

Dietrich Budäus und Birgit Grüb

Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung

Neue Institutionenökonomie; Organisations-PPP; PPP; PPP als sozioökonomisches System; theoretischer Bezugsrahmen; Vertrags-PPP; Vertragstheorie

Obwohl PPP als Kooperation der öffentlichen Hand mit der Privatwirtschaft kein neues Konzept darstellt, ist die aktuelle Herangehensweise an diesen Ansatz neu. Vor dem Hintergrund des weiter wachsenden öffentlichen Finanzdefizits werden PPP als kreditähnliche Geschäfte in zunehmendem Maße praktiziert. PPP sind in zwei Grundkategorien – die Vertrags-PPP und die Organisations-PPP – zu unterscheiden, die jeweils durch unterschiedliche Strukturen gekennzeichnet sind und deren Kooperationsbedarf unterschiedlich ist. Den theoretischen Bezugsrahmen der PPP bilden die Neue Institutionenökonomie (hier die Principal Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie), die Vertragstheorie und die Sozialkapitaltheorie, die sich vor allem auf interpersonales und interorganisationales Vertrauen bezieht. Trotz einer Reihe von Problemfeldern wird die Bedeutung von PPP in Zukunft erheblich steigen.

I. Ausgangssituation und begriffliche Anmerkungen

Kooperationen zwischen privatem Sektor und Verwaltungen sind weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene grundsätzlich neu.¹ Sie sind schon seit jeher in vielschichtiger Form anzutreffen (hierzu etwa Kouwenhoven 1993). So ist beispielsweise in Deutschland die Stadtentwicklung ein Bereich, in dem schon immer zwischen privaten Bauträgern, Planungsgesellschaften und Stadtentwicklungsbehörden kooperiert wird (Heudorf 2006). Ebenso zählen das Gesundheits- und (duale) Ausbildungswesen zu den klassischen Kooperationsfeldern. Entsprechend werden bereits 1993 in einer der ersten systematischen empirischen Untersuchungen in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher Aufgaben und auch Kooperationsziele als mögliche Handlungsfelder von Public Private Partnership (PPP) auf kommunaler Ebene – speziell in Nordrhein-Westfalen – genannt (Kruzewicz 1993). Hierzu zählen etwa Beschäftigungs- und Qualifi-

¹ Zum Ursprung und zur historischen Entwicklung Budäus/Grüning 1996; Budäus/Grüning 1997 und die dort angegebene Literatur; weitere internationale Literatur: Bolz 2005; Hodge/Greve 2005; Grimsey/Lewis 2004; Weber/Schäfer/Hausmann 2005; Sack 2006; Forum Wohneigentum 2004.

zierungsinitiativen, Fremdenverkehr, Infrastrukturinvestitionen, Kulturprojekte und Wirtschaftsförderung.

Neu an der aktuellen Diskussion und praktischen Entwicklung sind allerdings zwei Aspekte.

Zum einen geht es um eine wachsende Intensität der Diskussion und der praktischen Bedeutung von PPP. PPP wird im Rahmen der international unter dem Begriff „New Public Management“ bekannten weltweiten Reform von Staat und Verwaltungen zu einem neuen eigenständigen institutionellen Arrangement für bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben. Zum anderen ist speziell in Deutschland eine Dualität der Arbeitsteilung zwischen Staat und Verwaltungen einerseits und privatwirtschaftlichem Sektor andererseits zu beobachten. Die in den letzten beiden Jahrzehnten umgesetzte Privatisierung und De-regulierung scheinen gleichzeitig von der Aufhebung der klassischen, ordnungspolitisch geprägten Dichotomie von Staat und privatwirtschaftlichem Sektor in wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen begleitet zu werden. Es vollzieht sich parallel eine umfassende, ressourcenmäßige und damit verbunden auch zunehmend institutionelle Verknüpfung beider Sektoren in bisher überwiegend von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgabenfeldern.² Das Referenzmodell ist dabei der Gewährleistungsstaat. Immer weniger der bisher von Staat und Kommunen wahrgenommenen Aufgaben werden „in Eigenregie“ bereitgestellt – die öffentliche Hand soll nur noch gewährleisten, dass eine bestimmte Aufgabe unabhängig von Eigentumsverhältnissen und Organisationsform der Produktions- und Dienstleistungsprozesse erfolgt. Unverkennbar vollzieht sich eine Neujustierung der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Staat und Verwaltungen einerseits und privatem Unternehmenssektor andererseits.³

Dieser Prozess einer neuen gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft wird gezielt durch Staat, Verwaltungen und private Interessen-träger forciert und gesteuert. So hat die Bundesregierung bereits 1999 als Alternative zum „schlanken Staat“ den Ausbau von Kooperationsansätzen zwischen Staat und privatwirtschaftlichem Sektor ausdrücklich zu einem wesentlichen Element ihres neuen Leitbildes „aktivierender Staat“ gemacht.⁴ Entsprechend wurden auf Bundesebene und in mehreren Bundesländern inzwischen PPP-Arbeitsgruppen bzw. Kompetenzzentren eingerichtet, die bei der Umsetzung der unterschiedlichsten PPP-Varianten beratend zur Seite stehen sol-

2 Inwieweit diese Auflösung im Rahmen der sich aktuell vollziehenden weltweiten Globalisierung auf einem Kooperationsmodell oder auf einem durch den privatwirtschaftlichen Sektor bestimmten Integrationsmodell basiert, ist eine offene, hier nicht weiter zu behandelnde Frage, die sich generell auf das zukünftige Funktionsverständnis und den Gestaltungsspielraum des Nationalstaates bezieht.

3 In den Verwaltungs- und Politikwissenschaften wird im Rahmen der Diskussion des Leitbildes des „aktivierenden Staates“ (das PPP als wesentliches Element einbezieht) nicht von Arbeitsteilung, sondern von einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft gesprochen (stellvertretend für viele etwa Schuppert 1998, S. 19 ff.). Teilweise werden Verantwortungsteilung und Arbeitsteilung aber wiederum gleichgesetzt (Schuppert 2000, S. 290 ff.). Dabei lassen die Begriffe Leitbild und Verantwortung ein normatives Staatsverständnis erkennen, das aber den Zugang zum realen Verhalten und den Handlungsbedingungen der Akteure im politisch administrativen System verschließt. So liefert – eine zwangsläufig immer unvollständige – Definition von Verantwortungskategorien und Zuständigkeiten nicht nur keine Erklärung dafür, dass reale (problematische) gesellschaftliche Erscheinungsformen und Entwicklungslinien hingenommen werden (müssen), sondern legitimieren faktisch das darin zum Ausdruck kommende Staats- und Gesellschaftsversagen als zuständige Verantwortungsträger.

4 Vgl. hierzu auch die einzelnen Beiträge in Behrens u. a. 2005.

len. Unter Federführung des Verkehrsministeriums wurde 2003 das sehr umfangreiche Gutachten „PPP im Immobiliensektor“ (Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“ 2003) u. a. von Unternehmensberatern erarbeitet. Im Jahr 2005 verabschiedete der Bundestag das ÖPP-Beschleunigungsgesetz, in der Erwartung, dass sich durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PPP notwendige, bisher öffentlich finanzierte Infrastrukturmaßnahmen schneller realisieren lassen. Ein Entwurf für dessen erneute Novellierung befindet sich entsprechend der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD vom November 2005 in der Diskussion. Dabei beziehen sich die Überlegungen auf sehr weitreichende, teilweise auch nicht unproblematische Neustrukturerungen.⁵ So geht es darum, ob und inwieweit die Kreditfinanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten auf die bestehende Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIFG) verlagert und damit aus dem Haushalt „ausgegliedert“ werden kann.⁶ Zudem soll das Investmentgesetz geändert werden, um Strukturfonds mit Beteiligung von PPP-Projektgesellschaften zu ermöglichen. In § 7 BHO soll PPP explizit als mögliche Beschaffungsvariante aufgenommen werden. Schließlich geht es darum, über ein Refund-System eine Gleichbehandlung hinsichtlich der Mehrwertsteuerbelastung für die Interessenten an PPP herbeizuführen.

Auf Landesebene hat als erstes Bundesland inzwischen Schleswig-Holstein einen Entwurf zu einem PPP-Gesetz vorgelegt, das u. a. dem privaten Sektor ein Initiativrecht für die Neuorganisation öffentlicher Aufgabenwahrnehmungen in Form von PPP einräumt.⁷ Die EU-Kommission beeinflusste 2004 mit der Vorlage eines Grünbuchs zu PPP die Diskussion.

PPP ist in diesem sich aktuell vollziehenden Prozess nach wie vor 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.

Nicht selten verstellt dabei der Begriff „Partnerschaft“ eher den Zugang zur tatsächlichen Problemstruktur, als dass er diesen erschließt.⁸ Entsprechend scheint auch die Zahl der Definitionen von PPP in Wissenschaft und Praxis mit der Zahl der Veröffentlichungen zu PPP zu korrelieren (Schuppert 1998; Eggers 2004; Roggencamp 1999). Vor diesem Hintergrund soll hier nicht der Versuch unternommen werden, den bestehenden Definitionen eine weitere hinzuzufügen. Vielmehr seien hier zwei Definitionen mit hoher Plausibilität erwähnt, eine aus der Praxis und eine aus dem Wissenschaftsbereich. Rein pragmatisch bezieht das EU-Grünbuch PPP “[...] im Allgemeinen auf Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2004, S. 3). Nach Roggen-

5 Hierzu die Informationen des Behördenspiegels 2007, S. 19.

6 Dies zielt faktisch auf eine rechtliche Regelung ab, die Maastricht-Kriterien zu unterlaufen.

7 Die rechtliche Normierung von PPP auf Bundes- und Landesebene durch PPP-Gesetze verwundert zum einen vor dem Hintergrund des allseits politischen Anspruchs auf Bürokratieabbau und Rechtsbereinigung. Zum anderen war bereits vor geraumer Zeit der Versuch gescheitert, das Verwaltungsverfahrensgesetz durch ein Kooperationsrecht zu erweitern (hierzu Schuppert 2001 und Ziekow 2001).

8 Von daher stellen eine Reihe von mit PPP bezeichnete Ansätze eher eine Teilprivatisierung dar.

camp ist eine PPP dadurch gekennzeichnet, „[...] dass die Akteure aus öffentlichen und privaten gesellschaftlichen Sphären die aus einer „partnership“ erwachsenen Chancen sowie Risiken teilen und gleichberechtigt die ihnen in der jeweiligen Partnerschaft zugezachten Rollen ausüben. Eine PPP impliziert über die arbeitsteilige Wahrnehmung der gemeinsamen Aufgaben eine Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft; Prozesse des Aushandelns spielen dabei eine zentrale Rolle“ (Roggencamp 1999, S. 55 f.).

Im Folgenden beschränken wir uns auf allgemein gültige Merkmale einer PPP, um diese dann für die Abgrenzung vor allem gegenüber der materiellen Privatisierung heranzuziehen. Dabei ist, wie noch zu zeigen sein wird, bei bestimmten PPP-Kategorien, der Übergang von PPP zur materiellen Privatisierung fließend.

