

Jan Ziekow (Hrsg.)

Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?

Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben
(Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise



Nomos

Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? –

Holger Mühlenkamp

1. Einleitung

Die Einschaltung privater Wirtschaftssubjekte bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben hat international gesehen in den letzten 30 Jahren zunehmend an politischer Popularität gewonnen. In Europa darf insbesondere Großbritannien als Vorreiter der Delegation öffentlicher Aufgaben an Private gelten. Unter der Abkürzung PFI („Private Finance Initiative“) wurde die Entlastung öffentlicher Haushalte durch die Gewinnung privaten Kapitals und „a better value for money“ versprochen.¹ Inzwischen ist das finanzielle Volumen sog. Public Private Partnerships (PPP) nicht nur in Großbritannien, sondern auch in anderen Staaten erheblich.² In Deutschland wird von politischer Seite ein Nachholbedarf gesehen und ein Ausbau von PPP-Projekten propagiert.³

Aus ökonomischer Sicht kann der Staat grundsätzlich immer Private mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und den dabei anfallenden Arbeitsschritten/Wertschöpfungsstufen betrauen bzw. dabei einschalten. Dies gilt selbst für hoheitliche Aufgaben wie Verteidigung, Steuererhebung und Strafvollzug. Auch historisch gesehen ist die Einschaltung Privater bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben weder ungewöhnlich noch neu.⁴ Die entscheidende Frage aus

1 Vgl. z. B. Hodge/Greve (2007), S. 548f.

2 Nach Blanc-Brude/Goldsmith/Välilä (2007) beläuft sich das finanzielle Volumen von PPP, die in Europa im Zeitraum von 1990 bis 2006 abgeschlossen wurden, auf knapp 200 Mrd. €. Dabei wurden nur PPP gezählt, die Planung, Bau, Betrieb und/oder Wartung und einen signifikanten privaten Finanzierungsanteil umfassen.

3 So vertritt das Bundesfinanzministerium (BMF) die Zielsetzung, „den PPP-Anteil an öffentlichen Investitionen von 4 % in Richtung internationaler Standardwerte von 15 % anzuheben“ (BMF 2007, S. 71).

4 Ein interessantes Beispiel nennt Wettenhall (2003, S. 92). Er weist darauf hin, dass 163 der insgesamt 197 Kriegsschiffe aus der Flotte von Francis Drake, die 1588 gegen die

ökonomischer Sicht ist jedoch nicht, ob die Einbeziehung Privater bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben möglich ist, sondern ob sie effizient ist. Eine Entlastung öffentlicher Haushalte ist durch privates Kapital an sich nicht zu erreichen. Im Gegenteil: Privates Kapital ist für die öffentliche Hand eher teurer als eine konventionelle Haushaltsfinanzierung. Letztlich können öffentliche Haushalte lediglich durch „echte“ Effizienzgewinne entlastet werden.

Damit übereinstimmend wird in Deutschland als offizielles Ziel von PPP regelmäßig eine Steigerung der (Kosten)Effizienz (im Folgenden synonym „Wirtschaftlichkeit“) bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben genannt: *„ÖPP ist kein Instrument, um Investitionen in Zeiten knapper Kassen zu realisieren. Es geht vielmehr um eine effiziente Bereitstellung hochwertiger Leistungen für Staat und Bürgerinnen und Bürger.“*⁵ *„Mit ÖPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden. Positive Erfahrungen liegen in Europa vor – in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Frankreich, Portugal und Griechenland. Einsparpotentiale in der Größenordnung von 10 bis 20 Prozent bezogen auf die herkömmliche Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte sind dabei nachweisbar. ...“*⁶

Die neue politische Ökonomie lehrt, dass bei der Analyse politisch-administrativer Vorgänge und Entscheidungen die Interessen der Akteure zu berücksichtigen sind – und vermutlich eher eine Rolle spielen als die Effizienz der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung.⁷ Als Grundinteresse von Politikern wird die Maximierung von Wählerstimmen bzw. der Wahlerfolg angenommen. Es ist davon auszugehen, dass Investitionen in Infrastruktur oder die Bereitstellung anderer öffentlicher Leistungen Wählerstimmen versprechen. Budgetrestriktionen, die sich beispielsweise aus Schuldengrenzen ergeben, stehen damit dem Wahl- oder Wiederwahlinteresse von Politikern entgegen. Aus dieser Perspektive sind Instrumente, mit denen Budgetrestriktionen umgangen werden können, nützlich. Eines dieser Instrumente stellen – wie in diesem Beitrag ge-

spanische Armada kämpfte, in privater Hand waren und unter Vertrag der englischen Admiralität standen.

5 BMF http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_39840/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/O/004_oeffentlich_Private_Partnerschaft.html, Abruf am 14.09.09.

6 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5668, v. 14.06.2005. Das BMVBS (2007, S. 16) behauptet einen geschätzten Effizienzvorteil zum Vergabezeitpunkt von durchschnittlich 16 % bei 46 Hochbauprojekten in Deutschland.

7 Zur polit-ökonomischen Betrachtung von PPP vgl. auch Mühlkamp (2006).

zeigt wird – PPP dar. Daher ist es aus polit-ökonomischer Sicht nicht abwegig zu vermuten, dass das tiefere politische Interesse an PPP nicht selten weniger aus (vorgeschobenen) Effizienzüberlegungen als eher aus der Eignung als Mittel zur Gewinnung von Wählerstimmen resultiert. Deshalb können auch absolut oder im Vergleich zur konventionellen Aufgabenwahrnehmung unwirtschaftliche PPP politisch vorteilhaft sein und Anreize bestehen, nichtvorteilhafte PPP vorteilhaft erscheinen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag PPP im Spannungsfeld zwischen Effizienz und politischen Interessen. Das nachfolgende Kapitel zwei richtet sich zunächst auf Definitionen und Merkmale von PPP. In Kapitel drei werden die Kostenvor- und -nachteile von PPP im Vergleich zur konventionellen Aufgabenerfüllung dargestellt. Der rechtliche Rahmen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP und methodische Fragen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP sind Gegenstand des vierten Abschnitts. Kapitel fünf richtet sich auf Rechnungshofbefunde in Deutschland und internationale empirische Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit von PPP. Kapitel sechs zeigt, warum PPP zur Umgehung von Budgetrestriktionen attraktiv sind, welche empirischen Indizien zur systematischen Umgehung von Budgetrestriktionen durch PPP vorliegen und wie die Außerkraftsetzung von Budgetgrenzen durch PPP in Zukunft eingeschränkt werden könnte. Am Ende des Beitrags findet sich ein Fazit.

2. Merkmale von Public Private Partnerships

Vor vielleicht 15-25 Jahren wurden im Zusammenhang mit der Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben eher die Begriffe „Funktionsprivatisierung“ und „Contracting Out“ verwendet. Inzwischen hat sich die Bezeichnung „Public Private Partnership“ (PPP) bzw. „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ (ÖPP) weitgehend durchgesetzt.⁸ Die beiden letztgenannten Termini werden im Folgenden gleichbedeutend verwendet.

8 Hodge/Greve (2009, S. 34) diskutieren Mutmaßungen über die Gründe für die Beliebtheit dieses Begriffs. Danach scheint PPP u. a. deshalb von Vorteil, weil das Wort „Privatisierung“ vermieden wird. Nach der hier vertretenen Sicht entfaltet PPP auch beabsichtigte Suggestivwirkungen. „Partnerschaft“ weckt positive Assoziationen. Man wird geneigt sein, mit „Partnerschaft“ z. B. gemeinsame Interessen und kooperatives Verhalten zu verbinden. Bei näherer Betrachtung ist die Sache jedoch anders gelagert: Weder besteht ein gemeinsames Interesse, noch ist unbedingt Kooperation zu erwarten. Die öffentliche Hand hat öffentliche Aufgaben wahrzunehmen bzw. nach ökonomischer Interpretation

Die Popularität des Begriffs „Public Private Partnership“ sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass er – nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl von Gestaltungsmöglichkeiten des Zusammenwirkens öffentlicher und privater Akteure – unterschiedlichen Deutungen bzw. Abgrenzungsversuchen unterliegt. Eine einheitliche, allgemein akzeptierte Definition von PPP existiert derzeit nicht.⁹ In der deutschsprachigen, juristisch geprägten Literatur werden PPP nach Grundmodellen vertraglicher Gestaltung typisiert. Dabei wird zwischen Erwerbermodellen, Inhabermodellen, Vermietungsmodellen, Leasingmodellen, Contractingmodellen, Konzessionsmodellen und Gesellschaftsmodellen differenziert.¹⁰ In der ökonomischen Vertragstheorie wären PPP als relationale und symbiotische Verträge sowie als Vertragsbeziehungen im Rahmen von organisatorischen Hierarchien zu bezeichnen.¹¹ Die europäische Kommission unterscheidet zwischen vertraglichen und institutionalisierten PPP.¹²

Für die ökonomische Analyse scheint insbesondere die Kennzeichnung von PPP als Übernahme von mindestens zwei miteinander verbundenen Wertschöpfungsstufen bzw. Prozessschritten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch einen Privaten geeignet. Unterscheiden wir beispielsweise zwischen den fünf Wertschöpfungsstufen Planung/Beratung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Unterhaltung und Verwertung, ergeben sich insgesamt 26 Kombinationsmöglichkeiten bzw. PPP-Arten, die mindestens zwei Wertschöpfungsstufen umfassen.¹³ Die konventionelle Aufgabenwahrnehmung ist hingegen dadurch gekennzeichnet, dass ein und derselbe Private nur auf einer Wertschöpfungsstufe tätig ist. Insbesondere der Bau von Gebäuden und Infrastruktur sowie die Herstellung von sonstigem Anlagevermögen wird im Rahmen der konventionellen

Wohlfahrtsziele zu verfolgen. Vordringlichstes Ziel Privater ist dagegen die Gewinnerzielung. Beides ist selten miteinander vereinbar, so dass PPP zumeist einen impliziten Zielkonflikt der „Partner“ beherbergen. Die langfristigen Beziehungen im Rahmen Öffentlich-Privater-Partnerschaften fallen zudem in die Kategorie unvollständiger Verträge. Bei unvollständigen Verträgen, deren Kennzeichen die Unmöglichkeit des Eingehens bindender Vereinbarungen ist, sind im spieltheoretischen Sinne nichtkooperative Spiele zu erwarten. Zur spieltheoretischen Analyse unvollständiger Verträge bzw. von Betreibermodellen vgl. Mühlenkamp (1998, 1999).

9 Zu Definitionen von PPP vgl. z. B. Hodge/Greve (2007), S. 545 und Greiling (2009), S. 111ff.

10 Vgl. Schede/Pohlmann (2006), S. 102ff.

11 Vgl. z. B. Schäfer/Ott (2005), S. 633ff.

12 Vgl. Europäische Kommission (2004).

13 Nach den Regeln der Kombinatorik existieren $k = \sum_{k=1}^n \binom{n}{k} = 2^n - 1$ Auswahlmöglichkeiten aus n Elementen. Aus einer Grundgesamtheit von fünf Elementen ergeben sich somit insgesamt $2^5 - 1 = 31$ Kombinationen, die mindestens zwei Elemente umfassen.

Aufgabenwahrnehmung regelmäßig einem Privaten überlassen. Sind (verschiedene) Private auf mehreren Stufen des Produktionsprozesses wie beispielsweise bei der Planung und dem Bau voneinander unabhängig bzw. ohne Gesamtverantwortung für beide Stufen tätig, ist demnach nicht von einer PPP auszugehen. Kennzeichen einer PPP ist nach der hier vorgeschlagenen Definition die Gesamtverantwortung eines Privaten für mindestens zwei Wertschöpfungsstufen.¹⁴ Da PPP häufig den Einsatz von spezifischem, langfristig gebundenem Kapital erfordert, sind PPP darüber hinaus zumeist durch langfristige und unvollständige Verträge gekennzeichnet.

3. Vergleich der Kosteneffizienz von konventioneller Aufgabenwahrnehmung und PPP

Wenngleich sowohl der öffentliche Sektor als auch die Privatwirtschaft mit Anreizproblemen zu kämpfen haben, wird in der ökonomischen Theorie grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich dieses Problem in der Privatwirtschaft eher lösen lässt. Vereinfacht gesagt, besteht für die Akteure im öffentlichen Sektor nicht die Möglichkeit zur Aneignung von Gewinnen, welche als entscheidende Triebfeder für eine höhere Kosteneffizienz privater Unternehmen angesehen wird.¹⁵

Der Private ist allein schon dann kosteneffizienter, wenn er bei gleicher Produktivität für Sachkapital und Arbeit geringere (Faktor-)Preise als die öffentliche Hand zahlt.¹⁶ Kosteneffizienter ist er auch dann, wenn er bei gleichen Faktorpreisen weniger Produktionsfaktoren benötigt, also produktionseffizienter operiert. Drittens könnte sein Kostenvorsprung darauf beruhen, dass er sowohl produktiver ist als auch geringere Faktorpreise zahlt.¹⁷

14 Diese Definition umfasst nicht gemischtwirtschaftliche Unternehmen („institutionalisierte PPP“). Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen nehmen öffentliche und private Anteilseigner gemeinsam unter dem Rechtsmantel eines Unternehmens Aufgaben auf einer oder mehreren Wertschöpfungsstufen wahr. Dies erfordert eine spezielle Analyse, die den Rahmen dieses Beitrags überschreitet.

15 Zur ökonomischen Analyse von PPP, der hier in Teilen gefolgt wird, vgl. z. B. Hart (2003), Dewatripont/Legros (2005), Riess (2005) und Väililä (2005).

16 Die Durchsetzung niedrigerer Preise für Sachkapital, Löhne etc. ist allerdings regelmäßig mit angebotsseitigen Rentenverlusten verbunden, so dass die einzelwirtschaftlichen Kosteneinsparungen die volkswirtschaftlichen Vorteile überschätzen.

