



universität  
wien

# MASTERARBEIT

## Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit

Eine organisationssoziologische Analyse

Verfasser

Daniel Rössler, Bakk.phil.

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, im Jänner 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066/905

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Soziologie

Betreuerin / Betreuer:

Ao. Univ. Prof. Dr. Franz Kolland



## Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich,

- dass ich die vorliegende Arbeit selbst verfasst und nur die angegebene Literatur verwendet habe,
- dass ich dieses Masterthema bisher weder im In- noch im Ausland einer Beurteilerin bzw. einem Beurteiler zur Begutachtung in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe,
- dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Wien, Jänner 2011



„Wege entstehen dadurch, dass man sie geht.“

Franz Kafka

Gars am Kamp, Wien, Neo Itylo  
Sommer, Herbst, Winter 2010



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	9
1. Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit .....	13
1.1 Der entwicklungspolitische Kontext .....	13
1.2 Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit .....	18
1.2.1 Das Konzept .....	18
1.2.2 Definition und Abgrenzung .....	19
1.2.3 Akteure und Zielsetzungen .....	25
1.2.4 Partnerschaft und Zielkonflikte .....	27
1.2.5 Kritik .....	29
1.3 Public Private Partnership in der österr. Entwicklungszusammenarbeit .....	33
1.3.1 Entstehungshintergrund .....	33
1.3.2 Das Instrument .....	34
1.3.3 Status Quo .....	36
2. Organisationsoziologische Verortung von Public Private Partnerships .....	37
2.1 Organisationssoziologie als Disziplin .....	37
2.2 Organisationssoziologische Perspektiven .....	38
2.2.1 Agenturtheorie .....	38
2.2.2 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie .....	42
2.2.3 Negotiated Order Theory .....	45
3. Methodik .....	52
3.1 Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen .....	52
3.2 Stand der Forschung .....	53
3.3 Methodisches Vorgehen .....	55
3.3.1 Methodologische Positionierung im Interpretativen Paradigma .....	55
3.3.2 Das qualitative Interview .....	57
3.3.3 Die Themenanalyse .....	62
3.3.4 Das Forschungsdesign .....	65

4. Empirik .....	67
4.1 Der empirische Prozess.....	67
4.2 Das empirische Feld .....	70
4.2.1 Das Instrument der Wirtschaftspartnerschaft .....	70
4.2.2 Ablauf der Antragstellung.....	71
4.2.3 Anforderungen an Wirtschaftspartnerschaften .....	71
4.3 Die Akteure des empirischen Felds .....	75
5. Ergebnisse.....	78
5.1 Handlungsmotivationen .....	78
5.1.1 Gründe für die Zusammenarbeit .....	78
5.1.2 Projekt-Typen .....	80
5.2 Konfliktfelder.....	81
5.2.1 Interorganisationale Konflikte.....	82
5.2.2 Intraorganisationale Konflikte.....	84
5.3 Strategien der Aushandlung .....	88
5.3.1 Einhaltung formaler Kriterien als Voraussetzung .....	89
5.3.2 Voranpassung .....	90
5.3.3 Verwendung einer gemeinsamen Sprache .....	92
5.3.4 Perspektivenübernahme.....	95
5.3.5 Gegenseitige Akzeptanz und neues Rollenverständnis .....	97
5.3.6 Inklusion externer Berater.....	100
5.4 Wirtschaftspartnerschaften als Negotiated Order.....	105
6. Reflexion.....	109
Literaturverzeichnis.....	113
Abbildungsverzeichnis .....	125
Abstract.....	127
Curriculum Vitae.....	129

## Einleitung

Die globalen Problemlagen der Gegenwart stellen die Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vor große Herausforderungen und verlangen neue, alternative Wege zu deren Lösung. Die alten großen Entwicklungsziele – Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, Verankerung genereller Primärschulbildung, Stärkung der Rolle der Frauen, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit und Bekämpfung von HIV, Malaria und anderen schweren Krankheiten – wurden im Jahr 2000 durch die Vereinten Nationen zwar in neuer Form bekräftigt (vgl. UN 2000), scheinen aber allen Bemühungen zum Trotz nach wie vor in weiter Ferne.

Zur tatsächlichen Erreichung dieser Ziele – so der öffentliche Tenor – bedürfe es des Zusammenspiels aller globalen Stakeholder und der Bildung umfassender Allianzen, wobei aber nicht nur öffentliche und zivilgesellschaftliche, sondern auch privatwirtschaftliche Akteure einen Beitrag leisten können und sollen .

So lassen sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit seit den späten neunziger Jahren verstärkt neue Formen der Kooperationen zwischen entwicklungspolitischen und privatwirtschaftlichen Akteuren feststellen. Grundgedanke dieser öffentlich-privaten Kooperationen ist dabei, privates wirtschaftliches Interesse zur Erfüllung öffentlicher Ziele zu nutzen und mit dem kommerziellen Erfolg der involvierten Unternehmen gleichsam entwicklungspolitische Effekte zu stimulieren. Durch die Realisierung dieser – viel zitierten – Win-Win-Situationen erhofft man sich neben betriebswirtschaftlichem auch entwicklungspolitisch relevanten Nutzen, etwa durch eine nachhaltige wirtschaftliche Belebung im Gastland, die Schaffung neuer Arbeitsplätze, den Transfer von Know-How oder die Einführung internationaler Sozial- und Umweltstandards.

Trotz grundlegend unterschiedlicher organisationaler Zielsetzungen werden diese öffentlich-privaten Kooperationen – auch Public Private Partnerships genannt – von Seiten der öffentlichen Gebergemeinschaft äußerst positiv bewertet und als vielversprechende und zukunftsreiche Alternativen zu traditionellen Formen der Entwicklungszusammenarbeit eingeschätzt.

So existieren mittlerweile an die 30 Programme dieser Art, von bi- und multilateralen Gebern finanziert und gemeinsam mit privatwirtschaftlichen Unternehmen durchgeführt. Zusätzliche Programme befinden sich in Planung – diese „neue Form der Entwicklungshilfe“ wird allem Anschein nach auch in Zeiten rückgängiger öffentlicher Mittel weiter an praktischer Relevanz gewinnen und zunehmend auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit wirken.

Ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Themas steht dessen wissenschaftliche Untersuchung zum größten Teil noch aus. Bisher vor allem aus betriebswirtschaftlicher und rechtlicher Perspektive analysiert, wurde das Phänomen noch kaum als Untersuchungsgegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung entdeckt und, daraus resultierend, in Hinblick auf seine sozialen Aspekte nicht erforscht. Dabei ergäbe sich durch das Zusammenspiel unterschiedlichster Akteure mit teils antagonistischen Interessenslagen ein breites Spektrum an Fragen und Problemstellungen, die einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung äußerst zugänglich wären.

Die gegenständliche Arbeit stellt einen der ersten Versuche dar, das junge Phänomen der Public Private Partnerships aus seinem betriebswirtschaftlichen, rechtlichen Kontext zu lösen und einer genuin soziologischen – einer organisationssoziologischen – Analyse zu unterziehen. Die Untersuchung fokussiert dabei auf die mikrosoziale Interaktionsebene und stellt die Aushandlungsprozesse zwischen den beteiligten Organisationen und ihrer Akteure in ihren Mittelpunkt. Durch die Analyse interorganisationaler Aushandlungsprozesse soll die grundlegende Frage beantwortet werden, wie privatwirtschaftliche und öffentliche Akteure trotz unterschiedlicher Handlungsprämissen und Organisationsziele miteinander arbeiten, ihre organisationsspezifischen Interessen in eine kollektiv akzeptierte Lösung integrieren und somit schließlich erfolgreich kooperieren können.

Die relative Neuheit des Phänomens und das theoretische und empirische Vakuum des Stands der Forschung lassen eine explorativ-qualitative Forschungsstrategie sinnvoll erscheinen. Aus diesem Grunde erfolgt der empirische Zugang über das interpretative Paradigma und gelangen qualitative Gesprächs- und Auswertungsverfahren zum Einsatz.

Als empirisches Feld dient das Programm der Wirtschaftspartnerschaften, welches seit 2005 durch die Austrian Development Agency (ADA) abgewickelt wird und das Konzept der Public Private Partnerships in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zur praktischen Anwendung bringt. Die organisationssoziologische Einbettung erfolgt schließlich über die interaktionistische Negotiated Order Theory.

Der Aufbau der Arbeit gliedert sich in sechs Teile.

Im ersten Kapitel wird das Phänomen der Public Private Partnerships in einen entwicklungspolitischen Kontext gestellt (Kap.1.1) und hernach in Hinblick auf Konzept (Kap. 1.2.1), Definition (Kap. 1.2.2), Akteure und Zielsetzungen (Kap. 1.2.3), Partnerschaft und Zielkonflikte (Kap. 1.2.4) und Kritik (Kap.1.2.5) detailliert dargestellt. Zusätzlich wird das österreichische Programm der Wirtschaftspartnerschaften beschrieben und kurz auf Entstehungshintergrund (Kap.1.3.1), Inhalt (Kap. 1.3.2) und Status Quo (Kap. 1.3.3) eingegangen.

Im zweiten Kapitel erfolgt die organisationssoziologische Verortung von Public Private Partnerships. Nach einer kurzen Darstellung der Organisationssoziologie als Disziplin (Kap. 2.1) werden – mit der Agenturtheorie (Kap. 2.2.1), dem Neoinstitutionalismus (Kap. 2.2.2) und der Negotiated Order Theory (Kap. 2.2.3) – drei bedeutende und zur Analyse des Phänomens anwendbare Organisationstheorien dargestellt. Nach einer kritischen Analyse ihrer Erklärungskraft und analytischen Tragfähigkeit in Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand wird schließlich für die Verwendung der Negotiated Order Theory plädiert.

Das dritte Kapitel ist der Methodik und Vorbereitung auf die empirische Arbeit gewidmet. Nach Darstellung des Forschungsinteresses (Kap. 3.1) und des Stands der Forschung (Kap. 3.2) wird die methodische Vorgehensweise (Kap. 3.3) – und mit ihr die methodologische Positionierung (Kap. 3.3.1), das qualitative Interview (Kap. 3.3.2), die Themenanalyse (Kap. 3.3.3) und das Forschungsdesign (Kap. 3.3.4) – detailliert dargestellt.

Das vierte Kapitel gibt einen Überblick über die empirische Arbeit, indem der Forschungsprozess nachgezeichnet (Kap. 4.1), das empirische Feld dargestellt (Kap. 4.2) und dessen Akteure beschrieben werden (Kap. 4.3).

Die Ergebnisse der empirischen Arbeit werden schließlich im fünften Kapitel diskutiert: Nachdem Handlungsmotivationen der Beteiligten (Kap. 5.1) und inter- und intraorganisationale Konfliktfelder (Kap. 5.2) dargestellt wurden, werden sechs spezifische Strategien der Aushandlung und Zusammenarbeit vorgestellt (Kap. 5.3) und die Ergebnisse schließlich in die Negotiated Order Theory integriert (Kap. 5.4).

Das sechste Kapitel dient schlussendlich der Reflexion und zeigt Anknüpfungspunkte für weiterführende Forschung auf.

## 1. Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit

### 1.1 Der entwicklungspolitische Kontext

Die sozialen, ökonomischen und politischen Veränderungsprozesse der letzten Jahrzehnte haben auch auf die Strukturen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gewirkt. Die hohen entwicklungspolitischen Ansprüche, denen sich die internationale Gemeinschaft verschrieben hat, erfordern neue Formen der Kooperation und machen Allianzen zwischen unterschiedlichsten Akteuren notwendig. Neben Regierungen, Entwicklungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Initiativen haben sich so nach und nach privatwirtschaftliche Unternehmen zu bedeutenden Akteuren der internationalen Entwicklungspolitik gewandelt.

Dabei ist die Einbindung des privaten Sektors in Agenden der Entwicklungszusammenarbeit – in Form von so genannten Public Private Partnerships (siehe Definition Kap. 1.2.2) – als Produkt jahrzehntelanger Strukturveränderungen und als Resultat einer Kette aufeinander folgender entwicklungspolitischer Paradigmen zu verstehen (vgl. Eberlein 2005: 146).

Die internationale Entwicklungspolitik fokussierte nach dem Zweiten Weltkrieg über vier Jahrzehnte hinweg auf die Stärkung nationaler Regierungen in der Dritten Welt, die durch technische und finanzielle Hilfe in der effizienten Gestaltung ihrer Aufgaben unterstützt werden sollten. Entwicklung wurde in diesem Kontext als Modernisierungsprozess konzipiert, der die Umwandlung traditionaler in moderne Gesellschaften ermöglichen und somit die Verbesserung der sozio-ökonomischen Bedingungen in den betroffenen Ländern beschleunigen sollte. Zentraler Akteur in diesem Prozess war der Staat, die Bevölkerung und deren Organisationen wurden lediglich als Träger traditioneller Werte, als Modernisierungshemmnisse und damit als „Nicht-Akteure“ von Entwicklung betrachtet (vgl. Lapeyre 2005: 25).

Anfang der 1980iger Jahre wurde diese Sichtweise – und mit ihr die zentrale Stellung des Staates in der Entwicklungspolitik – durch die neoliberale Wende nachhaltig erschüttert und durch ein neues Paradigma ersetzt. Nachdem die kreditfinanzierten Entwicklungsbestrebungen der Länder der Dritten Welt nicht zum erhofften wirtschaftlichen Aufschwung und dem Anschluss an die Industrienationen geführt hatten, sondern ganz im Gegenteil diese – durch hohe und vielmals ineffizient eingesetzte Kredite – gestützte Vorgehensweise den Beginn einer

weltweiten Schuldenkrise markierte, wurde durch den von Weltbank und IWF propagierten Washington-Konsensus mit Beginn der 1980iger Jahre ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik eingeführt (vgl. Eberlein 2005: 149). Dieses führte zu einer Entmachtung und Schwächung des öffentlichen Sektors und relativierte die zentrale Stellung des Staates in der Entwicklungspolitik: *„Der öffentliche Sektor verlor seine Position als Entwicklungsmotor zugunsten des inländischen oder transnationalen Privatsektors, der die Rückkehr auf den Wachstumspfad gewährleisten sollte.“* (Lapeyre 2005: 25).

Damit waren die 1980iger und die frühen 1990iger Jahre geprägt von Liberalisierung und Strukturanpassung – im Sinne einer Beseitigung struktureller Schwächen in Staatshaushalt, Außenhandel und Infrastruktur –, forciert von den internationalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und angestrebt durch Maßnahmen wie der Öffnung von Märkten für ausländische Investitionen, der Privatisierung staatlicher Betriebe, der strikten Sparpolitik des öffentlichen Sektors und der Förderung von Exportprodukten zur Erwirtschaftung von Devisen (vgl. Eberlein 2005: 149). Konsens herrschte über die Notwendigkeit einer Neuverteilung der Rollen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor: Der Staat sollte sich aus seinen traditionellen Tätigkeiten – wie etwa der Bereitstellung von Infrastruktur – herausziehen und sich in erster Linie der Liberalisierung der Wirtschaft widmen. Damit stand nicht mehr die Stärkung von Regierungen, sondern die Stärkung von Märkten im Zentrum der Entwicklungspolitik (vgl. ebd. 2005: 149).

Die Erwartungen, die an diese Politik gestellt wurden, konnten nicht erfüllt werden, ihre Auswirkungen müssen – vor dem Hintergrund empirischer Analysen<sup>1</sup> – als negativ bezeichnet werden. Die Liberalisierung des Handels- und des Finanzsektors schwächte die einheimische Produktion und schädigte vor allem lokale kleine und mittlere Unternehmen, in der Landwirtschaft erhöhten die Strukturanpassungen Ernährungsunsicherheit und marginalisierten die ländliche Bevölkerung. Die restriktive öffentliche Ausgabenpolitik minderte die Qualität des

---

<sup>1</sup> Eine besonders detaillierte Analyse stellt in diesem Zusammenhang der SAPRIN-Report *“Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment“* dar. In dieser 2002 erschienenen Studie zeichnet das *„Structural Adjustment Participatory Review International Network“* (SAPRIN 2004) anhand der Analyse von 50 Ländern ein umfassendes Bild über die negativen Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik dieser Jahre und zeigt auf, wie diese – in eklatantem Gegensatz zur Rhetorik von IWF und Weltbank – zu zusätzlicher Verarmung und gestiegener sozialer Ungleichheit in Ländern des Südens geführt hat.

Bildungs- und Gesundheitssektors und führte durch den massiven Abbau von Regierungsstellen zugleich zu einer Erhöhung der Arbeitslosenraten und einer steigenden Anzahl der „neuen Armen“ in den Ländern des Südens. Die in der Folge sinkende Nachfrage nach Konsumgütern schädigte die Investitionsbereitschaft und setzte eine Negativspirale in Gang: *„So riefen die Anpassungsprogramme statt einer Lösung zur Reduzierung des Schuldenüberhangs neue strukturelle Probleme hervor.“* (Eberlein 2005: 149)

Die Sensibilisierung für die weitreichenden negativen Auswirkungen dieser entwicklungspolitischen Praxis und die *„dramatischen sozialen Kosten der Strukturanpassungsprogramme“* (Lapeyre 2005: 25) führte um die Jahrtausendwende zu einem erneuten Paradigmenwechsel mit dem Konsens zur Armutsbekämpfung (vgl. Spanger / Wolff 2003: 15f; Eberlein 2005: 149; Lapeyre 2005: 25). Die Reduktion von Armut stellt dabei das Hauptziel aller Entwicklungsanstrengungen dar, sie erfolgt durch eine im nationalen Rahmen selbstbestimmte, demokratisch und partizipativ gestaltete Politik<sup>2</sup> (vgl. Spanger / Wolff 2003: 1). Obwohl die Grundideen des Washington-Konsenses nach wie vor existieren und von den Internationalen Finanzinstitutionen realpolitisch umgesetzt werden, wird im Rahmen des neuen Paradigmas die Eigenkompetenz der Empfängerstaaten zur Gestaltung von Entwicklung wieder stärker berücksichtigt (vgl. Six / Langthaler / Obrovsky 2007: 7). In seiner Rolle als zentraler Akteur der Entwicklungspolitik gilt der Staat als rehabilitiert und wird – insofern er die Prinzipien guter Regierungsführung<sup>3</sup> verwirklicht – als positive Kraft anerkannt. Als die neuen Hauptprinzipien der Entwicklungszusammenarbeit gelten nun Partizipation, Ownership, Empowerment und öffentlich-private Partnerschaften (Lapeyre 2005: 25).

---

<sup>2</sup> Die Grundlage dieser Strategie stellen die „Poverty Reduction Strategy Papers“ dar. Diese Armutsbekämpfungsstrategien müssen von den Entwicklungsländern unter partizipativer Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet werden und stellen eine unabdingbare Voraussetzung sowohl für die Kreditpolitik als auch für den erweiterten Schuldenerlass durch IWF und Weltbank dar (vgl. Jakobeit 2000: 244).

<sup>3</sup> Gute Regierungsführung – oder Good Governance – meint hierbei die *„transparente und rechenschaftspflichtige Verwaltung menschlicher, natürlicher, wirtschaftlicher und finanzieller Ressourcen innerhalb eines Gesellschaftssystems mit dem Ziel nachhaltiger und ausgewogener Entwicklung. Dies geschieht in einem politischen und institutionellen Umfeld, das die Menschenrechte und demokratischen Prinzipien sowie die Rechtsstaatlichkeit achtet.“* (EC 2010: Cotonou Partnership Agreement, Art. 9.3)

Durch diese Prinzipien – vor allem durch „Partnerschaft“ und „Ownership“ – kann die selbstbestimmte Rolle der Empfängerstaaten aufrechterhalten bleiben und – gleichzeitig – der privatwirtschaftliche Sektor aktiv in die Agenden der Entwicklungszusammenarbeit inkludiert werden. Damit schlägt die gegenwärtige strategische Ausrichtung der internationalen Entwicklungspolitik eine Brücke zwischen der theoretischen Einsicht des Scheiterns des bisherigen Konsenses auf der einen, und der dringend benötigten Partizipation des privatwirtschaftlichen Sektors auf der anderen Seite (vgl. Six / Langthaler / Obrovsky 2007: 7). Denn obwohl der Staat seine Rolle als zentraler Gestalter von Entwicklung im Zuge der späten 1990iger Jahre wiedererlangt hatte, wurde zur gleichen Zeit das Problem mangelnder Finanzierung immer offensichtlicher und wurde der Privatsektor als potentieller Geldgeber und neuer, aktiver Akteur der Entwicklungszusammenarbeit entdeckt und forciert.

Im Jahr 2002 stellten die Konferenz der Vereinten Nationen über die Entwicklungsfinanzierung von Monterrey und der Weltgipfel der UN über die nachhaltige Entwicklung von Johannesburg die Inklusion des Privatsektors und Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in den Mittelpunkt der Umwandlungen der Entwicklungszusammenarbeit, indem sie sie zu *„einer der verheißungsvollsten neuen Perspektiven hinsichtlich der Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung machten.“* (Lapeyre 2005: 31). Diese Neubesinnung auf die Notwendigkeit privatwirtschaftlichen Engagements in der Entwicklungszusammenarbeit speist sich dabei in erster Linie aus den Erfahrungen der späten 1990iger Jahre und der immer offensichtlicher werdenden Finanzierungslücke. Durch die Formulierung von klaren und quantifizierbaren Zielen – die im Jahr 2000 definierten Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen<sup>4</sup> – und einem präzisen Zeitplan zu deren Umsetzung, konnte der zur Zielerreichung notwendige Mittelbedarf errechnet und mit insgesamt 78,5 Mrd. US-Dollar beziffert werden<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Im Rahmen des „Millenniumsgipfels“ der Vereinten Nationen wurden im Jahr 2000 die zentralen Entwicklungsziele der internationalen Gebergemeinschaft definiert. Die insgesamt 8 Ziele (MDGs, Millennium Development Goals) umfassen die Bekämpfung von extremer Armut und Hunger, generelle Primärschulbildung, Stärkung der Rolle der Frauen, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten, Ökologische Nachhaltigkeit und den Aufbau einer globalen Partnerschaft für Entwicklung (vgl. UN 2000)

<sup>5</sup> Dieser im Zuge der Vorbereitung zur Monterrey-Konferenz 2002 errechnete Betrag umfasst neben den Ausgaben für die Erreichung der Entwicklungsziele (50 Mrd. US-Dollar) auch die notwendigen Mittel für Katastrophenhilfe (8,5 Mrd. US-Dollar) und Global Public Goods (20

Dieser Betrag entsprach dem Zweieinhalbfachen der bisherigen Leistungen und konnte durch traditionelle Quellen der Entwicklungsfinanzierung allem Anschein nach nicht aufgebracht werden (vgl. Betz 2001: 9).

Während jedoch die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit stagnierte und deren Ausgaben anteilig im Jahr 2000 nur mehr 20% der gesamten Ressourcenflüsse vom Norden in den Süden ausmachten, zeigte sich im privatwirtschaftlichen Sektor ein gegenteiliger Trend (vgl. Martens 2001: 33). Rasant steigende Aktivität westlicher Unternehmen in Entwicklungsländern führte zu einer kontinuierlichen Erhöhung privatwirtschaftlicher Kapitalflüsse ab den 1990iger Jahren.

Direktinvestitionen<sup>6</sup> erhöhten sich kontinuierlich und stiegen von 7,7 Mrd. US-Dollar im Jahr 1980 auf 379,1 Mrd. US-Dollar im Jahr 2006. Dieser Trend ist nach wie vor ungebrochen: *„Kommerzielle Investitionen in Entwicklungsländer wachsen damit deutlich schneller als Zuflüsse von Entwicklungshilfe, und ihr Volumen ist deutlich höher.“* (Altenburg 2010: 9)

Sowohl internationale Institutionen als auch Empfängerländer begannen eine neue Perspektive auf privatwirtschaftliches Engagement zu entwickeln und große Hoffnungen in sie zu setzen (vgl. Altenburg 2010: 8; Nuscheler 2005: 540). Besonders private Direktinvestitionen werden – auch von früher investitionskritischen Akteuren – seit Ende der 1990iger äußerst positiv bewertet: *„Die Vereinten Nationen und speziell die UNCTAD überschlagen sich geradezu in Auslassungen über den Beitrag transnationaler Konzerne zu Wachstum, Technologietransfer und Exportsteigerung.“* (Martens 2001: 31). Damit wurde privates Kapital zum neuen Hoffnungsträger der Entwicklungsfinanzierung hochstilisiert (vgl. Martens 2001: 31).

---

Mrd. US-Dollar). Diese Globalen Öffentlichen Güter decken allgemeine globale Probleme wie den Schutz der Ozonschicht, die Abwehr globaler Finanzkrisen oder die Förderung der internationalen Sicherheit und werden aus öffentlichen Entwicklungsmitteln gespeist. Schätzungen zufolge werden rund 15% der Mittel der ODA (Official Development Assistance) für die Bereitstellung der GPDs ausgegeben und sind daher nicht mehr für die Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinn nutzbar (vgl. Martens 2002: 34)

<sup>6</sup> Unter einer ausländischen Direktinvestition ist ein Kapitaltransfer aus einem Herkunftsland in ein Gastland zu verstehen, bei dem auf die unmittelbare Einflussnahme auf die Leitung und Geschäftstätigkeit des ausländischen Unternehmens gezielt wird. Damit unterscheidet sie sich von Portfolio-Investitionen in ausländischen Aktien, Obligationen oder anderen Wertpapiere, die allein auf Gewinnabsichten und nicht an der tatsächlichen Teilnahme an der Führung des Unternehmens fokussieren (vgl. Engels 2001: 111 f).

Die Erreichung der Entwicklungsziele – insbesondere das der Armutsbekämpfung – wird im öffentlichen und fachlichen Diskurs seit der Jahrtausendwende unabdingbar an die aktive Partizipation privatwirtschaftlicher Unternehmen geknüpft, eine Lösung der globalen Probleme scheint ohne deren finanzielle und organisatorische Ressourcen nicht möglich (vgl. Körting 2008: 292). Auch im Monterrey Konsensus „*erscheinen Handel und ausländische Direktinvestitionen als Motoren von Wirtschaftswachstum und Entwicklung und zugleich als Promotoren der Armutsbekämpfung.*“ (Nuscheler 2005: 88).

Aus diesen Überlegungen leitet sich für die Akteure der internationalen Entwicklungspolitik der Auftrag ab, private Finanzflüsse für Entwicklung zu mobilisieren und strukturelle Rahmenbedingungen für die Nutzung des privatwirtschaftlichen Potentials zu schaffen. Trotz der negativen Erfahrungen aus der Zeit der Washington Konsensus besteht die – finanzielle – Notwendigkeit, den Privatsektor aktiv in die Agenden der Entwicklungszusammenarbeit einzubinden. Für die internationale Gebergemeinschaft und deren Akteure entsteht somit „*die besondere Aufgabe, private Finanzflüsse für Entwicklung zu mobilisieren (...) und ihre Mittel verstärkt zur Mobilisierung privater Investitionen einzusetzen.*“ (ADA 2010: 6). In der entwicklungspolitischen Praxis geschieht das in steigendem Maße durch öffentlich-private Kooperationen, sogenannte Public Private Partnerships.

## 1.2 Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit

### 1.2.1 Das Konzept

Der Gedanke der öffentlich-privaten Partnerschaften – Public Private Partnerships – hat erst in den frühen 1990iger Jahren Eingang in die internationale Entwicklungszusammenarbeit gefunden (vgl. Engels 2000: 2). Als logisches Resultat aus den sich in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit abzeichnenden Trends (siehe Kap. 1.1) auf der einen, und den Reformbestrebungen des öffentlichen Sektors auf der anderen Seite, wurden privatwirtschaftliche Akteure verstärkt und aktiv in Projekte der Entwicklungspolitik einbezogen. Ging es zunächst – von den internationalen entwicklungspolitischen Institutionen vorgegeben – um die Mobilisierung privaten Kapitals für Infrastrukturprojekte, haben sich in Folge sehr schnell neue spezifische Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft dauerhaft etabliert (vgl. Engels 2000: 2).

Heute wird eine Vielzahl an Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren unter dem Begriff der Public Private Partnerships zusammengefasst (siehe Definition in Kap. 1.2.2). Die Grundidee des Konzepts besteht jedoch immer darin, privates wirtschaftliches Interesse für die Erfüllung von traditionell staatlichen Aufgaben zu nutzen und dadurch sogenannte Win-win-Situationen zu realisieren. Die Unternehmen müssten dabei ihre kommerziellen Interessen nicht aufgeben, ganz im Gegenteil: *„Das Konzept geht davon aus, dass die Unternehmen nicht trotz, sondern gerade wegen ihrer Gewinnerzielungsabsicht als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit geeignet seien. Bei aller Unterschiedlichkeit unternehmerischer und entwicklungspolitischer Zielsetzungen gebe es auf der Ebene der Wirkungen Kongruenzen, die sich entwicklungspolitisch nutzen lassen.“* (Engels 2000: 4). Damit beschreiben Public Private Partnerships gemeinsame Vorhaben von Staat und Wirtschaft, die sowohl einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig betriebswirtschaftlich sinnvoll sind und damit im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen. Aus der Zusammenarbeit erwartet man sich eine Aufteilung der Risiken und positive Synergieeffekte – durch die Kooperation sollen die Stärken und Potentiale der beiden Welten zusammengeführt und somit die Effizienz entwicklungspolitischer Projekte erhöht werden. Außerdem kann die öffentliche Hand auf diese Weise einem ihrer zentralsten Probleme – dem Fehlen finanzieller Mittel – begegnen und durch die Inklusion des privatwirtschaftlichen Partners Aktivitäten realisieren, die ohne dessen Kapital nicht zu Stande kämen. Durch die Kombination dieser beiden – lange Zeit als diametral zueinander stehend gedachten – Akteure sollen gemeinsame Ressourcen genutzt und somit Ziele effizienter und erfolgreicher erreicht werden.

Um den vagen Terminus der Public Private Partnerships zu konkretisieren, verschiedene Modelle des Konzepts voneinander abzugrenzen und das Forschungsfeld einzuengen, wird im Folgenden der Versuch einer Definition vorgenommen.

### 1.2.2 Definition und Abgrenzung

Die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Public Private Partnerships erweist sich in der Entwicklungszusammenarbeit als äußerst schwierig: Zum einen sind im öffentlichen und fachlichen Diskurs eingefahrene und emotionsgeladene Positionen zu beobachten, zum anderen – eng mit dem ersten Umstand zusammenhängend –

lässt sich das Konzept wegen seiner vielzähligen unterschiedlichen Bedeutungen kaum konkretisierend umreißen. Trotz der Brisanz des Themas und seiner starken Verbreitung in der entwicklungspolitischen Agenda existiert kein allgemeiner Konsens über die die Bestimmung des Begriffs Public Private Partnership: *„Es gibt keine anerkannte Definition des Konzepts PPP, welche den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit als Referenz dienen könnte“* (Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 11).

Auch abseits der entwicklungspolitischen Sphäre herrschen Definitions-Schwierigkeiten, wenngleich sich ob der längeren Historie des Modells in Bereichen außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit<sup>7</sup> in der Literatur ein relativer Konsens über den Inhalt von Public Private Partnerships erkennen lässt (vgl. Leonhard et al. 2007: 13). Mit unterschiedlichen Foki<sup>8</sup> versteht man hier unter einer Public Private Partnership eine

*„... innovative, meist vertraglich geregelte, längerfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Akteuren des privaten und öffentlichen Sektors (...), die dem Erreichen komplementärer Ziele dient.“* (Manning 2003: 1)

In diesem Sinne konstituiert sich eine Public Private Partnership aus mindestens zwei Akteuren, wobei einer dem öffentlich Sektor und einer dem privatwirtschaftlichen Sektor zuordenbar sein muss<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Bereits in den USA der 1930iger Jahre wurden im Rahmen des „New Deal“ unter Präsident Roosevelt erste Kooperationen zwischen staatlichem und privatem Sektor durchgeführt. Ab den 60igern wurde es auch im Wohlfahrts- und Bildungsbereich eingesetzt, in den späten 70igern in der Stadtentwicklungspolitik. Zu dieser Zeit wurde das Konzept schließlich auch in Europa entdeckt und übernommen (vgl. Franken-Wendelstorf 2007: 84f). Heute finden sich Public Private Partnerships in zahlreichen Bereichen, darunter in der Stadtentwicklung, der Infrastrukturentwicklung, der Forschung und Entwicklung, der Wirtschaftsförderung, der kommunalen Ver- und Entsorgung und dem Kulturbetrieb. (vgl. Engels 2000: 41).

<sup>8</sup> In unterschiedlichen Varianten auch bei Budäus / Eichhorn 1997: 5 ff.; Gottschalk 1997: 154; Kirsch 1996: 26.

<sup>9</sup> Damit ist einer der zentralsten Organisationstypen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – die Nicht-Regierungs-Organisation (NRO) – aus Public Private Partnerships exkludiert. NRO – im Folgenden als Bezeichnung für alle nicht-staatlichen und nicht-privatwirtschaftlichen Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verwendet (vgl. Schade 2002: 51) – spielen seit Ende des Zweiten Weltkrieges eine tragende Rolle bei der Erbringung von sozialen und humanitären Leistungen in Ländern des Südens und werden in der globalen Debatte – trotz einiger Kritik – nach wie vor wichtigste Alternative zur staatlicher Entwicklungshilfe verstanden (Lenzen 2001: 1).

Dem öffentlichen Sektor werden in der Literatur Verwaltungen, Gebietskörperschaften, Anstalten oder Staatsbetrieben zugeschrieben, dem privatwirtschaftlichen Sektor Unternehmen in privatem Eigentum (Manning 2004: 95). Diese beiden Akteure arbeiten auf Basis eines vertraglichen Regelwerks in partnerschaftlicher Zusammenarbeit an der Erreichung komplementärer – also beidseitiger, sich einander ergänzender – Ziele.

Ähnlich zu Manning, doch mit einem stärkeren Fokus auf Aufgabenverteilung und Zielspezifizierung beschreibt Caton das Konzept:

*„PPP bezeichnet die Zusammenarbeit von Staat und Privatfirmen, um bestimmte Vorhaben öffentlichen Interesses zu realisieren. Durch eine PPP werden Risiken und v.a. die Kosten für öffentliche Güter (...) auf Privatanbieter übertragen. Diese erhalten im Gegenzug Einnahmen aus dem Betrieb, die entweder direkt vom Staat oder von den Nutzern stammen.“ (Caton 2007: 458f)*

Auch hier steht der Aspekt der Zusammenarbeit im Mittelpunkt, es werden aber Handlungsfeld und Rollen der Partner spezifiziert: Der private Akteur übernimmt eine ehemals öffentliche Aufgabe und stellt deren Erbringung durch ausreichenden Mitteleinsatz (Geld, Personal, Know-How, Technik etc.) sicher. Er trägt also Kosten und Risiken, wird dafür aber vom staatlichen Akteur entlohnt.

Auch Osborne und Gabler fokussieren in ihrer Begriffsbestimmung auf die Rollenverteilung zwischen den Akteuren und verstehen Public Private Partnerships – metaphorisch – als „*das Rudern und Steuern eines Bootes*“ (Osbourne / Gabler 1992). Dieser Vorstellung zufolge legt der Staat in der Zusammenarbeit die Regeln fest und bestimmt die Richtung – er „*steuert*“ –, während das private Unternehmen für die operative Durchführung des Vorhabens zuständig ist und „*rudert*“.

Auch in diesem „Boot“ ist die Zusammenarbeit vertraglich geregelt und wird – durch die Ergänzung der Kompetenzen der beiden Partner – ein gemeinsames Ziel besser und effizienter erreicht (vgl. Eberlein 2005:147).

Die effizientere Erreichung von Zielen durch kooperatives Handeln zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren nimmt auch bei Public Private Partnerships im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit eine zentrale Stellung ein, ebenso werden andere zentrale Definitionselemente von Public Private

Partnerships – Kooperation, Komplementarität, Risikenteilung, Langfristigkeit – in die Begriffsbestimmung aufgenommen. So wird eine Public Private Partnership in der Entwicklungsarbeit verstanden als

*„... 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.“* (Clemens-Ziegler / Loock 1998: 10)

Die Definition nach Clemens-Ziegler und Loock formuliert dezidiert die Erfüllung von gemeinwohlorientierten Aufgaben als Ziel einer Public Private Partnership. Als solche Aufgaben des Gemeinwohls werden Aktivitäten verstanden, die in erster Linie im öffentlichen Interesse stehen und der Allgemeinheit dienen. Auch wird der projektbezogene Charakter der Zusammenarbeit betont und damit die inhaltliche und zeitliche Begrenzung des Zusammenwirkens herausgestrichen<sup>10</sup>.

