

Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene

Winkelmann, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Winkelmann, T. (2013). Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2), 371-392. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59142-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Schwerpunkt: Public Private Partnership und Collaborative Governance

Thorsten Winkelmann

Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene

Zusammenfassung

Die Integration marktwirtschaftlicher Prinzipien in staatliche Strukturen stellte eine zentrale Herausforderung für die Modernisierung der Verwaltung dar. Ein solches Anliegen kann durch Einbeziehung privater Unternehmen in öffentliche Belange gelingen. Im Rahmen von vertraglichen Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Ressourcen so kombiniert, dass Effizienzvorteile entstehen und damit die öffentlichen Aufgaben wirtschaftlicher realisiert werden. Üblicherweise betreffen die vertraglich vereinbarten und zeitlich befristeten PPP-Projekte kapitalintensive Infrastrukturvorhaben. Parallel zu den konkreten Ergebnissen verbinden sich insbesondere mit dem Terminus ‚Partnerschaft‘ weitergehende Ziele, die über die bloße Optimierung des Ressourceneinsatzes hinausreichen.

Drei Bereiche deckt der vorliegende Beitrag ab: Nach einer kurzen Definition von Public-Private-Partnership werden Ergebnisse einer deutschlandweiten Bestandsaufnahme zu der PPP-Verbreitung in den Gebietskörperschaften und Politikfeldern vorgestellt. Hieran wird ersichtlich, wo und in welchen Bereichen der PPP-Ansatz im bundesdeutschen Mehrebenensystem umgesetzt wird. Im Anschluss werden die bisherigen Erfahrungen sowie die Vor- und Nachteile dieses Beschaffungsansatzes diskutiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass der PPP-Effizienzvorteil nicht hinreichend für eine ‚automatische‘ Durchsetzung der Beschaffungsvariante ist.

Abstract

Driving factors of Public-Private Partnerships at the local level

Theoretically, public private partnerships (PPP) combine public and private capabilities to increase efficiency in public services. Contractual PPP refer to an arrangement in which government defines its need for capital-intensive, long-living infrastructure and the desired facility using a complex combination of government and private financing. The operation is maintained by a private entity on the basis of a long-term contract. Furthermore public private partnerships seem to be a very-fashionable concept in the discourse about public sector management. The term “partnership” is now a dominant slogan in the rhetoric of public sector reform, making the argument that privatization held similar dominance through the 1980s and 1990s.

The purpose of this article is three-fold: After a short definition of public private partnership, their characteristics and classification the paper takes stock of the spread of PPP along the public jurisdictions and in the different policy fields. Based on an encompassing sample all PPP at the different levels of the Federal Republic of Germany will be identified in a nation-wide overview. Additionally, the empirical data will allow a detailed picture of the different forms of partnerships, the realized total contract volume and the main difference between PPP at the different governmental levels (federal state, regions and the local level). Finally the main advantages of partnerships including a calculation of cost-savings, and the arising problems of public co-operation’s with private companies will be discussed. As a result it turns out that the cost-savings of PPP are not a sufficient factor for an ‘automatic’ proliferation.

Schlagworte: Vertragliche Public-Private-Partnership, Effizienz, Transaktionskosten

Key words: Public-Private Partnership, Efficiency, Transaction costs.

1. Einleitung

Von vertraglichen PPP verspricht sich die öffentliche Hand, ihre Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen. Obwohl der Kooperationsvorteil durch Kombination von öffentlichen und privaten Ressourcen zu erzielen sei und damit entscheidend für die Umsetzung derartiger Beschaffungsvarianten ist, blieb die wissenschaftliche Auseinandersetzung um den wahlweise als Effizienzvorteil, Wirtschaftlichkeitsgewinn oder ‚value for money‘ bezeichneten PPP-bedingten Mehrwert oberflächlich. Wie öffentliche Aufgaben zu organisieren sein sollen, wird in traditioneller Hinsicht entweder ideologisch-normativ – in Form von pauschalen ‚pro-Markt‘ oder ‚pro-Staat‘-Positionen – entschieden oder auf Basis eines konventionellen ökonomischen Kalküls durch Vergleiche der Produktions- und Beschaffungskosten. Beide Sichtweisen scheinen nicht sonderlich tragfähig zu sein, da kontextabhängige Rahmenbedingungen und institutionenbedingte Kosten ebenso wenig Berücksichtigung finden wie mögliche externe Effekte und spezifische Akteurskonstellationen. Hier setzt der vorliegende Beitrag an, der danach fragt, ob sich durch die Einbeziehung von Privaten in die öffentliche Leistungserstellung Veränderungen ergeben. Dabei wird die These vertreten, dass der PPP-bedingte Mehrwert zu gering ausfällt, um sich ‚automatisch‘ am Markt durchzusetzen. Anhand der auf den verschiedenen Ebenen umgesetzten PPP-Projekte soll gezeigt werden, wo und in welchem Umfang diese alternativen Beschaffungsformen realisiert werden. Ein weiterer Schritt diskutiert die mit PPP-Vorhaben einhergehenden Vor- und Nachteile.

2. Umsetzung von PPP-Programmen in der Mehrebenenpolitik

Deutsche PPP sind seit jeher Ausdruck einer Reaktion auf leere Kassen und die zunehmende Überforderung staatlichen Entscheidens.¹ Eine wesentliche Ursache für diese Entwicklung stellt der Zusammenhang zwischen Demokratie und Sozialstaat dar, welcher ein Anspruchs- und Besitzstandsdenken in weiten Teilen der Bevölkerung kultiviert hat, das durch die Ertragskraft der deutschen Wirtschaft kaum mehr befriedigt werden kann (vgl. *Jesse/Sturm* 2003, S. 25f.). Anstatt den steigenden Bedarf über Steuereinnahmen zu decken, reagierte die Politik hierauf mit der Aufnahme neuer Schulden. Während Bund und Länder eine solche Vorgehensweise teilweise bis heute verfolgen, suchten insbesondere Städte und Gemeinden nach anderen Auswegen aus dieser Situation.² Um ohne die Aufnahme neuer Schulden oder Kürzungen im konsumtiven Bereich den wachsenden Erweiterungs-, Ersatz- und Modernisierungsbedarf zu decken, bieten sich PPP-Vorhaben an, innerhalb derer private Unternehmen öffentliche Aufgaben vorfinanzieren und hierfür ein monatliches Entgelt für die Dauer der Vertragslaufzeit erhalten. Insofern begünstigen die vorherrschenden Verschuldungstatbestände die Ausbreitung von öffentlich-privaten Kooperationen in der Fläche. In diesem Zusammenhang sieht sich *Roentgen* (2001, S. 136) zu der Hypothese veranlasst, dass geringere finanzielle Möglichkeiten zur Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand deren Neigung zum PPP-Beschaffungsansatz fördern.³ Ein kausaler Zusammenhang zwischen der finanziellen Situation der betreffenden Gebiets-

körperschaft und der Häufigkeit der PPP-Anwendung ist bislang empirisch nicht umfassend bestätigt worden. Dennoch existieren Einzelfallbeispiele, die den Sachverhalt illustrieren: So haben es die zuständigen Aufsichtsbehörden dem Landkreis Offenbach untersagt, für eine umfassende Schulsanierung zusätzliche Schulden aufzunehmen (Graef 2006, S. 58). Daraufhin verwirklichte man das Anliegen statt in Eigenregie alternativ im PPP-Rahmen. Auch in Mohnheim an der Ruhr ließ sich das geplante Vorhaben nicht durch den Haushalt finanzieren, weshalb eine PPP-Realisierung erfolgte (Graef 2006, S. 71f.; *Deutsches Institut für Urbanistik* 2008, S. 15f.). Abstrahiert man die aufgeführten Beispiele, so führen Bestrebungen der Aufsichtsbehörden, die kommunale Nettoneuverschuldung zu begrenzen, zu Ausweichreaktionen bei den örtlichen Entscheidungsträgern. Unzulässig erscheint eine solche Vorgehensweise vor allem dann, wenn die jeweilige Schuldenstatistik nicht die eingegangenen Verbindlichkeiten erfasst (*Europäische Kommission* 2003, S. 102).

Zumindest auf der semantischen Ebene verfolgen PPP-Vorhaben nicht nur das Ziel, den Ressourceneinsatz zu optimieren oder finanzielle Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen. Wie Haus (2008, S. 100) herausarbeitet dienen alternative Beschaffungsansätze auch dazu, öffentliche Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Weiter führt er aus, dass „über Konzepte des ‚Institutional Design‘ sich politische Akteure neue Handlungsspielräume erschließen und in einen rhetorischen Wissenswettbewerb eintreten [können].“ In diesem Sinne kreieren veränderte institutionelle Formen der Aufgabenwahrnehmung „neue Selbstbeobachtungsmöglichkeiten [...], die zu einer lernenden Erweiterung des Selbstverständnisses von Akteuren führen.“ Damit „gehe es nicht mehr um eine apolitische Suche nach ‚technischer Effizienz‘, sondern um eine Re-Definition von Kriterien ‚politischer Effektivität‘ und somit um eine grundlegende Transformation der Muster öffentlicher Leistungsproduktion.“ (Haus 2008, S. 100) Im Ergebnis sind an die transsektorale Zusammenarbeit unterschiedliche Erwartungen geknüpft, die von der Konzentration auf öffentliche Kernkompetenzen über verbesserte Dienstleistungen bis hin zur eher vagen Hoffnung auf mehr Transparenz, Flexibilität und unternehmerischen Elan in der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen reichen.

Welche Ziele auch immer im Einzelfall für die Errichtung eines PPP-Vorhabens ausschlaggebend sind, Bund, Länder und Gemeinden setzen vermehrt derartige Kooperationen um. Vergleicht man die auf den unterschiedlichen Ebenen des Föderalismus bislang realisierten PPP-Projekte, so wird die überragende Bedeutung der kommunalen Ebene sowohl hinsichtlich der Zahl der Projekte als auch hinsichtlich des Investitionsvolumens deutlich (Sturm/Winkelmann 2013). Dabei ergab sich nachstehende Mehrebenenverteilung von PPP-Projekten.

Tab. 1: Mehrebenenverteilung von PPP-Projekten

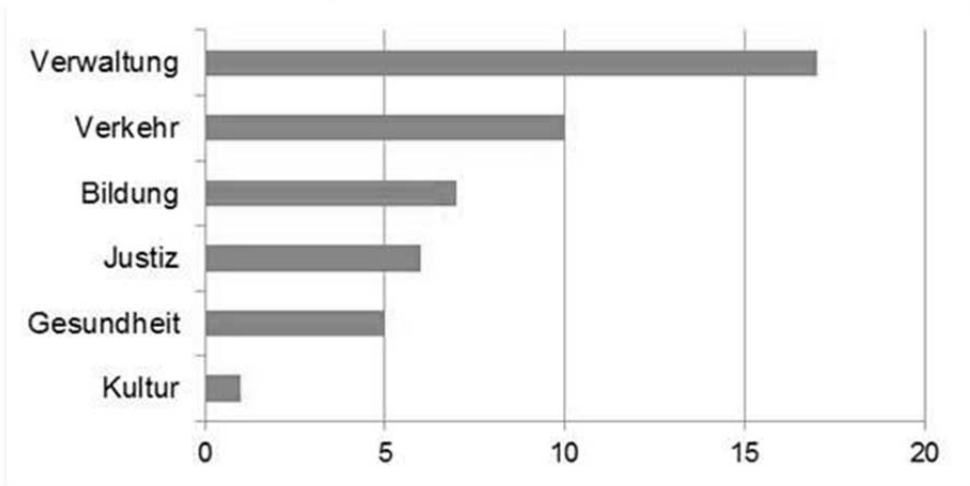
Gebietskörperschaft	Vergebene Projekte	Geschätztes Investitionsvolumen (in Euro)
Bund	11	2,62 Mrd.
Länder	46	1,88 Mrd.
Kommune	176	5,27 Mrd.
Insgesamt	233	9,77 Mrd.

