Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft 54

Dietrich Budäus (Hrsg.)

Kooperationsformen zwischen Staat und Markt

Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership

mit Beiträgen von:

Dietrich Budäus
Tim Eberhardt
Peter Eichhorn
Jens Harms
Thomas Lenk
Holger Mühlenkamp
Karl Oettle
Birgit Ortlieb
Andreas Pfnür
Günter Püttner
Christoph Reichard
Detlef Sack
Hans-Peter Schwintowski
Martin Weber

Nomos

Die Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft dankt der Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB) GmbH, der Stadtwerke Köln GmbH, dem Finanz- und Wirtschaftsrat beim Verband kommunaler Unternehmen e.V. sowie Pricewaterhouse Coopers/Wibera AG für die finanzielle Förderung dieser Publikation.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-8329-1722-5

1. Auflage 2006
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2006. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Holger Mühlenkamp

Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie

Gliederung

I. Einleitung

II. Grundsätzliche Überlegungen zur Einschaltung Privater bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

III. Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostentheorie
1. Grundgedanken der Transaktionskostentheorie
2. Implikationen der Transaktionskostentheorie für Public Private Partnership

IV. Public Private Partnership aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

V. Fazit

Literaturverzeichnis

I. Einleitung

Der – „natürlich" englischsprachige – Begriff „Public Private Partnership" (PPP) erfreut sich derzeit insbesondere bei Politikern und Interessenvertretern großer Beliebtheit. Vermutlich wird dieser Ausdruck deshalb gern verwendet, weil er eine moderne und positive Botschaft transportieren soll, nämlich gemeinsame Interessen und kooperative Umgangsformen zwischen öffentlichen und privaten Partnern zum Vorteil aller. Ein weiterer Reiz könnte von seiner inhaltlichen Unschärfe ausgehen, die vielfältige Einsatzmöglichkeiten bietet.

In der Tat ist der besagte Begriff schwer zu fassen. Nicht zufällig erinnert Schuppert[1] in diesem Zusammenhang daran, dass es Termini gibt, bei denen Definitionsversuche dem Vorhaben gleichen, „einen Pudding an die Wand zu nageln". Dementsprechend existieren in der Literatur diverse Abgrenzungen bzw. Abgrenzungsversuche. Ohne an dieser Stelle näher auf die verschiedenen Definitionen eingehen zu können, wollen wir unter „Public Private Partner-

1 *Schuppert (2001)*, S. 4.

ships“ die Einschaltung von privaten, gewinnorientierten Unternehmen bei der Erfüllung im öffentlichen Interesse liegender („öffentlicher“) Aufgaben verstehen.[2]

Welche Ziele werden mit PPP verfolgt? Im Idealfall sollten PPP zu einer effizienteren (wirtschaftlicheren) Erfüllung öffentlicher Aufgaben führen, wodurch die öffentliche Hand und letztlich die Steuerzahler entlastet werden. Dies sind hoffentlich, aber nicht unbedingt die Motive der politisch entscheidenden Akteure beim Eingehen von PPP. Je nach Konstellation dürften Politiker mit dem Begriff „Public Private Partnership“ einen „schlanken“ und vielleicht auch effizienten Staat, die lang- oder kurzfristige Lösung oder wenigstens Milderung der chronischen öffentlichen Finanzkrise, die Bedienung ihrer Klientel mit öffentlichen Aufträgen u.ä. assoziieren. Vielleicht ist die Vokabel „Public Private Partnership“ für manche(n) Politiker(in) aber auch nur eine wohlklingende, jedoch nicht ernst gemeinte Floskel im Wettbewerb um Wählerstimmen. Vertreter der privaten Wirtschaft sehen in PPP sicherlich eine Möglichkeit zur Erschließung neuer Märkte und Einkommensquellen.

Im vorliegenden Beitrag geht es um die Frage, ob PPP eine wirtschaftlichere Erfüllung öffentlicher Aufgaben erwarten lassen. Ein besonderes Augenmerk

2 Grundsätzlich sind drei Typen der Beteiligung Privater bei öffentlichen Aufgaben unterscheidbar: Erstens können Private an einzelnen Stellen eines mehrstufigen oder mehrteiligen Produktions- und Absatzprozesses öffentlicher Leistungen eingesetzt werden. Zweitens können öffentliche Aufgaben vollständig, d.h. über alle Produktionsstufen bzw. -prozesse, in die Hände von Privaten gegeben werden. Drittens können die öffentliche Hand und Private auf einzelnen oder allen Produktions- bzw. Prozessstufen zusammenarbeiten.
Jegliche Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Privaten bedarf einer vertraglichen Basis. Die sog. Neue Institutionenökonomik, zu der u.a. die Transaktionskostenökonomik zählt, unterscheidet Verträge auf einem Kontinuum zwischen dem sog. klassischen bzw. diskreten Vertrag auf der einen Seite, welcher auf einmalige, abgeschlossene Transaktionen zielt, und vertragliche Beziehungen im Rahmen von sog. Hierarchien auf der anderen Seite, dazu zählen z.B. Arbeits- und Gesellschaftsverträge. Zwischen diesen beiden Enden des Vertragskontinuums liegen „relationale“ und „symbiotische“ Verträge. Relationale Verträge sind auf Dauer angelegt und dienen zur Abwicklung verschiedener, teilweise neuer und nichtvorhersehbarer Transaktionen. Symbiotische Verträge sind regelmäßig durch den Einsatz spezifischen Kapitals und ein Machtungleichgewicht zwischen den Vertragspartnern gekennzeichnet – exemplarisch seien Franchise-Verträge genannt (vgl. *Schäfer/Ott (2000)*, S. 591 f.).
Nach der hier vertretenen Auffassung bewegen sich Public Private Partnerships vertragstheoretisch gesehen in dem Bereich der relationalen und symbiotischen Verträge sowie bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Bereich der Hierarchie. Lediglich klassische bzw. diskrete Verträge begründen keine Public Private Partnership. Damit sind – entgegen der üblichen Sprachregelung – auch Beschaffungen von Vorleistungen als Public Private Partnership anzusehen, sofern sie eine gewisse Komplexität überschreiten, die sich eben in entsprechenden Vertragswerken niederschlägt.

richtet sich dabei auf die Kompatibilität der Partialinteressen der Akteure mit dem allgemeinen Wirtschaftlichkeitsziel staatlichen Handelns.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt werden grundsätzliche Überlegungen zur Einschaltung privater Unternehmen bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung angestellt. Da die Einschaltung Privater bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung analog zum sog. Outsourcing betrachtet werden kann, erfolgt anschließend eine Analyse mittels der für die Untersuchung der Outsourcing-Problematik prädestinierten Transaktionskostentheorie. Um die Interessen und Handlungskalküle der entscheidenden Akteure im politischen Prozess – insbesondere der Politiker und Bürokraten – zu berücksichtigen, werden PPP im weiteren Verlauf des Beitrags auch aus der Perspektive der sog. Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ) betrachtet. Ein zusammenfassendes Fazit bildet den Schluss der Arbeit.

