

Picot, Gerhard; Kamp, Sabine; Friedrich, Peter

**Article**

## Nachtrag: Public Private Partnership – Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Picot, Gerhard; Kamp, Sabine; Friedrich, Peter (2007) : Nachtrag: Public Private Partnership – Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte oder Risikofaktor?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 01, pp. 3-13

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164371>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und privater Wirtschaft

### Begriff der Public Private Partnership

Unter dem Begriff der *Public Private Partnership* (»PPP«) versteht man die langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft, bei der die dafür erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) von den Partnern zum gegenseitigen Nutzen in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang gestellt werden; vorhandene Projektrisiken werden dabei sachgerecht und optimal unter den Projektpartnern entsprechend ihrer Kompetenz verteilt (vgl. BMVBW 2003; Wissenschaftsrat 2006; Picot 2005a).

Aufgrund der Vielfältigkeit der Erscheinungsformen und des weiten Einsatzbereiches ist diese Beschreibung von »PPP« nicht abschließend. Sie ist nur ein begrifflicher Ausgangspunkt zur Vermittlung der Reichweite dieses Rechtsinstitutes. PPP-Anwendungsbereiche eröffnen sich auf allen Ebenen staatlicher Aufgabenerfüllung, also auf Bundes- und Länder-, vor allem aber auch auf Kommunalebene und bei anderen verselbständigten Verwaltungsträgern (vgl. Bonk 2004, 144 ff.). Im Rahmen der PPP kann die öffentliche Verwaltung die Planung, Finanzierung, Errichtung, Sanierung sowie den Betrieb öffentlicher Vorhaben einem privaten Unternehmen überlassen. PPP wird auf vertraglicher Basis in einer kurz- oder langfristig ausgerichteten Leistungsaustauschbeziehung oder innerhalb einer gesellschaftsrechtlichen Verbindung, z.B. eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens, an denen die öffentliche Hand neben Privaten als Gesellschafterin oder Aktionärin beteiligt ist, durchgeführt (vgl. Becker 2002, 303, 305).

Bei der Verhandlung und Gestaltung von PPP-Projektverträgen sind insofern sämtliche Instrumente und Techniken zu be-

rücksichtigen, die auch beim (contractual- und equity-) Joint Venture und bei der strategischen Allianz – als in der Praxis häufigste Formen der Unternehmenskooperationen – zu beachten sind (vgl. Picot 2005b).

### Abgrenzung zur Privatisierung

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff der PPP häufig zu weit verstanden, weil nicht exakt zwischen den unterschiedlichen Begriffen »PPP« und »Privatisierung« unterschieden wird. Das Zusammenwirken der öffentlichen Hand mit dem privaten Rechtssubjekt im Wege von PPP-Modellen schließt nicht jegliche Art der Privatisierung in den Anwendungsbereich von PPP mit ein. Vielmehr ist das Rechtsinstitut PPP gerade von den Begriffen »Beleihung«, »formelle Privatisierung« und »materielle Privatisierung« abzugrenzen.

Bei der *materiellen Privatisierung* überträgt die öffentliche Hand die öffentlich-rechtlichen Aufgaben privaten Rechtsträgern zur selbständigen Erfüllung. Dadurch erfolgt eine vollständige Ausgliederung der öffentlichen Aufgabe aus dem Bereich des staatlichen Einflusses auf Private (vgl. Kiethe 2004; Stelkens et al. 2001). Die materielle Privatisierung wird auch als »Aufgabenprivatisierung« bezeichnet (vgl. Kopp und Ramsauer 2005, Rn. 105; Stober 2006, § 41 I). Ein bekannter Fall materieller Privatisierung ist beispielsweise der Verkauf der VIAG durch den Freistaat Bayern an einen privaten Investor. Auch bei dem Verkauf kommunaler Stadtwerke handelt es sich um diese Privatisierungsform.

Im Rahmen der *formellen Privatisierung* bleibt es bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand. Diese bedient sich jedoch einer privatrechtlichen Gesellschaftsform. Gegenstand der Privatisierung ist mit-



Gerhard Picot\*



Sabine Kamp\*\*

\* Prof. Dr. Gerhard Picot ist Senior-Partner der PICOT Rechtsanwaltskanzlei mbH, Köln, und Leiter des Institute for Mergers & Acquisitions an der EBS, Oestrich-Winkel.

\*\* Dr. Sabine Kamp ist Associate der PICOT Rechtsanwaltskanzlei mbH, Köln.

hin nur die Organisation der öffentlich-rechtlichen Aufgabe, nicht dagegen die öffentliche Aufgabe selbst (Kiethe 2004; Stelkens et al. 2001; Stober 2006). Bei einer formellen Privatisierung spricht man daher auch von einer »Organisationsprivatisierung« (vgl. Kopp und Ramsauer 2005; Burgi 2006). Bekannte Beispiele formeller Privatisierung sind die Umwandlung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften. Auch die Aufgaben der Deutschen Bundesdruckerei werden mittlerweile in der Rechtsform einer GmbH wahrgenommen.

Kooperationen zwischen öffentlicher und privater Hand können auch darin bestehen, dass ein Privatrechtssubjekt im Wege einer *Beleihung* mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet wird (so beispielsweise der TÜV). Bei der Beleihung nehmen Privatpersonen (natürliche oder juristische Personen) Verwaltungsaufgaben selbständig wahr, nachdem ihnen aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Entscheidungskompetenzen übertragen werden (vgl. Weber et al. 2005).

Die vorgenannten Arten der Privatisierung lassen sich nicht unter den Begriff der PPP einordnen. PPP ist somit von den genannten Privatisierungsformen strikt zu trennen. PPP-Konzepte lassen sich entgegen der formellen und materiellen Privatisierung jedoch unter den Begriff der »funktionalen Privatisierung« subsumieren. Dabei wird PPP häufig als eine besondere Art der funktionalen Privatisierung angesehen.

Bei der *funktionalen Privatisierung* wird im Gegensatz zu der formellen und materiellen Privatisierung nur der Vollzug der Aufgabe, also die Leistungserstellung oder Aufgabendurchführung, auf den Privaten übertragen. Die Aufgabenzuständigkeit und die Verantwortung dafür bleiben bei dem Träger der öffentlichen Verwaltung (vgl. Stelkens et al. 2001). Damit wird der Private als sog. Verwaltungshelfer tätig (vgl. Schoch 1994, 962 f.) Einem Verwaltungshelfer werden grundsätzlich keine Entscheidungsbefugnisse eingeräumt. Trotz des Einsatzes von Verwaltungshelfern handelt es sich um unmittelbare Staatsverwaltung, wobei aus der Sicht des Bürgers die Handlungen des Privaten Handlungen der Behörde sind. Im Wege der funktionalen Privatisierung kann die staatliche Verwaltung beispielsweise Hilfsaufgaben – wie IT-Dienstleistungen – auf Private als Verwaltungshelfer übertragen oder die staatliche Aufgabe der Müllabfuhr durch eine private Entsorgungsfirma durchführen lassen.

Im Rahmen der funktionalen Privatisierung ist auch die Bildung eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens denkbar, dessen Anteile sowohl von der öffentlichen Hand als auch von einem Privaten gehalten werden (vgl. Picot 2005a). Die Gründung eines gemischt-wirtschaftlichen

Unternehmens kann zum Beispiel durch die öffentliche Hand gemeinsam mit einem Privaten oder durch einen Verkauf der Anteile der öffentlichen Hand an einer Eingengesellschaft an einen Privaten erfolgen.