17 Die eben vorgetragene Argumentation unterstellt gleiche Qualität der öffentlichen und privaten Leistungserbringung. Liegen Qualitätsunterschiede vor, sind diese monetär zu berücksichtigen. Eine bessere (schlechtere) Qualität impliziert unter sonst gleichen Um-

Der Effizienzreiz des Privaten kann insbesondere dann zur Geltung kommen, wenn der Private Einfluss auf mehrere miteinander verknüpfte Produktions-/Wertschöpfungsstufen hat. Falls ein Privater beispielsweise zugleich für Planung, Errichtung, Betrieb und Verwertung verantwortlich ist, wird er geneigt sein, nicht nur die Effizienzpotentiale auf jeder einzelnen Wertschöpfungsstufe zu erschließen, sondern darüber hinaus effizienzsteigernde Interdependenzen zwischen den einzelnen Produktions-/Wertschöpfungsstufen zu berücksichtigen (sog. Lebenszyklusbetrachtung).¹⁸ Beispielsweise wird er bei der Planung den Zusammenhang zwischen Bauausführung und deren Kosten sowie den späteren Betriebskosten berücksichtigen. So wäre die Inkaufnahme höherer Baukosten aus seiner Sicht sinnvoll, wenn diese sich durch Betriebskostensenkungen amortisieren. Auch ist zu erwarten, dass ein privater Eigentümer die nutzungsbedingten Wertinflüsse auf das Sachkapital berücksichtigen wird, wenn er für dieses Kapital nach der Nutzungsdauer einen Veräußerungserlös erzielen kann oder Verwertungskosten zu tragen hat.¹⁹

Bei den Finanzierungsbedingungen ist dagegen die öffentliche Hand im Vorteil. Soweit die öffentliche Hand Kredite für ein Projekt aufnimmt,²⁰ zahlt sie

ständen eine Effizienzsteigerung (Effizienzminderung). Sinken (steigen) die Kosten bei sinkender (steigender) Qualität, sind beide Effekte gegeneinander abzuwägen.

18 Von den 26 in Abschnitt zwei identifizierten Kombinationen lassen nicht alle den gleichen Verbundvorteil erwarten. Insbesondere die Verbindung von Planung, Errichtung und Betrieb sowie Verwertung erscheinen vorteilhaft. Die Verknüpfung beispielsweise (lediglich) von Planung und Verwertung verspricht dagegen kaum einen Effizienzgewinn.

19 Bei einer konventionellen Aufgabenwahrnehmung plant die öffentliche Hand selbst oder sie beauftragt ein privates Büro mit der Planung. Der Bau/die Erstellung erfolgt regelmäßig durch einen Privaten, während der Betrieb und die Verwertung durch die öffentliche Hand erfolgt. Die von der öffentlichen Hand beauftragten privaten Planer und Hersteller haben ohne weiteres keinen Anreiz zur Beachtung der Folgekosten. Die öffentliche Hand kann ihren privaten Agenten zwar entsprechende Aufträge erteilen. Da diese jedoch normalerweise nicht in den Genuss der Effizienzgewinne kommen, haben sie einen geringeren Anreiz zur Erschließung von Effizienzpotentialen als ein Privater, der sich ebendiese Gewinne aneignen kann. Abgesehen davon operiert die öffentliche Hand vielfach unter ineffizienten Regeln. Beispielsweise bemisst sich das Entgelt eines erheblichen Teils der privaten Planer nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI). Danach steigt das Entgelt der Planer mit den Projektkosten bzw. der Projektgröße und nicht mit der Projekteffizienz.

20 Da sich haushaltsrechtlich der Kreditfinanzierungsspielraum entsprechend der Investitionssumme erhöht und de facto fast immer genutzt wird, kann man grundsätzlich von einer Kreditfinanzierung konventioneller Investitionen ausgehen. Aufgrund des in Deutschland geltenden haushaltrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips dürfte allerdings die Zurechnung einer speziellen Finanzierung zu einem Projekt in den meisten Fällen (nach Angaben des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten neh-

dafür grundsätzlich geringere Zinssätze als ein Privater.²¹ Infolgedessen kann die öffentliche Hand jeden Geldbetrag günstiger als ein Privater beschaffen. Eine private Finanzierung ist also bezüglich der Finanzierungsbedingungen ungünstig.²²

Die Finanzierungskosten eines Projektes ergeben sich jedoch nicht allein aus den Finanzierungsbedingungen, sondern auch aus dem Finanzierungsvolumen. Das Finanzierungsvolumen des Privaten unterscheidet sich dann von dem bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung, wenn der Private mehr oder weniger Sachkapital als die öffentliche Hand einsetzt. Sofern Bau bzw. Investition und Finanzierung in einer Hand liegen, ist die öffentliche Finanzierung günstiger, wenn gilt:

$$I_{\delta} \cdot i_{\delta} < \alpha \cdot I_p \cdot i_{EK} + (1 - \alpha) \cdot I_p \cdot i_{FK}. \quad (1)$$

Sind die Privatfinanzierungskosten günstiger, kehrt sich das Ungleichheitszeichen um. I_{δ} bezeichnet das Investitionsvolumen bei öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, I_p das Finanzierungsvolumen bei privater Projektrealisation, i_{δ} den Refinanzierungszins der öffentlichen Hand, i_{EK} und i_{FK} den Eigen- bzw. Fremdkapitalzins des Privaten, α gibt den Eigenkapitalanteil bei privater Finanzierung und $1 - \alpha$ den entsprechenden Fremdkapitalanteil wieder. Aus vorangehender Gleichung folgt:

$$\frac{I_{\delta}}{I_p} < \frac{\alpha \cdot i_{EK} + (1 - \alpha) \cdot i_{FK}}{i_{\delta}}. \quad (2)$$

Das heißt, dass im Falle einer Verbindung von Finanzierung und Projektdurchführung die Bau- bzw. Sachkostenvorteile des Privaten erheblich sein müssen, um seine Refinanzierungskostennachteile aufzuwiegen. Setzt man beispielsweise $\alpha = 0,2$, $i_{FK} = 0,06$, $i_{EK} = 0,10$ und $i_{\delta} = 0,045$, ergibt sich für I_{δ}/I_p der Wert 1,51. In diesem Fall rechnet sich die private Finanzierung nur dann, wenn der Kapitalbedarf bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung den des Privaten

men jedoch Kommunen üblicherweise im Rahmen konventioneller Maßnahmen projektspezifische Kredite auf – vgl. Finanzministerium NRW 2007, S. 32) fiktiv sein.

21 Die kalkulierten Eigenkapitalkosten im Falle einer privatwirtschaftlichen Mischfinanzierung liegen regelmäßig noch höher als die Fremdkapitalkosten.

22 In diesem Zusammenhang findet sich die Hypothese eines effizienteren Finanzmanagements Privater, in dem Sinne, dass diese die zur Projektrealisierung benötigten Finanzmittel zeitgenauer bereitstellen können als die öffentliche Hand, welche einem recht schwerfälligen Haushaltsrecht unterliegt (vgl. Beckers/Klatt 2009, S. 177). Allerdings müssten wenigstens größere Gebietskörperschaften aufgrund einer Vielzahl von simultan zu finanzierenden Projekten ebenfalls zu einer guten Abstimmung zwischen dem gesamten Bedarf an Finanzmitteln und ihrer Bereitstellung gelangen können.

um mindesten 51 % überschreitet, oder wenn die Privatlösung umgekehrt nur zwei Drittel des Finanzierungsbedarfs der öffentlichen Hand aufweist.

Sofern also die Finanzierungsbedingungen von öffentlicher Hand und privater Seite hinreichend weit auseinander liegen, scheinen die Finanzierung und Bau/Investition unter öffentlicher Regie günstiger als die Bereitstellung des Anlagevermögens inkl. Finanzierung unter privater Regie. Ideal wäre ein Bau bzw. eine Investition unter privater Regie zu den Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand.²³ Um dies zu erreichen, könnte die öffentliche Hand dem Privaten das notwendige Kapital bereitstellen. In diesem Fall übernehme sie unmittelbar das Kreditausfallrisiko. Dies dürfte jedoch von einem unerwünschten Nebeneffekt begleitet sein: Im Falle einer vollständigen PPP-Finanzierung durch die öffentliche Hand findet nämlich keine disziplinierende Kapitalmarktkontrolle mehr statt. Üblicherweise achten Eigen- und Fremdkapitalgeber angesichts des Verlust- bzw. Ausfallrisikos auf ausreichende Anstrengungen der Manager von Projektgesellschaften/Unternehmen. Ohne privaten Kapitaleinsatz wird dieser Mechanismus aufgehoben.

Die öffentliche Hand kann das Kreditausfallrisiko, welches ja der Grund für die schlechteren Kreditmarktkonditionen privater Akteure ist, auch auf andere Art und Weise übernehmen, nämlich durch sog. Factoring (Forfaitierung)²⁴ oder durch Bürgschaften.²⁵ Auf diese Weise mag es eventuell gelingen, der privaten

23 Theoretisch gleichwertig wäre die öffentliche Regie mit den Effizianzanreizen eines Privaten.

24 Beispielsweise kann ein Privater Forderungen gegenüber der öffentlichen Hand aus einem PPP-Vertrag im Gegenzug für einen Kredit an ein Kreditinstitut verkaufen. Wenn die öffentliche Hand diese Forderungen einredefrei stellt, erhält der Private u. U. die gleichen Kreditkonditionen wie die öffentliche Hand. Allerdings dürften die Vertragsabschlusskosten höher sein als bei einem Kredit, der der öffentlichen Hand gewährt wird. Vor allem aber trägt jetzt die öffentliche Hand das Risiko der Insolvenz des Privaten und weitere Risiken wie das der „Schlechtleistung“ über die gesamte Vertragslaufzeit. Beschränkt sich die Einredefreiheit der öffentlichen Hand – wie wohl zumeist in der Praxis anzutreffen – auf den Vergütungsanteil, welcher dem Investitionsanteil zugerechnet wird und für Zins- und Tilgungszahlungen zur Verfügung steht, und wird darüber hinaus der Einredevorzicht erst nach der Bauabnahme erklärt (vgl. dazu Beckers u. a. 2008, S. 11ff.), reduziert sich das Risiko der öffentlichen Hand entsprechend. Auf jeden Fall muss die öffentliche Hand die Zins- und Tilgungszahlungen des Privaten garantieren. Sie kann versuchen, sich z. B. durch Heimfallklauseln die daraus finanzierten Vermögensgegenstände zu sichern.

25 Beispielsweise dürfen Kommunen in den meisten Bundesländern ausnahmsweise Sicherheiten zugunsten eines Privaten stellen, wenn dies eine bessere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung ermöglicht (vgl. Viethen 2008, S. 31f.). Bei Nichterfüllung der Verpflichtungen des Privaten trägt die öffentliche Hand dann jedoch ein größeres Risiko als bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung. Sie trägt nicht nur das Insolvenzrisiko des

Seite zu ähnlichen oder gar den gleichen Nominalzinssätzen wie der auftraggebenden Gebietskörperschaft zu verhelfen. Die öffentliche Hand muss dabei jedoch neben dem Kreditausfallrisiko je nach Vertragsgestaltung weitere Risiken in Kauf nehmen, wie das der Nichtwerthaltigkeit der ihr ggf. zufallenden Vermögensgegenstände oder der (Nicht-)Durchsetzung anderer Besicherungsansprüche. Auf jeden Fall steigen durch die Komplexität derartiger Rechtsgeschäfte die Transaktionskosten (s. u.). Im Übrigen dürfte die vollständige Absicherung des Kreditausfallrisikos wiederum die Kapitalmarktkontrolle unterminieren.

Neben dem Insolvenz- bzw. Kreditausfallrisiko existieren auf jeder Wertschöpfungsstufe weitere Risiken.²⁶ Während der Bauphase bestehen beispielsweise Kostenüberschreitungs- und Terminrisiken, in der Betriebsphase liegen je nach Ausgestaltung Erlös- und Kostenrisiken vor und auch der Verwertungserlös ist unsicher. Grundsätzlich lassen sich diese Risiken auch außerhalb von PPP im Rahmen konventioneller Ausschreibungen durch Festpreise, Vertragsstrafen, nutzungsabhängige Entgelte etc. auf Private übertragen. PPP bieten hier (nur) dann einen Vorteil, wenn sich das Gesamtrisiko durch die Verbindung von Wertschöpfungsstufen reduzieren lässt. Möglicherweise kann z. B. ein Bauherr bestimmte Risiken in der Betriebsphase verringern, so dass die Zusammenlegung von Bau und Betrieb ein insgesamt geringeres Ergebnisrisiko als die Separation dieser beiden Phasen ergibt.

Sofern dem Privaten Risiken übertragen werden, die er beeinflussen kann, wird er Anstrengungen unternehmen, sie zu vermeiden oder zu mindern. Hierbei handelt es sich um eine erwünschte Anreizwirkung. Die Übertragung unbeeinflussbarer Risiken bietet in dieser Hinsicht keinen Vorteil. Daraus folgt der Grundsatz, Risiken demjenigen zu übertragen, der sie am besten steuern kann bzw. dem Privaten nur von ihm steuerbare Risiken zuzuweisen. Da die Redukti-

Privaten während der Bauphase, sondern während der gesamten Projektlaufzeit. Wiederum können Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden, die aber auch in diesem Fall transaktionskosten- und risikoträchtig sind.

26 Der Begriff „Risiko“ wird häufig recht unspezifisch verwendet, so dass an dieser Stelle ist eine begriffliche Klarstellung angezeigt ist. Häufig ist mit Risiko die Gefahr eines Schadeneintritts gemeint. Dies betrifft formal bzw. im statistischen Sprachgebrauch den Erwartungswert einer Variablen. Steigende (sinkende) Schadeneintrittswahrscheinlichkeiten (und Schadenhöhen) verringern (erhöhen) den Erwartungswert. Unter „Risiko“ i. e. S. ist jedoch die Streuung (Varianz) einer risikobehafteten Größe (Zufallsvariable) – hier Gewinn, Kosten, Erlöse etc. – um ihren Erwartungswert zu verstehen. In Abhängigkeit von der Risikoneigung eines Wirtschaftssubjektes führt die Übernahme eines Risikos im Sinne einer Ergebnisstreuung entweder zu Risikokosten (bei Risikoaversion), zu Risikonutzen (bei Risikofreude) oder sie ist irrelevant (bei Risikoneutralität). Grundsätzlich ist im vorliegenden Kontext von Risikoaversion auszugehen, so dass die Übernahme eines Risikos i. e. S. mit Risikokosten verbunden ist.

on von Risiken mit Kosten verbunden ist, werden Risiken allerdings selten völlig verschwinden, d. h. dem Privaten bleibt regelmäßig ein „Restrisiko“.

