


## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Public Private Partnerships (PPP) im Kulturbereich: Überblick und aktuelle Erfahrungen**

Fachbereich X Kultur und Medien  
Tel.: (030) 227-33736

Verfasser:   
Abschluss der Arbeit: 27. Februar 2006  
Reg.-Nr.: WF X 015/06

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

## **Inhalt**

1.	Einleitung und Überblick	3
2.	Formen und Organisationsmodelle von Public Private Partnership (PPP)	5
3.	Gesellschaftlicher Hintergrund	8
4.	Die Erfahrungen mit PPP im Kulturbereich	10
5.	Literatur	15

## 1. Einleitung und Überblick

**Public Private Partnership (PPP)** (auch: **Öffentlich Private Partnerschaft, ÖPP**) ist eine schlagkräftige Formel, die für die partnerschaftliche Lösung drängender öffentlicher Aufgaben steht. Ursprünglich stammt der Begriff aus der Stadtentwicklung und der allgemeinen Kommunalpolitik und ist in der Regel auf das Verhältnis von öffentlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen bezogen. Begonnen hatte diese Entwicklung zunächst in den USA, wo seit langem solche Formen der Zusammenarbeit existieren. Erst in den achtziger Jahren wurde PPP dann mehr und mehr in Großbritannien, den Niederlanden, Schweden, Frankreich und später auch in Deutschland eingesetzt.<sup>1</sup> Inzwischen sind **Public Private Partnership-Projekte** ein bekanntes Modell, um die Strukturen und Ziele des öffentlichen Sektors mit dem Know-how und der ökonomischen Interessenverfolgung der Wirtschaft zum gegenseitigen Nutzen zu verbinden. Mit der Zielsetzung, Impulse zur Verbesserung der PPP-Rahmenbedingungen in Deutschland zu geben und das Entstehen eines PPP-Kompetenznetzwerks in Deutschland zu fördern, wurde durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Juli 2004 eine Arbeitsgruppe – **PPP Task Force**<sup>2</sup> – eingerichtet. Zur Umsetzung dieser Ziele betreut die PPP Task Force Pilotprojekte sowohl auf Bundesebene als auch auf Landes- und Kommunalebene. Durch das „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“ (**ÖPP-Beschleunigungsgesetz**)<sup>3</sup> sollen die vielfältigen Möglichkeiten der kooperativen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen verbessert werden. Das Gesetz ist am 8. September 2005 in Kraft getreten (BGBl. I S. 2676).<sup>4</sup>

---

1 In der ersten Zeit war ein öffentlich-privates Zusammenwirken im Sinne eines PPP vor allem auf Aufgaben in der Infrastruktur und in der Abfallwirtschaft begrenzt. Die dort gemachten Erfahrungen sind dann auch zunehmend in anderen Bereichen genutzt worden. Vgl. zur historischen Entwicklung und konzeptionellen Gestaltung den Überblick von SACK (2003); vgl. dazu auch ausführlich BUDÄUS (1997; 2005) und weitere Hinweise des Arbeitsbereiches Public Management der Universität Hamburg unter <http://www.hwp-hamburg.de/puma/>.

2 Vgl. dazu die Informationen unter <http://www.ppp-bund.de/>.

3 Das Gesetz findet sich unter [http://www.ppp-bund.de/download/bgbl\\_I2676.pdf](http://www.ppp-bund.de/download/bgbl_I2676.pdf). Vgl. dazu auch einen Aktuellen Begriff der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unter [http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005\\_10\\_06c.pdf](http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_10_06c.pdf).

4 Vgl. dazu auch die **Initiativen im Deutschen Bundestag**. Vgl. dazu die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit vom 10. März 2004 (BT-Drs. 15/2663) zum Antrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 15/1400), der am 26. September 2003 angenommen wurde. Der Antrag zielt darauf ab, die bisherigen Erfahrungen weiterzuentwickeln, um sie für eine breitere Implementierung von PPP in anderen Anwendungsbereichen nutzbar zu machen und um die dafür geeigneten rechtlichen und administrativen Instrumente zu schaffen. Vgl. dazu auch die **Plenardebatte** vom 26. September 2003 (Plenarprotokoll 15/64) und 1. April 2004 (Plenarprotokoll 15/102). Vgl. auch die Parlamentsmaterialien zum „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von

Es gibt heute kaum einen Sektor, in dem PPPs nicht von Bedeutung sind bzw. hierfür diskutiert werden. Dies können recht unterschiedliche Maßnahmen im Kultur-, Bildungs- und Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeitbereich und in anderen Feldern sein. Bisher sind im **Kulturbereich** nur in geringem Umfang PPP-Modelle entwickelt worden. Im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen (z.B. Infrastrukturausbau, Hochbau, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing) in denen bereits ein hoher Anteil der Kooperationen in der Form von PPP stattfindet, besteht im Kulturbereich noch ein beträchtlicher Nachholbedarf. Als eine wichtige **Erklärung** für die Verbreitung von PPP-Projekten kann zunächst die Finanzknappheit der Kommunen genannt werden: PPP wird als ein Instrumentarium angesehen, mit dem privates Kapital für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erschlossen werden kann. Ein weiterer Grund liegt in der Bedeutung von PPP für die generelle Reform von Staat und Verwaltungen. Die dritte Erklärungsgröße liegt in der wachsenden Bedeutung des internationalen Wettbewerbs und hier insbesondere in der EU-Wettbewerbskonzeption.