Umgesetzt auf die entwicklungspolitische Praxis handelt es sich bei Public Private Partnership also um Projekte, die zeitlich begrenzt und mit einem gemeinwohlorientierten – in diesem Fall entwicklungspolitischen – Ziel durchgeführt werden. Das Projekt muss sowohl dem öffentlichen Partner – einem öffentlichen Akteur der Entwicklungszusammenarbeit – als auch dem privaten Akteur – einem Unternehmen der Privatwirtschaft – Nutzen verschaffen.

So formuliert das Deutsche Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) – eine der ersten Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die Public Private Partnerships in ihre entwicklungspolitische Arbeit implementiert hat – Public Private Partnerships als

*„... das Zusammenwirken von Staat und der privaten Wirtschaft bei Vorhaben, die einen entwicklungspolitischen Nutzen erbringen und gleichzeitig im Interesse der beteiligten Privatunternehmen liegen.“* (BMZ 2001: 1)

---

<sup>10</sup> Die durchschnittliche Projektdauer stellt ein klares Differenzierungsmerkmal von Public Private Partnership Projekten innerhalb und außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit dar: Während die Laufzeiten bei herkömmlichen PPP-Projekten auf 15 bis 20 Jahre ausgerichtet sind, betragen sie bei entwicklungspolitischen PPP-Projekten durchschnittlich lediglich 2 bis 3 Jahre (vgl. Franken-Wendelstorf 2007: 104).

Diesem Verständnis nach handelt es bei einer Public Private Partnership um ein konkretes entwicklungspolitisches Projekt, dessen Erfolg im Interesse beider Partner – dem öffentlichen und dem privaten – liegt und durch das Zusammenfließen öffentlicher und privater Beiträge von Synergieeffekten profitiert.

Mit dieser praxisnahen Konzeption einer Public Private Partnership wird auf Programmebene ein konkretes Instrument der entwicklungspolitischen Praxis beschrieben, wie es in der operativen Praxis der Entwicklungszusammenarbeit seit Mitte der 1990iger-Jahre existiert und gegenwärtig von 8 bilateralen und fast 20 multilateralen Gebern eingesetzt wird (vgl. Bürkle / Palenberg 2009: 25). Instrumente wie die PPP-Fazilität des Deutschen BMZ, das Private Sector Investment Programme (PSI) der Niederländischen EVD, die Global Development Alliances (GDA) der US-Amerikanischen USAID oder die Wirtschaftspartnerschaften der Austrian Development Agency<sup>11</sup> stellen dabei einen klar definierbaren Typus einer Public Private Partnership dar und sind demnach klar von den vielzähligen, teils diffusen Konzeptionen von Public Private Partnerships abzugrenzen.

Nach Schuemperli und Dommen besteht das zentrale Problem bei der Auseinandersetzung mit dem Konzept der Public Private Partnerships in der Tatsache, dass sich der Begriff auf drei unterschiedliche Analyseebenen bezieht und im öffentlichen Diskurs nicht differenziert wird: Während die erste Ebene auf das neue Entwicklungsparadigma und die öffentlich-diskursive Forderung nach stärkerer Beteiligung des Privatsektors an Entwicklungsagenden fokussiert, werden auf der zweiten Ebene die unterschiedlichsten Beziehungen zwischen internationalen Organisationen, Regierungsstellen und Privatunternehmen unter dem Begriff der Public Private Partnership zusammengefasst. Erst auf der dritten Ebene befasst sich die Analyse mit der neuen Rollenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor und konkreten Kooperationsformen zur Durchführung entwicklungspolitischer Projekte (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 11ff).

---

<sup>11</sup> Als empirisches Forschungsfeld und Untersuchungsgegenstand der gegenständlichen Forschungsarbeit werden das Instrument der Wirtschaftspartnerschaften und die Austrian Development Agency im empirischen Teil der Arbeit (Kap. 4.3) detailliert beschrieben

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll Public Private Partnership auf der dritten Analyseebene untersucht und als eine zeitlich begrenzte Kooperation zwischen einem öffentlichen und einem privaten Akteur verstanden werden, die gleichzeitig entwicklungspolitischen und betriebswirtschaftlichen Nutzen bringt und im Rahmen eines nationalen entwicklungspolitischen Förderprogramms – dem österreichischen Programm der Wirtschaftspartnerschaft der Austrian Development Agency – durchgeführt wird (vgl. Kap. 1.3).

#### *Exkurs: PPP – Ein Triggerwort*

Der Terminus Public Private Partnerships wird ob seiner starken öffentlichen Verwendung und medialen Präsenz von einigen Autoren als sogenanntes „Triggerwort“ klassifiziert (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005; Latouche 2001). Triggerwörter verweisen nicht direkt auf analytische Konzepte, sondern dienen viel eher dazu, Reaktionen hervorzurufen und Anziehungskraft auszuüben. Das geschieht in der Regel durch die Verwendung emotional besetzter Wörter, in gegenwärtigen Fall mit dem Sympathie erweckenden Wort der Partnerschaft:

*„Mit dem Wort der Partnerschaft wird so implizit ausgesagt, dass die Teilnehmer sich gegenseitig Respekt erweisen, eine bestimmte Gleichstellung untereinander erfahren und dass sie sich gemeinsam für ein geteiltes Ziel engagieren.“* (Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 14)

Ob seines analytischen Defizits ist einem Triggerwort jedoch meist ein recht kurzer Lebenszyklus beschert. Sobald nämlich Fachleute beginnen, dem Triggerwort eine technische Bedeutung zuzuordnen und analytische Inhaltselemente beizusetzen – und das geschieht in der Regel mit populären Begriffen des öffentlichen Diskurses – verliert es an emotionalen Reiz. In diesem Sinne ist es die Operationalisierung des Begriffs, der zu dessen Aussterben führt. Nach Ansicht von Latouche geschieht dies auch mit Public Private Partnership: *„Dem Wort öffentlich-private Partnerschaft dürfte eine kurze Lebensdauer beschieden sein: Es hat sich erst ab Anfang der 90iger Jahre verbreitet, nähert sich aber bereits der Schlussphase.“* (Latouche 2001: 39) Bisher scheint sich diese Annahme nicht bewahrheitet zu haben, ist der Begriff doch in der medialen und politischen Kommunikation nach wie vor prominent vertreten. Es bleibt abzuwarten, wie sich die weitere Entwicklung dieses „Triggerworts“ gestaltet.

### 1.2.3 Akteure und Zielsetzungen

Wenn die Einbindung mindestens eines öffentlichen und eines privaten Akteurs als konstitutives Merkmal einer Public Private Partnership vorausgesetzt wird (siehe Kap. 1.2.2), dann bringt dies das Zusammentreffen und die Kollision unterschiedlicher organisationaler Ziele und Interessenslagen und die Notwendigkeit ihrer Integration mit sich. Damit wird durch das Konzept der Public Private Partnerships implizit eine begriffliche Dichotomie zwischen der privaten und der öffentlichen Sphäre geschaffen: *„Wer eine Partnerschaft begrüßt, setzt zunächst das Vorhandensein zweier getrennter, jedoch auf gleicher Ebene stehender Akteure voraus, deren separate Handlungsorientierungen durch die Partnerschaft für ein gemeinsames Ziel (...) fruchtbar gemacht werden können.“* (Ulrich / Wettstein 2005: 45) Es wird damit – sowohl von Befürwortern als auch von Kritikern – von gegebenen, oft diametralen Motivationslagen ausgegangen, die miteinander harmonisiert und in Einklang gebracht werden müssen.

Die zentrale Differenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Akteur ist auf struktureller Ebene zu finden und betrifft die organisationale Zielsetzung: Während sich öffentliche Organisationen tendenziell am Gemeinwohl orientieren, beabsichtigen privatwirtschaftliche Organisationen in erster Linie Gewinnerzielung und Gewinnmaximierung (vgl. Eichhorn 1995: 174). Zusätzlich zu diesen Eigenschaften schreibt LaPalombara der öffentlichen Welt die strukturellen Merkmale Zieldiffusität, Rechenschaftspflicht, Passivität und normative Ausrichtung zu, während das wesentliche Strukturmerkmal von Unternehmen auch für sie in der rein ökonomischen, nutzenmaximierenden Handlungsrationale begründet liegt (vgl. LaPalombara 2001: 557)

Diese strukturellen Differenzen zwischen der öffentlichen und privaten Welt spiegeln sich in der Aushandlung von Public Private Partnerships wider und müssen zum Zwecke einer erfolgreichen Zusammenarbeit miteinander in Einklang gebracht werden (vgl. Manning 2004: 99).

Analog zu den strukturellen Gegensätzen unterscheiden sich die beiden Partner auch bezüglich der praktischen Interessen und Motive, die sie zur Durchführung einer Public Private Partnership bewegen (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 21f; Manning 2004: 99; Clemens-Ziegler / Loock 1998: 3; Eberlein 2005: 148).

Die Beweggründe, aus denen Akteure des Privatsektors eine Public Private Partnership eingehen, stehen mit dem strukturellen Merkmal der nutzenmaximierenden Handlungsrationalität in enger Verbindung und sind größtenteils betriebswirtschaftlich motiviert. In der Literatur wird rein wirtschaftlichen Interessen die größte Relevanz eingeräumt, sie werden auch in empirischen Studien von Unternehmen selbst als zentrale Motivatoren genannt (vgl. Manning 2004: 99). Demnach erhoffen sich privatwirtschaftliche Akteure durch die Teilnahme an einem Public Private Partnership Projekt unter anderem Gewinnmaximierung und Erzielung eines höheren Einkommens durch Verkauf der produzierten Güter und Dienstleistungen, eine Erweiterung des Marktes, einen besseren Zugang zu neuen Märkten, gemindertes Eigenkapitalrisiko oder eine generelle Steigerung der betrieblichen Effizienz (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 21; Manning 2004: 99). Neben diesen direkt-wirtschaftlichen Überlegungen besteht von Seiten der Unternehmen auch die Erwartung, die Kommunikation mit Entscheidungsträgern der Verwaltung intensivieren und langfristig die politischen und juristischen Rahmenbedingungen beeinflussen zu können (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 22). Schließlich erwarten Unternehmen auch, durch die Durchführung eines Public Private Partnership Projektes an öffentlichen Sympathien zu gewinnen und das Image der Firma und ihrer Produkte oder Dienstleistungen verbessern zu können (vgl. Manning 2004: 99). Die Beweggründe der Unternehmen lassen sich demnach auf wirtschaftliche, politisch-strategische und marketing-technische Überlegungen zurückführen<sup>12</sup>.

Für den öffentlichen Sektor macht die Partizipation an Public Private Partnerships aus unterschiedlichen Gründen Sinn. Die zentrale Motivation für das Bündnis mit der Privatwirtschaft ist dabei ebenfalls finanzieller Natur und betrifft erwartete Ersparnisefekte. Durch die Auslagerung ehemals öffentlicher Aufgaben an den Privatsektor können budgetäre Engpässe überwunden und sonst nicht finanzierbare Investitionen getätigt werden. Vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit erhofft man sich, durch privates Kapital den kontinuierlichen Rückgang öffentlicher Entwicklungsgelder kompensieren zu können (vgl. Eberlein 2005: 148). Daneben geht man aber auch davon aus, dass sich durch die Inklusion privater Akteure Effizienz, Innovationsfreudigkeit und Dienstleistungsqualität im öffentlichen Sektor erhöhen und die technischen Fachkenntnisse der Unternehmen transferiert und

---

<sup>12</sup> Langfristig gesehen führen auch die beiden letzten Bereiche schlussendlich wieder zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit. Wie Clemens-Ziegler / Looock aber in ihrer Studie feststellen, wird ihnen von Unternehmen zu Beginn sogar größere Bedeutung zugemessen als rein wirtschaftlichen Überlegungen (vgl. Clemens-Ziegler / Looock 1998: 24).

genutzt werden können (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 22). Prinzipiell wird angenommen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen durch spezifische, ihnen zugeschriebene Charakteristika – höhere Effizienz, besseres Markt- und Kundenverständnis, größere technische Expertise – in der Lage sind, öffentliche Dienste und somit auch entwicklungspolitische Aufgaben besser, effizienter und kostengünstiger ausführen zu können (vgl. Clemens-Ziegler / Looock 1998: 3). Neben diesen Professionalisierungs- und Rationalisierungseffekten erhofft man sich aber auch im öffentlichen Sektor, durch Public Private Partnerships in der Bevölkerung positiver wahrgenommen zu werden und das Image verbessern zu können (vgl. Manning 2004: 99). Die Beweggründe des öffentlichen Sektors sind vielfältiger als die des privaten, lassen sich aber unter einen wirtschaftlichen, einen technisch-inhaltlichen und einen marketing-technischen Bereich subsumieren.

#### 1.2.4 Partnerschaft und Zielkonflikte

Trotz der offensichtlichen strukturellen Unterschiede der beiden Partner und deren unterschiedlichen praktischen Interessen, geht das Konzept der Public Private Partnership von der Möglichkeit einer – für beide Seiten fruchtbaren – Zusammenarbeit aus. Dabei wird angenommen, dass sich kommerzielle und entwicklungspolitische Interessen überschneiden und sich trotz der unterschiedlichen Zielsetzungen Nutzen für beide Akteure der Partnerschaft ergeben (vgl. Engels 2000: 4).

Wenn man – wie Reinhold (1991: 438) – Partnerschaft als „*Prinzip des vertrauensvollen Zusammenwirkens von Personen oder Organisationen unterschiedlicher Zielsetzung*“ auffasst, kann das Ziel der Zusammenarbeit im Rahmen von Public Private Partnerships in der Realisierung einer Win-Win-Situationen zum beiderseitigen Nutzen gesehen werden (vgl. Budäus / Grüning 1996: 281). In diesem Sinne besteht für beide Partner eine Nutzaussicht, die die Transaktionskosten der Zusammenarbeit übersteigt (vgl. De Haas / Kraemer 2000: 7) und sich durch die Kombination komplementärer Stärken und den daraus entstehenden Synergieeffekten ergibt.

Dabei muss weder der private noch der öffentliche Akteur von seinen organisationalen Zielsetzungen absehen, denn auf Ebene der Wirkungen soll eben ihrer beider Handeln zu sowohl betriebswirtschaftlich als auch entwicklungspolitisch erwünschten Resultaten führen. Dieser Vorstellung zufolge kommt das intrinsische

Verhalten des Unternehmens nicht nur der Organisation selbst zu gute, sondern analog dazu auch dem Umfeld, in dem es agiert (siehe Abbildung 1):

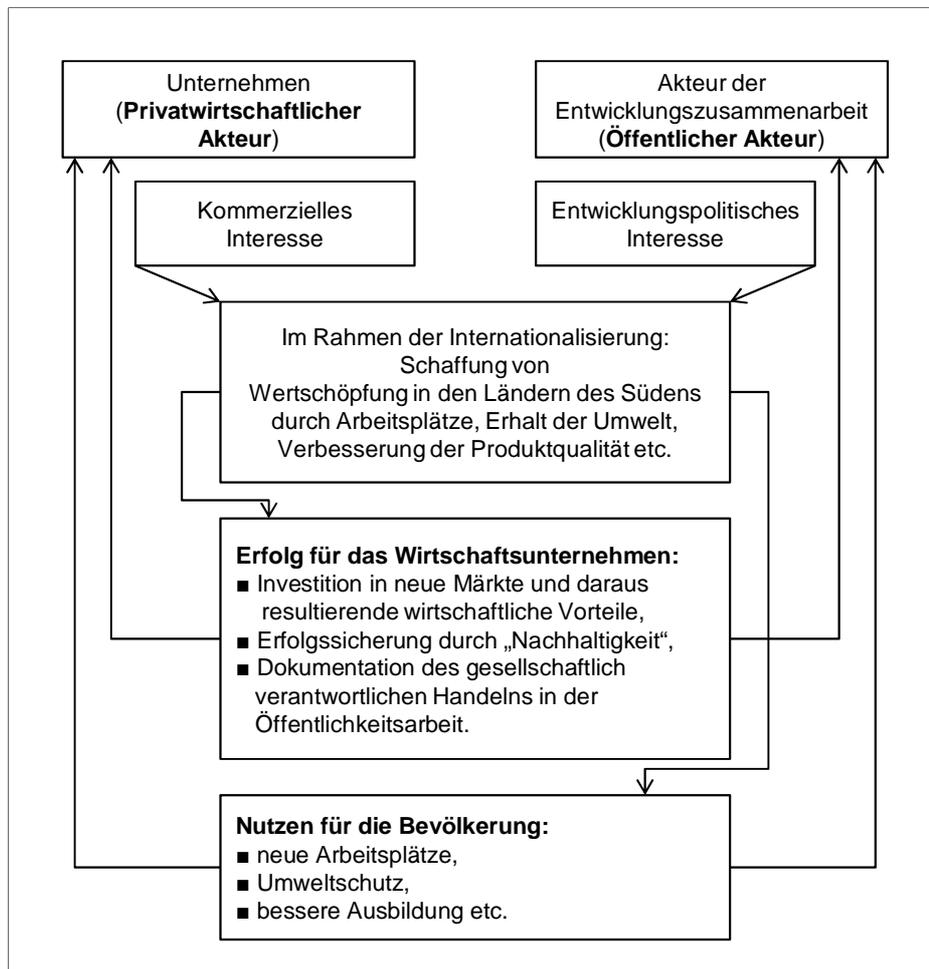


Abbildung 1 Logik der Zusammenarbeit  
(in Anlehnung an ADA 2009b: „Erfolgskreislauf der Wirtschaftspartnerschaften“)

Indem Unternehmen in Entwicklungsländern investieren und wirtschaftliche Strukturen aufbauen, erschließen sie neue Märkte, erhalten Zugang zu neuen Absatz- und Einkaufskanälen und optimieren Produktions- und Vertriebsstrukturen. Gleichzeitig werden – idealiter – durch solche Vorhaben vor Ort Arbeitsplätze und Einkommensquellen für die lokale Bevölkerung geschaffen, Know-how und neue Technologien transferiert, Umwelt- und Ressourcenschutz forciert und Arbeitsbedingungen in Industrie und Landwirtschaft verbessert. Zur Erreichung dieser entwicklungspolitisch relevanten Ziele besteht nun die Rolle des öffentlichen Akteurs im Rahmen einer Public Private Partnership darin, bestmögliche Bedingungen für das unternehmerische Handeln zu schaffen und sie in diesem inhaltlich und finanziell zu unterstützen (vgl. Adam 2000: 274).

In diesem idealtypischen – und von den öffentlichen Gebern kommunizierten – Szenario besteht eine klare Rollenaufteilung zwischen öffentlichem und privatem Akteur und eine prinzipielle Übereinstimmung über die grundlegenden Ziele der Zusammenarbeit. Diese Zielkomplementarität existiert jedoch auf einer derart generellen Ebene, dass trotz ihres Bestehens konkrete Zielkonflikte nicht ausgeschlossen werden können und in der alltäglichen Praxis als gegeben angenommen werden müssen (vgl. Manning 2004: 10). Für Kritiker sind es ebendiese Zielkonflikte, die eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren verunmöglichen (vgl. Engels 2003: 1; Höring 1998: 19, Wegener 2000: 103; vgl. dazu auch Kap. 1.2.5).

Um eine konstruktive Zusammenarbeit trotz partieller Zieldifferenzen zu ermöglichen und das partnerschaftliche Agieren im Public Private Partnership Projekten zu formalisieren, haben sich in der Praxis spezifische Kriterien etabliert, die für eine Teilnahme an einem Projekt erfüllt werden müssen und die Kooperation in wesentlichen Punkten reglementieren. Die Voraussetzungen tangieren dabei im Wesentlichen die potentiellen Schnittstellen der Interessenslagen der beiden Akteure und betreffen – wie durch das BMZ (und ähnlich durch die Austrian Development Agency; siehe Kap. 4.2.3) formuliert – die Bereiche „Kompatibilität“ (Vereinbarkeit mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben und Förderkonzepten), „Komplementarität“ (Ergänzung öffentlicher und privater Beitrag zur effizienteren Zielerreichung), „Subsidiarität“ (Notwendigkeit zusätzlicher und nicht ohnehin unternehmerisch getätigter Vorhaben) und den „Eigenbetrag der Unternehmen“ (vgl. Engels 2000: 44). Der Umgang mit diesen Kriterien bietet dabei großen Interpretationsspielraum und stellt ein wesentliches Thema der öffentlichen Kritik am Konzept der praktischen Umsetzung von Public Private Partnerships dar.

### 1.2.5 Kritik

Public Private Partnerships werden – sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen und öffentlichen Diskurs – äußerst kontrovers diskutiert und dabei sehr unterschiedlich bewertet. Seit seinem Aufkommen hat das Konzept zu teils heftigen und emotional geführten Disputen geführt, wobei sich eine starke Polarisierung der Meinungen unter Verwendung ideologischer Argumentationsmuster feststellen lässt (vgl. Fröde 2003: 31).

Dabei sind sich aber sowohl Befürworter als auch Kritiker einig, dass die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren Konflikt- und Risikopotentiale in sich birgt: *„Grundsätzlich ist unbestritten, dass sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen und Ansprüchen staatlichen und privaten Handelns in den Beziehungen zu Entwicklungsländern auch Probleme und Risiken ergeben.“* (Engels 2000: 44)

Als eines der zentralsten Risiken wird dabei generell die Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Entwicklungszusammenarbeit und die Unvereinbarkeit der dabei aufeinander treffenden Zielsetzungen gesehen (vgl. Engels 2001:117; Heydenreich 2010: 14). Kritisiert wird, dass Unternehmen mit ihren Kernaktivitäten kommerzielle – und eben nicht entwicklungspolitische – Interessen verfolgen und durch ihr opportunistisches Agieren nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geeignet seien. Aufgrund der Gegensätzlichkeit der Aufgaben der beiden Akteure sollten diese nicht vermischt werden, denn: *„Hier gibt es Schnittmengen, aber keineswegs eine Interessenkongruenz.“* (Heydenreich 2013: 14) Dennoch kommt es – wie Collenberg bemerkt – zu einer Umkehrung der traditionellen Rollenverteilung der Entwicklungszusammenarbeit, indem durch Public Private Partnerships Privatunternehmen plötzlich zu Initiatoren entwicklungspolitischer Projekte werden (vgl. Collenberg 2006: 12). Das wirtschaftliche Eigeninteresse der Unternehmen kann dabei zwar in vielen Fällen mit entwicklungspolitischen Zielen kongruent sein, steht aber in anderen in direktem Widerspruch zu diesen.

So zeigt sich bei Public Private Partnership-Projekten – wie bei anderen Arten von Direktinvestitionen auch – etwa ein geographisches Ungleichgewicht: Länder mit besonders instabilen politischen Verhältnissen, wirtschaftlichen Problemen und starker Armut – also exakt jene, die der Entwicklung am meisten bedürfen – sind signifikant seltener Zielländer von Public Private Partnership-Projekten als besser gestellte Nationen<sup>13</sup> (vgl. Nuscheler 2005: 540). Damit stehen betriebswirtschaftliche Interessen den entwicklungspolitischen gegenüber: Während privatwirtschaftliches Engagement vor allem in einem politisch und wirtschaftlich stabilen Umfeld angestrebt wird, sind entwicklungspolitische Aktivitäten vor allem da gefragt, wo diese Stabilität noch nicht in ausreichendem Maße gegeben ist. Durch die

---

<sup>13</sup> So konzentrieren sich Projekte vor allem auf etwa ein Dutzend stärker entwickelte – in erster Linie asiatische – Staaten, während Vorhaben in anderen Regionen – speziell südlich der Sahara – die Ausnahme bleiben (vgl. Körting 2008: 292).

Priorisierung der betriebswirtschaftlichen Position führen Public Private Partnerships in diesem Sinne zu einer Verstärkung der regionalen Disparitäten zwischen den Ländern des Südens. So kritisieren vor allem NPOs – wie etwa die Deutsche Welthungerhilfe – den entwicklungspolitischen Wert von Public Private Partnerships: *„Wenngleich solche Projekte im Einzelfall durchaus positive Entwicklungswirkungen haben können, ist die Gefahr groß, dass durch sie knappe Entwicklungshilfegelder überwiegend in Länder und Sektoren fließen, die zwar für Unternehmen interessant sind, die aber für die Verwirklichung der Millenniumziele und die Bekämpfung der extremen Armut nicht prioritär sind.“* (Welthungerhilfe 2004: 19)

Damit ist auch ein Thema angesprochen, dass in unterschiedlichen Varianten seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit eines ihrer zentralen Streitpunkte darstellt und auch bei der Diskussion um Public Private Partnerships prominent ins Feld geschickt wird, nämlich das Thema der Außenwirtschaftsförderung. Die Kritik basiert dabei vor allem auf dem Vorwurf, die Geberländer verfolgten mit dem Konzept lediglich politische Eigeninteressen und nutzten Entwicklungspolitik – nun nicht mehr verdeckt, sondern offen und politisch legitimiert – zur Förderung ihrer eigenen Außenwirtschaft (vgl. Engels 2000: 41; Höring 1998: 6; Manning 2003: 11). Dabei steht in der kritischen Diskussion die Frage im Mittelpunkt, ob die Entwicklungszusammenarbeit durch ihre Annäherung an die Privatwirtschaft an Zukunftsfähigkeit gewonnen hat oder sie durch Exportsubventionierung, Wirtschaftsförderung, Förderung von Privatisierung in den Partnerländern und Unterstützung wirtschaftlicher Globalisierung ihre „Ideale verrät“ (Engels 2000b: 149). Verschärft wird diese Kritik zugleich noch durch den Umstand, dass die Gelder der Entwicklungszusammenarbeit kontinuierlich im Sinken begriffen sind und die Auszahlung ebendieser Gelder an Wirtschaftstreibende vor allem von NPOs als problematisch und schwer legitimierbar dargestellt wird (vgl. Eberlein 2005: 152). Einen zentralen Kritikpunkt stellen in diesem Zusammenhang potentielle Mitnahmeeffekte der Unternehmen – also Subventionen für Leistungen, die Unternehmen auch ohne Public Private Partnership in gleicher oder ähnlicher Weise durchgeführt hätte – dar (vgl. Fröde 2003: 30). Erste empirische Studien (etwa Altenburg / Chahoud 2002) schätzen den Umfang solcher Mitnahmeeffekten als hoch ein, auch wenn diese quantitativ nicht präzise erfassbar sind (vgl. Altenburg / Chahoud 2002: 7, 37, 53 f.)

Ein weiterer Kritikpunkt und zugleich ein Umstand, der einer Versachlichung der Diskussion entgegensteht, ist das Fehlen systematisch gesammelter

Erfahrungswerte und umfassender Evaluierungen<sup>14</sup> (vgl. Höring 2003: 76; Heydenreich 2010: 14). In der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit konnte sich bisher kein systematisches Evaluierungs- und Monitoringsystem etablieren, vielmehr bestehen je nach Geberorganisation spezifische, oft recht pragmatische Formen des Berichtswesens mit stichprobenartigen Einzelfallstudien (vgl. Bürkle / Palenberg 2009: 15). Das Fehlen gesicherter Daten und vergleichbaren empirischen Materials erschwert die Erfolgs-Bewertung von einzelnen Public Private Partnership –Vorhaben im Speziellen und die Beurteilung des Konzepts im Allgemeinen.

In der Diskussion weitgehend unumstritten ist die Forderung, dass die Verwaltungen der Partnerländer und die direkten Nutznießer der Projekte umfassender an der Planung und Durchführung der Maßnahmen beteiligt werden müssen und das Konzept der Public Private Partnerships stärker in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit integriert werden muss (vgl. Wegener 2000: 114, Engels 2001: 43; Altenburg 2010: 11f). Damit werden von Kritikern zwei zentrale Vorgaben der Paris-Erklärung<sup>15</sup> – Alignment und Harmonisation – eingefordert. Mit Alignment ist die Einbindung aller Geberaktivitäten in nationale Strategien und Institutionen gemeint, mit Harmonisation die bessere Abstimmung mit anderen Akteuren der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Six / Langthaler / Obrovsky 2007: 9). In beiden Fällen wird Nachholbedarf konstatiert: Zum Einen sind es nach wie vor europäische Unternehmen, die Projekte im Norden konzipieren und dann im Süden durchführen, ohne lokale Akteure – politische Institutionen, Organisationen der Zivilgesellschaft oder die Bevölkerung – in diesen Prozess ausreichend mit einzubeziehen (vgl. Altenburg 2010: 11).

Zum anderen ist die Abstimmung innerhalb der Gebergemeinschaft in Hinblick auf Public Private Partnerships kaum vorhanden, existieren doch momentan fast 30 bi-

---

<sup>14</sup> Die Abstinenz umfassender Evaluationsstudien ist u.a. auf methodologische Schwierigkeiten bei der Messung und Bewertung von Public Private Partnership – Vorhaben zurückzuführen. Aufgrund der relativen Neuheit des Konzepts sind Verlaufs-, Ergebnis- und Wirkungskontrollen kaum erprobt und weder theoretisch noch methodisch zur Gänze entwickelt. An das Studiendesign solcher Untersuchungen werden hohe Anforderungen gestellt, da es gleichzeitig entwicklungspolitische als auch betriebswirtschaftliche Parameter bewerten und damit Wirkungen auf unterschiedlichen Analyseebenen erfassen muss.

<sup>15</sup> Die Pariser Erklärung – oder „Pariser Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ – ist ein internationales, am 2.März 2005 unterzeichnetes Konsenspapier über die Grundvoraussetzungen für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit (siehe dazu: Six / Langthaler / Obrovsky 2007: 6ff).

und multilaterale Programme parallel nebeneinander (vgl. Bürkle / Palenberg 2009: 25).

Während an diesem letzten Kritikpunkt konstruktiv gearbeitet werden und die Erreichung und Harmonisation und Alignment mittelfristig geplant werden kann, lassen sich die ideologisch gefärbten Diskussionen entlang wirtschaftlicher Fragen und der Argumentationslinie *„Die Gewinne privat, die Kosten dem Staat“* (Eberlein 2005: 11) nur schwer versachlichen. Solange umfassende Evaluationen ausbleiben und Argumente der empirischen Basis entbehren, kann von einem Fortbestand des öffentlichen Disputs um das Thema ausgegangen werden. Auch wenn von vielen als destruktiv wahrgenommen, sollte der Wert ebendieser Dispute nicht unterschätzt werden: *„Gerade die frühen Kontroversen um das PPP-Konzept haben möglicherweise dazu beigetragen, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Teilbereich vielleicht noch deutlicher als in ihren anderen Sektoren an ihre eigenen Grundsätze erinnert hat.“* (Engels 2000: 44)

### 1.3 Public Private Partnership in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

#### 1.3.1 Entstehungshintergrund

Im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) findet das Konzept der Public Private Partnership mit dem Instrument der Wirtschaftspartnerschaften praktische Anwendung. Dieses existiert seit 2005 und wird seither operativ durch die Austrian Development Agency (ADA) abgewickelt<sup>16</sup>.

Dem allgemeinen entwicklungspolitischen Trend zu verstärkter Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen Akteuren folgend (siehe Kap. 1.1), wurde mit der Gründung der ADA im Jahr 2004 das Arbeitsfeld „Wirtschaft und Entwicklung“ neu in die österreichische Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen. Akkordiert mit der internationalen Gebergemeinschaft wird auch hier der Privatsektor als Entwicklungspartner anerkannt und die Notwendigkeit seiner Partizipation betont:

---

<sup>16</sup> Die Austrian Development Agency (ADA) ist die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit und als solche für deren operative Abwicklung zuständig. Die Planung der Strategien und Programme obliegt dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA).

*„Um Armut nachhaltig zu reduzieren, braucht es einen leistungsfähigen Privatsektor, der wirtschaftliches Wachstum im Sinne von Pro-poor-Growth entfacht. Durch private Investitionen entstehen Arbeitsplätze, Know-how und die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen. Ein funktionierender Privatsektor sichert Steuereinnahmen und ist Voraussetzung für die Bereitstellung öffentlicher Dienste sowie eines funktionierenden Sozialsystems.“* (ADA 2009: 2)

Mit dem Instrument der Wirtschaftspartnerschaften soll ein Beitrag zur Erreichung dieser Ziele des Arbeitsfeldes „Wirtschaft und Entwicklung“ geleistet und das Potential österreichischer Unternehmen für eine nachhaltige, soziale und umweltgerechte Entwicklung in Entwicklungs- und Transformationsländern genutzt werden (vgl. ebd. 2009: 2f).

### 1.3.2 Das Instrument

Wirtschaftspartnerschaften werden verstanden als *„Vorhaben von Unternehmen, die zugleich dem entwicklungspolitischen Interesse am Gemeinwohl im Zielland und unternehmerischem Nutzen verpflichtet sind.“* (ADA 2009: 3) Demnach ist eine Wirtschaftspartnerschaft ein Projekt eines österreichischen oder anderen europäischen privatwirtschaftlichen Unternehmens, das in einem Entwicklungsland stattfindet und gleichzeitig betriebswirtschaftliche und gemeinnützige Ziele verfolgt. Wirtschaftspartnerschafts-Vorhaben müssen also *„im kommerziellen Interesse der beteiligten Unternehmen als auch im entwicklungspolitischen Interesse der Zielländer bzw. der Zielgruppen der Entwicklungszusammenarbeit liegen.“* (Bürkle / Palenberg 2009: 11). Damit sollen die positiven sozio-ökonomischen Effekte privatwirtschaftlicher Investitionen – Schaffung von Arbeitsplätzen, Generierung von Einkommen, Transfer von Know-How – für entwicklungspolitische Zwecke nutzbar gemacht und verstärkt werden.

Zu diesem Zwecke fördert das Programm der Wirtschaftspartnerschaften private Unternehmen bei ihren Aktivitäten in Entwicklungsländern mit einer Förderung in Form eines Barzuschusses. Diese Förderung beträgt 50% des Gesamtbetrags der direkten Projektkosten und macht maximal 200.000 Euro aus.

Zusätzlich zu dieser finanziellen Unterstützung unterstützt die ADA interessierte Unternehmen bei vorbereitenden Machbarkeitsstudien<sup>17</sup>, bietet ihre inhaltliche Expertise zur Ausarbeitung des Antrags an und an und macht ihr breites Netzwerk verfügbar.

Durch die Förderung sollen österreichische oder andere europäische Unternehmen bei ihren Aktivitäten in Entwicklungsländern unterstützt und der entwicklungspolitische Nutzen dieser Aktivitäten erhöht werden. Gemäß der Programmlogik ergeben sich dadurch positive Effekte für beide Akteure, den privaten und den öffentlichen (vgl. dazu auch Kap. 1.2.3):

Der öffentliche Akteur – also die ADA – sieht seine Zielsetzung durch eine Wirtschaftspartnerschaft vertreten, in dem durch sie entwicklungspolitischer Zusatznutzen entsteht (die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort verbessert, neue Technologien eingeführt oder etwa öffentliche Institutionen gestärkt werden), zusätzliche private Mittel für entwicklungspolitisch relevante Vorhaben mobilisiert werden, die Entwicklungseffekte privater Wirtschaftsbeziehungen und Investitionen optimiert werden und sich die Wettbewerbsfähigkeit und somit die Möglichkeit mittelständischer Unternehmen zur Teilhabe am Welthandel erhöht (vgl. ADA 2009: 3)

Für den privatwirtschaftlichen Akteur ist eine Wirtschaftspartnerschaft von Interesse, weil durch sie der Erfolg des geschäftlichen Engagements nachhaltig abgesichert wird, das Risiko von Investitionen in Entwicklungsländern gemindert wird und die Rahmenbedingungen für unternehmerisches Engagement vor Ort verbessert werden (vgl. ebd. 2009: 3).

Um zu gewährleisten, dass im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaften tatsächlich nur jene Vorhaben unterstützt werden, die sowohl unternehmerischen als auch entwicklungspolitischen Nutzen bringen, haben interessierte Unternehmen einen umfassenden Prozess der Antragstellung zu durchlaufen und spezifische Kriterien –

---

<sup>17</sup> Das Instrument der Machbarkeitsstudien dient der Analyse der wirtschaftlichen Machbarkeit und der entwicklungspolitischen Relevanz eines geplanten Vorhabens. Diese Fördermaßnahme sollte idealerweise im Zuge der Vorbereitung eines Wirtschaftspartnerschaftsprojekts genutzt werden und eine solche inhaltlich legitimieren, muss aber nicht zwingend in Anspruch genommen werden. Die Höhe der Förderung beträgt hier maximal 20.000 Euro und deckt 50% der Studienkosten.

sowohl in Hinblick auf das Projekt als auch auf das antragstellende Unternehmen – zu erfüllen<sup>18</sup>.