Neben der Beeinflussbarkeit von Risiken ist die Risikotragfähigkeit (Risikoaversion) zu beachten. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Risiko im Sinne von Ergebnisschwankungen entsprechend der relativen Risikoaversion aufzuteilen. Risiken wird ein Privater wohl in den meisten Fällen schlechter als die öffentliche Hand streuen können, so dass er ein weniger effizienter Risikoträger ist und dementsprechend höhere Risikokosten als die öffentliche Hand aufweist.²⁷ Mit anderen Worten: Die Übertragung eines bestimmten Risikos an einen Privaten ist teurer als die Risikotragung durch die öffentliche Hand. Unter dem Gesichtspunkt der Risikokosten sollte also die öffentliche Hand die Risiken tragen, während unter Anreizgesichtspunkten steuerbare Risiken dem Privaten in voller Höhe übertragen werden sollten. Aus diesem Zielkonflikt folgt unter Abwägung von Anreizwirkungen und Risikokosten ein Kompromiss. Dabei wird den Privaten ein Teil des (beeinflussbaren) Risikos zugewiesen. Dieser Teil ist jedoch kleiner als allein unter Anreizgesichtspunkten.²⁸

Da das private Risiko der öffentlichen Hand in Rechnung gestellt wird, ist dies der Preis für mehr Kosteneffizienz bei der Produktion öffentlich bereitzustellender Leistungen. Wenn die Risikokosten des Privaten höher als seine Einsparpotentiale gegenüber einer herkömmlichen Beschaffung sind, werden Gebote des Privaten insgesamt höher als im Rahmen einer konventionellen Projektrealisierung bzw. ohne Risikoübertragung liegen.²⁹ Die öffentliche Hand muss dann abwägen, welchen Preis sie für den Risikotransfer zu zahlen bereit ist.³⁰

27 Risikokosten können wir abstrakt als Kosten für die Übernahme einer bestimmten Menge eines Risikos interpretieren. Formal entsprechen die Risikokosten der Risikoprämie als Differenz zwischen dem Erwartungswert eines Risikoprojektes und dem Sicherheitsäquivalent des Agenten, welches u. a. von seiner Risikoneigung abhängt.

28 Die Komplexität der Bestimmung optimaler Entgelt- bzw. Anreizsysteme ist aus der Prinzipal-Agent-Theorie bekannt. Die optimale Anreizintensität und die damit verbundene Risikoübertragung hängt neben der Risikoaversion und der Risikobeeinflussbarkeit von weiteren Faktoren wie dem Grenzertrag der Anstrengung und der Ergebnismessgenauigkeit ab (vgl. z. B. Milgrom/Roberts 1992, S. 221ff.).

29 Blanc-Brude/Goldsmith/Välilä (2006) untersuchten in diesem Zusammenhang 200 von der europäischen Investitionsbank (EIB) finanzierte PPP-Straßenbauprojekte. Dabei zeigte sich, dass die ex ante-Kosten dieser PPP auf dem Niveau der deutlich höheren ex post-Kosten vergleichbarer konventioneller Straßenbauprojekte lagen. Letztlich zahlt die öffentliche Hand also bei diesen PPP-Straßenprojekten das gleiche wie bei konventioneller Projektdurchführung, ist dabei aber gegen spätere Kosten- und Terminüberschreitungen versichert. Sofern die Privaten die öffentlichen Hände tatsächlich gegen alle Projektrisiken versichern, keine Transaktionskosten(unterschiede) vorliegen und keine nachträglichen Überschreitungen der ex ante PPP-Kosten eintreten, hätten die öffentlichen Hände ein gutes Geschäft gemacht, weil dann die (tatsächlichen) Kosten der öffentlichen Pro-

Häufig muss im Rahmen von PPP-Verträgen spezifisches Kapital – d. h. Kapital, das in anderen Verwendungen keinen oder einen deutlich geringeren Wert aufweist – eingesetzt werden, woraus Abhängigkeiten zwischen den Vertragsparteien und höhere Transaktionskosten resultieren.³¹ Zu den Transaktionskosten zählen Kosten vor Vertragsabschluss (z. B. die Ausschreibungskosten), die Kosten des Vertragsabschlusses (Verhandlungskosten etc.) sowie Kosten nach Vertragsabschluss (Überwachung und Durchsetzung von Verträgen). Zudem werden Vergabeverfahren langwieriger.

Abhängigkeiten erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Nachverhandlungen mit dem Ziel, der anderen Partei deren erwarteten Vorteil (sog. Quasi-Renten) aus dem Vertrag abzunehmen (sog. Holdup). Dementsprechend ist nach den im Einzelfall herrschenden Umständen der Erwartungswert der vertraglich vereinbarten Zahlungen entsprechend nach unten zu korrigieren.³² Verlorene Quasi-Renten sind Kosten, die im Falle der Nichtvertragseinholung entstehen. Sie sollten aus Transparenzgründen neben den reinen Transaktionskosten kalkulatorisch ausgewiesen werden. Da ein Holdup nur im Rahmen einer PPP stattfinden kann, liegt hier ein Vorteil der konventionellen Leistungserbringung im Falle spezifischen Kapitaleinsatzes.

Die Unvollständigkeit insbesondere langfristiger Verträge birgt außerdem die Gefahr einer geringen Leistungsqualität. In dem Maße, wie Leistungsbeschreibungen nur unvollständig möglich bzw. durchsetzbar sind, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ein privater Leistungserbringer aus Gründen der Kostensparnis die Leistungsqualität senkt. Unter bestimmten Voraussetzungen ist aber auch denkbar, dass kostensenkende Maßnahmen die Qualität steigern und der Private eine höhere Qualität liefert. Damit beeinflusst auch die Beschreib- und

jektrealisierung ($K_{\text{konvgesamt}}$) über denen der Straßenbau-PPP ($K_{\text{PPPgesamt}}$) liegen. Bezeichnen wir alle Kosten der konventionellen (privaten) Projektdurchführung, ausgenommen die Risikokosten, mit K_{konv} (K_{PPP}) und die Risikokosten der konventionellen (privaten) Variante mit K_{konvrisk} (K_{PPPrisk}), gilt gemäß Blanc-Brude/Goldsmith/Välilä (2006) wegen $K_{\text{konv}} = K_{\text{PPPgesamt}} = K_{\text{PPP}} - K_{\text{PPPrisk}}$, dass $K_{\text{konvgesamt}} = K_{\text{PPPgesamt}} - K_{\text{konvrisk}} > K_{\text{PPPgesamt}}$.

30 Zur Risikobewertung von PPP durch die öffentliche Hand vgl. Beckers u. a. (2009), S. 102ff.

31 Nach Williamson (1985) resultieren diese Kosten aus der Kombination von begrenzter Rationalität, opportunistischem Verhalten der Akteure und Kapitalspezifität. Begrenzte Rationalität führt zu unvollständigen Verträgen, deren Unvollständigkeit von opportunistischen Wirtschaftssubjekten im Falle spezifischen Kapitaleinsatzes ausgenutzt wird.

32 Die Quasi-Rente können wir als Differenz zwischen dem in Geld gemessenen Nutzen der im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen geplanten (besten) Verwendung und dem Nutzen der zweitbesten Verwendung einer spezifischen Investition definieren. Diese Differenz stellt den Drohpunkt für Nachhandlungen dar. Theoretisch ergeben sich die Holdup-Kosten aus der Multiplikation von Holdup-Wahrscheinlichkeiten und Quasi-Renten.

Kontrahierbarkeit von Qualität die Vor- oder Nachteilhaftigkeit einer PPP.³³ Eine Differenz zwischen der vertraglich vereinbarten Qualität und dem zu erwartenden bzw. tatsächlich eintretenden Qualitätsniveau lässt sich in Form korrigierter Erwartungswerte der vertraglichen ex ante-Nutzen und damit als Qualitätskosten darstellen.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass möglicherweise kurzfristig nicht abbaubare Kosten im öffentlichen Sektor auftreten, die bei einer öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht vorhanden oder zumindest geringer sind (sog. Remanenzkosten). Beispielsweise könnte bei der Beauftragung eines Privaten unkündbares Personal bei der öffentlichen Hand verbleiben, für das zumindest kurzfristig kein adäquates Einsatzfeld existiert.

Nach den bis hierher geführten Überlegungen verteilen sich die Kostenvor- und Nachteile von konventioneller Aufgabenwahrnehmung und PPP entsprechend Tab. 1. Diese Tabelle verdeutlicht, dass die Vorteile des Privaten hinsichtlich der Bau- und Betriebskosten sowie eventuell hinsichtlich der Finanzierungskosten (nicht der Finanzierungsbedingungen) so hoch sein müssen, dass sie die Nachteile bei den Risiko-, Transaktions- und Holdup-Kosten sowie eventuell bezüglich der Qualitäts- und Remanenzkosten kompensieren. Zudem sind die ohne weiteres nicht eindeutig prognostizierbaren Auswirkungen von PPP auf die Leistungsqualität bzw. die daraus resultierenden Qualitätskosten zu berücksichtigen.

Tab. 1: Vergleich von konventioneller Projektrealisation und PPP bezüglich verschiedener Kostenkomponenten

	Kostenvorteile (+) und Kostennachteile (-) aus Sicht der öffentlichen Hand	
	konventionelle Realisierung	PPP
Investitionsvolumen/Baukosten	-	+
Finanzierungsbedingungen/Kosten pro Einheit eingesetzten Kapitals	+	-
Finanzierungskosten insg.	?	?
Betriebskosten	-	+
Risikotragfähigkeit/Risikokosten i. e. S.	+	-
Transaktions- bzw. Verwaltungskosten	+	-
Holdup-Kosten/Verluste infolge von Nachverhandlungen	+	-
Qualitätskosten	?	?
Remanenzkosten (soweit vorhanden)	+	-

Quelle: Eigene Darstellung.

Demzufolge wird sich die Waage eher (weniger) zugunsten von PPP neigen, wenn die Vorteile durch die gemeinsame Verantwortung für mehrere Wertschöpfungsstufen groß (klein) sind und die Leistungsqualität gut (schlecht) messbar ist. Ist die Leistungsqualität nicht exakt kontrahierbar, wird PPP ceteris paribus eher (weniger) vorteilhaft sein, wenn die negativen Folgen von Kosteneinsparungen klein (groß) sind und/oder die Kosteneffizienz durch technischen Fortschritt ohne Qualitätsverluste (nicht) gesteigert werden kann. Mit zunehmender (abnehmender) Kapitalspezifität/Abhängigkeit von Vertragspartnern sinkt (steigt) c. p. die Vorteilhaftigkeit von PPP.

4. Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei PPP

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns – hier der Entscheidung für oder gegen (Varianten von) PPP – bedarf es geeigneter Wirtschaftlichkeitsvergleiche bzw. vergleichender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

33 Vgl. hierzu Hart/Shleifer/Vishny (1997) und Hart (2003).

Bevor näher auf die dabei übliche Vorgehensweise und ihre „Fallstricke“ eingegangen wird, soll der dazu in Deutschland existierende rechtliche Rahmen skizziert werden.

4.1. Rechtlicher Rahmen

Bezüglich des Bundes und der Länder sieht § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätze-gesetzes (HGrG) vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen – dies umfasst auch (finanzwirksame) PPP – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) schreibt darüber hinaus vor: „In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können [...]“. Auch diese Bestimmung impliziert das Erfordernis von (vergleichenden) Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Auf kommunaler Ebene ist die Pflicht zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abgeschwächt. Nach den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnungen (GemHVO) ist lediglich bei Investitionen oberhalb bestimmter Wertgrenzen unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten ein Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens ein Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten durchzuführen. Diese Ausführungen beziehen sich nicht explizit auf PPP, schließen die Anwendung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP aber auch nicht aus.

Zudem sind nach § 65 Abs. 1 BHO und den entsprechenden Bestimmungen in den Landeshaushaltsordnungen Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen nur zulässig, wenn der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Art und Weise erreicht werden kann. Auf kommunaler Ebene greift im Rahmen der sog. Schrankentrias die Subsidiaritätsklausel, wonach die – in einigen Bundesländern genehmigungspflichtige³⁴ – Gründung und Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen außerhalb der Daseinsvorsorge nur dann zulässig ist, wenn der Zweck nicht ebenso gut (besser) bzw. wirtschaftlich(er) durch einen anderen (Anbieter) erfüllt werden kann.³⁵ Diese Bestimmungen implizieren

34 Vgl. Viethen (2008), S. 33f.

35 In Bayern sollen sogar alle „Aufgaben ... in geeigneten Fällen daraufhin untersucht werden, ob und in welchem Umfang sie durch nichtkommunale Stellen, insbesondere durch private Dritte oder unter Heranziehung Dritter, mindestens ebenso gut erledigt werden können“ (vgl. Art. 61 Abs. 2 Satz 2 der bayerischen Gemeindeordnung).

in den relevanten Aufgabenbereichen die Inaugenscheinnahme von PPP – auch in gemischtwirtschaftlicher Form (institutionalisierte PPP).

Schließlich ist zu beachten, dass mit Ausnahme eines Bundeslandes (Nordrhein-Westfalen) kreditähnliche Geschäfte – einschließlich aller in diese Kategorie fallenden Formen von PPP (Leasing- und Contracting-Modelle o. ä.) – von der Kommunalaufsicht zu genehmigen sind.

In jedem Fall – auch ungeachtet der einschlägigen Rechtsnormen – implizieren Entscheidungen des Gemeinderates und der Kommunalaufsicht über PPP die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind keine fundierten, an wirtschaftlichen Kriterien ausgerichteten Entscheidungen und erst Recht kein Nachweis der (Un-)Wirtschaftlichkeit von in Rede stehenden Alternativen möglich.³⁶

Allerdings sagen die einschlägigen Rechtsnormen nichts über die Art und Qualität von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aus. Formulierungen wie „angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ sind hinreichend unpräzise, um derartige Untersuchungen in unterschiedlichster Ausführung und Qualität zu ermöglichen. Die – soweit vorhanden – korrespondierenden Verwaltungsvorschriften und Arbeitsanleitungen bringen ebenfalls nur wenig Licht ins Dunkel bzw. setzen keine ausreichenden Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.³⁷

36 Es scheint, als ob standardisierte und rechtlichen Maßstäben genügende WU auch bei der Lösung bestimmter Rechtsprobleme (Haftungs- und Rechtsschutzfragen, Unsicherheiten im Rahmen von Nachprüfungsverfahren) hilfreich sein könnten (vgl. Viethen 2008, S. 36ff.).

