

Was Sie schon immer über Public Private Partnerships wissen wollten... Vorstellung des Projektverbunds "Public Private Partnership" des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Bauer, Christian; Knorr, Andreas; Mühlkamp, Holger; Schomaker, Rahel; Werner, Jonas; Ziekow, Jan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, C., Knorr, A., Mühlkamp, H., Schomaker, R., Werner, J., & Ziekow, J. (2015). Was Sie schon immer über Public Private Partnerships wissen wollten... Vorstellung des Projektverbunds "Public Private Partnership" des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(1), 221-234. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19118>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

*Christian Bauer/Andreas Knorr/Holger Mühlenkamp/
Rahel Schomaker/Jonas Werner/Jan Ziekow*

Was Sie schon immer über Public Private Partnerships wissen wollten...

Vorstellung des Projektverbunds „Public Private Partnership“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag skizziert, nach einem Überblick über die mit der Einführung von Public Private Partnerships verbundenen Herausforderungen, den interdisziplinären Projektverbund „Public Private Partnership“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Ziel des Verbunds ist es, Forschungslücken zu schließen, belastbare Daten zu PPPs in Deutschland zu generieren und ein besseres Verständnis für die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteure zu gewinnen, die über das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen von PPPs in Deutschland entscheiden.

Abstract

Presentation of the Research Agenda from the Project Group on „Public-Private Partnership“ at the German Research Institute for Public Administration
The following article, after addressing current challenges related to the successful introduction of public-private partnerships, summarizes the research agenda of the interdisciplinary project group on “public-private partnership” at the German Research Institute for Public Administration. The overall research goal of the project group is to close research gaps in the context of public-private partnerships, to gather reliable data on public-private partnerships in Germany and to gain a better understanding of the institutional framework and of how actors decide about the establishment or rejection of public-private partnerships in Germany.

Schlagnworte: Public Private Partnerships, Öffentlich Private Partnerschaften

Key words: Public Private Partnerships

Forschungsstand und Ziele des Projektverbunds

Vor einem Jahr gab es einen von *Detlef Sack* (2013) betreuten dms-Schwerpunkt zum Thema „Public Private Partnerships und Collaborative Governance“, der sich mit der Wiedererstarkung der PPP-Debatte in den Jahren 2012/2013 auseinandersetze (*Sack* 2013, 2013a). Im Rahmen der unterschiedlichen Beiträge wurde auf Forschungslücken hingewiesen, denen sich die zukünftige interdisziplinäre Forschung widmen sollte.

Der folgende Beitrag skizziert einen interdisziplinären Forschungsverbund des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung zum Thema Public Private Partnerships (PPPs; Synonym auch Öffentlich-Private Partnerschaft, ÖPP), der sich dieser Aufgabe annimmt. Ziel des Verbunds ist es, Forschungslücken zu schließen, belastbare

Daten zu PPPs in Deutschland zu generieren und ein besseres Verständnis für die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteure zu gewinnen, die über das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen von PPPs in Deutschland entscheiden.

Kooperationen zwischen dem öffentlichen Sektor und privaten Unternehmen, sog. Public Private Partnerships (PPPs), gehören mehr und mehr zur Realität in vielen Staaten weltweit, wenn auch die letzten Jahre eine zeitweilige Beruhigung der in Teilen emotional geführten öffentlichen Debatte um das Thema mit sich gebracht haben (*Sack* 2013). Sowohl in der Europäischen Union und anderen industrialisierten Staaten als auch in Entwicklungsländern ist über die letzten 40 Jahre ein Trend zugunsten des Einbezugs privater Unternehmen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen zu beobachten (vgl. u.a. *Budäus/Grüb* 2007). In Europa existieren die mit Abstand meisten Projekte in Großbritannien (vgl. *Hall* 2008; *Kappeler/Nemoz* 2010). PPPs finden sich dort in nahezu allen Infrastruktur- bzw. Versorgungsbereichen und selbst im Militärbereich. Zwar lässt sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine verstärkte Rückbesinnung auf die staatliche Eigenerledigung öffentlicher Aufgaben, insbesondere im kommunalen Bereich, feststellen. Doch führen die verstärkten Restriktionen der öffentlichen Haushalte dazu, dass – wohl auch in Zukunft – ein Rückgriff auf private Erfüllungsbeiträge diskutiert werden wird.

Der Begriff Public Private Partnership kann dabei keinesfalls als eindeutig definierter Terminus verstanden werden (vgl. u.a. *Jonas/Paulsen* 2007 und *Sack* 2006), sondern ist vielmehr ein weit gefasster Oberbegriff, unter den verschiedene Arten öffentlich-privater Kooperationen subsumiert werden, wie z.B. *Budäus* und *Grüb* (2007) feststellen: „PPP ist [...] ein nur allgemein gehaltener und wenig strukturierter Sammelbegriff für sehr heterogene, vielschichtige Formen und Kategorien zur Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung“ (*Budäus/Grüb* 2007, S. 247). Als Distinktionskriterium für das Vorliegen einer PPP kann an dieser Stelle die „sektorenübergreifende Zusammenfügung von Handlungsrationaltäten“ (*Ziekow* 2003, S. 30) angesehen werden. Auch die Aufteilung bestimmender Faktoren zwischen den Partnern muss als relevant angesehen werden: „In PPPs, public and private parties (actors) share costs, revenues and responsibilities“ (*Bult-Spierung/Dewulf* 2007, S. 3). Dieser Ansatz bietet eine Abgrenzung gegenüber sonstigen vertraglichen Beziehungen zwischen Markt und Staat und somit eine Rahmendefinition, unabhängig von der konkreten Vertragsgestaltung. Gemeinsam ist den verschiedenen Kooperationsmodellen, dass sie dem öffentlichen Partner Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeiten sichern und zugleich dem privaten Partner die Möglichkeit eröffnen, Gewinne zu erzielen. Die Verteilung der Risiken, Verantwortung und Finanzierungsalternativen hängt ebenso vom gewählten PPP-Modell ab wie die Laufzeit. Der PPP-Vertrag kann also sehr unterschiedliche Formen aufweisen.

