

1 Public Private Partnerships für Wirtschaftsförderung unter dem Blickwinkel der Raumentwicklung

»There is no such thing as a free lunch.« Diese Worte wurden populär durch den Wirtschaftsnobelpreisträger Milton Friedman. Im Kern bedeuten sie, dass in einer arbeitsteiligen und komplexen Wirtschaftswelt letztlich alle Aktivität – ökonomisch gesprochen aller Konsum – einen Preis aufweist, den es zu entrichten gilt. Der Konsument ist sich häufig nicht bewusst, dass Güter und Dienstleistungen, die einem »kostenlos« angeboten werden, am Schluss über Umwege doch von ihm selbst zu bezahlen sind.

Genauso verhält es sich mit der Debatte um »Public Private Partnership« (PPP). Beliebte, weil populäre PPP-Projekte sind neue Fußballstadien. Ein großzügiger Investor verspricht beim Bau eines multifunktionalen Einkaufszentrums gleich ein Fußballstadion als »Mantelnutzung« mit zu erstellen. Die öffentliche Hand übereignet dem Investor das gewünschte Grundstück zu sehr vorteilhaften Konditionen und erhält als Gegengeschäft das Fußballstadion übereignet. Doch Fußballspielen gibt es nicht zum Nulltarif. Der Steuerzahler berappt das Betriebsdefizit der Stadionbetreibergesellschaft, trägt die erhöhten Sicherheitsaufwendungen der Polizei sowie die Verkehrsstaukosten, die durch den gestiegenen Einkaufs- und Freizeitverkehr entstehen.

Was ist daraus zu lernen? Erstens gilt es, das Prinzip von PPP zu verstehen, und zweitens, PPP sachgerecht anzuwenden. Dieser Beitrag zeigt im Folgenden zuerst, wie man PPP definieren und in welchen Themenfeldern PPP eingesetzt werden kann. Der Schwerpunkt liegt auf der kritischen Betrachtung von PPP in der Wirtschaftsförderung, die sich vor allem im lokalen und regionalen Rahmen gerne auf neuartige, »heilversprechende« Konzepte stürzt.

1.1 Was ist Public Private Partnership?

Wegleitend für die Beantwortung der Frage, was man unter Public Private Partnership verstehen soll, ist der Grundtatbestand, dass es bei PPP immer um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geht.

Partnerschaftliche Projekte zwischen Staat und Privatwirtschaft sind nichts Neues. Doch seit mehr als zehn Jahren wird in Mitteleuropa PPP zunehmend als strategische Alternative zur rein öffentlichen Aufgabenerfüllung diskutiert (vgl. Hoepfner/Gerstlberger 2003; Ruegg et al. 1994). Global tätige Wirtschaftsberatungsunternehmen wie PriceWaterhouseCoopers (PWC) richten ihre Beratung öffentlicher Institutionen auf das attraktive Thema aus: »Die Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden zeigen, dass PPP-Projekte – gut

durchgeführt – Einsparungen von bis zu 20 Prozent ermöglichen« (vgl. Bolz 2005).

PPP kann grundsätzlich eine breite Palette von Ausprägungen annehmen, die von einem sehr weichen Verständnis der Kooperationspartner untereinander bis zu hochformalisierten Varianten reicht. Die folgende Übersicht zeigt diese Spannweite auf:

Public Private Partnership					
Weichere Interpretation			Härtere Interpretation		
PPP als Handlungskonzept		PPP als Projekt	PPP als Institution		
Funktiona- listische Orientierung	Normative Orientierung	Informelle Zusammen- arbeit	Formali- sierte Zusammen- arbeit	Gemischt- wirtschaftli- che Zusam- menarbeit	Gemischtwirt- schaftliche Gesellschaft
»Machbar- keit«	»Wünsch- barkeit«	»Hand- schlag«	»Vertrag«	»Zusammen- kunft«	»Rechts- träger«

(Quelle: in Anlehnung an Kirsch/Lohmann 1999)

Eine eher eng gefasste Definition von Public Private Partnership bezeichnet Verträge zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen, die gemeinsam Infrastruktur und andere Dienstleistungen erstellen oder betreiben. Dabei lassen sich drei vertragliche Formen von PPPs unterscheiden:

- Erbringen von Dienstleistungen durch Private,
- Delegieren von Managementaufgaben,
- Bau und Betrieb durch Private.