37 Vgl. z. B. die Verwaltungsverordnung zu § 7 Abs. 2 BHO. Der in einem Rundschreiben des Bundesfinanzministeriums (BMF) vom 20.08.2007 für die Bundesressorts als verbindlich erklärte Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ (Finanzministerium NRW 2007) nennt immerhin die (einzelwirtschaftlich) zu berücksichtigenden Kostenarten, die oben in Tab. 1 aufgeführt sind. In dem Leitfaden scheinen auch die Barwertmethode und eine hypothetische öffentliche Projektfinanzierung mit marktüblichen Zinssätzen für gleiche Laufzeiten und Stichtage präferiert zu werden. In Hinblick auf entscheidende Aspekte wie die Ermittlung und Berücksichtigung von Risikokosten bleibt dieser Leitfaden jedoch äußerst vage. Präziser sind die Ausführungen im Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau zur Risikobewertung (VIFG 2008). Dort wird zur Berechnung von Risikoabschlägen über Zinssätze der Rückgriff auf das Capital Asset Pricing Modell (CAPM) empfohlen. Wir halten diesen Ansatz allerdings in diesem Kontext für ungeeignet und empfehlen die Verwendung von aus der Korrelation zwischen Projektkosten und dem volkswirtschaftlichen Konsumniveau hergeleiteten Sicherheitsäquivalenten (vgl. Beckers u. a. 2009).

Ein weiteres Problem bilden die fehlenden Sanktionen bei haushaltsrechtlichen Verstößen.³⁸ Die Rechnungshofkontrolle auf staatlicher Ebene wirkt sich bestenfalls auf die nachträgliche Diskussion im Rahmen des parlamentarischen Entlastungsverfahrens und auf eine eventuelle, durch Presseberichte ausgelöste öffentliche Diskussion aus. Die örtliche und überörtliche Prüfung auf kommunaler Ebene umfasst großenteils weder die Wirtschaftlichkeit, noch verfügt sie über Sanktionsmöglichkeiten. Darüber hinaus besteht in einigen Bundesländern die Möglichkeit, die Prüfungsergebnisse nichtöffentlich zu behandeln.³⁹

Über ein wirkungsvolles Instrumentarium verfügt dagegen die Kommunalaufsicht. Sie kann – wie dargelegt mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen – unwirtschaftliche Geschäfte nicht genehmigen, mit der Folge, dass die durch die Kommunalaufsicht nicht genehmigten Geschäfte schwebend unwirksam sind.⁴⁰ Allerdings scheint es – wie nicht nur einzelnen Berichten zu entnehmen ist⁴¹ – mit der Wirksamkeit der Kommunalaufsicht nicht zum Besten zu stehen.⁴²

38 In einem Gutachten zur Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen stellte 1990 der damalige Präsident des Bundesrechnungshofes fest: „Die Ressorts haben somit die Bestimmungen der Vorl. VV zu § 7 BHO über die Erfolgskontrolle – von Ausnahmen abgesehen – weitgehend nicht beachtet“ (BRH 1990, S. 25). „Nutzen-Kosten-Untersuchungen als Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 Abs. 2 BHO oder auch nur finanz- und betriebswirtschaftliche Kosten- und Nutzenvergleiche nach Nr. 1.4 der Vorl. VV zu § 7 BHO, deren Annahmen im Wege der Erfolgskontrolle hätten überprüft werden können, lagen beschlossenen Maßnahmen nur ausnahmsweise zugrunde“ (ebenda, S. 26). Daran hat sich auch nach der anschließenden Änderung der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO und den dazugehörigen Erläuterungen im Jahr 1995 mit der Zielrichtung einer Klarstellung der Vorschriften in den nachfolgenden Jahren nichts Wesentliches geändert (vgl. BRH 1998, S. 36). Die Missstände bestehen bis heute: „Er [der Bundesrechnungshof – Anm. des Verf.] hat festgestellt, dass die geprüften Behörden der Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungs- und Entscheidungsphase durchzuführen, größtenteils nicht oder zumindest nicht vollumfänglich nachgekommen sind“ (BRH 2007, S. 123). So blieben fast 85 % der von den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Ferner hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Defizite bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgefunden.

39 Vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 410ff.

40 Vgl. Viethen (2008), S. 29ff. Interessanterweise könnte – ungeachtet der rechtlichen Angemessenheit dieser Position – die gegenwärtige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, wonach unwirtschaftliche Verträge zwischen Gebietskörperschaften und Privaten sittenwidrig und damit nicht wirksam sein können, eine disziplinierende Wirkung entfalten (vgl. dazu Viethen 2008, S. 42f.).

41 Der sächsische Rechnungshof konstatierte 2000 in seinen beratenden Äußerungen, dass bei fast zwei Dritteln der geprüften Leasingverträge keine Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorlagen und die Kommunalaufsicht zum Teil Genehmigungen für im Vergleich zur Kommunalkreditfinanzierung unwirtschaftliche Verträge erteilte (vgl. Binus 2005,

4.2. Zur Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lassen sich auf einer ersten Ebene in einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Verfahren unterscheiden. Eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung ist nach der hier vertretenen Auffassung dann angezeigt, wenn eine Maßnahme nicht unerhebliche Wirkungen bei privaten Haushalten und Unternehmen entfaltet, die sich nicht im öffentlichen Haushalt niederschlagen. Die Methode der Wahl ist hierbei die Kosten-Nutzen-Analyse, da nur dieses Verfahren in der Lage ist, alle Wirkungen vergleichbar zu machen und das optimale Ausmaß einer öffentlichen Maßnahme/eines öffentlichen Projektes zu bestimmen.⁴³

Sofern eine Maßnahme auf der ersten Stufe mittels Kosten-Nutzen-Analyse als gesellschaftlich vorteilhaft identifiziert worden ist, können auf der zweiten Stufe mögliche Varianten der Projektrealisierung untersucht werden.⁴⁴ Im vorliegenden Kontext ist die konventionelle Maßnahmendurchführung mit einer Maßnahmenrealisierung per PPP zu vergleichen.⁴⁵

S. 125). Inwieweit die sog. Oderwitz-Entscheidung des Bundesgerichtshofs von 2002, wonach eine Kommunalaufsichtsbehörde einer Gemeinde im Falle der Genehmigung eines erwiesenermaßen unwirtschaftlichen kreditähnlichen Geschäfts zumindest dem Grunde nach aus Amtshaftungsgründen schadenersatzpflichtig ist (vgl. Viethen 2008, S. 36), das Verhalten der Kommunalaufsicht beeinflusst, kann an dieser Stelle mangels Daten nicht beurteilt werden.

42 Vgl. Glöckner/Mühlenkamp (2009), S. 412f. und Oebbecke (2009).

43 Zur Kosten-Nutzen-Analyse vgl. z. B. Boardman u. a. (2006), Mühlenkamp (1994).

44 In Wirklichkeit ist beides miteinander verknüpft, denn ein Projekt kann in einer bestimmten Ausführung unwirtschaftlich, in anderen Varianten aber vorteilhaft sein. Zur exakten Beurteilung eines Projektes müsste man bereits in der Planungsphase die Kosten in unterschiedlichen Ausführungsvarianten kennen, also eine Ausschreibung mindestens in einer konventionellen und einer PPP-Variante durchführen. Wenn sich das Projekt in keiner Variante als gesellschaftlich vorteilhaft erweist, wäre es abzulehnen und kein Bewerber käme zum Zuge. Ansonsten wäre die vorteilhafte(st) Variante zu realisieren. Diese Vorgehensweise dürfte allerdings in der Praxis von rechtlichen Schwierigkeiten bedroht sein. Zum Beispiel darf sich die Aufhebung eines Vergabeverfahrens i. d. R. nicht auf den Einwand fehlender Haushaltsmittel stützen, auch dürfen Bietern keine überlangen Bindungsfristen auferlegt werden (vgl. Viethen 2008, S. 26).

So liegen in der Praxis in der Planungsphase regelmäßig keine verbindlichen Angebote vor, so dass mit Kostenschätzungen/-prognosen gearbeitet werden muss. Dies ist haushaltsrechtlich erforderlich, denn gem. § 16 Abs. 2 HGrG dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für größere Beschaffungen (Wertgrenze auf Bundesebene 500.000 €, siehe Nr. 2.1 VV zur BHO) erst nach Planung und Schätzung der Kosten veranschlagt werden. Diese Grundsätze gelten auch für die Veranschlagung von Investitionsmitteln in den Kommunalhaushalten (vgl. Viethen 2008, S. 26ff.).

45 Grundsätzlich kann auch eine größere Zahl von öffentlichen und privaten Varianten miteinander verglichen werden.

Die üblicherweise zum (einzelwirtschaftlichen) Vergleich der Beschaffungsvarianten eingesetzte Methode ist die der privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung entstammende Kapitalwertmethode.⁴⁶ Dieses Verfahren misst die Vorteilhaftigkeit eines Projektes an dessen Kapitalwert (synonym: Nettobarwert). Der Nettobarwert ergibt sich aus der Summe der periodischen Ein- und Auszahlungen. Um zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallende Zahlungen miteinander vergleichen zu können, werden die Zahlungen auf den gegenwärtigen Zeitpunkt diskontiert („abgezinst“). In formaler Darstellung:

$$NBW = \sum_{t=0}^T \frac{(E_t - A_t)}{(1+i)^t}. \quad (3)$$

NBW meint den Nettobarwert. E_t (A_t) stellt die projektinduzierten Einzahlungen (Auszahlungen) zum Zeitpunkt t dar. i bezeichnet den (hier einheitlichen) Kalkulationszinssatz.⁴⁷

In der Privatwirtschaft ist ein positiver Nettobarwert eine notwendige Voraussetzung für die Realisierung eines Projektes, da nur dann gewährleistet ist, dass sich das Projekt höher als mit dem als Referenzmaßstab dienenden Kalkulationszinssatz verzinst. Dagegen fällt die grundsätzliche Entscheidung für (größere) Projektdurchführungen im öffentlichen Sektor idealtypischerweise auf politischer Ebene auf der Basis vorgelagerter Kosten-Nutzen-Analysen. Aus gesellschaftlicher Sicht vorteilhafte Projekte können Auszahlungsüberschüsse bzw. negative Nettobarwerte aus der Perspektive des öffentlichen Haushalts rechtfertigen. Der Einsatz der Kapitalwertmethode dient dann (bei gegebenem Projekt) der Minimierung der Opportunitätskosten der öffentlichen Hand. Liegen verschiedene Durchführungsoptionen vor, ist in jedem Fall als Entscheidungsregel das Projekt mit dem größten Nettobarwert – bei Auszahlungsüberschüssen ist dies der kleinste negative Wert – zu wählen.

Der Wert einer Zahlungsreihe hängt gemäß Gleichung (3) von der zeitlichen Struktur der Zahlungen und dem Diskontsatz ab. Beide Faktoren sind entscheidende Stellschrauben der Kapitalwertmethode. Je größer (kleiner) der Kalkulationszins und je später (früher) eine Zahlung erfolgt, desto kleiner (größer) ist der gegenwärtige Wert einer zukünftigen Zahlung. Durch die „Gestaltung“ von Zahlungsreihen bei gegebenem Zins oder Änderung des Zinses bei gegebener Zahlungsreihe oder simultaner Variation von Zins und Zahlungsreihe lässt sich die relative Vorteilhaftigkeit bzw. Reihung von Projekten beeinflussen.

Nachfolgend sind exemplarisch zur Veranschaulichung des Effektes einer Zinsvariation die Zahlungsreihen für ein fiktives Projekt unter dem Regime einer konventionellen Durchführung (KV) und einer PPP dargestellt (vgl. Tab. 2). Es wird unterstellt, dass bei jeder Variante in jeder Periode die Auszahlungen größer als die Einzahlungen sind. Annahmegemäß fließen bei konventioneller Projektdurchführung aus dem öffentlichen Haushalt zur Finanzierung von Bau, Herstellung oder Beschaffung in den Jahren 1 und 2 Zahlungen in Höhe von 800.000 und 1 Mio. € ab. In den nächsten 18 Jahren fallen dann auszahlungswirksame Betriebs- und Unterhaltskosten in Höhe von 50.000 € jährlich an. Im Rahmen einer alternativen PPP baut, finanziert und betreibt ein Privatinvestor das Objekt über den gleichen Zeitraum. Der Privatinvestor fordert dazu eine jährlich gleichbleibende Zahlung in Höhe von 175.000 €.

46 Zu diesem und anderen Verfahren der privatwirtschaftlichen Investitionsrechnung vgl. z. B. Kruschwitz (2007), Brealey/Myers/Allen (2008).

47 Man kann auch uneinheitliche Zinssätze für jede Periode verwenden, indem man z. B. auf die Zinsstrukturkurve für staatliche Wertpapiere zurückgreift.

Tab. 2: Beispielhafte Zahlungsreihen für ein Projekt

t	undiskontiert		i = 0,04		i = 0,05	
	KV	PPP	KV	PPP	KV	PPP
1	-800.000	-175.000	-800.000	-175.000	-800.000	-175.000
2	-1.000.000	-175.000	-961.538	-168.269	-952.381	-166.667
3	-50.000	-175.000	-46.228	-161.797	-45.351	-158.730
4	-50.000	-175.000	-44.450	-155.574	-43.192	-151.172
5	-50.000	-175.000	-42.740	-149.591	-41.135	-143.973
6	-50.000	-175.000	-41.096	-143.837	-39.176	-137.117
7	-50.000	-175.000	-39.516	-138.305	-37.311	-130.588
8	-50.000	-175.000	-37.996	-132.986	-35.534	-124.369
9	-50.000	-175.000	-36.535	-127.871	-33.842	-118.447
10	-50.000	-175.000	-35.129	-122.953	-32.230	-112.807
11	-50.000	-175.000	-33.778	-118.224	-30.696	-107.435
12	-50.000	-175.000	-32.479	-113.677	-29.234	-102.319
13	-50.000	-175.000	-31.230	-109.304	-27.842	-97.447
14	-50.000	-175.000	-30.029	-105.100	-26.516	-92.806
15	-50.000	-175.000	-28.874	-101.058	-25.253	-88.387
16	-50.000	-175.000	-27.763	-97.171	-24.051	-84.178
17	-50.000	-175.000	-26.695	-93.434	-22.906	-80.170
18	-50.000	-175.000	-25.669	-89.840	-21.815	-76.352
19	-50.000	-175.000	-24.681	-86.385	-20.776	-72.716
20	-50.000	-175.000	-23.732	-83.062	-19.787	-69.253
Summe	-2.700.000	-3.500.000	-2.370.159	-2.473.439	-2.309.028	-2.289.931
Differenz PPP-KV		-800.000		-103.281		19.097

Quelle: Eigene Darstellung.

