

Vorwort

Ausser dem Bund sind auch die meisten Kantone stark verschuldet, eine grosse Anzahl an Gemeinden stossen gleichermassen an ihre finanziellen Grenzen. Die Mittel des öffentlichen Sektors werden generell knapper, während die Komplexität der staatlichen Aufgabenerfüllung zunimmt. Die öffentliche Hand, die sich unter dem Einfluss der Diskussionen um New Public Management heute vermehrt als Gewährleisterin versteht, prüft in dieser Situation neue Wege die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicher zu stellen.

Eine Variante ist die Bildung von Public Private Partnerships, was sich im Ausland zunehmend etabliert und aufgrund von möglichen Kosteneinsparungen im Bereich von 15-20% auch in der Schweiz zu interessieren beginnt. Diese langfristige Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft verspricht für beide Partner einen hohen Nutzen, wie auch die berücksichtigten aktuellen Beispiele der Städte Biel und Gemeinde Emmen zeigen.

Was gilt es jedoch zu bedenken, wenn man eine Public Private Partnership erfolgreich etablieren möchte? Die vorliegende Arbeit geht dieser Frage nach und widmet sich insbesondere den Risiken, die einem guten Gelingen im Wege stehen können. In diesem Zusammenhang wird die Frage aufgeworfen, welche Rolle das Risikomanagement im öffentlichen Sektor spielt und es wird aufgezeigt, wie es erfolgreich ausgestaltet werden kann bzw. welche Fallstricke zu vermeiden sind.

Ich danke Herrn Dr. Adrian Ritz, dass er auf den Projektvorschlag eingetreten ist, mich bei der Abgrenzung des Themas und beim Erarbeiten der Disposition kompetent beraten hat und damit die Erstellung der vorliegenden Arbeit ermöglichte. Im Weiteren Danke ich den Herren Urs Dickerhof, Hans Stöckli und Franz Hostettler, dass sie mir Zeit für ein Interview gewährt und ihr Interesse an der Thematik gezeigt haben. Herr Hans C. Matter danke ich für das offene Ohr und den ermutigenden Input, Herr Werner Herrmann für das Lektorat. Ein besonderer Dank geht an Frau Marianne Ryter, die mich mit Ihren kritischen Fragen stets aufs Neue herausfordert.

Aus Gründen der Lesbarkeit wurde jeweils nur entweder die männliche oder die weibliche Form gewählt, das andere Geschlecht wird dabei jeweils mitverstanden.

Management Summary

Das (Selbst-)Verständnis der öffentlichen Hand ist im Wandel begriffen. Vermehrt wird von einem schlanken öffentlichen Sektor gesprochen, der seine Rolle nunmehr in der Gewährleistung der öffentlichen Aufgabenerfüllung sieht. Er konzentriert sich dabei auf seine Kernaufgaben und tritt selbst nur noch subsidiär als Leistungserbringer auf. Diese Positionierung verstärkt die Tendenz, Dritte in die Leistungserstellung einzubeziehen und das Verhältnis partnerschaftlich zu regeln.

Die vernetzte Aufgabenerfüllung in einem Gewährleistungsstaat stellt Anforderungen an ein Risikomanagement, die über das bisherige Risiko-Verständnis hinaus gehen. Im Rahmen dieser Arbeit wird der Problematik des Risikomanagements im öffentlichen Sektor am Beispiel der Public Private Partnership nachgegangen und aufgezeigt, welche Elemente beim Aufbau einer entsprechenden Systematik im öffentlichen Sektor zu berücksichtigen sind.

Dazu werden die die zentralen Elemente und Begriffe eines Risikomanagements im Fokus auf den öffentlichen Sektor aufgenommen und erläutert. Es zeigt sich, dass das Risiko als „ein mögliches künftiges Ereignis, das zu unerwünschten Folgen führen kann“ weiterer Erklärung bedarf und insbesondere im Hinblick auf die Risikowahrnehmung und die Risikobereitschaft Anmerkungen anzubringen sind. Grundsätzlich lassen sich die wesentlichen Elemente eines Risikomanagements jedoch auch im öffentlichen Sektor wiederfinden.

In der Folge werden die Schritte der Risikoidentifikation und Kategorisierung dargelegt. Ein Zusammenzug der verschiedenen wissenschaftlichen Ansätze hilft, eine Übersicht über die Risiken im öffentlichen Sektor zu erlangen. Die Betrachtungen der Risikobewertung, Risikoallokation und Bewältigung zeigen auf, dass der privatwirtschaftliche Ansatz nicht ohne weiteren Adaptionaufwand übernommen werden kann.

In der Beschreibung des Risikomanagements eines Public Private Partnership Projektes kann festgehalten werden dass der alleinige Fokus auf die operativen Risiken zu kurz greift. Auch wenn die Adaption auf die spezifischen Begebenheiten eines konkreten Projektes berücksichtigt werden müssen lassen sich die wesentlichen Kriterien soweit heraus arbeiten, als dass sie der Konfrontation mit aktuellen Projekten standhalten können.

