ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Krause-Junk, Gerold et al.

Article

Public-Private Partnership: Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold et al. (2006) : Public-Private Partnership: Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 24, pp. 3-16

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/164367

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Public Private Partnership: Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?

Public Private Partnership (PPP) findet in Deutschland in den letzten Jahren immer mehr Verbreitung. Die Bandbreite für PPP-Projekte reicht von Bundesfernstraßen bis zu Schulen, Verwaltungsgebäuden, Krankenhäusern, Schwimmbädern etc. Führt dieses Modell zu einer Optimierung von Kosten und Erträgen oder stellt es ein Risikofaktor für den öffentlichen Sektor dar?

Public Private Partnership zur Überwindung der Dichotomie zwischen Effizienz und Verteilung

Public Private Partnership (PPP) ist eines der in der Ökonomie nicht wenigen Konzepte, die Neues verheißen und doch nur alten Wein in neue Schläuche verpacken. Eine moderne Volkswirtschaft ist durchsetzt von Aktivitäten, bei denen sich staatliche Vorgaben und Einflussnahmen aller Art mit privater Initiative vermischen. Der Staat setzt Rahmenbedingungen, vergibt Lizenzen, beteiligt sich an privatrechtlichen Unternehmen, lenkt und schöpft ab – und die Privaten bedienen nach ihren Entscheidungen den Staat mit Faktor- und Vorleistungen, ohne die der Staat zur Produktion seiner Güter und Leistungen gar nicht fähig wäre. Zu überdenken ist allerdings, ob das öffentlich-private Zusammenwirken nicht hier und da neu geordnet und die Rollenverteilung geändert werden sollten. Dafür würde sprechen, wenn dadurch Wohlfahrtsreserven erschlossen oder auch nur Haushaltsmittel geschont werden könnten.

Als ein Ansatzpunkt für eine derartige Neuordnung könnten Aktivitäten in Betracht kommen, die gegenwärtig in erster Linie deshalb in staatlicher Verantwortung verharren, weil die Gesellschaft – vertreten durch ihre politischen Repräsentanten – die möglichen verteilungspolitischen Konsequenzen einer Privatisierung scheut.

Mögliche Bereiche für PPP: ...

Lange Zeit galt dies z.B. für den öffentlichen Nahverkehr, bei dem Privatisierungsvorhaben immer wieder auf den Vorbehalt stießen, die Fahrtarife könnten ihre »soziale« Orientierung verlieren. Zwei andere Felder öffentlicher Zuständigkeit von aktuellem politischen Interesse sind das Lehrangebot der staatlichen Hochschulen und die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV). In beiden Fällen wird von der Einführung privater Finanzierungssysteme ein stärkerer Wettbewerb und dadurch letztlich eine bessere Verwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen erwartet. Die private Finanzierung wird aber gerade in diesen beiden Fällen wegen ihrer möglichen Verteilungseffekte besonders heftig kritisiert. Dies legt die Frage nahe, ob es nicht Wege gibt, auf denen sich die bei einer privaten Finanzierung erhofften Effizienzgewinne erzielen ließen, ohne die in der Regel damit verbundenen Verteilungseffekte – jedenfalls nicht im befürchteten Ausmaß – eintreten zu lassen. Gäbe es einen solchen Weg, könnte man ihn mit Fug und Recht als Muster einer geglückten öffentlich-privaten Partnerschaft betrachten. Wohlfahrtsreserven könnten erschlossen werden, ohne dass sich unakzeptable Verteilungswirkungen ergeben.

... das Lehrangebot der staatlichen Hochschulen und ...

Was die Finanzierung der Hochschullehre angeht, erscheint das Problem lösbar. Jedenfalls müsste ein marktwirtschaftlicher Verkauf von Lehrleistungen seinen verteilungspolitischen Schrecken verlieren, wenn der Staat jedem zum Hochschulstudium Qualifizierten Gutscheine in die Hand gäbe, die dieser gewissermaßen als Ersatzgeld zur Finanzierung seiner Studiengebühren verwenden könnte. Die Hochschulen müssten um diese geldwerten Gutscheine konkurrieren. Sie könnten durchaus unterschiedliche Gebühren erheben, so dass die Studenten



Gerold Krause-Junk*

* Prof. Dr. Gerold Krause-Junk lehrte an der Universität Hamburg Finanzwissenschaft.

wählen müssten, ob sie unter möglicher Zuzahlung hohe Qualität oder geringere Qualität bei eher durchschnittlichen und mit den Gutscheinen zu bestreitenden Gebühren einkaufen wollen. Der sorgsame Umgang mit den Gutscheinen durch die Studenten ließe sich noch dadurch befördern, dass Studenten ihre Gutscheine auch beim Staat gegen Geld einlösen können, wenn sie diese dank zügig erreichter Studienziele nicht vollständig verbraucht haben.

… die Gesetzliche Krankenversicherung

Von ähnlichen Vorstellungen haben sich diejenigen Ökonomen leiten lassen, die den »Gesundheitsfonds« konzipierten.[1] Auch im Bereich der GKV drohte – und droht noch immer – jedwede Installierung neuer Wettbewerbselemente zu scheitern, weil die möglichen Verteilungswirkungen als unerträglich erscheinen. Namentlich die von der CDU ins Spiel gebrachte »Gesundheitspauschale«, also die für alle Zwangsversicherten einheitliche Versicherungsprämie, stieß auf massive verteilungspolitische Vorbehalte. Und dies im Übrigen nicht zu Unrecht; denn die auch nur für eine Grundsicherung zu erwartenden »Marktpreise« drohen einkommensschwache und kinderreiche Personen zu überfordern. Zwar wäre es vorstellbar, die schwersten Belastungen durch ein auf diese Gruppen zugeschnittenes »Gesundheitsgeld« aufzufangen; doch dazu bedürfte es eines neuen und komplizierten Tranfergesetzes – mit allen Abgrenzungs- und Verwaltungsproblemen, die ein derartiges Recht mit sich bringt.

Warum also nicht den Wettbewerb im Bereich der GKV installieren bzw. stärken, ohne die verteilungspolitischen Risiken einzugehen? Genauer: Warum nicht die einzelnen Anbieter einer Grundkrankenversicherung im Rahmen der GKV um die für alle Versicherten gleichen Kopfprämien[2] konkurrieren lassen und die Versicherungskosten dennoch in etwa nach den bisherigen Maßstäben verteilen? Genau dies würde erreicht, wenn die Versicherungsbeiträge zunächst an einen Gesundheitsfonds fließen, der sie in pro Versicherungsnehmer gleichen Kopfprämien an die einzelnen Versicherungsanbieter überweist.[3] Gewissermaßen verwandeln sich dadurch die Zwangseinnahmen des Staates wie im oben diskutierten Gutscheinsystem in eine Art Kunstgeld: Jeder Versicherungsanbieter erhält nicht die tatsächlich von seinem Versicherungsnehmer geleisteten Zwangsabgaben, sondern eben die Kopfprämie.

Im Wettbewerb um Versicherungskunden könnten sich die Anbieter eines ganzen Arsenals von möglichen Instrumenten bedienen – von einem besonders attraktiven Angebot von Vertragsärzten, -therapeuten und -kliniken, über bestimmte, die erforderliche Grundversorgung übersteigende Sonderleistungen bis hin zu Beitragserstattungen. Allerdings müssten die Versicherungsanbieter auch das Recht haben, ihre Versicherten zusätzlich zu belasten, wenn sie mit der vom Gesundheitsfonds überwiesenen Kopfprämie nicht auskommen. Parallel müsste den Versicherungsnehmern die Möglichkeit eines raschen und kostenlosen Versicherungswechsels ermöglicht werden. Am Ende dürften genau wie bei der echten Kopfprämie am Markt diejenigen Anbieter bestehen, die für ihre Leistungen unter Berücksichtigung der Boni und Mali die attraktivsten Preise verlangen. Es käme zu einer PPP im Sinne von marktwirtschaftlichem Wettbewerb bei staatlich regulierter Verteilung der Finanzierungslasten.[4]

Allerdings zeigt die öffentliche Debatte der letzten Monate, wie ein solcher Vorschlag aufgenommen werden kann.

