

Ziele, Definitionen und ökonomisch relevante Merkmale von Öffentlich-Privaten Partnerschaften

Holger Mühlenkamp

Lehrstuhl für öffentliche Betriebswirtschaftslehre
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Erschienen in: Mühlenkamp, H. (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften – Potentiale und Probleme, 2016, Baden-Baden, S. 4-13.

Die Europäische Kommission (2004) unterteilt „Öffentlich-Private Partnerschaften“ (ÖPPs) – synonym „Public-Private Partnerships“ (PPPs) – in „vertragliche ÖPPs“ („*Purely contractual PPPs*“) und „institutionalisierte ÖPPs“ (auch „*Organisations-ÖPPs*“ bzw. „*Institutionalised PPPs*“). Der erstgenannte Begriff ist wörtlich zu nehmen. Er meint die Übertragung von Leistungserbringungen/Funktionen, die im Rahmen einer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind, auf private Unternehmen auf der Basis von Verträgen zwischen öffentlicher Hand und Privaten. Nachträgliche vertragliche Konkretisierungen, Anpassungen und Ergänzungen erfolgen durch (Nach-)Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien. Der Begriff „institutionalisierte ÖPP“ bezeichnet dagegen Unternehmen, an denen Private und die öffentliche Hand gemeinsam beteiligt sind (synonym „Joint Ventures“ oder „gemischtwirtschaftliche Unternehmen“). Abstrahiert von Vetorechten entscheidet bei Meinungs- bzw. Interessenverschiedenheiten zwischen den Eignern prinzipiell die Mehrheit der Stimmen in den Unternehmensorganen. Tatsächlich dürften zumeist oder zunächst Einigungen in den Aufsichtsorganen der Unternehmen gesucht werden. Da institutionalisierte ÖPPs wie vertragliche ÖPPs im Rahmen von Verträgen – erstere im Rahmen von Unternehmensverträgen – operieren, ist die hier in Rede stehende Differenzierung der Europäischen Kommission terminologisch etwas verunglückt. Daher wollen wir im Folgenden vertragliche ÖPPs einfach als „ÖPPs“ und institutionalisierte ÖPPs als „gemischtwirtschaftliche Unternehmen“ bezeichnen.

Ökonomisch ist die Unterscheidung zwischen den beiden genannten ÖPP-Typen sinnvoll, weil die beiden institutionellen Arrangements unterschiedliche ökonomisch relevante Merkmale aufweisen und dementsprechend auch getrennt zu analysieren sind. Wir beginnen mit ÖPPs im hier verstandenen engeren Sinne, um anschließend gemischtwirtschaftliche Unternehmen zu untersuchen.

Öffentlich-Private Partnerschaften werden seitens des Gesetzgebers¹ und verschiedener Bundesministerien² als ein Instrument zur Steigerung der Effizienz bei der öffent-

¹ „Mit ÖPP können öffentliche Leistungen nicht nur mit geringeren Kosten schneller und früher, sondern auch in höherer Qualität bereitgestellt werden. Positive Erfahrungen liegen in Europa vor – in Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Frankreich, Portugal und Griechenland. Einsparpotentiale in der Größenordnung von 10 bis 20 Prozent bezogen auf die herkömmliche Realisierung öffentlicher Infrastrukturprojekte sind dabei nachweisbar“ (Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften, Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5668, v. 14.06.2005).

lichen Aufgabenwahrnehmung angepriesen. Tatsächlich sind Öffentlich-Private Partnerschaften nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der Wissenschaft – um die es hier geht – sehr umstritten (z. B. Expertenkommission im Auftrag des BMWI 2015, S. 31 ff.). So liegen zur (statischen) Effizienz von vertraglichen ÖPP im Vergleich zu konventionell durchgeführten Projekten kaum wissenschaftlich belastbare empirische Befunde vor. Bestenfalls sind diese sehr uneinheitlich.³

In der frühen Phase von ÖPPs in Großbritannien stand dagegen die Gewinnung von privatem Kapital für öffentliche Aufgaben im Vordergrund. Dies erklärt die dort gewählte Bezeichnung als „Private Finance Initiative“ (PFI). Auf europäischer Ebene und inzwischen auch in Deutschland spielt der Finanzierungsaspekt ebenfalls eine offizielle Rolle.⁴

Dabei ist nicht zu verkennen, dass privat finanzierte ÖPPs zur Umgehung der sog. Schuldenbremse auf nationaler Ebene und der sog. Maastricht-Kriterien und auf europäischer Ebene genutzt werden können (Mühlenkamp 2014 und Greiling/Grüb in diesem Band). Diese Möglichkeit stellt eine große Versuchung dar, ÖPPs mit privater Finanzierung eben nicht aus Effizienzgründen, sondern aus politischen Motiven zu fördern und zu betreiben.