Die Analyse der Praxisbeispiele zeigt auf, dass sich ähnlich wie in der Literatur nur wenige Ansätze zu systematischem Risikomanagement in Public Private Partnership Projekten finden. Alle Interviewpartner zeigen jedoch eine hohe Sensibilisierung, was die Risiken ihres Projektes betrifft. Ein grosses Bewusstsein für die Öffentlichkeit führt zudem dazu, dass ein Dialog über Risiken zur kritischen Überprüfung geradezu gesucht wird.

Aufgrund der Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit und im Hinblick darauf, dass Public Private Partnership Projekte auf die langfristige Zusammenarbeit von öffentlicher Hand und privater Seite abzielen und ein hoher Einsatz an Zeit und Ressourcen auf beiden Seiten erfolgt, wird zum Aufbau eines systematisches Risikomanagement geraten. Es wird zudem hilfreich

sein, die Rolle des Risikomanagers zu etablieren, der über die notwendige Methodenkompetenz verfügt um die Thematik gut zu verankern. Falls die Stelle eines Controllers besteht sollte diesem der Auftrag erteilt werden, die Soll-Ist Abweichungen auch im Bezug auf das Risikomanagement festzustellen und in den Controllingprozess aufzunehmen.

Im Hinblick auf die vielfältigen Risiken ist zu empfehlen, als tragende Figur in den Projekten Personen mit Erfahrung zu gewinnen, die mit den Besonderheiten des öffentlichen Sektors gut vertraut sind und auch die Bereitschaft zeigen, persönlich einiges an Risiken auf sich zu nehmen. Grundsätzlich sollte darauf geachtet werden, dass sich die Personen ihrer Rollen bewusst sind, welche sie in Bezug auf das Risikomanagement innehaben.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Management Summary.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	4
Abbildungsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis.....	8
Anhangverzeichnis	9
1 Einleitung.....	10
1.1 Problemstellung.....	10
1.2 Zielsetzung	11
1.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	12
1.4 Einordnung des Themas im wissenschaftlichen Diskurs	12
1.5 Methodisches Vorgehen	13
2 Begriffsklärung	14
2.1 Public Private Partnership	14
2.2 Risiko.....	16
2.3 Risikowahrnehmung.....	17
2.4 Risikobereitschaft.....	18
2.5 Risikomanagement	19
2.6 Ausgewählte Elemente des Risikomanagements	21
2.6.1 Risikocontrolling	21
2.6.2 Risikokommunikation	21
2.6.3 Risikoeigner.....	22
2.6.4 Risikomanager	22
2.7 Stakeholder.....	22
3 Risikomanagement im öffentlichen Sektor	24
3.1 Rollenverständnis des öffentlichen Sektors	24
3.2 Ausgestaltung eines Risikomanagements im öffentlichen Sektor	25
3.2.1 Risikoidentifikation	26
3.2.2 Risikobewertung.....	28
3.2.3 Risikoallokation.....	30
3.2.4 Risikobewältigung.....	30
3.2.4.1 Adressieren	30
3.2.4.2 Akzeptieren.....	31
3.2.4.3 Terminieren.....	31
4 Risikomanagement in Public Private Partnerships.....	32
4.1 Risikoidentifikation	32
4.1.1 Methoden zu Identifikation von Risiken	32

4.1.2	Kategorisierung	33
4.1.3	Risikokatalog	34
4.2	Risikobewertung	37
4.3	Risikoallokation	37
4.4	Risikobewältigung	38
5	Risikomanagement in der Praxis	40
5.1	Stadt Biel	40
5.1.1	Kurzbeschreibung des Projektes	40
5.1.2	Risikomanagement	42
5.1.3	Risikokatalog	43
5.1.3.1	Politische Risiken	43
5.1.3.2	Rechtliche Risiken	43
5.1.3.3	Finanzielle und wirtschaftliche Risiken	44
5.1.3.4	Planungs- und Projektrisiken	44
5.1.3.5	Konstruktions- und Leistungserstellungsrisiken	45
5.1.3.6	Betriebsrisiken	45
5.2	Gemeinde Emmen	45
5.2.1	Kurzbeschreibung des Projektes	46
5.2.2	Risikomanagement	47
5.2.3	Risikokatalog	48
5.2.3.1	Politische Risiken	48
5.2.3.2	Rechtliche Risiken	48
5.2.3.3	Finanzielle und wirtschaftliche Risiken	49
5.2.3.4	Planungs- und Projektrisiken	49
5.2.3.5	Konstruktions- und Leistungserstellungsrisiken	49
5.2.3.6	Betriebsrisiken	49
5.3	Erkenntnisse	50
5.3.1	Risikomanagement	50
5.3.2	Risikokatalog	50
5.3.3	Projektauftraggeber und Projektleiter	51
5.3.4	Externe Projektunterstützung	52
6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	53
6.1.1	Schlussfolgerungen	53
6.1.2	Empfehlungen	54
6.1.3	Risiken für das Management	55
7	Literaturverzeichnis	57
8	Quellenverzeichnis	58
8.1	Bund	58
8.2	International	58
8.3	Biel	58
8.4	Emmen	58
8.5	Private	58
9	Anhang	59