Die Diskussion um den Einsatz von PPP in der Wirtschaftsförderung macht allerdings rasch klar, dass PPP mehrere Gesichter hat. Es scheint daher angebracht, nach den unterschiedlichen Argumentationsebenen für PPP zu fragen. Hier lassen sich folgende Themen erkennen:

- Einsatz von PPP mit der Hoffnung auf *Kostenersparnis*.
- *Leere Kassen* der öffentlichen Hand lassen den letzten Strohalm PPP ergreifen.
- Das Zusammenspiel von Staat und privater Wirtschaft lässt auf einen *Zeitgewinn* in der Realisierung eines Vorhabens hoffen.
- Das selbe Zusammengehen in PPP kann einen *Know-how-Gewinn* für die öffentliche Hand erbringen.
- Die öffentliche Hand versucht sich im *Outsourcing* ihrer öffentlicher Aufgaben.
- Umtriebige Exekutivpolitiker sehen in PPP eine Chance zur *Umgehung der legislativen Einflussnahme* und
- *erhalten sich ihren diskretionären Handlungsspielraum* durch PPP.

Allgemein werden die größten Anwendungspotenziale von PPP in folgenden Themenfeldern gesehen:

- Hochbau (Bildungs-, Gesundheits-, Kultur- und Sportinfrastrukturen etc.),
- Verkehr (Strassen, Schienen etc.),
- Standortentwicklung und -förderung (Ansiedlungs-, Gründer-, Innovationsförderung etc.),
- E-Government (Betreiben von modernen Leistungssystemen).

Die teilweise vollmundigen Versprechungen über erzielbare Effizienzgewinne bzw. Kostensenkungen zielen denn meist auch auf die hardwareorientierten Anwendungsfelder und weniger auf die softwarelastigen Aktivitäten wie Standortentwicklung und Standortförderung, Wirtschaftsförderung und Standortmanagement. Diese Felder funktionieren als weichere Instrumente der kooperativen Entwicklung zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen sowie zivilgesellschaftlichen Institutionen.

Es stellen sich daher in der Folge dieses Beitrages zwei Fragen:

- Worauf soll heute »Standort- und Wirtschaftsförderung« antworten?
- Unter welchen spezifischen Bedingungen kann PPP bei der Standort- und Wirtschaftsförderung erfolgreich und sinnvoll eingesetzt werden?

Beginnen wir mit der ersten Überlegung zum Handlungskontext des Einsatzes von PPP: Welche neuen Herausforderungen stellen sich?

1.2 Standortwettbewerb als Wettstreit von standortgebundenen Produktionsfaktoren um mobile Faktoren

Die Internationalisierung der Wirtschaftsverflechtungen bedeutet eine Ausweitung der räumlichen Wirkungsebene. Diese Maßstabsausweitung oder »Rescaling« (vgl. Brenner 1999) bringt neue räumliche Hierarchien und funktionale Arbeitsteilungen mit sich. Eine grundlegende Facette ist der räumlich ausgeweitete Wettbewerb zwischen Standorten. Standortwettbewerb ist definiert als Wettstreit von standortgebundenen Produktionsfaktoren um mobile Faktoren, der sich um fünf zentrale Faktoren dreht:

- Konkurrenz um Sachkapital, um produktive Investitionen privater Unternehmen,
- Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte,
- Konkurrenz um erwünschte öffentliche Investitionen (z.B. Hochschulen, Infrastruktur wie der Transrapid),
- Konkurrenz um intakte Umwelt, um Verschonung von unerwünschten öffentlichen Investitionen (z.B. Müllverbrennung, Endlagerstätten; Transrapid),
- Konkurrenz um Aufmerksamkeit, »Leuchttürme« und Image.