### 1.3.3 Status Quo

Das Instrument der Wirtschaftspartnerschaften existiert seit nunmehr 5 Jahren und hat sich als permanentes Förderinstrument der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit etabliert. Bisher wurden 73 Partnerschaftprojekte realisiert und mit insgesamt 13 Millionen Euro gefördert (Stand November 2010). Das Interesse des Privatsektors während dieses Zeitraumes war um ein Vielfaches höher, an die 500 Unternehmensanfragen wurden zwischen 2005 und 2009 registriert. Auch dem Bundesministerium nach sei das Programm „*auf ein beträchtliches Echo in der Wirtschaft gestoßen*“ (BMeiA 2008: 10). Neben der medialen Verbreitung vieler Erfolgsbeispiele über verschiedene Kanäle (Tageszeitungen, einschlägige Magazine, Homepage) durch die ADA selbst, wurde das Programm im Frühjahr 2009 auch extern evaluiert und durch das Berliner Global Policy Institute überwiegend positiv bewertet (vgl. Bürkle / Palenberg 2009).

---

<sup>18</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Antragsprozesses und inhaltlichen Förderkriterien erfolgt in Kapitel 4.2.

## 2. Organisationsoziologische Verortung von Public Private Partnerships

### 2.1 Organisationssoziologie als Disziplin

Die Beschäftigung mit organisationalen Phänomenen hat in der Soziologie eine lange Tradition, wenngleich sich der Fokus der wissenschaftlichen Bearbeitung des Themas über die Jahre deutlich verschoben hat. So standen für Soziologen wie Marx, Weber, Durkheim oder Tönnies nicht die Beschreibung und die Analyse von Organisationen als formalisierte soziale Systeme im Vordergrund des Interesses, sondern vielmehr die zunehmende Organisiertheit und rationale Formung der gesellschaftlichen Ordnung (vgl. Abraham / Büschges 2009: 74). Erst in der weiteren Folge wurden Organisationstypen und –formen, denen für die Entwicklung und die Struktur der Gesellschaft besondere Bedeutung beigemessen wurde, zum wesentlichen Gegenstand der Analyse<sup>19</sup>. Dieser Umstand führte zur Entstehung spezieller Soziologien (etwa der Industrie- oder Militärsoziologie), nicht aber zur Entwicklung einer eigenständigen Organisationssoziologie. Eine solche entstand erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, als unter dem Einfluss von Strukturfunktionalismus, Kybernetik und Systemtheorie ein Paradigma entstand, welches „*das Phänomen Organisation aus der Perspektive der Organisation selbst anging.*“ (vgl. ebd. 2009: 75).

Heute ist die Organisationssoziologie als eigenständiger – und interdisziplinärer – Forschungsbereich etabliert und international stark vernetzt. Wissenschaftliche Beiträge aus dem Feld werden nicht nur in den zentralen Publikationsmedien der Organisationssoziologie<sup>20</sup>, sondern „*relativ erfolgreich*“ auch in allgemeinen soziologischen Fachzeitschriften publiziert (vgl. Preisendörfer 2005: 12). Als Konsequenz der Tatsache, dass die Organisationssoziologie gegenwärtig ein „*lebendiges und ertragreiches sozialwissenschaftliches Unterfangen*“ ist (vgl. ebd. 2005: 12), existiert heute eine große Anzahl an organisationssoziologischen Publikationen. Dieser Umstand kann als positives Zeichen der Vitalität und Produktivität der Organisationsforschung, oder aber auch als veritables Entwicklungshindernis verstanden werden.

---

<sup>19</sup> Zu solchen „bedeutenden“ Organisationen zählten u.a. Staatsverwaltungen, Kirchen, Militärverbände, Wirtschaftsunternehmen, Industriebetriebe, Gewerkschaften und politische Parteien (vgl. Abraham / Büschges 2009: 75).

<sup>20</sup> Zu den gegenwärtig bedeutendsten Zeitschriften zählen u.a. Administrative Science Quarterly, Organization Science, Organization Studies, Academy of Management Journal und Academy of Management Review.

So zeigt etwa Pfeffer (1993) in seinem vielbeachteten und ebenso vielkritisierten Artikel, wie der organisationswissenschaftliche Methodenpluralismus zu einer tendenziellen Schwächung der Organisationsforschung und der Organisationswissenschaft als Disziplin führt. Im Vergleich zu besser integrierten Wissenschaften sieht sich die Organisationswissenschaft durch ihre Theorien-Vielfalt einer Reihe von Nachteilen konfrontiert, die durch einen „*kontrollierten Dogmatismus*“ beseitigt werden könnten (vgl. Pfeffer 1993).

Um diesem Theorienpluralismus nicht auch in der gegenwärtigen Arbeit Vorschub zu leisten, werden im Folgenden dezidiert drei Theorien vorgestellt, die sich aus unterschiedlichen Gründen zur Beschreibung von Public Private Partnerships eignen und in der – bisher noch sehr jungen und überschaubaren – Literatur zur Bearbeitung des Themas herangezogen wurden (vgl. Grüb 2007; Budäus 2006; Hiß 2006; Manning 2004). Die drei Theorien werden in ihrer grundlegenden Konzeption dargestellt, deren inhaltliche Tragkraft und Eignung zur Analyse von Public Private Partnerships diskutiert und ihre Ablehnung oder Verwendung begründet.

## 2.2 Organisationssoziologische Perspektiven

### 2.2.1 Agenturtheorie

Die Agenturtheorie<sup>21</sup> – neben der Transaktionskostentheorie und der Property Rights-Theorie die dritte Teiltheorie des institutionenökonomischen Ansatzes – analysiert Organisationen auf der Mikroebene und setzt den Fokus dabei auf die Institution des Vertrages und seine Rolle in Austauschbeziehungen zwischen Akteuren.

Aus der Perspektive der Agenturtheorie gestaltet sich eine Organisation als ein Konglomerat von Aufgabendelegationen und damit von Prinzipal-Agenten-Beziehungen.

---

<sup>21</sup> In der Literatur existieren mehrere synonym verwendete Bezeichnungen für die Theorie, darunter etwa Principal-Agent-, Prinzipal-Agenten- oder Agency-Theorie (vgl. Preisendörfer 2005: 105). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der Terminus Agenturtheorie verwendet. Analog zur Begriffsvielfalt lassen sich auch keine besonders hervortretenden, den Diskurs beherrschenden Vertreter der Theorie nennen, vielmehr haben an ihrer Entwicklung zahlreiche unterschiedliche Autoren mitgewirkt, u.a. Alchian, Demsetz, Fama, Jensen, Meckling oder Ross (vgl. ebd. 2005: 105).

Empirische Forschung, die auf einer solchen agenturtheoretischen Konzeption von Organisationen beruht, versucht demnach auch, „*beobachtbare Regelungen im Binnen- oder auch Außenverhältnis von Organisationen als Antwort auf die „Agenturproblematik“ zu begreifen.*“ (Preisendörfer 2005: 107)<sup>22</sup>.

Ausgangspunkt der Betrachtung ist die dyadische Beziehung zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agenten), wobei diese Beziehung durch Interessenkonflikt und Informationsasymmetrie gekennzeichnet ist (vgl. Schreyögg 2003: 360f; Preisendörfer 2005: 105f).

Der Prinzipal möchte, dass der Agent eine bestimmte Aufgabe für ihn erledigt und gewährt ihm aus diesem Grund Ressourcen, Entscheidungskompetenzen und verspricht eine Belohnung. Der Agent seinerseits übernimmt die Erfüllung der Aufgaben, um die in Aussicht gestellte Belohnung zu erhalten. In diesem Sinne verfolgen die beiden Akteure im ersten Schritt ein gemeinsames Ziel, nämlich das Zustandekommen einer Kooperation (Preisendörfer 2005: 106). Dennoch besteht eine tendenzielle Interessensdivergenz: Der Prinzipal wünscht sich die Erledigung der Aufgaben bei möglichst geringer Entlohnung des Agenten, während der Agent genau das Gegenteil – nämlich eine möglichst hohe Entlohnung für die Erledigung der Aufgaben – im Sinne hat.

Die Theorie setzt also rationales und eigeninteressiertes Handeln der Akteure voraus und baut auf einem individuellen, nutzenmaximierenden Verhaltensmodell auf<sup>23</sup>. Die formale Organisationsstruktur tritt in den Hintergrund, den Regeln und Vorschriften der Organisation wird nicht genug Steuerungsgewalt für das individuelle Verhalten ihrer Mitglieder zugeschrieben. Im Zentrum steht nach Schreyögg vielmehr „*die Unterwelt der Organisation, der heimliche Betrug, die egoistische Interessendurchsetzung, die geschickte Täuschung.*“ (Schreyögg 2003:

---

<sup>22</sup> Dieses Ziel wird von VertreterInnen der positivistischen Strömung der Theorie verfolgt, welche primär deskriptiv-empirisch ausgerichtet ist. Daneben existiert Eisenhardt zufolge (Eisenhardt 1989: 57ff) eine zweite, normative Strömung, die sich der Ausarbeitung formaler Modelle zur optimalen Ausgestaltung der Prinzipal-Agenten-Beziehung verschrieben hat. Die empirische Arbeit dieser ForscherInnen fokussiert demnach auf Empfehlungen von Regelungen, die am ehesten zur Lösung der Agentur-Problematik beitragen können.

<sup>23</sup> Die Agenturtheorie basiert – wie der institutionenökonomische Ansatz generell – auf der Vorstellung eines ‚homo oeconomicus‘, wobei im Gegensatz zu anderen institutionenökonomischen Theorien keine allumfassende Informiertheit mehr vorausgesetzt wird. Vielmehr wird die Rationalität des Handelns durch unvollständige Informationen begrenzt und kann nur durch zusätzliche – mit Aufwand und Kosten verbundene – Informationsbeschaffung optimiert werden (vgl. Preisendörfer 2005: 105)

360). Damit erhält die Beziehung zwischen den beiden Akteuren einen konfliktären Charakter, der durch asymmetrische Informationsstände noch verstärkt wird. Die schwächere Verhandlungsposition wird dabei dem Prinzipal zugeschrieben, da dieser einen Informationsnachteil hat und diesen nicht beseitigen kann oder – aus Kostengründen – beseitigen will. Dadurch entsteht für den Agenten ein diskretionärer Handlungsspielraum, der vor allem ob seines angenommenen opportunistischen Verhaltens brisant wird, denn: *„Der Agent wird seinen Informationsvorsprung schonungslos und ohne jeden moralischen Skrupel zu seinen Gunsten ausnützen.“* (vgl. ebd. 2003: 360).

Die Analyse findet aus der Perspektive des Prinzipals – von dem die Initiative zur Kooperation letztlich ausgeht – statt. Die grundlegende Frage lautet dabei: *„Wie kann der Prinzipal die Beziehung so ausgestalten, dass der Agent die zu erledigenden Aufgaben möglichst weitgehend im Sinne des Prinzipals ausführt und ihn nicht hintergeht?“* (Preisendörfer 2005: 106). Dieses „Hintergehen“ wird als Agenturproblem bezeichnet und lässt sich als logische Folge der – oben beschriebenen – Ungleichheit von Informationsverteilung und Interessen zwischen Prinzipal und Agenten beschreiben. Dabei zeichnet sich das Agenturproblem vor allem durch zwei Aspekte aus, die in der Literatur durch die Konzepte des „moral hazards“ und der „adverse selection“ beschrieben werden.

Moral hazard beschreibt den Umstand, dass der Agent seinen Informationsvorsprung ausnutzt und Informationen über Leistungszusammenhänge, die der Prinzipal nicht kennt oder nicht verstehen kann, zur eigenen Nutzenmaximierung verwertet. Adverse selection meint, dass Agenten arglistig wesentliche Mängel oder Risiken verschweigen, die dem Prinzipal – wie auch im Rahmen des moral hazard durch Informationsdefizit – nicht bekannt sein können (vgl. Schreyögg 2003: 361). In beiden Fällen ergeben sich Nachteile für den Prinzipal.

Um diesen Nachteilen zu entgehen, werden in der Literatur unterschiedliche Reaktionsstrategien beschrieben. Besondere Bedeutung wird dabei den folgenden vier – ursprünglich am Anwendungsfall der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung entwickelten – Gruppen von Instrumenten zur Disziplinierung der Agenten zugeschrieben (vgl. Preisendörfer 2005: 108f):

Das erste Instrument – das Instrument der direkten Verhaltenskontrolle – sieht eine genaue Überwachung und Kontrolle des Prinzipals über das Handeln des Agenten vor. Durch kontinuierliches Monitoring kann zwar die Übervorteilung des Prinzipals vermieden werden, es ist aber mit Kosten verbunden. Zudem finden sich in der Forschung auch Hinweise darauf, dass zu rigide Überwachung der Motivation und Arbeitsleistung des Agenten abträglich ist (vgl. Preisendörfer 2005: 110). Durch das zweite Instrument – das Instrument der ergebnisabhängige Belohnung – soll der Agent zur, für den Prinzipal optimalen, Ausgestaltung der Arbeit motiviert werden. Problematisch bei diesem Instrument ist jedoch, dass Arbeitsergebnisse zum einen oft nicht direkt messbar, und zum anderen nicht individuell zurechenbar sind. Vor allem wenn das Arbeitsergebnis von mehreren unwägbareren Faktoren, die der Agent nur bedingt beeinflussen kann, beeinflusst wird, stößt dieses Instrument an seine Grenzen (vgl. ebd. 2005: 110). Durch das dritte Instrument – das Instrument der Kautionsregelungen – soll der Agent durch die Hinterlegung eigener Mittel diszipliniert und zur Leistungserstellung gemäß den Vorstellungen des Prinzipals angehalten werden. Dieses Instrument ist konzeptionell der ergebnisabhängigen Belohnung ähnlich und mit denselben Problemen behaftet (vgl. ebd. 2005: 111f).

Das letzte Instrument – das Instrument der Verbesserung des Informationssystems – dient der Behebung des Grundproblems, des Informationsdefizits des Prinzipals. Der Informationsstand kann dabei durch Leistungsvergleiche unterschiedlicher Agenten passieren oder durch die Auflegung von umfassenden Rechenschaftspflichten gegenüber dem Agenten (Aufzeichnung von Arbeitsstunden, Dokumentation der verwendeten Mittel etc.). Optimal wäre die Nutzung möglichst vieler unterschiedlicher und unabhängiger Informationsquellen, doch auch diesem Instrument sind – wie auch dem Instrument der direkten Verhaltenskontrolle – ökonomische Grenzen gesetzt (vgl. ebd. 2005: 112f).

Die Agenturtheorie bietet sich der Analyse von Public Private Partnerships in mehrerlei Hinsicht an. Zum ersten erscheint der Fokus auf die dyadische Beziehung ideal für die Beschreibung der – in den meisten Fällen – ebenso dyadischen Beziehung zwischen „Public“ und „Privat“. Die Rollen der beiden Akteure können inhaltlich ohne Reibungsverluste auf die Rollen des Agenten – für den privaten Akteur – und des Prinzipals – für den öffentlichen Akteur – übertragen werden. Diese klare Konzeption kann zum zweiten der praktischen Organisation der empirischen Feldarbeit dienen, da die Identifikation und Beschreibung der Befragten einfach nach diesen zwei Kriterien vorzunehmen wäre. Drittens würde sich dadurch, dass der Agenturansatz seine Organisationstheorie von unten, also von den

involvierten Akteuren aus entfaltet, die empirische Vorgehensweise der Befragung legitimieren und für weiterreichende, makrosoziologische Aussagen qualifizieren. Problematisch jedoch gestaltet sich die Problemfokussierung auf Informationsasymmetrie und Interessenskonflikt. Diese beiden Unterstellungen – die ungleiche Wissensverteilung zwischen den Akteuren und deren egoistisches, interessensgesteuertes und nutzenmaximierendes Wesen im Sinne des homo oeconomicus – schränken die Perspektive frühzeitig ein und strukturieren den Forschungsprozess unabhängig von den tatsächlichen empirischen Gegebenheiten. In Hinblick auf die Forschungslogik der vorliegenden Arbeit erweist sich die Verwendung einer derart reduktionistischen Theorie – trotz ihrer offensichtlichen konzeptionellen Passfähigkeit – als nicht zielführend.

### 2.2.2 Neoinstitutionalistische Organisationstheorie

Der neoinstitutionalistische Ansatz betont die Bedeutung der gesellschaftlichen Umwelt für Organisationen und postuliert, dass sich Veränderungen der Organisationsstruktur nicht allein durch interne Effizienzerfordernisse, sondern zunehmend durch Erwartungen der Umwelt ergeben (vgl. Walgenbach / Meyer 2008: 11). Ausgehend von der Annahme, dass Organisationen offene – und nicht geschlossene, klar nach außen abgegrenzte – Systeme sind, liegt der Fokus auf den vielfältigen Austausch- und Abhängigkeitsverhältnissen einer Organisation zu ihrer Umwelt. Diese besteht in erster Linie aus institutionalisierten Erwartungsstrukturen, die die Ausgestaltung von Organisationen nachhaltig prägen (vgl. ebd. 2008: 11).

Damit kann die neoinstitutionalistische Sichtweise (trotz des gemeinsamen Begriffs der Institution) als eine Art Gegenprojekt zu den institutionenökonomischen Ansätzen – und damit auch der oben vorgestellten Agenturtheorie (vgl. Kap. 4.1.) – verstanden werden (vgl. Preisendörfer 2005: 145f). Nicht der nutzmaximierend handelnde homo oeconomicus und dessen effizienzsteigerndes Handeln werden als zentral für die Ausgestaltung von Organisationsstrukturen angesehen, sondern die Annahmen, Vorstellungen und Erwartungen der Gesellschaft. Anstelle des Strebens nach Effizienz steht nun also die Herstellung von Legitimität im Vordergrund: *„Um erfolgreich zu sein und überleben zu können, sind Organisationen auf Unterstützung und Anerkennung von außen angewiesen, denn nur so ist ein halbwegs kontinuierlicher Zufluss von Ressourcen – angefangen von Geld bis hin zu Arbeitskräften – gewährleistet.“* (ebd. 2005: 146). Aus diesem Grund versuchen

Organisationen sich derart zu positionieren und präsentieren, dass sie die angestrebte Legitimität und Wertschätzung in der Gesellschaft erreichen – mitunter auch durch Praktiken, die dem betriebswirtschaftlichen Effizienzstreben zuwiderlaufen.

Damit verschiebt die neoinstitutionalistische Perspektive die Autorität und Organisationskompetenz weg von lokalen Eliten und der – in anderen organisationstheoretischen Ansätzen als steuerungsbestimmend angenommenen – Organisations- und Unternehmensführung hin zu einer Makroebene und den institutionalisierten gesellschaftlichen Strukturen: *„Erwartungen, die in einer Gesellschaft bestehen, legen fest, wie Unternehmen, Schulen und Krankenhäuser gestaltet sein sollen, welche Aufgaben ihnen zukommen und welche nicht.“* (Walgenbach / Meyer 2008: 50).

Durch dieses Streben nach Legitimität ergibt sich nun eine Strukturangleichung oder, in neoinstitutionalistischem Vokabular ausgedrückt, eine „Isomorphie“ von Organisationen und deren Umwelt. Dadurch werden allgemeine Werthaltungen, normative Regelungen und kulturelle Praktiken aus der gesellschaftlichen Umwelt herausgegriffen und in die Organisation und deren Struktur und Selbstverständnis inkorporiert (vgl. Preisendörfer 2005: 147). Nach DiMaggio und Powell lassen sich drei Mechanismen identifizieren, die den Prozess der Anpassung und Homogenierung – also die Isomorphie – vorantreiben: Zwang, Imitation und normativer Druck (vgl. DiMaggio / Powell 1983: 150ff). Zwangsweise Anpassung passiert dabei in erster Linie über staatliche Regelungen, etwa über neue Gesetze zur Einführung von Umweltstandards oder die Errichtung eines Betriebsrates. Der Mechanismus der Imitation resultiert aus Unsicherheit und Uneindeutigkeit und stiftet Organisationsgestalter dazu an, sich bei der Gestaltung ihrer Strukturen und Prozesse an anderen Organisationen ihrer Umwelt zu orientieren. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass das Kopieren und Übernehmen von fremden Organisationselementen umso höher ist, je unsicherer sich die Unternehmensführung über Mittel, Ziele und Umweltbedingungen ihrer Organisation ist (vgl. Walgenbach / Meyer: 2008: 36). Die Strukturangleichung durch normativen Druck entsteht schließlich durch die zunehmende Professionalisierung in der modernen Gesellschaft und führt über ähnlich sozialisierte und standardisiert ausgebildete Personen (ArbeitnehmerInnen, ExpertInnen, BeraterInnen) zur Diffusion angeglichenen Wissens und normativer Erwartungen in den Organisationen.

Durch diese Mechanismen werden die institutionalisierten Erwartungsstrukturen der gesellschaftlichen Umwelt in die Organisationen übertragen und die Strukturen von Umwelt und Organisation aneinander angeglichen. Dabei herrscht in der Literatur jedoch Uneinigkeit darüber, ob diese Strukturangleichung tatsächlich stattfindet oder lediglich proklamiert wird. Während DiMaggio und Powell (DiMaggio / Powell 1983) von einer tatsächlichen Isomorphie ausgehen, sehen Meyer und Rowan (Meyer / Rowan 1977) eher die Proklamation vorherrschen. Demnach seien Formalstruktur (also die nach außen hin sichtbare Fassade der Organisation) und Aktivitätsstruktur (der operative Kern) nur lose miteinander gekoppelt und die nach außen hin zur Schau gestellten Eigenschaften wie Rationalität, Innovativität, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Verpflichtung zum Umweltschutz und gesellschaftliche Verantwortung dienen lediglich zur der internen und externen Legitimation und Absicherung der Aktivitätsstruktur (vgl. Preisendörfer 2005: 147)<sup>24</sup>.

Zusätzliche Uneinigkeit herrscht zudem über die Negation der Bedeutung von Effizienz für die organisationale Praxis. Es wird zwar anerkannt, dass sich Organisationen stellenweise Ineffizienz leisten können, diese aber weder in den operativen Kernbereichen noch über einen längeren Zeitraum hinweg. Effizienzmängel und –lücken machen eine Organisation angreifbar und müssen – langfristig gesehen – zu einer Bestandsgefährdung führen (vgl. ebd. 2005: 149). Hierbei kann auch eingewendet werden, dass der angestrebte Faktor Legitimität den der Effizienz nicht zwingend ersetzen muss, sondern erster indirekt zur Erreichung des zweiten benutzt werden kann.

Trotz dieser Kritikpunkte zählt die neoinstitutionalistische Organisationstheorie heute zu den international führenden Organisationstheorien und wird – neben der Organisationsökologie – als wichtigster Ansatz der aktuellen, genuin soziologischen Organisationsforschung gesehen (vgl. ebd. 2005: 145). Trotz – oder vielleicht sogar wegen – des Umstands, dass einige Autoren in ihr kein kohärentes Theoriegebäude, sondern eher einen „*Diskussionszusammenhang ähnlich interessierter Forscher sehen*“ (vgl. Walgenbach / Meyer 2008: 18), hat der Neoinstitutionalismus mittlerweile eine vielfältige Auswahl an empirischen Forschungsarbeiten hervorgebracht, die sich vor allem auf die Bereiche „Diffusion organisationaler

---

<sup>24</sup> Parallel dazu erkennt Oliver fünf strategische Reaktionen von Organisationen auf institutionalisierte Erwartungen, nämlich Erdulden, Kompromiss, Vermeiden, Trotzen und Manipulieren (für eine genauere Darstellung siehe Oliver 1991: 152)

Praktiken“, „Entstehung und Aufrechterhaltung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen“ und „World Polity<sup>25</sup>“ erstreckt (vgl. Preisendörfer 2005: 149).

Für die Bearbeitung des Phänomens Public Private Partnership ist vor allem die Kritik an der Vorstellung des homo oeconomicus bereichernd. Indem die Annahme des nutzenmaximierenden Verhaltens durch konstruktivistische und kulturelle Erklärungsmuster ersetzt wird, kann das Zustandekommen und das Funktionieren von Public Private Partnerships aus einer neuartigen Perspektive erklärt werden. Analog zum handelnden Subjekt wird auch die Organisation nicht bloß als eine technische Entität zur effizienten Erreichung von Zielen begriffen, sondern als eine Einheit verstanden, die in kulturelle und soziale Kontexte eingebettet ist und durch diese konstituiert wird (vgl. Walgenbach / Meyer 2008: 15ff). Als optimale theoretische Perspektive erwies sich der neoinstitutionalistische Ansatz für die Analyse des Zustandekommens einer Public Private Partnership und einem vertiefenden Verständnis für die Gründe der beteiligten Akteure, ein gemeinsames Vorhaben anzustreben und durchzuführen. Da im Rahmen der vorliegenden Arbeit jedoch nicht nach dem „Warum?“ sondern dem „Wie?“ – also nicht nach Gründen einer Zusammenarbeit sondern nach deren interorganisationalen Ausgestaltung und Aushandlung – gefragt wird, soll die Analyse von Public Private Partnerships im Folgenden nicht durch den Neoinstitutionalismus, sondern aus einer interaktionistischen Perspektive heraus betrachtet werden.

### 2.2.3 Negotiated Order Theory

Die Negotiated Order Theory – in den frühen 1960igern von einem Forschungsteam rund um Anselm Straus im Rahmen einer Krankenhaus-Studie konzeptionell entwickelt – analysiert Organisationen aus einer konstruktivistischen Perspektive und setzt den Fokus dabei auf intra- und interorganisationale Interaktionsprozesse.

In einer umfassenden Studie über den Arbeitsalltag in einem amerikanischen Krankenhaus entdeckten Strauss et al., dass das organisationale Handeln der Akteure nicht ausschließlich und in erster Linie auf formalen Regeln, sondern in viel höherem Ausmaß auf informellen Praktiken beruht (Strauss / Schatzman / Ehrlich /

---

<sup>25</sup> Die World Polity-Forschung – in erster Linie im Umfeld von John Meyer entwickelt – operiert mit der Generalthese der weltweiten Diffusion westlicher Kulturmuster und Strukturen und untersucht u.a. das Wachstum und die Rolle von Nicht-Regierungsorganisationen oder der Angleichung der weltweiten Umweltpolitik (vgl. Hasse / Krücken 1999: 32ff)

Bucher / Sabshinn 1963)<sup>26</sup>. Aufbauend auf der soziologischen Grundfrage nach der Herstellung und Bewahrung von Ordnung bei gleichzeitig stattfindendem Wandel, konnte die Kontextualität und zeitliche Begrenzung von organisationalen Strukturen nachgewiesen werden. Zwar existieren formale Regelungen – etwa in Form von Abmachungen, Verordnungen oder Richtlinien –, diese sind aber nicht dauerhaft bindend: „*The bases of concerted action (social order) must be reconstituted continually (...) or worked out.*“ (Strauss et al. 1963: 148).

Im Falle der Strauss'schen Krankenhausstudie erwiesen sich starre und rigide Regelungen als wenig zielführend und in Anbetracht dynamischer Situations- und Handlungsanforderungen (z.B. bei Notfällen) als nicht geeignet, da die alltägliche Arbeit im Krankenhaus spezifische, individuelle, flexible und spontane Lösungen erforderte. Ärzte, Krankenschwestern und anderes Krankenhauspersonal entwickelten daher spezifische informelle Praktiken – etwa in Form von Arbeitsweisen und Routinen –, die ihnen die Bewältigung der alltäglichen Arbeitsanforderungen ermöglichte und die sich im Laufe der Zeit als sinnvolle Alternativen zu formalen Regelungen erwiesen hatten (Strauss et al. 1963: 152f).

Diese Beobachtungen konnten auch in anderen Organisationen gemacht werden: Neben den formalen, offiziellen Regelungen spielen sich immer auch informelle Praktiken ein, die sich kontextbezogen als sinnvoll erweisen und die es Organisationsmitgliedern erlaubt „*to get things done*“ (Strauss et al. 1963: 152). Vor allem durch das Fehlen strikter, bindender Regeln, bei hoher Unsicherheit oder widersprüchlichen Handlungsanforderungen entwickeln Akteure kollektive Bewältigungsstrategien, die im Spannungsverhältnis zwischen formellen Regeln und informellen Praktiken entstehen (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 328ff; Manning 2003: 7).

Da die informellen Praktiken aber nicht von dauerhaftem Bestand sind, müssen diese ständig und immer wieder aufs Neue kommunikativ ausgehandelt werden. Dieser Umstand rückt nun die Prozesse der Aushandlungen – also die Negotiations – in den Mittelpunkt des Interesses. Diese Prozesse des Aushandelns, des Gebens und Nehmens, der Diplomatie und des Feilschens charakterisieren das organisationale Leben und bestimmen, wie alltägliches Handeln in Organisationen strukturiert wird (vgl. Strauss et al. 1963: 148f).

---

<sup>26</sup> Die Studie „The hospital and its negotiated order“ erschien 1963 in Freidson's „The hospital in modern society“.

Der Prozess der Aushandlung und Übernahme informeller Praktiken wird dabei als Negotiation, die durch sie entstehende Ordnung als Negotiated order bezeichnet (vgl. Manning 2003: 7).

Es existiert demnach keine ahistorische organisationale Realität mit klar vorgegeben Strukturen, da diese durch die handelnden Akteure tagtäglich aufs Neue geformt und verändert wird. Aus einer solchen Perspektive erscheinen Organisationsmitglieder als aktiv handelnde und motivierte Personen, die durch ihr Handeln einen kontinuierlichen Prozess der Gestaltung und Neuordnung initiieren und aufrechterhalten. Dieser aktive Prozess der Gestaltung – der Prozess der Aushandlung – passiert durch Kommunikation und soziale Interaktion und führt zu Regeln und Ordnungen, die kontext- und zeitabhängig als geordnete Handlungssysteme im Konsens der handelnden Akteure existieren (vgl. Strauss 1978a: 5f).

Neben dem Fokus auf soziale Interaktionen findet im Rahmen der Negotiated order Theory auch die kontextuelle Einbettung eben dieser Interaktionen besondere Berücksichtigung (vgl. Walgenbach 2008: 171f). Diese stellen konkrete Situationsbedingungen dar, die die sozialen Interaktionen restringieren und Handlungsoptionen festlegen. Unterschieden werden dabei struktureller Kontext, organisationaler Kontext und situativer Kontext (vgl. Strauss 1978: 98ff; Hall / Spencer Hall 1982: 330ff). Der strukturelle Kontext ist im Wesentlichen durch soziale Welten<sup>27</sup> und deren Wert- und Normvorstellungen geprägt, während der situative Kontext die unmittelbaren Handlungsbedingungen und die konkreten Umstände einer Aushandlung – Zahl und Beziehung der Beteiligten, deren Interessenslage und Handlungsmotivation – beschreibt (vgl. Strauss 1978: 99f). Der organisationale Kontext schließlich stellt intermediäre Handlungsbedingen dar und agiert – etwa in Form von praktischen Verwaltungswegen einer Organisation – das Bindeglied zwischen strukturellem und situativem Kontext dar (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 330ff).

Das empirische Feld, das durch die Kontexte bestimmt wird und indem die Aushandlungsinteraktionen stattfinden, wird dabei häufig als Arena konzeptioniert (vgl. Strauss 1982: 357f; Maines 1982: 276; Wiener 1991: 176, Clarke 1991: 132). Eine Arena ist diesem Verständnis nach jener Ort, an dem Akteure aus

---

<sup>27</sup> Beispiele für solche sozialen Welten sind etwa Professionen, Branchen und Politikfelder (vgl. Maines 1982: 276; Hall 1987: 2 ff.).

unterschiedlichen sozialen Welten aufeinandertreffen und es zu Aushandlungsprozessen in Hinblick auf ein spezifisches Thema kommt. Da sich die handelnden Akteure in unterschiedlichen sozialen Welten mit jeweils unterschiedlichen Gesetzen, Regeln und Rollenmuster bewegen – sie also in unterschiedliche soziale Kontexte eingebettet sind – kommt es in Arenen zu oft konfliktträchtigen Auseinandersetzungen, in deren Rahmen die Repräsentanten der jeweiligen Welten ihr Weltbild zu behaupten, gleichzeitig aber auch Wege der Verständigung zu finden versuchen.

Organisationen sind ebensolche Arenen, in denen Handelnde mit unterschiedlichen und zum Teil auch divergierenden Orientierungen, Motivationen und Interessenslagen zusammentreffen (vgl. Strauss 1982: 357 f). Dabei sind es Individuen, die als Repräsentanten ihrer sozialen Welt agieren und deren Ideale und Handlungsmaxime durchzusetzen versuchen vgl. (Clarke 1991: 132). Bei diesen Zusammentreffen kommt es zu Spannungen und intensiverer Interaktion:

*„Whenever intersecting or segmenting phenomena between social worlds occur, there will inevitably be an increase in the basic interactional processes – persuading, manipulating, coercing, negotiating, and so forth – whereby social order is constructed and sustained.”* (Suczek / Fagerhaugh 1991: 160)

Um in solchen Situationen Konflikte zu vermeiden oder – zumindest – zu reduzieren und Ordnung aufrechtzuerhalten, werden in Arenen formelle Regeln eingeführt (vgl. Manning 2003: 7). Diese müssen sich jedoch kontextbezogen als sinnvoll erweisen, um ihre Funktion erfüllen und kollektives Handeln ermöglichen zu können. Tun sie das nicht, werden neben den formellen Bestimmungen informelle Regeln ausgehandelt und für das praktische Handeln übernommen. Auch diese Regelungen werden nur dann akzeptiert, wenn sie sich kontextuell bewähren und sind daher auch immer zeitlich befristet.

Beim Aushandeln dieser Regeln ist in vielen Fällen noch ein zusätzlicher Akteur in der Arena präsent, der zwischen den beteiligten sozialen Welten vermittelt und die jeweiligen Interessen aufeinander abzustimmen versucht. Diese Akteure werden als Bridging Agents bezeichnet (vgl. Suczek / Fagerhaugh 1991: 160) und agieren als Mediatoren und Grenzgänger zwischen den sozialen Welten. Um als solche ihre Aufgabe erfolgreich bewältigen zu können, müssen Bridging Agents spezifische Rollenanforderungen erfüllen: So müssen sie über spezifisches Wissen über beide

Welten verfügen, müssen sich frei zwischen den Welten bewegen können, müssen gleichzeitig die Interessen mehrerer Welten vertreten können und müssen in der Lage sein, Nachrichten zu übermitteln und diese den Repräsentanten der jeweils anderen Welt nachvollziehbar zu kommunizieren (vgl. Suczek / Fagerhaugh 1991: 160f).

Ungeachtet dessen, ob die soziale organisationale Ordnung mit Hilfe eines Bridging Agents erstellt oder ausschließlich durch die beteiligten Akteure der sozialen Welten alleine ausgehandelt wurde – sie ist und bleibt konstruiert, zeitlich begrenzt und kontextuell gebunden. Damit unterscheidet sich das Organisationsbild des Negotiated Order Ansatzes stark von dem der meisten anderen organisationsoziologischen Ansätzen und kann auch als Kritik an diesen herrschenden Organisations-Konzeptionen verstanden werden. Kritisiert wird zum einen jegliche funktionalistische Erklärung von Organisationen (vgl. Walgenbach 2008: 171f), und zum anderen, dass viele Konzepte organisationale Realität aus einer sichtsverengenden theoretischen Perspektive betrachten und mittels vorgefertigter Raster und Merkmale zu beschreiben versuchen. Damit würde die Existenz ahistorischer Strukturen suggeriert, die es in der Realität so nicht gibt und würden formale Aspekte von Organisationen auch in der Forschung überbetont (vgl. Clarke 1991: 119). Zwar wird nicht generell die Existenz von diagnostizierbaren Strukturen in Organisationen geleugnet, diese werden aber als sozial ausgehandelte und zeitlich begrenzte Realitäten verstanden.

Dieses Verständnis bringt natürlich methodologische und methodische Konsequenzen für die empirische Forschung mit sich, da sich ausgehandelte Ordnungen nur unbefriedigend mit herkömmlichen quantitativen Instrumenten beschreiben lassen (vgl. Kapitel 3.3). Da mittels Befragungsdaten, Dokumentenanalysen oder anderen quantitativen Erhebungsformen kaum Einblicke in Aushandlungsprozesse erwartet werden können, muss die empirische Vorgehensweise auf kommunikative und interaktionistische Inhalte fokussieren. Dadurch gelangen im Rahmen des Negotiated Order Ansatzes qualitative, offene und interpretative Erhebungsverfahren verstärkt zum Einsatz, darunter vor allem qualitative Interviews (vgl. Kap. 3.3.2), offene Beobachtungen und die dazu entsprechenden Auswertungsverfahren (vgl. Kap.3.3.3).