Wesentliche allgemein gültige Merkmale von PPP sind:

- Mindestens je ein Akteur (Wirtschaftssubjekt), der dem öffentlichen bzw. dem privatwirtschaftlichen Bereich zuzuordnen ist, d. h. dessen Funktion und Grundorientierung sich aus dem öffentlichen bzw. privatwirtschaftlichen Sektor ableitet;
- nicht konfliktäre Ziele der Partner, die mit Hilfe der PPP realisiert werden sollen;
- die Kooperationsform ist formalisiert, wobei die Formalisierungsgrade unterschiedlich sein können;
- die Identität der Partner bleibt grundsätzlich erhalten.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Kennzeichnung von PPP sollen zunächst die Gründe der wachsenden Bedeutung dieses realen Phänomens aufgezeigt und die in der aktuellen Diskussion empfohlenen Anwendungsfelder skizziert werden. Hier zeigt sich, dass die bisherige Praxis öffentlicher Aufgabenwahrnehmung sich unter dem Einfluss unterschiedlicher Interessen durch PPP gravierend ändern wird, ein Sachverhalt, dem in der wissenschaftlichen Diskussion und Auseinandersetzung bisher erst in Ansätzen Rechnung getragen wird.⁹ Von daher wird in der folgenden Analyse eine systematische Unterscheidung zwischen den Grundkategorien von PPP, der Vertrags-PPP und der Organisation-PPP mit den jeweils unterschiedlichen Ausrichtungen und Koordinationsbedarfen, in den Mittelpunkt gestellt. Hierauf aufbauend werden dann die verschiedenen theoretischen Bezüge dargestellt und in Weiterentwicklung der bisherigen eher technisch ökonomischen Determiniertheit PPP als soziökonomisches System zugrunde gelegt. Der Systemansatz erschließt den Zugang zu einer situativen Analyse mit internen und externen Einflussgrößen. Aus diesen situationsabhängigen variablen Einflussgrößen ergeben sich dann jeweils unterschiedliche Konsequenzen für die konkrete Analyse, Ausgestaltung und Weiterentwicklung von PPP mit ihren jeweiligen Anwendungsfeldern.

⁹ Vgl. dazu die internationale Literatur: Hodge/Greve 2005; Grimsey/Lewis 2004; Bolz 2005 sowie Sack 2006; Oppen/Sack/Wegener 2005.

II. Erklärungsgrößen für die wachsende Bedeutung und zunehmende praktische Anwendung von PPP

PPP werden als neue – innovative – Konzepte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrachtet und angesehen, die durch ihren kooperativen Ansatz sowohl öffentlichen als auch privatwirtschaftlichen Zielen Rechnung tragen sollen. Wesentliche Ursachen für deren wachsende Bedeutung liegen in

- einer in seiner Dimension und seinen Konsequenzen bisher verdrängten und völlig unterschätzten Finanzkrise der Gebietskörperschaften in Deutschland,¹⁰
- strukturellen Ineffizienzen und mangelnder Professionalität von Politik und Verwaltungen zur Entsprechung der Ressourcenknappheit im öffentlichen Sektor und damit eng verbunden im Umgang mit dem professionellen Rent Seeking (Olson) einzelner gesellschaftlicher Gruppen und/oder Personen,
- einem wachsenden, nach Anlagentmöglichkeiten suchenden Kapitalvolumen der internationalen Kapitalmärkte, vor allem in intransparenten und weder national noch international kontrollierten Segmenten,
- der auf dem Marktfundamentalismus basierenden Wettbewerbskonzeption der EU, verbunden mit einer Tendenz der Umstrukturierung klassischer öffentlicher Angebotsmonopole zu globalen Oligopolmärkten (zurzeit vor allem im Ver- und Entsorgungsbereich wie z. B. Energieversorgung, Gesundheitsversorgung, ÖPNV) mit der Konsequenz monopolistischer Strukturen in der Region,
- in der starken Einflussnahme von Interessenträgern (insbesondere Bauwirtschaft, Banken und Fonds sowie Berater und Juristen mit ihren Verbänden) auf Politik, Gesetzgebung und öffentliche Diskussion zu PPP im Sinne eines „PPP-Marketing“ und
- der auf das Rent Seeking Problem zurückzuführenden mangelnden Fähigkeit und Bereitschaft von Politik und Verwaltungen, die reale Situation der Gesellschaft und des Gemeinwesens der Bundesrepublik Deutschland transparent zu machen.

Aus diesen auf die einzelne PPP unterschiedlich wirkenden Einflussgrößen resultiert insgesamt eine konzeptionell und inhaltlich unstrukturierte und ausgesprochen intransparente „Gemengelage“. Aufgrund dessen lassen sich im Einzelfall nur schwer die Funktion, Leistungsfähigkeit und Wirkung von PPP erfassen und ihre Abgrenzung zur klassischen Privatisierung vornehmen. Nicht zuletzt aufgrund der bisherigen Vielschichtigkeit bis hin zur begrifflichen Beliebigkeit von PPP werden inzwischen mehr oder minder alle öffentlich wahrgenommenen Aufgabenfelder trotz sehr unterschiedlicher Strukturen und Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung als Anwendungsbereiche für PPP angesehen. Entsprechend erstrecken sich die Anwendungsfelder von PPP etwa vom Bau, der Finanzierung und dem Betrieb von Justizvollzugsanstalten über Schulen, den Betrieb von mili-

¹⁰ Der derzeitig vermittelte Eindruck, durch die aktuell gestiegenen Steuereinnahmen – insbesondere der Gewerbesteuer – würde sich die Verschuldungssituation der Gebietskörperschaft (rund 1,5 Billionen Euro Staatsverschuldung (reine Geldschulden)) verbessern, trügt. Das zusätzliche Steueraufkommen führt lediglich dazu, dass sich der Anstieg der Neuverschuldung verlangsamt, d. h. die „Verschlechterung“ der Verschuldung setzt sich weiter fort, nur schreitet sie im Vergleich zur Vergangenheit etwas langsamer voran.

tärischen Truppenübungsplätzen und die Modernisierung des Informations- und Kommunikationssystems der Bundeswehr bis hin – bezieht man die Entwicklung in Großbritannien mit ein – zur Verwaltung ganzer Gebietskörperschaften (Grafschaften) (Arvato 2006).

Flächendeckende empirische Untersuchungen über Potenzial und bisher umgesetztes Volumen von PPP in Deutschland liegen bisher nicht vor.¹¹

Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) gibt es in Deutschland derzeit etwa 160 konkrete PPP-Projekte auf kommunaler Ebene, wie die Sanierungen und Erneuerungen von Schul- und Verwaltungsgebäuden sowie Infrastrukturmaßnahmen (Difu 2005, S. 8 ff.). Hiervon sind 143 bereits vertraglich fixiert, weitere 300 Projekte befinden sich in der Planungsphase. Für die erfassten Projekte wird ein Investitionsvolumen von etwa 890 Mio. Euro angegeben. Auf staatlicher Ebene finden sich die größten Projekte im Straßenbau wie die Warnowquerung, der Travetunnel, aber auch der Ausbau von Autobahnen (A- und F-Modelle)¹² – weitere Großprojekte sind als PPP geplant wie die Fehmarnbelt-Querung – sowie eine Reihe weiterer innovativer Einzelprojekte etwa für Justizvollzugsanstalten, die Bekleidungskammer der Bundeswehr, Flughäfen, Logistikzentren u. a. m. Das aktuelle Volumen wird vom Institut für Urbanistik bei Bund und Ländern auf 1,2 Mrd. Euro geschätzt, wobei hieran das Projekt „Toll Collect“ den ganz überwiegenden Anteil hat. Ganz aktuell kommt das Projekt „Herkules“ mit einem Volumen von 7,1 Mrd. Euro und einer Laufzeit von 10 Jahren, das die Modernisierung des Informations- und Kommunikationssystems der Bundeswehr zum Gegenstand hat (die privaten Partner sind die Unternehmen IBM und Siemens). Zudem wird durch die Presse fast täglich auf neue PPP-Projekte auf kommunaler Ebene verwiesen (Waldermann 2007).

Auch wenn PPP-Modelle generell für alle Sektoren öffentlicher Aufgaben als anwendbar angesehen werden, so wird die PPP-Diskussion und praktische Entwicklung, ganz entscheidend durch das erwähnte Gutachten „PPP im Immobiliensektor“ (Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“ 2003) aus dem Jahr 2003 geprägt und überwiegend auf den Immobiliensektor ausgerichtet. Neuerdings ist es vor allem der Wissenschaftsrat, der sich von dieser einseitigen Betrachtung löst und die Analyse der Leistungsfähigkeit und Anwendbarkeit von PPP auf eine breitere und fundierte Basis stellt und u. a. der Frage nach den Konsequenzen für andere Bereiche wie jene der medizinischen Forschung und Lehre nachgeht (Wissenschaftsrat 2006).

Der dringende Bedarf an der Umsetzung von PPP-Modellen wird aus den in der Vergangenheit unterlassenen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur in Verbindung mit der Finanzkrise abgeleitet. Dringend gebotene öffentliche Investitionen und bisher vernachlässigte organisatorische Maßnahmen scheinen sich nur noch mit Hilfe von PPP-Modellen realisieren zu lassen. Hier zeigt sich dann auch deutlich, dass es nicht nur um

11 Einzelne Teilespekte erfassende empirische Untersuchungen finden sich etwa bei Reichard 2006; Killian/Richter/Trapp 2006.

12 Das A-Modell stellt ein Betreibermodell für den Ausbau von in der Regel vierspurigen Autobahnen auf sechs Spuren dar. Als F-Modelle werden Betreibermodelle bezeichnet, die auf Grundlage des Fernstraßenbaupriviliegungsgesetzes realisiert werden (hierzu auch Groß 2004, S. 32 ff. und die dort angegebene Literatur).

wirtschaftlichere Handlungsalternativen geht, sondern ganz wesentlich auch möglicherweise sogar primär um das Erschließen privaten Kapitals für öffentliche Aufgabenwahrnehmung.¹³ Die Gebietskörperschaften stehen vor der Alternative, dringend notwendige öffentliche Investitionen zu unterlassen oder diese mit PPP zu realisieren.

Neben der unterstellten generellen und umfassenden Anwendbarkeit von PPP unterscheidet sich die jüngere Entwicklung von jener in der Vergangenheit durch folgende weiteren Aspekte. Zum einen muss in der zukünftigen Diskussion zwischen zwei unterschiedlichen Grundkategorien mit völlig anderen Kooperationsursachen, -bedarfen und -formen differenziert werden. Zum anderen gewinnt PPP als Beschaffungsvariante über das Lebenszykluskonzept eine innovative Struktur im Vergleich zu den klassischen Kooperationsansätzen. Zum Dritten schließlich wird in der Fachdiskussion immer stärker erkennbar, dass PPP nicht als ein technisch-juristisches Konzept zu interpretieren ist, sondern ein sozioökonomisches System darstellt. Soziale Mechanismen wie Vertrauen und das damit im Zusammenhang stehende Sozialkapital haben mit ihren ökonomischen Wirkungen einen ganz entscheidenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von PPP. So hängen die Höhe der Transaktionskosten und damit die Vorteilhaftigkeit einer PPP ganz wesentlich davon ab, inwieweit auf Vertrauen und Sozialkapital aufgebaut werden kann.

Diese skizzierten Unterschiede zu den klassischen Kooperationsformen machen deutlich, dass die sich neu entwickelnde Kooperationslandschaft wesentlich komplexer ist. Sie ist gekennzeichnet durch die im Folgenden aufzuzeigende Differenzierung in zwei Grundkategorien, die Betrachtung von PPP als sozioökonomisches System und den Lebenszyklusansatz.

III. Grundkategorien von Public Private Partnership

1. Vertrags-PPP auf Basis des Tauschmodells

a) Kennzeichnung

Grundsätzlich ist zwischen zwei PPP-Kategorien zu unterscheiden: Die Vertrags-PPP auf Basis des Tauschmodells und die Organisations-PPP auf Basis des Pool-Modells.

