

# Public Private Partnership (PPP): Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand

DIETRICH BUDÄUS UND BIRGIT GRÜB

## A. Praktischer und theoretischer Entwicklungsstand von PPP in Deutschland

Public Private Partnership ist in Deutschland grundsätzlich kein neues Konzept. Neu ist allerdings die Intensität der Diskussion, des Marketings und der praktischen Anwendungsempfehlung von PPP. Auf Bundesebene und in einer Reihe von Bundesländern gibt es inzwischen PPP-Arbeitsgruppen, PPP-Kompetenzzentren<sup>1</sup> und PPP-Netzwerke, formale und informale Institutionen, die bei der Umsetzung der unterschiedlichsten PPP-Varianten<sup>2</sup> beratend zur Seite stehen. Entsprechend existiert inzwischen eine Vielzahl von Empfehlungen und Leitlinien zur Anwendung und zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung.<sup>3</sup> 2003 wird das sehr umfassende Gutachten zu PPP vorgelegt<sup>4</sup>, 2004 erarbeitet die EU-Kommission ein Grünbuch zu PPP. Dessen Diskussion führt zu dem (vorläufigen) Ergebnis, dass auf nationaler Ebene ein Regelungsbedarf durch die EU für zunächst nicht geboten angesehen wird. Im Jahr 2005 wird das ÖPP-Beschleunigungsgesetz verabschiedet, in der Erwartung, dass sich durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung von PPP notwendige bisher öffentlich finanzierte Infrastrukturmaßnahmen schneller realisieren lassen. Im Jahr 2007 wird auf Initiative der IFD (Initiative Finanzplatz Deutschland) auf Bundesebene eine Konzeption für eine PDG als AG (Partnerschaften Deutschland Gesellschaft) erarbeitet. Zielsetzung ist generell die Professionalisierung des PPP-

- 1 Vgl. *Meyer-Hofmann*, Durchführung der Ausschreibung, in: Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Weihrauch (Hrsg.), *Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis*, Köln 2005, S. 186-215.
- 2 Vgl. *Tettinger*, Impulse der Public-Private-Partnerships im Hochschulbereich für das Sicherheitsgewerbe, Köln u. a. 2000, S. 51-60.
- 3 Vgl. <<http://www.innenministerium.bayern.de/bauen/themen/ppp/>> oder <[http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13551192\\_N13360026\\_L20\\_D0\\_I13274394.html](http://www.ppp.niedersachsen.de/master/C13551192_N13360026_L20_D0_I13274394.html)> oder <<http://www.ppp.nrw.de/publikationen/vergaberechtsleitfaden.php>>.
- 4 Vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen*, Gutachten zu PPP im öffentlichen Hochbau, Berlin 2004.

Marktes durch Beratung und Standardisierung. Die PDG Anteile sollen mit 50,1% bei den öffentlichen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen liegen und mit 49,9% bei der Privatwirtschaft.<sup>5</sup> „Die Partnerschaften Deutschland ist als breit aufgestellter Qualitätsdienstleister für umfassende ÖPP-bezogene Beratungsleistungen für die öffentliche Hand konzipiert.“<sup>6</sup> Der Schwerpunkt liegt auf der Frühphase der Projekte und die angestrebten Ziele sind Objektivität bei der Beratung, Kostenreduktion und Schnelligkeit. Mit dieser Gesellschaft soll der Anteil von PPP-Projekten an den gesamten öffentlichen Investitionen von zur Zeit 4% auf etwa 15% erhöht werden.

Eine zuverlässige Statistik über die Verbreitung von PPP existiert bisher nicht. Dies erklärt sich schon allein aus den unterschiedlichen Definitionen von PPP-Projekten. So gab es nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in Deutschland im Jahre 2005 etwa 160 konkrete PPP-Projekte auf kommunaler Ebene. Hiervon waren 143 bereits vertraglich fixiert, weitere 300 Projekte befanden sich in der Planungsphase.<sup>7</sup> Für die erfassten Projekte wurde ein Investitionsvolumen von etwa 890 Mio. Euro bei den Kommunen und 1,2 Mrd. Euro bei Bund und Ländern geschätzt, wobei letzteres ganz überwiegend auf das Projekt Toll Collect zurückzuführen sein dürfte.<sup>8</sup> Die Entwicklung von PPP-Projekten von 2002 bis 2007 nach den aktuellen Erhebungen der PPP-Task Force zum Stichtag 1. Januar 2008<sup>9</sup> ist in Abbildung 1 wiedergegeben.

In den empirisch ermittelten Projekten werden Effizienzvorteile von PPP-Projekten bis zu 25% behauptet,<sup>10</sup> ohne dass hierfür allerdings bisher eine systematische und allgemeingültige Ursachenanalyse betrieben wurde. Eines der Hauptprobleme hinsichtlich der Aussagen über Effizienzvorteile liegt darin, dass sich diese weitgehend auf geplante PPP-Projekte beziehen. Eine systematische Erfolgskontrolle realisierter Projekte existiert bisher nicht. So ist beispielsweise hinreichend bekannt, dass die beiden PPP-Projekte Warnow-Querung und Travettunnel bisher nicht zu der prognostizier-

5 Vgl. <<http://www.partnerschaftendeutschland.de/faq.html#24>>.

6 Siehe <<http://www.partnerschaftendeutschland.de/pdg.html>>.

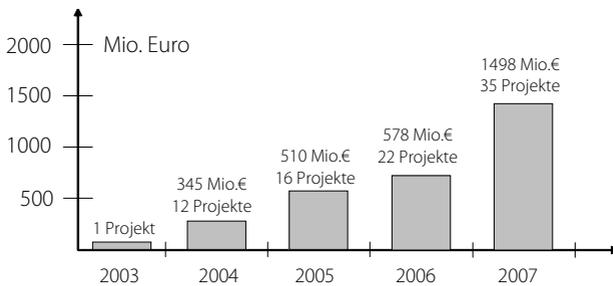
7 Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik*, Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin 2005, S. 8.