Für die Analyse von Public-Private-Partnerships ergeben sich im Rahmen des Negotiated Order Ansatzes vielfältige Anknüpfungspunkte.

Zu allererst erscheint die Fokussierung auf das Phänomen der sozialen Interaktion zwischen zwei oder mehreren Akteuren als sehr naheliegend für die Untersuchung von Public Private Partnerships, da die theoretische Perspektive damit den empirischen Gegenstandsbereich interorganisationaler Aushandlung gänzlich abzudecken erlaubt. Die Vorstellung der interaktionalen Aushandlung von Public Private Partnership-Projekten ermöglicht eine genuin soziologische Analyse und eine Beschreibung des Phänomens von der Ebene des Individuums aus. Eine zusätzliche Stärke des Ansatzes liegt darin, dass die Analyse aber nicht auf dieser Mikroebene stehen bleibt, sondern die Verbindung von Mikro- und Makroebene erlaubt (vgl. Walgenbach 2008: 171f). Auf der Mesoebene angesiedelt, kann von der Analyse der mikrosozialen Interaktion auf makrosoziale Strukturen geschlossen und, umgekehrt, die makrosoziale Struktur zum Verständnis der Interaktion verwendet werden.

Positiv für die Analyse wirkt sich auch der Umstand aus, dass unterschiedliche Typen von Organisationen simultan untersucht werden können. Insofern an einem gemeinsamen Thema interessiert und damit in einer gemeinsamen Arena agierend, können mehrere Organisationen zeitgleich und in Hinblick auf eine einzelne Fragestellung betrachtet und damit das Problem der beschränkten Analyseperspektive anderer Ansätze umgangen werden (vgl. Clarke 1991: 138).

Parallel dazu entfällt auch die strenge Dichotomie zwischen Organisation und Umwelt. Während andere Ansätze zwar auch auf Umwelt fokussieren, bleibt die Darstellung der Beziehungen zu den Elementen dieser Umwelt oft unzureichend. So analysiert etwa der Resource Dependency Ansatz nach Pfeffer und Salancik (vgl. Pfeffer und Salancik 1978) organisationale Anpassungsstrategien zu Überlebenszwecken, vernachlässigt aber die Beziehung der Organisation zu anderen Organisationen der Umwelt – obwohl diese ausschließlich aus solchen besteht (vgl. Clarke 1991: 146). Ähnlich unpassend für die Analyse von Public Private Partnerships stellt sich in diesem Zusammenhang der Ansatz der Population Ecology nach Hannan und Freeman (Hannan und Freeman 1986) dar.

Dieses Konzept beschreibt die natürliche Selektion von einander ähnlichen Organisationen in der Umwelt, welche um begrenzte Ressourcen kämpfen. Fokussiert wird dabei in erster Linie auf Wettbewerb und Kampf, positive soziale

Prozesse wie Kooperation, Austausch oder Aushandlung werden hingegen vernachlässigt. Auch hier werden die Organisationen der Umwelt nicht per se in die Analyse mit aufgenommen, sondern lediglich als Akteure des Selektionskampfes beschrieben (vgl. Clarke 1991: 124). Mit dem Negotiated Order Ansatz hingegen werden Organisationen der Umwelt zu gleichwertigen Untersuchungseinheiten, wodurch der traditionelle Graben zwischen Organisation und Umwelt überbrückt und eine gemeinsame Analyse ermöglicht wird.

Ein letztes Argument, das die Negotiated Order Theory als adäquaten Ansatz für die Analyse von Public Private Partnerships qualifiziert, betrifft die soziale Komplexität des Phänomens. Durch die relative Neuheit des Instruments (siehe Kap. 1.3) ist sowohl das Programmdesign als auch das dazugehörige Regelwerk immer noch in der Entwicklung begriffen und wenig erprobt. Genau in solchen Bereichen – wo Regeln nicht klar definiert oder strikt bindend sind – ergeben sich Handlungsspielräume, die Aushandlungen möglich und notwendig machen (vgl. Strauss et al. 1964: 148). Eine Theorie zur Beschreibung von Public Private Partnerships muss der geringen Vorhersehbarkeit und der Komplexität ihres Entstehungsprozesses gerecht werden.

Aus diesen Gründen – Fokussierung auf soziale Interaktion und organisationale Phänomene mit geringer Standardisierung, Möglichkeit der simultanen Analyse mehrerer Organisationen und Inklusion der Umwelt – wird das, im Rahmen der vorliegenden Untersuchung induktiv und mittels qualitativer Methodik gewonnene, empirische Material aus der Perspektive der Negotiated Order untersucht. Trotz spezifischer Stärken und Erklärungspotentiale der Agenturtheorie und des Neoinstitutionalismus ergeben sich aus den bisherigen theoretischen Überlegungen zu Public Private Partnerships in erster Linie Fragen nach deren Zustandekommen und interaktionalen Aushandlung. Mit der Verwendung der Negotiated Order Theory wird die theoretische Bearbeitung dieses Themenkomplexes ermöglicht und die Wahl der im nächsten Kapitel dargelegten, qualitativ-interpretativen Vorgehensweise gerechtfertigt.

### 3. Methodik

#### 3.1 Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen

Die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit ist – trotz des offensichtlichen und in der Literatur dargelegten Potentials für Synergie- und Gewinneffekte – keine Selbstverständlichkeit und wäre in den frühen 1990iger Jahren von den meisten Akteuren noch als undenkbar bezeichnet worden. Die gegensätzlichen Handlungsmaxime öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure scheinen auf den ersten Blick nur schwer vereinbar, deren widersprüchliche Zielsetzungen nicht problemlos integrierbar. Wie es dennoch gelingt, eine für alle Beteiligten zufriedenstellende Lösung zu erreichen und die widersprüchlichen Organisationsinteressen zu einem gemeinsamen Ziel zusammenzuführen, soll Gegenstand der folgenden vorliegenden empirischen Untersuchung sein.

Dazu sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Was sind die Gründe öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure, eine Public Private Partnership anzustreben und durchzuführen?  
→ Analyse der Ausgangssituation und Handlungsmotivationen
- Welche dieser Gründe sind kompatibel, bei welchen kommt es zu Zielkonflikten? Welche sind die kritischen Bereiche der Zusammenarbeit, in denen es zu einem Aufeinandertreffen widersprüchlicher Zielsetzungen der Akteure kommt?  
→ Identifikation der Konfliktfelder
- Wie werden die unterschiedlichen Organisationsziele in den Konfliktbereichen in Einklang gebracht? Mit welchen Strategien wird eine gemeinsame Lösung erreicht?  
→ Strategien der Aushandlung

Diesen Fragen wird mittels interpretativ-hermeneutischer Vorgehensweise und qualitativer Methodik empirisch begegnet. Aufgrund des explorativen Charakters der Untersuchung und dem Fokus auf interaktionistische und prozessuale Aspekte des Forschungsgegenstandes ist eine quantitative, deduktive Vorgehensweise nicht zielführend. Mittels Fragebogen oder anderen hoch-strukturierten Erhebungsinstrumenten könnte dieses soziologisch bisher kaum untersuchte Phänomen nicht erforscht und der sozialen Komplexität des Untersuchungsgegenstandes nicht Rechnung getragen werden. Die Ergebnisse werden schließlich in die Negotiated Order Theorie eingebettet und durch diese organisationssoziologisch erklärt.

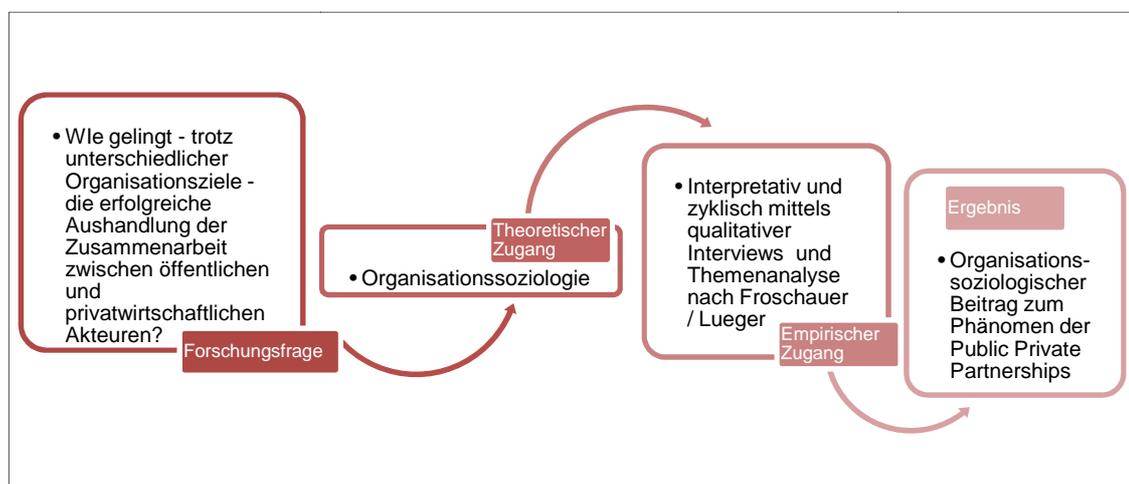


Abbildung 2 Forschungsinteresse und -zugang

### 3.2 Stand der Forschung

Das Phänomen der Public Private Partnerships wurde in der sozialwissenschaftlichen Forschung bisher kaum tangiert und ist in der soziologischen Literatur quasi nicht-existent.

Parallel zu dem Bedeutungszuwachs, den Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren während der letzten zwei Jahrzehnte erfahren haben, haben sich aber andere Disziplinen dem Thema genähert und in einer Vielzahl an Publikationen behandelt. Neben betriebs- und rechtswissenschaftlichen Abhandlungen ist der Großteil der Literatur dabei der Politikwissenschaft zuzurechnen, die Public Private Partnerships allgemein als Steuerungsmodell oder als konkrete Lösungsstrategie zur Umsetzung politischer Programme analysiert (vgl. Manning 2004: 2).

Dabei existiert eine große Anzahl an empirischen Studien, die die Kooperationsform – meist anhand von Fallstudien – in spezifischen Branchen und Politikfeldern beschreiben und kontextspezifische Bedingungen, Eigenschaften und Konsequenzen der Zusammenarbeit erarbeiten (vgl. dazu für den Bereich Bildung Budäus / Grüning 1997, für den Bereich Gesundheitswesen Schuppert 1997 und Sinz 1997, für den Bereich Energie und Versorgung Gottschalk 1997 und für den Bereich Verkehr Muthesius 1997).

Für das konkrete Feld der Entwicklungszusammenarbeit gestaltet sich der Stand der Forschung ähnlich: Einer nur auszureichenden theoretischen Auseinandersetzung mit dem sozialen Phänomen steht eine stetig wachsende Anzahl an Evaluationen und unsystematisierten Praxisberichten – mit teils widersprüchlichen Ergebnissen – gegenüber (vgl. Manning 2003: 2). Umfassende Evaluationen existieren so etwa zu Public Private Partnerships in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Altenburg / Chahoud 2002) und dem österreichischen Programm der ADA-Wirtschaftspartnerschaft (Bürkle / Palenberg 2009). Die Evaluation der Wirtschaftspartnerschaft erschien im Mai 2009, erfolgte durch das Berliner Global Public Policy Institute und liefert als erste Untersuchung des Programms ein umfassendes Bild über dessen Fortschritt und Status quo.

Eine einzige Publikation hat sich dem Phänomen der Public Private Partnerships bisher genuin soziologisch genähert: Im Berliner Journal für Soziologie analysierte Manning 2004 Public Private Partnerships auf der Mikroebene und beschrieb in seinem Aufsatz „Public Private Partnership als "Negotiated Order" - Aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher und privater Welt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren als sozialen Aushandlungsprozess. Die Resultate dieser Studie werden in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt und im abschließenden Ergebnis-Kapitel (vgl. Kap. 5) den eigenen Befunden kritisch gegenübergestellt und diskutiert.

### 3.3 Methodisches Vorgehen

Den oben formulierten Forschungsfragen wird auf Basis einer interpretativ ausgerichteten Strategie mittels qualitativer Erhebungs- und Analyseverfahren begegnet. Bevor diese Verfahren dargestellt und begründet werden, soll die methodologische Grundhaltung der gegenständlichen Forschungsarbeit offengelegt und die den gesamten Forschungsprozess strukturierenden theoretischen Annahmen und methodologischen Prämissen in kompakter Form aufgezeigt werden.

#### 3.3.1 Methodologische Positionierung im Interpretativen Paradigma

Die gegenständliche Forschungsarbeit ist von den Prämissen eines qualitativ-interpretativen Paradigmas geleitet und steht somit in der Forschungstradition des Konstruktivismus, der interpretativen und der verstehenden Soziologie. In diesem Sinne widmet sich qualitative Forschung der *„Untersuchung der sinnhaften Strukturierung von Ausdrucksformen sozialer Prozesse.“* (Froschauer / Lueger 2003: 17).

Die Annahmen über den Gegenstandsbereich, vor dessen Hintergrund die relevanten Entscheidungen im Forschungsprozess getroffen und die nachfolgenden Methoden ausgewählt wurden, lassen sich in folgenden Prämissen beschreiben:

- Phänomene entstehen in einem kommunikativen Prozess der Vergesellschaftung: Das Verhalten von Menschen ist nicht bloß das Resultat eigener, subjektiver und von außen nicht nachvollziehbarer Überlegungen und Planungen, sondern ist in einen kollektiv geformten lebensweltlichen Horizont aus Relevanzstrukturen und gemeinschaftlich geteilten Überzeugungen integriert (vgl. Lueger 2010; Froschauer / Lueger 2003). Für die gegenständliche Forschung bedeutet das, dass die Perspektive der interviewten Personen nicht End-, sondern Ausgangspunkt der Analyse sein muss: Auf Basis der Aussagen des individuellen Repräsentanten können die subjektunabhängigen Regeln der Organisierung des jeweiligen – privatwirtschaftlichen oder öffentlichen – Systems rekonstruiert und erschlossen werden.
- Individuelle Handlungsstrategien sind immer in einen Kontext integriert: Durch die sozial produzierte Sinnhaftigkeit und die Orientierung des Handelns an anderen Personen bildet sich ein gemeinsamer Rahmen, der individuelles Handeln kontextuell integriert. Dieser Kontext wird von den

Handelnden sowohl beeinflusst und geformt, beeinflusst seinerseits aber auch selbst das Handeln der Akteure (vgl. ebd. 2003: 17). Für die gegenständliche Forschung wird dieser Umstand nutzbar gemacht, in dem die durchgeführten Interviews als Manifestation der jeweiligen Systeme interpretiert werden können und damit Kontextanalysen – also Rückschlüsse auf privatwirtschaftliche und öffentliche Rahmen – ermöglichen<sup>28</sup>.

- Soziale Phänomene unterliegen permanenter Fluktuation: Reproduktionsstrategien von Kollektiven und die Lebensbedingungen aller Mitglieder sozialer Systeme unterliegen langsamen oder krisenhaftem Wandel, der durch bestimmte Logiken vorangetrieben wird (vgl. ebd. 2003: 18). Der vorliegenden Untersuchung wird die Rekonstruktion dieser Logiken als Unterstützung für das Verständnis vergangener und zukünftiger Entwicklungen im Forschungsbereich dienen.

Im Fokus interpretativer Analysen stehen also Lebensäußerungen und deren zugrundeliegende Regeln – und damit ein Gegenstandsbereich, der sich nicht unmittelbar und auf direktem Wege erheben lässt. Er muss viel mehr erschlossen werden, weshalb Erkenntnisse auch als Konstruktionen verstanden werden müssen (vgl. ebd. 2003: 18f).

In diesem Sinne geht es qualitativ-interpretativer Forschung – im Gegensatz zu quantitativ orientierter Forschung – nicht um die Prüfung vorgefasster, deduktiv aus der Theorie abgeleiteter Annahmen, sondern um die Gewinnung eines theoretischen Verständnisses über einen Untersuchungsbereich. Diese theoriekonstruierende Vorgehensweise kann zu Theorien unterschiedlicher Reichweite führen und in dichten Beschreibungen (siehe Geertz 1991), gegenstandsorientierten Theorien (siehe Glaser / Strauss 1998: 42ff) oder formalen Theorien (siehe ebd. 1998: 85ff) münden.

Die Erhebungsmethode übernimmt dabei die Funktion, jene Materialien zu beschaffen, auf deren Basis die oben beschriebenen Anforderungen erfüllt werden können. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll diese Erhebungsmethode das qualitative Interview sein und in Folge dargestellt werden.

---

<sup>28</sup> Ebenso wichtig wie Inhalte sind dabei aber Darstellungsformen, da auch sie die Reproduktionsmechanismen der sozialen Systeme und die Charakteristika ihrer Außendarstellung am deutlichsten offenbaren (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 18)

### 3.3.2 Das qualitative Interview

Durch die oben beschriebenen Annahmen über soziale Systeme und – insbesondere – deren kommunikatives Fundament, ist der Erhebungsform des Interviews hohe Bedeutung für die Erforschung organisationalen Handelns zuzuschreiben. Dabei geht es aber nicht ausschließlich um die manifesten Inhalte des Gesprächs, sondern um die dahinterliegenden, den Gesprächsinhalt mit-produzierenden Regeln und Strukturen: *„Eine seriös qualitativ orientierte Vorgehensweise versteht daher Gesprächsaussagen als Manifestation sozialer Beziehungen und Verhältnisse, deren Regeln in der Selektivität der Mitteilungen zum Ausdruck kommen.“* (Froschauer / Lueger 2003: 20)

Die in der sozialwissenschaftlichen Literatur beschriebenen Formen der Interviewführung lassen sich prinzipiell anhand eines zentralen Differenzkriteriums – der Gesprächssteuerung – einordnen. Auf der einen Seite stehen dabei quantitative Formen der Befragung, bei denen die interviewende Person die Gesprächssteuerung übernimmt und damit die wichtigsten Vorgaben des Gesprächs nicht durch die Befragten, sondern durch die ForscherInnen definiert werden<sup>29</sup>. Auf der anderen Seite des Kontinuums befinden sich genuin qualitative Interviews, bei denen die Gesprächssteuerung den befragten Personen übertragen wird und diese von sich aus den Redefluss nach eigenen Relevanzkriterien strukturieren. Die interviewende Person hat hierbei den Redefluss lediglich zu begleiten und kann sich verstehend an der Logik der Befragten zu orientieren. Dadurch wird der Blickwinkel der Befragten in den Mittelpunkt der Analyse gestellt und wird ein grundlegendes Verständnis derer Lebenswelten erst möglich (vgl. ebd. 2003: 34).

Im Rahmen einer solchen qualitativen Zugangsweise gelten die befragten Personen immer als ExpertInnen: *„Sie sind ExpertInnen ihrer Lebenswelt, deren lebensweltlicher Wissensvorrat (...) an die Situiertheit biographischer Erfahrungen des Subjekts gebunden ist und der Bewältigung alltäglicher Situationen dient.“* (Froschauer / Lueger 2003: 36). Dabei ist im Rahmen einer Studie zu

---

<sup>29</sup> An diesem Punkt setzt die Kritik an der quantitativen Forschungslogik und Interviewführung an: Dadurch, dass die ForscherInnen das Gespräch dominieren und die Inhalte vorgeben, könnten sie nur erfassen, was sie selbst bereits wissen. Die soziale Wirklichkeit wird von Seiten der ForscherInnen strukturiert, sie wird durch deren theoretische Brille wahrgenommen. Auf diesem Wege wäre es nicht möglich, soziale Phänomene außerhalb von vorgegebenen Antwortkategorien zu erfassen (vgl. Diekmann 2006: 19f; Lamnek 2010: 6ff)

entscheiden, welche Art von Wissen für die Analyse des sozialen Phänomens notwendig ist. Froschauer und Lueger (2003: 38ff) unterscheiden drei Typen von Expertisen:

- Die systeminterne Handlungsexpertise: Diese Gruppe verfügt vorrangig über Erfahrungswissen, das durch die Teilnahme an systeminternen Aktivitäten entstammt und als implizites Wissen in den Denk- und Handlungsweisen der Akteure vorhanden.
- Die feldinterne Reflexionsexpertise: Dieses Wissen reicht über die Handlungsexpertise hinaus, bezieht sich auf größere Zusammenhänge und entsteht vor allem dort, wo AkteurInnen zur Berücksichtigung anderer Personen und deren Sichtweisen angehalten sind. Derartige ExpertInnen bewegen sich oft an Schnittstellen sozialer Systeme, überschreiten in ihren Interaktionen immer wieder systeminterne und –externe Grenzen und sind daher notgedrungen aufmerksame Beobachter des systemspezifischen Kontexts.
- Die externe Expertise: Personen dieser Gruppe verfügen über fundiertes theoretisches Wissen über den Gegenstandsbereich, haben aber kein Erfahrungs- und Handlungswissen. Diese externe Expertise kann in unterschiedlicher Weise in die Forschung integriert werden und etwa der Planung oder der Kontextualisierung der Ergebnisse dienen<sup>30</sup>.

Die Anforderungen an die Erhebung – also die Technik des Interviews – sind je nach Art der Expertise unterschiedlich. Sowohl für die feldinterne Handlungsexperten als auch feldinterne Reflexionsexperten – also die beiden in der vorliegenden Arbeit interessierenden Expertentypen – gilt es in erster Linie, die Expertise durch offene und erzählgenerierende Formen der Gesprächsführung zu evozieren. Durch eine derartig offene Interviewführung werden von den Akteuren Themensetzungen und Strukturierungsleistungen erbracht, die – als Ausdruck der Strukturen und Prozesse des untersuchten sozialen Systems – die Analyse der Organisation erlauben. Bei Gesprächen mit feldinternen Reflexionsexperten gilt dasselbe, wenngleich sich hier der Schwerpunkt auf die wahrgenommenen Handlungsregeln an den jeweiligen Schnittstellen des Systems verschiebt.

---

<sup>30</sup> Im Rahmen interpretativer Studien kommt der externen Expertise eher geringe Bedeutung zu, da sie lediglich der Reproduktion bereits vorhandenen Wissens dient.

Gespräche mit externen Experten sollten hingegen auf gezielten Fragestellungen basieren, auch wenn der Verlauf offen und flexibel geplant werden sollte (vgl. ebd. 2003: 52f). Da im Rahmen der gegenständlichen Forschung Gespräche überwiegend mit feldinternen Handlungs- und Reflexionsexperten geführt werden, wird mit dem qualitativen Interview nach Froschauer und Lueger (Froschauer / Lueger 2003) eine dezidiert erzählgenerierende Form der Gesprächsführung gewählt.

Das qualitative Interview nach Froschauer und Lueger ist an das narrative Interview nach Schütze angelehnt und umfasst Gespräche, die sich „*in einer sehr offenen Weise einer nur grob umrissenen Thematik annähern und den befragten Personen einen sehr weiten Gestaltungsspielraum einräumen.*“ (Froschauer / Lueger 2003: 34) Daher gibt es in der Literatur auch keine allgemein gültige Anleitung zur Interviewführung oder gar Vorschriften zur Durchführung qualitativer Befragungen, sondern lediglich Hinweise und Empfehlungen (vgl. ebd. 2003: 51). Ein qualitatives Interview muss jedoch den grundlegenden methodologischen Anforderungen der interpretativen Sozialforschung genügen (siehe Kap. 3.1.1) und muss Textprotokolle liefern, die sich zur Analyse objektiv-latenter Sinnstrukturen sozialer Systeme eignen. Um dies zu gewährleisten, sind spezifische Anforderungen an die Gesprächsführung, die Auswahl von Interviewpartnern und die grundlegende Haltung der ForscherInnen zu erfüllen.

#### 3.3.2.1 Gesprächsführung

In Hinblick auf die Gesprächsführung gilt es – vor dem Hintergrund der in Kap. 3.3.1 beschriebenen Basisannahmen interpretativer Sozialforschung – in erster Linie einen offenen Gesprächsrahmen zu schaffen. Als passende Techniken gelten dabei *“Gesprächsbeiträge bzw. Frageformulierungen, die möglichst wenig Festlegungen vorwegnehmen, sich an den bisherigen Gesprächsaussagen orientieren und die von den interviewten Personen angesprochenen Themen explorieren.”* (Froschauer / Lueger 2003: 61). Um das Gespräch in Fluss zu halten und bereits Gesagtes kommunikativ zu validieren, bieten sich während des Interviews Paraphrasierungen, kurze Zusammenfassungen und die Aufforderung zu Beispielen, Konkretisierungen oder Begründungen an.

Das qualitative Interview nach Froschauer und Lueger lässt sich in zwei Phasen unterteilen – der explorativen und der klärenden Phase.

Im explorativen Teil des Interviews dominiert die befragte Person das Gespräch und bringt mit spezifischen Themensetzungen und -abfolgen die Relevanzen des untersuchten Systems zum Vorschein. Von besonderer Bedeutung ist in diesem ersten Teil die Einstiegsfrage: Sie muss den Gesprächsfluss in Gang bringen und muss – im Sinne des narrativen Interviews nach Schütze (Schütze 1976; Schütze 1983; Schütze 1987) – eine Erzählung evozieren. Dies kann nur gelingen, wenn die Einstiegsfrage eine sehr offene ist und den Interviewten genug Spielraum zur eigenen Auslegung erlaubt. Sie muss besonders sorgfältig gewählt werden, da sie – trotz aller Offenheit – den generellen Gesprächsrahmen abdeckt und die Erzählung in eine bestimmte Bahn lenkt. Nach Froschauer und Lueger muss eine Einstiegsfrage an die konkrete Lebenswelt der Personen anschließen, in engem Zusammenhang mit dem interessierenden Phänomen stehen und offen aber trotzdem nicht überfordernd sein (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 69). Der Interviewer soll sich in erster Linie zurückhaltend und passiv verhalten, um bei der interviewten Person die spezifischen Zugzwänge der Erzählung – den Gestalterschließungszwang, den Kondensierungszwang und den Detaillierungszwang – auszulösen (vgl. Schütze 1976: 224f). Als Fragetechnik bieten sich hierbei in erster Linie immanente Fragestellungen (die das bereits Gesagte aufgreifen) und gesprächsgenerierende Beiträge (in Form von Bejahung, Nicken, Zustimmung) an. Unter Einhaltung dieser Kriterien kann Gesprächsmaterial produziert werden, in dem sich die Strukturen der Lebenswelt deutlich manifestieren und der Analyse zugänglich werden.

Im klärenden Teil können von der interviewenden Person aktiv jene Themen angesprochen werden, die im bisherigen Gespräch noch nicht genannt wurden. Diese Phase ist besonders dazu geeignet, „*die Erzählung hinsichtlich der im Forschungsprojekt interessierenden Thematik näher zu exemplifizieren.*“ (Froschauer / Lueger 2003: 72). Dieser Abschnitt bietet sich auch dazu an, theoretische Überlegungen der forschenden Person abzuklären.

Das qualitative Interview nach Froschauer und Lueger ist konzeptionell an das narrative Interview nach Schütze angelehnt (Schütze 1976; Schütze 1987; Schütze 1983) und greift dessen grundlegende methodologische Überlegungen und Phasen der Gesprächsstrukturierung auf. Während das narrative Interview aber in erster Linie für die Erforschung von Biographien entwickelt wurde und persönliche Lebensschicksale als ihren Gegenstandsbereich betrachtet, erlaubt die Variante nach Froschauer und Lueger eine dezidierte Fokussierung auf organisationale

Phänomene und hat sich daher auch im Rahmen der gegenständlichen Forschung als adäquateste Methode der Gesprächsführung erwiesen.

### 3.3.2.2 Auswahl von Gesprächspartnern

Die Auswahl der zu befragenden Personen wird über Kriterien des Theoretical Samplings nach Glaser und Strauss (vgl. Glaser / Strauss 1998: 53ff; Charmaz 2006: 96ff) vorgenommen. Dabei kann diese Auswahlstrategie zwei unterschiedliche Ziele verfolgen: Maximale strukturelle Variation oder Unterschiedsminimierung. Bei der maximalen strukturellen Variation werden möglichst konträre und verschiedenartige Fälle ausgewählt, um aufgestellte Annahmen kritisch zu prüfen und eventuell widerlegen zu können, also die Reichweite der Aussagen bestimmen zu können. Bei der Unterschiedsminimierung werden hingegen Personen ausgewählt, deren Auskünfte mit den bereits gewonnenen Ergebnissen übereinstimmen müssten und somit zur Absicherung von Ergebnissen verwendet werden können (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 29f). Zu betonen ist, dass diese Auswahl keinen statistischen Kriterien folgt, sondern sich – anstatt an repräsentativen – ausschließlich an inhaltlichen Relevanzkriterien orientiert. Diese ergeben sich aus den Analysen des sozialen Feldes und dienen in erster Linie der kontinuierlichen Theorieentwicklung (vgl. Charmaz 2006: 104; Froschauer / Lueger 2003: 55).

### 3.3.2.3 Grundlegende Haltung

Um die Interviewführung und das -klima günstig zu gestalten, müssen qualitativ vorgehende InterviewerInnen mit einer spezifischen Haltung an das Gespräch herangehen. Froschauer und Lueger zählen zu diesen Eigenschaften etwa die Bereitschaft zu lernen, das Zeigen von Interesse und Neugier, die Zusicherung des Expertenstatus an die interviewten Personen, die Fähigkeit zuzuhören, Dinge zu hinterfragen und Diskriminierung jeglicher Art auszusparen. Auch die konkrete Handlungsweise kann über den Erfolg von Interviews entscheiden, weshalb Freundlichkeit, seriöses Auftreten, demonstratives Interesse, Humor und Geduld für gute Gespräche eine Voraussetzung darstellen (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 59f). Neben den methodologischen Anforderungen, die häufig an qualitative Forschungsarbeit gestellt werden – wie Offenheit, Flexibilität, Reflexion, Explikation (siehe etwa Lamnek 2010: 19ff) – ergeben sich auch spezifische sozialpsychologische Ansprüche an die forschende Person. Nach Lueger (Lueger 2010)

muss diese unter anderem mit hoher Unsicherheit umgehen können, sozial kompetent, geduldig und tolerant sein, umfassendes Wissen über Methoden und Theorien besitzen, sowohl Neugier als auch Zurückhaltung zeigen und sich selbst als lernend – und nicht als wissend – definieren. Nur durch Erfüllung dieser Eigenschaften kann die erforderliche konstruktive Offenheit der Interviews gewährleistet und somit die Anbindung der Forschung an die Strukturierungsleistung des Feldes ermöglicht werden (vgl. Lueger 2010: 7ff). All diese Anforderungen wurden im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erfüllt.

### 3.3.3 Die Themenanalyse

Analog zum qualitativ-interpretativen Charakter der Erhebungsmethode muss auch die Auswertung des gewonnenen Materials den spezifischen Anforderungen einer hermeneutischen Vorgehensweise gerecht werden. Die Analyse des Textmaterials darf dabei nicht quantitative Ziele verfolgen, sondern muss die latenten Prozesse der Sinnstrukturierung erkunden. Indem die Auswertung nicht nur auf manifeste Inhalte fokussiert, sondern das System, in welchem sie entstanden sind, mit einbezieht, reichen Aussagen weit über die individuelle Ebene des Gesprächspartners hinaus und lassen Rückschlüsse auf seinen Entstehungskontext zu: *„Gespräche transportieren aufgrund ihres kommunikativen Charakters die spezifischen Charakteristika eines sozialen Systems“* (Froschauer / Lueger 2003: 82). Die Aufgabe der Interpretation muss es demnach sein, diese Charakteristika anhand der Objektivierungen menschlicher Aktivitäten – im vorliegenden Fall mittels Gesprächsmaterialien – zu rekonstruieren und darzustellen<sup>31</sup>.

Ähnlich wie bei der Interviewführung (vgl. Kap. 3.3.2) lassen sich auch Auswertungsverfahren zwischen einem qualitativen und einem quantitativen Pol verorten: Während Verfahren wie die Frequenz-, Kontingenz- oder Bedeutungsanalyse in erster Linie auf die Quantifizierung des Textmaterials zielen, fokussieren qualitative Ansätze wie die Grounded Theory (Glaser / Strauss 1998), die Inhaltsanalyse (Mayring 2003), die objektive Hermeneutik (Oevermann 1983) oder die Feinstruktur- und Systemanalyse (Froschauer / Lueger 2003) auf latente Sinnstrukturen.

---

<sup>31</sup> Dabei sind derart gewonnene Ergebnisse strenggenommen selbst Konstruktionen: Aus Forschungsperspektive werden wissenschaftliche Konstruktionen über die Konstruktionen der handelnden Subjekte vorgenommen (vgl. Soeffner / Hitzler 1994: 33). Analyse-Resultate sind demnach auch nicht – wie in den Naturwissenschaften – Rekonstruktionen objektiver Tatsachen, sondern Konstruktionen zweiter Ordnung (vgl. dazu Schütz 1971).

Entscheidend für die Auswahl des Auswertungsverfahrens ist neben der grundlegenden methodologischen Ausrichtung der Forschung und der Art der Gesprächsführung vor allem, welcher Status den Gesprächspartner bei den Interviews zugeschrieben wird (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 38; Kap. 3.3.2). Während für den Typus des „Externen Experten“ in erster Linie Text-reduzierende Verfahren mit Fokus auf manifeste Inhalte – eben Expertenaussagen – zur Verwendung gelangen, eignen sich für den Typus des „Feldinternen Handlungsexperten“ stark qualitative, hermeneutische Verfahren. Ähnliches gilt für den Typus des „Feldinternen Reflexionsexperten“, aufgrund seiner Schnittstellen-Position zwischen sozialen Systemen und seinem Kontext-Wissen lassen sich dessen Aussagen aber auch manifest erfassen.

Aufgrund der Tatsache, dass – zum einen – die im Rahmen der gegenständlichen Forschung interviewten Personen überwiegend als „Feldinterne Reflexionsexperten“ zu klassifizieren sind<sup>32</sup> und – zum anderen – zwei der zentralen Anforderungen, die an streng qualitativ-interpretative Auswertungen gestellt werden – die Auswertung im Team und die personelle Trennung zwischen Gesprächsführung und Analyse (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 104ff) – aus forschungspraktischen Gründen nicht erfüllt werden können, wird mit der Themenanalyse ein pragmatischer Mittelweg gegangen.

Die Themenanalyse nach Froschauer und Lueger (Froschauer / Lueger 2003) dient der Untersuchung und Auswertung qualitativ gewonnen Datenmaterials und fokussiert auf die Zusammenfassung und inhaltliche Verdichtung von Texten (vgl. ebd. 2003: 226). Sie dient vor allem dazu, einen Überblick über emergierende Themen zu verschaffen, deren Kernaussagen zusammenzufassen und den Kontext ihres Auftretens zu erkunden (vgl. ebd. 2003: 158). Damit ermöglicht die Themenanalyse die Strukturierung und Auswertung großer Textmengen und manifester Inhalte, ohne dabei aber den Entstehungskontext und die Rahmenbedingungen der Textproduktion auszublenden. Die emergierenden Themen werden nicht nur benannt und beschrieben, sondern charakteristische Elemente ihrer Darstellung aufgezeigt und der Argumentationszusammenhang nachgezeichnet (vgl. ebd. 2003: 159).

---

<sup>32</sup> Lediglich ein Interview wurde mit einer „Expertin“ im traditionellen Sinne – einer Ökonomin und führenden Expertin auf dem Gebiet der Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit – geführt. Die Ausführungen über die Entwicklung von Public Private Partnerships in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sind als „externe Expertise“ zu klassifizieren.

Dazu wird folgende Vorgehensweise angewandt: Nachdem im ersten Schritt zusammengehörige Textstellen zu einem Thema identifiziert werden, kommt es in fünf aufeinanderfolgenden Schritten und unter Einbezug verschiedener Betrachtungsweisen zu einer schrittweisen Erhöhung der Abstraktion und Komplexität der Zusammenfassung. Um eine solche Verdichtung der thematischen Struktur zu erreichen, muss das Material in den fünf Bearbeitungsschritten mittels folgender Punkte abgearbeitet werden:

- (1) Identifikation von zentralen Themen und Lokalisierung ihrer Manifestationen im Text  
(Was ist ein wichtiges Thema? In welchen Textstellen kommt dies zum Ausdruck? In welchem Zusammenhang das Thema angesprochen?)
- (2) Beschreibung der wichtigsten Charakteristika eines Themas und Darstellung seines Kontexts  
(Was sind zusammengefasst die wichtigsten Charakteristika eines Themas? In welchen Zusammenhängen taucht es auf?)
- (3) Themen-Abfolge und Verknüpfungslogik  
(In welcher Abfolge werden Themen angesprochen? Wie werden die Themen miteinander verknüpft und in Zusammenhang gebracht?)
- (4) Komparative Analyse und Identifikation von Unterschieden  
(Inwiefern tauchen innerhalb oder zwischen den Gesprächen Unterschiede bei den Themen auf? Welche Gemeinsamkeiten und welche Unterschiede bestehen?)
- (5) Integration in der Themencharakteristika in den Kontext der Forschungsfrage  
(Wie tragen die Ergebnisse zum Verständnis über das soziale System bei?)