II. Grundsätzliche Überlegungen zur Einschaltung Privater bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

In einem marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem stellt sich zuallererst die Frage nach der Legitimation des öffentlichen Sektors.[3] Was rechtfertigt eigentlich den öffentlichen Sektor und die diversen Formen seiner administrativen und wirtschaftlichen Betätigung? Die normative ökonomische Theorie beantwortet diese Frage mit dem Hinweis auf die Existenz von „Marktversagen“ oder synonym „Marktunvollkommenheiten“.[4] Da Märkte nur unter ganz bestimmten Bedingungen „richtig“ funktionieren, kommt dem Staat bei Nichtvorliegen dieser Voraussetzungen die Aufgabe zu, diese Voraussetzungen zu schaffen oder unmittelbar korrigierend einzugreifen.

Zu diesem Zweck müsste also zunächst ermittelt werden, ob bzw. wo Marktversagen vorliegt (Diagnose). Anschließend wären die jeweils geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung des Marktversagens zu ermitteln (Therapiebestimmung) und umzusetzen (Therapiedurchführung). Im Prinzip könnten alle Schritte dieses Prozesses – also Diagnose, Therapiebestimmung und Therapiedurchführung – sowohl von der öffentlichen Hand selbst als auch von

3 Zum öffentlichen Sektor zählen die öffentliche Verwaltung in Form der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) sowie die öffentliche Wirtschaft (rechtlich unselbständige und selbständige Unternehmen der Gebietskörperschaften).

4 Üblicherweise aufgezählte Formen von Marktversagen sind „öffentliche Güter“, „externe Effekte“, „natürliche Monopole“, „unvollständige und asymmetrische Informationen“ (Informationsmängel), „Anpassungsmängel“ sowie (umstritten) „verzerrte Präferenzen“ (meritorische Güter). Zu Marktversagen vgl. z.B. *Fritsch u.a. (2003)* und *Mühlenkamp (2002)*.

privaten Wirtschaftssubjekten vorgenommen werden. Es müsste lediglich sichergestellt werden, dass die genannten Schritte überhaupt unternommen werden. Mit anderen Worten: Grundsätzlich kann man sich vorstellen, dass alle Schritte bzw. Maßnahmen zur Begegnung von Marktversagen von Privaten oder in Zusammenarbeit mit Privaten durchgeführt werden. Der Staat bzw. die öffentliche Hand[5] müsste lediglich dafür sorgen, dass diese Schritte/Maßnahmen stattfinden. Diese Situation entspräche dem „schlanken Staat" in reiner Form, der hier auf die ausschließliche Aufgabe begrenzt ist zu gewährleisten, dass Marktversagen erkannt wird und geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Marktversagen entgegenzuwirken.

Betrachtet man Gegenwart und Geschichte, findet man in der Tat viele Beispiele dafür, dass nahezu alle Arten öffentlicher Aufgaben einschließlich der sog. hoheitlichen Staatsfunktionen an anderen Orten der Welt oder zu anderen Zeitpunkten schon einmal von Privaten durchgeführt wurden oder gegenwärtig durchgeführt werden. Man denke z.B. an die Einschaltung Privater bei der Infrastrukturplanung, den privaten Betrieb von Gefängnissen, private Sicherheitsdienste, private Steuereintreiber. Selbst militärische Aufgaben werden privatwirtschaftlich wahrgenommen. Dies geschieht durch die Einschaltung von Söldnern oder, wie gegenwärtig beim US-Militär, durch den Einsatz privater Firmen bei der Schusswaffenausbildung, der Logistik, der Aufklärung usw. Selbst in Deutschland gibt es den Fall einer militärisch-privaten Kooperation. So wird das „Gefechtsübungszentrum Heer" (GÜZ) in der Altmark (Sachsen-Anhalt) von einem privaten Unternehmen betrieben, welches für die Systemtechnik, den Fuhrpark, die Material- und Gebäudebewirtschaftung u.ä. verantwortlich ist.[6]

Denk- und beobachtbar ist also Vieles. Die entscheidende Frage lautet jedoch, ob bzw. wann es (ökonomisch) sinnvoll ist, Private bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzusetzen. Die im dritten Abschnitt eingenommene Perspektive der Transaktionskostentheorie leistet einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage.

Die sog. Neue Politische Ökonomie, welche dem im erkenntnistheoretischen Sinne „positiven" Zweig der ökonomischen Theorie zuzurechnen ist, liefert die Einsicht, dass es nicht nur Marktversagen, sondern auch „Staatsversagen" (gleichbedeutend „Staatsunvollkommenheiten") gibt. Staatsversagen liegt vor, wenn die öffentliche Hand selbst dann interveniert, wenn kein Marktversagen existiert oder bei bestehendem Marktversagen nicht eingreift oder ungeeignete

5 Zum Staat i.e.S. zählen lediglich der Bund und die Länder, nicht aber die Kommunen. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden beide Begriffe jedoch häufig synonym verwendet.

6 Vgl. die Beiträge von Herkel und Godau in *Ziekow (2003)*, S. 199 ff.

(ineffektive) bzw. unwirtschaftliche (ineffiziente) Maßnahmen ergreift. Ursache für Staatsversagen sind – abstrahiert von Unkenntnis und Unfähigkeit – regelmäßig die individuellen Handlungskalküle der am politischen Prozess Beteiligten.

Aus der Möglichkeit von Staatsversagen folgt, dass Marktversagen keine hinreichende Voraussetzung für staatliche Eingriffe darstellt. Vielmehr sind staatliche Interventionen nur dann angezeigt, wenn erstens Marktversagen zu konstatieren ist (notwendige Bedingung) und zweitens kein Staatsversagen besteht.

In der Realität funktionieren weder Marktmechanismus noch Staat auf perfekte Weise. Unter dieser Prämisse sind Interventionen der öffentlichen Hand nur dann angebracht, wenn sie eine Verbesserung des Marktmechanismus bewirken bzw. eine bessere Situation als ohne staatlichen Eingriff herbeiführen. Die Einschaltung privater Unternehmen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. PPP sind von dieser Bedingung nicht auszunehmen.

III. Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostentheorie

Bevor auf die Implikationen der Transaktionskostentheorie für Public Private Partnership eingegangen werden kann, ist es notwendig, die Grundgedanken der Transaktionskostentheorie zu skizzieren.[7]

1. Grundgedanken der Transaktionskostentheorie

Die Transaktionskostentheorie geht auf die Frage zurück, warum nicht alle wirtschaftlichen Vorgänge (Transaktionen) auf Märkten, sondern zu einem nicht unerheblichen Teil in Unternehmen (Firmen) – sog. Hierarchien – abgewickelt werden. Diese Frage ist prinzipiell äquivalent mit dem Entscheidungsproblem zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug (Outsourcing) oder der Wahl der Fertigungstiefe bzw. dem Grad der vertikalen Integration.

7 Genau genommen werden auch Ergebnisse der ökonomischen Theorie unvollständiger Verträge berücksichtigt. Die stark formalisierte und spieltheoretisch geprägte ökonomische Theorie unvollständiger Verträge ist mit der Transaktionskostenökonomik „verwandt". Beide Theoriezweige beschäftigen sich mit dem sog. Holdup-Problem, d.h. der Frage, ob und wie, trotz der Gefährdung ihrer Erträge, spezifische Investitionen gewährleistet werden können.