Vertrags-PPP beruhen auf einem vertraglich vereinbarten Tausch von Leistung und Genleistung zwischen der öffentlichen Hand und einem oder mehreren privaten Partnern. Sie stellen spezifische Beschaffungsvarianten für die öffentliche Hand dar. Der öffentliche Vertragspartner ist der Auftraggeber, der private Partner der Auftragnehmer. Kooperationsbedarfe resultieren aus der objektiven oder subjektiv in Kauf genommenen unvoll-

13 Derartige Ansätze sind grundsätzlich nicht neu. Sie wurden in der Vergangenheit nicht als PPP bezeichnet, sondern etwa in Form von geschlossenen Immobilienfonds, Bürgerleasing u. a. m. diskutiert (Budäus 1982; Friedrich 1987; Kirchhoff/Müller-Godeffroy 1996). Neu sind allerdings die Aktivitäten global agierender Finanzfonds auf diesem Gebiet.

ständigen Definition des Leistungsaustausches bei Vertragsabschluss. Dort, wo der Leistungsaustausch vollständig vertraglich festgelegt ist, existiert nach Vertragsabschluss kein Kooperationsbedarf im Sinne von PPP. Die den Kooperationsbedarf zwischen den Partnern begründenden unvollständigen Verträge resultieren aus der Komplexität und/oder Unsicherheit der Ausgangssituation und/oder einer strategischen Relevanz des Projektes für den öffentlichen Partner. Komplexität, Unsicherheit und/oder strategische Relevanz machen den Abschluss klassischer Verträge zur Projektrealisation unmöglich oder lassen diese aufgrund der damit verbundenen hohen Transaktionskosten unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zweckmäßig erscheinen. Letzteres bezieht sich darauf, dass zwar eine klare Struktur der Ausgangssituation geschaffen werden könnte, etwa durch weiteres Hinzuziehen von Sachverständigen, Gutachten, Prognoserechnungen, Szenarien etc., aber die damit verbundenen Transaktionskosten bei gegebener Risikopräferenzfunktion der Partner eingespart werden. Kooperationsmodelle sind unter diesem Aspekt organisatorische Maßnahmen zur Senkung von Transaktionskosten. Die mit der Schaffung gut strukturierter Ausgangssituationen (klassische Verträge) verbundenen Transaktionskosten werden – rationales Verhalten unterstellt – höher eingeschätzt als jene, die mit Kooperationsmodellen (relationale Verträge) verbunden sind.

b) Erklärung des Kooperationsbedarfs bei Vertrags-PPP

Vertrags-PPP auf Basis des Tauschmodells sind solche arbeitsteiligen Wertschöpfungsprozesse, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und eine Kooperation zwischen den Partnern erfordern. Die unterschiedlichen hier einzuordnenden PPP-Modelle der Praxis, stehen für unterschiedliche inhaltliche Phasen im Ablauf und/oder für unterschiedliche Formen der Organisation des Wertschöpfungsprozesses.¹⁴

Eine Arbeitsteilung zwischen den Wirtschaftssubjekten ermöglicht es, Spezialisierungseffekte zu erzielen. Dies begründet allerdings noch keine PPP, sondern hat – unabhängig von PPP – seit Adam Smith generelle Gültigkeit. Eine PPP ergibt sich erst daraus, dass bei der Wahrnehmung einzelner Aufgabenelemente im Rahmen des Wertschöpfungsprozesses durch den privaten Partner eine kontinuierliche oder fallweise Abstimmung mit dem öffentlichen Partner als Auftraggeber notwendig wird. Die Vertrags-PPP ist somit zunächst einmal als ein arbeitsteiliger Wertschöpfungsprozess zu definieren. Dieser bezieht sich auf den gesamten Lebenszyklus eines einzelnen Projektes. Die Einbeziehung des Privaten aus öffentlicher Sicht erfolgt, weil davon ausgegangen wird, dass in einem derartigen Fall die Inputgrößen (Kosten) niedriger und möglicherweise auch die Output- bzw. Outcomegrößen (Leistungen bzw. Zielerreichungen) höher ausfallen als im Vergleich zu jeder anderen Variante der Strukturierung des Wertschöpfungsprozesses. Allerdings gilt dies zunächst grundsätzlich auch bei jedem Outsourcing, etwa einer Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer als Privatisierung. Ein arbeitsteiliger Wertschöp-

¹⁴ Z. B. Build – Operate –Transfer (BOT), Build – Own – Operate – Transfer (BOOT), Built – Own – Operate (BOO), Renovate – Operate – Transfer (ROT), Renovate – Own – Operate (ROO) usw. (Bolz 2005, S. 27; Grimsey/Lewis 2004, S. 10 f.).

fungsprozess als PPP unterscheidet sich von einer Privatisierung bzw. einem Outsourcing nur dadurch, dass es im Zeitablauf kritische vorher nicht prognostizierbare Engpässe beim Management des Wertschöpfungsprozesses gibt, die sinnvoll nur durch gemeinsames Handeln des öffentlichen und privaten Partners bewältigt werden können.

Dies kann daraus resultieren, dass zu Beginn des Vertragsabschlusses die von den Partnern zu erbringenden Leistungen bzw. zu übernehmenden Kosten nicht klar definiert sind, etwa aufgrund von Komplexität und/oder Unsicherheit. Vertrags-PPP bedeutet damit in erster Linie die Nutzung von Arbeitsteilung und der damit verbundenen Spezialisierungsvorteile bei hoher Projektkomplexität und möglicher hoher strategischer Relevanz des Projektes für den öffentlichen Sektor unter vergleichsweise geringen Transaktionskosten (T_k). Dabei gilt es die Funktion:

$$T_k = V_k + \sum_{i=1}^n K_{ki} + NV_k$$

mit V_k : Vorvertragliche Informationsbeschaffungs- und Verhandlungskosten
 K_{ki} : Kooperationskosten in der Periode i
 NV_k : Nachvertragliche Kontrollkosten

zu minimieren. Dabei muss davon ausgegangen werden, dass sowohl zwischen V_k und K_{ki} als auch zwischen V_k und NV_k eine wechselseitige Abhängigkeit besteht.

Die derzeitigen Bestrebungen von Beratern, Juristen und PPP-Kompetenzzentren um Standardisierung und um Vollständigkeit von PPP-Verträgen als Grundlage von Austauschbeziehungen bedeutet theoretisch K_{ki} für alle Perioden durch einen Anstieg von V_k zu kompensieren, d. h. faktisch 0 werden zu lassen. Die Funktion der Kooperation, die Transaktionskosten vor Vertragsabschluss (V_k) zu senken, wird durch den Versuch – scheinbar – klassische Verträge mit klar definierten Leistungen und Gegenleistungen der Vertragspartner zu implementieren, aufgehoben. Gelingt dies – i. d. R. mit hohen vorvertraglichen Transaktionskosten in Form von Beratungskosten – so handelt es sich nicht mehr um eine PPP auf Basis relationaler Verträge, sondern um einen Tausch auf Basis klassischer Verträge.

Ausgehend vom methodologischen Individualismus führt die individuelle Nutzenorientierung von Beratern, Juristen und Vertretern von PPP-Kompetenzzentren dazu, dass V_k maximiert wird und zwar unabhängig von der Wirkung auf K_{ki} , da diese Gruppe von Akteuren weder von einem Anstieg noch einem Sinken von K_{ki} profitiert. Ihr Nutzen liegt allein darin, die Größe V_k möglichst groß werden zu lassen. Hieraus erklärt sich auch die Empfehlung, dass PPP-Projekte ein Mindestvolumen in einer Größenordnung von mehr als 10 Mio. Euro haben müssen.¹⁵ Bei kleineren Volumina würde die Relation von V_k zu den Projektkosten eher als problematisch erscheinen.

¹⁵ Hierzu etwa Difu 2005, S. 51. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zu den 10 Mio. Euro die in der Zukunft erwarteten Betriebskosten hinzukommen. Diese sind etwa so hoch wie die Investitionskosten. Insgesamt ergibt sich somit ein gesamter Schwellenwert von 20 Mio. Euro.

2. Organisations-PPP

a) Kennzeichnung

Bei der Organisations-PPP bzw. der institutionellen PPP geht es nicht um einen vertraglich geregelten Leistungsaustausch, sondern um das ebenfalls vertraglich definierte Zusammenlegen von Ressourcen der Partner zu einem Ressourcenpool. Die einzubringenden Ressourcen und Unterstützungen sind grundsätzlich sehr weit zu interpretieren. Sie umfassen alles, was von einem Partner kontrolliert wird und an dem dieser und/oder ein anderes Mitglied der PPP ein besonderes Interesse hat. Derartige Ressourcen sind etwa Kapital, Sachmittel, Rechte, aber auch soziales Kapital, Know-how oder ein besonderes als positiv bewertetes Image.

Für die Entscheidung, in eine PPP Ressourcen einzubringen, sind situationsabhängige Einflussgrößen von Bedeutung. So etwa die jeweilige öffentliche Finanzsituation, die Art der Aufgabe, die Spezifität der eigenen Ressourcen, aber auch jene der Partner, die Unsicherheit über das Verhalten der Partner, das Vorhandensein von sozialem Kapital sowie der Formalisierungsgrad einer PPP, durch den die Kompetenz zur Ressourcenverwendung und zur Aneignung des Kooperationsergebnisses bestimmt werden. Dominant sind aufgrund der Finanzkrise zurzeit auf öffentlicher Seite der Kapitalbedarf und auf privater Seite die Kapitalverwertungsmöglichkeiten. Auch hat die Wettbewerbskonzeption der EU für die bisherigen kommunalen Monopolunternehmen der Mitgliedsländer zu einem ganz erheblichen durch die Muttergebietskörperschaft in Deutschland i. d. R. nicht aufzubringenden Kapitalbedarf geführt. Dieser Kapitalbedarf zur Gewährleistung bzw. Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit wird ganz überwiegend über Modelle zur Beteiligung privater Kapitalgeber gedeckt. Die Kooperation bei derartigen Organisations-PPP ergibt sich zunächst allgemein aus dem Gesellschaftsrecht. Ergänzend hierzu werden weitere Regelungen in Abhängigkeit von der Rechtsform in – i. d. R. relationalen – Verträgen festgelegt (z. B. im Gesellschaftervertrag bei der GmbH).

Gleichartige Probleme im Vergleich zur Vertrags-PPP resultieren aus der Informationsasymmetrie und daraus resultierend in der Gefahr einer adversen Selektion¹⁶, eine Gefahr, die besonders den öffentlichen Partner betrifft. So ist es für diesen i. d. R. schwierig, die tatsächlichen Absichten und strategischen Ziele des privaten Partners zu erkennen. Auch entwickelt sich bisher nur in einzelnen Sektoren und hier auch erst nur in Ansätzen (etwa im Gesundheitsbereich) ein Markt potenzieller Partner.

Wesentliche Unterschiede zur Vertrags-PPP liegen darin, dass die Organisations-PPP auf die dauerhafte Wahrnehmung einer bestimmten bisher rein öffentlich wahrgenommenen Aufgabe ausgerichtet ist, z. B. das gemeinsame Betreiben von Stadtwerken, oder auf die Herbeiführung eines angestrebten Ergebnisses, z. B. auf dem Gebiet der Grundlagenforschung.¹⁷ Dabei geht es nicht um die professionelle Ausgestaltung und Handhabung eines Tauschprozesses, sondern um das gemeinsame Managen eines Ressourcenpools

16 Hierunter versteht man eine Negativauswahl, bzw. die Wahl eines falschen/ungeeigneten Kooperationspartners.

17 Zur praktischen Bedeutung von Organisations-PPP: Reichard 2006.

zwecks Erreichung eines bestimmten Ergebnisses. Dieses muss, wenn auch nicht immer vollständig, so doch zu einem Mindestmaß zur Zielerreichung für die beiden Partner beitragen, um die Funktionsfähigkeit der PPP für die Zukunft zu gewährleisten.

b) Erklärung des Kooperationsbedarfs bei Organisations-PPP

Durch den Ressourcenpool entsteht eine neue Leistungseinheit, i. d. R. in Form einer Kapitalgesellschaft etwa als GmbH. Kooperationsbedarfe resultieren in diesem Fall daraus, dass der Ressourcenpool gemeinsam im Hinblick auf die Aufgabenwahrnehmung gemanagt werden muss und das erzielte Ergebnis auf die Partner zu verteilen ist. Die klassische gemischtwirtschaftliche Unternehmung stellt eine derartige Organisations-PPP dar. Die mit dem Ressourcenpool wahrzunehmende Aufgabe ist in der Regel unbefristet. Konkrete Beispiele sind die private Kapitalbeteiligung an bisher allein von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Ver- und Entsorgungsaufgaben, etwa die Kapitalbeteiligung eines Privaten an Stadtwerken, aber auch Beteiligungsmodelle in anderen Sektoren wie Kultur, Forstwirtschaft, Bildung, Forschung etc.