Zwar fehlt eine konzise Standardisierung bislang nach wie vor (siehe dazu etwa aktuell *Sack* 2013), jedoch ist – etwa entsprechend den Richtlinien der Europäischen Kommission (2004) – eine grundsätzliche Differenzierung zwischen institutionalisierten PPPs (dies meint gemischtwirtschaftliche Unternehmen) und vertraglichen PPPs im Sinne von Delegationsbeziehungen möglich (*Sack* 2013). Letztere sind durchaus als Dimension einer „Collaborative Governance“ zu verstehen. In diesem Kontext stellt sich die derzeit nicht eindeutig geklärte Frage nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten dieser beiden PPP-Typen sowie zwischen konventioneller Beschaffung und PPP bzw. zwischen dem PPP- und dem Privatisierungsbegriff. Zur Identifizierung und Abgrenzung von PPP haben

Ziekow und *Windoffer* (2008) ein Indikatorenmodell entwickelt, welches auch im Kontext des aktuellen Forschungsverbunds zum Einsatz kommt. *Mühlenkamp* (2011 und 2012) schlägt zur Unterscheidung zwischen vertraglichen PPPs und konventioneller Beschaffung ein „Wertschöpfungsstufenkonzept“ vor. Demnach liegt eine PPP vor, wenn mindestens zwei Wertschöpfungsstufen berührt werden, zum Beispiel „Errichtung“ und „Betrieb“.

Im Rahmen des Verbunds wird dieses „Wertschöpfungsstufenkonzept“ als Definition von PPP verwandt. Es wird dabei nicht ausgeschlossen, dass es Sonderformationen oder Übergangsphänomene geben kann, die nur eine Wertschöpfungsstufe berühren.

In der Literatur wird häufig davon ausgegangen, dass die Implementierung von PPPs einerseits zu einer Steigerung der Kosteneffizienz führt, insbesondere bedingt durch den wertschöpfungsstufenübergreifenden Ansatz, und andererseits auch bestehende Defizite des öffentlichen Sektors bzgl. technischen Know-hows und Managementfähigkeiten auszugleichen vermag. Auch eine verbesserte Qualität der Leistungserbringung in Zusammenhang mit PPPs wird diskutiert. Dazu kommt, insbesondere relevant im Falle eingeschränkter finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand, die Möglichkeit, die Finanzierung der Aufgaben durch die öffentliche Hand (partiell) in die Zukunft zu verlagern, zum Beispiel um möglicherweise die Schuldenbremse zu umgehen.

Diese hier ggf. auf folgende Generationen verschobenen Lasten der Bereitstellung sowie die Notwendigkeit einer gewissen Mindestqualität (welche zumindest im Falle öffentlicher Daseinsvorsorge durchaus in der Gewährleistungsverantwortung des Staates liegt) sowie das Risiko einer möglichen Nichterbringung der Leistung sind es jedoch, welche den durchaus keine Ausnahme darstellenden öffentlichen Widerstand gegen PPPs speisen. Aktuelle Proteste¹ gegen konkrete PPPs ebenso wie der andauernde politische Diskurs über die Rolle des Staates zwischen Gewährleistungsverantwortung und Bereitstellungsverantwortung zeigen die Janusköpfigkeit des Instruments PPP auf.

Diese Schlussfolgerung gilt jedoch keinesfalls nur im strengen Sinne der Bereitstellung „kollektiver Güter“ durch PPPs, wie es jüngst von *Sack* (2013) betont wurde, sondern vielmehr auch für (Infrastruktur-)Bereiche, welche mit Blick auf die ökonomische Theorie einer Vollprivatisierung durchaus offen stünden und wo eine solche durchaus zu besagten Effizienzvorteilen führen könnte, welche jedoch aus politischen Rationalitäten heraus nicht privatisiert werden (sollen).

Allerdings finden sich insbesondere in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur auch grundlegende Zweifel an der zumeist pauschal, aber oftmals ohne belastbaren Nachweis behaupteten Effizienz von PPPs (vgl. z.B. *Wettenhall* 2003, *Hodge/Greve* 2007 u. 2009, *Greiling* 2009). Nicht zu vergessen sind die mit PPPs einhergehenden Risiken, welche von Einschränkungen in der Qualität der erbrachten Leistung über Kostensteigerungen oder Nachverhandlungen zu Ungunsten der öffentlichen Hand bis hin zu einer Rückabwicklung des PPP-Projektes führen können. Beispielsweise haben einige Fälle in Großbritannien gezeigt, dass PPP nicht selten zu einer höheren Belastung für die öffentliche Hand führen als konventionelle Projekte (*House of Commons – Treasury Committee* 2011). Verursacht werden derartige Probleme insbesondere durch Informationsmängel auf Seiten des öffentlichen Sektors infolge der bestehenden Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen dem öffentlichen und privaten Partner sowie des zwangsläufig „unvollständigen“ Kooperationsvertrags, welcher einer PPP zugrunde liegt.