Unter dem Oberbegriff PPP finden sich die **unterschiedlichsten Sachverhalte und Erscheinungsformen**. Dauer und Intensität der Partnerschaft können im Einzelnen sehr stark differieren. Zu berücksichtigen sind deshalb auch die rechtlichen Grundlagen für das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren (**Kapitel 2 - 4**). Im **Kulturbereich** sind die praktischen Erfahrungen mit PPP noch relativ gering. Gleichzeitig bestehen deutliche Unschärfen hinsichtlich der begrifflichen Abgrenzung. PPPs lassen sich an unterschiedlichen Punkten auf der Skala zwischen „staatlicher Aufgabenerfüllung“ und „materieller Privatisierung“ einordnen, die zu jeweils unterschiedlichen Problemstellungen hinsichtlich öffentlicher Zielerfüllung und Kontrolle, ökonomischem Ertrag für die Privaten und der Beteiligung weiterer Akteure führen. Für den Kulturbereich liegen allerdings noch keine ausreichenden Erfahrungen aus der qualitativen oder quantitativen Erfolgskontrolle von PPP vor. Die vorliegenden Beispiele zeigen jedoch, dass sowohl auf Seiten der öffentlichen Hand als auch auf Seiten der möglichen privaten Partner erhebliche Potenziale für PPP im Kulturbereich existieren. Ansatzpunkte für PPP-Projekte gibt es insbesondere im Bereich der Planung, des Baus oder Umbaus, der Sanierung, des Betriebs und der Vermarktung von Immobilien im Kultur- und Kunstbereich (z. B. bei Museen, Galerien sowie Kunst- und Konzerthallen). Hinzu kommt, dass PPP nicht zuletzt aufgrund der Veränderungen der öffentlichen Finanzwirtschaft und des Diktats der knappen Kassen zunehmend in das Zentrum des Interesses gerückt ist (**Kapitel 4 und 5**).<sup>5</sup>

---

Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“ (Bundestags-Drucksachen 15/5668, 15/5859).

5 Um der wachsenden Bedeutung des Themas und dem gleichzeitigen Erfahrungsdefizit gerecht zu werden, gibt es eine Reihe von **Initiativen und Projekten**: Die **Initiative D21**,

## 2. Formen und Organisationsmodelle von Public Private Partnership (PPP)

**Public Private Partnership (PPP)** ist eine schlagkräftige Formel, die für die partnerschaftliche Lösung drängender öffentlicher Aufgaben steht. Insbesondere in USA und 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 relativ gering. Gleichzeitig rückt PPP wegen des sonst schwer zu deckenden staatlichen Bedarfs an Investitionen auch hierzulande zunehmend in das Zentrum des Interesses.

Public Private Partnership (PPP) bezeichnet das partnerschaftliche Zusammenwirken von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft mit dem Ziel einer besseren wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben als bisher. PPP ist eine **freiwillige**, projektbezogene Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus dem **öffentlichen** und **privaten** Sektor. PPP **erfüllt gemeinwohlorientierte Aufgaben**, wobei öffentliche und privatwirtschaftliche Interessen zum beiderseitigen **Nutzen zur Deckung** gebracht werden. Die **Projektverantwortung wird**, unter Berücksichtigung der jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen, von den Partnern **gemeinschaftlich getragen**. Als privat-öffentliche Partnerschaften werden diese Projekte bezeichnet, weil sie alle Folgendes gemein haben: Es handelt sich um öffentliche Aufgaben, die bisher von der öffentlichen Hand in Eigenregie erfüllt wurden oder die neu hinzukommen. Die ersten Verfahren gestalteten sich komplex und die Beteiligten waren sich über ihre jeweilige Rolle unsicher. Insbesondere die Verteilung der Risiken wegen künftiger unvorhersehbarer Entwicklungen ist regelmäßig Gegenstand langwieriger Verhandlungen. Zunehmend kristallisieren sich jedoch Standards in einzelnen Bereichen heraus.

Im Rahmen einer PPP verpflichtet sich ein privates Unternehmen gegenüber der öffentlichen Hand dazu, eine bestimmte Investition durchzuführen und das

---

([www.initiaved21.de/egovernment/egovernment\\_pppleitfaden/pages/show.prl?id=16](http://www.initiaved21.de/egovernment/egovernment_pppleitfaden/pages/show.prl?id=16)), eine Web-Seite des Netzwerkes "**Kommunen der Zukunft**" ([www.kommunaler-wettbewerb.de](http://www.kommunaler-wettbewerb.de)), der **Bundesverband Public Private Partnership** (<http://www.bppp.de>), das Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der **Universität St. Gallen** ([www.idt.unisg.ch/org/idt/main.nsf/](http://www.idt.unisg.ch/org/idt/main.nsf/)), die **PPP-Initiative NRW** ([www.ppp.nrw.de/](http://www.ppp.nrw.de/)), die **Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft** ([www.goew.de/fs\\_c3.htm?ct\\_c3.htm](http://www.goew.de/fs_c3.htm?ct_c3.htm)), der Arbeitsbereich Public Management an der **Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik** ([www.hwp-hamburg.de/puma/](http://www.hwp-hamburg.de/puma/)) und das **Web-Based-Training: "Public Private Partnership"** der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (<http://www.dhv-speyer.de/hill/Kooperationen/ppp-wbt.htm>). Umfangreiche Literaturübersichten finden sich unter [www.hfv-speyer.de/hill/Kooperationen/PPP\\_Lit.pdf](http://www.hfv-speyer.de/hill/Kooperationen/PPP_Lit.pdf) und <http://www.hwp-hamburg.de/puma/>.

