

Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“

Stellungnahme im Rahmen des Sachverständigenbeweises zum Themenkomplex “Public Private Partnerships” (PPP)

von

Univ.-Prof. Dr. Holger Mühlenkamp



Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre

Februar 2013

Gliederung

1	Hintergrund von PPP.....	1
2	Zur Definition von PPP.....	2
3	Zur ökonomischen Analyse von PPP.....	3
3.1	Warum PPPs unter Finanzierungs- und Risikokostengesichtspunkten für die öffentliche Hand grundsätzlich nicht vorteilhaft sein können.....	3
3.1.1	Finanzierung ohne Besicherung durch die öffentliche Hand.....	3
3.1.2	Finanzierung mit Besicherung durch die öffentliche Hand.....	5
3.1.3	Risikokosten.....	6
3.2	Unvollständige Verträge als Kern der Analyse von PPP.....	7
3.2.1	Unvollständige Verträge und Transaktionskosten bei PPP.....	9
3.2.2	Unvollständige Verträge und Projektkosten bei PPP.....	11
3.2.2.1	Produktionskostensenkung durch (vertikale) Verbundvorteile.....	11
3.2.2.2	Unerwünschte Effekte unvollständiger Verträge.....	14
3.3	Gesamtbetrachtung der Vor- und Nachteile von PPP.....	15
4	Prinzipielle Vor- und Nachteile von PPP im Hochbaubereich.....	16
5	Elemente von PPP-Modellen im Hochbau, die sich generell für die öffentliche Hand als besonders risikoträchtig erwiesen haben.....	18
6	Ökonomische Analyse des Elphi-Projektes.....	19
6.1	Das Elphi-Projekt im Querschnitt.....	19
6.1.1	Horizontale Verbundvorteile bei der Elphi.....	19
6.1.2	Quersubventionierung.....	22
6.1.2.1	Zum Konzept der Quersubventionierung.....	22
6.1.2.2	Quersubventionierung bei der Elphi.....	23
6.2	Die Elphi im Längsschnitt.....	26
6.3	Gesamtbeurteilung des Elphi-Projektes aus ökonomischer Sicht.....	28
7	Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.....	30
7.1	Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen des Haushaltsrechts.....	30
7.2	Zur Gestaltbarkeit bzw. Manipulationsanfälligkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Praxis.....	32
8	Empfehlungen für zukünftige Projekte.....	35
	Quellen.....	37

Teil I: Grundsätzliches

1 Hintergrund von PPP

In Großbritannien (GB), dem häufig sog. Mutterland von „Public Private Partnership“ (PPP) – auf Deutsch „Öffentlich-Private-Partnerschaften“ (ÖPP) –, wurde PPP ursprünglich als Finanzierungsinstrument gesehen. Es ging – zumindest primär – um die Beschaffung privaten Kapitals für öffentliche Aufgaben. Dies spiegelt auch die in GB heute noch übliche Bezeichnung „Private Finance Initiative“ (PFI) wieder. Erst später rückte „Value for Money“ – also frei übersetzt „Wirtschaftlichkeit“ (für den Steuerzahler) – in den Fokus.¹

Offizielle Bekundungen in Deutschland, z. B. die Gesetzesbegründung für das sog. ÖPP-Beschleunigungsgesetz und seitens des Bundesfinanzministeriums (BMF) sowie des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), stellen auf das Effizienzziel ab, und behaupten – wie auch Berater – erhebliche Effizienzpotentiale von PPP.² Prüfungen der Rechnungshöfe und internationale Quellen zeigen bzw. deuten jedoch darauf hin, dass die erwarteten bzw. versprochenen Effizienzvorteile einer näheren Überprüfung nicht standhalten.³ Deshalb ist nach dem derzeitigen (wissenschaftlichen) Wissensstand davon auszugehen, dass die Vorteilhaftigkeit des institutionellen Arrangements „PPP“ für den Steuerzahler im Durchschnitt deutlich überschätzt wird. In vielen Fällen erreichen PPP nicht die in den ursprünglichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen errechneten Vorteile oder schneiden schlechter ab als auf konventionelle Weise errichtete bzw. betriebene Projekte.

Ein Problem sind verzerrte Anreize für die politisch Handelnden durch die Nichterfassung von PPP in den Finanzstatistiken bzw. Schuldengrenzen der Gebietskörperschaften. Deshalb können unter den derzeitigen finanzstatistischen Regeln Schulden- bzw. Kreditaufnahmegrenzen umgangen werden. Vorschläge, die finanzstatistische Behandlung von PPP zu ändern und die durch PPP erzeugte indirekte Staatsverschuldung wenigstens unter bestimmten Bedingungen der unmittelbaren Staatsverschuldung zuzurechnen, konnten sich auf europäischer Ebene zumindest bisher nicht durchsetzen. Solange die Möglichkeit zur Umgehung von Schuldengrenzen mit Hilfe von PPP nicht eingeschränkt bzw. eliminiert wird, bleibt unklar, ob die wahren politischen Motive für PPP in der Umgehung von Schuldenregeln oder in der Effizienzsteigerung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung liegen.⁴ Erst wenn die Möglichkeit der Verschleierung öffentlicher Schulden und finanzieller Lasten genommen wird, be-

¹ Vgl. z. B. Hodge/Greve (2007).

² Vgl. z. B. BMVBS (2007), S. 16, Glossar des BMF vom 08.04.2008, URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_39840/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/O/004_oeffentlich_Private_Partnerschaft.html, Beratergruppe PPP im öffentlichen Hochbau (2003).

³ Vgl. z. B. House of Commons (2011), Rechnungshöfe (2011), Mühlkamp (2011), S. 89 ff.

⁴ An den Fehlanreizen ändert auch die Einführung der Doppik nicht viel, da PPP in diesem Kontext – in Abhängigkeit von der Detailkonstruktion – zur „Finanzierung außerhalb der Bilanz“ („Off-balance sheet financing“) verwendet werden kann.

steht der Anreiz, PPP ausschließlich unter Effizienzgesichtspunkten zu sehen, was ökonomisch und wohl auch aus Steuerzahlerperspektive wünschenswert wäre.

Die anschließende Analyse und Bewertung erfolgt aus ökonomischer Sicht und konzentriert sich auf Anreiz- und Effizienzgesichtspunkte. Die ökonomische Analyse erfolgt hier im ersten Teil recht ausführlich, weil sie eine Voraussetzung für ein tieferes Verständnis von PPP im Allgemeinen und natürlich auch für die ökonomische Bewertung des konkreten Projektes der Hamburger Elbphilharmonie (Elphi) im zweiten Teil darstellt. Der dritte und abschließende Teil enthält Empfehlungen, um bei zukünftigen Projekten überbordende Kostensteigerungen (mit und ohne PPP) zu vermeiden.

2 Zur Definition von PPP

Derzeit existiert keine allgemein anerkannte und unstrittige Definition für die Formen der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen, die als „Public Private Partnerships“ (PPP) bzw. „Öffentlich-Private-Partnerschaften“ (ÖPP) bezeichnet werden. Dies mag nicht zuletzt der Tatsache geschuldet sein, dass es eine Vielzahl verschiedener PPP-Varianten gibt. Juristisch wird beispielsweise zwischen verschiedenen Grundmodellen vertraglicher Gestaltung unterschieden, in der älteren deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ist dagegen von „Neuen Finanzierungs- und Organisationsmodellen“ die Rede. Die Europäische Kommission trifft die Unterscheidung zwischen vertraglichen und institutionalisierten PPP. Letztere stellen nichts anderes als gemischtwirtschaftliche Unternehmen (auch: „Joint ventures“) dar.

Für die ökonomische Analyse ist die letztgenannte Unterscheidung hilfreich, weil gemischtwirtschaftliche Unternehmen und vertragliche PPP unterschiedlich zu analysieren sind. Die institutionelle Konstruktion der Elbphilharmonie ist den vertraglichen PPP zuzuordnen, so dass sich die folgende Analyse auf vertragliche PPP beschränkt – was ausreichend ist.⁵ Im Folgenden werden unter dem Begriff „Public Private Partnership“ ausschließlich vertragliche PPP verstanden.

Die in der Literatur zu findenden Definitions- oder Beschreibungsversuche leiden durchweg daran, dass sie sich nicht an den ökonomisch entscheidenden Merkmalen von PPP orientieren. „Ökonomisch entscheidend“ meint unterschiedliche Effizienzpotentiale bzw. Anreizunterschiede zwischen der konventionellen Aufgabenwahrnehmung (bzw. „Nicht-PPP“) und PPP.

⁵ Bei institutionalisierten PPP bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen – wie im ursprünglich geplanten „Joint venture“ mit der Projektvorgesellschaft Philharmonie Hamburg (PPH) – agieren öffentliche und private Anteilseigner unter dem Rechtsmantel eines Unternehmens gemeinsam auf einer oder mehreren Wertschöpfungsstufen. Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen dürfte der anschließend näher skizzierte Lebenszyklusgedanke eine eher untergeordnete Rolle spielen. Eher ist zu vermuten, dass andere Aspekte wie die Gewinnung von (Eigen-)Kapital, privatwirtschaftlicher Expertise in den Aufsichts- und Geschäftsführungsorganen sowie die Absicht zu späteren Vollprivatisierungen von Bedeutung sind. Gemischtwirtschaftliche Unternehmen erfordern daher eine gesonderte Analyse, die zum einen den Rahmen dieses Beitrags überschreiten würde und zum anderen im vorliegenden Kontext unnötig ist.

Der entscheidende Unterschied zwischen einer konventionellen Projektrealisierung und einer PPP liegt in der Zahl der Projektphasen oder auch „Wertschöpfungsstufen“, die in die Verantwortung eines privaten Auftragnehmers gegeben werden. Deshalb liegt der vorliegenden Analyse folgende Definition zugrunde:⁶ **Eine (vertragliche) PPP ist dadurch gekennzeichnet, dass – im Gegensatz zu einem konventionellen Projektablauf – ein privates Wirtschaftssubjekt für mindestens zwei Projektphasen verantwortlich ist.**

3 Zur ökonomischen Analyse von PPP

Zu Beginn dieses Abschnitts wird verdeutlicht, dass die Finanzierung und die Risikoübernahme durch Private aus ökonomischer Perspektive keinen Vorteil gegenüber einer Finanzierung und einer Risikoübernahme durch die öffentliche Hand bieten kann. Infolgedessen sind potentielle Vorteile von PPP auf anderen Feldern zu suchen.

Der vermutlich wichtigste Erklärungskandidat für (potentielle) PPP-Vorteile sind sog. „unvollständige Verträge“. Daher werden diese im zweiten Unterkapitel dieses Abschnitts erläutert. Des Weiteren wird die ökonomische Ambivalenz unvollständiger Verträge in Bezug auf PPP gezeigt. Einerseits steigern sie – wie ebenfalls noch erläutert wird – die sog. Transaktionskosten. Andererseits können sie unter bestimmten Voraussetzungen die sog. Produktionskosten senken, aber auch unerwünschte Nebeneffekte aufweisen. Abschnitt 3.3 schließt dieses Kapitel mit einer Gesamtbewertung von PPP ab.

3.1 Warum PPPs unter Finanzierungs- und Risikokostengesichtspunkten für die öffentliche Hand grundsätzlich nicht vorteilhaft sein können

Dem einschlägig ökonomisch geschulten Betrachter erschließt sich schnell, dass die Vorteile von PPP nicht auf dem Gebiet der Finanzierungs- oder Risikokosten liegen können. Die öffentliche Hand kann sich – unter sonst gleichen Umständen, insbesondere bei gleicher Risikostruktur – kostengünstiger refinanzieren als ein Privater und sie ist auch grundsätzlich ein effizienterer Träger von Risiken als ein Privater.

3.1.1 Finanzierung ohne Besicherung durch die öffentliche Hand

Sofern die öffentliche Hand Kredite für ein Projekt aufnimmt,⁷ zahlt sie dafür grundsätzlich geringere Zinssätze als ein Privater.⁸ Infolgedessen kann die öffentliche Hand jeden Geldbetrag günstiger als ein Privater beschaffen.

⁶ Vgl. Mühlenkamp (2012).

⁷ Da sich haushaltsrechtlich der Kreditfinanzierungsspielraum unter den bisherigen Bedingungen bzw. bis zum Inkrafttreten der sog. Neuen Schuldenbremse entsprechend der Investitionssumme erhöht und de facto fast immer genutzt wird, kann man grundsätzlich von einer Kreditfinanzierung konventioneller Investitionen

Vergleicht man die Finanzierungskosten von konventionellen öffentlichen Projekten mit den PPP-Finanzierungskosten, sind im Wesentlichen die Menge des benötigten Kapitals und die dafür zu zahlenden Zinsen entscheidend. Falls Private die Kosten für eingesetztes Fremdkapital als steuermindernden Aufwand geltend machen können (was normalerweise der Fall ist), wäre dies bei einer einzelwirtschaftlichen Betrachtung zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund kann eine private Finanzierung nur günstiger als eine öffentliche Finanzierung sein, wenn folgende Ungleichung erfüllt ist:

$$I_{\bar{o}} \cdot i_{\bar{o}} > \alpha \cdot I_p \cdot i_{EK} + (1 - \alpha) \cdot I_p \cdot i_{FK} \cdot (1 - t).^9 \quad (1)$$

Bei umgekehrtem Ungleichheitszeichen ist die Finanzierung durch die öffentliche Hand günstiger. $I_{\bar{o}}$ bezeichnet das Investitionsvolumen bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung, I_p das Finanzierungsvolumen bei einer PPP, $i_{\bar{o}}$ den Refinanzierungszinssatz der öffentlichen Hand, i_{EK} und i_{FK} den Eigen- bzw. Fremdkapitalzinssatz des Privaten, α gibt den Eigenkapitalanteil bei privater Finanzierung und $1 - \alpha$ den entsprechenden Fremdkapitalanteil wieder. $\alpha \cdot I_p$ entspricht dann dem eingesetzten Eigenkapital und $(1 - \alpha) \cdot I_p$ dem Fremdkapital. Die Möglichkeit einer Verbuchung von Fremdkapitalzinsen als steuerlicher Aufwand durch den Privatinvestor mindert seine Fremdkapitalkosten. t bezeichnet deshalb den rechnerischen Differenzsteuersatz auf den Unternehmensgewinn.

Aus vorangehender Gleichung folgt:

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

Ob und inwieweit eine PPP, die die Projektfinanzierung beinhaltet, gegenüber einer konventionellen Projektrealisation zu geringeren oder höheren Finanzierungskosten führt, hängt also vom Verhältnis aus öffentlichem und privatem Investitionsvolumen, der Relation von Eigen- und Fremdkapital, der Relationen zwischen dem von der Gebietskörperschaft und dem Privaten zu zahlenden Zinssatz sowie der steuerlichen Behandlung der Fremdkapitalzinsen ab. Ohne Steuern ($t = 0$) müssen im Falle einer Verbindung von Finanzierung und Projektdurchführung die Bau- bzw. Sachkostenvorteile und die dadurch bewirkte Verringerung des Investitionsvolumens des Privaten erheblich sein, um seine Refinanzierungskostennachteile aufzuwiegen. Setzt man beispielsweise $\alpha = 0,2$, $i_{FK} = 0,06$, $i_{EK} = 0,10$ und $i_{\bar{o}} = 0,045$, ergibt sich für

ausgehen. Aufgrund des in Deutschland geltenden haushaltrechtlichen Gesamtdeckungsprinzips dürfte allerdings die Zurechnung einer speziellen Finanzierung zu einem Projekt in den meisten Fällen fiktiv sein. Nach Angaben des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten nehmen jedoch Kommunen üblicherweise im Rahmen konventioneller Maßnahmen projektspezifische Kredite auf (vgl. FM NRW 2007, S. 32).

