



Programm zur interkulturellen Öffnung der Kommunen

Öffentlich-Private Partnerschaft bei ESF-Projekten



Das XENOS-Projekt „P.I.K.“ wird im Rahmen des Bundesprogramms „XENOS – Integration und Vielfalt“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



EUROPÄISCHE UNION

Öffentlich-Private Partnerschaft bei ESF-Projekten

am Beispiel von XENOS PIK zur interkulturellen Öffnung der Kommunen
Erlangen und Nürnberg

von Michael Greißel

Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP) oder Public Private Partnership (PPP) ist die vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen (Bauwirtschaft, Kreditinstitute usw.) zwecks Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge, bei der die notwendigen Ressourcen (Fachwissen, Kapital und Personal) in ein gemeinsames Projekt eingebracht und die Aufgaben entsprechend der besonderen Fähigkeiten der Partner verteilt werden.... Der wirtschaftliche Sprachgebrauch hat mittlerweile anerkannt, dass PPP sowohl vom Sinn als auch vom Begriffsgehalt nur dann einschlägig ist, wenn die Partner ihre unterschiedlichen Stärken einsetzen.

(Wikipedia, Artikel ÖPP, <http://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96PPP>)

Das Stichwort Daseinsvorsorge bezieht sich in der Regel auf Infrastruktur. Im konkreten Fall von XENOS PIK bietet sich eine Erweiterung dieses Begriffs auf die interkulturelle Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunen, der Etablierung einer Willkommenskultur und der interkulturellen Öffnung der Verwaltungen insgesamt und der Schulen im Besonderen an. Besonders für die hohe Zahl der Bürger mit Migrationsgeschichte ist hier ein Aspekt von Daseinsvorsorge zu konstatieren, denn Interkulturelle Kompetenz von Verwaltungen bei Planung und Dienstleistung kann eine Zugangsvoraussetzung sein.

Welche sind nun diese besonderen Ressourcen und Fähigkeiten, die zwei Kommunalverwaltungen (die Stadtverwaltungen Erlangen und Nürnberg) und eine private Gesellschaft für Projektmanagement (mp*plus GmbH) einbringen können?

Die Dimensionen der Unterschiedlichkeit in Ressourcen und Fähigkeiten können grob wie folgt beschrieben und in den konkreten Beispielen weiter unten im Detail ausgeführt werden:

1. privatwirtschaftliche Flexibilität und öffentliche institutionelle Bedeutsamkeit (Größe und Komplexität der Organisationen)
2. Vertragsfreiheit und politisch legitimierte Regularien (rechtliche Tiefe der Organisationen)
3. Kompetenz der Innensicht und Kompetenz der Außensicht (Zusammenspiel interner und externer Akteure bei OE/PE-Prozessen)
4. Projektlaufzeit und Kontinuität (die zeitliche Dimension verändert die Haltung zu OE/PE-Prozessen)

Eine weitere Quelle zur Betrachtung von ÖPP/PPP sind die Guidelines for Successful Public Private Partnerships (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf).

PPPs present a number of recognized advantages for the public sector to exploit. These include the ability to raise additional finance in an environment of budgetary restrictions, make the best use of private sector operational efficiencies to reduce cost and increase quality to the public and the ability to speed up infrastructure development.

Die EU-Richtlinien für ÖPP/PPP sehen den Ort von ÖPP/PPP in Infrastrukturprojekten. Bei XENOS PIK geht es jedoch um Organisations- und Personalentwicklung von Kommunen. Die weiteren genannten Kriterien treffen allerdings zu:

1. Notwendigkeit zusätzlicher finanzieller Ressourcen angesichts knapper kommunaler Budgets
2. Die nötige Beschleunigung von Prozessen der Beantragung von Zuschüssen und Durchführung von Organisations- und Personalentwicklungsprozessen
3. Der effiziente Einsatz von Fördermitteln
4. Die Steigerung der Prozessqualität durch das Zusammenspiel interner und externer (öffentlicher und privater) Kompetenzen

Timing. Successful PPP design requires that all parties are brought together at an early stage. This is particularly important for the European Commission which, because of the need to carefully justify its use of grants, must undertake careful analysis of proposed PPP arrangements to ensure its objectives are met. (ebd.)