Investitionsobjekt über einen längeren Zeitraum zu betreiben und zu erhalten. Dadurch werden alternative Finanzierungsprojekte ermöglicht, die in Zeiten akuter Finanznot und einer großen Zahl dringend durchzuführender Infrastrukturprojekte nötig sind. Auf der Grundlage einer **sachgerechten und ausgewogenen Risikoverteilung** zwischen öffentlicher Hand und privatem Unternehmen sollen einerseits die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand möglichst gering gehalten und mehr Flexibilität bei der Realisierung von Projekten erreicht werden. Andererseits sollen durch PPP-Projekte die Aufgabenfelder für Privatunternehmen erweitert und bei diesen Anreize für Innovationen geschaffen werden. Ziel ist es, die besten **Kräfte von Verwaltung und Wirtschaft zu bündeln**, um damit Effizienzgewinne zu realisieren.

Generell kann PPP verstanden werden als eine regelmäßig langfristige, **vertraglich geregelte Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Personal, Kapital, Betriebsmittel) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und die Risiken sachgerecht und entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Partner verteilt werden. PPP-Projekte erfassen das gesamte Spektrum zwischen der rein hoheitlichen Realisierung öffentlicher Aufgaben einerseits und der vollständigen Privatisierung öffentlicher Aufgaben andererseits. Unter dem Oberbegriff PPP finden sich die unterschiedlichsten Sachverhalte und Erscheinungsformen. Dauer und Intensität der Partnerschaft können im Einzelnen sehr stark differieren.

Die Mischformen liegen zwischen den beiden Polen der **rein staatlichen Aufgabenerfüllung** und der **völligen Privatisierung**:

- **formales Privatisierungsmodell** eines öffentlichen Betriebes in Form einer privatrechtlichen Rechtsform (z. B. GmbH).
- **Leasingmodell** mit der öffentlichen Hand als Leasingnehmer und einem privatem Leasinggeber.
- **Betriebsführungsmodell** mit durch öffentliche Investitionen geschaffenen (und in öffentlicher Hand verbleibender Infrastruktureinrichtung, deren (Teil-)Betrieb von einem privatrechtlichen Unternehmer aufgrund vertraglicher Vereinbarung geführt wird.
- **Kooperationsmodell** als gemeinsam gegründete Kapitalgesellschaft (GmbH) oder Stiftung privaten Rechts, wobei die öffentliche Hand zumeist 51 Prozent des Stamm- bzw. Grundkapitals hält.

- Kurz- und langfristiges **Betreiber- oder Konzessionsmodell**, wobei die öffentliche Hand – neben der Zahlung eines Nutzungsentgelts - nur noch planend bzw. prüfend beteiligt ist.

Die wesentlichen **Merkmale** einer PPP sind:

- **Zusammenarbeit** zwischen öffentlicher Hand und Akteuren aus dem privaten Sektor,
- Fokussierung auf die **Verfolgung komplementärer Ziele**,
- **Synergiepotentiale** bei der Zusammenarbeit,
- **Prozessorientierung** (Planung, Finanzierung, Errichtung, Betreiben),
- relativ **hohe Identität** und **gemeinsame Verantwortung** der Partner für das jeweilige Projekt und
- die (gesellschafts-)vertragliche **Formalisierung** der Zusammenarbeit.

Das besondere Merkmal von PPP ist, dass die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Partner **in vertraglich geregelter Form** klar voneinander abgegrenzt sind und dementsprechend die Risiken zwischen den Partnern sachgerecht – je nachdem, wer das jeweilige Risiko am besten beherrschen kann – verteilt werden. Im Rahmen einer PPP verpflichten sich der öffentliche und der private Partner rechtsverbindlich zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die Durchführung eines bestimmten Projekts.<sup>6</sup>

Unter PPP können deshalb nur solche Kooperationsformen verstanden werden, bei denen die Leistungen und Gegenleistungen der öffentlichen und privaten Partner klar definiert und festgelegt sind. Klassische Verträge jedoch zwischen öffentlichen und privaten Vertragspartnern (z.B. Beratungs- und Planungsverträge, Bau- und Pachtverträge) für sich allein stellen keine PPP dar, gleiches gilt für Sponsoring, Mäzenatentum oder Spendenwesen. PPP können zwar derartige Maßnahmen umfassen, lassen sich jedoch nicht darauf reduzieren.<sup>7</sup> So kann aus dem Spendenwesen eines Freundeskreises