Diese Themen sind durchaus auch im politischen Raum angekommen. Im aktuellen Koalitionsvertrag (*CDU/CSU/SPD* 2013) der großen Koalition wird so denn auch betont,

dass PPP als zusätzliche Beschaffungsvariante genutzt werden sollen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können. Deshalb will die Regierung die Fortentwicklung von PPP in einem breiten gesellschaftlichen Konsens vorantreiben. Die Frage, ob der Themenkomplex PPP nach wie vor genügend politische Relevanz für eine weitere wissenschaftliche Beschäftigung besitzt, kann guten Gewissens mit einem ja beantwortet werden. Gleiches gilt für die Frage nach bestehenden Forschungslücken: Nach wie vor bestehen auch in der einschlägigen Forschung „blinde Flecken“, welche spezifische Dimensionen und Problemkomplexe des Themas PPP zumindest partiell ausblenden. Dies ist einerseits durch die relativ kurze Zeit, seit der PPPs flächendeckend zum Einsatz kommen, andererseits aber auch durch bestehende disziplinäre Schranken bedingt. Zwar werden (zunehmend) auch die mit dem Instrument der Public Private Partnerships verbundenen Risiken und Chancen in verschiedenen Fachdisziplinen diskutiert, die Schwerpunkte dieser Diskussion sind jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während die Debatte in Deutschland primär auf die rechtlichen Voraussetzungen und die Vertragsgestaltung von PPPs abstellt oder die Rolle des Staates insgesamt diskutiert wird, fokussiert in anderen Staaten wie etwa den USA die Diskussion insbesondere auf den Finanzierungsaspekt oder das Risikomanagement (vgl. dazu etwa *Grimsey/Lewis* 2004 und 2005; zur Debatte um PPPs im Wandel der Staatlichkeit *Ziekow* 2011). Dazu kommt eine sektorale Fokussierung, so wird etwa in den USA und vielen Staaten Südeuropas die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur durch PPPs kaum mehr thematisiert, da sie bereits seit langem geübte Praxis ist, während in Deutschland gerade erste Erfahrungen gesammelt werden. Die thematische und sektorale Fokussierung in der Debatte schlägt sich entsprechend in der Befassung der verschiedenen Disziplinen nieder – während in Deutschland in erster Linie verwaltungswissenschaftlich oder juristisch ausgerichtete Literatur existiert, sind im angelsächsischen Sprachraum und vielen Schwellen- und Entwicklungsländern mehrheitlich Wirtschafts- und Politikwissenschaftler involviert. Zusammenfassend kann durchaus konstatiert werden, dass der – internationale – Trend, verstärkt private Unternehmen einzubinden, weiter anhält, jedoch in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen, politischen wie öffentlichen Debatte nicht unumstritten ist.

Der Forschungsverbund setzt an diesem Punkt an und nähert sich dem Thema mit einem interdisziplinären und methodisch komplementären Ansatz. Bisherige Arbeiten zum Themenkomplex Public Private Partnerships (PPP) sind oftmals von einer monodisziplinären Herangehensweise geprägt, etwa juristischen Fragestellungen, z.B. zum Vergaberecht oder zur Vertragsgestaltung von PPPs (vgl. etwa *Burgi* 2008; *Schuppert* 2007), verwaltungswissenschaftlichen Analysen zu Strukturmerkmalen und Erfolgsbedingungen von PPP-Prozessen (*Ziekow/Windoffer* 2008) oder sie analysieren aus politikwissenschaftlicher Perspektive den politischen Prozess der Institutionalisierung von PPPs (*Sack* 2009) bzw. bedienen sich eines wirtschaftswissenschaftlichen Ansatzes mit Blick auf Motive und Gewinnmöglichkeiten der beteiligten Partner oder untersuchen die Potentiale von PPPs im Falle öffentlicher Güter (vgl. *Eggers* 2004; *Fourie/Burger* 2000; *Schomaker/Huck* 2013). Auch finden sich insgesamt sehr wenige Arbeiten, die das Konstrukt PPP formal theoretisch (zu den wenigen Ausnahmen zählen Beiträge von *Hart* 2005; *Hart/Shleifer/Vishny* 1997; *Dewatripont/Legros* 2005) oder analytisch (*Mühlenkamp* 2011 und 2012) durchdringen.

Demzufolge besteht ein erheblicher Nachholbedarf in Hinblick auf Verständnis und Erklärung von PPP sowie der konkreten Bedingungen, unter denen PPP Effizienzgewinne oder Effizienzverluste – im engeren projektbezogenen wie im weiteren, auf ein organisationales Lernen der staatlichen und kommunalen Verwaltungen abhebenden Sinne – er-

warten lassen. Sowohl Fragen der institutionellen Governance der PPP-Einheiten als auch bezüglich der nachgeschalteten Organisationen sind hier betroffen. Speziell zu institutionalisierten PPP existiert nahezu keine aktuelle wissenschaftlich fundierte Literatur.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Frage der systematischen Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer PPP gegenüber einer Bereitstellung durch den öffentlichen Sektor – dies erfordert Wirtschaftlichkeitsvergleiche, welche zwar in der Praxis durchaus erfolgen, jedoch erhebliche handwerklich-methodische Schwachstellen/Mängel aufweisen (vgl. *Beckers* u.a. 2009; *Rechnungshöfe* 2011). Insbesondere drei Schwachstellen lassen sich identifizieren: Erstens scheinen die Annahmen in Hinblick auf die alternative, konventionelle Projektrealisierung problematisch, zweitens sind Annahmen über Tilgung und die verwendeten Diskontsätze zu hinterfragen. Drittens werden (Projekt-)Risiken – wenn überhaupt – auf zweifelhafte Weise bewertet und zugeordnet.

Eine allenfalls randständige Beachtung in der empirischen Forschung hat die – in Anbetracht dessen, dass es bei PPPs um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht – zentrale Frage gefunden, in welcher Weise die mit PPPs gemachten Erfahrungen von den kommunalen und staatlichen (Kern-)Verwaltungen verarbeitet und in Regelkreisläufe eingespeist werden.

