission war (vgl. Homepage der Europäischen Kommission).

Bereits im Jahr des Beginns ihrer Arbeit 1995 veröffentlichte die Kommission einen Innovationsbericht, der den ideologischen „Background“ für innovative Kooperationsformen wie Public Private Partnerships liefert. Mit dem Hinweis auf die wirtschaftlichen Konkurrenten der EU – Japan und den USA – wird die Notwendigkeit festgestellt, privates Kapital für öffentliche Investitionen bereitzustellen. Auch wird konstatiert, dass die Regelungen für die Bereitstellung von Privatkapital vereinfacht werden müssten (so wie in Großbritannien bereits geschehen), da diese Barrieren zu dem damaligen noch viele private Investoren abschrecken würden (EC-Innovationsbericht 1995 S. 21-28).

In einem EU-Report 1998 stellt die Kommission die eigene Pflicht fest, ein juristisches Rahmenwerk zu schaffen, das die Entwicklung von Partnerschaften fördert. (Klijn/Teisman 2000 S. 183). Ebenfalls sehr interessant ist das Grünbuch der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2003, das eine Umfrage enthielt, ob diverse Einrichtungen und Firmen (aus allen

Feldern, der hier behandelten relevanten Akteure) es prinzipiell für sinnvoll halten würden, eine europaweit einheitliche Vorschrift für die Vergabe von PPPs zu ratifizieren (was von den Befragten in der Regel abgelehnt und von der Europäischen Kommission seither auch nicht weiter verfolgt wurde) (vgl. EU-Green Paper und Reaktionen der Befragten auf der Homepage der Europäischen Kommission).

Bereits 1999 veröffentlichte die Kommission „eine Mitteilung über die Finanzierung transeuropäischer Verkehrsprojekte durch öffentlich-private Partnerschaften“, in der die Voraussetzungen für die „Umsetzung solcher Partnerschaften bei Infrastrukturvorhaben klar definiert werden“. Auch die Möglichkeiten der Finanzierung sind in der TEN-T-Finanzierungsverordnung Nr. 1655/99 klar dargelegt (einschließlich der Hilfen zur Beschaffung von Risikokapital (höchstens 1 % der Haushaltsmittel des transeuropäischen Verkehrsnetzes)) (EC 2003 S. 16). Die Europäische Kommission nimmt in ihren Dokumenten eine starke Pro-PPP-Position ein und identifiziert sich selbst als Initiator der entsprechenden Projekte. Sie folgt allerdings vorbehaltlos den Empfehlungen der von den jeweiligen Kommissaren ins Leben gerufenen und im Folgenden betrachteten High-Level-Gruppen.

4.1.1.2. High-Level-Gruppen

Die High-Level-Gruppen in der Europäischen Union gelten als entscheidend für die Policies der EU und haben aufgrund ihrer Exklusivität und der diagnostizierten überproportionalen Präsenz von Interessenvertretern der Privatwirtschaft ein nicht unproblematisches Image (vgl. Vassalos 2008). In Bezug auf die Public Private Partnerships ist die High-Level-Gruppe von 1996 unter dem Vorsitz von EU-Kommissar Neil Kinnock besonders relevant.

Bevor diese Gruppe ihre Arbeit aufnahm tauchte der Begriff „Public Private Partnership“ nur sehr vereinzelt in den Dokumenten der Europäischen Union auf. Erwähnt sei an dieser Stelle allerdings auch, dass PPP in einer relativ unbeachteten EU-Direktive 1993 als Möglichkeit der Finanzierung von EU-Projekten bereits erwähnt wurde, auch in dem Zusammenhang, dass diese Finanzierungsmöglichkeit im Kontext der TEN-T eingeführt werden sollte, jedoch löste diese Direktive kaum Aktivitäten in Bezug auf die Entwicklung von PPPs aus (vgl. EU 1993). Erst im Jahresbericht der TEN-T 1995 wird der Gedanke an die PPPs wieder aufgegriffen und vertieft. Während zwischen 1993 und 1995 kaum weitere europäische Bemühungen in Richtung Public Private Partnerships unternommen wurden, „genügte“ ein Jahr in der neuen Kommission, um das Thema PPP zu einem zentralen Bestandteil der Innovationsbemühungen

des TEN-T zu machen. In dem Report wird auch darauf hingewiesen, dass es notwendig sei, die Prozeduren für die PPPs zu vereinfachen und das Problem der mangelnden finanziellen Attraktivität von Transport-Projekten mit Hilfe europäischer Fonds wie dem Struktur- oder dem Kohäsionsfond zu vermindern. Auch wird in diesem Report die Notwendigkeit formuliert, Kompetenzzentren für PPPs zu schaffen, um Partnerschaften so schnell wie möglich als Finanzierungsmöglichkeit in Europa zu etablieren (vgl. EC 1995 S. 26ff).

Die erste High-Level-Gruppe, die sich auf europäischer Ebene explizit mit dem Thema Public Private Partnership befasste, war die erwähnte High-Level-Gruppe für Public-Private-Partnership, Finanzierung der Transeuropäischen Transport Netzwerk-Projekte, die im September 1996 ihre Arbeit aufnahm und 1997 ihren Report veröffentlichte. Auf Initiative von EU-Kommissar Kinnock umfasste die Gruppe Individuen aus allen Teilen des privaten Sektors, die an der Beschaffung von Transport-Infrastruktur interessiert seien, ebenso wie Repräsentanten des öffentlichen Sektors, die durch die jeweiligen Transport-Minister und der Europäischen Investitionsbank sowie dem Europäischen Investment-Fond bestimmt wurden. Absicht der Gruppe war es, die Implementierung des Transeuropäischen Netzwerkes für Transport mit Hilfe von Public Private Partnerships zu beschleunigen. Die Gruppe konstatierte, dass PPPs eine entscheidende Rolle in diesem Zusammenhang einnehmen werden und empfahl dieses Instrument der Europäischen Kommission, wobei auch die Europäische Investitionsbank eine entscheidende Rolle einnehmen sollte (vgl. High-Level-Group-Report 1997 S. 6).

4.1.1.3. Die Europäische Investitionsbank

Die Europäische Investitionsbank ist die Finanz-Institution der EU. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung von Projekten mit Hilfe von Langzeitdarlehen, die im Interesse der Union liegen. Die Bank leiht sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor und den jeweiligen Akteuren in sechs Prioritätsgebieten Geld, einschließlich der Transeuropäischen Transportnetzwerke von Priorität, Investitionen im Gesundheits- und Bildungswesen sowie Projekten, um die Umwelt zu verbessern oder zu schützen. PPP-Strukturen seien in vielen Projekten dieser drei Sektoren verwirklicht worden. Die anderen Operationsfelder der Bank, die von gemeinschaftlichem Interesse sind, sind Projekte in Forschung und Innovation sowie die Unterstützung von kleinen und mittleren Projekten sowie Projekte der regionalen Entwicklung (EIB 2004 b S. 2f).

Die Europäische Investitionsbank hat somit eine wichtige Rolle auf dem europäischen PPP-Markt inne. Sie kann an den internationalen Märkten vorteilhaft Geld anlegen und folglich sehr günstige Kredite gewähren wenn die dadurch finanzierten Projekte von allgemeinem Interesse sind. Zwischen 1993 und 2003 hat die EIB 80 Milliarden Euro in TEN-T-Projekte investiert. Etwa 40 Milliarden flossen in PPP-Projekte (auf verschiedenen Ebenen) (High-Level-Group-Report 2003 S. 59). Seit den 1990ern fördert die Europäische Investitionsbank Public Private Partnerships z.B. unter Mithilfe von Fonds. Als Anfang der 90er das Vereinigte Königreich erste PPP-Projekte ins Leben rief wurde die EIB zu einem der wichtigsten Financiers der Projekte in der Europäischen Union. Ihr Portfolio umfasste bis 2003 etwa 120 Projekte in Großbritannien, die mit etwa 25 Milliarden Euro von europäischer Seite unterstützt wurden. Ebenso wie die anderen Akteure auch weist die EIB darauf hin, dass PPPs in vielen anderen Ländern existieren und der öffentliche Sektor durch diese Projekte bereits oft von „private sector skills, analysis and expertise“ profitieren würde (vgl. EPEC b S. 1f).

Des Weiteren bietet die EIB finanzielle Möglichkeiten und Bedingungen für Projekte, die es der Bank ermöglichen, eine katalysierende und stabilisierende Rolle im PPP-Markt einzunehmen. Sie bietet langfristige Darlehen und attraktive Konditionen, die durch flexible Fond-Strukturen, einschließlich Darlehen für geringe oder „non-investment-grade“-Projekte und neue Produkte wie Einkommensgarantien für Großtransportprojekte verwirklicht werden. Als eine AAA-bewertete Institution kann die EIB attraktive Leihraten für die Projekt-Leiter anbieten. Gerade für die großen Infrastruktur-Projekte, für die PPPs oft benutzt würden, bietet sich die EIB als Langzeitinvestor an, der sowohl für die Planungs- und Aufbauphase als auch für die Zeit der Laufzeit der Projekte für die notwendige Stabilität sorgt. Die substantielle Kredit-Kapazität, die durch die EIB bereitgestellt werden könne und ihre Möglichkeit, Risiken auch in turbulenten Phasen tragen zu können, mache die EIB zu einem sehr starken PPP-Partner. Die EIB-Verwicklung in PPP-Projekte wird in den kommenden Jahren der diffizilen Situation der Finanzmärkte, erst richtig bewertbar sein. Sie würde auch weiterhin eine Art „Fels in der Brandung“ bilden und genügend liquide Mittel zur Verfügung stellen, auch wenn Privatbanken dazu nicht mehr in der Lage wären. Da die EIB nicht auf andere Banken angewiesen sei, sei sie und die durch sie finanzierten PPP-Projekte nicht von der allgemeinen Marktsituation abhängig. Die Europäische Investitionsbank sieht die eigene Rolle im europäischen PPP-Markt jedoch nicht nur aus finanzieller Perspektive. Die Rolle der EIB im Public-Policy-Prozess werde in den vergangenen Jahren immer bedeutsamer (vgl. EPEC 2008 b S. 2), was sich auch durch die Gründung des „Europäischen PPP-Experten-Zentrums“ verdeutlicht.

4.1.1.4. Das Europäische PPP-Experten-Zentrum (EPEC)

Das Europäische PPP-Experten-Zentrum (EPEC) wurde am 16. September 2008 in Paris von der Europäischen Kommission unter der Verantwortung der EIB ins Leben gerufen. Ziel dieser kollaborativen Initiative ist, laut der Homepage des EPEC, öffentliche Autoritäten in der EU und Beitrittskandidaten zu effektiveren Partnern in PPP-Transaktionen zu machen. Das Team der EPEC-Experten soll Erfahrungen und Informationen mit ihren Mitgliedern teilen und somit helfen, die Transaktionskosten zu senken und den „European PPP deal flow“ zu steigern (vgl. Homepage des EPEC).

Es bildet die gegenwärtig neueste Kooperationsform zwischen Europäischer Kommission und Europäischer Investitionsbank. Die Hauptaufgabe bestehe eigenen Angaben zu Folge darin, dem öffentlichen Sektor zu helfen, Engpässe in der PPP-Expertise zu überwinden. Das EPEC weist darauf hin, dass „a series of authoritative reports confirm that failure to share lessons and best-practice is limiting the economic efficiency and growth of the EU PPP market“ (ebd.). Hierbei bleibt unbeachtet, dass eine Reihe von Autoren darauf verweisen, dass es gerade in Bezug auf PPPs keine „Best-Practice-Fälle“ gibt und dass die Übertragbarkeit von Fall zu Fall intensiv geprüft und das Vorgehen an die örtlichen Umstände angepasst werden muss (vgl. z.B. Keymer S. 2). Das Expertenteam der EPEC ist in dem Hauptsitz der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg angesiedelt. Auch formuliert das EPEC das Ziel PPP-Policy und -Programme zu unterstützen, indem es Netzwerkmöglichkeiten für die Mitglieder des Experten-Zentrums bildet. Die Unterstützung individueller Projekte sei vom Prinzip her nicht Aufgabenfeld der EPEC (EPEC 2008 c S. 1).

Die Mitgliedschaft im EPEC ist ausdrücklich auf „public authorities whose role includes policy responsibility and the promotion of PPP projects or programmes at national or regional level“ limitiert. Über 25 EU-basierte PPP-Taskforces und Einheiten hätten Interesse an der Mitgliedschaft im EPEC bekundet, ca. mit der Hälfte der Interessenten wurde eine Mitgliedschaft vereinbart (ebd.).

Die aktuellen EPEC-Vorstände sind: „core executive (Nicholas Jennett and Andy Carty) reporting to the EPEC Steering Group which will include, Thomas Hackett, Director General; Thomas Barrett, Director, EIB Action for Growth Initiative and Christopher Hurst, Director, Transport and Infrastructure“ (EPEC 2008 c S. 2).

4.1.1.5. Regierungen der EU-Mitglieder

Den Regierungen der EU-Mitglieder kommt ebenfalls eine tragende Rolle im PPP-Prozess zu. Gerade die Regierungen der PPP-Vorreiter, wie Großbritannien, Deutschland, Spanien, Portugal oder Frankreich unterstützten die PPP-Projekte von früh an. Zwar seien Regierungen oft in der neuen Rolle zwischen Governance- und kommerziellen Zielen verunsichert (vgl. Hodge 2004, S. 46), und es müsse berücksichtigt werden, dass verschiedene Mitgliedsstaaten, das Potential, was PPPs leisten könnten unterschiedlich bewerten, jedoch tauchten sie auch in „PPP-skeptischen“ Ländern wie Österreich oder den skandinavischen Ländern zumindest in Pilotprojekten seit spätestens Ende der 1990er auf (vgl. PwC 2005, S. 36).

Dies geschieht obwohl einige Mitgliedsstaaten daran glaubten, dass PPPs keine effizientere Alternative zu traditionellen Beschaffungsmethoden sind, zumal der Staat neben den langfristigen Zahlungen an den Partner auch die Beratungsunternehmen bezahlen muss. Viele Regierungen befürchten, zwar dass langfristige Zahlungsverpflichtungen die finanzielle Flexibilität in Zukunft massiv beeinträchtigen würden, besonders in Bezug auf PPP-Projekte, die auf lokaler Ebene angesiedelt sind (vgl. DIfU 2008, S. 18), jedoch ist es offensichtlich, dass PPP-Projekte vor allem auf dieser (als kritisch betrachteten) Ebene durchgesetzt würden, mehr oder weniger ungeachtet der Hinweise von Beratern wie PricewaterhouseCoopers, dass es zwingend notwendig sei, zu berücksichtigen, wozu ausgedehnte PPPs den Fiskus zukünftiger Generationen verpflichteten (vgl. PwC 2005, S. 18).

Einen weit weniger distanzierten Blickwinkel auf PPPs offenbaren in der Regel die Regierungen der EU-Mitgliedsländer: Diese weisen (in der Regel mit Bezug auf die PPP-Vorreiter anderer EU-Mitgliedsstaaten) darauf hin, dass sich der Anteil von PPP-Projekten am Staatshaushalt sich in naher Zukunft vervielfachen müsse. (vgl. Homepages der nationalen PPP-Kompetenzzentren z.B. Deutschland, Italien, Frankreich, Niederlande etc.).

Auch wird die „schnelle Entwicklung und Möglichkeiten im Bereich von Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und privatem Sektor mittels PPP“ von den verschiedenen Regierungen explizit kommuniziert (vgl. Reaktionen der EU-Regierungen auf das Green Paper der Europäischen Kommission 2004). Der, im Green Paper der Europäischen Kommission vorgeschlagene, einheitliche, gesetzliche Rahmen für PPPs wurde von den Regierungen als hemmend und für private Investoren als abschreckend wirkend abgelehnt (ebd.).

4.1.1.6. Nationale und subnationale PPP-Kompetenzzentren

Die meisten westeuropäischen Länder verfügen über Kompetenzzentren für Public Private Partnerships. Lediglich vier westeuropäische Länder verfügen über kein PPP-Kompetenzzentrum oder PPP-Taskforce, von denen mit Spanien lediglich ein Land einen fortgeschrittenen PPP-Markt aufweist. Die anderen „PPP-Taskforce-abstinenten“ Länder Schweden, Finnland und Luxemburg liegen im europäischen Vergleich am unteren Ende der PPP-Aktivitäten. In der Regel existiert eines dieser Zentren auf nationaler Ebene und ist einem Staatsministerium unterstellt (meistens Finanz-, Bau- oder Wirtschaftsministerium). Die Initiative für derartige Zentren ging in der Regel von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedsländer aus. Die selbstdefinierten Aufgaben der Zentren und Taskforces sind die „erfolgreiche Lancierung von PPP“ mit Hilfe von „Grundlagenarbeiten, Schulungen und eine angemessener Meinungsbildung in der Öffentlichkeit“ (vgl. Bolz 2007).

Der Großteil der Kompetenzzentren sieht seine Aufgabe in der möglichst schnellen und unbürokratischen Einführung und Umsetzung von PPPs: So sollten Pilotprogramme dort gestartet werden, wo dies die Rahmenbedingungen möglichst einfach zulassen und wenig Restriktionen bestehen.

Als Hauptproblem bei der erfolgreichen Umsetzung von PPP-Projekten und trotz ständigen Verbesserungen und wachsender Erfahrung werden die „komplexen Vertragswerke“ der Projekte identifiziert. Die Kompetenzzentren seien eine Art Knotenpunkte (oder sollten solche werden), in denen Erfahrungen gebündelt und ausgetauscht werden sowie die Prozesse vereinfacht werden (Bingisser et al. 2005, S. 9/Homepages der PPP-Taskforces).

In verschiedenen Ländern existiert eine Mehrzahl von Kompetenzzentren und Expertisengruppen. So existieren in Deutschland neben der, dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) unterstellten Taskforce, noch das Gremium Partnerschaften Deutschland, das auf Initiative von Bund, Ländern und Kommunen 2008 gegründet wurde und durch repräsentative Mitglieder des Staates und Repräsentanten privater Beratungsunternehmen (im konkreten Fall Dr. Martin Weber von PricewaterhouseCoopers) gebildet wird (vgl. Homepage Partnerschaften Deutschland).

Auch existieren in verschiedenen Ländern wie Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden oder Irland PPP-Kompetenzzentren auf subnationaler Ebene. Zum Teil existierten diese bereits vor ihren Pendanten auf nationaler Ebene (vgl. PwC 2005, S. 47).

4.1.2. Die „non-government“-Akteure

Die zweite Gruppe von relevanten Akteuren bei Public Private Partnerships sind die privaten Akteure. Wenngleich es eine sehr große Anzahl an privaten Firmen, Unternehmen und Initiativen gibt, die an der PPP-Bewegung partizipieren, werden im Folgenden die zwei relevanten „Gruppen“ bei der Entstehung von PPPs betrachtet: die privaten Firmen, die den privaten Partner in PPPs bilden, und die privaten Beratungsunternehmen. Weitere Akteure, die hier nicht betrachtet werden, sind „Not-for-Profit“-Unternehmen, die zwar einen nicht unerheblichen Teil der PPPs im Gesundheitssektor bilden, aber nicht Teil dieser Arbeit sind (siehe S. 8).