⁸ Die kalkulierten Eigenkapitalkosten im Falle einer privatwirtschaftlichen Mischfinanzierung liegen regelmäßig noch höher als die Fremdkapitalkosten.

⁹ Wir unterstellen hier vereinfachend, aber analytisch ausreichend, konstante Durchschnittszinsen und eine gleichbleibende Kapitalbindung über die Projektlaufzeit.

I_0/I_P ohne Steuern ein kritischer Wert von 1,51.¹⁰ In diesem Fall rechnet sich die private Finanzierung ohne Steuern nur dann, wenn der Kapitalbedarf bei konventioneller Aufgabewahrnehmung den des Privaten um mindestens 51 % überschreitet, oder wenn die Privatlösung umgekehrt nur zwei Drittel des Finanzierungsbedarfs der öffentlichen Hand aufweist. Mit Steuern gilt bei $t = 0,4$ eine kritische Kapitalbedarfsrelation von 1,084. Das heißt, das öffentliche Projekt müsste dann ein um 8,4% höheres Investitionsvolumen aufweisen, damit sich die Privatfinanzierung als günstiger erweist.¹¹ Allerdings stellt die einzelwirtschaftliche Berücksichtigung derartiger Steuereffekte aus volkswirtschaftlicher Sicht ein „Nullsummenspiel“ dar. Die Berücksichtigung von t bedeutet hinsichtlich der Finanzierungskosten Ersparnisse, führt aber gleichzeitig zu entsprechenden Steuerausfällen.¹² Daher sollten Steuereffekte volkswirtschaftlich prinzipiell nicht berücksichtigt werden.

Sofern also die Finanzierungsbedingungen von öffentlicher Hand und privater Seite hinreichend weit auseinander liegen, scheinen die Finanzierung und der Bau/die Investition unter öffentlicher Regie günstiger als die Bereitstellung des Anlagevermögens inkl. Finanzierung unter privater Regie. Sofern Private kostengünstiger bzw. mit geringerem Investitionsvolumen bauen könnten, wäre ein Bau bzw. eine Investition unter privater Regie zu den Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand „ideal“.¹³

3.1.2 Finanzierung mit Besicherung durch die öffentliche Hand

Um bei einer privaten Finanzierung gleiche Konditionen wie bei einer öffentlichen Finanzierung zu erreichen, könnte die öffentliche Hand dem Privaten das notwendige Kapital bereitstellen. In diesem Fall übernehme sie unmittelbar das Kreditausfallrisiko (evtl. abgemildert durch Besicherungen). 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 von Renditechancen und Verlust- bzw. Ausfallrisiken auf ausreichende Anstrengungen der Manager von Projektgesellschaften/Unternehmen. Anders for-

¹⁰ Die angenommenen Parameterwerte sind durchaus realistisch. So brachten die Betreiber der Warnow-Querung nach Angaben der Süddeutschen Zeitung 20% Eigenkapital auf, 12% schoss die EU zu und 68% finanzierten insg. 14 Banken (vgl. Das Millionengrab von Rostock, in: Süddeutsche Zeitung vom 17.06.2006).

¹¹ Eine Verringerung (Erhöhung) des Eigenkapitalanteils verschiebt die Relationen aufgrund des Leverage-Effektes zugunsten (zuungunsten) der PPP. Eine Erhöhung (Verringerung) der Zinsdifferenz zwischen öffentlicher und privater Finanzierung verschiebt die Relationen zugunsten (zuungunsten) der konventionellen Lösung. Setzt man beispielsweise bei ansonsten unveränderten Zahlen $i_0 = 0,02$ und $i_{FK} = 0,043$ (dies ist der Wert, der im Gutachten von Ernst & Young 2006 für den forfaitierten Betrag genannt wird) ergibt sich ohne Steuereffekt eine kritische Kapitalrelation von 2,72 und bei $t = 0,4$ eine kritische Kapitalrelation von 2,03.

¹² Sofern sie dennoch berücksichtigt werden, sind – bei einer Abstraktion von den Kosten der Besteuerung – eventuelle Einnahmehausfälle bei der auftraggebenden Gebietskörperschaft gegenzurechnen. Dies dürfte in Abhängigkeit von der gebietskörperschaftlichen Ebene im wesentlichen die Körperschaft- und Kapitalertragsteuer, den Solidaritätszuschlag (SolZ)- sowie die Gewerbesteuer betreffen. Deshalb wird der PPP-Ansatz in den Gleichungen (1) und (2) wahrscheinlich zu vorteilhaft erfasst.

¹³ Theoretisch gleichwertig wäre eine öffentliche Regie mit den Effizianzanreizen eines Privaten.

muliert: Gerade die mit dem Einsatz privaten Kapitals verknüpften Renditeerwartungen und Renditechancen privater Kapitalgeber liefern den entscheidenden Effizienzanreiz. Vor diesem Hintergrund ist der Einsatz privaten Kapitals zur Effizienzsteigerung zwingend erforderlich.

Statt Privaten öffentliches Kapital bereitzustellen, kann die öffentliche Hand die Finanzierungskosten Privater senken, indem sie das Kreditausfallrisiko, welches ja der Grund für die schlechteren Kreditmarktkonditionen privater Akteure ist, übernimmt bzw. reduziert, z. B. durch sog. Einredefreiheit beim Factoring (Forfaitierung)¹⁴ oder durch Bürgschaften.¹⁵ Auf diese Weise mag es eventuell gelingen, der privaten 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. Mit anderen Worten: Wenn Private durch Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand ähnliche oder im Extremfall die gleichen Finanzierungsbedingungen wie die öffentliche Hand erreichen, ist dies logisch zwingend mit höheren Risiken für die öffentliche Hand verbunden als eine konventionelle Finanzierung zu den gleichen Konditionen.

Im Übrigen dürfte die Garantie der Zins- und Rückzahlungsansprüche Dritter wiederum die Kapitalmarktkontrolle unterminieren. Zudem steigen durch die Komplexität derartiger Rechtsgeschäfte die Transaktionskosten (s. u.).

3.1.3 Risikokosten

Unter „Risiko“ werden in der Ökonomik – anders als in der durch die Praxis geprägten PPP-Literatur, die zumeist auf Kostensteigerung(srisik)en zielt – **Ergebnisschwankungen** ver-

¹⁴ 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 (vgl. dazu Beckers u. a. 2008, S. 11 ff.) und wird darüber hinaus der Einredevorzicht erst nach der Bauabnahme erklärt, 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.

¹⁵ 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. 31 f.). Bei Nichterfüllung der Verpflichtungen des Privaten trägt die öffentliche Hand dann jedoch ein größeres Risiko als bei konventioneller Aufgabewahrnehmung. Sie trägt nicht nur das Insolvenzrisiko des Privaten während der Bauphase, sondern während der gesamten Projektlaufzeit. Wiederum können Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden, die aber auch in diesem Fall transaktionskosten- und risikoträchtig sind.

standen.¹⁶ Einnahmen oder Erträge aus einem langfristigen Geschäft können gleichmäßig fließen oder von Periode zu Periode unterschiedlich hoch sein (schwanken). Erhält beispielsweise ein Autobahn-PPP-Betreiber ein Entgelt entsprechend der jährlichen LKW-Maut auf dem von ihm bewirtschafteten Streckenabschnitt, ist damit zu rechnen, dass jährlich unterschiedliche Entgelte fließen, weil das LKW-Aufkommen von der (schwankenden) Konjunktur oder sonstigen (vom Betreiber) nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängt. Damit ist die Höhe des Entgelts „unsicher“.¹⁷

Sofern der Autobahnbetreiber „risikoavers“ ist, wovon auszugehen ist, wird er ein im Zeitablauf gleichmäßiges, eindeutig vorhersehbares Entgelt vorziehen. Falls ihm das Entgeltrisiko dennoch übertragen wird, wird er dafür entweder eine Risikoprämie verlangen oder einen Risikoaufschlag auf die geforderte Rendite kalkulieren und der öffentlichen Hand in Rechnung stellen. Die geforderte Risikoprämie bzw. der Risikoaufschlag spiegeln die Risikokosten des Privatinvestors wieder. Die öffentliche Hand wird dieses Risiko im Regelfall kostengünstiger oder sogar kostenlos tragen können, allein weil sie besser als ein Privater in der Lage ist, Projektrisiken auf eine größere Zahl von Projekten oder auf eine größerer Zahl von Individuen zu verteilen. Deshalb gilt der Grundsatz, dass die öffentliche Hand zumindest die Projektrisiken tragen sollte, die ein Privater nicht beeinflussen kann (teilweise als „systematisches Risiko“ bezeichnet).

3.2 Unvollständige Verträge als Kern der Analyse von PPP

Wie in Abschnitt 3.1 demonstriert, müssen andere Faktoren als Finanzierungs- und Risikokosten wirksam sein, die die Finanzierungs- und Risikokostennachteile von PPP mehr als ausgleichen, um eine PPP für die öffentliche Hand respektive den Steuerzahler vorteilhaft werden zu lassen. Vorrangiger Erklärungskandidat sind die von unvollständigen Verträgen ausgehenden Effekte. Folgendes Zitat bringt den Sachverhalt „auf den Punkt“:

„Policy makers frequently argue that PPPs are good because the private sector is a cheaper source of financing or insurance than the public sector. This thinking is strange for an economist since it is hard to imagine an agent that is more able to borrow or to provide insurance than the government (with its enormous powers of taxation). ... [...] the current paper [...] may shift attention from what seem to be secondary financing issues to what seems to be the central issue: (relative) contracting costs [Hervorhebung durch den Verf.]“¹⁸

Unvollständige Verträge wirken zum einen auf die sog. Transaktionskosten und zum anderen auf die Produktionskosten bzw. die von der öffentlichen Hand zu leistenden Zahlungen. Alle Kosten zusammen könnte man unter dem Begriff „Vertragskosten“ (der Terminus „Costs of

¹⁶ Mögliche Kostensteigerungen sind mit dem statistisch-wahrscheinlichkeitstheoretischen Konzept des (Kosten-)Erwartungswertes abzubilden, während Ergebnisschwankungen mittels der Varianz abgebildet werden.

¹⁷ Bezüglich der Elphi könnte man Schwankungen der Philharmonie- sowie der Hotel- oder Gastronomieergebnisse nennen.

¹⁸ Hart (2003), S. C75.

contracts“ scheint besser als „Contracting costs“) zusammenfassen. „Relativ“ meint die Kosten von PPP im Vergleich zu den Kosten bei konventioneller Aufgabenerfüllung.

In einer Welt vollständiger Rationalität würden Wirtschaftssubjekte vor Vertragsabschluss alle während der Vertragslaufzeit möglichen Eventualitäten vorhersehen und alle relevanten Zusammenhänge erkennen. Darüber hinaus wären sie in der Lage, für jeden möglichen vertragsrelevanten Zustand eine eindeutig formulierte und vor Gericht unangreifbare Regelung zu treffen. Dies mündet in vollständige Verträge. Die Realität ist dagegen durch begrenzte Rationalität gekennzeichnet. Dies macht den Abschluss vollständiger Verträge zumindest in komplexen Situationen und bei längerer Vertragslaufzeit realiter unmöglich. Real existierende Verträge sind unter den genannten Voraussetzungen mehr oder weniger unvollständig.

Da PPP-Verträge regelmäßig komplex sind und längere Vertragslaufzeiten erfordern, ist Unvollständigkeit ein typisches Merkmal der zwischen der öffentlichen Hand und privaten Wirtschaftssubjekten geschlossenen PPP-Verträge. Unvollständige Verträge bedeuten gemäß der **Transaktionskostentheorie**, dass nicht alle während der Vertragslaufzeit eventuell auftretenden Umweltzustände vorhersehbar sind und infolgedessen nicht vorab vertraglich (eindeutig) geregelt werden können. Dies impliziert die Notwendigkeit von nachträglichen Anpassungen (Nachverhandlungen) sowie Schwierigkeiten und Kosten bei ihrer Durchsetzung, insbesondere bei sog. opportunistischen Vertragsparteien. Opportunistische Vertragsparteien sind allein auf ihren Vorteil bedacht und auch bereit, gegen den Sinn und die Regelungen von Verträgen zu verstoßen, wenn dies für sie nützlich und möglich ist. Unvollständige Verträge eröffnen regelmäßig Möglichkeiten zu opportunistischem Verhalten.

Im Sinne der **ökonomischen Vertragstheorie** liegt das entscheidende Merkmal unvollständige Verträge in der Nichtverifizierbarkeit durch Dritte (Außenstehende). Dies bedeutet, dass es ordentlichen Gerichten, Schiedsgerichten oder sonstigen streitschlichtenden Institutionen nicht (zuverlässig) möglich ist, den von den Vertragsparteien beabsichtigten Zweck der Verträge bzw. den Eintritt vertragsrelevanter Zustände zu erkennen/zu bewerten. Dies impliziert letztlich die Unmöglichkeit der Durchsetzung der Verträge.

Unvollständige Verträge bereiten insbesondere in Zusammenhang mit sog. spezifischem Kapital Probleme. Spezifisches Kapital ist dadurch gekennzeichnet, dass es in jeder anderen Verwendung als in der zum Zeitpunkt der Investition beabsichtigten Verwendung von geringerem Wert ist bzw. geringere Erlöse bringt. Dies erschwert oder verhindert für Parteien, die im Rahmen einer Vertragsbeziehung spezifisch investiert haben, den Wechsel von Vertragspartnern bzw. den Ausstieg aus bestehenden Verträgen. Spezifisch und bei Vertragsausstieg verloren sind beispielsweise alle vertragsspezifischen Planungs- und Vertragskosten. Dazu kommt die verlorene Reputation der Entscheidungsträger, die für ein Projekt bzw. einen Vertrag votiert haben.

Spieltheoretisch führen unvollständige Verträge im Übrigen zu **nichtkooperativen Spielen**. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass ein grundsätzlicher Interessengegensatz zwischen effizienter öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und privatem Gewinninteresse besteht. Das

Gewinninteresse eines Privaten steht bei unvollständigen Verträgen grundsätzlich im Gegensatz zum Interesse an niedrigen Kosten und optimaler Qualität, welches die öffentliche Hand in Vertretung der Steuerzahler haben sollte. Deshalb scheint der Begriff „Partnership“ im vorliegenden Kontext tendenziell als verfehlt und suggestiv. Man sollte – in Erinnerung an den Ausspruch, dass Verträge für schlechte Zeiten gedacht sind – besser von „Vertragsparteien“ sprechen, die ihre jeweiligen Interessen verfolgen.