8 Hinzu kommt jüngst das Projekt Herkules (Bund [49,5%] einerseits und Siemens [50,05%]/IBM [0,05%] andererseits) zur Modernisierung der Informationstechnik der Bundeswehr – Volumen ca. 7 Mrd. Euro – <[http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04\\_Sj9SPyksy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzKld4w39bQESUGYpvRaGKGbn4lsSB9b31fj\\_zcVPOA\\_YLc0llyR0dFALNCmZyI/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLZfQV8xU1E!yw\\_contentURL=/C1256EF4002AED30/W26QXALR593INFODE/content.jspt](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPyksy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKld4w39bQESUGYpvRaGKGbn4lsSB9b31fj_zcVPOA_YLc0llyR0dFALNCmZyI/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLZfQV8xU1E!yw_contentURL=/C1256EF4002AED30/W26QXALR593INFODE/content.jspt)>.

9 *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Hrsg.), PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften, Berlin 2008, S. 10 ff.

10 Vgl. *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband* (Fn. 9), S. 12 ff.

Abb. 1: Projekte und Investitionsvolumen im Hoch- und Straßenbau 2003 bis 2007.



Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.), PPP-Handbuch, Leitfaden für Öffentlich-Private Partnerschaften, Berlin 2008, S. 10.

ten Effizienz geführt haben.<sup>11</sup> Eine wesentliche Erklärung für die wachsende Bedeutung von PPP können somit lediglich deren vermutete oder erhoffte Effizienzvorteile sein. Daneben spielt aber auch die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte eine wesentliche Rolle.<sup>12</sup> Ohne diese dürfte es zumindest aus öffentlicher Sicht keinen Bedarf für als PPP bezeichnete Finanzierungs- und Organisationskonzepte geben.

Außerdem ist ein ganz entscheidender in der bisherigen Diskussion stark vernachlässigter Faktor zu berücksichtigen: Die PPP-Diskussion ist sehr stark von Interessen geleitet. Die wesentlichen Interessenträger dabei sind zunächst einmal Banken, von denen die Initiative Finanzplatz Deutschland (IFD) getragen wird. Hintergrund für die besondere Förderung von PPP ist der stark wachsende Kapitalmarkt mit einem entsprechend hohen Bedarf an rentablen Kapitalanlagealternativen. Weitere Interessengruppen sind Berater und Rechtsanwälte. Schließlich kommen noch die öffentlichen Gebietskörperschaften sowie die unterschiedlichen PPP-Kompetenzzentren als Interessenträger hinzu.

Auch wenn PPP seit mehreren Jahren parallel zur wachsenden praktischen Bedeutung in der Fachliteratur intensiv diskutiert wird, sind nach wie vor wesentliche Aspekte ungeklärt: So gibt es noch keine über einen allgemeinen, unstrukturierten Sammelbegriff hinausgehende, einheitliche, allgemein akzeptierte Definition von PPP. Zwar finden sich in der Literatur zahlreiche un-

11 Vgl. Beckers/von Hirschhausen/Klatt/Winter, Effiziente Verkehrspolitik für den Straßensektor in Ballungsräumen: Kapazitätsauslastung, Umweltschutz und Finanzierung, S. 211 f. und <<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,421586,00.html>>.

12 So betragen allein die Geldschulden der öffentlichen Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland 1,5 Billionen Euro. Die jährlichen Zinsaufwendungen machen mehr als 65 Mrd. Euro aus (bei einem vergleichsweise sehr niedrigen Zinssatz).

terschiedliche Definitionen von PPP.<sup>13</sup> Diese kommen in ihrer zusätzlichen Strukturierungswirkung letztlich aber wenig über die bereits 1997 von Roggencamp vorgelegte Abgrenzung hinaus.<sup>14</sup> Auch fehlt es an der Erfassung der inhaltlichen Struktur von PPP. Zwar gibt es den als innovativ gekennzeichneten und als zweite Generation von PPP bezeichneten Lebenszyklusansatz. Dieser zielt aber weniger – wie zu erwarten wäre – auf den zeitlichen Verlauf eines PPP-Projektes ab, sondern auf den Wertschöpfungsprozess eines Projektes. Das PPP-Spezifische ist dabei die mögliche Arbeitsteilung zwischen privaten und öffentlichen „Partnern“ bei der Ausgestaltung dieses Wertschöpfungsprozesses und die Art der – vom i.d.R. privaten Partner wahrzunehmenden – integrierten Koordination der arbeitsteilig wahrgenommenen Aktivitäten bzw. Teilprozesse im Rahmen des Wertschöpfungsprozesses. Mindestens in gleichem Maße von besonderem Interesse scheint aber der zeitliche Ablauf von PPP-Projekten als Lebenszyklus bzw. als Phasenmodell. So gibt es durchaus Anhaltspunkte dafür, dass sich im Zeitablauf das partnerschaftliche Verhältnis quasi gesetzmäßig wandelt, von einem Kooperationsverhältnis während der Projektplanung bis zur Projektbewilligung, über ein – zumindest scheinbar – konfliktäres Verhältnis als Phase des Nachvertragsmanagements bis zu einer sich dann anschließenden Phase der geregelten Auftragsabwicklung. Auch scheinen die Aussagen zu Risiken, deren Handhabung<sup>15</sup> und Risikoverhalten im Rahmen der PPP-Diskussion und die dabei gemachten expliziten und impliziten Prämissen wenig die Erkenntnisse der Risikotheorie zu berücksichtigen. Schließlich fehlt es bisher weitgehend an einer theoretischen Auseinandersetzung mit PPP und der Nutzung allgemeiner theoretischer Ansätze – etwa jener der Vertragstheorie – zur Erklärung des realen Phänomens PPP. Es existiert bisher weder ein theoretischer Bezugsrahmen, geschweige denn eine geschlossene PPP-Theorie, da es weitgehend an einer fundierten Theoriediskussion fehlt.<sup>16</sup>

13 Vgl. z.B. *Budäus/Grüning*, Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie, in: Budäus/Eichhorn (Hrsg.), *Public Private Partnership*, Baden-Baden 1997, S. 25 (48 ff.); *Roggencamp*, *Public Private Partnership*, Frankfurt a. M. 1999, S. 55 f.; *Roentgen*, *Public-Private-Partnership*, Aachen 2001, S. 44 ff.; *Eichhorn*, *Public Private Partnership – Praxis, Probleme, Perspektiven*, in: Neumann/Schulz-Nieswandt (Hrsg.), *Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft*. In memoriam Theo Thiemeyer, Berlin 1995, S. 173 (174 f.).