4.1.2.1. Private Unternehmen/Interessengruppen

Der private Sektor ist für einen Großteil der Gewährleistung der PPP-Projekte verantwortlich. Dieses umfasst nicht nur die Aktivierung der Projekte, sondern auch einen Großteil des Projektmanagements sowie die Implementierung und erfolgreiche Durchführung für die Gesamtlaufzeit (vgl. PwC 2005, S. 12).

Die Implementierung von PPP-Projekten und deren Beschleunigung, die damit verbunden ist, bietet massive Möglichkeiten für den privaten Sektor. Eine große Anzahl von Unternehmen hat bereits spezialisierte PPP-Abteilungen eingerichtet, die Expertise, Verständnis des PPP-Marktes und Kalkulation der anfänglichen Projektkosten sowie der Kosten der Gesamtlaufzeit leisten sollen (vgl. PwC 2005, S. 25). Zwischen 1994 und 2005 investierte der private Sektor 260 Milliarden US-Dollar in Public Private Partnerships, von denen über 150 Milliarden in Westeuropa gebündelt seien (vgl. PwC 2005, S. 26).

Die Partner des Privatsektors sind finanziell sehr machtvolle Akteure wie „property developers and real estate companies, large groups of companies engaged in a broad range of urban development sectors (particularly in France), institutional investors such as banks and insurance companies, or a wide variety of firms operating in sewage and waste disposal“ (Heinz 2005, S. 4).

In erster Instanz haben die Mitglieder von Public Private Partnerships ein gemeinsames Ziel: die Implementierung, Finanzierung und/oder das Management von groß angelegten Projekten

von hohem Prestige, die Bereitstellung von spezifischen urbanen Leistungen oder Projekten, die die Verstärkung oder Verbesserung der ökonomischen Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit von bestimmten Stadtgebieten oder gesamten Städten oder Infrastrukturprojekten ermöglichen (ebd.).

Im Gegensatz zum staatlichen Akteur folgten die privaten Partner anderen grundsätzlichen Werten. So sei das vorrangige Ziel des privaten Akteurs die Realisierung von Profiten; Kontinuität entwickle sich durch finanzielle Ströme. Der Wettbewerb sei der dominante „Wert“ im System der privaten Akteure. Sie müssten sich vorherrschend den Konsumenteninteressen unterordnen. Die Betonung im Wertesystem der Privaten läge auf Marktmöglichkeiten, Risiken und Innovationen.

Wichtigste Strategien der Akteure seien die Versuche, Sicherheit der Produktion oder der Erfüllung eines Vertrages zu erlangen und politische Risiken und Organisationskosten zu senken. Die Konsequenz für PPPs sei, dass das Hauptaugenmerk dieses Partners auf Marktanteilen und Profit läge, was wiederum zu einer eher erwartenden Grundeinstellung und begrenzten Investitionen führe, solange der Vertrag unterzeichnet sei. Letztendlich würde der private Partner nicht mehr Risiken eingehen, als er müsse. Entscheidend ist auch das angespanntere Verhältnis der privaten Partner untereinander, das auf Grund der oft grundsätzlich vorhandenen Konkurrenzsituation entstehe. Auch hätten private Partner gelernt, dass eine Regierung lieber nichts tun würde als etwas Innovatives, was die Akteure dazu brächte, lieber Standardlösungen anstelle von individuell abgestimmten zu entwickeln (vgl. Klijn/Teisman S. 144f).

Auch haben Private Unternehmen auf verschiedenen Ebenen diverse Möglichkeiten die Initiative für PPPs zu ergreifen (, was allerdings eher bei lokalen Projekten genutzt wird). Sie hatten des weiteren die Möglichkeit, den europäischen PPP-Markt direkt zu gestalten, da Vertreter der Transportindustrie ebenfalls an der High-Level-Gruppe von Kinnock teilnahmen (vgl. High-Level-Group-Report 1997 S. 3/Anhang).

4.1.2.2. Externe Berater

Externe Berater nehmen eine Schlüsselstellung bei den Partnerschaften zwischen Staat und Markt ein. Aus Mangel an Expertise werden sie oft beauftragt, um sowohl die staatlichen als auch die privaten Partner bei PPP-Projekten zu beraten und zu unterstützen. Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik zeigt, wie stark externe Berater in den PPP-Prozess

(zumindest auf lokaler Ebene) involviert sind: So würden Ablauf und Organisation des gesamten Vergabeverfahrens, die Erstellung der technischen Ausschreibungsunterlagen, Bewertung der Angebote und die Erstellung der Erträge vollständig oder zu größeren Teilen von externen Beratern übernommen, bei Grundlagenvermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Finanzierungsberatung und steuerrechtlicher Beratung würden mindestens in 80% der Fälle zu größeren Teilen oder vollständig von externen Beratern übernommen (vgl. DIFU 2008, S. 18).

Gerade Wirtschaftsprüfungsunternehmen und Anwaltskanzleien haben das Potenzial der PPPs für sich erkannt: Sie versuchen die Lücke, die durch besonders komplexe Verträge, die zu einem größtmöglichen Nutzen für den Klienten führen sollten, bei zeitgleichem Fehlen der staatlichen und privatwirtschaftlichen Expertise entsteht, zu füllen. Auf diesem Gebiet, entsteht das Aktionsfeld dieser externen Berater. Eine besondere Rolle auf dem „Markt“ externer Beratungsunternehmen in Europa nehmen die Wirtschaftsprüfungsunternehmen PricewaterhouseCoopers, Lazard Brothers und die Bertelsmann-Tochter Arvato ein, wobei letztere den Staat vorrangig bei der alternativen Leistungserbringung von Dienstleistungen berät, bzw. Partnerschaften eingeht (vgl. Homepage Arvatos).

Es erscheint wenig überraschend, dass gerade die externen Beratungsfirmen Public Private Partnerships sehr stark publik machen. So argumentieren PricewaterhouseCoopers, dass PPPs dazu gestaltet sind, Risiken auf die Partei zu übertragen, die am besten in der Lage sei, diese zu bewältigen. Da der private Sektor die notwendigen Langzeit-Projekt-Skills habe (was bei den öffentlichen Partnern nicht der Fall sei), sollten diese Langzeitrisiken von den privaten Partnern getragen werden. Somit sollte der private Sektor den besten Wert erhalten, da er von den größtmöglichen und relevantesten Expertisen profitieren könnte, was es folglich ermöglichen würde, die Risiken bestmöglich zu managen und zu absorbieren sowie die Leistungen besser zu bewerten und dabei die Kosten zu minimieren (vgl. PwC 2005, S. 20).

Auch weist PwC darauf hin, dass PPPs nicht von allein entstehen würden. Es läge nun an den Regierungen der Mitgliedsstaaten, zu entscheiden, welchen Nutzen sie sich von PPPs erwarteten. Sie müssten die entsprechenden PPP-Projekte identifizieren und sicherstellen, dass sie über die benötigten Fähigkeiten verfügen, um PPPs effektiv und effizient nutzen zu können, wobei PwC im gleichen Atemzug seine Hilfe und Expertise anbietet. In diesem Kontext weist das Unternehmen darauf hin, dass es wichtig sei, die Mitgliedstaaten, die PPP-Programme entwickeln möchten von Seiten der EU zu unterstützen und ihrer Entwicklung keine Hindernisse in den Weg zu stellen. PwC bietet sich des Weiteren als Berater und Kommentator für PPPs, auch auf europäischer Ebene, an – sowohl für die öffentlichen als

auch für die privaten Akteure (vgl. Antwort PwCs auf das EU-Green Paper S. 18/Homepage PwC).

4.1.3. Sonstige Akteure

Es ist auffällig, dass diverse Akteure, die den europäischen Policy-Prozess „normalerweise“ stark beeinflussen im Zusammenhang mit Public Private Partnerships keine entscheidende Rolle spielen. Zwar wurde PPP sowohl auf europäischer als auch auf untergeordneter Ebene erfolgreich eingeführt, jedoch sind die „Entscheidungsgremien“ der Europäischen Union, das Europäische Parlament und der Europäische Rat an dem Policy-Prozess nicht beteiligt, wofür sich diverse Gründe finden lassen:

Zum einen ist das Instrument Public Private Partnership offensichtlich apolitisch, insofern, als die Pro-Kontra-Positionen zu PPP nicht an politische Konfliktlinien gekoppelt sind (weder „links-rechts“, noch territoriale, noch „arm-reich“-Cleavage sind in Bezug auf PPP zu erkennen). Weiterhin schritt der Policy-Prozess in Bezug auf PPPs nicht so weit voran, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene getroffen werden sollten, die eine europäische PPP-Regelung, die für die Mitgliedsstaaten bindend wäre, (ernsthaft) vorgesehen hätte.

Unter diesen Voraussetzungen sind „Entscheidungs-Institutionen“, die am Prä-Policy-Netzwerk nicht beteiligt sind, bzw. die auch aus dem späteren Policy-Prozess explizit ausgeschlossen werden, nicht relevant.

Es kristallisiert sich das Bild heraus, dass die Idee PPP zwar von Akteuren auf europäischer Ebene forciert wurde, jedoch nicht vorgesehen war, diese Ebene als die für PPP maßgebliche und rechtlich bindende zu etablieren.

Auf Seiten der „Nicht-Institutionalisierten“ finden sich ebenfalls kaum weitere Akteure, die für dieses Netzwerk relevant wären. Die Wissenschaft äußert sich zwar teilweise kritisch zu PPPs, jedoch haben diese Stimmen in Anbetracht der starken PPP-Entwicklung kaum Einfluss auf die grundsätzliche Entscheidung, ob die Idee Public Private Partnership umgesetzt werden soll oder nicht.

Eine ähnliche Tendenz lässt sich bei den Bürgerinitiativen feststellen, die wenn, dann eher auf regionaler Ebene aktiv werden und die Entwicklung einzelner PPP-Projekte beeinflussen können. In Bezug auf die grundsätzliche PPP-Entscheidung und die Policy, die offensichtlich in einen europäischen Kontext einzuordnen ist, sind diese Akteure jedoch nicht von Relevanz.

4.1.4. Zwischenfazit

Scharpfs Modell des akteurzentrierten Institutionalismus geht davon aus, dass Policy das Ergebnis des Zusammenspiels der Akteure, respektive deren Verhandlungen, ist. Bereits bei der isolierten Betrachtung der Policies der einzelnen Akteure in Bezug auf Public Private Partnerships ist erkennbar, dass ausnahmslos alle Akteure PPPs bevorzugen und darauf hinweisen, dass es notwendig sei, PPPs zu fördern, Expertise auf diesem Gebiet zu entwickeln und die Hindernisse bei der Entwicklung von PPPs abzubauen. Da diese Kooperationsform einerseits dazu führe, dass die Partner von gegenseitigen, sektorspezifischen Wissen profitieren würden und PPPs den Zeitgeist des 21. Jahrhunderts wiederspiegeln sowie eine mögliche Antwort auf die Probleme und neuen Herausforderungen sein könnten, seien PPPs zu präferieren. PPP scheint somit ein Phänomen zu sein, dass „ohne (im frühen Stadium relevante) Gegner“ ist.

So lassen sich für alle Akteure individuelle Motivationen der relevanten Akteure für und wenige gegen PPPs finden:

- Die *Europäische Kommission* versteht sich als Institution, die dafür zuständig ist, sowohl neue, alternative Ideen, die dem europäischen Fortschritt helfen, zu fördern als auch sich bei der Implementierung und Betreuung derartiger Projekte zu engagieren und verfolgt eine sehr starke Pro-PPP-Policy.
- Die *Europäische Investitionsbank* sollte vom Prinzip her keine eigenen Policies aktiv verfolgen, sondern eher eine Kontrollfunktion innehaben. Als Verwalter der für PPPs relevanten Struktur- und Kohäsionsfonds hat sie jedoch als Financiers und Prüfer, nicht nur der TEN-T-PPP-Projekte, sondern auch als Financiers von PPPs auf lokaler Ebene, eine entscheidende Rolle bei der PPP-Entwicklung und -Policy, da diese Projekte ein wichtiges Aktionsfeld der Bank sind.
- Die *Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten* haben prinzipiell ebenfalls Interesse an PPPs bekundet. Die Geschwindigkeit der Einführung und Umsetzung von PPPs in den Ländern variiert, jedoch zeichnet sich die Tendenz ab, dass PPPs in naher Zukunft einen wichtigen Teil der öffentlichen Investitionen einschließen werden. Des Weiteren wird die Agenda auch bei „PPP-Skeptikern“ (mittlerweile) als fortschrittliche und positive Entwicklung betrachtet. PPPs bildeten oftmals die

einzigste Möglichkeit um Fördergelder der EU für Infrastrukturprojekte zu erhalten, da diese wiederum nicht ausreichten um das gesamte Projekt zu finanzieren mussten partnerschaftliche Arrangements gefunden werden.

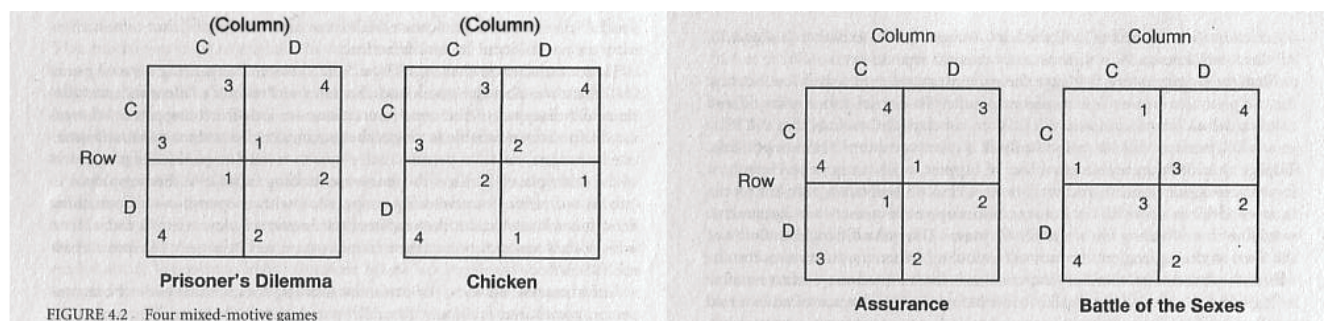
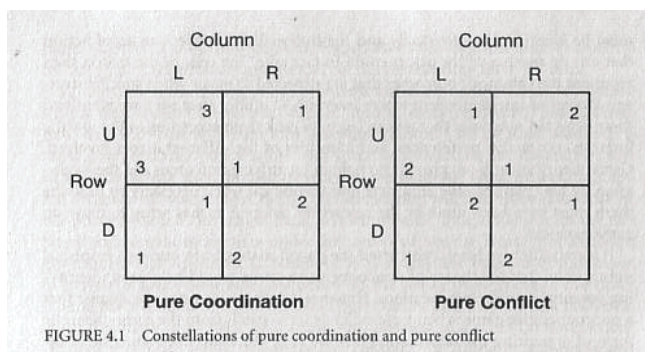
- *Private Unternehmen* sowie deren Interessenvertreter haben das Potential von PPPs erkannt. Sie sehen PPPs als Möglichkeit, in staatlichen Akteuren einen verlässlichen und sicheren Partner und Auftraggeber zu finden, der, mit Hilfe der eigenen Finanzinstitutionen in der Lage ist, Kapital zu günstigen Konditionen zu erlangen und für die Unternehmen sehr profitabel zu sein.
- Die *High-Level-Gruppen* entstanden auf Initiative der Europäischen Kommission, respektive den für Transport zuständigen Kommissar Kinnock. Sie galten als Interessenaustausch von öffentlichen und privaten Partnern und ordneten die Pro-PPP-Policies von öffentlichen und privaten Akteuren. Die EU-Kommission übernahm die Empfehlungen dieser Gruppe satzungsgemäß vorbehaltlos.
- Das *Europäische PPP-Expertisen-Zentrum* ist in der Europäischen Investitionsbank angesiedelt. Auch diese Institution sieht die Entwicklung und Verbesserung in der Praxis von PPP-Projekten sowie die Bildung von Expertise und die Unterstützung von privaten und öffentlichen Akteuren, die am Ansatz PPP interessiert sind, vor. Es würde bei Verschwinden des PPP-Marktes seine Existenzberechtigung verlieren.
- Die *nationalen und subnationalen PPP-Kompetenzzentren* sind in den verschiedenen Mitgliedsstaaten in Finanz-, Bau-, Transport- oder Wirtschaftsministerien angesiedelt. Sie verstehen sich selbst als zentrale Ansprechpartner für staatliche und private Akteure in Fragen PPPs, sollten aber in der Regel lediglich eine beratende Funktion für ausgewählte Projekte haben. Jedoch benötigen sie ebenso wie das EPEC einen erfolgreichen PPP-Markt, um sich selbst zu legitimieren.
- *Externe Beratungsunternehmen* sehen in PPPs ebenfalls sehr viel Potential für die zukünftige, staatliche Leistungserbringung. Auf der europäischen Ebene kommentieren sie die Initiativen der verschiedenen europäischen Institutionen. Sie sprechen sich zwar für eine gewisse Vorbildfunktion von „Best-Practise-Beispielen“ aus, argumentieren aber stark gegen eine europaweite Vereinheitlichung von PPPs in Form von generellen PPP-Vorschriften. Eine entscheidende Rolle spielen sie als Berater und Betreuer von PPPs auf nationaler und vor allem auf subnationaler Ebene, wo eine „staatliche“ Expertise in Form von Kompetenzzentren oder Taskforces fehlt.

Die kritischsten Stimmen zu dem Konzept PPP lassen sich in den Veröffentlichungen der Akademiker finden, die (selbstverständlich nicht einheitlich) eine gewisse Skepsis in Bezug auf die erwarteten Vorteile erkennen lassen (z.B. Hodge, Osborne, Mühlenkamp, Budäus, Klijn/Teisman etc.). Auch existieren gerade auf der mikropolitischen Ebene zum Teil Bürgerinitiativen, die aus sehr unterschiedlichen Gründen PPPs ablehnen und gegen PPP-Projekte mobilisieren, allerdings wie erwähnt in einem sehr kleinen politischen Rahmen und auch nur zum Teil erfolgreich bzw. erst zu einem Zeitpunkt, an dem PPPs gerade in den transeuropäischen Transport-Netzwerken ein fester und nicht zu revidierender Bestandteil waren.

4.2. Die Konstellationen der Akteure

Scharpf erörtert eine Reihe von möglichen, idealtypischen, Konstellationen der relevanten Akteure, wovon die Konstellationen der reinen Koordination und der reinen Konfrontation die Extrempunkte bilden (siehe Grafik 5).

Grafik 5:



(Quelle: Scharpf 1997 S. 74/75)

Das „Phänomen“ Public Private Partnership wäre nach Scharpfs Modell ein Beispiel für eine stark ausgeprägte Form der Koordination, da die Ziele der einzelnen Akteure zumindest theoretisch und in der grundlegenden Pro-Kontra-Frage nicht konfliktär sind und somit zu erwarten ist, dass sich relativ wenige Reibungspunkte und wenig Verhandlungsbedarf ergeben.

So scheidet Scharpfs andere Extremposition des reinen Konflikts als Erklärungsmodell für die PPP-Policy aus. Auch die „Mixed-Types“, die laut Scharpf in spezifischer Ausprägung in der Realität am häufigsten seien (vgl. Scharpf S. 73ff, siehe Grafik 5), erscheinen in dieser Hinsicht eher unplausibel.