Quelle: Eigene Darstellung (Stand: August 2012; n=233).⁴

Über den Neu- oder Ausbau von Autobahnen hinaus, wo Private lediglich als Verwaltungshelfer im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Auftraggebers in Erscheinung treten, kommen PPP-Projekte auf Bundesebene vergleichsweise selten vor, wofür mehrere Gründe ausschlaggebend sein können: vor allem weil der Bund in genuin hoheitlichen Bereichen agiert, die die ‚innere Souveränität‘ – im Sinne der Kompetenz-Kompetenz – mit den dazu erforderlichen Über- und Unterordnungsverhältnisse betreffen, lassen sich private Dritte kaum in die Aufgabenerfüllung einbeziehen. Auch die negativen Erfahrungen mit der Errichtung und der mehrere Male verschobenen Inbetriebnahme eines Mautsystems auf Bundesautobahnen (Toll Collect) sowie den damit zusammenhängenden Einnahmeausfällen können zur PPP-skeptischen Haltung des Bundes beigetragen haben. Wie eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik verdeutlicht, liegen auf Bundesebene oftmals auch keine für Partnerschaften geeigneten Projekte vor (*Grabow u.a.* 2005, S. 23).

Die Länder setzten bislang 46 PPP-Projekte um. Hier ist der PPP-Ansatz näher an deren Aufgabenprofil als beim Bund. In 28 Vorhaben ließ sich das Investitionsvolumen von insgesamt 1,15 Mrd. Euro ermitteln, woraus durchschnittliche Investitionen in Höhe von 41 Mio. Euro pro Projekt resultieren. Allen voran Baden-Württemberg, Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen nutzen diesen Ansatz, um den bestehenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im öffentlichen Raum zu befriedigen, während Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Berlin bislang auf die Einbeziehung privater Dritter im PPP-Rahmen verzichtet haben. Sektoral kommt der PPP-Ansatz auf Länderebene insbesondere in den Bereichen Verwaltungseinrichtungen, Verkehr, Bildung sowie Justiz zur Anwendung. Letzteres bezieht sich mehrheitlich auf Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Justizvollzugsanstalten, wo private Unternehmen etwa das Facility Management und die Verpflegung der Gefängnisinsassen übernehmen, während der eigentliche Strafvollzug weiterhin den staatlichen Bediensteten obliegt (*Wagner* 2000, S. 169ff.).

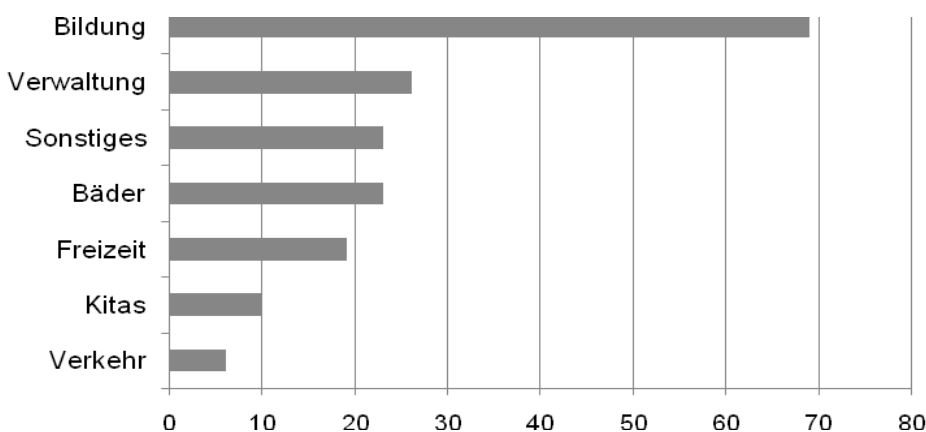
Abb. 1: PPP auf Länderebene je Sektor



Quelle: Eigene Darstellung (n=46)

Auf kommunaler Ebene sind 176 PPP-Projekte zu identifizieren, von denen 125 Vorhaben ein Investitionsvolumen zugeordnet und ein durchschnittliches Investitionsvolumen von 29,9 Mio. Euro errechnet werden konnte. Dabei reicht die Spannweite von 1,2 Mio. Euro für das PPP-Projekt Sportplatz in Königswinter-Oberpleis bis zu 410 Mio. Euro für die umfassende Sanierung von Schulen im Landkreis Offenbach. Im Mittel weisen kommunale PPP-Projekte deutlich geringere Investitionsvolumina als Bundes- oder Landesprojekte auf (vgl. *Grabow u.a.* 2005, S. 9). Doch nicht nur hinsichtlich der Anzahl umgesetzter Projekte und den dabei investierten Mittel ergeben sich Unterschiede zwischen Bund und Ländern einerseits und Kommunen andererseits, sondern vor allem in sektoraler Hinsicht, was sich durch die Aufgabenteilung im föderalen System erklärt.

Abb. 2: PPP auf kommunaler Ebene je Sektor

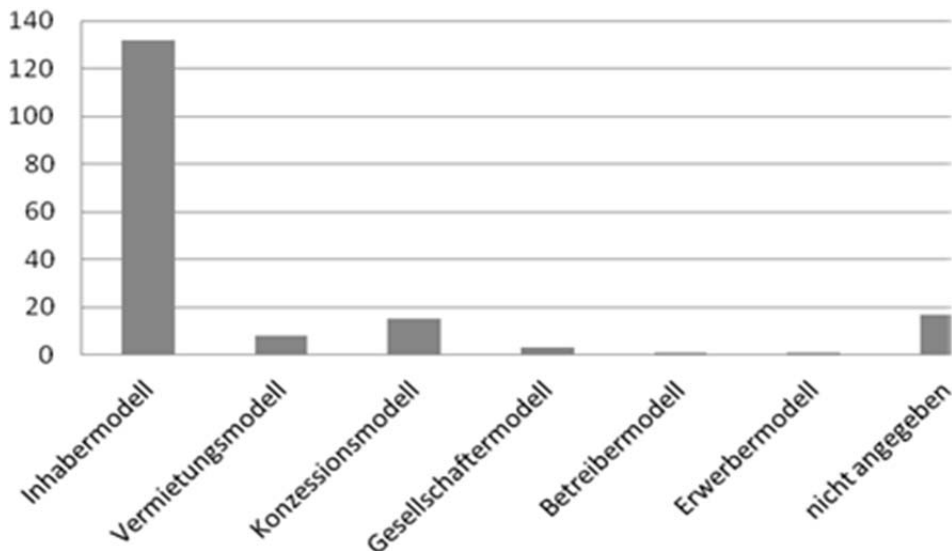


Quelle: Eigene Darstellung (n=176)

Wie Abbildung 2 veranschaulicht, setzen Städte und Gemeinden PPP-Projekte vornehmlich im Bereich Bildung ein, denn Immobilien im Bildungssektor machen rund 40 Prozent des kommunalen Gebäudebestandes aus. Attraktive Schulen mit entsprechender architektonischer Außenwirkung gewinnen als Aushängeschild für einzelne Städte zunehmend an Bedeutung. Mit modernisierten Schulen möchte die betreffende Gemeinde den eigenen Standort profilieren und die Bedeutung eines guten Lernumfeldes für die Wissensvermittlung an Kinder unterstreichen. Diese hehre Zielsetzung erklärt allerdings nicht vollständig die Bedeutung von PPP im Bildungsbereich: oftmals weisen die in den 1960er und 1970er Jahren gebauten Einrichtungen gravierende Mängel etwa beim Bandschutz auf oder erfordern aufwendige Schadstoffsanierungen, die angesichts der angespannten Haushaltssituation über die konventionelle Eigenerstellung nicht behoben werden können. Insbesondere das in den neuen Bundesländern anzutreffende Schulmodell ‚Typ Erfurt‘ entspricht nicht mehr den gegenwärtigen Anforderungen an ein lerngerechtes Umfeld. Die Einführung des Ganztagsunterrichts oder der Wegfall der Orientierungsstufe verlangen häufig räumliche Erweiterungen und konzeptionelle Ergänzungen des vorhandenen Bestandes etwa um eine Schul-Mensa. Somit erklärt sich die Dominanz von Bildungseinrichtungen als Gegenstand von PPP-Verträgen auch aus bundes- und landespolitischen Reformmaßnahmen sowie entsprechenden Zuschüssen.⁵ Neben Bildungseinrichtungen kommt der

PPP-Ansatz in den Bereichen ‚Verwaltung‘ und ‚Bäder‘ vergleichsweise oft zur Anwendung. Wegen der kommunalen Finanznot vergangener Jahre ist in diesen Sektoren der Investitionsbedarf bisweilen besonders hoch; gehören doch die Ausgaben für ‚Wartung‘ und ‚Instandhaltung‘ zu den bevorzugten Posten für Kürzungen. Der in Abbildung 2 unter ‚Sonstiges‘ zusammengefasste Sektor umfasst so unterschiedliche Projekte wie das Seniorenzentrum der Gemeinde Alsbach-Hähnlein, das Rettungszentrum im Kreis Soest, das Medienhaus in Mülheim an der Ruhr oder die Bürgerbegegnungsstätte „Peter-Rantzau-Haus“ im schleswig-holsteinischen Ahrensburg. Gegenwärtig gewinnt der Sektor ‚Kindertagesstätten (Kitas)‘ an Bedeutung, da Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung 2008-2013“ vereinbart haben, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahre vorzuhalten. In Anbetracht der relativ geringen Bedarfsdeckung in den meisten Bundesländern bestand hier ein erheblicher politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Druck zur Umsetzung von Investitionsvorhaben, wovon der PPP-Ansatz profitierte.