Durch diese Vorgehensweise lassen sich die zentralen Themen, die im Rahmen der Interviews emergieren und durch die Befragten zur Sprache gebracht werden, darstellen und deren Argumentationszusammenhang und Kontext analysieren. Für die gegenständliche Forschung bietet sich die Themenanalyse aus zweierlei Hinsicht – methodologisch und inhaltlich – als adäquates Auswertungsverfahren an. Methodologisch erlaubt sie eine qualitativ-interpretative Analyse des Materials, die ohne ein großes Team auskommt und auch durch eine einzelne Person möglich ist. Durch die Orientierung am manifesten Inhalt ist die Gefahr der personellen Einfärbung durch den Forscher zudem relativ gering. Inhaltlich spricht für die Themenanalyse, dass durch sie die divergierenden Positionen und Einstellungen

unterschiedlicher Gruppen und Akteure gut dargestellt und ihr Kontext analysiert werden kann. Die Auswertungsmethode dient dazu, „*Einstellungen von Personen oder Kollektiven zu bestimmten Themen in ihrer Differenziertheit herauszuarbeiten*“ (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 158) und eignet sich somit konzeptionell sehr gut zur Beschreibung des Public Private Partnership-Feldes.

#### 3.3.4 Das Forschungsdesign

Interpretative Forschung stellt spezifische Anforderungen nicht nur an die zu verwendenden Erhebungs- und Auswertungsmethoden, sondern auch an das sie integrierende Forschungsdesign. Dieses kann nicht – wie bei quantitativer Forschung üblich – linear angelegt sein, sondern sollte zyklischen Charakter aufweisen: „*Die gesamte Forschungsstrategie muss die Voraussetzungen für die Generierung neuen Wissens, dessen Prüfung, Erweiterung und Präzisierung schaffen.*“ (Froschauer / Lueger 2003: 21)

Um dies zu gewährleisten und den Forschungsprozess zu strukturieren, soll sich die empirische Vorgehensweise am 4-phasigen Forschungsdesign nach Froschauer und Lueger (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 21ff) orientieren.

In der ersten Phase – der Planungsphase – macht man sich mit den Anforderungen des Feldes vertraut, stellt Lernpotentiale her und lotet die Rahmenbedingungen für das empirische Vorgehen aus. Die Vorarbeiten dieser Phase betreffen in erster Linie Grundsatzentscheidungen – wie die methodologische Positionierung, die Formulierung des Forschungsinteresses und einer (vagen) Forschungsfrage, die Auswahl und Begründung der Methode, die Wahl und Sicherstellung des Feldzugangs, die Bestimmung und Sicherung der erforderlichen methodischen Kompetenzen – und schaffen die organisatorischen Voraussetzungen für die Realisierung des Vorhabens (vgl. ebd. 2003: 22ff).

Die darauffolgende Phase – die Orientierungsphase – setzt die zuvor in der ersten Phase geplanten Schritte praktisch um, indem man den Kontakt zum sozialen Feld und seinen Akteuren herstellt, sich erstmals im Feld positioniert und den weiteren Zugang für die Analyse regelt. Große Bedeutung kommt in dieser Phase der Identifikation von Schlüsselpersonen und Gatekeepern zu, da diese großen Einfluss auf den weiteren Zugang zum Feld und die Herstellung neuer Kontakte ausüben. Prinzipiell dient die Orientierungsphase also dem Einstieg in das Feld und der Herstellung einer guten Ausgangslage für den Hauptteil der Forschung. Diese

Phase ist daher auch dann abgeschlossen, wenn der weitere Feldzugang abgesichert und ist und man Basiswissen über das zu untersuchenden System und eine grobe Vorstellung über dessen Struktur erlangt hat (vgl. ebd. 2003: 27ff).

In der dritten und wichtigsten Phase – der Hauptforschungsphase – erfolgt der zirkulär angelegte Forschungsprozess. Jeder seiner Analysezyklen setzt sich zusammen aus Erhebung, Interpretation, Prüfung der bisherigen Vermutungen und der Bündelung der gewonnen Erkenntnisse in Zwischenergebnisse (vgl. ebd. 2003: 28). In – den Zyklen zwischengeschalteten – Reflexionsphasen wird eine methodische und inhaltliche Standortbestimmung durchgeführt und auf Basis des jeweils letzten Zyklus die methodische und inhaltliche Modifikation und Reorganisation des jeweils nächsten vorgenommen. Die Auswahl für das im jeweils nächsten Zyklus einzubeziehende Material erfolgt auf Basis des theoretischen Samplings nach Glaser und Strauss (vgl. Kap. 3.3.2.2; vgl. Glaser / Strauss 1998: 53ff, Froschauer / Lueger 2003: 29f; Charmaz 2006: 96ff). Durch diese Vorgehensweise wird die Dynamik des Forschungsprozesses *„gleichsam entlang der kontinuierlichen inhaltlichen Entwicklung der Erkenntnisse über das soziale System und die während der Forschungsarbeit gesammelten methodischen Erfahrungen angetrieben.“* (Froschauer / Lueger 2003: 28). Durch die Abfolge von Analysezyklen entwickeln sich aus einem zu Beginn sehr offenen Thema nach und nach zentrale Inhalte, die zunehmend fokussiert und zu theoretischen Aussagen verdichtet werden. Dieser Prozess setzt sich solange fort, bis die theoretische Sättigung erreicht wurde. Von theoretischer Sättigung spricht man, wenn sich Interpretationen zu stabilisieren beginnen und zusätzliches Material keine neuen theoretischen Erkenntnisse mehr zu Tage bringt (vgl. Charmaz 2006: 96ff). Durch das ständige Ineinandergreifen von Erhebung und Interpretation, die permanente Reflexion des Forschungsgegenstands auf inhaltlicher und methodischer Ebene, die permanente Überprüfung und Modifikation der vorläufigen Ergebnisse und die laufende Erstellung von vorläufigen Teilanalysen kann den in Kapitel 3.1 formulierten methodologischen Anforderungen Rechnung getragen und das soziale System in seiner Komplexität analysiert werden.

Die letzte Phase der Ergebnisdarstellung fokussiert auf die Dissemination der Forschungsergebnisse und soll gewährleisten, dass sozialwissenschaftliche Forschung anschlussfähig zu relevanten Bezugskollektiven gehalten wird (vgl. Froschauer / Lueger 2003: 31). In dieser Phase sollen die Adressaten der Studie und mögliche Kommunikationswege identifiziert werden.

## 4. Empirik

### 4.1 Der empirische Prozess

In Anlehnung an das oben vorgestellte Forschungsdesign nach Froschauer und Lueger (vgl. Kap. 3.3.4) wurde auch die empirische Forschung der gegenständlichen Arbeit in vier wesentliche Phasen strukturiert und gemäß der interpretativ-hermeneutischen Logik durchgeführt. Insgesamt erstreckten sich die empirischen Arbeiten über sechs Monate und fanden im Zeitraum zwischen Juni 2010 und November 2010 statt.

In der ersten Phase – der Planungsphase – wurden alle grundsätzlichen Entscheidungen getroffen: Das Forschungsinteresse wurde formuliert (vgl. Kap. 3.1), der wissenschaftliche State-of-the-Art wurde durch Literaturstudium erforscht und beschrieben (vgl. Kap. 3.2), die methodologische Positionierung im interpretativen Paradigma wurde vorgenommen (vgl. Kap. 3.3.1), die Methode des qualitativen Interviews nach Froschauer und Lueger und das Auswertungsverfahren der Themenanalyse wurden ausgewählt und Anforderungen an ihre Handhabung beschrieben (vgl. Kap. 3.3.2 und Kap. 3.3.3). Zudem wurden in dieser Phase alle notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen und der Feldzugang erarbeitet: Mit Hilfe zentraler Medien<sup>33</sup> wurde eine Liste potentieller Interviewpartner erstellt und die gesamte Gruppe in einem ersten Schritt per Email über das Vorhaben verständigt.

Nachdem in der ersten Phase die potentiellen Interviewpartner identifiziert und über das Vorhaben verständigt wurden, wurden diese in der zweiten Phase – der Orientierungsphase – telefonisch kontaktiert. In diesen Telefonaten wurden Termine mit allen interessierten Gesprächspartnern ausgemacht und Details zur Gesprächsführung – Dauer, Verwendung eines Aufnahmegerät, Gesprächsstil etc. – erläutert. Schließlich wurden zwei Feldphasen organisiert – Phase I mit 5 Interviews Mitte Juli 2010 und Phase II mit 5 Interviews Mitte Oktober 2010 – und die dazu notwendigen Reisen geplant. Durch die umfassenden Vorgespräche mit den

---

<sup>33</sup> Wesentlich für die Identifikation der Interviewpartner waren die Homepage der Austrian Development Agency mit ihrer regelmäßig aktualisierten Auflistung aller genehmigten Wirtschaftspartnerschaften ([www.entwicklung.at](http://www.entwicklung.at)) und das facheinschlägige, vierteljährlich erscheinende corporAID Magazin des Instituts für Cooperation in der Entwicklungszusammenarbeit (ICEP) mit umfassenden Reportagen über Wirtschaftspartnerschafts-Projekte und involvierte Unternehmen.

potentiellen Interviewpartnern konnte ein umfassendes Bild über die „Public Private Partnership-Szene“ in Österreich und deren wesentliche Akteure gewonnen werden.

Nachdem alle notwendigen methodologischen und organisatorischen Entscheidungen getroffen wurden, setzte im dritten Schritt die Hauptforschungsphase mit Durchführung der Feldphase I ein. Dieser erste Forschungszyklus umfasste fünf Interviews, deren Transkription und anschließende Auswertung und die Formulierung erster Zwischenergebnisse. Die Gesprächspartner wurden nach Kriterien des Theoretischen Samplings (siehe 3.3.2.2) ausgewählt und umfassten drei Vertreter der Privatwirtschaft, einen Vertreter des öffentlichen Sektors und eine wissenschaftliche Expertin. Alle Gesprächspartner sind im Bereich der Public Private Partnerships involviert: Die drei privatwirtschaftlichen Akteure als Unternehmen, die Wirtschaftspartnerschaften durchführen, der öffentliche Akteur als Durchführungsorganisation und Finanzier ebendieser Wirtschaftspartnerschaften und die Expertin als externe Spezialistin und wissenschaftliche Beobachterin der österreichischen Entwicklungspolitik und ihrer Instrumente. Die Gespräche dauerten im Schnitt zwischen 45 und 60 Minuten, wurden auf Tonband aufgezeichnet und gemäß den spezifischen – in Kapitel 3.3.2 beschriebenen – Anforderungen durchgeführt. Einer offenen, Narration evozierenden Einstiegsfrage<sup>34</sup> folgten im explorativen Teil umfassende und selbstbestimmte Ausführungen der Interviewten. Die Gespräche wurden in erster Linie durch diese selbst gesteuert, der Interviewer hielt sich zurück, brachte sich in der ersten Phase nur durch immanente Fragestellungen ein und formulierte konkrete Fragen erst im abschließenden klärenden Teil. Bis auf eine Ausnahme<sup>35</sup> führte die konsequente Zurückhaltung des Interviewers in allen Gesprächen zur erhofften Auslösung der – in Kapitel 3.3.2.1 beschriebenen – Erzählungszwänge und damit zu Narrationen, in denen die Gesprächspartner selbst Relevanzen setzen und die für sie und ihr soziales System zentralen Themen kommunizieren konnten.

---

<sup>34</sup> Die Einstiegsfrage für die Interviews mit den privatwirtschaftlichen Akteuren lautete: *„Wenn Sie an Ihr Wirtschaftspartnerschaft-Projekt denken – Wie ist es dazu gekommen? Fangen Sie doch bitte einfach zu erzählen an und beginnen Sie mit dem Moment, an Sie zum ersten Mal an dieses Projekt gedacht haben.“* Diese Frage ist offen genug, um nicht einschränkend zu wirken und evoziert durch ihren zeitlichen Rahmen gleichzeitig die notwendige Sequentialität (vgl. Schütze 2007: 1983).

<sup>35</sup> Lediglich das Gespräch mit der wissenschaftlichen Expertin wurde ob seines externen Experten-Charakters (vgl. Kapitel 3.3.2) strukturiert geführt und in höherem Maße durch vorab definierte Fragen durch den Interviewer in seinem Ablauf bestimmt.

Nachdem die Interviews exakt im originalen Wortlaut und nach gängigen Regeln der Praxis transkribiert<sup>36</sup> wurden, kam es zur themenanalytischen Auswertung (siehe Kapitel 3.3.3) des Textmaterials. Durch die Anwendung der fünfstufigen Analyse­methode konnten emergierende Themen identifiziert, die charakteristischen Elemente ihrer Darstellung nachvollzogen und erste Zwischenergebnisse und Arbeitshypothesen formuliert werden.

Aufbauend auf den Resultaten der ersten Phase wurde für Mitte Oktober mit Feldphase II der zweite Forschungszyklus konzipiert und organisiert. Aufgrund der Zwischenergebnisse wurden mittels theoretischem Sampling neue Interviewpartner identifiziert und eine Gruppe aus Gesprächspartnern sowohl in Hinblick auf Unterschiedsminimierung als auch maximale strukturelle Variation zusammengestellt (vgl. Kapitel 3.3.2.2)<sup>37</sup>. Um Zwischenergebnisse absichern und validieren zu können, wurden zusätzliche Interviews mit Unternehmen geführt, die an erfolgreich abgewickelten Wirtschaftspartnerschafts-Projekten beteiligt sind und – parallel dazu – Interviews mit Unternehmen, deren Wirtschaftspartnerschafts-Projekte aus unterschiedlichen Gründen gescheitert waren und nicht durchgeführt werden konnten. Zusätzlich erweitert wurde die Perspektive durch die Inklusion einer NRO. Durch das Gespräch mit einem Akteur aus dem Feld der Nicht-Regierungsorganisationen, der als zusätzlicher Partner an Wirtschaftspartnerschafts-Projekten beteiligt war, konnte das Phänomen aus einer neuen Perspektive betrachtet und aus der Sicht dieses zentralen Akteurs der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beschrieben werden. Die Gespräche dieser Phase waren – mit einer durchschnittlichen Länge von 30 – 45 Minuten – etwas kürzer als die der ersten und wurden strukturierter und themenspezifischer durchgeführt. Auch diese Interviews wurden nach Wortlaut transkribiert und hernach

---

<sup>36</sup> So etwa in Hinblick auf Pausen (pro Sekunde ein Punkt), nonverbale Äußerungen (in runder Klammer) oder situationsspezifische Geräusche (in spitzer Klammer). Für eine umfassende Darstellung von Transkriptionsregeln, siehe Froschauer / Lueger (Froschauer / Lueger 2003: 223f)

<sup>37</sup> Während das theoretische Sampling im ersten empirischen Zyklus gemäß der offenen Forschungsfrage auf niedrigem Spezifikationsniveau stattfand und einem Convenience Sample (aus den bisher stattgefundenen 77 Projekten) glich, wurde die Auswahl der zweiten Interviewpartner bereits in Hinblick auf die Zwischenergebnisse und entwickelten theoretischen Annahmen getroffen. Die Fälle wurden gezielt nach spezifischen Indikatoren – etwa Unternehmensgegenstand, Projektstandort oder Beteiligung externer Akteure – ausgewählt und ob ihrer Funktion zur Unterschiedsminimierung oder maximalen strukturellen Variation in das Sample aufgenommen. Aufgrund der geringen Größe der Grundgesamtheit gestaltete sich dieses Vorgehen äußerst aufwendig und brachte die Notwendigkeit mehrerer Reisen mit sich.

themenanalytisch ausgewertet. Schließlich wurden die so gewonnenen Arbeitshypothesen unter Einbezug der Resultate der ersten Phase verdichtet und zu gegenstandsbezogenen Ergebnissen zusammengefasst.

Die abschließende letzte Phase der Ergebnisdarstellung setzt mit Abschluss der empirischen Arbeit die und umfasst die schriftliche Aufarbeitung ihrer wesentlichen Ergebnisse und deren Kommunikation an relevante Bezugsgruppen. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit werden – in kompakter, übersichtsartiger Form als etwa dreiseitiges Dokument – an alle am Forschungsprozess beteiligten Akteure und Gesprächspartner übermittelt. Die Gesamtfassung der Untersuchung wird bei dezidierter Nachfrage übermittelt.

## 4.2 Das empirische Feld

Als konkretes empirisches Feld zur Erforschung von Public Private Partnerships diente das bereits beschriebene Instrument der Wirtschaftspartnerschaften. Neben der – in Kap. 1.3 – bereits vorgenommenen Kurzbeschreibung des Instruments, sollen im Folgenden detailliert Inhalt, der Ablauf der Antragstellung und die grundlegenden Anforderungen dargestellt werden. Damit werden auf Basis der Programmdokumente und Richtlinien (vgl. ADA 2009a; ADA 2009b) die konkreten Rahmenbedingungen beschrieben, unter denen eine Wirtschaftspartnerschaft entstehen kann und durch die die Handlungsoptionen der beteiligten Akteure definiert und Aushandlungsprozesse restringiert werden.

### 4.2.1 Das Instrument der Wirtschaftspartnerschaft

Bei Wirtschaftspartnerschaften handelt es sich – wie in Kap. 1.3 bereits erwähnt – um „*Vorhaben von Unternehmen, die zugleich dem entwicklungspolitischen Interesse am Gemeinwohl im Zielland und unternehmerischem Nutzen verpflichtet sind.*“ (ADA 2009: 3)

Vorhaben, die den Kriterien einer Wirtschaftspartnerschaft genügen und als solche von einem unabhängigen Gremium anerkannt werden (vgl. Kap. 4.2.2), werden von der Austrian Development Agency mit einer finanziellen Förderung in Form eines nicht-rückzahlbaren Barzuschusses – in der Höhe von maximal 200.000 Euro oder 50% des Gesamtbetrags der direkten Projektkosten – unterstützt. Um eine Förderung zu erhalten, müssen interessierte Unternehmen einen Beantragungsprozess durchlaufen und spezifische Anforderungen erfüllen.

#### 4.2.2 Ablauf der Antragstellung

Die Abwicklung eines Wirtschaftspartnerschafts-Projektes ist in mehrere Phasen unterteilt (vgl. ADA 2009b: 13).

In einem ersten Schritt stellt der Antragsteller – also das privatwirtschaftliche Unternehmen – die Projektidee grob dar und reicht bei der ADA – genauer dem Büro für Wirtschaftspartnerschaften – ein Kurzkonzept ein. Dieses beinhaltet eine Beschreibung des Unternehmens und seines Geschäftszwecks, die wirtschaftliche Ausgangssituation und Problemstellung, die Darstellung der Projektidee und der dazu erforderlichen finanziellen Mittel. Eine erste Begutachtung des Konzepts und eine Rückmeldung durch die ADA erfolgt innerhalb von 14 Tagen.

Bei positivem Feedback kommt es in einem zweiten Schritt zur Ausarbeitung eines detaillierten Projektkonzepts, welches schließlich dem Fördergremium zur Evaluation vorgelegt wird<sup>38</sup>.

Akzeptiert das Gremium den Projektvorschlag und genehmigt die Förderung, wird im dritten Schritt ein Vertrag zwischen dem Unternehmen und der ADA erstellt und unterzeichnet. Während der Projektlaufzeit besteht zudem die Verpflichtung zu halbjährlicher Berichterstattung, durch welche die Unternehmen den Fortschritt ihres Projektes dokumentieren und die Auszahlung der ausstehenden Förderraten legitimieren müssen.

Während des gesamten Prozesses – von der Einreichung der ersten Projektidee bis hin zur Ausarbeitung des detaillierten Förderantrages – bieten die ADA und die Mitarbeiter des Büros für Wirtschaftspartnerschaften inhaltlich-technische Unterstützung und Beratung an (vgl. ebd. 2009b: 13).

#### 4.2.3 Anforderungen an Wirtschaftspartnerschaften

Unternehmerische Projekte in Entwicklungsländern müssen spezifischen Kriterien genügen, um als Wirtschaftspartnerschaft anerkannt zu werden. In diesem Sinne ist der Erhalt der Förderung an eine Reihe von Anforderungen geknüpft, die den allgemeinen Anspruch – nämlich zugleich entwicklungspolitischen als auch unternehmerischen Zielen verpflichtet zu sein – konkretisieren und operationalisierbar machen. Gemäß der offiziellen Richtlinie des Instruments der

---

<sup>38</sup> Das Fördergremium setzt sich aus Vertretern des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA), der Wirtschaftskammer (WKO) und der ADA (vgl. ADA 2009b: 13)

Wirtschaftspartnerschaften müssen Projekte sieben inhaltliche Kriterien in Hinblick auf das Vorhaben und vier Kriterien in Hinblick auf das antragstellende Unternehmen erfüllen, um sich für eine Wirtschaftspartnerschaft zu qualifizieren (vgl. ADA 2009: 3ff).

Folgende projektbezogene Kriterien sind „maßgeblich für die Förderung eines Vorhabens“ (vgl. ebd. 2009: 3):

Das erste Kriterium – „Entwicklungspolitische Wirkungen“ – zielt auf die Erzeugung eines entwicklungspolitischen Nutzens durch das jeweilige Vorhaben: *„Entscheidend dabei ist, dass der durch das Vorhaben erzielte Effekt einen nachvollziehbaren Beitrag zur Überwindung eines für die Zielgruppe wichtigen Problems leistet.“* (ADA 2009: 3) Derartige Wirkungen können sich zum Beispiel in der Schaffung von neuen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten oder in der Verbesserung der lokalen Arbeits- und Lebensumstände manifestieren.

Das zweite Kriterium – „Betriebswirtschaftlicher Nutzen“ – betrifft die Wirtschaftlichkeit des geplanten Vorhabens und fokussiert auf dessen finanzielle Sinnhaftigkeit. Der betriebswirtschaftliche Nutzen kann dabei ein *„unmittelbar operativer oder langfristig strategischer Vorteil sein“* (ADA 2009: 4), muss aber in jedem Fall glaubwürdig dargestellt werden. Ein solcher zeigt sich zum Beispiel in der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens durch die Steigerung der Produktionskapazitäten oder die Erschließung neuer Absatz- und Beschaffungsmärkte. Wo ökonomische Nutzen schlussendlich auch liegen mag – die Betriebswirtschaftlichkeit des Vorhabens wird nicht nur akzeptiert, sondern als unabdingbare Voraussetzung für die Förderung verstanden.

Durch das dritte Kriterium – „Faire Verteilung des Nutzens“ – soll sichergestellt werden, dass alle beteiligten Projektpartner gleichermaßen am Erfolg partizipieren und *„die durch das Vorhaben generierten Einträge den europäischen und lokalen Partnern in einem fairen Verhältnis zugutekommen“* (ADA 2009: 4).

Das vierte Kriterium – „Nachhaltigkeit“ – zielt auf die langfristige Wirksamkeit des Projekts: *„Betriebswirtschaftlicher Nutzen wie entwicklungspolitische Wirkungen reichen über das formelle Ende des geförderten Vorhabens hinaus“* (ADA 2009: 4). Damit sollen einmalige Interventionen ohne nachhaltige Auswirkungen vermieden und langfristige, selbsttragende Projekteffekte forciert werden.

Das fünfte Kriterium – „Zusatznutzen“ – macht die Additionalität des Vorhabens zur Bedingung. Jene Aktivitäten werden von der Förderung ausgeschlossen, die das Unternehmen ohnehin – also auch ohne die Unterstützung der ADA – durchgeführt hätte. Ebenso wenig wie Wirkungen, die auch ohne das Förderprojekt erzielt worden wären, werden jene Vorhaben unterstützt, die ausschließlich der Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen dienen: *„Das Vorhaben schafft einen zusätzlichen Nutzen, der ohne die Förderung nicht zustande gekommen wäre.“* (ADA 2009: 4)

Das sechste Kriterium – „Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungshilfeleistungen“ – meint, dass nur Vorhaben förderfähig sind, die in einem Empfängerland öffentlicher Entwicklungshilfeleistungen durchgeführt werden<sup>39</sup>. Ein Wirtschaftspartnerschaftsprojekt muss in einem deklarierten Entwicklungsland stattfinden, wobei Vorhaben in Schwerpunktländern der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit vorrangig gefördert werden<sup>40</sup>.

Durch das siebte Kriterium – „Neutral im Wettbewerb“ – soll marktverzerrenden Effekte vorgebeugt und *„Wettbewerbsverzerrungen für am Vorhaben nicht beteiligte Betriebe (...) so weit wie möglich vermieden werden.“* (ADA 2009: 5)

Als Ausschlusskriterien werden schließlich die Produktion und der Handel mit Waffen, anderen Kriegsmaterialien, gefährlichen Gütern oder umweltbelastenden Stoffen definiert (vgl. ADA 2009: 4).

Neben diesen inhaltlichen, auf das Projekt bezogenen Voraussetzungen muss auch das Unternehmen, dass das Projekt durchzuführen plant, spezifischen Kriterien genügen. Die Richtlinie der Wirtschaftspartnerschaften stellt vier konkrete Anforderungen an den privatwirtschaftlichen Akteur:

Durch die erste Anforderung – „Substanzielle Eigenleistung“ – sind Unternehmen verpflichtet, signifikante Eigenleistungen in das Vorhaben einzubringen und zumindest 50% der gesamten anfallenden Projektkosten – mindestens 50.000 Euro

---

<sup>39</sup> Gemeint sind öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen im Sinne der Official Development Assistance (ODA) gemäß der OECD. Förderbare Länder sind unter [www.oecd.org/dac/stats/daclist](http://www.oecd.org/dac/stats/daclist) ersichtlich.

<sup>40</sup> Zu den Schwerpunktländern der OEZA zählen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Albanien, Äthiopien, Bhutan, Bosnien und Herzegowina, Burkina Faso, Kap Verde, Kosovo, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Mosambik, Nicaragua, Palästinensische Gebiete, Serbien und Uganda.

– zu übernehmen. Diese Eigenleistung muss jedoch nicht ausschließlich finanziellen Charakters sein, sondern kann auch in Form von Sach- und Dienstleistungen – etwa als technisches Fachwissen oder betriebswirtschaftliches Know-How – in das Projekt eingebracht werden (vgl. ADA 2009: 5f).

Die zweite Anforderung – „Langfristiges Engagement“ – verlangt von Unternehmen, sich langfristig im jeweiligen Entwicklungsland und Projektstandort zu engagieren und dort nicht nur kurzfristig aufzutreten. Ausdrücklich von der Förderung ausgeschlossen sind Unternehmen, deren Vorhaben den einmaligen Export von Gütern und Dienstleistungen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum ohne sonstige begleitende Aktivitäten vor Ort betreffen. Wie schon bei der oben beschriebenen Anforderung an die Nachhaltigkeit des Vorhabens, muss auch hier der langfristige Charakter des Engagements erkennbar sein: *„Es muss gewährleistet sein, dass das unternehmerische Engagement auch nach Ende des Vorhabens im Sinne nachhaltigen Wirtschaftens fortgeführt wird.“* (ADA 2009: 6)

Mit der dritten Anforderung – „Verantwortung für die Durchführung des Vorhabens“ – überträgt die öffentliche Seite die ausschließliche Verantwortung für die Abwicklung des Projekts an den privatwirtschaftlichen Akteur. Die ADA beteiligt sich durch die Förderung zwar an den Kosten und Risiken des Vorhabens, die letztendliche Verantwortlichkeit für dessen Gelingen oder Scheitern liegt jedoch alleinig auf Unternehmerseite (vgl. ADA 2009: 6).

Die vierte letzte Anforderung – „Einhaltung rechtlicher Vorschriften und Konventionen“ – dient schließlich der Verpflichtung der Unternehmen sowohl zur Einhaltung der Rechtsordnung des Ziellandes als auch zur Berücksichtigung aller relevanten, international anerkannten Referenztexte<sup>41</sup>. Damit soll die Einhaltung der internationalen Menschenrechte im Zuge der Planung und Durchführung von Wirtschaftspartnerschaften gewährleistet werden, insbesondere in Hinblick auf angemessene Arbeitsbedingungen und Entlohnung, Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie die Diskriminierung von Beschäftigten aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, Klasse, politischer Anschauung oder persönlicher Präferenzen (vgl. ebd. 2009: 6).

---

<sup>41</sup> Zu diesen zählen insbesondere die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen, die zehn Prinzipien des UN Global Compact und ILO-Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.

Durch diese Kriterien wird eine graduelle Formalisierung des partnerschaftlichen Handelns ermöglicht und ein – recht grober und interpretationsfähiger – Rahmen für das Agieren des privatwirtschaftlichen Akteurs geschaffen.

#### 4.3 Die Akteure des empirischen Felds

Das untersuchte empirische Feld setzt sich in erster Linie aus privatwirtschaftlichen Akteuren – Klein-, Mittel- und Großunternehmen aus Österreich und anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums<sup>42</sup> – und dem öffentlichen Akteur – der Austrian Development Agency – zusammen. Das Programm der Wirtschaftspartnerschaften konstituiert somit ein Handlungsfeld, in dem dezidiert Wirtschaftsunternehmen als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit agieren. NROs – die in der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit die wesentlichen Akteure und zentralen Ansprechpartner und Partner der Förderstellen sind – spielen hierbei nur mehr eine untergeordnete Rolle und können sich in Projekte lediglich einbringen, diese aber nicht federführend beantragen und durchführen.

Im Rahmen der gegenständlichen Arbeit wurden acht Fälle primäranalytisch erforscht und mittels qualitativer Interviews mit den Geschäftsführern von sieben privatwirtschaftlichen Unternehmen, dem Verantwortlichen der Austrian Development Agency, einer NRO-Vertreterin und einer wissenschaftlichen Expertin analysiert. Bei der Fallauswahl wurde darauf geachtet, im Sinne der maximalen Variation unterschiedliche und sowohl in Hinblick auf Geschäftsbereich als auch Standort diversifizierte Projekte zu inkludieren. Diese umfassen Vorhaben aus den Branchen Landwirtschaft (Verarbeitung und Vermarktung von Produkten der Kokosnuss, Verarbeitung und Zertifizierung von Erzeugnissen aus der Baobab-Frucht, Strukturaufbau für den Anbau von Granatäpfeln, Optimierung der Wertschöpfungskette im Kaffeeanbau), der Bekleidungsindustrie (Entwicklung eines Ausbildungsprogramms für Näherinnen, Aufbau einer Produktionsstätte mit gehörlosen Schneiderinnen) und dem Dienstleistungssektor (Kapazitätenaufbau für ökologische Management-Beratung) und sind geographisch in Osteuropa (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien), Westafrika (Senegal), Zentralamerika (Mexiko) und Südamerika (Peru und Ecuador) verortet. Zum besseren Verständnis der Logik und des Inhalts von Wirtschaftspartnerschaften, sollen drei ausgewählte Projekte im Folgenden exemplarisch dargestellt werden.

---

<sup>42</sup> Der Europäische Wirtschaftsraum umfasst die Länder der Europäischen Union sowie Norwegen, Liechtenstein und Island.

#### Fallbeispiel: „Ausbildung im albanischen Bekleidungssektor“

Das Projekt betrifft den Aufbau und die Durchführung eines Aus- und Weiterbildungsprogramms in der albanischen Bekleidungsindustrie und soll das Qualifikationsniveau von lokalen Näh-, Fach- und Führungskräften erhöhen. Das Projekt wurde vom deutschen Unternehmen A<sup>43</sup> initiiert, welches seine Kleidungsstücke seit über 5 Jahren in einer eigenen albanischen Produktionsstätte herstellen lässt. Trotz des geringen Lohnniveaus ist die Produktivität in der albanischen Bekleidungsindustrie sehr schwach, was sich neben veralteter Infrastruktur vor allem auf das geringe Qualifikationsniveau des Personals zurückführen lässt.

Im Rahmen des Wirtschaftspartnerschafts-Projektes wird dieses Problem durch die Entwicklung eines qualitativ-hochwertigen Curriculums für Näherinnen zu lösen versucht. Das Ausbildungsprogramm wird dabei von ExpertInnen und in Hinblick Europäische Standards gestaltet und an je einer staatlichen und einer privaten Bildungsinstitution implementiert. TrainerInnen – sowohl in den Bildungsinstitutionen als auch in den Betrieben – werden ausgebildet und zur nachhaltigen Durchführung des Unterrichts befähigt. Zusätzlich werden durch die Anschaffung von Maschinen und die Adaptierung von Schulungsräumen die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen für eine optimale Ausbildung geschaffen.

Unmittelbar profitieren von dem Projekt die rund 50 bis 80 arbeitslosen Frauen, die zu Näherinnen ausgebildet und in Folge angestellt werden, als auch die SchülerInnen der Bildungseinrichtungen, die durch das Vorhaben ein neues Curriculum, eine bessere Ausstattung und pädagogisch und fachlich besser ausgebildetes Lehrpersonal erhalten. Somit wird die albanische Bekleidungsindustrie gestärkt und das Qualifikationsniveau albanischer NäherInnen auf internationalen Standard gehoben. Davon profitiert schlussendlich die Firma A, die auf gut ausgebildetes Personal zurückgreifen und damit die Produktivität und Qualität ihrer Produkte steigern kann.

#### Fallbeispiel: Obstanbau in Bosnien

Das Projekt betrifft den Aufbau nachhaltiger Strukturen für den Anbau von Granatäpfeln in Herzegowina.

---

<sup>43</sup> Auf die Verwendung der originalen Unternehmensbezeichnungen wird – ebenso wie auf die Namen der Interviewpartner – verzichtet, die Unternehmen werden chronologisch nach Interviewtermin von A bis H bezeichnet.

Das Projekt wurde vom steirischen Obstbauer und Getränkehersteller B entwickelt, der auf der Suche nach sicheren und verlässlichen Bezugsquellen für – die am Europäischen Markt immer stärker nachgefragten – Granatäpfel auf die Herzegowina stieß. Obwohl die Frucht dort stark verbreitet und in großen Mengen vorhanden ist, fehlt es der lokalen Landwirtschaft an Bewusstsein für das Potential dieser Frucht und technischem Know-How zu deren Verarbeitung und Vermarktung.

Durch die Wirtschaftspartnerschaft wird dieses Know-How aufgebaut und werden die notwendigen Strukturen geschaffen, um den Granatapfelanbau- und Vertrieb langfristig zur Stärkung der lokalen Landwirtschaft etablieren zu können.

Davon profitieren in erster Linie die Bauern der Herzegowina, die durch den Granatapfelanbau eine zusätzliche lukrative Einnahmequelle erschließen und ihre landwirtschaftlichen Betriebe stärken können. Das Unternehmen B sichert sich durch das Projekt eine verlässliche und geographisch nahe Bezugsquelle für biologisch erzeugte Granatäpfel.

#### Fallbeispiel: Herstellung und Vertrieb von Green Fashion mit gehörlosen Frauen in Peru

Das Projekt betrifft die Herstellung und Vertrieb von bio- und fairtrade-zertifizierter Damenbekleidung aus Peru.

Projektinitiator ist das junge Wiener Mode-Label F, welches auf der Suche nach hochwertigen, biologisch hergestellten Stoffen eine Produktionsstätte in Peru aufzubauen plant. In gemeinsamer Zusammenarbeit mit einer peruanischen NRO wird kreative Damenmode von sozial benachteiligten – weil gehörlosen – Frauen designt, produziert und vertrieben.

Die Wirtschafts-Partnerschaft umfasst Qualifizierungsmaßnahmen (Näherinnen, Betriebs- und Geschäftsleitung, lokale Designer und Zulieferbetriebe), die Verbesserung der maschinellen Ausstattung der lokalen Produktionsstätte (Nähmaschinen, Bügelstationen und Zuschnittgeräte) und Maßnahmen im Bereich Marketing für den Vertrieb der Kleidungsstücke in Europa und Peru.

Direkt profitieren von dem Projekt alle an der Wertschöpfungskette beteiligten Akteure, v.a. aber jene 6 gehörlosen Näherinnen, die durch das Projekt zu selbstständiger Arbeit und Einkommensgenerierung befähigt werden. Das Unternehmen F profitiert durch das Projekt, indem es sich eine nachhaltige Bezugsquelle für biologische und fair-getraidete Waren schafft und damit auf die gegenwärtige Marktnachfrage reagieren kann.

