

Public-Private Partnership - Hybridvarianten der Dienstleistungsproduktion

Projektlaufzeit: 2001-2008

Projektbeschreibung

Das Forschungsvorhaben "Public Private Partnership - Hybridvarianten der Dienstleistungsproduktion" des Wissenschaftszentrums Berlin war in das BMWF-geförderte Verbundprojekt "Forschung zur Förderung internationalen Benchmarkings der Dienstleistungswirtschaft in Deutschland" des Fraunhofer Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation integriert. Darin sollten Ansatzpunkte für Aufhol- und Vorsprungsstrategien entwickelt werden, die dazu beitragen, den deutschen Dienstleistungssektor "fit" für die Zukunft zu machen und den Anschluss an führende Serviceökonomien zu erreichen.

Das Teilprojekt des WZB untersuchte international vergleichend sektorenübergreifende Kooperationen im öffentlichen Sektor und zielte auf die Identifizierung von Chancen und Risiken so genannter Public-Private Partnerships im Wandlungsprozess lokaler Staatlichkeit. Ausgangspunkt der Forschung waren zwei Tendenzen, die im Zuge der Restrukturierung des öffentlichen Sektors in den ökonomisch entwickelten OECD-Staaten spätestens seit den 1990er Jahren beobachtet werden können.

Im Paradigma des "New Public Managements" konzentrierten sich staatliche Instanzen zunehmend auf ihre jeweilige Gewährleistungsfunktion für Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Die organisatorische und finanzielle Verselbständigung administrativer Einheiten, die Einführung unterschiedlicher Wettbewerbsmodelle, die auch Kund/innen neue Wahlmöglichkeiten - etwa im Rahmen von Voucher-Systemen - eröffneten, sowie materielle Privatisierungen sind Formen einer neuen Leistungstiefenpolitik. Im Rahmen des Leitbildes einer "Local Governance" bzw. "New Public Governance" wurde ein inklusives und partizipatives Politik- und Leistungserbringungsmodell verfolgt, in dem die Aktivierung gesellschaftlicher Organisationen und die sektorenverschränkende Kopplung von administrativen Einheiten, non-profit-Organisationen, Unternehmen und Verbänden beabsichtigt war. Angestrebt wurden unterschiedliche Beteiligungs- und Kooperationsmodelle, wie z.B. Zukunftswerkstätten, Entwicklungskonferenzen, Agendaprozesse, strategische Partnerschaften.

Als empirisches Resultat der beteiligungs- und effizienzorientierten Transformationsprozesse im öffentlichen Sektor der OECD-Staaten ist festzustellen, dass sich zunehmend unterschiedliche 'gemischte' Arrangements zwischen öffentlichen Einrichtungen, privatgewerblichen Leistungsanbietern und Dritt-Sektor-Organisationen herausgebildet haben, in denen "Dienstleistungen im öffentlichen Interesse" erbracht werden. Strategische Partnerschaften in der Stadtentwicklung und in der Verkehrspolitik sind mittlerweile ebenso verbreitet wie gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die ortsgebundene Ver- und Entsorgungsleistungen erbringen. Für diese öffentlich-privaten Kooperationen, in denen unterschiedliche Rationalitäten und Ressourcen kombiniert werden, hat sich der Begriff der "Public-Private Partnership" eingebürgert.

Die zentrale Forschungsfrage des WZB-Vorhabens war, welchen Beitrag öffentlich-private Kooperationen dazu leisten, Innovationen im Dienstleistungssektor voranzutreiben und unter welchen Bedingungen dies geleistet werden kann.

Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden im internationalen Vergleich – auf Basis von Experteneinschätzungen aus Dänemark, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz und Deutschland – sog. "gute Beispiele" ausgewählt, die mit Hilfe eines Methodenmixes qualitativ untersucht wurden. Dabei lag der Fokus auf der gemeinsamen Produktion (also nicht ausschließlicher Ko-Finanzierung!) von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse. Die partnerschaftlichen Arrangements waren zudem in zwei unterschiedlichen Feldern angesiedelt, nämlich in den Bereichen:

1. soziale (personengebundene) Dienstleistungen auf kommunaler Ebene (z.B. Kinderbetreuung, Jugendhilfe, Seniorenpolitik und Beschäftigungsförderung);
2. technische (infrastrukturelle) Dienstleistungen auf kommunaler Ebene (z.B. Telekommunikation, Ver- und Entsorgungsdienstleistungen, Stadtplanung).