Abb. 3: Verteilung PPP-Modelle auf kommunaler Ebene



Quelle: Eigene Darstellung (n=46)

Bei der modellspezifischen Verteilung fällt die außerordentliche Bedeutung der Eigentumszuordnung auf. In der Vergangenheit erfolgte die Leistungserstellung nahezu ausschließlich auf öffentlichem Grund, weshalb das Inhabermodell (132 Fälle) hier die erste Wahl darstellt und die mit Abstand bevorzugte Realisierungsvariante verkörpert. Das auch Sanierungsmaßnahmen umfassende Inhabermodell ist immer dann geeignet, wenn sich die betreffenden Einrichtungen bzw. Grundstücke im öffentlichen Eigentum befinden und eine relativ große Planungssicherheit für den substanziellen Bedarf nach Ablauf der Vertragslaufzeit besteht. Im Gegensatz hierzu geht beim Erwerbermodell (1 Fall) das Eigentum nach Ablauf der Vertragslaufzeit auf den öffentlichen Auftraggeber über und hat für die kommunale Praxis eine zu vernachlässigende Bedeutung, wofür mehrere Gründe

ursächlich sein können: Städte und Gemeinden verfügen über umfangreiche Liegenschaften und gehören zu den größten Grundstückseigentümern in Deutschland. Zusätzliche Flächen, die im Rahmen des Erwerbmodells nach Ablauf der Vertragslaufzeit auf die Kommune übergehen, werden zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben nur in Ausnahmefällen benötigt (vgl. *Winkelmann/Pickenäcker* 2009, S. 353ff.). Sofern Flächen bzw. Grundstücke benötigt werden, bieten sich andernfalls die so genannten Optionsverfahren wie das PPP-Leasing oder Vermietungsmodelle an. Soweit ersichtlich, kommen Leasingvertragstypen bislang nicht zur Anwendung, da hier ein vergleichsweise hoher Strukturierungsaufwand und fehlende steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten vorliegen. Im Gegensatz zum Leasing orientiert sich beim Vermietungsmodell (8 Fälle) ein möglicher Kaufpreis am Verkehrswert zum Zeitpunkt der Optionsausübung. Zu wirtschaftlich sinnvollen Konditionen scheint das Vermietungsmodell nur dann tragbar zu sein, wenn es sich um ein Objekt mit hoher Drittverwendungsfähigkeit oder ausgezeichneter Lage handelt. Sofern diese Eigenschaften vorliegen, wird sich der private Partner trotz marktüblicher Mietzahlungen seitens der öffentlichen Hand nicht jahrzehntelang binden wollen und gleichzeitig einen mit der Gebrauchsüberlassung einhergehenden sehr weitreichenden Risikotransfer akzeptieren.

Bei der modellspezifischen Verteilung ist außerdem die geringe Verwendung des Gesellschaftermodells augenfällig, bei dem der öffentliche Auftraggeber als Mitgesellschafter einer Projektgesellschaft mit dem Privaten zusammen auch auf Auftragnehmerseite auftritt. Lediglich in drei Vorhaben erfolgte eine gesellschaftsrechtliche Statuierung, wobei folgende Gründe ausschlaggebend sind: Gegen die Verwendung des Gesellschaftermodells sprechen zunächst die unterschiedlichen Ziele der privaten und öffentlichen Partner, denn während erstgenannte als gewinnorientierte Unternehmen an einer möglichst hohen Verzinsung der Kapitalbeteiligung interessiert sind, strebt die öffentliche Hand vordergründig eine gemeinwohlorientierte Aufgabenerfüllung an.⁶ Durch die mit dem Gesellschaftermodell einhergehende Vermischung der öffentlichen und privaten Sphäre werden zudem eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten und letztlich auch eine eindeutige Risikoallokation erschwert. Ferner entstehen durch die gesellschaftsrechtliche Verankerung zusätzliche Kosten, die mit stärkeren Mitspracherechten korrespondieren. Um die Gesamteffizienz nicht mit diesen Aufwendungen zu beeinträchtigen, verzichten die Kommunen mehrheitlich auf gesellschaftsrechtlich abgesicherte Kontroll- und Steuerungsinstrumente. Im Umkehrschluss reichen wohl die vertraglich vereinbarten Einflussmöglichkeiten aus, um die nach wie vor bestehende öffentliche Verantwortung für die Aufgabenerbringung gewährleisten zu können (vgl. *Krumm* in diesem Band).

Wird die Struktur der Entgelte berücksichtigt, erfolgt mehrheitlich (zu 90 Prozent) eine Refinanzierung über den allgemeinen Haushalt der Kommune unter Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Beziehung zwischen der Gemeinde und ihren Bürgern. Vorausgesetzt, es liegt ein vergleichsweise hohes Vertragsvolumen mit einer entsprechend langen Laufzeit vor, scheint eine (Teil-)Finanzierung über Nutzerentgelte möglich zu sein. Inwieweit diese nutzungsbasierte Vergütung direkt dem privaten Auftragnehmer auf privatrechtlicher Grundlage zufließt und sich damit eine Veränderung im Außenverhältnis gegenüber den Bürgern ergibt, kann im vorliegenden Beitrag nicht ermittelt werden. In ihrer Gesamtheit erfolgt eine nutzungsbasierte Vergütung in zehn Prozent aller PPP-Vorhaben, wobei diese Form nur in ausgewählten Bereichen gesetzlich möglich ist. So lassen sich Konzessionsmodelle (15 Fälle) bei kommunalen Pflichtaufgaben etwa im Schulsektor wegen der gesetzlich festgelegten Trägerschaft nicht umsetzen. Stattdessen bieten sich

Konzessionsmodelle insbesondere im Bäderbereich an, da hier private Auftragnehmer ihre Investitionen – teilweise – über Nutzergebühren refinanzieren können. Derartige Einnahmen reichen erfahrungsgemäß nicht aus, um sämtliche Ausgaben zuzüglich etwaiger Risikoaufschläge und Gewinnmargen zu decken. Deshalb sorgen kommunale Auftraggeber für Anschubfinanzierungen zu Projektbeginn und ermöglichen so, dass die Nutzungsentgelte auch bei investitionsintensiven Projekten in einem sozialverträglichen Rahmen bleiben und der diskriminierungsfreie Zugang zum Leistungsangebot trotz Einbeziehung privater Dritter weiterhin bestehen bleibt.

3. Effizienz von PPP-Projekten

Die vermehrte Einbeziehung von privaten Dritten in die öffentliche Leistungserbringung wirft die demokratietheoretische Fragestellung auf, ob und wie alternative institutionelle Problembearbeitungsformen legitimiert sein müssen (*Winkelmann* 2011, S. 297f.). Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach der Vereinbarkeit von an Effizienz ausgerichteter Wirtschaftlichkeit einerseits und staatlicher Souveränität wie auch gemeinwohlorientiertem Handeln andererseits. Muss also bei der Bewertung von PPP neben ihren (potenziellen) Effizienzgewinnen eine weitere legitimationsspezifische Ebene ergänzt werden? Nüchtern wie bürokratisch stellt die Bundesregierung dazu fest: „Entscheidende Legitimation für die Anwendung von PPP ist die wirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben.“ (*BMVBS* 2007, S. 16)⁷ Rechtfertigung erfährt PPP damit durch den Kooperationsvorteil, der durch die Kombination von öffentlichen und privaten Ressourcen zu erzielen sei (*Roentgen* 2001, S. 183; *Oppen u.a.* 2003, S. 38ff.; *Beckers* 2005, S. 68ff.). Ob PPP wirtschaftlicher als eine optimierte Eigenerstellung ist, lässt sich pauschal nicht beantworten, sondern nur am Einzelfall festmachen. Und selbst eine Einzelfallbetrachtung vermag nicht mit Sicherheit die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu identifizieren, da die Begriffe ‚Wirtschaftlichkeit‘ und ‚Sparsamkeit‘ nur vage im kommunalen Haushaltsrecht bestimmt werden. So sind in Nordrhein-Westfalen die Kommunen zur Prüfung verpflichtet, ob „der öffentliche Zweck durch andere Unternehmen nicht besser und wirtschaftlicher erfüllt werden kann.“ (*Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen*, § 107 Abs. 1).⁸ Mehr als einen rechtlich unverbindlichen Appell zur Prüfung – inwieweit staatliche Aufgaben durch Private erfüllt werden können – lässt sich aus den Vorschriften nicht ableiten. Nach welchen Maßstäben und Methoden ein entsprechender Vergleich durchzuführen sei, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet (*Stuhr* 2005, S. 25; *Finanzministerium NRW* 2005, S. 20; *Blecken/Meinen* 2007, S. 59ff.).

Bleiben die methodischen Probleme bei der Bestimmung der Wirtschaftlichkeit an dieser Stelle unberücksichtigt, dann kann Effizienz als maximaler Zielbeitrag definiert werden, der sich als Input-Output-Relation erfassen lässt und sich im Rahmen des Minimal- oder Maximalprinzips ökonomisch konkretisiert. Gemäß dem Minimalprinzip muss der Einsatz an Inputfaktoren – mithin der Kosten – reduziert werden, damit bei gegebenem Output Effizienz entsteht. Gleichwohl lassen sich öffentliche Aufgaben nicht ausschließlich unter monetären Gesichtspunkten bewerten. Angesprochen sind damit vor allem gemeinwohlorientierte Zielsetzungen wie städtebauliche und architektonische Rahmenbedingungen oder die Berücksichtigung mittelständischer Interessen bei der Auftragsvergabe. Bei der Output-Analyse steht also die Frage im Vordergrund, ob sich öffentliche Leistungen durch die Einbeziehung von Privaten qualitativ modifizieren. Um-

fassende Effizienzbeurteilungen kommunaler PPP-Vorhaben machen eine konzeptionelle Erweiterung dieser Input-Output-Relation erforderlich, denn beschaffungsvariantenspezifische Vorteile können auch auf einem effizienzoptimalen Transfer von Risiken beruhen, wie u.a. *Fourie und Berger* (2000, S. 706f.) herausarbeiten: „There is a close relationship between risk and efficiency, because risk is the driver of efficiency.“ (*OECD* 2008, S. 18; vgl. *Alfen u.a.* 2010, S. 61) Um eine fundierte Wahl zwischen unterschiedlichen Beschaffungsvarianten treffen zu können, müssen alle wesentlichen Risiken identifiziert, adäquat bewertet und mit realistischen Preisen versehen werden. Dabei sind dem konventionellen Status-quo unbedingt die Risiken zuzurechnen, die bei der PPP-Beschaffung auf den privaten Partner übergehen (vgl. *Bundeshaushaltsordnung*, § 7 Abs. 2). Andernfalls würden die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erfolgsrelevante Zusammenhänge ausblenden und keine belastbaren Aussagen hinsichtlich der relativen Vorteilhaftigkeit von Beschaffungsalternativen ermöglichen.

