

DR. THOMAS HART | CAROLIN WELZEL (*Hrsg.*)



Public Private Partnerships und E-Government



Strategien für die Zukunft vor Ort

Inhalt



Balanced E-Government: Herausforderungen heute 4

I	Auf dem Weg zur Datenautobahn	4
II	Was Bürger wollen – Nutzeransprüche an E-Government	6
III	Keine Reformerfolge ohne Restrukturierung	8
IV	Wie E-Government Geld spart	9
V	Baustein einer Bürgergesellschaft	10
VI	Gutes E-Government – Ein Fazit	12

Public Private Partnerships und E-Government: Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation 15

I	Vorwort zur Studie	17
II	Executive Summary	18
III	Public Private Partnerships im E-Government: Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation	24
1	Einleitung	24
2	E-Government und PPP – Definition und allgemeine Rahmenbedingungen	27
3	Vor- und Nachteile von PPP	29
4	Klärungs- und Konfliktsituationen	32
5	Überblick bezüglich gebräuchlicher und möglicher PPP-Formen	35
	5.1 PPP-Grundformen	35
	5.2 Blick über den nationalen Tellerrand	38
	5.3 Zentralisierungstypen	39

6	Ausgewählte bundesdeutsche und internationale Fallbeispiele	40
6.1	PPP mit Beteiligung der deutschen Bundesländer	40
6.2	PPP mit Beteiligung von Stadtstaaten bzw. Großstädten	43
6.3	PPP von und zwischen bundesdeutschen Kommunen	48
6.4	Internationale Fallbeispiele	49
7	Das Lösungspotential der Organisationsform PPP im E-Government	52
8	Phasen der Vorbereitung und Umsetzung einer PPP	56
8.1	Aufgabenbestimmung–Vorbereitung öffentlich-privater Kooperation im E-Government	56
8.2	Entscheidungsphase	61
8.3	Umsetzungsphase	62
8.4	Umfeldanalyse und Evaluation	65
9	Fazit: Verallgemeinerbare Erfolgsfaktoren für PPP	66
10	Checkliste zur Beurteilung einer PPP-Idee	68
10.1	Vorbereitung	68
10.2	Entscheidung	68
10.3	Umsetzung	69
11	Service-Teil	70
11.1	Glossar	70
11.2	Internetadressen	74
11.3	Literatur-Tipps zum Thema „Public Private Partnerships“	77
11.4	Publikationsempfehlungen aus der Bertelsmann Stiftung	80
11.5	Dokumentation: Eckpunkte eines PPP-Vertrages	83
11.6	Vitae der Herausgeber	85

Impressum

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
☎ 0 52 41.81 81 328
📠 0 52 41.81 6 81 328
www.bertelsmann-stiftung.de

Redaktion

Dr. Thomas Hart,
Projektmanager, Bertelsmann Stiftung
Carolin Welzel,
Projektmanagerin, Bertelsmann Stiftung

Gestaltung

Boris Kessler, *Schloß Holte*

Foto

Skop Media, *Berlin*

Produktion

Gieselmann Druck, *Bielefeld*

Informationen zum E-Government-Projekt der
Bertelsmann Stiftung finden sich unter www.begix.de

Balanced E-Government: Herausforderungen heute*

THOMAS HART

I Auf dem Weg zur Datenautobahn

Informationsrevolution: Nicht von ungefähr hat sich dieser dramatisch anmutende Begriff eingebürgert, um die durch technische Fortschritte ausgelösten Veränderungen von Politik und Gesellschaft zu beschreiben. Ob im Arbeitsleben, dem privaten Bereich, oder der politischen Kommunikation: Das Internet und die damit verbundene digitale Kommunikation werden mehr und mehr zu selbstverständlich genutzten Instrumenten des täglichen Lebens. Und auch vor Politik und Verwaltung macht die Einführung neuer Medien nicht Halt. Die elektronischen Medien werden zu einem immer wichtigeren Mittel, um intern Daten umzuschlagen und mit der Öffentlichkeit in Austausch zu treten. Der Anstieg der Netznutzung beschleunigt die Kommunikation, Ereignisse gelangen unmittelbar an die Öffentlichkeit und werden kurz darauf von anderen überlagert, die Halbwertszeit von Informationen sinkt während die Datenflut bislang unbekannte Ausmaße annimmt.

Soweit die Theorie. Die Realität sieht anders aus. Allzu häufig fehlt im öffentlichen Sektor ein strategischer ganzheitlicher Ansatz ebenso wie die Fähigkeit, schnell und flexibel neue Wege in der Kommunikation zwischen Staat und Bürger zu testen. Technische Wandlungsprozesse wurden von der Gesellschaft selbstverständlich, aber äußerst selektiv und punktuell über die Anwendung ideeller und institutioneller Filter mit vollzogen. Es ist nicht zu erkennen, ob es jemals einen Entwicklungszeitpunkt gab, an dem der Übergang zur Informationsgesellschaft

und die daraus für die öffentliche Hand resultierenden Herausforderungen wirklich Gegenstand einer hinterfragenden und zukunftsorientierten Diskussion unter Einbindung aller relevanten Körperschaften gewesen ist.

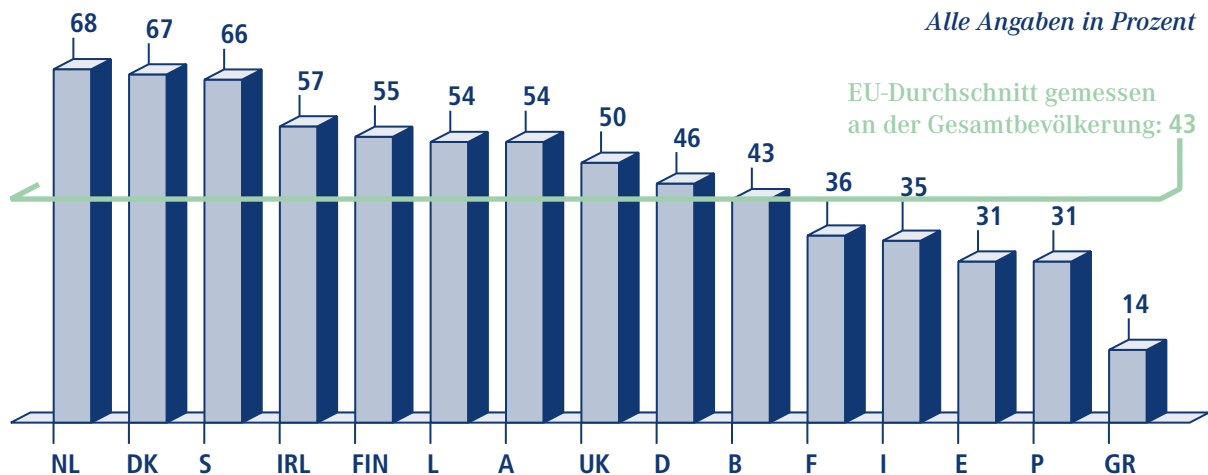
Konkrete Züge nahm die Debatte über Potenziale und Probleme erst in den vergangenen Jahren an, als unter dem Terminus „E-Government“ wesentliche Teilbereiche des Gesamtkomplexes subsumiert werden konnten. E-Government ist ein Sammelbegriff für Maßnahmen des öffentlichen Sektors in Bund, Ländern und Kommunen, die sich des Internet und anderer elektronischer Medien bedienen, um Verwaltungsprozesse für Bürger, Unternehmen und weitere Zielgruppen transparenter und effektiver zu gestalten und den verwaltungsinternen Daten-Austausch zu optimieren.

Drei Faktoren verleihen dem E-Government eine tragende Rolle im Aufbau der noch jungen „Netzwerkgesellschaft“:¹

1. Die Elektronisierung der Kommunikation zwischen öffentlichem Sektor und Bürgern bietet neue Möglichkeiten der Partizipation und Interaktion. Die 24/7-Verwaltung ist kein zynischer Witz mehr, sondern ebenso Realität wie die Annäherung räumlich, ethnisch oder inhaltlich von politischen Prozessen entfernter Bürger an Staat und Verwaltung. Zeiterparnis und Bequemlichkeit sind weitere Zugewinne. Zudem können die neuen Transaktionsformen zu einem vertieften Verständnis des Bürgers für staatliches Handeln und damit letztendlich zu einer stärkeren Akzeptanz des Staates beitragen.

* Dieser Beitrag beruht auf dem Artikel von St. Friedrichs, Th. Hart, O. Schmidt: „Balanced E-Government: Visionen und Prozesse zwischen Bürgernähe und Verwaltungsmodernisierung“, in „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B 39-40, 2002, S. 12-23.

1 Manuel Castells, Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie Das Informationszeitalter, Opladen 2001.



Quelle: Europäische Kommission, Eurobarometer 135, *Internet and the public at large*, Studie durchgeführt von Gallup, Nov. 2002

Abb. 1: Internet-Verbreitung in Europa (Anteil nationaler Haushalte mit Internetanschluss)

- Der Cyberspace braucht keine Ärmelschoner. Das neue Medium bietet die große Chance, verkrustete Strukturen aufzubrechen und veraltete Prozessmodelle zu überdenken. Realistische Ziele sind Effizienzgewinne und finanzielle Einsparungen. Nebenbei führt die Nutzung von Online-Informationsangeboten zu einem höheren Grad von Informiertheit beim Bürger, was Frustrationspotenziale im Kundenumgang auf beiden Seiten reduziert.
- E-Government ist ein Standortfaktor. Durch die Nutzung der Internet-Kommunikation für die Staat/Bürger-Interaktion wird auch die Nutzung der neuen Medien insgesamt gesteigert und zunehmend selbstverständlich. Dies führt wiederum zu einem Schub Richtung Mediengesellschaft, was industriepolitisch und im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Bedeutung ist.²

Will der öffentliche Sektor diese Entwicklung steuern und das Internet auf dem Weg zu einem produktiven Element des gesellschaftlichen Systems stützen, dann muss er aktiv werden. Bürger brauchen Motivation, ausreichende Zugangsmöglichkeiten, Wissen im Umgang mit der Technik und ein Verständnis für deren Nutzen, und der Staat kann, mit einem durchdachten Plan, zur Erfüllung aller Voraussetzungen entscheidend beitragen.

Obwohl fast alle Regierungen in den Industrieländern einer solchen Strategie folgen, sind im europäischen Vergleich deutliche Erfolgsunterschiede bei der

Durchsetzung erkennbar. Betrachtet man die Diskrepanz zwischen den Vorreitern etwa in Skandinavien und den Nachzüglern aus Europas Süden in Bezug auf die Frage, welche infrastrukturellen Voraussetzungen für eine sinnvolle Nutzung des Internet in diesen Ländern geschaffen wurden (siehe Abbildung unten), so lässt sich die folgende These aufstellen: Eine Gesellschaft, die nicht auf ein breites Fundament privater Internet-Nutzung zurückgreifen kann, wird auch Schwierigkeiten haben, die neuen Technologien zur Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung und zur Stärkung der demokratischen Grundlage – durch elektronische Formen der Partizipation – einzusetzen. Eine gut ausgebaute Internet-Versorgung ist wiederum ein starker Impuls zur weiteren Durchsetzung des Internet als Massenmedium.

Diese wechselseitige Dynamik gilt es mit innovativen Strategien und ohne institutionelle Scheuklappen zu nutzen und zu fördern. Kernpunkte in der Entwicklung des „Balanced E-Government“ der Zukunft sind eine stärkere Orientierung am Nutzer, die kreative Ausschöpfung von finanziellen Einsparpotenzialen und die Neuausrichtung der bisherigen Ansätze hin zu mehr partizipatorischen Elementen. Am Ende steht die Erkenntnis, dass E-Government für die Verwaltung kein bloßes Beiwerk ist, sondern eine außergewöhnliche Chance, mit Hilfe neuer Medien eine Modernisierung in Gang zu setzen, die nicht nur interne Prozesse, sondern auch das Verhältnis zum Bürger fundamental verbessert und effizienter gestaltet.

² Marco Brunzel sieht diesen Effekt auch auf kommunaler Ebene gegeben. Vgl. Marco Brunzel, *Kommunale Internetportale als Datendrehscheibe und Kommunikationsplattform*, in: Detlef Kröger (Hrsg.), *Internetstrategien für Kommunen*, Köln 2001, S. 227.

II Was Bürger wollen – Nutzeransprüche an E-Government

Noch 1996 waren E-Government-Initiativen von Regierungen und kommunalen Körperschaften an einer Hand abzuzählen. Seither sind weltweit Tausende von Projekten gestartet worden und jeden Tag kommen neue hinzu. Allein in den USA werden in den kommenden fünf Jahren voraussichtlich etwa 14 000 E-Government-Projekte realisiert werden. Nach Erhebungen des Taubman Center for Public Policy³ waren im Jahr 2001 bereits mehr als 90 Prozent der offiziellen Publikationen von Bundesregierung und Einzelstaaten der USA online abrufbar; mehr als die Hälfte aller staatlichen Datenbanken sind zur Zeit im Netz zugänglich. In „Electronic Reading Rooms“, eingerichtet im Zusammenhang mit einer Novelle des US-Informationsfreiheitsgesetzes, können die Bürger Einsicht in eine unüberschaubare Vielfalt von Regierungsdokumenten nehmen, die für sie von praktischem, intellektuellem oder wissenschaftlichem Nutzen sind. In den europäischen Ländern ist die Entwicklung noch nicht ganz so weit fortgeschritten, doch der Trend weist in dieselbe Richtung⁴: Die staatlichen Institutionen drängen seit Jahren mit aller Macht ins Netz.

Doch wie gehen die Bürger mit den neuen Angeboten um? Noch sind die US-Bürger Vorreiter bei der Internetkommunikation mit staatlichen Einrichtungen, doch die Europäer schließen zunehmend bei der Nutzung elektronischer Dienstleistungen von staatlichen Einrichtungen auf.⁵ In den am stärksten vernetzten Nationen verspricht die Online-Verwaltung bereits ein Alltagsphänomen zu werden: In Schweden haben schon nahezu 70 Prozent der Internet-Nutzer von staatlichen Websites Informationen abgefragt oder Dienstleistungen in Anspruch genommen. Und bezogen auf die gesamte Europäische Union lässt sich feststellen, dass die Hälfte der Internet-Nutzer schon einmal eine E-Government-Site angesteuert hat.⁶

Und welche Informationen rufen die Bürger ab, wie nehmen sie Online-Partizipationsangebote an? Der Nutzer steht zwar im Zentrum des E-Government-Universums, ist aber auch noch ebenso unerforscht wie der Mittelpunkt der realen Galaxis. Dieses Defizit ist logischer Ausdruck der bisher unterentwickelten Orientierung der Anbieter an ihren Nutzern als „Kunden“. Dabei gäbe es genügend Anknüpfungspunkte, aus den Grundlagen des Wirtschaftsmodells des Customer Relationship Management (CRM) ein Citizen Relationship Management zu entwickeln.⁷

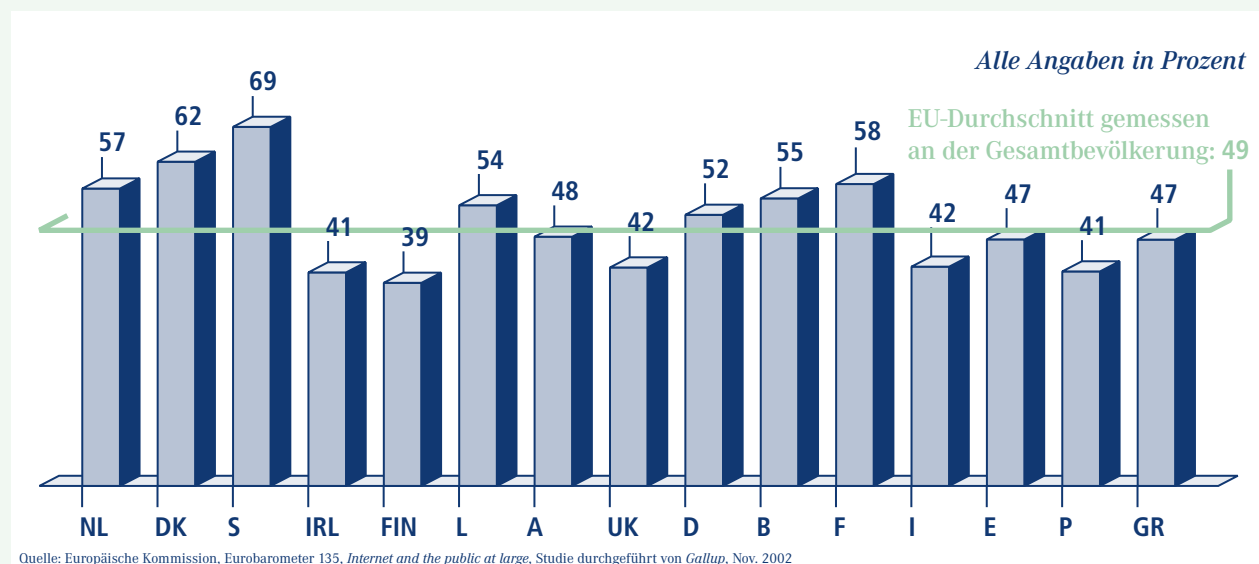


Abb. 2: Nutzungshäufigkeit von E-Government-Angeboten in Europa (Anteil nationaler Haushalte, die per Internet mit dem Staat kommuniziert haben)

3 Taubman Center for Public Policy, *State and Federal E-Government in the United States*, Providence/R.I. 2001.

4 Vgl. Europäische Kommission, *Web-based Survey on Electronic Public Services*, 3rd measurement Oktober 2002, durchgeführt von Cap Gemini, Ernst & Young im Auftrag der DG Information Society.

5 Vgl. Pew Internet & American Life Project, *The Rise of the E-Citizen: How People Use Government Agencies' Web Sites*, Washington 2002, www.pewinternet.org/reports/pdfs/PIP_Govt_Website_Rpt.pdf, und weitere Studien des Projektes.

6 Europäische Kommission, Eurobarometer, *Internet and the Public at large*, Studie durchgeführt von Gallup, Nov. 2002.

7 Vgl. Ansätze dazu bei Accenture: *E-Government* 2003.

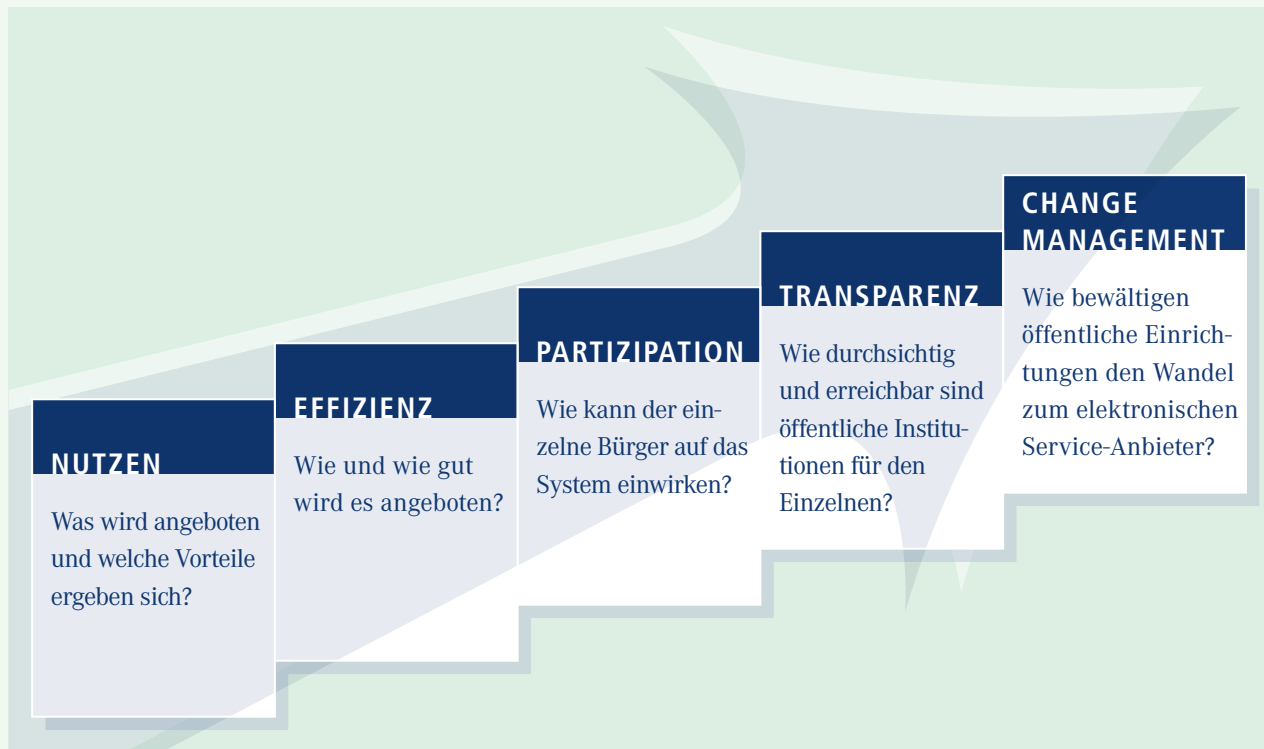


Abb. 3: Das Balanced-E-Government-Konzept

„Online gehen statt Schlange stehen“ bringt zwar Vorteile für den Bürger – und daraus erklärt sich sicherlich ein großer Teil der Begeisterung, mit der diese Angebote genutzt werden. Doch elektronisches Regieren reduziert sich nicht auf einen Zuwachs an Bequemlichkeit für den Einzelnen, sondern hat auch zentrale gesamtgesellschaftliche Funktionen: Die modernen Verwaltungsformen tragen zur Reaktivierung von Gemeinsinn und Staatsidentifikation bei. E-Government kann eine neue Kultur des gegenseitigen Austauschs zwischen öffentlichem Sektor und Bürgerschaft herstellen. Auch dies impliziert zumindest im übertragenen Sinne Effizienzgewinne für das Gemeinwesen und setzt eine konsequente Implementierung voraus. Die Bürger fordern Transparenz der öffentlichen Hand und wollen beteiligt werden.

Der „Balanced-E-Government“-Ansatz, den die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Unternehmensberatung Booz Allen Hamilton für ihre gleichnamige Untersuchung internationaler Best-Practice-Beispiele⁸ entwickelt hat, versucht, diese verschiedenen Faktoren, die den Erfolg eines E-Government-Angebotes ausmachen, in ein übergeordnetes Konzept zu

integrieren und ihre Interdependenzen aufzuzeigen: Ein effizientes Angebot wird nur möglich, wenn der Nutzer tatsächlich einen Nutzen sieht. Partizipationsmöglichkeiten stellen einen solchen Nutzen dar, können aber nur dann informiert genutzt werden, wenn Prozesse und Strukturen transparent dargeboten werden. Transparenz erleichtert die Orientierung, bringt Akzeptanz und schafft größere Effizienz an der Staat/Bürger-Schnittstelle, usw. Erfolgreich wird das Angebot durch ein konsequentes Change Management, das nur ein Ziel kennt: Mit einer ganzheitlichen Strategie durch die elektronischen Medien eine Balance herzustellen zwischen der Steigerung der Verwaltungs-Effizienz und der Stärkung der bürgerschaftlichen Partizipation.

Unter diesen Voraussetzungen kam die Studie internationaler E-Government-Initiativen zu einem ambivalenten Gesamtergebnis: Unbestreitbar ist, dass in den vergangenen Jahren bei der Realisierung von E-Government-Angeboten ein Quantensprung stattgefunden hat. Die Anzahl von einschlägigen Projekten weltweit hat längst ein quantitatives Niveau erreicht, das zu einer ausgeprägten Eigendynamik geführt hat.

⁸ Vgl. www.begix.de. Die ausführliche Dokumentation der Recherche ist erschienen als E-Government: Effizient verwalten, demokratisch regieren (Hrsg. von Th. Hart, St. Friedrichs, O. Schmidt, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung).

Es gibt eine lebendige Forschungslandschaft, der Vernetzungsgrad der im Feld engagierten Akteure nimmt ständig zu. Dennoch besteht weiterhin ein großer Bedarf an Expertise und Gestaltungswillen in Bezug auf die zentrale Forderung, durch elektronische Staat/Bürger-Kommunikation mehr Transparenz und Partizipation herzustellen. Die meisten Verwaltungseinheiten konzentrieren sich auf das Internet als Service-Medium und Portal für Verwaltungsdienstleistungen; als Instrument zur Förderung der Bürgergesellschaft wird es häufig nicht begriffen.⁹

Weder das eine noch das andere ist erreichbar, ohne auch auf institutioneller Ebene Anpassungen vorzunehmen. Die veränderte politische Kultur im Zuge der Informationsrevolution und der langsame Rückzug des traditionellen Wohlfahrtsstaates machen grundlegende Veränderungen in den Strukturen und überkommenen Verfahrensweisen des öffentlichen Sektors notwendig. E-Government eröffnet den Befürwortern einer solchen Verwaltungsmodernisierung neue Perspektiven. Die unüberschaubare Tragweite dieses Eingriffs in die tradierten Arbeitsprozesse der Verwaltung weckt jedoch naturgemäß besonders starke Beharrungskräfte und macht diesen Schritt gleichzeitig so immens wichtig für den Erfolg.

III Keine Reformfolge ohne Restrukturierung

Nur wer die richtige Information zum richtigen Zeitpunkt zur Verfügung hat, kann effizient und kundenorientiert arbeiten. Diese „Kundschaft“ der öffentlichen Verwaltungen ist vielschichtig: An erster Stelle zu nennen sind die Bürger und Unternehmen, aber auch zahlreiche intermediäre Akteure wie Nichtregierungsorganisationen und Lobby-Gruppen sowie nicht zuletzt die Mitarbeiter in Verwaltungen selbst zählen zu den Anspruchsgruppen. Allein auf kommunaler Ebene lassen sich ohne weiteres rund zwanzig Zielgruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen unterscheiden.¹⁰ Diese erwarten von staatlichen Stellen, dass auch komplexe

Informationen schnell – und das heißt digital – verfügbar sind. Staatliche Verwaltungseinheiten benötigen daher eine moderne Informationstechnik, basierend auf leistungsfähigen und untereinander vernetzten Client-Server-Applikationen. Diese müssen gewährleisten, dass Informationen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand weit über die traditionellen Öffnungszeiten der Verwaltung hinweg zugänglich sind, im Idealfall rund um die Uhr. Daraus resultiert ein steigender Kommunikations- und Abstimmungsbedarf sowohl innerhalb der Verwaltung als auch mit den jeweiligen externen Anspruchsgruppen.

Der Ausbau der entsprechenden E-Government-Angebote bedarf schon deswegen einer zentralen Planung und Steuerung, um eine verwaltungsübergreifende Standardisierung der Verfahren und Abläufe zu erreichen. Behördenübergreifende technische Lösungen, die untereinander kompatibel sind, müssen das Ziel sein. Maus und Tastatur müssen nicht noch einmal erfunden werden, vermeintlich kreativer technischer Wildwuchs ist zu vermeiden. In Zukunft wird es darauf ankommen, Reibungsverluste zu mindern und eine Vereinheitlichung der Verfahren anzustreben.

Dies ist nicht zuletzt deswegen zwingend notwendig, um einer vertikalen bzw. horizontalen Vernetzung im Rahmen eines „One-Stop-Government“, bei dem der Nachfrager einer Dienstleistung nur mit einer Stelle kommuniziert, obwohl verschiedene Verwaltungseinheiten beteiligt sind, gerecht zu werden.

Die institutionelle Neuorganisation kann und darf sich jedoch nicht nur auf technische Aspekte beschränken: Ohne die Ausbildung einer neuen Verwaltungskultur und die nachhaltige Einbindung der Verwaltungsmitarbeiter in die ablaufenden Modernisierungsprozesse, würde der Nutzen neuer Technologien wirkungslos verpuffen.¹¹ Um die optimale Bereitstellung von E-Government-Dienstleistungen sowohl nach außen hin, im Kontakt zu Bürgern und Wirtschaft, als auch innerhalb der Verwaltung sicherzustellen, bedarf es vielfach einer Neugestaltung der traditionellen

⁹ Positive Ausnahmen finden sich zum Beispiel in den USA, Schottland und Estland: vgl. Ann Macintosh, Anna Malina, E-Petitionen in Schottland: Ein Erfolgsmodell zur Förderung der Bürgerbeteiligung?, in: Friedrichs, Hart, Schmidt (Hrsg.), E-Government, aaO.; [www.riik.ee/en](http://www.scottish.parliament.uk; www.riik.ee/en) (Estland).

¹⁰ Vgl. z.B. Dirk Furchert, Vernetzte PR – städtische Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Internet, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 2000.

¹¹ Vgl. auch Peter Blönnigen, Marianne Wulff, Kommune im Internet: Die strategische Dimension, in: Detlef Kröger (Hrsg.), Internetstrategien für Kommunen, Köln 2001, S. 57.

Verwaltungsprozesse, einer „internen Re-Konfiguration“.¹²

Auch der Verwaltungsaufbau wird durch die Implementierung von E-Government in Frage gestellt. Der Trend geht eindeutig dahin, starre Hierarchien durch eine flachere Organisation abzulösen. Diese Notwendigkeit resultiert vor allem daraus, dass Informationen jederzeit dezentral für die entsprechenden Entscheider zur Verfügung stehen müssen.

IV Wie E-Government Geld spart

Öffentliche Verwaltungen sollten sich den Herausforderungen der informationstechnischen Modernisierung – gleich ob technischer, prozeduraler oder personalpolitischer Natur – auch deshalb stellen, weil erfolgreiches E-Government den oft desolaten Haushaltslagen entgegenwirken kann. In einigen staatlichen Institutionen beanspruchen die Personalkosten bis zu 90 Prozent der verfügbaren Etats. E-Government kann dazu beitragen, auch die interne Personalstruktur effizienter zu gestalten, da Zuständigkeiten neu sortiert und Routineaufgaben überwiegend elektronisch und automatisch abgewickelt werden können.

Enorme Effizienzgewinne kann die öffentliche Hand aber auch bei den Ausgaben erzielen. Die Adaptation und Weiterentwicklung des E-Procurement, also des elektronischen Beschaffungswesens, verspricht Einsparpotenziale für jede Behörde. Deutsche Ämter und Behörden könnten nach Schätzungen der im Bundesinnenministerium angesiedelten Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung jährlich bis zu 15 Milliarden Euro einsparen, wenn es gelänge, nur die Hälfte der Beschaffungsvorgänge elektronisch abzuwickeln.¹³ Diese Einsparungen resultieren einerseits aus dem sinkenden Verwaltungsaufwand zur Durchführung der Beschaffung, zum anderen aus den sinkenden Eintrittsbarrieren für eine Vielzahl möglicher Anbieter und den resultierenden Wettbewerbsdruck.

Dabei ist es bislang nahezu unmöglich, konkrete Einsparungen nachzuweisen. Zum einen existieren bislang keine umfassenden Untersuchungen, und zum anderen entspricht es nicht der gängigen Verwaltungspraxis vor dem Einstieg in die Prozessumsetzung eine dezidierte Soll-Ist-Analyse einzuleiten, die einen nachträglichen Vergleich ermöglichen würde.

Beschleunigende Funktion für die Institutionalisierung der elektronischen Beschaffung könnte das Leitprojekt „E-Vergabe“ der Bundesregierung haben. Als zentrales Ergebnis dieses Projekts kann seit Mai 2002 die öffentliche Beschaffung von der Bekanntmachung bis zur Auftragsvergabe erstmalig vollständig im Internet abgewickelt werden. Damit sollen Effizienz und Produktivität in Verwaltung und Wirtschaft gleichermaßen erhöht und gleichzeitig mehr Transparenz über öffentliche Bekanntmachungen hergestellt werden.

E-Procurement ist auch aus Unternehmenssicht eine „win-win“-Lösung. Gerade mittelständische Firmen erhalten mehr Gelegenheit, sich an Ausschreibungen der öffentlichen Hand zu beteiligen. Das Projekt, das in die Initiative BundOnline 2005 der Bundesregierung eingebunden ist, hat damit erhebliche volkswirtschaftliche Bedeutung. Dies ergibt sich auch daraus, dass das Gesamtvolumen öffentlicher Beschaffungen in Deutschland bei rund 250 Milliarden Euro liegt.¹⁴ Insgesamt machen damit die öffentlichen Beschaffungen beinahe 25 Prozent der Staatsausgaben aus. Angesichts eines derartigen Marktpotenzials existiert eine immense Dynamik auf der Anbieterseite, die sich an den mehrjährigen Erfahrungen in den USA mit vergleichbaren Geschäftsmodellen orientieren kann.¹⁵

Daneben sollten sich auch hoheitliche Akteure an Modellen der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung orientieren. Gezielte Geschäftsprozessanalysen vor der Initiierung neuer E-Government-Projekte können helfen, kostspielige Fehlinvestitionen zu vermeiden. Aus den so gewonnenen Erkenntnissen lassen sich dann die technischen Lösungen passgenau in die entsprechenden Geschäftsprozesse integrieren.

¹² Christoph Bieber, Digitaler Strukturwandel der Öffentlichkeit? Zur Re-Konfiguration politischer Akteure durch Neue Medien, in: Heribert Schatz, Patrick Rössler, Jörg-Uwe Nieland (Hrsg.), Politische Akteure in der Mediendemokratie, Opladen 2002, S. 121f.

¹³ Vgl. www.staat-modern.de

¹⁴ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministerium des Innern von 03.05.2002.

¹⁵ Vgl. Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat, Electronic Government. Neue Potentiale für einen modernen Staat, Stuttgart 2001, S. 124f.

V Baustein einer Bürgergesellschaft

So wichtig und richtungsweisend E-Government für die interne Modernisierung und Effizienzsteigerung der Verwaltung auch sein mag, es ist mehr als eine technisch-organisatorische Frage. Denn im Mittelpunkt der Idee von E-Government stehen die Forderungen nach einer neuen Verwaltungskultur, wie sie etwa im Begriff des New Public Management zum Ausdruck kommt, und nach einer erneuerten politischen Kultur, in der die wahrgenommene Distanz zwischen Staat und Bürger wenn schon nicht aufgehoben, so doch deutlich verringert sein wird. E-Government kann in diesem Zusammenhang einer der wesentlichen Impulsgeber sein, um zu einer Modernisierung überkommener Strukturen zu gelangen.

Im globalen E-Government-Diskurs wird die Orientierung des Staatshandels am Bürgerinteresse zwar unablässig fordert, aber das hat erstaunlich wenig konkrete Handlungsansätze nach sich gezogen. Die Erwartungen und Bedürfnisse potenzieller E-Government-Nutzer werden bei weitem nicht so systematisch abgefragt und erforscht, wie es angesichts der zentralen Rolle dieser Daten angemessen wäre. Dabei führen solche Nutzerdaten zu durchaus irritierenden Ergebnissen.

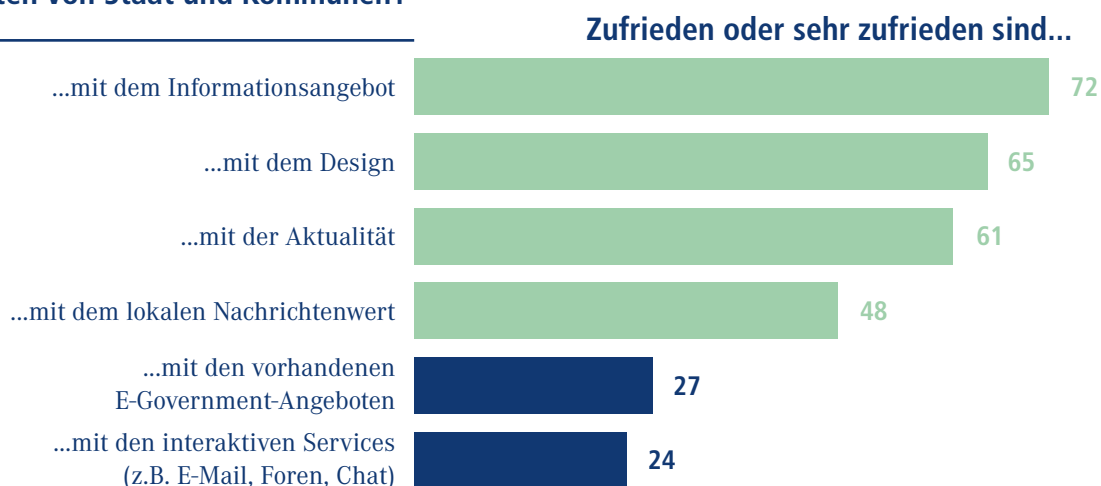
So ergab eine repräsentative Umfrage von D21 und eMind@emnid in der ersten Jahreshälfte 2002, dass lediglich 24 Prozent der befragten Internet-Nutzer mit den von staatlicher Seite angebotenen interaktiven Diensten zufrieden sind (wobei e-demokratische Angebote noch nicht einmal abgefragt wurden).¹⁶

Häufig scheinen die zugrunde liegenden Konzepte vom „mündigen Bürger“ und der Rolle des aktivierenden Staates in der Bürgergesellschaft nicht hinreichend durchdacht. Repräsentativ-demokratische Gesellschaften lassen sich durch die Einführung von Online-Tools nicht über Nacht in direkt-demokratische umwandeln – dazu bedürfte es einer grundlegenden Revision der Verfassungen und einer noch grundlegenden Debatte, wie viel direkte Demokratie eine Gesellschaft letztlich überhaupt wünscht.