---

6 Dabei stellt sich zunächst die Frage, inwieweit diese Kooperationsformen zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung eine **spezifische rechtliche Rahmenordnung** benötigt. Vgl. dazu das Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern zum Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership ([http://www.staat-modern.de/Anlage/original\\_548354/Gutachten-Prof.-Dr.-Schuppert.pdf](http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548354/Gutachten-Prof.-Dr.-Schuppert.pdf)). Vgl. auch die Übersicht des **Bundesverbands Deutscher Banken** ([www.bdb.de/download/broschueren/BdB-DFA\\_PPP\\_2004.pdf](http://www.bdb.de/download/broschueren/BdB-DFA_PPP_2004.pdf)). Auch **europäisches Recht** ist tangiert: In einem **Grünbuch** der Europäischen Kommission vom März 2004 werden unterschiedliche PPP-Formen im Hinblick auf die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für den Binnenmarkt untersucht. (insbesondere bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen). Das Grünbuch und weitere Informationen finden sich unter [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_de.htm).

7 Vgl. zur Abgrenzung auch BRAUN u. a. (1996) und eine vom Arbeitskreis Kultursponsoring in Auftrag gegebene Studie ([http://www.aks-online.org/aks\\_engine.shtml?id=23](http://www.aks-online.org/aks_engine.shtml?id=23)).

dann eine PPP erwachsen, wenn dieser – wie z. B. im Falle des Düsseldorfer Schiff-  
fahrtmuseums – vertraglich konkrete Pflichten übernimmt und Rechte erhält.

PPP umfassen eine Fülle **unterschiedlicher Vertragsformen**. Kennzeichnend für PPP ist aber immer, 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.<sup>8</sup>

### 3. Gesellschaftlicher Hintergrund

Es gibt heute kaum einen Sektor, in dem PPPs nicht von Bedeutung sind. Dies können recht unterschiedliche Maßnahmen im Kultur-, Bildungs- und Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeitbereich und in anderen Feldern sein. Als eine wichtige Erklärung für die Verbreitung von PPP-Projekten kann zunächst die **Finanzknappheit** der Kommunen genannt werden. Ein Faktor für die stärkere Orientierung an PPP-Modellen liegt in den Entwicklungstendenzen der öffentlichen Finanzen, die gerade im Kultursektor Sparmaßnahmen und Outsourcing nahe legen. PPP wird in diesem Zusammenhang als ein Instrumentarium angesehen, mit dem privates Kapital für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erschlossen werden kann. Ein weiterer Grund liegt in der Bedeutung von PPP für die generelle **Reform von Staat und Verwaltungen**. Die dritte Erklärungsgröße liegt in der wachsenden Bedeutung des **internationalen Wettbewerbs** und hier insbesondere in der EU-Wettbewerbskonzeption.

In einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik wird auf die hohe Anzahl direkter und indirekter Beteiligungen von Kommunen an Unternehmen verwiesen (TRAPP/BOLAY 2003). Auch eine Umfrage des Deutschen Städtetages unter seinen Mitgliedsstädten hinsichtlich der aktuellen Verbreitung öffentlich-privater Kooperationen offenbarte, dass im ersten Halbjahr 2002 mehr als 50 % der Städte PPP-

---

8 Einen Überblick bieten die Beiträge zur Anhörung der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ zum Thema „**Public Private Partnership im Kulturbereich**“ am 03. November 2004 in Düsseldorf ([http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur\\_deutsch/bericht/materialband/21matband/index.html](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur_deutsch/bericht/materialband/21matband/index.html)). Vgl. dort auch den kritischen Beitrag von **Bretz**, der eine Reihe von Einwänden gegen PPP im Kulturbereich enthält ([http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur\\_deutsch/bericht/materialband/21matband/kdrs\\_15-250.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur_deutsch/bericht/materialband/21matband/kdrs_15-250.pdf)).



Projekte durchführten. Dieser relativ hohe Verbreitungsgrad markiert einen Entwicklungsstand zu Beginn der laufenden Dekade, der aus drei wesentlichen Phasen der deutschen PPP-Entwicklung hervorgeht (SACK 2003: 358ff.):

- Öffentlich-private Kooperationen haben sich in den 1980er Jahren zunächst in einem „**bottom-up-Prozess**“ entwickelt, d.h. lokale Akteure in Städten und Gemeinden haben insbesondere in der Stadtentwicklungspolitik im Rahmen interkommunaler Standortkonkurrenz „große Projekte“ mit privaten Unternehmen initiiert.
- In den 1990er Jahren hat sich dann aufgrund der **Liberalisierungspolitik der Europäischen Union und des Bundes** in wichtigen Infrastruktursektoren sowie einer Förderpolitik für öffentlich-private Kooperationen in der regionalen und kommunalen Strukturpolitik ein neuer, nun ‚von oben‘ induzierter Schub für die Verbreitung von PPP ergeben.
- Dieser Schub wurde und wird durch die seit Ende der 1990er Jahre begonnenen und aktuell in der Realisierung befindlichen **PPP-Förderinitiativen von Bund und Ländern** verstärkt, aber auch neu und anders akzentuiert.