Addiert man die in den 20 Jahren anfallenden Zahlungen, kommt man bei konventioneller Projektausführung auf eine Summe von 2,7 Mio. €, während die PPP in diesem Zeitraum Zahlungen in Höhe von 3,5 Mio. € erfordert. Diese Zahlungen entsprechen den tatsächlichen nominalen Haushaltsbelastungen. Bei Anwendung der Kapitalwertmethode werden die jährlich zu leistenden Zahlungen diskontiert. Beispielsweise sind die in Periode 2 bei der konventionellen Variante zu zahlenden 1 Mio. € bezogen auf die Gegenwart bei einem Kalkulationszins in Höhe von 4 % heute 961.538 € wert. Kalkuliert man mit 5 %, reduziert sich dieser Wert auf 952.381 €. Eine im Falle der PPP in 20 Jahren zu leistende Zahlung von 175.000 € wird heute bei 4 % mit 83.062 € und bei 5 % mit

69.253 € angesetzt. Summiert man die diskontierten Zahlungen, ergibt die PPP bei Verwendung eines 4 %igen Kalkulationszins einen Barwert von rund -2.47 Mio. €. Für die konventionelle Variante wird ein Barwert von ca. -2.37 Mio. € ausgewiesen. Setzt man dagegen einen Kalkulationszinssatz von 5 % an, kehren sich die Verhältnisse um: Der Nettobarwert der PPP-Zahlungen beläuft sich auf ca. -2.29 Mio. €, der Barwert der konventionellen Variante ist nun höher und beträgt ungefähr -2.31 Mio. €. Der sog. kritische Zins, bei dem sich die relative Vorteilhaftigkeit von KV und PPP umkehrt, liegt hier bei knapp 5 %.

Das vorgestellte Beispiel verdeutlicht den Einfluss des Kalkulationszinssatzes auf das Untersuchungsergebnis. Daher stellt sich die Frage, wie adäquate Zinssätze herzuleiten sind. In der (Berater-)Praxis werden regelmäßig Kalkulationszinssätze verwendet, die über den tatsächlichen Refinanzierungzinssätzen der öffentlichen Hand liegen.⁴⁸ Nach der hier vertretenen Auffassung sind die Refinanzierungzinssätze der öffentlichen Hand anzusetzen.⁴⁹

Bei der hier vorgestellten einzelwirtschaftlichen Betrachtung mit Hilfe der Kapitalwertmethode sind für jede untersuchte Alternative alle in Tab. 1 aufgeführten „Kostenarten“ – also auch Transaktions-, Remanenz- und Risikokosten – vollständig in Form von Auszahlungen zu berücksichtigen. Sofern die Alternativen unterschiedliche Einzahlungen generieren, sind diese ebenfalls einzubeziehen. Auch muss von gleicher Qualität der untersuchten Alternativen ausgegangen werden. Ansonsten sind Qualitätsunterschiede zusätzlich wiederum in geldlicher Form einzubeziehen. Darüber hinaus muss unterstellt werden, dass sich die Alternativen hinsichtlich der Effekte bei Dritten (private Haushalte, Unter-

48 In der (Berater-)Praxis kommt man u. a. deshalb zu vergleichsweise hohen Zinssätzen, weil zu deren Ermittlung häufig das mindestens im vorliegenden Kontext ungeeignete Capital Asset Pricing Model (CAPM) verwendet wird, wobei versucht wird, systematische Projektrisiken über Zuschläge auf den sog. risikofreien Zins abzubilden. Abgesehen von den Einwänden speziell gegen das CAPM lässt sich zeigen, dass Risiken besser über die Sicherheitsäquivalente der (unsicheren) Zahlungen berücksichtigt werden sollten (vgl. Beckers u. a. 2009).

49 Um die Opportunitätskosten der öffentlichen Projektfinanzierung möglichst korrekt zu erfassen, ist bei der Wahl der Zinssätze auf die sog. Zinsstrukturkurve, welche – vereinfacht gesagt – die laufzeitabhängigen Zinssätze für die staatliche Kreditaufnahme abbildet, zurückzugreifen. Aufgrund des haushaltsrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips ist jede öffentliche Projektfinanzierung allerdings „virtuell“. Die Bestimmung eines Durchschnittszinssatzes näherungsweise entsprechend der Schuldenstruktur der betreffenden Gebietskörperschaft ist zwar unter Inkaufnahme eines mehr oder minder großen Aufwandes grundsätzlich praktikabel, aber nach derzeitigem Kenntnisstand theoretisch unbefriedigend (vgl. Beckers u. a. 2009).

nehmen) nicht unterscheiden.⁵⁰ Jeder Verstoß gegen die ebengenannten Voraussetzungen verzerrt die Untersuchungsergebnisse.

Eine weitere potentielle Quelle von Ergebnisverfälschungen stellt die Ermittlung der Kosten bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung als Vergleichsmaßstab für PPP – der sog. Public Sector Comparator (PSC) – dar. Dieser läuft Gefahr, ergebnisverfälschend zugunsten von PPP zu wirken, wenn er vergangenheitsorientiert ausgelegt wird, weil dann nicht der neueste Kenntnissstand für konventionelle Lösungen berücksichtigt wird. Beim Wirtschaftlichkeitsvergleich ist deshalb sicherzustellen, dass bestmögliche Varianten der Aufgabenwahrnehmung durch die öffentliche Hand mit den Angeboten der Privaten, die aufgrund ihrer unterstellten Anreizstruktur ihre bestmöglichen Angebote einreichen, verglichen werden.

Ein weiteres Problem entsteht dann, wenn – wie häufig – die Kosten der konventionellen Erstellung geschätzt werden (müssen), weil daraus erhebliche Unsicherheiten und Manipulationsspielräume resultieren. Daher ist anzustreben, für die konventionelle Aufgabenwahrnehmung objektivierte Daten zu bekommen, was zumindest teilweise durch bestimmte Formen der Ausschreibung möglich ist.⁵¹

50 Soweit die Vorteile Privater z. B. steuerlicher Natur sind oder durch geringere Löhne ihrer Beschäftigten entstehen, ist der volkswirtschaftliche Vorteil geringer als der einzelwirtschaftliche Vorteil. Im ersten Fall sind Einnahmenverluste der Gebietskörperschaften und ein Rückgang der Wohlfahrtsverluste durch Besteuerung („Excess burden“) gegenzurechnen. Im zweiten Fall sind die Rentenverluste der Arbeitnehmer als Anbieter des Faktors Arbeit in Abzug zu bringen.

51 Eine Möglichkeit zur Verbesserung/Objektivierung des Beschaffungsvariantenvergleichs liegt in der Durchführung sog. A(-B)-C-Ausschreibungen nach dem sog. Thüringer Modell. Diese Vorgehensweise ist – anders als Parallelausschreibungen, bei denen dieselbe Leistung einmal als Generalunternehmensleistung und einmal als Leistung in Einzelgewerken ausgeschrieben wird – zulässig. Dabei werden Bieter gebeten, Angebote für zwei bzw. drei Projektvarianten einzureichen. Variante A entspricht der Beauftragung i. d. R. eines Generalunternehmers bei konventioneller Finanzierung, Variante B meint eine private Finanzierung und Beauftragung des günstigsten Generalunternehmers durch den privaten Financier. Variante C entspricht Bau und Finanzierung aus einer Hand durch einen Privatinvestor. Durch die Ausschreibung verschiedener Varianten ergeben sich konkrete marktliche Vergleichswerte für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof 2006, S. 55 und Rechnungshof Baden-Württemberg 2009, S. 11f.)

5. *Rechnungshofbefunde und Empirie zur Wirtschaftlichkeit von PPP*

Im Folgenden werden zunächst jüngere Erkenntnisse des Bundesrechnungshofs und zweier Landesrechnungshöfe zur Wirtschaftlichkeit und zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP präsentiert. Anschließend wird der internationale Befund zur Wirtschaftlichkeit von PPP vorgestellt. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung empirischer Ergebnisse zur Höhe der Transaktionskosten, die in Verbindung mit PPP auftreten.

5.1. Rechnungshofbefunde: Deutschland

Wissenschaftliche Arbeiten mit empirischer Ausrichtung zur Wirtschaftlichkeit von PPP in Deutschland sind dem Verfasser nicht bekannt. Es existieren lediglich Auftragsarbeiten, die strengen wissenschaftlichen Standards nicht standhalten. Dort werden regelmäßig PPP-Projekte aufgeführt, von denen behauptet wird, dass ihre Wirtschaftlichkeit „nachgewiesen“ sei.⁵² Der „Nachweis“ besteht darin, dass PPP auf der Basis von Vertragsdaten mit der konventionellen Projektrealisierung verglichen werden. Derartige „ex ante-Nachweise auf dem Papier“ lassen natürlich keine Aussagen über die tatsächlichen Ergebnisse von PPP zu. Zudem werden die den „Nachweisen“ zugrundeliegenden Daten und Berechnungen nicht im Detail offengelegt, so dass letztlich keinerlei Möglichkeit zur Ergebnisüberprüfung besteht.

Immerhin existieren in Deutschland inzwischen einige Rechnungshofberichte u. ä. zur (Un-) Wirtschaftlichkeit von PPP, von denen man wenigstens annehmen kann, dass sie nicht von kommerziellen oder politischen Interessen geleitet sind. Im Folgenden sollen die Ergebnisse dreier neuerer Rechnungshofveröffentlichungen vorgestellt werden.⁵³

Ein aktuelles Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung befasst sich mit dem A- und F-Modell im Bundesfernstraßenbau.⁵⁴ Danach wurden den Entscheidungen zur Durchführung von PPP keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und veraltete Annahmen zugrunde gelegt und darüber hinaus wichtige Faktoren nicht berücksichtigt. Bei laufenden Ausschrei-

52 Vgl. z. B. Daube (2005).

53 Ältere Übersicht über Prüfungsergebnisse zum Leasing finden sich bei Binus (2005, S. 124ff.) und Wlasak (2005, S. 128ff.).

54 Vgl. BRH (2009).

bungsverfahren nach dem A-Modell liegen die Verkehrsprognosen der Bieter erheblich über denen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Träfen die Prognosen des BMVBS zu, bestünde die Gefahr einer Insolvenz der Privaten. Bei Eintreffen der Prognosen der Privaten würde dagegen der Bund ein schlechtes Geschäft machen. Darüber hinaus werden die Ausschreibungen bemängelt. So wurden die Bieter nicht darüber informiert, dass das Vergabeverfahren aufgehoben werden soll, wenn sich im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die ÖPP-Variante als nachteilig herausstellt. Daher lässt die Aufhebung der Ausschreibung die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen erwarten. Zudem ist die nach dem A-Modell vorgesehene Risikoverteilung ungünstig, da die Privaten das Verkehrsmengenrisiko und das Risiko der Zusammensetzung des Verkehrs tragen, obwohl sie beide Faktoren nicht beeinflussen können. Infolgedessen sind Nachtragsforderungen und Qualitätsverschlechterungen zu erwarten. Die fehlende Restwertbetrachtung gibt den Privaten den Anreiz, die Erhaltungskosten über 30 Jahre, nach denen die Autobahnen an den Bund zurückfallen sollen, nicht aber über die mögliche Gesamtlebensdauer zu minimieren. Schließlich wurden die für das A-Modell bestimmten Autobahnabschnitte ungünstig zugeschnitten, da die privat zu betreibenden Autobahnabschnitte zu kurz sind und gleichzeitig den Betriebsdienst der verbleibenden öffentlichen Autobahnmeistereien stören.

Der Rechnungshof von Baden-Württemberg veröffentlichte jüngst eine beratende Äußerung zu sechs Hochbau-Projekten. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofes weisen die ÖPP-Projekte im Durchschnitt lediglich einen geringen Barwertvorteil in Höhe von knapp 3 % auf. Lediglich ein Projekt hat aufgrund von Besonderheiten einen vergleichsweise hohen Barwertvorteil von knapp 10 %, während die übrigen Projekte kaum nennenswerte Vorteile und zum Teil sogar Nachteile gegenüber der konventionellen Durchführung aufweisen. *„Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass hohe zweistellige Effizienzrenditen bei ÖPP-Projekten durch den Rechnungshof nicht festgestellt werden konnten. Vielmehr ist bei einer realistischen Einschätzung der den Wirtschaftlichkeitsvergleichen zugrunde liegenden Parameter von Effizienzrenditen im Umfang von nur 3 % - 5 % auszugehen.“*⁵⁵

In seinem Jahresbericht von 2006 untersucht der Bayerische Oberste Rechnungshof zwei Pilotvorhaben im Staatstraßenbau. Er kommt zu dem Schluss, dass die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen konventioneller Projektdurchführung und ÖPP fehlerhaft zuungunsten der konventionellen Lösung durchgeführt wurden. *„Der Kostenvergleich der Verwaltung beruht auf ungleichen An-*

55 Rechnungshof Baden-Württemberg (2009), S. 38.

*nahmen. Nur deshalb ergeben sich bei den Bau- und Erhaltungskosten Vorteile für ÖPP. Bei den Finanzierungskosten hat die konventionelle Variante ohnehin einen großen Vorteil, weil sich der Staat günstiger refinanzieren kann. Insgesamt wäre die herkömmliche Verwirklichung jeweils günstiger gewesen. Dabei hat der ORH die Transaktionskosten (Beratung der Verwaltung) durch Externe nicht mitgerechnet.“*⁵⁶

Zwar ist unklar, inwieweit die drei hier vorgestellten Rechnungshofergebnisse repräsentativ sind, aber sie stellen zumindest die in gewissen Kreisen herrschende PPP-Euphorie in Frage und sollten für einen nüchternen Blick sorgen.