Trotz dieser Einschränkungen ist E-Government unzweifelhaft eines der wesentlichen Instrumente, um den Staat transparenter zu machen und den Bürgern konkrete Partizipationsmöglichkeiten zu offerieren. Umfragen und Nutzerstudien zeigen auch, dass viele Bürger sich durchaus Demokratiezugewinne von diesen neuen Möglichkeiten versprechen. In den von Hart-Teeter¹⁷ durchgeführten Befragungen von

„Wie zufrieden sind Sie mit den Internet-Angeboten von Staat und Kommunen?“

Alle Angaben in Prozent



Quelle: Initiative D24, (N)Onliner-Atlas 2002 – Eine Topographie der digitalen Spaltung durch Deutschland, Studie durchgeführt von Emnid, Hamburg 2002

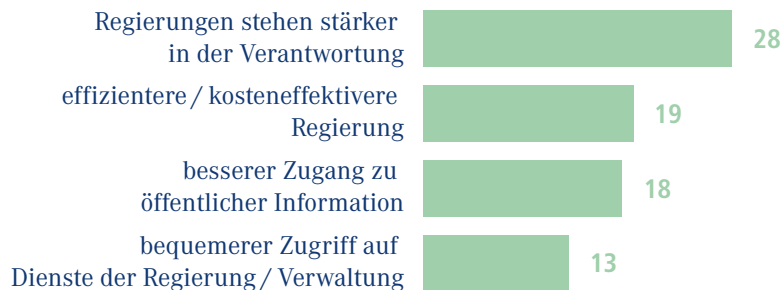
Abb. 4: Leistungsbeurteilung von Internet-Angeboten des öffentlichen Sektors in Deutschland

¹⁶ Initiative D21, (N)Onliner-Atlas 2002 – Eine Topographie der digitalen Spaltung durch Deutschland, Studie durchgeführt von Emnid, Hamburg 2002.

¹⁷ The Council for Excellence in Government, E-Government: To Connect, Protect and Serve Us, Studie durchgeführt von Hart-Teeter, 2003.

„Worin besteht der größte Nutzen von E-Government?“

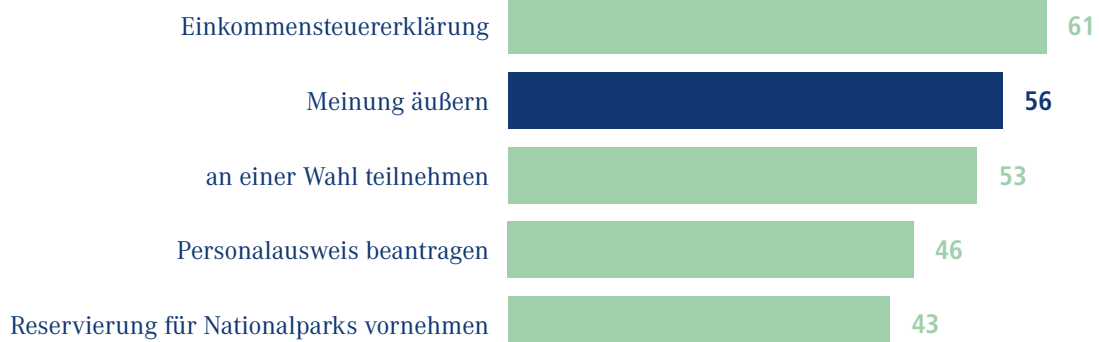
Alle Angaben in Prozent



Quelle: The Council for Excellence in Government, USA 2003 („Hart-Teeter-Report“)

„Welche Dienste würden Sie am ehesten online nutzen?“

Alle Angaben in Prozent



Quelle: Privy Council, Government of Canada (through Ipsos-Reid), 2001

Abb. 5 und 6: Leistungen und Potenziale von E-Services aus Anwendersicht

Internet-Nutzern im Jahr 2003 wird vor allem die Accountability, also eine höhere Transparenz und Zurechenbarkeit staatlichen Handelns, die zugleich zur Korruptionsbekämpfung beiträgt, als größter Nutzen von E-Government benannt. Vorteile wie ein verbessertes Dienstleistungsangebot oder die Effizienzsteigerung innerhalb der Verwaltung rangieren aus Nutzerperspektive deutlich hinter diesem zentralen Ziel. In diesem Sinne sind die Kriterien Transparenz und Partizipation als anzustrebende Ziele aus eigenem Recht zu betrachten: Sie müssen nicht primär daran gemessen werden, ob sie dazu beitragen, Kosten zu sparen oder Prozesse zu beschleunigen. Nehmen die Betreiber von E-Government-Angeboten den selbst

gesteckten Anspruch ernst, den Bürger beim elektronischen Regieren in den Mittelpunkt zu stellen, hat dies für die administrative Praxis Konsequenzen, die weit über die Durchführung von einigen Fokusgruppen-Tests oder Online-Polls hinaus gehen. Im Vordergrund muss ein ganzheitliches Konzept stehen, damit die Bürger sich ernst genommen fühlen und kontinuierlich an Entscheidungen beteiligt werden können. Diese Motivationsförderung steigert das Interesse, an der Gestaltung des Gemeinwesens mitzuwirken. E-Government kann so den Abbau von Vorbehalten gegenüber der Tätigkeit staatlicher Institutionen befördern und einen Beitrag zur Annäherung der Bürger an den Staat leisten.

Elektronisch durchgeführte Wahlen oder Online-Plebiszite sind mit Sicherheit diskutabel, möglicherweise sogar lohnende Erweiterungen unseres demokratischen Repertoires. Die technizistische Verkürzung von E-Democracy auf das anspruchsvolle Großprojekt E-Voting hat jedoch bereits zu viele Partizipationsansätze blockiert und den Blick darauf verstellt, dass die Teilnahme an Wahlen (online oder offline) nur ein winziger, wenn auch gewichtiger Teil dessen ist, was aktive Partizipation an demokratischen Prozessen ausmacht.

Leitlinie bei der Einführung von elektronischen Partizipationsformen sollte aber nicht die technische Machbarkeit sein, sondern das Ergebnis eines gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozesses darüber, wo Erweiterungen unserer Demokratie gebraucht werden. Besonders ausgeprägt, so wird vielfach angenommen, ist die Interessenlage auf lokaler Ebene und im unmittelbaren Lebensumfeld der Individuen.¹⁸

Tatsächlich hat das Internet das Potenzial, nicht nur neue Beteiligungswege aufzuzeigen, sondern damit auch Bürger zu erreichen, die sich durch traditionelle Prozesse nicht eingebunden fühlten. Alternative Beteiligungsmethoden müssen alternative Wege der Meinungsäußerung, andere „Sprachen“, zulassen, um einen echten Mehrwert für vordem politisch inaktive Bürger darzustellen.¹⁹ So wäre es auch vor dem Hintergrund einer sich immer stärker individualisierenden Gesellschaft möglich, dem Bedeutungsverlust der traditionellen integrierenden Großorganisationen wie Gewerkschaften oder Volksparteien durch neues „community building“ entgegenzutreten und vermittelnde Schnittstellen zwischen der Gesamtgesellschaft und dem Einzelnen zu entwickeln.²⁰

VI Gutes E-Government – Ein Fazit

Der Diskurs um die Ausgestaltung des E-Government war lange Zeit vor allem durch die im Nachbargebiet E-Commerce gewonnenen Erfahrungen geprägt. Während die Diskussionen um Netz-Demokratie im Wesentlichen von einigen Utopisten, Aktivisten und vereinzelt von interessierten Sozialwissenschaftlern geführt wurden, verdankt die Debatte über die Potenziale des E-Government ihre Intensität und Breite vor allem einer ökonomisch motivierten Interessenlage. Kommunen und Regierungen ging es vor allem um die Frage, welche Effizienzgewinne sich durch elektronisches Regieren erzielen lassen. Nicht von ungefähr ist die Umsetzung von E-Government-Services, die in irgendeiner Weise Einnahmen generieren, europaweit überdurchschnittlich weit fortgeschritten.²¹

In jüngster Zeit scheint sich die Fachdiskussion über E-Government zu wandeln und eine neue Richtung zu nehmen. Die technischen Herausforderungen, welche die Grundlage für E-Government bilden, stellen sich zwar weiterhin als komplex, jedoch als nicht mehr ganz so prekär dar. Mehr und mehr kommerzielle Anbieter haben das Geschäftspotenzial erkannt und zum Teil fortgeschrittene technische Lösungen entwickelt. Statt der Technik rücken derzeit Finanzierungsfragen und die Erforschung der tatsächlichen Nutzerbedürfnisse in den Mittelpunkt des Interesses. Dieser Verlauf der Debatte dient als weiterer Beleg für die Notwendigkeit einer ganzheitlichen strategischen Vorgehensweise, die sich an kommerziellen Kosten-Nutzen-Rechnungen anlehnen kann.

Als letztendlich entscheidend für die Durchsetzung von E-Government wird sich die Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz erweisen. Nur wenn die Bürger wirklich per Mausklick und durch Deliberation im Netz am politischen Prozess teilnehmen, hat das ganze Projekt eine Chance. Hierfür bedarf es neuer Zugänge und eines Prozesses des Umdenkens auf allen Seiten. Ob E-Government die Akzeptanz staatlichen Handelns erhöhen wird, hängt vor allem davon ab,

18 Vgl. z.B. Deutscher Städtetag, eGovernment in den Städten. Positionspapier und Leitfaden des Deutschen Städtetags, Köln, Berlin 2002; Initiative D21, E-Town 2002. Deutschlands digitale Hauptstädte, Berlin 2002.

19 Vgl. Stephen Coleman, John Götze, Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation, Hansard Society, London 2001.

20 Vgl. die „Bürgernetzwerke“ bei Douglas Schuler, Neue Bürgernetzwerke. Aufruf zu einer neuen Gemeinschaft, in: Claus Leggewie, Christa Maar (Hrsg.), Internet & Politik. Von der Zuschauer- zur Beteiligungsdemokratie, Köln 1998, S. 300-320.

21 Vgl. Europäische Kommission, Web-based Survey on Electronic Public Services, 3rd measurement Oktober 2002.

ob die Reformkräfte innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung ihre Skeptiker überzeugen können. Dabei ist auch viel politischer Mut gefragt, die vorhandenen Ansätze nach erfolgreicher Erprobung in der Fläche umzusetzen. Initiativen wie etwa das Leitprojekt des Bundes „BundOnline 2005“ können hier entscheidende Beiträge leisten.

Bei allen Bemühungen des Staates um Unterstützung für die Entwicklung der Informationsrevolution muss eine sorgfältige Balance zwischen Push-, Pull- und Facilitation-Strategien gewählt werden.²² Es kommt darauf an, den Bürger zwar auf die Angebote zu stoßen (Push), aber gleichzeitig seine eigene Experimentierfreudigkeit nicht zu unterbinden (Pull), während im Hintergrund die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die neuen Medien als Schnittstelle zwischen Bürger und Staat zu verankern. Doch erst wenn Politik und Verwaltung die Neuerungen nicht mehr primär als Belastung, sondern als Chance wahrnehmen, wird der Durchbruch erfolgen. Gerade angesichts des schwindenden Vertrauens und speziell in den Zeiten des Wahlkampfes, kann ein offensiver Umgang mit innovativen Ideen mit offensichtlichem Bürgernutzen ein eindeutiges Signal darstellen: Wir sind keine Mitläufer, sondern Vorreiter der IuK-Entwicklung.

Wie schwierig es ist, traditionelle Verfahrensweisen zu überwinden, um die Verwaltungsmodernisierung voran zu treiben, ist allen Beteiligten klar. Besonders starke Beharrungskräfte bestehen bezüglich der legislativen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit. Seit Jahren ist nun schon auf Bundesebene eine Gesetzesvorlage anhängig, die einen entscheidenden Schritt zur Anpassung an die Bedingungen der Informationsgesellschaft bedeutet hätte: das Recht auf Informationsfreiheit.

In den USA bereits seit über 30 Jahren im Freedom of Information Act garantiert, bricht dieses informationelle Grundrecht mit den traditionellen Prinzipien der Amtsverschwiegenheit und der Geheimhaltung verwaltungsinterner Vorgänge. Informationsfreiheitsgesetze stellen die Regelung des Informationsflusses zwischen Staat und Bürger endlich vom Kopf auf die Füße. Nicht mehr der Bürger muss nachweisen, dass er ein Recht

darauf hat, bestimmte Informationen einzusehen, sondern der Staat muss im Zweifelsfalle begründen, warum er bestimmte Informationen als vertraulich bzw. geheim einstuft oder diese aus datenschutzrechtlichen Erwägungen zurückhält.

In den Bundesländern Berlin, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen sind bereits derartige Gesetze verabschiedet worden. Die Einführung eines Bundesgesetzes wäre mehr als nur ein symbolischer Schritt hin zu mehr Transparenz, Bürgernähe und gegenseitiger Akzeptanz. Nahezu alle westlichen Industrienationen verfügen über eine rechtlich garantierte Informationsfreiheit. In Deutschland muss sich das Vertrauen in die kommunikative Vernunft einer sich online wie offline selbst organisierenden Bürgergesellschaft offenbar erst noch entwickeln.

Dies führt zum letzten Punkt: Bei aller Konzentration auf die praktische Umsetzung von E-Government dürfen die gesellschaftspolitischen Visionen, die mit diesem neuen Ansatz für das Regieren und Verwalten verbunden sind, nicht aus den Augen verloren werden. Das Ziel ist nicht die Implementierung einer modernen EDV-Infrastruktur in der öffentlichen Verwaltung – dies ist nur eine notwendige Maßnahme. Das eigentliche Ziel ist nach wie vor die Förderung einer selbstbewussten und aktiven Bürgergesellschaft.

Das Leitbild der E-Government-Bewegung muss den Menschen in den Mittelpunkt aller Überlegungen stellen und einer Vision von Gesellschaft folgen, in der die Technik den Menschen hilft, sich in einer Zeit wachsender Anforderungen im öffentlichen, privaten und beruflichen Leben selbst zu entfalten. Hierzu müssen die neuen Technologien konsequent an den Bedürfnissen ihrer Nutzer ausgerichtet werden, damit sie wirklich dazu beitragen, deren Leben demokratischer, selbstbestimmter und effizienter zu gestalten.

Wie diese normativen Vorgaben konkret umgesetzt werden können, erläutert im Detail der „10-Punkte-Plan für gutes E-Government“ der Bertelsmann Stiftung.²³ Eine der Forderungen dort lautet, die

²² Vgl. Booz | Allen | Hamilton, E-Government und der moderne Staat. Einstieg, Strategie und Umsetzung, Frankfurt a.M. 2002.

²³ Kostenloser Download unter www.begix.de.

Finanzierungsstrategien für E-Government-Projekte maßgeschneidert den örtlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten anzupassen. Dies scheint derzeit wichtiger denn je zu sein: Vor dem Hintergrund von Haushaltskürzungen und sinkenden kommunalen Einnahmen und der gleichzeitigen Forderung nach immer mehr Kanälen, über die Staat und Bürger miteinander interagieren können, steht die Notwendigkeit neuer Finanzierungsmodelle für E-Government und E-Democracy bei vielen Entscheidern an erster Stelle.

Deshalb hat sich die Bertelsmann Stiftung, dokumentiert in der Studie, die den Hauptteil dieser Publikation ausmacht, der Frage zugewandt, ob die Kooperation zwischen staatlichem und privatem Sektor hier Lösungen anbieten kann. Es scheint, als scheitere die Kooperation häufiger an unterschiedlichen Herangehensweisen der Verwaltung und Industrie, an Berührungsängsten und der Befürchtung von Kontrollverlust als an tatsächlich unterschiedlichen Interessen. Weiterhin gilt die Feststellung, dass Lösungen für jeden Einzelfall maßgeschneidert werden müssen – es gibt aber ein Set an Grundregeln und Handlungsoptionen, das Entscheidungsträgern in Verwaltung und Wirtschaft als nützliche Entscheidungsgrundlage zu beiderseitig fruchtbarer Zusammenarbeiten im Dienste und zum Wohle der Bürger dienen kann.

Eine Studie
der Bertelsmann Stiftung
mit der Universität Kassel

Public Private Partnerships und E-Government: Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation

BERTELSMANN STIFTUNG
INITIATIVE D21
CLIFFORD CHANCE PÜNDER

Projektleitung:

*Dr. Thomas Hart, Carolin Welzel
für die Bertelsmann Stiftung*

*Dr. Wolfgang Gerstlberger, Dr. Detlef Sack
für die Universität Kassel*



I Vorwort zur Studie

PPP ist eine schlagkräftige Formel, die für die partnerschaftliche Lösung drängender öffentlicher Aufgaben steht. Insbesondere in Großbritannien, aber auch in vielen anderen Ländern, sind Public Private Partnership-Projekte seit längerem ein bekanntes Modell, um die Strukturen des öffentlichen Sektors mit dem Know-how der Wirtschaft zum gegenseitigen Nutzen zu verbinden. In Deutschland sind die praktischen Erfahrungen auf diesem Gebiet noch gering. Gleichzeitig rückt PPP wegen des sonst schwer zu deckenden staatlichen Bedarfs an Investitionen auch hierzulande zunehmend in das Zentrum des Interesses. Um der wachsenden Bedeutung des Themas und dem gleichzeitigen Erfahrungsdefizit gerecht zu werden, haben die Initiative D21, die Bertelsmann Stiftung und Clifford Chance Pünder gemeinsam die Reihe „PPP für die Praxis“ aufgelegt.

Die Reihe „PPP für die Praxis“ richtet sich in erster Linie an die Entscheider im öffentlichen Sektor, bietet aber auch Anregungen für die potenziellen Partner in der Wirtschaft. Mit konkreten Ratschlägen zur Anbahnung und Umsetzung eines Public Private Partnerships soll die Arbeit der Kooperationspartner nicht nur angeleitet sondern auch auf ein möglichst solides Fundament gestellt werden: Aufgabenfelder, Voraussetzungen und häufige Fragen bei PPP werden in

dieser Reihe ebenso besprochen wie die rechtlichen Rahmenbedingungen und die konkreten Schritte bei der Umsetzung.

Die lose Reihe zum Thema PPP, in der diese Publikation steht, ist selbst ein „Partnership“, bei dem sich das Know-how der Beteiligten ergänzt:

Die Initiative D21 betrachtet seit ihrer Gründung 1999 die Förderung der Modernisierung des Staates als eine ihrer Kernaufgaben. Die Bertelsmann Stiftung widmet sich seit fast 10 Jahren dem Thema Staat und Verwaltung aus unterschiedlichen Blickwinkeln und hat hier mit dem Projekt „E-Government“ einen besonderen Schwerpunkt gesetzt. Die Sozietät Clifford Chance Pünder verfügt über langjährige Erfahrung als Berater in PPP-Projekten. Gemeinsam, so die Motivation zu dieser Reihe, können die drei Partner dazu beitragen, dass keine einsamen Wissensinseln geschaffen werden, sondern eine umfassende, vernetzte und praxisorientierte Handreichung zum Thema entsteht, die aufzeigt, was sich hinter der Formel PPP verbirgt.

Erfolgreiche Partnerschaften verlangen nicht nur nach einer intensiven Zusammenarbeit sondern fordern die Beteiligten auch immer wieder dazu auf, neue Perspektiven zu berücksichtigen und gemeinsam weiterzuentwickeln. Wir hoffen, dass uns dies mit den Publikationen aus der Reihe „PPP für die Praxis“ gelungen ist.

PROF. DR. MARGA PRÖHL,
Bertelsmann Stiftung

DR. THOMAS GASTEYER,
Clifford Chance Pünder

NORBERT EDER,
Initiative D21

Die zweite Studie der Reihe: „Prozessleitfaden PPP“ steht unter www.begix.de kostenlos zum Download bereit.

II Executive Summary

1. E-Government als strategische Nutzung von Kommunikationstechnologien durch öffentliche Akteure wird zur Zeit als ein wesentlicher Modernisierungsschritt öffentlicher Verwaltungen angesehen. Mit diesem Begriff werden unterschiedliche Wertschöpfungsstufen umfasst: Der Zugang der Nutzer zum Angebot, das Portal, die technische Plattform und die Fachanwendungsbereiche. Diese unterteilen sich in:

- Verwaltungsangebote (z.B. Informationen über öffentliche Dienstleistungen, elektronische Antragsbearbeitung),
- Private Angebote (z.B. Werbung für Unternehmen, „virtuelle Marktplätze“) und
- Angebote des gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Lebens (z.B. Veranstaltungskalender, Diskussionsforen, Bürgerbeteiligung).

2. Angesichts der knappen Ressourcenausstattung öffentlicher Verwaltungen, aber auch aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen stellt sich die Frage, inwieweit Public Private Partnerships (PPP), d.h. unterschiedliche Formen öffentlich-privater Kooperation, angemessene Organisationsformen zur Realisierung der Innovationspotenziale des E-Government sind. Als erste Schritte zur Prüfung des Einsatzes von PPP ist im Rahmen der Aufgabenbestimmung von den öffentlichen Entscheidern festzulegen,

- welche Fachanwendungen für welche Nutzer zur Verfügung gestellt werden sollen,
- ob die Fachanwendungen sinnvoller Weise von der öffentlichen Hand gewährleistet werden sollen oder müssen,
- ob rechtliche Rahmenbedingungen die Organisationsform der Aufgabengewährleistung festlegen oder eine öffentlich-private Partnerschaft möglich ist.

Neben rechtlichen Vorgaben sind bei der Aufgabenbestimmung von öffentlichen Entscheidern folgende Kriterien einzubeziehen:

- Die Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen bzw. von Einsparungen für den jeweiligen öffentlichen Haushalt (z.B. Gebühren für die Benutzung von Internetmarktplätzen oder -geschäftsplattformen);
- etwaige wirtschaftliche oder soziale Effekte für die jeweilige Gebietskörperschaft (z.B. die mögliche Verbesserung der Informations- und/oder Bildungssituation);

- potentielle Auswirkungen auf die Effektivität und Effizienz von Verwaltungsprozessen (z.B. Beschleunigung von Planungsprozessen oder Genehmigungsverfahren).

3. Nach der Bestimmung, welche Fachanwendungsbereiche des E-Government in welcher Form angeboten werden sollen, sind die angemessenen PPP-Grundformen und Vertragsinstrumente auszuwählen. *Abbildung 1* rechts zeigt diese Grundformen im Überblick.

Gesellschaftsrechtliche Formen sind dadurch gekennzeichnet, dass entweder eine Projektgesellschaft (i.d.R. GmbH oder AG) mit öffentlicher und privater Beteiligung neu gegründet oder ein bereits bestehendes öffentliches bzw. privates Unternehmen durch die private bzw. öffentliche Übernahme von Gesellschaftsanteilen zu einem PPP gemacht wird. Diese Formen sind immer dann zu empfehlen, wenn die zu bearbeitende Aufgabe oder zu erstellende Dienstleistung eine besonders enge Abstimmung der Partner erfordert. Als Faustformel gilt: Mit steigender Komplexität und abnehmender Formalisierbarkeit einer Aufgabe bzw. Dienstleistung wächst der Bedarf für gesellschaftsrechtliche Formen. Derartige Kooperationen sind zumeist offen im Sinne einer gemeinsamen aktiven Wahrnehmung der Projektgeschäfte. Stille gesellschaftsrechtliche Beteiligungen werden als seltenerer Fall gewählt, wenn der Aspekt der Beschaffung privaten Kapitals im Vordergrund steht.

Für **kooperations- und finanzrechtliche Formen** ist charakteristisch, dass für die Zusammenarbeit ein zeitlich befristeter Vertrag über die private Durchführung einer eingrenzenden öffentlichen Aufgabe oder Dienstleistung ausreicht. Diese Formen sind daher für kurz- bis mittelfristige sowie relativ stark formalisierbare und nicht zu komplexe Anforderungen angemessen. Auch für den Fall, dass der öffentliche Partner bereits über eine ausgearbeitete inhaltliche Konzeption für ein Vorhaben verfügt, aber noch einen geeigneten Umsetzungspartner benötigt, sind derartige Verträge adäquat. Bei den wichtigsten unterscheidbaren Vertragsmodellen steht jeweils ein bestimmter Vertragszweck im Mittelpunkt.

Betreiberverträge regeln die verwaltungsexterne Erstellung und/oder den externen Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Dafür ist spezielles technisches Know-how ausschlaggebend. Contracting-

PPP-Grundformen	
Gesellschafts- vertragliche Formen (befristet/unbefristet; öffentliche Mehrheit/ Minderheit)	<p>Offene private/öffentliche/öffentlich-private Beteiligung an einem bestehendem öffentlichen/privaten/öffentlich-privaten Unternehmen</p> <p>Offene Gründung eines neuen Unternehmens (Spezielle Projekt-Gesellschaft)</p> <p>Stille private Beteiligung an einem bestehenden (halb-)öffentlichen Unternehmen</p> <p>Stille private Beteiligung an einem neuen (halb-)öffentlichen Unternehmen</p>
Kooperations- und finanzvertragliche Formen (befristet/unbefristet)	<p>Betreibervertrag (build operate transfer/build transfer)</p> <p>Contracting-Vertrag/vor allem: outsourcing (ohne Gebührenübertragung: öffentliche Direktfinanzierung oder mit Gebührenübertragung an den/die Privaten)</p> <p>Konzessionsvertrag (private Übernahme öffentlicher Versorgungseinrichtungen)</p> <p>Leasing-Vertrag (lease, sale, and lease back)</p> <p>Anleihen (capital market financing)</p> <p>Bürgschaften/Projektfinanzierungen (financing: eigen- oder kreditfinanzierte Projektrealisierung)</p> <p>Konsortialvertrag (zusätzlicher Vertrag innerhalb eines PPP-Konsortiums)</p>
Integration von Bürgerengagement	<p>Gemeinnütziger und/oder eingetragener Verein</p> <p>Stiftung</p>
Informelle Kooperation	<p>Handschlag-PPP</p> <p>Memorandum of Understanding</p>

Abb. 1: PPP-Grundformen

Verträge, vor allem für das outsourcing öffentlicher Aufgaben, sind auf die Ausgliederung in private Durchführungsverantwortung zugeschnitten. Konzessionsverträge sind vom Grundsatz ähnlich ausgerichtet. Sie umfassen aber nicht nur einzelne Leistungen, sondern die Übernahme kompletter Infrastruktureinrichtungen. In beiden Fällen ist die Mischung technischer und betriebswirtschaftlicher Kompetenz gefragt. Leasing-Verträge, Anleihen und Bürgschaften sind demgegenüber spezifische Finanzierungsinstrumente. Einspar-

effekte durch Mietmodelle und privates Know-how im Bereich der Kapitalbeschaffung sind die wesentlichen Gründe für ihren Einsatz. Konsortialverträge regeln schließlich im Sinne einer „Geschäftsordnung“ die interne Zusammenarbeit innerhalb eines PPP-Vertragskonsortiums analog zu einem Gesellschaftervertrag in GmbHs.

Mit speziellen PPP-Formen für die Integration von Bürgerengagement oder informellen PPP-Formen werden Ziele verfolgt, die entweder die Einwer-

Öffentlich vs. Privat	Gesamtverwaltung vs. Einzel-PPP	Beschäftigte vs. PPP	Dezentralisierung vs. Zentralisierung
Informelle Anbahnungsgespräche	Informelle Anbahnungsgespräche	Informelle Anbahnungsgespräche	Rahmenkonzepte für de- zentrale Verwaltungen in Bundesländern
„Neutrale“ Beiräte zur Überprüfung politischer Ziele	Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	Personalüber- leitungsverträge	Horizontale Kooperati- on verschiedener Kom- munen
Öffentliche Verfahren der Bürgerbeteiligung	Spezielle Personalent- wicklungsmaßnahmen (z.B. Qualifizierung)	Spezielle Personalent- wicklungsmaßnahmen (z.B. Qualifizierung)	Verwaltungsübergreifende Kooperationen in nationa- len oder EU-Programmen
Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	Integration von PPP in ein institutionalisiertes Beteiligungsmanagement	Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	
Gesellschafterverträge			
Vereins- oder Stiftungssatzungen			
Gemeinsam öffentlich- private Geschäftsführung			
Konsortialverträge für „risk sharing“			
spezielle Vertragsklau- seln (change of control, Nachschussregelung u.ä.)			
Regelungen für die Staffelung von Gebühren			

Abb. 2: Mögliche Instrumente zur Lösung in Klärungs- und Konfliktsituationen

bung privaten Kapitals oder Know-hows ersetzen bzw. ergänzen oder die Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen betreffen. Ein gemeinnütziger oder eingetragener Verein und – ähnlich – eine Stiftung können sowohl der Mobilisierung von materiellen Ressourcen (Mitgliedsbeiträge, Fördermittel) als auch dem Aufbau von Wissensnetzwerken und der Gewinnung von Multiplikatoren dienen. Darüber hinaus sind diese Formen immer dann relevant, wenn die öffentliche Unterstützung (Legitimität) für ein PPP-Projekt besonders wichtig ist. Die Begriffe „Handsschlag-PPP“ und „memorandum of understanding“ (Rahmenvertrag) beschreiben schließlich öffentlich-private Kooperationen, die vor allem für Kleinprojekte sowie im Vorfeld formalisierter vertraglicher bzw. gesellschaftsrechtlicher Zusammenarbeit von Nutzen sind. Bei ersterer Form handelt es sich um „Koppelgeschäfte“ (z.B. öffentliche Internet-Werbefläche gegen private technische Dienstleistung). Sie sind gerade für kleinere Verwaltungen interessant, für die der Aufwand für formalisierte PPP-Kooperationen zu hoch ist. Des Weiteren können dadurch ähnlich wie durch ein memorandum of understanding größere PPP-Projekte schrittweise vorbereitet werden.

Die dargestellten PPP-Grundformen schließen sich, was ihren praktischen Einsatz angeht, nicht aus. Sie sind im Gegenteil grundsätzlich alle miteinander kombinierbar, da sie unterschiedliche Funktionen erfüllen. Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis bereits Gebrauch gemacht. Beispielsweise gibt es öffentlich-private Besitzgesellschaften oder Bürgervereine für den Aufbau kommunaler oder regionaler Internetmarktplätze, die wiederum Betreiberverträge mit weiteren gesellschaftlichen oder privaten Partnern abschließen. Neben diesen formellen PPP-Beziehungen werden besonders in kleineren Verwaltungen Unterstützungsleistungen durch Fördervereine oder informelle Koppelgeschäfte akquiriert.

In der Phase der Wahl der PPP-Formen und -Instrumente müssen vier typische Klärungs- und Konfliktsituationen gelöst werden; d.h. es ist festzustellen,

- wie öffentliche und private Interessen miteinander vermittelt werden,
- in welchem Verhältnis einzelne PPP zur Gesamtverwaltung stehen,
- wie Beschäftigte ggf. übergeleitet werden und
- welchen Zentralisierungsgrad die PPP haben soll, d.h. wie viele Gebietskörperschaften einbezogen werden.

Abbildung 2 links fasst zusammen, welche spezifischen Instrumente jeweils für die Lösung dieser vier Klärungs- und Konfliktsituationen angemessen sind. Informelle Anbahnungsgespräche dienen der Konfliktklärung und Auslotung von Kooperationschancen im Vorfeld formalisierter Verhandlungen oder Ausschreibungen. Öffentlich-private oder öffentlich-öffentliche Rahmenverträge (memorandum of understanding, bundeslandspezifische Rahmenkonzepte) gehen einen Schritt weiter. Sie enthalten Rahmenbedingungen im Sinne von Eckpfeilern sowie Absichtserklärungen, die als Vorformen für konkrete Vertragsbeziehungen fungieren und deren Formulierung erleichtern.

Öffentliche Verfahren der Bürgerbeteiligung (Foren, Versammlungen, Workshops) und neutrale gesellschaftliche Beiräte tragen dazu bei, die Kommunikation zwischen PPP-Partnern und von ihren Aktivitäten betroffenen Interessengruppen sicherzustellen. Durch diese Verfahren bzw. Gremien können keine formalen Beschlüsse getroffen werden. Es können jedoch Empfehlungen ausgesprochen und im Fall interner oder externer Konflikte Vermittlungsversuche unternommen werden. Maßnahmen der Personalentwicklung sind besonders dann notwendig, wenn öffentliches Personal in öffentlich-private Arbeitsverhältnisse übergeleitet werden soll und dafür erst bestimmte qualifikatorische Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Während diese eher „weichen“ Instrumente vor allem für die Vorbereitung von PPP-Projekten bedeutsam sind, werden in der Umsetzungsphase „harte“ formalisierte Instrumente relevant. Personalüberleitungsverträge regeln die spezifischen Personalfragen. Gesellschafterverträge, Satzungen, Regelungen zur gemeinsamen öffentlich-privaten Geschäftsführung (Geschäftsordnungen) und Konsortialverträge geben den Rahmen für die Gestaltung der internen öffentlich-privaten Beziehungen vor. Dabei kommt speziellen Regelungen für den Umgang mit finanziellen, technischen, organisatorischen und personellen Projektrisiken besonderes Gewicht zu („risk sharing“).

Für den Fall der Veränderung eines öffentlich-privaten Konsortiums (change of control) oder eines zusätzlichen Bedarfs an Kapital (Nachschussregelung) sollten im Falle größerer bzw. komplexerer PPP-Projekte eigenständige vertragliche Vorkehrungen getroffen werden. Potentielle Konflikte mit den Nutzern bzw. Kunden (Bürger, Unternehmen, gesellschaftliche Vereinigungen) einer öffentlich-privaten Dienstleistung

lassen sich durch differenzierte Schemata der Gebührenstaffelung vermeiden. Voraussetzung ist, dass sie den besonderen Bedürfnissen einzelner Kundengruppen angemessen sind. Was die Eingliederung von PPP-Projekten in das gesamte Verwaltungsgefüge einer Gebietskörperschaft angeht, erfüllen Standards für ein Beteiligungsmanagement (z.B. Berichtspflichten, Entwicklung projektspezifischer Kennzahlen) eine notwendige Kontroll- und Steuerungsfunktion.

4. Die Untersuchung von Fallbeispielen im Bereich des E-Government hat gezeigt, dass sich für die unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen und Fachanwendungsbereiche die PPP-Grundformen in unterschiedlichem Maße eignen. So verlangt der Betrieb eines Portals, der unterschiedliche Fachanwendungen integriert, eine gesellschaftsvertragliche privat-öffentliche Kooperation. Die Funktion der technischen Plattform kann demgegenüber vertragsrechtlich gewährleistet werden. *Abbildung 3* unten zeigt, welche Grundformen – ausgehend von den in der Studie dokumentierten Fallbeispielen und ausführlichen Argumentationen – für verschiedene Aufgaben des E-Government angemessen sind.

5. Unabhängig von den in Frage kommenden Aufgaben sowie PPP-Grundformen und spezifischen Instrumenten ist eine umfassende Umfeld- und Marktanalyse für die Vorbereitung jedes öffentlichen Entscheidungsprozesses notwendig. Die entsprechende – an Experten in Fachämtern und/oder Stabsstellen – zu delegierende Vorarbeit für den öffentlichen Entscheider besteht darin, Kriterien für die Relevanz der Aufgabe zu definieren. Alternativszenarien und Kosten-Nutzen-Analysen hinsichtlich unterschiedlicher Lösungsmöglichkeiten sind ebenso zu entwickeln und durchzuführen wie Informationen über etwaige zentrale (landesweite) PPP-Rahmenkonzepte und verwaltungsübergreifende bzw. horizontale Kooperationsmöglichkeiten in dieser Phase zusammen zu tragen sind. Hier wird auch das Wissen über und von möglichen privaten Partnern, vor allem aus informellen Anbahnungsgesprächen, einbezogen.