Eine wesentliche Erkenntnis der von Coase[8] angestoßenen und maßgeblich von Williamson[9] (weiter-)entwickelten Transaktionskostentheorie ist, dass zur Erklärung der Existenz von Unternehmen (und institutionellen Arrangements zwischen „Markt" und „Hierarchie") Transaktionskosten eine entscheidende Rolle spielen. Ob Transaktionen auf Märkten, in „Hierarchien" (Unternehmen) oder mittels verschiedener Zwischenformen („Hybride") abgewickelt werden, hängt gemäß dem Transaktionskostenansatz davon ab, welches dieser institutionellen Arrangements die geringsten Gesamtkosten verursacht. Die Gesamtkosten setzen sich aus den Produktionskosten und den Transaktionskosten zusammen.

Transaktionskosten resultieren aus der Suche nach geeigneten (Vertrags-)Partnern, den Kosten der Verhandlung und des Abschlusses von Verträgen sowie den Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen. Vor allem die nach Vertragsabschluss (ex post) auftretenden Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen stehen im Zentrum der Transaktionskostentheorie. Dieser Blickwinkel basiert auf der Erkenntnis, dass insbesondere längerfristige und komplexe Verträge zwangsläufig unvollständig sind, weil nicht alle zukünftigen Ereignisse und Eventualitäten vorhersehbar und/oder beschreibbar sind bzw. der Abschluss vollständiger Verträge prohibitiv hohe Kosten verursachen würde.[10] Aufgrund der – zumindest in hinreichend komplexen Entscheidungssituationen – Nichtvorhersehbarkeit zukünftiger Ereignisse entsteht regelmäßig ein nachträglicher Anpassungs- bzw. Nachverhandlungsbedarf, der für die Vertragspartner Kosten und Risiken birgt.

Von entscheidender Bedeutung für die Höhe der Transaktionskosten sind spezifische Investitionen bzw. der Einsatz spezifischen Kapitals („Kapitalspezifität"). Spezifische Investitionen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie speziell für bestimmte Transaktionen getätigt werden (müssen). Sofern die geplanten Transaktionen nach erfolgter Investition jedoch nicht zustande kommen oder „gestört" werden, verlieren die spezifischen Investitionen an Wert, da sie für andere Transaktionen nicht oder nur eingeschränkt geeignet sind. Vertragspartner, die spezifisches Kapital gebildet haben, können also den oder die

8 *Coase (1937).*

9 *Williamson (1975), (1985)* u. *(1991).*

10 Ökonomen verstehen unter „unvollständigen Verträgen", Verträge in denen nicht alle zukünftigen Entwicklungen vorhergesehen bzw. nicht für alle möglichen zukünftigen Ereignisse Regelungen getroffen werden (Unmöglichkeit des Abschlusses vollständig kontingenter Verträge). Selbst wenn die Vertragsparteien über gute Fähigkeiten der Vorausschau verfügen, kann es mit prohibitiv hohen Kosten verbunden sein, die möglichen Sachverhalte so zu beschreiben, dass sie für Außenstehende (insbesondere für Gerichte) eindeutig nachvollziehbar sind. Wenn jedoch Sachverhalte nicht hinreichend geregelt bzw. von den Gerichten nicht eindeutig nachvollziehbar sind, entstehen Durchsetzungsprobleme.

Vertragspartner nachträglich nur unter Inkaufnahme von Verlusten wechseln und sind damit abhängig von der Einhaltung des Vertrags, wie er in der ursprünglichen Form vor der Investitionsphase abgeschlossen wurde („Lock in effect"). Diese Abhängigkeit birgt die Gefahr von Nachverhandlungen, die zur „Erpressung" („Holdup") bzw. zum Verlust der sog. Quasi-Rente[11] an Vertragspartner führen, die kein oder weniger spezifisches Kapital gebildet haben. Dabei wird realistischerweise davon ausgegangen, dass sich Vertragspartner opportunistisch verhalten, d.h. mit „List und Tücke" arbeiten können. Sofern die potenzielle Erpressungsgefahr vorhersehbar ist, wird sich niemand auf spezifische Investitionen einlassen oder (kostentreibende) Besicherungen verlangen oder das institutionelle Arrangement „Hierarchie" wählen.[12]

Grundsätzlich kann man gemäß der Transaktionskostentheorie davon ausgehen, dass die Transaktionskosten in Form von nachträglichen Anpassungs- bzw. Koordinierungskosten innerhalb von Hierarchien ab einer bestimmten Spezifität des eingesetzten Kapitals geringer sind als auf Märkten, weil Anpassungen in Hierarchien dann vergleichsweise einfach und kostengünstig durch Anweisungen erreicht werden können. Auf Märkten bzw. zwischen selbständigen Vertragspartnern ist der Anweisungsmechanismus nicht einsetzbar. Hier müssen stattdessen im Vergleich zu Anweisungen aufwendigere Nachverhandlungen geführt werden.

Zu beachten sind auch die unterschiedlichen Anreize in Hierarchien und auf Märkten. Die in einer Hierarchie Beschäftigten haben regelmäßig geringere Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitsanreize als selbständige Marktteilnehmer, weil letztere sich die „Früchte" ihrer Arbeit bzw. ihres Verhandlungsgeschicks eher aneignen können. Folgt man der Transaktionskostentheorie, führt dies zu folgender Reziprozität von Produktions- und Transaktionskosten: In Hierarchien sind die Transaktionskosten (Anpassungskosten) eher niedriger und die Produktionskosten eher höher als bei marktlichen Beziehungen und umgekehrt. Je höher die Kapitalspezifität, desto geringer ist der Produktionskostennachteil und um so größer der Transaktionskostenvorteil der Hierarchie. Infol-

11 Mit „Quasi-Rente" wird die Differenz zwischen dem Wert der Investition bei erstbester Nutzung im Rahmen der ursprünglich vorgesehenen Vertragsbeziehung und dem Wert bei zweitbester Nutzung bezeichnet.

12 Natürlich werden Nachverhandlungen nicht in jedem Fall vorsätzlich-opportunistisch herbeigeführt, sie sind bei Bekanntwerden neuer Informationen bzw. bei Eintreten unvorhergesehener Umweltzustände sogar grundsätzlich sinnvoll, um die Tauscheffizienz zu steigern. Allerdings bergen Nachverhandlungen auch im letztgenannten Fall die Gefahr zu geringer spezifischer Investitionen („Unterinvestitionsproblematik"), weil spezifisches Kapital ex post immer „Sunk costs" darstellt und bei späteren (Nach-)Verhandlungen irrelevant ist.

gedessen werden die Wirtschaftssubjekte mit zunehmend+er Kapitalspezifität stärker zur Hierarchie neigen und umgekehrt.