Eine weitere (ökonomische) Perspektive liefert das sog. New Public Management. Danach könnten ÖPPs als Instrument zur Modernisierung des öffentlichen Sektors ange-

² „ÖPP ist kein Instrument, um Investitionen in Zeiten knapper Kassen zu realisieren. Es geht vielmehr um eine effiziente Bereitstellung hochwertiger Leistungen für Staat und Bürgerinnen und Bürger“ (BMF 2008). Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) behauptet einen geschätzten Effizienzvorteil zum Vergabezeitpunkt von durchschnittlich 16 % bei 46 Hochbauprojekten in Deutschland (BMVBS 2007, S. 16).

³ Deutlich negativ ist der Erfahrungsbericht des Treasury Committees des britischen Unterhauses (House of Commons 2011). Die deutschen Rechnungshöfe kommen zu dem Ergebnis, dass die Effizienzvorteile von ÖPP in der Tendenz überschätzt bzw. in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu hoch angesetzt werden (Rechnungshöfe 2011). Von 25 bei Hodge/Greve (2013) aufgeführten Studien aus verschiedenen Staaten, in denen die Effizienz von konventioneller Beschaffung und ÖPPs verglichen wird, kommen nur 9 (36%) zum Ergebnis, dass ÖPP mehr „Value for Money“ liefern als konventionelle Projekte. 13 Arbeiten (52%) finden keinen Effizienzvorteil von ÖPP und 3 Arbeiten (12%) kommen zu keinen klaren Aussagen.

⁴ „Public budgets will be under pressure for years to come as a result of the unprecedented fiscal effort to combat the crisis. We will therefore have to be creative in mobilising the means to put out priorities into practice. [...] The Commission will also propose a new framework for public-private partnerships to help to bring different sources of funding together to maximise investment in the coming years“ (Barroso 2009, S. 35). Bundesverkehrsminister Dobrindt und Bundesfinanzminister Schäuble erklären öffentlich: „Mit der Neuen Generation ÖPP werden wir frisches, privates Kapital für Investitionen in große Straßenbauprojekte aktivieren. In Deutschland entsteht dadurch ein neuer Markt für institutionelle Anleger: Sie können ihr Kapital langfristig, stabil und sicher in die deutsche Verkehrsinfrastruktur investieren. Die Projekte der Neuen Generation ÖPP werden an entscheidenden Stellen unseres Straßennetzes helfen, den größten volkswirtschaftlichen Schaden zu verringern: den Stau“ (BMF 2015).

sehen werden. Allerdings muss der Modernisierungsbegriff präzisiert werden, wenn er nicht als rhetorische Leerfloskel erscheinen soll. Hierzu bietet sich die Perspektive der Herstellung von Wettbewerb zwischen verschiedenen institutionellen (Beschaffungs-) Arrangements an. Die Konkurrenz zwischen herkömmlicher Beschaffung und ÖPP könnte disziplinierend sowie im von Hayekschen Sinne als „Entdeckungsverfahren“ und damit in dynamischer Hinsicht effizienzsteigernd wirken, indem beispielsweise – wie bei ÖPPs – auch bei konventionellen Projekten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen inkl. einer Folgewirkungs- bzw. sog. Lebenszyklusbetrachtung zum Zuge kämen.⁵ Das Phänomen ÖPP ist weder neu (auch Ambrosius in diesem Band), noch beschränkt es sich auf einzelne Bereiche öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. Nach Wettenhall (2003, S. 92) fanden sich ÖPP-Beispiele schon in biblischer Zeit. Laut Wettenhall (ebenda) müsste man auch die erfolgreiche Verteidigung Englands gegen die Spanische Armada im Jahr 1588 als ÖPP klassifizieren, weil 163 von 197 Schiffen auf englischer Seite in privatem Besitz unter Vertrag der englischen Admiralität operierten. Während ÖPPs im militärischen Bereich auch heute vorkommen, aber nicht sehr populär sind, sind sie insbesondere im Hoch- und Straßenbau weit verbreitet.⁶ Fast so zahlreich wie die Anwendungsfelder und Erscheinungsformen von ÖPPs sind deren Definitionen. Erscheinungsformen nach Art der vertraglichen Gestaltung liefern die in der deutschsprachigen, juristisch geprägten Literatur zu findende Typisierung nach Grundmodellen vertraglicher Gestaltung. Dabei wird zwischen Erwerbermodellen, Inhabermodellen, Vermietungsmodellen, Leasingmodellen, Contracting-Modellen, Konzessionsmodellen und Gesellschaftsmodellen⁷ differenziert (Scheide/Pohlmann 2006, S. 102 ff.).