5.2. Internationaler Befund

Die vermutlich bisher umfassendste Übersicht bzw. Meta-Studie über den empirischen Befund zu PPP außerhalb von Deutschland liefern Hodge/Greve (2009).⁵⁷ Die genannten Autoren haben insgesamt 25 Studien zur Performanz einer bestimmten Kategorie von PPP – sog. Long-term Infrastructure Contracts (LTIC-Type PPP) – zusammengetragen. Darunter befinden sich Fallstudien, Literaturstudien sowie Berichte und Gutachten. Die meisten der ausgewerteten Publikationen beziehen sich auf Großbritannien und Australien. Darüber hinaus sind Untersuchungen aus Nordamerika und europäischen Staaten vertreten.

In Hinblick auf das Kriterium der Kosteneffizienz bzw. „Value for Money“, welches in 20 der 25 Untersuchungen verwendet wurde, zeigen sich widersprüchliche Ergebnisse. Neun Untersuchungen weisen PPP gegenüber der konventionellen Beschaffung als vorteilhaft aus. Ebenfalls neun Studien kommen zum gegenteiligen Ergebnis. Zwei Untersuchungen liefern bezüglich der Kosteneffizienz keine eindeutige Aussage. Bezogen auf andere („Erfolgs-)Kriterien wie die Einhaltung von Fertigstellungs-/Inbetriebnahmefristen sind die empirischen Ergebnisse ebenfalls uneinheitlich.⁵⁸

Viele Autoren kommen zu dem Schluss, dass PPP häufig nur deshalb besser als konventionelle Lösungen abschneiden, weil die zugrundeliegenden Wirtschaftlichkeitsvergleiche bzw. der Public Sector Comparator (PSC) – z. B. durch

56 Bayrischer Oberster Rechnungshof (2006), S. 58.

57 Zu internationalen empirischen PPP-Befunden vgl. auch Hodge/Greve (2009, 2007), Beckers/Klatt (2009) und Greiling (2009).

58 Eine vom Verfasser durchgeführte Auswertung der Literatur zu den Kosten und der Qualität von öffentlich und privat geführten Justizvollzugsanstalten ergibt ein ebenso heterogenes Bild. Es fehlt – auch dort – an methodisch einwandfreien und auf guten Daten basierenden empirischen Untersuchungen (vgl. Mühlkamp 2008).

überhöhte Diskontsätze, willkürliche Berechnungen von Risikokosten sowie ungeeignete oder nicht ausreichend definierte öffentliche Referenzprojekte – verzerrt sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass die positiven Befunde zugunsten von PPP einer Nachschau wenigstens zum Teil nicht standhalten, wie in einzelnen Überprüfungen auch gezeigt wird.

Der derzeit vorliegende empirische Befund zur Vor- oder Nachteilhaftigkeit von PPP ist also insgesamt mit Vorsicht zu interpretieren und als unbefriedigend einzustufen. Dies liegt zum einen an methodischen Mängeln, fehlenden Berechnungsstandards und damit fehlender Vergleichbarkeit sowie der nicht gegebenen Unabhängigkeit vieler Gutachter/Berichtersteller. Zum zweiten ist nicht zu verkennen, dass die Ergebnisse zumeist auf Schätzungen/Annahmen/Erwartungen basieren, die in frühen Projektphasen getroffen wurden und nicht auf tatsächlichen Ergebnissen nach Abschluss der Projekte beruhen. Drittens fehlt eine hinreichende Differenzierung nach Projekttypen, Vertragsgestaltungen etc., um der Heterogenität von PPP-Gestaltungen gerecht zu werden und eventuell vorliegende systematische Erfolgs- oder Misserfolgseffekte von PPP identifizieren zu können. Viertens ist zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Studien einzelwirtschaftlicher Natur sind und infolgedessen keine Aussage über die Wohlfahrtseffekte von PPP zulassen. Da die einzelwirtschaftlichen Effekte durch Wohlfahrtswirkungen konterkariert werden können, ist nicht auszuschließen, dass einzelwirtschaftlich vorteilhafte Projekte gesamtwirtschaftlich nachteilig sind.

Vor diesem Hintergrund ist unklar, wie seriöserweise von einer grundsätzlichen Vor- oder Nachteilhaftigkeit von PPP oder nachgewiesenen Wirtschaftlichkeitsvorteilen von PPP gesprochen werden kann. Derzeit wissen wir über die tatsächliche Wirtschaftlichkeit von PPP sehr wenig. Es sieht allerdings so aus, als ob viele PPP nicht das halten, was sie versprechen. Jedenfalls liefern PPP keineswegs die Garantie für eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Folgendes Zitat kennzeichnet die Lage mit anderen Worten: *“Too little independent assessment has been undertaken on these matters to date, and as a consequence, governments ought to be operating with a philosophy of ‘caveat emptor’”*.⁵⁹

59 Hodge/Greve (2007), S. 554.

5.3. Transaktionskosten

Wie in Abschnitt 2 begründet wurde, sind bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von PPP Transaktionskosten ausdrücklich einzubeziehen. Tatsächlich werden Transaktionskosten bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und darauf basierenden empirischen Arbeiten – einschließlich der im vorangehenden Abschnitt betrachteten Studien – vernachlässigt. Die Hauptursache hierfür dürften fehlende oder mangelhafte Daten sein. Nur wenigen Autoren gelang es bisher, Transaktionskosten bei PPP zu ermitteln. In der einzigen dem Verfasser bekannten Metastudie zu diesem Thema sind die Ergebnisse von den folgend aufgeführten vier Einzelstudien zusammengefasst.⁶⁰

Scholl/Thöne (1998) untersuchten die Transaktionskosten von PPP-Projekten in vier Aufgabenbereichen deutscher Kommunen. Dabei variierten die Transaktionskosten beim Straßenwinterdienst zwischen 11 % und 30 % der jährlichen Gesamtkosten. Bei der Abwasserentsorgung wurden Transaktionskosten zwischen 1,4 % und 9,2 % ermittelt. Bei der Straßenreinigung bewegten sich die Transaktionskosten zwischen 1,4 % und 3 % und im Schwimmbadbereich zwischen 1 % und 1,9 %. Klein/So/Shin (1996) behaupten für verschiedene, nicht näher bezeichnete Infrastrukturprojekte in verschiedenen Ländern 3-5 % der Projektkosten „in well-developed policy environments“ bzw. 10-12 % „in pioneering projects“, ohne dass ein klarer Zusammenhang zwischen Projektgröße und Transaktionskosten bestünde. Der britische Rechnungshof (National Audit Office – NAO 2004) identifiziert laut Obermann (2007) für die PPP bei London Underground Transaktionskosten in Höhe von 2,9 %. Anders als in den eben genannten Untersuchungen ermitteln Dudkin/Välilä (2005) nicht nur die Transaktionskosten der öffentlichen Hand und ggf. der beauftragten Unternehmen, sondern auch die der nicht zum Zuge gekommenen Bieter. Dafür können die Autoren nur die Transaktionskosten in der Beschaffungsphase (ex ante-Transaktionskosten) berücksichtigen. Die Datengrundlage lieferten PPP-Projekte in mehreren europäischen Ländern in verschiedenen Sektoren. Insgesamt beliefen sich dort die ex ante-Transaktionskosten im Durchschnitt auf 10 % des Kapitalwertes der Projekte.

Neben diesen vier bei Obermann (2007) zitierten Arbeiten bezieht sich Välilä (2005) auf mehrere Projekte aus Großbritannien und den USA. Danach belaufen sich die Transaktionskosten bei kleineren Projekten in Großbritannien auf bis zu 10 % des Kapitalwertes der Projekte. Bei größeren Projekten ist der Anteil der Transaktionskosten zwar geringer, kann sich aber – wie bei London Under-

60 Vgl. Obermann (2007).

ground – leicht auf dreistellige Millionenbeträge belaufen. So wurden den Bietern bei London Underground 275 Mio. £ für Kosten in Zusammenhang mit der Ausschreibungsteilnahme erstattet. Die Kosten auf Seiten der öffentlichen Hand und eventuell weitere Transaktionskosten sind dazuzurechnen. In den USA werden für das „Monitoring“ der privaten Partner Kosten zwischen 3 und 25 % des Vertragswertes berichtet. Dort wird angeblich empfohlen, Überwachungskosten in Höhe von 10 % des Vertragswertes in den Haushalt einzustellen.

Die Ergebnisse zu PPP-Transaktionskosten sind nicht repräsentativ und daher wiederum mit Vorsicht zu interpretieren. Immerhin lassen die vorliegenden Erkenntnisse darauf schließen, dass die Transaktionskosten bei PPP-Projekten im Durchschnitt nicht unerheblich und in bestimmten Fällen sogar unerwartet hoch sind. Möglicherweise fallen die (relativen) Transaktionskosten im Zeitablauf, wenn die öffentliche Hand lernt, solche Verträge abzuschließen und zu standardisieren. Nichtsdestotrotz führt die Vernachlässigung von Transaktionskosten bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen leicht zu irreführenden Ergebnissen. Insbesondere Maßnahmen, die – wie die meisten vom baden-württembergischen Rechnungshof untersuchten Projekte – bei Ausschluss von Transaktionskosten nur einen geringen Vorteil gegenüber der konventionellen Beschaffung aufweisen, dürften sich unter Beachtung von Transaktionskosten in der Tendenz als unwirtschaftlich erweisen.

6. PPP als Instrument zur Umgehung haushaltsrechtlicher Schranken

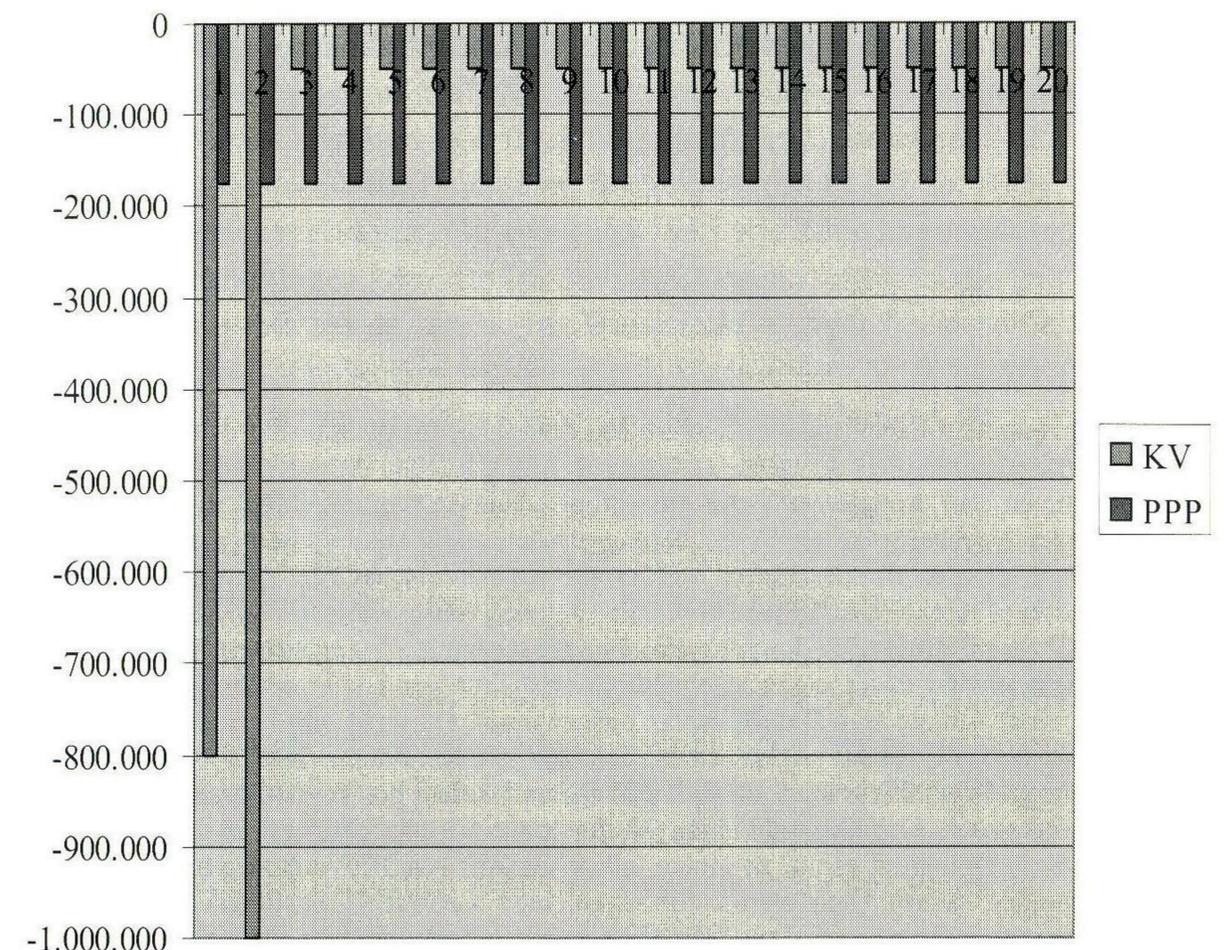
Aus den ernüchternden Befunden zu PPP erwächst unmittelbar die Frage, warum PPP in politischen Kreisen trotzdem eine große Popularität genießt. Hier spielen vermutlich verschiedene Gesichtspunkte eine Rolle. Der naheliegendste Aspekt dürfte sein, dass PPP eine einfache Möglichkeit zur Umgehung haushaltsrechtlicher Schranken⁶¹ und zur Vermeidung des Ausweises von Schulden eröffnen. Dazu soll im Folgenden zunächst der „haushaltsrechtliche Mechanismus“ veranschaulicht werden. Anschließend werden empirische Ergebnisse vorgestellt, die die These der Umgehung des Haushaltsrechts stützen. Abschließend werden Überlegungen zur Reduktion der Umgehungsmöglichkeiten angestellt.

61 Diese Überlegungen sind nicht rein theoretischer Natur: „Verträge über kreditähnliche Rechtsgeschäfte wurden teilweise als Mittel zur Umgehung der Kreditaufnahmebegrenzungen genutzt.“ (Binus 2005, S. 125). Warum sollte für PPP etwas anderes gelten?