6. Sobald die Phase der PPP-Umsetzung und PPP-Evaluierung erreicht wird, muss – im Rahmen eines Projekt- und Beteiligungscontrolling – kontinuierlich überprüft werden, ob und inwieweit die zuvor formulierten Entscheidungskriterien erfüllt werden. Als Grundlage für den Entscheider müssen dafür geeignete Kennzahlen bzw. (qualitative) -größen ermittelt, ausgewertet und aufbereitet werden. Damit ist der Zusammenhang

Geeignete PPP-Grundform	Beschaffung, DV	Prozessoptimierung	Interaktive Dienstleistungen	Bürgerinformation	Marktplätze, Portale	Partizipation, E-Democracy	Bildung, Lernen
gesellschaftsrechtlich	+	++	+++	+++	+++	0	+
vertragsrechtlich	+++	+++	+++	++	+++	0	++
bürger-schaftlich	0	0	0	++	+	+++	+++
informell	0	+	0	+	+	+	++

Abb. 3: Angemessene Grundformen und Instrumente für verschiedene Aufgaben des E-Government

zwischen PPP und Beteiligungsmanagement angesprochen. In kleineren Verwaltungen reicht im Regelfall eine Stabsstelle, die bei der Verwaltungsleitung angesiedelt ist, für das Beteiligungsmanagement aus. Für größere Verwaltungen existieren derzeit parallel Lösungen als Eigenbetrieb, Eigengesellschaft oder Abteilung der Finanzverwaltung bzw. Kämmerei.

7. Fasst man die Quintessenz der dargestellten Phasen von PPP aus Sicht öffentlicher Entscheider zusammen, ergibt sich eine spezifische Checkliste für die verschiedenen Phasen eines PPP-Vorhabens für Aufgaben des E-Government.

PPP-Checkliste für Aufgaben des E-Government aus Sicht öffentlicher Entscheider

- Die E-Government-Strategie wurde formuliert und hinsichtlich **relevanter Aufgaben**, Angebote, Kriterien und Arbeitsschritte spezifiziert.
- Im Rahmen der E-Government-Strategie können die Aufgaben und Leistungen genau dargestellt werden, die sinnvoll in **öffentlich-privater Kooperation** erbracht werden sollen.
- In Zusammenarbeit mit der **Rechtsaufsicht** (und ggf. privaten Beratern) ist der **juristische Rahmen** für öffentlich-private Kooperationen mit der vorgenommenen Aufgabenbeschreibung erörtert worden.
- Eine Umfeldanalyse mit **Kosten-Nutzen-Analyse** alternativen **Szenarien** und informellen **Anbahnungsgesprächen** hat stattgefunden.
- Die Zustimmung der **politischen Gremien** der Verwaltung ist gesichert, alle dafür notwendigen Entscheidungsvorbereitungen sind erstellt.
- Soweit **bürgerschaftliche Interessengruppen** einbezogen werden sollen, sind entsprechende Vereinbarungen getätigt.
- Der **Gesellschafts- bzw. Vereinszweck** oder das **Stiftungsziel** und/oder andere bzw. weitere **Verträge** sind formuliert und vereinbart.
- Die **notwendigen Ressourcen** sind bereit gestellt: Durch Regelung der öffentlichen und privaten **Einzahlungspflicht** sowie **Investitionsleistungen** und der **Einbringung von Vermögensgegenständen**, insbesondere der Rechte an der öffentlichen Domain.
- Das **notwendige Personal** ist bereit gestellt: Die **Geschäftsführung** und/oder der **Betriebsübergang** von öffentlichen Mitarbeitern (**Personalgestellung**) ist/sind geregelt.

III Public Private Partnerships im E-Government: Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation

1 Einleitung

Der Fortschritt der Informations- und Kommunikations-Technologie verändert viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und bedingt einige neue Handlungsfelder für bundesdeutsche Städte und Gemeinden. Die entsprechende materielle Infrastruktur ist auszubauen, datentechnische Vernetzungen sind voranzutreiben, Medien- und Technologieprojekte werden initiiert, die Kommunen treten im World Wide Web auf (vgl. Floeting 1997: 220 ff., Blönnigen/Wulff 2001: 4 ff.). Das Stichwort „E-Government“ ist in diesem Zusammenhang derzeit in der Verwaltungswelt in aller Munde. Bundesweite Wettbewerbe und Initiativen wie „Schulen ans Netz“, „Initiative D21“ oder „media@komm“ haben in den letzten Jahren intensive Diskussionen über die Chancen und Risiken elektronischer Kommunikation für die zukünftige Gestaltung des öffentlichen Sektors ausgelöst (vgl. Grabow et al. 2002, Bertelsmann Stiftung 2002, Siegfried 2002).

„E-Government“ wird dabei als ein wesentlicher Modernisierungsschritt öffentlicher Verwaltungen angesehen. Es gilt als Instrument, um den gewachsenen Ansprüchen von Bürgern und Unternehmen hinsichtlich der effizienten und transparenten Erfüllung von Dienstleistungen besser gerecht zu werden. Im Rahmen des Projektes „Balanced E-Government“ untersuchte die Bertelsmann Stiftung die entscheidenden Erfolgsfaktoren für „gutes“ E-Government. Die internationale Recherche und die zahlreichen Expertengespräche führten zu einem Katalog von Kriterien, der Entscheidungsträgern in der Verwaltung als Orientierung bei der Implementierung eigener Lösungen dienen kann (siehe Hart/Friedrichs/Schmidt 2002 und Bertelsmann Stiftung, 10 Punkte Plan für gutes E-Government, Download unter www.begix.de).

In der Nachfolge dieser Ermittlung vernünftiger Strategien für die Entwicklung und Implementierung von E-Government-Projekten gilt die Aufmerksamkeit nun spezielleren Einzelaspekten: Welche konkreten

Defizite stehen der bürgerorientierten Nutzung der neuen Kommunikations- und Informationstechnologien im Wege? So werden in aufwändigen Leitprojekten zwar innovative Ansätze gefördert – die Information gelangt jedoch nicht ohne weiteres in die Fläche. So manche reformwillige Kommune erfindet mangels Markttransparenz die Räder von E-Government und E-Democracy neu (siehe Bertelsmann Stiftung [2002], *Balanced E-Government*. Transfer von Innovationen, Download unter www.begix.de).

Ein weiteres – derzeit unerreicht aktuelles – Thema, das im Laufe der Recherchen immer wieder zur Sprache kam, ist die Frage, wie diese technologiegetriebenen Reformen eigentlich finanziert werden könnten. Das Schlagwort der „Public Private Partnership“ wird gerne aufgenommen, verspricht es doch erhebliche finanzielle Entlastung des öffentlichen Sektors bei unveränderter (oder gar verbesserter) Servicetiefe.

Gleichzeitig sind in den Verwaltungen oft nur dürftige Kenntnisse über Wesen und Ausgestaltungsmöglichkeiten von derartigen Partnerschaften vorhanden. Die Anforderungen der Vergangenheit waren andere: Betriebswirtschaftliches Verständnis und die Fähigkeit zum Projektmanagement waren nicht die ersten Anforderungen an die Mitarbeiter und Führungskräfte des Verwaltungsapparates. Genau diese Fähigkeiten sind aber notwendig, will man auf Augenhöhe mit privatwirtschaftlichen Partnern verhandeln und für beide Seiten Nutzen stiftende Kooperationen einleiten. Eine derartige gleichberechtigte Zusammenarbeit setzt – auf Seiten der privaten Partner – die Bereitschaft voraus, sich mit den Entscheidungsabläufen in öffentlichen Verwaltungen vertraut zu machen.

Ohne solche Kooperationen werden manche E-Government-Angebote künftig wohl nicht mehr entstehen können. Der hohe Ressourceneinsatz für die Einrichtung und Ausgestaltung der technischen Infrastruktur steht dem entgegen. Um mit Hilfe verschiedener Formen des „Public Private Partnerships“ (PPP) dennoch weiterhin zeitgemäße Dienstleistungen erbringen zu können, müssen auch auf privatwirtschaftlicher Seite das technische wie betriebswirtschaftliche Wissen und die Finanzmittel mobilisiert werden, das bzw. die den öffentlichen Gebietskörperschaften nicht oder nur teilweise zur Verfügung stehen.

Zugleich wird mit Hilfe von PPP eine ordnungs- politische Grundsatzentscheidung erleichtert: Der Entscheidungsprozess zwingt dazu, Verwaltungsleistungen, die den Prinzipien der Effizienz, Effektivität und Bürgernähe entsprechen sollten, eindeutig von den politischen Grundsatzentscheidungen zu trennen. Diese müssen sich an Maßstäben der demokratischen Legitimation und strategischen Entwicklung des öffentlichen Sektors ausrichten.

Spezifisch für PPP-Lösungen ist demnach, dass es sich dabei sowohl um ein betriebswirtschaftliches Finanzierungsinstrumentarium als auch um ein politisch-organisatorisches Modell für die Durchführung öffentlicher Aufgaben handelt. Aus der engen Verquickung dieser beiden Ebenen ergeben sich beträchtliche Chancen, aber auch gewisse Risiken für die öffentliche Hand.

Für die vielfältigen rechtlichen und technischen Probleme des E-Government zeichnen sich allmählich praktikable Lösungen ab, auch wenn hier noch viel Detailarbeit zu leisten ist. Was zukunftsfähige organisatorische und finanzielle Projektformen angeht – an dieser Stelle wird insbesondere von PPP ausgegangen –, gibt es Deutschland bereits einige Referenzmodelle (vgl. z.B. Eifert 2002, Eifert/Stapel-Schultz 2002, Stapel-Schultz/Eifert/Siegfried 2002). Daneben existieren bereits erste praxisorientierte Einführungen zur vertraglichen Gestaltung von PPP im E-Government-Bereich (vgl. z.B. Schellenberg 2001). Allerdings ist zur Zeit noch davon auszugehen, dass das Wissen über die vielfältigen Formen öffentlich-privater Kooperationen im Bereich des E-Government noch nicht so verbreitet ist wie es sein müsste (vgl. z.B. Nuremberg-Report: 17 ff.). Dies ist insofern bemerkenswert, als die neueren E-Government-Studien übereinstimmend zeigen, dass fehlende Finanzierungskonzepte zu den wichtigsten Entwicklungshemmnissen für E-Government-Lösungen gehören (vgl. Baron 1999: 95 ff., Bertelsmann Stiftung 2001, Grabow 2001: 13).

Hier möchte diese Studie eine praxisorientierte Hilfestellung für alle Interessierten aus Verwaltung, Politik und Verbänden anbieten.¹ Sie soll einen Beitrag dazu leisten, Verwaltungsbedienstete, Führungskräfte,

politische Entscheidungsträger sowie Verbands- und Vereinsrepräsentanten auf dem Weg zu PPP zu begleiten. Die Studie und der im Zusammenhang damit erstellte Leitfaden konzentrieren sich auf PPP als Instrumentarium, um E-Government-Lösungen zu realisieren. Die dargestellten Vertragsformen und Kooperationsinstrumente, allgemeinen Vor- und Nachteile, Rahmenbedingungen, Zielkonflikte sowie Gestaltungsempfehlungen sind dabei meist sehr viel grundsätzlicher auch auf andere PPP-Anwendungsgebiete übertragbar. Ver- und Entsorgung, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Verkehr, Weiterbildung, Tourismus, Freizeit, Sport und Kultur usw. unterliegen, wenn es um die Schaffung von Finanzierungs Kooperationen geht, sehr ähnlichen Gesetzmäßigkeiten und Anforderungen wie E-Government-Projekte.

PPP lassen sich lediglich in vereinzelten Fällen als eindeutig abgrenzbares Element der Verwaltungsmodernisierung gestalten. In der Regel handelt es sich bei der Institutionalisierung der Partnerschaft um einen komplexen Vorgang, der Veränderungen in unterschiedlichen Bereichen des öffentlichen Sektors umfasst. Gerade im Querschnittsbereich E-Government werden mehrere Aufgabenfelder der Leistungserbringung tangiert. Vor diesem Hintergrund – und aufgrund entsprechender Erfahrungen aus den untersuchten Fallbeispielen – darf sich der vorliegende Leitfaden nicht darauf beschränken, einzelne PPP-spezifische und standardisierte Verfahrensschritte aufzulisten. Er muss vielmehr auch auf allgemeine strategische Entscheidungsverfahren hinweisen. Gerade weil E-Government eine Querschnittsfunktion im kommunalen Aufgabenspektrum zukommt, und die Einrichtung von PPP Teil des gesamten Modernisierungsprozesses in der Verwaltung ist, ist es wichtig, die entsprechenden Vorbereitungs- und Umsetzungsschritte breiter darzustellen. Angesichts der vielfältigen, nicht immer widerspruchsfreien Anforderungen an E-Government-Leistungen in Form von PPP überrascht es nicht, dass im In- und Ausland auch negative Erfahrungen zu verzeichnen sind. Diese sollen jedoch nicht als Verhinderungsargument dienen, sondern sind mit dem Ziel aufgenommen worden, Lehren aus den gemachten Fehlern zu ziehen. Bei der Finanzierung und Organisation von E-Government

1 Dabei steht jedoch nicht die (rein) ökonomische Bewertung von PPP im Vordergrund, obwohl auch hier in den Verwaltungen noch nötiges Expertenwissen fehlt (z.B. für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen; vgl. z.B. den Anhang der SPD-Fraktion 2001), sondern das Identifizieren von Entscheidungshilfen für die – ökonomisch, politisch und sozial – ausgewogene Gestaltung von E-Government.

wird daher in den Fallbeispielen immer auch auf potentielle Risiken und Rückzugsmöglichkeiten hingewiesen.

Ausgehend von der beschriebenen Zielstellung gliedert sich dieser Leitfaden in mehrere Kapitel, die nicht unbedingt in der dargestellten Reihenfolge gelesen werden müssen. Leser und Leserinnen mit allgemeinen Vorkenntnissen, die nach konkreten Problemlösungen suchen, können sich beispielsweise direkt den Fallbeispielen oder der Darstellung der Phasen eines PPP-Projektes zuwenden.

Die der Einführung folgenden **Kapitel 2 bis 5** sind der begrifflichen Klärung und den allgemeinen Rahmenbedingungen für PPP gewidmet. Sie stellen die Definition sowie Vor- und Nachteile von privat-öffentlichen Kooperationen ebenso dar wie die Klärungs- und Konfliktsituationen, die sich im Rahmen der Vorbereitung und Umsetzung ergeben können. Zudem wird ein Überblick bezüglich der (inter)national gebräuchlichsten und weiterer möglicher Projektformen gegeben. Es folgt die Darstellung ausgewählter Fallbeispiele in **Kapitel 6**. Die entsprechenden Ausführungen sind dabei jeweils nur so ausführlich wie es für das Verständnis der Beispiele, Stolpersteine und daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen notwendig ist. **Kapitel 7** beschreibt das Lösungspotential der Organisationsform PPP im Bereich des E-Government. In **Kapitel 8** wird ein Phasenmodell für die Vorbereitung, Entscheidung und Umsetzung von PPP-Projekten vorgestellt – es kann unabhängig von den jeweiligen Projektformen und lokalen Problemstellungen verwendet werden. **Kapitel 9** enthält ein Fazit im Sinne der komprimierten Vorstellung von Faktoren und Arbeitsschritten, die eine erfolgreiche öffentlich-private Kooperation befördern. **Kapitel 10 und 11** runden die Studie im Sinne eines handlungsorientierten Überblicks und Leitfadens ab. Sie enthalten eine zusammenfassende Checkliste für die Bewertung von PPP-Projektideen, einen Serviceteil mit einem ausführlichen Glossar sowie Internet-Adressen, bei denen weiterer Rat eingeholt werden kann.

Die vorliegende Studie beruht auf vielfältigen internationalen Recherchen (Internet- und Dokumentenanalysen, Auswertung von Untersuchungen, Experteninterviews und Hintergrundgespräche) sowie den Rückkopplungen mit Experten im Rahmen eines Workshops

Elemente der Studie

Übersicht über den Diskussionsstand zu öffentlich-privaten Kooperationen

Überblick über PPP-Grundformen und spezifische Instrumente sowie deren Lösungspotential

Ein Phasenmodell für die Entwicklung und Realisierung von PPP-Ideen

Checkliste für die Bewertung einer PPP-Projektidee

Die wichtigsten Begriffe in Kürze, Glossar und Service-Teil

Abb. 4: Nutzen der Studie für den Leser

der Bertelsmann Stiftung im November 2002. Im Mittelpunkt stand dabei das Bemühen, zusätzlich zu allgemeinen Trends, möglichst konkrete Anschauungsbeispiele für die zentralen Aspekte herauszuarbeiten. Ohne die Auskunftsbereitschaft vieler Experten vor Ort, vor allem in lokalen Projekten, sowie aus Wissenschaft, Politik und Verbänden, hätten die PPP-Studie und der darauf aufbauende Leitfaden nicht realisiert werden können. Allen Beteiligten sei daher an dieser Stelle ausdrücklich für die Weitergabe von Expertenwissen gedankt, dessen Erwerb häufig mit großen Mühen verbunden war.

2 E-Government und PPP – Definition und allgemeine Rahmenbedingungen

Der Begriff des E-Government, wie er im Folgenden gebraucht wird, umfasst die strategische und operative Nutzung von Kommunikationstechnologien durch öffentliche Akteure zur internen Reorganisation von Prozessen, zur Bereitstellung von Informationen und zum Anbieten von Dienstleistungen (Transaktionen), sowie die Bürgerpartizipation an öffentlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen (zum „Balanced E-Government“-Konzept der Bertelsmann Stiftung siehe Bertelsmann Stiftung 2002, www.begix.de). E-Government umfasst dabei unterschiedliche Wertschöpfungsstufen: Den Zugang der Nutzer zum Angebot, das Portal, die technische Plattform und die Fachanwendungsbereiche. Diese unterteilen sich in:

- Verwaltungsangebote (z.B. Informationen über öffentliche Dienstleistungen, elektronische Antragsbearbeitung),
- private Angebote (z.B. Werbung für Unternehmen, „virtuelle Marktplätze“) und
- Angebote des gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Lebens (z.B. Veranstaltungskalender, Diskussionsforen, Bürgerbeteiligung).

Diese drei Säulen können getrennt voneinander im Netz auftreten oder über ein gemeinsames Portal und eine übergreifend betriebene Plattform, organisatorisch

integriert, angeboten werden (vgl. Stapel-Schultz/Eifert/Siegfried 2002: 10 ff.). Die Fachanwendungsbereiche lassen sich des Weiteren in die in *Abbildung 5* dargestellten einzelnen Elemente ausdifferenzieren:

In Bezug auf die Organisationsform PPP findet in der praxisbezogenen Literatur die folgende allgemeine, aber ausreichend spezifische Definition Anwendung (vgl. Blanke et al. 2001: 129 ff., s.a. Heinz 1998: 554 f.): Privat-gewerbliche, nicht staatliche und staatliche Akteure kooperieren bei PPP in formellen Gremien oder gemischten Unternehmen, um Projekte umzusetzen und Leistungen zu erstellen, die auch in staatlicher Eigenregie erbracht werden könnten. Dafür bringen sie personelle, strategische und finanzielle Ressourcen ein.

Mit dieser allgemeinen, angesichts unterschiedlichster Projektformen jedoch durchaus sinnvollen Auslegung wird hervorgehoben, dass der Begriff „Private“ sehr weit gefasst werden kann. Klassische Großunternehmen sind damit angesprochen, aber auch regionale, kleine und mittlere Unternehmen, (teil-)privatisierte Träger öffentlicher Aufgaben, Sparkassen und Landesbanken, Kammern sowie zivilgesellschaftliche Vereine, Verbände und Bürgerinitiativen. Zudem können auch öffentliche Gebietskörperschaften im Rahmen von PPP verstärkt untereinander kooperieren. Die EU, die Bundesregierung, die Bundesländer sowie Städte

E-Government: Kernbereich				E-Commerce	E-Community	
öffentliche Beschaffung (z.B. IT, Büromaterial)	verwaltungsinterne Prozess-Optimierung	elektronische Formulare	Allgemeine Informations-Portale stadt@de	„Internet-Marktplätze“ für Informationen	bürgerschaftliche Beteiligung („E-Democracy“)	Wissensmanagement
elektronische Datenverarbeitung („Rechenzentren“)	Internes Wissensmanagement	weitere interaktive Dienstleistungen der „vorverlagerten Verwaltung“ (z.B. Zahlungen)	spezielle „Behördenwegweiser“	Plattformen für Internet-Geschäftsbeziehungen („E-Business“)		Bildungsprojekte („E-Learning“)

Abb. 5: Elemente des E-Government

und Gemeinden arbeiten in gemeinsamen Projektverbünden zusammen. In grenznahen Regionen geschieht dies zunehmend auch grenzüberschreitend.

Der Begriff PPP umfasst eine Fülle unterschiedlicher Vertragsformen. Kennzeichnend für PPP ist schließlich die zwar banale aber wirkmächtige Tatsache, dass verschiedenartige Handlungslogiken miteinander vermittelt werden müssen: Während öffentliche Akteure demokratisch legitimierten, gemeinwohlorientierten Zielsetzungen verpflichtet sind, orientieren sich Unternehmen an dem Primat der – in unterschiedlichen Zeithorizonten zu erreichenden – Rentabilität. Vereine und Initiativen agieren zu Gunsten unterschiedlicher soziokultureller Anliegen im non-profit-Bereich, wohingegen Kammern, Verbände und Gewerkschaften bestimmte partikulare gesellschaftliche Interessen vertreten (vgl. Heinz 1998: 555 ff., Holzer/Callahan 1998: 3 ff., Gerstlberger 1999: 58 ff.).

Darüber hinaus bleibt in einer ersten Annäherung an den Begriff PPP festzuhalten, dass die unterschiedlichen öffentlich-privaten Kooperationsformen in einen Rahmen eingebettet sind, der von ökonomisch-strukturellen, rechtlich-institutionellen sowie politisch-kulturellen Faktoren bestimmt wird (vgl. Sack 2002: 46 ff.). Das Engagement von Unternehmen zur Beteiligung an PPP-Kooperationen ist eng an die konjunkturelle Lage der entsprechenden Branchen und die allgemeine Wirtschaftslage gekoppelt. Diese Faktoren drücken sich im unternehmerischen Investitionsverhalten, in Profiterwartungen, in der Erschließung neuer Geschäftsfelder oder im Personalmanagement aus. Am Schlagwort der „New Economy“ zeigen sich exemplarisch die Herausforderungen, die mit dieser Einbettung von PPP verbunden sind. Eine an informationstechnologischen Dienstleistungen orientierte Branche mit neuen Unternehmens- und Beschäftigungsmodellen erlebte in den letzten Jahren nach einem rapiden Aufschwung eine Phase der Restrukturierung und Konsolidierung, in der sämtliche Unternehmenstätigkeiten und -verpflichtungen auf den Prüfstand gestellt werden (vgl. z.B. Scherrer 2001). Zur Zeit wird der deutsche PPP-Markt im Bereich des E-Government von einigen wenigen, international agierenden Großunternehmen bedient, z.B. Siemens, IBM oder Microsoft. Bei diesen Firmen konzentriert sich ein Großteil der spezifischen technologischen und betriebswirtschaftlichen Kompetenz. Sie können

von daher als private PPP-Partner eine vergleichsweise große Verlässlichkeit bieten. Zugleich bleibt aber festzuhalten, dass sich die ökonomische Struktur und die lokale Bindung von Unternehmen von Region zu Region unterscheiden. Die Verlagerung von Kompetenzen in andere Unternehmensstandorte kann durchaus Zielformulierungen öffentlicher Akteure beeinträchtigen, sofern diese wirtschaftsfördernde Aspekte im Sinne der regionalen Clusterbildung in der Informationstechnologie beinhalten (vgl. Blotevogel 1999).

Neben derartigen (regional-)ökonomischen Einflüssen sind rechtliche Rahmenbedingungen, die lokale Entscheider zumindest kurzfristig akzeptieren müssen, als wesentlicher externer Faktor für die Gestaltung öffentlich-privater Kooperationen zu diskutieren. Deutsche PPP-Modelle werden, anders als z.B. in den angelsächsischen Staaten, durch Kommunal- und Landesrecht – zusätzlich zu Bundes- (und EU-)Recht – vergleichsweise stark reguliert. Aktuell macht dies die Forderung nach einem eigenständigen „Kooperationsrecht“ (vgl. Schuppert 2001) für öffentlich-private Zusammenarbeit deutlich, die bereits von etlichen Verwaltungswissenschaftlern und -juristen erhoben wird. Der grundsätzlichen „örtlichen Allzuständigkeit“ der Städte und Gemeinden (vgl. Art. 28, Abs.2 GG) steht innerhalb des bundesdeutschen Aufgaben-, Planungs- und Finanzierungsverbundes eine Vielzahl zu beachtender (verfahrens-)rechtlicher Bestimmungen gegenüber. Die Zulässigkeit der wirtschaftlichen Betätigung nach den Maßgaben der jeweiligen Gemeindeordnungen sowie verwaltungsverfahrens- und haushaltsrechtliche Regelungen geben ebenso den rechtlich-institutionellen Rahmen von PPP vor wie vergabe-, steuer- und kartellrechtliche Bestimmungen (vgl. Hornung 1998: 9 ff., Baron 1999: 31 ff., Schellenberg et al. 2002). Öffentliche Akteure stehen bei der Konkretisierung privat-öffentlicher Kooperationen vor der – mitunter zeitaufwändigen – Aufgabe, in Zusammenarbeit mit Anwälten und der Rechtsaufsicht die vertraglichen Möglichkeiten von PPP auszuloten. Die Kombination von politisch-organisatorischen Entscheidungsmodellen und Finanzierungsinstrumenten, die für PPP charakteristisch ist, macht diese Aufgabe zu einer komplexen Angelegenheit.

Die Bedeutung der politisch-kulturellen Einbettung von PPP ergibt sich aus den Grundsätzen der Legitimation öffentlichen Handelns in repräsentativen Demokratien. Jede privat-öffentliche Kooperation muss bzw. – je nach Institutionalisierungsgrad – sollte auf einer parlamentarischen Zielformulierung und Grundsatzentscheidung basieren, da Entscheidungskompetenzen auf externe Akteure übertragen werden. Insofern ist die Entwicklung von Formen privat-öffentlicher Kooperation abhängig von gesellschaftlichen Debatten und Aushandlungsprozessen, in denen grundsätzliche ideologische Haltungen und politikfeldspezifische Zielformulierungen aufeinander treffen können.

Mitunter existiert eine konfliktorientierte politische Kultur bis hinunter auf die kommunale Ebene. Diese macht aus privater Sicht häufiger eine rechtliche Formalisierung von PPP-Projekten erforderlich. Unternehmen als private Partner sind jedoch ihrerseits gefordert, eine gewisse Akzeptanz für – teilweise widerstreitende – politische Interessen in Kommunalparlamenten sowie im gesellschaftspolitischen Umfeld der Verwaltungen mitzubringen. Direkte Bürgerbeteiligung, wie sie bisher insbesondere bei bildungspolitischen Projekten („Schulen ans Netz“) erprobt wird, kann die gesellschaftliche Akzeptanz für PPP-Projekte fördern. Voraussetzung dafür ist die Bereitschaft bei öffentlichen und privaten Partnern, sich dem Bürgerdialog aktiv zu stellen.

Diese skizzierten Einbettungen von PPP bestimmen mit ihren jeweiligen lokalen Eigenheiten die Entwicklungsphasen privat-öffentlicher Kooperationen und die Handlungsanforderungen an öffentliche wie auch an private Akteure. Von den ersten Vorüberlegungen über eine konkrete Untersuchung des Umfeldes bis hin zur Checkliste der Projekte umrahmen sie die konkreten PPP-Formen im Bereich des E-Government. Sie bestimmen zugleich den möglichen Nutzen der PPP.

3 Vor- und Nachteile von PPP

Ein Blick auf diese allgemeinen Vor- und Nachteile öffentlich-privater Zusammenarbeit zeigt die Chancen und Risiken, die bei der Entscheidung über die Beteiligung an PPP-Modellen in Verwaltungen zu berücksichtigen sind. Vor- und Nachteile betreffen sowohl die strategische (Grundsatzentscheidung über das Zustandekommen) als auch die operative Ebene (laufender Betrieb). Auch die operative Ebene sollte bereits ab dem Beginn eines Entscheidungsprozesses mit berücksichtigt werden, denn der PPP-Betrieb hat im Regelfall positive und/oder negative Rückwirkungen auf die Arbeit der Gesamtverwaltung (vgl. *Abbildung 6* auf der nächsten Seite).

Als entscheidende strategische Vorteile sind zu nennen:

- Finanzmittel und betriebswirtschaftliche sowie technologische Kompetenz von Privaten, über die eine Verwaltung nicht selbst verfügt, stehen zur Verfügung. Dadurch können im Sinne eines verbesserten Bürgerservice Leistungen aufrecht erhalten oder realisiert werden, für die eigene Ressourcen fehlen.
- Häufig gehen mit PPP positive regionalwirtschaftliche Effekte (Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung der Infrastruktur) einher.
- Anders als im Fall einer vollständigen materiellen Privatisierung von Aufgaben bleiben politische Einflussmöglichkeiten und die Mitsprache der Verwaltungsleitung in Projektgremien und bei der Vertragsgestaltung grundsätzlich erhalten.
- Finanzielle, technische, organisatorische und personelle Risiken, die besonders bei für eine Verwaltung überdurchschnittlich großen und/oder besonders innovativen Projekten auftreten, können geteilt und damit für den einzelnen Partner verringert werden.
- Vertreter der Politik, der Bürgerschaft, gesellschaftlicher Gruppen sowie der Beschäftigten sind, wiederum anders als bei einer vollständigen Privatisierung, in die Projektstruktur integrierbar.
- PPP und Public Public Partnership, also die ebenfalls an Bedeutung gewinnende Zusammenarbeit verschiedener Gebietskörperschaften, lassen sich häufig miteinander verbinden.
- PPP-Erfahrungen (Vertragsgestaltung, Projektarbeit, Controlling, Personalmanagement) eröffnen Lernmöglichkeiten in verschiedenen Bereichen einer Gesamtverwaltung.

Mögliche Vorteile aus Sicht öffentlicher Akteure	Mögliche Nachteile aus Sicht öffentlicher Akteure
<p>Strategische Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haushaltskonsolidierung • Realisierung politisch gewollter Projekte trotz fehlender öffentlicher Mittel • Effektivere Nutzung öffentlicher Ressourcen • Sicherung politischer Einflussmöglichkeiten • Kombinierbarkeit mit Public Public Partnership • Integrierbarkeit von Politik, Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen in ein Projekt • Positive regionalwirtschaftliche Effekte • Synergieeffekte für die Entwicklung der Gesamtverwaltung 	<p>Strategische Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoher Aufwand bei der Initiierung einer PPP • Insolvenz oder Ausführungsprobleme des privaten Partners (Problem der Risikoteilung) • Egoismen einzelner Gesellschaften, die die Steuerung öffentlicher Beteiligungen erschweren • Verlust an politischer Beteiligung aufgrund des steigenden privaten Einflusses auf kommunale Gesellschaften • Gebührenerhöhungen zu Lasten der Bürger
<p>Operative Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erprobung von Managementtechniken aus dem privaten Sektor • Möglichkeiten für verwaltungsinternen Wettbewerb und Erfahrungsaustausch • Vorbereitung von Folgeprojekten • Information über (inter)nationale Entwicklungen im Projektfeld 	<p>Operative Ebene</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufwand für Beteiligungsmanagement • Unproduktive verwaltungsinterne Konkurrenz (Vernachlässigung von Erfahrungsaustausch und möglichen Synergieeffekten) • Negative Ausstrahlung auf die Gesamtverwaltung im Falle von Problemen oder des Scheiterns • Probleme durch den Aufbau einer eigenständigen <i>Corporate Identity</i> • Unvorhergesehene Personalprobleme

Abb. 6: Mögliche Vor- und Nachteile von PPP

Als wesentliche operative Vorteile lassen sich anführen:

- Managementtechniken aus dem privaten Sektor können in Einzelprojekten erprobt und aufgrund der gewonnenen Erfahrungen – ggf. auch in modifizierter Form – auch für andere Verwaltungsbereiche eingesetzt werden.
- Die Existenz von PPP-Projekten ermöglicht es – im Sinne der Setzung neuer Leistungsstandards und eines Qualitätsmanagements –, den verwaltungsinternen Erfahrungsaustausch und Wettbewerb zu fördern.
- Der enge Kontakt mit einem privaten Partner(konsortium) erleichtert es, mögliche Folgeprojekte

vorzubereiten und deren Realisierbarkeit und Marktchancen frühzeitig auszuloten. Darüber hinaus kann ein (größerer) privater Partner, der im Regelfall verschiedenste nationale und internationale Projekte gleichzeitig durchführt, einer Verwaltung wertvolle Informationen bezüglich aktueller Entwicklungen in einem Projektfeld geben.

Die wichtigsten strategischen Nachteile von PPP sind demgegenüber:

- Der organisatorische und personelle Aufwand für die Projektvorbereitung wird häufig unterschätzt. Die Prüfung, Vorbereitung und Durchführung von vergabe- und personalrechtlichen Maßnahmen,

Vertragsklauseln sowie von Datenschutzbelangen (Ausschreibungen, Beihilferegelungen, Personalüberleitung, Kontroll- und Konfliktmechanismen) ist zeitintensiv und erfordert spezielles Know-how.

- Politische Beteiligungsmöglichkeiten bleiben zwar grundsätzlich erhalten, werden jedoch im Gegensatz zu vollständig öffentlichen Projekten eingeschränkt. Die Entscheidungslogik privater Unternehmen ist mit der öffentlichen Entscheidungslogik zu vereinbaren.
- Das Prinzip der Risikoteilung bedeutet auch, dass mit Insolvenz oder Ausführungsproblemen auf Seiten des privaten Partners zu rechnen ist. Diese Aspekte können besonders in einer schlechten konjunkturellen Situation oder bei besonders innovativen Projekten relevant werden.
- Manche auf den ersten Blick attraktive PPP-Formen (z.B. das US-amerikanische cross-border-leasing) sind erst ab einem sehr hohen finanziellen Projektvolumen sinnvoll. Daher kommen sie für kleinere Verwaltungen und Projekte nicht in Frage.
- Da bisher in Deutschland erprobte Schemata für die detaillierte Wirtschaftlichkeitsberechnung bezüglich einzelner PPP-Formen und für ihren Vergleich mit Alternativmodellen fehlen, kann das Projektrisiko im Vorfeld nur bedingt eingegrenzt werden. Auch der günstigste Einstiegszeitpunkt für einen privaten Partner ist bisher nur abschätzbar.

Neben diesen strategischen Risiken sind folgende mögliche operative Nachteile zu bedenken:

- Zusätzlich zu dem Aufwand für die Projektvorbereitung und Vertragsverhandlungen sind Ressourcen und notwendiges Know-how für das PPP-spezifische Beteiligungsmanagement einzukalkulieren.
- Wenn ungenügend vorbereitetes öffentliches Personal in eine PPP-Projektgesellschaft übergeleitet wird oder neues Personal nicht frühzeitig genug rekrutiert werden kann, ergeben sich hohe Folgekosten und organisatorische Anpassungsprobleme.
- Produktiver interner Wettbewerb in einer Verwaltung kann sich leicht hin zu unproduktiver Konkurrenz entwickeln. Die Ausweitung dezentraler Freiheiten für einzelne Verwaltungsbereiche führte in der Vergangenheit – übrigens ähnlich auch in der Privatwirtschaft – bereits in etlichen Fällen dazu, dass übergeordnete Interessen bedroht wurden. Erfahrungsaustausch und mögliche Synergieeffekte – etwa die Entwicklung gemeinsamer technischer

Standards – drohten dann, vernachlässigt zu werden. Aufwändiges Gegensteuern wurde notwendig.

- Im Falle von Problemen in einem PPP-Projekt oder gar des Scheiterns ergeben sich, besonders wenn es sich um größere Projekte von starkem öffentlichen Interesse handelt, negative Einflüsse für die Legitimation der Gesamtverwaltung.
- Die Entscheider in PPP-Projekten sind im Regelfall bemüht, eine eigenständige corporate identity zu entwickeln. Wird diese nicht sorgfältig mit der Gesamtverwaltung abgestimmt, was häufiger zu beobachten ist, droht die Gefahr, dass das öffentliche Bild einer Gesamtverwaltung verschwimmt.