An diesen Punkten ansetzend sollen disziplinäre Perspektiven durch den Projektverbund substantiell erweitert und zusammengeführt werden:

1. Im ersten Schritt werden im Rahmen des Verbunds belastbare Informationen über PPP in Deutschland generiert. Insbesondere sind Bestandsaufnahmen der bisher vorliegenden Wirtschaftlichkeit bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP in Deutschland sowie empirische Untersuchungen zum Umgang der Verwaltungsorganisation mit den aus den Kooperationsprozessen gewonnenen Erfahrungen geplant
2. Anschließend sind eine systematische Zusammenstellung und Bewertung der Rahmenbedingungen, welche den PPP-Vertrag determinieren, sowie eine Analyse ihrer jeweiligen Auswirkungen, für Deutschland und die Europäische Union vorgesehen.
3. Zur Verbesserung der Analyse und Bewertung von PPPs und ihren Rahmenbedingungen wird im Verbund verstärkt auf Ansätze der neuen Institutionenökonomik zurückgegriffen werden, um Transaktionskosten und Informationsprobleme von PPPs zu erfassen.
4. Abschließend sollen interdisziplinäre Verbesserungsvorschläge für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, das Vergabe- und Haushaltsrecht sowie die organisationale und prozessuale Einbettung von PPPs in die öffentliche Verwaltung entwickelt werden, die insbesondere den Transaktionskosten und der (In-)Transparenz von PPPs bei der Anbahnung, Durchführung und ggf. Abwicklung Rechnung tragen.

Die die Disziplinen integrierende Kernfrage ist: Wie geht die Verwaltung mit dem Instrument Public Private Partnership um? Dies gilt sowohl *ex ante* mit Blick auf die Entscheidung, überhaupt eine PPP zu begründen (Voraussetzungen; Einbettung in die Gesamtstrategie; wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit) und die Wahl eines aus Verwaltungssicht geeigneten Vertragsmodells (PPP-Typ mit Blick auf Risikoteilung und anfallende Transaktionskosten; Ausschreibungsmodi) als auch *ex post* in der laufenden PPP (Kontrolle; Verlängerung, Nachverhandlungen und Wiederausschreibung; Auswirkung auf die Verwaltungskompetenz und die Bewertung des Aufgabenbestands).

Ein weiteres Ziel des Verbunds ist es, die *ex ante* und *ex post* bestehenden Risiken und (institutionellen) Voraussetzungen aufzudecken und mit Blick auf das entsprechende

Verwaltungshandeln zu analysieren. In einem ersten Schritt wird die Aussagefähigkeit der den PPP verpflichtend vorausgehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen analysiert. Zum Zweiten soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Verhältnis die Wahl einer PPP-Lösung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum gesamten Aufgabenportfolio der öffentlichen Verwaltung, ihren Kernprozessen und Modernisierungsstrategien steht. Darüber hinaus soll durch Daten- bzw. Fallstudienenerhebung und -auswertung die Höhe der Transaktionskosten in verschiedenen PPP-Konzepten bestimmt werden. Abschließend sollen Empfehlungen für die Verwaltungspraxis gegeben werden – wie zur Vertragsgestaltung von PPP-Verträgen (insbesondere hinsichtlich der Übernahme des Risikos sowie der Transaktionskosten) sowie den diesen vorausgehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hier kann z.B. die ökonomische Analyse Hinweise zur administrativen Ausgestaltung geben und umgekehrt die verwaltungswissenschaftliche Analyse die ökonomische Analyse beeinflussen.

Grundsätzlich geht es somit neben der Identifikation und Analyse von hemmenden und/oder förderlichen Faktoren für den Einsatz von PPPs auch um die Ausarbeitung eines normativen Kriterienkatalogs für die Vorbereitung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) sowie den zukünftigen Einsatz von PPPs in der Praxis (Rahmenbedingungen, Einbettung in Gesamtstrategien und Lernprozesse, Vertragsgestaltung). Auch kann und soll aus dem Verbundprojekt direkt beratende Expertise für Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung geboten werden.

Aufbau des Projektverbunds

Diese Forschungsziele im Blick, fokussiert der Projektverbund damit auf die folgenden Analysebereiche von Public Private Partnerships. Diese werden disziplinübergreifend unter Einbezug der Verwaltungs- sowie Wirtschaftswissenschaften und ihrer jeweiligen Theorien und Methoden sowie – soweit möglich – internationale Erfahrungen und sozial-empirische Methoden berücksichtigend bearbeitet; im Einzelnen bestehen aktuell drei Teilprojekte:

Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Public Private Partnerships

Laut § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes ist durch Bund und Länder die Wirtschaftlichkeit aller finanzwirksamen Maßnahmen durch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) sicherzustellen. Die Verwaltung darf daher nur solche PPP-Projekte realisieren, deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante durch eine geeignete WU nachgewiesen wurde. Institutionenökonomische Analysen der PPP-Beschaffungsalternative lassen indessen die Existenz von zusätzlichen, polit-ökonomisch und finanzstatistisch sowie haushaltsrechtlich bedingten Anreizen zumindest vermuten. Letztere werden sich mit Einführung der „Schuldenbremse“ in den kommenden Jahren voraussichtlich noch verstärken. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante könnte deshalb abhängig von der Manipulationsanfälligkeit des Instruments WU sowie der Intensität eventuell vorhandener Fehlanreize

bei der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand de facto nur von sekundärer Bedeutung sein. Im Zuge dieses Teilprojekts sind empirische Ergebnisse bezüglich Wirtschaftlichkeit und Qualität der WU bei deutschen PPP sowie eine systematische Analyse der Wirkungen von PPP auf den Ausweis der deutschen Staatsverschuldung in der Praxis von Interesse.