### PPP als Allheilmittel oder Risikofaktor für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte?

Das Marktvolumen laufender PPP-Projekte in Europa betrug im Jahre 2005 rund 50 Mrd. €, während das Volumen in Deutschland im gleichen Zeitraum von einem sehr niedrigen Ausgangsniveau auf rund 8 Mrd. € angestiegen ist. Damit wuchs das Interesse an PPP-Konzepten in Deutschland im Vergleich zu seinen Nachbarländern erst sehr spät, obwohl das Risiko für die öffentliche Hand bei PPP-Modellen aufgrund der überwiegenden Vorteile, die im Folgenden näher dargestellt werden, grundsätzlich als gering einzustufen ist.

Aufbauend auf die vorherigen Ausführungen, lässt sich die Frage, ob PPP ein »Allheilmittel oder Risikofaktor für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte« ist, am anschaulichsten anhand eines Beispiels aus der Praxis beantworten:

*Beispiel<sup>1</sup>*: Ein Privatunternehmen plant und baut eigenverantwortlich, aber auf Anregung und im Zusammenwirken mit der Kommune ein von dieser benötigtes, neues Verwaltungsgebäude. Dabei übernimmt das Privatunternehmen die Bauherreneigenschaft und trägt das wirtschaftliche Risiko der Fertigung. Nach Fertigstellung betreibt das Privatunternehmen das in seinem Eigentum stehende Verwaltungsgebäude. Für die Nutzung des wunschgemäß errichteten Gebäudes zahlt die Kommune so dann an das Privatunternehmen während einer langjährigen Vertragslaufzeit ein monatliches Entgelt. Zum Vertragsende kann schließlich je nach Vertragsgestaltung (Erwerbmodell/Leasingmodell) das Eigentum an Grundstück und Gebäude auf die Kommune übergehen oder nicht.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aufgrund der Vielgestaltigkeit der PPP-Kooperationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und privaten Rechtsträgern ist es nicht möglich, mit einem Beispiel alle verschiedenen PPP-Grundmodelle zu erfassen. Insofern gibt das vorgenannte Beispiel nicht abschließend wieder, was unter PPP zu subsumieren ist. Es weist jedoch die Zielsetzung der vertraglich geregelten Zusammenarbeit zwischen der Öffentlichkeit und dem Privaten auf.

<sup>2</sup> Prinzipielle Unterschiede zwischen verschiedenen möglichen Vertragsmodellen der PPP bestehen insbesondere hinsichtlich der Eigentumszuordnung (vor, während und nach der Vertragslaufzeit), des vertraglichen Leistungsumfanges, der Risikoverteilung und der Entgeltstruktur. Ein PPP-Projekt liegt nicht vor, wenn sich die öffentliche Hand nur zum Bau eines neuen Verwaltungsgebäudes eines Privatunternehmens bedient. In diesem Fall handelt es sich vielmehr um ein normales öffentliches Vergabeverfahren.

### Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch PPP

Wie eingangs erwähnt, erfolgt die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft zumeist mit dem Ziel der Effizienzsteigerung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Erschließung privatwirtschaftlich möglicher Innovationen für den öffentlichen Sektor, wobei neue Märkte und Wettbewerbsstrukturen genutzt werden können (vgl. BMVBW 2003, 1; Wissenschaftsrat 2006, 10).

Das partnerschaftliche Miteinander von öffentlicher Hand und dem privaten Rechtsträger bietet den öffentlichen Haushalten die Möglichkeit, durch den Austausch der verschiedenen Kompetenzen der Projektpartner, geplante Maßnahmen noch effektiver zu realisieren. Bei der Einschaltung privater Wirtschaftssubjekte beruht die Motivation des Verwaltungsträgers zumeist auf der spezifischen Fachkompetenz des privaten Unternehmens und/oder seiner Finanzstärke. Beabsichtigt ist dabei grundsätzlich die Schaffung einer besseren Infrastruktur.

Nach Untersuchungen des Deutschen Institutes für Urbanistik im Jahre 2005 (S. 29 ff.) stellte sich heraus, dass im Wege der Durchführung von PPP-Konzepten sowohl auf Bundes- und Länderebene als auch auf Kommunalebene die Wirtschaftlichkeitserwartungen bei den Projekten eingehalten worden sind. Die untersuchten Projekte ergaben durchschnittlich Effizienzvorteile von ca. 10%.

Nach obigem Beispiel hat die Kommune die Möglichkeit, die Planung, den Bau und den Betrieb des Verwaltungsgebäudes dem Privatunternehmen zu überlassen. Das auf solche Tätigkeiten spezialisierte Unternehmen wird aufgrund seiner Erfahrung und Arbeitskräfte sowie seines Know-how-Vorsprunges die übertragenen Aufgaben effizienter und effektiver ausüben können als die Kommune.

### Finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte

Die finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte ist wohl der wichtigste Aspekt bei der Umsetzung von PPP-Konzepten. Das wirtschaftliche Risiko der öffentlichen Haushalte ist bei einer Projektrealisierung im Wege von PPP in den meisten Fällen als relativ gering einzuschätzen. Durch eine Beteiligung privater Wirtschaftsträger wird der öffentlichen Hand ermöglicht, mit einem geringeren Kostenaufwand und -risiko größere Projekte zu verwirklichen.

Meist steht die Verwaltung nicht vor der Wahl, ob sie die Realisierung eines Projektes (beispielsweise die Errichtung eines Verwaltungsgebäudes)<sup>3</sup> vornimmt oder nicht. Wenn sie zur Vornahme der Realisierung eines Projektes aufgrund

ihrer im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge übertragenen Aufgaben verpflichtet ist, hat sie im Wege von PPP-Modellen die Möglichkeit, die dafür anfallenden Kosten entweder ganz auf das Privatunternehmen abzuwälzen oder sie zumindest mit dem Privatunternehmen zu teilen. Dies liegt vor allem daran, dass im Rahmen der Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit einem Privatunternehmen grundsätzlich der private Wirtschaftsträger für die Finanzierung des Vorhabens zuständig ist und damit ein Großteil des wirtschaftlichen Risikos auf seinen Schultern lastet. Dabei hängt es von der jeweiligen Ausgestaltung des Kooperationsvertrages ab, inwieweit die Verwaltung die Kostentrachtungspflicht übernimmt.

Nach obigem Beispiel sind die Kosten des PPP-Projektes für die Kommune überschaubar, weil sie nach diesem PPP-Modell für die Nutzung des Verwaltungsgebäudes an das Privatunternehmen ein zuvor fest vereinbartes Entgelt entrichtet. Die Kommune kann somit die für sie anfallenden Kosten fest einkalkulieren und geht kein finanzielles Risiko ein.

Aus diesem Grund ist PPP grundsätzlich als alternative Finanzierungslösung zur Entlastung oder finanziellen Unterstützung der öffentlichen Haushalte zu betrachten, die sehr hilfreich sein kann, um in Zeiten der Knappheit öffentlicher Mittel die Fortentwicklung öffentlicher Vorhaben zu gewährleisten.

### Schnellere Realisierungsmöglichkeiten

Ein weiterer Vorteil von PPP bei privatisierten öffentlichen Infrastrukturen ist neben der Entlastung der öffentlichen Haushalte vor allem die zeitlich schnellere Realisierungsmöglichkeit. Weil die Leistungserbringung zumeist durch das private Unternehmen finanziert wird, entfällt der zeitliche Vorlauf staatlicher Bereitstellung. Zudem entspricht es auch dem Konzept der marktwirtschaftlich orientierten Rechtsordnung, wenn sich die öffentliche Hand auf diejenigen Aufgaben beschränkt, die ihr vom Staat übertragen worden sind, während die privaten Wirtschaftssubjekte entsprechend ihrem unternehmerischen Fokus die Planung, Finanzierung, Errichtung, Sanierung sowie den optimalen Betrieb öffentlicher Vorhaben übernehmen. Die sich daraus ergebenden Technologie-, Erfahrungs-, Konzeptions- und Informationsvorteile führen oftmals zu erheblichen Zeitgewinnen.