Die ganz entscheidende Bedingung für den Erfolg von ÖPP/PPP bei ESF-Projekten wird zum Teil von den Anforderungen der Antragstellung (Kooperationsvereinbarungen, LOI, Kostenzusagen, etc.) abgedeckt, sollte aber in ihrer Tiefe und Qualität betont werden. Nur wenn tatsächlich bei der Antragsstellung und der Konzeptentwicklung die öffentlichen und privaten Partner eng zusammenarbeiten, ist mit einer erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen zu rechnen. Es bedarf darüber hinaus einigen Geschicks, die Auswahl der Vertreter der öffentlichen Partner in den Projektgremien (Steuerungsgruppe und Projektgruppen der Teilprojekte) so zu gestalten, dass sie einerseits effizient arbeitsfähig sind und andererseits alle für die Akzeptanz des Projekts notwendigen Teile der Organisation repräsentieren. Akzeptanz wird in Organisationen durch ein Zusammenspiel von top-down und bottom-up-Prozessen erzielt. Die Steuerungsgruppe sollte also aus VertreterInnen der Verwaltungsspitze (Bürgermeister, Referenten, ...) und VertreterInnen der wichtigsten Interessengruppen innerhalb der Verwaltung bestehen (Mitarbeiterinnen und Mitarbeitervertretung, Integrationsbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, evtl. VertreterInnen der „Rathauskoalitionen“. Gerade bei interkommunalen Projekten kann dies leicht zu einer zu großen nicht mehr arbeitsfähigen Steuerungsgruppe führen. Als eine Möglichkeit das zu vermeiden, konnten diese Interessengruppen bewegt werden, nur einen Vertreter zu entsenden, der jeweils beide Städte in der Steuerungsgruppe vertritt.

Akzeptanz entsteht aber auch durch die Transparenz von Prozessen. Eine klare Projektstruktur mit Steuerungsgruppe und Projektgruppen für die Teilprojekte, ein virtueller Speicher, über den alle Beteiligten auf Dokumente Zugriff haben, ein stark partizipativer Stil im Projektmanagement sind Elemente davon.

Genau hier liegt aber auch die Gefahr „basisdemokratischer“ Trägheit bis hin zu Handlungsunfähigkeit.

Hier sehe ich den vielleicht entscheidenden Vorteil einer ÖPP. Mit einem privatwirtschaftlichen Partner können bestimmte gewachsene, hinderliche Strukturen einer Organisation umgangen werden. Machtpolitische „Erbhöfe“ und „Besitzstände“ müssen Prozesse nicht lähmen. Ein entschlossenes, entscheidungsfreudiges Projektmanagement muss nicht allen Traditionen und Praktiken der Verwaltungen folgen, soweit es anschlussfähig an sie bleibt.

Konkrete Beispiele für Organisations-externe Kompetenzen sind:

- Die Regularien für städtische Veröffentlichungen, analog oder digital, sind aus gutem Grunde hoch. Wenn der privatwirtschaftliche Partner verantwortlich ist, können die Erfordernisse des Projekts die zentrale Rolle spielen. Regularien, die aus Gründen der Generalisierbarkeit etwa für alle städtischen Dienststellen gelten müssen, sind dann nicht bindend.
- Der Zeitbedarf für die Entscheidungsfindung ist in großen Stadtverwaltungen mit ihrer Doppelstruktur Verwaltung und Politik besonders hoch. Gerade bei EU-Projekten betragen manche Fristen nur ca. 6 Wochen. Übernimmt der private Partner die Antragsstellung können diese Fristen (wenn auch nur unter höchstem Druck und effizientestem Management) gewahrt werden.
- Die Einstellung von Projekt-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfordert unter organisatorischen Bedingungen der Kommunen einen langwierigen und schwierigen Prozess. Gerade bei einem Projekt mit dem Ziel Hürden für die Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund abzubauen kommt es zu paradoxen Situationen, wenn Projekt-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit interkultureller Kompetenz Bildungsausländer sind und den formalen Anforderungen nicht exakt entsprechen.
- Das Projektmanagement durch den privaten Partner ist durch die begrenzte Projektlaufzeit freier von anderen Verpflichtungen, als es Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter durch die Kontinuität ihrer Aufgaben und ihre Einbindung in die hierarchischen Strukturen der Organisation sein können.