6.1. Haushaltsrechtlicher Mechanismus und Vorschläge zur haushaltsrechtlichen Gleichbehandlung von konventionellen Projekten und PPP

Zurückgreifend auf die Zahlen aus Tab. 2 verdeutlicht Abb. 1 die von PPP ausgehende „Verlockung“ zur Umgehung von Haushalts- bzw. Schuldengrenzen. Steht z. B. ein jährliches Budget bzw. ein entsprechender Kreditrahmen in Höhe von 200.000 € für ein bestimmtes Projekt zur Verfügung, wäre das in Rede stehende Projekt auf konventionelle Weise zumindest vorerst nicht realisierbar, da die in den beiden ersten Jahren zur Baufinanzierung benötigten Mittel nicht bereitgestellt werden könnten.

Abb. 1: Vergleich der Zahlungsströme bei konventioneller Projektrealisierung (KV) und PPP



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine entsprechende PPP ermöglicht dagegen die Projektrealisierung, weil sich der Mittelbedarf gleichmäßig über die Projektlaufzeit verteilt und dabei unter-

halb der Budgetrestriktion bleibt. Sofern ein – wie in Abschnitt 3.1 dargelegt zwar haushaltsrechtlich obligatorischer, aber in der Praxis häufig vernachlässigter – Wirtschaftlichkeitsvergleich mittels der üblichen Kapitalwertmethode durchgeführt wird, ergibt sich im vorliegenden Zahlenbeispiel bei Ansatz eines ausreichend hohen Zinssatzes zudem ein Barwertvorteil für die PPP, so dass dann auch das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die PPP spricht.

Darüber hinaus kann durch die PPP ein Schuldenausweis vermieden werden. Bei einem – hier vorausgesetzten – investiven Charakter des Projekts würde sich nach gegenwärtigem deutschem Haushaltsrecht der Kreditrahmen entsprechend erhöhen, so dass de facto eine vollständige Kreditfinanzierung mit einer korrespondierenden Erhöhung der Staatsverschuldung – in der Beispielrechnung um 1,8 Mio. € – unterstellt werden kann.⁶² Die im Falle einer PPP entstehenden Zahlungsverpflichtungen sind dagegen nicht als Verschuldung zu kategorisieren und erwecken damit wenig Aufmerksamkeit.⁶³ PPP sind damit ein ideales Instrument nicht nur zur Umgehung kurzfristiger Budgetgrenzen, sondern auch zur „Schuldenkosmetik“.

62 Wir unterstellen dabei, dass die Stabilitätskriterien des sog. Maastricht-Vertrages nicht greifen.

63 Einnahmen und Ausgaben, die in zukünftigen Haushaltsjahren fällig werden, sind im laufenden Haushaltsplan als Verpflichtungsermächtigung auszuweisen (z. B. § 38 Abs. 1 BHO). In einigen Bundesländern werden die finanzwirtschaftlich relevanten Daten für bestimmte Projekte zusätzlich in einem Anhang ausgewiesen (vgl. z. B. Schweisfurth/Christen 2005). Auf kommunaler Ebene werden nach derzeitigem Stand der Gemeindehaushaltsverordnungen regelmäßig Verpflichtungen aus kreditähnlichen Geschäften in einer Anlage zum Haushaltsplan ausgewiesen. Da nicht alle Formen von PPP als kreditähnliches Geschäft angesehen werden bzw. die Kreditähnlichkeit rechtlich umstritten ist (vgl. Schäfer/Karthaus 2006, S. 200 ff.) und zudem bestimmte Posten wie Kaufopionspreise und Abschlusszahlungen häufig nicht berücksichtigt werden (vgl. Binus, 2005, S. 125), kommt es nur zu einem teilweisen Ausweis PPP-induzierter Zahlungsverpflichtungen. Somit kann man nicht sagen, dass zukünftige Zahlungsverpflichtungen nicht ausgewiesen werden. Das Problem besteht – abgesehen von einer eventuellen Unvollständigkeit – darin, dass diese Zahlungsverpflichtungen kaum Beachtung finden, nicht zuletzt weil relevante Informationen in Anhängen zum Haushaltsplan „versteckt“ werden. Vor allem entfalten zukünftige Zahlungsverpflichtungen selbst bei einem Ausweis keinerlei Handlungsrestriktion für die gegenwärtig amtierenden Politiker, sondern binden erst zukünftige Akteure.

6.2. Nachverhandlungen⁶⁴

Die Eignung von PPP zur Umgehung haushaltsrechtlicher Schranken und die damit verbundenen Verdienst- bzw. Gewinnmöglichkeiten können leicht ein gemeinsames Interesse von Politikern und daran verdienenden Unternehmen (insbesondere Bauindustrie, Banken und Berater) zur Durchführung von PPP begründen, selbst wenn andere Lösungen aus Sicht von Gebietskörperschaften bzw. Steuerzahlern sinnvoller sind.

Vor diesem Hintergrund formulieren Engel/Fischer/Galetovic (2009) ein theoretisches Modell, aus dem sich ableiten lässt, dass Unternehmen bei ihrem Angebotsverhalten die Möglichkeit zu Nachverhandlungen antizipieren und deshalb geneigt sind, bei Ausschreibungen niedrige Gebote zu machen, um die Ausschreibung zu gewinnen bzw. eine PPP vorteilhaft erscheinen zu lassen. Da auch die politische Ebene an der Durchführung von PPP interessiert ist und dadurch ein großer Teil der Kosten nachfolgenden Politikergenerationen angelastet werden kann, kommt es dann nach Auftragsvergabe schnell zu Nachverhandlungen, die es den Bietern erlauben, von ihren (zu) niedrigen Geboten abzurücken.

In der Tat lässt sich für Lateinamerika zeigen, dass es bei ca. 30 % von knapp 1000 Konzessionsverträgen, die zwischen 1985 und 2000 abgeschlossen wurden, zu Nachverhandlungen kam. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur lag die Nachverhandlungsquote bei ca. 54 %. Im Wassersektor sogar bei rund 74 %. In den meisten Nachverhandlungen wurden die Konzessionsnehmer besser gestellt als vorher. Häufig setzten die Konzessionäre Entgelterhöhungen und Verringerungen ihrer Investitionsverpflichtungen durch. Interessanterweise erfolgte ein Großteil der Nachverhandlung bereits während der Bauphase.

Für Chile zeigt die Auswertung von 50 Konzessionsverträgen im Zeitraum zwischen 1993 und 2006, dass im Durchschnitt knapp drei Nachverhandlungen pro Vertrag stattfanden mit der Folge einer Ausgabensteigerung um durchschnittlich 30 %. Der weitaus größte Teil davon war durch zusätzliche Arbeiten (Nachträge) bedingt und wurde bereits während der Bauphase vereinbart. Interessanterweise wurden im Rahmen von bilateralen Nachverhandlungen zwischen dem chilenischen Ministry of Public Works und Konzessionsnehmern zwei Drittel der zusätzlichen Ausgaben in spätere Legislaturperioden verlagert.

Der empirische Befund stützt das theoretische Modell, denn die Unvollständigkeit von langfristigen Verträgen lässt Vertragsanpassungen nicht in so frühen Vertragsstadien erwarten wie zu beobachten ist. Der frühe Zeitpunkt der Nachverhandlungen deutet deshalb auf strategisches Verhalten der Beteiligten hin. Es

64 Vgl. im Folgenden Engel/Fischer/Galetovic (2009).

sieht so aus, als ob ein implizites Einverständnis zwischen politischer Ebene und anbietenden Unternehmen zur schnellen Modifikation abgeschlossener Verträge besteht.

Es bleibt anzumerken, dass auch bei Beschaffungsvorgängen im Rahmen konventioneller Aufgabenwahrnehmung Anreize zu Niedriggeboten mit anschließenden Nachverhandlungen bestehen, um die Aufträge zu bekommen und die politische Durchsetzbarkeit von Projekten zu erleichtern. Ein entscheidender Unterschied zwischen konventioneller Beschaffung und PPP besteht jedoch darin, dass im Rahmen von PPP-Verträgen nicht nur die Wertschöpfungsstufe „Bau“ zur Disposition steht, sondern gleich mehrere Wertschöpfungsstufen. Damit eröffnen PPP in weitaus stärkerem Maße Ansatzpunkte für Nachverhandlungen als konventionelle Projekte. Dies steigert das Ausgaben- bzw. Kostenrisiko des Steuerzahlers.

6.3. Zukünftige haushaltsrechtliche Vorkehrungen zur Verringerung der Umgehung von Budgetrestriktionen durch PPP

Wollte man die selbst bei unwirtschaftlichen PPP bestehende politische Attraktivität von PPP mindern oder gar beseitigen, wäre es notwendig, entsprechende haushaltsrechtliche Vorkehrungen zu treffen. Engel/Fischer/Galetovic (2009, S. 3) schlagen dazu vor: „... to ensure that PPP assets are counted as public investments at the moment they are built.“ Dieser Weg dürfte zum einen statistische Abgrenzungsprobleme und wenigstens im Falle eines doppischen Rechnungswesens methodische Schwierigkeiten aufwerfen. Bei kameralistischem Rechnungswesen befreit dieser Weg nicht von der Notwendigkeit, Schuldengrenzen zu definieren, zu regeln und durchzusetzen.

Eine hier vorgeschlagene Alternative besteht in der Verlängerung des Planungszeitraumes über eine Haushaltsperiode und den Horizont der in Deutschland bisher existierenden mittelfristigen Finanzplanung (MifriFi) hinaus.⁶⁵ Auszuweisen wären danach die finanzwirksamen Effekte sowohl konventioneller Projekte als auch von PPP über die gesamte Lebensdauer bzw. Vertragslaufzeit. Nach kameralistischer Sichtweise beträfe dies zukünftige Ausgaben. Unter dem Regime der Doppik wären die zukünftigen Aufwendungen offenzulegen. Haushaltsplaner und Entscheider wären dann veranlasst, sich Gedanken darüber zu

65 Der Blickwinkel der MifriFi reicht nur drei Jahre über das laufende Haushaltsjahr hinaus. Dazu ist die MifriFi unverbindlich.

machen, wie sie langfristig Einnahmen und Ausgaben bzw. Erträge und Aufwendungen ins Lot bringen.⁶⁶

Ungeachtet des Rechnungsstils sollten Zahlungs- bzw. Aufwandspflichten möglichst an deutlich sichtbarer Stelle – z. B. unter dem Gesamtplan, der Gesamtrechnung oder der Bilanz/Vermögensrechnung – und nicht unauffällig in Anhängen zur Haushaltsplanung bzw. zur Jahresrechnung/zum Jahresabschluss ausgewiesen werden.⁶⁷

Zum zweiten wäre haushalts- bzw. kommunalrechtlich unmissverständlich zu regeln, dass bei allen Entscheidungen über öffentliche Investitionen und PPP

66 Der kameralistische Haushaltsausgleich kann allerdings ohne wirksame Schuldenbegrenzungsregeln immer durch Kreditaufnahme erreicht werden. Um diesen Weg zu versperren, müssen Schuldengrenzen errichtet werden. Der damit verbundene Regelungsaufwand und die dennoch verbleibenden Schlupflöcher verdeutlichte in Deutschland erst kürzlich die Diskussion über die sog. neue Schuldenbremse, die den Gebietskörperschaften mit Ausnahme des Bundes zukünftig grundsätzlich keine Neuverschuldung mehr erlauben soll, aber eine Vielzahl von – teilweise auslegbaren und „einladenden“ – Ausnahmetatbeständen enthält. Im Falle einer doppischen Haushaltsführung sind dagegen explizite Schuldengrenzen entbehrlich, wenn ein konsequenter Ausgleich der Ergebnissrechnung betrieben wird. Dann können sich Gebietskörperschaften eine Verschuldung – und auch PPP – nur leisten, wenn sie in der Lage sind, den damit verbundenen Aufwand durch Erträge auszugleichen. Insofern wirkt der Ergebnissausgleich wie eine implizite Schuldenbremse und ohne die mit einer expliziten Schuldengrenze verbundenen Regelungs- und Durchsetzungskosten. Bei einem langfristigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ohne Schulden resultiert zudem das Problem der Investitionsfinanzierung. Investitionen müssen bei kameralistischer Denkweise grundsätzlich aperiodisch steuerfinanziert werden, weil Einnahmen und Ausgaben im Gegensatz zu Ertrag und Aufwand keine Periodisierung des Ressourcenverbrauchs ermöglichen. Im o. g. Beispiel fallen in den beiden ersten Perioden Ausgaben in Höhe von 800.000 bzw. 1.000.000 € an, die in genau diesen Haushaltsjahren zu decken wären. Dies erfordert eine kurzfristige Variation des Steueraufkommens oder eine entsprechende Nivellierung durch eine gleichmäßige Verteilung verschiedener Investitionen einer Gebietskörperschaft über längere Zeiträume oder Ansparrücklagen o. ä. Bei doppischer Rechnungslegung verteilt sich dagegen der Aufwand des Projektes – wie die Ausgaben für die PPP bei kameralistischer Sicht – über einen längeren Zeitraum. In jedem Rechnungsjahr ist bezogen auf die Finanzierung „lediglich“ der Finanzierungsaufwand – also im Wesentlichen die Zinsen – zu tragen. Somit stellen Finanzierungsspitzen – anders als in der Kameralistik – in der Doppik kein grundsätzliches haushaltsrechtliches Problem dar.

67 Vor diesem Hintergrund ist die Empfehlung des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“, ÖPP-Projekte gemeinsam mit den privat vorfinanzierten Bauten in einer dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen Übersicht darzustellen, grundsätzlich zu begrüßen (vgl. BRH 2009, S. 30). Allerdings sollte dies nicht in einer Anlage, sondern an sichtbarer Stelle im Haushaltsplan geschehen. Besser scheint in dieser Hinsicht der derzeitige Entwurf der GemHVO Baden-Württemberg (BW) zu sein. Nach § 42 GemHVO BW sind Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre „unter“ der Bilanz und nach § 53 Abs. 2 Nr. 7 zusätzlich im Anhang offenzulegen.

deren langfristigen Finanzwirkungen und bisher bestehende Verpflichtungen/Lasten zu berücksichtigen und vor diesem Hintergrund nicht tragfähige Lösungen zu unterlassen sind.