Der Befund für Wirtschaftlichkeit und WU bei PPP in Deutschland weist erhebliche Defizite auf. Dies lässt sich damit begründen, dass PPP in Deutschland ein noch relativ neuartiges Beschaffungsinstrument darstellen. Somit liegen – abstrahiert von den damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten – keine *ex post*-WU vor. Weiter erschwert wird eine Analyse durch die im Allgemeinen sehr schlechte Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten zu PPP. Eine Sonderstellung haben hier die deutschen Rechnungsprüfungsbehörden inne, denn sie sind dazu berechtigt, die Vertragsunterlagen der einzelnen PPP-Maßnahmen einzusehen und deren WU zu prüfen. Sie dürften deshalb (zumindest kollektiv) über den größten Datensatz bezüglich der *ex ante*-Wirtschaftlichkeit von PPP in Deutschland verfügen. Eine erste Literaturlauswertung der öffentlich zugänglichen Jahres- und Sonderberichte der Rechnungsprüfungsbehörden zeigt gemischte Ergebnisse bezüglich der Wirtschaftlichkeit von PPP sowie eine Reihe methodischer Fehler bei WU auf (z.B. *Rechnungshöfe* 2011). Gleichzeitig weisen die *Rechnungshöfe* (2010) auf eine potentielle „Umgehung“ bzw. „Aushöhlung“ der Schuldenbremse durch PPP hin. Der Einfluss des PPP-Beschaffungsinstruments auf den Ausweis der deutschen Staatsverschuldung ist zwar das Thema vereinzelter theoretischer Abhandlungen (z.B. *Gatzke* 2010; *Mühlenkamp* 2011 und 2012), systematische empirische Analysen fehlen allerdings völlig.

Zur Beseitigung der angesprochenen Defizite ist die Beantwortung der folgenden Forschungsfragen notwendig:

1. Wie ist der nationale und internationale empirische Befund bezüglich der Wirtschaftlichkeit von PPPs im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung?
2. Was ist national sowie international Best-practice bezüglich WU bei PPP?
3. Welche methodischen Schwierigkeiten und praktische Defizite bei WU zu PPP existieren?
4. Welche Verbesserungsvorschläge für Methodik, Ablauf und Organisation von WU lassen sich aus der Status-Quo-Analyse und theoretischen Überlegungen ableiten?
5. Inwiefern schaffen bestehende haushaltsrechtliche und finanzstatistische Regelungen Fehlanreize für die Anwendung von PPP?
6. Durch welche Änderungen an den haushaltsrechtlichen und finanzstatistischen Regelungen ließen sich diese Fehlanreize einschränken?

Public Private Partnerships als strategische Option der öffentlichen Verwaltung

Eine Ausgangsbedingung für den erfolgreichen Einsatz von PPPs durch die öffentliche Verwaltung ist, dass sie die erforderlichen Kapazitäten aufbaut, um das Potenzial und die Risiken von PPPs abschätzen zu können sowie ihre Entwicklung, Durchführung und – sofern erforderlich – Rückabwicklung zu gewährleisten (*Brenck/Gehrt/Richter* 2009: 31 ff.; *Skelcher* 2010: 292 ff.; *Greve/Hodge* 2011: 276). Hierzu sind in den vergangenen Jahren in

Deutschland unterschiedliche Maßnahmen unternommen worden, um die erforderlichen Kapazitäten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene aufzubauen und in Form von Beratungsangeboten und -einrichtungen zu institutionalisieren (*Fischer/Jungbeck/Alfen* 2006: 539 ff.; *Schuy/Suhlrie* 2009: 89 ff.). Trotz dieser Bemühungen ist der Zuwachs von PPPs in Deutschland im internationalen Vergleich eher zurückhaltend. Für diese Entwicklung werden nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch Bedenken und Vorbehalte auf Seiten der Entscheidungsträger in der Verwaltung verantwortlich gemacht, die u.a. auf Informationsprobleme und Risikoaversion zurückgeführt werden (*Rabitzsch/Stiepelmann/Wegner* 2009: 51; *Steinbrück* 2009: 18).

Die Ausgangshypothese des Projekts ist, dass es bislang kaum gelungen ist, die Wahrnehmung von PPPs als strategische Option in der öffentlichen Verwaltung zu verankern. Die Prüfung von PPPs als Alternative zu herkömmlichen Beschaffungsansätzen ist vermutlich ganz überwiegend mit Blick auf haushalterische Überlegungen in Entscheidungsstrukturen und -verfahren der Verwaltung eingebettet. Daraus ergibt sich die weitere Hypothese, dass Prozesse des Lernens der Verwaltung aus der Kooperation mit privatwirtschaftlicher Handlungsrationalität und im Vergleich mit dieser nur unzureichend ausgebildet sind. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des Projekts, evaluierend zu untersuchen, wie die unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen von Kommunen, Ländern und Bund auf die Herausforderungen von PPPs reagieren und inwieweit die Ausgangshypothesen auf sie zutreffen. Folgende Untersuchungsfragen stehen hierbei im Mittelpunkt:

1. Sind Public Private Partnerships und wenn ja in welcher Weise in eine aufgabenbezogene Gesamtstrategie der öffentlichen Verwaltung eingebettet? Wenn nein: Welche Motive haben zur Eingehung von PPPs geführt?
2. In welcher Weise werden PPPs in aufgabenkritischen Bewertungen als Handlungsoption berücksichtigt?
3. Ist ein Vergleich mit anderen strategischen Handlungsoptionen, z.B. der Eingehung öffentlich-öffentlicher Kooperationen oder der Modernisierung der die betreffende Aufgabe erfüllenden Einheit der öffentlichen Verwaltung, vorgenommen worden? Wer war der „Treiber“: die „Politik“ oder die „Verwaltung“?
4. Haben die Erfahrungen von öffentlicher Hand und Privaten in PPPs tatsächlich zur Zusammenführung von unterschiedlichen Logiken in Netzwerkstrukturen geführt (*Hofmeister/Borchert* 2004: 224)?
5. Welche Auswirkungen haben die institutionellen Rahmenbedingungen auf das Akteursverhalten innerhalb von PPPs?
6. Führen PPPs zu einem Kompetenzaufbau oder zu einem Kompetenzverlust der Kernverwaltung?
7. Sind Konsequenzen aus der Durchführung von PPPs für Aufbauorganisation, Personalbestand und -qualifizierung sowie Geschäftsprozesse der Verwaltungen feststellbar?
8. In welcher Weise werden die aus PPPs gewonnenen Erfahrungen von Politik und Verwaltung reflektiert und in Lernprozesse überführt?
9. Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Nachsteuern und das Lernen?