3.2.1 Unvollständige Verträge und Transaktionskosten bei PPP

In einer Welt begrenzter Rationalität existieren teilweise prohibitiv hohe Informationsbeschaffungs- und Informationsverarbeitungskosten. Zudem bestehen sprachliche Grenzen, d. h. es ist schwierig bis unmöglich, durchgehend eindeutige und unstrittige Formulierungen und Rechtsbegriffe zu finden. In Bezug auf Verträge resultieren daraus sog. Transaktionskosten. Zu den Transaktionskosten zählen

- die Kosten der Informationsbeschaffung über Produktpreise und -qualitäten, sowie über (geeignete) Vertragspartner (bzw. die Ausschreibungskosten),
- die Kosten von Vertragsverhandlungen und -formulierungen (Einigungs- und Vertragsabschlusskosten),
- die Kosten, die durch nachträgliche Anpassungen, die Überwachung der Vertragseinhaltung und die Durchsetzung von Verträgen entstehen (auch „Beherrschung- und Überwachungskosten“).

Ausschreibungskosten entstehen vor Vertragsabschluss („ex ante-Transaktionskosten“), Vertragsabschlusskosten in der Phase des Vertragsabschlusses und Anpassungs-, Überwachungs- und Durchsetzungskosten entstehen nach Vertragsabschluss („ex post-Transaktionskosten“). Abb. 1 veranschaulicht die zeitliche Abfolge.

Abb. 1: Zeitliche Abfolge von Transaktionskosten



Quelle: Eigene Darstellung.

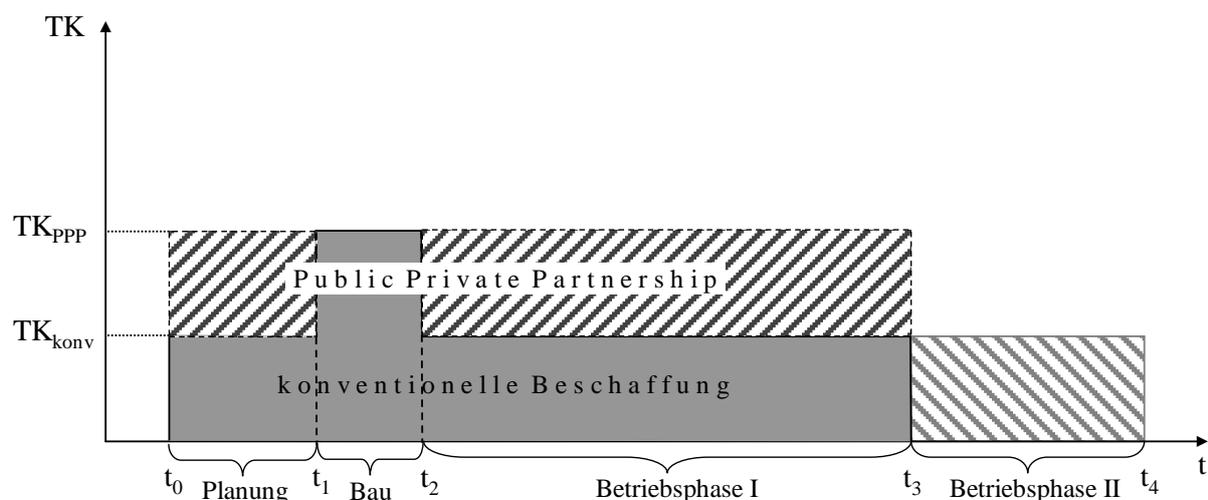
Die Transaktionskosten steigen ceteris paribus mit zunehmender Vertragslaufzeit und Komplexität von Verträgen. Im Vergleich zu konventionellen Beschaffungen ist die Vertragslaufzeit bei PPP im Durchschnitt deutlich länger. Je länger Verträge laufen, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorhergesehene bzw. nicht vorherzusehende Ereignisse eintreten und ein entsprechender Anpassungsbedarf besteht.

Darüber hinaus ist der Regelungsbedarf bei einer PPP regelmäßig umfangreicher als bei einer konventionellen Projektrealisierung. In einer Welt begrenzter Rationalität erhöht dies neben der größeren Zahl nichtvorhersehbarer vertragsrelevanter Umweltzustände die Wahrscheinlichkeit, Zusammenhänge nicht (korrekt) erkannt und Regelungsbedarfe übersehen zu haben. Dies erhöht einerseits die ex post-Transaktionskosten und zugleich mindestens die Vertragsabschlusskosten.

Es ist also davon auszugehen, dass die Transaktionskosten bei einer PPP im Durchschnitt deutlich über denen einer konventionellen Projektrealisierung liegen. Dies kann auch durch die unterschiedlichen Anpassungsmechanismen bei konventioneller Projektdurchführung und im Falle einer PPP weiter verdeutlicht werden. Bei konventioneller Projektdurchführung können Steuerung und Anpassungen weitgehend über **Anweisungen** erfolgen. Im Rahmen von PPP erfolgen dagegen Steuerungen und Anpassungen über **Verhandlungen**. Anweisungen verursachen weniger Transaktionskosten als Verhandlungen, d. h. $TK_{konv} < TK_{PPP}$, wobei TK_{konv} die Transaktionskosten der konventionellen Projektrealisierung und TK_{PPP} die Transaktionskosten der PPP bezeichnen.

Werfen wir dazu einen Blick auf Abb. 2. Dort ist ein (fiktives) öffentliches Projekt über seine gesamte Laufzeit in vier Phasen unterteilt. Der Zeitpunkt t_0 bezeichnet den Beginn der Planung, t_1 den Baubeginn, t_2 den Betriebsbeginn und t_3 den Übergabezeitpunkt des im Rahmen des Projektes benötigten Kapitals (Gebäude, Infrastruktur etc.) an die öffentliche Hand. Schließlich ist das Projektende (Verwertung o. ä.) mit t_4 bezeichnet. Im Zeitraum zwischen t_3 und t_4 („Betriebsphase II“) liegt der Betrieb bei der öffentlichen Hand. Vereinfachend wird davon ausgegangen, dass sich die Phasen nicht überschneiden.

Abb. 2: Zeitraum der Beschaffungsvarianten in Markt (PPP) und Hierarchie („Eigentfertigung“)



Quelle: Eigene Darstellung.

In Variante I („konventionelle Projektdurchführung“) übernimmt die öffentliche Hand die Planung, den Betrieb über die gesamte Betriebsdauer und die Verwertung – also von t_0 bis t_1 und von t_2 bis t_4 . Der Bau wird einem privaten (Bau-)Unternehmen übertragen. In Variante II („PPP“) seien Planung, Bau und der Betrieb bis zum Zeitpunkt t_3 in privater Hand. Danach liegt das Projekt in öffentlicher Hand. In der Planungsphase und der Betriebsphase I müssen Anpassungen bei der PPP vertraglich erfolgen, während bei konventioneller Durchführung Anpassungen durch Anweisung erfolgen können. Damit sind die Transaktionskosten in diesen beiden Phasen bei einer PPP höher. Während der Bauphase befindet sich die öffentliche Hand auch in Variante I unter dem Verhandlungsregime, so dass in diesem Zeitraum kein signifikanter Transaktionskostenunterschied zu erwarten ist. Die Transaktionskosten in Abb. 2 sind von t_1 bis t_2 für beide Arrangements identisch.

3.2.2 Unvollständige Verträge und Projektkosten bei PPP

Im vorangehenden Abschnitt wurde dargelegt, dass unvollständige Verträge Transaktionskosten induzieren und diese bei PPP als grundsätzlich höher anzunehmen sind als bei vergleichbaren konventionellen Projekten.

Unvollständige Verträge beeinflussen darüber hinaus die (zu erwartenden bzw. tatsächlich eintretenden) Produktionskosten bzw. die vom Auftraggeber tatsächlich zu leistenden Zahlungen. Die Anreiz- und Effizienzwirkungen von unvollständigen Verträgen in Zusammenhang mit PPP sind allerdings ambivalent. Einerseits können daraus Produktionskostensenkungen resultieren. Andererseits können unerwünschte Nebenwirkungen wie Qualitätsverschlechterungen oder externe Effekte (Kosten bei Nutzern/Dritten) sowie Ausgaben für den Auftraggeber resultieren, die über den Produktionskosten liegen.

3.2.2.1 Produktionskostensenkung durch (vertikale) Verbundvorteile

Bei unvollständigen Verträgen können PPP positive Wirkungen entfalten, wenn Verbundvorteile zwischen verschiedenen Projektphasen oder „Wertschöpfungsstufen“ bestehen. Wir wollen diese Verbundvorteile als „phasenübergreifend“ bzw. „vertikal“ bezeichnen. Schematisch sind die Phasen und Beziehungen zwischen den Phasen in Abb. 3 dargestellt. t_0 ist analog zu Abb. 2 der Zeitpunkt des Planungsbeginns. Dann folgen in zeitlicher Abfolge eine Bau-/Errichtungsphase eine Betriebs-/Unterhaltsphase und am Ende steht die Verwertungs-/Rückbauphase ($t_1 - t_3$ beschreiben jeweils den Beginn der entsprechenden Phasen).¹⁹

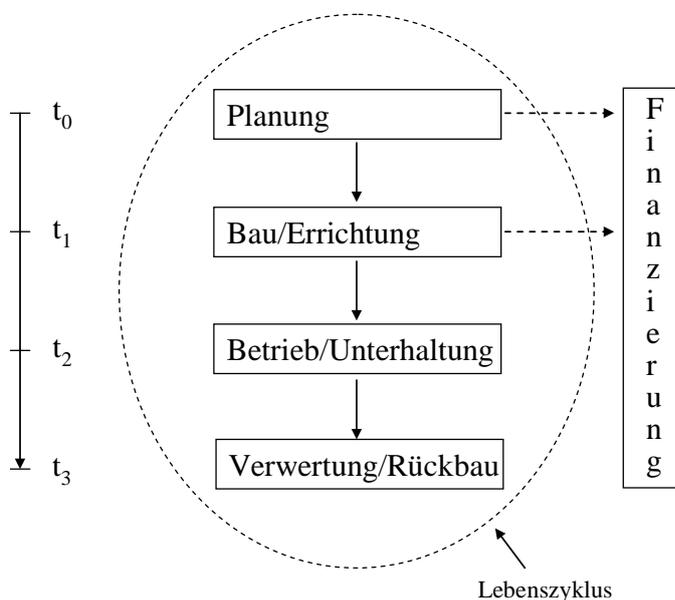
Die Finanzierung steht in Abb. 3 neben den Phasen bzw. übrigen Wertschöpfungsstufen, weil zwar Projektplanung und auch der Bau bzw. die in der Bauphase auftretenden Kostensteigerungen die Höhe des Kapitalbedarfs und damit die Kapitalbeschaffung (Finanzierungskosten)

¹⁹ Dieses Schema lässt sich u. U. noch verfeinern. Für den analytischen Zweck ist es an dieser Stelle jedoch ausreichend.

beeinflussen. Es ist jedoch a priori nicht erkennbar, dass die Art der Finanzierung und die Finanzierungskosten Rückwirkungen auf andere Phasen haben.²⁰ Zudem erstreckt sich die Finanzierung (im Sinne von Kapitalbereitstellung und Liquiditätssicherung) über die gesamte Projektdauer, so dass sie nicht als vor Abschluss des Projektes beendete Projektphase bezeichnet werden kann.

Die Verantwortung für die Finanzierung stärkt natürlich die Effizienzreize in Hinblick auf das Projekt: Je effizienter ein Projekt insgesamt abgewickelt wird, desto geringer sind der Finanzbedarf und die Finanzierungskosten. Auf die Finanzierungsbedingungen (insb. den durchschnittlichen Refinanzierungszins) dürfte dies jedoch keinen Einfluss haben.

Abb. 3: PPP-Phasen bzw. Wertschöpfungsstufen



Quelle: Eigene Darstellung.

Von entscheidender Bedeutung für die weitere Analyse ist die – realistische – Annahme, dass Entscheidungen, die in einer Phase bzw. zu einem bestimmten Zeitpunkt getroffen werden, Auswirkungen auf nachfolgende Phasen haben. Beispielsweise wirken sich Planungsentscheidungen auf die Höhe der Baukosten und damit auch auf die Finanzierungskosten sowie auf die Betriebs-/Unterhaltungskosten aus. Normalerweise dürften sie sich bis auf die letzte Projektphase, also die Verwertung/den Rückbau, erstrecken. Je früher Entscheidungen getroffen werden, desto größer dürfte die Reichweite von Entscheidungen sein. Damit hängt die Wirtschaftlichkeit eines Projektes in ganz entscheidender Weise davon ab, inwieweit die Entscheidungsträger Anreize haben, die Folgewirkungen ihrer Entscheidungen zu berücksichtigen.

²⁰ Außer vielleicht in der Planungsphase. Wenn sich beispielsweise ein Projekt als zu teuer bzw. unrealisierbar bezüglich der Finanzierung erweist, könnte dies zu einer Reduzierung („Abspecken“) des Projektvolumens führen.

Ein Wirtschaftssubjekt, welches nur für die Planung verantwortlich ist und die Folgewirkungen der Planung nicht spürt, wird sich – zumindest aus rein finanziellen Motiven – nicht für die nachfolgenden Phasen interessieren. Jemand, der die Verantwortung für Planung und Bau trägt, wird bei seinen Entscheidungen in der Planungsphase die Auswirkungen auf die Baukosten berücksichtigen. Ein Planer, welcher zugleich für Bau und Betrieb zuständig ist und die (finanziellen) Konsequenzen seiner Entscheidungen tragen muss, wird in der Planungsphase die Folgen für Bau und Betrieb und in der Bauphase die Folgen für den Betrieb beachten. Ein Investor, der für ein Projekt vom Beginn der Planung bis zum Ende des Projektes – also über den gesamten sog. Lebenszyklus – verantwortlich ist und die Folgen all seiner Entscheidungen trägt, wird ein Projekt vom Anfang bis zum Ende denken. Je mehr (zusammenhängende) Phasen in den Händen eines Entscheidungsträgers/Investors liegen, desto stärker ist der Wirtschaftlichkeitsanreiz. Der stärkste und ökonomisch beste Anreiz ergibt sich für den Fall des sog. Lebenszykluskonzepts, bei dem ein Investor vom Beginn der Planungen bis zur Verwertung/zum Rückbau verantwortlich ist. Dies genau ist der potentielle Vorteil einer PPP: Sie eröffnet die Möglichkeit zur phasenübergreifenden Projektoptimierung. Wenn phasenübergreifende Entscheidungen zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit führen können, kann man von „Verbundvorteilen“ zwischen den Phasen sprechen. Da die Phasen zeitlich aufeinander folgen, ist es vielleicht noch präziser, diese als „Verbundvorteile im zeitlichen Längsschnitt“ oder als „vertikale Verbundvorteile“ zu bezeichnen.