Das spezifische Interesse des öffentlichen Partners an einer Organisations-PPP resultiert i. d. R. daraus, dass er die bisherige Aufgabe nicht mehr allein in der bisherigen Form wahrnehmen kann und eine vollständige, materielle Privatisierung nicht gewünscht ist. Ein ganz wesentliches Problem wird darin gesehen, den notwendigen Einfluss auf die öffentliche Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung zu wahren. Demgegenüber liegt das Interesse des privaten Partners in einer Mindestverzinsung des bereitgestellten Kapitals und darüber hinausgehend in der Einbindung der Partnerschaft in eine Gesamtstrategie des privaten Kapitalgebers. Während der öffentliche Partner bei den Organisations-PPP nicht selten passiv und defensiv aufgrund von aus der Finanzkrise und damit im Zusammenhang stehend aufgrund von Fehlentscheidungen der Vergangenheit resultierend einem Handlungsdruck unterliegt, handelt der private Partner eher aktiv und strategisch gestaltend. Ein anschauliches aktuelles Beispiel für diese Situation sind die Beteiligungen bzw. Privatisierungen öffentlicher Krankenhäuser, wobei sich der „Beteiligungsmarkt“ inzwischen von einem Anbietermarkt zu einem Käufermarkt entwickelt hat. Die Durchsetzung und Wahrung eines öffentlichen Interesses wird in einer derartigen Situation zwangsläufig ausgesprochen schwierig.

Im Folgenden werden Vertrags-PPP und Organisations-PPP einander gegenüber gestellt. Sie unterscheiden sich, wie in Abbildung 1 aufgezeigt, vor allem hinsichtlich ihrer strukturellen Merkmale und Ausgestaltung.

	Vertrags-PPP	Organisations-PPP
Grundlegendes institutionelles Arrangement	Markt	Hierarchie
Rechtliche Grundlagen	bilateraler Vertrag über Leistungen und Gegenleistungen	in der Regel GmbH-Gesetz als Rahmen und zusätzlich Gesellschaftervertrag
Grundstruktur	komplexe Beschaffungsvariante	Ressourcenpool
Dauer	zeitlich befristet	in der Regel unbefristet
Gegenstand	abgegrenztes Projekt	generelle Aufgabe
Regelung der Kooperation	ex ante Teil der vertraglichen Vereinbarung	Kooperationsverfassung, z. B. GmbH-/Gesellschaftervertrag
Einfluss und Kontrolle	klar regelbar	unbestimmt; getrennte Kontrolle öffentlicher Kapitalbeteiligung in der Regel nicht möglich
Vertrauen	gemeinsame Konkretisierung der nicht vollständig definierten Kosten und Leistungen; Handhabung der durch die Principal Agent-Theorie erfassten Probleme (Informationsasymmetrie, opportunistisches Verhalten)	gemeinsame Zielsetzung und Entscheidung über Management des Ressourcenpools sowie Ergebnisverwendung

Abb. 1: Abgrenzung von Vertrags-PPP und Organisations-PPP

Quelle: Eigene Darstellung

IV. Theoretische Bezüge und konzeptionelle Erweiterung von PPP

1. PPP als sozioökonomisches System

Die bisherige Diskussion und konkrete Ausgestaltung von PPP ist ganz überwiegend durch die Praxis und die in ihr agierenden Interessenträger geprägt. Dies hat zu einer stark technisch-ökonomischen Interpretation und Analyse von PPP geführt. Eine systematische und theoretisch fundierte umfassende Auseinandersetzung mit dem realen Phänomen PPP fehlt bisher weitgehend. Die wenigen vorliegenden konzeptionellen und theoretischen Beiträge zeigen zum einen die Theoriedefizite auf und zum anderen erste

Richtungen einer zukünftigen Theorieentwicklung.¹⁸ Auch die folgenden Überlegungen beanspruchen keineswegs eine in sich geschlossene PPP-Theorie vorlegen zu können. Vielmehr geht es „lediglich“ darum, anhand des existierenden theoretischen Wissens ausgehend von der dargelegten Unterscheidung zwischen den beiden Grundkategorien von PPP einen ersten theoretischen Bezugsrahmen zu entwickeln, um die bisherige PPP-Diskussion und stark interessengeprägte praktische Entwicklung zu strukturieren, bewerten und weiter entwickeln zu können. Handlungsleitend dabei ist ein Wissenschaftsverständnis im Sinne einer praxisorientierten Theorie und theoriegeleiteten Praxis.

Ausgehend vom wissenschaftsmethodischen Konzept des methodologischen Individualismus (z. B. Udehn 2002; Heath 2005) ergeben sich als generelle Probleme von PPP die Kommunikation und Koordination von Individuen als Mitglieder unterschiedlicher Organisationen mit unterschiedlichen Rollen (Vertrags-PPP) oder innerhalb einer Organisation (Organisations-PPP). Wird außerdem davon ausgegangen, dass die eine PPP initiiierenden individuellen Akteure die Vermutung hegen, die mit Hilfe der PPP angestrebten Ziele lassen sich nur oder zumindest besser durch eine Kooperation erreichen (Instrumentalfunktion von PPP), so ist PPP zunächst einmal allgemein ein durch individuelles Verhalten/Handeln geprägtes sozioökonomisches System.

Seit der „Entdeckung“ von PPP werden diese jenseits der Realität aus einer rein ökonomischen Perspektive betrachtet. „Jenseits der Realität“ deshalb, da schon der Begriff Partnerschaft einen stark sozial bzw. sozioökonomisch geprägten Inhalt assoziiert. Gleichwohl existieren bis heute keine Studien, die PPP als sozioökonomischen Prozess oder System analysieren. Bislang wurde PPP – losgelöst von dem individualisierenden Begriff „Partner“ – lediglich als Kooperation zweier oder mehrerer Organisationen bzw. Institutionen interpretiert. Bei einer tiefer gehenden Beschäftigung mit PPP zeigt sich, dass es sich dabei nicht lediglich um eine Zusammenarbeit von Organisationen handelt. Organisationen bestehen aus Individuen, folglich kooperieren nicht direkt die Organisationen sondern die Individuen. Die einzelnen Individuen, genauer deren Handlungen und Verhaltensweisen, stellen ein System dar. Koordinations- und Kommunikationsprobleme auf individueller Ebene wirken sich auf das System, dessen Prozesse und Ergebnisse aus. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Handlungen Auswirkungen auf das System selbst, aber auch auf die Umwelt hervorrufen. Das handelnde Individuum in einer Organisation kann Auswirkungen auf die Handlungen anderer Individuen im Einzelnen oder auf die Organisation insgesamt haben. Zudem kann die Organisation insgesamt Auswirkungen auf die Partnerorganisation oder auf Individuen im eigenen oder im Kooperationsunternehmen haben. D. h. eine PPP hat immer Ausprägungen und Auswirkungen, die auf individueller Ebene angesiedelt bzw. auf individuelles Verhalten zurückzuführen sind, aber auch Auswirkungen auf kollektiver Ebene (Riemer 2005, S. 172 ff.).¹⁹

18 Zu ersten Ansätzen, die versuchen PPP aus der Sicht der Transaktionskostentheorie, der Neuen Politischen Ökonomie und der Sozialkapitaltheorie zu analysieren: Budäus/Grüning 1997; Budäus 2006; Mühlenkamp 2006; Budäus/Grüb 2007; Sack 2006; Blume/Sack 2006.

19 In diesem Zusammenhang sei auf die Arbeiten von Coleman verwiesen, der kollektive gesellschaftliche Erscheinungsformen aus der Aggregation individuellen Verhaltens ableitet (Coleman 1995).

Hier liegt dann auch die Problematik der Diskussionsherrschaft, etwa in Form der aktuellen Beschränkung der Diskussion auf eine einzelwirtschaftliche Vorteilsanalyse. Demgegenüber hat das reale Konstrukt PPP Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft, auf die beteiligten Organisationen, aber auch auf einzelne Individuen. So zeigt sich, dass Einzelne (z. B. ein Bürgermeister, der, um sein Amt zu erhalten, vor der Wahl für den Einsatz von PPP wirbt) aber auch Kollektive (Berater, Rechtsanwälte und Banken, die nach einer Gewinnmaximierung bzw. -optimierung streben) das PPP-System, seine Funktionsweise und seine Ergebnisse durch ihr Verhalten und ihre Handlungen beeinflussen.

Hinzu kommt, dass es problematisch ist, eine um soziale Mechanismen und Wirkungen verkürzte ökonomische Analyse für generelle praktische Gestaltungsempfehlungen zugrunde zu legen. Vielmehr bedarf es auch der Einbeziehung jener sozialen Faktoren, die sich durch ihren Einfluss auf die Transaktionskosten gerade auf das ökonomische Ergebnis auswirken. Hier ist das Sozialkapital von zentraler Bedeutung.

Der Begriff des Sozialkapitals wird erstmals im Jahre 1916 von Hanifan erwähnt. Dabei betont Hanifan den privaten und öffentlichen Nutzen des Sozialkapitals, es folgen sowohl Vorteile für den Einzelnen, als auch für die Gesellschaft (Hanifan 1916). Zahlreiche Wissenschaftler (z. B. Coleman, Putnam, Burt) haben sich – insbesondere aus einer soziologischen Sichtweise – mit dem Begriff des Sozialkapitals auseinandergesetzt. Nichtsdestotrotz oder gerade deswegen existiert keine einheitliche Definition von Sozialkapital. In der Sozialkapitaltheorie werden Netzwerke, Vertrauen und Reziprozität als elementar herausgestellt. Sozialkapital ist zwischen den Individuen als Beziehung oder Verbindung angesiedeltes Kapital und hat bedeutenden Einfluss auf die Kommunikation und Koordination innerhalb eines Netzwerkes. Netzwerke wiederum sind die Gesamtheit sozialer Verbindungen und Beziehungen zwischen Individuen und Institutionen. Eine Kooperation und damit auch eine PPP ist in diesem Sinne als Netzwerk anzusehen, durch das die Individuen miteinander verbunden sind und entsprechend interagieren. Sozialkapital ermöglicht, erleichtert und fördert den Zugriff auf handlungsrelevante Informationen, die innerhalb eines Netzwerkes zwischen den Individuen ausgetauscht werden. Damit wird Sozialkapital zu einer entscheidenden Einflussgröße auf die in der Principal Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie als ganz wesentlich angesehenen Transaktionskosten. Sozialkapital wird zu einer die Leistungsfähigkeit und den ökonomischen Erfolg kooperativer Arrangements bestimmenden Größe.

Die Systembetrachtung von PPP ermöglicht zum einen eine Binnen- und Umweltdifferenzierung und damit die Loslösung von der bisherigen technisch rationellen Methode als Grundlage praktischer Gestaltungsperspektive. Zum anderen erschließt sie unter Einbeziehung insbesondere der Institutionenökonomie und der Sozialkapitaltheorie den Zugang, PPP als Handlungssystem in ihrer Entstehung und Existenz durch interne und externe Einflussgrößen zu erklären, eine aus unserer Sicht unabdingbare Voraussetzung für theoriegeleitete Gestaltungsempfehlungen der Praxis.