Nun sind im Laufe der Zeit verschiedene Vertrags- bzw. Kooperationsformen ökonomisch analysiert worden, die das Holdup-Problem und die daraus resultierende mangelnde Bereitschaft zur Tätigung spezifischer Investitionen beheben bzw. mildern können, so dass bei spezifischen Investitionen nicht unbedingt das institutionelle Arrangement „Hierarchie" notwendig ist. Ein Konstrukt zur Sicherstellung der Einhaltung von Verträgen bzw. zur Vermeidung opportunistischer Nachverhandlungen stellen glaubhafte Verpflichtungen bzw. selbstdurchsetzende Verträge dar. Bei glaubhaften Verpflichtungen bzw. selbstdurchsetzenden Verträgen ist es im Interesse der Vertragspartner, den Vertrag einzuhalten respektive nicht nachzuverhandeln. Jedes Abweichen vom (ursprünglichen) Vertrag stellt den oder die „Abweichler" schlechter als die Vertragserfüllung. Der Anreiz zur Vertragseinhaltung wird erreicht durch vorher (ex ante) vereinbarte Unterpfänder wie die Hinterlegung von Kautionen, Vertragsstrafen, Schadenersatzverpflichtungen u.ä.[13] Sofern Nachverhandlungen von vornherein nicht ausgeschlossen werden, weil die Vertragspartner explizit davon ausgehen, dass eventuelle Änderungen der relevanten Umstände, die sich zwischen dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und dem Abschluss der Investitionsphase ereignen, in den Vertrag eingearbeitet werden sollen, sind unter gewissen Voraussetzungen bestimmte Vertragsformen geeignet, das Holdup-Problem bzw. die Unterinvestitionsproblematik zu lösen.[14]

13 Vgl. z.B. *Williamson (1985)*, S. 163 ff., und *Mühlenkamp (1999)*, S. 131 ff.

14 In der Literatur zur ökonomischen Theorie unvollständiger Verträge, die allerdings regelmäßig von Nachverhandlungskosten abstrahiert, wurde gezeigt, dass das Unterinvestitionsproblem bei privaten Vertragspartnern unter bestimmten Voraussetzungen selbst bei beiderseitig spezifischen Investitionen durch bestimmte Vertragsformen („Option Contracts" oder „Fixed-price Contracts") lösbar ist (vgl. *Nöldecke/Schmidt (1995)* und *Edlin/Reichelstein (1996)*). Die in Rede stehenden Vertragsformen, welche wohl der Gruppe der relationalen Verträge im Sinne der Transaktionskostentheorie zuzuordnen sind, billigen dem Verkäufer auch bei Nichtstattfinden der Transaktion eine Zahlung zu. Wichtig ist, dass das zu liefernde Produkt im vorhinein eindeutig beschreibbar ist und im Falle scheiternder Nachverhandlungen der Originalvertrag durchgesetzt wird. Falls das Rechtssystem bzw. die Rechtsprechung letzteres nicht zu gewährleisten vermag, könnte jedoch die Hierarchie relationalen Verträgen überlegen sein. Sofern mehrstufige oder mehrteilige Produktionsprozesse existieren und dazu mehrere Verträge zwischen verschiedenen Vertragsparteien abgeschlossen werden müssen, entsteht die Notwendigkeit der Koordination der Verträge bzw. Verhandlungen (vgl. z.B. *Böckem/Schiller (2004)*. Die Koordinationsnotwendigkeit liefert ebenfalls ein Argument für die Wahl der Hierarchie, jedenfalls dann, wenn dort die Koordination z.B. durch eine zentrale Instanz in Form der Anweisung einfacher möglich ist als auf Märkten.

2. Implikationen der Transaktionskostentheorie für Public Private Partnership

Viele öffentliche Aufgaben erfordern spezifisches Kapital. Daher sind die Überlegungen der Transaktionskostentheorie relevant und zudem auch leicht auf den öffentlichen Sektor und Public Private Partnership übertragbar. Schaltet die öffentliche Hand private Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben ein, müssen zunächst Ausschreibungsverfahren zur Findung des besten Anbieters absolviert werden.[15] Nach Abschluss des Ausschreibungsverfahrens sind vielfach umfangreiche, aber gleichwohl unvermeidlich unvollständige Verträge abzuschließen, zu überwachen und durchzusetzen. Ein prominentes Beispiel – der Fall „Toll Collect" – zeigt das damit verbundene Bündel möglicher Schwierigkeiten auf.

Nimmt der Staat dagegen seine Aufgaben selbst in die Hand, wählt also die Alternative „Hierarchie", entstehen diese Kosten nicht. Dafür sind jedoch eventuell höhere Produktionskosten in Kauf zu nehmen, weil z.B. die rechtlichen Rahmenbedingungen oder politische Ziele im öffentlichen Sektor den Handlungsspielraum zur Erschließung von Wirtschaftlichkeitspotentialen stärker einschränken als in der Privatwirtschaft.[16]

Letztlich ist also abzuwägen zwischen den Gesamtkosten bei Einschaltung Privater und einer rein öffentlichen Lösung (Zwischenformen sind denkbar). Produktions- und Transaktionskosten liefern folglich nicht nur ein Entscheidungskalkül für die vertikale (Des-)Integration bzw. die Leistungstiefe privater Unternehmen, sondern auch für die Einschaltung Privater bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Je spezifischer das für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben benötigte Kapital ist, desto größer ist die Holdup-Gefahr und desto aufwendiger werden gemäß der Transaktionskostentheorie

15 Dies gilt grundsätzlich sowohl für die vollkommene oder teilweise Übertragung einer Aufgabe an Private als auch für den Einkauf von Vorleistungen.

16 Die öffentliche Hand gilt (auch) aufgrund verfügungsrechtstheoretischer Überlegungen als besonders ineffizient. Interessanterweise wird diese Hypothese durch empirische Untersuchungen, in denen die betriebswirtschaftliche Effizienz von privaten und öffentlichen Unternehmen gegenübergestellt wird, nur zum Teil gestützt. In nicht wenigen Fällen erweisen sich öffentliche Unternehmen im Vergleich zu Privatfirmen als wirtschaftlicher (vgl. z.B. die Übersichten bei *Mühlenkamp (1999)*, S. 120 ff., und *Villalonga (2000)*. Deshalb ist von generell höheren Produktionskosten der öffentlichen Hand gar nicht auszugehen.
Entsprechendes gilt für die private Finanzierung öffentlicher Investitionen. Im Regelfall kann sich die öffentliche Hand günstiger refinanzieren als Private, so dass die private Finanzierung öffentlicher Investitionen für die Steuer- bzw. Gebührenzahler letztlich ungünstiger ist als die staatliche Kreditaufnahme.

ceteris paribus die vertraglichen Regelungen mit privaten Leistungserbringern, deren Kontrolle und Durchsetzung.

Nun könnte man argumentieren, dass das für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigte Kapital im Regelfall von den privaten Leistungserbringern gestellt wird und diese deshalb von der Übernahme bestimmter öffentlicher Aufgaben zurückschrecken könnten, so dass die öffentliche Hand „lediglich" das Problem hat, private Auftragnehmer zu finden. Doch auch die öffentliche Hand ist verletzlich, selbst dann, wenn sie kein oder nur wenig spezifisches Kapital einsetzt. Sie ist nämlich z.B. aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen oder aus politischen Gründen abhängig davon, dass die Privaten die ihnen übertragenen Aufgaben im vereinbarten Umfang, mit der gebotenen Qualität und zum vereinbarten Zeitpunkt wahrnehmen.

Kommen wir zur Illustration auf Toll Collect zurück, welches eine zweiseitige Abhängigkeit exemplifiziert: Das Toll Collect-Betreiberkonsortium muss in spezielle Technologien zur Erfassung der Mobilität von Fahrzeugen und zur Gebührenerhebung investieren. Da sich die zu diesem Zweck entwickelten Technologien nicht sämtlich und nicht kostenlos anderweitig verwenden lassen dürften[17], besteht eine gewisse Abhängigkeit des Betreiberkonsortiums von der Aufnahme des Betriebs. Obwohl der Bund seinerseits keine vergleichbaren technischen Investitionen tätigen muss(te), war und ist er ebenfalls abhängig von der fristgerechten und ordnungsgemäßen Aufnahme des Betriebs. Die Abhängigkeit des Bundes resultiert aus den fehlenden Einnahmen und den damit verbundenen wirtschaftlichen und politischen Opportunitätskosten.