9.1	Interview-Leitfaden	59
9.2	Checkliste Projektrisiken.....	60
10	Selbstständigkeitserklärung.....	64
11	Über den Autor	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgrenzung PPP	15
Abbildung 2: Risikomanagement	20
Abbildung 3: Normative Verortung des Gewährleistungsstaates	24
Abbildung 4: Priorisierung von Risiken	29
Tabelle 1: Risiken im öffentlichen Sektor	28
Tabelle 2: PPP Risiken	36

Abkürzungsverzeichnis

bzw.	beziehungsweise
ev.	eventuell
d.h.	das heisst
NPM	New Public Management
PPP	Public Private Partnership
usw.	und so weiter
vrgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Anhangverzeichnis

Anhang 1: Interview-Leitfaden

Anhang 2: Checkliste Projektrisiken

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Schweiz blickt auf eine lange Tradition in der Zusammenarbeit Privatwirtschaft öffentlicher Hand zurück. Es ist keine Seltenheit mehr, dass eine Gemeinde die Kehrrichtabfuhr einem ortsansässigen Privatunternehmen übergibt oder dass ein Generalunternehmer aus der Region die Regie beim Bau von öffentlichen Gebäuden oder Strassen übernimmt.

Noch weitgehend unbekannt ist hierzulande eine neuere Form der Zusammenarbeit, die so genannte Public Private Partnership (PPP). Im nahen Ausland, insbesondere in England, aber auch in Deutschland und Frankreich, ist diese Art der Kooperation von öffentlicher Hand und privatwirtschaftlicher Unternehmung im Aufwind, es kann sogar von einem eigentlichen Trend gesprochen werden. Treibend für diese Projekte sind meist knappe finanzielle Ressourcen der öffentlichen Verwaltung und die unmittelbare Notwendigkeit, infrastrukturelle Investitionen zu tätigen. Es handelt sich bei bestehenden PPP-Projekten denn auch in den meisten Fällen um den privat finanzierten Bau und Betrieb von Infrastrukturanlagen der öffentlichen Hand.

Die meisten Kantone sind stark verschuldet und auch viele Gemeinden stossen an ihre finanziellen Grenzen, die Mittel der öffentlichen Hand werden generell knapper, während die Komplexität der staatlichen Aufgabenerfüllung zunimmt. In dieser Situation interessieren Vergleiche mit dem Ausland. Diese zeigen, dass PPP-Projekte eine 15-20% kostengünstigere Umsetzung ermöglichen können als andere Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Dies dürfte dazu führen, dass vermehrt auch öffentliche Körperschaften in der Schweiz PPP-Projekte in Erwägung ziehen. Aktuellstes Beispiel ist die Stadt Biel, die am 06. Oktober 2006 eine Ausschreibung unter dem Titel „Private Public Partnership PPP «Stades de Bienne»“ die Realisierung eines multifunktionellen Komplexes, inklusive Hotel und öffentlichen Sportanlagen, veröffentlicht hat. Auch die Gemeinde Emmen prüft zurzeit die Sanierung von Schulen und Altersheimen mittels einer PPP.

Die mangelnde Erfahrung mit PPP-Projekten in der Schweiz lässt viele Fragen offen: Können die Erfahrungen aus dem Ausland auf die Schweiz übertragen werden? Ist die direkte Demokratie hinderlich für PPP? Was geschieht, wenn der private Partner einer PPP nach einigen Jahren in Konkurs geht? Sind die komplexen Verträge und langfristigen finanziellen Verpflichtungen geeignet für eine Volksabstimmung? Was geschieht bei schlechter Leistungserfüllung nach 15 Jahren bei einer Laufzeit von 30 Jahren? Können die Versprechungen betreffend Einsparungen effektiv eingehalten werden? Zahlt nicht das lokale Gewerbe die Rechnung für diese Einsparungen und hat das nicht mittelfristig tiefere Steuereinnahmen zur Folge? Können diese hier beispielhaft genannten vielfältigen Risiken in den PPP-Projekten überhaupt zufriedenstellend berücksichtigt werden?

Das Thema Risikomanagement im öffentlichen Sektor steckt noch in den Kinderschuhen, wie auch der Blick auf die (praktisch) inexistente Literatur zu diesem Thema zeigt. Auf der konkreten Handlungsebene wirken sich wohl das traditionell eher reaktive Verhalten von Politik und Verwaltung ebenso nachteilig aus wie unklare Ziele bzw. häufig wechselnde Ziele sowie unklare Verantwortlichkeiten und Konsequenzen. Man begegnet Risikomanagement typischerweise nur punktuell und unter dem Aspekt der Schadensabwehr wie z.B. in Bezug auf die Sicherheit von Kernkraftwerken oder dem Hochwasserschutz.