Zur Vorbereitung und Durchführung von PPPs wurden unterschiedliche organisatorische und institutionelle Arrangements in Staaten getroffen, die PPPs durchführen. Die Ausgestaltung und Funktionalität dieser Arrangements sind bereits zum Gegenstand internationaler vergleichender Untersuchungen geworden.

Ein Großteil dieser Untersuchungen konzentriert sich auf die Rolle so genannter „ppp enabling units“ bei der Vorbereitung und Durchführung von PPPs (z.B. *OECD 2010; Dutz/Harris/Dhingra/Shugart 2006; Fischer/Jungbeck/Alfen 2006*). Hierbei handelt es sich um staatliche oder halbstaatliche Organisationen bzw. Organisationseinheiten, die Verwaltungen beraten, die mit dem Gedanken spielen, PPPs einzurichten.

Hingegen fehlen bislang Untersuchungen, die sich mit der aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht zentralen Frage auseinandersetzen, ob und in welchem Maße sich die öffentlichen Verwaltungen von Kommunen, Ländern und Bund auf die Vorbereitung, Durchführung und Evaluation von PPPs eingestellt haben, weshalb die Prozess- und Organisationsgestaltung dieser Verwaltungen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen werden. Die Beleuchtung der unterschiedlichen Verwaltungsebenen soll eine vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Ausdifferenzierungen von Strukturen, Akteursinteressen und -verhalten auf Bundes-, -Landes- und Kommunalebene ermöglichen. Dadurch sollen ebenenübergreifende und ebenenspezifische Probleme identifiziert und Lösungsansätze entwickelt werden können.

Transaktionskosten und Risikoverteilung im Rahmen von Public Private Partnerships

Bezug nehmend auf die integrierende Kernfrage des Verbundprojekts insgesamt fokussiert dieses Teilprojekt auf die bisher weitgehend ignorierte Frage der generellen Umgangsweise der Verwaltung nicht nur mit dem Instrument PPP aus wirtschaftswissenschaftlicher, insbesondere volkswirtschaftlicher, Perspektive, sondern spezifisch mit der Frage der – im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im engeren Sinne – nur schwerlich zu quantifizierenden Transaktionskosten. Vor dem Hintergrund der zentralen Merkmale von PPP – im Einzelnen das Vorliegen eines zwangsläufig unvollständigen Kooperationsvertrages in einem Umfeld von Unsicherheit und i.d.R. hoher Projektkomplexität sowie einer politisch meist großen strategischen Projektrelevanz bei nur limitierter Kompetenz der Verwaltung – bieten insbesondere die Neue Institutionenökonomik, vor allem aber die Transaktionskostenökonomik, das geeignete Analyseinstrumentarium, um sowohl neue theoretische Erkenntnisse zu gewinnen als auch um daraus praxisrelevante Handlungsempfehlungen, insbesondere für künftige PPP, an die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung abzuleiten (etwa *Budäus/Grüb 2007; auch Mühlenkamp 2006*).

Anschließend an die weiteren Teilprojekte besteht der Schwerpunkt dieses Projektes einerseits in der Gewinnung empirischer Ergebnisse über Höhe und Qualität von Transaktionskosten, der Frage nach der systematischen Analyse dieser *ex ante* und *ex post* durch die öffentlichen Verwaltungen sowie der – auch normativen – Analyse der daraus folgenden Konsequenzen für die zukünftige Ausgestaltung von (Best-practice) Verträgen, insbesondere mit Blick auf die Risikoteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner.

Im Einzelnen sind folgende Fragen von Interesse:

- Welche Arten von Transaktionskosten treten in verschiedenen PPP-Alternativen auf? Inwiefern sind Transaktionskosten mit der Risikoverteilung verbunden? Wie sind diese Transaktionskosten zu quantifizieren? Wie sollten/können die Transaktionskosten zwischen den Partnern aufgeteilt werden?

- Welche Risikoverteilung ist im Einzelnen optimal, welcher Risikotransfer vom öffentlichen hin zum privaten Sektor müsste erfolgen?
- Welche Auswirkungen haben Art und Höhe der Transaktionskosten auf die juristische Vertragsgestaltung?

Ausblick: Theorie der Public Private Partnerships

Das Forschungsfeld Public Private Partnerships erscheint für einen interdisziplinären Zugang besonders geeignet, da nur eine Betrachtung aus Sicht verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen dazu in der Lage ist, die o.g. Forschungslücken zu schließen. Der Interdisziplinarität des Projektverbunds folgend, sowie aufgrund der engen Vernetzung der Teilprojekte und, wo möglich, der Forschungsmethoden, ist ein gemeinsamer theoretischer Bezugsrahmen von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang zeigen sich deutlich die bislang bestehenden Forschungsdesiderate, fehlt doch eine ausgearbeitete, interdisziplinär angelegte „Theorie der Public Private Partnership“. Das Konzept von PPPs soll angesichts dieser Tatsache insb. unter Rückgriff auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik und Transaktionskostenökonomik analysiert werden.² Diese Konzepte erlauben eine Betrachtung derartiger Partnerschaften mit Blick auf die enthaltenen Anreize und Risiken, die Informationsverteilung, Akteure und institutionellen Rahmenbedingungen. Diese sind in den Forschungsfragen aller beteiligten Teilprojekte von zentraler Bedeutung, auch eventuelle zukünftige Erweiterungen des Forschungsverbunds werden sich mit diesen Themen auseinandersetzen müssen. Die Analyse der Frage nach Umgehensweise und Copingstrategien der Verwaltung mit dem Instrument PPP greift diesen institutionenbezogenen Blick auf und erweitert ihn um die Beiträge der einzelnen Disziplinen. Damit besteht eine gemeinsame theoretische Basis, auf Grund derer in den einzelnen Teilprojekten eine Ergänzung um spezielle theoretische Ansätze erfolgen kann.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wird neben den wissenschaftlichen Aktivitäten in den Einzelprojekten und dem Verbundprojekt auch konkrete Unterstützung für PPP-Vorhaben angeboten, etwa im Rahmen von Workshops und Fortbildungen für Praktiker aus Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Bei Fragen zu den Projektaktivitäten und –inhalten wenden Sie sich gerne jederzeit an den Sprecher des Projektverbundes, Prof. Dr. Andreas Knorr (knorr@foev-speyer.de) oder die Verbundkoordinatorin Prof. Dr. Rahel Schomaker (schomaker@foev-speyer.de).