Bei der Übertragung der Ideen der Transaktionskostentheorie auf Public Private Partnership sind natürlich die Besonderheiten der öffentlichen Hand zu beachten. Hier sollen zwei wesentliche Unterschiede betrachtet werden: Erstens verfolgt die öffentliche Hand regelmäßig eine andere Zielsetzung als Private; an die Stelle der Gewinnerzielung tritt (hoffentlich) das öffentliche Interesse. Zum zweiten unterliegt die Auswahl von Partnern strengeren Formvorschriften als in der Privatwirtschaft, namentlich den Vergabeordnungen.

Modelltheoretisch wird die Verfolgung des öffentlichen Interesses üblicherweise als Wohlfahrtsmaximierung interpretiert.[18] Die Wohlfahrtsmaximierung

17 Dies hängt nicht zuletzt von der Möglichkeit der späteren Erschließung weiterer Märkte ab.

18 Wohlfahrtsmaximierung bedeutet Maximierung des „sozialen Überschusses", sprich der Summe aus Produzentenrente und Konsumentenrente. Die Produzentenrente abzüglich der Fixkosten entspricht dem Unternehmensgewinn. Die Konsumentenrente lässt sich als Verbraucher(netto)nutzen interpretieren.

impliziert erstens einen Interessenkonflikt zwischen der öffentlichen Hand und privaten „Partnern". So sind für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (synonym: „Leistungen der Daseinsvorsorge"), die regelmäßig unter monopolistischen oder monopolähnlichen Bedingungen angeboten werden, aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kostendeckende Preise (Durchschnittskostenpreise) anzusetzen. Das Gewinninteresse privater Anbieter oder „Partner" erfordert dagegen höhere Preise, die jedoch nicht allokativ effizient sind. Demzufolge wären Private nur dann einzuschalten, wenn sie die allokative Effizienzminderung durch eine Steigerung der betrieblichen Effizienz im Vergleich zu einer rein öffentlichen Produktion überkompensieren. Der Zielkonflikt zwischen öffentlichen und privaten Zielen wird in der ökonomischen Literatur zumindest bei PPP in Form von Gemeinschaftsunternehmen jedoch gerade als eine Triebfeder betrieblicher Ineffizienz angesehen[19], so dass letzteres nicht unbedingt zu erwarten ist.

Zweitens schwächt das Wohlfahrtsziel unter Umständen die Verhandlungsposition der öffentlichen Hand gegenüber privaten „Partnern". Zwar konnten Bös[20] für den Fall einseitig spezifischer Investitionen des Anbieters und Bös/Lülfesmann[21] für den Fall beiderseitig spezifischer Investitionen zeigen, dass effiziente Verträge (in der Form sog. At-will contracts) möglich sind[22], wenn sich der Käufer wohlfahrtsmaximierend verhält, und zwar selbst dann, wenn Gerichte die zu erbringenden Leistungen nicht beurteilen können – vorausgesetzt, der Verkäufer ist nicht in der Lage, die Qualität zu variieren. Ist dagegen – wohl eher der Realität entsprechend – die Leistungsqualität variierbar, verschlechtert sich die Nachverhandlungsposition der öffentlichen Hand aufgrund ihrer Wohlfahrtsorientierung. Effiziente Verträge sind dann – anders als unter gewinnmaximierenden Vertragspartnern – nur unter speziellen Voraussetzungen, nicht aber generell möglich.[23]

Eine zweite relevante Besonderheit ist die Bindung der öffentlichen Hand an komplexe und risikoreiche Vergabevorschriften. Abgesehen von den dadurch bedingten besonders hohen Transaktionskosten bei öffentlichen Aufträgen, demonstriert Bös[24], dass der sog. Anbieterschutz im Rahmen der EU-Vergabevorschriften zu Verschwendung führt. Die Möglichkeit für unterlegene Bieter, Vergabeentscheidungen vor ordentlichen Gerichten anzufechten, verführt

19 Vgl. z.B. *Bös/Schneider (1996)*.

20 *Bös (2001a)*.

21 *Bös/Lülfesmann (1996)*.

22 Ein Vertrag ist im vorliegenden Kontext effizient, wenn er (a) den optimalen Investitionsanreiz liefert und (b) einen optimalen Tausch herbeiführt. Der Investitionsanreiz basiert natürlich auf dem zu erwartenden Tauschergebnis.

23 Vgl. *Bös/Lülfesmann (2001)*.

24 *Bös (2001b)*.

nicht nur den Gewinner der Ausschreibung, sondern auch alle Bieter, die sich vor Gericht eine Chance auf den Auftrag ausrechnen, zu spezifischen Investitionen. Die Investitionen derjenigen, die letztendlich scheitern, sind aber verschwendet. Darüber hinaus ist es unter dem beschriebenen Regime des Anbieterschutzes kaum möglich, den tatsächlichen Auftragnehmern einen effizienten Investitionsanreiz zu geben.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun in Hinblick auf PPP ziehen? Zum einen impliziert die Einbeziehung privater Partner allein aufgrund der Vergabevorschriften vergleichsweise hohe (ex ante-)Transaktionskosten. Zum zweiten sind nach der endgültigen Auftragserteilung Nachverhandlungen und gerichtliche Auseinandersetzungen und damit hohe ex post Transaktionskosten zu erwarten, in denen die privaten Partner ihren (Ver-)Handlungsspielraum so weit wie möglich ausnutzen werden. Dies wirft nicht nur die Frage auf, ob der Begriff „Partnership" den hier behandelten Sachverhalt korrekt beschreibt. Vielmehr ist – so weit möglich – auch eine sorgfältige Ausarbeitung der Originalverträge bzw. Auswahl geeigneter Vertragstypen angezeigt, wodurch sich wiederum die ex ante-Transaktionskosten erhöhen.

Nach der Logik der Transaktionskostentheorie (und auch nach der Theorie der Verfügungsrechte) hat die private Seite stärkere Anreize, für sie vorteilhafte Verträge zu schließen und hart zu verhandeln bzw. nachzuverhandeln als die öffentliche Hand, da sich der Verhandlungserfolg im Unternehmensgewinn und z.B. in gewinnabhängigen Bonuszahlungen der betroffenen Managementebene widerspiegelt. Für die Vertreter der öffentlichen Hand haben wirtschaftlich vorteilhaftere Verhandlungsergebnisse regelmäßig keine finanziellen Konsequenzen. Davon würden die Steuerzahler profitieren, die dies jedoch nicht unmittelbar spüren. Dementsprechend dürfte es nicht verwundern, wenn die private Seite mehr Energie in die Vertragsverhandlungen steckte und systematisch bessere Berater und Verhandlungsführer gewänne als die öffentliche Hand. (Allein) Diese Anreizasymmetrie begründet Zweifel an der generellen Vorteilhaftigkeit von PPP für Steuer- und Gebührenzahler.