Nach obigem Beispiel ist das von dem Privatunternehmen errichtete Verwaltungsgebäude wahrscheinlich schneller bezugsfertig und einsetzbar, als wenn die Kommune selbst für die Planung und Errichtung des Gebäudes zuständig gewesen wäre. Auf diese Weise lässt sich erneut eine Effektivitätssteigerung feststellen.

<sup>3</sup> Vgl. obiges Beispiel.



### Modernisierung

Die privaten Wirtschaftsträger bezwecken im Rahmen einer Beteiligung an PPP-Projekten vor allem die Erschließung neuer Geschäftsfelder und Renditemöglichkeiten, wobei die Gewinnung öffentlicher Meinungsträger für die privaten Unternehmen auch als Einstieg in die vollständige Privatisierung öffentlicher Aufgabenfelder genutzt werden kann (vgl. Wissenschaftsrat 2006, 10). PPP kann somit einen wichtigen Baustein für die Modernisierung der Staatsverwaltung darstellen. Insbesondere für die Kommunalverwaltungen schafft PPP die Möglichkeit, neben erheblichen Einsparungen der Haushalte auch ein Mehr an Aufgaben verwirklichen zu können. Dies ist gerade im Hinblick auf die Zunahme der öffentlichen Aufgaben bei gleich bleibenden Kapazitäten der Verwaltungsträger ein guter Lösungsweg. Durch die Einführung von PPP-Modellen kann somit nicht nur eine Verbesserung der Infrastruktur, Kultur, Bildung und Lebensqualität erfolgen; auch werden Privatinitiativen Modernisierungsmöglichkeiten aufdecken können, die dem Staat möglicherweise verborgen blieben.

Auch nach obigem Beispiel kann die Kommune durch den Einfluss des Privatunternehmens bei der Planung, dem Bau und dem Betrieb des Verwaltungsgebäudes Hinweise zu Modernisierungsmöglichkeiten sowohl in Bezug auf das Gebäude selbst als auch auf weitere Ideen rund um das Projekt erhalten.

### Einzelfallbetrachtung

Selbst bei der hier vorgenommenen positiven Bewertung der PPP ist allerdings zu beachten, dass diese kein »Allheilmittel« für die öffentlichen Haushalte darstellt. Bei der Durchführung von PPP-Projekten hängt es nämlich immer vom Einzelfall ab, ob die gemeinsamen Zielvorstellungen der öffentlichen Hand und des privaten Rechtsträgers tatsächlich erreicht werden können. PPP ersetzt weder eine vernünftige Haushaltspolitik, noch können mit Hilfe von PPP nicht wirtschaftlich finanzierbare, aber dennoch notwendige Vorhaben des Staates realisiert werden. Auch trägt der Staat das etwaige Risiko der aus der Unwirtschaftlichkeit eines Projektes resultierenden Insolvenz des privaten Anbieters; diese kann dem Staat letztlich während oder nach Durchführung des PPP-Projektes die Erfüllung »seiner« Aufgaben unmöglich machen.

PPP ist somit vornehmlich ein Instrument zur Neuordnung und Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen Staat und privater Wirtschaft. Insofern sind im Rahmen der Planung die Vor- und Nachteile der Durchführung eines Projektes mit und ohne PPP aus der Sicht der Hoheitsträger sowie aus der Sicht des Privatunternehmers gegeneinander abzuwägen.

Nach obigem Beispiel hängt der wirtschaftliche Erfolg des PPP-Projektes beispielsweise davon ab, wie hoch während der langjährigen Vertragslaufzeit das monatliche Entgelt ist, das die Kommune an das Unternehmen zu entrichten hat. Ist die Kommune finanziell nicht in der Lage, für die laufenden Kosten aufzukommen, so kann das Ziel auch nicht mit Hilfe von PPP erreicht werden.

### Nur eingeschränkte Abhängigkeit der Verwaltung von Privatunternehmen

In Fällen materieller Privatisierung hat die öffentliche Hand keinerlei Einfluss mehr auf die Aufgabenerfüllung, da diese vollständig auf ein privates Unternehmen übertragen wird. Der mangelnde Einfluss des Staates auf die Erfüllung der Aufgaben stellt einen gewissen Risikofaktor dar, weil die Aufgabenerfüllung allein in Abhängigkeit von der Führung und Wirtschaftslage des Unternehmens steht und die öffentliche Hand auch im Falle einer schlechten Unternehmensführung nicht mehr in der Lage ist, unterstützend einzugreifen.

Im Rahmen von PPP-Projekten stellt sich diese Problematik nicht in demselben Maße wie bei der materiellen Privatisierung. Für PPP-Vorhaben spricht vielmehr ihre Transparenz, denn die Verwaltung kann die Projekt-Entwicklungen und deren Resultate laufend nachvollziehen und aktiv mitgestalten, weil die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Unternehmen und der Verwaltung vertraglich genau festgelegt wird. Gerade in gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen lässt sich der Kooperationsgedanke von PPP ideal verwirklichen. Aber auch bei dem Einsatz von Verwaltungshelfern handelt es sich weiterhin um eine unmittelbare Staatsverwaltung, wobei die Handlung des Privaten im Außenverhältnis eine Handlung der Behörde darstellt. Allerdings besteht auch bei PPP-Projekten die Gefahr, dass die demokratische Kontrolle verloren geht, falls ein Projekt nicht ausreichend von der Verwaltung überwacht wird. Ein negatives Beispiel hierfür lieferte etwa die Einführung der Lkw-Maut in Deutschland durch das private Unternehmen Toll-Collect.

### Rechtsunsicherheit

Unsicherheiten können sich aber vor allem auch daraus ergeben, dass in weiten Bereichen gesetzliche Regelungen hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit und Grenzen von PPP fehlen und noch nicht alle Konzepte ausgereift sind (vgl. Wolff et al. 2004, § 92, Rn 33). In diesem Zusammenhang führt auch das »Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften« (sog. »ÖPP-Beschleunigungsge-

setz«, BGBl. 2005 I, 2676) nicht zu einer wesentlichen Verringerung der Risiken. Das Gesetz enthält nämlich keine allgemeinen Regelungen zur Zulässigkeit von PPP. Auch mangelt es an Vorschriften betreffend die notwendigen Vertragsbestandteile (sog. essentialia negotii) eines Kooperationsvertrages zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Wirtschaftsträger sowie die rechtlichen Grenzen von PPP-Modellen. Vielmehr sieht das Gesetz lediglich Änderungen einiger gesetzlicher Vorschriften vor, wie beispielsweise im Bereich des Vergaberechts, der Bundeshaushaltsordnung, im Investmentgesetz und im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz.

## Zusammenfassung

Trotz der vorstehend dargestellten Risiken von PPP-Modellen lässt sich aufgrund der überwiegenden Vorteile von PPP insgesamt festhalten, dass man mit PPP-Vorhaben grundsätzlich die Zunahme von Staatsaufgaben bei wachsender Komplexität und gleich bleibenden Kapazitäten reduzieren und die Finanznot des Staates lindern kann. PPP leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Reorganisation und Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung (vgl. Wolff 2004). Die Stärken und Schwächen des Staates und der Privatwirtschaft lassen sich daher durch eine entsprechende Ausgestaltung eines Kooperationsvertrages in der Weise aufteilen, dass sowohl die Öffentlichkeit als auch der private Wirtschaftsträger voneinander profitieren können.