Anmerkungen

- 1 Z. B. wurde im Jahr 2010, neben zahlreichen Protestaktionen, ein Volksbegehren zu einer Offenlegung der Verträge der Berliner Wasserbetriebe erzwungen; auch der Ausbau und Betrieb von Autobahnen durch Private ist aktuell in Deutschland umstritten und wird medial entsprechend diskutiert (etwa im ZDF die Sendung WISO vom 09.08.2010 oder etwa 11.02.2014 auf arte in der Sendung „Der Geplünderte Staat“, welche durchaus substantielle Kritik an PPPs in Deutschland und Frankreich deutlich machte).
- 2 Geprägt insbesondere durch *Douglass C. North* und *Oliver Williamson*, vgl. etwa *Williamson* 1996.

Literatur

- Akintoye, Akintola/Beck, Matthias/Hardcastle, Cliff* (Hrsg.), 2003: Public-Private-Partnerships. Managing Risks and Opportunities, Oxford: Wiley
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter*, 2008: Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes. Studie im Auftrag der IFD. Online verfügbar unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsfaktoren_des_ppp-ansatzes.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter/Corneo, Giacomo/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Berlin/Speyer, Online verfügbar unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/zeitliche_homogenisierung_und_beruecksichtigung_von_risiko_im_rahmen_von_wirtschaftlichkeitsuntersuchungen---v09.00_2009nov.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Bergmann, Matthias/Schramm, Engelbert* (Hrsg.), 2008: Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten, Frankfurt/New York: Campus
- Brenck, Andreas/Gehrt, Jirka/Richter, Wolfgang*, 2009: Know-how-Bildung auf Seiten der öffentlichen Hand im Rahmen des PPP-Prozesses, in: *Suhlrie, Dietrich* (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden: Gabler, S. 31-43.
- Budäus, Dietrich*, 2006: Public Private Partnerships – Kooperationsformen, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 1-28.
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit*, 2007: Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 30, S. 245-272.
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit*, 2007a: Anhaltspunkte und Hypothesenbildung für eine Theorie der Public Private Partnership, in: *Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea* (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 421-431.
- Burgi, Martin*, 2008: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regulierungsbedarf. Gutachten für den 67. DJT, München. Online verfügbar unter: www.bppp.de/media/file/65.DJT-Gutachten_Prof._Burgi.pdf, Stand: 05.03.2014.
- CDU/CSU/SPD*, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, Stand: 05.03.2014.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick*, 2005: Public-private Partnerships – Contract Design and Risk Transfer, in: *Riess, Armin/Välilä, Timo* (Hrsg.), Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-private Partnerships. Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs, Luxemburg: European Investment Bank, S. 120-145.
- Dutz, Mark/Harris, Clive/Dhingra, Inderbir/Shugart, Chris*, 2006: Public-Private Partnership Units: What are They, and what do They do?, Washington, D.C.: The World Bank
- Eggers, Mark*, 2004: Public Private Partnership. Eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen. Zugleich Dissertation an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/M., Frankfurt/M. u.a.: Lang
- Europäische Kommission*, 2004: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel: Europäische Kommission
- Fischer Katrin/Jungbecker, Andrea/Alfen, Hans Wilhelm*, 2006: The Emergence of PPP Task Forces and Their Influence on Project Delivery in Germany, in: *International Journal of Project Management*, 24, S. 539-547.
- Fourie, F./Burger, P.*, 2000: An Economic Analysis and Assessment of Public-Private-Partnerships (PPP), in: *The South African Journal of Economics – Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie*, 68, S. 305-316.
- Gatzke, Nicolas*, 2010: Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung. PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten. Sozialökonomische Schriften Nr. 41, Frankfurt/M. u.a.: Lang

- Greiling, Dorothea*, 2009: Public Private Partnerships – A Driver for Efficient Public Services or just an Example of Wishful Thinking, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 37, S. 108-125.
- Greve, Carsten/Hodge, Graeme*, 2011: A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships, in: *Christensen, Tom/Laegreid, Per* (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham: Ashgate, S. 265-277.
- Grimsey, Darrin/Lewis, Mervyn K.*, 2004: *Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Grimsey, Darrin/Lewis, Mervyn K.* (Hrsg.), 2005: *The Economics of Public Private Partnerships. The International Library of Critical Writings in Economics 183*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Hall, David*, 2008: PPPs in the EU – A Critical Appraisal, London Online verfügbar unter: <http://www.ppiru.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc>, Stand: 05.03.2014.
- Hart, Oliver*, 2003: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, in: *The Economic Journal*, 113, S. C69-C76.
- Hart, Oliver/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.*, 1997: The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 1127-1161.
- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2007: Public Private Partnership – An International Performance Review, in: *Public Administration Review*, 67, S. 545-558.
- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2009: PPP – The Passage of Time Permits a Sober Reflection, in: *Economic Affairs*, 29, S. 33-39.
- Hofmeister, Albert/Borchert, Heiko*, 2004, Public-private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach, in: *International Review of Administrative Sciences*, 70, S. 217ff.
- House of Commons – Treasury Committee*, 2011: *Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-12*, London: Stationary Office
- Jonas, Irmgard/Paulsen, Hartmut*, 2007: PPP: Begriffe, Modelle, Erfolgsvoraussetzungen, Risiken, in: *Nicklisch, Fritz* (Hrsg.), *Betreibermodelle – BOT/PPP-Vorhaben im In- und Ausland*. Heidelberger Kolloquium Technologie und Recht 2006, München: C.H. Beck, S.13-33.
- Kapeller, Andreas/Nemoz, Mathieu*, 2010: *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Financial Crisis*. Economic and Financial Report 2010/04, Luxemburg: European Investment Bank
- Littwin, Frank*, 2008: Public Private Partnership aus Sicht der PPP-Taskforce NRW, in: *Meyer-Hoffmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrauch, Oliver* (Hrsg.), *Public Private Partnership: Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis*, Köln/München: Carl Heymanns, S. 1-31.
- Mühlenkamp, Holger*, 2006: Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger*, 2008: (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 61, S. 525-535.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, in: *Ziekow, J.* (Hrsg.), *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?*, Baden-Baden: Nomos, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2012: Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: *Küpper, H.-U./Semper, L.* (Hrsg.), *Chancen und Risiken von PPP*, München: Ludwig-Fröhler-Institut, S. 63-126.
- Musgrave, R. A.*, 1959: *The Theory of Public Finance*, New York u.a.: McGraw-Hill
- Musgrave, R. A.*, 2005: Merit Goods, in: *Bagchi, Amaresh* (Hrsg.), *Readings in Public Finance*, Oxford: Oxford University Press, S. 126-131.
- Niskanen, William A.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago/New York: Aldine-Atherton