Selbst ohne die beschriebene Anreizasymmetrie geriete die öffentliche Hand schon aufgrund ihrer wohlfahrtsorientierten Zielsetzung unter bestimmten Umständen in eine vergleichsweise schlechte Verhandlungsposition. Auch aus diesem Grund weisen Verträge mit Privaten zum Zwecke des Outsourcing oder der Übernahme öffentlicher Aufgaben nicht das Einsparpotential auf wie entsprechende Abkommen unter Privaten. Mit anderen Worten: Die Therapie des Outsourcing, der Auslagerung von Tätigkeiten und Aufgaben, oder wie auch immer bezeichnet, wird der öffentlichen Hand voraussichtlich nicht so gut helfen wie Privaten – wenn überhaupt.

Leider sind wissenschaftlich solide Ergebnisse zum Outsourcing und zu PPP im öffentlichen Sektor rar.[25] Werfen wir deshalb einen Blick auf Befunde aus dem privaten Wirtschaftsleben. Nachdem in der jüngeren Vergangenheit viele Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes, insbesondere um die Produktionskosten zu senken, ihre Fertigungstiefe senkten, zeigen sich zunehmend auch die Nachteile der Auslagerung. Als Nachteile werden von den betroffenen Unternehmen in Umfragen am häufigsten mangelnde Flexibilität und Qualität der Lieferanten sowie unerwartet hohe Koordinationskosten genannt. Offensichtlich gibt es auch einen systematischen Zusammenhang zwischen Fertigungstiefe und Entwicklungstiefe sowie den Umsatzrenditen. Unternehmen mit höheren Fertigungs- bzw. Entwicklungstiefen weisen tendenziell höhere Umsatzrenditen auf.[26]

Die Erfahrungen in der Privatwirtschaft mit der Verringerung der Leistungstiefe deuten also auf eine Überschätzung der damit verbundenen Vorteile sowie eine Unterschätzung der Transaktionskosten hin. Daher wäre der öffentliche Sektor gut beraten, wenn er die Wirkungen der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf private Unternehmen, insbesondere vor dem Hintergrund seiner spezifischen Ziele, realistischer sähe.

IV. Public Private Partnerships aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

Bürger bzw. Wähler müssten ein grundsätzliches Interesse an der wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben haben, weil die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung die Kosten und damit die durchschnittliche Steuer- und Gebührenbelastung senkt und/oder die Qualität der öffentlichen Leistungen erhöht. Wären Politiker und Bürokraten perfekte Agenten der Bürger bzw. gäbe es kein Staatsversagen, müssten sich diese Wählerinteressen im Verhalten der öffentlichen Hand niederschlagen.

25 Dem Verfasser ist lediglich eine Untersuchung bekannt, in der auf kommunaler Ebene die Transaktionskosten bei Fremdbezug in ausgewählten Bereichen quantifiziert werden (vgl. *Scholl/Thöne (1998)*). Danach erreichen die Transaktionskosten bis zu 30 % der Gesamtkosten.
Der empirische Befund zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen deutet darauf hin, dass sich diese bezüglich Profitabilität und betrieblicher Effizienz ungefähr auf dem Niveau öffentlicher Unternehmen bewegen (vgl. *Mühlenkamp (1999)*, S. 126 f., und die dort angegebene Literatur). Demzufolge scheint diese Form der PPP im Durchschnitt keine Verbesserung zu bringen.

26 Vgl. *Kinkel (2004)* und die dort angegebene Literatur.

Es ist jedoch im Grunde unrealistisch anzunehmen, Politiker und mit der Umsetzung politischer Vorgaben befasste Bürokraten seien ideale Beauftragte der Wähler und hätten per se Interesse an einem effizienten öffentlichen Sektor. Nach der in der Tradition von Downs[27] stehenden Literatur sind Politiker an Wählerstimmen interessiert, während Bürokraten – sofern man Niskanen[28] folgt – ein möglichst großes Budget erreichen wollen. Infolgedessen existiert hier ein typisches Prinzipal-Agent-Problem: Wähler beauftragen Politiker mit der Wahrnehmung ihrer Interessen, und Politiker beauftragen Bürokraten mit der Umsetzung politischer Ziele. Die Ziele zwischen Auftraggebern (Prinzipale) und Auftragnehmern (Agenten) stimmen jedoch nicht überein.

Infolgedessen müssten Wähler Politiker und Politiker Bürokraten kontrollieren.[29] Die Kontrolle kann jedoch nicht kostenlos erfolgen. Sie erfordert Zeit, Mühe usw. Der Nutzen aus der Kontrolle ist für den Einzelnen regelmäßig gering. So wird das individuelle Entscheidungskalkül üblicherweise gegen eine intensive Kontrolle sprechen: Ein Wähler, welcher alle relevanten Informationen sammelt, an andere Wähler weitergibt und regelmäßig zur Wahl geht, muss viel Mühe und Zeit aufwenden, hat jedoch aufgrund seines fast nicht ins Gewicht fallenden Stimmenanteils kaum Möglichkeiten zur Beeinflussung einer Wahl. Selbst, wenn er sie hätte, würden zwar alle Wähler davon profitieren, sein eigener Nutzen würde jedoch nicht oder kaum die persönlichen Kosten übersteigen. Ähnliches gilt für Politiker: Ein Politiker, der die Administration effektiv kontrolliert, hat Kosten, aber kaum persönlichen Nutzen. Ein Großteil des Nutzens seiner Bemühungen würde vermutlich bei seiner Partei bzw. den Parteikollegen anfallen. Mit anderen Worten: Politische Kontrolle ist ein sog. öffentliches Gut, daher ist aus ökonomischer Sicht zu erwarten, dass zu wenig politische Kontrolle stattfindet. Infolgedessen eröffnen sich für Politiker und Bürokraten Handlungsspielräume zur Verfolgung eigener Interessen.

Schlimmer noch: Jedem einzelnen Wähler muss zwar grundsätzlich an einem wirtschaftlich handelnden Staat gelegen sein, gleichzeitig profitiert er jedoch unter Umständen von den Ausgaben des Staates. Öffentlich Bedienstete werden im Zweifelsfall eigene Lohnerhöhungen einem Programm zur Ausgabenreduktion vorziehen. Gleiches gilt z.B. für die Nutznießer von Sozialtransfers, Subventionen und öffentlichen Aufträgen. Wenn es nun einer Gruppe gelingt, die gesamten oder wenigstens einen großen Teil der Kosten der eigenen Interessen anderen Bevölkerungsteilen anzulasten, wird das Interesse dieser Gruppe an einer staatlichen Ausgabenexpansion größer sein als an einem insgesamt wirtschaftlichen Staatsgebaren.

27 *Downs (1957).*

28 *Niskanen (1971).*

29 Von der Möglichkeit, Anreizverträge abzuschließen soll hier abstrahiert werden. Im Grunde müsste man dann das Gehalt von Politikern und Bürokraten an die von ihnen erzeugte Wohlfahrt koppeln. Zur praktischen Unmöglichkeit dieses Unterfangens vgl. z.B. *Bös (1991)*, S. 100 ff.