Die in Literatur und Praxis bestehenden Empfehlungen und Standards richten sich hauptsächlich an die privatwirtschaftliche Unternehmensführung und beschränken sich meist auf die Beschreibung eines operativen Risikomanagementprozesses und dessen Einbettung in ein Managementsystem. Durch diese Fokussierung auf die privatwirtschaftliche Unternehmung orientiert sich die Risikobetrachtung klar am übergeordneten unternehmerischen Ziel der Gewinnerwirtschaftung. Die so gewonnenen Erkenntnisse können jedoch nicht ohne weiteres auf den öffentlichen Sektor übertragen werden. Die öffentliche Hand arbeitet grundsätzlich nicht gewinn-, sondern aufgaben-, wirkungs- und leistungsorientiert. Der Wert einer konkreten Leistung wird politisch ausgehandelt, das übergeordnet angestrebte Ziel ist der Erhalt und die Verbesserung des Gemeinwohls.

Es ist zudem zu berücksichtigen, dass der Handlungsspielraum des öffentlichen Sektors gesetzlich definiert ist. Es existiert kein eigentliches Marktumfeld, dafür ein breites politisches Spannungsfeld. Zahlreiche Stakeholders wollen mit einbezogen und zufrieden gestellt werden. Kann aufgrund der bekannten Erkenntnisse überhaupt ein Modell für ein Risikomanagement im öffentlichen Sektor formuliert werden?

1.2 Zielsetzung

Die vorliegende Arbeit setzt sich zum Ziel, der Problematik des Risikomanagements im öffentlichen Sektor am aktuellen Beispiel der Public Private Partnership nachzugehen und grundsätzliche Erkenntnisse in Bezug auf Risiken zu gewinnen.

Dazu werden in einem ersten Schritt Überlegungen zum Umgang mit Risiken im öffentlichen Sektor angestellt. Der Schwerpunkt liegt sodann auf der Bedeutung des Risikomanagements in der Initialisierungsphase eines Public Private Partnership Projektes. In dem frühen Projektstadium werden die essentiellen Weichenstellungen getroffen, wird der Grundstein für ein gutes Gelingen gelegt. Es ist dabei von Interesse, ob der Charakter einer PPP spezielle oder neuartige Risiken zur Folge hat und ob sich daraus besondere Anforderungen an das Risikomanagement ergeben.

Die im Laufe der Arbeit gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnisse werden zu Thesen verdichtet und in einem dritten Teil der Arbeit zwei Beispielen aus der Praxis gegenüber gestellt. Die Begegnung der theoretischen Erkenntnisse mit (einem Auszug) der praktischen Wirklich-

keit soll die Überprüfung der Erkenntnisse ebenso ermöglichen wie eine kritische Würdigung der aktuell laufenden Projekte.

Für den Diskurs über Risiken und Risikomanagement im öffentlichen Sektor ist es wichtig, eine Klärung der Begrifflichkeiten vorzunehmen. Diese soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit den weiteren Ausführungen voran gestellt werden und eine Adaption der verbreiteten Positionen auf den Untersuchungsgegenstand ermöglichen. Diese Klärung soll dabei grundlegend zum Verständnis der Thematik beitragen.

1.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Aus der Konzentration auf das Risikomanagement im öffentlichen Sektor am konkreten Beispiel einer Public Private Partnership ergeben sich verschiedene Abgrenzungen. So ist es nicht das Ziel der vorliegenden Arbeit, eine detaillierte Analyse der Vor- und Nachteile einer Public Private Partnership im Vergleich zu anderen Formen der öffentlich-privaten Kooperation vorzunehmen. Aspekte wie Organisation oder Aufbau einer PPP werden nur insoweit behandelt, als dass die entsprechenden Risiken und der Umgang mit diesen von Interesse sind.

Die finanziellen Implikationen werden im Hinblick auf die wirtschaftlichen Risiken betrachtet, eine Überprüfung des verschiedenen Quellen erwähnten Einsparungspotential von bis zu 20% wird nicht vorgenommen¹. Die Sicht der privaten Anbieter wird nur soweit einbezogen, als sie für das Risikomanagement der öffentlichen Hand wesentlich ist.

Aufgrund der für die Verwaltung weitgehend neuen Materie des Risikomanagements und der in der Schweiz noch recht unbekannt Form der PPP wird in Kapitel 2 eine Klärung der zentralen Begrifflichkeiten vorgenommen. Im Rahmen dieser Klärungen werden ebenfalls Abgrenzungen vorgenommen.