Die allgemeinen Vor- und Nachteile von PPP in diesem Kapitel sind aus – überwiegend – öffentlicher Sicht formuliert. Die zugrundegelegten grundsätzlichen Argumente gelten jedoch ebenso für mögliche private Unternehmen als Partner. In dieser privaten Sichtweise auf PPP sind Fragen der Haushaltskonsolidierung, der Nutzung öffentlicher Ressourcen, bezüglich politischer Zielvorgaben und der Sicherung politischer Einflussmöglichkeiten als Rahmenbedingungen für die eigene PPP-Strategie mit zu bedenken. Unternehmen müssen die damit verbundenen Entscheidungslogiken – häufig auch -zwänge – verstehen, um effektiv in öffentlich-privaten Kooperationen agieren zu können. Auch der effektive Umgang mit Bürgerbeteiligung stellt im Regelfall eine neue Herausforderung für Unternehmen dar, die eng mit öffentlichen Verwaltungen zusammenarbeiten möchten. Nur wenn sich Unternehmen auf diese spezifischen PPP-Rahmenbedingungen ernsthaft einlassen, können sie mit ihrem eigentlichen Pfund – der operativen, betriebswirtschaftlichen und Management-Kompetenz – gegenüber der öffentlichen Verwaltung wuchern. Sie sollten sich dabei immer auch klar machen, dass sie im Falle der Beteiligung an einem PPP einen Raum mit einer grundsätzlich anderen Organisationskultur betreten. Dieses Verständnis ist notwendig, um effektiv auch mit diffusen Befürchtungen – vor allem auf Seiten der Politik und der Beschäftigten – umgehen zu können. Diese Argumente bedeuten nicht, dass Unternehmen ihren business case – als ihr ureigenes Anliegen – außer Acht lassen sollen, sondern, dass sie ihn für die spezifischen PPP-Bedingungen zuschneiden müssen.

4 Klärungs- und Konfliktsituationen

Angesichts der unterschiedlichen Handlungslogiken der Partner bei PPP, der Verknüpfung von politisch-organisatorischen Entscheidungsmodellen und Finanzierungsinstrumenten, der Einbettungen privat-öffentlicher Kooperationen und der jeweils für das konkrete Projekt genau zu bestimmenden Vor- und Nachteile verwundert es nicht, dass es zu Konflikten kommen kann. Hierbei ist nicht nur zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu unterscheiden. Es lässt sich zeigen, dass öffentliche Entscheidungsträger bei der Realisierung privat-öffentlicher Kooperationen mit vier Grundtypen von Klärungs- und Konfliktsituationen konfrontiert sind. Diese können sie mit Hilfe bestimmter Instrumente bearbeiten, z.T. müssen sie aber auch einfach nur entschieden werden. Tatsächlich geht die Fülle von Vertragskonstruktionen und PPP-Formen auf die Auseinandersetzungen in diesen Situationen und die Vermittlung der unterschiedlichen Interessen, Anschauungen und Befürchtungen zurück.

Im Zentrum der ersten, wohl bekanntesten Klärungs- und Konfliktsituation steht die Frage, inwieweit ein PPP-Projekt eine Eigendynamik entwickeln könnte, die der Zielformulierung in demokratisch legitimierten öffentlichen Gremien widerspricht. Hier werden Befürchtungen laut, dass PPP die Befugnisse parlamen-

tarischer Gremien und gesellschaftliche Beteiligung einschränken, dass sich das Gewinninteresse gegen eine bezahlbare Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger richten und Konsolidierungen öffentlicher Haushalte beeinträchtigen könnte. Im Kern steht dabei die Vermittlung und Balancierung öffentlicher und privater Interessen. Einige typische Argumente der Debatte haben wir in *Abbildung 7* zusammengetragen.

Als ein Sonderfall in dieser Situation lässt sich die Integration bürgerschaftlicher Organisationen, d.h. Vereine, Stiftungen und Initiativen, thematisieren. Je nach Verlauf und Ergebnis der Zielformulierung kann eine entsprechende Integration durchaus sinnvoll sein, um das Element der „E-Community“, d.h. der Nutzung der Informationstechnologie für soziokulturelle Informationen und Interaktionen, zu stärken. Bürgerbeteiligung ist in der Regel jedoch ein nur begrenzt planbarer Prozess. Partizipation in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft unterliegt bestimmten Konjunkturen und erreicht in der Regel auch nur bestimmte soziale Gruppen (vgl. Westle 1994, Lohde-Reiff 2001). Beteiligung kann nach anfänglicher Euphorie in der Initiierungsphase von Projekten schnell abflachen, bei bestimmten Ereignissen jedoch auch wieder eingefordert werden. Hinsichtlich der Einbindung von Vereinen und Bürgerinitiativen wird also nicht allein die Kompatibilität der jeweiligen Ziele zu klären sein, sondern auch

Argumente in der Klärungs- und Konfliktsituation „Öffentlich vs. Privat“

Einschränkung politischer Befugnisse durch PPP und deren Rentabilitätsinteresse vs. sinnvolle Trennung zwischen transparenter Zielformulierung und effizienter Aufgabenerfüllung

Öffentliche Haushaltskonsolidierung durch Gewinnabführung vs. Investition in PPP und neue Infrastruktur/Dienstleistungen

Gebührenerhöhungen und Beschränkung auf bestimmte Kundengruppen vs. Ausweitung und Modernisierung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen durch PPP

Beeinträchtigung von Umweltschutz-/Sicherheits-/Sozialstandards vs. Schaffung neuer Leistungsstrukturen durch PPP

Einschränkung gesellschaftlicher Beteiligung vs. Ausweitung von Bürgerpartizipation

Abb. 7: Konfliktsituation „Öffentlich vs. Privat“

die Stabilität des Engagements thematisiert werden müssen. Die Gründung von längerfristig angelegten Bürgervereinen hilft, einen harten Kern von Interessierten für die verbindliche Projektarbeit zu gewinnen.

Als zweiten Grundtypus von Klärungs- und Konfliktsituationen bei einer öffentlich-privaten Kooperation bezeichnen wir die Debatten um das Verhältnis zwischen PPP und administrativen Interessen (vgl. *Abbildung 8*). Hier steht die Frage im Raum, inwieweit die Schaffung einer PPP die organisatorische Steuerung der Gesamtverwaltung beeinträchtigt und Konkurrenz zu einzelnen Verwaltungsbereichen entstehen. In Bereichen wie Ausbildung/Qualifizierung, Technikeinsatz, Ressourcen-Bewirtschaftung (Haushaltsplanung) oder Qualitätsmanagement unterscheiden sich die Anforderungen in einzelnen PPP häufig von denjenigen innerhalb traditioneller Kernverwaltungen. Klaffen die organisatorischen Standards in den genannten Bereichen zwischen Kernverwaltungen und PPP zu weit auseinander, drohen langfristig problematische Ungleichgewichte. Dies ist etwa der Fall, wenn verschiedenartige technische und organisatorische Standards

zu Kommunikationsproblemen und Reibungsverlusten an Schnittstellen führen oder besonders qualifizierte und motivierte Beschäftigte in die attraktiveren Randbereiche – zu Lasten der Humanressourcen in der Kernverwaltung – abwandern.

Die dritte grundsätzliche Klärung hat im Hinblick auf die Interessen der Beschäftigten zu erfolgen, die von der Realisierung einer PPP betroffen sind. Denn mit der Überleitung in eine PPP findet bei gesellschaftsrechtlichen Grundformen ein Übergang in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse statt. Hier steht vor den personalrechtlichen Klärungen die Motivation und Einbeziehung der Angestellten und Beamten in den Entwicklungsprozess. Die Einrichtung von PPP kann als Rationalisierungsmaßnahme verstanden werden, die zur Verringerung der Arbeitsplätze führt. Zusätzlich werden Befürchtungen artikuliert, von veränderten Aufgabenzuschnitten und Leistungsanforderungen negativ betroffen zu sein. In dieser Situation geht es nicht einfach nur um die Frage nach Tarif- und Versorgungsstandards bzw. nach Möglichkeiten der Interessenvertretung durch Personal- bzw. Betriebsräte,

Argumente in der Klärungs- und Konfliktsituation „Gesamtverwaltung vs. PPP“

Organisatorisch-technische Interessen einzelner PPP vs. Interessen der Gesamtverwaltung an einheitlichen Standards

Rückführung finanzieller Mittel in den Gesamthaushalt vs. Rentabilität der PPP und Re-Investition in das jeweilige Geschäftsfeld

Bürger- bzw. Kundenservice in der Kernverwaltung und in der PPP-Kooperation klaffen zunehmend auseinander vs. allgemeine Modernisierung der Dienstleistungsqualität

Zusammenführung („one stop shop“; Über-Zentralisierung) von Angeboten vs. Dezentralisierung („Zersplitterung“) von Dienstleistungen

Leistungshemmende Motivation und Zusammensetzung des Personals der öffentlichen Verwaltung vs. Motivierung des Personals durch neue Arbeitsstrukturen

PPP sind in ihrer Außendarstellung (Marketing, Kommunikation) nicht mehr als Teile der Gesamtverwaltung erkennbar vs. PPP modernisieren das Erscheinungsbild der gesamten Verwaltung

Intensivierung von verwaltungsinternem Wettbewerb vs. Schaffung verwaltungsexterner neuer Monopole

Abb. 8: Konfliktsituation „Gesamtverwaltung vs. PPP“

Argumente in der Klärungs- und Konfliktsituation „Beschäftigte vs. PPP“

Rationalisierung von Arbeitsplätzen vs. Schaffung neuer bzw. Erhalt bestehender Arbeitsplätze durch PPP

Höhere Leistungsanforderungen an die Beschäftigten vs. neue interessante Tätigkeitsfelder und qualifizierendes Personalmanagement in PPP

Verlust tariflicher Standards vs. Möglichkeiten der leistungsorientierten Vergütung

Befürchtungen, dass informationelle Tätigkeiten arbeitsrechtlich relevant werden (Datenschutz) vs. Zuverlässigkeit des Personals in PPP

Einschränkung der Rechte der betrieblichen Interessenvertretung vs. Schaffung einer neuen *corporate identity* in einer PPP

Abb. 9: Konfliktsituation „Beschäftigte vs. PPP“

sondern auch um fachliche Qualifizierungsmaßnahmen und ein positives Klima in der Startphase der PPP (vgl. Schneider 2002; *Abbildung 9*).

Als vierte typische Klärungs- und Konfliktsituation sehen wir – in Fortführung der Überlegungen zur Einbettung von PPP – die Verortung der PPP in einen mittlerweile europäischen Aufgaben-, Finanz- und Rechtsverbund zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften (vgl. *Abbildung 10*). So können Initiativen für privat-öffentliche Kooperationen unter bestimmten Umständen den Bestrebungen höherer staatlicher Ebenen entgegenstehen oder von diesen gefördert werden.

Public Public Partnership, also die projektbezogene, intensive Kooperation zwischen verschiedenen Verwaltung(seben)en, und Public Private Partnership sind im Bereich des E-Government – häufig ergänzend, teils auch als Alternativen – eng miteinander verbunden. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass die traditionellen administrativen, aufgabenbezogenen, politischen und technischen Grenzen zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Verwaltungen zunehmend aufgeweicht werden. Zentrale Herausforderungen für das E-Government, sei es ein adäquates Angebot in ländlichen Regionen und Ballungsräumen oder die effektive Unterstützung föderalistischer Entscheidungsprozesse, machen an den herkömmlichen Grenzen nicht Halt. Dennoch sind im

Argumente in der Klärungs- und Konfliktsituation „Dezentralisierung vs. Zentralisierung bei PPP“

Aufgabenzuschnitt und Partnerauswahl für PPP orientiert sich an den lokalen Bedingungen vs. sinnvolle Standardisierungen und Kontinuität in größeren Räumen

Kompetenz für Zielformulierung und PPP-Organisation liegt auf der lokalen Ebene vs. Verschwendung von Ressourcen durch zeitgleiche und unkoordinierte Initiativen

Förderprogramme, Wettbewerbe und Informationen über best practices schaffen einen ausreichend koordinierenden Rahmen vs. zentrales ressourcenstarkes Angebot bietet die hinreichenden Möglichkeiten

Abb. 10: Konfliktsituation „Dezentralisierung vs. Zentralisierung bei PPP“

konkreten Einzelfall – häufig notwendige – Kompromisse bzw. Ausgleichsmöglichkeiten zwischen einzelnen lokalen und/oder Landesinteressen sorgfältig auszutarieren. Die Beispiele „Baynet.de“, „Digitales Ruhrgebiet“ und „Verwaltung 2000“ in Kapitel 6 zeigen, dass Konflikte zwischen unterschiedlichen Verwaltung(seben)en durch die jeweilige Kombination zentraler und dezentraler Aspekte sowohl intensiviert als auch produktiv behoben werden können. Dies ist um so wichtiger, wenn Public Public und Public Private Partnership kombiniert werden, da dadurch auch die Effektivität der privaten Beteiligung beeinflusst wird.

Insofern stellt sich nicht einfach nur die Frage nach rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und entsprechenden Erfordernissen, sondern es ist eine Vermittlung zwischen Dezentralisierungs- und Zentralisierungstendenzen zu finden. Inwieweit werden PPP im Bereich E-Government auf der lokalen Ebene bottom-up organisiert oder inwieweit stellen sie, etwa wenn die Bundesländer integriert sind, ein top-down-Angebot dar?

Diese vier Grundtypen möglicher Zielkonflikte verdeutlichen, dass PPP keine verwaltungsinterne Routineangelegenheit sind. Die Beschäftigung damit berührt immer auch das Verhältnis zwischen politischen Grundsatzentscheidungen und privaten Interessen, zwischen (geplanter) PPP und der Gesamtverwaltung. Sie berührt die Anliegen der betroffenen Beschäftigten ebenso wie Fragen der (De-)Zentralisierung administrativer Leistungen. Die konkrete Bewältigung dieser vier Klärungs- und Konfliktsituationen resultiert in unterschiedlichen PPP-Grundformen.

5 Überblick bezüglich gebräuchlicher und möglicher PPP-Formen

5.1 PPP-Grundformen

Sowohl die Literatur zu privat-öffentlichen Kooperationen im Allgemeinen als auch zu PPP im Bereich des E-Government im Besonderen und ebenfalls die von uns herangezogenen Fallbeispiele zeigen, dass es eine Fülle möglicher, unterschiedlich institutionalisierter Arten von Zusammenarbeit gibt. Entscheidend ist dabei, dass nicht nur ein reines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und privaten bzw. gesellschaftlichen Organisationen besteht, sondern eine mehr oder weniger intensive Form der „Koproduktion“. Dies bedeutet, dass sowohl bei der Zielformulierung und Projektplanung als auch während des laufenden Betriebs nicht nur eine Kontrolle durch die öffentliche Hand erfolgt, sondern immer auch eigene (Teil-)Leistungen eingebracht werden müssen.

Ausgehend von der o.g. allgemeinen Definition und den bisherigen Erörterungen existieren vier Grund-Projektformen:

Gesellschaftsrechtliche Formen

Dabei handelt es sich zunächst um die prominenten gesellschaftsrechtlichen Formen, d.h. die Gründung gemischtwirtschaftlicher, privat-rechtlicher Gesellschaften oder deren Entstehung durch die Integration eines öffentlichen bzw. privaten Gesellschafters in eine bereits bestehende Gesellschaft. In Deutschland sind dies vor allem GmbHs, Aktiengesellschaften und KGs.

Gesellschaftsrechtliche Formen sind immer dann zu empfehlen, wenn die zu bearbeitende Aufgabe oder zu erstellende Dienstleistung eine besonders enge Abstimmung der Partner erfordert. Als Faustformel gilt: Mit steigender Komplexität und abnehmender Formalisierbarkeit einer Aufgabe bzw. Dienstleistung wächst der Bedarf für gesellschaftsrechtliche Formen. Derartige Kooperationen sind zumeist offen im Sinne einer gemeinsamen aktiven Wahrnehmung der Projektgeschäfte. Stille gesellschaftsrechtliche Beteiligungen werden als seltenerer Fall gewählt, wenn der Aspekt der Beschaffung privaten Kapitals im Vordergrund steht.

Öffentlich-private Vertragsbeziehungen

Hierzu sind die öffentlich-privaten Vertragsbeziehungen bezüglich des Einkaufs bestimmter Leistungen oder/und der Finanzierung und Entwicklung bestimmter Maßnahmen zu den grundsätzlichen Projektformen im Rahmen von PPP zu zählen.

Für solche kooperations- und finanzrechtlichen Formen ist charakteristisch, dass für die Zusammenarbeit ein zeitlich befristeter Vertrag über die private Durchführung einer eingrenzbaren öffentlichen Aufgabe oder Dienstleistung ausreicht. Diese Formen sind daher für kurz- bis mittelfristige sowie relativ stark formalisierbare und nicht zu komplexe Anforderungen angemessen. Auch für den Fall, dass der öffentliche Partner bereits über eine ausgearbeitete inhaltliche Konzeption für ein Vorhaben verfügt, aber noch einen geeigneten Umsetzungspartner benötigt, sind derartige Verträge adäquat. Bei den wichtigsten unterscheidbaren Vertragsmodellen steht jeweils ein bestimmter Vertragszweck im Mittelpunkt.

- Betreiberverträge regeln die verwaltungsexterne Erstellung und/oder den externen Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Dafür ist spezielles technisches Know-how ausschlaggebend.
- Contracting-Verträge, vor allem für das outsourcing öffentlicher Aufgaben, sind auf die Ausgliederung in private Durchführungsverantwortung zugeschnitten.
- Konzessionsverträge sind vom Grundsatz ähnlich ausgerichtet. Sie umfassen aber nicht nur einzelne Leistungen, sondern die Übernahme kompletter Infrastruktureinrichtungen. In beiden Fällen ist die Mischung technischer und betriebswirtschaftlicher Kompetenz gefragt.
- Leasing-Verträge, Anleihen und Bürgschaften sind demgegenüber spezifische Finanzierungsinstrumente. Einspareffekte durch Mietmodelle und privates Know-how im Bereich der Kapitalbeschaffung sind die wesentlichen Gründe für ihren Einsatz (vgl. als vertragsbezogenen Überblick Zimmermann 1997).
- Konsortialverträge regeln schließlich im Sinne einer „Geschäftsordnung“ die interne Zusammenarbeit innerhalb eines PPP-Vertragskonsortiums analog zu einem Gesellschaftervertrag in GmbHs.

Integration von Bürgerengagement und informelle Kooperationen

Drittens halten wir es für sinnvoll, hiervon Kooperationen zu unterscheiden, die Bürgerengagement integrieren. Hier geht es um die Zusammenarbeit öffentlicher Administrationen mit gemeinnützigen Vereinen und Stiftungen.

Viertens schließlich sehen wir in informellen Kooperationen, d.h. in der privat-öffentlichen Zusammenarbeit, die nicht rechtlich geregelt ist, eine weitere Projektform. Informelle öffentlich-private Kooperation findet etwa im Rahmen einer sog. Handschlag-PPP oder eines memorandum of understanding statt (vgl. z.B. Heinz 1998: 557 ff., Gerstlberger 1999: S. 58 ff., Eifert/Stapel-Schultz 2002, Schellenberg et al. 2002).

Sowohl mit speziellen PPP-Formen für die Integration von Bürgerengagement als auch mit informellen PPP-Formen werden Ziele verfolgt, die entweder die Einwerbung privaten Kapitals oder Know-hows ersetzen bzw. ergänzen oder die Mobilisierung gesellschaftlicher Ressourcen betreffen. Diese Formen können sowohl der Mobilisierung von materiellen Ressourcen (Mitgliedsbeiträge, Fördermittel) als auch dem Aufbau von Wissensnetzwerken und der Gewinnung von Multiplikatoren dienen. Darüber hinaus sind diese Formen immer dann relevant, wenn die öffentliche Unterstützung (Legitimität) für ein PPP-Projekt besonders wichtig ist.

Die Begriffe Handschlag-PPP und *memorandum of understanding* (Rahmenvertrag) beschreiben schließlich öffentlich-private Kooperationen, die vor allem für Kleinprojekte sowie im Vorfeld formalisierter vertraglicher bzw. gesellschaftsrechtlicher Zusammenarbeit von Nutzen sind. Bei ersterer Form handelt es sich um „Koppelgeschäfte“ (z.B. öffentliche Internet-Werbefläche gegen private technische Dienstleistung). Diese sind gerade für kleinere Verwaltungen interessant, für die der Aufwand für formalisierte PPP-Kooperationen zu hoch ist. Daneben können dadurch, ähnlich wie durch ein memorandum of understanding, größere PPP-Projekte schrittweise vorbereitet werden.

Bewertung

Alle vier benannten Grundformen sind national und international im Zusammenhang mit E-Government gebräuchlich und gleichermaßen von Bedeutung.

Es zeichnet sich bisher kein Trend in Richtung einer dominierenden Form ab. Für Interessierte in Verwaltung und Politik ist jedoch der unterschiedliche Grad der Institutionalisierung und Verpflichtung wichtig. Handschlag-PPP und Vertragsbeziehungen können zu Beginn einer Partnerschaft zeitlich und hinsichtlich der eingesetzten Ressourcen befristet werden. Auf diese Weise ist der schrittweise sowie flexible Aufbau von Vertrauen und einer praktikablen Projektorganisation möglich. Die Modifikation oder der Rückzug aus einer Partnerschaft gestalten sich vergleichsweise einfach. Die Veränderung oder Auflösung privatrechtlicher Gesellschaften und von Vereinslösungen ist dagegen im Regelfall finanziell und organisatorisch aufwändiger. Der größere Grad der Verpflichtung wird meistens dann als akzeptabel betrachtet, wenn dadurch der öffentliche (politische) Einfluss auf strategische E-Government-Vorhaben gesichert und/oder eine nicht

sinnvoll erscheinende Ausschreibung vermieden werden kann. Darüber hinaus ermöglichen privat-rechtliche Gesellschaften die stille Beteiligung eines privaten Partners an einem öffentlichen Unternehmen als Möglichkeit der Kapitalbeschaffung.

Diese vier Grundformen sind zugrunde gelegt, wenn in den folgenden Kapiteln zwischen verschiedenen PPP-Formen differenziert wird. Eine Differenzierung innerhalb dieser Grundformen haben wir in *Abbildung 11* vorgenommen (zudem finden sich wichtige Begriffsklärungen im Glossar). Natürlich ist dies eine rein idealtypische Trennung. Sie ist sinnvoll, da jeweils unterschiedliche Anforderungen an die öffentlichen Akteure gestellt werden. Da es realiter erhebliche Unterschiede in der Gestaltung privat-öffentlicher Kooperationen gibt, erscheint eine systematische Kenntnis der unterschiedlichen Grundformen wichtig, um die

PPP-Grundformen	
Gesellschaftsvertragliche Formen (befristet/unbefristet; öffentliche Mehrheit/ Minderheit)	<ul style="list-style-type: none"> • Offene private/öffentliche/öffentlich-private Beteiligung an einem bestehendem öffentlichen/privaten/öffentlich-privaten Unternehmen • Offene Gründung eines neuen Unternehmens (Spezielle Projekt-Gesellschaft) • Stille private Beteiligung an einem bestehenden (halb-)öffentlichen Unternehmen • Stille private Beteiligung an einem neuen (halb-)öffentlichen Unternehmen
Kooperations- und finanzvertragliche Formen (befristet/unbefristet)	<ul style="list-style-type: none"> • Betreibervertrag (<i>build operate transfer/build transfer</i>) • contracting-Vertrag/vor allem: outsourcing (ohne Gebührenübertragung: öffentliche Direktfinanzierung oder mit Gebührenübertragung an den/die Privaten) • Konzessionsvertrag (private Übernahme öffentlicher Versorgungseinrichtungen) • Leasing-Vertrag (<i>lease, sale and lease back</i>) • Anleihen (<i>capital market financing</i>) • Bürgschaften/Projektfinanzierungen (<i>financing</i>: eigen- oder kreditfinanzierte Projektrealisierung) • Konsortialvertrag (zusätzlicher Vertrag innerhalb eines PPP-Konsortiums)
Integration von Bürgerengagement	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinnütziger und/oder eingetragener Verein • Stiftung
Informelle Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> • Handschlag-PPP • <i>memorandum of understanding</i>

Abb. 11: PPP-Grundformen

Ausgestaltung der PPP den jeweiligen lokalen Bedingungen und Zielformulierungen anzupassen. Bei der Umsetzung von PPP im E-Government-Bereich werden demgegenüber häufig verschiedene dieser Grundformen kombiniert: Ein klassisches Beispiel zur vertraglichen Gestaltung von PPP zum Aufbau eines öffentlichen Portals stellt M. Schellenberg vor (vgl. 2001): Eine neu zu gründende öffentlich-private Betreibergesellschaft übernimmt den Betrieb der Plattform, verpflichtet sich gegenüber der öffentlichen Hand zu bestimmten Leistungen und erhält im Gegenzug die Nutzungsrechte an der Domain. Die Gesellschaft kauft selber von Dritten Dienstleistungen und Produkte ein. Formal kommen in einer solchen PPP unterschiedlichen Grundformen zur Geltung: Eine GmbH wird gegründet, ein Betreibervertrag und outsourcing-Verträge werden geschlossen, in einem Konsortialvertrag werden Investitionsverpflichtungen geregelt, und der Formalisierung der PPP geht ein memorandum of understanding voraus, in dem erste grundsätzliche Vereinbarungen getroffen werden.

5.2 Blick über den nationalen Tellerrand

Neben diesen Vertragsformen sowie Gesellschaften und Vereinslösungen ergibt die internationale Recherche eine Reihe weiterer Ausgestaltungsmöglichkeiten für PPP. Einige davon, insbesondere die Übertragung öffentlicher Steuereinnahmen auf private Partner (USA, Kanada, Australien/Neuseeland; vgl. Eifert/Püschel 2002), sind kurzfristig nicht auf die deutschen Verhältnisse übertragbar. Andere Formen sind rechtlich prinzipiell möglich, jedoch in Deutschland kaum bekannt, oder sie stoßen an kulturelle Grenzen. Vor allem für die „Nutzerfinanzierung“ (durch Bürger bzw. Verwaltungskunden), z.B. in Form von Gebühren für elektronische Informationen oder Serviceleistungen, werden kulturelle Grenzen vermutet. Nicht-monetäre Koppelgeschäfte als Handschlag-PPP (z.B. die Überlassung von Leitungskapazitäten privater Energieversorger in Kanada für die im Gegenzug erfolgende Nutzung kommunaler Internet-Seiten als Werbeflächen) werden bisher nur vereinzelt genutzt. Gerade kleinere Kommunen haben damit jedoch bereits positive Erfahrungen gemacht.

Der Börsengang als Form der öffentlich-privaten Kapitalmarktfinanzierung ist durch den Fall der PPP-Flughafengesellschaft „Fraport“ in Frankfurt am Main repräsentiert, wird jedoch in Zusammenhang mit E-Government noch nicht diskutiert und hat wohl auch aufgrund der derzeitigen Unsicherheit der Kapitalmärkte perspektivisch einen eher schweren Stand. Die Verbindung von Kapitalmarktfinanzierung und öffentlichen Bürgschaften, die auch in Deutschland durch die Hermes-Kreditversicherung für die Außenwirtschaftsförderung bekannt ist, wird für inländische PPP-Projekte ebenfalls noch nicht diskutiert. Stille Beteiligungen privater Partner an PPP-Gesellschaften (KG) werden zwar auch in deutschen Kommunen bereits praktiziert, sind jedoch weit weniger verbreitet als z.B. in den USA oder Neuseeland. Auch nicht-kommerzielle Stiftungen sind in Deutschland noch seltene PPP-Partner, obwohl vor allem einige kleinere Kommunen bereits seit längerem sogenannte „Bürgerstiftungen“ betreuen. Leasing-Verträge spielen im Ver- und Entsorgungsbereich bereits auch in deutschen Kommunen eine große Rolle als PPP-Form, im Bereich des E-Government findet man diese Form aber bislang kaum.

Der Blick über den nationalen Tellerrand hinweg kann mitunter Phantasien bezüglich möglicher Problemlösungen wecken. Gleichwohl bestehen auch in internationalen Austauschprojekten, wie z.B. in der entsprechenden Arbeitsgruppe des europäischen Kooperationsprojektes PACE, Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlich-institutionellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalstaaten (vgl. Nuremberg-Report o.J.: 17 ff.). Hier stehen noch Berichte aus, die best practices von E-Government systematisch mit den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen abgleichen. Dies ist notwendig, denn die Unsicherheit über die Übertragbarkeit von PPP-Lösungen führt zu einer gewissen grundlegenden Skepsis, sich mit ausländischen E-Government-Erfahrungen zu beschäftigen. Tatsächlich lassen sich jedoch einige Ideen durchaus in die Planung öffentlich-privater Kooperation einbeziehen, wenn eine – ohnehin notwendige – Umfeldanalyse erfolgt. Sowohl für die bereits in Deutschland gebräuchlichen als auch für die zusätzlich denkbaren PPP-Formen gilt, dass zu Beginn der Entwicklung jeder PPP-Idee die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen analysiert werden müssen.

Obwohl dies banal klingt, hängen einige negative PPP-Erfahrungen deutscher Verwaltungen ursächlich damit zusammen. Insbesondere wenn mehrere ungünstige Faktoren zusammen treffen, kann ein PPP-Projekt gefährdet sein. Ein häufiges Beispiel ist die Veränderung der (regionalen) Marktsituation im Zusammenhang mit nicht vorhergesehenen, kulturellen Akzeptanzproblemen für öffentlich-private Leistungen bei den Kunden. Das sorgfältige Abwägen grundsätzlicher Vor- und Nachteile einer PPP-Idee sowie das frühzeitige Identifizieren möglicher Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Interessengruppen sind wesentliche Elemente der Umfeldanalyse.

5.3 Zentralisierungstypen

Außer den genannten Grundformen von PPP lassen sich anhand der recherchierten E-Government-Beispiele des Weiteren bestimmte Zentralisierungstypen privat-öffentlicher Kooperationen feststellen. Hierbei geht es um den unterschiedlichen räumlich-organisatorischen Zuschnitt der Projekte und deren Einbettung in das rechtlich-institutionelle System. Je nach Zentralisierungstyp ergeben sich auch die strategischen Optionen von Gebietskörperschaften bei PPP-Projekten. Beispielsweise können Städte und Gemeinden auswählen, ob sie sich in bestehende zentrale, landesweite Konzepte einfügen, die ergänzende Unterstützung landesweiter Einrichtungen mit eigenen Projekten kombinieren, Wettbewerbe und Förderprogramme der unterschiedlichen administrativen Ebenen für die Projektentwicklung nutzen und/oder inter-kommunal in ihrer Region kooperieren.

Die politischen Einflussmöglichkeiten kommunaler Gremien, organisatorische Steuerungsnotwendigkeiten, etwaige neue finanzielle, technische und rechtliche Handlungsspielräume oder die Ermöglichung von direkter Bürgerbeteiligung unterscheiden sich teilweise grundlegend, je nach der bzw. den gewählten strategischen Optionen. Dabei sind nicht alle Optionen ohne weiteres miteinander vereinbar. Hinter den Kooperationsstypen (z.B. top-down vs. bottom-up) stehen teilweise einander widersprechende politische und ökonomische Philosophien. Die eigene kommunale E-Government-Strategie muss mit der jeweiligen

Philosophie vereinbar sein. Mit der Entscheidung für bestimmte Zentralisierungstypen werden zugleich Vorentscheidungen für die Wahl privater Partner getroffen.

Im Hinblick auf das Ausmaß der Zentralität (Organisation der technischen Infrastruktur und der Finanzierung) lassen sich folgende Typen unterscheiden:

- Bei der zentralen strategischen Koordinierung durch ein Bundesland liegt die Hoheit über das Portal und die technische Plattform bei der PPP, die vom Land und seinen Kernpartnern getragen wird.
- Bei der unterstützenden Koordinierung durch die EU, ein Bundesland oder Verbände dienen gemeinsame Portale als ergänzende Lösung für dezentrale kommunale Angebote. Das jeweilige privat-öffentliche Projekt kann Rahmenvereinbarungen der öffentlichen Verwaltung(en) mit Kernpartnern und die Kompetenz eingerichteter Entwicklungsagenturen ebenso nutzen wie Wettbewerbe und Förderprogramme.
- Eine dezentrale inter-kommunale (und teilweise länderübergreifende) Koordinierung kann als bottom-up-Lösung verstanden werden. Bei dieser Variante geht die Initiative von einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden aus. Es sind hier bisher vor allem Bestrebungen in Stadtregionen zu beobachten, die über besonders enge Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Verwaltungsebenen verfügen und regionalökonomisch eng mit ihrem Umland verflochten sind. Mögliche Verbundlösungen zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften für (eher) ländliche Gebiete mit relativ großen räumlichen Entfernungen und einer u.U. relativ geringen kritischen Masse an Nutzern sind hinsichtlich der Kostenseite besonders sorgfältig zu prüfen.

6 Ausgewählte bundesdeutsche und internationale Fallbeispiele

Im Folgenden präsentieren wir einige Fallbeispiele für privat-öffentliche Kooperationen im E-Government-Bereich. Anhand dieser werden Möglichkeiten, Instrumente und Erfolgsfaktoren bestimmter Projekte deutlich. Ihre Auswertung bildet zugleich die Basis für die Handlungsempfehlungen, die wir in Kapitel 6, 7 (und komprimiert in 10) geben, sowie für jene Erfolgsfaktoren für PPP, die wir in Kapitel 9 vorstellen. Der Übersichtlichkeit halber sind die Fallbeispiele nachfolgend entsprechend des Charakters der beteiligten Gebietskörperschaft systematisiert. Aufgrund der frühen Entwicklungsstufe vieler PPP im E-Government-Bereich, der erheblichen Varianz ihrer Erscheinungsformen sowie der recht unterschiedlichen Auskunftsbereitschaft – insbesondere Vertragskonstruktionen unterliegen häufig der Geheimhaltung – kann es an dieser Stelle nicht um den systematischen Vergleich der Fallbeispiele gehen, sondern um die Darstellung spezifischer Verfahrensschritte, lehrreicher Erfahrungen und interessanter Lösungsmodelle.

6.1 PPP mit Beteiligung der deutschen Bundesländer

Baynet.de

Während ein Teil der in diesem Leitfaden exemplarisch dargestellten PPP-Projekte von kommunalen Akteuren (mit)initiiert wurde, steht die landesweite bayerische E-Government-Lösung „Baynet“ eher für ein top-down-Vorgehen. Dieser elektronische Marktplatz, der Ministerien, Kommunen, Unternehmen und sonstigen privaten oder gesellschaftlichen Content-Anbietern offen steht, ist wesentlich in der bayerischen Staatskanzlei konzipiert und umgesetzt worden. Das Projekt, das auf einem Betreibervertrag zwischen dem Land Bayern und der „Global Virtual Marketplace GmbH“ basiert, startete am 1. Januar 2000. Der private Betreiber ist ein Joint Venture zwischen den beiden Großunternehmen „Siemens Business Services GmbH und Co. OHG“ und der „SAP AG“. Das Betreiber-Konsortium erwartet für die fünfjährige Pilotphase keine Gewinne. Die Gewinnerwartungen sind mittel- bis langfristig angelegt. Aufgrund der Größe und Komplexität von

Baynet gilt das Projekt jedoch als wichtige strategische Referenz im Geschäftsfeld E-Government, die in dieser Form nur von wenigen Großunternehmen bzw. großen Konsortien erbracht werden kann.

Durch die bewusst angelegte Kooperation mit regionalen Marktplätzen wird von der Landesregierung versucht, auch kleine und mittlere Unternehmen in das PPP-Projekt mit einzubeziehen. Die bayerische Staatsregierung stellt als wesentlichen PPP-Beitrag – zunächst für fünf Jahre befristet – die Domain zur Verfügung. Darüber hinaus unterstützt sie interessierte Gebietskörperschaften/Verwaltungen bei der Nutzung des elektronischen Marktplatzes, z.B. durch Informationsveranstaltungen, die Bereitstellung landesweiter Formularsätze des Innenministeriums oder spezielle Schulungsangebote. Durch die regelmäßige Information bzw. Beteiligung des Ministerrates und des Leiters der Staatskanzlei (im Ministerrang) wird die Einbindung des PPP-Projektes in die landespolitische E-Government-Strategie gewährleistet; das Gremium des Ministerrates fungiert dabei als eine Art Beirat, der durch verschiedene politisch-gesellschaftliche Arbeitsgruppen der Staatskanzlei unterstützt wird.

Baynet bildet einen zentralen, landesweiten technischen Rahmen. Durch Kooperationsverträge mit dezentralen Anbietern werden regionale Marktplätze nach und nach darin integriert. Diese Versuche gestalten sich derzeit, aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Lage in der IT- und Medien-Branche, als sehr schwierig. Nichtsdestotrotz soll das PPP-Projekt auch nach Auslaufen der Pilotphase (Jahresende 2004) weitergeführt werden.