Im weiteren Policy-Prozess ist es in diesem Fall zu erwarten, dass sich die Policy-Positionen „kooperativ“ transformieren, dass die aus allen Perspektiven günstigste Konstellation Resultat ist (vgl. Scharpf S. 87). Auch sei bei empirischer Policy-Untersuchung der Akteurkonstellationen zu beachten, dass sich diese vor allem in der Implementierungsphase verändern könnten (vgl. Scharpf S. 89). Dieser Sachverhalt dürfe allerdings nicht als (alleinige) Erklärung für die Probleme und Differenzen der Partner bei der Implementierung des PPP-Ansatzes dienen. Bei der Implementierung spielen weitere, untergeordnete Akteure zentrale Rollen, die größtenteils am Entscheidungsprozess nicht teilnahmen oder in diesen nicht eingebunden waren. So geschehe die Umsetzung von PPPs auf subnationaler Ebene oft auf Druck der übergeordneten Ebenen hin. Dieses äußere sich auch in Form der Entscheidung über den Ein- oder Ausschluss von möglichen Partnern in oder aus den PPP-Netzwerken. Klijn/Teisman und Huxham/Vangen konstatieren, dass die Gründe für die Partnerschaft für einzelne Parteien sowohl aus Eigenmotivation als auch auf Grund externen Drucks entstehen können (, was i.d.R. bei den staatlichen Akteuren der Fall sei) (vgl. Huxham/Vangen 2000, S. 296).

Auch bleibt in Bezug auf die Akteurkonstellation festzuhalten, dass es kaum Alternativvorschläge zu dem Konzept Public Private Partnership gab und gibt. So wären als mögliche Alternativen theoretisch auch die Position „Alles dabei belassen, wie es war“ oder eine radikalere Form der Auslagerung im Sinne von Contracting-out, outsourcing oder Privatisierung denkbar, wobei sich allerdings schlussfolgern lässt, dass die Akteure an beiden Alternativen nur wenig Interesse haben:

Von Seiten der staatlichen Akteure wie den Regierungen der Mitgliedsländer und den untergeordneten Regierungen erfolgt in Form von PPPs ein relativ gut vertretbares Konzept, dass es ihnen ermöglichen sollte, zum einen effektiver und effizienter zu arbeiten als bei traditioneller Leistungserbringung und zum anderen einen völligen Rückzug und somit auch

Kontrollverlust aus wichtigen Feldern staatlichen Handelns zu vermeiden, wie dieses z.B. bei Privatisierungen der Fall wäre.

Aus Perspektive der privaten Unternehmen erscheinen PPPs als Möglichkeit Aufträge zu erhalten und darüber hinaus im Staat einen verlässlichen Partner zu haben sowie mit Hilfe der staatlichen Finanzinstitutionen Fremdkapital zu günstigen Konditionen zu beschaffen oder beschaffen zu lassen. Auch bieten PPPs, im Gegensatz zu früheren Auslagerungsformen, die Möglichkeit, das Risiko der Leistungsgewährleistung zu teilen und die vom Privatsektor nur schwer handhabbaren Risiken auf den staatlichen Partner zu übertragen.

Die Finanzinstitutionen der EU (wie die EIB) oder die Europäische Kommission sehen in der Einführung und Umsetzung des PPP-Ansatzes die Möglichkeit, ihre primären Ziele, wie die bessere infrastrukturelle Vernetzung der EU-Mitgliedsstaaten oder die Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, die bei PPPs als Partner fungieren, zu verwirklichen. Zwar lassen sich aus den Satzungen und primären Policies der EIB keine direkte Pro-PPP-Policy ableiten, jedoch ist sie zum einen daran interessiert, die Ziele der EU zu verfolgen (bei deren Ausarbeitung die Europäische Kommission eine zentrale Rolle hat) und zum anderen daran, dass Projekte wie die des TEN-T so weit, schnell und effizient wie möglich vorangetrieben werden. Wenn dieses aus Sicht der anderen Beteiligten mittels PPP am besten verwirklichbar sei, ist kaum zu erwarten, dass die EIB einen solchen Kurs nicht mitverfolgen würde.

Externe Berater und Wirtschaftsprüfer sehen in PPPs vermutlich, vorrangig die Möglichkeit, eine Expertise auf einem neuen Handlungsfeld zu entwickeln, die auch perspektivisch für die Umsetzung von PPPs maßgeblich sein wird. Unternehmen wie PricewaterhouseCoopers, die sich selbst als „Vorausdenker“ verstehen (vgl. Homepage PwC), sehen es des Weiteren höchstwahrscheinlich als starke Referenz an, Prestige-Projekte mit Hilfe moderner, innovativer und selbst mitgestalteter Methoden und Strategien zu unterstützen und ein starker Partner für öffentliche und private Partner zu werden. Traditionelle Formen der Leistungserbringung (inklusive radikaler Auslagerungen) bieten im Vergleich zu PPPs wahrscheinlich zu wenig Innovationspotential, um ein attraktiveres Betätigungsfeld für die Berater zu bilden.

Neben der Entscheidung, ob PPPs vorangetrieben sollten oder nicht, eröffnet sich jedoch in Bezug auf die Akteurkonstellationen ein wesentlich umfangreicheres Feld, sobald die Entscheidung für PPPs gefallen ist. Diese Probleme der Umsetzungen spielen aber in dem frühen Stadium, in dem die Entscheidung getroffen wurde, ob Public Private Partnerships Teil

der Agenda der Europäischen Institutionen sowie der Mitgliedsländer werden, noch keine Rolle.

Allerdings weisen Klijn/Teisman darauf hin, dass auch im frühen Stadium der PPP-Entscheidungen das Erkennen der Probleme, die aus dem Eigeninteresse (und den verschiedenen Hoffnungen der einzelnen Partner, die mit einer PPP verbunden sind,) erwachsen, von großer Bedeutung sind, ebenso wie die späteren Aufgaben, diese zu managen und vernünftig in den Entscheidungsprozess einzubinden. Diese Divergenzen würden während der Laufzeit nicht von selbst verschwinden (Klijn/Teisman 2000 S. 86).

Ein nach Scharpf als signifikantes Problem für die Untersuchung der Akteurkonstellationen ist ferner auch in Bezug auf PPPs deren permanente Transformation:

So lassen sich die Konstellationen in verschiedener Hinsicht nicht als „permanent“ beschreiben. Erstens können während des Policy-Prozesses weitere Akteure hinzukommen (wie im Bereich PPP die Kompetenzzentren), zumal sich dieser Prozess zumindest in der Folge nicht nur auf die hier betrachtete Ebene beschränkt. Zum anderen hätten neue Initiativen wie PPPs oft den Effekt, dass sich die etablierten Konstellationen und Netzwerke der Policy-Maker (, soweit solche existieren) veränderten, z.B. die Führungspositionen. Huxham/Vangen argumentieren, dass ein derartiger Effekt sich sehr destruktiv auf das für PPPs so stark benötigte Sozialkapital auswirken kann. Allerdings lasse die stark angestiegene und weiterhin ansteigende Anzahl an PPPs vermuten, dass dieser Effekt im Hinblick auf PPPs eher vernachlässigbar ist.

Ein weiteres Problem in Bezug auf die Konstellation der Akteure des Policy-Prozesses in PPPs sei, dass bisweilen viele Individuen verschiedene Funktionen ausübten, was es auch den anderen Partnern erschwere, sie und ihre gegenwärtige Situation einzuordnen und zu erfassen. Die Konsequenz hieraus wäre „a lack of clarity about the aims and values that they do – or could be expected to – bring. In addition, where the same representatives meet in several fora, they can move a partnership agenda forward in between formal meetings. Whether this is a deliberate power ploy or simply the consequence of ad hoc conversation, it can leave less connected partners (...) in the cold“ (Huxham/Vangen 2000, S. 304).

Derartige Undurchsichtigkeiten sind auch bei der Betrachtung der Akteurkonstellation zu betrachten.

Auch ist die Frage nach der wirklichen Autonomie der individuellen und kollektiven Akteure und die Frage, ob es Policies gibt, die bereits vor dem Prä-Policy-Ergebnis Auswirkungen auf die Policy-Maker haben, problematisch. So weist Mühlenkamp darauf hin, dass es unter der Voraussetzung, dass es „einer Gruppe gelingt, die gesamten oder wenigstens einen großen

Teil der Kosten der eigenen Interessen anderen Bevölkerungsteilen anzulasten“, logisch sei, dass „das Interesse dieser Gruppe an einer staatlichen Ausgabenexpansion größer sein (wird) als an einem insgesamt wirtschaftlichen Staatsgebaren“. Unter diesen Voraussetzungen lohne es sich für „bestimmte Gruppierungen, politische Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen“. Somit fände gewissermaßen, eine „Kontrolle oder Beeinflussung von Politikern statt, die allerdings eher mit steigenden als mit sinkenden staatlichen Ausgaben“ verbunden sei. In einem weiteren Kontext sei festzustellen, dass verschiedene Interessen unterschiedlich gut zu organisieren sind, woraus wiederum folgt, dass „bestimmte Interessen gut und andere weniger gut oder gar nicht vertreten“ werden. Dieser Sachverhalt sei „auch für Public Private Partnership relevant“. Da sich der Staat nicht unvoreingenommen gegenüber verschiedenen Einzelinteressen verhalten könne, könne es für „tatsächliche oder potentielle Empfänger öffentlicher Aufträge bzw. Partner“ lohnend sein auf den Staat Einfluss zu nehmen. Folge hiervon wäre, dass „opportunistisches Verhalten im Sinne der Transaktionskostentheorie“ nicht mehr nötig sei, wenn es über politische Einflussnahme gelänge, bei öffentlichen Aufträgen attraktive Konditionen zu erhalten. Mühlenkamp erläutert des Weiteren, dass PPPs im Falle einer zu großen Einflussmöglichkeit der privaten Partner auch im Vorfeld der PPP-Entscheidung kaum dazu führen dürfte, „kostengünstigere und wirtschaftlichere Leistungen als die staatliche Eigenfertigung“ zu verwirklichen. Aus „polit-ökonomischer Sicht“ sei es „kaum zu erwarten, dass PPP zu geringeren Staatsausgaben und Gebühren führen als die öffentliche Produktion“. Viel eher bestünde die Gefahr einer „Interessenharmonie von Politikern, Bürokraten bzw. Beschäftigten und privaten Partnern“. Wenn es diesen Beteiligten gelänge, „eine Public Private Partnership unter monopolartigen Bedingungen zu betreiben, kann den Interessen aller drei Gruppierungen (Private, Bürokraten, Politiker) zu Lasten der Kunden, die überhöhte Preise zahlen“ (Mühlenkamp 2005, S. 14), nachgekommen werden.

In einem ähnlichen Zusammenhang argumentieren auch Klijn/Teisman und Huxham/Vangen, die auf das Problem des Ein- oder Ausschlusses von Partnern in die PPP hinweisen (siehe S. 48). Viele der Partner würden versuchen ihre persönlichen Agenden in der Partnerschaft durchzusetzen. Da diese meistens versteckt sind, sei es für viele Parteien extrem schwierig die Motivation der Partner und somit die „Komplexität“ der Partnerschaft zu verstehen (Huxham/Vangen 2000, S. 296).

Scharpf weist ebenfalls darauf hin, dass bei der Untersuchung der Akteurkonstellationen berücksichtigt werden muss, dass sich Akteurkonstellationen in ihrer Komplexität stark unterscheiden, was einen Einfluss darauf hat, wie schwer es für die Beteiligten ist, akzeptable

Outcomes zu erreichen. Bei dem in Bezug auf die europaweite Entwicklung und Durchsetzung des Konzeptes Public Private Partnership festgestellten „Game of Coordination“ handelt es sich nach Scharpfs Modell um einen der „unkompliziertesten“ Fälle, da die Interessen im eigentlichen Sinn kaum verhandelt werden müssten, weil sie kongruent seien. Auch sei zu beachten, dass Scharpfs Ansatz stets von Policy-Akteuren und nicht den zugrunde liegenden Policy-Problemen ausgeht. Ergebnis dieser Annahme seien die aus der Akteurkonstellation entstehenden, verschiedenen „Modes of Interaction“.

4.3. Arten der Interaktionen

Die Arten der Interaktion sind ein zentrales Merkmal der Typologie der Policy-bestimmenden Kooperationsformen Scharpfs. So unterscheidet Scharpf vier verschiedene Arten von institutionellen Settings (siehe Grafik 2), wovon die „Anarchischen Felder“ durch unilaterale Aktionen und (selten) durch verhandelte Vereinbarungen charakterisiert sind. Die Netzwerke seien fest durch unilaterale Aktionen und Verhandlungsergebnisse charakterisiert, Assoziationen durch zusätzliche Mehrheitsentscheidungen und Organisationen durch hierarchische Ausrichtungen (vgl. Scharpf 1997 S. 47). In Bezug auf PPPs lässt sich im Hinblick auf die beteiligten Akteure feststellen, dass sich diese Interaktionen als netzwerktypisch charakterisieren lassen.

Weder lassen sich hierarchische Interaktionen zwischen den Akteuren feststellen, noch werden offensichtlich Mehrheitsentscheidungen getroffen. Zwar sind Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren wie die zwischen Europäischer Kommission und den High-Level-Gruppen „quasi-hierarchisch“, indem die EU-Kommission die Beschlüsse der High-Level-Gruppen vorbehaltlos übernahm (vgl. High-Level-Report 1997 S. 1). Allerdings agieren die meisten Akteure formell nicht in Form von Hierarchie oder Abstimmungen miteinander (z.B. Beziehungen zwischen Regierungen, EU-Kommission, private Unternehmen, externe Berater), wobei auch die nach Rhodes und Scharpf für Policy-Netzwerke charakteristische Ressourcenabhängigkeit (teils materielle, teils immaterielle) besteht. Diese Ressourcen sind in der Regel monetäre Mittel (z.B. EIB, nationale Regierungen, Wirtschaftsunternehmen), Know-How/Expertise (z.B. Kompetenzzentren, externe Berater) oder Kompetenzen (z.B. Europäische Kommission, Regierungen der Mitgliedsländer). Auch kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei Durchsetzung des PPP-Konzepts in Europa nicht um eine Interaktion im Sinne des „Anarchischen Feldes“ bei Scharpf handelt. Dieses würde beinhalten, dass eine

Partei ihre Agenda durchsetzen könnte, ohne dass sie in irgendeiner Art und Weise auf andere Akteure Rücksicht nehmen müsste, da entweder die anderen Akteure nicht über relevante Ressourcen verfügten, um den „Policy-Maker“ zu beeinflussen oder ihn die Policy des Hauptakteurs nicht tangiere (vgl. Scharpf 1997 S. 57ff).

Weder die eine noch die andere Charakteristik sind im hier behandelten Kontext zu erkennen: Weder ist ein Agenda-Setter so unabhängig, dass er seine Policy „rücksichtslos“ durchsetzen kann (so wären zum Beispiel die einzelnen Mitgliedsstaaten durch die Maßgeblichkeitsprinzipien abhängig von den Vorschriften der EU, sodass sie eigene Agenden, die den Richtlinien der EU widersprechen, nicht verwirklichen könnten). Umgekehrt sind die Europäischen Institutionen auch von der Unterstützung der Mitgliedsstaaten abhängig (in finanzieller wie auch legitimierender Hinsicht). Auch widerspricht es dem Grundgedanken und der Grundidee der PPP, wenn es einem relevanten Akteur aus Staat oder Wirtschaft möglich wäre, eine Agenda durchzusetzen, die niemanden sonst tangiere. In einem solchen Fall wäre allein der Gedanke an eine Public Private Partnership für den Agenda-Setter unlogisch und unnötig.

5. Charakteristika des europäischen PPP-Policy-Netzwerks

Nach Scharpfs Modell des akteurzentrierten Institutionalismus' erfüllen die Interaktionsarten die Merkmale eines Policy-Netzwerkes. Im Folgenden sollen die konkreten Interaktionen und Vernetzungen der Akteure im europäischen PPP-Policy-Prozess untersucht werden um das Policy-Netzwerk zu charakterisieren. Aufgrund der momentan noch relativ kurzen Lebenszeit des Europäischen PPP-Expertisen-Zentrums werden die Interaktionen dieses Kompetenzzentrums mit den anderen Kompetenzzentren/ Taskforces zusammen in Kapitel 5.4. betrachtet. Abschließend soll das europäische PPP-Policy-Netzwerk in Rhodes' Typologie der Policy-Netzwerke eingeordnet werden.

5.1. Interaktionen/Vernetzungen der Europäischen Kommission

Ebenso wie alle anderen Beteiligten kommuniziert die Europäische Kommission formell eine möglichst steigende Anzahl von PPPs in Europa mit dem Ziel, privates Kapital für den öffentlichen Sektor zu mobilisieren und der Hoffnung, von privatem Know-How in der Leistungserbringung zu profitieren. Auch wird die „Langzeitwirkung“ von PPPs, in Form der Modernisierung des öffentlichen Sektors hin zu einem „direct operator to one of organiser, regulator and controller“, als Ziel von PPPs dargelegt (EC 2003 S. 3) und im Endeffekt die strikte Notwendigkeit von PPPs für eine moderne (und im Wettbewerb mit den Konkurrenten überlebensfähige) Europäische Union zu etablieren formuliert. Etwas widersprüchlich in der kommunizierten Policy der Europäischen Kommission wirkt im Hinblick auf die starke Pro-PPP-Haltung der Kommission der wiederholte Hinweis darauf, dass der öffentliche Sektor stets prüfen müsse, ob das Arrangement auch die „beste und effizienteste Methode“ sei und der öffentliche Sektor keine unprofitablen Partnerschaften eingehen dürfe. Bereits „im gleichen Atemzug“ wird jedoch auch kommuniziert, dass es sinnvoll sei, „öffentlich-private Partnerschaften auf transeuropäischer Ebene zu fördern“, um „traditionelle Vorstellungen der ‚öffentlichen‘ Finanzierung zu überwinden“. Es besteht somit von Seiten der Europäischen Kommission offensichtlich eine Policy, die die Durchsetzung von PPPs trotz massiven Mängeln der bisherigen Partnerschaften forciert. Zwar müssten die Erfolgsfaktoren von PPPs zwar untersucht und beachtet werden, jedoch sei das Konzept umzusetzen. Finanzierungshilfen seien von Seiten der Europäischen Union gegeben, besondere Erwähnung findet in diesem Zusammenhang der Europäische Kohäsionsfond, dessen Verordnung

ausdrücklich die Hebelwirkung zu Gunsten von PPPs beinhaltet. Die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der transeuropäischen PPPs solle die Europäische Investitionsbank übernehmen (vgl. EC 2003 S. 15f).

Obwohl die auch zum Zeitpunkt der Kommunikation bereits beträchtliche Rolle der Europäischen Investitionsbank betont (35% der Kredite zwischen 1997 und 2001 (vgl. EC 2003 S.11)) und darauf hingewiesen wird, dass die TEN-T-PPPs aktuell nur mit massivem finanziellen Aufwand des öffentlichen Sektors realisiert werden könne, wird von Seiten der Europäischen Kommission empfohlen, weitere Geldmittel in Milliardenhöhe zur Verfügung zu stellen, um das bis dato fehlende Vertrauen der privaten Investoren in die staatlichen PPPs zu kompensieren (EC 2003 S. 4). Auch kritisiert die Europäische Kommission, dass die finanziellen Mittel, die durch die Fonds und Kredite der EU zur Unterstützung von Public Private Partnerships zur Verfügung gestellt wurden, von den nationalen Regierungen (entgegen der ursprünglich kommunizierten Ambitionen) nicht für die transnationalen Projekte, sondern für die, aus Sicht der Mitgliedsländer, aber auch der beteiligten Unternehmen, profitableren nationalen Infrastrukturprojekte verwendet worden seien.