- Die Mehrzahl der so genannten Gesundheitsökonomen haben sich von vorneherein verschlossen, weil das Konzept nicht ihren in der Regel sehr viel weitergehenden Privatisierungsvorstellungen entspricht.
- Die Interessenvertreter der GKV fürchten den einsetzenden Wettbewerb und entwerfen wahre Horrorszenarien von freigesetzten Arbeitskräften und Versicherungspleiten.
- Die Interessenvertreter der Ärzteschaft befürchten eine stärkere Abhängigkeit der Ärzte von den Versicherungsanbietern und proklamieren den Wechsel zur Staatsmedizin.
- Die Regierung hat dem Gesundheitsfonds durch eine extreme Beschränkung möglicher privater Zuzahlungen viel von seiner wettbewerbsstärkenden Funktion genommen.[5]
- Die politischen Gegner der Berliner Regierungsparteien verteufeln den Gesundheitsfonds als faulen Kompromiss und Einigung auf dem kleinsten politischen Nenner. Für

[1] Vgl. für einen frühen Hinweis Krause-Junk (2003) und im Übrigen Richter (2005) sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005).

[2] Impliziert ist auch die Möglichkeit, die Kopfprämien nach bestimmten Risikogruppen zu unterscheiden.

[3] Technisch braucht sich am bisherigen Einzugssystem nichts zu ändern; es bedürfte allein eines anschließenden Clearings, durch das Versicherungen, die pro Kopf ihrer Versicherungsnehmer mehr (weniger) Beiträge erhalten haben, Zahlungen leisten (erhalten). Für die abführenden Unternehmen würde allerdings insofern eine Erleichterung eintreten, als die Beitragssätze für alle Arbeitnehmer gleich wären.

[4] Das Modell erlaubt es auch, die Finanzierung je nach den Erfahrungen und politischen Vorstellungen zu variieren: So hat es der Staat mit der Festlegung der Höhe der gesetzlichen Beiträge in der Hand, den Umfang möglicher Nachforderungen der Versicherungsanbieter auszudehnen oder einzuschränken. In den Grenzfällen sehr hoher bzw. sehr niedriger Beitragssätze kommt es durchschnittlich zu gar keiner Nachforderung bzw. zu einer Nachforderung in Höhe der nahezu vollständigen Versicherungskosten.

[5] Auch die Einbeziehung der Privaten Krankenkassen soll nun ganz anders erfolgen, als von den »Vätern« des Gesundheitsfonds geplant. Aus einer Öffnung des Markts für die Versicherung von Standardleistungen (im Sinne der GKV) auch für private Anbieter ist nun eine Angebotsverpflichtung geworden. Das ist gewiss keine marktwirtschaftliche Verbesserung.

sie ist klar, dass die beiden Koalitionäre nur ihre jeweiligen Wahlkampfpositionen retten wollten.[6]

Ökonomen sollten es besser wissen. Bei der Gestaltung vieler wirtschaftlicher Aktivitäten stehen Effizienz- und Verteilungsziele im schweren Konflikt. Zu diesen kritischen Aktivitäten zählt wie die Hochschullehre auch die (Standard-)Gesundheitsversorgung. PPP ist ein Weg, diesen Konflikt zu entschärfen. Die allokative Aufgabe wird dann dem privaten bzw. einem weitgehend nach privatwirtschaftlichem Kalkül handelnden Anbieter überlassen; die Verteilungsaufgabe bleibt beim Staat.[7] Der erhoffte Effizienzgewinn könnte sich auch in einer Senkung der für diese Aufgaben notwendigen Ausgaben und damit einer Senkung von Zwangseinnahmen auswirken.



Frank Littwin*

Literatur

Krause-Junk, G. (2003), »Zweifel an der Kostenpauschale«, *Wirtschaftsdienst* 83(11), 732–735.
Richter, W. (2005), »Gesundheitsprämie oder Bürgerversicherung? Ein Kompromissvorschlag«, *Wirtschaftsdienst* 85(11), 1–5.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), »Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Ein Konsensmodell«, 8. Oktober, http://www.bundesfinanzministerium.de.

Kein Allheilmittel, aber mehr Kostentransparenz und verstärktes wirtschaftliches Handeln

Die Bedeutung von PPP-Praxis

Public Private Partnership (PPP) findet in Deutschland in den letzten Jahren im Bereich des öffentlichen Hochbaus und der Verkehrsinfrastruktur immer mehr Verbreitung. Die Bandbreite reicht von den sog. A- und F-Modellen bei Bundesfernstraßen bis zu Schulen, Verwaltungsgebäude, Krankenhäuser, Schwimmbäder und IT-Projekten. Allein von der PPP-Task-Force im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen werden seit der Gründung im April 2002 ca. 20 Projekte auf kommunaler und staatlicher Ebene betreut. Der überwiegende Teil der Projekte befindet sich bereits in der Bau- oder Betriebsphase.

PPP ist ein sehr schillernder Begriff (vgl. Littwin und Schöne 2006, 1 ff.; Meyer-Hoffmann, Riemenschneider und Weihrauch 2005, 35 ff.; Bertelsmann Stiftung 2003, 9 f.). Gerade in der kommunalen Praxis werden entsprechende Modelle schon seit vielen Jahren diskutiert und umgesetzt (vgl. Ziekow 2003). PPP im engeren Sinne bedeutet Kooperation von öffentlicher Hand und privater Wirtschaft bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Betreiben und der Verwertung von bislang staatlich erbrachten öffentlichen Leistungen (Lebenszyklusansatz). Im Rahmen von PPP tritt die öffentliche Hand im Wesentlichen als Nachfrager von Dienstleistungen auf; die von Privaten erbrachten Leistungen werden auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen vergütet. PPP-Projekte sind charakterisiert durch eine langfristige vertragliche Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft, verbunden

[6] Vielleicht hat dieser Einschätzung ungewollt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen Vorschub geleistet. Er hat nämlich seinem Vorschlag, der die Blaupause für den Gesundheitsfonds lieferte, die Überschrift »Ein Konsensmodell« gegeben (vgl. FN 1). Letztlich ging es aber auch ihm um einen Konsens weniger zwischen Parteien als zwischen eher effizienz- und eher verteilungsorientierten Vorstellungen.

[7] Es versteht sich am Rande, dass mit dieser Einschätzung keinerlei Bewertung über eine spezielle, vom Staat vorgenommene Verteilung verbunden ist. Dies bedarf gerade mit Blick auf die Verteilung der Finanzierungslasten der GKV einer ausdrücklichen Erwähnung.

* Dr. Frank Littwin ist Leiter der PPP-Task-Force im Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

mit einer Risikoverteilung orientiert an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten.

Die kommunalen Erfahrungen Ende der achtziger und in den neunziger Jahren erstrecken sich häufig nur auf Teilaspekte des PPP-Ansatzes. So wurde beispielsweise von vielen Kommunen Erfahrungen mit alternativen Finanzierungsformen oder mit dem Outsourcing von Leistungen gesammelt, aber auch mit Betriebsführungsmodellen, z.B. im Bereich der Ver- und Entsorgung. Diese Modelle sind häufig nicht durch ein partnerschaftliches Miteinander bzw. eine tatsächliche Risikopartnerschaft gekennzeichnet. Und regelmäßig waren die Planung und der Betrieb nicht in den Leistungsinhalt des Vertrages einbezogen.

Ablauf eines PPP-Projektes

Phasen des PPP-Beschaffungsprozesses	Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
Phase I	Bedarfsfeststellung, Finanzierbarkeit, Maßnahmenwirtschaftlichkeit	
	PPP-Eignungstest	▼ Vorentscheidung
Phase II	Erstellung des konventionellen Vergleichswertes (Public Sector Comparator)	für oder gegen eine PPP-Realisierungsvariante
	Vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	
	Festlegung der Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt (Etatreife)	▼ Veranschlagung im Haushalt
Phase III	Abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	und Ausschreibung ▼ Zuschlagserteilung
Phase IV	Projekt-Controlling	und Vertragsunterzeichnung

Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Bei der Beschreibung von PPP-Projekten wird häufig immer noch der Finanzierungsaspekt herausgestellt. Das zeigt sich nicht nur in den Schlagworten »Private Finanzierung öffentlicher Investitionen« oder der britischen »Private Finance Initiative«. So heißt es etwa in der Definition der EU-Kommission in der Mitteilung zum öffentlichen Auftragswesen (1998): »Der Begriff der öffentlich-privaten Partnerschaft (»Public Private Partnership«) erfasst die verschiedenen Formen der privaten Kapitalbeteiligung an der Finanzierung und Verwaltung öffentlicher Infrastrukturen und Leistungen des öffentlichen Sektors».

Von der *Privatisierung* unterscheidet sich das PPP-Modell dadurch, dass die Steuerung und Gesamtverantwortung bei der öffentlichen Hand verbleibt. Um es deutlich zu sagen: Mit PPP-Modellen wird eine Optimierung von Kosten und Erträgen, eine Verbesserung von Organisationsabläufen durch die Zusammenführung von Verantwortlichkeiten, prozessorientiertes Arbeiten und eine sachgerechte Verteilung von Risiken und Verantwortlichkeiten angestrebt.