Baynet bietet verschiedene (geplante) Angebote für die unterschiedlichen institutionellen Zielgruppen. Kommunen/Verwaltungen können derzeit bereits ihr Internet-Angebot komplett outsourcen (inkl. Erstellung, Pflege etc.) oder einzelne Leistungen dafür (z.B. Datenpflege) in Anspruch nehmen. Plattformen für business-to-administration- (b2a) und business-to-business-Geschäftsprozesse (b2b) werden derzeit noch in Pilotprojekten erprobt (z.B. Beschaffung von Büromaterial, private Zulieferergeschäfte). Einzelne landesweite Informationssysteme, die auch von gesellschaftlichen bzw. politischen Organisationen genutzt werden (z.B. das „Sozialinformationssystem“),

sind schrittweise mit dem Baynet vernetzt worden. Aus der Sicht dezentraler (kommunaler) Verwaltung bietet dieses PPP den Vorteil, dass das Internet-Engagement weitgehend ausgelagert und professionell betrieben werden kann; vor allem kleinere Kommunen benötigen kein spezielles Personal dafür. Das Land bzw. die Betreibergesellschaft übernehmen die ressourcen- und zeitaufwändige öffentlich-private Kooperation; die einzelnen dezentralen Anbieter sind über das landesweite, zentrale Portal relativ leicht zu erreichen. Sowohl ein landesweit einheitliches Erscheinungsbild (corporate identity) der öffentlichen Verwaltung, eine leistungsstarke Plattform für b2b- und b2a-Geschäftsprozesse als auch die landesweite Diffusion technischer Neuerungen im Bereich des E-Government werden gewährleistet. Gleichzeitig bleiben durch die Verträge mit regionalen Marktplätzen bewährte Kooperationsprojekte mit lokalen privaten Marktplatz-Betreibern erhalten.

Diesen Vorteilen stehen, besonders in der Startphase von Baynet, folgende Nachteile gegenüber:

- Trotz vergleichsweise hoher Anschluss- und Benutzungsgebühren nach einigen kritischen Pressestimmen – konkrete Zahlen werden vertraulich behandelt – entsprechen die gebotenen Leistungen teilweise (noch) nicht in allen Punkten dem erwarteten Standard (Vielfalt des Angebots, Datenpflege etc.).
- Nicht alle regionalen Marktplatz-Betreiber sind bereit, Kooperationsverträge mit Baynet abzuschließen; auch regionalpolitische Entscheidungsträger müssen – manchmal in aufwändigen Verhandlungen – häufig erst überzeugt werden, mit dem zentralen Portal zu kooperieren.
- Die gesellschaftliche und politische Beteiligung an dem Meinungsbildungsprozess über die Konzeption von Baynet war – um Effektivität zu gewährleisten – im Wesentlichen in der Staatskanzlei koordiniert; Kommunen waren im Regelfall nur über ihre kommunalen Spitzenverbände beteiligt.
- Ein pluralistischer Wettbewerb zwischen verschiedenen dezentralen PPP-Konzepten ist aufgrund des zentralen Rahmens nur bedingt möglich; wegen der Größenordnung und Komplexität des Projektes kommen nur international orientierte Großunternehmen als private Partner in Frage (formale kartellrechtliche Bedenken wurden jedoch ausgeräumt, da die Ausschreibung – die zum Ende der Pilotphase wiederholt wird – sehr sorgfältig erarbeitet worden ist).
- Für die konzeptionelle (Weiter-)Entwicklung und Begleitung durch die Staatskanzlei steht lediglich ein kleiner Kreis von Referenten bzw. Mitarbeitern zur Verfügung, wodurch sich in den besonders arbeitsintensiven Phasen teilweise Personalengpässe ergeben können.

Ende des Jahres 2004 wird die Erprobungsphase von Baynet abgeschlossen sein und eine Zwischenevaluierung erfolgen, anhand derer die bisherigen Erfahrungen für die Weiterführung des Projektes gezielt ausgewertet und bei der neuerlichen Ausschreibung, Vertragsgestaltung etc. verwendet werden sollen.

Digitales Ruhrgebiet/D-NRW

Die im März 2000 gegründete „Projekt Ruhr GmbH“, die sich als Landes-Motor für Zukunftsprojekte versteht, hat das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ als eines ihrer Leitprojekte auf den Weg gebracht. Dieses Projekt zielt darauf ab, eine regionale bzw. landesweite E-Government-Plattform aufzubauen und fortzuentwickeln, die rechtsverbindliche Interaktionen zwischen Bürgern, Verwaltungen und Wirtschaft erlaubt. In das Projekt sollen weiterhin virtuelle Marktplätze sowie Angebote in den Bereichen Tourismus, Verkehr und Bildung integriert werden. Der Planungshorizont des Projektes erstreckt sich über drei aufeinander folgende Phasen: Einem grundlegenden sukzessiven und modularen Aufbau der Plattform (z.B. IT-Sicherheitsinfrastruktur, interkommunales E-Government-Portal, elektronische Beschaffung) folgt eine Ergänzung durch Querschnittsfunktionen. In einer dritten Phase sollen dann komplexe innovative Projekte, wie z.B. die Zusammenführung dezentraler lokaler Internetmarktplätze zu regionalen Lösungen, umgesetzt werden. Aus Sicht der öffentlichen Hand werden Einsparungen bei Entwicklungs- und Betriebskosten durch inter-kommunale Kooperation und Synergieeffekte für Basisfunktionen des E-Government (z.B. elektronische Signaturverfahren, Payment-Lösungen) erwartet. Das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ wird zudem als Maßnahme der Verwaltungsmodernisierung durch die zeitnahe Einführung gemeinschaftlich erstellter, transaktionsbasierter Angebote verstanden.

Eine Beratungskommission aus Vertretern des Innen-, Wirtschafts-, Finanz- und Wissenschaftsministeriums

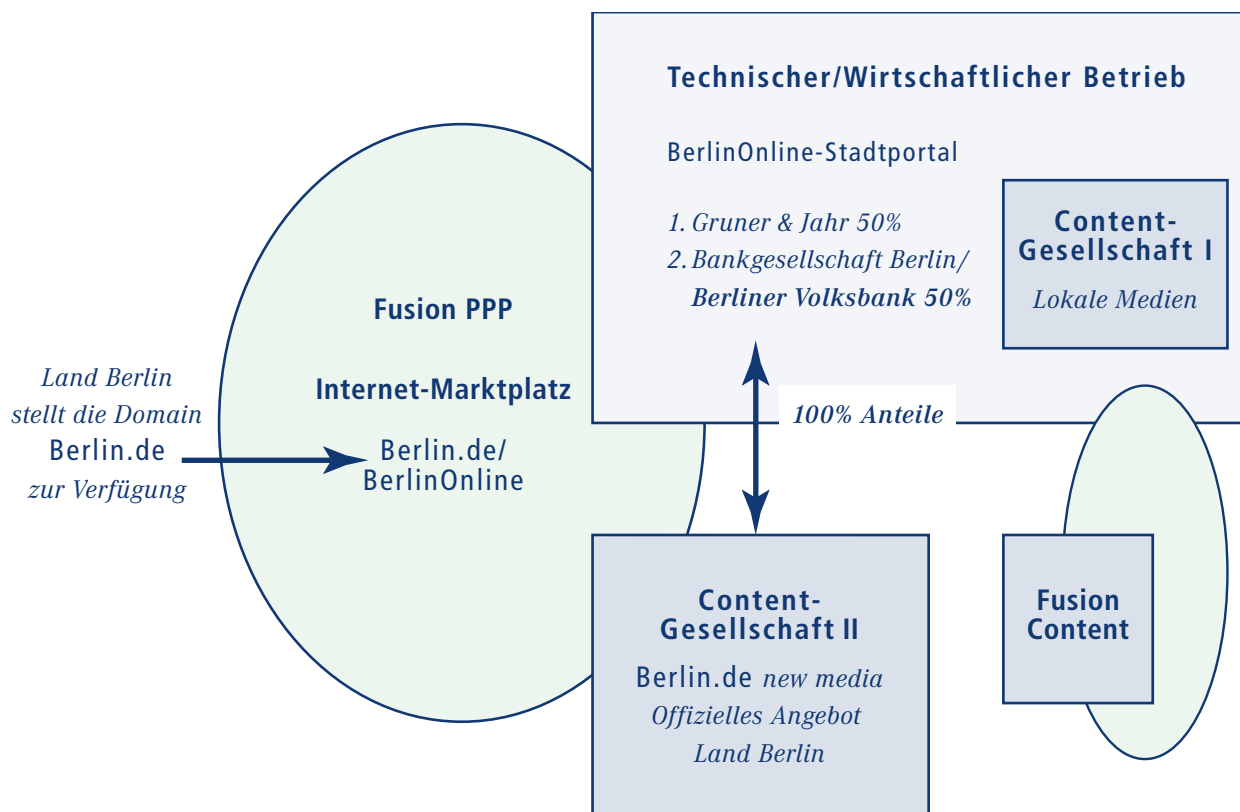


Abb. 12: Das Partnerkonsortium von Berlin-Online/berlin.de

sowie ein gemeinsamer Innovationsbeirat der „Projekt Ruhr GmbH“, von Wissenschaft, Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung, Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen und Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung haben die Auswahl der privaten Bietergemeinschaft im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung sowie die entsprechenden Verhandlungen der „Projekt Ruhr GmbH“ begleitet. Diese Kommission war auch an der Gestaltung des Governance-Modells (s.u.) beteiligt. Als Grundprinzipien der PPP-Struktur wurde festgehalten, dass das Unternehmen rentabel sein, aber nicht in Konkurrenz zu Kommunen und zu kommunalen Datenzentralen auftreten soll. Auch die Gebührenhoheit der Kommunen bleibt durch die Kooperation unangetastet. Bestehende Portale werden in ihrer jeweiligen Struktur in die zentrale Plattform eingebunden. D.h., dass jeweils unterschiedliche Kooperationsverträge zu schließen sind.

Die Umsetzung des Projektes „Digitales Ruhrgebiet“ erfolgt in einer komplexen PPP-Struktur. Diese besteht zum einen aus einer mehrheitlich öffentlichen Besitzgesellschaft, bei der die Urheber- und Nutzungsrechte liegen. 80% der Besitzgesellschaft werden von einem

öffentlichen Konsortium getragen, in das zunehmend Kommunen und Rechenzentren integriert werden sollen. Die Besitzgesellschaft ist Trägerin des Projektes, sie bündelt die öffentlichen Interessen, priorisiert Einzelprojekte, setzt Standards und sichert die Qualität. Die einzelnen Kommunen können Konsortialanteile erwerben und leisten einen jährlichen Beitrag. Zudem schließen sie einen Plattformvertrag ab, in dem die Konditionen des Leistungsaustausches festgelegt sind. Zwischen Mitgliedern des öffentlichen Konsortiums und der Besitzgesellschaft besteht ein vergaberechtliches In-House-Verhältnis. Das private Konsortium hält zwar 20% der Besitzgesellschaft, hat aber keine rechtlichen Möglichkeiten, die strategischen und operativen Tätigkeiten zu bestimmen. Die Konsortialversammlung des öffentlichen Konsortiums ist oberstes Willensbildungsorgan, die Geschäftsführung übernimmt die jeweiligen Umsetzungsschritte.

Zum anderen besteht die PPP-Struktur des Projektes „Digitales Ruhrgebiet“ aus einem privaten Konsortium, welches die Betriebsgesellschaft trägt. Aufgaben der Betriebsgesellschaft sind die Entwicklung, der Betrieb, das Marketing und die Finanzierung entsprechen-

der E-Government-Lösungen. In einem förmlichen, europaweit durchgeführten Vergabeverfahren wurde ein Konsortium aus Cap Gemini Ernst Young Deutschland GmbH und cosinex GmbH ausgewählt. Daneben sind die Firmen eGS, cryptovision, prosoz Herten, 3pl online AG, RAG Informatik, sd&m, Triaton sowie die Sparkasse Gelsenkirchen als private Partner an der PPP beteiligt. Diese bringen neben Finanzmitteln insbesondere ihr Know-How bezüglich IT-Lösungen, Prozessmanagement und Finanzierungsfragen ein.

Das Projekt „Digitales Ruhrgebiet“ erlaubt den Kommunen, ausgehend vom Diskussions- und Planungsstand im Winter 2002,

- auf standardisierte, von ressourcenstarken Partnern entwickelte E-Government-Plattform-Lösungen zurückzugreifen,
- sich an der Formulierung von Qualitätsstandards und Projektprioritäten zu beteiligen und
- eigene, bisher entwickelte best practices in das Projekt einzubringen; der entsprechende Beitrag wird mit „Leistungsscheinen“ vergütet.

6.2 PPP mit Beteiligung von Stadtstaaten bzw. Großstädten

Berlin.de/Berlin.Online

Der größte kommunale Internet-Marktplatz als PPP in Deutschland entsteht derzeit in Berlin (Schätzung der Nutzerzahl durch die Betreiber für 2003: ca. 250.000 bis 400.000, mit starken Schwankungen). Für die Fusion sowie technische und organisatorische Weiterentwicklung der beiden größten öffentlich-privaten lokalen Marktplatz-Betreiber „Berlin.de“ und „Berlin Online“ wird insgesamt ein Investitionsvolumen von ca. 30 Millionen Euro seit Beginn des Jahres 1998 veranschlagt. Am Beispiel dieses ambitionierten Vorhabens lassen sich die Chancen und Risiken von E-Government-Großprojekten in einem problematischen wirtschaftlichen Umfeld (öffentliche Haushaltssituation, starker Wettbewerb) verdeutlichen. Hervorzuheben ist dabei, dass das Land Berlin nur durch das Einbringen der Domain Berlin.de einen unmittelbaren Beitrag leistet. Berlin.de umfasst neben kommerziellen und gesellschaftlichen Angeboten zugleich den offiziellen Internet-Auftritt des Landes Berlin.

Die „BerlinOnline Stadtportal GmbH & Co. KG“ ist die technische und wirtschaftliche Betreibergesellschaft von Berlin.de und BerlinOnline. „Berlin.de new media GmbH & Co. KG“, die Content-Gesellschaft von Berlin.de, ist eine hundertprozentige Tochter. Die Muttergesellschaft ist aus der ursprünglich rein privaten „Gruner & Jahr BerlinOnline GmbH“ hervorgegangen. Derzeit ist sie ein Gemeinschaftsunternehmen des Hamburger Druck- und Verlagshauses (50%), der Bankgesellschaft Berlin AG und der Berliner Volksbank (zusammen 50%). Sie bildet die Betreibergesellschaft für Berlin.de und BerlinOnline sowie – bereits vor der geplanten Fusion – die Content-Gesellschaft für BerlinOnline. Die Berliner Volksbank brachte im März 2002 für die Beteiligung am Gesamtunternehmen (als zweite Content-Gesellschaft) die „Berlin.de new media GmbH & Co. KG“ mit dem Internetangebot Berlin.de als 100-prozentige Tochter mit ein. Weitere private Beteiligungen sind geplant. BerlinOnline bündelt das Redaktions- und Serviceangebot der Berliner Zeitung, des Berliner Kurier, des Berliner Abendblatt sowie des TIP-Berlin-Magazin und ergänzt diese um weitere Informations-, Service- und Unterhaltungsinhalte. Die privatwirtschaftliche Verantwortung für das PPP-Projekt (Business Plan, Marketing-Strategie, Controlling etc.) liegt komplett bei dem (halb-)privaten Partner-Konsortium (wie im obigen Organigramm Berlin.de/BerlinOnline dargestellt).

Die Vorteile des PPP-Großprojektes Berlin.de/Berlin Online lassen sich aus Sicht der kommunalen Partner wie folgt zusammenfassen:

- Die direkten öffentlichen Aufwendungen sind vernachlässigbar, da sie auf das Einbringen der Domain beschränkt sind.
- Das Land Berlin verfügt über einen professionellen Internet-Auftritt, der bereits mehrmals durch verschiedene (inter)nationale E-Government-Preise ausgezeichnet wurde.
- Die Bürger der Stadt bzw. des Landes erhalten Zugriff auf den größten kommunalen deutschen Internet-Marktplatz mit öffentlichen, gesellschaftlichen und kommerziellen Inhalten.
- Die lokale Medienlandschaft als wichtiger Wirtschaftszweig wird unterstützt.

Demgegenüber lassen sich jedoch auch einige problematische Aspekte benennen:

- Bisher ist das PPP-Projekt noch defizitär.
- Die Fusion von BerlinOnline und Berlin.de ist (trotz Zustimmung der Aufsichtsbehörden) wettbewerbs- bzw. kartellrechtlich umstritten.
- Die vertragliche Verbindung mit dezentralen Marktplätzen (z.B. in den Bezirken) ist – anders als z.B. bei Baynet – bisher nicht vorgesehen.
- Das Land haftet mittelbar auch für etwaige Verluste der Bankgesellschaft Berlin AG (und in Zusammenhang damit teilweise der Berliner Volksbank).
- Eine inhaltlich-politische Content-Kontrolle der Landespolitik ist, mit Ausnahme ihres eigenen Angebotes, nur unmittelbar über die Bankgesellschaft Berlin AG möglich.
- Es existiert kein Beirat für die institutionelle gesellschaftliche Kontrolle.
- Das (halb-)private Konsortium ist bisher vergleichsweise instabil: Weitere kleinere private Partner haben bereits gewechselt.
- Die Anbindung des privaten Hauptpartners ist nur über Druckerzeugnisse gegeben, die in Berlin erscheinen (der Firmensitz ist in Hamburg).
- Die (halb-)privaten Partner sind überwiegend auf Content oder Finanzierung spezialisiert: Technische Impulse für die Verwaltungsreform sind kaum zu erwarten.

Diese Chancen und Risiken bieten nicht nur für Großstadt- und Landesverwaltungen sondern auch für kleinere Kommunen einige Anregungen. Eine zu weit gehende Delegation öffentlicher Verantwortung bei PPP, die technischen Kompetenzen privater Partner, etwaige Konflikte innerhalb (halb-)privater Partner-Konsortien und die Kontrollmöglichkeiten durch gesellschaftliche Beiräte sind auch in kleineren PPP-Projekten oft wichtige Fragen.

ID Bremen

In Bremen werden seit Mitte der 1990er Jahre mehrere E-Government-Vorhaben mit Hilfe von PPP realisiert. Die Prämierung im Rahmen des bundesweiten *media@komm-Wettbewerbs* im Jahr 1999 verstärkte diesen Trend zusätzlich. Der vormalige Eigenbetrieb „Informations- und Datentechnik (ID) Bremen GmbH“ ist dabei das älteste PPP-Projekt. Das ursprünglich (bis Ende 1993) landeseigene „Rechenzentrum“ wurde zum 1. Januar 2000 in eine öffentlich-private GmbH mit der

„debis Systemhaus GmbH“ (DaimlerChrysler Gruppe, seit 2002 Telekom Gruppe) als Partner umgewandelt; mittlerweile sind diese Gesellschaftsanteile an die „T-Systems International“ der Telekom Gruppe übergegangen. Die Gesellschaft verfügte zu diesem Zeitpunkt über ca. 140 Beschäftigte, wovon der Großteil aus der öffentlichen Verwaltung übergeleitet wurde. Die Freie Hansestadt Bremen (50,1%) und debis Systemhaus GmbH (49,9%) sind seitdem annähernd gleichgewichtige Partner.

Für die Übergangsphase in den Jahren 2000-2003 wird ein ausgeglichenes Geschäftsergebnis angestrebt und – nach derzeitigem Stand – auch erreicht (ca. 16 Mio. Euro Umsatz in 2001; ca. 3 Mio. Euro davon bundesweit). Ab dem Jahr 2004 soll sich die Gesellschaft in der Gewinnzone bewegen. Der mitgegebene Auftragsbestand der Verwaltung in Bremen ist bereits um zusätzliche öffentliche und private Aufträge in allen Bereichen der Datentechnik und -pflege ergänzt worden. Auch die Landesgrenzen werden dabei bereits teilweise überschritten. Im Jahr 2004 soll das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Aufträgen ausgewogen sein. Bei der Auswahl der debis Systemhaus GmbH als Partner spielte – neben weiteren Faktoren – auch die lokale Anbindung des Unternehmens (mit ca. 30 bis 40 Beschäftigten sowie Zulieferern) als Aspekt der regionalen Wirtschaftsförderung eine Rolle. Die „ID Bremen“ kooperiert z.B. mit dem Internetmarktplatz Bremen Online, ebenfalls ein PPP des Stadtstaates, und kleineren privaten Dienstleistern.

Das Beispiel „ID Bremen“ veranschaulicht die Komplexität der Vorarbeiten und Kooperationsinstrumente bei der Einrichtung von PPP. So wurde im Bereich der Personalentwicklung das Personal- und Organisationsentwicklungsprojekt „KOMPASS“ (1994-1996) durchgeführt, um das ehemalige Rechenzentrum „marktfähig“ zu machen und sich auf die Suche nach verwaltungs-internen Promotoren mit Führungsqualitäten begeben. 1998 wurde ein Personalüberleitungsvertrag mit Personalräten und betroffenen Gewerkschaften abgeschlossen. Politisch wurde die Teilprivatisierung durch einen Senatsbeschluss (1997) abgesichert.

Der Auswahl- und Kooperationsprozess mit dem privaten Partner gestaltete sich dabei in folgenden Stufen:

- Unabhängige Ertragswertermittlung („*due diligence*“) und Ermittlung der gesetzlich privatisierungsfähigen Aufgaben mit zwei privaten Bewerbern (1998).
- Auswahlverfahren für privaten Partner ohne Ausschreibung (1998; wäre nach heutigem Rechtsstand nicht mehr möglich, da dem PPP ein öffentliches Auftragspaket mitgegeben wurde).
- *Memorandum of Understanding* (MoU) mit der debis Systemhaus GmbH (Februar 1999; Rahmenvertrag für die stufenweise Teilprivatisierung; öffentliche Auftragsgarantie bis 2004; Erarbeitung eines dreijährig angelegten „Business Plan“ als Basis für die Fortsetzung der Zusammenarbeit; Lenkungsausschuss und Projektbeirat mit öffentlicher und privater Beteiligung unter Beteiligung des Personal- bzw. Betriebsrates beider Partner sowie des Rechnungshofes und der Staatskanzlei).
- Entsendung eines privaten Mitglieds durch die „debis Systemhaus GmbH“ in die Geschäftsführung (zwei Personen, eine davon aus der Verwaltung) und Übernahme der unternehmerischen Geschäftsführung durch das private Mitglied (1999).
- Verhandlungen mit „Bestandskunden“ und Beginn der Erschließung neuer Geschäftsfelder (1999).
- Bildung von sieben öffentlich-privaten Arbeitsgruppen zu allen Themen der GmbH-Unternehmensentwicklung.
- Inkrafttreten der zweiten Stufe der Privatisierung (auf Basis des MoU; 1.1.2000).

Diese Zusammenfassung des Bremer Entwicklungsweges zeigt, dass für PPP-Projekte dieser Größenordnung und Komplexität ein „langer Atem“ und ein schrittweises Vorgehen mit klaren „Sollbruchstellen“ notwendig sind. So wurde das Inkrafttreten der zweiten Privatisierungsstufe daran gekoppelt, dass vorher von den Arbeitsgruppen ein ausgeglichener Geschäftsplan entwickelt werden konnte. Ein derartiger mehrjähriger Prozess impliziert verschiedene Risiken, mit denen auch in Bremen umgegangen werden musste:

- Ungeduld und kurzfristige „Profilierungsversuche“ sowie Überschätzung von Privatisierungserlösen bei einigen politischen Repräsentanten.
- Teilweise Verunsicherung bei den Beschäftigten aufgrund widersprüchlicher politischer Verlautbarungen.
- Verunsicherung bei den Kunden bezüglich der langfristigen Gewährleistung von Verträgen.
- Zurückhaltung potentieller privater Partner, da der materielle Ertragswert (wie er im Rahmen einer *due diligence*-Prüfung (Unternehmenswertprüfung) festgestellt werden kann) im Falle eines defizitären öffentlichen Eigenbetrieb nur bei einer gewissen Auftragsgarantie attraktiv ist.
- Zeitverlust durch u.U. langwierige (EU-weite) Ausschreibung, sofern öffentliche Auftragspakete mitgegeben werden.
- Mehrwertsteuerpflicht, sofern neue Geschäftsbereiche erschlossen oder die Grenzen der Gebietskörperschaft überschritten werden.
- Unerwartete Konjunktureinbrüche in einem dynamischen und wechselhaften IT-Markt-Umfeld.

Im Rahmen des Bremer Beispiels konnten diese Risiken – nach den bisherigen Erfahrungen – entschärft werden (vgl. Dierks o.J.).

Hamburg.de

Die „hamburg.de GmbH“ stellt seit April 2000 unter der zentralen Internetadresse der Stadt Informationen und Dienstleistungen aus den drei Bereichen Verwaltung, gesellschaftliches und kulturelles Leben sowie Wirtschaft bereit. Die „hamburg.de GmbH & Co. KG“ ist ein Gemeinschaftsunternehmen der „Hamburgischen Landesbank“ (30,1%), der „SNetLine GmbH“ (25,1%), der „Hamburger Sparkasse“ (20%), der „Sparkasse Hamburg-Buxtehude“ (4,8%) und der Freien und Hansestadt Hamburg (20%). Diese PPP wird von einem Beirat begleitet und unterstützt. In diesem befinden sich Repräsentanten aus Wissenschaft, Verbänden, Unternehmen, Umlandgemeinden, Kultur und Medien, der Tourismuszentrale und der Stadt. Seit 1996 wurde die Plattform von der Hansestadt betrieben. Im Rahmen einer Strategieformulierung in der Verwaltung bezüglich eines attraktiven Stadtauftritts wurde auch die Privatisierung des Betriebes der Plattform beschlossen. Der Grund dafür lag darin, dass viele zu integrierende Angebote (z.B. von Versorgungsunternehmen) in privaten Organisationsformen zur Verfügung gestellt wurden, mit Einsparpotenzialen zu rechnen war und die Technologie nicht zur Kernkompetenz der Verwaltung gehörte. In dem zwei Jahre später folgenden Ausschreibungsverfahren wurden an die Bieterkonsortien bestimmte Kernanforderungen formuliert:

- Die Vorlage eines glaubwürdigen Konzepts für ein Dreisäulenmodell,

- die Bereitstellung der technischen Infrastruktur für die Stadt,
- die Platzierung des Netzauftrittes im regionalen Markt und
- die technologische Kompetenz.

Die Auswahl des privaten Konsortiums orientierte sich letztlich auch an dem finanziellen Leistungsvermögen und der lokalen Bindung der privaten Partner und damit an einer sog. Glaubwürdigkeitsbetrachtung, da mit einem return on investment erst nach einer Zeitspanne von vier bis fünf Jahren gerechnet wurde. Die neu gegründete GmbH, deren Geschäftsführung von einem ehemaligen Mitarbeiter der Stadt wahrgenommen wird, schloss mit der Stadt Hamburg einen Betreibervertrag. Dieser legt fest, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die Rechte an der Domain behält und diese im Tausch für den Aufbau und die Pflege der Plattform verwertet. In dem Vertragswerk wurden keine auflösenden Klauseln festgeschrieben. Bis zum Herbst 2002 zahlte die Stadt trotz ihres 20%igen Gesellschaftsanteils keine Betriebskosten. Infolge der ökonomischen Schwierigkeiten im Anzeigengeschäft wurde anschließend eine Revision dieser Regelung vorgenommen. Die Akteure in Hamburg sehen den Vorteil ihrer PPP in dem unsicheren IT-Markt in der Verlässlichkeit und lokalen Bindung des privaten Konsortiums; gerade die Vertrauensbasis der Partner ermöglichte es, sich über die Neuverteilung von Risiken jenseits des ursprünglich geschlossenen Vertrages zu verständigen. Eine Schwierigkeit der PPP war das anfängliche Unverständnis zwischen öffentlichen und privaten Mitarbeitern bezüglich der jeweiligen Vorgehensweise. Hier mussten die unterschiedlichen Handlungslogiken – Orientierung an parlamentarischer Willensbildung und administrativen Hierarchien einerseits und Effizienzorientierung andererseits – im alltäglichen Umgang miteinander vermittelt werden.

Lecos GmbH

Die ehemalige PPP und heute wieder gänzlich im Besitz der Stadt Leipzig befindliche „Lecos GmbH“ erbringt IT- und nachrichtentechnische Leistungen vorrangig für Städte und Kommunalverwaltungen, Behörden, Eigenbetriebe und Unternehmen der öffentlichen Hand sowie andere Stellen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Der Service und Betrieb der

gesamten nachrichtentechnischen Ausstattung der Stadt Leipzig inklusive aller städtischen Schulen und Kindereinrichtungen wird von der Lecos GmbH übernommen.

Der 1990 in der Leipziger Verwaltung gegründete IuK-Bereich war seit 1996 von den städtischen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen insofern negativ betroffen, als es zu einem Investitionsstau kam und notwendige technische Modernisierungen nicht mehr finanziert werden konnten. Zwischen 1997 und 1999 wurde die Ausgründung und Teilprivatisierung des IuK-Bereiches betrieben. Dieser Prozess wurde von der „BBLV GmbH“, einem städtischen Eigenbetrieb, organisiert, der für das Controlling städtischer Eigenbetriebe zuständig ist. Nach der Meinungsbildung in den politischen Gremien der Stadt im Jahr 1998 wurde eine europaweite Ausschreibung mit ca. 30 Interessenten vorgenommen. Intensive Gespräche und Verhandlungen fanden mit drei Bietern statt, die due diligence-Prüfungen durchführten und danach ihre Angebote abgaben.

Die Entscheidung fiel zugunsten der IBM Global Services als privatem Partner aus, da diese ein komplexes, den Kriterien der Ausschreibung genügendes Angebot mit einem klaren Führungsanspruch vorgelegt hatte. 51% der zukünftigen Gesellschaftsanteile und die unternehmerische Leitung sollten an den privaten Kooperationspartner gehen. Von dieser Konstruktion versprach sich die Stadt unternehmerische Innovationen, die über die Erfüllung von politischen Zielvorgaben, etwa im Bereich der Verwaltungsmodernisierung, hinausgehen.

Zum 1. Januar 2001 ging die PPP an den Start. Mit der Leitung der Stadtverwaltung hatte sie einen Betriebsleistungsvertrag abgeschlossen, der die gesamten IT-Dienstleistungen für die Stadt Leipzig umfasste. In diesem wurden bestimmte Leistungen, etwa die Zentralisierung der Server, in Form von *service level agreements* festgeschrieben. Nach der Verwirklichung einer Grundausstattung sollten, zeitlich gestaffelt, Dienstleistungslevel in einzelnen Fachbereichen erreicht werden. Die Stadt Leipzig ihrerseits richtete eine IT-Koordination in der öffentlichen Verwaltung ein, um das Steuerungsdefizit zu beheben, das durch die Ausgliederung und damit einhergehende Abwanderung von 100 Beschäftigten entstanden war. Die GmbH

wurde im Juli 2002 wieder vollständig von der Stadt Leipzig übernommen und scheiterte damit als öffentlich-privates Kooperationsprojekt.

Der Ausstieg des privaten Partners ging darauf zurück, dass wichtige technologische Lösungen für die Verwaltung nicht zufriedenstellend realisiert werden konnten, da die Komplexität der Anforderungen und Prozesse unterschätzt worden war und die Administration eine intensivere Beratung und Serviceleistung einforderte als erwartet. Zudem konnte der private Partner angesichts wachsenden Kostendrucks bestimmte Rationalisierungsmaßnahmen nicht durchführen, da z.B. die Leistungserbringung vor Ort vertraglich festgelegt war. Entgegen der vertraglichen Regelungen für eine Auflösung der PPP, die eine Übernahme der Mitarbeiter durch die Stadt und eine Übernahme der GmbH durch den privaten Kooperationspartner vorsah, konnte einvernehmlich eine andere Lösung entwickelt werden. Als wesentlich im Sinne des „Lernens aus Fehlern“ für die Kooperation wurden im Rückblick folgende Faktoren angesehen:

- Die Re-Organisation des IT-Bereiches in der öffentlichen Verwaltung, so dass es zu keinem Steuerungsvakuum kommt.
- Die Übereinstimmung der Interessenlage der öffentlichen und privaten Kooperationspartner, wobei die vertragliche Steuerung eher skeptisch eingeschätzt wurde.
- Das Controlling durch eine städtische Gesellschaft.
- Die Motivation der Belegschaft.

Publikom-Münster

Das Publikom-Stadtnetz für Münster wird in einer PPP betrieben, in die auch ein nicht-kommerzieller Verein eingebunden ist. Die Citykom Münster GmbH, eine ehemalige Tochter der Münsteraner Stadtwerke, ist für Technik und Betreuung kommerzieller Inhalte verantwortlich. Die öffentliche Verwaltung, koordiniert über die Online-Redaktion des städtischen Presseamtes, bietet Informationen und Serviceleistungen an, und der gemeinnützige Verein „Bürgernetz büne e.V.“ betreut nichtkommerzielle Gruppen, die das Stadtinformationsnetz nutzen wollen. Der Inhalt des Internetauftritts wird in einer sechsköpfigen, alle zwei Wochen tagenden Redaktion besprochen. In dieser sind die drei beteiligten Einrichtungen zu gleichen Teilen und mit gleichen Stimmrechten vertre-

ten. Der Gründung von „Publikom“ im Frühjahr 1996 ging ein Ratsbeschluss zur Realisierung eines Stadtinformationssystems mit dem Namen „D.O.M. – Digitales Offenes Münster“ voraus. Dort heißt es zur lokalen Zielbestimmung u.a.: „Die Stadt unterstützt die Eigenorganisation von Bürgerinnen und Bürgern zur Bildung eines elektronischen Informationssystems, indem sie ihnen Verbindung zum stadteigenen Informationssystem gewährt sowie sie technisch und technologisch berät.“

Nach einer Vorbereitungsphase mit einem Hearing, einer Konzepterstellung, einem Stufenplan zur Verwirklichung des Projektes und der Bildung eines Beirates wurde der Entschluss gefasst, kommerzielle und nicht-kommerzielle Bereiche organisatorisch zu trennen. Der 1996 gegründete „Verein Bürgernetz büne e.V.“ als Kooperationspartner in der PPP hat den satzungsmäßigen Zweck, „[...] die Kompetenz und Akzeptanz der Bevölkerung im Umgang mit elektronischen Medien zu stärken bzw. zu schulen und mit der Errichtung und dem Betrieb eines lokalen Bürgernetzes einen neuen kulturellen Raum zu schaffen“. Er betreut nicht-kommerzielle wie nicht-städtische Inhalte, stellt Initiativen, Gruppen und Vereinen Speicherplatz zur Verfügung, bietet Schulungen an, beteiligt sich an der Redaktion des „Publikoms“ und ist im „D.O.M.-Beirat“ vertreten.

Dieser Beirat hat die Aufgabe, die plurale Ausgestaltung und den offenen Charakter des gesellschaftlichen und politischen Teils des Stadtinformationsnetzes zu wahren und entsprechend beratend tätig zu werden. Aus Sicht der anderen Kooperationspartner, insbesondere der Stadt Münster, wird die Stabilität dieser Kooperation – angesichts möglicher Konjunkturen des Bürgerengagements – auch durch Bestimmungen zur Auflösung des Vereins gewährleistet. Die Satzung des Vereins schreibt in §11 vor, dass eine Auflösung die Mehrheit von 90% der Vereinsmitglieder erfordert und das Vereinsvermögen in einem solchen Fall an die Stadt Münster geht, die es im Sinne des Vereinszweckes verwenden wird (vgl. <http://publikom.muenster.de/info;www.buene.org>).

Dieses Beispiel zeigt – ähnlich wie das im Anschluss vorgestellte Rathenow –, dass Bürgervereine ein wichtiger Erfolgsfaktor für kommunale PPP-Strategien sind. Von dieser Projektform wird jedoch in deutschen Kommunen derzeit nur zurückhaltend Gebrauch gemacht.

6.3 PPP von und zwischen bundesdeutschen Kommunen

Rathenow

Die Gemeinde Rathenow (Brandenburg; ca. 14.000 Einwohner) ist mit Abstand die kleinste Gewinnerin des *media@komm-Wettbewerbs* der Bundesregierung aus dem Jahr 1999. Das Beispiel zeigt deutlich, dass im E-Government durch spezifische PPP-Lösungen zahlreiche Synergieeffekte auch für kleinere Kommunen erzielt werden können.