## 5. Ergebnisse

### 5.1 Handlungsmotivationen

#### 5.1.1 Gründe für die Zusammenarbeit

Die Gründe für die Realisierung einer Wirtschaftspartnerschaft und damit für die Zusammenarbeit zwischen den privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren variieren fallspezifisch und unterscheiden sich in Hinblick auf deren Ausprägung und Kombination. Im Rahmen der untersuchten Fälle konnten dabei jene Handlungsmotivationen identifiziert werden, die bereits in anderen empirischen Studien beschrieben und weiter oben dargestellt wurden (vgl. Kap. 1.2.3).

Für den öffentlichen Akteur zeigte sich die prinzipielle Handlungsmotivation für die Durchführung von Wirtschaftspartnerschaften in den politischen Vorgaben der Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und – in weiterer Folge – den Strategien und Programmen des Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) begründet. Auf konkreter Projekt-Ebene leitet sich die Motivation zur Zusammenarbeit mit einem spezifischen privatwirtschaftlichen Akteur – und Antragsteller – dann aus der subjektiven Bewertung des geplanten Vorhabens durch die zuständigen Mitarbeiter ab und hängt im Wesentlichen davon ab, inwieweit das Projekt zu den Zielen des Programms der Wirtschaftspartnerschaften beizutragen verspricht. In ihrer Motivation zur Durchführung von neuen Projekten zusätzlich gestärkt – oder, wie es der externe Evaluationsbericht formuliert, unter „operativen Umsetzungsdruck“ gesetzt (Bürkle / Palenberg 2009: 55) – werden die Mitarbeiter durch spezifische Planvorgaben und einer jährlich zu erreichenden Stückzahl an neuen Wirtschaftspartnerschafts-Projekten (vgl. 5.2.2).

Auf Seiten der Unternehmen zeigte sich im Rahmen der untersuchten Fälle eine Bandbreite an unterschiedlichen Handlungsmotiven, die die privatwirtschaftlichen Akteure zur Teilnahme am Programm der Wirtschaftspartnerschaften bewegten. Auf der manifesten Ebene kommuniziert wurden in den Interviews dabei in erster Linie und verstärkt die sozialen, entwicklungspolitisch relevanten Begründungen für die Durchführung der Vorhaben, während betriebswirtschaftliche Faktoren nur rudimentär thematisiert wurden.

Trotz der Hervorhebung der gemeinnützigen Beweggründe – und deren Artikulation in Begrifflichkeiten und fachlichen Termini der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. Kap. 5.3.3) – waren wirtschaftliche Themen in den Gesprächen latent durchgängig präsent und als handlungsstiftende Faktoren maßgeblich für die Initiierung der Wirtschaftspartnerschaften erkennbar. So dienten die Projekte neben der „*Ausbildung und Empowerment von Mitarbeiterinnen*“ eben gleichzeitig auch der Steigerung der Produktivität der Arbeitskräfte, führte der „*Aufbau lokaler und nachhaltiger Strukturen*“ in selben Maß zur Schaffung eines rentablen Einkaufsmarktes für qualitativ hochwertige Rohstoffe. Die untersuchten Fälle waren damit wesentlich durch jene betriebswirtschaftlichen Beweggründen motiviert, die auch in anderen empirischen Studien identifiziert (vgl. Schuemperli Younossian / Dommen 2005: 21; Manning 2004: 99) und weiter oben beschrieben wurden (vgl. Kap. 1.2.3).

Dabei lässt sich – trotz bestehender Unterschiede – eine grundlegende Struktur der kommunizierten Projektgenese erkennen: Die Vorhaben der privatwirtschaftlichen Akteure wurden in einem ersten Schritt immer aus der Unternehmensgeschichte heraus erklärt und als logische Folge vergangener Organisationsaktivitäten dargestellt. Durch Spezifika der Firmenhistorie – etwa der mehrjährigen Beschäftigung mit einem bestimmten Rohstoff oder der langen Tradition in einem Zielland – legitimiert sich das Unternehmen als projektdurchführende Organisation. In einem zweiten Schritt wurde die Notwendigkeit des Projekts mit der Darstellung eines sozialen und entwicklungspolitisch relevanten Problems, welches das Vorhaben zu lösen in der Lage ist, begründet und – in einigen Fällen – auch auf die mit dieser Problemlösung einhergehenden betriebswirtschaftlichen Vorteile thematisiert. Die Projekte entwickeln sich zwar aus einer bestehenden betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit – etwa der mangelnden Qualifikation der Arbeiterschaft oder der niedrigen Qualität von Rohstoffen –, werden nach außen aber nicht mittels wirtschaftlicher, sondern mittels sozialen Argumente gerechtfertigt. Schließlich wurde in einem dritten Schritt das Programm der Wirtschaftspartnerschaften von außen – in den meisten Fällen durch einen externen Berater (vgl. Kap. 5.3.6) – an das Unternehmen herangetragen und damit die Zusammenarbeit zwischen dem privatwirtschaftlichem und dem öffentlichen Akteur initiiert.

## 5.1.2 Projekt-Typen

Einen grundlegenden und in der Literatur bisher nicht behandelten Unterschied in Hinblick auf Beweggründe zeigten sich im empirischen Material nun in Hinblick auf die Funktion der Wirtschaftspartnerschaft: Entlang des Kriteriums der Notwendigkeit der Förderung für die Existenz des Projekts konnten aus den analysierten Fällen zwei Gruppen von Projekten identifiziert werden, die sich ihrem Charakter nach auch in ihrem Aushandlungs- und Entstehungsprozess durch wesentliche Spezifika (vgl. Kap. 5.3) voneinander unterscheiden und daher im Folgenden kurz dargestellt werden sollen.

### 5.1.2.1 Intrinsische Projekte

Intrinsische Projekte finden mit, nicht wegen der Förderung statt. Die Durchführung des Projekts ist nicht an die erfolgreiche Teilnahme am Programm der Wirtschaftspartnerschaften und dem Erhalt der Förderung gebunden, sondern fände – wenn auch in modifizierter Form und geringerer entwicklungspolitischer Wirksamkeit<sup>44</sup> – grundsätzlich auch ohne die Zuwendung durch den öffentlichen Akteur statt. Projekte dieses Typs entstehen aus der Historie und dem operativen Geschäft der Unternehmen heraus und sind meist bereits in Planung und Konzeption, bevor der privatwirtschaftliche Akteur vom Programm der Wirtschaftspartnerschaft und der Möglichkeit der finanziellen Unterstützung durch den öffentlichen Akteur erfährt. Wie im Fall von Unternehmerin F stellt die öffentliche Zuwendung keine Voraussetzung für das geplante Vorhaben dar:

*„Also, mein Projekt hätte ich so oder so gemacht, unabhängig von der ADA. Weil das ist eigentlich so, wie ich arbeiten möchte. Und das einzig mögliche.“ (F: 1)*

Intrinsische Projekte werden demnach nicht explizit in Hinblick auf die Förderung entwickelt, sondern entstehen logisch aus den Notwendigkeiten des Kerngeschäfts. Durch diese grundlegende Charakteristik nimmt der Aushandlungsprozess bei Projekten dieses Typs spezifische Ausprägungen an und strukturiert die Handlungen der involvierten Akteure (vgl. Kap. 5.43).

---

<sup>44</sup> Die Bedingung des Zusatznutzens (Kap. 4.2.3) wird dabei nicht verletzt.

### 5.1.2.2 Extrinsische Projekte

Im Gegensatz zu intrinsischen Projekten stellt der Erhalt der Förderung für extrinsische Projekte eine unerlässliche Bedingung, eine *Conditio sine qua non* dar. Die Durchführung des Projekts ist ohne die finanzielle Zuwendung durch den öffentlichen Akteur nicht möglich, das Vorhaben fände ohne sie nicht statt. Projekte dieses Typs weisen keinen langfristigen Entstehungshintergrund auf, sondern werden meist kurzfristig und – und oft durch Unterstützung von externen Beratern – konzeptioniert. Dabei wird das Vorhaben explizit in Hinblick auf Programm der Wirtschaftspartnerschaft und dezidiert für die Förderung entwickelt. Bei Projekten dieses Typs ist die Förderung den Unternehmen bereits vor Projektentwicklung bekannt und wird – wie im Fall des Unternehmens D – als potentielles Finanzierungsinstrument für die eigenen Produkte oder Dienstleistungen verstanden.

*„Gut, wenn du Kokoswasser brauchst, brauchst du eine Maschine die es noch nicht gibt. Die kann ich entwickeln, dafür wollen wir Geld und das holen wir uns über die Förderung. Mehr oder weniger so.“ (D: 1)*

Projekte dieses Typs finden nicht mit, sondern ausschließlich durch die Förderung statt. Die Instrumentalisierung des Programms der Wirtschaftspartnerschaften stellt spezifische Anforderungen an die handelenden Akteure und wirkt sich so auch auf den Aushandlungsprozess aus (vgl. Kap. 5.3).

### 5.2 Konfliktfelder

Der Aushandlungsprozess der analysierten Projekte war überwiegend – und überraschenderweise – von minimalem konfliktären Charakter geprägt. Die in der Literatur beschriebenen (vgl. Kap. 1.3.2) und von Kritikern vorgebrachten Zielkonflikte und strukturellen Differenzen wurden im Rahmen der Interviews nur rudimentär problematisiert und auch auf dezidierte Nachfrage hin als unwesentlich deklariert. Trotz der relativen Bedeutungslosigkeit von konfliktären Themen auf der manifesten Ebene, brachte die themenanalytische Auswertung des empirischen Textmaterials latent vorhandene und kommunizierte Konfliktbereiche zum Vorschein. Die Spannungsfelder bestehen dabei sowohl zwischen den Organisationen als auch innerhalb der Organisationen selbst und strukturieren den Aushandlungsprozess von Public Private Partnership Projekten damit inter- und intraorganisational.

### 5.2.1 Interorganisationale Konflikte

Als wesentlichster Konfliktbereich zwischen den Akteuren der öffentlichen und der privaten Welt erwies sich erwartungsgemäß das Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit auf der einen und Gemeinnützigkeit auf der anderen Seite. Wenn auch von den Unternehmen nur in den seltensten Fällen dezidiert zur Sprache gebracht, waren betriebswirtschaftliche Themen wie Kostenminimierung, Produktionssteigerung oder Erschließung neuer Märkte in den Projektbeschreibungen durchgängig präsent und erwiesen sich als wesentlich und handlungssteuernd für die Konzeption und Ausgestaltung der Vorhaben. Dabei wurde der Faktor Wirtschaftlichkeit jedoch nie als direkte Begründung für oder gegen eine bestimmte Handlung verwendet, sondern trat immer indirekt und latent im Argumentationszusammenhang auf<sup>45</sup>.

Deutlich erkennbar war das Spannungsfeld, indem sich die privatwirtschaftlichen Akteure zu bewegen haben: Dem Wunsch zum sozialen und entwicklungspolitischen Engagement steht der permanente Druck zu betriebswirtschaftlich sinnvollem Handeln entgegen, dem die Unternehmen – auch in diesem neuen Terrain – verpflichtet bleiben müssen. Das ständige Abwägen und Gegenüberstellen von wirtschaftlichen und sozialen Kosten und Nutzen wird dabei zwar organisationsintern verarbeitet (vgl. nächstes Kapitel), kommt aber auch im Rahmen des Aushandlungsprozesses mit dem öffentlichen Akteur zu tragen und strukturiert diesen mit.

Problematisch erwiesen sich in diesem Kontext für viele der Unternehmen die hohen Erwartungen des öffentlichen Akteurs in Hinblick auf die entwicklungspolitischen Effekte ihrer Projekte. Unternehmen sehen sich dabei Ansprüchen des öffentlichen Partners gegenüber, die sie aus sozialem Interesse heraus zwar gerne erfüllen würden, aufgrund betriebswirtschaftlicher Überlegungen aber nicht können. Die Selbstwahrnehmung der privatwirtschaftlichen Akteure als „nachhaltige Unternehmer“ oder „soziale Entrepreneure“ stößt bei zu hohen Forderungen des öffentlichen Akteurs an ihre Grenzen und nötigt die Unternehmen zur Rückbesinnung auf ihre ureigene Rolle:

---

<sup>45</sup> Wurden betriebswirtschaftliche Begriffe dezidiert genannt, war häufig eine sprachliche Relativierung festzustellen, z.B.: „Wir müssen halt auch eine gewisse Wirtschaftlichkeit erzielen.“ (C: 8)

*„Ich bin Betriebswirt, ich kann nur schauen dass ich dort vielleicht eine kleine Starthilfe gebe, aber es kann nicht meine Aufgabe sein, dass ich dort die ganzen Strukturen im Alleingang aufbaue.“ (B: 2)*

An dieser Aussage lässt sich das Problemfeld – und das damit verbundene Konfliktpotential – gut erkennen: Der Unternehmer ist einem sozialen Engagement zwar zugeneigt („*kleine Starthilfe*“), sieht sich aber nicht in der Lage – und vor allem nicht in der Zuständigkeit – in seiner Rolle als Unternehmer grundlegende entwicklungspolitische Tätigkeiten („*Strukturaufbau*“) zu verrichten. Im Spannungsfeld zwischen Betriebswirtschaftlichkeit und Gemeinnützigkeit muss das Unternehmen schließlich entscheiden und kommunizieren, wie weit das soziale Engagement gehen kann und wo es betriebswirtschaftlich bedingt an seine Grenzen stoßen muss. Diese Grenzen sind flexibel und befinden sich – sowohl innerhalb der Organisation als auch in der Interaktion mit dem öffentlichen Akteur – in Aushandlung.

Neben diesem strukturellen Spannungsfeld spiegeln sich Konflikte auch auf einer praktisch-organisatorischen Ebene wider. Die Akteure des öffentlichen und des privaten Bereichs unterscheiden sich dabei in Hinblick auf Arbeitsweise und verwendete Methodologie teils drastisch voneinander, was die Zusammenarbeit zwischen den beiden verkompliziert und die Notwendigkeit der Integration differenter Logiken und Instrumente mit sich bringt.

*„Ein sehr heikler Punkt betrifft die Abwicklung der Projekte, da trifft öffentliche Hand auf Privatwirtschaft. Und die Privatwirtschaft hat eine andere Art und Weise, Dinge abzuwickeln, die haben eine andere, eine eigene Logik. Und die Entwicklungszusammenarbeit hat einen Raster an Instrumenten, von Berichten über Planungstools, die den Wirtschaftstreibenden sehr fern sind und oft nicht verständlich.“ (Expertin: 5)*

Vor allem die privatwirtschaftlichen Akteure sehen sich durch diese Situation vor eine große Herausforderung gestellt, sind sie es doch, die sich der Methodologie des Partners unterordnen und das entwicklungspolitische Instrumentarium erarbeiten und – meist erstmals – verwenden müssen. Die Aneignung der vielzähligen Methoden, Tools und Begrifflichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit ist dabei mit teils großem Aufwand verbunden und für die Unternehmen damit auch kostenintensiv. Wenngleich von den

privatwirtschaftlichen Akteuren trotz seiner Komplexität und seines Umfanges als sinnvoll und notwendig anerkannt, stellt das für ein Public Private Partnership Projekt zu verwendende Instrumentarium und die dahinter stehende Logik der Entwicklungszusammenarbeit ein Konfliktfeld der Kooperation dar.

### 5.2.2 Intraorganisationale Konflikte

Dass es trotz der unterschiedlichen Zielsetzungen und Teilnahmemotivationen nicht zu größeren Widersprüchen und einer stärkeren Wahrnehmung von Konflikten und Konfliktpotentialen zwischen den beteiligten Akteuren kommt, hängt mit der Fähigkeit der Organisationen zusammen, ebendiese tatsächlichen und potentiellen Konflikte frühzeitig zu erkennen und intern zu bearbeiten. So zeigte sich in den untersuchten Fällen, dass die Organisationen – noch bevor es zwischen ihnen zur eigentlichen Interaktion kommt – Konflikte selbst thematisieren und intern aushandeln.

Aus den Interviews traten dabei unterschiedliche Modi der internen Aushandlung hervor, wobei diese entweder zwischen mehreren Organisationsmitgliedern vorgenommen oder durch eine einzelne verantwortliche Person durchgeführt wurde. Zentrales Thema auf Seiten der Unternehmen war auch hier wieder das Spannungsfeld zwischen Betriebswirtschaftlichkeit und Gemeinnützigkeit, welches inhaltlich diskutiert und betriebswirtschaftlichen Analysen und Berechnungen unterzogen wurde. Auch hier wird abgewogen, in welcher Ratio soziale Aspekte zu betriebswirtschaftlichen stehen und inwieweit die entwicklungspolitisch relevanten Bereiche der Projekte ökonomisch zu rechtfertigen sind („*Wieweit können wir gehen?*“, „*Macht das für uns als Unternehmen noch Sinn?*“) Die Unternehmen konzipieren ihre Projekte damit nicht mehr nur auf Basis betriebswirtschaftlicher Überlegungen, sondern beziehen in ihre Planung bereits soziale und entwicklungspolitische Aspekte mit ein. Auf diesem Wege wird innerhalb der Organisation eine neue Perspektive eingeführt und eingenommen, die einer rein wirtschaftlichen neben- oder gegenübergestellt wird und mittels derer die eigenen Unternehmensaktivitäten aus einem neuen Blickwinkel erfasst und bewertet werden (vgl. Kap. 5.3.4). Noch bevor es zur tatsächlichen Begegnung mit dem öffentlichen Akteur und seinen Anforderungen und Zielsetzungen kommt, inkorporieren die Unternehmen die öffentliche Perspektive und stimmen die Projektaktivitäten bereits vorzeitig intern auf diese ab. Dasselbe passiert beim öffentlichen Akteur, der seine Perspektive um eine betriebswirtschaftliche erweitert und die geplanten Vorhaben

nicht nur nach entwicklungspolitischen, sondern eben auch nach ökonomischen Kriterien analysiert („Ist das ein tragfähiger Business Case?“, „Haben wir es hier mit einem soliden Geschäftsmodell zu tun?“)

Diese organisationsinterne Abstimmung – das zeigte sich in den Gesprächen äußerst deutlich – ist dabei begleitet von einem steten Druck der Rechtfertigung. Alle Interviews waren durchgängig geprägt von Argumentationen für spezifische Vorgehensweisen, Projektinhalte oder Kommunikationen und offenbarten die involvierten Akteure als unter kontinuierlichem Rechtfertigungszwang stehend.

Bei den Unternehmen wurde in allen Fällen – nicht provoziert und durch den Interviewer in keinster Weise forciert – eine stetige Rechtfertigung der Projekte vorgenommen und wurden sowohl deren wirtschaftliche als auch deren soziale Komponenten verteidigt. Dabei ließ sich ein Argumentationsmuster erkennen, nach welchem die betriebswirtschaftlichen Profite durch die sozialen Aspekte, und – umgekehrt – die sozialen Nutzen der Projekte mit ökonomischen Aspekten gerechtfertigt wurden. In mehreren Gesprächen setzte sich ein „Perpetum mobile der Rechtfertigung“ in Gang: Sobald die Interviewpartner von den betriebswirtschaftlichen Vorteilen ihrer Projekte sprachen, folgte postwendend eine Aufzählung der positiven sozialen Effekte der Projekte und ihrer entwicklungspolitischen Relevanz. War von den positiven sozialen Auswirkungen die Rede, wurde umgehend argumentiert, dass diese sozialen Aspekte schlussendlich wieder der Betriebswirtschaftlichkeit des Unternehmens zuträglich wären. Die sozialen Aspekte des Projekts werden durch die betriebswirtschaftlichen gerechtfertigt, die betriebswirtschaftlichen durch die sozialen:

*„Ich will auch, dass die Leute hinter der Firma stehen, und das geht eigentlich nur wenn man auch eine gewisse soziale Sache mit reinbringt, weil sonst wird das nichts. Also das machen wir immer so im Betrieb, also da gibt's Kantine und es gibt Kaffee frei und die die Beförderung zur Arbeit ist umsonst und es gibt einen Betriebsarzt und im Winter ist eine Heizung da wenn's kalt wird, im Sommer sind Ventilatoren da und alles. Ich will schon dass sich meine Leute wohl fühlen. Weil ich dadurch auch ein besseres betriebswirtschaftliches Ergebnis erziele.“ (A: 5)*

Der Zwang zur Rechtfertigung erscheint als Resultat einer unklaren Rollendefinition. Mit der oben beschriebenen Übernahme der öffentlichen Perspektive sehen sich die

Unternehmen – meist zum ersten Mal ein derartiges Projekt durchführend – nicht mehr nur dem Wohle der eigenen Firma verantwortlich, sondern auch dem der Öffentlichkeit. Rechtfertigen müssen sie sich daher an zwei Fronten simultan: Nach innen (Unternehmen) gelingt dies mittels betriebswirtschaftlichen Argumenten, nach außen (Umwelt) mit sozialen. Als Grenzgänger zwischen den beiden Welten sehen sich Unternehmen permanentem Argumentationszwang ausgesetzt und tragen durch ihre Rechtfertigungsstrategien zur Legitimation ihrer Entscheidungen nach innen und zur Konfliktminderung und damit Kooperationsmöglichkeit mit dem öffentlichen Partner bei (vgl. Manning 2003: 19).

Auch dem öffentlichen Partner lassen sich Rechtfertigungszwang und Rollenambiguität attestieren, auch er verlagert das Konfliktfeld Betriebswirtschaftlichkeit – Gemeinnützigkeit nach innen und verteidigt die Projekte aus beiden Perspektiven. Dabei gestalten sich Rechtfertigungsstrategien und Rollendiffusität weit komplexer als bei den privatwirtschaftlichen Akteuren, da der öffentliche Akteur mit einer Vielzahl an Stakeholdern in Verbindung steht und deren unterschiedliche Erwartungen und Forderungen in seiner Arbeit integrieren muss. Die unterschiedlichen – und oft diametralen – Erwartungen, die aus der Umwelt an die Organisation und das Programm der Wirtschaftspartnerschaften herangetragen werden, führen zu einer externen Erwartungskollision, die intern verarbeitet werden muss. Sie ergibt sich aus den Ansprüchen der Stakeholdergruppen der Umwelt – also der Unternehmen und ihrer Interessensvertretung, der Wirtschaftskammer Österreich – auf der einen Seite, und den entwicklungspolitischen Vereinen und deren Vertretungen auf der anderen. Während viele Wirtschaftstreibende das Programm der Wirtschaftspartnerschaften als Instrument der Außenwirtschaftsförderung nutzen wollen<sup>46</sup>, wollen entwicklungspolitische Vereine dieses in erster Linie zur Durchführung entwicklungspolitisch relevanter Projekte ohne wirtschaftlichen Zusatznutzen verstanden wissen:

*„Das ist die Krux überhaupt unseres Programms, die durchaus auch personifiziert wird durch verschiedene Interessensgruppen. Einerseits die entwicklungspolitischen Interessensgruppen, die solchen PPP-Programmen schlechthin gegenüber kritisch eingestellt sind. Und umgekehrt die Wirtschaft, die am liebsten hätte, dass wir ein Instrument der Außenwirtschaftsförderung*

---

<sup>46</sup> So sehen laut Umfrage rund 40% der Teilnehmer des Wirtschaftspartnerschafts-Programms dieses primär als Instrument zur Förderung der österreichischen Wirtschaft an. (vgl. Bürkle / Palenberg 2009: 37)

*sind, wo man nicht lange herum fackelt wenn es um die Beschreibung und Erfassung von entwicklungspolitischen Zielen und Wirkungen geht.“ (Öffentlicher Akteur: 3)*

Aufgabe ist es nun, diese beiden Ansprüche zu integrieren und in der alltäglichen Arbeit zu vertretbaren Kompromissen zu entwickeln. Diese Anforderung ist für öffentliche Organisation und ihre Akteure nur schwer zu erfüllen und wird – nach kritischer Selbstbeschreibung – auch nicht hinreichend und zur Zufriedenheit aller bewältigt:

*„Da müssen wir eigentlich einen unmöglichen Spagat machen. Es ist eigentlich nie jemand zufrieden, das muss man auch dazu sagen.“ (Öffentlicher Akteur: 4)*

Neben dieser externen Erwartungskollision besteht auch eine interne. Nicht nur in Bezug auf die Umwelt sieht sich der öffentliche Akteur divergenten Anforderungen ausgesetzt, auch in der Organisation selber müssen gegensätzliche Ziele gleichzeitig verfolgt und erreicht werden. Zum Einen sollten nur Projekte mit starker entwicklungspolitischer Relevanz gefördert werden, zum anderen sieht sich der öffentliche Akteur – organisatorisch als Unternehmen strukturiert und mit privatwirtschaftlichen Management-Methoden geführt – der Erreichung spezifischer Planzahlen verpflichtet. Damit steht der öffentliche Akteur unter dem Druck, am Ende des Jahres eine bestimmte Anzahl an Projekten erfolgreich durchgeführt zu haben, gleichzeitig aber nur Projekte mit signifikanten entwicklungspolitischen Wirkungen akzeptiert zu haben<sup>47</sup>. Die öffentliche Organisation ist dadurch gleichzeitig öffentlichen als auch privatwirtschaftlichen Zielen verpflichtet, was zu paradoxen und nur schwierig zu lösenden Erwartungen für die handelnden Akteure führt. Sie befindet sich in einer Doppelrolle: Zum einen muss sie als Dienstleister die Voraussetzungen für eine Beteiligung möglichst vieler privater Partner schaffen, zum anderen muss sie aber sicherstellen, dass entwicklungspolitischen Ziele eingelöst werden und der Einsatz öffentlicher Mittel gerechtfertigt ist (vgl. Höring 2003: 7).

---

<sup>47</sup> In der Aufbauphase des Programms wurde besonderer Nachdruck auf die Erreichung von Mengenvorgaben durch das implementierende Team gelegt, wobei ca. 15-25 neue Projekte pro Jahr erwartet wurden. Die Vorgaben wurden zwar knapp erreicht, der Mengendruck könnte aber – wie auch in der 2009 durchgeführten Evaluation attestiert – *„Auswirkungen auf die Qualitäts-Mindeststandards bei der Projektauswahl“* mit sich gebracht haben (Bürkle / Palenberg 2009: 100).

So ist also auch der öffentliche Akteur mit intraorganisationalen Konflikten konfrontiert und betritt das Konfliktfeld Wirtschaftlichkeit – Gemeinnützigkeit nicht erst bei Beginn des Aushandlungsprozesses mit den privatwirtschaftlichen Akteuren, sondern agiert stetig in ihm und hat beide Perspektiven in die alltägliche Arbeit integriert.

Bei beiden – dem privatwirtschaftlicher und dem öffentlichen Akteur – kommt es durch die Wirtschaftspartnerschaft zu Konflikten innerhalb der eigenen Organisation, welche vor dem ersten Aufeinandertreffen identifiziert und bearbeitet werden und die tatsächliche Kooperation und Aushandlung zwischen den Partnern beeinflussen und strukturieren.

### 5.3 Strategien der Aushandlung

Es liegt im Interesse sowohl des privatwirtschaftlichen als auch des öffentlichen Akteurs, die unterschiedlichen Anforderungen der Projektpartner zu erfüllen und in eine gemeinsame, beiderseitig akzeptierte Lösung zu integrieren. Alle Beteiligten einer Wirtschaftspartnerschaft sind damit – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen (vgl. Kap. 5.1) – an einer erfolgreichen Zusammenarbeit interessiert und versuchen eine solche durch spezifische Handlungsweisen herbeizuführen. Auf Basis des empirischen Materials und der rekonstruierenden Analyse der untersuchten – geglückten und gescheiterten – Projekte konnten sechs Spezifika erfolgreicher Kooperationen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren herausgearbeitet und validiert werden. Es sind dies formelle und informelle Strategien, mit Hilfe derer die handelnden Akteure die interorganisationale Partnerschaft zwischen den Beteiligten erleichtern, unterstützen oder gar erst möglich machen. Die sechs Strategien – Einhaltung formaler Kriterien, Voranpassung, Rechtfertigung, Verwendung einer gemeinsamen Sprache, gegenseitige Akzeptanz und Einbindung von Beratern – gelangen dabei in Hinblick auf Intensität und Kombination je nach Projekt unterschiedlich zur Anwendung, lassen sich aber in ihrer grundlegenden Form bei allen Vorhaben identifizieren<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Die Herausarbeitung der Spezifika erfolgreicher Kooperationen erfolgte im Rahmen einer zweistufigen Typenbildung: Nachdem durch die Themenanalyse der Interviews des ersten Zyklus an die zwanzig, für den Aushandlungsprozess relevante, Themen identifiziert wurden, konnten in der zweiten Analysephase durch theoretisches Sampling viele dieser Themen verworfen, sechs theoretische Ansätze jedoch verifiziert und zu konkreten Typen zusammengefasst und abstrahiert werden. Diese Spezifika ließen sich in allen Fällen als strukturierende Elemente der Aushandlung wiederfinden.

### 5.3.1 Einhaltung formaler Kriterien als Voraussetzung

Grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist die Kenntnis und Einhaltung der formellen Kriterien und Bestimmungen des Programms der Wirtschaftspartnerschaften. Diese Regeln – und mit ihnen das zu durchlaufende Antragsverfahren – stellen das formale Grundgerüst der Kooperation dar und dienen in diesem Sinne beiden Akteuren zur Orientierung und Grenzziehung (vgl. Kap. 4.2). Wenngleich viele der formalen Kriterien vage und ungenau sind, darf gegen keines von ihnen offensichtlich verstoßen oder deren Einhaltung bereits im Vorhinein unmöglich gemacht werden. Die interpretationsfähigen Kriterien (z.B. Nachhaltigkeit, faire Verteilung des Nutzens, entwicklungspolitische Wirkungen) müssen tendenziell eingehalten, angestrebt – und später spezifiziert – werden, die nicht interpretationsfähigen (z.B. Anrechenbarkeit als öffentliche Entwicklungshilfeleistung, substantielle Eigenleistung, Ausschluss von Waffen-Produktion und -Handel) müssen ausnahmslos erfüllt sein. Unternehmen, die eine Wirtschaftspartnerschaft erfolgreich anbahnen und durchführen, wissen über die Notwendigkeit der Einhaltung dieser Kriterien Bescheid und klären bereits im Vorfeld ab, ob – vor allem die nicht interpretationsfähigen – Bestimmungen durch ihre Organisation zu erfüllen sind. So wird ein Waffen-produzierendes Unternehmen ebenso wenig Chancen auf eine Förderung haben, wie ein Unternehmen, dessen Projekt etwa in der Schweiz – oder einer anderen entwickelten, von der OECD als nicht-förderbar klassifizierten – Nation durchgeführt wird. Durch Kenntnis der Bestimmungen erlangen die Unternehmen die Möglichkeit, die Sinnhaftigkeit ihrer Teilnahme an einem Public Private Partnership-Projekt zu prüfen, Aufwendungen und Nutzen erstmals gegeneinander abzuwägen und bereits in einem frühen Stadium der Projektentwicklung Freiräume für die spätere Detailgestaltung des Vorhabens zu schaffen (vgl. Kap. 5.3.2). Die Aneignung des formalen Regelwerks passiert dabei über Selbststudium oder durch Integration externer Expertise (vgl. Kap. 5.3.6).

Aus Sicht der Negotiated Order Theory stellen die formalen Richtlinien und Verwaltungswege grundlegende Elemente organisationaler Realität dar und werden – trotz der Betonung informeller Praktiken – als zentral für praktisches Handeln in Organisationen verstanden (vgl. Strauss et.al 1963: 148). Das formale Regelwerk agiert dabei als *organisationaler Kontext* und als solcher als Bindeglied zwischen dem *strukturellen Kontext* und dem *situativen Kontext* (vgl. Kap. 2.2.3; vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 330ff). Der privatwirtschaftliche Akteur kann seine Interessen nur dann durchsetzen, wenn er den situativen Kontext mit dem strukturellen in

Einklang bringen kann und die intermediären Handlungsbedingungen kennt (vgl. Wirth 1999: 135). In diesem Sinne ist das Erlernen und Einhalten aller notwendigen formalen Anforderungen als eine sinnvolle Strategie zu bewerten, die es den handelnden Akteuren erlaubt *“to get things done“*. Während sich für den privatwirtschaftlichen Akteur durch umfassende Kenntnis der Formalkriterien Handlungsspielräume erweitern, kann der öffentlichen Akteur durch Rekurs auf diese Regeln seine Autorität legitimieren und als individuelle Machtquelle nutzen (vgl. Maines 1982: 269). Trotz der Bedeutung der formalen Kriterien sind diese aber als Ressourcen zur Stressbewältigung nicht ausreichend (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 328ff) und werden – wie im Folgenden gezeigt wird – durch zusätzliche Praktiken ergänzt.

### 5.3.2 Voranpassung

Als ein wesentliches Element erfolgreicher Aushandlungsprozesse von Public Private Partnerships stellte sich die Fähigkeit der handelnden Akteure heraus, Projekte und Vorhaben bereits frühzeitig auf den institutionellen Kontext abzustimmen und noch vor der eigentlichen interorganisationalen Aushandlung auf die notwendigen formalen Kriterien anzugleichen. Diese Leistung wird in erster Linie von den Unternehmen erbracht und setzt umfassendes Wissen über die formalen Kriterien (vgl. Kap. 5.3.1) und deren Auslegung voraus.

Mit der Kenntnis über das formale Regelwerk erlangen die Unternehmen die Fähigkeit, ihre geplanten Aktivitäten – seien dies nun Maßnahmen der Mitarbeiterqualifikation, die Errichtung neuer Produktionsanlagen oder Marketingaktivitäten – auf die Anforderungen des Programms der Wirtschaftspartnerschaften frühzeitig abzustimmen und es als förderbares Projekt zu konzipieren. Unternehmen treten mit ihrer Idee in den seltensten – und im Rahmen der hier untersuchten Projekte ausschließlich erfolglosen – Fällen ohne Voranpassungs-Arbeiten an den öffentlichen Akteur heran und präsentieren die basale „Rohfassung“ ihrer Vorhaben. Vielmehr wird diese „Rohfassung“ geformt und anhand der formalen Kriterien in ein potentiell Wirtschaftspartnerschafts-Projekt umgewandelt. Im ersten Aufeinandertreffen wird dem öffentlichen Akteur dann ein Vorhaben präsentiert, das im Wesentlichen bereits innerhalb der privatwirtschaftlichen Organisation aus einer öffentlichen Perspektive heraus evaluiert und bewertet wurde (vgl. Perspektivenübernahme; Kap. 5.3.4) und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit frei von unüberwindbaren Konflikten ist. Besitzen die

Unternehmen umfassendes Wissen über die formalen Kriterien und die Fähigkeit zu deren Anwendung, verringert sich der Arbeitsaufwand im weiteren interorganisationalen Aushandlungsprozess und der zusätzliche Modifikationsaufwand des öffentlichen Akteurs.

In den untersuchten Fällen zeigten sich – teils äußerst aufwendige – Voranpassungs-Arbeiten, wobei unter anderem Projektvolumen verkleinert oder vergrößert, Arbeitspakete umdefiniert, Zielländer geändert und gar ganze Projektteams umgestaltet und in Hinblick auf die formalen Bestimmungen neu geformt und angepasst wurden. Auch wenn Art und Intensität der Voranpassung variieren, lässt sich in allen Fällen ein pragmatischer Umgang mit geplanten Aktivitäten und Förderrichtlinien feststellen. Nach dem Motto „*Was nicht passt wird passend gemacht*“ werden Projekte gemäß den Richtlinien konzipiert und zu einem förderfähigen Fall präpariert.

Sehr hoch gestaltet sich dieser Anpassungsaufwand bei extrinsischen Projekten (vgl. Kap. 5.1). Während intrinsische Projekte ihrem grundlegenden Charakter nach bereits sehr oft mit den wesentlichen Kriterien übereinstimmen und etwa in Hinblick auf Nachhaltigkeit, Betriebswirtschaftlichkeit oder Engagement-Zeitraum nicht zusätzlich zu modifizieren sind, gestalten sich die Voranpassungsarbeiten bei extrinsischen Projekten in der Regel sehr viel aufwändiger. Da explizit für die Förderung entwickelt, steht und fällt mit einem gut präparierten und angepassten Projektdesign der Erfolg des gesamten Vorhabens. Anders als bei intrinsischen Projekten, die auch ohne die Förderung zu Stande kämen und unabhängig von ihr meist bereits zuvor geplant werden, existiert bei extrinsischen Projekten keine „Rohfassung“, kein ursprüngliches Vorhaben, das angepasst werden kann. Vielmehr muss sich das extrinsische Projekt selbst erfinden, muss neu geschaffen und ausschließlich in Hinblick auf das Instrument der Wirtschaftspartnerschaften – oder ähnlicher Finanzierungsquellen – konstruiert werden. In diesem Sinne sind die von den Unternehmen zu leistenden Vorarbeiten sehr hoch und setzen detailliertes Wissen über die Förderung und deren Mechanismen voraus.