Ziele von PPPs: der Wirtschaftlichkeitsvergleich

Der Schlüssel für erfolgreiche PPPs ist ein ehrlicher Wirtschaftlichkeitsvergleich, der die tatsächlichen Gesamtkosten während des Lebenszyklus des Objektes umfassen muss. Das schließt auch eine Bewertung von Risiken ein (vgl. Jacob und Kochendörfer 2000, 1 f.). Die Berücksichtigung von Risiken und deren möglichst optimale Aufteilung unter den Projektpartnern ist ein wesentliches Merkmal von PPP-Projekten. Das Erkennen und Einschätzen von Risiken stellt für die öffentlichen Projektträger eine große Herausforderung dar. Das Risikobewusstsein ist in der Regel noch gering ausgeprägt, da Risiken und deren Auswirkungen bei Planung, Erstellung, Betrieb und Instandhaltung öffentlicher Immobilien und Infrastruktur in der Vergangenheit kaum Beachtung fanden, insbesondere da sie in der kameralen Haushaltsführung nicht erkennbar ausgewiesen werden. Ein entsprechendes Kostenbewusstsein dürfte sich durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements bei den Kommunen und der Doppik bei einigen Ländern deutlich weiter entwickeln.

Die Finanzministerkonferenz hat am 7. September 2006 Empfehlungen für Standards bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschlossen. Auf dieser Grundlage lässt sich sowohl die PPP-Eignung eines Projektes (nicht jedes Projekt lässt sich als PPP umsetzen) prüfen, als auch Effizienzpotentiale sowie tatsächliche Effizienzvorteile belegen. Den Prozessablauf stellt die Tabelle dar.

Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den NRW-Pilotprojekten sind Einspareffekte *von 5 bis 19%* über eine Laufzeit von 25 Jahren zu erwarten. Diese Ergebnisse wurden durch Erfahrungen in anderen Bundesländern und auch internationalen Referenzprojekten grundsätzlich bestätigt. Abschließende Rechnungsergebnisse zu den Lebenszykluskosten liegen allerdings noch nicht vor. Diese Einsparungen – das ist zu berücksichtigen – werden sich jedoch nicht zwangsläufig im (kameralen) Haushalt niederschlagen, sondern zur Sicherung eines langfristigen Werterhalts – ein Ziel, das bisher häufig vernachlässigt wurde – einzusetzen sein.

Neben dem Wirtschaftlichkeitsaspekt spielen auch andere Erwägungen bei der Frage, ob eine Verwaltung PPP-Modelle einsetzen soll, eine Rolle. Im Rahmen einer Nutzwertanalyse sind neben Modernisierungsgesichtspunkten (Reduzie-

rung der öffentlichen Aufgaben auf den Kernbereich hoheitlichen Handelns) auch die schnellere Realisierung, die Nutzung privaten Innovationspotentials und die Einführung privater Managementstrukturen von Bedeutung.

Es gibt daneben sehr innovative Projekte mit großen Technologierisiken (z.B. Protonentherapiezentrum im Krankenhausbereich), die der Staat auf jeden Fall auf Private verlagern sollte, weil diese insoweit eine höhere Risikomanagementkompetenz haben, oder Projekte, die mit der Gründung gemeinschaftlicher Unternehmen verbunden sind, um das Wissen zu bündeln und Entwicklungs- und Betreiberrisiken zu teilen.

Man sollte sich aber nicht der Illusion hingeben, dass PPP neue Geldquellen erschließt und vorhandene Finanzierungslücken schließt. PPP ist letztlich eine Beschaffungsvariante, d.h. vorrangig sind die Fragen zu beantworten, ob das gewünschte Projekt überhaupt langfristig aus dem öffentlichen Haushalt oder über zusätzliche Einnahmen (z.B. Mautgebühren, Eintrittsgelder) finanziert werden kann, und ob es haushaltsverträglich ist. Erst wenn diese Fragen grundsätzlich bejaht werden, stellt sich die weitere Frage nach dem effizientesten Weg zur Realisierung. Auch das PPP-Projekt muss den Nachweis der Wirtschaftlichkeit erbringen.

Das Potential von PPP

Das Potential bei PPP-Projekten zur effizienteren öffentlichen Aufgabenerfüllung ergibt sich insbesondere aus einer schnelleren Realisierung, einem größeren Preis- und Ideenwettbewerb im Verhandlungsverfahren, einer sachgerechten Risikoverteilung und privatwirtschaftlichen Managementwissens.

Erfolgreiche PPP-Projekte setzen voraus:

- eine sorgfältige Projektauswahl verbunden mit einem PPP-Eignungstest,
- eine umfassende Datenermittlung und Risikobewertung zur Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs,
- eine ergebnisorientierte Ausschreibung, die den notwendigen Gestaltungsspielraum für den Privaten eröffnet,
- Anreizmodelle für den Privaten sowie
- eine kompetente externe Beratung bei der Erarbeitung von Vertragsentwürfen und der Begleitung des Verhandlungsverfahrens.

Die Standardisierung des Prozesses und die Erarbeitung praxisgerechter Leitlinien sind dabei wesentliche Voraussetzungen, um das komplexe PPP-Verfahren für die öffentliche Hand, aber auch für die mittelständische Wirtschaft auf Dauer handhabbar zu machen.

Dies gilt insbesondere für sog. kleinere PPPs. Um eine Wettbewerbssituation bei PPP-Projekten zu erhalten, muss der Mittelstand (KMUs) besser in die Projektrealisierung eingebunden werden. Dabei muss es gelingen, verstärkt KMUs für dieses Geschäftsfeld zu interessieren und deren Konkurrenzfähigkeit nachhaltig zu fördern.

Der Begriff »kleine PPPs« bezeichnet Projekte im Hochbau und Infrastrukturbereich mit einem relativ geringen Investitionsvolumen. Ein Mindestinvestitionsvolumen (Herstellungs- und Sanierungskosten), ab dem ein Vorhaben grundsätzlich als PPP-geeignet einzustufen ist, lässt sich nicht abschließend bestimmen, jedoch ist eine Wechselwirkung zwischen der Höhe des Investitionsvolumens, dem Umfang der übertragenen Dienstleistungen und der Komplexität des Projekts auf der einen Seite und dem Effizienzpotential auf der anderen Seite erkennbar. Vor allem PPPs mit einem deutlich geringeren Investitionsvolumen als 15 Mill. € sind als »kleine PPPs« anzusehen und kommen bevorzugt für eine mittelständische Beteiligung in Betracht.

Dabei ist jedoch Folgendes zu bedenken: Je geringer der Projektumfang (z.B. die zu übertragenen Betriebsleistungen) und je niedriger das Investitionsvolumen, desto schwieriger ist es, Projektvorbereitungskosten, insbesondere PPP-spezifische Transaktionskosten (z.B. Beratungskosten), durch Effizienzgewinne zu kompensieren und wirtschaftliche Vorteile zu erreichen. Es muss gewährleistet sein, dass ein PPP-Projekt markt- und mittelstandsgerecht strukturiert ist, um einen Preis- und Ideenwettbewerb unter Beteiligung von KMUs zu erreichen und monopolartigen Strukturen durch wenige große Anbieter entgegenzuwirken.

Um kleine PPPs zu ermöglichen, müssen die Bietungs- und Transaktionskosten auf privater bzw. öffentlicher Seite, insbesondere durch Standardisierung, deutlich reduziert und ein ausreichender Wettbewerb durch Beteiligung von KMUs geschaffen werden. Dies gilt zwar grundsätzlich für alle PPP-Projekte, die genannten Aspekte gewinnen aber bei kleineren Projekten eine besondere Bedeutung, da sie ggf. entscheidenden Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der PPP-Beschaffungsvariante haben. Darüber hinaus ist in besonderer Weise zu prüfen, ob Effizienzvorteile der bisherigen konventionellen Lösung erhalten werden können, ohne den optimalen Risikotransfer zu beeinträchtigen.

Fazit

PPPs müssen – wie auch konventionelle Lösungen – wirtschaftlich sein. PPP ist kein Allheilmittel und auch kein wesentlicher Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Es führt jedoch – richtig umgesetzt – zu deutlich mehr Kostentransparenz und befördert wirtschaftliches Handeln. Nicht zuletzt

ist es ein wichtiges Instrument zur Verwaltungsmodernisierung.

Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 2003), *Prozessleitfaden Public Privat Partnership,* PPP für die Praxis, Juli, Online unter: http://www.initiatived21.de/themen/egovernment_pppleitfaden/doc/16_1057764682.pdf.
EU-Kommission (1998), *Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union,* vom 11. März, Brüssel.
Jacob, D. und B. Kochendörfer (2000), Private Finanzierung öffentlicher Bauinvestitionen – Ein EU-Vergleich, Ernst & Sohn, Berlin.
Littwin, F. und F.-J. Schöne (Hrsg., 2006,), *Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau,* Kohlhammer, Stuttgart.
Meyer-Hoffmann, B., F. Riemenschneider und O. Weihrauch (Hrsg., 2005), *Public Private Partnership – Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis,* Carl Heymanns Verlag; Köln.
Ziekow, J. (Hrsg., 2003), *Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven,* Speyer Forschungsberichte 229, Speyer.



Dietrich Budäus



Birgit Grüb*

PPP der zweiten Generation

Ausgangssituation

Kooperationen zwischen privatem Sektor und Verwaltungen sind grundsätzlich nicht neu. Sie sind schon seit jeher in vielschichtigen Formen anzutreffen. Neu ist allerdings die zu beobachtende Auflösung der klassischen, ordnungspolitisch geprägten Dichotomie von Staat und privatwirtschaftlichem Sektor. So vollzieht sich seit einiger Zeit eine umfassende, ressourcenmäßige und auch zunehmend institutionelle Verknüpfung beider Sektoren in bisher überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommene Aufgabenfelder und Sektoren. Das ordnungspolitische Referenzmodell dabei ist der Gewährleistungsstaat. Immer weniger bisher von Staat und Kommunen wahrgenommene Aufgaben werden »in Eigenregie« bereitgestellt – die öffentliche Hand soll nur noch gewährleisten, dass die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Organisationsform der Produktions- und Dienstleistungsprozesse erfolgt. Es vollzieht sich zurzeit eine Neujustierung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Staat und Verwaltungen einerseits und privatem Unternehmenssektor andererseits. Hierbei steht das heterogene und wenig strukturierte Spektrum so genannter Public Private Partnership (PPP) im Zentrum der Entwicklung. PPP ist dabei ein Sammelbegriff für unterschiedlichste Formen und Kategorien von Kooperationen zwischen privatem und öffentlichem Sektor.

Wesentliche Merkmale von PPP als Kooperationsansätze im engeren Sinne sind:

– Mindestens je ein Akteur (Wirtschaftssubjekt), dessen Funktion und Grundorientierung dem öffentlichen bzw. privatwirtschaftlichen Sektor zuzuordnen ist;

* Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus ist Professor für Betriebswirtschaftslehre und Leiter des Arbeitsbereichs Public Management an der Universität Hamburg, Birgit Grüb ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Arbeitsbereich Public Management.

– nicht konfliktäre Ziele der Partner, die mit Hilfe der PPP realisiert werden sollen;
– es bedarf einer kontinuierlichen Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Beteiligten, um die angestrebten Ziele zu erreichen;
– die Kooperationsform ist formalisiert, wobei die Formalisierungsgrade unterschiedlich sein können;
– die Identität der Partner bleibt grundsätzlich erhalten.

Ursachen, Anwendungsfelder und wachsende Bedeutung von PPP

PPP wird als neues – innovatives – Konzept zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben angesehen, das durch seinen kooperativen Ansatz sowohl öffentlichen als auch privatwirtschaftlichen Zielen Rechnung tragen soll. Wesentliche Ursachen für dessen wachsende Bedeutung liegen in

– einer in seiner Dimension und seinen Konsequenzen bisher verdrängten und völlig unterschätzten Finanzkrise der Gebietskörperschaften in Deutschland,
– strukturellen Ineffizienzen und mangelnder Professionalität von Politik und Verwaltungen zur Entsprechung der Ressourcenknappheit im öffentlichen Sektor und damit eng verbunden im Umgang mit dem professionellen Rent Seeking (M. Olson) einzelner gesellschaftlicher Gruppen und/oder Personen,
– einem wachsenden nach Anlagemöglichkeiten suchenden Kapitalvolumen auf dem internationalen Kapitalmarkt,
– der Wettbewerbskonzeption der EU, verbunden mit einer Tendenz der Umstrukturierung klassischer öffentlicher Angebotsmonopole zu globalen Oligopolmärkten (zurzeit vor allem im Ver- und Entsorgungsbereich wie z.B. Energieversorgung, Gesundheitsversorgung, ÖPNV) mit monopolistischen Strukturen in der Region und
– in der starken Einflussnahme von Interessenträgern (insbesondere Bauwirtschaft, Banken und Fonds sowie Berater und Juristen mit ihren Verbänden) auf Politik, Gesetzgebung und öffentliche Diskussion zu PPP im Sinne eines Marketing.

Aus diesen Ursachen resultiert eine konzeptionell und inhaltlich nur schwer zu strukturierende »Gemengelage« der tatsächlichen Leistungsfähigkeit von PPP und ihrer Abgrenzung zur klassischen Privatisierung. Nicht zuletzt aufgrund der bisherigen begrifflichen Beliebigkeit werden PPP heute mehr oder minder für alle bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgabenfelder als geeignet angesehen, etwa vom Bau und Betrieb von Justizvollzugsanstalten über den Bau und Betrieb von Schulen bis hin zum Betreiben von Truppenübungsplätzen und – bezieht man beispielsweise die Entwicklung in Großbritannien mit ein – zur Verwaltung ganzer Gebietskörperschaften.

Auch wenn PPP-Modelle generell für alle Sektoren öffentlicher Aufgaben als anwendbar gelten, so wird die PPP-Diskussion und praktische Entwicklung, ganz entscheidend durch die umfassende gutachterliche Stellungnahme »PPP im Immobiliensektor«, aus dem Jahr 2003 geprägt und überwiegend auf den Immobiliensektor ausgerichtet (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen 2003). Von daher ist es das Verdienst, vor allem des Wissenschaftsrates, sich von dieser einseitigen Betrachtung zu lösen und die Analyse der Leistungsfähigkeit von PPP generell auf eine breitere und fundiertere Basis zu stellen, so auch hinsichtlich der medizinischen Forschung und Lehre.

Trotz der relativen Beliebigkeit unterscheidet sich die jüngere Entwicklung doch von jener in der Vergangenheit. Zum einen muss zwischen zwei unterschiedlichen Grundkategorien differenziert werden mit anderen Kooperationsursachen, -bedarfen und -formen. Zum anderen gewinnt PPP als Beschaffungsvariante über das Lebenszykluskonzept eine innovative Struktur im Vergleich zu den klassischen Kooperationsansätzen. Zum Dritten schließlich wird in der Fachdiskussion immer stärker erkennbar, dass PPP nicht als eine technisch juristische Veranstaltung zu interpretieren ist, sondern einen soziökonomischen Prozess darstellt. Soziale Mechanismen wie Vertrauen und das damit im Zusammenhang stehende Sozialkapital haben mit ihren ökonomischen Wirkungen einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von PPP. So hängen die Höhe der Transaktionskosten und damit die Vorteilhaftigkeit einer PPP ganz wesentlich davon ab, inwieweit auf Vertrauen und Sozialkapital aufgebaut werden kann.

Diese grundsätzlichen Unterschiede zu den klassischen Kooperationsformen – die Differenzierung in zwei Grundkategorien, der Lebenszyklusansatz und die Betrachtung von PPP als sozioökonomischen Prozess – lassen es geboten erscheinen, heute von PPP der zweiten Generation zu sprechen.

Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (2005, 8 ff.) gibt es in Deutschland derzeit etwa 160 konkrete PPP-Projekte auf kommunaler Ebene wie Sanierungen und -erneuerungen von Schulen und Verwaltungsgebäuden sowie Infrastrukturmaßnahmen. Hiervon sind 143 bereits vertraglich fixiert, weitere 300 Projekte befinden sich in der Planungsphase. Für die erfassten Projekte wird ein Investitionsvolumen von etwa 890 Mill. € angegeben. Auf staatlicher Ebene finden sich die größten Projekte im Straßenbau wie die Warnowquerung, der Travetunnel, aber auch der Ausbau von Autobahnen – weitere Großprojekte sind geplant wie die Fehmarn Belt-Querung – sowie eine Reihe weiterer innovativer Einzelprojekte etwa für Justizvollzugsanstalten, die Bekleidungskammer der Bundeswehr, Flughäfen, Logistikzentren und anderes mehr. Das aktuelle Vo-

lumen wird bei Bund und Ländern auf 1,2 Mrd. € geschätzt, wobei hieran das Projekt Toll Collect den ganz überwiegenden Anteil hat.

Grundkategorien von Public Private Partnership

Grundsätzlich sind zwei unterschiedliche PPP-Kategorien zu differenzieren: Die Vertrags-PPP auf Basis des Tauschmodells und die Organisations-PPP auf Basis des Pool-Modells.