3.1 PPP-bedingte Vorteile

Mit der Einbeziehung von privaten Unternehmen in die öffentliche Aufgabenerstellung versprechen sich kommunale Auftraggeber im Einzelfall nachzuweisende Wirtschaftlichkeitsgewinne, die anhand unterschiedlicher Produktionsfaktoren bewertet werden sollen. Geringere *Investitionskosten* beim PPP-Beschaffungsansatz ergeben sich aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren: zunächst bewirken PPP-Vorhaben eine lebenszyklusübergreifende Betrachtung von öffentlichen Aufgaben, welche Effizienzgewinne insbesondere im Betrieb entstehen lassen. Wirtschaftlichkeitsvorteile werden hingegen in der Investitionsphase vorwiegend durch eine einheitliche Vergabe nutzbar gemacht. Im Unterschied zur traditionellen Erstellung schließen sich aufgrund des Investitionsumfangs einzelner PPP-Vorhaben oftmals mehrere Unternehmen zu einem privaten Konsortium zusammen. Somit wird die Vergabe der Einzelgewerke – die im konventionellen Beschaffungsansatz Aufgabe der öffentlichen Hand ist – bei PPP-Modellen an den privaten Auftragnehmer weitergereicht. Dieser tritt als Generalunternehmer auf und verhandelt mit den diversen Subunternehmen und Lieferanten über die Preise, wodurch ein nachgelagerter Wettbewerb entsprechende Kostensenkungspotentiale generieren kann. Da der private Partner die Gesamtverantwortung für alle ihm übertragenen Einzelgewerke trägt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer termingerechten Bauübergabe und erleichtert die spätere Mängelverfolgung der öffentlichen Hand ungemein. Dass sich der kommunale Auftraggeber wegen seiner Ansprüche im Falle des Verzuges oder bei Baumängeln während der 20- bis 30jährigen Vertragslaufzeit an den Falschen wendet, ist praktisch ausgeschlossen. Zugleich ist mit dem PPP-Beschaffungsansatz der heilsame Zwang verbunden, Folgekosten einer Maßnahme über die gesamte Laufzeit im Voraus zu berechnen. Das einheitliche wie linear verlaufene Entgelt schafft ein Höchstmaß an Kostenbewusstsein und an Transparenz; zwei Prinzipien, die der bisherigen Eigenerstellung eher fremd waren. Im traditionellen Beschaffungsansatz stehen die – oftmals zu niedrig angesetzten – Schätzwerte für die bau- und betriebsbedingten Gesamtkosten zumeist nicht zur Verfügung. Nach Auffassung von *Flyvbjerg u.a.* (2002, S. 288) beruhen diese Kostenunterschätzungen auf Fehlanreizen bei den am Planungsprozess beteiligten Personen und Institutionen. Vornehmlich realisiert man Projekte, die zunächst günstiger erscheinen, da entsprechende Mehrkosten üblicherweise zu späteren Zeitpunkten anfallen. So bewerten staatliche Auf-

traggeber die Kosten eines Vorhabens zu niedrig und setzen die Erträge bzw. den angedachten Nutzen zu hoch an, denn nur Projekte mit einer ‚optimistischen‘ Planrechnung erhalten die notwendige finanzielle und politische Unterstützung. Für *Dewatripont* und *Legros* (2005, S. 129) sind diese Kostenüberschreitungen strukturelle Begleiterscheinungen der konventionellen Vergabe. Öffentliche Bauaufträge enthalten oft unzureichende und nach dem Einheitspreisprinzip vergütete Leistungsspezifikationen, die mit Nachträgen, Stundenlohnarbeiten und sonstigen Unwägbarkeiten verbunden sind. Nach dem *Rechnungshof Baden-Württemberg* (2000, S. 13) ergeben sich dadurch erfahrungsgemäß Kostensteigerungen gegenüber der ursprünglichen Vergabesumme zwischen fünf bis zehn Prozent.

Weitergehende in der Investitionsphase mögliche Vorteile liegen in der Person des privaten Partners, der oftmals über Marktkenntnisse und Spezialwissen verfügt, welches bei der öffentlichen Hand in dieser Form nicht vorliegt. Marktübersicht kombiniert mit der vielfach bestehenden Marktstellung können Investitionskosten durch die Nutzung von Auflagedegression und Koppelproduktion minimieren. Eine starke Verhandlungsposition gegenüber Nach- und Subunternehmern führt zu Preisnachlässen und Mengenrabatten, die eine einzelne Kommune nicht erzielen kann, da insbesondere Anreize der öffentlichen Mitarbeiter zu harten Verhandlungen gering sein dürften und oftmals durch gesetzliche Vorgaben auch verboten sind. So unterliegt die öffentliche Hand in ihrer Auftragsvergabe den gesetzlichen Vorgaben der einschlägigen Vergabeordnungen, welche sowohl bestimmte Formen des Bauvertrages verbieten als auch Preisverhandlungen mit den Bietern generell untersagen. Insbesondere nach Zuschlagserteilung ist der private Partner nicht an die vielfältigen internen und externen Vergaberechtsvorschriften gebunden, woraus – jedoch kaum zu quantifizierende – Vorteile aus einer fachorientierten und professionelleren Problembewältigung entstehen. Durch die oftmals vereinbarten Festpreisgarantien ergeben sich wirksame Anreize, Kostensteigerungen in der Investitionsphase mittels eines effizienten Baumanagements zu vermeiden.

Auch wenn eine Vielzahl an technischen Gründen für die geringeren *Nutzungskosten* während der Betriebsphase verantwortlich ist, dürften diese auf spezifizierte Eigentumsrechte zurückzuführen sein.⁹ Erst die zeitlich befristete Zuordnung von Property-Rights ermöglicht es individuellen Wirtschaftssubjekten, arbeitsteilige Ressourcen effizient zu verwenden. Der durch PPP verursachte Zukauf ‚privatwirtschaftlicher Handlungsrationality‘ lässt sich in diesem Zusammenhang als politisch gewollte Dezentralisierung verstehen, um die Aufgabenerfüllung mit unabhängigeren und mit einer größeren Autonomie ausgestatteten Struktur zu organisieren. Diese Kompetenzverlagerung begünstigt eine Rollendifferenzierung zwischen Auftragsvergabe und -durchführung sowie eine Umformung von vormals hierarchischen in eher kontraktuelle Beziehungen. Auf Projektebene erreicht man damit eine professionellere Autonomie, wodurch ein wirtschaftlicherer Umgang mit knappen Produktionsmitteln wahrscheinlicher wird. Bleibt der sich mit der organisatorischen Entkopplung einhergehende Wandel in den Interaktionsbeziehungen an dieser Stelle unberücksichtigt, begrenzt der PPP-Ansatz wegen seiner ‚institutionellen Distanz‘ politische Einflussnahmen aller Art und gewährleistet stattdessen vermehrt rein (betriebs-)wirtschaftlich motivierte Entscheidungen. Tendenziell trägt diese Entpolitisierung von Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen zur systematischen Entkopplung von Programmierung, Realisierung und Finanzierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung – mithin zur Versachlichung von Problemlösungen – bei. Erst diese weitgehende Abschirmung von politischen Interferenzen ermöglicht die Entfaltung von Sachrationali-

tät im Vollzug. Hiervon profitieren insbesondere Instandsetzungsmaßnahmen, die – wie im ingenieurwissenschaftlichen Schrifttum betont wird – nicht allein unter kurzfristigen Liquiditätsaspekten betrachtet werden sollten, da heutige Einsparungen zu exponentiell verlaufenden Kosten in der Zukunft führen. Bei der konventionellen Erstellung tätigt man entsprechende Ausgaben weitgehend unabhängig von der jeweiligen Nutzensteigerung mehrheitlich am Ende des Haushaltsjahres. Neben diesem auf dem Jährlichkeitsprinzip basierenden Aktionismus, der durch unterschiedliche Förderprogramme für Fenster, Fassaden, Wärmeschutz usw. begünstigt wird, legt der Zustand vieler öffentlicher Immobilien eine fehlende bzw. zu spät erfolgende Instandhaltung nahe. Um den Betrieb von Einrichtungen aufrechtzuerhalten oder die Unterschreitung geforderter Minimalleistungen gerade noch abzuwenden, werden oftmals Maßnahmen zur kurzfristigen Abhilfe getroffen. Häufig und unkontrolliert auftretende Störungen sind Konsequenz dieser, an den Grundsätzen der Improvisation ausgerichteten, Strategie.

Mit der Beauftragung von Privaten verändert sich im Hochbau überdies die Sichtweise auf die Immobilie und die zu erfüllende Aufgabe. Wurde bislang der Gebäudebestand als öffentliches Gut aufgefasst und im Rahmen einer passiven Vermögensverwaltung mehr schlecht als recht bewirtschaftet, so steht zunehmend die Betrachtung als optimierungsfähiges Produktionsmittel im Vordergrund. Diese stärker nach Rentabilitätsaspekten ausgerichtete Perspektive ermöglicht es, durch eine effizientere Bewirtschaftung Kostensenkungspotentiale zu identifizieren und zu heben. Kommunale Organe nehmen dabei verstärkt die Rolle eines Auftraggebers ein, welcher nicht mehr alle mit Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung verbundenen Aufgaben selbst wahrnimmt, sondern Kompetenzen mit dem Ziel delegiert, zeitnahe wie schnelle unternehmerische Entscheidungen vor Ort zu ermöglichen.¹⁰ Zugleich ist mit dem PPP-Beschaffungsansatz der Zwang verbunden, Folgekosten einer Maßnahme über die gesamte Laufzeit im Voraus zu berechnen und in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen. Diese – (vergabe-) rechtlich mit hohen Hürden und zahlreichen Untiefen versehene – Anforderung schafft ein Maß an Kostenbewusstsein und an Transparenz, welches der bisherigen Eigenrealisierung eher fremd war. So stehen in PPP-Vorhaben durch das gleich bleibende Entgelt die Nutzungskosten während der Vertragslaufzeit fest, woran man einen bislang noch nicht berücksichtigten Vorteil erkennen kann, der weniger kostendeterminiert als vielmehr strukturpolitisch motiviert ist: Gegenüber der konventionellen Erstellung vermeidet der PPP-Beschaffungsansatz ‚kameralistische‘ Strohfeuer und trägt stattdessen zur Verstärkung von Bauunterhaltsausgaben bei. Gehört in Zeiten öffentlicher Finanzprobleme dieser Haushaltsposten zu den bevorzugten Positionen für Ausgabenkürzungen, verhindern die vertraglich bindenden Entgeltzahlungen in PPP-Projekten die Reduzierung dieser investiven Mittel. Dadurch werden zumindest die Sicherung von Gebäudewerten und die Gewährleistung ihrer Funktionsfähigkeiten wahrscheinlicher. Darüber hinaus refinanzieren die Entgelte im PPP-Ansatz getätigte Investitionsausgaben über die Vertragslaufzeit, während im traditionellen Status-quo aufgenommene Kredite oftmals nicht getilgt, sondern nur umgeschuldet werden. Am Ende des Lebenszyklus einer Immobilie bestehen somit die Anschaffungs- und Herstellungskosten in nahezu unveränderter Höhe. Ergänzt man diese Überlegungen noch um fehlende bzw. zu geringe Instandhaltungsbudgets bei der herkömmlichen Beschaffung, so liegt eine Form intergenerativer Ungerechtigkeit vor: verfallende Einrichtungen, die zusätzlich noch mit Krediten belastet sind. Demgegenüber sind üblicherweise die Vertragsgegenstände kommunaler PPP-Vorhaben dauerhaft saniert und in jedem Fall komplett refinanziert. Diese PPP-bedingten Vorteile weisen auf eine

geeigneter zeitliche Äquivalenz von Nutzen und Kosten hin. Positiv wirkt sich neben dem Werterhalt auch die lebenszyklusübergreifende Planung entsprechender Vorhaben aus, innerhalb derer langfristige Szenarien in den Abwägungsprozess einfließen und oftmals konkrete Raum- bzw. Funktionsprogramme hervorbringen. In konventionell ausgerichteten Vergabeverfahren liegt ein vergleichbares Planungskonzept – welches fundierte Nutzer- und Bedarfsanalysen enthält – bislang kaum vor. Die lebenszyklusorientierte Herangehensweise beim PPP-Ansatz sorgt für eine enge Verzahnung von Projektierung, Planung, Erstellung und den sich anschließenden Betrieb, woraus Effizienzgewinne, genauer: Kosteneinsparungen resultieren (*Winkelmann 2013, S. 72ff.*).