1.4 Einordnung des Themas im wissenschaftlichen Diskurs

Die Suche nach Unterlagen zum Thema ‚Risikomanagement und öffentliche Verwaltung‘ ist in schweizerischen Bibliotheken wenig ertragreich. Es finden sich zwar einige wenige Veröffentlichungen zu den Themen Risiko und Risikomanagement in Bezug auf konkrete Fragestellungen (z.B. Gentechnologie), jedoch praktisch keine Grundlagenliteratur oder gar Anzeichen eines wissenschaftlichen Diskurses. In allgemeinen Publikationen zu Fragen der Staats- und Verwaltungsführung wird das Thema Risikomanagement – wenn überhaupt – dann ebenfalls nur sehr stiefmütterlich behandelt.

Ein wenig besser sieht es hinsichtlich Public Private Partnership aus. Wegen des grossen Erfolgs dieser im angelsächsischen Raum entwickelten Form der staatlich-privaten Kooperation

¹ Bolz (2005): S. 6

in Ländern wie Deutschland oder England hält dieses Thema auch in der Schweiz langsam Einzug². Bücher wie die auch im Rahmen dieser Arbeit verwendete Grundlagenstudie zu Public Private Partnership in der Schweiz³ helfen, das Verständnis für die Thematik zu vertiefen und den Dialog vorwärts zu treiben. Es lässt sich jedoch feststellen, dass auch im Rahmen dieser Thematik die Fragestellung des Risikomanagements nicht sehr ausgeprägt aufgegriffen wird.

Gerade mit Blick auf aktuelle Herausforderungen wie z.B. den Bau der NEAT-Alpentransversale ist es nicht so recht nachvollziehbar, wieso Fragen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement im öffentlichen Sektor nur am Rande behandelt werden. Dies hat jedenfalls zur Folge, dass einige, für diese Arbeit grundlegende Literatur aus dem – vor allem angelsächsischen – Ausland stammt.

1.5 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wird aufgrund einer Literaturrecherche das Thema eingegrenzt und die Begrifflichkeiten des Risikomanagements und der Public Private Partnership geklärt. Die Auswahl der Begriffe soll mit Blick auf den öffentlichen Sektor erfolgen. In einem zweiten Schritt sind die wesentlichen Elemente eines Risikomanagements im öffentlichen Sektor im Allgemeinen sowie in Public Private Partnership Projekten im Besonderen zu formulieren.

Die so gewonnenen Erkenntnisse werden in der Folge anhand zweier konkreter, aktueller Beispiele überprüft. Dazu wurde Kontakt zu Public Private Partnership Projekten in der Schweiz gesucht, die sich in einem möglichst frühen Stadium befinden sollten. Freundlicherweise haben sich die Projektauftraggeber der Städte Biel und Emmen dazu bereit erklärt, im Rahmen eines Interviews zum Thema Risikomanagement Auskunft zu geben. Die Gegenüberstellung der wissenschaftlichen Erkenntnis mit der Praxis soll eine kritische Überprüfung beider Seiten ermöglichen und den Blick auf die Fragestellung komplettieren.

² Schmutz/Müller/Barodte (2006): S. 23f.

³ Bolz, Urs (Hrsg.) (2005): Public Private Partnership in der Schweiz. Schulthess, Zürich 2005

2 Begriffsklärung

Ziel dieses Kapitels ist, die zentralen Elemente und Begriffe, welche im Rahmen dieser Arbeit verwendet werden, einzuführen. Diese werden erklärt und im Fokus auf den öffentlichen Sektor greifbar gemacht. Zudem werden grundlegende Überlegungen zur Problematik angestellt und wichtige Klärungen und Abgrenzungen vorgenommen.

Es ist anzumerken, dass keine einheitliche Verwendungen der Begriffe in der Literatur auszumachen ist. Eigentliche Widersprüche sind zwar nicht anzutreffen, der Wortgehalt unterscheidet sich jedoch von Autor zu Autor. Der Fokus der einzelnen Werke ist zudem selten deckungsgleich, so dass erst ein umfassender Blick die Gesamtheit der Thematik aufzeigen kann. Die folgenden Erläuterungen nehmen die zentralen Aussagen der verwendeten Literaturquellen auf und verbinden deren Gehalt zu einem für diese Arbeit gültigen Kondensat, welches sich für eine weitere Verwendung empfiehlt.

2.1 Public Private Partnership

Die „öffentlich-private Partnerschaft“ zeigt sich heute als unstrukturierter Sammelbegriff für eine Vielzahl unterschiedlicher, wechselseitiger Beziehungen zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Partnern⁴. In diesem Sinne gibt es nicht *die* Public Private Partnership. Allen Ausprägungen gemeinsam ist, dass es um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geht. Es lassen sich zudem folgende Elemente festhalten, die in ihrer Summe die Public Private Partnership von anderen Formen der Kooperation von öffentlicher Hand und privaten Partnern unterscheiden und insoweit als zentrale Merkmale einer PPP gelten:

- mindestens ein öffentlicher und ein privater Partner
- kompatible bzw. meist komplementäre Ziele des öffentlichen und des privaten Partners
- Einsatz von öffentlichen und privaten Ressourcen
- Bildung einer Verantwortungsgemeinschaft
- Bereitstellen einer wirtschaftlichen Leistung
- Ressourcenbündelung in einem komplexen Leistungsaustausch
- Handlungsspielraum in der Ausgestaltung des Leistungsaustausches
- hoher und kontinuierlicher Abstimmungsbedarf
- langfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit
- Risikoteilung

Als typische Ausgestaltungen können die Beschaffungs- und die Aufgabenerfüllungs-PPP angesehen werden. Die Form der Aufgabenerfüllung als Public Private Partnership ist als qua-

⁴ Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Akintoye/Beck/Hardcastle (2003): S.3ff.; Bertelsmann Stiftung/Clifford Chance Pünder/Initiative D21 (2003): S. 9ff; Bolz (2005): S. 13ff.; Budäus (2003): S. 213-233; EU-Kommission (2003): S. 16ff.; Merna(2003): S. 13ff.; Thom/Ritz (2003): S. 11ff.

lifizierte partnerschaftliche Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu verstehen. Die Entstehung einer Public Private Partnership setzt voraus, dass öffentliche und private Partner jeweils von ihnen kontrollierte Ressourcen in einen gemeinsamen Verbund einbringen, um bestimmte Ziele oder Interessen zu fördern und zu unterstützen. Dabei gehen die Partner davon aus, dass sich die individuellen Ziele und Interessen durch eine Kooperation besser erreichen lassen als durch individuelle, isolierte Aktivitäten.

Die PPP ist deshalb nach funktionalem Begriffsverständnis die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, bei der die erforderlichen Ressourcen von den Partnern und Partnerinnen zum gegenseitigen Nutzen (oft) in einer gemeinsamen Organisation geregelt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner optimal verteilt werden.

Die folgende Abbildung zeigt unterschiedliche Kooperationsformen auf und ordnet die Public Private Partnership entsprechend ein.

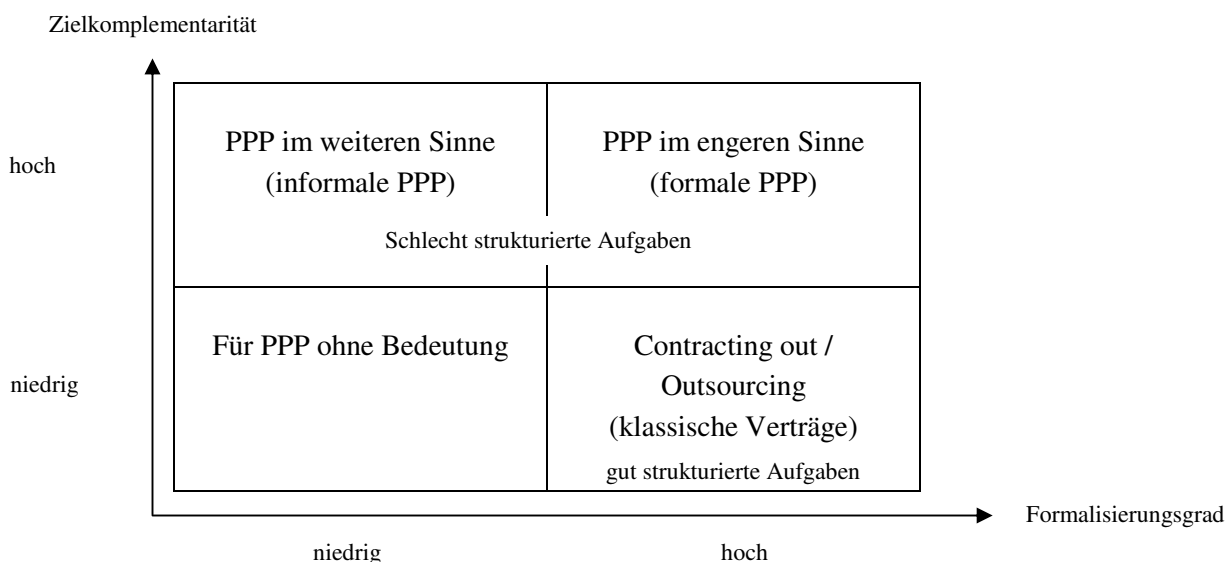


Abbildung 1: Abgrenzung PPP

Charakterisierend für die Public Private Partnership im engeren Sinne gelten demnach:

- Das gemeinsame Kooperationsziel soll durch eine formale Gesellschaft erreicht werden;
- die Beziehung zwischen den Partnern ist durch eine Gesellschaftsstruktur organisatorisch formalisiert und
- die Verfügbarkeit und Kontrolle über die von den Partnern in die PPP eingebrachten Ressourcen wird mit institutionell geregelten Kompetenzen an die Gesellschaft übertragen.