Duffield (2010) unterscheidet ÖPP-Typen nach den von den Privaten übernommenen Funktionen (in Kürzeln: „Design“, „Build“, „Construct“, „Operate“, „Maintain“, „Fi-

⁵ Auf Bundes- und Landesebene sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) für alle finanzwirksamen Maßnahmen, d. h. auch für konventionell realisierte Projekte, vorgeschrieben. Gegen diese Regel wird jedoch bei konventionellen Maßnahmen regelmäßig verstoßen. Auf kommunaler Ebene sind ab bestimmten Größenordnungen ebenfalls WU vorgesehen, aber bei konventionellen Maßnahmen wird meist darauf verzichtet. Bei ÖPPs fordert dagegen die Kommunalaufsicht regelmäßig WU, weil ÖPPs (mit privater Finanzierung) als genehmigungspflichtige kreditähnliche Geschäfte gelten. Für letztere sind im Regelfall WU beizubringen (z. B. Hesse u. a. 2013, S. 22 ff.).

⁶ Zwar werden häufig das Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung und Kultur, Strafvollzug etc. als Sektoren mit ÖPP-Vorkommen genannt. In den meisten Fällen handelt es sich dabei jedoch um Hochbauprojekte.

⁷ Gesellschaftsmodelle entsprechen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen.

nance“ etc.) und danach, ob ein Eigentumserwerb durch den Privaten bzw. eine spätere Eigentumsübertragung an die öffentliche Hand erfolgt („Own“, „Transfer“).

Die OECD (2008, S. 12) definiert ÖPPs folgendermaßen: “A public-private partnership is defined as an agreement between the government and one or more private partners (which may include the operators and the financiers) according to which the private partners deliver the service in such a manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partners and where the effectiveness of the alignment depends on a sufficient transfer of risk to the private partners.” Diese Definition hebt also im Kern auf eine Interessenübereinstimmung zwischen der öffentlichen Hand und den privaten „Partnern“ sowie einen ausreichenden Risikotransfer zu den Privaten ab.

Da die öffentliche Hand grundsätzlich zur *Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben* ohne Gewinnerzielung (somit einem *Sachziel* aus betriebswirtschaftlicher Perspektive) verpflichtet ist, während Private grundsätzlich das Ziel der *Gewinnmaximierung* (also ein betriebswirtschaftliches *Formalziel*) verfolgen, ist jedoch unklar, worin dieses gemeinsame Interesse bestehen soll. Bestenfalls steigert der private Gewinnanreiz die Kosteneffizienz eines Projektes gegenüber der konventionellen Variante derart, dass nach Abzug des privaten Gewinns noch ein Nettovorteil für die öffentliche Hand respektive die Steuerzahler(innen) übrig bleibt.

Die Gewinn- und Verlustmöglichkeit liefert einerseits den Effizienzanreiz, stellt aber andererseits für den Privaten zugleich ein Risiko dar: Er kann vielleicht einen Erwartungswert für den Gewinn formulieren, dieser ist jedoch nicht sicher: Das tatsächliche Ergebnis kann größer oder kleiner als der Erwartungswert sein. Mit anderen Worten: Der Gewinn ist eine Zufallsvariable mit einem bestimmten Erwartungswert und einer bestimmten Varianz (Streuung). Letztere stellt aus ökonomischer Perspektive das eigentliche „Risiko“ dar. Im Grundsatz liegen die Kosten für die Übernahme dieses Risikos („Risikokosten“) seitens der öffentlichen Hand unter denen privater Wirtschaftssubjekte.⁸ Damit eröffnet sich ein Zielkonflikt zwischen Anreiz- und Risikokostenüberlegungen: Der Effizienzanreiz ist am stärksten, wenn den Privaten das Ergebnisri-

⁸ Zum Thema „Risiko“ auch Mühlenkamp in diesem Band.

siko vollständig übertragen wird. Unter Risikokostengesichtspunkten sollte jedoch die öffentliche Hand das gesamte Risiko tragen.⁹

Die Übernahme von Risiken durch Private schlagen sich in deren Renditeerwartungen nieder.¹⁰ Dies erklärt den größten Teil der höheren Kosten einer privaten ÖPP-Finanzierung im Vergleich zu einer konventionellen Finanzierung. Somit sollten den Privaten im Idealfall nur Risiken übertragen werden, die sie beeinflussen oder gemäß Portfoliotheorie diversifizieren können. Nichtbeeinflussbare bzw. nicht diversifizierbare, sog. systematische Risiken sollten bei der öffentlichen Hand verbleiben.