Die Vertrags-PPP beruht auf einem vertraglich vereinbarten Tausch von Leistung und Gegenleistung zwischen der öffentlichen Hand und einem oder mehreren privaten Partnern. Sie stellt eine spezifische Beschaffungsvariante für die öffentliche Hand dar. Der öffentliche Vertragspartner ist der Auftraggeber, der private Partner der Auftragnehmer. Kooperationsbedarfe resultieren aus der objektiven oder subjektiv in Kauf genommenen unvollständigen Definition des Leistungsaustausches bei Vertragsabschluss. Dort, wo der Leistungsaustausch vollständig vertraglich festgelegt ist, existiert nach Vertragsabschluss kein Kooperationsbedarf im Sinne von PPP. Der Kooperationsbedarf zwischen den Partnern resultiert daraus, dass unvollständige Verträge aufgrund von Komplexität und/oder Unsicherheit der – unstrukturierten – Ausgangssituation abgeschlossen werden müssen oder unter ökonomischen Gesichtspunkten für beide Partner zweckmäßig erscheinen. Letzteres bezieht sich darauf, dass zwar eine klare Struktur der Ausgangssituation geschaffen werden könnte, etwa durch weiteres Hinzuziehen von Sachverständigen, aber unter ökonomischen Gesichtpunkten und bei gegebener Risikopräferenzfunktion der Partner die damit verbundenen Transaktionskosten eingespart werden. Kooperationsmodelle sind unter diesem Aspekt organisatorische Maßnahmen zur Senkung von Transaktionskosten.

Die derzeitigen Bestrebungen von Beratern, Juristen und PPP-Kompetenzzentren um Standardisierung und um Vollständigkeit von PPP-Verträgen als Grundlage von Austauschbeziehungen bedeutet faktisch, die Funktion der Kooperation während der Vertragsphase zur Senkung der Transaktionskosten vor Vertragsabschluss aufzuheben und – scheinbar klassische – Verträge mit klar definierten Leistungen und Gegenleistungen der Vertragspartner zu implementieren. Gelingt dies – in der Regel mit hohen vorvertraglichen Transaktionskosten in Form von Beratungskosten –, so handelt es sich nicht mehr um PPP, sondern um klassische Verträge.

Bei der Organisations-PPP bzw. der institutionellen PPP geht es nicht um einen vertraglich geregelten Leistungsaustausch, sondern um das ebenfalls vertraglich – in der Regel aber vollständig – definierte Zusammenführen von Ressourcen der Partner zu einem Ressourcenpool. Die einzubringenden Ressourcen und Unterstützungen sind grundsätzlich sehr weit zu interpretieren. Sie umfassen alles, was von einem Partner kontrolliert wird und an dem dieser und/oder ein anderes Mitglied der PPP Interesse hat. Derartige Ressourcen sind etwa Kapital, Sachmittel, Rechte, aber auch soziales Kapital und Know-how. Für die Entscheidung, in eine PPP Ressourcen einzubringen, sind situationsabhängige Einflussgrößen von Bedeutung, wie etwa die jeweilige öffentliche Finanzsituation, die Art der Aufgabe, die Spezifität der eigenen Ressourcen, aber auch jene der Partner, wie die Unsicherheit über das Verhalten der Partner, das Vorhandensein von sozialem Kapital sowie der Formalisierungsgrad einer PPP, durch den die Kompetenz zur Ressourcenverwendung und zur Aneignung des Kooperationsergebnisses bestimmt werden. Dominant sind aufgrund der Finanzkrise zurzeit auf öffentlicher Seite der Kapitalbedarf und auf privater Seite die Kapitalverwertungsmöglichkeiten. Auch hat die Wettbewerbskonzeption der EU für die bisherigen kommunalen Monopolunternehmen zu einem ganz erheblichen durch die Muttergebietskörperschaft nicht aufzubringenden Kapitalbedarf geführt, der über Beteiligungsmodelle von privaten Kapitalgebern gedeckt wird.

Durch den Ressourcenpool entsteht eine neue Leistungseinheit, in Form einer Kapitalgesellschaft etwa als GmbH. Kooperationsbedarfe resultieren in diesem Fall daraus, dass der Ressourcenpool gemeinsam gemanagt werden muss und das erzielte Ergebnis auf die Partner zu verteilen ist. Die klassische gemischtwirtschaftliche Unternehmung ist eine derartige Organisations-PPP. Die mit dem Ressourcenpool wahrzunehmende Aufgabe ist in der Regel unbefristet. Konkrete Beispiele sind die private Kapitalbeteiligung an bisher allein von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Ver- und Entsorgungsaufgaben, etwa die Kapitalbeteiligung eines Privaten an Stadtwerken, aber auch Beteiligungsmodelle in anderen Sektoren wie Kultur, Forstwirtschaft, Bildung, Forschung etc.

Die derzeitige PPP-Diskussion vermengt nicht selten beide skizzierten Grundkategorien und verhindert hierdurch eine auf der inhaltlichen Differenzierung basierende Interessen- und Wirkungsanalyse.

PPP als arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozess

Vertrags-PPP auf Basis des Tauschmodells sind arbeitsteilige Wertschöpfungsprozesse, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und eine Kooperation zwischen den Partnern erfordern. Die unterschiedlichen hier einzuordnenden PPP-Modelle der Praxis stehen für unterschiedliche inhaltliche Phasen im Ablauf und/oder für unterschiedliche Formen der Organisation des Wertschöpfungsprozesses.

Eine Arbeitsteilung zwischen den Wirtschaftssubjekten ermöglicht es, Spezialisierungseffekte zu erzielen. Dies begründet allerdings noch keine PPP, sondern hat – unabhängig von PPP – seit Adam Smith generelle Gültigkeit. Eine PPP ergibt sich erst daraus, dass bei der Wahrnehmung einzelner Aufgabenelemente im Rahmen des Wertschöpfungsprozesses durch den privaten Partner eine kontinuierliche oder fallweise Abstimmung mit dem öffentlichen Partner als Auftraggeber notwendig wird. Die Vertrags-PPP ist somit zunächst einmal als ein arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozess für ein einzelnes Projekt über den gesamten Lebenszyklus zu definieren. Die Einbeziehung des Privaten aus öffentlicher Sicht erfolgt, weil davon ausgegangen wird, dass in einem derartigen Fall die Inputgrößen (Kosten) niedriger und möglicherweise auch die Output- bzw. Outcomegrößen (Leistungen bzw. Zielerreichungen) höher ausfallen als im Vergleich zu jeder anderen Variante der Strukturierung des Wertschöpfungsprozesses. Allerdings gilt dies zunächst grundsätzlich auch bei jedem Outsourcing, etwa einer Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer als Privatisierung. Ein arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozess als PPP unterscheidet sich von einer Privatisierung bzw. einem Outsourcing durch folgendes Merkmal: Es gibt im Zeitablauf kritische vorher nicht prognostizierbare Engpässe beim Management des Wertschöpfungsprozesses, die sinnvoll nur durch gemeinsames Handeln des öffentlichen und privaten Partners bewältigt werden können. Dies kann daraus resultieren, dass zu Beginn des Vertragsabschlusses die von den Partnern zu erbringenden Leistungen bzw. zu übernehmenden Kosten nicht klar definiert sind etwa aufgrund von Komplexität und/oder Unsicherheit.

Problemfelder und Entwicklungstendenzen

Problemfelder für die Funktionsfähigkeit einer PPP sowie für die »gesellschaftliche Bedeutung« ihrer Ergebnisse resultieren zunächst aus asymmetrischen Informationen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner. Hierzu zählen die verdeckten Eigenschaften (hidden characteristics) der Partner, nicht erkannte Absichten (hidden intention) der Partner und die Gefahr des Handelns zu Lasten des anderen Partners (hidden action). Zur Handhabung dieser Informationsasymmetrien und zum Schutz gegen deren Folgen bedarf es aus Sicht jedes Partners, hier speziell des öffentlichen, eines professionellen Vertrags- und Prozessmanagements.

Ob es zu einer Aufgabenerfüllung über eine (Vertrags-)PPP kommt oder ob eine Aufgabe klassischerweise rein von der öffentlichen Hand erfüllt wird, muss auf der Grundlage eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs entschieden werden. Dabei sind die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu PPP bisher jedoch methodisch und von der Datenbasis her weitgehend unvollständig und unbefriedigend. So wird in der Praxis die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in vier Phasen unterteilt, wobei die erste Phase den vorhandenen Investitionsbedarf untersucht und einen grundsätzlichen PPP-Eignungstest durchführt. In Phase 2 ermittelt die öffentliche Hand den PSC (Public Sector Comparator) als Vergleichswert zur PPP, führt eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch und legt eine maximale Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt fest. Hierauf aufbauend wird entschieden, ob eine Ausschreibung erfolgt. In der dritten Phase werden in einer endgültigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die abgegebenen Angebote mit dem PSC verglichen. Wird die Vorteilhaftigkeit von PPP nachgewiesen, so erhält das wirtschaftlichste PPP-Angebot den Zuschlag. Hinsichtlich der Risiken gilt die Regel, dass diese nach dem Kriterium der Beeinflussbarkeit zugeordnet werden sollen.