Insofern lässt sich zusammenfassen, dass PPP zwar kein Allheilmittel für die Finanzkrisen der öffentlichen Haushalte beinhaltet, da jedes staatliche Projekt im Einzelfall auf seine »PPP-Tauglichkeit« hin untersucht werden muss. PPP stellt aber eine Möglichkeit dar, um die Projektrisiken zwischen den Projektpartnern optimal zu verteilen, Effizienz zu sichern und somit den Risikofaktor für die Verwaltung gering zu halten.

## Literatur

- Becker, J. (2002), »Rechtsrahmen für Public Private Partnership«, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 303–308.
- BMVBW (2003), *PPP im öffentlichen Hochbau*, Gutachten, Band II, Berlin.
- Bonk, H.J. (2004), »Fortentwicklung des öffentlich-rechtlichen Vertrags unter besonderer Berücksichtigung der Public Private Partnership«, *Deutsches Verwaltungsblatt* 141–149.
- Burgi, M. (2006), »Verwaltungsorganisationsrecht«, in: H.-U. Erichsen und D. Ehlers (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, de Gruyter, Berlin, New York.
- Deutsches Institut für Urbanistik (2005), *Public Private Partnership Projekte, Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*, Berlin.
- Kiethe, K. (2004), »Die Auslegung von Privatisierungsverträgen«, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht* (7), 993–999.
- Kopp, F.O. und U. Ramsauer (2005), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, 9. Auflage, Beck, München.
- Picot, G. (2005a), »PPP – Ein Standard für M&A?«, *M&A-Review* (1), 1.
- Picot, G. (Hrsg. 2005b), *Handbuch Mergers & Acquisitions*, 3. Auflage, Schäffer, Poeschel, Stuttgart.

- Schoch, F. (1994), »Privatisierung von Verwaltungsaufgaben«, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 962–977.
- Stelkens, P., H.J. Bonk und M. Sachs (2001), *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, 6. Auflage, Beck, München.
- Stober, R. (2006), *Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 15. Auflage, Kohlhammer, München.
- Weber, M., M. Schäfer und F.L. Hausmann (2005), *Praxishandbuch Public Private Partnership*, Beck, München.
- Wissenschaftsrat (2006), *Empfehlungen zu Public Private Partnerships (PPP) und Privatisierungen in der universitätsmedizinischen Krankenversorgung*, Berlin.
- Wolff, H., O. Bachof und R. Stober (2004), *Verwaltungsrecht*, Band 3, 5. Auflage, Beck, München.

## Entwicklung eines volkswirtschaftlichen Public Sector Comparator für ein Public Private Partnership

von Peter Friedrich\*

### Problemstellung

#### Effekte der Public Private Partnership

Generell gehen wir von Effekten bei den beteiligten Partnern und von Effekten, die bei nicht direkt am Projekt beteiligten Wirtschaftseinheiten auftreten, aus. Allgemein lassen sich

- fachwirtschaftliche (sektorspezifische),
- betriebswirtschaftliche,
- volkswirtschaftliche,
- fiskalische,
- juristische,
- politische und
- Umwelteffekte

unterscheiden. Diese Effekte betreffen nicht nur die PPP-Partner, sondern auch andere Wirtschaftssubjekte, die von der Realisierung des PPP-Projektes betroffen werden.

Im Rahmen der PPP-Literatur werden insbesondere Effekte angesprochen, die mit Risiken für das Gelingen eines PPP der beteiligten Partner im Zusammenhang stehen (vgl. Pfnür und Eberhardt 2005). Man unterscheidet politische Risiken der inneren und äußerer Sicherheit, z.B. Enteignungen, Genehmigungserfordernisse, fiskalpolitische Risiken, rechtliche Risiken infolge der Änderung von Gesetzen, von Konflikten zwischen öffentlichen Trägern usw. Kommerzielle Risiken der Projektteilnehmer betreffen hauptsächlich Nachfrageänderungen, Währungsverschiebungen und Preissteigerungen. Ferner existieren Planungsrisiken, Risiken der Baukostenüberschreitung und der Bauunterhaltskosten. Es wird diskutiert, wie Risiken überwältigt werden können und inwiefern sie die Stabilität des PPP gefährden.

Eine verstärkte Orientierung an Risiken, die nicht nur die unmittelbar am PPP beteiligten Wirtschaftssubjekte betreffen, zeigt die Einteilung in technische Risiken (z.B. Planungsrisiko, geologisches Risiko, Fertigstellungsrisiko, technologisches Risiko), in wirtschaftliche Risiken (z.B. Betriebsrisiko, Marktrisiko, finanzielles Risiko) sowie globale Risiken (z.B. politische Risiken, Risiken aus höherer Gewalt) (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001, 207 ff.). Um abzuschätzen, ob solche Risiken eintre-

ten, ist festzustellen, welche Effekte überhaupt auftreten und wie groß diese sein mögen. Erst dann lassen sich manche Verfahren der Risikobestimmung und -beurteilung, wie z.B. das Zuschlagsverfahren oder die simulative Risikoanalyse, anwenden (vgl. Pfnür und Eberhardt 2005) und ein ausgewogener PPP-Vertrag oder eine PPP-Institution entwerfen, welche die Beteiligten in eine Win-Win-Situation führt. Häufig muss bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben letztlich die öffentliche Hand das Risiko privaten Versagens tragen.

Deshalb wenden wir uns insbesondere der Ermittlung der volkswirtschaftlichen und fiskalischen Effekte zu.<sup>1</sup> Sie betreffen hauptsächlich den öffentlichen Partner im PPP, auf den wir uns konzentrieren wollen. Die volkswirtschaftlichen Effekte (vgl. Friedrich und Wonnemann 2003) des PPP betreffen u.a. die Einkommen, die Beschäftigung, die Produktion sowie Wanderungsströme. Daneben existieren volkswirtschaftliche Effekte auf die Wirtschaftsordnung, Infrastruktureffekte und den Wettbewerb öffentlicher Träger. Fiskalische Effekte betreffen den oder die am PPP beteiligten öffentlichen Träger. Deshalb interessiert die finanzielle Situation des PPP, das Budget der Standortgemeinde, das Budget der restlichen Gemeinden im Bundesland, das Budget des Standortbundeslandes, die Budgets anderer Bundesländer, die Budgets der Gemeinden in anderen Bundesländern, das Budget der Bundesrepublik Deutschland und das Budget der Sozialversicherung.

Weitere Effekte, z.B. auf Marktformen, treten im deutschen Ordnungsrahmen manchmal auf, etwa bei der Energieversorgung. Ferner mögen sich über die Ausschreibungen zur Gewinnung von Kapitalbeteiligungen, die Eigentümerstruktur und somit auch die Preis- und Gebührenssetzung, das Investitionsverhalten und die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ändern, obwohl auch für gemeindliche PPP die Gebührenssetzung gemäß der Kommunalabgabengesetze relevant sind. Mit Umwelteffekten (vgl. Gottschalk 1997; Kahlenborn und Kraemer 2003.) und Einkommensverteilungseffekten zugunsten privater Eigner ist zu rechnen, falls es den öffentlichen Trägern nicht gelingt, die Privateigentümer im PPP zu übervorteilen, z.B. wie im Falle des Kanaltunnels.

### Der Ansatz typenbezogener Standortwahl zur Ermittlung der Effekte

Zur Ermittlung der volkswirtschaftlichen und fiskalischen Wirkungen, die von einem PPP ausgehen, stehen verschiede-

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Friedrich, Extraordinariat für öffentliche Wirtschaft, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Management, Universität Tartu, Estland.