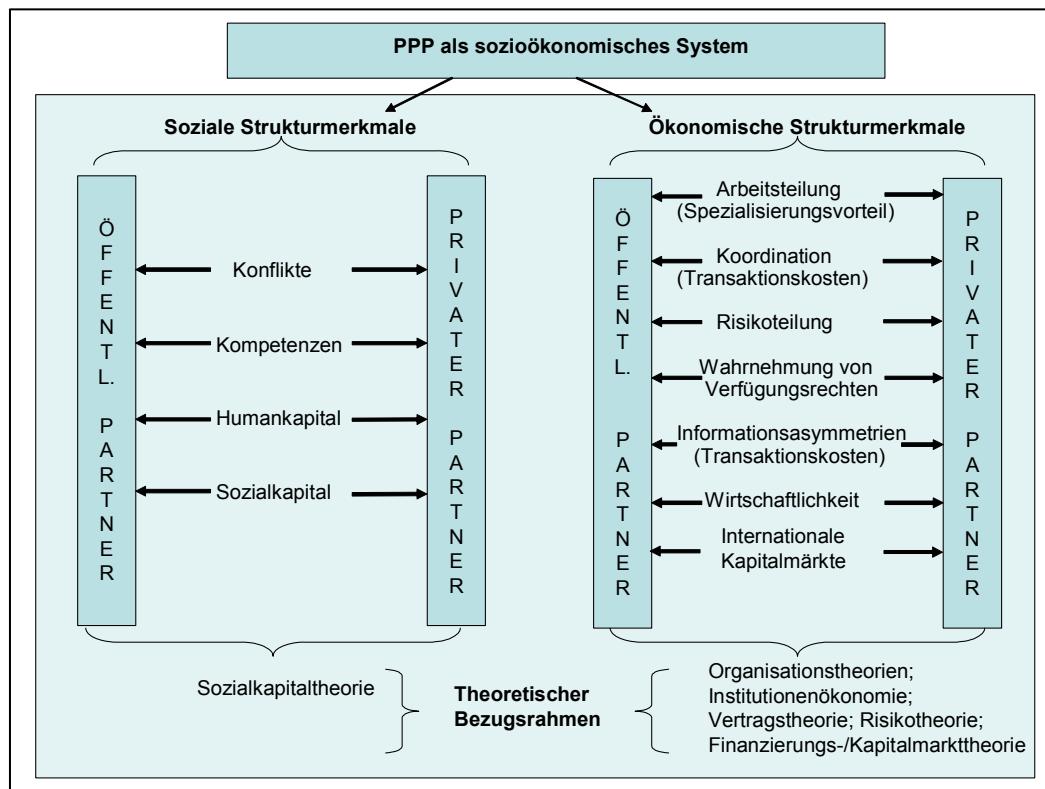


Abb. 2: Strukturmerkmale und theoretische Grundlagen einer PPP

Quelle: Eigene Darstellung

Wie in der Abb. 2 dargestellt, sind für die Analyse und Gestaltung von PPP die Erkenntnisse unterschiedlicher Theorien²⁰ nutzbar zu machen. Aus der klassischen Organisationstheorie ist bekannt, dass die aus der Arbeitsteilung resultierenden Spezialisierungsvorteile einerseits und die Kosten der Koordination der spezialisierten Einheiten andererseits zu einem Optimierungsproblem führen. Demzufolge geht es bei PPP um den optimalen Grad der Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Partner. Bei der Principal Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie spielt Vertrauen als Substitut für Kontrolle eine bedeutende Rolle. Hier geht es u. a. darum, inwieweit durch Vertrauen Transaktionskosten reduziert und damit PPP rentabler bzw. effizienter gestaltet werden können. Vertrauen spielt auch in der Vertragstheorie eine Rolle; so machen unvollständige Verträge Transaktionskosten steigernde Nachverhandlungen erforderlich. Die Kosten dieser Verhandlungen werden ganz wesentlich von dem bestehenden Vertrauen/Misstrauen beeinflusst. Die hier angesprochenen ökonomischen Folgen sozialer Mechanismen in Form von Vertrauen sind wesentlicher Gegenstand der Sozialkapitaltheorie. Diese erschließt in Verbindung mit den übrigen hier genannten theoretischen Grundlagen den Zugang zur Ermittlung wesentlicher Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktoren für PPP. Zugleich lassen sie die Notwendigkeit erkennen, nicht nur Produktionskosten, sondern auch Transaktionskosten in die Wirtschaftlichkeitsanalyse von PPP einzubeziehen.

20 Dabei ist nicht von einer Loslösung der Theorien von der Praxis und umgekehrt auszugehen. Vielmehr gilt es, das Grundverständnis der Praxis im Sinne einer theoriegeleiteten Praxis und praxisgeleiteten Theorie konkret umzusetzen.

Neben den individuellen ein spezifisches PPP-System beeinflussenden Verhaltensweisen und Handlungen und der individuellen Nutzenorientierung sind für die Analyse von PPP ganz wesentlich die institutionellen und die situativen Einflussgrößen von Bedeutung. Zu den institutionellen zählen solche, die für eine bestimmte Zeit festliegen wie der Rechtsrahmen und daraus resultierende Rechtsformen oder auch der Organisationsgrad zur Durchsetzung von Interessen gesellschaftlicher Gruppen. Zu den situativen Bedingungen zählen etwa die Finanzkrise, die Komplexität und Unsicherheit einzelner Gruppen oder auch das Vertrauen zwischen den Partnern. Diese sich im Zeitablauf ändernden Handlungsbedingungen können sowohl systeminterne als auch wesentliche Bestandteile der Systemumwelt und damit systemexterne Variablen sein. In der folgenden Abbildung sind wesentliche Variablen eines PPP-Systems aufgezeigt.

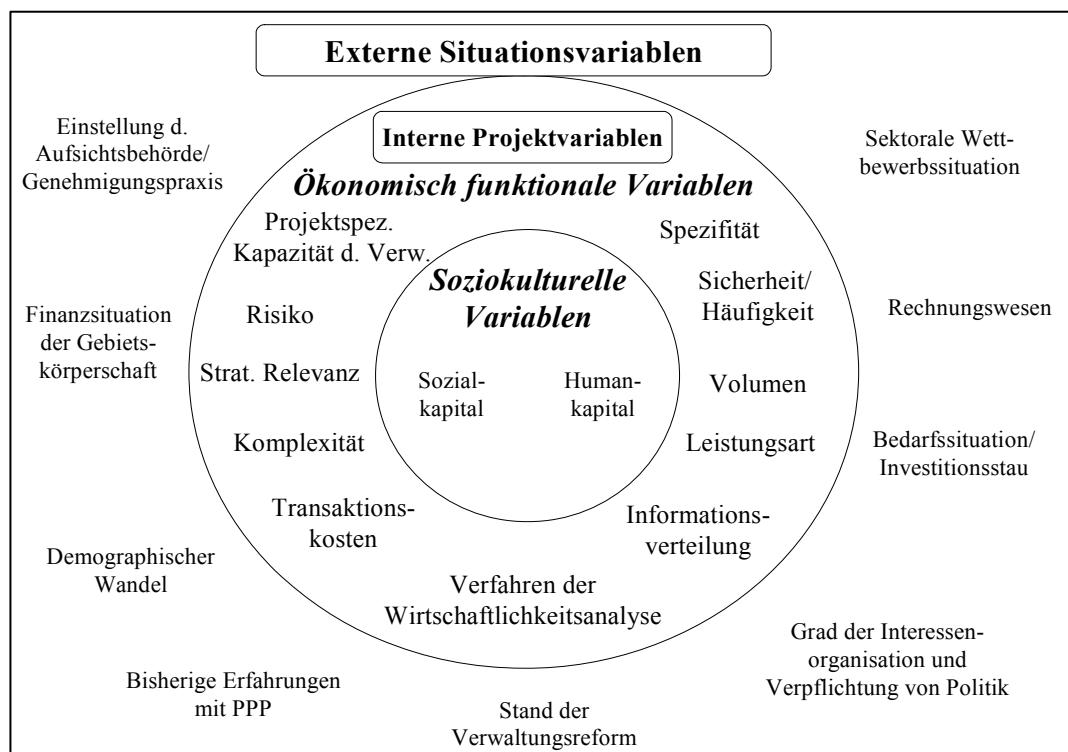


Abb. 3: Wesentliche interne und externe Variablen von PPP

Quelle: Eigene Darstellung, Grüb 2007

2. Neue Institutionenökonomie und Vertragstheorie als Bezugsrahmen

Institutionenökonomie und Vertragstheorie liefern einen geeigneten theoretischen Bezugsrahmen zur Analyse von PPP. So können Vertrags-PPP bzw. generell interorganisationale Kooperationen als *Principal Agent-Beziehungen* betrachtet werden. Die Organisation, die eine Aufgabe als PPP auslagert bzw. fremdvergibt, agiert als Prinzipal und die Organisation, welche den Auftrag ausführt, als Agent. Die Informationsasymmetrie zwischen den Kooperationspartnern führt zu den bekannten Problemen wie „hidden charac-

teristics“, „hidden action“ oder „hidden information“²¹. Es handelt sich also um die Gefahr opportunistischen Verhaltens. Aufgrund dieser Informationsasymmetrie hat der Prinzipal – im Falle einer PPP die öffentliche Hand – einen Kontrollbedarf bzw. benötigt ein Kontrollsubstitut. In engem Zusammenhang mit der Principal Agent-Theorie steht die *Transaktionskostentheorie*. Mit Hilfe der Transaktionskostentheorie lässt sich eine Leistungstiefenbestimmung für den öffentlichen Sektor durchführen und damit auch die PPP-Tauglichkeit eines Projektes überprüfen (Naschold u. a. 1996). Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müsste von daher die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten über den gesamten Lebenszyklus erfassen. Auch wenn die Transaktionskosten sich bisher operativ nicht oder nur unzulänglich bestimmen lassen, so liefert die theoretische Analyse gleichwohl für bestimmte Bereiche konkrete Anhaltspunkte über deren vermutete Höhe. Probleme der Informationsasymmetrie und der Transaktionskosten (vor allem in Form von Kontrollkosten) fallen auch bei den Partnern einer Organisations-PPP an. Auch aus der *Vertragstheorie* lassen sich Anhaltspunkte für die Höhe der Transaktionskosten ableiten. So liegen bei Vertrags-PPP in der Realität relationale Verträge vor, d. h. die Verträge sind unvollständig; es können nicht sämtliche zukünftig zu erbringende Leistungen und Gegenleistungen im Vorhinein vollständig bestimmt werden. Im Rahmen dieser relationalen Verträge müssen die Gestaltungsbedingungen in einem laufenden Anpassungsprozess kooperativ gelöst werden (Budäus 2004, S. 17). Je reibungsloser dieser Anpassungsprozess erfolgt, desto geringer die damit verbundenen Transaktionskosten.

3. Vertrags-PPP als auf den Wertschöpfungsprozess ausgerichtetes rollendeterminiertes Handlungssystem

Bei der Vertrags-PPP bezieht sich das sozioökonomische System auf die Organisation und Realisation eines arbeitsteiligen Wertschöpfungsprozesses, bei dem der öffentliche Partner die Rolle des Prinzipals einnimmt und der Private die des Agenten. Der öffentliche Partner delegiert die vertraglich geregelte Erstellung eines Sachziels und vergütet diese mit entsprechenden Ressourcen. Der Prozess mit seinen Teilaktivitäten bzw. Phasen steht im Mittelpunkt. Für den öffentlichen Partner ist die Erstellung des Sachziels in Form einer Sach- und/oder Dienstleistung dominant, für den privaten Partner hingegen das Erreichen eines Formalziels, i. d. R. in Form eines Gewinns. Der erwartete Vorteil der arbeitsteiligen Umsetzung des Wertschöpfungsprozesses liegt für den öffentlichen Partner in der Nutzung der Spezialisierung durch den Privaten und den daraus resultierenden Kostenvorteilen; er erreicht das für ihn dominante Sachziel kostengünstiger als ohne die Einbindung eines Privaten.²² Der erwartete Vorteil des privaten Partners liegt

21 Dabei entsprechen die „hidden characteristics“ versteckten Eigenschaften des Agenten, die „hidden action“ einer nicht beobachtbaren Handlung des Agenten und die „hidden information“ der Fähigkeit, die Handlungen des Agenten nicht beurteilen zu können.

22 In diesem Zusammenhang bleibt zu berücksichtigen, dass aufgrund der Komplexität einzelner Beschaffungsprojekte die öffentliche Hand ohne Kooperation mit den Privaten – also durch eine Beschränkung auf klassische Verträge – gar nicht mehr in der Lage ist, überhaupt vertretbare Lösungen herbeizuführen. Unabhängig von dem Kostenargument erfordert somit die Realisation bestimmter Beschaffungsmaßnahmen von vornherein Ansätze der Kooperation.

darin, dass er mit der Erstellung des öffentlichen Sachziels einen höheren Gewinn erzielen kann als durch eine andere Verwendung seiner verfügbaren Kapazitäten. Dominanz des Sachziels für den öffentlichen Partner und Dominanz des Formalziels für den privaten Partner sind wesentliche systeminterne Merkmale von PPP.