3.2 PPP-bedingte Nachteile

Die unterschiedliche *steuerliche Behandlung* zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen benachteiligt den PPP-Beschaffungsansatz. *Schenke und Gebhardt (2007, S. 6ff.)* zufolge wird dadurch der Wettbewerb zwischen traditioneller Eigenerstellung und PPP „massiv“ verzerrt, was „im Widerspruch zu dem finanzwissenschaftlichen Grundsatz der Entscheidungsneutralität des Steuersystems [steht]“ (vgl. *Rehm/Tholen 2008, S. 236f.*). Mangelnde Steuerneutralität erzeugt Allokationsineffizienzen auf individueller Projektebene, die in aggregierter Form wiederum zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führen, da Handlungsalternativen verringert, ihre Reihenfolge präjudiziert und teilweise ganz ausgeschlossen wird. Insbesondere die umsatzsteuerliche Benachteiligung privater Anbieter öffentlicher Leistungen ist in diesem Zusammenhang bedeutsam (vgl. *Schenke/Gebhardt 2007, S. 7*). Aufgrund ihrer hoheitlichen Aufgabenerfüllung übt die Kommune keinen Betrieb gewerblicher Art aus und untersteht daher auch beim Personal nicht der Umsatzsteuer. Dieser Kostennachteil in Höhe von gegenwärtig 19 Prozent der nicht vorsteuerabzugsberechtigten Leistungen hat überwiegend in der Nutzungsphase nachteilige Konsequenzen.

Auch bei den *Finanzierungskosten*, die bis zu 30 Prozent der Gesamtkosten ausmachen können, ergeben sich beim PPP-Ansatz nennenswerte Nachteile (*Shaoul 2005, S. 461*). Finanzierungskosten in der genannten Höhe resultieren aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von Ein- und Auszahlungen, denn die zunächst vom privaten Partner übernommenen Investitionskosten für die Planung und Errichtung der baulichen Anlagen amortisieren sich erst im Laufe der Zeit durch die Zahlung der öffentlichen Entgelte. Darüber hinaus ermöglichen kommunale Kreditkonditionen eine konkurrenzlos günstige Finanzierung von öffentlichen Projekten, die dem privaten Auftragnehmer nicht zur Verfügung stehen. Regelmäßig fallen die Kosten für die Kapitalbereitstellung bei PPP-Vorhaben höher aus als bei einer rein öffentlichen Finanzierung konventionell erstellter Maßnahmen (*HM Treasury 2003, S. 41; Deutscher Städte- und Gemeindebund 1994, S. 35*). Steigende Finanzierungskosten im PPP-Beschaffungsansatz entstehen sowohl aus den projektspezifischen Risikoaufschlägen der Fremdkapitalgeber als auch aus den gesetzlichen Vorgaben im Sinne § 10 KWG, die bei der Kreditvergabe im privatwirtschaftlichen Bereich eine Eigenkapitalunterlegung normieren. Bei einer rein öffentlichen Finanzierung entfällt diese gesetzliche Eigenkapitalausstattung, denn die Vergabe von Kommunalkrediten stuft man weitgehend als risikolos ein, wobei die staatliche Bonität weniger in der Auswahl tentabler Investitionsobjekte begründet liegt, als vielmehr aus den Rückzahlungsgarantien, die aus dem Zwang des Steuersystems resultieren. Dieser „natürliche Vor-

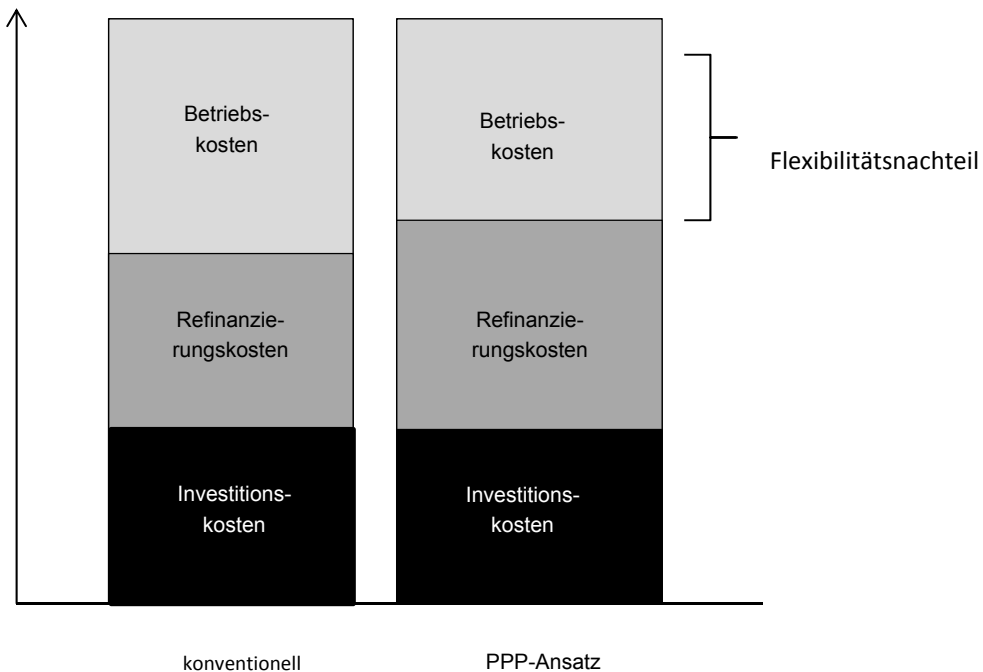
teil‘ bei der konventionellen Realisierung vergrößert sich in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise noch, wie eine im Auftrag des *National Audit Office* (2010) durchgeführte Untersuchung an 35 nach Ausbruch der Krise vereinbarten PFI-Projekten belegt. In dieser Studie wird die Zunahme der durchschnittlichen Refinanzierungskosten zwischen sechs und sieben Prozent angegeben. Im Vergleich zur kommunalkreditfinanzierten konventionellen Erstellung verliert der PPP-Beschaffungsansatz seine höhere Effizienz durch diesen Ausgabenposten.

Neben steuerlichen Mehrbelastungen und höheren Finanzierungskosten nehmen außerdem die *Transaktions- und Verwaltungskosten* zu (*Winkelmann u.a.* 2012, S. 9). Public-Private-Partnership lässt sich als ein auf vertraglicher Basis stattfindender Tausch von Verfügungsrechten interpretieren, bei dem sowohl vor als auch während der Vertragslaufzeit Transaktionskosten entstehen, die sich von der konventionellen Erstellung öffentlicher Leistungen grundlegend unterscheiden. Vor allem ist dies auf die Komplexität der Leistungserstellung und auf die große Vielfalt der Ausgestaltungsmöglichkeiten zurückzuführen. Durch die Einbeziehung von privaten Dritten in die öffentliche Leistungserstellung rechnet man mit einem Anstieg der Transaktionskosten, weil organisatorische Schnittstellen und neue Kooperationsarenen etabliert werden müssen. Insbesondere die weiterhin geringe Anzahl kommunaler PPP-Vorhaben führt dazu, dass die erforderlichen rechtlichen wie wirtschaftlichen Strukturen individuell und mit viel Aufwand konzipiert werden müssen. Bereits in der Vorvertragsphase entstehen die mit der Auswahl eines geeigneten Partners zusammenhängenden Such- und Informationskosten, wozu im Allgemeinen die finanziellen Aufwendungen für Projektstrukturierung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ausschreibung und Vertragsgestaltung sowie für Mandatierung von externen Beratern zählen (vgl. *Alfen/Fischer* 2006, S. 38; *Chong u.a.* 2006, S. 528). Die Anzahl der Anbieter und die Transparenz im Markt bestimmen den finanziellen Aufwand, der in einer von *Stolze* (2008, S. 92f.) an 33 Hochbauprojekten durchgeführten Untersuchung zwischen 90.000 und 1,5 Mio. Euro beziffert wird, was einem durchschnittlichen Anteil von 3 Prozent am Projektvolumen entsprach und etwa dreimal so hoch ausfiel wie bei einer konventionellen Erstellung. Um die PPP-bedingten Transaktionskosten zu senken, sind von den einschlägigen PPP-Förderorganisationen, etwa ‚Partnerschaften Deutschland‘ bestimmte Schwerpunktthemen bearbeitet und entsprechende Studien durchgeführt worden, beispielsweise zur Einbindung von Mittelstand und Handwerk, zur Finanzierung (Einbindung von Eigenkapitalgebern etc.), zu PPP und Architektur, zur Maastricht-Relevanz von PPP, zu der Nutzung von Fördermitteln und zu PPP im Schulsektor. Aus dieser Tätigkeit gingen diverse Standardisierungen hervor, so etwa ein bundeseinheitlicher Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, ein PPP-Leitfaden Vergaberecht oder ein PPP-Leitfaden Steuerrecht.

Nachteile im PPP-Ansatz können ferner aufgrund der langfristigen Vertragsbindung auftreten, wodurch die zielgerichtete Anpassungsfähigkeit in den Vordergrund tritt. *Flexibilitätsverluste* (vgl. *Straßheim* zu Lock-in Effekten in diesem Band) vermag ein phasenspezifischer Vergleich zu rekonstruieren: bei der gewerkeweisen Vergabe im traditionellen Beschaffungsansatz lassen sich Planungsänderungen verhältnismäßig einfach umsetzen, wobei die Konsequenzen hieraus die oftmals in der Praxis zu beobachtenden Baukosten- und Terminüberschreitungen sind (vgl. *Winkelmann* 2013b). Von Vorteil kann sich an dieser Stelle der zunehmende Koordinations- und Schnittstellenaufwand im PPP-Ansatz erweisen, welcher eine höhere politische Selbstbindung bei nachträglichen Änderungswünschen statuiert (*Klabe* 2009, S. 48). Ungeachtet dieser, sich nur marginal auf die

Responsefähigkeit auswirkenden Effekte, verursachen konventionelle Eigenerstellung und PPP in der Bauphase nahezu identische Belastungen im kommunalen Budget. Angesichts der Vielzahl möglicher Alternativen und der bestehenden Vertragsfreiheit liegt zu diesem Zeitpunkt ein Höchstmaß an Flexibilität vor. Auch aus der privaten Vorfinanzierung entstehen analog zur staatlichen Kreditaufnahme zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die die Flexibilität folgender Haushaltsgesetzgeber in ihren Handlungsoptionen einschränken. Potentielle Flexibilitätseinbußen resultieren aus der zeitlich am längsten dauernden Betriebsphase, da die öffentliche Hand auf Veränderungen nunmehr innerhalb eines vertraglichen Korsetts reagieren muss. Folgerichtig beziehen sich die PPP-bedingten Flexibilitätsverluste auf die Betreiberkomponenten des Leistungsentgelts, wie nachstehende Abbildung veranschaulicht.