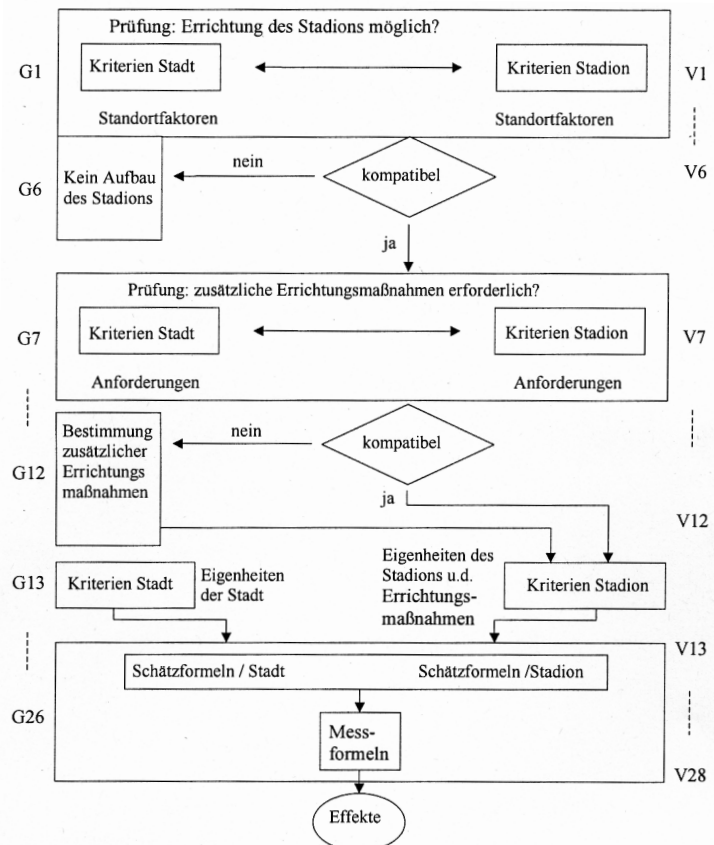
<sup>1</sup> Die fachspezifischen (vgl. Gottschalk 1997; 2004; Gäde-Butzlaff 2004; Napp 2004; Europäische Kommission 2004a; Wackerbauer 2005), betriebswirtschaftlichen (vgl. Kirchhoff, Müller und Godefroy 1996; Weber 2005) und juristischen (vgl. Schuppert 1997; Tettinger; Europäische Kommission 2004b; Fischer und Schubert 2005; Püttner 2005) fließen in das PPP-Projekt, dessen volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte festgestellt werden sollen, ein.

ne Methoden zur Ermittlung einzelner Effekte zur Verfügung (etwa Multiplikatormodelle, Input-Outputmodelle, ökonomische Verfahren, Kalibrierungsverfahren, Methoden der Projektplanung und des Layouts). Um die Wirkungen und Wohlfahrtseffekte öffentlicher Ausgaben und Maßnahmen zu ermitteln (vgl. Bröcker 1998; 2001; Haddad und Hewings 2001), setzen Ökonomen seit einiger Zeit CGE-Modelle (Computable General Equilibrium Models) ein. Allerdings wird in den existierenden CGE-Modellen der öffentliche Sektor nicht intensiv genug modelliert (vgl. Dixon et al. 1992; Shoven und Whalley 1992), um sie für die Ermittlung der Effekte auf die öffentlichen Beteiligten an einem PPP einzusetzen. In die CGE-Modelle müssten sich weitere für die Koordination im öffentlichen Sektor PPP-relevante Gegebenheiten einbauen lassen. Dies ist nicht einfach, da neben Gleichgewichten auf vornehmlich privat dominierten Märkten auch Gleichgewichte unter Einschluss öffentlicher Märkte und politischer Gleichgewichtsanalyse Berücksichtigung finden müssten (vgl. Friedrich 2003).

Vor der Entwicklung der CGE-Modelle wurde von Friedrich und Wonnemann (1981) ein Ansatz zur Ermittlung von Standorteffekten entwickelt, um projektbezogen die obigen Effekte abzuschätzen. Er wurde herangezogen, um für verschiedene Rechtsformen und Arten von Verwaltungen sowie PPP sowohl die resultierenden Budgeteffekte für Gebietskörperschaften als auch die volkswirtschaftlichen Effekte zu eruiieren (vgl. Friedrich 1985; Wonnemann 1989; Feng 2007).

Der Ansatz typenbezogener Standortwahl umfasst ein Verfahren zur Feststellung, ob eine PPP-Ansiedlung überhaupt möglich ist, die Feststellung ergänzender Ansiedlungsmaßnahmen und ein Modell zur Errechnung der Effekte (vgl. Übersicht). Das Modell<sup>2</sup> besitzt fünf privatwirtschaftliche

### Übersicht Arbeitsschritte der Effektabschätzung



Quelle: Darstellung des Autors.

Sektoren und drei öffentliche Sektoren; Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkte sowie reale Verflechtungen zwischen Verwaltungen und Steuer-, Ausgaben- und Finanzausgleichsbeziehungen; die Standortgemeinde, deren Umland, das Standortbundesland, restliche Gemeinden, restliche Bundesländer, Bund, übrige Welt; Güterströme zwischen Regionen, Geldströme, Faktorströme, Pendler, Wanderungen sowie Beziehungen zwischen Verwaltungen und privaten Wirtschaftssubjekten sowie Sozialversicherung. Der Ansatz typenbezogener Standortwahl wurde von uns für die Ermittlung der Effekte etlicher Projekte herangezogen.<sup>3</sup> Der Ansatz passt sich gut in die Erfordernisse der Konzipierung von PPP-Vorhaben ein, denn zunächst wird abgeprüft, ob die Entstehung eines PPP und dessen Standortwahl überhaupt möglich ist. Hierzu werden Anforderungen seitens des PPP formuliert, z.B. landesplanerische, andere rechtliche und infrastrukturelle Voraussetzungen, Kaufkraftpotentiale, finanzielle Voraussetzungen, Förderungs-

<sup>2</sup> Im Gegensatz zu den CGE-Modellen werden die Verhaltensanpassungen über Crowding-out-Effekte und deren Größe berücksichtigt. Während die CGE-Modelle erlauben, Verhaltensänderungen über Gleichgewichtsänderungen zu bestimmen, bietet unser Ansatz Möglichkeiten, das Modell einfach an Realitätsänderungen über Parameteränderungen anzupassen, ohne das Zutreffen politischer und ökonomischer Gleichgewichtstheorien vorauszusetzen. Die Parameter des Modells werden nicht ökonomisch geschätzt, sondern projekt- und regionsbezogen mittels statistischer Daten sowie Daten, welche über Interviews ermittelt werden, errechnet. Für diese Analyseschritte stehen Kriterien (V1–V6, G1–G6, V7–V12, G13–G26, V13–V26) zur Verfügung, die zum einen das PPP und zum anderen die Standortgemeinde sowie die erwähnten einbezogenen Regionen betreffen. Diese Kriterien werden mittels der Daten aufgefüllt und in empirisch gestützte Formeln zur Bestimmung der Parameterwerte eingesetzt. Das Modell besitzt 4006 Gleichungen. Es wurde nach Variablen aufgelöst, welche die oben bezeichneten wichtige Effekte beinhalten.

<sup>3</sup> Es handelt sich um 50 Projekte in Arnsberg, Bamberg, Bayreuth, Coburg, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erlangen, Flensburg, Freiburg, Fulda, Gummersbach, Jilin, Itzehoe, Kassel, Kiel, Kulmbach, München, Neubrandenburg, Oberhausen, Regensburg, Regensdorf (Zürich), Shanghai, Siegen, Weißenburg und Xian.



mittel, Finanzkraft öffentlicher Träger usw. Ferner werden Anforderungen der Standortgemeinde oder des öffentlichen PPP-Trägers formuliert, wie etwa Produktionseigenheiten des PPP, seine infrastrukturelle Einpassung, seine Übereinstimmung mit landesplanerischen Anforderungen, seine finanziellen Notwendigkeiten und die eigene Mitfinanzierungsmöglichkeit, unerwünschte Umwelteffekte oder Umweltauflagen, Entsprechung von Ausschreibungsbedingungen usw. Ist die Errichtung und die Niederlassung dieses PPP an einem Standort in der Standortgemeinde prinzipiell möglich, so ist das PPP zu entwickeln, auszufordern und die Standortverbesserungsmaßnahmen, die erforderlich werden, damit das PPP reibungslos funktioniert, sind festzulegen.