14 Vgl. *Roggencamp* (Fn. 13), S. 55 ff.

15 So wird allgemein gefordert, dass derjenige jene Risiken tragen soll, der sie am besten beeinflussen kann – hier stellt sich neben der Frage, wer jene Risiken trägt, die keiner der Partner beeinflussen kann, die Frage, ob nicht generell eine gemeinsame Risikovermeidungspolitik zweckmäßig sein könnte und wie diese ausgestaltet sein müsste.

16 Erste Ansätze hierzu finden sich etwa bei *Budäus/Grüb*, *Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung*, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 30, Heft 3, Baden-Baden 2007, S. 245-272; *Grüb*, *Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership*, 2007; *Mühlenkamp*, *Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionsökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie*, in: Budäus (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt*, Baden-Baden 2006, S. 29 ff.

## B. Charakterisierung von PPP

### I. GRUNKATEGORIEN VON PPP

Eine zentrale – und bis heute noch nicht geklärt – Fragestellung beschäftigt sich mit dem Begriff PPP. Trotz zahlreicher Definitionsversuche (s.o.) ist es bisher nicht gelungen, PPP klar von anderen Formen der öffentlichen Aufgabenerfüllung abzugrenzen. Oftmals wird in PPP im engeren Sinne (PPP i.e.S.) und in PPP im weiteren Sinne (PPP i.w.S.) differenziert. In der Studie des *Difu* von 2005 werden unter PPP i.e.S. die PPP verstanden, die mindestens drei Lebenszyklusphasen (Finanzierung, Planung, Erstellung und Betrieb) beinhalten. PPP mit weniger als drei Lebenszyklusphasen zählen demnach zu den PPP i.w.S.<sup>17</sup> Hier soll dieser Einteilung jedoch nicht gefolgt werden.

Zur Systematisierung sollten PPP in zwei Grundkategorien eingeteilt werden; dies sind das Tausch-Modell (Vertrags- oder Projekt-PPP) auf der einen Seite und das Pool-Modell (Organisations- oder institutionelle PPP) auf der anderen Seite. Beide Kategorien bilden die Kooperationsbasis, welche die Grundlage für die Zusammenarbeit darstellt.<sup>18</sup>

Bei der Vertrags-PPP arbeiten die öffentliche Hand und die Privatwirtschaft in einem befristeten Projekt insofern zusammen, als dass untereinander Ressourcen ausgetauscht werden. Die Vertrags-PPP ist durch eher hierarchische Strukturen geprägt. Bei der Organisations-PPP agieren die Kooperationspartner im Rahmen einer unbefristeten Partnerschaft zusammen. In einen gemeinsamen Pool (oft ist dies ein neu gegründetes gemischtwirtschaftliches Unternehmen in Form einer GmbH) werden von beiden Seiten Ressourcen eingebracht. Bei der institutionellen PPP handelt es sich um eine formale Organisation. Hier geht es generell um das Management der mit den gepoolten Ressourcen verbundenen Verfügungsrechte. Dies bedeutet, dass die Partner sich insbesondere über die Art der Ressourcenverwendung sowie um die Verteilung des aus dem Ressourcenpool erzielten Ergebnisses auf die Partner verständigen müssen. Es geht somit nicht oder zumindest nicht in erster Linie um die Festlegung der von den Partnern zu übernehmenden Kosten und Risiken bzw. der zu erbringenden Leistungen bei Eintritt in die Organisation, sondern um das Managen eines gemeinsamen Ressourcenpools. Bei der Organisations-PPP hängt deren Funktions- und Leistungsfä-

17 Vgl. *Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)*, Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Berlin 2005, S. 14.

18 Vgl. *Budäus*, Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Public Private Partnership: Formen – Risiken – Chancen, Berlin 2004, S. 9-22; *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, EU-Grünbuch zu Öffentlich-Privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel 2004.

Abb. 2: Abgrenzung von Vertrags-PPP und Organisations-PPP.

	Vertrags-PPP	Organisations-PPP
<b>Grundlegendes institutionelles Arrangement</b>	Markt	Hierarchie
<b>Rechtliche Grundlagen</b>	bilateraler Vertrag über Leistungen und Gegenleistungen	in der Regel GmbH-Gesetz als Rahmen und zusätzlich Gesellschaftervertrag
<b>Grundstruktur</b>	komplexe Beschaffungsvariante	Ressourcenpool
<b>Dauer</b>	zeitlich befristet	in der Regel unbefristet
<b>Gegenstand</b>	abgegrenztes Projekt	generelle Aufgabe
<b>Regelung der Kooperation</b>	ex ante Teil der vertraglichen Vereinbarung	Kooperationsverfassung, z.B. GmbH-/Gesellschaftervertrag
<b>Einfluss und Kontrolle</b>	klar regelbar	unbestimmt; getrennte Kontrolle öffentlicher Kapitalbeteiligung in der Regel nicht möglich
<b>Vertrauen</b>	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

Quelle: Budäus/Grüb, *Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung*, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 30, Heft 3, Baden-Baden 2007, S. 245-272.

higkeit ganz wesentlich vom Vertrauen zwischen den Partnern ab. Die hier dargelegten Grundkategorien bzw. Unterscheidungsmerkmale sind noch einmal in der Abbildung 2 aufgezeigt.