Dieses Vorgehen der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung wirft eine Reihe von Problemen auf. Zum einen verfügen öffentliche Verwaltungen bisher in weiten Bereichen nicht über ein Rechnungswesen, das fundierte Daten für die Ermittlung des PSC bereitstellt. Zum anderen lassen sich die Daten der Vergleichsalternative PPP erst dann ermitteln, wenn im Rahmen des Vergabeverfahrens der private Partner sein Angebot abgegeben hat. Das Ausschreibungsverfahren dient demnach dazu, die noch nicht eindeutig definierten Kosten und Anforderungen an ein Projekt zu präzisieren. Es ähnelt dabei dem wettbewerblichen Dialog. Die zu erstellende Leistung wird anhand der Ausschreibungsergebnisse bestimmt. Da sich nun die zu erbringende Leistung ändert, muss auch der PSC an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden.

Bei der Entscheidung für eine PPP liegen somit weder die konkreten Daten des PSC der Verwaltung noch die der Alternative vor. Der endgültige PSC-Wert als Vergleichsmaßstab wird in Abhängigkeit von der PPP-Alternative ermittelt. Würde bei diesem Vorgehen der »angepasste« PSC niedriger ausfallen als der Barwert einer PPP, so müsste die Ausschreibung faktisch zurückgezogen werden. Somit wäre eine PPP lediglich ausgeschrieben worden, um mit Hilfe privater Bieter einen »richtigen« PSC zu ermitteln. Bei der praktischen Risikoanlayse wird nicht selten vernachlässigt, dass die öffentliche Hand über die Forfaitierung mit Einredeverzicht zusätzlich mit einem Gewährleistungsrisiko belastet wird.

Insgesamt lässt sich mit einem derartigen Verfahren kein valider in der Betriebswirtschaftslehre hinreichend entwickelter Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen. Die Beschaffung fundierter Daten für eine unabhängige Ermittlung der PSC erfordert ein reformiertes öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Doppik und die Einbeziehung bestehender auch in der Privatwirtschaft angewendeter Verfahren der Risiko- oder zumindest der Sensitivitätsanalyse.

Da PPP in weiten Bereichen als kreditähnliche Geschäfte anzusehen sind, ist deren haushaltswirtschaftliche Konsequenz zu erfassen und zu dokumentieren. Mit dem kameralen Rechnungswesen ist auch dies nicht oder nur sehr unzulänglich möglich. Von daher ist als Voraussetzung für den Einsatz von PPP die Praktizierung einer integrierten Verbundrechnung auf Basis der Doppik zu fordern. PPP wären dann in der Bilanz und Ergebnisrechnung bzw. im Ergebnishaushalt analog zu den im privatwirtschaftlichen Bereich üblichen sale and lease back-Verfahren zu erfassen.

Nicht selten findet sich der Hinweis darauf, dass durch die hier skizzierten neuen Kooperationsformen zunehmend bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben vom privatwirtschaftlichen Sektor dominiert und beherrscht werden. Hiermit wird dann als Schlussfolgerung eine Ablehnung derartiger Ansätze begründet. Ohne die genannte Problematik zu unterschätzen, geschweige denn zu verkennen, vernachlässigt eine derartige Argumentationsweise die realen ökonomischen Bedingungen, unter denen öffentliches Handeln zurzeit stattfindet. Bei rund 1,5 Bill. € Staatsverschuldung (reine Geldschulden) ergeben sich in weiten Bereichen bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben nur die beiden folgenden Alternativen: Die erste besteht in dem Wegfall der Aufgabe, die zweite in der Kooperation mit Privaten unter Inkaufnahme, ganz wesentliche private Interessen in die Aufgabenwahrnehmung einfließen zu lassen. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass Politik PPP – sowohl als Vertrags- als auch als Organisations-PPP – als Substitut für eine nicht mehr ausdehnbare Verschuldung ansieht und weiterhin darauf verzichtet, die notwendige Verschiebung von Konsumausgaben zu Gunsten von Investitionen vorzunehmen. Die Belastungen der nächsten Generationen durch die gegenwärtige würden sich einmal mehr erhöhen.

Mittelfristig führt die Finanzkrise der Gebietskörperschaften dazu, dass die zukünftige Entwicklung, vor allem im bisherigen öffentlichen Infrastrukturbereich, durch private internationale Infrastrukturfonds geprägt sein wird, an die auch bisherige öffentliche Infrastrukturvermögen in größerem Umfang veräußert werden dürften. Erstellen und Betreiben von Infrastrukturen erfolgt dann von durch Fonds nach Renditegesichtpunkten gesteuerten selbstständigen Infrastrukturunternehmen. Dies entspricht dann einer materiellen Privatisierung. PPP als Chance zur Mobilisierung von Ressourcen, Potentialen und deren Synergien auf regionaler Ebene werden eher in den Hintergrund treten. Die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur erfolgt dabei nicht mehr kollektiv über Steuern, sondern individuell über die Nutzer bei öffentlicher Preisregulierung. Eine Finanzierung über den »angemessenen« regulierten Preis unter Gewährleistung der Funktionsfähigkeit und Versorgungssicherheit wird – unter Einbeziehung des Bevölkerungsrückgangs – das zukünftige Spannungsfeld sein.

Die undifferenzierte PPP-Euphorie institutioneller Entscheidungsträger im privaten und öffentlichen Sektor gestaltet sich vor diesem Hintergrund zum Vorläufer und Wegbereiter einer neuen durch den Anlagedruck der Liquidität internationaler Kapitalmärkte geprägten Privatisierungsbewegung in Deutschland. Unter notwendiger Ausdifferenzierung unterschiedlicher Regionen – insbesondere von Ballungszentren und siedlungsarmen Regionen – werden zum einen Teile der Bevölkerung in bevölkerungsarmen Regionen von Infrastrukturleistungen ausgeschlossen. Zum anderen erfolgt (zusätzlich) eine nutzerorientierte Finanzierung unter qualitativer und quantitativer Beibehaltung der bestehenden kollektiven Belastung der Bürger. Zusätzlich werden wesentliche Betreiberrisiken auf längere Sicht wieder auf die öffentliche Hand zurückfallen. Die jüngste unter Mitwirkung der Interessenträger betriebene Novellierung des 2005 verabschiedeten ÖPP-Beschleunigungsgesetzes, aber auch der erste ÖPP-Gesetzesentwurf auf Landesebene in Schleswig Holstein, werden diese Entwicklung beschleunigen.

Literatur

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (2003), *Gutachten zu PPP im öffentlichen Hochbau,* Berlin, August.
Deutsches Institut für Urbanistik (2005), *Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen,* Berlin.



Lars P. Feld



Jan Schnellenbach*

Effizienzgewinn oder Risiko: Eine Frage der Abwägung im Einzelfall

Das Problem der langfristigen Zahlungsverpflichtungen

Geht es nach den Rechnungshöfen, so dürften Public Private Partnerships (PPP) nicht als Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte gelten. Ganz im Gegenteil sollte gemäß einem im Mai 2006 formulierten gemeinsamem Standpunkt der Rechnungshöfe das Mittel der PPP gerade nicht genutzt werden, um öffentliche Projekte zu finanzieren, die mittels konventioneller Finanzierungsinstrumente nicht tragbar wären. Diese Position erscheint durchaus plausibel: In PPP binden sich die öffentlichen Haushalte in der Regel sehr langfristig an einen privaten Kooperationspartner und verpflichten sich für die gesamte Dauer der Kooperation zu Zahlungen an diesen. Die zeitliche Verteilung der Finanzierungslasten für öffentliche Güter ähnelt für PPP daher stark der Finanzierung mittels einer zusätzlichen öffentlichen Verschuldung, mit dem Unterschied, dass hier beispielsweise Nutzungsentgelte an die Stelle von Zinszahlungen treten.[1]

Grundsätzlich ist im Zusammenhang mit PPP daher an ähnliche Risiken im politischen Entscheidungsverfahren zu denken, wie bei der Defizitfinanzierung öffentlicher Aufgaben. Die Möglichkeit zur Verschiebung von Finanzierungslasten in die Zukunft, insbesondere auch in die Amtszeiten von zukünftigen politischen Repräsentanten, verführt zum Überangebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen in der Gegenwart. Ähnliches gilt aber auch für die Bürger selbst. Sind diese nur unzureichend über die Finanzierung öffentlicher Güter informiert, so könnte dies dazu führen, dass sie die zukünftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte unterschätzen und so Projekte gutheißen, die sie unter Berücksichtigung sämtlicher Kosten ablehnen würden.