Obwohl die allgemeine wirtschaftliche Situation und die öffentliche Haushaltslage in der Region kritisch sind, wird seit Mitte der 90er Jahre ein breit gefächertes elektronisches Dienstleistungsangebot entwickelt. Es umfasst einen kommerziellen und gesellschaftlichen Internet-Marktplatz, neue Dienstleistungen für das Einwohnerwesen sowie ein Schulprojekt. Teile dieses Angebots waren Ende des Jahres 2002 bereits funktionsfähig. Das „Erfolgsrezept“ von Rathenow basiert auf mehreren Faktoren, die im Regelfall nicht automatisch zusammentreffen:

- Aktive und teamorientierte Promotoren in der Verwaltung verfügen über die notwendige Qualifikation und ein funktionierendes öffentliches wie privates Kontakt-Netzwerk für die Realisierung von E-Government-Vorhaben; dazu gehören auch Hochschulen und die Kammern als Verbindungsglieder zu Wissenschaft und (vor allem kleinen) Unternehmen.
- Ein eigens gegründeter „Bürgerverein“ formuliert strategische PPP-Ziele und stellt die Beteiligung sowie Kommunikation aller regionalen Akteure sicher. Im Rahmen des Vereins kooperieren Verwaltung, Unternehmen, Verbände, Vereine und Initiativen.
- Die politischen Gremien sind in die strategische Zielformulierung eingebunden; operative Aufgaben sind – soweit möglich – an die PPP-Partner delegiert.
- Jedem einzelnen öffentlich-privaten Entwicklungsvertrag gehen umfangreiche Markt- und Umfeldanalysen voraus; Ausschreibungen erfolgen daher sehr zielgenau; diese Analysen schließen informelle Kontakte sowie Produktvorführungen und -besichtigungen (auch in anderen Gemeinden) mit ein.
- Externe Beratungsleistungen wurden punktuell immer nur dann in Anspruch genommen, wenn sich die verwaltungsinternen Promotoren durch Markt- und

Umfeldanalysen bereits selbst ein detailliertes Bild gemacht hatten.

- Wann immer möglich werden „nicht-monetäre Koppelgeschäfte“ getätigt; Beispiele wie die Nutzung von Leitungen des regionalen Energieversorgers für Werbeflächen oder gemeinsame Informationsveranstaltungen mit der IHK kommen per „Handschlag“ zustande.

Darüber hinaus führte die aktive und erfolgreiche Teilnahme an Landes- sowie Bundeswettbewerben zu überdurchschnittlichen finanziellen Ressourcen und zu bundesweiter Bekanntheit; dies erleichterte die Partnersuche.

Aufgrund dieser Erfolgsfaktoren konnten bestimmte PPP-Entwicklungsprobleme, die auch in Rathenow auftraten, gelöst oder zumindest auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Die zentralen Probleme – die anfänglich unterschätzte Dauer einzelner Projektschritte und die schlechte Marktsituation für neue Dienstleistungen – wurden durch die relativ starke institutionelle Absicherung (Bürgerverein) und Fördermittel aus *media@komm* abgemildert. Vor allem technische Entwicklungsfragen (Nutzersicherheit) sowie Datenschutzproblematiken bei der Nutzung kommunaler Adressen (Einspruch der Kommunalaufsicht) führten zu Projekt-Verzögerungen. Eine langfristige, noch nicht gelöste Problematik besteht in den durch die E-Government-Vorhaben stark gestiegenen technischen und organisatorischen Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten der Verwaltung. Obwohl die finanziellen Bedingungen dafür – im Gegensatz zu vergleichbaren Gemeinden – in Rathenow relativ gut sind, bestehen teilweise motivationale Hemmnisse bei den betroffenen Mitarbeitern.

Verwaltung 2000

Ausgehend von einer Initiative des Landkreises Segeberg haben die schleswig-holsteinischen Landkreise Dithmarschen, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Pinneberg das Pilotprojekt „Verwaltung 2000“ in die Wege geleitet. Dieses strebt die elektronische Vernetzung von Behörden an, um Behördengänge von Bürgerinnen und Bürgern in den ländlichen bzw. suburbanen Räumen zu vereinfachen, abzukürzen und ggf. überflüssig zu machen.

Das vorhandene Aufgabenspektrum wurde durch einen Lenkungsausschuss, eine Projektleitung und diverse Arbeitsgruppen von Vertretern aus den Kommunen und Kreisen untersucht und neu geordnet. Dieser Prozess ist durch die „Siemens Business Services“ moderiert und vom Land Schleswig-Holstein im Rahmen seiner Landesinitiative „Informationsgesellschaft“ unterstützt worden. Insgesamt konnten ca. 0,67 Mio. Euro Landesmittel für das Pilotprojekt akquiriert werden.

Die Modernisierungsmaßnahmen wurden auf ausgewählte technisch machbare Leistungen im Einwohnermeldewesen, Kfz-Zulassungswesen und bei der Baugenehmigung reduziert. Ausgewählte Kreise sollten die neuen Geschäftsprozesse beispielhaft testen. In dem Pilotprojekt konzentrierten sich die öffentlichen Akteure auf die inhaltlichen Abläufe. Der technische Umsetzungsbereich wurde im Rahmen des Outsourcings bei privaten Unternehmen in Auftrag gegeben (neben „Siemens Business Services“ auch an die „Hanseatische Entwicklung und Consult“, „Microsoft“ und „Telecomputer“). Die entsprechenden Verträge sahen jeweils Teilleistungen vor. „Verwaltung 2000“ ist über diese öffentlich-private Kooperationsform hinaus auch unter dem Blickwinkel der dezentralen inter-kommunalen Kooperation interessant. Diese ist besonders in ländlichen Regionen bzw. in Räumen mit verteilten Mittelzentren von Belang.

Auf Initiative eines Kreises wurde zwischen den beteiligten Kreisen und Gemeinden unter Einbeziehung der Mitarbeiter ein Prozess initiiert, in dem derzeitige und zukünftige Aufgabenprofile reflektiert und Vernetzungen im Hinblick auf ihre Rationalisierungspotenziale befragt werden. Für die Realisierung der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit war es wesentlich, dass sich die Kommunen gegenseitig den Zugang zu Datenbeständen ermöglichen. In Zusammenhang mit der inter-kommunalen Kooperation war jedoch stets auch die Frage nach finanziellen Ausgleichsmechanismen aufgeworfen. Hier stellt sich für das Projekt „Verwaltung 2000“ das Problem, dass eine verwaltungsübergreifende Zusammenarbeit sehr hohen formalen Ansprüchen zu genügen hat:

- Im Bereich des Einwohnermeldewesens wurde ein öffentlich-rechtlicher Vertrag über die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zur Wahrnehmung von melderechtlichen und personalausweisrechtlichen

Aufgaben nach § 19 a Abs. 1 des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit geschlossen.

- Dieser Verwaltungsgemeinschaft treten alle örtlichen Verwaltungen bei, die in dem Projekt „Verwaltung 2000“, an einer gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung teilnehmen.
- Im Bereich des Kfz-Wesens wurde das Instrument des Personalgestellungsvertrages entwickelt, der zwischen dem Kreis und der jeweiligen Kommune abzuschließen ist.

Diese konkreten Kooperationsinstrumente sind – mit gewissen Modifikationen – auch auf andere Bundesländer übertragbar. PPP und inter-kommunale Kooperation können dadurch verknüpft werden (vgl. www.kreis-segeberg.de).

6.4 Internationale Fallbeispiele

Bologna

Die norditalienische Metropole Bologna und die Provinzen Emilia Romagna sowie Piacenza entwickelten im Rahmen des EU-Projektes SUPER E-Government-Lösungen für die direkte Nutzung durch einzelne Bürger. Als private Partner fungierten die Unternehmen Engineering „S.p.a.“, „Ervet S.p.a.“ und „Sintra S.p.a.“. Die PPP-Vertragsform stellten Entwicklungsverträge dar. Gemäß dem ausgeschriebenen Titel des EU-Projektes „Single Unified Portal for Enterprise Requests to Public Administration“ wurden zentrale elektronische Anlaufstellen für verschiedene Dienstleistungen erprobt. Besonders positive Erfahrungen ergaben sich bis Ende des Jahres 2002 für das kommunale Immobilien- und Flächenmanagement. Das resultierende, durch PPP neu entwickelte Verfahren stieß auf eine unerwartet hohe Nutzerakzeptanz:

- Bürger können Mietverträge für kommunale Immobilien und Flächen direkt über ein kommunales Internet-Portal abschließen.
- Die Bezahlung der Mietgebühr und ggf. einer Kaution erfolgt ebenfalls elektronisch (Kreditkarten-Lösung; Rücküberweisung an den Mieter).
- Nach Ablauf des Mietzeitraums (meist handelt es sich nur um einige Tage oder Wochen) erhält der Mieter

eine elektronische Bestätigung oder – falls nötig – einen Mängelbescheid (Kautionsfragen).

Als wesentliche Erfolgsfaktoren für diese „elektronischen Mietverträge“ gelten die effektive Reaktion auf die sehr flexible und schwankende Nachfrage Gewerbetreibender (Handwerker, Kaufleute, sonstige Dienstleister), vergleichsweise niedrige allgemeine Abgaben (Gewerbesteuer), ein einfacher und sicherer Zugang sowie positive Vorerfahrungen.

Vor allem die Verwaltung von Bologna experimentiert bereits seit Mitte der 90er Jahren – in Kooperation mit der Zentralregierung in Rom – mit Internet-Dienstleistungen für die Bürger. Während die Ausstattung mit privaten Internet-Anschlüssen in Italien unterdurchschnittlich für die EU ist, verfügt Bologna über ein relativ dichtes Netz öffentlicher Internet-Zugänge. In Zusammenhang mit dieser öffentlichen Infrastruktur konnten kulturelle Barrieren bei den potentiellen Nutzern abgebaut werden. Darüber hinaus haben italienische IT-Unternehmen durch das öffentliche Engagement mittlerweile ausreichendes technisches und betriebswirtschaftliches Know-How entwickelt, um auch anspruchsvolle E-Government-Lösungen gemeinsam mit öffentlichen Partnern anzubieten.

Connecting Minnesota

In dem US-amerikanischen Bundesstaat Minnesota wurde im Rahmen der informationstechnologischen Modernisierung unter dem Titel „Connecting Minnesota“ der Ausgleich der unterschiedlichen Niveaus der infrastrukturellen Ausstattung in ländlichen und städtischen Räumen angestrebt. Um auch dünn besiedelten Regionen – in denen die Erneuerung des Kabelnetzes unrentabel erscheint und von privaten Firmen nicht vorgenommen wird – die Verbesserung der Dienstleistungsqualität zu ermöglichen, schloss das State Department of Administration mit einem privaten Entwickler eine Vereinbarung ab: Im Tausch für einen zeitlich gebundenen Zugang zum Durchgangsrecht („freeway rights of way“) wird von den privaten Unternehmen eine 2000 Meilen lange Glasfaserleitung finanziert, gebaut und aufrechterhalten. Diese verbindet die ländlichen Regionen mit den urbanen Zentren Minnesotas. 20% der Netzkapazitäten werden den staatlichen und lokalen Regierungen zur Verfügung gestellt.

Die anderen 80% werden Telefon- und Logistikunternehmen sowie Internet Service Providern in einem Leasingverfahren angeboten.

Im Zuge dieser privat-öffentlichen Vereinbarung – bezüglich der Koppelung lukrativer Strecken mit weniger rentablen – rechnete das State Department of Administration bei einem privaten Investitionsvolumen von 125 Mio. \$ in das Glasfasernetz mit einer jährlichen Ersparnis für die öffentliche Hand in Höhe von 5 Mio.\$ (vgl. www.ncppp.org/cases/minnesota.html).

Lanark Community Network

Nachdem der Bildungsausschuss des kanadischen Lanark County Board of Education (Ontario) 1994 Defizite in der informationstechnologischen Infrastruktur feststellte, wurden verschiedene Arbeitsgruppen in der lokalen Verwaltung eingerichtet. Diese stellten eine Reihe von Plänen zur Verbesserung der Situation vor. Im Dezember 1995 fand ein „Lanarks First Telecommunications Action Summit“ statt. In der Folge konstituierte sich ein bisher informelles, von Unternehmen und den öffentlichen Verwaltungen getragenes Netzwerk als „Lanark Community Network“. Es wurde als Non-Profit-PPP eingerichtet.

Das Ziel dieses lokalen Informationsbüros ist es, mit Hilfe verschiedener Projekte die elektronische Vernetzung der Gemeinden in der ländlichen Region voranzutreiben und die Standortattraktivität durch die Förderung von Unternehmen in dem Bereich der I&K-Technologie zu erhöhen. Die Mitglieder des „Lanark Community Network“ kommen aus dem öffentlichen und privaten Sektor. Sie tragen über Beiträge und Spenden die Betriebskosten des operationellen Aufbaus der Organisation. Mit der Firma „Bell Inc.“ wurden bei zwei Projekten Kooperationen abgeschlossen. Diese betrafen die Verknüpfung bestehender Teilnetze zu einem integrierten Netzwerk und die Modernisierung der technischen Infrastruktur. Die meisten Teilprojekte sind jedoch vor allem durch Förderprogramme der öffentlichen Hand finanziert.

Norwich Connect

Im Rahmen der Formulierung einer lokalen E-Government-Strategie stellte das Norwich Council in

Mittelengland fest, dass die informationstechnologische Modernisierung mit eigenen Mitteln nicht zu bewerkstelligen war. Das Finanzvolumen der E-Government-Strategie lag um 30 Mio. Pfund über den aktivierbaren Ressourcen der Kommune. Nachdem eine Machbarkeitsstudie 1998 zu dem Schluss kam, dass privatrechtliche Kooperation mit Unterstützung von Fördermitteln aus dem Private Finance Initiative (PFI) Fonds der Zentralregierung ein sinnvoller Weg sein könnte, beschloss das Council im Mai 1999, eine entsprechende PPP anzustreben. Im Jahr 2000 fand die Auswahl des privaten Konsortiums unter Führung von „Steria“, einem der zehn größten europäischen IT-Dienstleistungsunternehmen, statt.

Bei „Norwich Connect“ handelt es sich um ein Vertragswerk zwischen dem Rat der mittellenglischen Stadt und dem privaten Konsortium. Der Vertrag hat eine 15-jährige Laufzeit. Darin ist eine dreijährige Initialphase enthalten. Angestrebt wird in 20 miteinander verknüpften Projekten die Verbesserung der informationstechnologischen Infrastruktur und ein business process reengineering. Dies soll die Qualität öffentlicher Dienstleistungen ebenso verbessern wie den Kunden den Online-Zugang erleichtern. Ein öffentlich-privates Projektteam treibt den internen Rationalisierungsprozess in der Verwaltung voran. In dem Vertrag sind umfassende service level agreements festgeschrieben, die Grundlage der Überprüfung von Leistungsstandards sind.

Die finanziellen Leistungen an das private Konsortium wurden an die technologische Umsetzung möglicher Rationalisierungsprozesse gebunden. Sofern vertraglich vereinbarte Leistungsstandards nicht erreicht werden, fallen Strafzahlungen an. Der Kontrakt wurde vom britischen Finanzministerium als eine beispielhafte Vorlage für andere lokale Behörden im Rahmen der Private Finance Initiative (PFI) ausgezeichnet. Trotz der aufwändigen Vorbereitungsphase wurde „Norwich Connect“ von den lokalen öffentlichen Akteuren als geeigneter Weg eingeschätzt, um die finanzielle Unterstützung der Zentralregierung, private Investitionen und die notwendige technologische Kompetenz zu erhalten (vgl. www.norwich.gov.uk).

Wired West Lothian

Unter dem Dach des auf zehn Jahre angelegten Programms „Wired West Lothian“ – das eine „PPP-Option“ beinhaltete, aber nicht zwangsläufig PPP vorsah – ist seit Sommer 1998 in der schottischen Region die informationstechnologische Modernisierung zusammengefasst. In Kooperation mit Unternehmen und gesellschaftlichen Gruppen wird angestrebt, integriert und kosteneffektiv entsprechende Dienstleistungen anzubieten: Der Aufbau eines gemeinsamen Portals und die Verbesserung von „West Lothian Online“ stehen ebenso im Zusammenhang mit dem Programm wie die Ausstattung von Schulen mit Computern, die Einrichtung sog. one-stop-shops und die Förderung kleiner Unternehmen.

Anhand von drei Szenarien (volle Ausschreibung, begrenzte Ausschreibung, keine Ausschreibung) wurden Nutzen-Kosten-Analysen für das Projekt erstellt. Vor diesem Hintergrund ist zu Beginn des Programms überprüft worden, ob die Einbeziehung eines privaten Partners bei der Umsetzung sinnvoll sei. Technische Entwicklungsleistungen liefert Oracle.

Gegen eine umfassende PPP entschied sich die Kommune schließlich, weil:

- der erwartete Wert des Programms als zu gering für einen privaten Partner eingeschätzt wurde,
- die Entwicklungsrisiken und technologischen Ungewissheiten bezüglich der letztendlichen E-Government-Architektur die Risikoverteilung erschweren und
- Arrangements nicht hinreichend spezifiziert werden könnten.

Rigidere Festlegungen des Outputs wurden als mögliche Einschränkung in späteren Phasen des Projektes eingeschätzt. Der Council von West Lothian vermutete, dass die Komplexität, der Zeitrahmen und die Kosten einer PPP zu einem Verlust an „Durchschlagskraft“ für das gesamte Programm führen würden (vgl. www.westlothian.gov.uk).

7 Das Lösungspotential der Organisationsform PPP im E-Government

Die unterschiedlichen Fallbeispiele sowie die Fachliteratur verdeutlichen, welches Lösungspotential die Organisationsform und das Finanzierungsinstrument PPP im Bereich des E-Government hat. „Lösungspotentiale“ bedeutet dabei konkret: Welche Instrumente stehen öffentlichen Akteuren bei der Gestaltung öffentlich-privater Kooperationen zur Verfügung (vgl. *Abbildung 13*), und welche Phasen müssen sinnvoller Weise durchlaufen werden?

In Kapitel 4 sind die Klärungs- und Konfliktsituationen bezeichnet worden, die bei der Gestaltung von PPP

von öffentlichen Entscheidungsträgern bewältigt werden müssen. In der Vielfalt öffentlich-privater Kooperationsformen hat sich gezeigt, welche Instrumente zur Lösung der unterschiedlichen Situationen beitragen können (vgl. *Abbildung 14*).

Über den Einsatz von PPP-Grundformen und das damit verbundene Instrumentarium kann jedoch nicht losgelöst von spezifischen Aufgaben des E-Government entschieden werden. Die Untersuchung von Fallbeispielen im Bereich des E-Government hat gezeigt, dass sich für die unterschiedlichen Betriebsweisen und Fachanwendungsbereiche die PPP-Grundformen in unterschiedlichem Maße eignen. *Abbildung 15* auf Seite 54 legt dar, welche Grundformen für verschiedene Aufgaben des

Mögliche Elemente der Vertragsgestaltung
Festlegung des business case bzw. der Leistung
Regelung der Einzahlungspflicht und Investitionsleistung
Regelung der Einbringung von Vermögensgegenständen, insbesondere der Rechte an der Domain
Verteilung der Geschäftsführung
Weisungsgebundenheit der Geschäftsführung
Betriebsübergang von Mitarbeitern bzw. Personalgestellung
Einrichtung von Beiräten, Aufsichtsräten, Innovationsräten etc.
<i>Change of Control</i> -Klausel
<i>service level agreements</i> (in Verbindungen mit Anreizen und Vertragsstrafen)
Rationalisierungsverpflichtung der öffentlichen Verwaltung
Preisgleitklauseln und <i>price-cap</i> -Regelungen
Risikoallokation
Nachschusspflicht Privater zwecks Ausgleich bei Verlusten
Auflösungs- und Rückübertragungsregelungen

Abb. 13: Mögliche Elemente der Vertragsgestaltung

Öffentlich vs. Privat	Gesamtverwaltung vs. Einzel-PPP	Beschäftigte vs. PPP	Dezentralisierung vs. Zentralisierung
Informelle Anbahnungsgespräche	Informelle Anbahnungsgespräche	Informelle Anbahnungsgespräche	Rahmenkonzepte für dezentrale Verwaltungen in Bundesländern
„Neutrale“ Beiräte zur Überprüfung politischer Ziele	Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	Personalüber- leitungsverträge	Horizontale Kooperati- on verschiedener Kom- munen
Öffentliche Verfahren der Bürgerbeteiligung	Spezielle Personalent- wicklungsmaßnahmen (z.B. Qualifizierung)	Spezielle Personalent- wicklungsmaßnahmen (z.B. Qualifizierung)	Verwaltungsübergreifende Kooperationen in nationa- len oder EU-Programmen
Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	Integration von PPP in ein institutionalisiertes Beteiligungsmanagement	Memorandum of Understanding (Rahmenvertrag)	
Gesellschafterverträge			
Vereins- oder Stiftungssatzungen			
Gemeinsam öffentlich- private Geschäftsführung			
Konsortialverträge für „risk sharing“			
spezielle Vertragsklau- seln (change of control, Nachschussregelung u.ä.)			
Regelungen für die Staffelung von Gebühren			

Abb. 14: Mögliche Instrumente zur Lösung in Klärungs- und Konfliktsituationen

Geeignete PPP-Grundform	Beschaffung, DV	Prozess-optimierung	Interaktive Dienstleistungen	Bürgerinformation	Marktplätze, Portale	Partizipation, E-Democracy	Bildung, Lernen
gesellschaftsrechtlich	+	++	+++	+++	+++	0	+
vertragsrechtlich	+++	+++	+++	++	+++	0	++
bürgerschaftlich	0	0	0	++	+	+++	+++
informell	0	+	0	+	+	+	++

Abb. 15: Angemessene Grundformen und Instrumente für verschiedene Aufgaben des E-Government

E-Government angemessenen sind. So verlangt der Betrieb eines Portals, der unterschiedliche Fachanwendungen integriert, grundsätzlich eher eine gesellschaftsvertragliche privat-öffentliche Kooperation, während die Funktion der technischen Plattform vertragsrechtlich gewährleistet werden kann. Der Aufbau von Elementen der E-Community wird durch die festgeschriebene Integration von bürgerschaftlichem Engagement erheblich erleichtert.

Da die öffentliche Beschaffung und die Datenverarbeitung zumeist weder politische Entscheidungsbefugnisse (→ Fallbeispiele Bremen, Norwich, West Lothian), bürgerschaftliches Engagement noch die Situation der öffentlichen Beschäftigten strukturell betrifft, sind für diese Aufgabe Betreiber-, *leasing*- oder *outsourcing*-Verträge der Regelfall. Lediglich wenn ein sehr großes und differenziertes Leistungsvolumen gegeben ist, ist die Gründung einer PPP-Gesellschaft zu erwägen (→ Fallbeispiele Bremen, Leipzig, Norwich, West Lothian). In diesem Fall ist der höhere Aufwand für Personalüberleitung, Beteiligungsmanagement, einen Rahmenvertrag (memorandum of understanding) und eine gemeinsame öffentlich-private Geschäftsführung gerechtfertigt. Dies gilt im Regelfall, sofern mit einer adäquaten Entlastung des öffentlichen Haushaltes zu rechnen ist.

Dieselben Argumente lassen sich für die verwaltungsinterne Prozess-Optimierung, einschließlich des damit verbundenen Wissensmanagements (→ Fallbeispiele Rathenow, Norwich), sowie interaktive Dienstleistungen (→ Fallbeispiele Bologna, Lanark) anführen. Ausnahmen von dieser Regel sind immer dann sinnvoll, wenn sehr aufwändige öffentlich-private Entwicklungspartnerschaften mit einem hohen Rationalisierungs-/Verbesserungspotential für bestimmte Leistungen angestrebt werden, die (→ Fallbeispiel „Verwaltung 2000“ als horizontale Kooperation, Norwich) den hohen Aufwand für eine institutionalisierte gesellschaftsrechtliche Form angemessen erscheinen lassen.

Im Fall der Bürgerinformation finden prinzipiell alle PPP-Grundformen Verwendung (→ Fallbeispiele Bayern, Berlin, Digitales Ruhrgebiet, Hamburg, Münster, Rathenow). Handschlag-PPP ist dabei vor allem für kleine Verwaltungen Erfolg versprechend, die das Instrument der informellen Anbahnungsgespräche intensiv nutzen (→ Fallbeispiele Rathenow, Minnesota). Bürgerschaftliche Lösungen (Vereine) setzen die Kooperation aktiver und leistungsfähiger Bürgervereine voraus (→ Fallbeispiele Münster, Rathenow, Lanark). In den dominierenden Beispielen in Großstädten und

Stadtstaaten ähneln sich die vorhandenen gesellschafts- und vertragsrechtlichen Formen (→ Fallbeispiele Bayern, Berlin, Digitales Ruhrgebiet, Hamburg, Norwich). Politische Beiräte sowie komplexe Ausschreibungen und Konsortialverträge sind in beiden Fällen notwendig. Gesellschaften werden immer dann favorisiert, wenn weitere (halb-)öffentliche Partner, wie z.B. Sparkassen oder Landesbanken, zur Verfügung stehen.

Für öffentlich-private Internetmarktplätze und -portale ergibt sich ein ähnliches Entscheidungsbild. Dabei besteht jedoch der Unterschied, dass – aufgrund der stärkeren kommerziellen Ausrichtung – Bürgervereinen eine geringere und Betreiberverträgen eine etwas stärkere Bedeutung zukommt (→ Fallbeispiele Bayern, Berlin, Hamburg, Münster, Rathenow). PPP-Gesellschaften verfügen bezüglich dieser Aufgabe über eine wichtige Rolle, sofern PPP-Rahmenkonzepte auf der Ebene des Bundeslandes bestehen (→ Fallbeispiel Digitales Ruhrgebiet). Aufgaben in Zusammenhang mit E-Democracy sind demgegenüber das ideale Feld für bürgerschaftliche PPP-Formen (→ Fallbeispiele Münster, Rathenow, Lanark). Politische Beiräte, öffentliche Verfahren der Bürgerbeteiligung sowie entsprechend formulierte Stiftungs- bzw. Vereinssatzungen sind hier die zentralen Instrumente, um Risiken für öffentliche Verwaltungen zu vermeiden. Vor allem in kleineren Kommunen bestehen teilweise Handschlag-PPP als Ergänzung.

Dieses Zusammentreffen bürgerschaftlicher PPP-Formen mit Handschlag-PPP ist – noch deutlicher ausgeprägt – für die Aufgabe des E-Learning (Bildung, Lernen) festzustellen (→ Fallbeispiele Bayern, Digitales Ruhrgebiet, Rathenow, Münster, Lanark, Norwich). Neben Betreiberverträgen sind politische Beiräte, öffentliche Verfahren der Bürgerbeteiligung sowie Vereins- bzw. Stiftungssatzungen die wichtigsten Instrumente für den Umgang mit PPP-Risiken hinsichtlich dieser Aufgabe.

8 Phasen der Vorbereitung und Umsetzung einer PPP

Es gibt im Rahmen der privat-öffentlichen Kooperation Besonderheiten, denen wir uns im Folgenden zuwenden wollen. Zu diesem Zweck stellen wir der Übersicht halber ein Phasenmodell vor (*Abbildung 16*), wobei Kurzschlüsse zwischen einzelnen Phasen in der politischen und administrativen Praxis keine Ausnahme sind (vgl. Czada 1997). Dieses Phasenmodell ist an einen „Strategischen Steuerungskreislauf“ angelehnt, wie ihn die Bertelsmann Stiftung für kommunale Prozesse vorschlägt, jedoch für PPP spezifiziert (vgl. z.B. Bertelsmann Stiftung 2002). Ad-hoc-Anpassungen eines derartigen Modells haben einen ambivalenten Nutzen. Während es sinnvoll erscheint, umgehend auf veränderte Umweltbedingungen zu reagieren, kann dadurch eine mittel- und langfristig planbare Geschäftstätigkeit beeinträchtigt werden. Dies gilt gerade in einem Tätigkeitsfeld, in dem ein return on investment erst nach einigen Jahren zu erreichen ist. Wir verweisen zudem darauf, dass in diesen Phasen die Klärungs- und Konfliktsituationen hervortreten, die wir in Kapitel 4 beschrieben haben.

8.1 Aufgabenbestimmung – Vorbereitung öffentlich-privater Kooperation im E-Government

Grundsätzlich steht vor der Einrichtung privat-öffentlicher Kooperationen ein Prozess der offenen Diskussion und Zielfindung (vgl. dazu auch Bertelsmann Stiftung 2001). In dessen Rahmen sind Entscheidungen darüber zu treffen, in welcher Form die jeweilige öffentliche Institution I&K-Techniken für ihre Verwaltung nutzbar machen will. Dabei geht es um einige grundsätzliche Fragen, die wir nachfolgend aufgelistet haben (vgl. *Abbildung 17* auf Seite 58).

Nach der eigentlichen Zielformulierung steht in einem zweiten Schritt an, über die mögliche Organisationsform der Realisierung der jeweiligen Projektidee nachzudenken (vgl. *Abbildung 18* auf Seite 59).

Voraussetzung für eine Betätigung von Städten und Gemeinden bzw. Bund und Ländern ist, dass ein wichtiges öffentliches Interesse vorliegt. Grundsätzlich ist, nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben der Bundes- und Landeshaushaltsordnungen bzw. der Gemeindeordnungen, relativ schnell zu prüfen, ob die festgelegte Aufgabe durch Ausgliederungen, Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden kann. Allerdings muss sich ein Nachdenken über öffentlich-private Kooperationen auch daran orientieren, ob sich der angestrebte Zweck nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichen lässt. Das haushaltsrechtliche Optimierungsgebot verlangt, dass (Teil-)Privatisierungen nicht zu einer höheren Haushaltsbelastung führen (vgl. Schellenberg et al. 2002: 4 ff.). Den öffentlichen Akteuren sollte aber auch relativ schnell bewusst werden, dass sie mit Ausgliederungen und (Teil-)Privatisierungen den steuerlichen Freiraum hoheitlicher bzw. (überwiegend) öffentlicher Tätigkeiten verlassen.

Für die Form der Beantwortung dieser Leitfragen gibt es kein Patentrezept (vgl. *Abbildung 19* auf Seite 59). Je nach Größe der Verwaltung, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Komplexität der Projektidee kann eine Stabsstelle bzw. ein Verantwortlicher oder ein ämterübergreifendes Projekt-Team damit beauftragt werden. Entscheidend ist, dass dieser vorbereitenden Stelle sowohl ausreichendes betriebswirtschaftliches und rechtliches als auch politisch-organisatorisches



Abb. 16: Allgemeines Phasenmodell für die Realisierung eines PPP-Projekts

Leitfragen zur Strategieformulierung

- Welche Angebote sollen online angeboten werden?
 - Welche Angebotsstruktur soll der jeweilige Internetauftritt haben?
 - Sollen E-Government, E-Commerce und E-Community-Angebote getrennt oder auf einem gemeinsamen Portal angeboten werden?
- Welche Ressourcen hat die Verwaltung augenblicklich für diese Vorhaben?
 - Gibt es geeignete private oder gesellschaftliche Partner, die zusätzliche Ressourcen einbringen können und wollen?
 - Welche Risiken sind mit der Integration privater Partner verbunden?
 - Inwieweit besteht Bereitschaft, Kompetenzen und (politische) Entscheidungsbefugnisse an mögliche externe Partner abzugeben?
 - Welche Entwicklungen der Ressourcenlage sind mittel- und langfristig zu erwarten?
- Wer soll die zu erstellende Leistung/Infrastruktur nutzen?
 - Welche Bedingungen könnten die Nutzungsbereitschaft beeinflussen?
 - Müssen neue Zugänge geschaffen werden?
- Existieren bereits amtliche Statistiken und/oder Marktanalysen irgendeines kommunalen/regionalen Akteurs, die darüber Aufschluss geben?
 - Liegen verwertbare Ergebnisse aus Hochschulen/Forschungsinstituten vor?
 - Ist die Durchführung einer Nutzeranalyse notwendig?
- Stehen bestimmte rechtliche Rahmenbedingungen der Projektidee grundsätzlich entgegen?
 - Wie können die EDV-Verantwortlichen und der Datenschutz-Beauftragte eingebunden werden?
- Ist die benötigte technische Ausstattung bereits auf dem Markt vorhanden oder muss sie erst spezifisch angepasst oder gar entwickelt werden?
 - Gibt es grundsätzliche Faktoren, die dieser Anpassung bzw. Entwicklung entgegenstehen?
 - Wo ist das benötigte technische Know-how vorhanden (verwaltungsintern, lokal/regional, national, EU-weit/international)?
- Lassen sich für einen mehrjährigen Zeitraum (über)regionale Entwicklungen bzw. Ereignisse ausmachen, die die Projektidee positiv oder negativ beeinflussen können (z.B. Gesetzesänderungen, Marktveränderungen, technische Entwicklungen, Großveranstaltungen, Bevölkerungsentwicklung, Personalsituation etc.)?
- Können bereits vorhandene verwaltungsinterne oder -externe Erfahrungen für die Beurteilung der Projektidee ausgewertet werden?
- Ändern sich bei der Veränderung von E-Government-Angeboten steuerrechtliche Voraussetzungen?

Abb. 17: Leitfaden zur Strategieformulierung

Leitfragen zur Klärung der Frage, ob eine PPP sinnvoll ist

- Ist das Vorhaben im öffentlichen Interesse?
- Lässt sich das Vorhaben als business case für einen privaten Partner formulieren?
Können dafür klare Zielformulierungen und Erfolgskriterien benannt werden?
- Ist es überhaupt wahrscheinlich, dass die verwaltungsintern nicht vorhandenen Ressourcen und/oder Techniken bzw. Kenntnisse von einem privaten Partner zuverlässig bereit gestellt werden können?
- Gibt es bereits existierende öffentlich-private bzw. öffentlich-gesellschaftliche Beziehungen, die in Form von „Anbahnungsgesprächen“ für die Projektidee aktiviert werden können?
- Gibt es öffentliche Förderprogramme/Wettbewerbe, die für die ergänzende Finanzierung der Projektidee in Frage kommen?

Abb. 18: Ist eine PPP sinnvoll?

Know-how zur Verfügung steht. Bei größeren Projekten ist häufig die Hinzunahme externen Sachverständigen – etwa zur Durchführung einer Marktanalyse für spezielle öffentlich-private Dienstleistungen – notwendig. Dies setzt jedoch in jedem Fall eine möglichst genaue Aufgabenstellung voraus. Der zu veranschlagende Zeitrahmen kann zwischen wenigen Wochen und ein bis zwei Jahren liegen, sofern aufwändige Vorerhebungen notwendig sind.

Die isolierte Betrachtung des geplanten PPP-Projektes ist dabei nicht ausreichend. Wechselbeziehungen

zwischen PPP und Kernverwaltung sowie mögliche langfristige Konsequenzen für die wirtschaftliche, soziale, ökologische und politische Entwicklung der Gebietskörperschaft sind ebenfalls zu berücksichtigen. Zu überlegen ist beispielsweise, ob im Rahmen von PPP-Betreiberverträgen die Koppelung lukrativer und defizitärer – jedoch politisch gewollter – Dienstleistungen vorgegeben wird.

Die Formulierung des Auftrags für den Verantwortlichen bzw. die Projektgruppe sowie die Bewertung des Analyseberichts sollten angesichts der vielfältigen

Arbeitsschritte in der PPP-Vorbereitungsphase

Einrichtung von administrativen Projektteams mit spezifischer PPP-Kompetenz
(Zusammenführung von Finanzierungs- und organisatorisch-politischem Know-how)

Einbindung politischer Mandatsträger und der Beschäftigten(vertretungen), um PPP-Risiken im Vorfeld zu begrenzen: Runde Tische, Bürger-/Projektforen etc.

Integration externer Expertise

- Moderation des Diskussionsprozesses
- Strategieformulierung
- Operationalisierung der Strategie und Erstellung von Leistungsprofilen und -kriterien
- Umfeldanalyse alternativer Szenarien
- Darstellung von Leistungen, die in öffentlich-privaten Kooperation erbracht werden sollen

Abb. 19: Arbeitsschritte in der PPP-Vorbereitungsphase

sowie häufig komplexen PPP-Formen, -Chancen und -Risiken in jedem Fall Chefsache sein. Während die Durchführung der Informationsbeschaffung und -aufbereitung delegiert werden kann, muss zu Beginn und in der Endphase ein Entscheidungsträger (Amtsleiter, Bürgermeister etc.) beteiligt sein. Entscheidend dabei ist, dass der Verantwortliche bzw. die Projektgruppe möglichst große Klarheit über das abzuliefernde Produkt erhalten und über spezifisches PPP-Know-how verfügen. Dabei sollten nach Möglichkeit sowohl formalisierbare bzw. quantifizierbare Umfeldinformationen (z.B. Marktforschung, amtliche Statistik) als auch qualitative Einschätzungen (z.B. aus Gesprächen mit Kollegen bzw. Kooperationspartnern) berücksichtigt werden. In der Vorbereitungsphase kann es sinnvoll sein, unterschiedliche alternative Szenarien einer Nutzen-Kosten-Rechnung zu unterziehen. Damit wird die Option ermöglicht, sich nicht von vornherein auf eine Handlungsoption zu beschränken. Eine reine Beschränkung auf quantifizierbare Informationen führt im Regelfall dazu, dass wichtige kulturelle bzw. klimatische Einschätzungen verloren gehen.