PPP sind einzuordnen in das Markt-Hierarchie-Kontinuum. Bei der Koordination von Wirtschaftssubjekten über den Markt ist zwischen einfachen bzw. vollständigen oder auch als klassische Verträge bezeichneten Vereinbarungen für den Leistungsaustausch und den unvollständigen Ver-

einbarungen über einen in der Regel komplexen Leistungsaustausch zu unterscheiden. Letztere stellt für den öffentlichen Sektor ein „Complex-Contracting-Out“ dar. Dieses einer Vertrags-PPP zugrunde liegende „Complex-Contracting-Out“ ist durch eine schlecht strukturierte Ausgangssituation bei Vertragsabschluss gekennzeichnet. Die Kosten und Leistungen sind bei Vertragsabschluss ebenso wie die Risiken nicht klar definiert. Zwar könnte i.d.R. durch weitergehende Marktrecherchen, Risikoanalysen und Fachgutachten die Struktur der Ausgangssituation verbessert werden; dies führt jedoch zu ganz erheblichen zusätzlichen Transaktionskosten. Von daher lassen sich die Vertragspartner im Rahmen von PPP auf unvollständige Verträge ein. Aus der mangelnden und/oder ökonomisch nicht vertretbaren Möglichkeit, die gesamten Kosten, Leistungen und Risiken bei Vertragsabschluss vollständig zu definieren und vertraglich festzulegen, resultiert für die Vertragspartner die Notwendigkeit, bei der Vertragsabwicklung zu kooperieren. Diese Kooperation zielt zum einen auf die Konkretisierung von Kosten, Leistungen und Risiken im Zeitablauf und zum anderen auf die Koordination der einzelnen arbeitsteiligen Prozesse. Unvollständige Verträge können aber nur dann zielführend sein, wenn zwischen den Vertragspartnern ein Mindestmaß an Vertrauen herrscht, auf dessen Grundlage sich die unvollständig definierten Kosten- und Leistungsbestandteile im Zeitablauf vollständig definieren und zurechnen lassen. Diese Problematik nimmt zu, wenn nicht nur die Bewältigung der Komplexität eines Projektes besonderes Vertrauen erfordert, sondern wenn auch die Struktur der Leistung in Form von Erfahrungs- und Vertrauensgütern von Anfang an eine klare Leistungsdefinition und damit auch -überprüfbarkeit weitgehend ausschließt.

Im Grunde genommen sollte eine PPP einen Entwicklungsprozess darstellen, das heißt im Verlauf der Partnerschaft (Zusammenarbeit) soll die Lösung einer Problemstellung (einer öffentlichen Aufgabe) gemeinsam erarbeitet werden. In der jetzigen Praxis wird jedoch versucht, sämtliche Sachverhalte im Vorhinein festzulegen und einem der Kooperationspartner zuzuordnen. Hieraus resultieren zahlreiche Probleme, da es bei einer langfristigen Zusammenarbeit, wie es bei einer PPP der Fall ist, schwer möglich ist, sämtliche Fragestellungen und Verteilungsfragen im Voraus zu klären. So zählt zu einem Charakteristikum von PPP, dass es sich bei der Vertrags-PPP um eine „schlecht strukturierte Ausgangssituation bei Vertragsabschluss handelt“.<sup>19</sup> Die gängige Literatur setzt sich nicht mit dem Phänomen PPP an sich auseinander, sondern mit den Möglichkeiten der Vertragsgestaltung und einer vertraglichen Absicherung beider Parteien.<sup>20</sup> Das Konstrukt PPP bleibt dabei oftmals unberücksichtigt.

19 *Buddäus* (Fn. 18), S. 9 (17).

20 Vgl. z.B. *Weber/Schäfer/Hausmann* (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Private Partnership*, 2006; *Müller-Wrede*, Vorwort, in: *Müller-Wrede* (Hrsg.), *ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, Köln 2006.

Das klassische/einfache Contracting Out lässt sich von PPP dadurch abgrenzen, dass es sich um eine gut strukturierte Ausgangssituation für Austauschbeziehungen handelt. Sowohl die Kosten, als auch die Leistungen sowie die Risiken sind relativ gut bestimmbar.<sup>21</sup> PPP kann somit auch als ein Complex Contracting Out bezeichnet werden, da es durch eine schlecht strukturierte Ausgangssituation charakterisiert wird. Aufgrund der Langfristigkeit der Verträge (Lebenszyklusprojekte) ist es nicht möglich, die Kosten, Leistungen und Risiken im Vorhinein zu bestimmen. Die unvollständigen Verträge bei der Vertrags-PPP resultieren schon aus deren Beschreibung, in der als essentielles Merkmal eine schlecht strukturierte Ausgangssituation bei Vertragsabschluss genannt wird. Durch die relationalen Verträge müssen die Gestaltungsbedingungen in einem laufenden Anpassungsprozess kooperativ gelöst werden.<sup>22</sup> Aufgrund der unvollständigen Verträge und des dadurch gestiegenen Kooperations- und Koordinationsbedarfs steigen auch die Transaktionskosten für die Zusammenarbeit im Rahmen der PPP. In der Realität muss man grundsätzlich von relationalen Verträgen ausgehen, da nicht sämtliche Sachverhalte im Vorhinein bestimmt werden können.<sup>23</sup>

## II. PHASENMODELL DER PROJEKTÄNDERUNG UND KOSTENSTEIGERUNGEN BEI PPP-Projekten

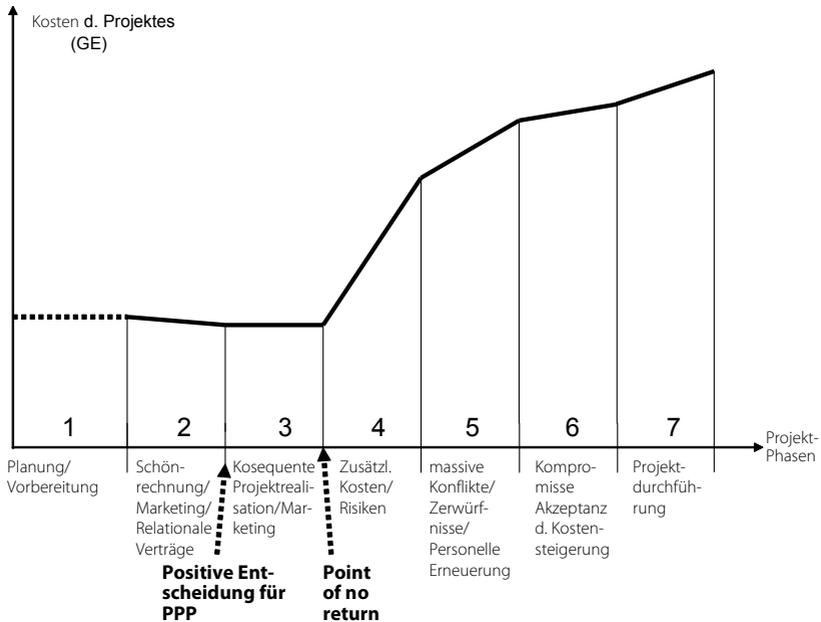
Geht man von PPP als komplexe Beschaffungsvariante mit einer unstrukturierten Ausgangssituation aus, so kann für den Ablauf derartiger Beschaffungsprozesse folgendes Phasenmodell zu Grunde gelegt werden. Nach Abschluss der Planungsphase (1. Phase) und Entscheidung, dass PPP eine realisierbare Alternative ist, wird den zuständigen öffentlichen Entscheidungsträgern ein eher fiktives Konzept vorgelegt. Der Nutzen wird media- und öffentlichkeitswirksam präsentiert, die Kosten werden in einer vertretbaren Größenordnung gehalten. Insgesamt wird das Beschaffungsprojekt vom Nutzen und Image her hoch, von den Kosten her klein gerechnet. Faktisch wird dabei so getan, als handele es sich um einen klassischen Vertrag. Die Funktion dieser Phase (2. Phase) besteht darin, die politischen Entscheidungsträger zu einer positiven Entscheidung zu bringen und Bedenkenträger, die etwa eine fundiertere Kostenkalkulation einfordern, zu isolieren und zu diskreditieren. Die 3. Phase beginnt mit einem zügigen Vortreiben der Projektrealisation, begleitet wiederum von einer intensiven