Echte zusätzliche Finanzierungsspielräume können unter Einsatz von PPP letztlich nur über zwei Mechanismen erreicht werden: einen möglichen Transfer von Haushaltsrisiken in den privaten Sektor einerseits und echte Effizienzgewinne durch die Einbeziehung privater Partner andererseits. Es ist aber eher unwahrscheinlich, dass der erstgenannte Mechanismus eine wesentliche Rolle spielt. Zwar senkt die Vereinbarung langfristig fixierter Zahlungen an private Kooperationspartner auf den ersten Blick die Haushaltsrisiken, jedoch berücksichtigen rational kalkulierende Privatunternehmen die absehbaren Risiken bei der Kalkulation der von ihnen erwarteten Zahlungsströme, so dass kein echter Risikotransfer in den privaten Sektor stattfindet, sondern Risiken einfach durch höhere Fixzahlungen abgegolten werden. Es bleibt also die Frage nach den erreichbaren, gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinnen.

Mögliche Effizienzgewinne durch PPP?

Grundsätzlich spricht selbst bei der Bereitstellung *reiner* öffentlicher Güter nichts dagegen, deren eigentliche Produktion dem privaten Sektor zu übertragen. Können Nutzer nicht vom Konsum dieser Güter ausgeschlossen werden, so lassen sich reine öffentliche Güter zwar auch nicht über freiwillige Beiträge der Konsumenten finanzieren. Hat der Staat dieses Problem aber durch Zwangsabgaben gelöst, dann ist die Frage, ob die Produktion der Güter vom Staat selbst oder von Privaten im Auftrag des Staates erfolgt, davon völlig unabhängig. Tatsächlich ist es alltäglich geworden, dass der Staat zahlreiche einzelne Aufträge, die im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Güter stehen, an Private vergibt. Das konstitutive Merkmal einer PPP ist jedoch, dass die Auftragsvergabe nicht nur auf einzelnen Wertschöpfungsstufen geschieht, sondern dass die Verantwortung für die gesamte Wertschöpfungskette an einen privaten Anbieter delegiert wird und dieser somit auch einen Teil des Finanzierungsrisikos trägt. Leistungen und Gegenleistungen der Kooperationspartner können damit noch weniger umfassend als bei klassischen Ausschreibungsverfahren vertraglich spezifiziert werden.

Beim Bau einer neuen Fernstraße ist es etwa selbstverständliche Praxis, dass sich private Bauunternehmen in einer Ausschreibung um den Auftrag zum Bau dieser Straße bewerben. Eine PPP unterscheidet sich von diesem Vorgehen in-

* Prof. Dr. Lars P. Feld lehrt am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Heidelberg, Dr. Jan Schnellenberg dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

[1] Als das Thema Public Private Partnership im Zuge der deutschen Einigung intensiv diskutiert wurde, spielten die Folgekosten einer solchen Kooperation für den Staat noch eine geringe Rolle. Man erhoffte sich vielmehr, dass sich die private Finanzierung von Infrastruktur für den privaten Betreiber aufgrund privater Nutzungsgebühren lohnen würde. Rechtliche Probleme für die Umsetzung der PPP standen daher im Vordergrund (vgl. Bundesministerium der Finanzen 1991).

soweit, als eine private Gesellschaft beauftragt wird, sowohl den Bau der Straße durchzuführen, und ggf. an weitere Auftragnehmer zu delegieren, als auch den späteren Betrieb und die Erhaltung der Infrastruktur sicher zu stellen. Es wird somit, im Gegensatz zum herkömmlichen Verfahren, eine weitere Wettbewerbsebene eingeführt. Selbst wenn der erfolgreiche Bewerber um die Durchführung einer PPP unter Umständen für die gesamte Laufzeit des Projektes als Monopolist agieren kann, so wird er doch zunächst einmal in einen Wettbewerb um den relevanten Markt gezwungen. Falls es gelingt, einen anreizkompatiblen Vertrag zu formulieren, in dem die Ergebnisse dieses Wettbewerbs um den Markt als definitiv verbindliche Bedingungen der Durchführung einer PPP fixiert werden, so kann man sich theoretisch in der Tat vorstellen, dass eine PPP einen echten Effizienzgewinn gegenüber der herkömmlichen Vergabe einzelner Aufträge hervorbringt.

Hohe Transaktionskosten von PPP

Zu beachten ist jedoch, dass für PPP spezifische Probleme dazu führen können, dass die Intensität eines Wettbewerbs um den Markt eher gering ist. So deuten empirische Studien darauf hin, dass die Teilnahme am Ausschreibungsverfahren um eine PPP aufgrund der Notwendigkeit für sehr langfristige Planungen aus der Perspektive der potentiellen Kooperationspartner sehr kostspielig ist. Diese Transaktionskosten schätzt Välilä (2005) auf 3% der Auftragsvolumen, was dem Dreifachen der Transaktionskosten bei normalen Ausschreibungen entspricht. Dies kann zu einem relativ kleinen Kreis von Wettbewerbern um eine PPP führen.

Allerdings sind auch die öffentlichen Auftraggeber von den hohen Transaktionskosten betroffen. Um dies zu veranschaulichen, führt Välilä einige Erfahrungen mit PPP in Großbritannien an. So berichtet er von einem Ausschreibungsverfahren der Londoner U-Bahn im Jahre 1999, bei dem diese insgesamt 275 Mill. Britische Pfund allein an Bieterkosten erstatten musste. Die Planungskosten für die öffentliche Verwaltung bei einer Immobilien-PPP in Newcastle seien in den Jahren 1999–2000 von geplanten 0,4 Millionen auf 4,4 Mill. Pfund gestiegen, von denen allein 2,3 Millionen für zunächst nicht als notwendig erachtete juristische Beratung aufgewendet wurden. Offensichtlich bestehen also bereits hier, in der Phase der Planung, erhebliche Kostenrisiken, die mit der spezifischen Komplexität der Planung von PPP zusammenhängen.

Vertrags- und regulierungstheoretische Probleme

Die theoretisch denkbaren Effizienzgewinne sind daher alles andere als sicher. Vielmehr führen PPP zu neuen Problemen des effizienten Marktdesigns, denn es wird zudem auch ein neues Prinzipal-Agenten-Problem zwischen den Akteuren im öffentlichen Sektor und ihrem privaten Kooperationspartner eingeführt. Die Durchführung eines komplexen Projektes über die gesamte Wertschöpfungskette ist qualitativ deutlich anders als die Durchführung etwa eines klar abgegrenzten, überschaubaren Straßenbauauftrages. Das Auffinden effizienter Ausschreibungsmechanismen und die Formulierung vollständiger, anreizkompatibler Verträge ist daher kein triviales Problem, und es ist durchaus zu erwarten, dass das Lernen nach Versuch und Irrtum auch zu spektakulären Misserfolgen im Bereich der PPP führen wird.[2] Abstrahiert man andererseits von diesem neuen Prinzipal-Agenten-Problem (lässt man also das Kontrollproblem zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Kooperationspartner außen vor), dann lässt sich argumentieren, dass im Rahmen einer PPP das private Unternehmen zu einer effizienten Koordination des Gesamtprojektes in der Lage ist. Denn während der öffentliche Prinzipal bei der Vergabe von Einzelaufträgen an Unternehmen heterogene Ziele und bürokratische Interessen verfolgt, hat der seinen Gewinn maximierende private Prinzipal bei der Vergabe von Einzelaufträgen im Rahmen des Gesamtprojektes ein unmittelbares Interesse an deren effizienter Durchführung (vgl. Brealey, Cooper und Habib 1997).