Die o. g. und andere in der Literatur zu findenden Definitionen helfen bestenfalls begrenzt den „ökonomischen Kern“ von ÖPPs zu verstehen, nämlich warum bzw. unter welchen Voraussetzungen ÖPPs effizienzsteigernd wirken bzw. für die öffentliche Hand/den Steuerzahler vorteilhaft sein können. Wie eben skizziert und bereits von Hart (2003) völlig treffend bemerkt, können der Einsatz privaten Kapitals und die Übernahme von (nichtbeeinflussbaren bzw. systematischen) Risiken durch Private regelmäßig keine Effizienzsteigerungen gegenüber einer konventionellen Vorgehensweise begründen. Der Schlüssel für das ökonomische Verständnis von ÖPPs liegt vielmehr in *unvollständigen Verträgen*.¹¹

„Unvollständige Verträge“ bedeuten, dass die Vertragsparteien aufgrund kognitiver und sprachlicher Grenzen und damit begrenzter Rationalität (Williamson 1985, S. 44 ff.) nicht in der Lage sind, für alle zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und zukünftig vertragsrelevanten Sachverhalte abschließende und unstreitige Vereinbarungen zu treffen. Demzufolge müssen insbesondere langfristige und komplexe Verträge, die typisch für ÖPPs sind, ausgelegt, nachträglich angepasst (nachverhandelt) und ggf. vor (Schieds-)Gerichten durchgesetzt werden. Die damit verbundenen Kosten können als „ex post-Transaktionskosten“ bezeichnet werden. Darüber hinaus entstehen bei

⁹ Zum grundlegenden Zielkonflikt zwischen optimalen Anreizen und optimaler Risikoallokation Milgrom/Roberts (1992), S. 206 ff.

¹⁰ Neben den eben erläuterten Schwankungsrisiken (bzw. den ökonomischen „Risiken i. e. S.“) sind auch Ausfallrisiken („Risiken i. w. S.“) zu berücksichtigen, die bei methodisch korrekter Vorgehensweise im Erwartungswert zum Ausdruck kommen müssten.

¹¹ Hart (2003), S. C75: „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.]“

Auftragsvergaben an Private Ausschreibungskosten („ex ante-Transaktionskosten“) sowie Kosten der Auftragserteilung bzw. des Vertragsabschlusses („Transaktionskosten bei Vertragsabschluss“).

Unvollständige Verträge implizieren, dass die (privaten) Entscheidungsträger nicht geregelte Folge- oder Nebenwirkungen (für nachfolgende Produktionsstufen, externe Effekte) nicht beachten, weil sie deren Konsequenzen (Kosten, Nutzen) nicht zu tragen haben. Wenn beispielsweise die für die Folgekosten (Betriebs- und Unterhaltskosten etc.) relevanten Eigenschaften einer Immobilie oder eines mobilen Anlagegutes nicht ausreichend vertraglich regelbar sind bzw. deren oder dessen Eigenschaften nicht ausreichend beobachtbar sind, besteht die Gefahr, dass der Bauausführende oder Hersteller beim Bau oder bei der Herstellung Kosten spart, die später jedoch z. B. in der Betriebsphase zu höheren Kosten führen. Wenn der Bauausführende oder Hersteller dagegen selbst für den Betrieb verantwortlich ist, wird er die Folgekosten berücksichtigen. Die „Bündelung“ von Bau/Herstellung und Betrieb/Unterhaltung ist unter den beschriebenen Umständen also effizienzsteigernd. Wenn wenigstens ein Teil des Effizienzgewinns an die öffentliche Hand weitergereicht wird, ist dies im Steuerzahlerinteresse.

Dehnt man den beschriebenen Gedanken auf die gesamte Nutzungsdauer eines Vermögensgegenstandes – also von der Planung, über die Ausführung, den Betrieb/Unterhalt bis zur Verwertung/zum Rückbau (sog. „Lebenszyklusbetrachtung“) – aus, hat ein über den gesamten Lebenszyklus Beauftragter den Anreiz, bereits in der Planungsphase alle Folgewirkungen zu berücksichtigen. Dies ist unter Effizienzgesichtspunkten ideal.

In der Praxis wird das Lebenszykluskonzept bei ÖPPs allerdings regelmäßig nicht durchgehalten. Zum einen erfolgen häufig Planungsleistungen durch die öffentliche Hand und nicht durch Private. Zum anderen geht der Vermögensgegenstand regelmäßig nach Vertragsablauf, aber vor Ende der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer an die öffentliche Hand über. Beides unterminiert den Effizienzanreiz. Die Nichteinbeziehung des Privaten in die Planungsphase gibt ihm nicht die Möglichkeit, frühzeitig „Effizienzsteigerungspotentiale zu heben“. Der vorzeitige Übergang des Vermögensgegenstandes an die öffentliche Hand nimmt dem Privaten den Anreiz, sich für die Wirkungen seines Verhaltens nach Vertragsablauf zu interessieren. Mit anderen Wor-

ten: Die potentiellen Verbundvorteile zwischen der späten Betriebs- und der Verwertungsphase auf der einen Seite und denen der vorangehenden Phasen auf der anderen Seite werden nicht genutzt.