In der Praxis kommt ein konsequentes Lebenszykluskonzept jedoch wenigstens im Hoch- und Tiefbau regelmäßig nicht zur Anwendung. Üblicherweise erfolgt am Ende eines Vertragszeitraumes eine Übertragung der PPP-relevanten Immobilien/Anlagegegenstände an die öffentliche Hand. Daraus folgen Übergabe- bzw. Schnittstellenprobleme. Die beauftragten Unternehmen haben nämlich keinen Anreiz, sich für die Zeit nach der Übertragung zu interessieren. Sie haben damit auch den Anreiz, mit nahender Übergabe die für einen Weiterbetrieb bzw. die Verwertung sinnvollen Maßnahmen zu unterlassen bzw. nicht mit aller Sorgfalt zu ergreifen. Deshalb muss bei der Übergabe z. B. geprüft werden, ob die Immobilie/der Anlagegegenstand zum Zeitpunkt der Übergabe die vereinbarten Eigenschaften aufweist, welcher Übertragungswert anzusetzen ist usw. Dies impliziert neben dem Verzicht auf die (zusätzlichen) Verbundvorteile eines konsequenten Lebenszykluskonzeptes das Entstehen von (weiteren) Transaktionskosten.

Warum ist zur Umsetzung des Lebenszykluskonzeptes bzw. der Nutzung von Längsschnitt-Verbundvorteilen eine PPP notwendig bzw. warum kann die öffentliche Hand potentielle Verbundvorteile nicht so gut nutzen wie ein Privater?

Man könnte darauf antworten, dass die öffentliche Hand keine Produktions- und Bauunternehmen hat. Deshalb ist bei einer konventionellen Projektrealisierung in mindestens einer Phase – nämlich der Bauphase – ein Privater eingeschaltet. Da das Bauunternehmen dann nur für den Bau und nicht für die nachfolgenden Phasen verantwortlich ist, hat es keinen Anreiz, seinen Handlungsspielraum in der Bauphase zugunsten von Effizienzgewinnen in nachfolgenden Projektphasen zu nutzen. Damit wird die Anreizkette von Projektbeginn bis zum Pro-

jektende unterbrochen, mit der Folge eines Verlustes an Effizienzpotential. Eventuell wird das Bauunternehmen sogar „an falscher Stelle“ sparen und damit höhere Folgekosten verursachen. In einer Welt unvollständiger Verträge kann man dem Unternehmen weder vorschreiben, innovative Ideen zur Folgekostensenkung zu entwickeln, noch verhindern, dass es latente Verschlechterungen der Bauqualität unternimmt.

3.2.2.2 Unerwünschte Effekte unvollständiger Verträge

Allerdings können unvollständige Verträge nicht nur Verbundvorteile begründen, sondern auch – über hohe Transaktionskosten hinaus – negative Wirkungen entfalten. Dies verdeutlichen folgende Überlegungen. Unternehmen werden unabhängig von der Art der Projektrealisierung einen größtmöglichen Gewinn anstreben. Da der Unternehmensgewinn im Grunde nichts anderes als die Differenz zwischen Erlösen und Kosten ($\text{Gewinn} = \text{Erlöse} - \text{Kosten}$) darstellt, sind Erlöse und Kosten die entscheidenden „Stellschrauben“ zur Gewinnmaximierung.

a) Erlössteigerungen durch Nachträge

Zumindest im Bausektor bieten Nachträge bzw. das schon begrifflich bezeichnende „Claim Management“ den wesentlichen Ansatzpunkt zur Erlössteigerung. Je unvollständiger Verträge sind, desto größer sind die Ansatzpunkte für Nachtragsforderungen. Ein im Sinne der Transaktionskostentheorie opportunistisches Wirtschaftssubjekt wird auch zweifelhafte und unberechtigte Nachtragsforderungen stellen, sofern eine Chance auf Realisierung dieser Forderungen besteht. Spezifisches Kapital erleichtert die Durchsetzung entsprechender Forderungen, weil es für den Auftraggeber den Wechsel des Vertragspartners erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist im Übrigen zu erwarten, dass sich Bieter strategisch verhalten. In Kenntnis oder in Erwartung unvollständiger Verträge werden sie günstige (Erst-)Gebote abgeben, um zunächst erst einmal einen Auftrag zu erhalten. Nach Vertragsabschluss und ausreichender „Bindung“ des Auftraggebers werden sie über den beschriebenen Mechanismus versuchen, ihre Erlöse im Vergleich zum Erstgebot zu steigern, um ihre tatsächlichen Renditeerwartungen erfüllen zu können.

Nachträge sind kein Spezifikum von PPP, sondern auch bei konventionellen Bauvorhaben zu erwarten und zu beobachten. Allerdings dürften PPP aufgrund der langen Vertragslaufzeiten noch mehr Ansatzpunkte für Opportunismus als konventionelle Projekte liefern. So können Nachforderungen nicht nur in Bezug auf den Bau, sondern im Falle einer ergänzenden Übertragung des Betriebs auch für die Betriebsphase erhoben werden.²¹

²¹ Volkswirtschaftlich bewirken Erlössteigerungen zu Lasten des öffentlichen Auftraggebers „lediglich“ Umverteilung. Den höheren Ausgaben der öffentlichen Hand stehen höhere Gewinne der Unternehmen gegenüber. Allerdings ist diese Umverteilung für die öffentliche Hand und die Steuerzahler ungünstig.

b) „Unproduktive Maßnahmen/Investitionen“

Die zweite der oben genannten Stellschrauben zur Gewinnsteigerung – die Senkung der Kosten – kann bei unvollständigen Verträgen nicht nur über die Nutzung von Längsschnittverbundvorteilen (durch „produktive Investitionen“), sondern auch durch Maßnahmen in der Planungs- und Bauphase betätigt werden, die in der Betriebsphase zu nicht vom Auftraggeber bzw. den Kunden/Bürgern erwünschten Wirkungen/Kosten führen. Dies ist z. B. dann zu erwarten, wenn ein Investor seine Kosten durch Verlagerungen von Kosten auf andere Wirtschaftssubjekte senken (Kunden, Außenstehende) kann.

Vor diesem Hintergrund könnte die Abwägung für oder gegen PPP von der Beschreib- und Überprüfbarkeit von Bau- und Betriebsleistungen abhängen. Wenn der Betrieb gut und der Bau schlecht beschreibbar ist, spricht dies für eine PPP. Ist dagegen der Bau gut und der Betrieb schlecht beschreibbar, spricht dies für eine konventionelle Projektrealisierung.²²

3.3 Gesamtbetrachtung der Vor- und Nachteile von PPP

Bei einer Gesamtbetrachtung der in diesem Abschnitt behandelten Aspekte kommt man zu dem Ergebnis, dass PPP gegenüber der konventionellen Beschaffung einen wesentlichen potentiellen Vorteil besitzt. Durch den Anreiz zur phasenübergreifenden Projektoptimierung können PPP ein Potential zur Verringerung der Projektproduktionskosten haben. Notwendige Voraussetzung dafür ist, dass sich Entscheidungen in frühen Projektphasen signifikant auf die Kosten, Ergebnisse etc. in späteren Projektphasen auswirken.

Allerdings können die Maßnahmen des privaten Investors in frühen Projektphasen nicht nur zu echten Kostensenkungen, sondern auch zu Kostenverlagerungen in spätere Phasen führen. Dies senkt zwar die einzelwirtschaftlichen Kosten, steigert aber die Kosten an anderer Stelle, womit volkswirtschaftlich nichts gewonnen ist. Zudem ist unklar, wie die Kosteneinsparungen des Privaten letztlich zwischen ihm und der öffentlichen Hand aufgeteilt werden. Bei sehr unvollständigen Verträgen und hoher Kapitalspezifität besteht die Gefahr, dass der Private über Nachverhandlungen einen so großen Teil der Einsparungen abschöpfen kann, dass der öffentlichen Hand weniger als der versprochene Vorteil oder sogar ein Nachteil verbleibt.

²² Dies ist das Ergebnis eines Modells von Hart (2003).

Tab. 1: Grundlegende Kostenvor- und -nachteile von PPP gegenüber konventionellen Projekten aufgrund der theoretischen Analyse

„Kostenart“	Vorteil (+) bzw. Nachteil (-) von PPP
Finanzierungskosten	-
Risikokosten	-
Transaktionskosten	-
Produktionskosten	+

Selbst wenn die vertraglichen Probleme nicht so ins Gewicht fallen, dass die öffentliche Hand von den Produktionskostenvorteilen des Privaten profitiert, stehen diesem Vorteil höhere Finanzierungs-, Risiko- und Transaktionskosten gegenüber (vgl. Tab. 1). Damit eine PPP also insgesamt vorteilhaft für die öffentliche Hand ist, müssen die an die öffentliche Hand weitergereichten Produktionskostenvorteile größer sein als die Summe der genannten Kostennachteile.

4 Prinzipielle Vor- und Nachteile von PPP im Hochbaubereich

Nach der hier vertretenden Auffassung bedeutet eine PPP im Hochbaubereich, dass ein Privater nicht nur baut, sondern darüber hinaus weitere Aufgaben bzw. Projektphasen (s. Abschnitt 3.2.2) übernimmt. Deshalb gelten die vorangehenden Ausführungen grundsätzlich auch für den Hochbaubereich.

Spezielle Aussagen für den Hochbaubereich könnten sich aus den Besonderheiten des Hochbaus bzw. den Unterschieden zu anderen Sektoren ergeben. Ein grundsätzlicher Unterschied des Hochbaus zu vielen anderen Sektoren, in denen PPP durchgeführt werden, könnte darin liegen, dass der Hochbau besonders „plastisch“ und „individuell“ ist. Mit „plastisch“ sind die (aufgrund unvollständiger Verträge) vielfältigen Möglichkeiten der Bauausführung gemeint. Dies erschwert die konkrete Steuerung von Bauprojekten. Im Gegensatz dazu sind andere materielle Anlagevermögensgegenstände wie beispielsweise Hardware oder Fahrzeuge bei der Herstellung weniger plastisch, weil dort im Rahmen von Serienfertigungen und standardisierten Produktionsprozessen Qualitätsstandards leichter zu sichern und durchzusetzen sind. Individualität impliziert Einzelfertigungen (dies trifft auch in besonderem Maße auf die Elphi zu). Einzelfertigungen erschweren standardisierte Produktionsprozesse und erfordern häufig Planungsänderungen. Zudem erlauben sie nicht die Nutzung von Kostenvorteilen der Serie.

PPPs im Hochbau können unter bestimmten Umständen die Probleme der Bauspezifikation mildern, indem dem Bauunternehmen auch der Betrieb überantwortet wird. Durch die Verantwortung für den Betrieb reduzieren sich die Probleme schlechter Baubeschreibung und Bauausführung, da das Unternehmen selbst die daraus resultierenden Kosten zu tragen hat. Dann ist entscheidend, welche Folgekosten Bauausführungsentscheidungen haben. Dies hängt vermutlich von der Art der Immobilie ab. Eventuell haben Bauausführungsentscheidungen

bei Standardimmobilien wie Bürogebäuden geringere Konsequenzen als bei Spezialgebäuden wie Krankenhäusern, Hochschulen, Justizvollzugsanstalten und Konzerthäusern. Auch die Plastizität dürfte bei Spezialgebäuden größer sein.

Probleme der Beschreibbarkeit im Hochbau könnten eventuell gemildert werden, wenn die in der Betriebsphase zu erbringenden Leistungen relativ gut beschreibbar sind. Dies würde für eine PPP sprechen. Eine klare Beschreibung der in der Betriebsphase zu erbringenden Leistungen, steuert quasi wegen der Rückwirkungen auf Entscheidungen in und vor der Bauphase die dort getroffenen Entscheidungen.

Um dem Investor Effizienzanreize zu geben bzw. die im Sprachgebrauch der Berater „Innovationskraft des Marktes“ auszuschöpfen, bedarf es jedoch entsprechender Entscheidungsautonomie des Investors. Bei Gebäuden, auf deren Architektur und weitere Details die öffentliche Hand Einfluss nehmen möchte, kann das Innovationspotential eines Privatinvestors mangels Entscheidungsfreiheit nicht ausgeschöpft werden. In dem Maße wie die öffentliche Hand als Auftraggeber Details steuern möchte, zerstört sie diesen Anreiz. Damit kann der einzige Vorteil einer PPP in Form von Längsschnittverbundvorteilen in solchen Fällen nicht zum tragen kommen.

Als Vorteil von PPP im Hochbaubereich werden auch verkürzte Bauzeiten genannt.²³ Da die Komplexität von PPP im Vergleich zu konventionell realisierten (Bau-)Vorhaben größer ist, dauern dafür aber im Regelfall die Planungen und Ausschreibungen länger. Dadurch dürften kürzere Bauzeiten wenigstens partiell konterkariert werden. Entscheidend zur Beurteilung ist nicht die reine Bauzeit, sondern die Zeit zwischen dem Beschluss zur Projektdurchführung und der Inbetriebnahme/dem Nutzungsbeginn.

Als weiterer Vorteil wird aufgeführt, dass die öffentliche Hand erst nach Fertigstellung zu zahlen hätte.²⁴ In diesem Zusammenhang sollte jedoch nicht verkannt werden, dass die öffentliche Hand letztlich die dadurch notwendige Zwischenfinanzierung des Privaten später über die PPP-Zahlungen zu tragen hat. Ob diese private „Vorfinanzierungskonstruktion“ günstig ist, lässt sich ohne weiteres nicht beurteilen. Zum Finanzierungskostenvergleich wird zumeist die Kapitalwertmethode verwendet. Deren Ergebnisse hängen im Wesentlichen von der zeitlichen Struktur der Zahlungen und der Höhe des Abzinsungssatzes (Diskontsatzes) ab und sind in nicht unerheblichem Maße gestaltbar (s. auch Abschnitt 7.2).

²³ Vgl. Beratergruppe PPP im öffentlichen Hochbau (2003).

²⁴ Vgl. ebenda.

5 Elemente von PPP-Modellen im Hochbau, die sich generell für die öffentliche Hand als besonders risikoträchtig erwiesen haben

Welche Elemente sich im Hochbau als besonders risikoträchtig erwiesen haben, kann nur empirisch, d. h. auf der Basis von ausreichend belastbaren Daten beantwortet werden. Mir liegen derartige Daten nicht vor, deshalb kann ich darauf keine Antwort geben.

An dieser Stelle können lediglich Sachverhalte erwähnt werden, die als generell risikoträchtig einzuschätzen sind. Dazu zählen auf jeden Fall unvollständige Planungen und auf dieser Basis verfrühte Ausschreibungen sowie die Übernahme von Planungs- und Koordinationsverantwortung – wie dies im Sachstandsbericht zur Elphi²⁵ ausführlich beschrieben wurde. Diese Sachverhalte bergen allerdings nicht nur speziell bei PPP, sondern bei allen Bauvorhaben erhebliche Gefahren.

Ein besonderes Problem stellen „Prestigeprojekte“ wie die Elphi dar, weil derartige Projekte architektonische und ästhetische (bei der Elphi auch akustische) Alleinstellungsmerkmale aufweisen sollen, die im Vorhinein gar nicht exakt beschreibbar sind und sich zum Teil erst in der Bauphase entwickeln (lassen).

²⁵ Sachstandsbericht, S. 64 ff.

Teil II: PPP beim Elbphilharmonie-Projekt

6 Ökonomische Analyse des Elphi-Projektes

Die folgende ökonomische Analyse des Elphi-Projektes basiert auf den Ausführungen in Teil I (Kapitel 1 bis 5) der Stellungnahme. Die Analyse zielt auf die ökonomische Sinnhaftigkeit der Elphi-Konstruktion, insbesondere der Verwendung einer PPP beim Elphi-Projekt.