Auch kann die Tatsache, dass bei einer PPP ein einziger privater Kooperationspartner für das gesamte Projekt verantwortlich ist, zu Effizienzsteigerungen führen. Denn wenn etwa in der Bauphase eines Infrastrukturprojektes kostspielige, möglicherweise für den Auftraggeber nicht unmittelbar beobachtbare Investitionen nötig sind, um in der Nutzungszeit einen kostengünstigen und sicheren Betrieb zu ermöglichen, dann hat ein in Form einer PPP eingebundenes privates Unternehmen größere Anreize, diese Investition zu tätigen, als ein nur für die Bauphase verantwortliches Unternehmen. Anders gewendet: Das heimliche Ersetzen eines teuren, dauerhaft stabilen Betons durch einen billigeren, weniger stabilen Beton ist bei einem PPP-Kooperationspartner seltener zu erwarten als bei einem kurzfristig beauftragten und in keiner Form langfristig an den öffentlichen Auftraggeber gebundenen Bauunternehmen (vgl. Hart 2003). Dem steht wiederum das nicht zu unterschätzende Risiko gegenüber, dass unvollständige Verträge zwischen öffentlichem Auftraggeber und dem PPP-Kooperationspartner diesem die Möglichkeit geben, ein geringeres als das eigentlich angestrebte Leistungsniveau anzubieten und so seinen Gewinn zu erhöhen. Da es für zahlreiche öffentliche Güter schon technisch kaum möglich ist, Qualität und Quantität exakt in einem Vertrag festzuhalten, ist es nicht verwunderlich, dass frühe Experimente mit PPP tatsächlich zu solchen

[2] Für einen Überblick über vertrags- und regulierungstheoretische Probleme von PPP vgl. Dewatripont und Legros (2005).

unerwünschten Resultaten führten (vgl. Hart, Shleifer und Vishny 1990).

Wie effizient sind PPP? Erste deutsche Erfahrungen

Empirische Studien zu den Effizienzvorteilen von öffentlichen Investitionen, die in Form von PPP durchgeführt wurden, sind gerade für Deutschland rar, was angesichts des jüngst deutlichen Anstiegs der Zahl der PPP nicht verwundert. In einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (2005) ergibt sich aufgrund einer Umfrage unter Kommunen ein durchschnittlicher Effizienzvorteil von 23% der nominalen Ausgaben bei der Durchführung eines Projektes als PPP. Betrachtet man den Barwert der über die gesamte Laufzeit des Projektes anfallenden Ausgabenvorteile, so machen diese im Durchschnitt noch 12% im Vergleich zur konventionellen Auftragsvergabe aus. Bei der Interpretation dieser Resultate ist jedoch zu beachten, dass hier sowohl realisierte, als auch erwartete Effizienzgewinne mit einer einzigen Frage erfasst wurden. Leider werden die tatsächlich realisierten Effizienzvorteile in bereits abgeschlossenen Projekten nicht separat ausgewiesen. Auf die Frage, ob die erwarteten Effizienzvorteile in ihren Projekten tatsächlich realisiert werden konnten, antworteten nur 7% der Kommunen, dass ihre Erwartungen unterschritten wurden. Immerhin 29% waren allerdings zu einer Antwort auf diese Frage nicht in der Lage und enthielten sich.

Außerdem berichtet die Studie, dass 6,1% der zu einer Antwort bereiten 180 Kommunen bereits in rechtliche Auseinandersetzungen mit ihrem privaten Kooperationspartner verwickelt waren. Bedenkt man, dass die überwiegende Mehrheit der erfassten PPP noch am Beginn ihrer Laufzeit stehen und dass gravierende potentielle Konfliktursachen, wie etwa die Anpassung von Nutzungsgebühren, erst später im Lebenszyklus einer PPP relevant werden, so deutet diese nur scheinbar geringe Zahl eigentlich viel eher darauf hin, dass das oben angedeutete Problem des Lernens aus Versuch und Irrtum tatsächlich eine Rolle spielt.

Privatisierung statt PPP?

Ganz allgemein liefert die vorliegende empirische Evidenz Belege dafür, dass Eigentumsrechte in privater Hand tatsächlich häufiger einen positiven als einen negativen Effekt auf die Effizienz der Bereitstellung von Infrastruktur, Wasserversorgung und anderen öffentlichen Versorgungseinrichtungen haben (vgl. Shirley und Walsh 2000). Akzeptiert man diese Evidenz, dann lautet die eigentliche Frage: Sind PPP in jedem Fall der geeignete Mechanismus, um zuvor staatlich bereitgestellte Güter effizienter zu produzieren? Die bisher diskutierten Argumente zeigen, dass die spezifischen Risiken, die mit PPP verbunden sind, erheblich sein können. Sie reichen von Fehlanreizen im politischen Entscheidungsprozess über hohe Transaktionskosten und eine daraus folgende geringe Wettbewerbsintensität bis zu schlechter Qualität der bereitgestellten Leistungen und zahlreichen anderen Problemen, die aus der notwendigen Unvollständigkeit der Kontrakte zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Kooperationspartner folgen. Jede Seite, die private Unternehmung, wenn sie gegenüber ihren Anteilseignern Rechenschaft ablegt, und die Politik, wenn sie sich gegenüber den Wählern verantwortet, sind versucht, die Schuld für solche Fehlentwicklungen der jeweils anderen Seite zuzuweisen.

Solange wir unsere Diskussion auf reine öffentliche Güter beschränken, deren Bereitstellung aus den bekannten Gründen nicht vollständig dem privaten Sektor übertragen werden kann, dürfte es zu PPP dennoch kaum eine praktikable Alternative geben, wenn man den Geltungsbereich privater Eigentumsrechte so weit wie möglich ausdehnen will. Ob die erwarteten Effizienzgewinne die Risiken aufwiegen, ist dann eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Man sollte allerdings bedenken, dass nach gängiger Praxis immer noch zahlreiche Güter und Dienstleistungen staatlich bereitgestellt werden, bei denen das Ausschlussprinzip durchsetzbar und damit eine vollständig private Bereitstellung grundsätzlich möglich ist, wenn auch, beispielsweise für den Fall natürlicher Monopole, deren Regulierung unter Umständen notwendig ist. Für solche Güter und Dienstleistungen könnten mittels einer vollständigen Privatisierung die mit einer PPP verbundenen Risiken vermieden oder zumindest abgemildert werden. Gerade wenn es um die Lösung öffentlicher Finanzprobleme geht, wäre daher die Aufdeckung immer noch vorhandener Privatisierungsreserven als erster Schritt der schnellen Popularisierung des PPP-Modells vorzuziehen.

Fazit

Wer an die typischerweise für PPP als relevant erachteten Leistungsbereiche, wie etwa die Verkehrsinfrastruktur, denkt, mag sich mit diesem Hinweis auf die Privatisierungsreserven begnügen. Gerade bei innovativen Privatisierungsstrategien, wie sie etwa die Hessische Landesregierung mit ihrer Privatisierung des Universitätsklinikums Gießen und Marburg verfolgt, kann eine ordnungspolitisch saubere Privatisierung jedoch schwierig sein. Die Privatisierung einer Universitätsklinik erfordert auf Dauer die Kooperation zwischen dem privaten Klinikbetreiber und der staatlichen Universität.[3] Zukünftig dürften solche Arten von PPP noch stärker um sich greifen. Zur Einschätzung der finanzpolitischen Sinnhaftigkeit solcher Arrangements hängt viel von den Details

[3] Vgl. dazu auch die Empfehlungen des Wissenschaftsrats (2006).

der Kooperation ab. Der öffentliche Sektor sollte vor allem die langfristigen Folgekosten seiner Investitionen im Blick haben, wenn er die Zusammenarbeit mit den Privaten sucht. Wenn PPP schon kurzfristig kaum zu nennenswerten Entlastungen der öffentlichen Haushalte führen dürften, so sollte wenigstens vermieden werden, dass längerfristig zusätzliche Belastungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zukommen.

Literatur

Brealey, R.A., I. Cooper und M.A. Habib (1997), »Investment Appraisal in the Public Sector«, *Oxford Review of Economic Policy* 13(4), 12–28.
Bundesministerium der Finanzen (1991), *Bericht der Arbeitsgruppe Private Finanzierung öffentlicher Infrastruktur,* Schriftenreihe des BMF Heft 44, Bonn.
Deutsches Institut für Urbanistik (2005), *Public Private Partnership Projekte. Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen,* Berlin.
Dewatripont, M. und P. Legros (2005), »Public-Private-Partnerships: Contract Design and Risk Transfer«, *European Investment Bank* Papers 10, 121–139.
Hart, O. (2003), »Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private-Partnerships«, *Economic Journal* 113, C69–C76.
Hart, O., A. Shleifer und R.W. Vishny (1990), »The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons«, *Journal of Political Economy* 98, 1119–1158.
Shirley, M. und P. Walsh (2000), »Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate«, *World Bank Policy Research Working Paper* 2420, Washington.
Välilä, T: (2005), »How Expensive Are Cost Savings? On the Economics of Public-Private-Partnerships«, *European Investment Bank Papers* 10, 94–119.
Wissenschaftsrat (2006), *Empfehlungen zu Public Private Partnerships (PPP) und Privatisierungen in der universitätsmedizinischen Krankenversorgung,* Drs. 7063-06, Berlin, Januar.