Während auf staatlicher Ebene in Deutschland – wie in Abschnitt 3.1 gezeigt – die Durchsetzung haushaltsrechtlicher Regeln nur über öffentliche Aufmerksamkeit und daraus erwachsendem politischen Druck zu erreichen ist, kann die Regeldurchsetzung auf kommunaler Ebene – zumindest theoretisch – per Kommunalaufsicht sichergestellt werden. Sofern die Kommunalaufsicht Kreditaufnahmen und PPP tatsächlich nur genehmigt, wenn dies mit der dauerhaften Leistungsfähigkeit der Kommune in Einklang steht, kann zwar nicht unmittelbar verhindert werden, dass unwirtschaftliche Formen der Aufgabenwahrnehmung ergriffen werden. Sofern jedoch bei der Genehmigung auch Alternativen und vergleichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgelegt werden müssen, wirkt das Genehmigungsverfahren insgesamt disziplinierend. Im Falle einer doppelten Rechnungslegung ist seitens der Kommunalaufsicht auf eine konsequente Durchsetzung des Ergebnisausgleichs zu achten. Dies wirkt wie eine implizite Schuldenbremse und nimmt den Anreiz, PPP zur Umgehung haushaltsrechtlicher Grenzen zu verwenden.

7. Fazit

Regelmäßig wird behauptet, durch Public Private Partnerships (PPP) ließen sich (Kosten-)Effizienzvorteile von 10-20 % gegenüber einer herkömmlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand erreichen.

Theoretisch eröffnen Public Private Partnerships in der Tat Effizienzsteigerungspotentiale bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Eine Voraussetzung dafür ist die Gesamtverantwortung eines Privaten für mehrere verbundene oder alle Wertschöpfungsstufen eines Projektes über dessen gesamten Lebenszyklus. Da private Lösungen aus öffentlicher Sicht grundsätzlich Nachteile bei den Finanzierungsbedingungen, Transaktionskosten und den Holdup-Möglichkeiten aufweisen und zudem eventuell Remanenzkosten im öffentlichen Sektor bestehen, müssen die Synergieeffekte zwischen den privater Regie unterliegenden Wertschöpfungsstufen die an anderer Stelle bestehenden Nachteile mehr als ausgleichen. Dies wird eher der Fall sein, wenn die Verbundvorteile zwischen den Produktionsstufen groß sind. Darüber hinaus spielt die Kontrahierbarkeit der Leistungsqualität eine Rolle. Je besser die Qualität vertraglich festgelegt und durchgesetzt werden kann, desto eher sind PPP vorteilhaft. Bei nicht verifizierbarer Qualität spricht es gegen PPP, wenn Kostensenkungen eine Be-

einträchtigung der Qualität erwarten lassen. In Bereichen, die durch erheblichen technischen Fortschritt gekennzeichnet sind, der nicht qualitätsmindernd ist, wird das Kalkül *ceteris paribus* eher zugunsten von PPP ausfallen.

Zudem müssen Kosteneffizienzvorteile, wenn sie bestehen, auch an die öffentliche Hand respektive den Steuerzahler wenigstens zum Teil weitergegeben werden. Dies setzt beispielsweise ausreichenden Wettbewerb in der Ausschreibungsphase voraus. Ohne wirksamen Wettbewerb und bei großer (Nach-)Verhandlungsmacht privater Anbieter ist nicht zu erwarten, dass die potentiellen Vorteile von PPP für Staat und Steuerzahler eintreten.

Bevor Entscheidungen über das Eingehen von PPP getroffen werden, verlangt das deutsche Haushaltsrecht Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die auf kommunaler Ebene sogar die Grundlage für die (Nicht-)Genehmigung durch die Kommunalaufsicht darstellen müssten. Ein erhebliches Problem von einschlägigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen besteht derzeit in einer mangelnden Standardisierung und Manipulationsanfälligkeit. Des Weiteren zieht das Fehlen oder die Nichtbeachtung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keine Sanktionen nach sich.

Rechnungshofprüfungen in Deutschland ergeben, dass vorliegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „zum Wirtschaftlichkeitsnachweis“ im Vorfeld von PPP-Projekten häufig mangelhaft durchgeführt werden – in der Mehrheit zugunsten von PPP. Auch Ausschreibungen und Vertragsgestaltungen in Zusammenhang mit PPP sind häufig mangelhaft. Der internationale empirische Befund zur Wirtschaftlichkeit von PPP ist äußerst heterogen und strittig. Empirische Untersuchungen zur Höhe der Transaktionskosten bei PPP-Projekten ergeben zum Teil stark schwankende Ergebnisse. Im Durchschnitt scheinen die Transaktionskosten nicht unerheblich zu sein. Summa summarum dürften PPP in der Realität im Regelfall nicht das halten, was im Vorfeld errechnet und versprochen wird. Der öffentlichen Hand und der Öffentlichkeit/dem Steuerzahler ist in Hinblick auf PPP also zur Vorsicht („Caveat Emptor“) zu raten.

Polit-ökonomisch lassen sich diese Defekte erklären: PPP stellt nämlich ein Instrument dar, welches zur Umgehung haushaltsrechtlicher Budgetbeschränkungen geeignet ist. Ausländische empirische Befunde deuten darauf hin, dass PPP genau in diesem Sinne genutzt wird.

Was ist vor dem Hintergrund dieser nicht euphorisch stimmenden Erkenntnisse zu tun? Erstens ist das Haushaltsrecht dahingehend zu verbessern und durchzusetzen, dass PPP nicht mehr als Instrument zur Umgehung von Haushaltsengpässen taugt. Da der Umgehungsanreiz im Kern aus dem kameralistischen Rechnungswesen resultiert, scheint die beste Therapie die Einführung der Doppik zu sein. Zweitens sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf einen theoretisch und

praktisch haltbaren Standard zu bringen, so dass Manipulationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Drittens ist Transparenz herzustellen. PPP finden größtenteils im Verborgenen statt, weil relevante Daten/Informationen teilweise nicht einmal den politischen Entscheidungsträgern, geschweige denn der Öffentlichkeit oder der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden.

Für den Fall, dass PPP insbesondere in Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit transparenter werden, ist ein echter Wettbewerb zwischen PPP und herkömmlicher Aufgabenwahrnehmung möglich. Dieser Wettbewerb zwischen institutionellen Arrangements kann sowohl die Effizienz von PPP als auch die Wirtschaftlichkeit konventioneller Arten der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben steigern.

Literatur

- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2006): Jahresbericht 2006, München, URL: http://www.orh.bayern.de/index.php?option=com_content&task=view&id=286&Itemid=202.
- Beckers, Thorsten/Brenck, Andreas/Gehrt, Jirka/Klatt, Jan Peter (2008): Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, Berlin, URL: http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-de/forschung/publikationen/2009/private_finanzierung_in_ppp-projekten.pdf.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter (2009): Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships – Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg., H. 3, S. 176-183.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter/Corneo, Giacomo/Mühlenkamp, Holger (2009): Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Bundesrechnungshofs, Berlin/Speyer, URL: http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-de/forschung/publikationen/2009/zeitliche_homogenisierung_und_beruecksichtigung_von_risiko_im_rahmen_von_wirtschaftlichkeitsuntersuchungen---v09.00_2009nov.pdf.
- Binus, Karl-Heinz (2005): Vor- und Nachteile des Leasing – Erfahrungen der überörtlichen Rechnungsprüfung, in: Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 10. Aufl., Lichtenfels, S. 124-127.
- Blanc-Brude, Frédéric/Goldsmith, Hugh/Välilä, Timo (2006): Ex ante Construction Costs in the European Road Sector – A Comparison of Public-Private Partnerships and Traditional Public Procurement, European Investment Bank, Economic and Financial Report 2006/01, Luxemburg.
- Blanc-Brude, Frédéric/Goldsmith, Hugh/Välilä, Timo (2007): Public Private Partnerships in Europe – An Update, European Investment Bank, Economic and Financial Report 2007/03, Luxemburg.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2007): Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zukunftsorientiert gestalten – Mobilität und Wachstum sichern, in: Monatsbericht des BMF, Dezember 2007, Berlin, S. 67-72.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Erfahrungsbericht öffentlich-private Partnerschaften in Deutschland, ohne Ortsangabe.
- Boardman, Anthony E./Greenberg, David H./Vining, Aidan R./Weimer, David L. (2006): Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice, 3rd. ed., Upper Saddle River.
- Brealey, Richard A./Myers, Stewart C./Allen, Franklin (2008): Principles of Corporate Finance, 9. ed., New York u. a.
- BRH – Bundesrechnungshof (1990): Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart u. a.
- BRH – Bundesrechnungshof (1998): Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, 2. Aufl., Stuttgart u. a.
- BRH – Bundesrechnungshof (2007): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn.
- BRH – Bundesrechnungshof (2009): Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partner-

- schaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, URL: <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/V3-2006-0201.pdf>.
- Daube, Dirk (2005): Public Private Partnership im Hochbau – Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau in NRW Public Private Partnership-Initiative, im Auftrag der PPP-Task Force des Landes Nordrhein-Westfalen, URL: <http://www.callnrw.de/broschuerenservice/commons/Download.php?artikelid=1083&mlid=13>.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick (2005): Public-private Partnerships – Contract Design and Risk Transfer, in: European Investment Bank (ed.): Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-private Partnerships, EIB Papers, Vol. 10, No. 1, S. 120-145.
- Dudkin, Gerti/Välilä, Timo (2005): Transaction Costs in Public-Private Partnerships – A First Look at the Evidence, European Investment Bank (EIB), Economic and Financial Report 2005/03, Luxemburg.
- Engel, Eduardo/Fischer, Ronald/Galetovic, Alexander (2009): Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private-Partnerships, NBER Working-Paper, N° 15300.
- Europäische Kommission (2004): Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel.
- Finanzministerium NRW – Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007): Public Private Partnership – Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten, Düsseldorf, URL: http://www.ppp-nrw.de/publikationen/0000000_plausibel.pdf.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger (2009): Die kommunale Finanzkontrolle – Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP), 19. Jg., Nr. 4., S. 397-420.
- Greiling, Dorothea (2009): Public Private Partnerships – A Driver for Efficient Public Services or just an Example of Wishful Thinking, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 37, S. 108-125.
- Hart, Oliver (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership – Remarks, and an Application to Public-private Partnerships, in: Economic Journal, Vol. 113, March, S. C69-C76.
- Hart, Oliver/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W. (1997): The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, S. 1127-1161.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten (2007): Public Private Partnership – An International Performance Review, in: Public Administration Review, Vol. 67, No. 5, S. 545-558.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten (2009): PPP – The Passage of Time Permits a Sober Reflection, in: Economic Affairs, Vol. 29, No. 1, S. 33-39.
- Klein, Michael/So, Jae/Shin, Ben (1996): Transaction Costs in Private Infrastructure Projects – Are They Too High?, in: World Bank, Private Sector Development Department, Viewpoint. – Note No. 95 (October 1996), URL: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000009265_3980420172700&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679.
- Kruschwitz, Lutz (2007): Investitionsrechnung, 11. Aufl., München.
- Milgrom, Paul/Roberts, John (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs u. a.
- Mühlenkamp, Holger (1994): Kosten-Nutzen-Analyse, München/Wien.
- Mühlenkamp, Holger (1998): Anmerkungen zur Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte bei öffentlichen Investitionen unter besonderer Berücksichtigung von Betreibermodellen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 21, H. 1, S. 58-78.
- Mühlenkamp, Holger (1999): Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden.
- Mühlenkamp Holger (2006): Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: Budäus, D. (Hrsg.) Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger (2008): (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 61. Jg., H. 13, S. 525-535.
- NAO – National Audit Office (2004): London Underground PPP – Were they good deals?, Report by the Comptroller and Auditor General, HC 645 Session 2003-2004, 17 June 2004, London.
- Obermann, Gabriel (2007): The Role of the State as a Guarantor of Public Services – Transaction Cost Issues and Empirical Evidence, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 78, No. 3, S. 475-500.
- Oebbecke, Janbernd (2009): Rechtliche Vorgaben für den Haushaltsausgleich und ihre Durchsetzung – Rechtliche und rechtspolitische Überlegungen zur Sanierung der kommunalen Haushalte, in: Der Gemeindehaushalt, H. 11, S. 241-146.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2009): Wirtschaftlichkeitsanalyse von PPP-Projekten der ersten und zweiten Generation bei Hochbaumaßnahmen des Landes, URL: http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fm7/971/02_%D6PP-ge%E4ndert.pdf.
- Riess, Armin (2005): Is the PPP Model Applicable Across Sectors?, in: European Investment Bank (ed.): Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-private Partnerships, EIB Papers, Vol. 10, No. 2, S. 10-29.
- Schäfer, Hans-Bernd/Ott, Claus (2005): Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 4. Aufl., Berlin/Heidelberg.
- Schäfer, Michael/Karthaus, Arnim (2006): Rechtliche Rahmenbedingungen von PPP – Kommunalrecht, in: Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Ludwig (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership, München, S. 193-234.
- Schede, Christian/Pohlmann, Markus (2006): Rechtliche Rahmenbedingungen von PPP – Vertragsrechtliche Grundlagen, in: Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Ludwig (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership, München, S. 102-156.
- Scholl, Rainer/Thöne, Michael (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen – Theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen, Stuttgart.
- Schweisfurth, Tilmann/Christen, Jörg (2005): Leasing im Haushaltsrecht der Länder, in: Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 10. Aufl., Lichtenfels, S. 219-226.
- Välilä, Timo (2005): How Expensive are Cost Savings? – On the Economics of Public-private Partnerships, in: European Investment Bank (ed.): Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-private Partnerships, EIB Papers, Vol. 10, No. 1, S. 95-119.
- Viethen, Alexander (2008): Der Wirtschaftlichkeitsnachweis als entscheidungssteuernde Komponente bei PPP-Projekten – Strukturelle und rechtliche Anforderungen und Konsequenzen,

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV), Speyerer Arbeitsheft Nr. 197, Speyer.

VIFG – Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (2008): Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Vergabe der Betreibermodelle nach dem A-Modell im Bundesautobahnbau, Berlin, URL: http://www.vifg.de/_downloads/_informationen_zu_modellen_und_projekten/081030_Leitfaden_-_WU_A-Modell.pdf.

Wettenhall, Roger (2003): The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, in: Public Organization Review, Vol. 3, No. 1, S. 77-107.

Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York/London.

Wlasak, Peter (2005): Vor- und Nachteile des Leasing – Leasing aus Sicht der Rechnungshöfe, in: Kroll, Michael (Hrsg.): Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand, 10. Aufl., Lichtenfels, S. 128-134.