All dies gilt nun aber zunächst generell für jede Form des (arbeitsteiligen) Outsourcings, also auch für Formen, die nicht den PPP-Kategorien zugerechnet werden, etwa die Vergabe eines Auftrags an einen Generalunternehmer. Der Kooperationsbedarf und damit die eine PPP konstituierenden Merkmale ergeben sich daraus, dass die Erstellung des Sachziels nicht vollständig, also als Ganzes, an den Privaten delegiert werden kann oder soll. Entweder einzelne Teilelemente des gesamten Wertschöpfungsprozesses, etwa die Planung oder der Betrieb, werden nicht an einen Privaten delegiert und/oder die generell aus der Arbeitsteilung bekannten Schnittstellenprobleme können oder sollen nicht ohne Mitwirkung des öffentlichen Partners gelöst werden. Die Gründe hierfür liegen in hoher Komplexität des Wertschöpfungsprozesses, der Unsicherheit und/oder der strategischen Relevanz einzelner Teilmodule für den öffentlichen Sektor. Die erwähnte Anwendung unvollständiger Verträge zur rechtlichen Fixierung der Austauschbeziehungen oder aber die Schaffung spezifischer institutioneller Arrangements zur Organisation der Kooperation innerhalb des Wertschöpfungsprozesses – primär in der Rechtsform der GmbH mit entsprechenden Gesellschafteranteilen des/der privaten und der öffentlichen Partner – sind Ausdruck dieses Sachverhalts.

Während bei der überwiegenden Zahl von Vertrags-PPP neben der Komplexität bisher primär die Lösung der Finanzierungsproblematik im Vordergrund steht und argumentativ die behauptete höhere Wirtschaftlichkeit betont wird, lässt die jüngst auf Bundesebene implementierte PPP eine andere Entwicklung erkennen. Bei dieser PPP handelt es sich um das Herkules-Projekt der Bundeswehr. Es geht um die vom Bund und den Unternehmen Siemens und IBM als Gesellschafter geschaffene Informationstechnik GmbH²³ zur Umsetzung der Modernisierung des Informations- und Kommunikationssystems der Bundeswehr mit einem Gesamtvolumen von € 7,1 Mrd. und einer Laufzeit über 10 Jahre. Dabei handelt es sich um die zurzeit in Deutschland wohl größte PPP im öffentlichen Beschaffungswesen. Das Modernisierungsvorhaben weist zum einen eine sehr hohe organisatorische und technische Komplexität auf, wodurch die sich über Jahre erstreckenden Vergabeverhandlungen (mit entsprechend hohen Transaktionskosten) erklärt werden. Zum anderen verweisen die mit diesem Modernisierungsvorhaben tangierten Sicherheits- und Geheimhaltungsprobleme eine hohe strategische Relevanz des Projektes für die gesamte Bundeswehr. Komplexität und hohe strategische Relevanz machen es unmöglich, das Projekt in klassischen Verträgen über 10 Jahre hinweg klar zu definieren und zur Realisation allein an den privatwirtschaftlichen Sektor zu vergeben. Eine Problemlösung ist – völlig unabhängig von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen – ohne eine PPP gar nicht mehr möglich. Arbeitsteilung und Kooperation ergeben sich in diesem Fall nicht aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, sondern zunächst einmal daraus, dass das Beschaffungs-

23 Hier wird deutlich, dass für die Organisation und Abwicklung einer Vertrags-PPP zur Beschaffung komplexer Projekte durchaus eigene Gesellschaften (GmbH) gegründet werden können.

problem in dem angestrebten Umfang und der geforderten Qualität ohne PPP gar nicht gelöst werden kann.²⁴

Neben der Notwendigkeit zwischen den beiden Grundkategorien – Vertrags-PPP und Organisations-PPP zu unterscheiden, bedarf es innerhalb der Kategorie „Vertrags-PPP“ einer weiteren Differenzierung. Hierbei geht es zum einen um solche Projekte, bei denen über Arbeitsteilung und Kooperation eine effizientere Lösung angestrebt wird. Zum anderen gibt es offensichtlich solche Projekte, die aufgrund von Komplexität, Unsicherheit und strategischer Relevanz überhaupt nur über Arbeitsteilung und Kooperation realisiert werden können. Die Entscheidung für eine PPP ergibt sich in diesen Fällen zwangsläufig und erfolgt zunächst unabhängig von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen.

4. Differenzierung zwischen Infrastruktur und Kernleistungen

Die Einzelleistungen im Rahmen des Wertschöpfungsprozesses einer PPP können unterteilt werden in Infrastrukturleistungen und in Kernleistungen. Die Infrastrukturleistung stellt eine Vorleistung für die Kernleistung bzw. eine die Kernleistung ergänzende Leistung dar. Sie gibt die Rahmenbedingungen für die eigentliche Leistung vor und besteht z. B. aus der Bereitstellung und Unterhaltung von Gebäuden, technischer Ausstattung oder auch bestimmten Serviceleistungen. Die eigentlich wahrzunehmende Kernleistung dagegen ist die Summe jener Aktivitäten, die den primär angestrebten Output herbeiführen sollen. Diese Unterscheidung ist vor allem im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich von Bedeutung, also dort, wo überwiegend Vertrauensgüter erstellt werden.

PPP in den genannten Sektoren unterscheiden sich von anderen PPP durch die Art der zu produzierenden Güter und Dienstleistungen. Im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssektor bereitzustellende Leistungen stellen so genannte Vertrauensgüter dar, deren Erstellung durch PPP qualitativ nur im Zusammenhang mit den Funktionsmechanismen und den daraus sich ergebenden Managementzielen erfasst und bewertet werden kann.

Die PPP erfordert die Berücksichtigung der Zielvorstellung, die beide Partner mit der Bereitstellung ihrer Ressourcen in den Ressourcenpool eingebracht haben. Der öffentliche Partner erwartet die effiziente Wahrnehmung und Fortführung der bisher allein durchgeführten Aufgabe. Der private Partner erwartet eine Mindestverzinsung des eingesetzten Kapitals, möglicherweise strebt er eine Maximierung der Rendite an. Diese Ziele und deren Mindestentsprechung führen in der Verantwortungsgemeinschaft beider Partner zu einem systemimmanenter gemeinsam umzusetzenden Rationalisierungsdruck bei der Leistungserstellung. Über die Ziele des privaten Partners werden die kontinuierliche und umfassende Ausschöpfung von Rationalisierungspotenzialen zu einem existentiellen

24 Dies zeigt sich auch sehr anschaulich an dem im Vergabewesen neu geschaffenen so genannten wettbewerblichen Dialog. Ein unstrukturiertes Problem der öffentlichen Hand soll über den wechselseitigen Dialog mit potentiellen Auftragsinteressenten zu einer gut strukturierten Vergabesituation führen. Zu Recht weist Goodarzi in seiner Dissertation darauf hin, dass in der Praxis nur in ganz wenigen Ausnahmefällen die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Konzepts erfüllt sind. Das Problem selbst ist nicht unstrukturiert; vielmehr weist die Problemlösung/Umsetzung einen hohen Komplexitäts- und Unsicherheitsgrad auf, woraus sich die Forderung nach neuen Lösungsansätzen der Problemumsetzung resultiert (Goodarzi 2007).

Systembestandteil, es sei denn, der öffentliche Partner akzeptiert andere Wege der Erwirtschaftung einer Mindestrendite für den privaten Partner.²⁵

Über die Einbindung eines privaten Partners werden in einer Organisations-PPP unter Zustimmung des öffentlichen Partners Maßnahmen praktiziert und möglich, die bei alleiniger Verantwortung der öffentlichen Hand bisher – wiederum systembedingt – ausgeschlossen waren. Dabei können Outsourcing und Vertrags-PPP als Instrumente zur Rationalisierung durchaus eine wesentliche Rolle spielen. Allerdings ist dieser Sachverhalt für Organisations-PPP bisher wenig systematisch durchdrungen; die Wertschöpfungsprozesse in Organisations-PPP werden gleichgesetzt mit jenen in Vertrags-PPP. Vernachlässigt dabei wird, dass sich bei Organisations-PPP in den erwähnten Sektoren die Kernleistungen in weiten Bereichen auf nicht oder nur wenig standardisierbare Vertrauensgüter beziehen.

Im Bildungsbereich etwa zählt zur Kernleistung lediglich die reine Bildungsleistung als Vermittlung von Kompetenzen, d. h. der Unterricht (in der Schule) oder auch die Vorlesung oder das Seminar (an der Hochschule). Sämtliche anderen Leistungen wie die Bereitstellung von Gebäuden, die Technik und andere die Vermittlung von Bildung unterstützenden Leistungen einschließlich der Verwaltungstätigkeiten zählen zur Infrastrukturleistung. Auch im Gesundheitssektor stellt lediglich die medizinische Behandlung durch den Arzt die Kernleistung dar; alle übrigen Leistungen wie die Gebäude, die technische Ausstattung, die Wäscherei, Kantine oder Gebäudereinigung sind der Infrastrukturleistung zuzuordnen. Auch die Pflege in Form von Medikation, Verbandswechsel, Verpflegung der Patienten etc. kann zur Infrastrukturleistung gezählt werden. Infrastrukturleistungen sind zur Kernleistung komplementäre oder diese ermöglichte Leistungen, wobei die Qualität und auch die Kosten der Kernleistung nicht unabhängig von der Infrastrukturleistung anzusehen sind.²⁶

Infrastrukturleistungen weisen – im Gegensatz zur Kernleistung – i. d. R. einen hohen Grad an Standardisierbarkeit auf. Hierdurch wird es möglich, die Infrastrukturleistung unabhängig von der Kernleistung vergleichend zu bewerten und auch von Dritten erstellen zu lassen. Zugleich erschließt die Unterscheidung von Infrastruktur- und Kernleistungen den Zugang, das Informationsdefizit der Nachfrager hinsichtlich der Bewertung von Vertrauensgütern zwar nicht zu lösen, jedoch immerhin besser zu strukturieren und zu durchdringen.

Vertrauensgüter sind vergleichbar mit Leistungen auf Optionsmärkten, d. h. die Leistung ist in einem Optionspaket festgelegt, der Preis und die Menge sind fixiert (Reisch 2005, S. 188). Beispielsweise können DRGs (Diagnosis Related Groups) als Optionspaket betrachtet werden – für eine bestimmte Leistung muss ein festgelegter Preis gezahlt werden. Vertrauensgüter sind sehr individuelle Leistungen oder Güter. Kennzeichnend ist die

25 Dies kann u. a. dann der Fall sein, wenn als privater Partner ein Finanzinvestor akzeptiert wird, dessen Beteiligungsinteresse primär auf das Vermögen der PPP und dessen Verwertung jenseits der Aufgabenerfüllung ausgerichtet ist.

26 So wird nicht selten die Infrastrukturleistung als zentrale Einflussgröße auf die Kernleistung behauptet. Dies ist etwa dann der Fall, wenn unzureichende schulische oder universitäre Ausbildungsleistungen ausschließlich auf das Ausstattungs- und den schlechten Gebädezustand zurückgeführt werden.

Schwierigkeit, Vertrauensgüter zu standardisieren und somit auch zu messen. Der Nachfrager, sei es der Patient im Gesundheitssektor oder der Student im Bildungssektor, kann die Qualität der angebotenen Leistung nicht oder nur sehr unzulänglich beurteilen; zudem kann die Wirkung selbst von spezialisierten Fachleuten oftmals nur langfristig erfasst werden. Nicht selten werden zur Qualitätsmessung von Vertrauensgütern Qualitätsindikatoren komplementärer Infrastrukturleistungen herangezogen. So werden für die Qualität der Gesundheitsleistung eines niedergelassenen Arztes oftmals die Wartezeiten, die Möblierung des Wartezimmers oder die Freundlichkeit des Personals herangezogen. Die nicht standardisierbaren Vertrauensgüter werden mittels der Infrastruktur entnommener Standards bewertet.