Die neuen Formen der Kooperation zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft werden insgesamt dadurch erleichtert, dass in den letzten Jahren auch die **konzeptionellen Vorstellungen** über das Handlungspotential und den Interventionsumfang des Staates einen deutlichen Wandel erfahren hatten. Sichtbar wird dies etwa im Begriff des „aktivierenden Staates“: Staatliche Maßnahmen sind in dieser Sicht vor allem darauf ausgerichtet, die Eigenkräfte in der Gesellschaft durch initiiierende und komplementäre Maßnahmen zu stärken. Der Einzelne soll nicht nur möglichst große Gestaltungsspielräume entfalten können, sondern auch bewusst Verantwortung übernehmen. Der ordnungspolitische Dualismus einer staats- oder marktförmigen Erledigung von Aufgaben soll durch eine Kombination von öffentlicher Regulierung, marktvermittelter Produktion und gesellschaftlichem Engagement aufgebrochen werden als Mittelweg zwischen sozialstaatlichem Versorgungsdenken und reinen Marktlösungen im Sinn des liberalen Minimalstaates.<sup>9</sup>

Eine **neue Mischung** aus staatlicher Gesamtverantwortung und unternehmerischem Interesse bzw. zivilgesellschaftlicher Aktivität zielt nicht allein auf weniger Staat, sondern auf eine andere Art der staatlichen Leistungserstellung. Der Staat behält die Gewährleistungsverantwortung für eine angemessene öffentliche Aufgabenerfüllung, ohne dass er die notwendigen finanziellen, regulativen und produzierenden Leistungen

---

9 Vgl. dazu den Beitrag von SACK (2004) aus politikwissenschaftlicher Perspektive.

notwendigerweise selbst erbringen muss. Das Leitbild des aktivierenden Staates nimmt diese neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft auf. Eine darauf ausgerichtete Staats- und Verwaltungsreform muss eine neue Balance zwischen staatlichen Pflichten und zu aktivierender Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement herstellen. Der Staat ist dann weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr **Moderator und Aktivator** der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll. Aktivierender Staat bedeutet, die Selbstregulierungspotentiale der Gesellschaft zu fördern und ihnen den notwendigen Freiraum zu schaffen. Im Vordergrund steht somit das Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure zum Erreichen gemeinsamer Ziele.<sup>10</sup>

#### 4. Die Erfahrungen mit PPP im Kulturbereich

Gerade im Kulturbereich besteht ein großes Potenzial für PPP. Bereits jetzt gibt es viele Formen der Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand.<sup>11</sup> Dieses geschieht in der Hauptsache durch anteilige Finanzierung von Projekten und Einrichtungen mit öffentlichen Mitteln bzw. durch Sponsoring öffentlicher Veranstaltungen durch Private. Insbesondere für Maßnahmen, die zum Erhalt oder Ausbau der kulturellen Infrastruktur beitragen sollen, sind PPP-Modelle entwickelt worden. Wie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen sind aufgrund des Bemühens, Kostenbewusstsein und Effizienzsteigerung zu ermöglichen, auch im Kulturbereich PPP-Modelle entwickelt worden. Mit dem Begriff PPP wird kein spezifisches, genau definiertes Verfahren bezeichnet, sondern er umfasst ein breites Spektrum unterschiedlicher Ansätze, die sich hinsichtlich der Intensität und der Formalisierung der Kooperation erheblich unterscheiden. Waren mit PPP in der allgemeinen Kommunal- und Städtebaupolitik das Zusammenwirken von öffentlichen Körperschaften und Institutionen einerseits und privatem Kapital in unterschiedlichen Formen andererseits gemeint, so erweitert er sich im Kontext der kulturpolitischen Diskussion insbesondere um den **freigemeinnützigen Bereich** einschließlich des **bürgerschaftlichen Engagements** für die Kultur.

---

10 Diese neue Sicht des Staates kam auch in den Debatten über eine Reform der öffentlichen Verwaltung und der Rolle der „Bürgergesellschaft“ zum Ausdruck (WAGNER/BLUMENREICH 2004). Vgl. dazu auch die Beiträge und Literaturangaben im **Wegweiser Bürgergesellschaft** (<http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de>) und der Web-Site **Aktivierender Staat** (<http://www.aktivierender-staat.de>). Vgl. auch die Informationen der Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://www.fes.de/buergergesellschaft/zivilgesellschaft.html>). Einen Überblick liefert auch das **Jahrbuch für Kulturpolitik 2000** (INSTITUT FÜR KULTURPOLITIK 2001).

11 Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik vom September 2005 präsentiert eine **aktuelle Bestandsaufnahme** von Public-Private-Partnership-Projekten in Bund, Ländern und Kommunen ([http://www.ppp-bund.de/download/Endbericht\\_Internet.pdf](http://www.ppp-bund.de/download/Endbericht_Internet.pdf)).