Es scheint in diesem Zusammenhang fraglich ob die diagnostizierten Mängel des europäischen PPP-Marktes, für die die Europäische Kommission,

- (1) das Zögern einiger Mitgliedstaaten, öffentlich-private Partnerschaften zu fördern;
- (2) immer langwierigere Verhandlungen, die abschreckend wirken;
- (3) der erforderliche Aufwand für die Teilnahme an einer Ausschreibung, der von der Größe und Komplexität des Projektes abhängt;
- (4) das Streben nach kurzfristiger Rentabilität, wobei die meisten Projekte langfristig oder sehr langfristig angelegt sind und
- (5) das bisweilen wechselhafte politische Umfeld, das Ungewissheiten birgt, die sich auf die Rentabilität des Projekts auswirken und daher private Investoren abschrecken können,

verantwortlich machen durch die Forderungen der Kommission nach beispielhaften Verfahren zur Steigerung der Attraktivität für die privaten Partner (EC 2003 S.12), vereinfachten PPP-Regelungen und verstärkter finanzieller Unterstützung der Projekte durch die EIB behoben werden können. Auch appelliert die Europäische Kommission an die nationalen Regierungen, PPPs durch „mutiges politisches Handeln“ zu unterstützen (vgl. EC 2003 S. 13f).

Als Reaktion auf die bisherigen Mängel rät die Kommission trotz des Hinweises auf eine problematische Auswirkung im Hinblick auf die Transparenz des Weiteren zu Maßnahmen, die dem privaten Sektor mehr Freiheiten und Möglichkeiten bei PPPs einräumen:

- a) Konzessionssysteme, bei denen der private Investor den Hauptteil der Risiken trägt und eine aktive Nachfragesteuerung betreiben kann;
- b) verschiedene Systeme, bei denen sich die privaten Partner bereits in der Entwurfsphase eines Projekts beteiligen können, z.B. das System der Privatinitiative oder der Wettbewerb der Lösungen aufgrund allgemeiner funktioneller Anforderungen („Output-Spezifikationen“);
- c) Einführung von Qualitätsindikatoren und „Fortschrittsklauseln“, die es dem privaten Investor gestatten, aus seiner ursprünglichen Investition über die gesamte Lebensdauer des Projekts Gewinne zu erwirtschaften;
- d) die Möglichkeit, diese Methoden auf mehrere miteinander verbundene Projekte (eventuell sogar grenzüberschreitend) auszuweiten

Auch die „Behauptung“ einzelner Mitgliedsländer, dass bei privater Initiative, bisweilen kein Wettbewerb stattfindet, müsse beachtet werden (vgl. EC 2003 S. 18f) (, wobei die Kommission nicht kommuniziert, wie der Gefahr der mangelnden Transparenz begegnet werden soll, sondern lediglich von Seiten des Deputy Director General, DG TREN der Europäischen Kommission, Zoltan Kazatsay, „antwortet“, dass PPP-Projekte dann am besten arbeiten würden, wenn eine explizite PPP-Policy durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten verfolgt werde, der private Sektor involviert und ein klarer, langfristiger, politischer Wille vorhanden sei sowie eine Partnerschaft von hoher Qualität, Transparenz, klar spezifizierte finanzielle Garantien und ein etabliertes, stabiles juristisches Rahmenwerk existiere) (vgl. PwC 2005, S. 26).

Auf die personellen Vernetzungen der Europäischen Kommission wird des Weiteren in den Folgekapiteln eingegangen werden.

5.2. Interaktionen/Vernetzungen der High-Level-Gruppen

Wie in Kapitel 4.1.1.2. festgestellt nimmt die High-Level-Gruppe unter Kinnock eine entscheidende Rolle beim „Kick-off“ der europäischen Public Private Partnerships ein. So

veröffentlichte sie nach ihrem ersten Treffen 1996 (Report 1997 veröffentlicht) folgende, direkt an die Europäische Kommission adressierte Richtlinien:

- „Partnership should start early as possible
- Public sector should, as early as possible, define its aims, but at the same time remain as flexible as possible in terms of designing a solution. Or to put in other terms, clear signs of commitment are needed while at the same time early fixation of the product as such must be avoided
- Creation of ad-hoc companies with the sole purpose of implementing a project is considered to be best framework for developing a project, particularly if it is to cross national boundaries. These companies need to have the autonomy to manage projects and to be accountable for their performance.
- Public-private Partnerships should be envisaged for a number of the transport top-ten priority projects and for smaller infrastructure developments. Partnerships have merit in themselves and could liberate public-sector resources for infrastructure activities that really need subsidies.
- Public and private sectors should bear the risks depending on which of two is best able to manage and has the most interest in managing“ (High-Level-Group-Report 1997 S. 10f).

Um diese Ziele durchzusetzen formulierten die High-Level-Gruppen in ihren Berichten von 1997 und 2003 konkretere Handlungsempfehlungen für die Europäische Kommission und die anderen Akteure:

- Vergrößerung der finanziellen Zuschüsse der EU (High-Level-Group-Report 2003 S. 8)
- Einrichtung eines internationalen Gremiums auf EU-Ebene, dass PPPs koordiniert (High-Level-Group-Report 2003 S. 9)
- Initiativen von Seiten aller Europäischen Institutionen um PPPs zu fördern, inklusive eines entsprechenden, begünstigenden juristischen Rahmen, der die Risikotrennung einschließt (High-Level-Group-Report 2003 S. 14)
- idealerweise die Entwicklung von Expertise der Europäischen Investitionsbank, die es ermöglicht, eine fundierte Meinung über die zu erwartende finanzielle Rentabilität der verschiedenen Projekte zu erhalten (High-Level-Group-Report 2003 S. 69).

- Die Europäische Kommission wird aufgefordert, induktiv ein Rahmenwerk zu schaffen, das klärt, wie groß die Beteiligung des privaten Sektors sein soll (10-30%), das möglichst attraktiv für den privaten Partner ist, da es weiterhin am wichtigsten sei privates Kapital zu mobilisieren (High-Level-Group-Report 2003 S. 63)
- die „Bottom-up“-Richtung der Implementierung der TEN-T-Projekte nicht mehr aufrecht zu erhalten, da die einzelnen Mitgliedsstaaten nicht die Übersicht hätten, um die Prioritäten für die zu verwirklichenden Projekte richtig zu setzen (High-Level-Group-Report 2003 S. 70).
- Weiterhin solle im Kontext der Privatfinanzierung und der Public Private Partnerships der TEN-T, die Europäische Investitionsbank, die existierenden strukturierten Finanzierungsmöglichkeiten für „High-Risk“-Darlehen durch eine spezielle Garantie für Langzeitinvestitionen erweitert werden, um einen Infrastrukturfond zu bilden um wiederum „equity and mezzanine finance with a view to boosting the equity of project companies (or other special project vehicles) and provide start-up and feasibility study finance could also be envisaged.“ Der Fond könne durch die EIB gemanaged werden und durch Ressourcen von EIB, Europäischer Kommission und dem Privatsektor gebildet werden. Dieser Fond würde den geförderten Projekten auch die entsprechende Priorität geben (High-Level-Group-Report 2003 S. 59).
- Die Entscheidungsträger sollten nicht zu offensiv auf Lösungen, die „Mixed-Kapital“ einschließen (z.B. Public Private Partnerships) setzen. Ein derartig stark auf finanziellen Vorteil ausgerichtetes Verhalten schrecke private Investoren ab. Des Weiteren solle die Europäische Kommission im Bereich der TEN-T-Projekte eng mit der EIB zusammenarbeiten, um die Risiken und Möglichkeiten der Prioritätsprojekte und die Möglichkeiten privater Finanzierung zu erörtern (High-Level-Group-Report 2003 S. 62).
- Auch sollte die Europäische Kommission nach Möglichkeit die unterschiedlichen Vergabepraktiken in den Mitgliedsstaaten und Sektoren harmonisieren, da durch diese ein Mangel an Klarheit bei transnationalen Projekten herrscht und, wenn die Europäische Kommission als Finanzpartner solcher Projekte fungieren sollte, Methoden entwickeln, um die Projekte angemessen evaluieren zu können (vgl. High-Level-Group-Report 2003 S. 65).

Neben den Empfehlungen der Gruppe, die z.B. die Notwendigkeit der stärkeren Vernetzungen zwischen den relevanten Akteuren kommunizieren, ist auch die Zusammensetzung

aufschlussreich: So scheint die grundsätzliche Kritik an den europäischen High-Level-Gruppen, die starke Beteiligung von Vertretern der Wirtschaftsinteressen (vgl. Vassalos 2008), auch in Bezug auf die PPP-High-Level-Gruppe unter Kinnock erkennbar: Die Mitgliedsliste der Gruppe von 1996, umfasste neben den Vertretern der entsprechenden nationalen Ministerien, den Repräsentanten von EIB, EIF (Europäischer Investitionsfond) und der Europäischen Kommission auch Vertreter privater Unternehmen wie der Deutschen Bahn, Alstom oder der ASECAP (Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage), sowie Repräsentanten von privaten Finanzunternehmen und Beratungsfirmen wie z.B. Lazard Brothers in Person von Pehr G. Gyllenhammar (siehe Anhang). Es ist augenscheinlich, dass die High-Level-Gruppe von 1996 alle für PPP relevanten Akteursgruppen umfasst und offensichtlich den Schnittpunkt zwischen ihnen bildete, eine Funktion die mittlerweile vermutlich die diversen PPP-Kompetenzzentren erfüllen.

Im Endeffekt bestehen somit direkte Verbindungen der High-Level-Gruppen zur Europäischen Kommission, zur Privatwirtschaft, zur EIB, zu den nationalen Regierungen (über die Minister) sowie zu privaten Finanzunternehmen. Eine indirekte und zeitlich versetzte Verbindung besteht über die EIB zum EPEC, da sowohl an der High-Level-Gruppe von 1996 als auch an der Gruppe von 2003 der jeweilige Vize-Direktor der Europäischen Investitionsbank teilnahm und das EPEC auf Initiative der Führung der EIB 2008 gegründet wurde. Nicht unerwähnt soll in Bezug auf die personellen Vernetzungen die (auch zeitlich) gemeinsame Tätigkeit der für die PPP-Entwicklung relevanten und den High-Level-Gruppen vorsitzenden EU-Kommissare Kinnock und van Miert in der „Sozialistischen Internationalen“ (Kinnock Stellvertretender Vorsitzender 1983-92; van Miert Vizepräsident 1986-92).

5.3. Interaktionen/Vernetzungen der Europäischen Investitionsbank

Auch im Bereich der Europäischen Investitionsbank und den, von den europäischen Finanzinstitutionen verwalteten Fonds, die gerade bei den PPPs auf lokaler Ebene eine entscheidende Rolle spielen, sind Policy-Netzwerke von großer Bedeutung und stabil:

Helco/Wildavsky schlussfolgerten bereits vor 35 Jahren, dass durch die Entscheidung über die EU-Strukturfonds und ihres Umfangs Policy-Netzwerke ins Leben gerufen werden mussten,

um diese auch auf nationaler und lokaler Ebene umsetzen zu können (vgl. Helco/Wildavsky1974).

Auch die weiterführenden Schlussfolgerungen von Heinelt/Smith in Bezug auf die Strukturfonds der Europäischen Union offenbaren signifikante Parallelen zur Akteurkonstellation bei den PPPs:

So seien Entscheidungen von der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedsländern zum Beispiel nicht isoliert zu betrachten. Die Implementierung würde bei diesen Entscheidungen bereits berücksichtigt, in dem Policy-Netzwerke bereits den Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Durchführbarkeit gestalteten.

Auch die besondere Stabilität und Kontinuität der Policy-Netzwerke im Zusammenhang mit den EU-Struktur-Fonds in Bezug auf die Ressourcen, Implementierungs-Strategien und Ausrichtungen der Fonds resultiere aus der Konstanz der Bedeutung, die diese für die einzelnen Akteure habe, was wiederum zu „organized feedback loops“ in einer „multilevel-“ Arena führe. Diese Policy-Reaktionen könnten dann kontinuierlich in den politischen Prozess eingespeist werden, wobei dieses nicht nur Probleme der Implementierung beinhalte, sondern viel mehr auch Policy-Probleme umfasse, die sich aus veränderten politischen Zielen ergäben. Folglich seien die Policy-Netzwerke in diesem Zusammenhang eher spezifisch. Heinelt/Smith konstatieren, dass diese Charakteristika nicht nur in Bezug auf einen möglichen koordinationsbestimmten Ansatz, wie den von Scharpf, sondern auch in Bezug auf den „Transformationscharakter“ dieser Netzwerke von herausragender Bedeutung seien (Heinelt/Smith 1996, S. 16f). In diesen Ergebnissen verdeutlicht sich, dass die PPP-Policy-Netzwerke in einen größeren (und älteren) Kontext von Policy-Netzwerken auf EU-Ebene eingordnet werden sollten.

Bemerkenswert ist ferner, dass die EIB in ihren Dokumenten zu Public Privat Partnerships neben eigenen Quellen hauptsächlich Daten von PricewaterhouseCoopers verwendet, um die eigenen Aussagen zum Thema PPP in Europa zu untermauern. Dieses scheint die Gefahr zu beinhalten, dass sich die „Bezugnahmen“ und zur Begründung der eigenen Positionen herangezogenen Quellen „im Kreis zu drehen“ und nicht unabhängig voneinander sind, da die EIB sich auf PwC, PwC sich auf die Berichte der High-Level-Gruppe Kinnock und die EIB-Daten über die TEN-T-Projekte bezieht und die High-Level-Gruppe wiederum die EIB als Quelle anführt, bzw. sie dazu auffordert, auch in Zukunft eine größere Rolle in der Betreuung und Überprüfung der transeuropäischen PPPs einzunehmen (vgl. EIB 2004, PwC 2003, High-Level-Group-Report 2003).

Die Bewertung der Verwendung dieser Daten hängt allerdings sehr stark von der Perspektive ab: Positiv formuliert greifen die Experten der EIB offensichtlich auf möglichst aktuelle und Daten zurück, wobei die Berührungsängste vor nichtstaatlichen Quellen offensichtlich sehr gering sind, was ihnen ermöglichen sollte, erstens ein möglichst realitätsnahes Verständnis für PPPs zu entwickeln und zweitens auch den Blickwinkel der privaten Partner einzubeziehen, die teilweise Klienten der externen Beratungsfirmen sind. Unter den Mitgliedsstaaten wird lediglich Großbritannien sehr oft zitiert, da sich ausnahmslos alle Veröffentlichungen und Empfehlungen zum Thema PPP (auch die der Mitgliedsländer) der Beispiele aus dem Vereinigten Königreich als Vorbild für erfolgreiche PPPs bedienen. Andere Vorreiterstaaten wie Portugal oder Spanien lassen sich kaum in der entsprechenden Literatur finden.

Konkret verfügt die EIB in Bezug auf die Akteure des PPP-Policy-Netzwerkes Verbindungen zum EPEC (bei der EIB angesiedelt/personell), den High-Level-Gruppen (personell), zu den externen Beratern (Informationen), zur Europäischen Kommission (Kommunikation, z.B. in den High-Level-Gruppen, Empfehlungen), zu den Mitgliedsstaaten der EU und Privatunternehmen (über Finanzen).

5.4. Interaktionen/Vernetzungen der PPP-Kompetenzzentren

Die PPP-Kompetenzzentren, die sich als „institutionalisierte“ Knotenpunkte der Policy-Netzwerke verstehen lassen, geben den PPP-Policy-Netzwerken eine besondere und innovative Charakteristik.

In diesem Kontext muss jedoch berücksichtigt werden, dass die nationalen Kompetenzzentren den entsprechenden Regierungen direkt unterstellt sind. Das Europäische PPP-Expertisen-Zentrum untersteht der Europäischen Investitionsbank, sodass offensichtlich ist, dass sie zumindest finanziell nicht vollkommen autonom handeln können. Auffällig ist, dass die Agenda des EPEC sehr der der High-Level-Gruppen unter Kinnock und van Miert ähnelt, ob diese wiederum durch das EPEC überflüssig werden, wird abzuwarten sein. Auch fällt auf, dass die Schaffung der PPP-Kompetenzzentren im Vorfeld von annähernd allen beteiligten Akteuren gefordert und gefördert wurde, lediglich die EIB veröffentlichte keine derartige Forderung (siehe zum Beispiel EIB 2004).

Die führenden Kräfte der PPP-Kompetenzzentren waren im Vorfeld oft auf nationaler politischer Ebene, häufig auch in den relevanten Ressorts aktiv. Ein Beispiel hierfür ist das Europäische PPP-Expertisen-Zentrum (EPEC), dessen Vorstand mit Thomas C. Barrett über

einen Direktor verfügt, der in der Vergangenheit Mitglied der britischen „steering group“ für die öffentlich-privaten Projekte wie PPPs und PFI war. Des Weiteren war er Mitglied der TEN-Policy-Gruppen unter Kinnock (wie auch der folgenden TEN-Policy-Gruppen für PPPs) und Chairman der Europäischen Industrie-PPP-Taskforce für das Galileo-Programm.

Nicholas Jennett war ebenso wie Barrett an der Private Finance Initiative beteiligt und beriet „banks, public authorities and the National Audit Office on PPP transactions“. Beide Mitglieder der EPEC arbeiteten nach ihren nationalen Engagements für die Europäische Investitionsbank, wobei sich die Frage stellt, inwiefern diese Wechsel auch „nationale“ Interessen der Beteiligten „überlebt“ haben. Das dritte Vorstandsmitglied des EPEC, Andy Carty, war Chief operator des britischen PPP-Kompetenzzentrums Partnerships UK und ebenfalls bereits seit Jahrzehnten in die britischen PPP-Aktivitäten involviert. Auffällig ist gerade beim EPEC die massive Präsenz von britischen Repräsentanten, die führende Positionen auch in den internationalen PPP-Gremien besetzen, vielleicht mit dem, von Andy Carty formulierten Ziel, den europäischen PPP-Markt zu verbessern, wofür der Posten in der EPEC eine „exciting opportunity“ wäre. Im gleichen Atemzug weisen Partnerships UK auch darauf hin, dass es diese Personalie Partnerships UK ermöglicht, das erklärte Ziel, eine aktive Rolle in „development and operation of EPEC“, zu erreichen (vgl. Homepage Partnerships UK). Es ist offensichtlich, dass viele Mitglieder (auch der neugeschaffenen Gremien und Institutionen) oft bereits seit Jahrzehnten die Agenda PPP mitgetragen und mitbestimmt haben, sodass davon auszugehen ist, dass diese auch über den offensichtlichen, langen Kontakt untereinander Netzwerke bildeten und bilden, die einen nicht unerheblichen Einfluss auf die anderen Entscheidungsträger und somit auf die Policy haben.

Auch bei diesen Netzwerken liegt die Vermutung nahe, dass es durch die Fokussierung auf Public Private Partnerships eher unwahrscheinlich ist, dass diese Netzwerke eine Policy verfolgen würden, die nicht auf die Etablierung von PPPs ausgerichtet ist, sodass auch in diesem Kontext die Fragen nach dem „ob“ im Zusammenhang mit PPPs wahrscheinlich nicht gestellt werden, sondern der Policy-Prozess auf das „wie“ abzielen dürfte.