Vertrauensgüter zeichnen sich durch ein potenzielles Informationsdefizit seitens der Nachfrager aus. Dies resultiert aus folgenden Faktoren (Reisch 2005, S. 189):

- bei Vertrauensgütern handelt es sich um eine Vielfalt an Leistungsbündeln mit einem hohen Erklärungsbedarf;
- die Konsumenten halten sich für besser informiert, als sie tatsächlich sind – es liegt eine Informationsillusion vor;
- die allgemein herangezogenen Qualitätsindikatoren Marke und Preis sind wenig valide (Imkamp 2003);
- es wird von Anbieterseite versucht, den Blick von dem Kern- auf den Zusatznutzen der Infrastruktur zu lenken.

Das Informationsdefizit verursacht eine hohe wahrgenommene Komplexität und Unsicherheit auf der Nachfrageseite. Vertrauensgüter können weder vor noch nach der Konsumfahrung vollständig beurteilt werden, da sie sich nicht offenbaren oder weil die Verifizierungskosten prohibitiv hoch sind (Reisch 2005, S. 191). Folglich muss die Entscheidung für einen bestimmten Anbieter von Vertrauensgütern unter Unsicherheit getroffen werden.

Leistungen aus dem Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssektor stellen tendenziell Vertrauensgüter dar. Beratungsleistungen oder die medizinische Versorgung in einem Krankenhaus sind typische Beispiele für diese Leistungsart. Aufgrund der Vielfalt an medizinischen Leistungen, kann die Einzelbehandlung eines Patienten nur schwer beurteilt werden, zumal die medizinische Behandlung eine auf den einzelnen Patienten zugeschnittene Leistung ist. Der Output bzw. der Outcome einer Beratung oder einer medizinischen Maßnahme ist kausal häufig nur schwer zu messen. So hängt die Genesung eines Patienten von einer Vielzahl an Faktoren ab. Verbessert sich die Situation eines Patienten nach der Beratung, so kann das Ergebnis zum einen auf die Beratungsleistung zurückgeführt werden, zum anderen können aber auch externe Faktoren, wie veränderte Lebensbedingungen des Patienten ausschlaggebend sein. Eine eindeutige Zuordnung des Outcomes zum Input ist nicht immer möglich. Ebenso kann ein Patient im Krankenhaus, nachdem er sehr gut operiert wurde, aufgrund falscher Nachversorgung durch das Pflegepersonal eine Infektion erleiden. Als Folge würde – nach dem heutigen Stand der Qualitätsbeurteilung – die gesamte Leistung des Krankenhauses bzw. die Leistung des Arztes negativ beurteilt. Durch eine Differenzierung in die Infrastruktur und die Kernleistung kann die

Leistungsqualität eindeutiger abgegrenzt und beurteilt werden. Die Pflege ist der Infrastruktur zuzuordnen, demnach wäre lediglich hier die Qualität als schlecht zu bewerten. Ähnlich ist es im Bildungssektor. Eine Bildungseinrichtung wird für gut befunden, wenn das Gebäude hell ist, die Räume schön und modern sind und das Personal – seien es Dozenten oder Verwaltungspersonal – freundlich ist. So rühmen sich einige Bildungseinrichtungen mit der hohen Zahl der Abgänger, die jedoch keine Information über die Qualität und das erreichte Bildungsniveau der Abgänger enthält. Über die Kernleistung wird keinerlei Aussage gemacht. Durch eine Trennung von Infrastruktur und Kernleistung erschließt sich ein besserer Zugang zur Erfassung und Beurteilung der Qualität einer Bildungseinrichtung und ihres Personals. Eine besondere Schwierigkeit bleibt dabei allerdings dann die Erfassung der Interdependenzen zwischen beiden Bereichen.

Die Unterscheidung von Infrastruktur und Kernleistung ist auch für die Beantwortung der Frage hilfreich, welche Teile der Wertschöpfungskette rein öffentlicher Organisationen an einen privaten Akteur ausgelagert (materielle Privatisierung) oder im Rahmen einer Vertrags-PPP erstellt werden können. Die öffentliche Hand sollte, soweit es sich um ein meritorisches Gut handelt und dessen öffentliche Bereitstellung politisch gewollt ist, lediglich die Kernaufgabe übernehmen. Sämtliche Infrastrukturleistungen können im Rahmen von Vertrags-PPP oder eines klassischen Outsourcings auf die Privatwirtschaft verlagert werden. So ist es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, Gebäude vorzuhalten und die Kernleistung unterstützende Tätigkeiten zu übernehmen.

Durch die Systematisierung von Infrastruktur- und Kernleistungen ist es möglich, PPP relevante Bereiche auch in jenen Sektoren zu erfassen, die durch Vertrauensgüter gekennzeichnet sind. Die in einigen Kommunen angewendeten und sich auf Bau- und Sanierungsleistungen beziehenden Schul-PPP einschließlich der dabei teilweise einbezogenen Auslagerung von Hausmeistertätigkeiten stehen für die praktische Relevanz der oben aufgezeigten Systematisierung. Die Unterscheidung zwischen Kern- und Infrastrukturleistungen ermöglicht eine weitergehende Nutzung von Arbeitsteilung und Spezialisierungsvorteilen und den damit verbundenen Kostensenkungen für die öffentliche Hand.

V. Problemfelder und Entwicklungstendenzen

Bisher wurden PPP relativ theorieilos und rein praxisbezogen analysiert. In der zukünftigen Diskussion sollten jedoch die in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigten theoretischen Grundlagen stärker berücksichtigt werden. PPP sind zum einen Ausdruck von Arbeitsteilung, folglich können Erkenntnisse der klassischen Organisationstheorie herangezogen werden. Zum anderen sind sie spezifische institutionelle Arrangements, für deren Erklärung und Gestaltung die Principal Agent-Theorie, die Transaktionskostentheorie, die Vertragstheorie sowie die Sozialkapitaltheorie heranzuziehen sind.

Problemfelder für die Funktionsfähigkeit einer Vertrags-PPP sowie für die „gesellschaftliche Bedeutung“ ihrer Ergebnisse resultieren zunächst aus asymmetrischen Informationen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Partner. Hierzu zählen die verdeckten

Eigenschaften der Partner (hidden characteristics), nicht erkannte Absichten der Partner (hidden intention) und die Gefahr des Handelns zu Lasten des anderen Partners (hidden action).²⁷ Zur Handhabung dieser Informationsasymmetrien und zum Schutz gegen deren Folgen bedarf es aus Sicht jedes Partners, hier speziell des öffentlichen, eines professionellen Vertrags- und Prozessmanagements.

Zudem kann auch Sozialkapital, das sich zwischen den Kooperationspartnern bildet, zu einer Senkung der Transaktionskosten beitragen. Sozialkapital kann jedoch nicht nur Transaktionskosten senkend wirken, sondern auch Korruption fördernd. Je stärker Vertrauen und wechselseitige Abhängigkeiten privater und öffentlicher Partner vorliegen, verbunden mit fehlender oder unzureichender öffentlicher Kontrolle, desto stärker wächst die Gefahr und Tendenz zur Korruption. Folglich gilt es, im Sinne eines Optimierungsproblems, das richtige Maß – einen Trade Off – an Kontrolle und Vertrauen zu finden.

Vor allem die Differenzierung in Infrastruktur und Kernleistung und hier die besondere Bedeutung von Vertrauensgütern, sollte in der Diskussion um die Anwendungsfelder von PPP stärker Berücksichtigung finden.

Die Differenzierung von Vertrags-PPP und Organisations-PPP ist, um Fehlsteuerungen zu vermeiden, konsequent fortzuführen. Auch wenn beide Kategorien, zumindest teilweise, auf den gleichen theoretischen Grundlagen basieren, so unterscheiden sie sich deutlich in ihren strukturellen Merkmalen.

Ob es zu einer Aufgabenerfüllung über eine (Vertrags-)PPP kommt, oder ob eine Aufgabe klassischerweise rein von der öffentlichen Hand erfüllt wird, muss auf der Grundlage eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs entschieden werden. Dabei sind die Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu PPP bisher jedoch methodisch und von der Datenbasis her weitgehend unvollständig und unbefriedigend. So wird in der Praxis die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in vier Phasen unterteilt, wobei die erste Phase den vorhandenen Investitionsbedarf untersucht und einen grundsätzlichen PPP-Eignungstest durchführt. In Phase zwei ermittelt die öffentliche Hand den PSC (Public Sector Comparator) als Vergleichswert zur PPP, führt eine vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch und legt eine maximale Obergrenze für die Veranschlagung im Haushalt fest. Hierauf aufbauend wird entschieden, ob eine Ausschreibung erfolgt. In der dritten Phase werden in einer endgültigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die abgegebenen Angebote mit dem PSC verglichen. Wird die Vorteilhaftigkeit von PPP nachgewiesen, so erhält das wirtschaftlichste PPP-Angebot den Zuschlag. Hinsichtlich der Risiken gilt die Regel, dass diese nach dem Kriterium der Beeinflussbarkeit zugeordnet werden sollen.

Dieses Vorgehen der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung wirft eine Reihe von Problemen auf. Zum einen verfügen öffentliche Verwaltungen bisher in weiten Bereichen nicht über ein Rechnungswesen, das fundierte Daten für die Ermittlung des PSC bereitstellt. Zum anderen lassen sich die Daten der Vergleichsalternative PPP erst dann ermitteln, wenn im Rahmen des Vergabeverfahrens der private Partner sein Angebot abgegeben hat. Das Ausschreibungsverfahren dient demnach dazu, die noch nicht eindeutig definierten Kosten und Anforderungen an ein Projekt zu präzisieren. Es ähnelt dabei dem wettbewerb-

²⁷ Vgl. Principal Agent-Theorie in Kapitel IV.

lichen Dialog. Die zu erstellende Leistung wird anhand der Ausschreibungsergebnisse bestimmt. Da sich nun die zu erbringende Leistung ändert, muss auch der PSC an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Bei der Entscheidung für eine PPP liegen somit weder die konkreten Daten des PSC der Verwaltung noch die der Alternative vor. Der endgültige PSC-Wert als Vergleichsmaßstab wird in Abhängigkeit von der PPP-Alternative ermittelt. Würde bei diesem Vorgehen der „angepasste“ PSC niedriger ausfallen als der Barwert einer PPP, so müsste die Ausschreibung faktisch zurückgezogen werden. Somit wäre eine PPP lediglich ausgeschrieben worden, um mit Hilfe privater Bieter einen „richtigen“ PSC zu ermitteln. Bei der praktischen Risikoanalyse wird nicht selten vernachlässigt, dass die öffentliche Hand über die Forfaitierung mit Einredeverzicht zusätzlich mit einem Gewährleistungsrisiko belastet wird. Insgesamt lässt sich mit einem derartigen Verfahren kein valider in der Betriebswirtschaftslehre hinreichend entwickelter Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen. Die Beschaffung fundierter Daten für eine unabhängige Ermittlung des PSC erfordert ein reformiertes öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen auf Basis der Doppik und die Einbeziehung bestehender, auch in der Privatwirtschaft angewandter Verfahren der Risiko- oder zumindest der Sensitivitätsanalyse. Eine Ausdifferenzierung in Produktions- und Transaktionskosten, auch wenn hierfür bisher nur Tendenzaussagen möglich sein sollten, erfolgen in den bisherigen Wirtschaftlichkeitsanalysen nicht.

Da Vertrags-PPP in weiten Bereichen als kreditähnliche Geschäfte anzusehen sind, ist deren haushaltswirtschaftliche Konsequenz zu erfassen und zu dokumentieren. Mit dem kameralen Rechnungswesen ist auch dies nicht oder nur sehr unzulänglich möglich. Von daher ist als Voraussetzung für den Einsatz von PPP die Praktizierung einer integrierten Verbundrechnung auf Basis der Doppik zu fordern. PPP wären dann in der Bilanz und Ergebnisrechnung bzw. im Ergebnishaushalt analog zu den im privatwirtschaftlichen Bereich üblichen Sale and Lease Back-Verfahren zu erfassen.