PPP-Modelle eignen sich besonders gut für die privatwirtschaftliche Ausgliederung von bisher durch den öffentlichen Sektor übernommenen kulturpolitischen Aufgaben bzw. Teilaufgaben. Ein Beispiel ist das Energie-Contracting: Der Contractor (z.B. ein Energieversorgungs- oder Heizungsbauunternehmen) refinanziert seine privaten Investitionen für die energetische Aufrüstung öffentlicher Gebäude (z.B. Museum, Theater, Opernhaus) aus den eingesparten Energiekosten des Nutzers des Gebäudes. In einem anderen Beispiel wird die Ausrichtung einer Ausstellung einem privaten Ausstellungsbüro mit der Auflage übertragen, einen Teil der Kosten durch Sponsoren abzudecken. Ein Beispiel für solches Outsourcing ist die **Alte Oper in Frankfurt**. Die betrieblichen Funktionsbereiche Ticketing, Technik, Gastronomie, Sicherheitsdienst, Werbung und Reinigung wurden an externe Dienstleister übertragen, so dass heute nach mehrjähriger Umstellungsphase nur noch eine Kernbelegschaft direkt an der Oper beschäftigt ist.

**Kooperative Kulturpolitik** ist der Versuch, diese – zunächst vor allem auf ökonomische Vorteile ausgerichteten – Beziehungen unterschiedlicher Akteure kultureller Prozesse als Gestaltungspotential wahrzunehmen und durch eine Kombination von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe zu einer neuen Qualität „öffentlicher“ Kulturförderung zu kommen. Angestrebt werden „gemischte Strukturen“ und ein Regulierungsmix, der die jeweiligen Ressourcen und Potentiale der einzelnen Sektoren kombiniert und aufeinander abstimmt. Die damit intendierten kooperativen Arrangements zielen jedoch nicht nur auf synergetische Effekte und eine Optimierung des Ressourceneinsatzes, sondern auch auf ein neues Verständnis von Politik, die im Sinne einer Verantwortungspartnerschaft unterschiedliche Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft an der öffentlichen Kulturförderung beteiligen will. In Abgrenzung zu den traditionellen Formen privater Kulturförderung (Sponsoring; Mäzenatentum) zielt aber Kulturpartnerschaft nicht nur auf eine punktuelle, einmalige Unterstützung, sondern auf zumindest gewisse zeitliche Kontinuität. Angestrebt wird damit eine engere institutionelle Zusammenarbeit mit eigenen organisatorischen Strukturen von zwei oder mehr Partnern zur dauerhaften Finanzierung, Trägerschaft oder allgemeinen Förderung einer kulturellen Einrichtung oder Aktivität. Das Engagement der Kooperationspartner kann dabei materieller oder ideeller Art sein, muss aber eine (rechts-)verbindliche Form haben.<sup>12</sup>

---

12 Vgl. dazu ausführlicher SIEVERS und WAGNER (1998). Weitere Informationen finden sich in GÖRSCH (2001) und HEINZE (1999).

WAGNER und SIEVERS (1998) unterscheiden folgende Formen der Partnerschaft:

- als **Finanzierungsform von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft** (matching funds),
- als **Delegation der Förderentscheidung** von der öffentlichen Hand auf Verbände,
- als vertragliche Zusammenarbeit von **Kulturverwaltung und Privatwirtschaft**,
- als vertragliche Zusammenarbeit von **Kulturverwaltung und Förderverein**,
- als vertragliche Zusammenarbeit von **Kulturverwaltung und Freier Szene**,
- als **organisatorischer Zusammenschluss von öffentlicher Hand und Stiftungen** in Form einer gGmbH,
- als organisatorischer **Zusammenschluss von Kommunalpolitik und Öffentlichkeit** in Form einer Stiftung,
- als organisatorischer Zusammenschluss von **öffentlicher Hand und Privatwirtschaft** in Form einer Stiftung,
- als organisatorischer Zusammenschluss von **Verwaltung, kultureller Öffentlichkeit und Privatwirtschaft** in Form einer gGmbH,
- als organisatorischer Zusammenschluss von **öffentlicher Hand und Privatwirtschaft** in Form einer GmbH.<sup>13</sup>

Die inhaltliche Dimension bezieht sich auf den konkreten Gegenstand von PPP. Dies können recht unterschiedliche Maßnahmen im Kultur-, Bildungs- und Sozialbereich oder auch im Verkehrs-, Freizeitbereich und in anderen Feldern sein. Bisher sind im Kulturbereich nur in geringem Umfang PPP-Modelle entwickelt worden.<sup>14</sup> Weiterhin dominieren die traditionellen Kooperationsformen, denen – ökonomisch betrachtet – gegenwärtig immer noch höhere Bedeutung zukommt.<sup>15</sup> Im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen (z.B. Infrastrukturausbau, Hochbau, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing) in denen bereits ein hoher Anteil der Kooperationen in der Form von PPP stattfindet, besteht im Kulturbereich noch ein großer Nachholbedarf.<sup>16</sup> Insbesondere in den Anwendungsbereichen **Planen, Errichten und Finanzieren** von

---

13 Vgl. zu den verschiedenen Formen auch die Übersicht im Beitrag von Hermann-Josef Kiel zur öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission vom 3. November 2004 in Düsseldorf ([http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur\\_deutsch/bericht/materialband/2\\_1matband/kdrs\\_15\\_252.pdf](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur_deutsch/bericht/materialband/2_1matband/kdrs_15_252.pdf)).