Für eine Public Private Partnership im weiteren Sinne gilt, dass

- die Beziehung zwischen den Akteuren nicht oder nur wenig formalisiert ist;

- das Beziehungsgeflecht komplex und stark individualisiert ist;
- das Kooperationsziel allgemein und relativ offen ist;
- es grosse Spielräume für individuelle Gestaltung und Ziele gibt und
- die Kontrolle über die eingebrachten Ressourcen bei den jeweiligen Partnern bleibt und von diesen jederzeit aus der PPP wieder abgezogen werden kann.

Zur weitergehenden Abgrenzung von anderen Formen der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung mögen folgende Überlegungen helfen:

- Im Rahmen der materiellen Privatisierung verzichtet das Gemeinwesen auf eine öffentliche Aufgabe und überlässt die Leistungserbringung der Privatwirtschaft.
- Bei einer formellen Privatisierung wird die öffentliche Aufgabe zwar durch ein privatwirtschaftliches Unternehmen wahrgenommen, dieses verbleibt jedoch im Besitz des Gemeinwesens (Bsp. SBB, Swisscom).
- Die Verwaltung bindet bei einem Contracting Out Private zur die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf vertraglicher Ebene mit ein. Die Steuerungsverantwortung bleibt aber weiterhin auf der öffentlichen Seite. Die Grenzen insbesondere zur Aufgabenerfüllungs-PPP sind hier fließend.
- Mittels Vertrag werden bei einem Outsourcing öffentliche Aufgaben an Private übertragen. Wird diese Zusammenarbeit qualifiziert und langfristig, kann das Grundlage für eine Public Private Partnership bilden.

Definitionen sind wichtig und auch vorzunehmen aber es muss bedacht werden, dass die Gefahr einer zu engen bzw. zu weiten Begriffsdefinition besteht. Eine zu enge Definition kann zur Folge haben, dass wichtige neue Ideen in klassischen Bereichen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung vom Begriff PPP ausgeklammert werden. Eine zu weite Umschreibung hingegen verunmöglicht es, PPP vernünftig zu fassen und zu kommunizieren. PPP ist nicht ein geschlossenes, streng wissenschaftlich definierbares System, sondern ein Bündel von Massnahmen im breiten Feld zwischen staatlicher Aufgabenerfüllung und materieller Privatisierung. PPP ist denn auch weniger ein Instrument oder eine Methode, als vielmehr ein Problemlösungsansatz, geprägt von einer neuen Kultur und einem starken Kosten- und Leistungsbewusstsein der öffentlichen Hand. International sind die wichtigen Merkmale von PPP herausgearbeitet und im Wesentlichen unbestritten. Gemäss Budäus muss letztlich jedoch jedes Land selber versuchen, im Kontext der eigenen politischen Geschichte und Rechtsordnung das Konzept PPP für sich operationell zu machen.

2.2 Risiko

Die Verwendung des Risikobegriffs in der Literatur zeigt, dass sich dessen Bedeutung nicht nur auf eine Dimension beschränken lässt⁵. Als offenste und in der Mehrschichtigkeit auch treffendste Beschreibung kann folgende gelten: *Ein Risiko ist ein mögliches künftiges Ereignis, welches zu unerwünschten Folgen führen kann.* In der Literatur trifft man auch auf die

⁵ Fone/Young (2000): S. 2ff.; Her Majesty's Treasury (2004): S. 1ff., Rohrberg (2003): S. 5ff.

Einschätzung einer Chance als positives Risikopotential und einer Gefahr als negatives Risikopotential. Diese Position wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht vertreten.

Bevor etwas zu einem Risiko wird, ist es ein Ereignis, das mit einer gewissen (Un-)Sicherheit eintreten wird. Der Eintritt des Ereignisses ist grundsätzlich wertfrei, kann jedoch in Zusammenhang mit einem konkreten Ziel, das dadurch möglicherweise gefährdet wird, zum negativ bewerteten Risiko werden. Somit wird erst durch subjektive Zielsetzungen und Erwartungen die wertneutrale Unsicherheitssituation zur Risikosituation. Das wertfreie (möglicherweise eintretende) Ereignis wird durch das Vorhandensein bestimmter Zielvorstellungen, deren Erreichen mit Unsicherheit behaftet ist, zum Risiko.

Eine Risikosituation kann somit ganz allgemein dadurch charakterisiert werden, dass das künftige Eintreten von Ereignissen nicht sicher determiniert und bekannt ist und lediglich mehr oder weniger sichere Vorstellungen über das Eintreten mehrerer möglicher Ereignisse und deren Folgen existieren. Es droht also die Gefahr einer negativen Abweichung des tatsächlich erreichten Ergebniswertes vom erwarteten Ergebniswert und damit die Möglichkeit eines Schadens oder Verlustes als Konsequenz bestimmten Verhaltens oder Geschehens.