Richard Florida fasst das Phänomen des internationalen Wettbewerbs um die attraktivsten Standorte zusammen in der Formel der drei Ts: Entscheidend für die Zukunftsfähigkeit von Standorten sind die drei Hauptfaktoren »Technology, Talent, Tolerance« (vgl. Florida 2002). Die Fachliteratur anerkennt zunehmend die Tendenz, dass bei ähnlich hochwertigen Standorten am Schluss »weiche Standortfaktoren« das Zünglein an der Waage spielen: rasche Bewilligungsverfahren, Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Hand, »lernende Regionen« oder Regional- und Landschaftsparks, die sich durch eine kooperative Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren auszeichnen. In jüngerer Zeit ist die wachsende Bedeutung von wissensorientierten Wirtschaftstätigkeiten ins Bewusstsein gerückt. Als Wissensökonomie beschrieben umfassen diese Tätigkeiten einen wachsenden Anteil an Arbeitsplätzen, Beschäftigten und Wertschöpfung einer Volkswirtschaft. Räumliche Nähe bzw. der Zugang zu Einrichtungen der Wissensproduktion und des Wissenstransfers spielt eine zentrale Rolle für das Verständnis der beinahe unbemerkt ablaufenden Veränderung der Raumstruktur. Urbane »Hubs« und Metropolregionen europäischen Zuschnitts können sowohl als Folge als auch als Antwort dieser wissensgetriebenen Entwicklung verstanden werden (vgl. Thierstein et al. 2006).

Die tief greifende Wirkung der sich ausbreitenden Wissensökonomie lässt sich in folgende These fassen. Die Raumstruktur verändert sich unbemerkt. Die wachsende Bedeutung von wissensintensiven Tätigkeiten in der Wirtschaftswelt verändert die Raumstruktur langsam und unmerklich. Es entsteht eine neue räumliche Hierarchie von Wertschöpfungssystemen und damit eine Rekonzentration auf Kompetenzzentren. Der Maßstab der Europäischen Metropolregionen spielt im internationalen Standortwettbewerb um Aufmerksamkeit und um die »drei Ts« eine entscheidende Rolle als zentrale »Kompetenzhubs«. Dort werden die Wirkkräfte zwischen der international ausgerichteten Wissensökonomie und den lokalen innovativen Milieus übersetzt.

Diese »Raumentwicklung im Verborgenen« (Thierstein et al. 2006) mit ihrer re-konzentrierenden Wirkung der Wissensökonomie ist eingebettet in einen weiteren säkularen Trend mit gravierenden Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Leistungserbringung der öffentlichen Hand. Die Wohlfahrtsgesellschaften Westeuropas haben unter anderen Erfolgen auch eine »Demokratisierung« der flächenbezogenen öffentlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen erzeugt. Die Versorgung in der Fläche wurde zu einem »Grundrecht« und zu einer Selbstverständlichkeit für die Bewohnerinnen und Bewohner unserer Staaten. Heute zeigt sich deutlich, dass die Wertschöpfungsüberschüsse unserer Volkswirtschaften geringer werden. Dabei öffnet sich zunehmend die Schere zwischen dem Bedarfen zusätzlichen Zukunftsinvestitionen in hochwertige Bildung, Innovation und Infrastrukturen, die alle erhebliche Finanzmittel verlangen. Gleichzeitig wächst der Ruf nach Mitteln für den Unterhalt und die Erneuerung des gesellschaftlichen Kapitalstocks, der während der letzten Jahrzehnte aufgebaut wurde. Die dauerhaft knappen öffentlichen Haushalte verlangen daher stärker nach strategisch orientierter Mittelallokation. Dies fordert den bisherigen Politik-

prozess heraus, der auf kurzfristige Umverteilung konditioniert ist. Investitions- und Unterhaltsmittel müssen konsequenter auf die entwicklungsstärkeren räumlichen Wertschöpfungssysteme konzentriert werden. Diese Herausforderung kann positiv formuliert als »Smart Shrinking« bezeichnet werden.

Mit »Smart Shrinking« bezeichne ich eine längerfristige Raumentwicklungsstrategie, die eine lose Analogie zur Unternehmenswelt aufweist, wo der Turnaround von Firmen häufig in geschrumpfte, aber neu positionierte und erfolgreiche Unternehmen ausmündet. Diese haben eine an Marktumfeld und Kernkompetenzen angepasste Größe, eine mittlere technologische Spezialisierung und setzen auf qualifiziertes Humankapital. Die öffentliche Hand muss zudem Standortentwicklung und Standortmanagement als strategische Querschnittsaufgabe begreifen. Die Mittelrekonzentration bevorteilt kompakte, vernetzte Standorte, die sich um gute Erreichbarkeit und urbane Qualitäten kümmern. Dabei gelten polyzentrische Metropolregionen und hochzentrale, urbane Kompetenzstandorte als die potenziellen Gewinner dieser räumlichen Rekonfiguration.