Zunächst ist festzustellen, dass das Elbphilharmonie (Elphi)-Projekt die in Kapitel 2 angesetzten Kriterien für eine (vertragliche) PPP erfüllt bzw. der obigen Definition einer PPP entspricht. Die private Projektgesellschaft ADAMANTA übernimmt Bau-, Planungs-, Funktionsgewährleistungs-, Gebäudemanagement- und Finanzierungsleistungen und ist damit phasenübergreifend tätig.²⁶

Im ersten Schritt (Abschnitt 6.1) erfolgt eine Analyse im Querschnitt (horizontal). Im zweiten Schritt erfolgt eine Längsschnittbetrachtung des Projektes (Abschnitt 6.2). Abschließend (Abschnitt 6.3) wird eine ökonomische Gesamtbewertung des Elphi-Projektes vorgenommen.

6.1 Das Elphi-Projekt im Querschnitt

Da bei dem Elphi-Projekt verschiedene Bereiche (Konzertbereich, Restaurantbereich, Hotelbereich, Wohnungsbereich etc.) miteinander verbunden sind, ist in diesem speziellen Kontext auch eine Querschnittsbetrachtung angezeigt, um den ökonomischen Sinn dieses Querverbundes und die an verschiedenen Stellen in den dem Verfasser zugänglichen Quellen erwähnte Quersubventionierung zu erschließen. Zunächst wird die Elphi unter dem Gesichtspunkt von Verbundvorteilen betrachtet. Anschließend wird der Begriff der Quersubventionierung operationalisiert und die Möglichkeiten zur Quersubventionierung bei diesem Projekt betrachtet.

6.1.1 Horizontale Verbundvorteile bei der Elphi

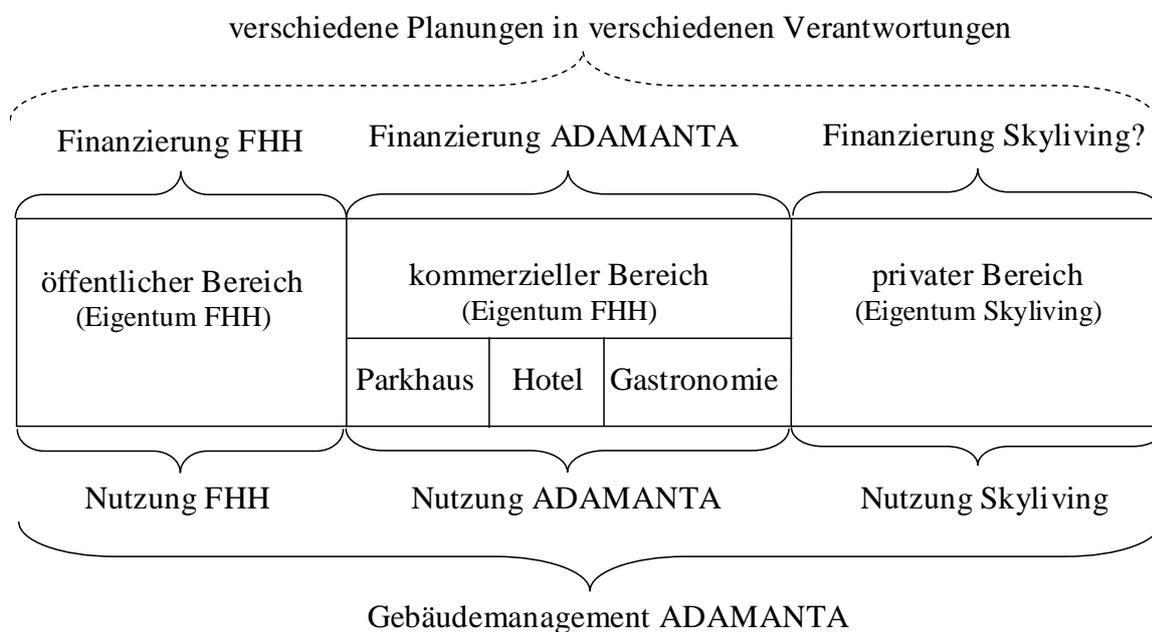
Die Unterteilung des Bauprojektes Elphi in verschiedene Bereiche – im Folgenden werden entsprechend der Verantwortlichkeit der wesentlichen Akteure die drei Bereiche „öffentlich“, „kommerziell“ und „privat“ getrennt²⁷ – legt aus ökonomischer Sicht zunächst die Frage nach Verbundvorteilen („Synergieeffekten“) zwischen diesen drei Bereichen nahe. Hierbei handelt es sich um Verbundvorteile im Querschnitt (horizontale Verbundvorteile).

²⁶ Vgl. auch EY (2006), S. 8. In der Projektdatenbank der ÖPP-Plattform der Deutschen Bauindustrie wird diese PPP als Bauen-Finanzieren-Betreiben-(BFB)Modell beschrieben (http://www.oepplattform.de/projektdatenbank/offentlicher-hochbau/hochbau-projekte-nach-bundesland/hamburg/_artikel/elbphilharmonie-hamburg/, abgerufen am 10.02.13).

²⁷ Zum Teil wird der Wohnbereich dem kommerziellen Bereich zugeordnet (z. B. im Sachstandsbericht, S. 19). Für die hier vorzunehmende Analyse ist Trennung in die drei Bereiche zielführender.

Allgemein und etwas vereinfachend formuliert liegen kostenseitige Querschnittsverbundvorteile („Kostensynergien“) dann vor, wenn die Kosten der gemeinsamen Produktion zweier oder mehrerer Güter/Leistungen im Vergleich zu einer separaten Produktion geringer sind. Übertragen auf die Elphi bedeutet dies, dass Kostensynergien zwischen den verschiedenen Bereichen (öffentlich, kommerziell, privat) dann zu konstatieren wären, wenn diese Bereiche „unter einem Dach“, d. h. gemeinsam und koordiniert, geringere Kosten verursachen würden als bei einer Trennung/Nichtkoordination der Bereiche – oder noch genauer bezogen auf die einzelnen Projektphasen, die gemeinsame Planung, der gemeinsame Bau, der gemeinsame Betrieb, die gemeinsame Finanzierung etc. von öffentlichem, kommerziellem und privatem Bereich kostengünstiger wäre als eine jeweils separate Organisation/Durchführung von Planung, Bau, Betrieb usw.

Abb. 4: Horizontale Beziehungen bei der Elphi²⁸



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 4 veranschaulicht die Querschnittsbeziehungen zwischen den Bereichen. Die Planung für den öffentlichen Bereich liegt bei der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH)²⁹, im kommerziellen Bereich liegt eine Mischplanung von FHH und ADAMANTA/HOCHTIEF vor, während im privaten Bereich ADAMANTA (in Zusammenarbeit mit HOCHTIEF/Skyliving)

²⁸ Diese Darstellung ist im Vergleich zur Unterscheidung im Sachstandsbericht (S. 26) vereinfacht. Dort wird zwischen den Bereichen P (Parkhaus), W (Wohnen), H (Hotelbereich), S (Subkultur), Konzertbereich (K), B (besonderer Ort) und A (allgemeine Flächen) unterschieden.

²⁹ Die FHH agiert hier größtenteils über Tochterfirmen – die Projektrealisierungsgesellschaft (ReGe) Hamburg, die Elphi Bau KG und die HamburgMusik gGmbH. Zur Vereinfachung werden alle Akteure in der Einfluss-sphäre der Freien und Hansestadt Hamburgs (FHH) unter der Abkürzung FHH zusammengefasst. Es sei darauf hingewiesen, dass die Analyse des Beteiligungsmanagements von einem anderen Sachverständigenkreis untersucht wird.

plant.³⁰ Nach den im Sachstandsbericht (S. 64 ff.) beschriebenen Sachverhalten kommt es bei der Planung – trotz eines beauftragten Generalplaners – zu erheblichen Friktionen. Mit anderen Worten: Im Bereich der Planung werden de facto keine Verbundvorteile generiert. Es kommt im Gegenteil zu erheblichen Reibungsverlusten. Verbundvorteile beim Bau liegen vor, wenn es günstiger ist, die drei Bereiche gemeinsam zu bauen als den Bau separat vorzunehmen. Wahrscheinlich sind diese Voraussetzungen beim Elphi-Projekt gegeben. Gemeinsames Gebäudemanagement lässt ebenfalls Verbundvorteile erwarten. Gleiches dürfte für eine gemeinsame Nutzung des Gebäudes bzw. von Gebäudeteilen gelten. In diesem Kontext dürfte insbesondere die gemeinsame Nutzung eines Parkhauses Wirtschaftlichkeitsvorteile versprechen. Unter Umständen würde eine gemeinsame Finanzierung Verbundvorteile bezüglich der Finanzierungskosten eröffnen, insbesondere bei Übernahme durch die öffentlich Hand, allerdings mit den in Abschnitt 3.1.2 genannten Nachteilen.

Neben den dargelegten Verbundvorteilen auf der Kostenseite bestehen höchstwahrscheinlich durch die unmittelbare Nähe von zwei Bereichen bzw. deren Unterbringung in einem Gebäude positive externe Effekte („Spillovers“), die mit Verbundvorteilen auf der Erlösseite („Erlössynergien“) gleichzusetzen sind. Die Philharmonie und der kommerzielle Bereich dürften voneinander profitieren, weil sie durch die räumliche Nähe zueinander für potentielle Besucher/Gäste in der Nutzungsphase des Projektes attraktiver werden und gemeinsam mehr Besucher/Gäste anziehen als im Falle einer räumlichen Trennung. Zwischen dem privaten Wohnbereich und den übrigen Bereichen sind dagegen zumindest auf den ersten Blick keine positiven externen Effekte zu erkennen. Es könnten sogar negative Effekte – z. B. in Form von Lärmbelästigungen – auftreten.

Vermutlich liefern die gemeinsame Parkhausnutzung, das übergreifende Gebäudemanagement und die positiven externen Effekte zwischen dem öffentlichen und dem kommerziellen Bereich die wichtigsten Verbundvorteile bei dieser speziellen Konstruktion, so dass der Querverbund zwischen öffentlichem und kommerziellem Bereich für sich genommen eine ökonomisch durchaus vernünftige Konstruktion darstellt. Die Einbeziehung des privaten Bereichs verspricht dagegen insgesamt keine signifikanten Verbundvorteile. Das Kernproblem bei der Elphi bilden die durch die gewählte Planungsstruktur verursachten Abstimmungsprobleme, die die in anderen Phasen bestehenden Verbundvorteile mehr als aufheben dürften.

Entscheidend für die Nutzung von Querschnittsverbundvorteilen ist die Koordination der Aktivitäten zwischen den einzelnen Bereichen. Dies erfordert nicht in jedem Fall, dass alle Bereiche in der Hand eines Unternehmens liegen. Querschnittsverbundvorteile lassen sich prinzipiell auch durch eine Koordination von selbstständigen Unternehmen erreichen, wenn auch vermutlich mit tendenziell höheren Transaktionskosten als eine Koordination innerhalb eines

³⁰ Im Sachstandsbericht (S. 65) heißt es hierzu: „Das Investorenkonsortium um HOCHTIEF konnte den kommerziellen Mantel selbstständig beplanen.“ Da unter dem Begriff „kommerzieller Mantel“ im Sachstandsbericht offenbar der hier so bezeichnete kommerzielle und der private Bereich zusammengefasst werden, hätte HOCHTIEF auch Einfluss auf die Planung des kommerziellen Bereichs.

Unternehmens. Die Erschließung von Querschnittverbundvorteilen liefert jedoch keinen Grund für eine (vertragliche) PPP-Konstruktion.

6.1.2 Quersubventionierung

Im Rahmen von verbundenen Unternehmen bzw. Mehrproduktunternehmen stellt sich oft die Frage nach der internen Subventionierung („Quersubventionierung“). Auch bei der Elphi wird dieser Aspekt thematisiert. Ursprünglich war offensichtlich eine Subventionierung des öffentlichen Bereichs durch den kommerziellen Bereich ein konkretes Ziel dieser Konstruktion.³¹

6.1.2.1 Zum Konzept der Quersubventionierung

Eine Diskussion über und eine Analyse von Quersubventionierung erfordert zuallererst eine Definition. Ein grundlegendes und nicht „objektiv richtig“ lösbares Problem in diesem Kontext stellen Gemeinkosten (Kosten, die einem Bereich nicht unmittelbar zurechenbar sind) dar. Im Gegensatz zu den sog. Einzelkosten sind Gemeinkosten nicht willkürfrei auf die einzelnen Bereiche oder Produkte eines Unternehmens (hier auf die verschiedenen Bereiche der Elphi) zurechenbar.

In der Betriebswirtschaftslehre wurde die Teilkostenrechnung entwickelt, um das Problem der willkürlichen, nicht verursachungsgerechten Kostenzurechnung zu umgehen. Danach werden einem Produkt/einem Bereich nur die Kosten zugerechnet, die (auf einer bestimmten Unternehmensebene) eindeutig zurechenbar sind. Danach könnte man ein Produkt/einen Bereich, welches/welcher seine Einzelkosten nicht deckt, als „subventioniert“ bezeichnen. Umgekehrt wäre jeder Bereich, der mindestens seine Teilkosten deckt, als „nicht subventioniert“ zu verstehen. Die Teilkostenrechnung nützt jedoch nicht in den Fällen, in denen eine produkt- oder bereichsbezogene Vollkostenrechnung notwendig ist – wie bei der Ermittlung der Gesamtkosten der einzelnen Elphi-Bereiche. Jeder Bereich, dem mindestens die Kosten zugerechnet werden, die er eindeutig verursacht, wäre nicht subventioniert. Demnach wären alle Schlüssellösungen von Gemeinkosten bzw. gemeinsam genutzten Bereichen wie den allgemeinen Flächen der Elphi, die diese Bedingung erfüllen, subventionsfrei. Es gibt also mehrere Lösungen und damit keine eindeutige subventionsfreie Lösung für die Gemeinkostenverteilung. Damit eröffnen sich Kostenverteilungsspielräume.

Nach dem aus der (volkswirtschaftlichen) Industrieökonomik stammenden Konzept der Quersubventionierung findet keine Quersubventionierung statt, wenn – unter der Nebenbedingung der Gesamtkostendeckung – ein Bereich mindestens seine Zusatzkosten deckt („Zusatzkostentest“) und nicht mehr als seine sog. „Stand-Alone-Kosten“ erlöst („Stand-Alone-Kosten-Test“). Die Stand-Alone-Kosten sind die Kosten, die entstehen, wenn ein Bereich für sich allein (unverbunden) betrieben wird. Die Zusatzkosten sind die Kosten, welche ein Be-

³¹ Vgl. Sachstandsbericht, S. 29 und Akte 140075.

reich verursacht, wenn er einem oder mehreren anderen Bereich(en) angegliedert wird (verbundene Produktion). Mit Hilfe von Zusatz- und Stand-Alone-Kosten lässt sich eine Bandbreite subventionsfreier Erlöse definieren. Ein (Elphi-)Bereich ist dann subventionsfrei, wenn folgende Bedingung erfüllt ist:

$$\text{Zusatzkosten} \leq \text{Erlöse} \leq \text{Stand-Alone-Kosten.}$$

Umgekehrt findet eine Subventionierung statt, wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist, d. h. wenn ein Bereich mehr als seine Stand-Alone-Kosten oder weniger als seine Zusatzkosten erlöst. Dieses Konzept ist theoretisch einwandfrei, jedoch in der Praxis nicht für den Einzelfall tauglich, weil sich Zusatzkosten und Stand-Alone-Kosten im Einzelfall nur hypothetisch ansetzen lassen. Zudem existieren auch hier viele Lösungen.