Die Verfolgung dieses Ansatzes verweist den Analysten auf die Notwendigkeit, dass das Projekt nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern auch volkswirtschaftlich konzipiert werden muss. Die zum Projekt gehörigen Maßnahmen und die direkten Effekte sind zu bestimmen, z.B. Netzveränderungen, Straßenänderungen, Eingriffe in die Landschaftsnutzung, direkte Steuerzahlungen, Zuschüsse, Subventionen. Ferner werden die betriebswirtschaftlichen Grundlagen für das PPP konzipiert, z.B. Teilhaberschaften, technische Produktionsverfahren, Bezugsquellen, Absatzgebiete, Investitionen bei den Abnehmern und Lieferanten. Nach Festlegung der Beschaffungs-, Produktions-, Absatz- und Finanzierungsaktivitäten unter Berücksichtigung von Risikoanalysen lässt sich ein Business- oder Geschäftsentwicklungsplan aufstellen.

Darüber hinaus sind PPP-spezifische Probleme zu lösen, welche die Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte erschweren. Die private Teilhaberschaft ist gemäß EU-Recht auszuschreiben, damit ist aber nicht sicher, wer der private Teilhaber und welche volkswirtschaftlichen Folgen diese zukünftige Auswahl des Teilhabers haben wird. Es entsteht Unsicherheit, und der Analyst muss über Annahmen, das nicht bekannte Ausschreibungsergebnis vorwegnehmen. So ist beispielsweise volkswirtschaftlich relevant, aus welcher Region der Teilhaber stammt, wo Kapital abgezogen wird oder ob man diese Teilhabe wie eine Aufnahme von Fremdkapital mit Eigenkapitalverzinsung behandeln kann. Besonders erschwert wird die Analyse, falls an dem PPP ein privater Teilhaber mit einer Beteiligung von über 1% des Gesellschaftskapitals beteiligt ist. Dann soll nämlich auch die Übertragung der öffentlichen Aufgabe ausgeschrieben werden (vgl. Tomerius 1999). Ein so genanntes Inhouse-Geschäft ist nur dann statthaft, falls das gegründete gemischtwirtschaftliche Unternehmen die Ausschreibung gewinnt. Es kann sein, dass das gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht zum Zuge kommt (vgl. Schwintowski 2005) und als Folge ein ganz anderes Projekt beurteilt werden muss, wobei allerdings die Fehlgründung des PPP mit seinen Folgen einzubeziehen ist.<sup>4</sup> Ab-

gesehen von etlichen negativen volkswirtschaftlichen Folgen wird die hier interessierende Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte besonders erschwert.

Positiv wirkt sich für die Effektermittlung aus, dass das EU-Recht eine exakte Ausarbeitung des PPP-Projektes verlangt. Ferner erleichtern die verstärkten internationalen, EU-weiten und nationalen Bemühungen in Richtung auf yardstick competition sowie Betriebsvergleiche (benchmarking) die Formulierung von Annahmen über die Ausgestaltung des PPP und seiner Folgen (vgl. Clausen und Scheele 2002).

Das Modell wurde zur Errechnung der Wirkungen nach den wichtigsten Größen aufgelöst (vgl. Friedrich 1985; Wonne- mann 1989). Dazu zählen die Einkommen in der Standortgemeinde, in den restlichen Gemeinden in dem Standortbundesland, im Standortbundesland, in den restlichen Bundesländern, in den dortigen Gemeinden und in Deutschland. Für diese Regionen werden sowohl die Beschäftigungs- als auch die Produktions- und Wanderungseffekte ermittelt. Gleichzeitig bestimmen wir die Haushaltsveränderungen für die Standortgemeinde, die restlichen Gemeinden des Standortbundeslandes, der Gemeinden in anderen Bundesländern und dieser Bundesländer. Ferner wird die Veränderung des Budgets der Sozialversicherung aufgezeigt, z.B. für das PPP Allianz Arena München (vgl. Friedrich et al. 2001).

Derartige volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte fallen durchaus unterschiedlich aus je nach Standortregion und der Auslegung der PPP-Projekte. Mit Hilfe des Modells und der bislang analysierten Fälle, die teilweise PPP darstellen, sind wir in der Lage, Aussagen darüber zu formulieren, welche PPP große Effekte erwarten lassen.

Bezüglich der Effekte auf das Trägerbudget zeigen die erwähnten Studien, dass die direkten Effekte das Trägerbudget besonders stark betreffen. Die indirekten Effekte balancieren sich teilweise aus. Sie berühren jedoch den Trägerhaushalt, z.B. mildern sie die direkten Effekte aus der Finanzierung von Investitionen und Steuerzahlungen bis zu 40% ab. Entstehende Verluste des PPP, die von der Standortgemeinde ausgeglichen werden, tangieren den Träger-

<sup>4</sup> Um die doppelte Ausschreibungspflicht zu vermeiden, könnte eine Gesellschaft als 100%iges kommunales Unternehmen gegründet werden. Dieses Unternehmen wäre mit Hilfe einer direkten marktorientierten Vergabe im Rahmen eines Als-ob-Wettbewerbs mit der öffentlichen Aufgabe zu betreiben. Allerdings handelt es sich dabei nicht um ein gemischtwirtschaftliches PPP. Ein PPP könnte es bleiben, wenn das Verfahren mit einem Vertrags-PPP kombiniert wird. Schließlich lässt die Betrauung mit der öffentlichen Aufgabe ein Vertrags-PPP entstehen (vgl. Oettle 2005; Sack 2005). Ferner könnte ein 100%iges öffentliches Unternehmen gegründet werden und später über einen stillen Gesellschafter erweitert werden, nach dem das Inhouse-Geschäft getätigt worden ist, oder eine nachträgliche Aufnahme privater Gesellschafter im Zuge einer ausgeschriebenen Kapitalerhöhung ermöglicht die Umwandlung in ein gemischtwirtschaftliches PPP.

haushalt besonders. Wie zu erwarten – sind die finanzierenden Institutionen speziell belastet. Die Sozialversicherung erfährt Budgetentlastungen und -zuwächse bei Neuansiedlungen.

Hingegen führen große PPP in mittelgroßen Gemeinden meist nur zu mittleren Effekten. Große Ansiedlungseffekte sind meist nur in großen Gemeinden zu erzielen. Selbst bei großen PPP sind in kleinen Gemeinden die Effekte meist absolut klein, jedoch pro Einwohner groß. Für die Größe der Ansiedlungseffekte sind mögliche Verdrängungseffekte besonders wichtig (vgl. Wonnemann 1989).

### Die Beurteilung der PPP mit Hilfe der volkswirtschaftlichen Effekte

Die Beurteilung des PPP kann zunächst erfolgen, indem die Effektgrößen mit erwünschten Mindesteffektgrößen verglichen werden, um festzulegen, ob ein PPP-Projekt volkswirtschaftlichen oder fiskalischen Mindestanforderungen genügt. Ferner könnte versucht werden, mittels einer Sternendarstellung, zu verdeutlichen, welches PPP-Projekt die vorteilhaftesten Effekte aufweist.