21 Vgl. *Budäus*, Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: *Budäus* (Fn. 16), S. 11 (15).

22 Vgl. *Budäus* (Fn. 18), S. 9 (17).

23 Vgl. z.B. *Schweizer*, Vertragstheorie, Tübingen 1999; *Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomik, 3. überarb. und erw. Aufl., Tübingen 2003; *Ripperger*, Ökonomik des Vertrauens, Tübingen 1998; *Kieser*, Organisationstheorien, Stuttgart u. a. 1993; *Suchanek*, Institutionenökonomik und Verantwortungsteilung, in: Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und ‚schlanke‘ Staat*, Baden-Baden 1999.

Abb. 3: Phasenmodell der Projektänderungen und Kostensteigerung bei komplexen PPP Projekten.



Quelle: Eigene Darstellung.

Öffentlichkeitsarbeit. Sinn dieser Phase ist es, eine Situation zu schaffen, ab der das Projekt unumkehrbar ist. Am Ende dieser Phase wird auf erste Risiken, ungeklärte Vertragsbedingungen und mögliche Kostensteigerungen verwiesen. Die 4. Phase besteht dann in der Nachvertragsverhandlung. Hier werden Änderungsbedarfe, -empfehlungen, bisher nicht berücksichtigte Risiken, mögliche Nutzensteigerungen etc. neu verhandelt und versucht, in das bestehende Vertragswerk einzubinden.

Die Funktion dieser Phase liegt darin, über zusätzliche Kosten, Risiken und Änderungen die ökonomische Situation des privaten Partners zu verbessern. In dieser Phase geht es um den eigentlichen Gewinn des privaten Partners. Die Phase 5 stellt die Konfliktphase dar. Hier erfolgen Schuldzuweisungen, öffentliche Auseinandersetzungen über Missmanagement bis hin zu personellen Konsequenzen für Projektverantwortliche. Am Ende dieser Phase steht die Annäherung im Sinne der Inaussichtstellung eines Neuanfangs. Die 6. Phase bedeutet die Übernahme erheblicher Kostensteigerungen durch den öffentlichen Partner im Sinne einer „Kompromisslösung“ und die Fortsetzung der Realisation. Die 7. Phase schließlich führt zur Fertigstellung des Projekts. Ab der 5. Phase wird das Projekt ergänzt durch Versuche, über

## Gerichte Lösungen für einzelne Teilprobleme herbeizuführen.

### C. Wirtschaftlichkeitsanalyse und -vergleich

#### I. ALLGEMEINE KENNZEICHNUNG

Im Grunde genommen könnte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als die Basis eines jeden PPP-Projektes dargestellt werden. Die eigentliche Beschaffungsentscheidung, d.h., ob ein Projekt als PPP oder klassisch öffentlich erstellt wird, ergibt sich aus derartigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung orientiert sich zwar an dem vom obigen Phasenmodell der Projektänderung zu unterscheidenden Lebenszyklusphasen eines PPP-Projektes,<sup>24</sup> ist aber nicht in der Lage, die kompletten Lebenszykluskosten einzurechnen, da diese bei Erstellung der Wirtschaftlichkeitsanalyse noch nicht bekannt sind.

Phase I beinhaltet die Bedarfsfeststellung, die Finanzierbarkeit und die Maßnahmenwirtschaftlichkeit sowie den PPP-Eignungstest eines Projektes. Hierbei wird die Vorentscheidung für oder gegen die Weiterverfolgung einer PPP getroffen. In Phase II wird nun der Public Sector Comparator (PSC) und alternative Beschaffungsvarianten erstellt und monetär bewertet. Der PSC stellt den Vergleichswert für die alternativen Beschaffungsvarianten, die klassische öffentliche Variante dar. Die PPP-Varianten werden für die Wirtschaftlichkeitsanalyse „hypotetisch konstruiert“<sup>25</sup>. Schon diese Aussage zeugt von einer gewissen „Willkür“ hinsichtlich der Genauigkeit der Kostenbestimmung bei der Wirtschaftlichkeitsanalyse. Die Beschaffungsvarianten werden in einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verglichen, um eine Vorentscheidung für oder gegen eine PPP-Ausschreibung zu treffen. In Phase III geben interessierte Unternehmen ihre Angebote ab. Während des Verhandlungsverfahrens werden die Leistungsbeschreibung des Projektes und, um daraufhin die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, auch der PSC oftmals noch verändert und angepasst. Phase IV beinhaltet ein bislang nicht weiter konkretisiertes Projektcontrolling.<sup>26</sup>