6.1.2.2 Quersubventionierung bei der Elphi

Aus den vorangehenden Überlegungen werden schnell die Möglichkeiten für ADAMANTA und HOCHTIEF zur Vornahme von Quersubventionen zuungunsten der FHH deutlich. Des Weiteren wird noch gezeigt, dass die FHH bei der gewählten Konstruktion nach Vertragsabschluss im Grunde keine Möglichkeiten mehr zur Quersubventionierung hat. Aber auch ihre Möglichkeiten zur Quersubventionierung vor Vertragsabschluss waren sehr begrenzt.

a) Quersubventionierung von ADAMANTA und HOCHTIEF

Bezieht man das industrieökonomische Konzept auf die Elphi, müsste man für die Bauphase wissen, was die Bereiche „alleinstehend“ kosten würden und was es z. B. zusätzlich kostet, einem alleinstehenden Konzertbereich einen weiteren Bereich „anzubauen“. Erlöse sind bei der Elphi in diesem Kontext als Zahlungen an das Baukonsortium zu verstehen. Jede Aufteilung der Baukosten respektive Zahlungen für die einzelnen Bereiche an das Baukonsortium, die den Zusatzkosten- und den Stand-Alone-Kosten-Test besteht, ist subventionsfrei. Abgesehen von dem Problem, dass diese Kosten lediglich hypothetisch ermittelt werden können, gibt es keine eindeutige subventionsfreie Kostenaufteilung, sondern viele Kostenaufteilungen, die subventionsfrei sind.

Alles in allem besteht unabhängig davon, welchem Konzept man zuneigt, erheblicher Spielraum zur Verteilung von Gemeinkosten. Dies gilt sowohl für die Bau- als auch für die spätere Betriebsphase. Deshalb ist es für die FHH zumindest auf der Basis der derzeit gebräuchlichen ökonomischen Konzepte unmöglich, ADAMANTA oder HOCHTIEF nichtzulässige Quersubventionierungen nachzuweisen, sofern sich die Kostenaufteilungen im Rahmen der durch die Konzepte abgesteckten Bandbreiten bewegen.

Damit ist es schwierig, dem Interesse von ADAMANTA und vor allem von HOCHTIEF zu begegnen, möglichst hohe (Bau- und später Betriebs-)Kosten in den öffentlichen Bereich oder wenigstens aus dem privaten Bereich heraus zu verlagern. HOCHTIEF hat ein Interesse an

einer Kostenverlagerung, weil das Unternehmen Mitgesellschafter von Skyliving ist. Da Hochtief zugleich Generalbauunternehmer ist, hat HOCHTIEF neben dem Kostenverlagerungsinteresse zugleich auch die Möglichkeiten zur Kostenverlagerung in der Bauphase.

Falls der private Bereich – also Skyliving mit HOCHTIEF – darüber hinaus bewusst nicht an Kostensteigerungen aus Bauverzügen und Planungsänderungen des Gebäudes außerhalb des Wohnungsbereichs beteiligt würde,³² wäre HOCHTIEF als Investor bei Skyliving zudem gegen Kostensteigerungen in allen übrigen Bereichen versichert. Wäre HOCHTIEF nicht gegen die Kostensteigerungen im Privatbereich isoliert, würde dies dem Interesse von HOCHTIEF als Generalunternehmen an erlösgenerierenden Kostensteigerungen außerhalb des privaten Bereichs entgegenwirken. Indem man HOCHTIEF jedoch in seiner Eigenschaft als Investor gegen Kostensteigerungen schützt, wird der Anreiz für Hochtief zur Kostendisziplin außerhalb des privaten Bereichs unterminiert. Insgesamt besteht hier also eine für die FHH äußerst ungünstige Anreizstruktur, die Kostenverlagerungen zuungunsten der FHH erwarten lassen.

b) Möglichkeiten der FHH zum Kostenausgleich bzw. zur Quersubventionierung

Durch die Aufteilung der Elphi-Bereiche auf rechtlich und wirtschaftlich autonome Wirtschaftssubjekte hat sich die FHH der Möglichkeit beraubt, nach dem Vertragsabschluss mit ADAMANTA und Skyliving gezielte Kostenausgleiche bzw. Quersubventionierungen vorzunehmen, z. B. indem Überschüsse aus dem laufenden Geschäft des kommerziellen Bereichs zum Ausgleich von Kostenunterdeckungen im öffentlichen Bereich verwendet werden. Dies würde rechtlich nicht durchsetzbare Eingriffe in die Handlungsfreiheit der Unternehmen erfordern. So sind sowohl die Pachteinnahmen als auch deren Verwendung vertraglich langfristig fixiert. Gleiches gilt für die Zahlungen der FHH für Funktionsgewährung und Gebäudemanagement.

Möglichkeiten, gezielt Erlöse aus dem kommerziellen und privaten Bereich in den öffentlichen Bereich zu leiten, bestanden (theoretisch) lediglich vor Vertragsabschluss. Eine Variante wäre die Voraus-Abschöpfung von Erlösen privater Investoren und Betreiber zugunsten der FHH. Dazu hätte man Verkaufspreise bzw. Pachten erzielen müssen, die quasi im Vorhinein die von den Privaten in ihren Bereichen erwartete Erlöse in dem Maße abgeschöpft hätten, so dass deren Erlöse geringer als ihre Kosten (inkl. kalkulatorischer Kosten) wären. Es ist äußerst zweifelhaft, dass so etwas überhaupt gelingen kann. Dazu hätte ein Bieter (abstrahiert von strategischem Bieten mit der Absicht, die erwünschte Rendite über Nachträge zu erwirtschaften) einen Vertrag akzeptieren müssen, der einen negativen Kapitalwert aufweist. Ein Kapitalwert von Null ist als gerade (opportunitäts-)kostendeckend zu interpretieren. Mit anderen Worten, die FHH hätte höhere, als den subjektiven Marktwerten und damit den Opportunitätskosten der Bieter entsprechende Erlöse aus Grundstücksveräußerung und Verpachtung erzielen müssen. Dies ist grundsätzlich nicht zu erwarten. Sollte HOCHTIEF über Skyliving

³² Vgl. Themenpapier, S. 3.

tatsächlich einen negativen Barwert akzeptiert haben, um ins Geschäft zu kommen, spräche dies für die Absicht, diesen Verlust durch spätere Nachforderungen auszugleichen.

Die Vorstellung – die offenkundig sehr verlockend erschien – bei der Elphi war, dass durch das Forfaitierungsmodell „eine erhebliche zusätzliche Quersubventionierung angeboten“ würde.³³ Tatsächlich können durch ein derartiges Modell lediglich die Finanzierungskosten des Privaten (bei gleichzeitiger Risikosteigerung für die öffentliche Hand, die offenkundig von einigen Akteuren unterschätzt wurde³⁴) gesenkt und damit sein Angebotspreis und damit spiegelbildlich die Zahlungen der öffentlichen Hand reduziert werden. Solange das Angebot des Privaten seine Kosten deckt, kann jedoch nicht von einer Subventionierung im ökonomischen Sinne gesprochen werden. Der in den Unterlagen zur Elphi verwendete Subventionierungsbegriff ist daher als umgangssprachlich zu verstehen.

Die zweite Variante ist Quersubventionierung durch eine entsprechende Verwendung von finanziellen Ressourcen, die sich im Dispositionsbereich der FHH befinden. Der Wert eines Geschäfts ist für einen effizienten Investor/Betreiber höher als für einen ineffizienten Investor/Betreiber. Bei effizientem Wettbewerb würde der effizienteste Investor/Betreiber den geringsten Preis fordern. Sofern dieser Investor bei der Bewirtschaftung/Nutzung der Immobilien effizienter ist als die FHH und entsprechend seines Barwertes bietet, wäre der Erlös der FHH aus dem Verkauf entsprechender Rechte höher als bei Eigenbewirtschaftung und ein Verkauf aus Sicht der FHH sinnvoll. Die Differenz zwischen Veräußerungserlös bzw. Barwert der Pachteinnahmen und den Erlösen bei Eigenbewirtschaftung/-nutzung (welcher den Opportunitätskosten der Aufgabe der Eigenbewirtschaftung entspricht) abzüglich Transaktionskosten kann dann als Masse für subventionsfreie bereichsübergreifende Ausgleichszahlungen angesehen werden. Um diesen Betrag beziffern zu können, wäre die (gleichfalls hypothetische) „Effizienzdifferenz“ zwischen beiden Varianten zu ermitteln.³⁵

Jeder Ausgleichsbetrag darüber hinaus wäre nicht subventionsfrei. Das heißt jede Verwendung von Mitteln aus Verkaufserlösen bis zur Höhe der Opportunitätskosten wäre eine interne Subventionierung. Diese Möglichkeit bestand natürlich. Allerdings müssen die Verkaufserlöse zwecks Quersubventionierung anderer Bereiche mindestens so hoch sein, wie die eigenen Opportunitätskosten der FHH in Form des Nettobarwertes bei Eigenbewirtschaftung. Anson-

³³ Vgl. Akte 140075.

³⁴ In der Akte 140075-77 wurden zwar verschiedene Risiken, aber nicht das spezifische Risiko aus der Einredfreiheit erwähnt. Bei EY (2006) wurde dieses Risiko ebenso vernachlässigt: „Die Veräußerung des kommerziellen Mantels im Jahre 2030 zum prognostizierten Veräußerungserlös stellt das einzige wesentliche Risiko dar, bei welchem das Sicherheitskonzept des Bieters nicht greift“ (EY 2006, S. 29). In Akte 158065 wird dagegen das wirtschaftliche Risiko des Forfaitierungsmodells richtig gesehen. In Akte 158060 wird darauf (ebenfalls) hingewiesen. Die Rechnungshöfe (2011, S. 7) konstatieren, dass die mit dem Forfaitierungsmodell mit dem Einredeverzicht einhergehende Risikoverschiebung „vor allem im Wirtschaftlichkeitsvergleich bislang nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden“ hat.

³⁵ Bezeichnen wir (jeweils in Barwerten) den Erlös im Falle einer Nutzungsüberlassung an einen Privaten als E_p und den Erlös im Falle einer Eigenbewirtschaftung als E_0 . Die Differenz $D = E_p - E_0 > 0$ stünde als subventionsfreie Finanzmasse zur Verfügung. Wird mehr als D „umverteilt“, kann nicht mehr von „subventionsfrei“ gesprochen werden.

ten wäre der Verkauf unwirtschaftlich und es fände eventuell sogar eine Subventionierung privater Investoren/Betreiber statt.

Bei der Elphi war es offenkundig schwierig, Pächterlöse im kommerziellen Bereich zu erzielen, die die Finanzierungskosten aus dem Forfaitierungsmodell für die ersten 20 Jahre decken.³⁶ Mit anderen Worten: Es bestand die Gefahr, dass nicht der kommerzielle Bereich den öffentlichen Bereich subventioniert, sondern umgekehrt der kommerzielle Bereich subventioniert werden muss. Da die – im Zeitablauf planmäßig steigenden Pächterlöse – in den ersten Jahren nicht zur Deckung der im Rahmen des Forfaitierungsmodells an die Banken zu zahlenden Entgelte ausreichen, musste ein sog. Keilkredit aufgenommen werden, der die in den ersten Jahren nicht ausreichende Pacht auffängt und später durch erwartete Pachtüberschüsse zurückgeführt werden soll. Damit hat die FHH tatsächlich – ökonomisch gesehen – zwei Kredite aufgenommen: Den einen über das Forfaitierungsmodell und den zweiten in Form des Keilkredits. Damit entstehen neben den Finanzierungskosten aus der Forfaitierung weitere Kosten durch den Keilkredit. Mit anderen Worten: Selbst ohne (m. E. zu erwartende) Kostensteigerungen war die Finanzierung des kommerziellen Bereichs knapp berechnet. Hätte man im Vergleich zu jetziger Situation selbst moderate Kostensteigerungen kalkuliert, wäre das „subventionsfreie“ Finanzierungsmodell hinfällig gewesen.

6.2 Die Elphi im Längsschnitt

Im kommerziellen Bereich übernimmt ADAMANTA Aufgaben im Baubereich, der Bewirtschaftung und im Gebäudemanagement. Auch im Bereich der Bauausführungsplanung ist ADAMANTA tätig. Damit ist im kommerziellen Bereich eine PPP gegeben, die sich über drei volle Phasen und zum Teil über eine vierte Phase erstreckt. Allerdings liegt kein echtes Lebenszykluskonzept vor, weil die Bewirtschaftung nach 20 Jahren in andere Hände übergehen soll. Damit hat ADAMANTA keinen Anreiz, sich für Wirkungen zu interessieren, die sich nach Ablauf der Vertragslaufzeit in 20 Jahren zeigen.

Im öffentlichen Bereich liegen mit Bau und Gebäudemanagement zwei Phasen in den Händen von ADAMANTA, so dass auch hier von einer PPP im oben definierten Sinne zu sprechen ist. Analytisch bestehen also eine PPP im kommerziellen Bereich und eine PPP im öffentlichen Bereich nebeneinander, wobei sich erstere über eine größere Zahl von Phasen erstreckt als die zweite (vgl. Tab. 2).

Der stärkste Anreiz für ADAMANTA zur Nutzung von vertikalen Verbundvorteilen liegt zwischen den Phasen Bau und Gebäudemanagement, da beide Phasen in allen drei Bereichen in den Händen von ADAMANTA liegen. Bezüglich der Bewirtschaftung/Nutzung wird sich

³⁶ Die planmäßigen Pachteinahmen reichen nur bei optimistischer Entwicklung aus, um relativ geringe Teile der ursprünglichen (Forfaitierungs-)Verbindlichkeit abzubauen. Der Rest soll nach 20 Jahren aus der Veräußerung des kommerziellen Bereichs abgelöst werden. Dies impliziert weitere Risiken für die FHH, die von EY (2006) als gering eingeschätzt wurden. Die Gefahr von – inzwischen enormen – Baukostensteigerungen wurde von EY wegen des angenommenen „Festpreises“ als „limitiert“ angesehen (EY 2006, S. 28).

ADAMANTA nur für vertikale Verbundvorteile interessieren, die sich auf den kommerziellen Bereich erstrecken.