In vielen Fällen lässt sich daher beobachten, dass Unternehmen bei ihren Arbeiten zur Voranpassung von Spezialisten unterstützt werden oder der Prozess gar vollständig an externe Professionalisten ausgelagert wird (vgl. Kap. 5.3.6). Diese Berater stimmen auf Basis ihres Wissens über Formalkriterien und ihrer Erfahrung über deren praktische Anwendung Projektinhalte auf die Anforderungen des

öffentlichen Partners ab und definieren damit bereits im Vorhinein ein förderwürdiges Projekt. Wesentlich scheint dazu neben der Einhaltung der formalen Kriterien die Konstruktion einer „stimmigen Geschichte“. Das Projekt sollte nicht nur formal stimmen, sondern sollte gut verständlich, nachvollziehbar und in Hinblick auf Inhalt, Zielgruppe, Auswirkungen etc. attraktiv sein. Auch diese Konstruktion der Projekt-Darstellung – und Entwicklung hin zu einem potentiellen Best-Practice-Beispiel – wird in vielen Fällen von externen Beratern übernommen, da diese aufgrund ihrer Erfahrung in der Abwicklung ähnlicher Projekte meist gut wissen, „was die da oben hören wollen“ (D: 4). Die Konstruktion einer „guten Story“ (B: 2) setzt dabei auch voraus, dass sie einer spezifischen Sprache – der Sprache der Entwicklungszusammenarbeit – gesprochen wird (vgl. Kap. 5.3.3).

Die Strategie der Voranpassung kann im Lichte der Negotiated Order Theory als „*Prenegotiation*“ verstanden werden, als eine zeitlich vorgelagerte informelle Machbarkeitsprüfung durch die handelnden Akteure (vgl. Gray 1989: 56f). Diese ermöglicht dem privatwirtschaftlichen Akteur, seine Interessen bereits frühzeitig auf den institutionellen Rahmen abzustimmen und die Projektziele mit dem strukturellen Kontext in Einklang zu bringen (vgl. Manning 2004: 18). Die Unternehmen passen den situativen Kontext bereits vor Betreten der Arena an den organisationalen an und vermindern dadurch die Wahrscheinlichkeit, vom öffentlichen Akteur nicht akzeptiert und vom Zutritt in die Arena gehindert zu werden.

### 5.3.3 Verwendung einer gemeinsamen Sprache

Als zentraler Bestandteil jeder Kommunikation und Interaktion stellt auch für den interaktiven Aushandlungsprozess von Public Private Partnership-Projekten die Sprache einen bedeutenden Faktor dar. Öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure agieren in unterschiedlichen sozialen Welten und greifen dementsprechend auf einen divergierenden Vorrat an Begrifflichkeiten, fachlichen Termini, Denkfiguren und Konzepten zurück. Neben der gemeinsamen Verständigung auf die formalen Kriterien und damit die regulativen Rahmenbedingungen von Wirtschaftspartnerschafts-Projekten bedarf es zusätzlich einer Verständigung auf eine gemeinsame Sprache im Sinne einer kollektiv verständlichen und akzeptierten Terminologie.

Wie bei den formalen Kriterien ist es auch hier der öffentliche Akteur, der die Richtung vorgibt und an dessen – sprachlichen – Vorgaben sich der

privatwirtschaftliche Akteur zu orientieren hat. Als Antragsteller und um öffentliche Mittel ansuchender Akteur will der wirtschaftliche Partner – zumindest über einen gewissen Zeitraum hinweg – in die soziale Welt der Entwicklungszusammenarbeit inkludiert werden und an ihren Ressourcen partizipieren. Dies legitimiert die Sprache der Entwicklungszusammenarbeit als „Handelssprache“ und deren Fachbegriffe als die im Interaktionsprozess zu verwendenden Termini.

So zeigten sich im Rahmen der Interviews erstaunliche Anhäufungen von entwicklungspolitischen Begriffen und Konzepten, die von den Akteuren der privatwirtschaftlichen Organisationen mit großer Sicherheit, Gewandtheit und Intensität kommuniziert wurden. Anstatt die Begrifflichkeiten der eigenen sozialen Welt – der Welt der Wirtschaft – zu verwenden, werden die Projekte wirtschaftsfrei dargestellt und in der Diktion der Entwicklungszusammenarbeit dargestellt: Arbeiter werden nicht angestellt, sie „partizipieren“, Frauen werden nicht ausgebildet, sie werden „empowert“. Große, schlagwortartige Begriffe durchziehen die Beschreibungen der Projekte, Termini wie *Capacity Building*, *Strukturaufbau*, *Armutsbekämpfung*, *Arbeitsplatz-Schaffung*, *Infrastrukturentwicklung*, *Empowerment*, *Partizipation Nachhaltigkeit* und *soziale Verantwortung* werden von den Unternehmern wie selbstverständlich und mit Nachdruck verwendet.

Ähnlich wie die Kenntnis der Formalkriterien erlaubt die Kenntnis von entwicklungspolitischen Begriffen und Konzepten den Unternehmen, ihre Projekte in der Voranpassung so zu konzipieren – und vor allem dem öffentlichen Partner so zu kommunizieren –, dass sie als potentiell Wirtschaftspartnerschafts-Projekt akzeptiert werden können. Eine attraktive, nachvollziehbare Geschichte lässt sich am effektivsten in der Sprache der Entwicklungszusammenarbeit erzählen<sup>49</sup>. In die Unternehmen gelangen die Begriffe zum einen medial vermittelt über den öffentlichen Diskurs rund um die Themenfelder Entwicklungszusammenarbeit und unternehmerische Verantwortung (Corporate Social Responsibility), zum anderen – wie bei den Formalkriterien auch – über externe Experten.

---

<sup>49</sup> Dabei erhöht die Verwendung entwicklungspolitischer Begriffe nicht nur die Glaubwürdigkeit gegenüber dem öffentlichen Partner und erhöht Förderchancen, sondern vergrößert die Akzeptanz potentieller Konsumenten (ethisch korrekter Konsum) und steuerzahlender Bürger (siehe z.B. rechtfertigende Argumentation des Unternehmens E: „Weil das sind ja sinnvoll investierte Steuergelder im Prinzip, weil dadurch konkret Arbeitsplätze geschaffen werden und (...) eine nachhaltige Wertschöpfungskette vor Ort zu etabliert wird.“ (E: 5) )

Diese Experten bringen die Begrifflichkeiten entweder in die Organisation ein und unterrichten die privatwirtschaftlichen Akteure in deren Verwendung, oder aber führen selbst die Kommunikation mit dem öffentlichen Partner und agieren in diesem Sinne als „Übersetzer“ zwischen den Sprachen der beiden Welten (vgl. Kap. 5.3.6).

Auch wenn wie Begrifflichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit die Kommunikation beherrschen, lässt sich auch dem öffentlichen Akteur eine starke Verwendung von Begrifflichkeiten aus der sozialen Welt seines Gegenübers konstatieren. So orientiert sich der öffentliche Partner vor allem in der Phase vor der tatsächlichen Aushandlung eines Projektes – in der Phase der Anbahnung und Projektakquise – stark an wirtschaftlichen Begriffen: *Emerging Markets*<sup>50</sup>, *Gewinne und Erträge*, *Wettbewerbsfähigkeit*, *Absatzmärkte*, *Investitionen* und ähnliche, in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit bisher eher unübliche Termini bestimmen die mediale Kommunikation des öffentlichen Akteurs nach außen (vgl. dazu ADA 2009; ADA 2009a; ADA 2010).

Auch in Bezug auf die Sprache lassen sich Unterschiede zwischen intrinsischen und extrinsischen Projekten erkennen. Während intrinsische Projekte deutlich seltener mit entwicklungspolitischen Begrifflichkeiten beschrieben werden, zeigt sich beim extrinsischen Projekttypus eine teils ausgesprochen starke Verwendung von positiv konnotierten, sozial akzeptierten und von der Entwicklungszusammenarbeit verwendeten Begriffen. Während zum Beispiel ein intrinsisches Vorhaben – ohne dies als solches zu bezeichnen – per se nachhaltig ist, werden kurz- oder mittelfristig wirksame Projektaktivitäten extrinsischer Vorhaben umfassend und mehrmals als „*nachhaltig*“ beschrieben und dezidiert auf den „*nachhaltigen Charakter*“ der Maßnahmen hingewiesen. Wie auch bei der Voranpassung (vgl. Kap. 5.3.2) ergibt sich für explizit für die Förderung geschaffene Vorhaben ein deutlich höherer Argumentationsaufwand und damit eine stärkere Verwendung von entwicklungspolitisch gewünschten Begriffen.

---

<sup>50</sup> Am Begriff der Emerging Markets lässt sich die Inklusion fremder Begrifflichkeiten und Konzepte sehr deutlich erkennen: Anstatt ein Land des Südens – wie im entwicklungspolitischen Fachdiskurs üblich – als Entwicklungsland zu bezeichnen, wird es als „Markt“ konzipiert und – zur Erhöhung seiner Attraktivität gegenüber potentiellen Investoren – zusätzlich noch als „aufstrebend“ definiert. Die Wahrnehmung des Landes wird durch wirtschaftliche Diktion grundlegend verändert.

Aus Sicht der Negotiated Order Theory kann der Rückgriff auf die Begrifflichkeiten der jeweils anderen sozialen Welt drei Funktionen erfüllen. Zum ersten ist er als Versuch der Akteure zu werten, wechselseitiges Verständnis und damit eine sprachliche Basis für weiterfolgende Negotiations zu erzeugen (vgl. Clarke 1991: 131). Dadurch erleichtert sich die Interaktion zwischen den Akteuren und erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Aushandlung. Zweitens verschaffen sich privatwirtschaftlicher und öffentlicher Partner durch die Verwendung sprachlicher Codes Legitimation für ihr Agieren in der fremden Welt, demonstrieren nachweislich Verständnis und Orientierung an dessen Rollen- und Bedeutungsmustern und können sich sowohl organisationsintern als auch gegenüber der Umwelt als handlungskompetente Akteure darstellen (vgl. Söffner 1991: 365). Schließlich erlaubt – drittens – die Kenntnis der spezifischen, andersweltlichen Fachtermini den Akteuren, ihre Interessen in der Sprache des Gegenübers zu formulieren und damit den situativen Kontext – also persönliche Interessen und Handlungsmotivationen – begrifflich mit dem strukturellen Kontext in Einklang zu bringen. Indem die eigenen Ziele in der Sprache der anderen Welt kommuniziert werden, sind diese von den Rollenträgern dieser Welt einfacher zu akzeptieren und nach außen hin zu legitimieren. In diesem Sinne dient Sprache den Akteuren auch dazu, eigene Interessen durchzusetzen.

#### 5.3.4 Perspektivenübernahme

Als weiterer Faktor erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Partner erweist sich die Fähigkeit der Organisationen und ihrer handelnden Akteure, die Perspektive ihres Gegenübers einzunehmen und geplante Vorhaben aus dieser heraus kritisch zu beobachten und zu bewerten. Als Grenzgänger zwischen den beiden Welten sind sie – unterstützt durch Kenntnis der Formalkriterien und der Sprache – in der Lage, die strukturellen Anforderungen der anderen sozialen Welt zu verstehen und den eigenen situativen Kontext in weiterer Folge an diese anzupassen. Wie bereits weiter oben bei der Beschreibung der intraorganisationalen Konflikte erwähnt (vgl. Kap. 2.2), inkorporieren die Organisationen eine fremde Perspektive – die Unternehmen eine öffentlich-entwicklungspolitische, der öffentliche Akteur eine wirtschaftliche – und analysieren Projekte in der Folge organisationsintern durch beide „Brillen“.

Dadurch werden eigene Zielsetzungen abgeschwächt, gleichzeitig an beide organisationalen Kontexte angepasst und bereits bei der initialen Projektkonzeption

und im Vorfeld der Aushandlung harmonisiert (vgl. Voranpassung; Kap. 5.3.2). Da potentielle Probleme und mögliche Konflikte dadurch bereits frühzeitig erkannt und gemindert oder gar beseitigt werden, prallen bei der tatsächlichen Aushandlung nicht diametrale, „ungeschliffene“ Organisationsziele sondern beidseitig akzeptierbare Handlungsvorschläge aufeinander. Die Fähigkeit zur Einnahme der Perspektive des Gegenübers ermöglicht die frühzeitige Konstruktion und sofortige Prüfung dieser Handlungsvorschläge auf Durchführbarkeit und erleichtert gleichzeitig die fortlaufende Interaktion und gegenseitige Verständigung der beiden Akteure.

In den Interviews war – ähnlich der Verwendung branchenfremder Begrifflichkeiten – eine starke Tendenz erkennbar, die Vorhaben nicht nur aus der eigenen Perspektive zu beschreiben, sondern auch immer mit zu bedenken, was die Meinung des zweiten Akteurs zu einem Thema – etwa der Beifügung eines neuen Projektbausteins oder einer Verkleinerung der Zielgruppe – sein könnte und wie dies durch ihn bewertet würde.

Vor allem Akteure, die an Vorhaben extrinsischen Projekttyps beteiligt sind, zeichnen sich durch hohe Empathie und rasche Perspektivenübernahme aus. In ihrer starken Abhängigkeit von der Bewertung des öffentlichen Partners schienen sie ein feines Sensorium für die Anforderungen, Bedürfnisse und Bewertungsschemata ihres Gegenübers entwickelt zu haben und konzipierten Projekte parallel aus beiden Perspektiven heraus. Während intrinsische Projekte auch ohne die Förderung zustande kommen und sich dadurch in erster Linie der eigenen Bewertung stellen müssen, können extrinsische Projekte ausschließlich nur dann funktionieren, wenn sie eben nicht nur aus der eigenen, betriebswirtschaftlichen, sondern vor allem auch aus der Perspektive des öffentlichen Akteurs und Mittelgebers positiv beurteilt werden. In diesem Sinne stellt die Fähigkeit zur Perspektivenübernahme für diese Art von Projekten eine existenzsichernde Notwendigkeit dar.

Erneut ist hier aus Sicht der Negotiated Order Theory mit einer Strategie der handelnden Akteure die Absicht zu erkennen, den situativen Kontext frühzeitig auf den strukturellen abzustimmen. Durch die Übernahme der fremden Perspektive ermöglichen die Akteure den Abgleich des eigenen Handelns auf die Welt des Gegenübers und die Abstimmung der eigenen Aktivitäten auf dessen Wert- und Normvorstellungen. Dabei ist der Perspektivenwechsel aus symbolisch-

interaktionistischer Sicht durch die menschliche Fähigkeit erklärbar, in innerlicher Aushandlung prozesshaft die eigene mit einer gesellschaftlichen Perspektive – der Perspektive des Anderen – abzugleichen und spezifische Handlungen als Resultat dieser innerlichen Aushandlung zu setzen (vgl. Mead 1934). Durch diese interne Vorab-Evaluation aus der Rolle der fremdweltlichen Akteure und mittels derer Gesetze vermindern sich – noch vor Betreten der Arena – potentielle Konfliktfelder und wird – während der Interaktion in der Arena – die weitere Aushandlung und gegenseitige Verständigung unterstützt (vgl. Clarke 1991: 132).

### 5.3.5 Gegenseitige Akzeptanz und neues Rollenverständnis

Eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren ist geprägt von gegenseitiger Akzeptanz und Anerkennung fachspezifischer Kompetenzen und Expertisen. Durch diese Akzeptanz – sowohl der Akteure als auch der sozialen Welt, aus der sie stammen und in der sie sich bewegen – wird Kooperation erleichtert und die Nutzung gegenseitiger Stärken und Kompetenzen forciert.

Vor dem Hintergrund der problematischen Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit mit Akteuren der Wirtschaft in den 80iger- und frühen 90iger-Jahren (vgl. Kap. 1.1), der teils ideologisch verhärteten Fronten zwischen wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Welt und umfassender Kritik sowohl im öffentlichem Diskurs als auch in der Literatur (vgl. 1.2.5), ist diese gegenseitige Akzeptanz keine Selbstverständlichkeit und auf einen grundlegenden Wandel in der wechselseitigen Wahrnehmung und Rollenzuschreibung zurückzuführen.

So waren die Interviews durchwegs geprägt von gegenseitigen positiven Beschreibungen der Partner und umfassendes Lob über deren Arbeit. Bis auf eine Ausnahme entsprach die wechselseitige Wahrnehmung nicht im entferntesten traditioneller Vorurteile und Klischeebilder – wie etwa „sandalestragender Gutmenschen“ oder „raffgieriger Kapitalisten“ – sondern einer aufgeklärten und toleranten Sichtweise auf einen kompetenten Akteur einer legitimen sozialen Welt. Den Beschreibungen des öffentlichen Akteurs nach werden die Unternehmen als fachlich versierte und professionelle Akteure mit sozialem Sinn und dem Willen zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung wahrgenommen:

*„Aber das sind wirklich originellste – durch die Bank! – originellste Unternehmerfiguren jenseits jeglicher ideologischer, politischer, sozialer Grenzen. Das sind die unterschiedlichsten Personen, die alle etwas gemeinsam haben: Ärmel rauf und tun wir was. (...) Und die alle ein unternehmerisches, aber auch ein soziales und entwicklungspolitisches Interesse haben. Denen ist es nicht egal, wie es den Leuten geht, denen sie irgendwelche Früchte abkaufen.“ (Öffentlicher Akteur: 12 )*

Dem positiven Bild des sozial engagierten Unternehmers<sup>51</sup> steht das positive Bild eines innovativen, serviceorientierten und flexiblen öffentlichen Akteurs gegenüber. Die Unternehmen beschreiben den öffentlichen Akteur in auffallendem Maße positiv und fanden umfassende Worte des Lobes für die Arbeit der Organisation und ihrer Mitarbeiter<sup>52</sup>. In nur einem – erfolglosen – Fall wurden dem öffentlichen Partner „traditionelle“ Attribute eines Staatsbetriebes zugeschrieben und dessen Vorgehen als tendenziell unflexibel, bürokratisch und langsam bezeichnet. In allen anderen Fällen wurde die Organisation viel mehr als innovativer Partner mit spezialisiertem Wissen und branchenübergreifender – also nicht nur entwicklungspolitischer, sondern auch wirtschaftlicher – Expertise wahrgenommen. Einige privatwirtschaftliche Akteure zeigten sich sogar überrascht über die hohe „Servicequalität“ und „Kundenorientierung“ des öffentlichen Akteurs, der nicht als Regierungsstelle sondern vielmehr als effizienter Dienstleister mit unbürokratischem Charakter wahrgenommen wird<sup>53</sup>: *„Man merkt halt sofort, dass in dieser Behörde großes Interesse herrscht, das Dinge zügig voran gehen.“ (E: 4)*

---

<sup>51</sup> Brüchig wird das positive Bild bei Großunternehmen, die als ausgesprochen rational agierend und berechnend beschrieben werden: *„Die Konzerne schicken ihre Controller zu uns, rechnen sich das durch und sagen: Machen wir nicht.“ (Öffentlicher Akteur: 12)*

<sup>52</sup> Die gegenständliche empirische Arbeit zielt zwar nicht auf die Erhebung der Zufriedenheit der Unternehmen mit der Austrian Development Agency, brachte aber dennoch ein umfassendes Feedback der wirtschaftlichen Akteure über die Arbeit der zuständigen ADA-Mitarbeiter zu Tage. Dieses war durchgängig positiv, wobei die Befragten vor allem die hohe Servicequalität, die unkomplizierte und rasche Abwicklung und das persönliche Engagement der Mitarbeiter lobten. Es ist davon auszugehen, dass eine quantitative Zufriedenheitsanalyse zu äußerst positiven Resultaten gelangen würde (siehe dazu auch die Ergebnisse der ADA Evaluation des Global Policy Institutes; Bürkle / Palenberg 2009: 78ff).

<sup>53</sup> Dieses Verständnis eines öffentlichen Akteurs folgt exakt der idealtypischen Konzeption von öffentlichen Organisationen im Rahmen des New Public Managements (siehe dazu auch Schedler / Proeller 2003)

Der öffentliche Akteur wird dabei nicht nur als Förderstelle und Finanzier wahrgenommen, sondern – dem Ideal einer Public Private Partnership folgend – als Partner. Dabei erleben die Unternehmen diesen Partner als einen Akteur, der nicht nur Ressourcen, sondern auch persönliches Engagement einbringt: *„Also, das sind Menschen (die Mitarbeiter der ADA; Anm.) die an das Projekt glauben und uns dabei unterstützen“* (C: 2). Die Partnerschaft wird nicht als Mittel zum Zweck, sondern als Bereicherung und Möglichkeit zur inhaltlichen Verbesserung verstanden: *„Durch ihre Fragen haben sie uns eigentlich immer wieder auf neue Ideen gebracht. Und das war sehr befruchtend.“* (F: 3)

Die positive Wahrnehmung des öffentlichen Akteurs differiert dabei nicht wesentlich zwischen intrinsischen und extrinsischen Projekten. In beiden betrachten die privatwirtschaftlichen Akteure ihr Gegenüber als einen Partner, dessen Unterstützung über den finanziellen Bereich hinausragt. Dennoch wird der öffentliche Akteur im Rahmen extrinsischer Projekte verstärkt in seiner traditionellen Rolle als regierungsnahe Förderstelle und staatliche Finanzierungsquelle gesehen, da bei diesem Projekttyp die Finanzierung die wesentliche Funktion des Partners und der Zusammenarbeit darstellt.

Prinzipiell wird durch ein beiderseitig positiv konnotiertes Rollenverständnis und eine wechselseitige Akzeptanz zwischen den Akteuren die Annäherung zwischen privatwirtschaftlichem und öffentlichem Bereich ermöglicht und die gemeinsame Zusammenarbeit wesentlich erleichtert. In gegenseitiger Anerkennung jeweiliger Kompetenzen und Stärken durch die Partner können diese für die Zusammenarbeit fruchtbar gemacht und – die häufig zitierten und kommunizierten – Synergieeffekte zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Privatwirtschaft für ein gemeinsames Ziel genutzt werden.

In diesem gemeinsamen Ziel kann aus Sicht der Negotiated Order Theory der elementare Baustein gegenseitiger Akzeptanz und erfolgreicher Kooperation gesehen werden: *„This goal is the symbolic cement that, metaphorically speaking, holds the organizations together: the symbol to which all personnel comfortably and frequently point – with the assurance that at least about this matter everyone can agree.“* (Strauss et al. 1963: 154). Indem sich die Organisationen nicht mehr mit widersprüchlichen Zielsetzungen gegenüberstehen sondern vielmehr an der Erreichung eines gemeinsamen Zieles – der erfolgreichen Durchführung eines Wirtschaftspartnerschaftsprojekts – arbeiten, lassen sich Handlungsentwürfe

legitimieren und wechselseitig akzeptieren. Der institutionelle Rahmen der Wirtschaftspartnerschaften erlaubt die Integration der organisationspezifischen Zielsetzungen in einen gemeinsamen „*Basic compact*“ (Strauss et. al 1963: 154) und hebt damit die Dichotomie zwischen Wirtschaftlichkeit und Gemeinnützigkeit auf.

### 5.3.6 Inklusion externer Berater

Ein letztes wesentliches Merkmal erfolgreicher Kooperation ist schließlich in der Einbindung externer Berater zu sehen. Durch die Inklusion organisationsfremder Akteure mit spezifischem Fachwissen vereinfacht sich der interorganisationale Verständigungsprozess zwischen Öffentlich und Privat und wird die Aushandlung gleichsam erleichtert und professionalisiert. Berater übernehmen dabei für den Unternehmer die Rolle des Grenzgängers und agieren als Medium zwischen den sozialen Welten.

In nahezu allen untersuchten Fällen waren externe Berater beteiligt und – in unterschiedlicher Intensität – in die Anbahnung und Aushandlung der Wirtschaftspartnerschaften eingebunden. Dabei waren diese externen Experten aber nicht nur mit technischen Detailaufgaben – wie etwa dem Verfassen des Förderantrags – betraut, sondern maßgeblich an der Gesamtkonzeption der Projekte und der Kommunikation mit dem öffentlichen Akteur beteiligt. Damit strukturierten sie den gesamten Anbahnungs- und Aushandlungsprozess – zumeist aus dem Hintergrund – maßgeblich mit und erleichterten oder ermöglichten so die erfolgreiche Kooperation. Die in den Interviews genannten Aufgaben der Berater lassen sich grob den Bereichen Identifikation der Förderung<sup>54</sup> („*Hilfe im Förderdschungel*“), technisch-inhaltliche Abwicklung der Förderung (formale Beantragung, Schreiben des Antrags, Zusammenstellung aller notwendigen Unterlagen) und Kommunikation mit der Förderstelle zuordnen.

Im Rahmen dieser Tätigkeiten erbringen Berater jene Leistungen, die einer erfolgreichen Kooperation zwischen den Akteuren zu Grunde liegen und weiter oben beschrieben wurden. Vordergründig besteht ihre Aufgabe dabei insbesondere in einem Wissenstransfer in Hinblick auf die Einbringung all jener Bestimmungen,

---

<sup>54</sup> Auffallend oft agierten Berater als die eigentlichen Initiatoren von Wirtschaftspartnerschafts-Projekten: In der Hälfte aller Fälle waren sie es, die die Unternehmen auf das Instrument aufmerksam machten und die Idee zur Teilnahme in die privatwirtschaftlichen Organisationen einbrachten.

deren Erfüllung für den erfolgreichen Erhalt der Förderung notwendig ist. Durch den Berater soll gewährleistet werden, dass die Einhaltung formaler Kriterien (vgl. 5.3.1) gewährleistet ist und das geplante Projekt mit allen Förderanforderungen übereinstimmt<sup>55</sup>. Der Berater bringt dabei aber nicht nur technisches Wissen – über Richtlinien, Formalitäten, Zeitrahmen, Durchführungsmodalitäten – in die privatwirtschaftliche Organisation ein, sondern als Grenzgänger und Kenner beider Welten gleichsam die Konzepte, Methoden und Begrifflichkeiten des öffentlichen Akteurs. Durch diese Inklusion des Öffentlichen in das unternehmerische Feld wird nicht nur eine neue Sprache (vgl. Kap. 5.3.3), sondern mit ihr auch eine neue Perspektive (vgl. Kap. 5.3.4) zwischen den Organisationen transferiert. Indem der Berater im Unternehmen als Experten der Wirtschaftspartnerschafts-Instruments und seines institutionellen Rahmens agieren, beleuchten sie die geplante Vorhaben permanent aus der öffentlichen Perspektive und ermöglicht eine – ihrer Bewertung und Erfahrung nach – optimierte Voranpassung (vgl. Kap. 5.3.2).

Besonders großer Einfluss auf die Ausgestaltung der Projekte kommt Beratern dabei im Rahmen extrinsischer Projekte zu. Während sie bei intrinsischen Projekten – in den untersuchten Fällen – seltener und hauptsächlich in ihrer Wissenstransferfunktion involviert waren, traten sie in extrinsischen Projekten verstärkt und auf übernahmen Arbeiten, die weit über die technische Förderexpertise hinausreichten. Auf Basis ihres Richtlinienwissens und ihrer Kenntnis über die notwendigen Rahmenbedingungen wurden Projekte von Grund auf konzipiert und innerhalb des möglichen fördertechnischen Rahmens gemeinsam mit den Unternehmensakteuren entwickelt. Im Gegensatz zu intrinsischen Projekten wird die Förderung nicht für das Projekt, sondern das Projekt für die Förderung verwendet<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Zur Prüfung der Förderanforderungen und Durchführung betriebswirtschaftlicher Analysen wird aber – im aktuellen Evaluationsbericht – auch dem öffentlichen Akteur zur Einbindung externer Berater geraten: „*Ein Minimum an privatwirtschaftlichen Analysen ist demnach auch für die Einschätzung der entwicklungspolitischen Effekte der Wirtschaftspartnerschaft unerlässlich (...). Nach Auffassung des Evaluierungsteams können diese Analysen in der benötigten Eindringtiefe von einem professionellen Management-Beratungsunternehmen innerhalb von 2-3 Tagen erstellt werden, zum Beispiel innerhalb eines Rahmenvertrags.*“ (Bürkle / Palenberg 2009: 79).

<sup>56</sup> Dabei steht es mit dem Berater wie mit dem intrinsischen Projekt selbst: Die Förderung stellt Voraussetzung und Existenzgrundlage dar. Wird die finanzielle Zuwendung des öffentlichen Akteurs nicht erhalten, entsteht kein Projekt und damit keine Einkommensquelle für den Berater. In diesem Sinne verfolgen Berater – wenn auch als Interessensvertreter ihrer Klienten agierend – immer auch Eigeninteressen, da ihre finanzielle Existenz und ihre Karriere an das Gelingen des Projekts gebunden ist (vgl. Clarke 1991: 119ff).

Aus der Sicht der Negotiated Order Theory kommt – unabhängig vom Projekttyp – der Rolle des Beraters wesentliche Bedeutung bei der Gestaltung von intra- und interorganisationalen Aushandlungsprozessen zu (vgl. Aldrich / Herker 1977; Strauss 1978; Clarke 1991; Manning 2004). Als sogenannte „*Bridging Agents*“ agieren sie zwischen verschiedenen sozialen Welten und kanalisieren ideologische Differenzen (vgl. Strauss 1978: 123). Durch ihren Zugang zu beiden sozialen Welten – der privatwirtschaftlichen und der öffentlichen – verfügen sie über einen besseren Informationsfluss und damit über einen Wissensvorsprung gegenüber Mitgliedern separat operierender Organisationen (vgl. Manning 2004: 5). Diesen nutzen sie, um zwischen divergenten Kompetenzfeldern zu agieren und deren Akteure miteinander in Verbindung zu setzen. In diesem Sinne sind sie als „*Boundary Spanners*“ zu sehen: Sie überbrücken Gräben zwischen den Welten und werden im Rahmen interorganisationaler Beziehungen als Gatekeeper und Katalysatoren von Informationen, gleichzeitig aber auch als legitime Verhandlungspartner und Interessensvertreter verstanden (vgl. Aldrich / Herker 1977: 220ff). Als solche übersetzen sie die betriebswirtschaftliche in die entwicklungspolitische Sprache und umgekehrt, stimmen den situativen Kontext auf den strukturellen ab und harmonisieren so die unterschiedlichen Interessenslagen. Damit übersetzen sie Handlungsbedingen in konkrete Handlungsoptionen: „*Durch kompetente Interpretation gegenseitiger Anforderungen schaffen sie Handlungsspielräume für eine Kooperation.*“ (Manning 2004: 21) In ihrer Funktion als Bridging Agents schaffen Berater zwar Raum für Zusammenarbeit, müssen dafür aber inter- und intrapersonelle Konflikte austragen, da sie verschiedene Interessen vertreten und oft in sich widersprechende Verpflichtungsbeziehungen eingebunden sind (vgl. O’Toole / O’Toole 1981: 34). In diesem Sinne tragen Berater im Rahmen der Aushandlung von Wirtschaftspartnerschaften die interorganisationalen Konflikte der beteiligten Akteure in sich selbst aus und überprüfen Handlungsoptionen auf ihre allseitige Durchsetzbarkeit (vgl. Manning 2004: 21).

Damit tragen Berater wesentlich zur Anbahnung und Aushandlung von Wirtschaftspartnerschafts-Projekten bei und strukturieren diese grundlegend mit. Sie dienen dabei nicht nur der Lösung eines technisch-inhaltlichen Problems, sondern agieren gleichsam als Mediatoren zwischen wirtschaftlicher und öffentlicher Welt und als Übersetzer ihrer Sprachen. Eine besondere Form spezialisierter Beratung stellt dabei jene durch NRO – nicht profitorientierten, regierungsfernen Vereinen – der Entwicklungszusammenarbeit dar.

### *Exkurs: NRO in Public Private Partnerships*

Obwohl in Agenden der Entwicklungszusammenarbeit traditionellerweise zentraler Akteur, haben sich Europäische NRO bisher kaum in Public Private Partnerships eingebracht und es nur in wenigen Ausnahmefällen als Betätigungsfeld ihrer Arbeit genutzt.

Auch im Rahmen der Wirtschaftspartnerschaften ist die Teilnahme von NRO die Ausnahme. In einem der untersuchten Fälle war eine österreichische NRO aktiv als Partner in das Projekt eingebunden und von Beginn an der Konzeption, Aushandlung und Durchführung der Wirtschaftspartnerschaft beteiligt.

Ähnlich dem Berater agiert die NRO als Bindeglied zwischen der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Welt und als Experte mit spezifischem Fachwissen. Als solcher bringt sie vor allem Know-How über Methoden, Konzepte und Begrifflichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit in die Unternehmen ein und deckt damit die entwicklungspolitischen Defizite privatwirtschaftlichen Organisationen ab:

*„Wir können Aspekte hineinbringen, die der Wirtschaftstreibende nicht gleich mitdenkt oder für die er auch gar nicht über die notwendigen Kapazitäten verfügt.“* (NRO-Vertreterin: 3)

Im Gegensatz zum traditionellen Berater aber ist die NRO-Arbeit auf die Stärkung der entwicklungspolitisch relevanten Komponenten der Projekte fokussiert und zielt auf die Optimierung des sozialen Nutzens in den Zielregionen. Damit kann einer wesentlichen Kritik an Public Private Partnership-Projekten – ihrer fehlenden entwicklungspolitischen Relevanz durch Zielgruppenferne – begegnet werden, denn:

*„Das macht schon einen sehr großen Unterschied, ob man in einem Land vertreten ist und dort Strukturen hat oder ob man diesen entwicklungspolitischen Gedanken nur von Wien aus mitträgt.“* (NRO-Vertreterin: 3)

Im untersuchten Fall konnte die NRO durch ihre langjährige Erfahrung in der Projektregion, ihre umfassende Kenntnis der lokalen Strukturen und ihre engen Kontakte zu Bevölkerung und Organisationen der Zivilgesellschaft<sup>57</sup> die

---

<sup>57</sup> Die Wichtigkeit des Zielgruppen-Zugangs wird von der ADA auch für wirtschaftsnahe Vorhaben anerkannt: „Aufgrund ihres direkten Zugangs zu den Zielgruppen ist die Rolle von NRO von großer Bedeutung.“(ADA 2009: 10)

entwicklungspolitische Relevanz des Vorhabens sichern und dessen positive sozio-ökonomische Wirkungskraft erhöhen.

Neben der Inklusion fachlichen Wissens – sowohl bezüglich der Fördermodalitäten als auch der entwicklungspolitischen Komponenten – tragen NRO damit auch dazu bei, dass geplante Projekte mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit kompatibel sind und zu deren Erreichung beitragen. Damit stehen NRO im Gegensatz zu traditionellen Beratern tendenziell auf der Seite des öffentlichen Akteurs und vertreten dessen Ziele und Anforderungen. In ihrer Watchdog-Funktion (Warning 2010: 3) erhöhen sie zwar den Druck auf das Unternehmen, können aber im Gegenzug dazu als Legitimation für das Vorhaben – und dessen entwicklungspolitischen Nutzen – dienen<sup>58</sup>.

In diesem Sinne tragen NRO zum Gelingen der Kooperation zwischen dem privatwirtschaftlichen und dem öffentlichen Akteur bei, indem sie auf der einen Seite dem Unternehmer als fachlich versiertem Berater – durch den entwicklungspolitisches Know-How, fachliche Termini und Wissen über Fördermodalitäten eingebracht wird – dienen, auf der anderen Seite indem sie den öffentlichen Akteur in der seiner primären Aufgabe – der Generierung entwicklungspolitisch relevanten Nutzens – unterstützen. Von beiden gemeinsam schließlich kann die Beteiligung NRO und deren finale Zustimmung zum Projekt als Legitimation für das Vorhaben in der Kommunikation nach außen verwendet werden. Für NRO wiederum ergibt sich durch ihre Einbindung die Möglichkeit, ihren entwicklungspolitischen Auftrag in einem neuen, einem wirtschaftsnahen Feld zu erfüllen und dabei gleichzeitig – pragmatisch als professioneller Dienstleister agierend – in Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel neue Wege der Mittelgenerierung einzuschlagen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die NRO-Beteiligung bei zukünftigen Public Private Partnership-Projekten gestalten und ob sich der zivilgesellschaftliche Sektor verstärkt in die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren einbringen wird.