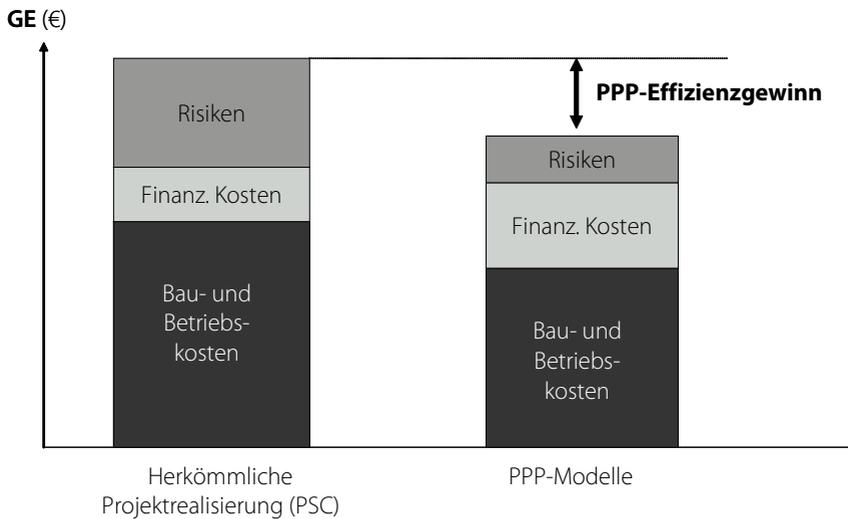
Defizite der Wirtschaftlichkeitsanalyse sind auf der einen Seite die nicht klar zu bestimmenden Lebenszykluskosten einer PPP, da man mit einer dynamischen Umwelt rechnen muss und es somit nicht möglich ist, die Kosten sowohl der Bau- als auch der Betriebsphase genau vorherzusagen bzw. relativ genau zu schätzen.

24 Vgl. *Beratergruppe „PPP im öffentlichen Hochbau“*, Gutachten zur PPP im öffentlichen Hochbau, Bd.1, 2003 (ohne Ort), S. 13 ff.

25 *Pfnür*, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten, in: Brüggenmeier/Schauer/Schedler (Hrsg.), *Controlling und Performance Management im Öffentlichen Sektor*, Bern 2007, S. 221 (225).

26 *Pfnür* (Fn. 25), S. 221 (225).

Abb. 4: Vermuteter wirtschaftlicher Vorteil von PPP.



Quelle: Eigene Darstellung.

## II. MÖGLICHE GRÜNDE EINER VORTEILHAFTIGKEIT VON PPP

Der vermutete wirtschaftliche Vorteil von PPP, die so genannte PPP-Rendite, ergibt sich zum einen aus den geringeren Bau- und Betriebskosten und zum anderen durch die Risikoaufteilung bzw. eine vermutete Möglichkeit der Verlagerung von Risiken auf den oder die privaten Partner. Hierdurch entsteht der PPP-Effizienzgewinn.

Das Kernproblem bei den langfristig angelegten komplexen Großprojekten im Baubereich liegt darin, dass – quasi fiktiv – den Projekten bei Vertragsabschluss ein klassischer/vollständiger Vertrag zu Grunde gelegt wird. Tatsächlich sind in der Realität bei komplexen Beschaffungsprojekten mit einer Laufzeit von bis zu 30 Jahren lediglich unvollständige Verträge möglich. Dies erfordert während der Projektlaufzeit eine kontinuierliche Anpassung an bisher nicht berücksichtigte oder veränderte (Umwelt-)Bedingungen und an technologische Änderungen. Aus dieser Problematik heraus erklären sich auch jene Situationen, wie sie beispielsweise bei dem PPP-Projekt der Hamburger Elbphilharmonie zu beobachten waren. Die ursprünglich errechneten Kosten in Höhe von 241,3 Mio. Euro stiegen inzwischen um 100 bis 150 Mio. Euro, wobei die endgültigen Kosten noch nicht absehbar sind.

Ein besonderer Schwachpunkt liegt darin, dass die verwendete Datenbasis, welche zum Vergleich der konventionellen Beschaffung und der Kos-

tenschätzung des PPP-Modells herangezogen wird, ganz überwiegend nicht ausreichend ist.<sup>27</sup> Wie am Beispiel der Elbphilharmonie gesehen, ist es aufgrund einer dynamischen Umwelt und des Nachvertragsmanagements des privaten Partners nicht möglich, vor Projektbeginn die gesamten anfallenden Bau- und Betriebskosten zu ermitteln und verbindlich festzulegen.

In der PPP-Diskussion wird weitgehend vernachlässigt, dass zahlreiche Projekte erst durch den Risikotransfer von der öffentlichen Hand auf die Privatwirtschaft wirtschaftlich werden<sup>28</sup> (bzw. würden), ohne dass allerdings Verfahren der Vermeidung der Risikorückverlagerung auf den öffentlichen Partner, der generellen Risikovermeidung bzw. der -steuerung systematisch zur Anwendung kommen. Zudem herrscht nicht einmal Einigkeit darüber, welche Risiken explizit berücksichtigt werden müssen und wie diese Risiken monetär zu bewerten sind.<sup>29</sup> Die einzelnen Risiken sind über den Lebenszyklus von der Konzeption bis hin zur Verwertung des Projektes verteilt. Gerade, wenn es in den Bereich der Verwertungs- und Nachnutzungsphase geht (wie wird beispielsweise eine Immobilie nach Projektende weiter genutzt), ist es schwierig, genaue Festlegungen zu treffen. Da sich jede PPP durch ganz individuelle Risiken auszeichnet, ist die genaue Identifikation der projektspezifischen Schlüsselrisiken eine Grundvoraussetzung für eine realistische Risikobewertung.<sup>30</sup>

Im Laufe des Lebenszyklus einer PPP existieren zahlreiche Risiken, mit denen die Kooperationspartner möglicherweise rechnen müssen. Hier seien exemplarisch die Risiken einer immobilienwirtschaftlichen PPP aufgezeigt:

Gerade vor dem aktuellen Hintergrund der Finanzkrise soll hier noch einmal das Finanzierungsrisiko explizit angesprochen werden. In den letzten Jahren etablierten sich einige (vor allem in Zusammenhang mit der Verwendung von öffentlichen Geldern) durchaus fragwürdige Finanzierungsinstrumente auf dem Markt. Zum einen sei hier das Cross Border Leasing (CBL) zu nennen, für das bis 2004 in deutschen Kommunen aktiv Verträge abgeschlossen wurden. Nicht zu Unrecht bezeichnet *Werner Rügemer* diese Art der Finanzierung als „hochkomplizierte strukturierte Finanzierung mit verborgenen Mittätern und unkalkulierbaren Risiken“<sup>31</sup> bzw. als „eine extreme Form fiktiver und parasitärer Kapitalbildung, aber typisch für die gegenwärtig vorherrschenden Formen der deregulierten, von US-Praktiken dominierten Wirtschaft“<sup>32</sup>. Im

27 Pfnür (Fn. 25), S. 221 (225).

28 Vgl. Pfnür (Fn. 25), S. 221 (225).

29 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership*, Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure, in: Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Bd. Nr. 4, Hamburg 2006, S. 2.