Unvollständige Verträge liefern also einerseits den Grund für die mögliche Vorteilhaftigkeit von ÖPPs. Sie stellen aber andererseits zugleich das Problem von ÖPPs dar, weil wegen der Komplexität und Dauer der Verträge langfristig Vertragsanpassungen/Nachverhandlungen notwendig sind. Unvollständige Verträge implizieren bei spieltheoretischer Betrachtung nichtkooperative Spiele. Dies bedeutet, dass der oder die Private(n) im Rahmen der Nachverhandlungen versuchen werden, Entgeltsteigerungen durchzusetzen, die für die öffentliche Hand Kostensteigerungen bedeuten. Da die öffentliche Hand regelmäßig zur Aufgabenwahrnehmung verpflichtet ist und bei Nichterfüllung hohe politische Kosten und damit „Erpressungs-“ bzw. „Holdup“-Potentiale entstehen, stehen die entsprechenden Chancen für die Privaten gut.¹²

Vor dem Hintergrund der vorangehenden Ausführungen wollen wir folgende Unterscheidung zwischen konventionellen Beschaffungen und (vertraglichen) ÖPP treffen bzw. folgende Definition von (vertraglichen) ÖPPs verwenden: Bei einer konventionellen Beschaffung ist ein Privater lediglich mit *einer* Projektphase bzw. Produktionsstufe (Planung, Bau, Betrieb, Verwertung etc.) beauftragt, während bei einer ÖPP ein und derselbe Private mit *mindestens zwei* Produktionsstufen beauftragt ist. Mit anderen Worten: Bei einer ÖPP werden Projektphasen/Produktionsstufen „gebündelt“, während dies bei konventioneller Beschaffung nicht der Fall ist.

Zwischen den beschriebenen Projektphasen und der Projektfinanzierung besteht kein unmittelbarer Verbundvorteil, so dass die Finanzierung kein notwendiger Bestandteil eines „Bundlings“ ist. Die private Finanzierung würde – neben dem Nachteil risikobedingter höherer Renditeforderungen – nur dann einen Vorteil bringen, wenn der Einsatz privaten (Eigen- und Fremd-)Kapitals im Rahmen einer expliziten Projektfinanzierung z. B. über eine sog. Projektgesellschaft („Special Purpose Vehicle“) durch bes-

¹² Es sei darauf hingewiesen, dass wir die Ansätze von Hart und Williamson nicht vermengen wollen. Der modelltheoretische Ansatz von Hart kennt keine Transaktionskosten. Die Kosten unvollständiger Verträge bestehen in der Wahl ineffizienter Investitionsniveaus. Bündelung kann demzufolge keinen Einfluss auf Transaktionskosten haben, sie führt vielmehr zu effizienteren Investitionen. Williamson zielt dagegen nicht auf Investitionsniveaus, sondern auf die mit Verträgen verbundenen Transaktionskosten. Nach der hier vertretenen Auffassung sind die Ansätze von Hart und Williamsons komplementär. Die Ambivalenz unvollständiger Verträge resultiert genau aus der Beachtung beider Perspektiven.

sere Steuerungs- und Überwachungsmechanismen zu einer Effizienzsteigerung im Vergleich zu einer öffentlichen Finanzierung führt. Ob dies der Fall ist, kann ohne weiteres nicht beantwortet werden. Der Einsatz privat finanzierter Projektgesellschaften bringt für die öffentliche Hand zudem verhandlungsstrategische Nachteile, weil den privaten Gesellschaftern/Anteilseignern dann die Insolvenzdrohung als zusätzliches Vehikel zur „Erpressung“ des/der Steuerzahler(in) in die Hand gegeben wird. Nach den Gesetzen der Logik kann eine ÖPP nur dann für die öffentliche Hand insgesamt vorteilhaft sein, wenn im Falle einer privaten Finanzierung die höheren Finanzierungs- respektive Risikokosten privater Akteure plus die höheren Transaktionskosten einer ÖPP durch Verbundvorteile zwischen den Phasen überkompensiert werden (ausführlicher Mühlenkamp 2011 und 2012). Ohne Privatfinanzierung reicht es prinzipiell aus, wenn die Verbundvorteile größer sind als die höheren Transaktionskosten. Hierbei ist zu beachten, dass bei konventioneller Beschaffung bzw. einer „Hierarchie“ im Sinn der Transaktionskostentheorie nachträgliche Anpassungen relativ transaktionskostenarm durch *Anweisung* erfolgen können, während sie bei einer ÖPP durch kostenintensivere (*Nach-*)*Verhandlungen* und die evt. Inanspruchnahme von (Schieds-)Gerichten erfolgen müssen. Dabei drohen der öffentlichen Hand signifikante Kostensteigerungen allein durch ihre Abhängigkeit von den Privaten und daraus resultierenden verhandlungsstrategischen Nachteilen.¹³