Abb.4: Maximale Flexibilitätsverluste im PPP-Ansatz



Quelle: Eigene Darstellung

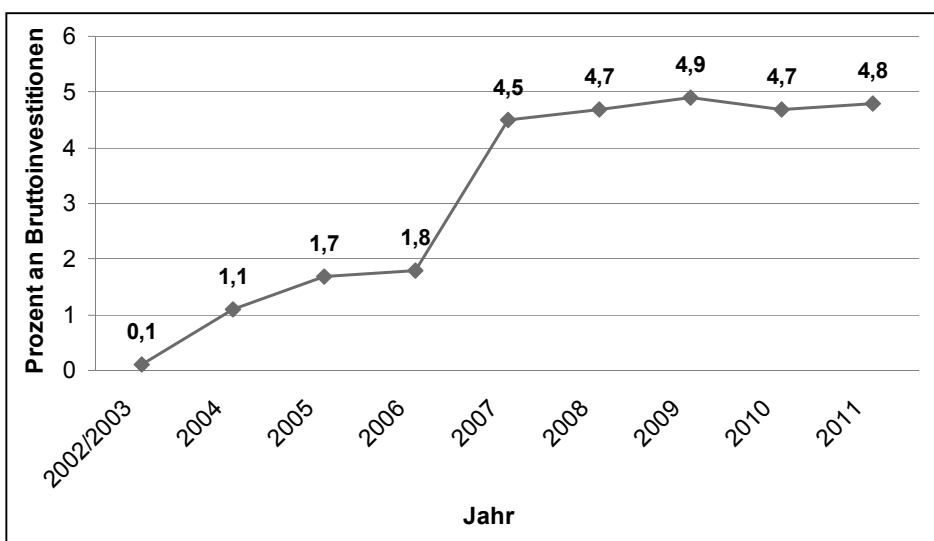
Bei der konventionellen Erstellung ist die Kommune als Eigentümerin mit allen Verfügungsrechten ausgestattet und kann ihre Immobilien ‚uneingeschränkt‘ an neue Anforderungen anpassen. Die jeweilige Haushaltssituation begrenzt Bauänderungsoptionen aller Art, so dass Flexibilität im traditionellen Beschaffungsansatz letztlich von der zur Verfügung stehenden Liquidität bzw. vom politischen Willen zur Aufnahme neuer Kredite abhängt. Im Unterschied hierzu entstehen aus der langfristigen Vertragsbindung in PPP-Vorhaben für die öffentliche Hand neue faktische wie tatsächliche Abhängigkeiten, da sich Veränderungen in flexibilitätstheoretischer Sicht lediglich innerhalb des bestehenden Vertragswerkes vornehmen lassen. Nach *Wilhaus* (2008, S. 4) resultiert ein besonderes

Spannungsverhältnis aus der Abgabe von Verantwortlichkeiten an die Privatwirtschaft, die für das künftige Zusammenleben auf lokaler Ebene von essentieller Bedeutung sein könnten. Gerade die aktuellen Umbruchtendenzen auf kommunaler Ebene verhindern es, einschneidende Änderungen innerhalb der Bindungsdauer auszuschließen. Materielle Konsequenz hieraus dürften diffizile Nachverhandlungen mit dem privaten Partner sein, der keine weitere Ausschreibung befürchten muss und so seine Preisvorstellungen ohne Wettbewerbsmechanismen durchsetzen kann.¹¹ Hieraus kristallisiert sich die übergeordnete Feststellung heraus, dass in langfristigen Vertragswerken operative Veränderungen unausweichlich Mehrausgaben provozieren, die die Vorteile von PPP-Vorhaben nivellieren (können).

4. Synopse

Mit PPP-Vorhaben gehen eine Reihe von Vor- und Nachteilen einher, deren Ausprägung eine Einzelfallbetrachtung erforderlich macht und sich daher pauschalen Bewertungen entzieht. Stellt man die mit PPP-Projekten einhergehenden Effekte gegenüber, so müssen angesichts der in Abbildung 5 dargelegten Verteilung die Nachteile in der kommunalen Praxis dominieren.

Abb. 5: Anteil an der kommunalen Gesamtbeschaffung



Quelle: Eigene Darstellung¹²

Wie Abbildung 5 illustriert, werden lediglich 4,8 Prozent aller Beschaffungsvorgänge auf kommunaler Ebene mit dem PPP-Ansatz organisiert.¹³ Im Umkehrschluss stellt die konventionelle Erstellung die bevorzugte Realisierungsform dar, wofür unterschiedliche Gründe verantwortlich sind: sie hat sich trotz zahlreicher Mängel auch wegen jahrzehntelanger Gewöhnung mehrheitlich bewährt. Überdies sind die ökonomischen Erfolgsaussichten des PPP-Ansatzes keineswegs gesichert, denn der Mehrwert dieser Beschaffungs-

variante ist einerseits zu gering, um sich ‚automatisch‘ am Markt und in Praxis der öffentlichen Leistungserbringung durchzusetzen. Andererseits statuiert die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG normierte Selbstverwaltung das Prinzip der organisatorischen Wahlfreiheit, woraus ein weitgehender Entscheidungsspielraum bei der inneren und äußeren Organisation kommunaler Einrichtungen resultiert. Auch wenn bundes- und landesrechtliche Vorgaben einen vereinheitlichten wie transparenten Verwaltungsaufbau sicherstellen, bleibt die sachliche, finanzielle oder personelle Ausstattung weitestgehend im gemeindlichen Ermessen, wodurch situative Faktoren in Verbindung mit akteurspezifischen Logiken vermehrt in den Vordergrund treten. Wird dieser Argumentation gefolgt, dann halten öffentliche Auftraggeber lieber an bewährten Instrumenten und Routinen des Vergabe- und Beschaffungswesens fest, da man den verwaltungsprozessualen Planungsablauf kennt. Damit werden die rechtfertigungsbedürftigen Zielverfehlungen auf grob fahrlässige Handlungen begrenzt.

In der Praxis stellt man zur Ermittlung der relativen Wirtschaftlichkeit umfangreiche Berechnungen an, deren Aussagekraft allein schon wegen der Vertragsdauer von bis zu 30 Jahren bezweifelt werden kann. So lässt sich grundsätzlich bezweifeln, ob zukünftige Unsicherheiten – aus denen Kosten, Verluste oder Schäden resultieren – überhaupt einer ‚objektiven‘ Erfassung zugänglich sind. Angesprochen ist damit die monetäre Bewertung von Risiken, die eine sensible Stellgröße darstellt, anhand derer man die Wirtschaftlichkeit von PPP-Vorhaben beeinflussen kann (*Pfniür u.a.* 2010). Wertneutraler formuliert, unterliegt die zumeist von den involvierten Beratern vorgenommene Quantifizierung diverser Risiken „einem gewissen Bewertungsspielraum“ (*Beckers/Klatt* 2009, S. 179). Blendet man die mathematischen Schwierigkeiten bei der algorithmischen Erfassung von unsicheren Größen, deren Übertragung in monetäre Zahlungsströme sowie die Probleme bei der praktischen Implementierung aus, tragen optimale Risikozuordnungen zu Effizienzsteigerungen bei. Vorteile stellen sich ein, wenn derjenige Vertragspartner ein Risiko übernimmt, der das Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß am besten minimieren kann (vgl. *Alfen/Elbing* 2006, S. 220; *Dixon u.a.* 2005, S. 414). Ein solcher – Herrschaft und Haftung in einer Person vereinender – Allokationsgrundsatz führt zu geringeren Risikokosten, woraus sich Wirtschaftlichkeitsgewinne ergeben. Dennoch bleibt die Validität aus mindestens drei Gründe zweifelhaft: erstens verhindert die Vertragsdauer in Verbindung mit den dabei eingeschlossenen Wertschöpfungsstufen präzise Vorhersagen über zukünftige kostenwirksame Unsicherheiten. Zweitens entziehen sich bestimmte Bereiche in öffentlichen Aufgaben sämtlichen Quantifizierungsbemühungen, weil neben aufgabeninhärenten Erfassungsproblemen auch situationsabhängige Ereignisse und spezifische Akteurskonstellationen einen nicht verallgemeinerbarer Einfluss ausüben. Drittens erfolgen Risikoallokationen in PPP-Vorhaben weniger durch Wettbewerbsprozesse unter Nutzung dezentraler Marktmechanismen, sondern beruhen vornehmlich auf subjektiven Expertenschätzungen, deren Urteile mehr den persönlichen Informationsstand denn stochastisch abgesicherte Bewertungen widerspiegeln. Da eine an privatwirtschaftlicher Rationalität angelehnte Risikobewertung im PPP-Beschaffungsansatz mehrheitlich ausscheidet, haftet den Berechnungen der Vorwurf an, nicht frei von Willkür zu sein. Bedeutsamer als die Angabe von Scheingenauigkeiten dürfte der in Wissenschaft und Praxis gleichermaßen zu beobachtende Trend sein, vermehrt kalkulatorische Größen als Maßstab relativer Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher Beschaffungsvarianten zu Grunde zu legen. Dadurch rückt der wertmäßige Faktorverbrauch betrieblicher Leistungsprozesse zugunsten pagatorischer Bewertungen in den Hintergrund und Effizienzgewinne haben keine

materiellen Konsequenzen, sondern erhalten zunehmend buchungstechnischen Charakter. Der Mehrwert kommunaler PPP-Vorhaben beschränkt sich dann auf bilanzielle Effekte. Im Umkehrschluss vergrößert sich die Validität durchgeführter Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei abnehmender Berücksichtigung risikobehafteter Einflussfaktoren. Politische Entscheidungsträger sollten bei der Wahl von Beschaffungsvarianten daher folgende Reihenfolge wählen: Angesichts der gegenwärtigen Haushaltssituation sollten die Kosteneinsparungen im Vordergrund stehen. Gegenüber dem traditionellen Status-quo artikulieren sich entsprechende Effizienzeffekte in konkreten Haushaltsentlastungen. Diese Annahme deckt sich weitgehend mit den Erfahrungen der kommunalen Praxis, bei der die Gewährleistung des einmal erreichten Qualitätsniveaus zu möglichst minimalen Kosten angestrebt wird. Die Dominanz kostenseitiger Einspareffekten resultiert nicht nur aus den fiskalischen Engpässen kommunaler Gebietskörperschaften, sondern erklärt sich außerdem aus der stärkeren Verrechtlichung öffentlicher Projekte. Da sämtliche Entscheidungen revisionssicher sein müssen und das europäische Vergaberecht mit der dazugehörigen Rechtsprechung relativ geringe Zulässigkeitsvoraussetzungen für Nachprüfungsverfahren vorsehen, lassen sich ‚weiche‘ Beurteilungsfaktoren kaum in anreizkompatible Vertragsstrukturen implementieren. Lediglich bei den technischen und funktionalen Vergabekriterien sind erste Ansätze erkennbar, den reinen Preiswettbewerb um qualitative Aspekte zu erweitern.¹⁴ Obschon die zentrale Ratio des PPP-Ansatzes im verminderten Faktoreinsatz liegt und damit die Gewährleistung einmal erreichter Qualitätsniveaus zu möglichst minimalen Kosten von herausragender Bedeutung ist, reichen die mit Partnerschaften verfolgten Zielsetzungen auch über rein betriebsinterne Optimierungen hinaus. In den Blickwinkel geraten so die outputseitigen Veränderungen. Durch Verweise auf daseinsbezogene wie bedarfswirtschaftliche Überlegungen lassen sich politische und gesellschaftliche Widerstände abbauen, die andernfalls hohe Transaktions- bzw. Innovationskosten verursachen. In diesem Sinne bleibt das ‚Öffentliche‘ an öffentlichen Aufgaben, etwa in Gestalt eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den jeweiligen Leistungen mit sozialverträglichen Preisgestaltungen, trotz Einbeziehung von privaten Dritten unverändert bestehen. Aus der Vertragsdauer entsteht aber einerseits für verantwortliche Politiker die Verpflichtung, vermehrt die jeweiligen Nutzer betreffender Einrichtungen in Planungsprozesse einzubeziehen. Andererseits müssen Entscheidungen stärker als bisher die Möglichkeit zum technologischen Fortschritt ins Kalkül integrieren, denn kosteneffiziente Faktorallokationen stellen eine jederzeit veränderbare statisch-komparative Momentaufnahme dar. An dieser Stelle werden PPP-bedingte Flexibilitätsnachteile sichtbar, die sich mehrheitlich in kostenintensiven Nachtragsrisiken artikulieren dürften (*Winkelmann* 2012, S. 485ff.). Von nachgeordneter Relevanz für Beschaffungsvariantenentscheidungen sollten die mit Risiken verbundenen Effekte sein, da sie keine unmittelbaren haushalts- bzw. kasentechnische Wirkungen entfalten, sondern materielle Konsequenzen erst bei Schadenseintritt auslösen. Keineswegs wird damit die Notwendigkeit verneint, Chancen und Risiken von Investitionsmaßnahmen genau abzuwägen. Stattdessen erscheint der Risikoallokationen gegenwärtig entgegengebrachte Stellenwert solange realwirtschaftlich unangebracht zu sein, wie Risikoverteilungen nicht infolge von Wettbewerbsprozessen unter Nutzung des Marktes stattfinden. Diese Unwägbarkeiten tragen neben den PPP-inhärenten Nachteilen dazu bei, dass der PPP-Beschaffungsansatz vergleichsweise selten zur Anwendung kommt.