Tab. 2: Längsschnitt- und Querschnittsverbindungen

Phase \ Bereich	Planung	Bau	Gebäude- management	Bewirtschaf- tung/Nutzung	Verwertung	Finanzierung
öffentlich	FHH	ADAMANTA	ADAMANTA	FHH	FHH	FHH
kommerziell	FHH/ADAMANTA	ADAMANTA	ADAMANTA	ADAMANTA	FHH	ADAMANTA
privat	FHH/ADAMANTA/ HOCHTIEF	ADAMANTA	ADAMANTA	Skyliving	Skyliving	Skyliving

Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings bestehen – wie in Abschnitt 6.1.2.2 dargelegt – konterkarierende Anreize über den horizontalen Verbund. HOCHTIEF hat wegen seiner Beteiligung an Skyliving Anreize zur Kostenverlagerung in den kommerziellen und in den öffentlichen Bereich. ADAMANTA hat Anreize, Kosten vom kommerziellen Bereich in den öffentlichen Bereich zu verschieben, sofern sie die späteren Betriebskosten von ADAMANTA und damit den Gewinn (= Differenz zwischen den von der ADAMANTA zu leistenden Pachtzahlungen und den Betriebskosten von ADAMANTA) steigern. Mit anderen Worten: Der hier gewählte Querverbund mindert die potentiellen Vorteile des Längsverbundes und lässt insbesondere für den öffentlichen Bereich eher Nach- als Vorteile erwarten.

Da die Elphi kein Standardbauvorhaben darstellt, wie auch an verschiedenen Stellen ausdrücklich hervorgehoben wurde, erfordert dieses Projekt – unabhängig von einer Teilung in verschiedene Nutzungsbereiche – sorgfältige Planungen. Aufgrund geringer oder nichtvorliegender Erfahrungen der Beteiligten (weil dieses Projekt hochspezifisch ist) resultieren – ebenfalls zunächst unabhängig von der Unterteilung in Bereiche und von einer Realisation als PPP – signifikante Planungs- bzw. Kosten(steigerungs-)Risiken.

Die Verteilung der Planungsverantwortung auf verschiedene unabhängige Akteure erhöht die Koordinationsanforderungen und damit auch die Planungs- bzw. Kostenrisiken deutlich. Dies ist vor allem auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Planungsphase für den weiteren Verlauf eines solchen Projektes und der Kostenentwicklung die mit Abstand wichtigste aller beschriebenen Phasen sein dürfte. Hätte man den potentiellen Vorteil einer (vertraglichen) PPP, der ja – wie in Abschnitt 3.2.2.1 dargelegt – in phasenübergreifenden Verbundvorteilen liegt, nutzen wollen, hätte man dem für die anderen Phasen zuständigen Unternehmen (in diesem Fall ADAMANTA) weitgehende Planungsbefugnisse zugestehen müssen. Dies war aber nicht mit dem – verständlichen – Anspruch der FHH, einen ausreichenden Einfluss auf dieses

„Leuchtturmprojekt“ nehmen zu können, vereinbar. Bei diesem Projekt spielen offenbar architektonische, ästhetische, akustische usw. Aspekte eine so große Rolle, dass man die Planung nicht (allein) in die Hände eines privaten Unternehmens geben kann und will. Damit verfügt ein Projekt von der Art der Elphi gar nicht über das Effizienzpotential einer (vertraglichen) PPP, welches – wie in Abschnitt 3.2.2.1 gezeigt – nur aus den phasenübergreifenden Optimierungsanstrengungen eines privaten Akteurs resultieren kann.

Die Einbeziehung Privater erfordert – wie in Abschnitt 3.1.2 ausgeführt – unter Anreizgesichtspunkten zwingend den Einsatz privaten Kapitals. Dies erhöht jedoch die Kapitalkosten im Vergleich zu einer öffentlichen Finanzierung. Das bei der Elphi zur Finanzierung gewählte Forfaitierungsmodell mit Einredeverzicht hat im Vergleich zu einer konventionellen Finanzierung durch die öffentliche Hand und auch gegenüber einer privaten Finanzierung ohne Forfaitierung zwei negative Effekte. Es senkt zwar die Finanzierungskosten auf ein ungefähr mit einer Finanzierung durch die öffentliche Hand vergleichbares Niveau, steigert dafür jedoch im Gegenzug erstens die Risiken der FHH. Ursprünglich wurde der Einredeverzicht, wie bei solchen Projekten nicht unüblich, erst nach Bauabnahme erklärt, was die Risiken der FHH tendenziell auf die Bewirtschaftungsphase beschränkt hätte. Die offenbar mit dem vierten Nachtrag einhergehende Erklärung eines sofortigen Einredeverzichts steigerte die Risiken für die FHH erheblich. Zweitens verschlechtert auch ein erst nach Bauabnahme erklärter Einredeverzicht die Anreizstruktur, da die öffentliche Hand bereits in der Bauphase Zahlungen völlig unabhängig von den Gegenleistungen zu erbringen hat.³⁷ Daher wäre von einem Forfaitierungsmodell, insbesondere mit sofortigem Einredeverzicht, unbedingt abzuraten gewesen. Die zu erwartenden Risiken haben sich inzwischen realisiert. Letztlich dürfte sich dieses Finanzierungsmodell damit als erheblich teurer als (wohl alle) andere Finanzierungsmodelle erweisen.

6.3 Gesamtbeurteilung des Elphi-Projektes aus ökonomischer Sicht

Insgesamt zeigt die ökonomische Analyse, dass (vertragliche) PPP-Konstruktionen für die Elphi bzw. Projekte vom Typus der Elphi grundsätzlich keine signifikanten (Verbund-)Vorteile bringen können. Da auf jeden Fall höhere Finanzierungskosten bzw. bei ähnlichen Finanzierungskosten – wie hier ausdrücklich gezeigt – höhere Risiken auf die Gebietskörperschaften zukommen und auch hohe Transaktionskosten entstehen, folgt des Weiteren, dass Projekte wie die Elphi grundsätzlich nicht als PPP durchgeführt werden sollten.

Abgesehen von der prinzipiellen Nichteignung der Elphi für eine (vertragliche) PPP werden zweitens durch die horizontalen Strukturen in Form verschiedener Verantwortlichkeiten für die verschiedenen Projektbereiche und Phasen eventuell vorhandene effizienzsteigernde Längsschnittanreize konterkariert. Die speziell bei der Elphi in Kombination mit der PPP gewählte Querschnittskonstruktion ist nicht effizienzförderlich. Inbesondere von der Doppel-

³⁷ Zum zweiten Punkt vgl. auch Braune (2006), S. 301.

rolle eines Unternehmens als Bauunternehmer und Investor (wie hier im Falle von HOCHTIEF) in einem bestimmten Bereich sollte Abstand genommen werden, weil damit für den Auftraggeber ungünstige Anreize induziert werden.

Drittens sind Forfaitierungsmodelle grundsätzlich zu vermeiden. Die dadurch erreichbare Verringerung der Finanzierungskosten wird teuer erkaufte: Sie erhöht das Risiko von Kostensteigerungen und Schlechtleistungen, erst Recht wenn der Einredeverzicht sofort erklärt wird.

Der wohl weitaus größte Teil der bereits eingetretenen und noch eintretenden Kostensteigerung wurde jedoch unabhängig vom PPP-Konstrukt verursacht. Die PPP-bedingten Kostensteigerungen resultieren im Wesentlichen durch bereits jetzt fällige Zahlungen an ADAMANTA ohne die Möglichkeit, diese – wie geplant – bereits jetzt durch Pachteinahmen finanzieren zu können. Im Vergleich zu den Baukostensteigerungen ist dieser Schaden jedoch als gering einzustufen. Auch die in Hinblick auf die Betriebsphase bestehenden Risiken dürften in Relation zu den bereits realisierten und noch zu erwartenden Baukostensteigerungen gering sein.

Die Baukostensteigerungen sind im Wesentlichen zum einen der (zu) frühen Ausschreibung mit ungenauen und unvollständigen Angaben geschuldet – der Ausstieg der STRABAG aus den Vergabeverhandlungen war ein deutliches Warnsignal – sowie der unglücklichen Struktur und Organisation im Planungsbereich. Wegen zum Teil unklarer und strittiger Verantwortlichkeiten wurden erhebliche Möglichkeiten zu Behinderungsanzeigen und Projektänderungsmeldungen als Grundlage für Nachforderungen eröffnet. Sehr ungünstig wirkt sich auch die Verantwortlichkeit der FHH/Elphi Bau KG für den größten Teil der Planung in Kombination mit der Delegation dieser Planungsleistungen an einen Generalplaner aus. Darüber hinaus hat man dem Generalplaner mangels Budgetvorgaben, Bonus-Malus-Regelungen etc. keine Anreize zur Kostendisziplin gegeben. Noch schlimmer: Die – bei der Elphi offenbar gewählte – Standardvergütungsregel der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) belohnt Planer sogar für Kostensteigerungen durch höhere Honorare, weil sich das Honorar nach den Baukosten bemisst. Daher muss aus ökonomischer Sicht von der Anwendung der HOAI-Standardvergütung abgeraten werden.³⁸ Insgesamt ist die verfehlte Planung und Organisation des Projektes als Ausgangspunkt der für die FHH und den Steuerzahler äußerst ungünstigen Entwicklung anzusehen.

Diese Entwicklung wäre meines Erachtens für Personen, die mit ökonomischen Anreizstrukturen vertraut sind, erkennbar gewesen. Der Hinweis im Sachstandsbericht (S. 91), wonach HOCHTIEF nicht bereit war, die Ausführungsplanung (zu den im Raum stehenden finanziellen Konditionen) zu übernehmen und allein dafür der Ansatz „eines sicherlich 7stelligen Betrages“ angenommen wurde, hätte – ebenso wie der Ausstieg der STRABAG – auch ökonomisch unerfahrene Personen warnen müssen.

³⁸ Bei Kosten außerhalb der sog. Tafelwerte sind die Honorare gem. § 7 Abs. 2 HOAI sogar frei vereinbar. Dies wäre wohl auf die Elphi zutreffend. § 7 Abs. 8 HOAI erlaubt Bonus-Malus-Regelungen aber auch innerhalb der Tafelwerte.

Abschließend ist wohl generell anzumerken, dass derartig komplexe Vertragskonstruktionen wie beim Elphi-Projekt vermieden werden sollten. Allein die hohe Komplexität bringt erhebliche Gefahren, weil die Vertragsgestaltungen und -beziehungen schwieriger, unvollständiger und kaum noch überschau- und steuerbar sind. Dies eröffnet opportunistischen Akteuren weite Handlungsspielräume zu Lasten der öffentlichen Hand und damit des Steuerzahlers.

7 Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

In diesem Abschnitt finden sich zunächst kurze, allgemeine Ausführungen zum Wirtschaftlichkeitsbegriff und zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Anschließend wird konkret das Elphi-Projekt unter Wirtschaftlichkeitsaspekten betrachtet.

7.1 Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen des Haushaltsrechts

Die Bundes- und Landeshaushaltsordnungen verpflichten zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus finden sich Vorschriften zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlichen Maßnahmen/Projekten. § 7 der Landeshaushaltsordnung (LHO) Hamburg besagt hierzu:

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. ...

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen.

...

(4) Vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung ist grundsätzlich deren Zielsetzung zu bestimmen. Während und nach ihrer Durchführung sind diese Maßnahmen auf Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (Erfolgskontrolle).

Der erste Satz von § 2 der LHO Hamburg stimmt wegen der normierenden Wirkungen von § 6 HGRG mit den Haushaltsordnungen des Bundes und der übrigen Bundesländer überein. § 2 Satz 2 und § 4 sind spezielle Regelung in Hamburg. Die Forderung nach angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betrifft ausnahmslos alle finanzwirksamen Maßnahmen – also auch das Elphi-Vorhaben. Allerdings werden diese Bestimmungen offenbar häufig bis regelmäßig nicht befolgt.³⁹ Eines der grundlegenden Probleme des deutschen Haushaltsrechts, welches die Wirksamkeit des Haushaltsrechts entscheidend unterminiert, ist die regelmäßige Folgenlosigkeit seiner Nichtbeachtung.

„Wirtschaftlichkeit“ ist ein in verschiedener Hinsicht relativer (aber nicht uneindeutiger) Begriff. Um die absolute Vorteilhaftigkeit eines Projektes beurteilen zu können – hier geht es

³⁹ Vgl. z. B. BRH (2007), S. 123 u. Zavelberg (1990), S. 25.

um die Frage, ob ein Projekt überhaupt realisiert werden sollte oder nicht – benötigt man „Eingangsgrößen“ (Kosten, Ausgaben, Aufwand u. ä.) und „Ausgangsgrößen“ (Nutzen, Einnahmen, Erträge etc.). „Wirtschaftlichkeit“ ist dann das Verhältnis oder die Differenz zwischen zwei dieser quantitativen Größen, z. B. Nutzen/Kosten oder Nutzen – Kosten. Für den Vergleich verschiedener Projekte oder verschiedener Alternativen eines Projektes oder mehrerer Projekte (Alternativenvergleich) reicht eine Größe aus, wenn man annimmt, dass die Projekte/Projektalternativen bezüglich der anderen Größe identisch sind. Wenn man zum Beispiel annimmt, dass verschiedene zur Kulturförderung in Erwägung gezogene Maßnahmen den gleichen Nutzen stiften, ist ein Kostenvergleich ausreichend: Bei annahmegemäß identischem Nutzen aller Projekte ist diejenige Maßnahme mit den geringsten Kosten die wirtschaftlichste.

Relativ ist der Wirtschaftlichkeitsbegriff auch bezüglich der Perspektive bzw. Zielsetzung. Die Wirtschaftlichkeit öffentlicher Projekte kann zum Beispiel aus einzelwirtschaftlicher oder gesamtwirtschaftlicher Perspektive betrachtet werden. Bei einer einzelwirtschaftlichen Betrachtung richtet sich der Fokus regelmäßig auf die durch ein Projekt entstehende Haushaltsbelastung. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind auch die jenseits öffentlicher Haushalte eintretenden Effekte – nämlich die Nutzen und Kosten bei privaten Haushalten und Unternehmen – zu berücksichtigen.

Die Elphi ist prinzipiell ein Projekt, welches aus gesamtwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher Perspektive angegangen werden kann. Die gesamtwirtschaftliche Analyse hätte zu klären, ob die Elphi überhaupt ein sinnvolles Projekt für die Bewohner Hamburgs und seiner Wirtschaft (sowie eventuell des Umlandes) darstellt und eventuelle Alternativen zur Elphi zu untersuchen. Nun wäre eine gesamtwirtschaftliche (Kosten-Nutzen-)Analyse für die Elphi schwierig und aufwendig, jedoch nicht aussichtslos. Wenigstens kann man – wie in § 7 Abs. 4 der LHO Hamburg gefordert – die grundlegenden Zielsetzungen diskutieren und benennen. Überlegungen zur Zielsetzung führen zumeist auch zu Überlegungen zu Alternativen und schärfen das Wirtschaftlichkeitsbewusstsein.

Bei der Elphi scheint ausschließlich die Haushaltsbelastung (und zwar ausgabenseitig) betrachtet worden sein. Es wurde ein eingeschränkter Wirtschaftlichkeitsvergleich für das Finanzierungsmodell vorgenommen.⁴⁰ Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bezogen auf das Gesamtprojekt ist dem Verfasser nicht bekannt. Nach Ansicht des Gutachters wären bei einem für die FHH so wichtigen und weitreichenden Projekt wie die Elphi bereits in frühen Planungsphasen ausführliche und ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angezeigt gewesen. Dabei wäre das Projekt über seine gesamte Laufzeit, insbesondere in der Planungs- und Bauphase – entsprechend § 7 Abs. 4 Satz 2 LHO Hamburg – zu begleiten (gewesen).