Dieser Prozess der Vorbereitung einer PPP beinhaltet auch die frühzeitige Einbindung der politischen und parlamentarischen Gremien, um dort die ersten Vorüberlegungen für E-Government-Lösungen und privat-öffentliche Kooperationen vorzustellen. Ebenfalls ist zu überlegen, ob bereits in dieser Phase – zumindest nach den ersten verwaltungsinternen Vorabklärungen – Workshops, Runde Tische u.ä. mit interessierten Organisationen (z.B. lokale I&T-Unternehmen, Kammern, Experten lokaler Hochschulen, Internet-Initiativen etc.) durchgeführt werden. Insgesamt sollten öffentliche Akteure erwägen, wie sie den Prozess der Zielformulierung strukturieren und diesen ggf. moderieren lassen. Die strukturierte frühzeitige Kommunikation über mögliche PPP im Bereich E-Government erhöht einerseits die Legitimation entsprechender Vorhaben. Andererseits dient sie der Vernetzung vorhandenen Wissens, d.h. der Kenntnis über mögliche technische Lösungen, aber auch dem möglichen weiteren Engagement von Organisationen. Darüber hinaus ist in dieser Phase abzuklären, welchen räumlich-organisatorischen Zuschnitt ein Projekt haben könnte, inwieweit es beispielsweise sinnvoll erscheint, mit anderen Gebietskörperschaften zu kooperieren.

Schließlich sind in der Vorbereitungsphase mit den jeweiligen Rechtsabteilungen, ggf. der Kommunalaufsicht oder unter Einbeziehung externer juristischer Expertise, die wesentlichen Rechtsfragen datenschutz-, wettbewerbs- und haushaltsrechtlicher Natur abzuklären. Sinn kann es in dieser Phase nicht sein, rechtliche Detailprobleme mit großem Aufwand zu bearbeiten, bevor eine grundlegende Entscheidung pro oder contra PPP stattgefunden hat. Von allgemeinem Interesse ist es jedoch, zu prüfen, ob und welche Grenzen für eine kommunalwirtschaftliche Betätigung durch PPP vorliegen. So zeigte sich etwa beim Aufbau von „net-Cologne“, dass es im Jahr 1997 unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen der PPP und der Kommunalabteilung im nordrhein-westfälischen Innenministerium darüber gab, ob das überregionale kommunale Angebot von Telefon- und Mehrwertleistungen durch einen dringenden öffentlichen Zweck geboten wäre. Die Debatte zog im Übrigen eine Änderung der Gemeindeordnung nach sich (vgl. Hornung 1998: 44 ff.). Einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen geben z.B. Schellenberg et al. 2002, Eifert u.a. 2003 und, bezüglich des Datenschutzes, Rossnagel/Yildirim 2002. Die Vorbereitungsphase einer PPP im E-Government-Bereich beinhaltet insgesamt die ersten Vorüberlegungen, die Bildung von Projektteams mit klaren Aufgabenstellungen, die strukturierte und ggf. moderierte Kommunikation mit externen Organisationen sowie die Einbeziehung von technischer, rechtlicher und ökonomischer Expertise, ggf. in Form von Machbarkeitsstudien. D.h., eine Eingrenzung des Vorhabens und die umfassende Analyse des Umfeldes haben am Ende der Phase ebenso stattgefunden wie eine Unterteilung des Vorhabens in einzelne Schritte und eine dokumentierte Entwicklung von Kriterien.

Hinsichtlich privat-öffentlicher Kooperationen sollte am Ende der Vorbereitungsphase geklärt sein, welche PPP-Grundform als angemessen für die angestrebte E-Government-Strategie angesehen wird. Erscheint es sinnvoll, eine aufgabenspezifische Auswahl durch den öffentlichen Partner zu treffen und einzelne Verträge zu schließen? Wird die Einrichtung einer PPP-Projektgesellschaft in die Wege geleitet, mit der spezielle Leitungsverträge abgeschlossen werden? Sollen Verträge in eine PPP integriert werden? Oder erscheint es sinnvoll, in einem informellen Rahmen privat-öffentlicher Kooperation zu verbleiben?

8.2 Entscheidungsphase

Im Mittelpunkt der Entscheidungsphase stehen die verbindliche strategische Zielformulierung sowie die Auswahl des/der privaten Partner/s (vgl. *Abbildung 20*). In einem parlamentarischen bzw. Rats-Beschluss werden das Leitbild und die einzelnen Bausteine des E-Government verabschiedet sowie nachprüfbare Erfolgskriterien für die Integration privaten Kapitals und Know-hows in die öffentliche E-Government-Strategie festgehalten. Zudem erfolgt eine politisch legitimierte Entscheidung darüber, wie die Strategie in Zusammenarbeit mit welchen privaten Akteuren verfolgt wird. Hier sollten erste Entscheidungen über die grundsätzliche Form der PPP (vgl. Kapitel 5), die Grundkriterien der Partnerauswahl, das Personalmanagement und die Rolle politischer bzw. gesellschaftlicher Beiräte sowie der direkten Bürgerbeteiligung gefällt werden. Werden öffentliche Förderprogramme genutzt, ist der Ratsbeschluss im Regelfall ein notwendiges und häufig auch entscheidendes Dokument.

Durch eine politisch abgesicherte Zielformulierung werden informelle Anbahnungsgespräche mit Unternehmen, die Kontaktaufnahme zu interessierten Bürger (vertreter)n und Medien sowie zur Personalvertretung und ggf. zu gewerkschaftlichen Repräsentanten erleichtert. Die Personalvertretung sollte frühzeitig – unabhängig davon, ob konkrete Personalüberleitungen geplant sind – von der Verwaltungsleitung angesprochen werden. Ohne ihre Mitwirkung können die Beziehungen zwischen PPP und Kernverwaltung unnötig erschwert werden.

Dieser grundsätzlichen Entscheidung über die E-Government-Strategie und den angestrebten Projekttyp folgt die Auswahl des privaten Partners. Mitunter haben bereits in der Vorbereitungsphase Anbahnungsgespräche stattgefunden oder ist die Expertise von Unternehmen im Rahmen der Umfeldanalyse eingeholt worden. Manchmal – insbesondere wenn es um die Beteiligung von Vereinen und Stiftungen geht – finden sich bereits Festlegungen in entsprechenden Rats- oder Parlamentsbeschlüssen. In der Regel erfolgt nun ein (je nach Geschäftsumfang europaweites) Wettbewerbs- und Ausschreibungsverfahren. Öffentliche Aufträge unterliegen dem Vergaberecht. Da auch die Gründung einer PPP normalerweise an eine öffentliche Auftragsvergabe gekoppelt ist, sind Gebietskörperschaften gut beraten (wenn nicht gar verpflichtet), ein Vergabeverfahren durchzuführen. Dieses sollte organisatorisch von jenen Verwaltungsmitarbeitern getrennt sein, die in einer PPP voraussichtlich leitend tätig werden sollen (vgl. Schellenberg et al. 2002: 2 ff.).

In den Ausschreibungstext gehen jene Kriterien ein, die in dem bisherigen Prozess entwickelt worden sind. Nach einer ersten Runde bzw. Vorauswahl werden mit den Bewerbern, die in die engere Auswahl kamen, umfassende Unternehmenswertprüfungen (*due diligence*) durchgeführt. Eine diligence-Prüfung bedeutet zwar für die Verwaltung, dass sie ihre Karten offen legen muss. Transparentes und ehrliches Verhalten in dieser Phase hat sich jedoch bei einigen PPP-Projekten bereits als Grundlage für eine stabile und längerfristige Zusammenarbeit erwiesen (vgl. z.B. das Fallbeispiel „ID Bremen“).

Arbeitsschritte in der PPP-Entscheidungsphase

Parlamentarischer Beschluss bezüglich E-Government und PPP

PPP-spezifische Vergabeverfahren (Überprüfung der Notwendigkeit Leistungen auszuschreiben, Fördermittel in Anspruch zu nehmen oder öffentlich Auftragspakete zu garantieren)

Unternehmenswertprüfung/due diligence

Verhandlungen und Partnerwahl

Abb. 20: Arbeitsschritte in der PPP-Entscheidungsphase

Zu diesem Zeitpunkt ist noch einmal zu überprüfen, ob und für welche konkreten Aufgaben externe Berater hinzugezogen werden sollen. Als exemplarische Aufgabe sei hier die rechtliche Überprüfung von Ausschreibungen genannt, die häufig Probleme bereitet, und bei der potentielle private Partner nicht mitwirken dürfen.

In diesem Verfahren der Partnerauswahl haben sich öffentliche Akteure einmal mehr zu vergegenwärtigen – und dies ggf. mit parlamentarischen Gremien rückzukoppeln –, welche Kriterien aufrechterhalten werden können und wo ggf. Abstriche gemacht werden müssen. Zudem ist darüber zu entscheiden, ob beispielsweise gemischte Konsortien mit spezifischen Aufgabenprofilen zu präferieren sind oder eine Gesamtlösung mit einem bzw. zwei Partner/n.

Schließlich wird eine Auswahl der privaten Partner auch durch eine sog. Glaubwürdigkeitsbetrachtung bestimmt, d.h. bisherige Kooperationserfahrungen aber auch Annahmen über die finanzielle Stärke des privaten Partners oder die lokale Bindung fließen, über die formale Erfüllung von Kriterien hinaus, in die Auswahl mit ein. Diese Annahmen sind vor dem Hintergrund der u.U. längeren Zeithorizonte bezüglich eines return on investment und einer mitunter skeptischen Einschätzung hinsichtlich vertraglicher Regelungen relevant. Diese Skepsis gründet sich darauf, dass unvorhergesehene technische und ökonomische Schwierigkeiten, veränderte Dienstleistungsanforderungen und kommunikationstechnologische Modernisierungen durch vertraglich vereinbarte Kriterien, service level agreements und Verpflichtungen nur unzureichend erfasst werden können.

8.3 Umsetzungsphase

Sofern die Partnerwahl – ggf. mit Hilfe einer (gestuften,) bei Mitgabe öffentlicher Auftragspakete zwingenden PPP-spezifischen Ausschreibung – abgeschlossen ist, beginnt die operative Umsetzung des PPP-Projektes (vgl. *Abbildung 21*). Das konkrete PPP-Kooperationsinstrument memorandum of understanding (MoU) zwischen den Projektpartnern ist – nach den ausgewerteten Erfahrungen – sinnvoll, um die öffentlichen und privaten Ansätze für Zielformulierung und controlling zusammen zu führen. Ein MoU, das auf beiden Seiten Chefsache ist, kann – über betriebswirtschaftliche Erfolgsmarken, technische Anforderungen und zeitliche Sollbruchstellen hinaus – auch gemeinsame inhaltliche Ziele enthalten.

Auf diese Weise ist eine projektspezifische Anpassung politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen möglich. Diese sind in (Gesellschafter-)Verträgen nicht immer ausführlich formulierbar. Beispielsweise können bestimmte Nutzungsstandards (Kosten, Erreichbarkeit, Bedienerfreundlichkeit etc.) für die betroffenen Bürger oder personalpolitische Rahmenziele vereinbart werden. Derartige strategische Zielsetzungen lassen sich durch die zusätzliche Einigung über die Gestaltung der Geschäftsführung mit der operativen Projektarbeit verknüpfen. Schließlich kann ein MoU auch im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden: Anders als (Gesellschafter-)Verträge werden entsprechende Texte, zumindest in gekürzter Version, den Medien und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

In das gesamte konkrete Vertragswerk gehen der business plan (mit Gebührenordnung für die Bürger/Nutzer und zeitlichen Meilensteinen), der Geschäftsverteilungsplan (Geschäftsführung, Arbeitsteilung), ggf. Personalüberleitungs- bzw. -gestellungsvertrag und der Konsortialvertrag (Investitionsvolumen, Rückzugsklauseln) sowie das controlling-Konzept ein. Schulungs- und Wartungsverträge, *price-cap*-Regelungen (Festlegung von Preisen in Abhängigkeit des Volumens der kommerzialisierten Dienstleistung) oder Vereinbarungen über Dienstleistungskonten sind weitere ergänzende Vertragsmöglichkeiten (vgl. *Abbildung 21*). Im Fall interkommunaler bzw. öffentlich geförderter Zusammenarbeit müssen zusätzlich entspre-

Arbeitsschritte in der PPP-Umsetzungsphase

Informelle Vereinbarungen/*memorandum of understanding*

Gestaltung und Verhandlung folgender Verträge:

- Gesellschaftsvertrag
- Betreiber- bzw. Betriebsführungsvertrag
- Personalüberleitungs- bzw. Personalgestellungsvertrag
- Beratungs-, Schulungs- und Wartungsverträge
- Konsortialvertrag
- Kooperationsvertrag mit bürgerschaftlichen Einrichtungen

Abb. 21: Arbeitsschritte in der PPP-Umsetzungsphase

chende Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Der Sicherung des öffentlichen Einflusses in einer PPP dienen nicht nur die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung und die vertragliche Festlegung einer Nachschusspflicht, die die privaten Unternehmen verpflichtet, mögliche Verluste bis zu einer vereinbarten Grenze auszugleichen. Darüber hinaus sind Rückübertragungsregelungen von Vermögensgegenständen, insbesondere der Domain, festzulegen. Die Einrichtung eines Beirates kann ebenso vereinbart werden wie die Verteilung der Geschäftsleitung sowie Einbindung von Leitungspersonal, das ehemals aus der öffentlichen Verwaltung kommt, oder/und die Weisungsrechte der Gesellschafter an die Geschäftsführer. Eine *change of control*-Klausel berechtigt die öffentliche Hand zu einer Übernahme von Gesellschaftsanteilen, sofern sich die Beteiligungsstruktur eines Mitgesellschafters verändert.

In einem Konsortialvertrag kann dem privaten Partner auferlegt werden, die jeweilige PPP mit Mitteln für Infrastrukturinvestitionen auszustatten. Zur Sicherung der Dienstleistungsqualität können Performance-Anreize, z.B. *service level agreements*, festgeschrieben werden, die mit Vergütungsmininderungen bei Unterschreiten verbunden sind. Eine Effizienzsteigerung lässt sich durch Preisgleitregelungen in den Betreiberverträgen fördern. Das Risiko für die Qualität der Dienstleistung liegt in der Regel bei der jeweiligen Kooperationsgesellschaft bzw. beim privaten Vertragspartner, während das Risiko für den Personalübergang bei der öffentlichen Hand bleibt (vgl. Schellenberg et al. 2002: 6 ff.). In der Kooperation mit Vereinen etc. sichert

sich die öffentliche Hand ihren Einfluss zudem, indem sie die jeweilige Leistung in den Zweck der Non-Profit-Organisation festschreiben lässt.

Ergänzend zu diesem vertraglichen Gerüst ist die Etablierung eines effektiven Projektmanagements in der PPP-Umsetzungsphase zu leisten. In Abstimmung mit der Regelung der Geschäftsverteilung muss die Gestaltung wesentlicher Arbeits- und Geschäftsprozesse, der Teambildung sowie von Entscheidungsstrukturen und „Konfliktregelungsmechanismen“ vorgenommen werden. Damit sind beispielsweise die Kompetenzen eines Projekt-Beirates oder Lenkungsausschusses und die Benennung von Schlichtern bzw. Moderatoren für den Konfliktfall gemeint. Das Projektmanagement muss auch Rückkopplungsmechanismen (Controlling-Instrumente) enthalten, die die kurzfristige Korrektur operativer Entscheidungen erlauben.

Neben schriftlichen Berichten mit unterschiedlichen Bezugsräumen (Monat, Quartal, Jahr etc.) ist der möglichst aktuelle Zugriff auf zentrale Kennzahlen (Erfolgsindikatoren) sicher zu stellen. Sowohl diese Erfolgsindikatoren als auch die Geschäftsprozesse sollten – über die interne Projektebene hinaus – auch externe Feedback-Möglichkeiten berücksichtigen. Daten aus Beschäftigten- und Kunden- bzw. Bürgerbefragungen oder aus den Kontakten mit *lead-users* sowie Ergebnisse von Veranstaltungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung können ebenfalls für die umfassende, kontinuierliche PPP-Evaluierung genutzt werden.

Entwicklungsphase	Notwendiges Entscheidungswissen (aus Umfeldanalyse/Evaluierung)
Auswahl geeigneter/ notwendiger Aufgaben	Relevanz (Gesetze, Haushaltssituation, Nutzen für Bürger/Kunden, wirtschaftliche Effekte, sozialer Ausgleich)
Auswahl einer angemessenen PPP- Grundform und spezifischer Instru- mente (Interessenausgleich/Risikover- meidung)	<ul style="list-style-type: none"> • Ausmaß öffentlich-privater Schnittstellen • finanzielles/wirtschaftliches Risiko • Durchsetzbarkeit politischer Zielvorgaben • Integration bürgerschaftlichen Engagements • Möglichkeiten der verwaltungsübergreifenden Kooperation • Möglichkeiten öffentlicher Förderprogramme • Möglichkeiten von PPP-Rahmenkonzepten (Landesebene) • Spektrum in Frage kommender Partner („Anbahnung“) • Notwendigkeit einer Personalüberleitung • Notwendigkeit einer gemeinsamen Geschäftsführung • Vereinbarkeit mit Personalentwicklung/Qualifizierung
Umsetzung und Evaluierung des PPP- Erfolgs	<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungen an die öffentliche Ausschreibung • Anforderungen ein an memorandum of understanding • ggf. Anforderungen an Satzungen/Gesellschafterverträge • ggf. Anforderungen an die Personalüberleitung • ggf. spezielle Anforderungen an die Gebührenordnung • Evaluation: ausgewertete und aufbereitete Kernergebnisse

Abb. 22: Wissen für die Entscheidung über „Aufgaben“ und „Grundformen“ sowie die „Umsetzung“ von E-Government mit Hilfe von PPP

8.4 Umfeldanalyse und Evaluation

Während dieser benannten Entwicklungsphasen muss notwendig eine umfassende Umfeld- und Marktanalyse für die Vorbereitung eines PPP-spezifischen Entscheidungsprozesses stattfinden. Dasselbe gilt für den Einsatz regelmäßiger (Zwischen-)Evaluationen als risikominderndes Instrument. Beide Instrumente beschreiben kontinuierliche Prozesse der Sammlung, Aufbereitung und Auswertung entscheidungsrelevanter Informationen. Sie sollten angewendet werden, sobald die Beschäftigung mit den Themen E-Government und PPP in einer Verwaltung einsetzt (vgl. *Abbildung 22*). Für die Vorbereitungsphase besteht die – zu delegierende – Vorarbeit für den öffentlichen Entscheider darin, Kriterien für die Relevanz der Aufgabe zu erhalten. Bezüglich der Entscheidungsphase sind diejenigen Informationen als Vorbereitung für den Entscheider notwendig, die die Auswahl einer adäquaten PPP-Grundform und entsprechender Instrumente für die jeweils zu realisierende Aufgabe ermöglichen. Hierzu gehört vor allem: Wissen über mögliche private Partner, Alternativszenarien und Kosten-Nutzen-Analysen für unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten sowie zentrale (landesweite) PPP-Rahmenkonzepte und verwaltungsübergreifende (horizontale) Kooperationsmöglichkeiten.

9 Fazit: Verallgemeinerbare Erfolgsfaktoren für PPP

Verwaltungsmodernisierungen finden zwischen den Orientierungspunkten Effizienz, Effektivität und Partizipation statt (vgl. Heinelt 1997, Bogumil 2002). Eine internationale vergleichende Studie unter leitenden Kommunalbediensteten zeigt für die bundesdeutschen Städte mit über 15.000 Einwohnern, dass die Leitperspektiven der effizienten und transparenten Dienstleistungsorientierung sowie der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auch subjektiv als handlungsleitend für die eigene Tätigkeit in der Administration wahrgenommen werden (vgl. Haus/Heinelt 2002: 129 ff., s.a. Holzer/Callahan 1998: 3 ff.).

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien wird im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung unter dem Oberbegriff des E-Government verstärkt genutzt. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, wie diese Aufgabe angesichts des umfassenden Anforderungsprofils für öffentliche Tätigkeiten bei gleichzeitig knappen Ressourcen wahrgenommen werden kann. Die Kooperation mit privaten Akteuren kann eine organisatorische Möglichkeit zur Bewältigung des Dilemmas sein.

Welchen Ertrag hat ein Überblick über die aktuelle Literatur über PPP sowie die Auswertung der Erkenntnisse aus den recherchierten PPP im E-Government-Bereich? Gibt es hier eine zentrale Innovation? Und wodurch lässt sich ein erfolgreicher PPP-Weg erklären?

Angesichts der unterschiedlichen Projektgrundformen und der unterschiedlichen technischen Ausprägung liegt es aus unserer Sicht nahe, in Kenntnis der best practices und nach einer gut begründeten Strategieformulierung, PPP-Lösungen zu finden, die den örtlichen Bedürfnissen entsprechen. Auch muss angesichts der aktuellen – dynamischen, häufig im Umbruch befindlichen – wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen festgehalten werden, dass es keine Erfolgsgarantie für E-Government als PPP gibt. Die vorgestellten Beispiele zeigen jedoch, nimmt man Erfahrungen aus anderen PPP-Feldern hinzu (vgl. IFU 1998, Gerstlberger 1999, Sack 2002), dass mehrere verallgemeinerbare Faktoren für eine erfolgreiche PPP-Gestaltung zusammenwirken müssen:

- Zu Beginn einer erfolgreichen öffentlich-privaten Kooperation steht die **Strategieformulierung** der

öffentlichen Hand hinsichtlich der E-Government-Aktivitäten, d.h. die Formulierung eines Leitbildes und die Definition von Dienstleistungen und infrastruktureller Ausstattung. Dieser erste zentrale Schritt beinhaltet die Operationalisierung der Strategie in einzelne Teilbereiche, Arbeitsschritte und Indikatoren für Leistungen.

- Zweitens ist eine systematische **Markt- und Umfeldanalyse** durch die Verwaltung und – falls notwendig sowie aufbauend darauf – externe Beratungseinrichtungen durchzuführen, innerhalb derer alternative Szenarien betrachtet werden. In diesem Zusammenhang gilt auch die Nutzung des gesellschaftlichen Umfeldes (Bürgervereine, Kammern, Hochschulen/wissenschaftliche Einrichtungen, Fördermittelgeber/Ministerien etc.) als Quelle für Know-how und zusätzliche materielle Ressourcen.
- Ausschlaggebend für die Wahl der Organisationsform PPP ist die **Eingrenzung und Auswahl von Leistungen bzw. Angeboten**, für die ein gesellschaftlicher Bedarf besteht, der weder von öffentlichen noch von privaten Akteuren alleine effektiv und effizient erfüllt werden kann. Bei dem Leistungsbereich im E-Government muss es sich sowohl um einen darstellbaren, wirtschaftlich (langfristig) sinnvollen business case als auch um eine legitimierbare Aufgabe für die öffentliche Hand handeln.
- Für die **Partnerauswahl** sind sowohl die angemessene Vorbereitung und Durchführung der Vergabeverfahren als auch die Entscheidung für einen oder mehrere private Akteure ausschlaggebend. Diese müssen nicht nur allein den aufgestellten Kriterien genügen, sondern aus Sicht der öffentlichen Hand auch glaubwürdig sein.
- Die frühzeitige **Einbindung der betroffenen Beschäftigten** und ihrer Personalvertretungen (Information, vertragliche Regelungen, Weiterbildungsangebote) ermöglichen es, dass das Organisationsklima der PPP und die Motivation der Mitarbeiter nicht negativ beeinträchtigt werden.
- Die gründliche **Vorbereitung der Verhandlungsstrategien und die Nutzung der vertraglichen Klauseln** zur Sicherung des Einflusses der öffentlichen Hand stärken die Verlässlichkeit einer PPP und ihrer Aufgabenerfüllung. Den Erfolg öffentlich-privater Kooperation sichert ein Projektmanagement, das eine effektive Arbeitsteilung zwischen öffentlichen und

privaten Akteuren ermöglicht. Darüber hinaus sind eine klare zeitliche Planung (Sollbruchstellen, Meilensteine) und – bei etwaigen Fehlentwicklungen – ein Gegensteuern im Rahmen des Controlling zu gewährleisten.

- Schließlich erklären sich gelungene öffentlich-privat Kooperationen nicht allein durch eine genaue operationalisierbare Strategieformulierung, die Bestimmung eines rentablen business case und die organisierte Integration technischen, ökonomischen und juristischen Sachverstands. Sie gehen auch auf das **Engagement** von Einzelpersonen, von Promotoren des jeweiligen Projektes zurück. Sie basieren zudem auf kooperativen Orientierungen in informellen öffentlich-privaten Kontaktnetzen und einem dort herrschenden, positiven Grundklima. Dies bedeutet, für den Erfolg von öffentlich-privaten E-Government-Leistungen ist eine – u.U. bereits in anderen Feldern erprobte – PPP-Kultur von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

10 Checkliste zur Beurteilung einer PPP-Idee

10.1 Vorbereitung

- Zur Formulierung einer E-Government-Strategie sind administrative Projektteams eingerichtet worden.
- Politische Mandatsträger und Beschäftigtenvertreter sind in die Strategieformulierung eingebunden.
- Es haben Workshops, Runde Tische, Bürger- bzw. Projektforen unter Einbeziehung externer technischer, rechtlicher und ökonomischer Expertise stattgefunden.
- Die E-Government-Strategie wurde formuliert und hinsichtlich wichtiger Angebote, Kriterien und Arbeitsschritte spezifiziert.
- Es hat eine Nutzen-Kosten-Analyse alternativer Szenarien stattgefunden.
- Die formulierte Strategie und die wirtschaftliche Betätigung im Rahmen einer PPP ist von der Rechtsaufsicht positiv bewertet worden (ggf. nachdem eine private Rechtsberatung vorausging).
- Im Rahmen der E-Government-Strategie können die Leistungen genau dargestellt werden, die sinnvoll in öffentlich-privater Kooperation erbracht werden sollen.

10.2 Entscheidung

- In einem Ratsbeschluss wurden die E-Government-Strategie und das Anstreben öffentlich-privater Kooperation beschlossen.
- Erste Anbahnungsgespräche mit Privaten haben stattgefunden.
- Ein spezifischer Text für ein Vergabeverfahren mit der Beschreibung von Leistungen und Kriterien ist rechtsfest erstellt und veröffentlicht worden.
- Mit unterschiedlichen Bewerbern haben Unternehmenswertprüfungen und Verhandlungen stattgefunden.
- Eine von der Verwaltung, dem Rat und der Rechtsaufsicht akzeptierte Auswahl privater Partner hat stattgefunden.

10.3 Umsetzung

Im Zuge der Umsetzung der PPP sind folgende Vereinbarungen bzw. Verträge gestaltet und beschlossen worden:

- Informelle Vereinbarungen (z.B. *memorandum of understanding*)
- Vertrag über die Einrichtung einer gemeinsamen Projektgesellschaft
- Betreiber- bzw. Betriebsführungsvertrag
- Personalüberleitungs- bzw. Personalgestellungsvertrag
- Beratungs-, Schulungs- und Wartungsverträge
- Konsortialvertrag
- Kooperationsvertrag mit bürgerchaftlichen Einrichtungen
- Outsourcing-Vertrag mit öffentlicher Direktfinanzierung
- Outsourcing-Vertrag mit Gebührenübertragung an den/die Privaten
- Leasingvertrag

In dem jeweiligen Vertragswerk sind folgende Regelungen festgeschrieben:

- Festlegung des business case bzw. der Leistung
- Bestimmung von Vereinszweck bzw. Stiftungsziel
- Regelung der Einzahlungspflicht und Investitionsleistung
- Regelung der Einbringung von Vermögensgegenständen, insbesondere der Rechte an der Domain
- Verteilung der Geschäftsführung
- Weisungsgebundenheit der Geschäftsführung
- Betriebsübergang von Mitarbeitern bzw. Personalgestaltung
- Vereinbarung über Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen
- Einrichtung von Beiräten, Aufsichtsräten, Innovationsräten etc.
- *change of control*-Klausel
- *service level agreements* (in Verbindung mit Anreizen und Vertragsstrafen)
- Rationalisierungsverpflichtung der öffentlichen Verwaltung
- Preisgleitklauseln und price-cap-Regelungen
- Risikoallokation
- Nachschusspflicht Privater zwecks Ausgleich bei Verlusten
- Auflösungs- und Rückübertragungsregelungen
- Geeignete Instrumente für die (Selbst-)Evaluation der Verwaltung, ausgehend von den festgelegten Entscheidungskriterien, sind ausgewählt und etabliert (z.B. Nutzerbefragungen, Beteiligungsmanagement, Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Berichtswesen etc.)

11 Service-Teil

11.1 Glossar

Anschluss- und Benutzungszwang

Bürger bzw. Organisationen in einer bestimmten Gebietskörperschaft sind zur Nutzung einer (halb-)öffentlichen Dienstleistung bzw. der Abnahme bei einem speziellen Betreiber verpflichtet

Beihilferecht

beschränkt, vor allem auf EU-Ebene, die Möglichkeit der öffentlichen Förderung (Subventionierung) von PPP-Projekten

Besitz- und Betriebsgesellschaft

Die Aufteilung eines PPP-Projektes in eine strategische Besitzgesellschaft (grundlegende Entscheidungen) und eine operative Betriebsgesellschaft (Alltagsgeschäft) ermöglicht es der öffentlichen Hand, ihren politischen Einfluß zu wahren und das Alltagsgeschäft – vollständig oder teilweise – einem öffentlichen Partner zu übertragen

Beteiligungsbericht

Öffentlicher (jährlicher) Bericht einer Gebietskörperschaft über die betriebswirtschaftliche und leistungsbezogene Entwicklung ihrer öffentlichen und halb-öffentlichen Beteiligungen

BBVL Leipzig

Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH; Eigengesellschaft der Stadt Leipzig für Beteiligungs-Management und -Controlling (berät auch externe Kunden)

BHO

Bundeshaushaltsordnung

business case

Betriebswirtschaftlich sinnvolle(s) Geschäftsidee/-feld

BVB

Besondere Vertragsbedingungen für die Beschaffung von DV-Leistungen der öffentlichen Hand

business to business (b2b)/

business to administration (b2a)

Elektronisch vermittelte Geschäftsbeziehungen zwischen privaten Unternehmen oder Verwaltungen und privaten Unternehmen

business process reengineering

Radikale und umfassende Umgestaltung von (häufig allen) Geschäftsprozessen in einem Unternehmen oder in einer Verwaltung

build (operate, own) transfer (BO(O)T)-Verträge/

Betreiber- bzw. Entwicklungsvertrag

Verträge über die private Errichtung öffentlicher Infrastruktur-Einrichtungen und/oder Verfahren sowie ggf. den privaten Betrieb und die Übergabe an den Auftraggeber; teilweise werden auch nur Teilleistungen privat erbracht

cash-flow-Finanzierung

PPP-Leistungen bzw. -Aufgaben werden direkt aus dem cash-flow eines Projektes finanziert

change of control-Klauseln

berechtigen die öffentliche Hand zu einer Übernahme von Gesellschaftsanteilen, sofern sich die Beteiligungsstruktur eines Mitgesellschafters verändert

compulsive competitive tendering (CCT)

Gesetzliche Regelung in UK (Großbritannien), dass jeder öffentliche Auftrag verpflichtend ausgeschrieben werden muss

contracting/outsourcing

Vertragliche Regelung der Übertragung von (zuvor) öffentlichen Aufgaben an private, halb-öffentliche oder nicht-kommerzielle Dienstleister

corporate identity

Außendarstellung und Selbstverständnis einer Organisation, wobei die Vermittlung zunehmend auch über die Darstellung im Internet – neben der Nutzung sonstiger Medien – erfolgt

(due) diligence

Betriebswirtschaftliche Prüfung des Unternehmenswertes einer öffentlichen Beteiligung (z.B. eines kommunales Rechenzentrums) durch potentielle private Partner

Domain

Öffentliche Internet-Adresse (z.B. Berlin.de, Hamburg.de etc.), die als öffentliche Ressource in eine PPP-Vereinbarung (meist Betreiber-Vertrag) eingebracht wird (mit oder ohne zeitliche Befristung); in Zusammenhang mit E-Government und PPP die wichtigste Variante der Einbringung von Vermögensgegenständen

Einzahlungspflicht

Festlegung, welche Zahlungen bzw. Einlagen (vor allem durch den/die privaten Partner) im Rahmen eines PPP-Projektes zu leisten sind; wird vor allem relevant, wenn in den ersten Jahren nicht mit einem return on investment zu rechnen ist

Entwicklungspartnerschaft

PPP-Projekt im Bereich des E-Government, bei dem öffentliche/r und private/r Partner gemeinsam ein/e neue/s Verfahren (Prozess), Dienstleistung oder sonstige Anwendung entwickeln; im Regelfall sind derartige Projekte besonders aufwändig und komplex

(capital market) financing

Sammelbegriff für (teilweise) kreditfinanzierte PPP-Modelle, im Regelfall mit eigenen Projektgesellschaften (als Spezialfall: Börsengang)

feasibility study

Betriebswirtschaftliche Machbarkeitsstudie

freeway rights of way

Durchgangrechte für einen privaten Nutzer bei öffentlicher Infrastruktur (z.B. Versorgungsleitungen)
Garantierte Service-Standards („value for money“)
Britische Regelung, dass sich Bürger bzw. Nutzer von Verwaltungsleistungen auf garantierte Standards für (halb-)öffentliche Dienstleistungen berufen können

Geschäftsbesorger

Private Unternehmen handeln im direkten Auftrag der öffentlichen Verwaltung

GKG

Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit

GO

Gemeindeordnung

Governance-Modell

Form der politischen und administrativen Projektsteuerung eines PPP-Projektes

GWB

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Handschlag-PPP

PPP-Vereinbarung ohne schriftliche Vertragsgrundlage (häufig nicht-monetär: z.B. Tausch von Durchleitungsrechten)

inhouse-Verträge

Eine öffentlich-private Gesellschaft wird ausschließlich für verwaltungsinterne Zwecke eingesetzt (keine Ausschreibung)

Investitionsleistung

Verpflichtung (i.d.R. des/der privaten Partner/s), in festgelegten Zeiträumen bzw. bei bestimmten Projektentwicklungen zuvor vereinbarte Investitionen zu leisten (wird häufig auch in einem Konsortialvertrag geregelt)

KWG

Kommunale Wirtschaftsgesetze

Konsortium

Zusammenschluss mehrerer öffentlicher, privater oder öffentlicher und privater Unternehmen/Organisationen zu einer Vertrags- oder Bietergemeinschaft; ein eigenständiger Konsortialvertrag (Rechte und Verpflichtungen zwischen den Partnern) kann abgeschlossen werden

KoopA

Kooperationsausschuss Automatisierte Datenverarbeitung Bund/Länder/Kommunaler Bereich (Erarbeitung von verwaltungsübergreifenden Standards für alle DV-Fragen)

LHO

Landeshaushaltsordnung

media@komm

Bundeswettbewerb Multimedia (1999 bis 2002) zur Förderung kommunaler E-Government-Initiativen

memorandum of understanding (MoU)

Rahmenvereinbarung zwischen öffentlichen und privaten PPP-Partnern mit zeitlichen Meilensteinen

Nachschusspflicht

Verpflichtung eines privaten PPP-Partners unter bestimmten, vertraglich festgelegten, Bedingungen zur Tätigkeit zusätzlicher Investitionen bzw. Einlagen

Nutzerfinanzierung

(Teilweise als Synonym für cash-flow-Finanzierung verwendet.) Öffentlich-private Infrastrukturausgaben werden direkt aus Einnahmen (präziser: cash-flow) durch – unverzüglich zu entrichtende – Gebühren für die Nutzung finanziert (ggf. mit Kredit-Vorfinanzierung)

one stop shop

Elektronische und/oder organisatorische Bündelung verschiedener Verwaltungsdienstleistungen durch einen einzigen Anlaufpunkt

open space/Zukunftswerkstatt

Verfahren bzw. Methoden, um im Rahmen der direkten Bürgerbeteiligung nicht-hierarchische Kommunikation und Entscheidungsfindung zu ermöglichen

PACE

Public Administration and E-Commerce in Europe; EU-Initiative zur Förderung von E-Commerce-Anwendungen im öffentlichen, privaten und gesellschaftlichen Sektor Europas (Erfahrungsaustausch, Durchführung von Studien etc.)