Vor dem oben geschilderten Hintergrund gilt die Hypothese, dass Wirtschaftsförderung nur noch Wirkung entfalten kann, wenn sie sich als Teil von Standortmanagement und Raumentwicklungspolitik begreift. Standortmanagement bezeichnet dabei den Prozess der horizontalen und vertikalen Koordination von raumwirksamen sektoralen Politikfeldern auf eine Weise, dass auf den heute entscheidenden räumlichen Maßstabebenen erwünschte, langfristig tragfähige Ergebnisse entstehen können.

Nachdem dargelegt wurde, in welchem Handlungskontext das Konzept von PPP geeignete Antworten liefern kann, soll im Folgenden ausgeführt werden, unter welchen spezifischen Bedingungen PPP bei der Standort- und Wirtschaftsförderung sinnvoll eingesetzt werden kann.

1.3 Anwendungsmöglichkeiten von PPP in Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung

»Structure follows strategy!« Die Wahl eines Zusammenarbeitsmodells zwischen Staat und Privatunternehmen hat nur Erfolg, wenn es in Funktion der gewählten Strategie steht. Dabei darf PPP nicht als Erfolgsgarant betrachtet werden, um anderweitige Versäumnisse auszubügeln. PPP bedeutet vielmehr bewusste Allokation von Risiken auf jeden beteiligten Partner. PPP heißt Bündelung von knappen Ressourcen auf der geeigneten räumlichen Maßstabebene. PPP kann heute als eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Standortentwicklung und Standortmanagement betrachtet werden.

Damit PPP richtig eingesetzt werden kann, soll man sich die drei konzeptionellen Ansätze von Standortentwicklung vor Augen führen. Standorte können heute entwickelt werden durch:

- »Prozess«: Entwicklungen werden durch Zielvorgaben und Management komplexer Planungsprozesse vorangetrieben. Im Zentrum steht die Bündelung finanzieller Mittel und operativer Kräfte im Hinblick auf eine mittelfristige Realisierung. Beispiele sind etwa die Umnutzung des ehemaligen Flughafens München-Riem in eine neue Messestadt und ein neues Stadtquartier München-Riem.
- »Projekt«: Entwicklungen werden durch bauliche, wirtschaftliche und kulturelle Projekte umgesetzt. Mittels Qualitätskriterien werden hochwertige Projekte unter einem übergeordneten Leitthema ausgewählt. Beispiele sind etwa die »Internationalen Bauausstellungen IBA« »Hannover Impuls«, »dortmund-project« oder die REGIONALE.
- »Event«: Punktuelle, zeitlich befristete Veranstaltungen werden genutzt, um zentrale Themen der Stadt- und Regionalentwicklung einer breiten Öffentlichkeit näher zu bringen und wichtige Impulse zu setzen. Diese können weitere Konzepte und Projekte nach sich ziehen. Beispiele sind »Kultur-Triennale«, »Architektur-Sommer« oder nationale oder regionale Gartenschauen.

Interessante Beispiele zur institutionellen Ausgestaltung von Wirtschafts- und Standortförderung finden sich auch in der Schweiz. 1994 wurden als Pionierprojekt das Stadtmarketing und die Wirtschaftsförderung Winterthur als PPP zwischen Stadt und lokaler Wirtschaft etabliert. Ebenfalls Anfang der 90er-Jahre fand der Schweizer Kanton Neuchâtel eine Antwort auf den akuten wirtschaftlichen Strukturwandel in der Vergabe des Mandates zur Wirtschaftsförderung an einen privaten Consultant. Dem bezüglich Nutzen und Kosten eher umstrittenen Beispiel folgten daraufhin weitere Kantone wie Appenzell Auser rhoden mit einer PPP-artigen »Stiftung zur Förderung der Wirtschaft« oder der Kanton Schaffhausen mit der Übertragung der Aufgabe der Wirtschaftsförderung an die Generis AG. Diese privatwirtschaftliche Unternehmung arbeitet mit einem erfolgsbasierten Leistungsauftrag für den Kanton Schaffhausen. Der Geschäftsführer der Generis AG ist mittlerweile der amtsälteste Wirtschaftsförderer der Schweiz. Besonders eindrücklich ist die Entwicklung des 1998 gegründeten »Greater Zurich Area Standortmarketing« (GZA), das im Wesentlichen den Umgriff der Metropolregion Nordschweiz abdeckt. Im Jahr 1998 gründeten einige Kantone – u. a. Zürich –, die Städte Zürich und Winterthur sowie einige privatwirtschaftlich Großunternehmen aus der Wissensökonomie (Hightech und Finanzdienstleistungen) zusammen die »Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing«. Im selben Jahr wurde die »Greater Zurich Area AG Aktiengesellschaft« gegründet mit dem Ziel, die operative Verantwortung für das internationale Standortmarketing dieses Wahrnehmungsraumes zu übernehmen (www.gza.ch).