---

<sup>58</sup> Die „Feigenblatt-Funktion“ (NRO-Vertreterin: 7) im Speziellen und die Rolle von NRO in Public Private Partnerships im Allgemeinen werden in der NRO-Szene kontrovers diskutiert, viele österreichische Organisationen haben sich ob der Neuheit des Instruments noch nicht eindeutig positioniert. Ähnliches gilt für Deutschland, dessen NRO-Szene Eberlein eine „geteilte Meinung“ konstatiert: Während die einen in Public Private Partnerships eine Möglichkeit sehen, die eigenen Interessen gegenüber privaten Unternehmen zu vertreten, sehen die anderen eine prinzipielle Unvereinbarkeit von privaten und öffentlichen Aufgaben und lehnen Kooperationen vehement ab (vgl. Eberlein 2005: 148).

#### 5.4 Wirtschaftspartnerschaften als Negotiated Order

Wie sich aus dem empirischen Material erschließen lässt, ist die Anbahnung und Aushandlung von Wirtschaftspartnerschafts-Projekten durch hohe Ambiguität und niedrige Standardisierung gekennzeichnet. Die handelnden Akteure sehen sich dabei mit teils widersprüchlichen Handlungsanforderungen, interpretationsfähigen Formalvorgaben und der Abstinenz strikter, bindender Regeln konfrontiert. Es sind dies exakt jene Bedingungen, die Handlungsspielräume erschaffen und in Folge Aushandlungen möglich und notwendig machen (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 328ff).

Hier knüpft die Negotiated Order Theory an: Indem sie zur Analyse von organisationaler Ordnung auf die Interaktion zwischen Akteuren fokussiert, lässt sich durch sie das Zustandekommen einer Wirtschaftspartnerschaft als Produkt spezifischer kontextuell-eingebetteter Interaktionsprozesse und Aushandlungen begreifen und erklären.

Dabei treffen die zwei Akteure – das privatwirtschaftliche Unternehmen auf der einen und der öffentliche Akteur auf der anderen Seite – in einer gemeinsamen Arena aufeinander. Diese dient als Ort der Aushandlung und damit als Bühne für die Begründung der Kooperation und die Austragung von Konflikten (vgl. Hall 1987: 8; Clarke 1991: 133). Eingebettet ist die Arena – und damit die Aushandlung – in einen strukturellen, einen situativen und einen organisationalen Kontext (vgl. Strauss 1978: 98ff; Hall / Spencer Hall 1982: 330ff). Der strukturelle Kontext ist durch die Norm- und Wertvorstellungen der privatwirtschaftlichen auf der einen, und der öffentlichen Welt auf der anderen Seite geprägt und daher durch das Spannungsfeld zwischen Gewinn- und Gemeinwohlorientierung bestimmt (vgl. Eichhorn 1995: 174). Dieses Spannungsfeld wirkt auch auf den situativen Kontext, der die unmittelbaren Handlungsbedingungen eines konkreten Projektes darstellt (vgl. Strauss 1978a: 99f) und – je nach Ausgangslage und den praktischen Interessen und Handlungsmotivationen der teilnehmenden Akteure – projektspezifisch variiert (vgl. Gray 1989: 261ff). Als Bindeglied zwischen den beiden Kontexten agiert schließlich der organisationale Kontext. Er ist durch die formalen Bestimmungen, Richtlinien, Verträge und das administrative Antragsverfahren des öffentlichen Akteurs repräsentiert und stellt die intermediären Handlungsbedingungen dar (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 330ff).

Obwohl der organisationale Kontext mit seinen Richtlinien, Eignungskriterien, Auswahlprozessen und Antragsverfahren eine Reihe formaler Regeln zur Ausformung und Gestaltung der Kooperation anbietet, werden diese lediglich als Handlungsskizzen wahrgenommen und reichen als solche als Ressourcen der Stressbewältigung nicht aus (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 328ff). Daher etablieren die Akteure zusätzlich Praktiken, die es ihnen erlauben, ihre unterschiedlichen Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren und „*to get things done*“ (vgl. Manning 2004: 3).

Die im Rahmen der gegenständlichen empirischen Untersuchung identifizierten Praktiken – Praktik der Einhaltung formaler Kriterien, Praktik der Voranpassung, Praktik der Verwendung einer gemeinsamen Sprache, Praktik der Perspektivenübernahme, Praktik der gegenseitigen Akzeptanz und Praktik der Einbindung von externen Beratern – sind in diesem Sinne als spezifische Strategien zu sehen, mittels derer die Akteure ihre jeweiligen Organisationsprämissen in den konkreten Projekten durchzusetzen versuchen, den situativen Kontext mit dem strukturellen Kontext harmonisieren und damit zu einer gemeinsamen und kollektiv akzeptierten Lösung gelangen (vgl. Hall / Spencer-Hall 1982: 328ff).

Diese sechs spezifischen Strategien erleichtern die Zusammenarbeit und können als Bausteine erfolgreicher Kooperation zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren verstanden werden.

Durch die Praktik der Einhaltung formaler Kriterien können die die Akteure ein gemeinsames Interaktionsfeld abgrenzen und ihre Zusammenarbeit nach innen und außen legitimieren. Während der privatwirtschaftliche Akteur durch diese Strategie nicht nur Zugang zur Arena gewinnt sondern darüber hinaus sein Wissen über die Formalregeln zur Erweiterung seiner Handlungsspielräume nutzen kann, ermöglicht sich für den öffentlichen Akteur durch Rekurs auf diese Regeln die Legimitation seiner Autorität (vgl. Maines 1982: 269).

Die Praktik der Voranpassung dient als „*Prenegotiation*“ einer zeitlich vorgelagerten informellen Machbarkeitsprüfung durch die handelnden Akteure und ermöglicht diesen bereits vor Betreten der Arena, ihre Interessen auf den institutionellen Rahmen abzustimmen (vgl. Gray 1989: 56f).

Der Verwendung einer gemeinsamen Sprache kommt als zentraler Praktik kommunikativer Interaktion besondere und dreifache Bedeutung zu: Sie ermöglicht wechselseitiges Verständnis zwischen den Akteuren, demonstriert deren Handlungskompetenz in der sozialen Welt ihres Gegenübers und unterstützt durch Neuformulierung die Durchsetzung eigener Organisationsziele und deren Integration in den strukturellen Kontext.

Ebenfalls der Anpassung an den strukturellen Kontext dient die Praktik der Perspektivenübernahme, durch die die Akteure die geplanten Vorhaben prozesshaft und wechselseitig sowohl von ihrer eigenen als auch der fremdweltlichen Perspektive betrachten, deren Durchsetzbarkeit aus beiden Blickwinkeln abwägen, entsprechend modifizieren und damit die gegenseitige Verständigung erleichtern (vgl. Clarke 1991: 132).

Ebenfalls als Praktik – wenn auch gleichzeitig als Resultat erfolgreicher Kooperationen interpretierbar – ist die gegenseitige Akzeptanz zwischen den Akteuren zu verstehen. Durch ein verändertes Rollenbild und die Existenz eines gemeinsamen Ziels werden wechselseitige negative Zuschreibungen und Rollenklischees aufgelöst und der tradierte Graben zwischen Privat und Öffentlich durch gegenseitige Anerkennung von Kompetenzen überbrückt.

Schließlich dient die Praktik der Einbindung externer Berater der Professionalisierung und Vereinfachung interorganisationaler Verständigungsprozesse: Indem diese Berater als Grenzgänger zwischen den Welten – als Bridging Agents – agieren, übernehmen sie Aufgaben, Konflikte und Praktiken der privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteure und tragen somit wesentlich zum Gelingen der Zusammenarbeit bei (vgl. Aldrich / Herker 1977; Strauss 1978; Clarke 1991; Manning 2004).

Das Ergebnis einer durch derartige Praktiken strukturierten Aushandlung zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren ist dabei eine jeweils kontextspezifische und damit einzigartige interorganisationale Ordnung. Diese Ordnung – in Form eines konkreten Wirtschaftspartnerschafts-Projekts – ist zeitlich begrenzt, von beiden Akteuren akzeptiert und in deren strukturellen Kontext integrierbar. Dabei unterscheidet sich jede Wirtschaftspartnerschaft von der anderen:

Als Resultat kontextbezogener Aktivitäten und Praktiken ist jedes ausgehandelte Projekt einmalig, stellt jedes fertig ausgehandelte Vorhaben eine unikale interorganisationale Ordnung – eine Negotiated Order – dar<sup>59</sup>.

Damit können Wirtschaftspartnerschaften mit Hilfe der Negotiated Order Theory in ihrem Entstehungsprozess beschrieben und als Resultat interaktionaler Aushandlungsprozesse zwischen Organisationen verstanden werden. Durch Negotiations und unter Anwendung formeller und informeller Praktiken wird zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren – trotz unterschiedlicher struktureller Rahmenbedingungen und Teilnahmemotivationen – eine zeitlich begrenzte, kollektiv anerkannte soziale Ordnung erstellt. Diese Ordnung ist weder ahistorisch noch unabhängig von den agierenden Organisationsmitgliedern zu verstehen, sondern das Produkt zielgerichteten, aktiven und aufeinander bezogenen Handelns.

---

<sup>59</sup> Die Einzigartigkeit und Kontextbezogenheit von Public Private Partnership Projekten zeigt sich auch in anderen empirischen Befunden. So konstatiert Manning (Manning 2004) in seiner Untersuchung deutscher Vorhaben: „Jede PPP nimmt einen kontextspezifischen Charakter an“ (Manning 2004: 22). Zum gleichen Ergebnis gelangt im österreichischen Kontext die erste Evaluationsstudie über das Programm der Wirtschaftspartnerschaften: „Jede WiPa (Wirtschaftspartnerschaft; Anm.) ist einzigartig. Das Projektportfolio des WiPa-Programms ist, obwohl (...) derzeit noch überschaubar, dennoch äußerst komplex. Kaum eine WiPa gleicht der anderen, auf den ersten Blick scheint die einzige Gemeinsamkeit eine Kooperation mit dem Privatsektor zu sein.“ (Bürkle / Palenberg 2009: 12)

## 6. Reflexion

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde eine soziologische Annäherung an das junge interorganisationale Phänomen der Public Private Partnerships vorgenommen und deren Zustandekommen als Resultat von Aushandlungsprozessen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren analysiert.

Dazu wurde zu Beginn auf das Konzept der Public Private Partnerships eingegangen und dieses in seinen grundlegenden Eigenschaften als neues Instrument der Entwicklungszusammenarbeit beschrieben. Danach wurden drei ausgewählte organisationssoziologische Theorien vorgestellt, auf deren Brauchbarkeit zur Analyse von öffentlich-privaten Partnerschaften hin diskutiert und in Folge die Negotiated Order Theory als analytisch tragfähigster Ansatz zur Beschreibung des Untersuchungsgegenstandes ausgewählt. Unter Berücksichtigung der methodologischen Prämissen des interpretativen Paradigmas wurden schließlich zehn qualitative Interviews im empirischen Feld der Wirtschaftspartnerschaften geführt und mittels Themenanalyse ausgewertet.

Die drei grundlegenden Forschungsfragen – erstens nach Handlungsmotivationen der teilnehmenden Akteure, zweites nach Interessenskollision und Konfliktfeldern und drittens nach Strategien zur Erlangung beidseitig akzeptierter Lösungen und erfolgreicher Zusammenarbeit – konnten sowohl empirisch beantwortet als auch theoretisch erklärt werden. Während sich die Ergebnisse in Hinblick auf Handlungsmotivationen und Konfliktfelder mit den Resultaten vergangener Studien deckten und damit bereits in der Literatur beschriebene Aussagen bestätigten, konnte die dritte – und zentrale – Forschungsfrage mit der Identifikation sechs spezifischer Praktiken beantwortet und mittels Negotiated Order Theory theoretisch erläutert werden.

Diese Praktiken – Praktik der Einhaltung formaler Kriterien, Praktik der Voranpassung, Praktik der Verwendung einer gemeinsamen Sprache, Praktik der Perspektivenübernahme, Praktik der gegenseitigen Akzeptanz und Praktik der Einbindung von externen Beratern – können als Bausteine einer erfolgreichen Anbahnung von Public Private Partnerships verstanden werden, die vor und während der Aushandlung von Projekten zur Konfliktminderung zwischen den Akteuren beitragen und im Sinne der Negotiated Order Theory der Bildung einer zeitlich befristeten und beidseitig anerkannten interorganisationalen Ordnung dienen.

Auch wenn große Teil der Aushandlungsarbeit von den Organisationen selbst übernommen, geplante Vorhaben bereits frühzeitig intern auf allseitige Durchsetzbarkeit geprüft und damit nicht „rohe“ sondern bereits „geschliffene“ Interessen und Ziele von den Akteuren in die Arena getragen werden, sind interorganisationale Aushandlungen für die Ausgestaltung und den Erfolg von Public Private Partnerships von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund erweist sich die Negotiated Order Theory auch als passende theoretische Perspektive, um dem Phänomen soziologisch zu begegnen. Solange sich Public Private Partnership-Programme in der Aufbauphase befinden und damit durch niedrige Standardsierung, Ambiguität und breite Interpretationsspielräume gekennzeichnet sind, lohnt sich die Fokussierung auf die interaktionalen Aspekte des Phänomens. So wäre hier etwa noch interessant, den Prozess der Zusammenarbeit verstärkt in Hinblick auf Konflikte, Informationsasymmetrien und Machtungleichheiten zu untersuchen und damit einer agenturtheoretischen Analyse zu unterziehen. Durch eine solche könnten nicht nur Reaktionsstrategien der Akteure auf das Agenturproblem identifiziert werden, sondern diese auch mit den Ergebnissen der gegenständlichen Arbeit in Verbindung gebracht und auf eventuelle Zusammenhänge und Kausalitäten hin überprüft werden.

Mit steigender Standardisierung von Public Private Partnership-Programmen und fortschreitender Institutionalisierung ihrer Praktiken und Regelwerke sollte die Perspektive aber weg von den Interaktionen und hin zu anderen Aspekten des Themas verschoben werden. Interessant wäre in diesem Zusammenhang etwa eine neoinstitutionalistische Analyse der Beweggründe zur Teilnahme an Public Private Partnerships und eine systematische Prüfung ihrer zentralen Aussage: Ob Unternehmen sich in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen – also auch in der Entwicklungszusammenarbeit – tatsächlich nicht aus wirtschaftlichen Gründen, sondern aufgrund gesellschaftlichen Drucks und der Erwartungen der Umwelt engagieren, könnte mittels quantitativer Methodik erhoben und beantwortet werden.

Von besonders hoher Relevanz und Dringlichkeit erscheint – in Anbetracht der immer noch vorherrschenden Unklarheit hinsichtlich der Wirksamkeit von Public Private Partnerships – aber eine systematische, umfassende, triangulative Evaluation der langfristigen sozio-ökonomischen Effekte und Auswirkungen der bisherigen Vorhaben.

Erst eine solche Studie könnte die emotionsgeladene Debatte um Public Private Partnerships versachlichen, Befürwortern und Kritikern eine rationale Argumentationsbasis verschaffen und ermöglichen, was das von ihnen erschöpfend diskutierte und debattierte Instrument seit Jahren tut: Gräben überwinden und Zusammenarbeit trotz ideologischer Differenzen Wirklichkeit werden lassen.

Diese Zusammenarbeit ist es, die zur Lösung der Problemlagen dieser Welt erreicht und auf allen Ebenen exerziert werden muss. Erst wenn sich öffentliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in gleichem Maße ihrer sozialen Verantwortung bewusst werden und ihr Handeln danach ausrichten, kann Veränderung bewirkt und positiver Wandel gestaltet werden. Eine solche globale Zusammenarbeit wäre Basis für eine solide Entwicklung und treibende Kraft *to get things done*.



## Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen: Kommunikative Sozialforschung. Fink: München 1976

Abraham, Martin / Büschges, Günter: Einführung in die Organisationssoziologie. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2009

Aldrich, Howard E. / Herker, Diane: Boundary Spanning Roles and Organization Structure. Academy of Management Review, Jg. 2, Heft 2 / 1977, S. 217 - 230

Altenburg, Tilman / De Carlo, Lucia / Demtschück, Elke / Hamm, Brigitte: Strategische Allianzen und Corporate Social Responsibility. Instrumente für die entwicklungspolitische Kooperation mit der Wirtschaft. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE: Bonn 2004

Altenburg, Tilman / Chahoud, Tatjana: Public Private Partnerships in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Synthesebericht. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik DIE: Bonn 2002

Betz, Joachim: Die Finanzierung der Entwicklung. In: Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Leske + Budrich: Opladen 2001, S. 7 - 24

Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Leske + Budrich: Opladen 2001

Bräunig Dietmar / Greiling, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II. Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung, Band 2. BWV Verlag: Berlin 2007

Budäus, Dietrich / Grüning, Gernod: Public Private Partnership: Notwendigkeit und Ansatz einer begrifflichen Strukturierung. Verwaltung und Management, o. Jg., Heft 2 / 1996, S. 278-282

Budäus, Dietrich / Eichhorn, Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Nomos Verlag: Baden-Baden 1997

Budäus, Dietrich (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft: Baden-Baden 2006

Budäus, Dietrich / Grüb, Birgit: Anhaltspunkte und Hypothesenbildung für eine Theorie der Public Private Partnership. In: Bräunig, Dietmar / Greiling, Dorothea (Hrsg): Stand und Perspektiven der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II. Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Eichhorn anlässlich seiner Emeritierung, Band 2. BWV Verlag: Berlin 2007, S.421 – 431

Bürkle, Erika / Palenberg, Markus: Evaluierung der Instrumente „Entwicklungspartnerschaften und Unternehmenspartnerschaften“ der Austrian Development Agency. Endbericht. Global Public Policy Institute: Berlin 2009

Charmaz, Kathy: Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis. Sage: California 2006

Clarke, Adele E.: Social Worlds / Arenas Theory as Organizational Theory. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Aldine de Gruyter: New York 1991, S. 119-158

Denzin, Norman (Hrsg.): Studies in Symbolic Interaction. Band 1. JAI Press: Greenwich 1978

Dierkes, Meinolf / Berthoin, Antal / Child, John / Nonaka, Ikujiro (Hrsg.): Organizational Learning and Knowledge. Oxford University Press: New York 2001

DiMaggio, Paul J. / Powell Walter W.: The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, Jg.48, Heft 2 / 1983, S. 147 - 160

Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Rowohlt: Hamburg 2006

Eberlein, Christine: Wie sind Rentabilität und Entwicklung zu vereinen? Öffentlich-private Partnerschaften aus der Sicht einer Nichtregierungsorganisation. In:

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band 24, Nr. 2. The Graduate Institute: Genf 2005, S. 145 - 164

Eichhorn, Peter: Public Private Partnership: Praxis, Probleme, Perspektiven. In: Neumann, Lothar, Schulz-Nieswandt, Frank. (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer. Schriften zum Genossenschaftswesen und zur Öffentlichen Wirtschaft, Band 34. Duncker und Humboldt: Berlin 1995, S. 173-184

Eisenhardt, Kathleen M.: Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review, Jg. 14, Heft 1 / 1989, S. 57 – 74

Engels, Benno: Der Beitrag internationaler Direktinvestitionen zur Entwicklungsfinanzierung. In: Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Leske + Budrich: Opladen 2001, S. 111 - 126

Franken-Wendelstorf, Regina: Entwicklungspartnerschaften – Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Dissertation am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften an der Freien Universität Berlin. Berlin 2007

Freidson, Eliot (Hrsg.): The Hospital in Modern Society. Free Press: New York 1963

Friedeburg, Ludwig / Habermas, Jürgen (Hrsg.): Adorno-Konferenz 1983. Suhrkamp: Frankfurt a.M. 1983

Froschauer, Ulrike / Lueger, Manfred: Das qualitative Interview. WUV-Universitätsverlag: Wien 2003

Geertz, Clifford: Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme. Suhrkamp: Frankfurt a.M. 1991

Glaser, Barney G. / Strauss, Anselm L.: Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung. Huber: Bern 1998

Gottschalk, Wolf: Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft. In: Budäus, Dietrich / Eichhorn,

Peter (Hrsg.): Public Private Partnership: Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Nomos Verlag: Baden-Baden 1997, S. 153-166

Gray, Barbara: Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems. Jossey-Bass: San Francisco 1989

Grüb, Birgit: Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership. BWV: Berlin 2007

Habisch, Andre / Schmidpeter, Rene / Neureiter, Martin (Hrsg.): Handbuch Corporate Citizenship. Springer: Berlin, Heidelberg 2008

Hall, Peter: Interactionism and the Study of Social Organization. The Sociological Quarterly, Jg. 28, Heft 1 / 1987, S. 1-22

Hall, P.M. / Spencer-Hall, D.A.: The Social Conditions of the Negotiated Order. Urban Life, Jg. 11, Heft 3 / 1982, S. 328-349

Hannan, Michael / Freeman John: Where Do Organizations Come From? Sociological Forum, o. Jg., Heft 1 / 1986, S. 50 - 72

Hasse, Raimund / Krücken, Georg: Neo-Institutionalismus. Transcript Verlag: Bielefeld 1999

Hiß, Stefanie: Warum übernehmen Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung? Ein soziologischer Erklärungsversuch. Campus Verlag: Frankfurt am Main 2006

Kirsch, Daniela: Public Private Partnership: Eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung. Schriften zur Immobilienökonomie: Köln 1996

Körting, Claus: Public Private Partnerships III. In: Habisch, Andre / Schmidpeter, Rene / Neureiter, Martin (Hrsg.): Handbuch Corporate Citizenship. Springer: Berlin, Heidelberg 2008, S. 291 – 298

Lamnek, Siegfried: Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch. Beltz: Weinheim 2010

LaPalombara, Joseph: Power and Politics in Organizations: Public and Private Sector Comparisons. In: Dierkes, Meinolf / Berthoin, Antal / Child, John / Nonaka,

Ikujiro (Hrsg.): Organizational Learning and Knowledge. Oxford University Press: New York 2001, S. 557-581

Lapeyre, Frédéric: Akkumulationslogik versus Entwicklungslogik : Die Bedeutung der neuen öffentlich-privaten Partnerschaften. In: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band 24, Nr. 2. The Graduate Institute: Genf 2005, S. 25 – 44

Lenzen, Marcus: Die Rolle der NGOs in der Entwicklungszusammenarbeit. Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, o. Jg., Heft. 17 / 2001

Lueger, Manfred: Interpretative Sozialforschung. Die Methoden. WUV-Universitätsverlag: Wien 2010

Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Aldine de Gruyter: New York 1991

Manning, Stephan: Public Private Partnership als Aushandlungsprozess: Befunde und Implikationen für die Entwicklungspolitik. Diskussionspapier des Fachgebiets des Vorderen Orients an der Freien Universität Berlin: Berlin 2003

Manning, Stephan: Public Private Partnership als "Negotiated Order" – Aushandlungsprozesse zwischen öffentlicher und privater Welt in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Berliner Journal für Soziologie, Jg. 14, Heft 1 / 2004, S. 95-112

Martens, Jens: Die UN-Konferenz über Finanzierung für Entwicklung 2002. Vorbereitungsprozess, Themen und Konfliktlinien. In: Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung. Leske + Budrich: Opladen 2001, S. 25 – 38

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Beltz: Weinheim 2003

Mead, George Herbert: Geist, Identität und Gesellschaft. Suhrkamp: Frankfurt am Main: 1934

Meyer, John / Rowan, Brian: Institutionalized Organizations: Formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, Jg. 83, Heft 2 / 1977, S. 340 - 363

Neumann, Lothar / Schulz-Nieswandt, Frank. (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer. *Schriften zum Genossenschaftswesen und zur Öffentlichen Wirtschaft*, Band 34. Duncker und Humboldt: Berlin 1995

Nielinger, Olaf: Partnerschaften für Entwicklung. In: Betz, Joachim / Brüne, Stefan (Hrsg.): *Neues Jahrbuch Dritte Welt. Entwicklungsfinanzierung*. Leske + Budrich: Opladen 2001, S. 127 - 144

Nuscheler, Franz: *Entwicklungspolitik*. Bpb Schriftenreihe Band 488: Bonn 2005

Obrovsky, Michael / Küblböck, Karin: Einleitung. In: *Österreichische Entwicklungspolitik: Wirtschaft und Entwicklung. Berichte, Analysen, Informationen*. Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe ÖFSE. Südwind-Verlag: Wien 2004, S. 7 -8

Oliver, Christine: Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, Jg. 16, Heft 1 / 1991, S. 145 - 179

Oppen, Maria / Sack, Detlef / Wegener Alexander: Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. *Public Private Partnership im Feld sozialer Dienstleistungen*. Discussion Paper SP III 2003-11.7. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Berlin 2003

O'Toole, Richard / O'Toole, Anita: Negotiating Interorganizational Orders. *The Sociological Quarterly*, Jg. 22, Heft 1 / 1981, S. 29 – 41

Osbourne, David / Gabler, Ted: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Pub. Co.: Massachusetts 1992

Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE): *Österreichische Entwicklungspolitik: Wirtschaft und Entwicklung. Berichte, Analysen, Informationen*. Südwind-Verlag: Wien 2004

Oevermann, Ullrich: Zur Sache. Die Bedeutung von Adornos methodologischem Selbstverständnis für die Begründung einer materialen soziologischen Strukturanalyse. In: Friedeburg, Ludwig / Habermas, Jürgen (Hrsg.): Adorno-Konferenz 1983. Suhrkamp: Frankfurt a.M. 1983, S. 234 – 289

Pfeffer, Jeffrey / Salancik Gerald R.: The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. Harper and Row: New York 1978

Pfeffer, Jeffrey: Barriers to the advance of organizational science: Paradigm development as a dependent variable. Academy of Management Review, Jg. 18, Heft 4 / 1993, Vol.18, S. 599 - 620

Preisendörfer, Peter: Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005

SAPRIN (Structural Adjustment Participatory Review International Network): The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment. Zed Books: New York 2004

Schade, Jeanette: Zivilgesellschaft – eine vielschichtige Debatte. Institut für Entwicklung und Frieden der Gerhard-Mercator Universität Duisburg. Inef Report, o. Jg., Heft 59 / 2002: Duisburg 2002

Schedler, Kuno / Proeller, Isabella: New Public Management. Verlag Paul Haupt: Bern, Stuttgart, Wien 2003

Schreyögg, Georg: Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. Gabler Verlag: Wiesbaden 2003

Schroer, Norbert (Hrsg.): Interpretative Sozialforschung. Auf dem Weg zu einer hermeneutischen Wissenssoziologie. Westdeutscher Verlag: Opladen 1994

Schümperli Younossian, Caterine / Dommen, Edouard: Öffentlich Private Partnerschaften: Bedeutung und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik. Band 24, Nr. 2. The Graduate Institute: Genf 2005, S. 11 – 21.

Schütz, Alfred: Gesammelte Aufsätze, Band 1 - Das Problem der sozialen Wirklichkeit. Nijhoff: Den Haag 1971.

Schütz, Alfred / Luckmann, Thomas: Strukturen der Lebenswelt, Band 1. Suhrkamp: Frankfurt a.M. 1979

Schütze, Fritz: Zur Hervorlockung und Analyse von Erzählungen thematisch relevanter Geschichten im Rahmen soziologischer Feldforschung. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen: Kommunikative Sozialforschung. Fink: München 1976, S.159 – 260

Schütze, Fritz: Biographieforschung und narratives Interview. In: Neue Praxis, Jg. 13, Heft 3 / 1983, S. 283-293

Schütze, Fritz: Das narrative Interview in Interaktionsfeldstudien. Fernuniversität Hagen: Hagen 1987

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band 24, Nr. 2. The Graduate Institute: Genf 2005

Six, Clemens / Langthaler, Margarita / Obrovsky, Michael: Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. Working Paper 17. OEFSE: Wien 2007

Soeffner, Hans-Georg / Hitzler, Ronald: Hermeneutik als Handlung und Haltung. Über methodisch kontrolliertes Verstehen. In: Schroer, Norbert (Hrsg.): Interpretative Sozialforschung. Auf dem Weg zu einer hermeneutischen Wissenssoziologie. Westdeutscher Verlag: Opladen 1994, S. 28 - 54

Soeffner, Hans-Georg: „Trajectory“ as Intended Fragment: The Critique of Empirical Reason According to Anselm Strauss. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Aldine de Gruyter: New York 1991, S. 119-158

Spanger, Hans-Joachim / Wolff, Jonas: Armutsreduzierung durch Demokratisierung? PRSP: Chancen und Widersprüche einer neuen entwicklungspolitischen Strategie. HSFK-Report: Frankfurt 2003

Strauss, Anselm / Schatzman, Leonard / Ehrlich, Danuta / Bucher, Rue / Sabshin, Melvin: The Hospital and its Negotiated Order. In: Freidson, Eliot (Hrsg.): The Hospital in Modern Society. Free Press: New York 1963, S. 147-169

Strauss, Anselm: A Social World Perspective. In: Denzin, Norman (Hrsg.): Studies in Symbolic Interaction. Band 1. JAI Press: Greenwich 1978, S. 119-128

Strauss, Anselm: Negotiations: Varieties, Contexts, Processes and Social Order. Jossey-Bass: San Francisco 1978a

Strauss, Anselm: Interorganizational Negotiation. Urban Life, Jg. 11, Heft 3 / 1982, S. 350-367

Suczek, Barbara / Fagerhaugh, Shizuko: Aids and the outreach work. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Aldine de Gruyter: New York 1991, S. 159 – 174

Ulrich, Peter / Wettstein, Florian: Öffentlich-private Partnerschaften – ein tragfähiges Konzept

entwicklungspolitischer Mitverantwortung der Privatwirtschaft? In: Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik, Band 24, Nr. 2. The Graduate Institute: Genf 2005, S. 45 - 58

Walgenbach, Peter / Meyer, Renate: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Kohlhammer: Stuttgart 2008

Wiener, Carolyn L.: Arenas and careers. The complex interweaving of personal and organizational destiny. In: Maines, David R. (Hrsg.): Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss. Aldine de Gruyter: New York 1991, S. 175 – 188

Wirth, Carsten: Unternehmungsvernetzung. Externalisierung von Arbeit und industrielle Beziehungen. Hampp: München 1999

## Sonstige Quellen

Adam, Markus: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 41, Heft 10 / 2000, S.272 - 274

Altenburg, Tilman: Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft: Synergien und Zielkonflikte. In: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation. Venro: Bonn 2010, S. 5 – 12

Austrian Development Agency (ADA): Wirtschaftspartnerschaften. Richtlinie. Wien 2009a

Austrian Development Agency (ADA): Chancen in Emerging Markets. Wien 2009b

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Sektion VII – Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit: Dreijahresprogramm zur österreichischen Entwicklungspolitik 2008 – 2010, Fortschreibung. Wien 2008

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Jahresbericht Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft. Bonn 2001

Caton, Mathias: Public Private Partnerships. In: Nohlen, Dieter / Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Wörterbuch der Politik. C.H.Beck: München 2007, S. 458 – 459

Clemens-Ziegler, Brigitte / Loock, Friedrich: Public Private Partnership. Eine Konzeption für die Schaffung neuer Märkte? Schriftenreihe FHTW-Transfer Nr. 28-98: Berlin 1998

Collenberg, Dominikus: Paradigmenwechsel zögerlich umgesetzt. E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 47, Heft 10/ 2006, S. 34 – 38

De Haas, Hans Joachim / Kraemer, Mathias.: Neue Partnerschaften in der internationalen Zusammenarbeit. Entwicklung und ländlicher Raum. Jg. 34, Heft 6 / 2000, S. 4-7

Engels, Benno: PPP – Hoffnungsträger oder trügerische Hoffnung? E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit. Jg. 41, Heft 2 / 2000, S. 41 – 43

Engels, Benno: Für eine konstruktivere Diskussion des „PPP“-Ansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit!: Anmerkungen zu dem Beitrag von Uwe Höring: Public-Private Partnership – (Nur ein) neues Instrument oder neue Epoche der Entwicklungszusammenarbeit.“ Peripherie, Jg. 20, Heft 77 – 78 / 2000b

Engels, Benno: Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft. Nord-Süd-Aktuell, Jg. 17, Heft 1 / 2003, S. 1-2

European Commission: Cotonou Partnership Agreement. Official treaty between the European Union and the African, Caribbean and Pacific Group of States. EC: Brüssel 2000

Fröde, Alexander: Public-Private Partnership als Instrument des Naturschutzes in der Entwicklungszusammenarbeit. Diplomarbeit an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald / Studiengang Landschaftsökologie und Naturschutz. Greifswald 2003

Heydenreich, Cornelia: Zivilgesellschaftliche Anmerkungen zum Thema Entwicklungszusammenarbeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaft. In: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation. Venro: Bonn 2010, S. 13 – 19

Höring, Uwe: Public/Private Partnership – (Nur) ein neues Instrument oder eine neue Epoche der Entwicklungspolitik? Peripherie, Jg. 18, Heft 72 / 1998, S. 6 - 24

Jakobeit, Cord: Das Konzept der Weltbank für die Länderplanung. Von der Projektpolitik zur umfassend koordinierten Armutsbekämpfung. In: E+Z - Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 41, Heft 9 / 2000, S. 242 - 244

Latouche, Serge: Le developpment peut-il ere durable. L'Ecologiste, o. Jg, Heft 6 / 2001, S. 38 – 39

Nohlen, Dieter / Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Wörterbuch der Politik. C.H.Beck: München 2007

Reinhold, Gerd (Hrsg.): Soziologie-Lexikon. Oldenbourg: München 1991

Rügener, Werner: Heuschrecken im öffentlichen Raum. Public Private Partnership. Anatomie eines globalen Finanzinstruments. Transcript Verlag: Bielefeld 2008  
UN: 55/2. United Nations Millennium Declaration. 2000. New York 2000

UN: United Nations Report on the International Conference on Financing of Development. Monterrey, Mexico, 18 – 22 March 2002. New York 2002

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation. Venro: Bonn 2010

Wegener, Ralf: Eine schwierige Partnerschaft: PPP muss Teil eines entwicklungspolitischen Gesamtkonzepts werden. In: Entwicklung und Zusammenarbeit, Jg. 41, Heft 4 / 2000, S. 102-104

Welthungerhilfe: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 12. Bericht. TDH: Bonn 2004

Warning, Claudia: Einleitung. In: Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (Hrsg.): Entwicklungszusammenarbeit und Wirtschaft – Zwischen Konfrontation und Kooperation. Venro: Bonn 2010, S. 3

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Logik der Zusammenarbeit .....	28
Abbildung 2 Forschungsinteresse und –zugang .....	53



## Abstract

Das Anfang der 1990iger Jahre entwickelte Konzept der Public Private Partnerships (PPP) dient der gemeinsamen Ausführung und Finanzierung von öffentlichen Vorhaben durch öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure und kommt aufgrund politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen seit Beginn des 21. Jahrhunderts auch verstärkt in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum Einsatz. Die vorliegende Arbeit untersucht diese Partnerschaften aus organisationssoziologischer Perspektive und legt den Fokus dabei auf deren Zustandekommen und den Prozess ihrer Aushandlung. Durch hermeneutische Vorgehensweise und unter Anwendung qualitativer Methoden wird auf Basis der Negotiated Order Theory untersucht, mit welchen Strategien die beiden Akteure ihre unterschiedlichen – und oft widersprüchlichen – Organisationsinteressen durchzusetzen versuchen und diese schlussendlich in eine gemeinsame und beidseitig akzeptierte Lösung zu integrieren vermögen.

The concept of Public Private Partnership – developed in the early 1990s in order to enable the joint implementation and execution of public projects through private and public organizations – has increasingly won importance in the field of international development cooperation. The current paper examines these partnerships from the perspective of organizational sociology, focusing on their formation, conclusion and processes of negotiation. Through a hermeneutical approach, on the basis of the Negotiated Order Theory and by means of qualitative methodology, the study will elaborate the strategies with which public and private actors establish their respective organizational goals and finally integrate them into a jointly accepted solution.



## Curriculum Vitae

### Personalien

Daniel Rössler  
geb. 31.08.1982, Klagenfurt

### Ausbildung

2003 – 2006

Bakkalaureats – Studium der  
Soziologie (Universität Wien)

2003 - 2005

Akademischer Lehrgang für  
Markt- und Meinungsforschung  
(Universität Wien)

2008 - 2010

Master – Studium der Soziologie  
(Universität Wien)

### Beruf

seit 2008

PNO Consultants  
Berater für EU-Förderungen  
(Schwerpunkt  
Entwicklungszusammenarbeit)

2004 - 2008

Neuberger Research  
Projektmanager für Markt- und  
Meinungsforschung (Schwerpunkt  
Evaluationsstudien)

seit 2002

Projektmitarbeit und Praktika bei  
Funnelflow Research, Face2Face  
Fundraising, CARE Österreich,  
Austrian Development Agency