Anmerkungen

- 1 Eingehend hierzu *Sack* (2013, S. 139ff.). Im Unterschied hierzu sind in Großbritannien die nicht als PPP sondern als PFI (Private Finance Initiative) geltenden alternativen Beschaffungsvarianten viel stärker unter ideologischen Gesichtspunkten umgesetzt worden. Zum neoliberalen Gedankengut von PFI siehe etwa *Shaoul* 2009, S. 26ff. und zur generellen wirtschaftspolitischen Ausrichtung in der Thatcher- und Major-Ära siehe *Sturm* 2006, S. 317ff. sowie *Ghobadian u.a.* 2004, S. 165ff.
- 2 So zu Recht *Sack* (2012, S. 323). Kooperationen tragen in diesem Zusammenhang dazu bei, bestehende Blockaden insbesondere in den Fällen aufzuheben, in denen definierte Projekte kommunale Grenzen überschreiten. „PPP werden [dann] als Instrument angestrebt, um mit Hilfe privater Akteure die erreichten ‚Sackgassen‘ durch neue Verfahren und Ideen aber auch neue Organisationen zu ‚umfahren‘“ (*Sack* 2009, S. 148)
- 3 Ähnlich *Albrecht* (2004, S. 1637), der ebenfalls einen Zusammenhang zwischen kritischer Finanzlage der Gebietskörperschaften und der Ausbreitung von PPP-Vorhaben zu erkennen glaubt. Nach *Kuhn* (2006, S. 169) hingegen spielt die Beschaffung privaten Kapitals eine vergleichsweise geringe Bedeutung.
- 4 Für die quantitative Erfassung bislang realisierter PPP-Projekte erfolgte eine systematische Auswertung der im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlichten Ausschreibungen. Nach Auswertung dieser Datenbank sind die so ermittelten Ergebnisse mit der Projektdatenbank des PPP-Bundeskompetenzzentrums, der ÖPP-Plattform, des PPP-Newsletters sowie weiteren Veröffentlichungen abgeglichen worden. Zu einer vergleichbaren Verteilung gelangt *Sack* (2013, S. 147f.).
- 5 Um vermehrt PPP im Bildungsbereich umzusetzen, veröffentlichte das *BMVBS* (2007) den Kriterienkatalog „PPP-Eignungstest Schulen“ mit praxisorientierten Hinweisen und standardisierten Vertragsmustern, welche den Kommunen die selbstständige Durchführung eines PPP-Eignungstests im Schulbereich erleichtern soll.
- 6 Die vielfach vertretene Auffassung, zwischen öffentlicher Gemeinwohlverpflichtung und den unternehmerischen Rentabilitätsüberlegungen bestehe ein mit entsprechendem Konfliktpotenzial aufgeladenes Spannungsverhältnis, erweist sich in dieser Pauschalität als anfechtbar. Stattdessen ist die kommunale Interessenstruktur viel zu heterogen aufgestellt, um einen natürlichen, axiomatischen Gegensatz festzustellen. Keinesfalls müssen die kommunalen und privaten Zielsetzungen stets in unterschiedliche Richtungen zeigen, sondern decken sich im Einzelfall. In diesem Sinne fördern die auf kaufmännischen Prinzipien beruhenden Partnerschaften öffentliche Interessen, da für diese nicht-wirtschaftlichen Zielsetzungen umfangreiche Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt und in den Wettbewerb gestellt worden sind. Aus den Ausschreibungsergebnissen ergibt sich die relative Vorteilhaftigkeit, aus der nicht ersichtlich ist, warum die an marktwirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtete Aufgabenerfüllung privater Auftragnehmer im Widerspruch mit gemeinwohlorientierten Zielen stehen soll. Aufgrund der Vertragsfreiheit lassen sich derartige Anliegen sowohl individuell als auch gesellschaftsrechtlich als Unternehmenszweck in die Entscheidungsrationalität der Partnerschaft implementieren, wodurch man potentiellen Konflikten bereits im Voraus entgegenwirkt. Nach *Sack* 2004, S. 53ff. können durch partnerschaftliche Zusammenarbeit gegenläufige Interessen mit dem Ziel ausgeglichen werden, Kosten zu reduzieren um dadurch die Effizienz zu erhöhen. Ein wichtiges Element sei dabei die Schaffung einer gemeinsam getragenen Wertvorstellung, die auf wechselseitiger Akzeptanz und persönlicher Nähe beruhen.
- 7 Diese rein ökonomischen Abwägungen vernachlässigt jedoch die in der Praxis zu beobachtenden politischen Kosten, auf die *Sack* (2013, S. 151f.) verweist.
- 8 Siehe in ähnlicher Weise die Bayerische Gemeindeordnung in Art. 87 Abs 1.
- 9 Kritisch zur Wirkung von Eigentumsrechten vgl. *Ambrosius* in diesem Band.
- 10 Wie der *Rechnungshof Baden-Württemberg* (1997, S. 22f.) in seiner Mitteilung zur „Optimierung der Planungs- und Bauprozesse im Staatlichen Hochbau“ festgestellt hat, hängen notwendige Erhaltungsaufwendungen oft von zufälligen Entscheidungen der mittelbewirtschaftenden Stellen ab. Außerdem versickere ein bedeutender Anteil der knappen Haushaltsmittel in Maßnahmen zur kurzfristigen Problembewältigung, anstatt auf der Grundlage längerfristig geplanter Konzepte echte Verbesserungen zu bewirken.
- 11 Über den Umfang anfallender Kosten liegen hierzulande noch keine fundierten Informationen vor. In britischen PPP- bzw. PFI-Vorhaben wird mit höheren Kosten bei nachträglichen Anpassungen gerechnet. So kommt eine Untersuchung des NAO (2007, S. 5) zu dem Ergebnis, „[that] in one-third of projects we examined, there were major scope and specification changes [...] during the preferred bidder period worth just over 17 per cent of the projects’ present values or an average of £ 4 million a year for each project.“ Am Beispiel der Installation zusätzlicher Steckdosen zeigt der britische Rechnungshof durchschnittliche Kostensteigerungen von 54 Prozent beim PPP-Ansatz auf (NAO 2008, S. 14). Wie die HM Treasury

- (2008, S. 5) darlegt, fallen selbst bei der Integration kleinerer Veränderungen in bestehende Vertragswerke rund 6 Mio. £ „management fees“ pro Jahr an, wobei derartige Modifikationen neben dem finanziellen Mehraufwand auch zeitaufwendiger sind als bei der Eigenerstellung. Nach einer Umfrage von Partnerships UK (2006, S. 84) waren in 70 Prozent aller 105 untersuchten Projekte nachträgliche Anpassungen erforderlich. Diese Größenordnung bestätigt sich in einer Studie des britischen Rechnungshofes, wonach 55 Prozent aller untersuchten Vorhaben nachträgliche Anpassungen verursachten (NAO 2001, S. 14f.). In einer Umfrage von 4Ps (2005, S. 9) gaben sogar zwei Drittel aller befragten öffentlichen Auftraggeber an, künftige Adaptionen vornehmen zu müssen.
- 12 Zu ähnlichen Erkenntnissen gelangt eine von *Grabow und Schneider* (2009, S. 15) durchgeführte Untersuchung. Nach eigenen Berechnungen nimmt der Anteil umgesetzter PPP-Projekte an den Gesamtbruttoinvestitionen in letzter Zeit sowohl in relativer wie absoluter Sicht wieder ab. Insbesondere die eingeschränkte Kompatibilität mit den Mitteln aus den Konjunkturprogrammen könnte hierfür eine Erklärung sein. Auch die nach Ausbruch der Finanzmarktkrise gestiegenen Finanzierungskosten belasten die Wirtschaftlichkeit von PPP-Programmen. Nach Auffassung von *Jacob u.a.* (2010, S. 47) hat sich die Kreditmarge insbesondere für Projektfinanzierungen aufgrund bestehender Unsicherheiten signifikant erhöht, wobei sich die zunehmende Risikoaversion der Banken in höheren Prämien niederschlägt.
 - 13 Angesichts dieser aus einer Vollerhebung gewonnenen Erkenntnisse existieren trotz eines weit verbreiteten Krisengefühls keine stichhaltigen Belege für einen Automatismus in Richtung einer vorrangigen Leistungserbringung durch den Markt bzw. überwiegend durch PPP. Stellvertretend für viele sei auf *Risse und Lehmkuhl* (2007, S. 7) verwiesen, nach denen „die Schwäche klassischer Staatlichkeit dazu [führt], dass öffentlich-private Kooperationen [...] von der Ausnahme zur Regel werden.“ Für *Greiling* (2002, S. 339) gibt es „heute praktisch keinen Gegenstandsbereich öffentlicher Aufgabenerfüllung, in dem PPP nicht in Betracht gezogen werden“ kann, weshalb für *Bovaird* (2004, S. 200ff.) PPP von einem „contested concept“ zu einem „prevalent practice“ geworden ist. Zumindest für Deutschland werden diese Aussagen durch die quantitative PPP-Verbreitung nicht gestützt.
 - 14 Nach Untersuchungen von *Winkelmann* (2012, S. 530) bildet der Preis in den Ausschreibungsunterlagen mit einer Spannweite zwischen 50 bis 70 Prozent das wichtigste Kriterium, gefolgt von der Funktionalität mit einem Wert zwischen 20 bis 40 Prozent und der Qualität. Letzere bewegte sich im Rahmen von 10 bis 30 Prozent. *Böttger-Pollmanns* (2007, S. 54) ermittelt für Schulbauprojekte einen Wichtigkeitswert für die bauliche Qualität zwischen 25 und 35 Prozent. Im Schulvorhaben der Stadt Lohmar kristallisierten sich folgende Eckparameter heraus: Barwert (50 Prozent); Betrieb bzw. Funktionalität (30 Prozent) sowie Architektur (20 Prozent) [vgl. *Proll/Drey* (2009, S. 128)]. Beim Neubau einer Hauptschule sowie bei der Sanierung weiterer Schulen ergab sich in Bedburg folgende Bewertungsmatrix: Höhe des Nutzungsentgeltes (50 Prozent), Funktionalität des Neubaus (17 Prozent), Architektur/Städtebau des Neubaus (5 Prozent), Qualitäten Neubau (8 Prozent), Qualität der Sanierung (9 Prozent), Qualitäten Betrieb (3 Prozent), sowie Abriss-, Sanierungs- und Ablaufkonzept (8 Prozent). Zu weiteren Erfahrungen in der kommunalen Praxis siehe *Investitionsbank Schleswig-Holstein* (2011, S. 51ff.).