5.5. Interaktionen/Vernetzungen der Regierungen der EU-Mitglieder

Die staatlichen Akteure (nationale und subnationale Regierungen) weisen sehr starke Aktivitäten im Bereich PPP auf. Auch sind die Vernetzungen sehr umfangreich und weitreichend.

Die PPP-Kompetenzzentren auf nationaler Ebene werden auf ihre Initiative hin gegründet, wozu häufig externe Berater/Beratungsunternehmen herangezogen werden. Auch ist auffällig, dass die nationalen Regierungen und Ministerien von vielen Akteuren als Initiator von PPPs angesehen werden und als Akteure, die die Entwicklung und Etablierung von Public Private Partnerships „pushen“. Deutlich wird die enge Verbundenheit zur Europäischen Union auch in den (bereits erwähnten) Reaktionen auf das Green Paper der Europäischen Union 2004. Mit Ausnahme von Irland, Dänemark und Italien finden sich Reaktionen der Regierungen oder (der zuständigen) nationalen Ministerien aller Mitgliedsstaaten unter den Dokumenten. Auch in diesem Zusammenhang sei auf die exponierte Position des Vereinigten Königreichs hingewiesen. Als Vorreiter der europäischen „PPP-Bewegung“ kooperierte der britische Staat bereits seit Anfang/Mitte der 90er mit privaten Financiers. In diesem Umfeld etablierten sich auch Beratungsfirmen, von denen die britischen Entscheidungsträger bereits im Anfangsstadium der Projekte unterstützt wurden (z.B. Londoner Metro 1997). In diesem Zusammenhang erscheinen auch zwei generelle Tendenzen als logisch: Erstens der Fakt, dass der Großteil der Initiatoren der PPP-Policy (auch und besonders auf europäischer Ebene) sowie die entsprechende Expertise aus dem Vereinigten Königreich kommen und zweitens viele Initiativen, die im Zusammenhang von PPPs unternommen werden (z.B. PPP-Kompetenzzentren) ein britisches Vorbild haben, was ebenfalls in den Kommuniqués der Initiativen vermittelt wird. Auch konstatiert Hodge, dass die Regierungen das Thema PPP gerade in der Anfangsphase ohne Vorbehalte auf die Spitze ihrer Agenda setzten, sodass sie ein starker „Aktivposten“ bei der Etablierung von PPPs innerhalb des PPP-Policy-Netzwerkes bildeten (vgl. Hodge 2004, S. 39). Diese „crash through“-Kultur, legitimiert durch die legale Macht des Staates in den Partnerschaftsprojekten, führe im Kontext PPP im Zusammenhang mit den „colourful legal controversies“ zu einem „cocktail of politics and power“ (Hodge 2004, S. 42), in dem die Grenzen und Vernetzungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren

unüberschaubar seien.

Die Kommissare der Europäischen Kommission, die, wie erwähnt, eine entscheidende Rolle darin spielten, PPPs auf die Agenda zu setzen, hatten in der Regel ursprünglich ein politisches Amt in ihren Heimatländern inne, das normalerweise auf nationaler Ebene angesiedelt ist. Somit besteht zwischen den EU-Kommissaren und den nationalen Regierungen mindestens

die erwähnte, informelle Vernetzung (z.T. über die Parteien oder frühere Ämter in den nationalen Gremien (z.B. Kinnock, Santer, Prodi usw.)).

Folglich ist zu erwarten, dass auch die Kommissare in ihrer europäischen Funktion nicht „vollkommen losgelöst“ von den Agenden ihrer Länder operieren. In Bezug auf PPP könnte das bedeuten, dass die Motivation der Kommissare, darin bestehen könnte, ein „Parademodell“ Public Private Partnership auf europäischer Ebene zu schaffen. Somit würde PPP ein Teil der politischen und europäischen Realität, was die Durchsetzung und Umsetzung von PPPs auf nationaler Ebene erleichtern könnte, da das Konzept PPP eben Teil der Europäischen Union sei, und das Land im europäischen Vergleich benachteiligt sein könnte, wenn es sich der Kooperationsform PPP verschließe. Als Indiz für diese Annahme könnte der häufige Verweis der verschiedenen Akteure auf die TEN-T-Projekte gesehen werden.

Somit lässt sich ein weiteres, weniger klassisches Motiv bei den Regierungen und bei Teilen der anderen Akteure vermuten: Wenn, zum Beispiel von den Regierungen der Mitgliedsländer oder den externen Beratern, die Policy verfolgt wird, PPPs in den Mitgliedsländern auf nationaler und subnationaler Ebene zu etablieren, dann wäre es zu erwarten, dass auch für diese (auf Landesebene angesiedelte) Policy möglichst günstige Rahmenbedingungen in Europa geschaffen werden sollten.

5.6. Interaktionen/Vernetzungen der privaten Unternehmen/Interessengruppen

Der Einfluss der Privatunternehmen auf den Policy-Prozess für Public Private Partnerships findet und fand auf verschiedenen Ebenen und über verschiedene „Kanäle“ statt.

Direkte Verbindungen bestehen zu den High-Level-Gruppen als potentielle Partner für zukünftige Projekte, die möglichst früh in den PPP-Prozess eingebunden werden sollen.

Des Weiteren finden diese direkten Kontakte als Partner auch mit den nationalen und internationalen Kompetenzzentren statt, bei denen auch die Meinungen und Auffassungen der zukünftigen Partner Einfluss haben sollten.

Auch wird von Huxham und Vangen explizit darauf hingewiesen, dass die für PPPs im Vereinigten Königreich wichtigen Wirtschaftsinteressengruppen (inklusive der „Confederation of British Industry“) im Bereich PPP kooperierten, obwohl es in allen anderen Gebieten durch die Politik von New Labour erhebliche und stärkere Differenzen gab als unter der konservativen Vorgängerregierung (vgl Huxham/Vangen 2000, S. 356).

Weitere direkte Verbindungen lassen sich zwischen den externen Beratungsunternehmen und den privaten Unternehmen finden, die ebenfalls Klienten der externen Berater sind und in der Regel externe Berater damit beauftragen, die Wirtschaftlichkeit der PPP-Projekte auch im Vorfeld zu überprüfen, bei Vertrags-PPPs die Verträge auszuarbeiten bzw. die Projekte auch während des Prozesses zu begleiten.

Es herrscht ferner der weitverbreitete Konsens in der Politikwissenschaft, dass die Interessen der Industrie auch indirekt in die Policy der subnationalen, nationalen und europäischen Gremien und politischen Entscheidungsträger einfließen. Besonders groß sei der Einfluss auf europäischer Ebene (vgl. Vassalos 2008). Phänomene wie Lobbyismus und andere Formen der indirekten Interessenvertretung sind mit Sicherheit nicht zu vernachlässigen, da diese Kontakte unzweifelhaft seit Jahrzehnten kontinuierlich bestehen und auch die PPP-Policy-Netzwerke und PPPs als Zusammenarbeit von Staat und Markt in einer neuen Qualität im Kontext dieser „traditionellen“ Beziehungen verstehen sollten.

Schlussendlich ist zu erwarten, dass industrielle Interessen in allen Gremien von EU und ihren Mitgliedsstaaten vertreten sind, sodass die bildlich saubere Trennung zwischen den Parteien, wie man aus Grafik 6 schlussfolgern könnte (siehe Seite 72), in der Realität definitiv nicht existiert.

5.7. Interaktionen/Vernetzungen der externen Berater

Ebenso wie die Europäische Kommission und die High-Level-Gruppen stehen die externen Berater auf verschiedene Art und Weise mit dem Großteil der anderen Partner in Kontakt. Auffällig ist hierbei, dass sich das Verhältnis von Politikebene und (zwingendem) Einfluss als reziprok darstellt (aus Grafik 6 nicht ersichtlich). D.h. dass der Einfluss der Beratungsfirmen stärker und direkter ist, je „kleiner“ die politische Ebene ist, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass es auf mikropolitischem Level weniger Expertise als auf den höheren Ebenen gibt und die Partner bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung der Projekte oder bei der Ausarbeitung der Verträge auf externe Hilfen angewiesen sind. Auf europäischer Ebene soll dieses, wie von Europäischer Kommission und EPEC gefordert, von der EIB geleistet werden.

Es scheint bei den Interaktionen der externen Berater auch die Motivation erkennbar zu sein, sich durch besonders fortschrittliche Expertise und komplexe und aussagekräftige Daten in Bezug auf PPPs „unentbehrlich“ für die anderen Akteure zu machen, da die führende Rolle

dieser Unternehmen auf diesem Gebiet die Grundlage für die Möglichkeit der Policy-Steuerung bietet und Informationen und Wissen die Ressourcen sind, über die die Beratungsunternehmen in Austauschbeziehung mit den anderen Akteuren stehen.

Diese Position zu behaupten, scheint als hintergründige Policy präsent zu sein, zum Beispiel in Argumentationen wie der, dass es nicht zwingend problematisch sei, wenn die staatlichen Akteure wenig Expertenwissen auf dem Gebiet PPP hätten: „Wenn die Autoritäten des öffentlichen Sektors eine PPP entwickeln möchte, könnte ein Mangel an Expertise weniger Einfluss haben, da ein PPP-Programm den privaten Sektor dazu anrege, selbst Expertisen zu entwickeln und den Eintritt von anderen interessierten Firmen, auch aus anderen Ländern und Sektoren, zu fördern“ (vgl. PwC 2005, S. 27).

Auch in den PPP-Kompetenzzentren (auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene) sind die externen Berater zu einem festen Bestandteil geworden: So ist beispielsweise ein Mitglied von PwC gleichzeitig auch Vorstandsvorsitzender des PPP-Kompetenzzentrums „Partnerschaften Deutschland“. Ebenso sind in den PPP-Konferenzen verschiedene externe Beratungs- und Finanzunternehmen tätig, die in ihrer führenden Position, auch am aktuellen PPP-Policy-Prozess und an PPP-Entscheidungen beteiligt sind. Des Weiteren machen international operierende „Global Player“ wie PricewaterhouseCoopers, Lazard Brothers und Arvato ihre vorherrschenden Stellungen auch an ihrer starken internationalen Vernetzung und Aktivität fest, wobei auch auf die exzellenten Vermittlungs- und Vernetzungsmöglichkeiten zwischen öffentlichen und privaten Partnern, die sie einbringen könnten, hingewiesen wird (vgl. z.B. Homepage PwC).

Die Folge einer starken Machtposition durch den Großteil von Ressourcen einer Art wie in diesem Fall Informationen für ein Netzwerk und die Position in diesem Netzwerk sind massiv. Auch beinhaltet eine Dominanz im Bereich Informationen die Möglichkeit, diese Informationen gezielt einzusetzen, um eigene Interessen zu begünstigen.

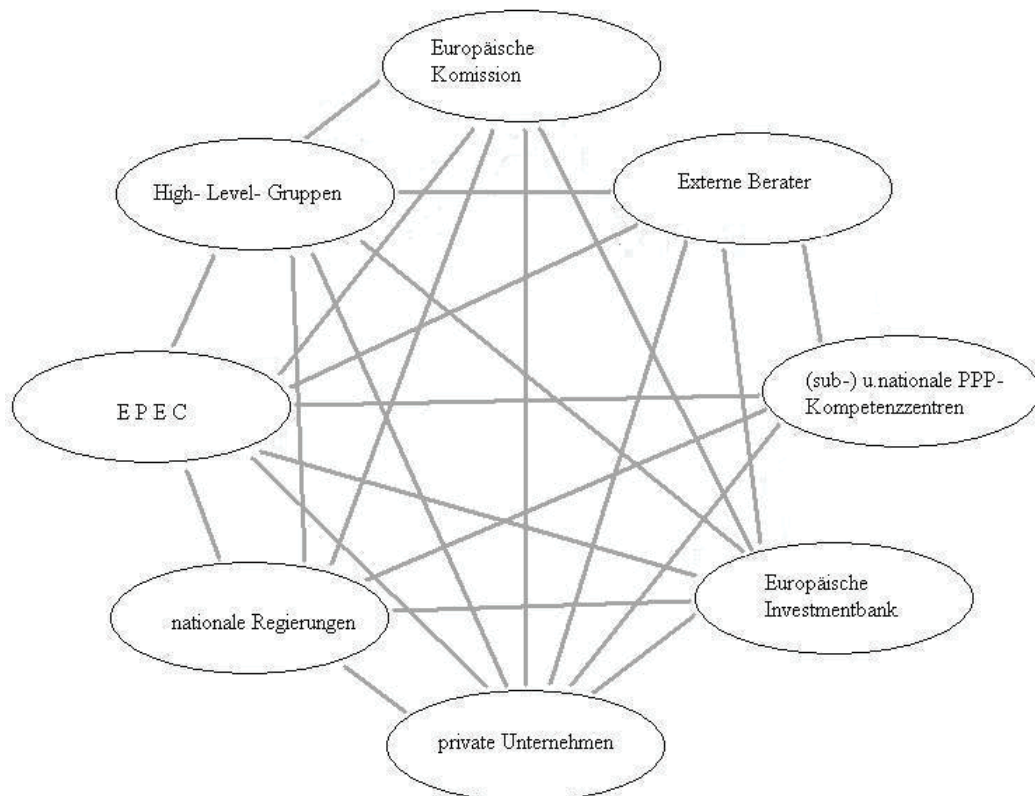
5.8. Zwischenfazit

Es bleibt festzuhalten, dass die High-Level-Gruppen Knotenpunkte im Gefüge der relevanten PPP-Partner auf EU-Ebene bildeten. Dieses erscheint im Hinblick auf ihre erwünschte Funktion als Treffen, um die Möglichkeiten für PPPs unter Einbezug aller relevanten Beteiligten zu erörtern, als wenig überraschend. Eine zentrale Rolle im europäischen PPP-

Policy-Prozess nimmt die Europäische Kommission ein. Auffällig (aber nicht unlogisch) erscheint die Tatsache, dass die Ressorts, die am „PPP-relevantesten“ sind, also die Ressorts für Transport und Verkehr mit Kommissaren besetzt sind, die aus expliziten PPP-Vorreiterstaaten (England und Spanien) stammen. Die Frage nach der zeitlichen Reihenfolge der Initiation scheint auch in Bezug auf die PPPs eindeutig. So hatten die entsprechenden Kommissare/Kommissarinnen auch im Vorfeld der europäischen PPP-Bewegung vor den ersten Treffen der TEN-T-High-Level-Gruppen bereits Erfahrungen im Bereich PPP (Kinnock) oder zumindest im Falle Palacio Vorwissen mit der Vergabe von staatlichen Konzessionen an Privatfirmen im Transportsektor.

Die folgende Grafik verdeutlicht die Interaktionen und Vernetzungen der am PPP-Policy-Prozess beteiligten, relevanten Akteure, wie sie sich aus den, in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen, Charakteristika ergeben:

Grafik 6:



(Quelle: eigene Recherchen (siehe Kapitel 4.1.-5.7.))

Ein Problem der Policy-Netzwerke im Allgemeinen und der PPP-Policy-Netzwerke im Besonderen ist ihre hybride Beschaffenheit. So ist es relativ schwierig, ein Bild der Netzwerke zu entwickeln, das der Komplexität und der Dynamik dieser Netzwerke gerecht wird. Auch besteht in Bezug auf die PPP-Policy-Netzwerke eine gewisse Dynamik unter den relevanten Akteuren. Die PPP-Kompetenzzentren wurden beispielsweise erst während des PPP-Policy-Prozesses auf Initiative anderer relevanter Akteure gegründet, als sich die Konstellation der relevanten Akteure durch den „Eintritt“ weiterer Akteure veränderte. Im Folgenden soll nun das bisher eher unübersichtliche Bild der PPP-Policy-Netzwerke auf der Basis von Rhodes' Typologie der Policy-Netzwerke „geordnet“ werden.

5.9. Einordnung des europäischen PPP-Policy-Netzwerks

Das europäische PPP-Policy-Netzwerk weist verschiedene Charakteristiken auf, die für die Einordnung in Rhodes' Typologie relevant sind:

- a) *Stabilität* (trotz des hybriden Charakters auch dieses Netzwerkes sind die Verbindungen zwischen den Akteuren relativ stabil: neue Akteure konstituieren sich aus den bestehenden Kompetenzzentren)
- b) *sehr beschränkte Zugänglichkeit* (die entscheidenden Gremien an den Knotenpunkten (Kompetenzzentren/High-Level-Gruppen) kommunizieren diese Beschränktheit auch offen und weisen z.B. im Falle des EPEC darauf hin, dass die Mitgliedschaft auf Personen limitiert ist, die auch über Entscheidungsbefugnis im Bereich PPP verfügen, bei den High-Level-Gruppen über Einladungen)
- c) *horizontale Artikulation* (durch den länderübergreifenden Kontext der Europäischen Union)
- d) *vertikale Interdependenzen* (durch die Entsendung von Mitgliedern zu z.B. den High-Level-Gruppen, in diesem Zusammenhang auch teilweise territoriale Zuordenbarkeit der Mitglieder des Netzwerkes)
- e) *Expertise* (die Teilnehmer des Netzwerkes stammen größtenteils aus dem Transportsektor – bzw. sind Professionals auf dem Gebiet der Kooperationen zwischen Staat und Markt)

Es ist offensichtlich, dass die Einordnung in Rhodes' Typologie nur in Relation erfolgen kann. Die Charakteristiken der „Issue networks“ lassen sich bei den (europäischen) PPP-Policy-Netzwerken größtenteils nicht feststellen. Schon die limitierte Anzahl der Mitglieder entspricht diesem Typus nicht.

Ebenfalls erfüllen die festgestellten Charakteristiken der PPP-Policy-Netzwerke nicht die Merkmale der Produzenten-Netzwerke von Rhodes, da sie auch relevante Mitglieder umfassen, die nicht aus dem Bereich der Produzenten stammen. Des Weiteren haben auch Produzenten-Netzwerke eine fluktuierende Mitgliederzahl als Charakteristik.

Die Verortung der PPP-Policy-Netzwerke in Rhodes Netzwerktypen „Intergovernmental networks“, „Professional networks“ und „Policy communities“ erweist sich durch Merkmale aus allen diesen Idealtypen als diffizil.

Die „Intergovernmental networks“ haben, wie auch die PPP-Netzwerke, das Merkmal der länderübergreifenden Beziehungen, wobei Rhodes jedoch bei diesen Netzwerken die Teilnahme von Einheiten des öffentlichen Sektors ausschließt, was bei den PPP-Netzwerken durch die Repräsentanten des öffentlichen Sektors (z.B. die Abgesandten der jeweiligen nationalen Ministerien in z.B. den High-Level-Gruppen) in den PPP-Netzwerken nicht erfüllt wird. Die ausgeprägten Interdependenzen zwischen den europäischen PPP-Netzwerken und den Netzwerken auf den „untergeordneten“ Ebenen sind wiederum ein Merkmal, das innerhalb von Rhodes' Typologie ausschließlich auf die „Intergovernmental networks“ zutrifft.