Aus dem Blickwinkel von Public Private Partnership erscheint die Weiterentwicklung der GZA von besonderem Interesse. Was ursprünglich als klar definiertes Instrument des Außenmarketings angetreten ist, hat sich mit den Jahren und dem nachweisbaren Erfolg als eine Herausforderung für die beteiligten ter-

ritorial definierten öffentlichen Körperschaften erwiesen. Eine Binsenwahrheit der Marketingwissenschaften besagt, dass längerfristig die Außendarstellung einer Leistung nur so überzeugend sein kann, wie es die Qualität der Leistungserstellung selbst zulässt. Vermarktet man also auf internationalen Märkten die Vorzüge der Greater Zurich Area, so werden die beteiligten Kantone und Städte heute vor die Aufgabe gestellt, ihre Kooperation in wichtigen Standortentwicklungsfragen deutlich zu intensivieren und stark zu verzahnen. Eine zentrale Nagelprobe dafür dürfte die Diskussion um die Weiterentwicklung des wichtigsten Schweizer Flughafens in Zürich sein. Diese internationale Netzwerkinfrastruktur stellt für die Schweiz im Allgemeinen und für die Metropolregion Nordschweiz im Speziellen eine der zentralen Funktionsvoraussetzungen dar (vgl. Thierstein 2005). Hier sollte sich die vorerst harmlose und mit Ausnahme einer finanziellen Verpflichtung wenig verbindliche Zusammenarbeit zu einer starken Standortkoalition für die Metropolregion weiterentwickeln.

1.4 Begreifen wir PPP als Teil von Standortmanagement!

Die oben geführte Diskussion macht deutlich, dass die Wahl eines geeigneten, d. h. Erfolg versprechenden, PPP-Modells stets in Funktion der gewählten Strategie zu sehen ist. Zu vermuten ist allerdings, dass in manchen Anwendungsfällen von Standortentwicklung und Standortmanagement diese notwendige Entwicklungsstrategie erst erarbeitet werden muss. Dazu ist eine nüchterne, offene Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen, den Chancen und Risiken des Standortes angesichts der Bedeutung der Wissensökonomie und der knappen öffentlichen Finanzmittel grundlegend.

PPP-Modelle rechtfertigen sich dann, wenn ihre Leistungsfähigkeit höher ist als die bisherige, meist staatliche Leistungserbringung. Damit wirft die Diskussion um PPP im Einsatz für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement den Blick auf die Wertschöpfungskette von Mitteleinsatz, Leistungsoutput und längerfristiger Wirkung für den Standort. Eine zentrale Stoßrichtung jeglicher Standortentwicklungsstrategie sollte daher die Wirkungsorientierung der vorgesehenen Maßnahmen sein – seien sie nun hardware- oder softwareorientiert. Dieses Postulat schließt auch die Verpflichtung mit ein, dass PPPs stets diese Wirkungsorientierung im Auge behalten und sich einem Controlling und einer wiederkehrenden externen Evaluation stellen muss.

Dazu braucht es unternehmerisch handelnde Politiker und politisch denkende Unternehmer. Wie immer die Wahl eines PPP-Modells auch ausfallen mag, das Kooperationsmodell hat nur dort Erfolg, wo ein entschlossener politischer Wille zur langfristige tragfähigen Veränderung besteht.