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich also für bestimmte Gruppierungen, politische Entscheidungen in ihrem Interesse zu beeinflussen. Damit findet in einem gewissen Sinne doch eine Kontrolle oder Beeinflussung von Politikern statt, die allerdings eher mit steigenden als mit sinkenden staatlichen Ausgaben verbunden ist. Da verschiedene Interessen unterschiedlich gut zu organisieren sind, werden bestimmte Interessen gut und andere weniger gut oder gar nicht vertreten.[30]

Die eben getroffenen Aussagen liefern nicht nur eine Beschreibung des politischen Prozesses in westlichen Demokratien im allgemeinen, sie sind auch speziell für Public Private Partnership relevant. Weil sich der Staat eben nicht neutral gegenüber den verschiedenen einzelnen Interessen verhält, ist es für die tatsächlichen oder potentiellen Empfänger öffentlicher Aufträge bzw. „Partner" u.U. lohnend, auf den Staat einzuwirken. So ist möglicherweise opportunistisches Verhalten im Sinne der Transaktionskostentheorie gar nicht notwendig, wenn es über politische Einflussnahme gelingt, bei öffentlichen Aufträgen – sei es im Rahmen von Einzelverträgen oder über generelle Regelungen wie die Verdingungsordnungen[31] und Regulierungsregeln[32] – günstige Vertrags- bzw. Betätigungskonditionen zu erhalten. Mit anderen Worten: Inwieweit PPP zu kostengünstigeren und wirtschaftlicheren Leistungen als die staatliche Eigenfertigung führen, hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, den politischen Einfluss der privaten „Partner" zu begrenzen. Wenn dies nicht gelingt, ist aus polit-ökonomischer Sicht kaum zu erwarten, dass PPP zu

30 Vgl. hierzu *Olson (1965).*

31 Vielleicht lassen sich dadurch z.B. die gegenüber den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) schlechteren Konditionen für Bauherren bei Anwendung der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) erklären. Beispielsweise beträgt gemäß § 634a Abs. 1 Nr. 2 BGB die Gewährleistungsfrist für Bauleistungen 5 Jahre. Nach einer eventuellen Mängelbeseitigung gilt für diese wiederum eine Gewährleistungsfrist von 5 Jahren (§ 634). Nach § 13 Nr. 4 VOB Teil B betrug die Verjährungsfrist für Bauwerke bis 2002 lediglich 2 Jahre. Erst seit Inkrafttreten der VOB 2002 beträgt die Verjährungsfrist dort nunmehr 4 Jahre. Für Mängelbeseitigungsleistungen gilt jedoch nur eine zweijährige Gewährleistung (§ 13 Nr. 5 Abs. 1 VOB 2002 Teil B).

32 In der ökonomischen Theorie wird das Phänomen der Einflussnahme von Unternehmen (und anderen Interessengruppen) auf die öffentliche Hand seit mindestens gut 30 Jahren analysiert. Die ersten Beiträge in dieser Richtung sind wohl auf dem Gebiet der Regulierungstheorie verfasst worden (vgl. *Stiegler (1971)*, *Posner (1975)*, *Peltzman (1976)* und *Williamson (1976).*

geringeren Staatsausgaben und Gebühren führen als die öffentliche Produktion.[33]

Denkbar ist sogar eine Interessenharmonie von Politikern, Bürokraten bzw. Beschäftigten und privaten Partnern. Politiker dürften unter dem Gesichtspunkt der Wählerstimmengewinnung an der Schaffung bzw. am Erhalt von Arbeitsplätzen interessiert sein. Bürokraten bzw. Beschäftigte teilen dieses Ziel. Private Partner dagegen möchten Gewinne erzielen. Wenn es den Beteiligten gelingt, eine Public Private Partnership unter monopolartigen Bedingungen zu betreiben, kann den Interessen aller drei Gruppieren zu Lasten der Kunden, die überhöhte Preise zahlen, und der Steuerzahler, die eventuelle Defizite tragen müssen, gedient werden.[34]

Insgesamt stimmt eine polit-ökonomische Betrachtung von PPP wenigstens in Hinblick auf Effizienzziele nicht sehr optimistisch. Anstelle des tatsächlich oder vermeintlich ineffizienten Staates werden private Anbieter mit Hilfe legaler und auch illegaler (insbesondere Korruption) Maßnahmen versuchen, in monopolistisch strukturierte Märkte einzudringen und dabei mit nicht geringen Erfolgsaussichten versuchen, die Vertrags- bzw. Regulierungskonditionen über politische Kanäle zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

V. Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurden Public Private Partnerships aus der Perspektive der Transaktionskostentheorie und der Sicht der sog. Neuen Politischen Ökonomie analysiert. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Überlegung, dass Aktivitäten der öffentlichen Hand – aus normativer ökonomischer Sicht – Marktversagen bzw. Marktunvollkommenheiten voraussetzen. Die Aufgabe der öffentlichen Hand besteht dann in der Beseitigung von Marktunvollkommenheiten – soweit möglich.

Da entsprechend der der positiven ökonomischen Theorie zuzuordnenden sog. Neuen Politischen Ökonomie neben Marktversagen auch Staatsversagen existiert, stellen Marktunvollkommenheiten keine ausreichende Bedingung für staatliche Aktivitäten dar. Vielmehr muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass staatliche Aktivitäten wenigstens zu einer Verbesserung der Marktergebnisse führen. Diesem Postulat unterliegt natürlich auch der Einsatz privater Partner zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

33 Man müsste erwarten, dass private Unternehmen betrieblich effizienter agieren als öffentliche Einrichtungen, aber Preise durchsetzen, die nicht unbedingt unter den Kosten der öffentlichen Produktion liegen.

34 So argumentieren auch *Bös/Schneider (1996)*.

Es wurde dargelegt, dass es grundsätzlich möglich ist, (nahezu) alle öffentlichen Aufgaben mit Hilfe von privaten Partnern wahrzunehmen. Daraus ist jedoch nicht automatisch zu folgern, dass dies immer sinnvoll ist. Ein fundamentales Entscheidungskalkül liefert die – ursprünglich auf den privaten Sektor bezogene – Transaktionskostentheorie. Nach dem Verständnis der Transaktionskostentheorie reicht ein Vergleich der Produktionskosten und eventuell der Nutzen von öffentlichen Leistungen im Falle einer öffentlichen Produktion mit denen einer privaten Produktion nicht aus. Vielmehr sind neben den Produktionskosten auch die Transaktionskosten infolge der Vertragsanbahnung, des Vertragsabschlusses, der Vertragsüberwachung und der Vertragsdurchsetzung zu beachten. Die Einbeziehung privater Partner ist also aus der Perspektive der Transaktionskostentheorie nur dann angebracht, wenn die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten geringer ist als bei einer rein öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.

Die Höhe der Transaktionskosten hängt vor allem von der Spezifität des für eine Transaktion einzusetzenden Kapitals ab. Grundsätzlich sagt die Transaktionskostentheorie, dass mit zunehmendem Umfang spezifischen Kapitals eher integrierte Lösungen bzw. das institutionelle Arrangement „Hierarchie" zu wählen ist. PPP sind demnach bei spezifischen Investitionen bzw. großer Abhängigkeit von der Einhaltung des Vertrags bzw. vom Zustandekommen der ursprünglich geplanten Transaktionsbeziehung problematisch. Demzufolge ist es z.B. einfacher, Reinigungsdienstleistungen als Klärwerke oder Armeen privaten Anbietern zu überlassen.