14 In der aktuellen Bestandsaufnahme des **Deutschen Instituts für Urbanistik** wird jedoch festgestellt, dass sich dies in Zukunft ändern könnte: Nach Einschätzung der Kommunen liegen gerade im Kultur-, Bildungs- und Sportbereich Potentiale für die künftige Entwicklung von PPP-Projekten (DIFU 2005: 12).

15 Ein Grund liegt darin, dass das Kriterium der „Wirtschaftlichkeit“ (das wesentliche Kriterium für das Verhalten der Privaten) in den rechtlichen Vorgaben (Europarecht, Vergabe-, Steuerrecht) nicht immer mit den kulturpolitischen Zielsetzungen und künstlerischen Optionen kompatibel erscheint.

16 Vgl. dazu auch ausführlich LOOCK (2003)

öffentlichen Gebäuden (bei Museen, Theatern, Kulturzentren etc.)<sup>17</sup> sind offensichtlich noch große Potentiale für die Anwendung von PPP-Modellen vorhanden.

Bisher sind im **Kulturbereich** nur in relativ geringem Umfang PPP-Modelle entwickelt worden. Im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Bereichen (z.B. Infrastrukturausbau, Hochbau, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing) in denen bereits ein hoher Anteil der Kooperationen in der Form von PPP stattfindet, besteht im Kulturbereich noch ein beträchtlicher Nachholbedarf. Einen ersten umfassenden Überblick über die bisherigen Erfahrungen mit PPP im Kulturbereich gibt der Bericht der Kulturpolitischen Gesellschaft aus dem Jahr 1998 (SIEVERS 1998).<sup>18</sup> Darin zeigt sich, dass für die Entwicklung von PPP im Kulturbereich **Stiftungen** eine relativ große Rolle spielen.<sup>19</sup> Gerade **Museumsstiftungen** auf Public Private Partnership (PPP)-Basis sind geeignet, das für qualitätvolle Kulturproduktionen unverzichtbare „soziale Kapital“ zu mobilisieren, zu vernetzen und zu akkumulieren.<sup>20</sup> Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die vielfach angestrebte Einbindung des **frei-gemeinnützigen Bereichs** einschließlich des **bürgerschaftlichen Engagements** in den PPPs, die durch professionalisierte Formen des Managements geprägt sind, nur in relativ geringem Umfang möglich ist. Der private Partner (als Unternehmer) achtet in den meisten Fällen aus wirtschaftlichen Gründen darauf, dass das Projekt, an dem er sich im Rahmen einer PPP beteiligt, nachfrageorientiert gestaltet wird. Daher dürften sich PPP-Projekte im Kulturbereich häufig stärker an der tatsächlichen Nachfrage nach einem kulturellen Angebot orientieren, als dies bei einer ausschließlich staatlichen (meritorischen) Aufgabenerfüllung verlangt ist. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die Bedeutung innovativer und avantgardistische Kulturprojekte, die sich (zunächst) nur an ein schmales Spartenpublikum wenden, benachteiligt werden. Außerdem sind privatwirtschaftlich orientierte Partner daran interessiert, neben dem kulturellen Angebot stärker kommerziell ausgerichtete Leistungen anzubieten (z. B. Merchandising).

---

17 So verweist Friedrich Loock in diesem Zusammenhang auf die Beispiele **Museum Kunstpalast** (Düsseldorf und e-on AG), **Hamburger Symphoniker** (Hamburg und Berenberg Bank) und **Literaturhaus München** (München und Bertelsmann). Weitere **Beispiele für erfolgreiche PPPs** finden sich in den Beiträgen zu einer öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ vom 3. November 2004 in Düsseldorf. Genannt werden u. a. die **Kunsthalle Würth** in Schwäbisch Hall (Gemeinsames Bauvorhaben zwischen Stadt und Unternehmen), **Science Center Universum Bremen** (Stiftungsmodell), **Festspielhaus Baden Baden** (Stiftungsmodell), **Muffathalle München** (GmbH-Modell), **Tuchfabrik Trier** (Vereinsmodell), **Stiftung Pinakothek der Moderne** (Stiftungsmodell). Eine Dokumentation der Anhörung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse finden sich Tätigkeitsbericht bzw. Materialband der Kommission ([www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur\\_deutsch/bericht/index.html](http://www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv15/kultur_deutsch/bericht/index.html)).

18 Eine Reihe von Beispielen ist auch im **Behördenpiegel** vom Oktober 2004 enthalten ([http://www.behoerderspiegel.de/pdf/bs\\_2004\\_PPP.pdf](http://www.behoerderspiegel.de/pdf/bs_2004_PPP.pdf)).