Kommen wir nun zu *gemischtwirtschaftlichen Unternehmen*. Grundsätzlich bedeuten gemischtwirtschaftliche Unternehmen, dass mindestens ein öffentlicher und mindestens ein privater Anteilseigner gemeinsam Eigentümer eines Unternehmens sind. Dazu reicht es prinzipiell aus, wenn eine Seite mindestens einen Anteil bzw. eine Stimme hat.

Die Ziele der Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen bzw. Beteiligung privater an bis dato rein öffentlichen Unternehmen stimmen grundsätzlich mit denen von ÖPP im hier verstandenen engeren Sinn überein. Daher gelten auch die gleichen Einwände: Kapitaleinsatz von und Risikoübernahme durch Private können eine Wirt-

¹³ Kostensteigerungen resultieren gleichermaßen für konventionelle Beschaffungen und ÖPPs insbesondere aus zu optimistischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Projektbeginn und aus nachträglichen Planungsänderungen. Bei ÖPPs kommen jedoch die Kostensteigerungen aus langfristigen unvollständigen Verträgen – anders als bei konventioneller Beschaffung – noch hinzu.

schaftlichkeit von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen nicht überzeugend begründen.

Einen besseren Ansatzpunkt für die Analyse gemischtwirtschaftlicher Unternehmen bietet die Regulierungstheorie. So besteht in Märkten mit monopolistischen Preissetzungsspielräumen (insb. bei sog. natürlichen Monopolen) die Notwendigkeit einer Preisregulierung (Ambrosius in diesem Band spricht von der Kontrolle privater (Monopol-)Unternehmen). Ein grundlegendes Problem jeder Regulierung stellt die Informationsasymmetrie zwischen der regulierenden Instanz (dem „Regulator“) und dem Unternehmen bzw. der Unternehmensführung dar.¹⁴ Die Unternehmensführung hat kein Interesse, die wahren Kostenstrukturen gegenüber dem Regulator zu offenbaren, so dass die Entscheidungen des Regulators bestenfalls zufällig effizient sind. Eine Alternative zur „externen Regulierung“ durch eine Regulierungsbehörde wie die Bundesnetzagentur besteht in einer „internen Regulierung“ durch die öffentliche Hand als Allein- oder Miteigentümer.

Der Vorteil des öffentlichen (Mit-)Eigentums gegenüber der externen Regulierung könnte darin bestehen, dass Eigentümer weitgehendere Rechte als Regulierungsbehörden haben. Nach Hart (1995) verfügen nur Eigentümer über das „Residual Right of Control“, d. h. sie haben alle Verfügungsrechte über das Unternehmen, die nicht auf irgendeine Weise gesetzlich oder vertraglich ausgeschlossen sind. Infolgedessen haben sie auch leichteren Zugang zu Informationen des internen Rechnungswesens als Externe. Exakte Informationen über die Produktionskosten eines Unternehmens erleichtern grundsätzlich die Setzung volkswirtschaftlich effizienter (im Idealfall wohlfahrtsmaximierender) Preise.

Daraus kann allerdings nicht automatisch geschlossen werden, dass gemischtwirtschaftliche Unternehmen ein effizienteres institutionelles Arrangement darstellen als die externe Regulierung rein privater Unternehmen oder die interne Regulierung durch rein öffentliche Unternehmen. Der (Haupt-)Grund liegt in den im Regelfall bestehenden grundlegenden Interessengegensätzen zwischen öffentlichen und privaten Anteilseignern. Bei privaten Anteilseignern dürfen wir grundsätzlich das Ziel der Gewinnma-

¹⁴ Die in der Regulierungstheorie angenommenen Informationsasymmetrien entsprechen im Grundsatz dem *Prinzipal-Agent-Ansatz*. Demzufolge kommt hier neben der Williamsonschen *Transaktionskostentheorie* und der neueren *Theorie der Verfügungsrechte* gemäß Hart der dritte große Theorieansatz der sog. *Neuen Institutionenökonomik* zum Tragen.