Das Erkenntnisinteresse des Projektes differenzierte sich in folgende leitende Fragestellungen aus:

- Welche sozioökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sind für PPPs besonders förderlich bzw. hinderlich?
- Welches sind die Entstehungsbedingungen und Gestaltungsprinzipien erfolgreicher PPPs?
- Wie sind ihre Leistungsprozesse organisiert und in den Gesamtprozess der Erstellung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse integriert?
- Auf welche Weise wird das Wissen in öffentlich-privaten Arrangements ausgetauscht bzw. generiert?
- Welche Innovationswirkungen haben PPPs auf Dienstleistungen und Beschäftigung?

Die fallstudienbasierten Forschungsergebnisse dienten dazu, die Funktionsbedingungen von leistungsfähigen Public-Private Partnerships und deren Beitrag zur Modernisierung des öffentlichen Sektors zu verstehen.

Die Ergebnisse sind u.a. in den folgenden Publikationen zusammengefasst:

Oppen, Maria (2009), „Wissen und Vertrauen in transsektoralen Governance-Arrangements“, in: Sebastian Botzem, Jeanette Hofmann, Sigrid Quack, Gunnar Folke Schuppert, Holger Straßheim (Hrsg.), Governance als Prozess - Koordinationsformen im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 503-525.

Oppen, Maria (2008): „Governance und Innovation: Potenziale öffentlich-privater Zusammenarbeit“. In: Peter Biwald, Elisabeth Dearing, Thomas Weninger (Hg.): Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer, Wien, Graz: neuer wissenschaftlicher Verlag, S. 314-326.

Oppen, Maria, Detlef Sack (2008): „Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships“. In: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS, Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 259-281.

Oppen, Maria (2007): "Lokale Governance und Perspektiven der Dienstleistungsarbeit", in: Hildebrandt, Eckart, Ulrich Jürgens, Maria Oppen, Christina Teipen (Hg.), Arbeitspolitik im Wandel. Entwicklung und Perspektiven der Arbeitspolitik, Berlin: edition sigma, S. 85-118.

Oppen, Maria (2006): Innovation durch Grenzziehung – zur Produktivität von Grenzen in Public-Private Partnerships. In: Ariane Berthoin Antal, Sigrid Quack, (Hg.): Grenzüberschreitungen – Grenzziehungen. Implikationen für Innovation und Identität. Festschrift für Hedwig Rudolph. Berlin: edition sigma, S. 273-299

Oppen, Maria (2005): Innovationspotenziale von Public Private Partnerships: Bedingungen für Wissenstransfer und Kompetenzentwicklung. In: Walter Ganz, Josephine Hofmann (Hg.): Fit4Service - Benchmarking für die Dienstleistungswirtschaft. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag, S. 207-237

Oppen, Maria, Detlef Sack, Alexander Wegener (2005): German Public-Private Partnerships in Personal Social Services: New Directions in a Corporatist Environment. In: Graeme Hodge, Carsten Greve (Eds.): The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from International Experience. Cheltenham, UK, Northampton, MA: Edward Elgar, S. 269-289

Oppen, Maria, Detlef Sack, Alexander Wegener (2005): „Neue soziale Partnerschaften in staatlich regulierten Wohlfahrtsmärkten“. In: Maria Oppen, Detlef Sack, Alexander Wegener (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Sonderband der Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Berlin: edition sigma, S. 153-178

Oppen, Maria, Detlef Sack, Alexander Wegener (2003): „Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen“, Discussion Paper SP III 2003-117, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 49 S.

Oppen, Maria (2002): „Ideenmanagement gestalten, Wissenspotenziale ausschöpfen, Service-Performanz steigern“. In: Walter Ganz, Josephine Hofmann (Hg.): Fit for Service Report 2002: Dienstleistungsbenchmarking. Stuttgart: Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (auf CD; ISBN 3-8167-6234-4, auch in englischer Übersetzung)

Sack, Detlef (2003): Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemischwirtschaftliche Unternehmen, Heft 4/2003, 353-370

Sack, Detlef (2005a): Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag – Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Public Private Partnership – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen. Baden-Baden: Nomos, 51-76

Sack, Detlef (2005b): Staat, Markt und Partnerschaft? Zum institutionellen Wandel durch sektorübergreifende Kooperation, in: Haus, Michael (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 132-154

Sack, Detlef (2007): Spiele des Marktes, der Macht und der Kreativität – Öffentlich-private Partnerschaften und lokale Governance. In: Schwalb, Lilian/ Walk, Heike (Hrsg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden, S. 251-278

Projektmitarbeiter

Wissenschaftliche MitarbeiterInnen

Maria Oppen (Projektleiterin)

Friedrich Hauss (braintools)

Karsten Schneider

Detlef Sack

Studentische Hilfskraft

Janet Merkel

Sekretariat

Friederike Theilen-Kosch