19 Vgl. dazu DUDA (2002) und die Beiträge in BELLEZA, KILIAN UND VOGEL (2003).

20 Vgl. dazu auch die umfangreiche Arbeit von FREISBURGER (2000) über PPP in der kommunalen Museumsarbeit.

Dies zeigt sich nicht zuletzt im **Trend zu kulturellen Großereignissen**: Die Städte feiern Feste: Weltausstellungen, Kultursommer, Theater-, Musik-, Filmfestspiele und sonstige Festivals von Kultur aller Art finden immer häufiger in immer größeren Dimensionen statt. Ein neuer Typus von Kulturpolitik wird sichtbar: Die Politik der großen singulären Ereignisse, das Inszenieren kultureller Events. Museen-Direktoren denken beispielsweise darüber nach, wie sie durch den Einbau zusätzlicher Erlebniselemente – wie etwa die „Lange Nacht der Museen“ – die Attraktivität ihrer Institution steigern können. Oder die Intendanten etablierter Opernfestspiele planen erlebnisorientierte Begleitveranstaltungen zum bisherigen Repertoire. Kulturelle Großveranstaltungen sind Teil eines Trends zur **Festivalisierung** der (Kultur-) Politik. Der Anteil jener Veranstaltungen, die von ihren Organisatoren als „Event“ angepriesen werden, nimmt an Zahl und auch an Bedeutung zu. Sichtbar wird dieser Trend auch in einer immer schnelleren Abfolge von Kultur- und Freizeitevents. In der Regel werden für solche exzeptionellen Projekte neue Akteure und Träger benötigt: Sie stehen außerhalb der öffentlichen Verwaltung (etwa als Gesellschaften privaten Rechts) oder doch außerhalb der regulären Linienorganisation der kommunalen Verwaltung. Solche **Events** sind deshalb ein **klassischer Modellfall** für die öffentlich-private Zusammenarbeit in der kommunalen Kulturpolitik (HEINTSCHEL 2002).

## 5. Literatur

- BRAUN, Günther E.; GALLUS, Thomas; SCHEYTT, Oliver (1996). Kultur-Sponsoring für die kommunale Kulturarbeit. Grundlagen, Praxisbeispiele, Handlungsempfehlungen für Kulturmanagement und –verwaltung. Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- BUDÄUS, Dietrich (Hrsg.) (1997). *Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung* (Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft und des Arbeitsbereichs Public Management an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg, 21./22. März 1996). Baden-Baden: Nomos.
- BUDÄUS, Dietrich (Hrsg.) (2005). *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*. Baden-Baden: Nomos.
- BELLEZA, Enrico; KILIAN, Michael; VOGEL, Klaus (2003). *Der Staat als Stifter. Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich*. Gütersloh: Bertelsmann.
- DIFU (2005). *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik [http://www.ppp-bund.de/download/Endbericht\\_Internet.pdf](http://www.ppp-bund.de/download/Endbericht_Internet.pdf) [Stand 24. 02. 06].
- DUDA, Alexandra (2002): *Begründung und Effektivität von Kulturstiftungen in Form einer Public Private Partnership* (Hagener Studien zum Kulturmanagement, Bd. 6). Münster: LIT-Verlag
- FREISBURGER, Anke (2000). *Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit* (Freiherr-vom-Stein Institut, Wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages Nordrhein-Westfalen an der Universität Münster). Köln: Deutscher Gemeindeverlag.
- GÖRSCH, Markus (2001). *Komplementäre Kulturförderung: Das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Zuwendungen bei der Finanzierung von Kunst und Kultur*. Dissertation Universität Leipzig.
- HEINZE, Thomas (Hrsg.) (1999). *Kulturförderung: Sponsoring - Fundraising - Public-Private-Partnership*. Münster: LIT-Verlag.
- INSTITUT FÜR KULTURPOLITIK (2001). *Jahrbuch für Kulturpolitik 2000. Thema: Bürgerchaftliches Engagement*. Essen: Klartext Verlag.
- LOOCK, Friedrich (2003). Public Private Partnership – zwischen Partnerschaft und Partnerschaft. In LITZEL, Susanne u. a. (Hrsg.). *Handbuch Wirtschaft und Kultur. Formen und Fakten unternehmerischer Kulturförderung* (144-154). Berlin: Springer.
- SACK, Detlef (2003). Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche Public Private Partnership-Entwicklung. *ZöGU* 26 (4) 353-370.
- SACK, Detlef (2004). *PPP im "aktivierenden Staat"* (Vortrag auf der Tagung "Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung", 23.-25.9.04, in Koblenz) [www.uni-konstanz.de/bogumil/download/TagungSept04\\_Sack.PDF](http://www.uni-konstanz.de/bogumil/download/TagungSept04_Sack.PDF) [Stand 24. 02. 06].

SIEVERS, Norbert (Hrsg.) (1998). *Neue Wege der Kulturpartnerschaft* (Materialien, Heft 3). Bonn: Kulturpolitische Gesellschaft.

■ (2003). *Festivals und Events. Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement* (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF X 070/02). Berlin: Deutscher Bundestag.

TRAPP, Jan Hendrik; BOLAY, Sebastian (2003). *Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Auswertungsberichte*. Berlin: Difu.

WAGNER, Bernd; SIEVERS, Norbert (1998). *Public Private Partnership. Begründungen und Modelle kooperativer Kulturpolitik*. In Bendixen, Peter (Hrsg.). *Handbuch Kultur-Management*. Loseblattsammlung. Grundwerk 1992. Ausgabe Nr. 28. September 1998. Bereich C 1.6

WAGNER, Bernd; Blumenreich, Ulrike (2004). *Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt im Kulturbereich*. Wesseling: Konrad-Adenauer-Stiftung