Personalüberleitungs- bzw. -gestellungsverträge

Vertragliche Vereinbarung zwischen Verwaltungsleitungen und/oder politischen Gremien sowie Personalvertretungen und ggf. Gewerkschaften über die Überführung von Beschäftigten aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis in ein privates Beschäftigungsverhältnis (Betriebsübergang)

PPP-Grundformen

Haupttypen, in die die vielfältigen PPP-Varianten unterteilt werden können

privacy

Vertrauensschutz in Zusammenhang mit elektronischen Signaturen (Unterschriften) oder Verschlüsselungsverfahren

Preisgleitklauseln

(Teilweise als Synonym für price-cap-Regelungen verwendet) Öffentlich-private Vereinbarungen über Wechselbeziehungen zwischen der Menge von PPP-Dienstleistungseinheiten (oder weiteren Kriterien für die quantitative Messung) und der Preis- bzw. Gebührengestaltung; sowohl für PPP-Binnenbeziehungen als auch gegenüber externen Nutzern/Kunden möglich

private finance initiative (PFI)

Gesetzes-Initiative der britischen Zentralregierung zur Etablierung und Förderung lokaler PPP-Projekte in UK

Rationalisierungsverpflichtung der öffentlichen Verwaltung

betrifft, vor allem in angelsächsischen Staaten, (Selbst-)Verpflichtungen öffentlicher Verwaltung zu nachprüfbaren Verbesserungen bei der Wirtschaftlichkeit von Leistungen; teilweise in Zusammenhang mit zentralstaatlichen PPP-Initiativen (z.B. PFI in UK)

recourse-Modelle (full, limited, non)

Vertraglich geregelte volle, beschränkte oder nicht festgelegte Regresspflicht

return on invest

Gewinnmarge für ein unternehmerisches Investitionsvorhaben

risk sharing

(teilweise auch: mezzanine Finanzierung oder Risikoallokation) Modelle zur Aufteilung des unternehmerischen Risikos zwischen öffentlichen und privaten PPP-Partnern (Konsortialstrafen, Bürgschaften, stufenweise Investitionsplanung etc.)

sale and lease back-Verträge

Eine öffentlich erstellte und finanzierte Infrastruktur-Einrichtung wird an einen privaten Interessenten verkauft und zurückgemietet (gelegentlich auch umgekehrt)

Zentralisierungstypen

Gliederung verschiedener PPP-Formen nach ihrem räumlich-geographischen und administrativen Einzugsgebiet (z.B. Stadtstaat, Landes-Beteiligung etc.)

Schriftlichkeitserfordernis

Verpflichtung, schriftliche Dokumente in Verwaltungsverfahren zu verwenden

Schwellenwerte

Grenzwerte, ab welchen eine Ausschreibungspflicht einsetzt (Bund; EU)

service level agreements

Festgelegte Service-Standards gegenüber Bürgern/Kunden/Nutzern (von E-Government-Angeboten) in Verbindung mit Anreizen und Vertragsstrafen

special purpose agency/enterprise/project/vehicle

Britische bzw. angelsächsische Bezeichnungen für (un-)befristete PPP-Projektgesellschaften

UWG

Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb

VgV

Vergabenachprüfungsverordnung (der Länder)

VgRÄG

Vergaberechtsänderungsgesetz (beeinflusst die Vergabeverordnung und damit öffentliche Ausschreibungen)

VOB/VOL/VOF

Verdingungsordnungen der verschiedenen Verwaltungsebenen für die Ausschreibung öffentlicher Leistungen

Weisungsgebundenheit

In Zusammenhang mit PPP ist vor allem relevant, ob und von welchem öffentlichen Entscheidungsträger PPP-Geschäftsführer Anweisungen erhalten dürfen (die üblichen rechtlichen Regelungen für GmbHs und AGs entsprechen nicht immer den Interessen der öffentlichen Seite)

11.2 Internetadressen

Die fünf wichtigsten Adressen für den „schnellen Leser“:

http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm	media@komm-Portal inklusive Begleitforschung
http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/ber5.htm	zahlreiche Hinweise auf weitere Adressen
http://www.initiaved21.de	Initiative Deutschland 21
http://www.staat-modern.de	„Moderner Staat – Moderne Verwaltung“
http://www.bertelsmann-stiftung.de	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
http://www.begix.de	E-Government-Projekt der Bertelsmann Stiftung

Europäische Union/Internationale Organisationen

http://europa.eu.int/information_society/text_de.htm	EU
http://www.unesco.org/webworld/observatory	UNESCO; mit Links zu nationalen Internet-Portalen
http://www.oecd.org	OECD
http://www.challenge.stockholm.se/e-Government.html	Stockholm Challenge; viele internationale Links
http://www.pace-eu.net/pace/welcome.jsp	PACE; vgl. Glossar

Bundesministerien

http://www.bmwi.de/Homepage	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm	media@komm-Portal inklusive Begleitforschung
	„WissensMedia“ als Nachfolgeprogramm (auch für öffentliche Verwaltungen), Förderberatung, Antrags-/Angebotssystem, Förderkatalog des BMWi bzw. BWA und BMBF, (inter)nationale PPP-Veranstaltungsreihen
http://www.bmi.bund.de	Bundesministerium des Innern
http://www.staat-modern.de	Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, Handbuch E-Government, BundOnline 2005, KoopA
http://www.bmbf.de	Bundesministerium für Bildung und Forschung
	Programm „Schulen ans Netz“ (mit Teilprogrammen für den Großteil der Bundesländer)

Ausgewählte Länder-Ministerien bzw. -Programme und -Marktplätze

http://baynet.de	Bayerischer Behördenwegweiser
http://www.berlin.de	Offizielle Seite der deutschen Hauptstadt
http://www.hamburg.de	Portal der Hansestadt Hamburg
http://bremen.de	Offizielles Informationssystem des Landes Bremen
http://www.projektruhr.de/de/home	Projekt Ruhr; Beratungsagentur Digitales Ruhrgebiet
http://www.inforegio.de	Info-Regio Sachsen-Anhalt
http://app.niedersachsen.de/STK_erfolg_04.htm	Multimedia-Initiative Niedersachsen
http://www.ibh-hessen.de/bera_01.cfm	Landesinitiative Hessen
http://www.bis2006.de	Brandenburg
http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/ber5.htm	Baden-Württemberg, Saarland
http://www.mvlink.de/verein/index.cfm	Landesinitiative Neue Kommunikationswege
	Mecklenburg-Vorpommern e.V.
http://www.rlp-inform.rlp.de	Rheinland-Pfalz
http://www.tsh.de	Technologiestiftung Schleswig-Holstein

Exemplarische Unternehmen

http://www.telekom.de/dtag/home/portal	Deutsche Telekom
http://www.sap-ag.de/germany	SAP AG
http://www.siemens.com/index.jsp	Siemens AG
http://www.microsoft.com	Microsoft
http://www.ibm.com/de	IBM
http://www.verwaltung-der-zukunft.de	Cisco Systems/KPMG
http://www.bt.com/index.jsp	British Telecom
http://www.andersen.com	Arthur Andersen Unternehmensberatung
http://www.rolandberger.com	Roland Berger Unternehmensberatung
http://www.boozallen.de	Booz Allen Hamilton Unternehmensberatung
http://www.mcconnellinternational.com	McConnell International
http://www.ezgov.com	EzGov
http://www.accenture.com	Accenture

Vereine, Verbände, Initiativen, zentrale Forschungseinrichtungen

http://www.initiaved21.de	Initiative Deutschland 21
http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/ber5.htm	Hochschule Speyer; viele Links zu internationalen Organisationen und interessanten kommunalen Portalen
http://awv-net.de	Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung, Eschborn
http://www.rkw.de	Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V., Eschborn
http://www.akd.de/akd/frameset.htm	Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung
http://www.kdn.de	Kommunale Datenverarbeitung Nordrhein-Westfalen
http://www.bertelsmann-stiftung.de	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
http://www.hans-boeckler.de	Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
http://deutscher-staedtetag.de	Deutscher Städtetag; mit Links zu Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund sowie zu den jeweiligen lokalen Untergliederungen
http://wissen.kgst.de/links.htm	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; zahlreiche Links zu E-Government, vor allem zu rechtlichen Aspekten
http://difu.de	Deutsches Institut für Urbanistik
http://www.politik-digital.de/netzpolitik/egovernment	Politik-Digital
http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm	media@komm-Begleitforschung
http://www.djt.de/start.htm	Verein Deutscher Juristentag; mit Hinweisen auf spezialisierte Fachanwälte
http://www.vku.de	Verband Kommunaler Unternehmen; Kommunaler Arbeitgeberverband
http://www.uni-potsdam.de/u/kwi	Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam; Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V.
http://www.uni-kassel.de/fgvwa	Forschungsgruppe Verwaltungsautomation an der Universität Kassel
http://www.inf-wiss.uni-konstanz.de	Informationswissenschaft an der Universität Konstanz
http://verdi-publik.de/index.html	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di
http://htbitkom.org	BITKOM – Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V., Mitgliedsverband des BDI

11.3 Literatur-Tipps zum Thema „Public Private Partnerships“

Die fünf wichtigsten Literaturhinweise für den „schnellen Leser“:

1. **Hart, Thomas/Friedrichs, Stefan/Schmidt, Oliver (Hrsg.) (2002):** E-Government – Effizient verwalten, demokratisch regieren. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung (www.begix.de)
 2. **Grabow, Busso et al. (2002):** Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist. Berlin (BMWi; Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia media@komm, 09/2002; vgl. auch <http://www.mediakomm.net/>)
 3. **Eifert, Martin/Püschel, Jan Ole/Stapel-Schultz, Claudia (2002):** Rechtskonformes E-Government. Antworten auf Kernfragen beim Bau eines virtuellen Rathauses. Hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Hans-Bredow-Institut. Berlin
 4. **Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2002):** Electronic Government in Deutschland. Ziele – Stand – Barrieren – Beispiele – Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte 226
 5. **Schellenberg, Martin (2001):** Die vertragliche Gestaltung einer Public Private Partnership zum Aufbau eines öffentlichen Portals. In: Kröger, Detlef (Hrsg.): Internetstrategien für Kommunen. Köln, S. 411-421
- Baron, Christoph (1999):** Public-Private-Partnership-Konzepte für den IT-Markt. Wiesbaden
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2001):** E-Democracy around the Word. Gütersloh (A Survey for the Bertelsmann Foundation by Phil Noble & Associates)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002):** Balanced E-Government. Gütersloh (Download unter www.begix.de)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002):** Balanced E-Government. Transfer von Innovationen. Gütersloh (Download unter www.begix.de)
- Blanke, Bernhard et al. (2001):** Handbuch zur Verwaltungsreform. 2., überarbeitete Auflage. Opladen
- Blönnigen, Peter/Wulff, Marianne (2001):** Kommune im Internet: Die strategische Dimension. In: Kröger, Detlef (Hrsg.): Internetstrategien für Kommunen. Köln, S. 1-61
- Bogumil, Jörg (2002):** Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte. In: Ders. (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen, S. 7-51
- Blotevogel, Hans H. (1999):** Zur Neubewertung der Region und Regionalpolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 44-60
- Czada, Roland (1997):** Neuere Entwicklungen in der Politikfeldanalyse. Vortrag auf dem Schweizerischen Politologentag in Balsthal am 14.11.1997. Unveröffentlichtes Manuskript, Hagen
- Dirks, Karin (o.J.):** Public Private Partnership im IT-Bereich – Projektbeispiel ID Bremen GmbH. Präsentation für die Veranstaltungsreihe „AWV-Unternehmerworkshops Public Private Partnerships“. Bremen o.J.
- Eifert, Martin (2002):** Die rechtliche Sicherung öffentlicher Interessen in Public Private Partnership – Dargestellt am Beispiel der Internet-Aktivitäten von Städten und Kommunen. In: Verwaltungsarchiv, 93. Jg., Heft 4, S. 561-584
- Eifert, Martin/Püschel, Jan Ole (2002):** Ausländische E-Government-Strategien und ihre institutionellen Rahmenbedingungen im Überblick. Zwischenbericht (Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 9, 02/2002). Hamburg
- Eifert, Martin/Stapel-Schultz, Claudia (2002):** Organisation der „virtuellen Stadt“ in Public Private Partnership – Entwicklungen und Strategien

- von Städten und Gemeinden im Internet. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), 25. Jg., Heft 3, S. 277-296
- Eifert, Martin/Püschel, Jan Ole/Stapel-Schultz, Claudia (2002):** Rechtskonformes E-Government. Antworten auf Kernfragen beim Bau eines virtuellen Rathauses. Hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Hans-Bredow-Institut. Berlin
- Floeting, Holger (1997):** Die Städte und die Informationsgesellschaft. In: Henckel, Dieter et al. (Hrsg.): Entscheidungsfelder städtischer Zukunft. Stuttgart, S. 209-256
- Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (SPD-Fraktion) (Hrsg.) (2001):** Öffentlich-private Partnerschaften. Ein Weg auch für Deutschland? Eine Dokumentation. Berlin (Projektarbeitsgruppe „Public Private Partnership“ der SPD-Bundestagsfraktion; Veranstaltungen vom 18.10. und 15.11.2001)
- Gerstlberger, Wolfgang (1999):** Public-Private-Partnerships und Stadtentwicklung. München/Mering
- Grabow, Busso (2001):** „Städte auf dem Weg zum virtuellen Rathaus.“ Zusammenfassung ausgewählter zentraler Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zum Stand der Umsetzung in deutschen Städten. Bericht vom 15.03.2001 im Rahmen der Begleitforschung des Städtewettbewerbs media@komm. In: http://www.mediakomm.net/aktuell/kurzinfo_umfrage.pdf (abgerufen am 10.10.2002)
- Grabow, Busso et al. (2002):** Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist. Berlin (BMW; Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia media@komm, 09/2002; vgl. auch <http://www.mediakomm.net/>)
- Hart, Thomas/Friedrichs, Stefan/Schmidt, Oliver (Hrsg.) (2002):** E-Government – Effizient verwalten, demokratisch regieren. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung (www.begix.de)
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2002):** Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse. In: Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. Opladen, S. 111-136
- Heinelt, Hubert (1997):** Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Ders. (Hrsg.): Modernisierung der Kommunalpolitik. Opladen, S. 12-28
- Heinz, Werner (1998):** Public Private Partnership. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bonn, S. 552-570
- Hille, Dietmar (2002):** Konkurrieren statt Privatisieren. Kommunale Einrichtungen im Wettbewerb. Potsdam (KWI: Arbeitshefte 3)
- Holzer, Marc/Callahan, Kathe (1998):** Government at Work. Best Practices and Model Programs. Thousand Oaks
- Hornung, Andreas (1998):** Die Zukunft der Kommunalwirtschaft. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Neuss/Bonn. In: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00381toc.htm> (abgerufen am 02.07.2002)
- Institut für Unternehmenskybernetik e.V. (Hrsg.) (1998):** Gestaltung der Zusammenarbeit von kleinen und mittleren Unternehmen und öffentlichen Körperschaften (Kommunen, Länder) bei der Übernahme von öffentlichen Aufgaben. Mülheim an der Ruhr/Aachen
- Lohde-Reiff, Robert (2001):** Online/Offline: Politisches Interesse und politische Partizipation bei „Mobilen“ und „Immobilien“ – ein empirischer Versuch über politische Partizipation unter globalisierten Bedingungen. In: Berndt, Michael/Sack, Detlef (Hrsg.): Global Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung. Wiesbaden, S. 43-61
- Moos, Flemming (2001):** Kommunale Internetsysteme – Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Online-Verwaltung. Hamburg (Vortrag am 21. Juni 2001 in Karlsruhe; Rechtsanwaltsgesellschaft Andersen Luther)
- Nuremberg Report for the PACE Working Group (o.J.):** ‘New Ways of Working’: E-Commerce Activities from PA2B. Erstellt vom Wirtschaftsreferat der Stadt Nürnberg, Europabüro. Nürnberg
- Reinermann, Heinrich/Lucke, Jörn von (2002):** Electronic Government in Deutschland. Ziele – Stand – Barrieren – Beispiele – Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte 226
- Rossnagel, Alexander/Yildirim, Nuriye (2002):** Datenschutzgerecht des Electronic Government. Gutachten im Auftrag des Landesbeauftragten

- für den Datenschutz Niedersachsen. In: <http://www.lfd.niedersachsen.de/master/> (abgerufen am 10.10.2002)
- Sack, Detlef (2002):** Lokale Netzwerke im Stress. Güterverkehrszentren zwischen kombiniertem Verkehr und Standortkonkurrenz. Berlin
- Schellenberg, Martin (2001):** Die vertragliche Gestaltung einer Public Private Partnership zum Aufbau eines öffentlichen Portals. In: Kröger, Detlef (Hrsg.): Internetstrategien für Kommunen. Köln, S. 411-421
- Schellenberg, Martin et al. (2002):** Die Realisierung einer Public Private Partnership durch Gründung eines Kooperationsunternehmens. In: Verwaltung und Management, 8. Jg., Heft 4, Sonderbeilage, S. 1-16
- Scherrer, Christoph (2001):** New Economy: Wachstumsschub durch Produktivitätsrevolution? In: PROKLA, 31. Jg., Heft 122/Nr. 1, S. 7-30
- Schneider, Karsten (2002):** Arbeitspolitik im „Konzern Stadt“. Baden-Baden
- Schuppert, Gunnar Folke (2001):** Grundzüge eines zu entwickelnden Kooperationsrechts. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten. Erstellt im Auftrag des Bundesministers des Innern. In: <http://www.staat-modern/projekte/beschreib> (abgerufen am 10.10.2002)
- Siegfried, Tina (2002):** Die Entwicklung virtueller Rathäuser in Deutschland – Das Beispiel MEDIA@Komm. In: AKD aktuell, Die Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Kommunale Datenverarbeitung AKD, 54. Jg., Heft 03/2002, S. 8-11
- Stapel-Schultz, Claudia/Eifert, Martin/Siegfried, Christine (2002):** Organisations- und Kooperationsstypen kommunaler Internetauftritte (BMWi; Arbeitspapiere aus der Begleitforschung zum Städtewettbewerb Multimedia media@Komm, 06/2002; vgl. auch <http://www.mediakomm.net/>). Hamburg
- Westle, Bettina (1994):** Politische Partizipation. In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2., überarbeitet und erweiterte Auflage, Opladen, S. 137-171
- Ziekow, Jan (2001):** Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz.
- Wissenschaftliches Gutachten, erstattet für den Bundesministern des Innern. In: <http://www.staat-modern/projekte/beschreib> (abgerufen am 10.10.2002)
- Zimmermann, Gerhard (Hrsg.) (1997):** Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben. Eine Analyse im Spannungsfeld von Finanzkrise und öffentlichem Interesse. Baden-Baden

Internet-Quellen

<http://www.publikom.muenster.de/info/>;
abgerufen am 15.10.2002

<http://www.baynet.de/>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.berlin.de/>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.buene.org/>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.hamburg.de/>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.ncppp.org/cases/minnesota.html>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.norwich.gov.uk/>;
abgerufen am 05.10.2002

http://www.ten-telecom.org/en/Abstract_SUPER.pdf;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.thelcn.on.ca/>;
abgerufen am 05.10.2002

<http://www.westlothian.gov.uk/>;
abgerufen am 05.10.2002

11.4 Publikationsempfehlungen aus der Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Auf Worte folgen Taten

Gesellschaftliche Initiative zur

Integration von Zuwanderern

2003, ca. 630 Seiten, inkl. CD-ROM

EUR 29,- / sFR. 48,70

Verlag Bertelsmann Stiftung

CD-ROM auch einzeln zu bestellen:

EUR 10,- / sFR. 17,60

Marga Pröhl, Hauke Hartmann (Hrsg.)

Strategien der Integration

Verlag Bertelsmann Stiftung

Handlungsempfehlungen für eine interkulturelle

Stadtpolitik

Dokumentation des Netzwerkes Cities of Tomorrow

Viola Georgi, Hauke Hartmann, Britta Schellenberg,
Michael Seberich (Hrsg.)

Strategien gegen Rechtsextremismus

Band 1: Ergebnisse der Recherche

erscheint im Sommer 2004, ca. 250 Seiten, Broschur

ca. EUR 20,- / sFr. 33,80

Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Forschungs-
gruppe Politik (Hrsg.)

Strategien gegen Rechtsextremismus

Band 2: Handlungsempfehlungen

Erscheint im Sommer 2004, ca. 60 Seiten, Broschur

ca. EUR 11,- / sFr. 19,10

Andrea Fischer, Günter Kail, Andreas Popp,

Klaus-Peter Prey, Henrik Riedel (Hrsg.)

Leistungsvergleiche zwischen Finanzämtern

Philosophie, Methodik, Organisation, Ergebnisse

2., vollständig überarbeitete Aufl. 2001, 200 Seiten

Als Download unter:

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Elke Bruckner, Sigrid Meinhold-Henschel

Sozialen Problemlagen von Kindern

und Jugendlichen begegnen

Daten und Fakten aus dem Projekt

„Kompass-Modellkommunen“

Kerstin Schmidt

Den demographischen Wandel gestalten –

Weichen für die Zukunft stellen

Daten und Fakten aus dem Projekt

„Kompass-Modellkommunen“

Elke Bruckner, Claudia Walther

Sozialen Zusammenhalt in der Kommune sichern

Daten und Fakten aus dem Projekt

„Kompass-Modellkommunen“

Sigrid Meinhold-Henschel

Förderung von Kindern und Jugendlichen.

Durch Prävention sozialer Benachteiligung begegnen.

Herausforderungen und Handlungsoptionen

Projekt „Kompass-Modellkommunen“. Gütersloh 2002.

Claudia Walther

Sozialer Zusammenhalt

Handlungsansätze in Kommunen.

Projekt „Kompass-Modellkommunen“. Gütersloh 2003.

Publikationen aus dem Kompass-Projekt sind

erhältlich bei: kerstin.schmidt@bertelsmann.de

Strategisches Management –

Für die Verbesserung kommunaler Lebensqualität

Video erhältlich bei: vanessa.meise@bertelsmann.de

Warnfried Dettling

Die Stadt und ihre Bürger

Neue Wege in der kommunalen Sozialpolitik

Grundlagen, Perspektiven, Beispiele

Verlag Bertelsmann Stiftung

2001, 440 Seiten, Broschur

EUR 20,-

Marga Pröhl, Andreas Osner (Hrsg.)

Ratsarbeit besser machen

Ein Handbuch für kommunale Mandatsträger,
sachkundige Bürger und Verwaltungschefs

Verlag Bertelsmann Stiftung

3. überarbeitete Auflage 2004

168 Seiten, Broschur

EUR 15,- / sFR. 25,90

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Ratsarbeit besser machen 2

Rechtliche Aspekte

Ländervergleich der Kommunalverfassungen
von Walter Unger

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, 112 Seiten, Broschur

EUR 10,- / sFR. 17,60

Bertelsmann Stiftung, Städte- und Gemeindebund
NRW (Hrsg.)

Ratsinformationssysteme erfolgreich einführen

Ein Leitfaden für Politik und Verwaltung

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, 136 Seiten, Broschur

EUR 10,- / sFr. 17,60

Marga Pröhl, Andreas Osner (Hrsg.)

Personalarbeit in der Politik

Mandatsträger qualifizieren – Nachwuchs fördern

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, ca. 200 Seiten, Broschur

ca. EUR 15,- / sFr. 25,90

Stefan Friedrichs, Thomas Hart, Oliver Schmidt
(Hrsg.)

E-Government

Effizient verwalten – demokratisch regieren

Verlag Bertelsmann Stiftung

2002, 296 Seiten, Broschur

Verlag Bertelsmann Stiftung

EUR 18,- / sFR. 30,70

Marga Pröhl (Hrsg.)

Good Governance für Lebensqualität vor Ort

Internationale Praxisbeispiele für Kommunen

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, 134 Seiten, Broschur

EUR 11,- / sFR. 19,10

Herrmann Hill

Indikator Lebensqualität

Internationale Recherche zur kommunalen Steuerung

Verlag Bertelsmann Stiftung

2002, 112 Seiten, Broschur

EUR 11,- / sFR. 19,10

Thomas Hart, Carolin Welzel, Hansjürgen Garstka (Hrsg.)

Informationsfreiheit

Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, ca. 300 Seiten, Broschur

ca. EUR 15,- / sFR. 25,90

Bernd Adamaschek, Marga Pröhl (Hrsg.)

Regionen erfolgreich steuern

Regional Governance – von der kommunalen
zur regionalen Strategie

Verlag Bertelsmann Stiftung

2003, 214 Seiten, Broschur

EUR 13,- / sFr. 22,70

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)
Reform Know-how für Kommunen
Kompakte Lösungen für kommunale Entscheider
2003
erhältlich bei: alexandra.dordevic@bertelsmann.de

Heidi Sinning, Klaus Stelle, Frank Pflüger (Hrsg.)
Neue Medien und Bürgerorientierung
Anforderungen, Strategien, und Praxisbeispiele
Dokumentation des Netzwerkes CIVITAS
2003, 116 Seiten
EUR 8,- (plus Versand)

Lokale Demokratiebilanz
Kommunale Zukunft gemeinsam gestalten
Dokumentation des Netzwerkes CIVITAS
Als Download unter:
www.buergerorientierte-kommune.de

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)
Bürgerbeteiligung stärken
In: Forum – Das Magazin der Bertelsmann Stiftung
Ausgabe 2/2003
Als Download unter: [www.bertelsmann-stiftung.de/
Publikationen/Infomaterial](http://www.bertelsmann-stiftung.de/Publikationen/Infomaterial)

Marga Pröhl, Heidi Sinnig, Stefan Nährlich (Hrsg.)
**Bürgerorientierte Kommune in Deutschland –
Anforderungen und Qualitätsbausteine**
Band 3: Ergebnisse und Perspektive des Netzwerkes
CIVITAS
2. Aufl. 2003, 396 Seiten, Broschur
EUR 15,- / sFr. 25,90

Bertelsmann Stiftung, The World Bank (Hrsg.)
**Strategic Management and Good Local Governance:
Common Responsibility for Democracy and the
Quality of Life**
Cities of Change Knowledge Product Series Vol. 1
City of Change-Ordner 1
erhältlich bei: gabriele.schoeler@bertelsmann.de

Sigrid Meinhold-Henschel, Anja Beisenkamp,
Annett Menge (Hrsg.)
**Entwicklungsperspektiven für die
kommunale Schullandschaft**
Wie zufrieden sind Schüler, Eltern, Lehrer
und Schulleiter?
2003, 80 Seiten, Broschur
EUR 10,- / sFr. 17,60

Marga Pröhl, Sigrid Meinhold-Henschel
Stadt macht Schule
Entwicklungsperspektiven für die
kommunale Schullandschaft
Broschüre,
erhältlich bei: nicole.henrichfreise@bertelsmann.de

Oliver Haubner, Walter Stach
Der Bürgerhaushalt
Den Bürgern den Haushalt transparent machen
In: Handbuch Erfolgreiche Kommunalpolitik, 14.
Raabe Fachverlag,
Ergänzungslieferung April 2004

11.5 Dokumentation: Eckpunkte eines PPP-Vertrages

Eckpunkte einer vertraglichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen einem öffentlichen Akteur und einer PPP-Betreibergesellschaft für ein Stadtinformationssystem

DR. IMKE SOMMER
Senator für Finanzen, Bremen
Abteilung Personal- und
Verwaltungsmanagement

Die vertraglichen Regelungen zielen darauf, dem öffentlichen Akteur bei minimaler Ressourcenbindung maximale Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung des Stadtinformationssystems, zu ermöglichen. Erforderlich ist der Abschluss von drei Verträgen, in denen die Akteure jeweils in unterschiedlichen Rollen agieren.

Der Betreibervertrag wird zwischen dem öffentlichen Akteur als Inhaber der öffentlichen (digitalen) Infrastruktur und der PPP-Gesellschaft als neuer Betreiberin abgeschlossen. Er ist eine Art Konzessionsvertrag, der die Überlassung des Rechtes, die Infrastruktur zu betreiben, regelt.

Die PPP darf das Stadtinformationssystem um einen kommerziellen Teil erweitern und verpflichtet sich im Gegenzug,

- den im Betrieb des Stadtinformationssystems liegenden Grundversorgungsauftrag für die das Internet nutzende Bevölkerung zu akzeptieren, insbesondere genau benannte (!) Eckpunkte des Systems beizubehalten (u.a. diskriminierungsfreier Zugang, inhaltliche Richtigkeit, Vollständigkeit, Aktualität, Übersichtlichkeit und Erreichbarkeit).
- dem öffentlichen Charakter eines Stadtinformationssystems und dem Ansehen des öffentlichen Akteurs in der Öffentlichkeit auch in den von diesem nicht oder nicht ausschließlich gestalteten Teilen angemessen Rechnung zu tragen,

- beim Betrieb und bei der Weiterentwicklung (in Kooperation mit dem öffentlichen Akteur) ein hohes inhaltliches, gestalterisches und technisches Qualitätsniveau des Stadtinformationssystems sicherzustellen. Hier sind insbesondere detaillierte Regelungen über die Übereinstimmung der Inhalte mit rechtlichen Vorschriften, dem Jugendschutz etc., eine mindestens dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Hard- und Software, Verfügbarkeit, Datensicherheit, Datenschutz, Schaffung von Schnittstellen, Werbung, die Beantwortung von Nutzeranfragen, die Nutzerfreundlichkeit und die Wahrung gleicher Qualitätsstandards im öffentlichen und nicht-öffentlichen Teil zu treffen.
- die öffentlichen Inhalte kostenlos allgemein verfügbar zu machen.
- bestehende oder zuvor abgeschlossene Kooperationsverträge mit Dritten zu akzeptieren.

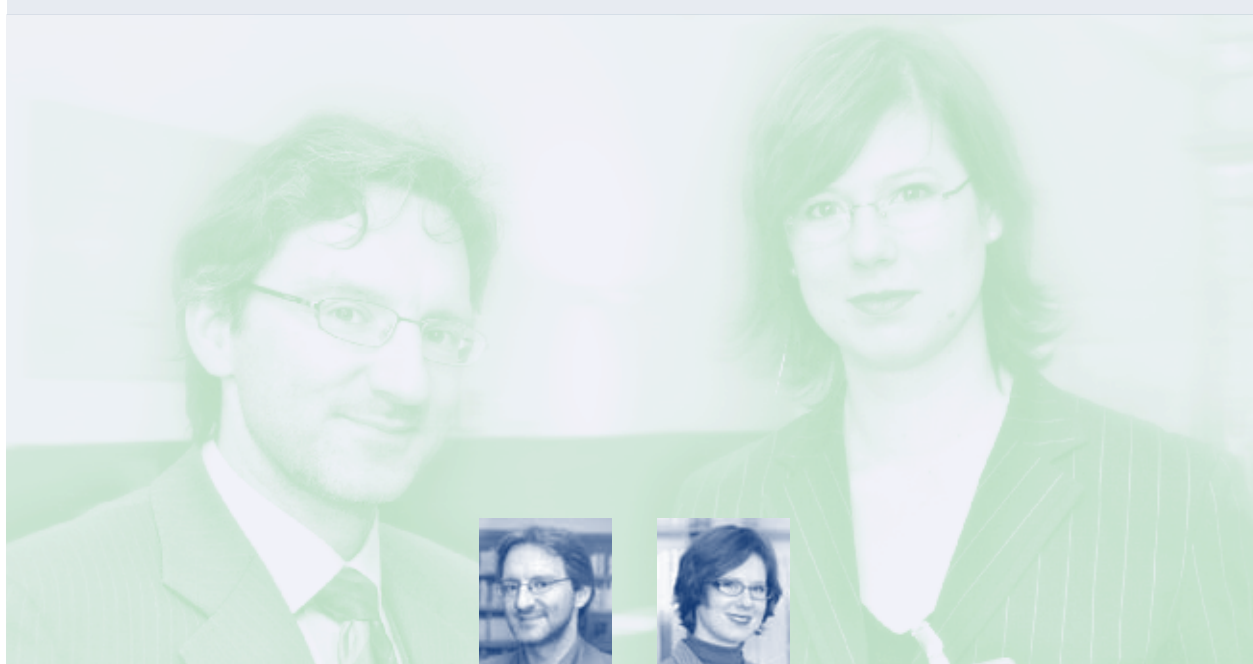
Der Kaufvertrag wird zwischen den privaten Investoren und dem öffentlichen Akteur abgeschlossen und regelt den Kauf der nicht beim öffentlichen Akteur verbleibenden Anteile an der Gesellschaft, die zunächst allein von der öffentlichen Seite gegründet werden sollte.

Die Nichterfüllung der vertraglichen Pflichten sollte als außerordentlicher Kündigungsgrund qualifiziert werden. Es kann vereinbart werden, dass

- der PPP für die Dauer des Vertrags das Nutzungsrecht an der Domain übertragen wird.
- der öffentliche Akteur der PPP die öffentlichen Inhalte kostenlos zur Verfügung stellt.

Der Gesellschaftsvertrag bestimmt das gesellschaftsrechtliche Verhältnis zwischen öffentlichem Akteur und privaten Investoren innerhalb der PPP-Gesellschaft. Folgende Regelungen sollten getroffen werden:

- Gegenstand der Gesellschaft sind der Betrieb, die Vermarktung und die Weiterentwicklung des Stadtinformationssystems.
- Für die privaten Investoren besteht ein Wettbewerbsverbot.
- Dem öffentlichen Akteur wird das Recht eingeräumt, unabhängig vom Gesellschaftsanteil eine/n von mehreren möglichen Geschäftsführer/inne/n zu benennen.
- Sofern es einen Aufsichtsrat gibt, liegt der Aufsichtsratsvorsitz mit dem dazugehörigen Recht zum Stichentscheid, unabhängig vom Geschäftsanteil, beim öffentlichen Akteur.
- Anteile der privaten Investoren dürfen nur mit Zustimmung des öffentlichen Akteurs übertragen werden.

**Thomas Hart****Carolin Welzel**

Dr. Thomas Hart befasst sich als Projektmanager der Bertelsmann Stiftung mit den anstehenden Herausforderungen der Informationsgesellschaft. Zu seinen Verantwortungsbereichen gehören die Marktaufsichtsreform für Informations-, Kommunikations- und Medienmärkte, Herausforderungen für die audiovisuellen Medien vor dem Hintergrund der Digitalisierung, Selbstregulierungskonzepte für Internet-Inhalte, die Entwicklung neuer Selbstverwaltungsstrukturen im Internet sowie die Rolle des Internet in einer modernen Bürgergesellschaft.

Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Universität Nürnberg und „Film & Media Studies“ an der University of Stirling, Schottland, folgte die Promotion am Nürnberger Volkswirtschaftlichen Institut zur europäischen Telekommunikationspolitik. Seit Anfang 2000 ist Thomas Hart bei der Bertelsmann Stiftung beschäftigt. Er ist Autor von Veröffentlichungen zu den Themen Telekommunikationspolitik, Medienregulierung, E-Government/E-Democracy, Informationsfreiheit und zur ökonomischen Dogmengeschichte.

Kontakt

thomas.hart@bertelsmann.de

Carolin Welzel arbeitet seit März 2002 als Projektmanagerin E-Government in der Bertelsmann Stiftung. Im Zentrum ihrer Projektarbeit stehen die Verwaltungsmodernisierung durch den Einsatz Neuer Medien und die Möglichkeiten, die sich durch das Internet für die Stärkung der demokratischen Struktur ergeben. Ein weiterer Schwerpunkt des Projektes liegt auf dem Aspekt der Transparenz und in diesem Zusammenhang auf dem Thema Informationsfreiheit. Seit September 2003 ist Carolin Welzel zusätzlich Projektmanagerin im Leitprojekt Corporate Social Responsibility der Bertelsmann Stiftung.

Carolin Welzel hat in Gießen und Paris Geschichte, Kunstgeschichte und Politikwissenschaften studiert. Nach einer Tätigkeit im Kunsthandel baute sie ab Frühjahr 2000 die Redaktion von politik-digital.de auf, einer Plattform für Politik und Neue Medien. Als Director Research von politik-digital.de führte sie verschiedene Studien mit Partnern wie der Bundeszentrale für politische Bildung, Accenture oder IBM durch. Carolin Welzel ist u.a. Ko-Autorin von „Digitale Demokratie“ und Mitbegründerin des Netzwerks für Politik und Neue Medien „epublik“.

Kontakt

carolin.welzel@bertelsmann.de

Zu dem Themen-Schwerpunkt „Strategien für die Zukunft vor Ort“ erscheint bis zum Herbst 2004 außerdem:

Cities of Tomorrow
International Research and Good Practice in Local Government

Herausforderungen erkennen – Daten und Fakten zur Lebensqualität

Innovation gestalten – Handlungskonzepte für Lebensqualität

kik – Kernkennzahlen in Kommunen. Ein Praxisbericht

Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis

Lebensqualität messen – Transparenz durch Kennzahlen

Neue Medien und Bürgerorientierung

Alle Titel stehen nach Erscheinen auch als Downloads zur Verfügung unter: **www.zukunftsstrategien-vor-ort.de**

| BertelsmannStiftung

Kontakt

Dr. Thomas Hart
Projektmanager

Carolin Welzel
Projektmanagerin

☎ 0 52 41 | 81 81 328
✉ thomas.hart@bertelsmann.de

☎ 0 52 41 | 81 81 401
✉ carolin.welzel@bertelsmann.de