Literatur

- 4Ps, 2005: Review of Operational PFI and PPP Projects, London.
- Albrecht, Achim*, 2004: Rechtliche Problemstellungen bei Public Private Partnership Projekten, in: Neue Wirtschafts-Briefe (NWB), S. 1637-1648.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Elbing, Clemens*, 2006: Berücksichtigung von Risiken, in: *Littwin, Frank/Schöne, Franz-Josef* (Hrsg.), Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau, Stuttgart: Kohlhammer, S. 220-262.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Fischer Katrin*, 2006: Der PPP-Beschaffungsprozess, in: *Weber, Martin/Schäfer, Michael/Hausmann, Friedrich Ludwig* (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership, München: Beck, S. 1-84.
- Alfen, Hans-Wilhelm/Riemann, Alexander/Leidel, Katja/Fischer, Katrin/Daube, Dirk*, 2010: Lebenszyklusorientiertes Risikomanagement für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau, Weimar: Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen, Bauhaus-Universität Weimar 11.
- Beckers, Thorsten*, 2005: Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen, Berlin: Technische Universität Berlin.

- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter*, 2009: Kosteneffizienz von Public-Private-Partnerships. Erwartungen und empirische Erkenntnisse, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 176-183.
- Blecken, Udo/Meinen, Heiko*, 2007: *Quantitative ökonomische Modelle für PPP- und BOT-Projekte*, Köln: Werner Verlag.
- Böttger-Pollmanns, Monica*, 2007: *Auswirkungen von Public-Private-Partnership am Beispiel von Schulbauten*, Aachen: ILS-NRW-Schriften Bd. 207.
- Bovaird, Tony*, 2004: Public-Private Partnership. From Contested Concepts to Prevalent Practice, in: *International Review of Administrative Science*, 70, S. 200-215.
- Chong, Eshien/Huet, Freddy/Saussier, Stéphane*, 2006: Auctions, ex post Competition and Prices. The Efficiency of Public-Private Partnerships, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 77, S. 521-554.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund*, 1994: *Privatisierung in Städten und Gemeinden*, Göttingen.
- Deutsches Institut für Urbanistik* (Hrsg.), 2008: *PPP und Mittelstand. Untersuchung von 30 ausgewählten Hochbauprojekten in Deutschland*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick*, 2005: Public-private-Partnerships. Contract Design and Risk Transfer, in: *EIB Papers*, S. 120-145.
- Dixon, Timothy/Jordan, Gaye/Jordan, Alan*, 2005: Lessons from the Private Finance Initiative in the UK. Benefits, Problems and Critical Success Factors, in: *Journal of Property Investment & Finance*, 23, S. 412-423.
- EU-Kommission*, 2003: *Public Finance in EMU*, in: *European Economy*.
- Finanzministerium NRW*, 2005: *Public Private Partnership im Hochbau. Evaluierung der Wirtschaftlichkeitsvergleiche der ersten PPP-Pilotprojekte im öffentlichen Hochbau*, Düsseldorf.
- Flyvbjerg, Bent/Skamris, Holm/Buhl, Søren*, 2002: Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie? in: *APA Journal*, 68, S. 279-295.
- Fourie, Frederick/Burger, Philippe*, 2000: An Economic Analysis and Assessment of Public-Private-Partnerships (PPPs), in: *South African Journal of Economics*, 68, S. 693-725.
- Ghobadian, Abby/Galleary, David/O'Regan, Nicholas*, 2004: *Public Private Partnerships – Policy and Experience*, London: Palgrave.
- Grabow, Busso/Reidenbach, Michael/Rottmann, Manuela/Seidel-Schulze, Antje*, 2005: *Public Private Partnership – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Graef, Friederike*, 2006: *Die Umsetzung von Public-Private- Partnership-Projekten auf kommunaler Ebene. Ein Erfolgsrezept für die Zukunft?*, Hamburg: Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik.
- Greiling, Dorothea*, 2002: Public Private Partnership, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, S. 339-342.
- Haus, Michael*, 2008: Governance-Rhetorik und Institutionenpolitik. Politisierung und Depolitisierung in der Konstruktion neuer Praktiken des Regierens, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 95-117.
- HM Treasury*, 2003: *Private Finance Initiative: Meeting the Investment Challenge*, London.
- HM Treasury*, 2008: *Making Changes in Operational PFI Projects. Thirty-sixth Report of Session 2007-08*, London.
- Investitionsbank Schleswig-Holstein*, 2011: *Auf Erfahrungen bauen. ÖPP-Verfahren in der Praxis*, Kiel.
- Jacob, Dieter/Horsch, Andreas/Ilka, Armin/Hilbig, Corinna*, 2010: *Eigenkapitallösungen für Projektfinanzierungen bei PPP-Hochbauprojekten – Integration von Finanzintermediären unter besonderer Berücksichtigung der Projektrisiken sowie der Interessen mittelständischer Unternehmen*, Freiberg: Fraunhofer IRB.
- Jesse, Eckhard/Sturm, Roland*, 2003: *Das Erbe des 20. Jahrhunderts*, in: *Jesse, Eckhard/Sturm, Roland* (Hrsg.), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, S. 19-33.
- Klabe, Michael*, 2009: *Sind Public Private Partnerships für Europäische Regionen wirtschaftlich? – Ein Vergleich zwischen Schottland und Nordrhein-Westfalen*, Hamburg: Diplomica Verlag.

- Kuhn, Marco*, 2006: Öffentlich-private Partnerschaften – eine Bestandsaufnahme aus kommunaler Sicht, in: *von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia* (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag, S. 165-182
- National Audit Office*, 2001: Innovation in PFI Financing. The Treasury Building Project, London.
- National Audit Office*, 2007: Improving the PFI Tendering Process, London.
- National Audit Office*, 2008: Making Changes in PFI Projects, London.
- National Audit Office*, 2010: Financing PFI Projects in the Credit Crisis and the Treasury's Response, London.
- OECD*, 2008: Public-Private-Partnerships – In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money, Paris.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef*, 2008: Governance und Performance. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnership, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: VS Verlag, S.259-281.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander*, 2003: Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Partnerships UK*, 2006: Report on Operational PFI Projects, London.
- Pfñür, Andreas/Schetter, Christoph/Schöbener, Henning*, 2010: Risikomanagement bei Public Private Partnership, Heidelberg: Springer.
- Proll, Uwe/Drey, Franz*, 2009: Die besten PPP-Projekte 2008. Praktische Beispiele aus Deutschland, Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 1997: Optimierung der Planungs- und Bauprozesse im Staatlichen Hochbau, in: Mitteilung des Rechnungshofs.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2000: Kostensenkung im Hochbau. Denkschrift zur Haushalts und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung, Wiesbaden.
- Rehm, Hannes/Tholen, Michael*, 2008: Kommunalverschuldung – Befund, Probleme, Perspektiven, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula*, 2007: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 20-21, S. 3-9.
- Roentgen, Frederik*, 2001: PPP- Eine effizienzorientierte Analyse kommunaler Aufgabenerfüllung unter Einbeziehung erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen, Aachen: Shaker Verlag
- Sack, Detlef*, 2004: PPP-Kultur – Umgang und Arbeitsweise der Partner, in: *Knop, Detlef* (Hrsg.), Public Private Partnership – Jahrbuch 2004, Frankfurt am Main: Convent, S. 53-56.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance and Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2012: Urbane Governance, in: *Eckhardt, Frank* (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 311-335.
- Sack, Detlef*, 2013: Krise und Organisationswandel von lokaler Governance – das Beispiel Public Private Partnership, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? Wiesbaden: Springer VS, S. 139-157.
- Schenke, Ralf/Gebhardt, Georg*, 2007: Umsatzsteuerliche Gestaltungsoptionen bei Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP), in: *Umsatzsteuer-Rundschau (UR)*, 56, S. 4-12.
- Shaoul, Jean*, 2005: The Private Finance Initiative or the Public Funding of Private Profit, in: *Hodge, Graeme/Greve, Carsten* (Hrsg.), Challenge of Public Private Partnerships. Learning from International Experience, Cheltenham: Edgar Elgar, S. 190-206.
- Shaoul, Jean*, 2009: The Political Economy of the Private Finance Initiative, in: *Arestis, Philip/Sawyer, Malcom* (Hrsg.), Critical Essays on the Privatizations Experience, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-39.
- Stolze, Simon-Finn*, 2008: Honorierung der Angebotserstellung bei PPP-Projekten – Ermittlungssystematik mit Anwendungsbeispielen, Braunschweig: Technische Universität Braunschweig Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb.
- Stuhr, Constanze*, 2005: Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership am Beispiel Schulen. Eine Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, Freiberg.

- Sturm, Roland*, 2006: Thatcherismus – freie Marktwirtschaft und individuelle Verantwortung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), S. 317-330.
- Sturm, Roland/Winkelmann, Thorsten*, 2013: „Deep Federalism“ bei PPP-Programmen. Kommunale Politikgestaltung im Mehrebenensystem, in: Jahrbuch für Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.
- Wagner, Christian*, 2000b: Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 33, S. 169-172.
- Wilhaus, Andrea*, 2008: Corporate Social Responsibility-Aspekte bei Public Private Partnership-Projekten, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Winkelmann, Thorsten*, 2011: Auf dem Weg zum „schlanken Staat“? – Public-Private-Partnership auf dem Vormarsch, in: *Jesse, Eckhard/ Strohmeier, Gerd/Sturm, Roland* (Hrsg.), Europas Politik vor neuen Herausforderungen, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 283-298.
- Winkelmann, Thorsten*, 2012: Public Private Partnership. Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden: Nomos.
- Winkelmann, Thorsten*, 2013: Veränderte Staatlichkeit durch Partnerschaften mit der Privatwirtschaft?, in: *Brummer, Klaus/Pehle, Heinrich* (Hrsg.), Analysen nationaler und internationaler Politik, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 69-80.
- Winkelmann, Thorsten*, im Erscheinen: Legitimitätskosten öffentlicher Infrastrukturen. Lehren aus Stuttgart 21 und anderen Großprojekten, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Winkelmann, Thorsten/Pickenäcker, Birgit*, 2009: Public-Private-Partnership. Kooperationsformen zwischen Effizienz und neuartigen Steuerungsanforderungen, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP), S. 353-363.
- Winkelmann, Thorsten/Pickenäcker, Birgit/Korte Rainer*, 2012: Die Evaluierung von PPP-Projekten im Schulsektor, in: KGST-Journal, S. 6-10.

Anschrift des Autors:

Dr. Thorsten Winkelmann, Universität Erlangen, Institut für Politische Wissenschaft,
Kochstraße 4, 91054 Erlangen,
E-Mail: winkelmannthorsten@yahoo.de