ximierung unterstellen. Auf Seiten der öffentlichen Anteilseigner halten wir verschiedene Konstellationen für denkbar: a) Die öffentlichen Anteilseigner verfolgen das Ziel der Wohlfahrtsmaximierung bei Unternehmen, die nur marktliche Güter produzieren. b) Die öffentlichen Anteilseigner folgen dem Ziel Wohlfahrtsmaximierung bei Unternehmen, die neben marktlichen auch nichtmarktliche Güter bereitstellen. c) Die öffentlichen Anteilseigner verfolgen persönliche, aber nicht gesellschaftlich nutzenstiftende Ziele („Rent-seeking“). d) Die öffentlichen Anteilseigner betrachten das Unternehmen ausschließlich unter fiskalischen Gesichtspunkten und möchten Gewinne maximieren. Wohlfahrtsmaximierung erfordert erstens, dass Kosteneffizienz erreicht wird. Zweitens sind bei marktgängigen bzw. marktlichen Gütern, deren Kennzeichen Ausschließbarkeit ist, entsprechend dem Regulierungsparadigma wohlfahrtsmaximierende Preise zu setzen bzw. ist „Preiseffizienz“ (auch „allokative Effizienz“ genannt) herzustellen. Gewinnmaximierung erfordert zugleich Kosteneffizienz und die Setzung gewinnmaximierender Preise. Bekanntermaßen sind gewinnmaximierende Preise und wohlfahrtsmaximierende Preise bei monopolistischen Preissetzungsspielräumen inkompatibel, so dass im Fall a) beide Eigentümer(gruppen) zwar ein gleichgerichtetes Interesse an Kosteneffizienz, aber einen fundamentalen Interessengegensatz bei der Preissetzung aufweisen. In Fall b) können nichtmarktgängige Güter abstrakt als „öffentliche Zwecke“ verstanden werden, die über die Herstellung von Preiseffizienz hinausgehen. In diesem Fall hat ein wohlfahrtsmaximierender öffentlicher Anteilseigner das Interesse, marktliche und nichtmarktliche Güter kosteneffizient zu produzieren, während gewinnmaximierende private Anteilseigner weder ein Interesse an der (kostensteigernden und gewinnmindernden) Herstellung nichtmarktlicher Güter noch an Preiseffizienz haben. Folglich ist im Fall b) der Zielkonflikt nicht wie im Fall a) auf die Preispolitik beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Herstellung nichtmarktlicher Güter. Fall c) impliziert, dass die öffentliche Seite nicht dem Ziel der Kosteneffizienz und eventuell auch nicht dem Ziel der Preiseffizienz folgt. Infolgedessen besteht hier mindestens ein einfacher, wenn nicht zweifacher Zielkonflikt zwischen öffentlichen und privaten Anteilseignern. Fall d) stellt die einzige Konstellation dar, in der die Interessen der Anteilseigner(gruppen) identisch ist. Dieser Fall entspricht aber weder den rechtlichen Vorgaben, wonach öffentliche Unternehmen durch einen öffentlichen

Zweck gerechtfertigt sein müssen, noch der ökonomischen Lehre, die auf die Wohlfahrt zielt.

Die in fast allen Fällen zu erwartenden Reibungsverluste durch die unterschiedlichen Ziele der Eigentümer lassen keinen generellen Effizienzgewinn durch den Einsatz gemischtwirtschaftlicher Unternehmen erwarten. Die (In-)Effizienz eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens hängt letztlich von der im Einzelfall gegebenen Situation ab. Wenn beispielsweise private Beteiligungen kostenineffizientes Rent-seeking der öffentlichen Seite einschränken, würde dies die Kosteneffizienz steigern, aber möglicherweise die Preiseffizienz reduzieren. Der Nettowohlfahrtseffekt kann dann positiv oder negativ sein. Wenn dagegen der oder die öffentlichen Eigentümer strikt wohlfahrtsorientiert handeln, dürfte eine private Beteiligung kaum zu einem Wohlfahrtsgewinn führen.

Der empirische Befund zur Effizienz gemischtwirtschaftlicher Unternehmen ist relativ spärlich. Eine neuere Studie (Vining/Boardman/Moore 2014) kommt zu dem Ergebnis, dass in verschiedenen Staaten gemischtwirtschaftliche Unternehmen im Vergleich zu rein öffentlichen Unternehmen in der Tendenz zugleich kosteneffizienter sind und höhere Gewinne aufweisen.¹⁵ Letzteres spricht dafür, dass die öffentlichen Eigentümer tendenziell den Interessen der privaten Eigentümer nachgeben bzw. der Fall d) zu beobachten ist. Sofern die Gewinne sog. Monopolrenten entsprechen, was empirisch nur schwer zu untersuchen ist, ist dies jedoch volkswirtschaftlich unerwünscht. Deshalb halten die genannten Autoren wie auch der Verfasser dieses Beitrags die vorliegenden Ergebnisse für ambivalent.