- North, Douglass C.*, 1988: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen: Mohr Siebeck
- North, Douglass C.*, 1991: Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives*, 5, S. 97-112.
- North, Douglass C.*, 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen: Mohr Siebeck
- Obermann, Gabriel* (Hrsg.), 2007: Provision of Public Services: International Experiences and Issues. Special issue, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78.
- Obermann, Gabriel*, 2007a: The Role of the State as a Guarantor of Public Services Transaction Cost Issues and Empirical Evidence, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, S. 475-500.
- OECD*, 2010: Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, Washington: OECD
- Rabitzsch, Matthias/Stiepelmann, Heiko/Wegner, Hans-Joachim*, 2009: Analyse der Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben, in: *Suhlrie, Dietrich* (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden: Gabler, S. 47-63.
- Rechnungshöfe – Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*, 2010: Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern, Online verfügbar unter: http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/sonstige/Erklaerung_zu_Schuldenregel_04_05_2010.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Rechnungshöfe – Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder*, 2011: Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten. Online verfügbar unter: <http://www.orh.bayern.de/files/ORH/Aufgaben/Zusammenarbeit/Bund%20und%20Laender/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20OePP-Projekte.pdf>, Stand: 05.03.2014.
- Sack, Detlef*, 2006: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S.51-76.
- Sack, Detlef*, 2009: Governance and Politics - Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef*, 2013 (Hrsg.): Schwerpunkt Public Private Partnership und Collaborative Governance, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6.
- Sack, Detlef*, 2013a: PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, S. 311-319.
- Schomaker, Rahel/Huck, Volker*, 2013: International Organizations and the Private Sector – Global Public-Private Partnerships for Global Public Goods?, in: *Wentzel, D.* (Hrsg.), International Organizations and Economic Policy. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2007: Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP als Governanceform, in: *Immenga, Ulrich/Lübben, Natalie/Schwintowski, Hans-Peter* (Hg.), PPP – Moving Ahead. Neue Anwendungsbereiche für öffentlich-private Kooperationen. Internationale Berliner Wirtschaftsrechtsgespräche Band 10, Baden-Baden: Nomos, S. 101-115.
- Schuy, Johannes/Suhlrie, Dietrich*, 2009: „Partnerschaft Deutschland“ – Know-how Träger und Market Maker, in: *Suhlrie, Dietrich* (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden: Gabler, S. 89-103.
- Skelcher, Chris*, 2010: Governing Partnerships, in: *Hodge, Graeme/Greve, Carsten/Boardman, Anthony* (Hrsg.), International Handbook on Public-Private Partnerships, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 292-304.
- Steinbrück, Peer*, 2009: Vielfalt denkbarer Projekte: Spielräume erweitern, konjunkturelle Schwankungen abfedern, in: *Baumgärtner, Frank/Eßer, Thomas/Scharping, Rudolf* (Hrsg.), Public-Private Partnership, Frankfurt: Frankfurter Allgemeine Buch, S. 14-20.
- Weihrauch, Oliver*, 2008: Vertragsgestaltung bei PPP-Projekten, in: *Meyer-Hoffmann, Bettina/Riemschneider, Frank/Weihrauch, Oliver* (Hrsg.), Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungs-

- beschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Köln/München: Carl Heymanns S. 179-205.
- Wettenhall, Roger, 2003: The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, in: Public Organization Review, 3, S. 77-107.
- Ziekow, Jan, 2003: Verankerung verwaltungsverfahrenrechtlicher Kooperationsverhältnisse, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven, Speyerer Forschungsberichte Nr. 229, Speyer, S. 25-78.
- Ziekow, Jan, 2006: Public Private Partnership – auf dem Weg zur Formierung einer intermediären Innovationsebene?, in: Verwaltungsarchiv, 97, S. 626-638.
- Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander, 2008: Public Private Partnership – Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen, Baden-Baden: Nomos
- Ziekow, Jan (Hrsg.), 2011: Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden: Nomos

Anschrift der Autoren:

Dr. Christian Bauer, E-Mail: cbauer@foev-speyer.de

Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr, E-Mail: knorr@foev-speyer.de

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, E-Mail: muehlenkamp@foev-speyer.de

Jonas Werner, E-Mail: werner@foev-speyer.de

Prof. Dr. Jan Ziekow, E-Mail: ziekow@foev-speyer.de

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer

Prof. Dr. Rahel Schomaker,

Cologne Business School, Köln/Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Hardefuststraße 1, 50677 Köln

E-Mail: r.schomaker@cbs.de

(Korrespondenzadresse)