2.3 Risikowahrnehmung

Risiko ist ein soziales Konstrukt. Ein Risiko wird individuell wahrgenommen; jeder Mensch entscheidet für sich, was ein Ereignis zu einem Risiko macht. Die jeweiligen Wahrnehmungen sind verschieden, weil sie durch Wertsysteme beeinflusst werden, also durch Einstellungen, Urteile, Gefühle, durch den kulturellen Hintergrund, persönliche Erfahrungen, Glaubenssätze usw.⁶. Unterschiedliche Risiken haben für verschiedene Leute unterschiedliche Bedeutung. Einige Risiken werden sogar für dieselben Leute zu verschiedenen Zeiten in ihren Leben oder unter verschiedenen Umständen unterschiedliche Bedeutung haben.

Risikowahrnehmung ist deshalb ein weites Feld und von beträchtlichem Interesse für die Verhaltenspsychologie. Es sollte deshalb nicht allzu sehr auf mathematische Modelle betreffend Risikoeinschätzung abgestellt werden; es ist vielmehr starkes Gewicht auf die Risikokommunikation zu legen.

Das professionelle Management von Risiken ist mit der Problematik der menschlichen Risikowahrnehmung konfrontiert. Angesichts der Vielzahl von Ansichten über Risiken soll es dazu befähigen, möglichst unbeeinflusst von einem eigenem, persönlichen Risikowertesystem entsprechend dem jeweiligen Empfänger zu kommunizieren und die gewünschten Botschaften zu vermitteln. Für ein gutes Gelingen eines PPP-Projektes ist diese Fähigkeit von zentraler Bedeutung.

⁶ Vgl. Akintoye/Beck/Hardcastle (2003): S. 97ff.; Her Majesty's Treasury (2004): S. 16; Romeike (2004): S. 117f.

Die Berücksichtigung der Risikowahrnehmung ist für das Risikomanagement äusserst wichtig. Nicht zuletzt hat sich die Kommunikation mit den Stakeholdern daran zu orientieren. Risikowahrnehmung kann nicht theoretisch eruiert werden, sondern muss im direkten Kontakt mit den potentiell von Risiken tangierten Personen und Personengruppen sichtbar gemacht werden.

2.4 Risikobereitschaft

Die Risikobereitschaft misst, wie viel Risiko eine Organisation oder eine Gemeinschaft eingehen will⁷. Sie gibt an, wie die Relation zwischen Risiko und erwartetem Ertrag eingeschätzt wird. Bei einer Einzelperson wird dies durch das subjektive Empfinden und die persönliche Risikoaversion beeinflusst. Wie aber verhält es sich in komplexen Organisationen wie z.B. dem Staat?

Da die Risikobereitschaft keinen statischen Wert darstellt, ist sie bezogen auf die zur Frage stehende Situation (z.B. PPP Projekt) im öffentlichen Diskurs stets aufs Neue zu eruiieren. Verschiedenste Einflüsse wie z.B. Expertenberichte oder einzelne, schicksalhafte Ereignisse beeinflussen die Risikobereitschaft der politischen Ebene und des Stimmvolkes. Wesentlichen Einfluss nimmt der in Aussicht gestellte Nutzen einer erfolgreichen Zielerreichung.

Es ist davon auszugehen, dass eine Gemeinschaft weniger das Risiko selbst scheut als vielmehr dessen mögliche negativen Auswirkungen. Dies impliziert, dass sie ähnlich wie das Individuum nur so lange risikoscheu ist, wie sie einen Besitzstand zu wahren hat. Dagegen wäre sie äusserst risikobereit, wenn sie sich in einer Verlustposition befindet und nun hofft, den drohenden Verlust durch einen hohen und riskanten Einsatz doch noch abwenden zu können. Dies zeigt, dass die Bewertungen von Nutzen und Gefahren ebenfalls keine statischen Grössen sind, sondern starken Schwankungen unterworfen sein können. Dies macht deutlich, dass bei einem kleinen versprochenen Nutzen die Risikobereitschaft entsprechend klein bleiben wird.

Es ist essentiell, die Risikobereitschaft einer Gemeinschaft im Rahmen eines Risikomanagements zu berücksichtigen; denn Entscheidungen in Bezug auf zu treffende Managementmassnahmen sind nur dann optimal, wenn sie in der Abwägung des annehmbaren Risikos getroffen werden. Dazu ist es nötig, die (finanziellen oder anderen) Kosten für die Begrenzung des Risikos denjenigen Kosten gegenüber zu stellen, die das Risiko beim Eintreten voraussichtlich verursachen würde. Die Herausforderung ist es, eine für (möglichst) alle Stakeholder akzeptable Balance zu finden.

Mit Blick auf den Nutzen einer Zielerreichung fragt sich, inwiefern die Gemeinschaft bereit ist, etwas anderes dagegen einer potentiellen Gefährdung auszusetzen. In diesem Sinn geht es um den Vergleich zwischen dem erhofften Nutzen und den potentiellen Risiken. Es gilt sich

⁷ Vgl. INTOSAI (2004): S. 27f., 71; Her Majesty's Treasury (2004): S. 23ff., Romeike (2004): 103