Die Mitglieder der europäischen PPP-Policy-Netzwerke weisen ein großes Maß an Expertise auf, die in den für PPPs relevanten Sektoren angesiedelt ist. Dieser Sachverhalt ist explizit Merkmal von Rhodes' „Professional networks“. Auch die offensichtliche Rolle der PPP-Netzwerke als maßgebliche Gestalter der „Prä-Policy“ in Bezug auf Public Private Partnerships (z.B. Green Paper der Europäischen Kommission, Treffen der High-Level-Gruppen) entspricht den Merkmalen eines „Professional networks“ ebenso wie die stark begrenzte Zahl der Beteiligten. Sind die vertikalen Interdependenzen der „Professional networks“ auch bei PPP-Netzwerken zu erkennen, so trifft das Merkmal der beschränkten horizontalen Artikulation bei den europäischen PPP-Policy-Netzwerken nicht zu.

Auch ist die Beschreibung der PPP-Netzwerke als „Policy community“ nicht unproblematisch. Zwar lassen sich diverse Merkmale der Communities auch bei dem skizzierten PPP-Netzwerk feststellen, wie z.B.

- die Ressourcenabhängigkeit der Partner untereinander,

- die (teilweise) hierarchischen Beziehungen der Netzwerk-Mitglieder zu ihren Organisationen,
- die limitierte Mitgliedschaft,
- das vorrangig berufliche oder ökonomische Interesse der beteiligten Mitglieder,
- die hohe Qualität der Interaktionen, die durch die Gründung der PPP-Kompetenzzentren noch zugenommen hat und
- ein (vermuteter) Grundkonsens (vgl. z.B. Bolduan 2008),

allerdings ist eine „Policy community“ im Sinne Rhodes limitierter konzipiert als das in dieser Arbeit skizzierte europäische PPP-Policy-Netzwerk. So ist beispielsweise der angenommene Grundkonsens sicherlich in der offensichtlichen Pro-PPP-Policy der Netzwerk-Mitglieder präsent, jedoch stellt sich die Frage, ob dieses für den von Rhodes angenommenen Grundkonsens in Anbetracht der möglichen Effekte, die Policy-Repräsentanten auch als Repräsentanten ihrer jeweiligen Regierungen haben, ausreicht. Auch sind die horizontalen Artikulationen so stark ausgeprägt, dass dieses Netzwerk nicht genügend Merkmale aufweist, um als „Policy community“ gelten zu können.

Problematisch für die, in der Regel ohnehin nicht eindeutige, Einordnung des europäischen PPP-Policy-Netzwerkes in die Typologie Rhodes', ist des Weiteren der „multiple“ Charakter dieses Netzwerkes: So lässt sich die Policy-Arena um Public Private Partnerships nicht modellhaft als einzelnes, isoliertes Netzwerk auffassen, da die Akteure auch in andere Policy-Netzwerke eingebunden sind, wobei nicht zu erwarten ist, dass diese Mitgliedschaft keinen Einfluss auf die PPP-Policy-Netzwerke hat. Auch ist die Existenz von PPP-Policy-Netzwerken auf nationaler und subnationaler Ebene wahrscheinlich, wobei davon auszugehen ist, dass sich diese in ihrer Charakteristik von den hier skizzierten, europäischen PPP-Policy-Netzwerken unterscheiden.

Das europäische PPP-Policy-Netzwerk stellt somit eine Mischform aus „Policy community“, „Professional network“ und „Intergovernmental network“ da wobei es sich wahrscheinlich am ehesten „zwischen“ den beiden letztgenannten Typen ansiedeln lässt. Die europäische Dimension, die die PPP-Netzwerke, insbesondere durch ihre Verbindung mit den TEN-T-Projekten, erhalten, ist einer der Hauptknackpunkte, der die eindeutige Verortung zwischen „Intergovernmental“ und „Professional“ Netzwerk behindert. Da einerseits ein hohes Maß an Expertise und spezialisierten Mitgliedern notwendig war und ist, um diese Projekte zu planen und umzusetzen und andererseits, durch die länderübergreifende Dimension der Projekte (wie

z.B. der Euro-Tunnel oder der „Perpignan-Figueras-rail-link“) ein hohes Maß an horizontaler Artikulation von Repräsentanten der EU-Mitgliedsstaaten untereinander unausweichlich ist. Letztendlich hat die Typologie von Rhodes allerdings Modellcharakter und ist ein idealtypisches Ordnungssystem der Policy-Netzwerke, sodass eine eindeutige Verortung beim Großteil der „realen“ Policy-Netzwerke problembehaftet sein wird.

6. So what?

Die Identifizierung von PPP-Policy-Netzwerken wirft natürlich die Frage nach den Effekten, die ihre Existenz auf den PPP-Prozess hat, auf. Verschiedene Autoren befassen sich mit diesen möglichen und tatsächlichen Effekten von Policy-Netzwerken auf Transparenz und Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnerships (z.B. Budäus/Grüb, Hodge, Huxham/Vangen, Klijn/Teisman, Pollitt u.a.).

So stellt Pollitt beispielsweise fest, dass die Frage, ob PPPs und die dazugehörigen Netzwerke zur Verbesserung oder Verschlechterung von „equity, access (und) democracy“ führen, nur schwer zu beantworten sei. (vgl. Pollitt 2003, S. 62). Im Folgenden werden die potentiellen und realen Auswirkungen der PPP-Policy-Netzwerke auf die Zugangsmöglichkeiten zu PPPs, die Transparenz und die Wirtschaftlichkeit betrachtet. Es ist zu vermuten, dass diese Effekte nicht isoliert voneinander auftreten, sondern sich in der Regel gegenseitig bedingen.

Das von Huxham/Vangen diskutierte Problem der (informellen) Hierarchien der Zusammenarbeit als charakteristisches und allgemeingültiges Merkmal und Problem von Policy-Netzwerken (vgl. Huxham/Vangen 2000, S. 303) lässt sich auf europäischer Ebene wenn, dann nur ansatzweise erkennen. Auch die zusätzliche Komplexität, die sich durch den Anspruch demokratisch und zugänglich zu sein ergebe, wird von den verschiedenen Akteuren zwar erkannt und diskutiert, scheint aber das starke Wachstum des europäischen PPP-Marktes und die Forcierung desselben momentan kaum zu behindern.

Ein Problem der starken und zugegebenermaßen entschlossenen Pro-PPP-Policy der beteiligten Akteure findet sich auf den unteren Ebenen: So werde die Situation noch verkompliziert, da es eine sehr stake Pro-Partnership-Agenda gibt, was die Zahl der Partnerschaften mit der Ambition, mehrere öffentliche Probleme partnerschaftlich zu lösen, vergrößere. So habe der Fokus auf „joined-up government“ im Vereinigten Königreich dazu geführt, dass Policy-Ziele massenhaft durch Partnerschaften auf lokaler Ebene verfolgt wurden, um die ohnehin schon bestehenden, profilierten, EU-finanzierten Schemen, zu unterstützen. Wenig überraschend sei hierbei, dass Mitglieder von PPPs (hinter vorgehaltener Hand) bestätigten, dass die Partnerschaft vor allem deswegen betrieben wurde, weil die Möglichkeit einer EU-Fond-gestützten Finanzierung bestand (und diese nicht ungenutzt bleiben sollte). In einigen Fällen gäbe es geradezu zufällige Arrangements, um Partnerorganisationen zu helfen, indem sie auf einen Mangel der Aktivitäten in einem gewissen Zusammenhang hinweisen, den sie selbst bereit sind auszufüllen.

Das Resultat hiervon war die Initiation und große Ausdehnung von „cross-relating partnerships“. Die Mehrzahl der PPP-Mitglieder beschrieben diese Situation eloquent als eine Art „partnershipitis“ und „mad zone disease“ (Huxham/Vangen 2000, S. 303).

6.1. Policy-Netzwerke und faire Zugangsmöglichkeiten

Das Problem, das PPP-Policy-Netzwerke in Bezug auf faire Ausschreibungen und Zugangsmöglichkeiten darstellen können, wird von dem Großteil der relevanten Akteure als solches identifiziert und führt zu verschiedenen Dilemmata: Einerseits muss der private Partner so früh wie möglich in die Projektplanung einbezogen werden, um spätere Konfliktsituationen, die ihren Ursprung in anfänglichen Missverständnissen oder Vernachlässigungen relevanter Sachverhalte haben, zu vermeiden, bzw. früh zu erkennen und um Vertrauen aufzubauen. Andererseits ist es bei dieser Konstellation mehr als fraglich, ob andere Forderungen wie die Möglichkeit, den Partner auch bei vorangeschrittener Projektlaufzeit wechseln zu können (vgl. EC 2007 S. 9), bzw. ein bereits konkret formuliertes Projekt öffentlich auszuschreiben (vgl. EC 2004 S. 40) und die Bewerber unvoreingenommen zu beurteilen, gewährleistet werden können.

Die Möglichkeit, dieses Problem durch das von Frankreich vorgeschlagene und der Europäischen Kommission (vgl. EC 2004 S. 10) und der Kinnock-High-Level-Gruppe (vgl. High-Level-Group-Report 2003 S. 63) präferierte Instrument des „wettbewerblichen Dialogs“ zu lösen, wird von verschiedenen Seiten als eher gering eingeschätzt, meist mit dem Verweis darauf, dass der wettbewerbliche Dialog in der Regel auf Grund der fehlenden Konkretisierbarkeit der Projekte nicht realitätsgeeignet sei, solange es kein konkretes Instrument gäbe, das diesen Dialog regelt (vgl. z.B. Reaktion Deutschlands auf EU-Green Paper S. 13f).

Die Frage, die sich nun in Bezug auf die PPP-Policy-Netzwerke stellt, ist, ob derartige Netzwerke diese Tendenzen noch verstärken, da zum einen mögliche und tatsächliche Unternehmen an den Netzwerken partizipieren, während andere von ihnen ausgeschlossen werden, wodurch für sie zwangsläufig ein Nachteil entsteht.

Somit ist es fraglich, ob der Gedanke einer Form des Wettbewerbs während der PPP-Laufzeit und die Möglichkeit des Wechsels des privaten Partners nicht ein massives Vertrauensproblem zur Folge hat. Das Vertrauen als wichtiges und unersetzbares Element der

Partnerschaften zwischen Staat und Markt könnte durch die Möglichkeit eines perspektivisch möglichen Verlustes des Projektes dazu führen, dass ein Privatunternehmen dazu tendiert,

- relevante Informationen vorzuenthalten, um sich als Partner durch ein Know-How-Monopol unentbehrlich zu machen,
- nicht ausreichend Energie in die Planungsphase des Projektes zu investieren, da in diesem Fall wahrscheinlich nur soviel wie nötig, investiert wird, um den (wirtschaftlichen) Verlust bei Verlust des Projektes so gering wie möglich zu halten und/oder
- sich im Vergleich mit den Konkurrenten eine Position zu schaffen, die einem Monopol gleichkommt, was wiederum dazu führen würde, dass de facto kein Wettbewerb stattfinden könnte.

Im Zusammenhang mit der dritten Tendenz lässt sich auch die Argumentation (wenn nicht Warnung) von Klijn/Teisman verstehen, die ausführen, dass das Einbeziehen von privaten Organisationen in Projekte der staatlichen Leistungserbringung nicht das gleiche (, sondern gewichtiger) sei, als das Einbeziehen privater Partner in eine Policy-Arena. Die Autoren sehen die Tendenz als strukturelle Folge der PPPs, die zu einer (ohnehin oft schon vorhandenen) Oligarchie unter den möglichen Unternehmen, die als privater Partner für PPPs in Betracht kommen, führen würde. So gäbe es nur wenige Unternehmen in Europa, die überhaupt in der Lage seien, so weitreichende und ausgedehnte Projekte wie die TEN-T-Projekte zu bewältigen, die allerdings auch direkt in den relevanten PPP-Policy-Netzwerken vertreten sind (Klijn/Teisman 2000 S. 176). Der Versuch, unter diesen Bedingungen Wettbewerbsmechanismen einzuführen, würde dazu führen, dass private Organisationen „the same way as public-sector organizations“ agieren würden (vgl. auch EC 2004 S. 19). Schließlich ist die relativ pessimistische Schlussfolgerung von Klijn/Teisman, dass in Bezug auf PPP kein wirklich fairer Wettbewerb stattfinden könnte, was schlussfolgern lässt, dass PPPs zumindest auf europäischer und nationaler Ebene keine uneingeschränkt fairen Zugangsmöglichkeiten bieten. Positiv betrachtet könnte dieser Sachverhalt als Maßnahme verstanden werden, eine effiziente Arbeit des Netzwerkes zu ermöglichen, in dem die Anzahl der Mitglieder limitiert bleibe (vgl. Huxham/Vangen 2000, S. 306).

Die Gefahr, dass diese exponierten Positionen durch PPPs noch verstärkt werden, wird auch von staatlichen Akteuren zu berücksichtigen versucht, wobei fraglich ist, ob die privatwirtschaftlichen Akteure in den Policy-Netzwerken die Durchsetzung einer Policy, die

ihre Position definitiv verschlechtern würde, mittragen würden. So verweist die Deutsche Regierung in ihrer Antwort darauf, dass „öffentliche Auftraggeber keinesfalls eine Verfahrensgestaltung wählen könnten, die die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an gemischtwirtschaftliche Unternehmen verschleiern soll“ (Reaktion Deutschlands auf das EU-Green Paper S. 5f), was impliziert, dass die Gefahr erkannt wird, dass PPPs die fairen Zugangsmöglichkeiten, auch für andere öffentliche Ausschreibungen, gefährden könnten. Wie die für die faire Ausschreibung erforderlichen Informationen öffentlich gemacht werden sollten (vgl. Reaktion Deutschlands auf das EU-Green Paper S. 8) bzw. ob eine realistische Möglichkeit besteht, diese auch von den privaten Partnern zu bekommen, bleibt jedoch offen. Auch lässt sich argumentieren, dass die durch die Partnerschaft und das partnerschaftliche Verhältnis von Staat und Markt sinkenden Transaktionskosten durch ein grundsätzliches Misstrauen, das durch die Gefahr eines späteren Ausschlusses des privaten Partners entsteht, durch den wettbewerblichen Charakter des Dialoges immens steigen würden.

6.2. Policy-Netzwerke und Transparenz

Die Transparenz ist wohl eines der am häufigsten formulierten Ziele von staatlichen Modernisierungsbestrebungen. Ähnlich wie bei den New-Public-Management-Bestrebungen der vergangenen Jahre ist die transparentere Gestaltung staatlichen Handelns ein wesentliches Ziel von Public-Private-Partnership-Projekten, wobei bereits seit der Etablierung der „Idee“ PPP die Frage nach der Transparenz zumindest aus akademischen Kreisen gestellt wurde (vgl. Hodge 2004). Auch die Idee der Netzwerkgesellschaft, die die Partizipation der Bürger an staatlichem Handeln ermöglichen und somit die Vorgänge transparenter gestalten sollte, wird ambivalent bewertet (vgl. Rhodes).

In Bezug auf Public Private Partnerships lassen sich ähnlich kritische Stimmen sowohl in Bezug auf die Mitglieder der Netzwerke als solche als auch in Bezug auf die Transparenz für Außenstehende finden. So argumentieren beispielsweise Huxham/Vangen, dass in den PPP-Gremien oft Individuen oder Organisationen, die formal nicht Teil der Kollaboration sind, mitarbeiteten, was die „offiziellen“ Mitglieder verwirre. Ferner identifizierten sie in Großbritannien PPP-Arbeitsgruppen, in denen einige oder die meisten Mitglieder sich uneinig seien, mit welchen Gruppen man nun eigentlich wie verlinkt sei und mit welchen nicht.

Auch erachten Huxham/Vangen den Fakt, dass PPPs sehr oft weitreichende Problemfelder tangieren oder Partnerschaften auf verschiedenen Ebenen von Komitees und

Beratungsgruppen und Ausschüssen angesiedelt seien sowie die Initiierung und Begleitung von einer Bandbreite an organisationsübergreifenden Arbeitsgruppen, deren Ziel es sei, den verschiedenen Aspekten der Partnerschafts-Agenda gerecht zu werden, als problematisch, da sie die PPP-Prozesse (selbst für die involvierten Individuen) unübersehbar und undurchschaubar machen.

Ein weiteres, für die Transparenz problematisches Merkmal von PPP-Policy-Netzwerken und Policy-Netzwerken im Allgemeinen ist ein unvollständiger rechtlicher Rahmen (oder zumindest eine gewisse juristische Unschärfe). Die Europäische Kommission, die zumindest anfänglich den Standpunkt vertreten hat, dass ein allgemein gültiger, juristischer Rahmen für PPPs notwendig sei, um PPPs transparent zu gestalten, weist in dem erwähnten Green Paper darauf hin, dass die Gefahr bestehe, dass Projekte von „geringerer“ Priorität in dem Rahmen von 2004 komplett aus dem Bereich der sekundären Gesetzgebung falle. Selbiges sei auch bei unilateralen Übertragungen von Aufgaben an Private der Fall (vgl. EC 2004 S. 6) (im Zweifelsfall noch auf Initiative dieses Partners hin). Auf diese Gefahr weist auch Hodge hin, indem er argumentiert, dass zum Beispiel der Risikotransfer asymmetrisch verlaufen könnte, da die Regierungen durch die Policy-Netzwerke das traditionelle System aus „checks and balances“ bei PPP-Projekten vernachlässige, was sich in der Vergangenheit auch bei Großprojekten als problematisch erwiesen habe (vgl. Hodge 2004, S. 47).

Letztendlich scheint der Gegensatz und das Management der konkurrierenden Werte Transparenz und Vertrauen das entscheidende Dilemma im Zusammenhang mit Public Private Partnerships zu sein, ein Konflikt, aus dem auch die Probleme in Bezug auf Zugänglichkeit und Wirtschaftlichkeit resultieren und die wahrscheinlich als Segen und Fluch der PPP-Policy-Netzwerke bezeichnet werden können.

Verschiedene Autoren weisen jedoch in Bezug auf Public Private Partnerships darauf hin, dass Transparenz von den beteiligten Akteuren (staatlichen und privaten) tendenziell eher „unerwünscht“ ist. So führen Rügemer, Klijn/Teisman u.a. aus, dass private Kapitalgeber in der Regel kein Interesse an einer Offenlegung ihrer Gewinne oder ihrer Entstehung hätten, was mit dem Betriebsgeheimnis begründet würde, und dazu führe, dass teilweise nicht einmal die Gremien, die über die konkreten PPPs entscheiden müssten, vollständige Einsicht in die Verträge hätten (vgl. Greve/Hodge 2005, S. 8, Barth 2008, Bolduan 2008 u.a.). Dass diese Probleme durch Policy-Netzwerke, die in der Regel fern der Öffentlichkeit Policies bestimmen, gelöst oder gemindert werden können, scheint eher unwahrscheinlich. Sie könnten viel eher dazu dienen, derartige Untransparenzen zu vereinbaren. Auch könnten die Forderungen, die Firmen im Rahmen der PPPs gegenüber dem staatlichen Partner hätten,

ohne Einverständniserklärung des Partners an Dritte weiterveräußert werden, sodass der Staat Gefahr läuft, nicht mehr beeinflussen zu können, wer seine Gläubiger sind. Dieser „Einredevorzicht“ des Staates ist allerdings bei der Gestaltung der PPP-Verträge oft eine Grundvoraussetzung der privaten Partner (vgl. Roedl und Partner 2006, S. 9/PwC 2005, S. 29).

6.3. Policy-Netzwerke und Wirtschaftlichkeit

Verschiedene Autoren zweifeln offen daran, dass PPPs effizientere und wirtschaftlichere Formen der Leistungserbringungen sind und argumentieren, dass die Effizienzsteigerungen trotz und nicht wegen der PPPs erreicht wurden (vgl. Huxam/Vangen S. 294/Pollitt 2003, S. 61).