30 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 14.

31 *Rügemer*, Zittern und Schachern hinter den Kulissen, Cross Border Leasing: Die Finanzkrise bringt Städten und Staatsunternehmen noch mehr Risiken. Offenlegung problematischer Klauseln wird als Vertragsverletzung geahndet. <<http://www.jungewelt.de/2008/09-30/001.php>>.

32 *Rügemer*, Cross Border Leasing – Ein Lehrstück zur globalen Enteignung der Städte, Münster 2005, S. 133.

Abb. 5: Übersicht der Risiken in immobilienwirtschaftlichen PPP.

Konzeption	Kontrahierung	Planung/Bau	Betrieb	Verwertung
Politisches Risiko	Genehmigungsrisiko	Bausubstanzrisiko und Altlastenrisiko	Mangelzustandsrisiko	Nachnutzungsrisiko
Kozeptionsrisiko	Angebotsrisiko	Baukosten- und Nachtragsrisiko	Rechts- und Steuerrisiko	Weiterbetriebsrisiko
Beratungsrisiko	Vergaberisiko	Planungsrisiko	Verbrauchs- und Mengenänderungsrisiko	Wertrisiko
Wirtschaftlichkeitsnachweisrisiko	Financial Close Risiko	Terminrisiko	Nutzungsänderungs- und Marktrisiko	
		Planänderungsrisiko	Instandhaltungsrisiko	
		Abnahmerisiko	Verfügbarkeitsrisiko	
		Steuerungs- und Organisationsrisiko	Technologie- risiko	
			Zinsänderungsrisiko	
			Force Majeure Risiko	

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesverband Public Private Partnership, Risiken immobilienwirtschaftlicher PPPs aus Sicht der beteiligten Akteure, in: Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Bd. Nr. 4, 2006, S. 4.

Rahmen des CBL verkaufen Kommunen für ca. 30 Jahre ihre Infrastruktur (Kanalisation, Wasserwerke, Müllverbrennungsanlagen, Messehallen u.ä.) an US-amerikanische Investoren und mieten die Anlagen gleichzeitig zurück. Da die Investoren in den USA für diese durch sie getätigte Auslandsinvestition Steuervorteile erhalten, zahlen sie der Kommune einen Barwertvorteil von vier bis fünf Prozent auf den Kaufpreis als einmalige Auszahlung aus.

Aufgrund dieser Auszahlung versucht die Kommune ihre Verschuldung zu reduzieren. Seit 2004 wurde das Gesetz in den USA geändert, so dass aus diesen Investitionen keine steuerlichen Vorteile mehr resultieren, d.h. es werden keine neuen Verträge mehr abgeschlossen, jedoch existieren noch laufende Verträge bis 2034.<sup>33</sup> Problematisch an den CBL-Verträgen ist, dass sie extrem komplex und intransparent sind (z.B. hinsichtlich der Konsequenzen einer Veränderung des Projektes) und sehr hohe Risiken im Zusammenhang mit der Vertragsgestaltung zu Gunsten der US-Investoren (z.B. hinsichtlich des von der Kommune beizubringenden Gewährträgers – i.d.R. ein US-amerikanisches Finanz- bzw. Versicherungsinstitut) für die Kommunen beinhalten.

Ebenso kritisch sollten Finanztransaktionen, bei denen mit öffentlichen Geldern spekuliert wird, betrachtet werden. Ziel der Reformbewegung sollte es sein, die Staatsverschuldung zu reduzieren, nicht durch riskante Finanztransaktionen noch weiter zu erhöhen. Im Grunde genommen ist gesetzlich geregelt, dass es grundsätzlich zulässig ist, Zinsderivate zur Zinsabsicherung zu nutzen. Geschäfte mit Derivaten, die jedoch unabhängig von Kreditgeschäften abgeschlossen werden, sind als spekulative Geschäfte zu verstehen und somit für Kommunen unzulässig. Voraussetzung für den Einsatz von Derivaten sind entsprechende Sicherungsmaßnahmen. Der Einsatz der einzelnen Finanzinstrumente ist vor dem Hintergrund des Risikomanagements genau zu untersuchen und abzuwägen.

### III. RISIKOANALYSE UND RISIKOVERHALTEN ALS ZENTRALES PROBLEM DES WIRTSCHAFTLICHKEITSVERGLEICHS

Für die Wirtschaftlichkeitsanalyse ist eine Kostenschätzung für den gesamten Lebenszyklus erforderlich. Die „Prognose von Zukunftswerten sowie die Identifikation, Messung und Bewertung von Risiken“<sup>34</sup> fällt jedoch noch schwer. Problematisch ist hierbei, dass man sich, wie oben erwähnt, auf so genannte „Expertenschätzungen“ verlässt. Ein zentrales Problem in Bezug auf die Wirtschaftlichkeitsanalyse bei PPP ist auch, dass es keine Transparenz hinsichtlich der Risiken eines Projektes gibt. Oftmals sind sich die Partizipanten einer PPP der Risiken, denen sie sich gegenübersehen nicht bewusst. Eine effektive und effiziente Zuordnung der Risiken kann jedoch nur dann erfolgen, wenn die Risiken zuvor entsprechend identifiziert und bewertet wurden.<sup>35</sup> Um diese Identifizierung und Bewertung der Risiken zu gewährleisten ist eine entsprechende Transparenz über die einzelnen Risiken erforderlich. Für eine solche Transparenz über die Risiken ist eine umfassende Informationsgrundlage und ein funktionierendes Informationssystem notwendig. Eine Verbesserung der