Nun ist in der einschlägigen Literatur, die von gewinnorientierten privaten Vertragspartnern ausgeht, herausgearbeitet worden, dass sich spezifische Investitionen grundsätzlich durch bestimmte Vertragsformen besichern lassen, so dass zur Gewährleistung spezifischer Investitionen nicht in jedem Fall eine Hierarchie notwendig ist. Übertragen auf öffentliche Aufgaben scheint dieses Ergebnis auf den ersten Blick zu implizieren, dass die Einschaltung Privater bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ebenfalls ein entsprechend lösbares vertragliches Problem darstellt. Sofern sich die öffentliche Hand anstelle der Gewinnerzielung der Wohlfahrtsmaximierung verschreibt, verfügt sie jedoch über einen geringeren (Ver-)Handlungsspielraum als Private, mit der Folge, dass sie unter Umständen keine effizienten Verträge abzuschließen vermag. Nicht zu vergessen ist ferner die Anreizasymmetrie zwischen öffentlichen und privaten Vertragspartnern zur Nutzung der Möglichkeiten zur Besicherung spezifischer Investitionen und bei Nachverhandlungen. Infolgedessen ist zu erwarten, dass Verträge zwischen der öffentlichen Hand und Privaten tendenziell zu ungunsten der öffentlichen Hand ausfallen.

Überlegungen der Neuen Politischen Ökonomie unterstreichen diesen Aspekt. Danach dient das staatliche Budget Politikern zur Gewinnung von Wähler-

stimmen und Bürokraten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse. Wählerstimmen werden durch die Bedienung von Interessengruppen gewonnen. Da sich Interessen zur Aneignung von Teilen des staatlichen Budgets leichter organisieren lassen als das allgemeine Interesse an einem wirtschaftlich handelnden Staat, ist letztgenanntes Ziel kaum erreichbar. Bei der Frage, ob staatliche Aufgaben durch die öffentliche Hand selbst oder durch Beauftragung von oder Kooperationen mit Privaten wahrgenommen werden sollen, rivalisieren eventuell die Interessen öffentlich Bediensteter mit den Interessen potentieller Auftragnehmer respektive Kooperationspartner. Bildlich gesprochen wollen beide Gruppierungen einen möglichst großen Teil vom öffentlichen Budgetkuchen. Denkbar sind jedoch auch Koalitionen von Politikern, öffentlichen Bediensteten und Privaten im Rahmen von PPP. Insofern stellt sich die Frage, ob die Therapie PPP nicht schlimmer ist als die Krankheit. Statt durch Politiker und öffentliche Bedienstete könnten die Steuerzahler und Bürger durch die von staatlichen Aufgaben lebenden Privatanbieter oder sogar von einer „großen Koalition" aus Politikern, Bürokraten und privaten Leistungserbringern ausgebeutet werden.

Man kann darüber streiten, ob das skizzierte Szenario pessimistisch oder realistisch ist. Auf jeden Fall wird man davon ausgehen dürfen, dass PPP in vielen Fällen nicht die erhofften oder versprochenen Heilkräfte entfalten werden.

Literaturverzeichnis

Böckem/Schiller (2004): S. Böckem u. U. Schiller, Transfer Pricing and Hold-Ups in Supply Chains, in: German Economic Review, Vol. 5, No. 2, S. 211-230.

Bös (1991): D. Bös, Privatization – A Theoretical Treatment, Oxford 1991.

Bös (2001a): D. Bös, Incomplete Contracts in Public Procurement, in: T. Negishi, R.V. Ramachandran u. K. Mino (Hrsg.): Economic Theory, Dynamics and Markets – Essays in Honor of Ryuzo Sato, Kluwer, Boston-Dordrecht-London 2001, S. 105-119. [*www.fiwi.uni-bonn.de*]

Bös (2001b): D. Bös, A Note on Public Procurement – Separation Between Award and Actual Contract, Bonn. [*www.fiwi.uni-bonn.de*]

Bös/Lülfesmann (1996): D. Bös u. C. Lülfesmann, The Hold-up Problem in Government Contracting, in: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 98, No. 1, S. 53-74.

Bös/Lülfesmann (2001): D. Bös u. C. Lülfesmann, Holdups, Quality Choice, and the Achilles' Heel in Government Contracting, Bonn Econ Discussion Paper 28/2001, Bonn. [*www.bgse.uni-bonn.de*]

Bös/Schneider (1996): D. Bös u. F. Schneider, Private Public Partnership – Gemeinschaftsunternehmen zwischen Privaten und der öffentlichen Hand, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 25. Jg., H. 3, S. 519-543.

Coase (1937): R. H. Coase, The Nature of the Firm, in: Economica, Vol. 4, S. 386-405.

Downs (1957): A. Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

Edlin/Reichelstein (1996): A. S. Edlin u. S. Reichelstein, Holdups, Standard Breach Remedies, and Optimal Investment, in: American Economic Review, Vol. 86, No. 3, S. 478-501.

Fritsch u.a. (2003): M. Fritsch, T. Wein u. H.-J. Ewers, Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 5. Aufl., München 2003.

Kinkel (2004): S. Kinkel, Das Rad nicht zu weit drehen – Von der Suche nach der wirtschaftlich sinnvollen Leistungstiefe, in: ifo-Schnelldienst, H. 7/2004, S. 10-14.

Mühlenkamp (1999): H. Mühlenkamp, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1999.

Mühlenkamp (2002): H. Mühlenkamp, „Marktversagen" als ökonomische Begründung für Interventionen der öffentlichen Hand, in: R. Hrbek u. M. Nettesheim, Europäische Union und mitgliedschaftliche Daseinsvorsorge, Baden-Baden, S. 65-78.

Niskanen (1971): W. A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.

Nöldecke/Schmidt (1995): G. Nöldecke u. K. M. Schmidt, Option Contracts and Renegotiation – A Solution to the Hold-up Problem, in: RAND Journal of Economics, Vol. 26, No. 2, S. 163-179.

Olson (1965): M. Olson, The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, MA 1965.

Peltzman (1976): S. Peltzman, Towards a More General Theory of Regulation?, in: Journal of Law and Economics, Vol. 19, S. 211-240.

Posner (1975): R. A. Posner, The Social Costs of Monopoly and Regulation, in: Journal of Political Economy, Vol. 3, S. 803-827.

Schäfer/Ott (2000): H.-B. Schäfer u. C. Ott, Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 3. Aufl., Berlin u.a.

Scholl/Thöne (1998): R. Scholl u. M. Thöne, Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen – Theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen, Stuttgart 1998.

Schuppert (2001): G. F. Schuppert, Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts – Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, 2001.

Stiegler (1971): G. J. Stiegler, The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, S. 137-146.

Villalonga. (2000): B. Villalonga, Privatization and Efficiency – Differentiating Ownership Effects from Political, Organizational, and Dynamic Effects, in: Journal of Economic Behavior and Organization, Vol. 42, S. 43-74.

Williamson (1975): O. E.. Williamson, Markets and Hierarchies, New York/London 1975.

Williamson (1976): O. E. Williamson, Franchise Bidding for Natural Monopolies – In General and with Respect to CATV, in: Bell Journal of Economics, Vol. 7, No. 1, S. 73-104.

Williamson (1985): O. E. Williamson, The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985.

Williamson (1991): O. E. Williamson, Comparative Economic Organization – The Analysis of Discrete Structural Analysis, in: Administrative Science Quarterly, Vol. 36, S. 269-296.

Ziekow (2003): J. Ziekow (Hrsg.), Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven, Speyer 2003.