In diesem Falle ist auch eine Kostenwirksamkeitsanalyse möglich, bei der Nachteile monetär – meist mittels betriebswirtschaftlicher Kosten – ausgedrückt werden, während die Vorteile in physischen Größen gemessen werden. Soweit kein PPP-Projekt existiert, das alle anderen Projekte übertrifft, hat die Abwägung gemäß den Wünschen der im PPP einbezogenen Entscheidungsträger im Rahmen einer Nutzwertanalyse zu erfolgen (vgl. Friedrich und Tsimoupolos 1984; Weber 2004), wofür allerdings kein allgemein akzeptierter Bewertungsrahmen existiert. Da sich die Ziele der Ansiedlungsgemeinde von jenen des privaten Investors oder anderer privater Gruppen oder anderer Verwaltungsträger unterscheiden, resultieren differierende Ergebnisse. Soweit die Ziele die erwähnten makroökonomischen volkswirtschaftlichen Ziele betreffen, wird sich bei Errichtung des PPP in der Ansiedlungsgemeinde meist ein positiver Nutzwert einstellen, falls resultierende finanzielle Belastungen für die Gemeinde kein allzu großes gesellschaftliches Nutzwertgewicht besitzen. Allerdings sind Nutzwertanalysen mit vielen Problemen behaftet, z.B. die Definition eines Zielsystems, die soziale Gewichtung, die Zuordnung der Effekte zu den Zielerreichungsgraden und das Fehlen eines periodenbezogenen Rechnungswesen in Termini von Nutzwerten.

Auch Nutzen-Kosten-Analysen und auf ihnen basierende gesellschaftsbezogene Erfolgsrechnungen stoßen auf Schwierigkeiten der Ermittlung der Nettozahlungsbereitschaften für oder gegen die Konsequenzen der Effekte. Zusätzliche Effekte müssen ermittelt werden, z.B. Auswirkun-

gen von externen Effekten und monetäre Größen zur Bewertung. Ferner entstehen Probleme bei der Wohlfahrtsmessung im Sinne der Ansiedlungsgemeinde (vgl. Friedrich und Jutila 2001). Dies gilt umso mehr für ein PPP, das mehrere Gemeinden umfasst.

### Entwicklung eines volkswirtschaftlichen Public Sector Comparators

Ein volkswirtschaftlicher Public Sector Comparators (vPSC) kann nicht wie ein erwerbswirtschaftlicher PSC gleichzeitig die Effektermittlung und die Bewertung umfassen, da die Nutzwertanalysen für einzelne Entscheidungsträger infolge unterschiedlicher Bewertungen differierend ausfallen. Bei erwerbswirtschaftlich orientierter Betrachtung ist die Bewertung einheitlich, so dass ein PSC genügt, um erwerbswirtschaftliche Rechnungen – selbst unterschiedlicher Entscheidungsträger – durchzuführen. Deshalb ist ein Rahmen zu schaffen, der eine vergleichende Effektermittlung gestattet. Nur falls der vPSC von einer Gemeinde oder aus der Sicht eines Bundeslandes für verschiedene Projekte einbezogen wird, bietet es sich an, gleichzeitig die Bewertung einzubeziehen.

Zunächst ist zu klären, auf welche Organisationsform sich der vPSC beziehen soll. Es bietet sich für deutsche öffentliche Träger an von einem 100%igen Bundes-, Landes- oder Gemeindeunternehmen auszugehen, z.B. eines Eigenbetriebes, kommunalen Unternehmens in Bayern, oder von einer Regiebetriebslösung als kostenrechnende Einrichtung. Ferner muss der vPSC die Eigenheiten der Standortregion einbeziehen. Für diese Ausgangssituation spricht auch, dass diese Lösung weniger mit den Unsicherheiten des EU-Rechtes behaftet ist.

Die Grundlage für ein vSPC vermag der geschilderte Ansatz zur Effektermittlung zu bieten. Vorausgesetzt wird, dass gemäß der ersten Abfrage keine technischen, rechtlichen, planerischen und unüberwindbaren finanziellen Schwierigkeiten dem Projekt entgegenstehen.

Bei der Ausarbeitung des PPP und des Bezugsprojektes werden wegen der 100%igen kommunalen Lösung die Erträge und Aufwendungen des kommunale Unternehmens in den Gemeindehaushalt insofern integriert, als ein Gewinn oder Verlust, der aus diesen Erträgen und Aufwendungen resultiert, in den Gemeindehaushalt eingestellt wird. Somit unterstellt der vPSC, dass ein Inhouse-Geschäft zwischen Gemeinde und Wasserbetrieb möglich ist. Weiterhin ist diese Lösung betriebswirtschaftlich zu konzipieren. Die Personal-, Investitions-, Finanzierungskosten, Abschreibungen, Steuerzahlungen, laufende Zuschüsse und alle anderen Kosten, z.B. für Vorleistungen des Wasserbetriebes, sind zu ermitteln. Dabei kann auf Betriebsvergleichsergebnisse

für Betriebe mit ähnlichem Leistungsumfang hilfsweise zurückgegriffen werden. Ferner sind die Leistungsmengen sowie die entsprechenden kostendeckenden Gebühreneinnahmen zu schätzen. Zusätzlich ist eine Bilanz eines solchen Betriebes aufzustellen, um Grundlagen für Grundstücke, Anlagenumfang, Rechte, Umlaufvermögen, Abschreibungen, Eigenkapital, Fremdkapital- und Fremdkapitalkosten zu erhalten. Für die Fremdfinanzierung sollte auf die günstige Kommunalkreditfinanzierung zurückgegriffen werden. Somit ist der erwerbswirtschaftliche Wirtschaftsplan für den Wasserbetrieb zu ermitteln.

Daneben sind zusätzliche Maßnahmen zu erörtern. Dazu zählen die oben erwähnten Investitionsänderungen Ansiedlungen, Umsiedlungen usw. Es handelt sich um Auswirkungen, deren Einnahmen und Ausgaben sich nicht im öffentlichen Unternehmen niederschlagen, sondern im Gemeindehaushalt, in den Budgets anderer öffentlicher Träger oder bei privaten Wirtschaftseinheiten. Teilweise müssen sie in anderen Regionen Berücksichtigung finden. Für die Gemeinde interessieren auch Zweckzuweisungen und Fremdkapitalaufnahme im Zusammenhang mit dem Wasserbetrieb, die zwar durch ihn verursacht, ihm aber nicht zugerechnet werden, Änderungen im Finanzausgleich, direkte Steuerzahlungen an die Gemeinde und der Betriebe gewerblicher Art, direkte Ausgaben für andere Aufgaben, die im Wirtschaftsplan des öffentlichen Unternehmens nicht erscheinen.

So dann wird auf die Kriterien V13 bis V28 und G13 bis G26 aus der Übersicht Bezug genommen. Dafür sind die Eigenheiten der Gemeinde und der Standortregion sowie des Umlandes, des Bundeslandes, anderer Bundesländer und Deutschlands statistisch zu erfassen. Ferner werden die erlangten Projektinformationen mittels der V-Kriterien aufgeschlüsselt, die Modellparameter bestimmt und die Effekte elektronisch für die genannten Regionen und die oben bezeichneten Effekte errechnet.<sup>5</sup> Obwohl dieser vPSC auf Effekte ausgerichtet ist, könnte für die Bewertung ebenfalls ein Zielbaum als Grundlage einer Nutzwertanalyse entwickelt werden. Dieser vPSC soll dann einer Effektermittlung für das PPP gegenübergestellt werden, um festzustellen, welche abweichenden Effekte das PPP mit sich bringt. Falls ein Zielsystem entwickelt worden ist, kann für die Effekte in der Standortgemeinde zusätzlich ein Bewertungsvergleich erfolgen.

## Literatur

Bröcker, J. (1998), »Spatial Effects of Transeuropean Networks: Preliminary Results from a Spatial Computable General Equilibrium Analysis«, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Wirtschaft und Verkehr Nr. 4, Technische Universität Dresden, Dresden.