Bei der Organisations-PPP stellt sich vor allem das Problem der Legitimation und Kontrolle der öffentlichen Ressourcenverwendung. Die üblicherweise hierfür vorgesehene direkte oder indirekte Kontrolle durch parlamentarische Gremien, insbesondere durch die Rechnungshöfe bzw. die Rechnungsprüfungsämter, wird faktisch aufgehoben. Aufgrund des Ressourcenpools ist eine Kontrolle öffentlicher Ressourcen im Rahmen von Organisations-PPP nur unter Einbeziehung der privaten Ressourcen möglich. Eine derartige Kontrolle wird der private Partner allerdings bereits bei Eingehen der Partnerschaft in der Regel ausschließen.

Nicht selten findet sich der Hinweis darauf, dass durch die hier skizzierten neuen Kooperationsformen zunehmend bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben vom privatwirtschaftlichen Sektor dominiert und beherrscht werden. Hiermit wird dann als Schlussfolgerung eine Ablehnung derartiger Ansätze begründet. Ohne die genannte Problematik zu unterschätzen, geschweige denn zu verkennen, vernachlässigt eine derartige Argumentationsweise die realen ökonomischen Bedingungen, unter denen öffentliches Handeln zurzeit stattfindet. Bei rund 1,5 Billionen Euro Staatsverschuldung (reine Geldschulden) ergeben sich in weiten Bereichen bisher öffentlich wahrgenommener Aufgaben nur die

beiden folgenden Alternativen: Die erste besteht in dem Wegfall der Aufgabe, die zweite in der Kooperation mit Privaten unter der Inkaufnahme, ganz wesentliche private Interessen in die Aufgabenwahrnehmung einfließen zu lassen. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass Politik PPP – sowohl als Vertrags- als auch als Organisations-PPP – als Substitut für eine nicht mehr ausdehbare Verschuldung ansieht und weiterhin darauf verzichtet, die notwendige Verschiebung von Konsumausgaben zu Gunsten von Investitionen vorzunehmen. Die Belastungen der nächsten Generationen durch die Gegenwärtige würde sich einmal mehr erhöhen.

Mittelfristig führt die Finanzkrise der Gebietskörperschaften dazu, dass die zukünftige Entwicklung vor allem im bisherigen öffentlichen Infrastrukturbereich durch private internationale Infrastrukturfonds geprägt sein wird, an die auch bisherige öffentliche Infrastrukturvermögen in größerem Umfang veräußert werden dürften. Erstellen und Betreiben von Infrastrukturen erfolgt dann von durch Fonds nach Renditegesichtspunkten gesteuerten selbstständigen Infrastrukturunternehmen. Dies entspricht dann einer materiellen Privatisierung. PPP als Chance zur Mobilisierung von Ressourcen, Potenzialen und deren Synergien auf regionaler Ebene werden eher in den Hintergrund treten. Die Finanzierung öffentlicher Infrastruktur erfolgt dabei nicht mehr kollektiv über Steuern, sondern individuell über die Nutzer bei öffentlicher Preisregulierung. Eine Finanzierung über den „angemessenen“ regulierten Preis unter Gewährleistung der Funktionsfähigkeit und Versorgungssicherheit wird – unter Einbeziehung des Bevölkerungsrückgangs – das zukünftige Spannungsfeld sein.

Die undifferenzierte PPP-Euphorie institutioneller Entscheidungsträger im privaten und öffentlichen Sektor gestaltet sich vor diesem Hintergrund zum Vorläufer und Wegbereiter einer neuen, durch den Anlagedruck der Liquidität internationaler Kapitalmärkte geprägten Privatisierungsbewegung in Deutschland. Unter notwendiger Ausdifferenzierung unterschiedlicher Regionen – insbesondere von Ballungszentren und siedlungsarmen Regionen – werden zum einen Teile der Bevölkerung in bevölkerungsarmen Regionen von Infrastrukturleistungen ausgeschlossen. Zum anderen erfolgt (zusätzlich) eine nutzerorientierte Finanzierung unter qualitativer und quantitativer Beibehaltung der bestehenden kollektiven Belastung der Bürger. Zusätzlich werden wesentliche Betreiberrisiken auf längere Sicht wieder auf die öffentliche Hand zurückfallen. Die jüngste unter Mitwirkung der Interessenträger betriebene Novellierung des 2005 verabschiedeten ÖPP-Beschleunigungsgesetzes, aber auch der erste ÖPP-Geszesentwurf auf Landesebene in Schleswig-Holstein, werden diese Entwicklung beschleunigen.

Abstract

Dietrich Budäus and Birgit Grüb, Public Private Partnership: Theoretical References and Practical Consequences

Contracting-PPP; Institutional-PPP; New Institutional Economy; PPP as a socio-economic system; PPP variables; Public Private Partnership; Theory of Social Capital

PPP as a cooperation between public authorities and private enterprises is not a new concept. But the approach to this concept is a new one. Because of the growing financial deficit in the public sector the discussion of PPP is increasing. PPP must be divided into two different categories. On the one hand is the so called “Contracting-PPP” and on the other hand the “Institutional-PPP”. Both are characterized by different structures. The theoretical framework is composed by the New Institutional Economy and the Theory of Social Capital. Although discussion and practice of PPP is increasing, this concept has to be evaluated more critically.

Literaturverzeichnis

- Arvato (2006), <http://www.arvatogov.de/download/dienstleistungspartnerschaft.pdf> (Zugriff: 24.04.2007).
- Behördenspiegel (2007), Nr. 1, 3. Woche, 23. Jg., S. 19.
- Behrens, Fritz, Rolf G. Heinze, Josef Hilbert und Sybille Stöbe-Blassey (Hrsg.) (2005), Ausblicke auf den aktivierenden Staat: von der Idee zur Strategie, Berlin.
- Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“ (2003), Gutachten zur PPP im öffentlichen Hochbau Band I bis IV, Berlin.
- Blume, Lorenz und Detlef Sack (2006), Regional Preferences for Hierarchies, Markets, and Networks: Exploring Social Capital Data for Germany, Volkswirtschaftliche Diskussionbeiträge Nr. 85, Universität Kassel.
- Bolz, Urs (Hrsg.) (2005), Public Private Partnership in der Schweiz, Zürich – Basel – Genf.
- Budäus, Dietrich (1982), Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte – Analyse der Leistungsfähigkeit ausgewählter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente für eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung, hrsg. von Peter Eichhorn und Peter Friedrich, Bd. 65, Baden-Baden.
- Budäus, Dietrich und Gernod Grüning (1996), Public Private Partnership, Universität Hamburg, Diskussionsbeiträge Nr. 26, Hamburg.
- Budäus, Dietrich und Gernod Grüning, (1997), Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Public Private Partnership – Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, hrsg. von Dietrich Budäus und Peter Eichhorn, Baden-Baden, S. 25-66.
- Budäus, Dietrich, (2004), Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, in: Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, hrsg. von Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Berlin, S. 9-22.
- Budäus, Dietrich (2006), Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperpektiven, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 11-28.
- Budäus, Dietrich und Birgit Grüb (2007), Ergebnisqualität und Vertrauen als kritische Erfolgsfaktoren von PPP im Gesundheits- und Sozialwesen, in: Sozialer Fortschritt, 56. Jg., Heft 1-2, S. 56-64.
- Coleman, James S. (1995), Grundlagen der Sozialtheorie, Bd. 1, Handlungen und Handlungssysteme, München – Wien.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005), Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin.
- Eggers, Mark (2004), Public Private Partnership, Frankfurt am Main (u. a.).
- Friedrich, Peter (Hrsg.) (1987), Finanzierung kommunaler Investitionen über geschlossene Immobilienfonds, Baden-Baden.

- Forum Wohneigentum (2004), Fachzeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V., Heft 6, Dezember 2004.
- Goodarzi, Ramin (2007), Lösungen vergaberechtlicher Probleme bei Public Private Partnership im öffentlichen Hochbau. Eine praxisbezogene Analyse.
- Grimsey, Darrin und Mervyn K. Lewis (2004), Public Private Partnerships, Cheltenham – Northampton.
- Groß, Mirco (2004), Einsatzmöglichkeiten von Public Private Partnership in die Bereitstellung der Bundesfernstraßen, hrsg. von Lothar Streifert, Arbeitsbereich Öffentliche Wirtschaft, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Hamburg, Arbeitspapier Nr. 34, Hamburg.
- Grüb, Birgit (2007), Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership, Dissertation im Druck.
- Hanifan, Lyda J. (1916), The rural school community center, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 67, S. 130-138.
- Heath, Joseph (2005), Methodological Individualism, <http://plato.stanford.edu/entries/methodological-individualism/> (Zugriff: 04.05.2007).
- Heudorf, Frank (2006), Erfolgsfaktoren für die Konzeption, Ausschreibung und Vergabe von PPP-Projekten im kommunalen Hochbau, in: Schriftenreihe Bauwirtschaft, hrsg. vom Institut für Bauwirtschaft an der Universität Kassel, Kassel.
- Hodge, Graeme und Carsten Greve (Hrsg.) (2005), The Challenge of Public Private Partnership – Learning from International Experience, Cheltenham – Northampton.
- Imkamp, Heiner (2003), Der Preis – ein schlechter Qualitätsindikator?, in: Die Betriebswirtschaft, 63. Jg., Heft 4, S. 378-384.
- Killian, Werner, Peter Richter und Jan Hendrik Trapp (Hrsg.), Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25, Berlin.
- Kirchhoff, Ulrich und Heinrich Müller-Godeffroy (1996), Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen, 6. erw. u. überarb. Aufl., Stuttgart.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004), EU-Grünbuch zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen.
- Kouwenhoven, Vincent (1993), Public-private-Partnership: A Model for the Management of Public Private Cooperation, in: Modern Governance – New Government-Society Interactions, hrsg. von Jan Kooiman, London, S. 119-130.
- Kruzewicz, Michael (1993), Lokale Kooperationen in NRW – Public Private Partnership auf kommunaler Ebene, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Duisburg.
- Mühlenkamp, Holger (2006), Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 29-48.
- Naschold, Frieder, Dietrich Budäus, Werner Jann, Erika Mezger, Maria Oppen, Arnold Picot, Christoph Richard, Erich Schanze und Nikolaus Simon (1996), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 4, Berlin.
- Oppen, Maria, Detlef Sack und Alexander Wegener (2005), German public-private partnerships in personal social services: new directions in a corporatist environment, in: The Challenge of Public Private Partnership – Learning from International Experience, hrsg. von Graeme Hodge und Carsten Greve, Cheltenham – Northampton, S. 269-289.
- Reichard, Christoph (2006), Organisations-PPP – Typologie und praktische Ausprägung, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 77-94.
- Reisch, Lucia A. (2005), Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten, in: Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik, hrsg. von Martin Held, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturn, Marburg, S. 185-206.
- Riemer, Kai (2005), Sozialkapital und Kooperation, Tübingen.
- Roggencamp, Sibylle (1999), Public Private Partnership, Frankfurt am Main u. a.
- Sack, Detlef (2006), Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 51-76.
- Schuppert, Gunnar F. (1998), Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, hrsg. von Dietrich Budäus, Baden-Baden, S. 19-59.
- Schuppert, Gunnar F. (2000), Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar F. (2001), Grundzüge eines zu entwickelnden Verwaltungskooperationsrechts Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, in: Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnership), hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin.
- Udehn, Lars (2002), The Changing Face of Methodological Individualism, in: Annual Review of Sociology, 28. Jg., S. 479-507.
- Waldermann, Anselm (2007), Die Rathaus GmbH, Spiegel online, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,461408,00.html> (Zugriff: 12.04.2007).

- Weber, Martin, Michael Schäfer und Ludwig Hausmann (2005), Praxishandbuch Public Private Partnership, München.
- Wissenschaftsrat (2006), Empfehlungen zu Public Private Partnerships (PPP) und Privatisierungen in der universitätsmedizinischen Krankenversorgung, Drucksache 7063-06, Berlin.
- Ziekow, Jan (2001), Verankerung verwaltungsrechtlicher Kooperationsverhältnisse (Public Private Partnership) im Verwaltungsverfahrensgesetz, in: Verwaltungskooperationsrecht (Public Private Partnership), hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Berlin.