Zugleich verdeutlichten die „Erfahrungen aus verschiedenen OECD-Ländern, dass der Wechsel des bislang dominierenden Steuerungsmechanismus’ Hierarchie zugunsten der Steuerungsmechanismen Wettbewerb *oder* Kooperation nicht zwingend zu günstigeren Ergebnissen führt. Die Verwendung wettbewerblicher oder kooperativer Mechanismen ist mit verschiedenen Problemen konfrontiert“ (Andersen 2006, S. 312).

So argumentieren Hodge und Mühlenkamp, dass enge Beziehungen zwischen Staat und Markt wie bei PPPs einerseits dazu führen könnten, dass die Partnerschaft eine „two-way affair between business and government, rather than also directly including the citizens’ interests“ sein könnte (Hodge 2004, S. 45), bzw. es unrealistisch ist, anzunehmen, „Politiker und mit der Umsetzung politischer Aufgaben befasste Bürokraten seien ideale Beauftragte der Wähler und hätten per se Interesse an einem effizienten öffentlichen Sektor“ (Mühlenkamp 2005, S. 12), ein Sachverhalt, der auch bei Public Private Partnerships zu berücksichtigen sei. Auch weisen Budäus/Grüb darauf hin, dass „soziale Mechanismen wie Vertrauen und das damit im Zusammenhang stehende Sozialkapital (...) mit ihren ökonomischen Wirkungen einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von PPPs“ hätten (Budäus/Grüb 2007, S. 251). Jedoch habe das in Policy-Netzwerken „angehäufte“ Sozialkapital nicht nur das Sinken der Transaktionskosten, sondern auch eine verstärkte Gefahr von Korruption zur Folge: „Je stärker Vertrauen und wechselseitige Abhängigkeiten privater und öffentlicher Partner vorliegen, verbunden mit fehlender oder unzulänglicher öffentlicher Kontrolle, desto stärker wächst die Gefahr und Tendenz zur Korruption“ (Budäus/Grüb 2007, S. 267).

Ferner sei das Phänomen beobachtbar, dass in der Mehrzahl der Fälle, Partnerschaften zwischen Staat und Markt nicht wegen der spezifischen Projekte oder Dienste eingegangen würden, sondern dass sie zum Ziel hätten, eine gewisse Form der Kooperation zwischen hohen lokalen Autoritäten und Repräsentanten der Wirtschaft zu bilden, wobei die Grundlage für den Kontakt der Beteiligten vorrangig ohnehin bestehende persönliche Kontakte der Akteure untereinander sind (vgl. Heinz 2005, S. 6f).

Auch weisen verschiedene Autoren darauf hin, dass Public Private Partnerships nicht vorrangig aus ökonomischen oder Qualitätsgründen existieren. So argumentiert Flyvbjerg: „Die meisten Mega-Projekte stehen unter einem gewaltigen politischen Druck. Ebenso hoch ist auch der wirtschaftliche Druck, sie zu verwirklichen. Verschiedene Gruppen verbinden sehr große Interessen mit einem solchen Projekt. Wir erklären die (aktuellen Budget-) Überschreitungen mit etwas, das wir fehlgeleiteten Optimismus und strategische Falschangaben nennen. Wenn man Komplexität verdrängt, ist das eine Art falscher Optimismus“. Zusätzlich finde eine „bewusste Fehlinformation statt: Personen, die wollen, dass das Projekt genehmigt wird, unterschätzen die Kosten und überbewerten den Nutzen. Das Projekt sieht dann auf dem Papier besser aus, und damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass man den Zuschlag bekommt. Fehlgeleiteter Optimismus und strategische Fehlaukunft geschehen mit System“ (vgl. Bolduan).

Dieses sei dadurch erklärbar, dass „Staatliches Budget (...) Politikern zur Gewinnung von Wählerstimmen und Bürokraten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse“ diene. „Wählerstimmen werden durch die Bedienung von Interessengruppen gewonnen. Da sich Interessen zur Aneignung von Teilen des staatlichen Budgets leichter organisieren lassen als das allgemeine Interesse an einem wirtschaftlich handelnden Staat, ist letztgenanntes Ziel kaum erreichbar“ (Mühlenkamp 2005, S. 16).

Wenn dieser Sachverhalt zuträfe, wären die Interessen von staatlichen und privaten Partnern auch nach der (grundsätzlichen) Entscheidung für PPPs nicht konfliktär, sodass auch hier zu erwarten wäre, dass die Interessen der Beteiligten lediglich koordiniert, die Positionen und der Status quo jedoch kaum verhandelt werden müssten.

7. Fazit/Empfehlungen

Das Bild der PPP-Policy-Netzwerke in Westeuropa ist ambivalent. Es lässt sich feststellen, dass im Zusammenhang mit Public Private Partnerships Beziehungen zwischen den relevanten Policy-Akteuren bestehen, die die Charakteristiken von Policy-Netzwerken aufweisen. Diese Netzwerk-Beziehungen gestalten sich als sehr stabil und sind von einem grundsätzlichen „Pro-PPP-Konsens“ geprägt. Die Netzwerke sind in ihrer Mitgliedszahl limitiert, stehen offensichtlich in starken Wechselbeziehungen zu anderen Policy-Netzwerken auf EU-, nationaler und subnationaler Ebene und entsprechen einer Mischform aus „Policy community“, „Professional network“ und „Intergovernmental network“, wobei die Elemente der beiden letztgenannten Typen stärker ausgeprägt sind.

Auch entstanden diese Netzwerkbeziehungen offensichtlich nicht „aus dem Nichts“. So bestanden insbesondere zwischen den Gremien der Europäischen Union untereinander bzw. zu den Regierungen der Mitgliedsstaaten bereits stabile Kontakte. Neue relevante Akteure kamen im Zusammenhang mit Public Private Partnerships in Form der externen Beratungsunternehmen und PPP-Kompetenzzentren hinzu.

Die Effekte, die Policy-Netzwerke auf Public Private Partnerships haben, können nicht eindeutig als positiv oder negativ bewertet werden. Einerseits half die Verständigung der relevanten Akteure untereinander offensichtlich, das „Instrument“ Public Private Partnership in einem kurzen Zeitraum in Westeuropa populär zu machen und es umzusetzen, andererseits wird von vielen Autoren der Standpunkt vertreten, dass die Implementierung und Umsetzung der PPPs zu schnell und unkritisch erfolgte, was zu unprofitablen Projekten geführt habe.

Auffällig ist ferner, dass die Initiative für Public Private Partnerships wie viele andere Modernisierungsbestrebungen der staatlichen Leistungserbringung in Form von Implementierungen privatwirtschaftlicher Komponenten in die Staatsabläufe von Großbritannien ausging.

Die weitere Implementierung des Instrumentes PPP erfolgte zunächst auf der EU-Ebene über die TEN-T-Projekte, maßgeblich durch die Initiative des EU-Kommissars für Verkehr, Neil Kinnock. Beschleunigt wurde diese Umsetzung durch die entsprechenden High-Level-Gruppen. Die Europäische Investitionsbank unterstützte die TEN-T-Projekte bereits früh mit Darlehen und Fonds, was die Projekte für private Firmen und Kapitalgeber attraktiv machen sollte. Über die EU-Mittel und Zuschüsse konnten in Folge vorrangig Infrastrukturprojekte auf lokaler und nationaler Ebene gefördert werden, was dazu führte, dass Public Private

Partnerships zusätzliche Attraktivität (für alle Beteiligten) bekamen und auf Grund von fehlenden Finanzmitteln bei der gleichzeitigen Möglichkeit, EU-Gelder zu erhalten, oftmals die einzige Option waren, um die Projekte zu verwirklichen, da die möglichen EU-Mittel in der Regel nicht ausreichten den gesamten Bedarf an benötigtem Kapital zu decken. An diesem Punkt, dem „Flashback“ auf die nationale und noch stärker auf die lokale Ebene, haben die externen Beratungsunternehmen eine entscheidende Bedeutung. Da die europäischen und nationalen Institutionen, die für die Beratung und Prüfung von PPPs zuständig sind, EIB und die Taskforces/Kompetenzzentren, ausdrücklich nur Pilot-Projekte und Projekte von hoher strategischer Priorität betreuen, fehlt auf den untergeordneten Ebenen (sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Partnern) oftmals die notwendige Expertise, eine Lücke, die durch externe Beratungsunternehmen geschlossen werden soll. Da auch die Berater von Public Private Partnerships, die sie betreuen, profitieren, erklärt sich auch die starke Motivation dieser Akteure, den PPP-Prozess zu forcieren. Allerdings ist zu erwarten, dass diese Berater auch die Motivation haben dürften, ihre Klienten vorteilhaft zu beraten, da sie wahrscheinlich das Vertrauen der Klienten verlieren, wenn sie nachweislich zu unprofitablen Abschlüssen raten. Diese Annahme muss jedoch durch die spezifischen Charakteristika von PPPs relativiert werden, da eine Analyse der Effizienz der Projekte und eine Überprüfung der Kalkulationen durch die lange Laufzeit erst sehr spät möglich ist und Fehl kalkulationen wenn, dann erst langfristig offensichtlich werden. So sind die „Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu PPP bisher (...) methodisch und von der Datenbasis her weitgehend unvollständig und unbefriedigend (vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 267). Auch sei die Risikoanalyse und die Ausarbeitung der PPP-Verträge momentan noch sehr mangelbehaftet (vgl. Budäus/Grüb 2007, S. 268).

In diesem Zusammenhang werden weitere Schritte erforderlich sein, um die Qualität, nicht nur die Quantität von Public Private Partnerships zu verbessern.

Trotz dieser unzureichenden Informationslage in Bezug auf die Evaluation von PPPs wurden sie sehr stark gefördert, da „Politics and discourse seem to drive the process“ (Pollitt 2003, S. 62).

Ein weiteres Dilemma in den gegenwärtigen Analysen und Evaluationen von Public Private Partnerships ist die, wenn nicht offensichtliche so aber doch stark zu vermutende fehlende Wertneutralität der Prüfungs-Expertise im Hinblick auf PPPs. Wenn z.B. ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen offensichtlich ein Eigeninteresse daran hat, PPP-Projekte zu fördern, ist es kaum zu erwarten, dass die Prognosen der Wirtschaftlichkeit neutral und unvoreingenommen durchgeführt werden. Auch erreichten Unternehmen wie Arvato, Lazard

Brothers und PricewaterhouseCoopers in Bezug auf Know-How und Informationen führende Positionen auf dem gegenwärtigen PPP-Beratungs-Markt, was sie auch auf internationaler Ebene zu „Global-Playern“ im Bereich PPP und somit für die anderen Akteure kaum ersetzbar macht.

In diesem Zusammenhang wäre es wahrscheinlich sinnvoll, Wirtschaftsprüfer zur Beurteilung heranzuziehen, die PPPs insofern neutral gegenüberstehen, als dass sie keinen Vor- oder Nachteil aus der Verwirklichung eines Projektes in Form von PPP (oder einer anderen Form der Leistungserbringung) ziehen.

Um dieses zu gewährleisten wäre es wahrscheinlich notwendig, dass diese Akteure bis dato noch nicht am PPP-Policy-Netzwerk beteiligt waren, da dieses, wie erwähnt, eine sehr starke Pro-PPP-Policy (in Gänze) vertrat. Es ist jedoch fraglich, ob die bisher Beteiligten des Netzwerkes dieses billigen würden, da das „bewusste“ Hinzuziehen eines Akteurs, der die bisherige Policy in Augen der anderen Akteure negativ beeinflussen könnte und ihre Position schwächen würde, die bisherige Konstellation der „reinen Koordination“ konfliktreicher und somit problematischer machen würde.

Ebenfalls halten viele Autoren den durch Public Private Partnerships verstärkten Einfluss des Privatsektors auf den Staat prinzipiell für problematisch und den Schutz des „public interest at a time when market forces exercise great power“ perspektivisch für die größte Herausforderung (Wettenhall 2003, S. 77). Es bestehe ferner die Gefahr, dass „die Vokabel ‚Public Private Partnership‘ für manche(n) Politiker(in) aber auch nur eine wohlklingende, jedoch nicht ernst gemeinte Floskel im Wettbewerb um Wählerstimmen“ ist. „Vertreter (des Privatsektors) sehen in PPP sicherlich eine Möglichkeit zur Erschließung neuer Märkte und Einkommensquellen“ (Mühlenkamp 2005, S. 2).

Letztendlich müssten diese Partnerschaften jedoch „ensure that, regardless of whether public sectors are big or small, issues of public policy and public interest are not altogether submerged by the demands of the market. Public service legitimacy, public service ethics and the public service motivation must all be defended and strengthened, so that the public sector can hold its own in all its new intersections with the private sector“ (Wettenhall 2003, S. 99).

Das wohl grundlegendste Dilemma im Zusammenhang von Public Private Partnerships und Policy-Netzwerken ist, dass einerseits PPPs nicht effizient verwirklicht werden können, wenn das gegenseitige Vertrauen fehlt, da dieses zu hohen Transaktionskosten führt und die Vorteile, die durch die partnerschaftliche Leistungserbringung erreicht werden sollen, gefährdet.

Im Gegensatz hierzu sollten diese Partnerschaften allerdings keine demokratischen und juristischen Werte und Regeln „unterspülen“ und den Grundsätzen der Fairness, Transparenz und Chancengleichheit gerecht werden. Es ist offensichtlich, dass die beiden wichtigen Grundvoraussetzungen für Public Private Partnerships: vertrauensvolle Zusammenarbeit und demokratische Legitimität/Transparenz in Bezug auf Policy-Netzwerke, gegenläufig verlaufen. Das Management dieses Konfliktes wird für die Funktion von Public Private Partnerships von entscheidender Bedeutung sein und bedarf in Zukunft verstärkter Aufmerksamkeit.

Gegenläufig zu diesem Aspekt werden Policy-Netzwerke von diversen Autoren als Teil der Netzwerkgesellschaft und somit als Möglichkeit der verbesserten Partizipation der Bürger am Policy-Prozess gesehen (vgl. Castells 2001/Rhodes 1997). Es erscheint jedoch aus verschiedenen Gesichtspunkten, wie der Notwendigkeit der begrenzten Zugänglichkeit und dem Top-Level, auf dem die entscheidenden PPP-Policy-Netzwerke angesiedelt sind oder ihrer ausdrücklichen Exklusivität, fraglich, ob die hier betrachteten Policy-Netzwerke tatsächlich zu verbesserter Partizipation an den Public-Private-Partnership-Policies führen.

Policy-Netzwerke und ein guter Kontakt der Beteiligten auch im Vorfeld der Projekte können definitiv helfen, Missverständnisse zu vermeiden und Probleme sowie potentielle Lösungen zu identifizieren. Auch wird die Effektivität von PPPs massiv davon beeinträchtigt, wenn relevante Akteure im PPP-Prozess nicht vom Nutzen der Partnerschaft überzeugt sind. Diese Situation könnte vermutlich durch frühe Kommunikation der Akteure sowie eine gute Vernetzung vermindert werden.

In diesem Zusammenhang sollte auch nicht unbeachtet bleiben, dass Policy-Netzwerke bei Public Private Partnerships in Europa mittlerweile Realität sind und diese im Allgemeinen dazu beigetragen haben, dass die traditionelle Trennung von Hierarchie und Markt mittlerweile weniger strikt verläuft. Ein Folgeeffekt war und ist auch die Transformation der relevanten Akteure auf staatlicher und privater Seite:

Auch ohne externen Druck (, der zum Beispiel durch übergeordnete Policies auf höheren Ebenen entstehe,) führe die natürliche Evolution zu Veränderungen der Beteiligten. Regierungs-Policies veränderten in diesem Zusammenhang die privaten Partner ebenso wie auch die Partnerorganisationen. In Großbritannien haben die Regierungs-Policies und Public Private Partnerships der vergangenen Dekade beispielsweise zu einem völlig neuen Set von lokalen Autoritäten geführt: „Acquisitions, mergers, and new start-ups, sell-offs, demergers and closures, together with restructuring are also common characteristics“ (Huxham/Vangen 2000, S. 305f).

Folglich haben die PPP-Policy-Netzwerke sowohl Effekte auf das politische Umfeld als auch auf die politische Kultur als solches.

Wie erwähnt, hat das skizzierte, internationale Policy-Netzwerk sehr gut bei der Implementierung des „Konzeptes“ PPP in den Mitgliedsstaaten der EU gearbeitet. Im Gegensatz zu anderen Reformbestrebungen auf dem öffentlichen Sektor, wie z.B. der New-Public-Management-Bewegung, konnte PPP als alternative Möglichkeit zur staatlichen Leistungserbringung binnen weniger Jahre in allen Mitgliedsstaaten eingeführt und umgesetzt werden.

Somit könnten Policy-Netzwerke in Zukunft vielleicht auch bei der Implementierung anderer Reformvorhaben helfen, die Transaktionskosten zu verringern und die Umsetzung ganzheitlicher und schneller zu gestalten. In diesem Zusammenhang sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass Reformbewegungen wie beispielsweise New Public Management die Betroffenen an „emotionaleren“ Punkten berührte als Public Private Partnership, was naturgemäß zu größeren Widerständen führen muss. Es ist in diesem Zusammenhang naturgemäß ein Unterschied, ob eine Reform das Ziel hat, die „grundlegende Ideologie“ des Verwaltungs-Apparates zu verändern, was bei vielen Betroffenen definitiv unwiderrufliche Konsequenzen hätte oder ein Infrastrukturprojekt in Kooperation mit einem privaten Partner zu verwirklichen.

Die Zukunft von Public Private Partnerships und den dazugehörigen Policy-Netzwerken wird zeigen, ob die gegenwärtigen Konstellationen und Vernetzungen auch bei Komplikationen effektiv arbeiten können. So werden die unzweifelhaften, politischen und wirtschaftlichen Veränderungen, die sich mittlerweile in Folge der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise abzeichnen, auch die Idee Public Private Partnership nicht unberührt lassen. Es wird spannend sein, zu beobachten, wie sich die veränderte Interessenlage der Akteure durch den Bedarf des Privatmarktes an staatlichem Kapital und einer somit entgegengesetzten Motivation zwischen staatlichen und privaten Akteuren auf die PPP-Policy-Netzwerke sowie Konstellationen und Interaktionen der Akteure auswirken wird. Ebenso ist die Frage interessant, ob neue Akteure zu den Netzwerken hinzukommen und/oder alte verschwinden werden. Auch wird das bisherige Konzept von Public Private Partnerships durch die Eingriffe des Staates in die Privatwirtschaft sowie die Beteiligung von staatlichen Akteuren an Privatunternehmen und Banken durch die „De-Facto-Existenz“ neuer Formen von öffentlich-privaten Kooperationen, die den Kriterien von Public Private Partnerships entsprechen könnten, massive Veränderungen erfahren.

Letztendlich wird die Zukunft zeigen ob die PPP-Policy-Netzwerke Segen oder Fluch, nicht nur für die an den Netzwerken beteiligten Akteure, sondern auch für die nicht involvierten aber betroffenen Parteien (wie z.B. die Nutzer der PPP-Projekte oder die Gesamtheit der Steuerzahler) sind. Um dieses jedoch vernünftig beurteilen zu können wird es unerlässlich sein die grundlegenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen und -kalkulationen der entsprechenden Projekte zu verbessern und transparenter zu gestalten, eine Aufgabe, denen die PPP-Policy-Netzwerke trotz entgegengesetzter, kommunizierter Absichten bis dato noch relativ wenig Aufmerksamkeit zukommen ließen.