⁴⁰ Vgl. EY (2006).

7.2 Zur Gestaltbarkeit bzw. Manipulationsanfälligkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Praxis

Im Rahmen einer einzelwirtschaftlichen Analyse – auf die wir uns hier aus Zeit- und Platzgründen beschränken – wäre die Haushaltsbelastung verschiedener Projektalternativen zu ermitteln. Zumeist wird bei einer einzelwirtschaftlichen Analyse jedoch nicht die nominale Haushaltsbelastung im Laufe der Zeit betrachtet,⁴¹ sondern – wie beim Gutachten von EY 2006 – auf die sog. Kapitalwertmethode zur Bestimmung von Kapitalwerten unterschiedlicher Lösungen zurückgegriffen. Die Kapitalwertmethode berechnet den sog. Kapital- oder Barwert eines Projektes, indem die zu erwartenden diskontierten (abgezinsten) Ein- und Auszahlungen aus einem Projekt gegenübergestellt werden.

Damit hängt das Ergebnis einer Kapitalwertberechnung von der Höhe der zu erwartenden Ein- und Auszahlungen, ihrer zeitlichen Struktur (ein früh anfallender Zahlungsbetrag hat einen größeren Wert als ein später anfallender Zahlungsbetrag gleicher Höhe) und dem zur Diskontierung verwendeten Zinssatz ab.

PPPs weisen gegenüber konventionellen Projekten regelmäßig andere Zahlungsstrukturen auf als konventionelle Projekte. Zahlungen der öffentlichen Hand fallen bei PPPs im Hochbaubereich zumeist erst nach Fertigstellung an, während im Rahmen einer konventionellen Projektrealisierung bereits während der Bauphase Abschlagszahlungen fällig sind. Auch bei der Elphi war dies für den kommerziellen Bereich geplant. Die Zahlungen für den kommerziellen Bereich wären ursprünglich erst bei Bauabnahme fällig gewesen und sind über 20 Jahre gestreckt. Die Kapitalwertmethode führt dazu, dass Projekte, bei denen Einzahlungen relativ früh und Auszahlungen relativ spät anfallen, einen höheren Barwert aufweisen als Projekte mit späteren Ein- und früheren Auszahlungen. Allein dies lässt PPP zumeist in einem relativ günstigen Licht erscheinen. Dieser Effekt ist umso stärker ausgeprägt, je höher der zur Abzinsung verwendete Zinssatz ist.

Daneben existieren weitere „Stellschrauben“ für die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Bezogen auf die Kapitalwertmethode sind z. B. Annahmen über Kostensteigerungen („Risikowerte“) und Effizienzvorteile, die Behandlung von Steuereffekten und Transaktionskosten zu nennen. Ferner sind auch die Annahmen über die Vergleichswerte bei konventioneller Aufgabenwahrnehmung (den sog. Public Sector Comparator – PSC) „gestaltbar“.

Daher sind die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mehr oder weniger „plastisch“ oder, wenn dies in böser Absicht geschieht, „manipulierbar“. Spielräume sind insbesondere bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die in der Planungsphase vorgenommen werden, unvermeidbar, weil sie quasi einen „Blick in die Zukunft“ erfordern. Dazu muss auf Annahmen zurückgegriffen werden.

41

Dennoch kann man vermeiden, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen völlig willkürlich ausgeführt und zum Spielball eigeninteressengeleiteter Akteure werden. Beispielsweise lassen sich Annahmen auf Plausibilität und Realitätsgerechtigkeit prüfen, es lassen sich die Auswirkungen der Annahmen auf die Ergebnisse darstellen und auch die methodische (In-)Korrektheit lässt sich überprüfen.

Leitfäden für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können helfen, indem sie gewisse Vorgaben machen und Orientierung geben. Sie können jedoch keine einschlägige Ausbildung ersetzen. Das entscheidende Problem ist nach meiner Wahrnehmung, dass die öffentliche Hand kaum über Mitarbeiter mit dem entsprechenden Know-how verfügt. Damit ist sie in hohem Maße auf externen Sachverstand angewiesen und nicht einmal mehr in der Lage, zu prüfen, ob die Ergebnisse externer Berater nachvollziehbar bzw. korrekt sind.

Bei der Frage über die Rolle externen Sachverstandes bzw. der Beratungsindustrie muss wieder über Anreize gesprochen werden. Da Berater gewinnorientiert arbeiten, liefern hohe Beraterhonorare den Anreiz, Folgeaufträge zu bekommen. Deshalb werden Berater immer geneigt sein, gewünschte Ergebnisse zu liefern. Sie werden wohl kaum ihnen vorgegebene Annahmen, Methoden, Alternativen etc. anzweifeln.⁴² Daher sind Berater nicht als unabhängige, neutrale Anwälte des Steuerzahlers geeignet. Darüber hinaus sind Berater an Komplexität interessiert, weil daraus höherer Beratungsbedarf resultiert. Da PPPs komplexer als konventionelle Projekte sind, müssen Berater an PPPs interessiert sein. Da auch Banken und Bauindustrie von PPPs profitieren, wird das Interesse der Berater an PPP noch größer, falls Banken und Bauindustrie Auftraggeber für Berater sind.

Ein weiteres Problem des Steuerzahlers bzw. der öffentlichen Hand mit der Beratungsindustrie besteht darin, dass die Berater selbst zum Teil nicht über das Wissen verfügen, die öffentliche Hand adäquat zu beraten. Die meisten Berater – im wirtschaftlichen Bereich – sind privatwirtschaftlich geschult. Volkswirtschaftliche Methoden, die Besonderheiten und die besonderen Bedürfnisse der öffentlichen Hand sind vielen Beratern nicht sehr bekannt bzw. sie sind nicht geneigt, darauf in besonderer Weise Rücksicht zu nehmen. Dies führt leicht zu einer unreflektierten Übertragung privatwirtschaftlicher Denkweisen und Methoden/Instrumente auf Probleme der öffentlichen Hand. Dies spricht weniger gegen die Methoden/Instrumente, sondern mehr gegen die Art und Weise ihrer Handhabung.

Diese Erkenntnisse in Zusammenhang mit der Gestaltbarkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen liefern Anlass die derzeitige Praxis von Beratung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überdenken und zu verändern.

Mit den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für öffentliche Projekte sind unabhängige, kompetente und nicht durch finanzielle Interessen fehlgeleitete Akteure zu beauftragen. Zu empfehlen ist der simultane Aufbau von wirtschaftlicher Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung und der Ausbau von entsprechender Kompetenz und Kapazitäten bei den Rechnungshöfen.

⁴² So hat auch EY (2006) nur auf der Basis (zu) eng umrissener Vorgaben gegutachtet.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. -kontrollen sind – entsprechend § 7 Abs. 4 LHO Hamburg – vor Projektbeginn, während der Projektlaufzeit und nach Abschluss von Projekten durchzuführen. Beratung bzw. die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kontrolle von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind strikt zu trennen. Wenn irgend möglich ist das sog. Vier-Augen- bzw. das Zweitmeinungsprinzip einzuführen.

Teil III: Empfehlungen

zu Maßnahmen und Vorkehrungen zur Vermeidung von unverhältnismäßigen Kostensteigerungen zulasten der Stadt Hamburg bei Verwirklichung von Großbauvorhaben mittels PPP

8 Empfehlungen für zukünftige Projekte

Zunächst sei eine generelle Vorbemerkung erlaubt, die nicht nur sog. Public Private Partnerships (PPP) betrifft: Nicht alle, aber viele öffentliche Großprojekte weisen drei gemeinsame Merkmale auf: In der ersten Projektphase wird von niedrigen Kosten ausgegangen und erste Kostenberechnungen werden soweit nachjustiert, bis sie als politisch akzeptabel erscheinen. Nachdem ein Projekt auf der Basis sehr optimistischer Kostenschätzungen und Versprechungen genehmigt ist, wird in der nächsten Phase möglichst schnell möglichst viel Geld verbaut. Dies dient dann dazu, gegen die in der dritten Phase („völlig überraschend“) auftretenden Kostensteigerungen mit dem Argument kontern zu können, man müsse nun angesichts der bereits versenkten Gelder unbedingt weiter bauen. Dieses Phänomen ist auch beim Projekt der Elbphilharmonie (Elphi) Hamburg zu beobachten. Will man unverhältnismäßige Kostensteigerung bei öffentlichen Projekten vermeiden, gilt es, diesen „unschönen Dreiklang“ in der Zukunft zu verhindern.

Vor diesem Hintergrund scheinen folgende konkretere Empfehlungen angebracht, die sich auf die Überlegungen in den beiden vorangehenden Teilen und die bei der Elphi gemachten Erfahrungen/Beobachtungen stützen.

Der erste Teil dieser Empfehlungen ist nicht PPP-spezifisch, aber gleichwohl auch für PPP relevant.

- Ausschreibungen aufgrund unausgereifter bzw. unvollständiger Planungen sind strikt zu vermeiden.
- Die Planungszuständigkeiten sollten möglichst in eine Hand gegeben bzw. strikt koordiniert werden. Falls die FHH dazu Dritte einschaltet, sind mit diesen klare Verträge mit eindeutigen Zeitplänen, Kosten- bzw. Budgetvorgaben sowie Bonus-Malus-Regelungen abzuschließen. Der Einsatz der Standardvergütung nach HOAI ist – wenn irgend möglich – zu vermeiden.
- Soweit möglich und angezeigt sollten Planungsverantwortungen in die Hände von bauausführenden (General-)Unternehmen gegeben werden.
- Der Landesrechnungshof ist bei Großprojekten zwingend bereits in der Planungsphase einzuschalten. Ggf. ist die Landeshaushaltsordnung in dieser Hinsicht umzuformulieren.
- Um regelmäßigen Verstößen gegen das Haushaltsrecht vorzubeugen, müssen Sanktionen bei Verstößen eingeführt werden. Auch Vetorechte des Rechnungshofes stellen eine ernsthaft überlegenswerte Alternative dar.
- Sofern externe Berater eingeschaltet werden, sind deren Ergebnisse hinsichtlich der Annahmen, Entscheidungsrelevanz, Methodik und Bewertung von der Verwaltung und/oder einer unabhängigen Instanz zu prüfen („Vier-Augen-“, oder „Zweitmeinungsprinzip“). Die

Ergebnisse dieser Überprüfungen sind der Bürgerschaft vorzulegen. Dies gilt auch und insbesondere für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

- Das wirtschaft(swissenschaft)liche Know-how in der Verwaltung der FHH ist zu verbessern bzw. entsprechende Mitarbeiter einzustellen, um die Abhängigkeit von Beratern zu verringern und Beratermeinungen einschätzen zu können. Dies ist auch deshalb wichtig, um den politischen Gremien bzw. der Bürgerschaft notwendige Daten transparent und verständlich aufzubereiten.

Der zweite Teil der Empfehlungen zielt auf PPP-spezifische Aspekte.

- PPPs allein oder mit dem Hauptzweck der Finanzierung öffentlicher Projekte sind grundsätzlich unwirtschaftlich und zu vermeiden.
- Dies gilt insbesondere für einredefreie Forfaitierungen, die doppelt ungünstig sind, weil sie zum einen erhebliche Risiken auf die FHH überwälzen und zum zweiten den Effizienzanreiz der Privaten mindern.
- Um von vornherein den Anreiz zur Verschleierung der tatsächlichen Verschuldung bzw. finanziellen Lasten durch PPP-Finanzierungen zu nehmen, sind die Zahlungsverpflichtungen aus PPPs an prominenter, leicht erkennbarer Stelle (doppisch „unter der Bilanz“) mit genauer zeitlicher Folge über die gesamte Laufzeit im Haushaltsplan auszuweisen und nicht im „Kleingedruckten“ des Haushaltsplans zu verstecken.
- Einredefrei gestellte Forfaitierungen sind im doppischen Rechnungswesen zu bilanzieren!
- Vorhaben mit sehr individuellem Charakter wie die Elphi, bei der die FHH einen starken Einfluss in der Planungsphase haben will und/oder muss, bieten im Rahmen vertraglicher PPPs überhaupt kein Effizienzsteigerungspotential, bei gleichzeitig höheren Risiken und Transaktionskosten für die FHH. Daher sind bei solchen Projekten keine vertraglichen PPPs durchzuführen. Vertragliche PPPs sind eher bei standardisierbaren Projekten, bei der die öffentliche Hand den Privaten ausreichende Planungsfreiräume geben kann, sinnvoll.
- Es ist auf jeden Fall zu vermeiden, dass das bauausführende Unternehmen zugleich als Investor in einem Teilbereich eines Projektes auftritt und darüber hinaus auch noch gegen Kostensteigerungen isoliert ist.
- Insgesamt ist die PPP bzw. das gesamte Projekt „Elbphilharmonie“ überkomplex aufgebaut, so dass dieses Projekt von vornherein extrem schwer steuer- bzw. beherrschbar war und ist. In Zukunft sind leichter zu beherrschende (Vertrags-)Konstruktionen zu wählen.

Quellen:

- Beckers, Thorsten/Brenck, Andreas/Gehrt, Jirka/Klatt, Jan Peter (2008): Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, URL: http://www.wip.tu-berlin.de/typo3/fileadmin/documents/wip-de/forschung/publikationen/2009/private_finanzierung_in_ppp-projekten.pdf.
- Beratergruppe PPP im öffentlichen Hochbau (2003): Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP-Beispielen, Gutachten für Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Bd. IV, URL: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/31802/publicationFile/10544/gutachten-ppp-im-oeffentlichen-hochbau-band-4.pdf>.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Erfahrungsbericht öffentlich-private Partnerschaften in Deutschland, ohne Ortsangabe.
- Braune, Georg D. (2006): Finanzierung, in: Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef (Hrsg.): Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Stuttgart, S. 263-319.
- BRH – Bundesrechnungshof (2007): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bonn, URL: <http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2007.pdf>.
- EY – Ernst & Young (2006): Gutachterliche Stellungnahme zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des aus einem Verhandlungsverfahren hervorgegangenen verbindlichen Angebots der Bietergemeinschaft CommerzLeasing und Immobilien AG und HOCHTIEF Construction AG zur Elbphilharmonie (unveröffentlicht).
- FM 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.
- 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.
- Hodge, Graeme A./Greve, Carsten (2007): Public Private Partnership – An International Performance Review, in: Public Administration Review, Vol. 67, No. 5, S. 545-558.
- House of Commons – Treasury Committee (2011): Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-12, London, URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>.
- Mühlenkamp, Holger (2011): 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, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?, Baden-Baden, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger (2012): Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: Küpper, H.-U./Semper, L. (Hrsg.): Chancen und Risiken von PPP, München, S. 63-126.
- Rechnungshöfe – Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2011): Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden, URL: http://www.rechnungshof-hessen.de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_hrh/Gemeinsamer_Erfahrungsbericht_zur_Wirtschaftlichkeit_von_OEPP.pdf.

- Sachstandsbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Elbphilharmonie“ (2011): Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/8400, URL: <http://www.buergerschaft-hh.de/parldok/Cache/5E71852E71158461BF0107A0.pdf>.
- 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.
- Zavelberg, Heinz Günter (1990): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung – Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Bd. 2, Stuttgart u. a.