Die vorangehenden Ausführungen dürften zumindest angedeutet haben, dass die ökonomische Analyse sowohl vertraglicher als auch institutionalisierter Öffentlich-Privater Partnerschaften durchaus komplex und differenziert zu betreiben ist. Pauschalbehauptungen sowohl einer generellen Überlegenheit als auch einer generellen Unterlegenheit von ÖPPs gegenüber konventionellen Beschaffungen bzw. gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gegenüber rein öffentlichen Unternehmen sind aus the-

¹⁵ Der Studien, die öffentliche und private Unternehmen in entwickelten Volkswirtschaften mit monopolistischen Preissetzungsspielräumen vergleichen, ohne explizit zwischen rein privaten, rein öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen zu unterscheiden, kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass private Unternehmen einen höheren Gewinn als öffentliche Unternehmen aufweisen. Allerdings sind die Ergebnisse bezüglich der Kosten- und Produktionseffizienz so uneinheitlich, dass diesbezüglich im Mittel kein Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen konstatiert werden kann (Mühlenkamp 2015).

oretischer und aus empirischer Perspektive verfehlt. ÖPPs und gemischtwirtschaftliche Unternehmen sind weder allgemeines Heilmittel für die finanziellen Probleme der öffentlichen Hand noch – selbst bei einer durchaus angebrachten Skepsis – in jedem Fall zu verteufeln. Letztlich sind die genauen Umstände im Einzelfall bestimmend für die Effizienz einer ÖPP bzw. eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens.

Quellen

- Barroso, José M. (2009), Political Guidelines for the Next Commission, URL: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2015), Gemeinsame Presserklärung von Bundesverkehrsminister Dobrindt und Bundesfinanzminister Schäuble v. 30.04.2015: „Bund startet neue Generation von ÖPP-Projekten“, URL: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/04/2015-04-30-PM17.html>.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2008), 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.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007), Erfahrungsbericht öffentlich-private Partnerschaften in Deutschland, ohne Ortsangabe.
- Europäische Kommission (2004), Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel.
- Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie – BMWI (2015), Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin.
- Duffield, Colin F. (2010), Different Delivery Models, in: International Handbook of Public-private Partnerships, hrsg. von Graeme A. Hodge, Carsten Greve und Anthony E. Boardman, Cheltenham, UK/Northampton, MA, S. 187-215.
- Hart, Oliver (1995), Firms, Contracts, and Financial Structure, Oxford u. a.
- 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.
- Hesse, Mario, Oliver Lück, Matthias Redlich und Oliver Rottmann (2013), Empirischer Vergleich von KBV und ÖPP – Studie vor dem Hintergrund des Gemeinsamen Erfahrungsberichts der Rechnungshöfe, Leipzig.
- Hodge, Greame und Carsten Greve (2013), Public-private Partnerships in Turbulent Times, in: Rethinking Public-private Partnerships, hrsg. von denselben, London/New York, S. 1-32.
- 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>.
- Milgrom, Paul und John Roberts (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs.
- 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: Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?, hrsg. von Jan Ziekow, Baden-Baden, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger (2012), Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: Chancen und Risiken von PPP, hrsg. von Hans-Ulrich Küpper und Lothar Semper, München, S. 63-126.

- Mühlenkamp, Holger (2014), Public Private Partnerships and Government Debt, in: CESifo Dice Report – Journal for Institutional Comparisons, Vol. 12, Issue 3, S. 24-30.
- Mühlenkamp, Holger (2015), From State to Market Revisited: More Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises, erscheint in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 86, No. 4.
- OECD – Organization of Economic Cooperation and Development (2008), Public-Private Partnerships – In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, Paris.
- Rechnungshöfe (2011), Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, hrsg. von den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Wiesbaden, URL: http://www.rechnungshof-hessen.de/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_hrh/Gemeinsamer_Erfahrungsbericht_zur_Wirtschaftlichkeit_von_OEPP.pdf.
- Schede, Christian und Markus Pohlmann (2006), Rechtliche Rahmenbedingungen von PPP – Vertragsrechtliche Grundlagen, in: Praxishandbuch Public Private Partnership, hrsg. von Martin Weber, Michael Schäfer und Ludwig Hausmann, München, S. 102-156.
- Wettenhall, Roger (2003), The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, in: Public Organization Review, Vol. 3, No. 1, S. 77-107.
- Vining, Aidan R., Anthony E. Boardman und Mark A. Moore (2014), The Theory and Evidence Pertaining to Local Government Mixed Enterprises, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 85, No. 1, S. 53–86.
- Williamson, Oliver E. (1985), The Economic Institutions of Capitalism, New York/London.