VIII. Anhang

Liste der Mitglieder der High-Level-Gruppe Kinnocks 1996

Annex 1: MEMBERS OF THE HIGH-LEVEL PLENARY GROUP

Name	Ctr	Company/Address
Neil Kinnock	EC	CHAIRMAN, Transport Commissioner of the European Commission
Lallemand, Luc	B	Conseiller budgétaire au Cabinet du Ministère des Transports
Zacchi, Ole	DK	Permanent Secretary, Trafikministeren
Dr Sandhäger	D	Ministerialdirektor, Bundesverkehrsministerium
Dr Stratos Papadimitriou	EL	Interministerial TENs Committee, Ministry of National Economy
Javier Santamaría	E	Asesor Ejecutivo del Gabinete del Ministro, Ministerio de Fomento
Martinand, Claude	F	Président, Réseau Ferré de France (RFF)
Mangan, Pat	IRL	Assistant Secretary, responsible for land transport Department of Transport, Energy and Communications
Vinci Giacchi, Achille	I	Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione
Kessler, Fernand	L	Secrétaire Général, Ministère des Transports
van der Plas, S.	NL	Secretary-General Ministry of Transport, Public Works and Water Management
Brenner, Walter	A	Persönlicher Berater des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr
R de Matos Oliveira Sérgio	P	Ministério do Equipamento do Planeamento e da Administração do Território
Tervalva, Juhani	FIN	Head of Unit, Ministry of Transport and Communications
Persson, Magnus	S	State Secretary, Ministry of Transport and Communications
Burchell, Andrew	UK	Head of Strategy and Analysis Unit, Department of Transport
Mr Poupert-Lafarge	F	Directeur Général Économie et Finance, Bouygues
Mr Franco-Carraro	I	President, Impregilo SpA
Mr Ludwig	NL	Member of the Board, Ballast Nedam International
Mr Heinz Dürr	D	C.E.O., Deutsche Bahn AG
Mr J. M. Basañez Villaluenga	E	Chairman of the Board, ASECAP
Mr Michel Olivier	F	Directeur Général Adjoint, GEC-Alsthom - Transport
Dr Gert Vogt	D	Vorstandssprecher, Kreditanstalt für Wiederaufbau
Mr Nicholas J Wakefield	UK	Executive Director, SBC Warburg
Mr Henning Christophersen	DK	Managing Director
Mr Pehr G Gyllenhammar	S	Senior Adviser, Lazard Brothers
Mr Claes de Neergaard	EIB	Vice-President of the European Investment Bank
Mr David McGlue	EIF	Member of Financial Committee

Quelle: Antwort des Europäischen Kommissariats für Energie und Transport auf persönliche Anfrage (Antwort durch Milosz Momot, Policy Officer der Europäischen Kommission, am 2. April 2009)

IX. Abkürzungsverzeichnis

ASECAP	-	Association Européenne des Concessionnaires d'Autoroutes et d'ouvrages à Péage/Europäische Assoziation für Autobahnkonzessionen und -gebühren
BMVBS	-	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
DG TREN	-	Directorate-General for Transport and Energy
DIfU	-	Deutsches Institut für Urbanistik
EC	-	European Commission/Europäische Kommission
EIB	-	Europäische Investitionsbank
EU	-	Europäische Union
EPEC	-	European PPP-Expertise-Centre/Europäisches PPP-Experten-Zentrum
GBP	-	Britische Pfund Sterling (Währung)
IBM	-	International Business Machines
NPM	-	New Public Management
OECD	-	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PFI	-	Private Finance Initiative
PPP	-	Public-Private Partnership
PwC	-	PricewaterhouseCoopers
TEN-T	-	Trans-European Network for Transport
UTFP	-	Unità tecnica per la Finanza di Progetto

X. Abbildungsverzeichnis

Grafik 1:	Der interaktionszentrierte Policy-Prozess	S. 10
Grafik 2:	Die Interaktionsarten im Policy-Prozess	S. 19
Grafik 3:	Der Wert der abgeschlossenen PPPs in Europa	S. 28
Grafik 4:	Die sektorale Verteilung der PPPs in Europa (ohne UK) . .	S. 28
Grafik 5:	Die theoretischen Konstellationen der Policy-Akteure . . .	S. 52
Grafik 6:	Das europäische PPP-Policy-Netzwerk	S. 72

XI. Literaturverzeichnis

- Andersen, Christoph (2006): Wettbewerb und Kooperation in der öffentlichen Dienstleistungsproduktion; Erschienen in: Birkholz, Kai/Maaß, Christian/ von Maravić, Patrick/Siebart, Patricia (Hrsg.) (2006): Public Management – Eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis - Festschrift für Christoph Reichard; Universitätsverlag. Potsdam.
- Barth, Thomas (2008): PPP-Public Private Partnership oder Privat macht Public Pleite?; Erschienen auf der Homepage des Heise-Zeitschriften-Verlags unter: <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/28/28125/1.html> (Zugriff: 20.03.2009).
- Beyme, Klaus von (2000): Die politischen Theorien der Gegenwart: Eine Einführung; Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Bingisser, Stefan; Bolz, Urs; Cathomen, Ivo; Oehry Werner (2005): Public Private Partnership – ein neuer Lösungsansatz für die Schweiz: Erschienen auf der Homepage PricewaterhouseCoopers' Schweiz unter: http://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_public/pwc_ppp_loesungsansatz_ch_d.pdf (Zugriff: 28.10.2008).
- Bolduan, Gordon (2008): Kultur der Fehlinformation; In: Technology Review 01/2008. Erschienen auf der Homepage: <http://www.heise.de/tr/Kultur-der-Fehlinformation--/artikel/101614/1/0> (Zugriff: 22.10.2008).
- Bolz, Urs (2007): PPP - International und in der Schweiz; Erschienen auf der Homepage des Wissensportals über Entwicklungen im öffentlichen Sektor unter: http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Seiten/dossier_18_international_schweiz.aspx (Zugriff: 27.12.2008).
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit (2007): Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung; Erschienen in ZögU - Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 30. Jg. 3/2007. Nomos. Baden-Baden.
- Calboli, Paulucci de (2007): Strategies and Instruments for PPP Development; Erschienen auf der Homepage der Italienischen PPP-Taskforce unter: http://www.utfp.it/docs/Paulucci_PPP_Rome_23102007.pdf (Zugriff: 02.10.2008).
- Castells, Manuel (2001): Bausteine einer Theorie der Netzwerkgesellschaft; Erschienen in: Berliner Journal für Soziologie 4/2001.
- Deloitte Research (2006): Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships; Erschienen auf der Homepage Deloitte Researchs unter: [www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/us_ps_ClosingInfrastructureGap2006(1).pdf) (Zugriff: 10.10.2008).
- Desiderio, Matthieu (2008): Public Private Partnerships, French practices and evolutions; Erschienen auf der Homepage Transport Information Group unter: <http://en.transport-expertise.org/index.php/2008/02/26/public-private-partnerships->

french-practices-and-evolutions/ (Zugriff: 03.11.2008).

- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2008): PPP – Wirtschaftlichkeit, Qualitäten, Beratung Partnerschaft; Berlin.
- Europäische Investitionsbank (EIB) (1998): Die EIB und öffentlich/private Partnerschaften; In: EIB-Informationen 2-1998, Nr. 97. Erschienen auf der Homepage der EIB unter: http://eib.europa.eu/attachments/general/bei_info/bei_info97_de.pdf (Zugriff: 10.10.2008).
- Europäische Investitionsbank (EIB) (2004): Die Rolle der EIB im Bereich öffentlich-private Partnerschaften (PPP); Erschienen auf der Homepage der EIB unter: http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_de.pdf (Zugriff: 10.10.2008).
- Europäische Kommission (EC) (1995): Grünbuch zur Innovation (com(95) 571).
- Europäische Kommission (EC) (2003): Mitteilung der Kommission - Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes: Neue Formen der Finanzierung Interoperable elektronische Mautsysteme (com(03) 132).
- Europäische Kommission (EC) (2004): Green Paper on Public-Private Partnerships and community law on public contracts and concessions (com(04) 327).
- Europäische Kommission (EC) (2007): Entwurf einer Mitteilung der Kommission über die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen auf die Gründung und die Führung von institutionalisierten ÖPP; Erschienen auf der Homepage des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft unter: [http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/359020EF246F06B8C125741A003C9D7D/\\$file/ipp-com-de.pdf](http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/359020EF246F06B8C125741A003C9D7D/$file/ipp-com-de.pdf) (Zugriff: 01.02.2009).
- Europäisches PPP-Experten-Zentrum (EPEC) (2008 a): EPEC Presentation to the 3 J's Conference - The contribution of PPP to Economic and Social Infrastructure investment in the EU & in Central and Eastern Europe; Erschienen auf der Homepage des EPEC unter: <http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/Bratislava%20slides.pdf> (Zugriff: 15.01.2009).
- Europäisches PPP-Experten-Zentrum (EPEC) (2008 b): Building bridges for PPPs; Erschienen auf der Homepage des EPEC unter: http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/02_EPEC-building_bridges_for_PPPs_en_3_.pdf (Zugriff: 15.01.2009).
- Europäisches PPP-Experten-Zentrum (EPEC) (2008 c): Press Release European institutions take lead on PPP expertise; Erschienen auf der Homepage des EPEC unter: http://www.eib.org/epec/infocentre/documents/01%20EPEC%20Press%20Release_en.pdf (Zugriff: 15.01.2009).

- Europäische Union (1993): EU-Directive on the application by Member States of taxes on certain vehicles used for the carriage of goods by road and tolls and charges for the use of certain infrastructures; (93/89/EEC).
- Frey, Bruno S. (1997): Institutions: The Economic Perspective; Erschienen in: Steunenberg, Bernard/Vught, Frans van (1997): Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making. Kluwer Academic Publishers. Boston.
- Greve, Carsten/Hodge, Graeme (2005): The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience; Inc NetLibrary. Cheltenham, UK.
- Heinelt, Hubert/Smith, Randall (1996): Policy Networks and European Structural Funds; Adlershot. Avebury.
- Heinz, Werner (2005): Public Private Partnerships: Principles, Opportunities and Risks. Lecture given in the course of AER CENTURIO INTERREG III – Conference of the Assembly of European Regions in Ponta Delgada (Azores); Erschienen auf der Homepage des Deutschen Instituts für Urbanistik unter: <http://www.difu.de/index.shtml?/english/occasional/05-heinz-ppp.shtml> (Zugriff: 23.10.2008).
- Helco, Hugh/Wildavsky, Aaron (1974): The private government of public money: community and policy inside British politics; University of California Press. Berkeley.
- Héritier, Adrienne (1993): Policy-Netzwerkanalysen als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik; Erschienen in: dies. (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24.
- High-Level-Group on the Trans-European Network (1997): Communication of the European Commission to the council, to the European Parliament to the Economic and Social Committee and to the Committee of regions on Public Private Partnerships in Trans-European Network Projects (com(97)453); Erschienen auf der Homepage des Archive of European Integration unter: http://aei.pitt.edu/3511/01/000661_1.pdf (Zugriff: 01.11.2008).
- High-Level-Group on the Trans-European Network (2003): High-Level-Group on the Trans-European Network Report; Erschienen auf der Homepage der Europäischen Kommission unter: http://ec.europa.eu/ten/transport/revision/hlg/2003_report_kvm_en.pdf (Zugriff: 01.11.2008).
- Hodge, Greame (2004): The risky business of Public-Private Partnerships; Erschienen in: Australian Journal of Public Administration, 63(4).
- Huxham, Chris/Vangen, Siv (2000): What makes partnerships work?; Erschienen in: Osborne, Stephen P. (Hrsg.) (2000): Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective, Routledge, London.

- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A. (1993): Policy change and learning: An advocacy coalition approach; Westview Press. Boulder, Colorado.
- Keymer, Gordon C. (2006): Best Practice in Public Private Partnerships; Erschienen auf der Homepage des Committee of Regions unter: cor.europa.eu/eppweb/documents/articles/Keymer-ppp-RRM.doc (Zugriff: 12.03.2009).
- Klijn Erik-Hans/ Koppenjan, Joop (2000): Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance; Erschienen in: Public Management Review; 2(1).
- Klijn, Erik-Hans/ Teisman, Geert R. (2000): Governing public-private partnerships: analyzing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships; Erschienen in: Osborne, Stephen P. (Hrsg.) (2000): Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective. Routledge. London.
- Klijn, Erik-Hans/ Teisman, Geert R. (2002): Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?; Erschienen in: Public Administration Review 62(2).
- Klijn, Erik-Hans/Teisman, Geert R. (2003): Institutional and Strategic Barriers to Public-Private-Partnerships: An Analysis of Dutch cases; Erschienen in: Public Money & Management. 23(3).
- Lindner, Stephen H. (2000): Coming to Terms With the Public-Private Partnership. Erschienen in: Rosenau, Pauline Vaillancourt (2000): Public-private policy partnerships; MIT press. Cambridge, Massachusetts.
- Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland; Kohlhammer. Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme : Grundriss einer allgemeinen Theorie; Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Mühlenkamp, Holger (2005): Public Private Partnership ökonomisch analysiert - Eine Abhandlung aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie; Erschienen auf der Homepage der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer unter: <http://www.hfv-speyer.de/muehlenkamp/Publikationen/%D6U%20aus%20der%20Sicht%20der%20NI%D6.pdf>. (Zugriff: 23.11.2007).
- Osborne, Stephen P. (Hrsg.) (2000): Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective; Routledge. London.
- Pemberton, Hugh (2001): Britain, governance and the 1960s. paper given to the conference of the European Group on Public Administration, workshop on public governance, Vaasa, 5-8 September 2001; Erschienen auf der Homepage der University of Bristol unter:

<http://seis.bris.ac.uk/~hihrp/Seminars/2001%20EGPA%20Governance%20in%20the%201960s.pdf> (Zugriff: 22.01.2009).

- Pollitt, Christopher (2003): Partnerships, Joined-up Government, the Information Age; Erschienen in: The Essential Public Manager; Open University Press. Maidenhead, Philadelphia.
- Positively public (2005): Overview of Public Private Partnerships in the UK; Erschienen auf der Homepage der UNISON unter: <http://www.unison.org.uk/acrobat/B1924.pdf> (Zugriff: 02.10.2008).
- PricewaterhouseCoopers (2005): Delivering the PPP promise - A review of PPP issues and activity; Erschienen auf der Homepage PricewaterhouseCoopers' unter: [http://www.pwc.com/extweb/industry.nsf/docid/D6E013E956CAA8C985257280007B9ED5/\\$File/promise-report-301105.pdf](http://www.pwc.com/extweb/industry.nsf/docid/D6E013E956CAA8C985257280007B9ED5/$File/promise-report-301105.pdf) (Zugriff: 10.10.2008).
- Reaktionen auf EU-Greenpaper; Erschienen auf der Homepage der Europäischen Union unter: http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/public_procurement/partenariat_public-priv&vm=detailed&sb=Title (Zugriff: 02.11.2008).
- Reaktion PwCs auf EU-Greenpaper; Erschienen auf der Homepage der Europäischen Union unter: http://circa.europa.eu/Public/irc/markt/markt_consultations/library?l=/public_procurement/partenariat_public-priv/undertakings/vereinigtes_knigreich/price-waterhouse-coopers/_EN_1.0_&a=d (Zugriff: 02.11.2008).
- Rhodes Roderick A. W. (1986): European Policy Making, Implementation and Sub-Central Governments: a survey; European Institute of Public Administration. Maastricht.
- Rhodes, Roderick A. W. (1997): Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability; Open University Press. Philadelphia.
- Roedl und Partner Rödl & Partner GbR (Hrsg.) (2006): Public-Private Partnership (PPP) leicht gemacht – In 5 Schritten zu Erfolg; Erschienen auf der Homepage der Roedl & Partner GbR unter: [www.roedl.md/inhalt/kompetenz/produkte/pmc/pdf/060412_PMC_Leitfaden .pdf](http://www.roedl.md/inhalt/kompetenz/produkte/pmc/pdf/060412_PMC_Leitfaden.pdf) (Zugriff: 22.11.2007).
- Rosenau, Pauline Vaillancourt (2000): Public-private policy partnerships; MIT press. Cambridge, Massachusetts.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen; Erschienen in: Arthur Benz et al. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Campus. Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. (1997): Games real actors play actor-centered institutionalism in policy research. Theoretical lenses on public policy; Westview Press. Boulder, Colorado.

- Steunenbergh, Bernard/Vught, Frans van (1997): Political institutions and public policy: Perspectives on European decision making; Kluwer Academic Publishers. Boston.
- Tsebelis, George (2002): Veto Players – How Political Institutions Work; Russel Sage Foundation. New York.
- UK-Prime Minister and Minister Cabinet Office (1999): Modernising Government; Erschienen auf der Homepage des Archivs für öffentliche Dokumente unter: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-01.htm> (Zugriff: 12.01.2009).
- Vassalos, Yiorgos (2008): Commission's Expert Groups dominated by industry; Erschienen auf der Homepage der Alliance for Lobbying Transparency & Ethics Regulation (ALTER-EU) unter: <http://www.alter-eu.org/en/news/2008/03/25/commission%E2%80%99s-expert-groups-dominated-industry> (Zugriff: 16.02.2009).
- Wettenhall, Roger (2003): the Rethoric and Reality of Public-Private Partnerships; Erschienen in: Public Organization Review. Kluwer Academic Publishers. Norwell.
- Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2007): Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt; Erschienen in: dies. (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.

Homepages:

- Homepage Arvato unter: www.arvato.de
- Homepage der Europäischen Kommission unter: www.ec.europa.eu
- Homepage des European PPP-Excellence-Centre unter: <http://www.eib.org/epec/infocentre/index.htm>
- Homepage der Europäischen Union unter : www.europa.eu
- Homepage Partnerschaften Deutschland unter: <http://www.oepndag.de/>
- Homepage der PPP-Taskforce Deutschland unter: <http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Public-Private-Partnership-PPP-,3087/PPP-Task-Force-im-BMVBS.htm>
- Homepage Partnerships UK unter: <http://www.partnershipsuk.org.uk/View-News.aspx?id=93>
- Homepage der PPP-Taskforce der Niederlande unter: http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis_en_innovatie/publiekprivatesamenwerking/index.aspx
- Homepage der PPP-Taskforce Frankreich unter: <http://www.fondation-igd.org/>
- Homepage der PPP-Taskforce Italien unter: <http://www.utfp.it/>
- Homepage PricewaterhouseCoopers unter: www.pwc.com

Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

In dieser Reihe erschienen:

- Band 1** Polzer, Tobias: Verwendung von Performance-Informationen in der öffentlichen Verwaltung : eine Untersuchung der Berliner Sozialhilfeverwaltung / Tobias Polzer. - 83 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42357
- Band 2** Radke, Marlen: Die Balanced Scorecard zur Unterstützung der politischen Planung und Steuerung der Vorhaben einer Landesregierung / Marlen Radke. - 85 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-42395
- Band 3** Krischok, Arndt: Die Rolle von Policy-Netzwerken in Public Private Partnerships / Arndt Krischok. – 98 S.
2010 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-43046