<sup>5</sup> Es kann auch ein Handbuch für eine näherungsweise Effektabschätzung – wie für Behördenansiedlungen (vgl. Friedrich und Wonnemann, 1981) – entwickelt werden.

- Bröcker, J. (2001), »Spatial Effects of Transportation Infrastructure: The Role of Market Structure«, in: J. Roy und W. Schulz (Hrsg.), *Theories of Regional Competition*, Baden-Baden, 181–193.
- Budäus, D. (2004), »Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe«, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership: Formen, Risiken, Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden, 9–22.
- Clausen, H. und U. Scheele (2002), *Benchmarking in der Wasserwirtschaft, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 29.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Abteilung Straßenbau, Straßenverkehr (2001), *Gutachten und Erläuterungsbericht zu einem Musterkonzessionsvertrag, einer Mustermautverordnung und Ausschreibungs- und Vergabungsunterlagen nach dem Fernstraßenprivatisierungsgesetz*, Band 1, Gutachten und Erläuterungsbericht, Bonn.
- Dixon, P.B., A.A. Powel, P.J. Parmenter und P.J. Wiloxen (1992), *Notes and Problems of Applied General Equilibrium Models*, Amsterdam.
- Europäische Kommission (2004a), »Resource Book on PPP Case Studies«, Brüssel, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_guide/htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_guide/htm).
- Europäische Kommission (2004b), *Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen*, Brüssel.
- Feng, X. (2007), *Theorie der unternehmerischen Standortwahl, des Standortwettbewerbs und raumwirtschaftlicher Effekte der Standortwahl*, Berlin.
- Fischer, H. und Th. Schubert (2005), »Ausschreibungsmanagement bei ÖPP-Projekten – Erfahrungen aus der Praxis«, in: M. Kroll (Hrsg.), *Leasing-Handbuch für die öffentliche Hand*, 10. Aufl., Lichtenfels, 242–266.
- Friedrich, P. (1983), »Aufgabenwandel bei öffentlichen Wirtschaftsförderungsinstitutionen«, in: P. Eichhorn und P. Münch (Hrsg.), *Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 24, Baden-Baden, 207–228.
- Friedrich, P. (1985), »Fiscal Effects of Transportation Investment«, *Proceedings of the Korea-US Joint Seminar on Urban/Regional/Transportation Development, Planning and Environmental Management*, Seoul, 175–218.
- Friedrich, P. (2003), »Behördenansiedlungen ein erfolgversprechendes Wirtschaftsförderungsinstrument?«, in: P. Friedrich und J. Tkaczynski (Hrsg.), *Wirtschaftsförderung in Polen und Deutschland*, Torun, 115–133.
- Friedrich, P. und D. Tsimopoulos (1984), »Evaluierung eines Versorgungskonzeptes: Vorgehen und Ergebnisse«, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* (7), 163–189.
- Friedrich, P. und H.G. Wonnemann (1981), »Manual for Identifying Effects of the Settlement of a Public Office«, in: F. Wal, J. van Lierop und P. Nijkamp (Hrsg.), *Locational Developments and Urban Planning*, Alphen aan den Rijn, 347–388.
- Friedrich, P. und H.G. Wonnemann (1985), »Financial Effects of Localization of Public Enterprises«, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association* 53, 229–247.
- Friedrich, P. und S. Jutila (2001), »Aspects of Policies of Regional Competition«, in: P. Friedrich, und S. Jutila (Hrsg.), *Policies of Regional Competition*, Baden-Baden, 3–33.
- Friedrich, P., X. Feng, J. Kosinski und H.G. Wonnemann (2001), *Gutachten über die Effekte des neuen Fußballstadions München*, München.
- Gäde-Butzlaff, V. (2004), »PPP im Entsorgungsbereich: ein interessantes Modell für den Übergang bis zur Herstellung voller Konkurrenzfähigkeit der kommunalen Unternehmen«, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership, Formen – Risiken – Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden, 133–148.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership: Formen, Risiken, Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden.
- Gottschalk, W. (1997), »Praktische Erfahrungen und Probleme mit Public Private Partnership (PPP) in der Versorgungswirtschaft«, in: D. Budäus und P. Eichhorn (Hrsg.), *Public Private Partnership*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden, 153–166.
- Gottschalk, W. (2004), »Public Private Partnership im Entsorgungsbereich«, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership: Formen, Risiken, Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden, 169–170.
- Haddad, E.-A. und H.G.D. Hewings (2001), »Transportation Costs and Regional Development: An Interregional CGE-Analysis«, in: P. Friedrich und S. Jutila (Hrsg.), *Policies of Regional Competition*, Baden-Baden, 83–101.
- Jakob, D. (2003), *Erstellung eines Gerüsts für einen Public Comparator bei vier Pilotprojekten im Schulbereich*, Technische Universität Bergakademie Freiberg, Freiberg.
- Kahlenborn, W. und R.A. Kraemer (1998), *Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland*, Forschungsbericht 29623110, Berlin.

- Kirchhoff, U. und H. Müller-Godeffroy (1996), *Finanzierungsmodelle für kommunale Investitionen*, 6. Aufl., Stuttgart.
- Napp, H.G. (2004), »PPP im Entsorgungsbereich – Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Dienstleistern, Investoren und finanzierenden Banken«, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership, Formen – Risiken – Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden, 149–168.
- Oettle, K. (2005), »PPP-Vertragsgestaltung und –Kooperationspartner«, in: D. Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 54, Baden-Baden, 131–136.
- Pfinür, A. und T. Eberhardt (2005), »Allokation und Bewertung von Risiken in immobilienwirtschaftlichen Public Private Partnerships«, in: D. Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 54, Baden-Baden, 159–188.
- Püttner, G. (2005), »Chancen und Risiken von PPP aus juristischer Sicht«, in: D. Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 54, Baden-Baden, 97–106.
- Sack, D. (2005), »Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfadevertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag«, in: D. Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 54, Baden-Baden, 51–77.
- Schwintowski, H.-P. (2005), »Neue europäische Rechtsprechung zum Vergaberecht«, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinnützige Unternehmen* 28, 399–409.
- Schuppert, G. F. (1997), »Die öffentliche Verwaltung im Kooperationsspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung – Erscheinungsformen von Public Private Partnership als Herausforderung an Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft«, in: D. Budäus und P. Eichhorn (Hrsg.), *Public Private Partnership*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden, 93–124.
- Shoven, J.B. und J. Whalley (1992), *Applying General Equilibrium*, Cambridge, Mass.
- Tettinger, P.J. (1997), »Die rechtliche Ausgestaltung von Public Private Partnership«, in: D. Budäus und P. Eichhorn (Hrsg.), *Public Private Partnership*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 41, Baden-Baden, 125–142.
- Tomerius, St. (1999), *Zwischen Pflichtaufgaben und wirtschaftlicher Betätigung – kommunale Abfallentsorgung in der Kreislaufwirtschaft*, Berlin.
- Treasury Task Force (o.J.), *Private Finance, How to Construct a Public Sector Comparator*, Technical Note No. 5, London.
- Wackerbauer, J. (2005), »Regulation and Privatization of Public Water Supply and Corresponding Competitive Effects«, Referat gehalten auf der 4th Conference on Applied Infrastructure Research Berlin, 8. Oktober 2005, Berlin.
- Weber, W. (2004), »Der Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten«, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public Private Partnership, Formen – Risiken – Chancen*, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Heft 21, Baden-Baden, 30–38.
- Weber, M. (2005), »Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten«, in: D. Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 54, Baden-Baden, 139–57.
- Wonnemann H.G. (1989), *Budgeteffekte der Standortwahl öffentlicher Verwaltungen*, Baden-Baden.