Diese Vorteile des Privatwirtschaftlichen können aber nur in enger Kooperation innerhalb der ÖPP realisiert werden. Konkrete Beispiele für die Notwendigkeit Organisations-interner Kompetenzen sind:

- Interkulturelle Öffnung IKÖ von Verwaltungen sind Prozesse, die unter unterschiedlichen historischen Namen (von Ausländerpädagogik in der 1970ern bis zu Diversity Management seit den 2000ern), über Jahrzehnte laufen. Dringend nötige Hintergrundinformationen und noch viel mehr das Gespür für potentiell förderliche oder hinderliche Strategien und Bündnisse können nur interne Akteure in das Projekt einbringen.
- Öffentliche Verwaltungen sind aufgrund ihrer großen personellen Homogenität und geringer, beamtenrechtlich oder durch den Öffentlichen Dienst, bedingter Personalfuktuation kulturell recht geschlossene Organisationen. Deshalb ist eine ÖPP per se heikel und wird oft (berufs-) politisch, aber auch (organisations-) kulturell, als schwierig oder überflüssig gesehen. Diese Widerstände können dann überwunden werden, wenn Projekte auf angesehene und einflussreiche Akteure innerhalb der Verwaltung bauen können.
- Die Akzeptanz von OE/PE-Prozessen steht und fällt mit der Akzeptanz bei mittleren Führungskräften. Gerade arrivierte und einflussreiche Akteure zeichnen sich durch gute interne Netzwerke aus.
- Projekte, die mit Fördermitteln ausgestattet sind, werden ambivalent wahrgenommen. Einerseits sind sie angesichts knapper kommunaler Ressourcen unverzichtbar für die Erfüllung von freiwilligen Aufgaben der Kommunen. Andererseits leiden sie unter einem Image der Sinnlosigkeit, weil sie, bedingt durch Förderrichtlinien, oft am realen oder wahrgenommenen Bedarf vorbei gehen. Besonders OE/PE-Prozesse werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung als „nächste Sau, die durch's Dorf getrieben wird“ wahrgenommen. Es bedarf hier großer Mühe diese Wahrnehmung zu relativieren. Die top-down-Strategie ist unverzichtbar, eine bottom-up-Strategie bedarf überzeugter interner Akteure. Die Überzeugung wird idealerweise durch Partizipation aller relevanter Interessensgruppen erreicht. Das aber überschreitet oft die Grenzen eines Projekts und kann deshalb nur mithilfe der angesehenen und einflussreichen, internen Akteure erfolgen.
- Die Organisation konkreter Abläufe einer Verwaltung ist sehr spezifisch, oft weichen sogar Abläufe in verschiedenen Kommunen voneinander ab. Um effektiv und effizient in diese Abläufe eingreifen zu können,

bedarf es der großen Erfahrung interner Akteure und deren Überzeugung, sich für wichtige Ziele zu engagieren.

- Projekte im Themenfeld IKÖ oder Diversity Management rufen per se auch Widerstände hervor. Es gibt aber in jeder Organisation auch Erfolgs-Stories, wo trotz der Widerstände Fortschritte erzielt wurden. An diese Stories anzuknüpfen ist besonders wichtig und kann nur gelingen, wenn interne Akteure dieser Stories im ÖPP-Boot sind.

Die ÖPP kann bei den Akteuren selbst, auf beiden Seiten, schwierige Startbedingungen haben und Risiken bergen.

- Die „Privaten“ bringen neben der inhaltlichen Kompetenz auch quasi noch das eigene Honorar mit, die „Öffentlichen“ halsen sich zusätzliche Aufgaben auf und bekommen in der Regel kaum Ausgleich dafür.
- Außerdem muss ja ein erhebliches Maß an Arbeit (fast als hoch-spekulativer Wetteinsatz) bei der Beantragung eines Fördermittelprojekts von beiden Seiten geliefert werden. Die oft nicht an völlig transparente Kriterien gebundene Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln birgt für beide Seiten ein hohes Frustrationspotenzial.
- Wenn es nicht ausreichend gelingt Akzeptanz in der Verwaltung herzustellen, bleibt das Risiko, dass sogar Drittmittel-finanzierte Maßnahmen nicht abgerufen werden und Projekte nicht den geforderten Umfang haben.

Dennoch haben ÖPP-Projekte auch einen großen Reiz:

- Mit einer finanziellen Ausstattung, die im kommunalen Sektor selten ist, können so Projekte realisiert werden, die sonst bei Haushaltsberatungen oder bei der Aufgabenkritik von der Agenda verschwinden würden, obwohl sie als dringend nötig postuliert werden.
- Die Kooperation interner und externer Akteure kann für beide Seiten spannend und Erfahrungs-intensiv sein. Kompetenzen im Projektmanagement werden weiter entwickelt.
- Durch eine relativ kurze Projektlaufzeit bekommen interne Akteure klarere und schnellere Erfolgsmeldungen als bei ihren sonstigen Aufgaben.
- „Private“ Akteure können Projekte realisieren, die bei Akquisegesprächen immer als immens wichtig, aber leider nicht finanzierbar beschrieben werden.