33 Vgl. Rügemeier (Fn. 31).

34 Pfnür (Fn. 25), S. 221 (227).

35 Vgl. Bundesverband Public Private Partnership (Fn. 29), S. 29.

Informationsgrundlage über generelle Risiken bei PPP in der Bau-, primär aber in der Betriebsphase würde sich über eine Ausarbeitung der Datengrundlage sämtlicher PPP-Projekte in Deutschland erreichen lassen. Hierfür müssten die Kostenstrukturen und die beobachteten Risiken lebenszyklusorientiert in einer Datenbank erfasst werden. Gewisse Unsicherheiten bestehen auch bezüglich rechtlicher und organisatorischer Regelungen. Aufgrund der föderalistischen Struktur in Deutschland gibt es verschiedene Kompetenzzentren, mit unterschiedlichen Leitfäden – über Projekte wird dezentral entschieden. Auch in diesem Fall wäre es hilfreich, eine Datenbank mit Risiken, Risikomanagementmethoden und gefällten Entscheidungen in bestehenden PPP-Projekten aufzustellen.<sup>36</sup>

Wenn es um die Verbesserung der Informationssysteme der öffentlichen Hand geht, so ist das öffentliche Rechnungswesen gemeint. Auch im Hinblick auf PPP bzw. die Erfassung von Risiken im Zusammenhang mit PPP nimmt das öffentliche Rechnungswesen einen hohen Stellenwert ein. Risiken, die beispielsweise aus einer unterlassenen Instandhaltung resultieren, können durch das kamerale Rechnungswesen nicht erfasst werden. Voraussetzung für ein effektives PPP-Projekt ist ein öffentliches Rechnungswesen, das eine systematische Bewertung der Risiken gewährleistet – eine Unterbewertung der Risiken reduziert die Wirtschaftlichkeit der Projekte.<sup>37</sup>

Auch auf der Seite der Privatwirtschaft wirkt sich eine zu geringe Risikokenntnis und Risikovorsorge negativ aus. Aufgrund einer zu geringen Risikokenntnis errechnet sich ein entsprechend niedriger Preis, der die Wahrscheinlichkeit für diesen Anbieter erhöht, den Zuschlag für das PPP-Projekt zu bekommen. Wird der Anbieter nach der Zuschlagserteilung mit den unkalkulierten Risiken konfrontiert, besteht die Möglichkeit, dass er entweder versucht, diese auf die öffentliche Hand abzuwälzen oder an den Folgen insolvent geht.<sup>38</sup> Das Ergebnis ist ein gescheitertes PPP-Projekt und Negativ-Beispiel.

Je langfristiger die PPP-Projekte werden, desto schwieriger und komplexer ist es, die Risiken vorherzusehen und realistisch zu kalkulieren. Gefordert ist ein Performance-Controlling für PPP-Projekte.<sup>39</sup> Es ist von großer Relevanz für die Effizienz und Wirtschaftlichkeit von PPP, dass Risiken nicht erst während der Bau- und Betriebsphase, sondern bereits in der Planungsphase berücksichtigt werden. Zudem sollte das angestrebte Ziel „nicht die Abwälzung möglichst vieler Risiken, sondern die sachgerechte Allokation der Risiken“<sup>40</sup> sein.

36 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 29.

37 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 29.

38 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 32.

39 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 33.

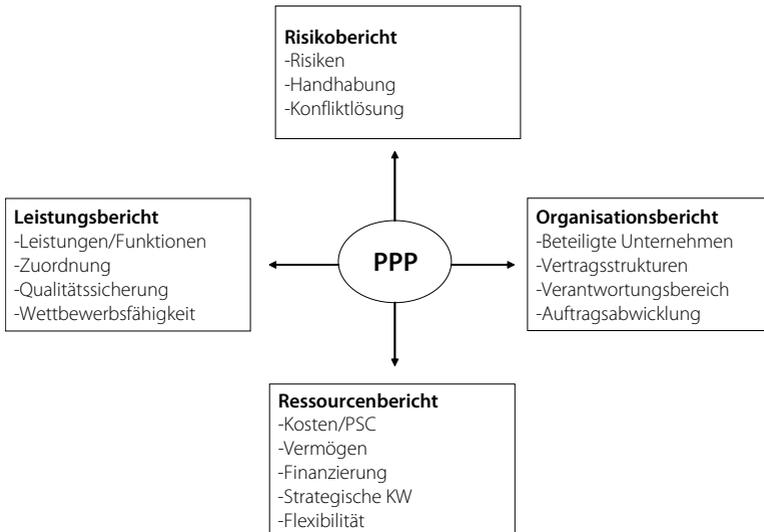
40 *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 29), S. 33.

#### D. Transparenzbericht zur Deckung des Bedarfs an Informationen über Projektstruktur und -verlauf

Wie bereits erwähnt gibt es erhebliche Kritik an der Wirtschaftlichkeits-, speziell der Risikoanalyse bei komplexen PPP-Projekten mit vielschichtigen vertraglichen Verpflichtungen und einer oft nicht mehr überschaubaren Zahl an Vertragspartnern. So ist häufig auch nicht mehr nachvollziehbar, wie die ermittelnden Stellen zu ihren Ergebnissen kommen. Hier zeigt sich dann zunächst das erwähnte „Schönrechnen“ des Projektes, um dann nach Vertragsschluss und des Erreichens des „politischen point of no return“ festzustellen, dass Risiken nicht berücksichtigt und Kosten zu niedrig angesetzt wurden. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Elbphilharmonie in Hamburg.

Um die Komplexitäts-, Wirtschaftlichkeits- und Risikoprobleme prozessual besser in den Griff zu bekommen, ist es geboten, bei allen Projekten ab einer bestimmten Größenordnung einen regelmäßig zu erstellenden Transparenzbericht einzuführen. Der Transparenzbericht wäre in regelmäßigen Zeitabständen als aktuelle „Bilanz“ einer PPP zu erstellen und sollte sich in vier Teilberichte gliedern: den Risikobericht, den Leistungsbericht, den Organisationsbericht und den Ressourcenbericht.

Abb. 6: Elemente eines Transparenzberichts für PPP.



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Risikobericht soll die zuvor erwähnten Informationslücken bezüglich einer Übersicht über vorhandene Risiken, die Handhabung und den Umgang mit diesen Risiken sowie die Konfliktlösung schließen.

Der Leistungsbericht gibt zum einen einen Überblick über die einzelnen Leistungen und Funktionen, die von der PPP wahrgenommen werden. Zum anderen gibt der Leistungsbericht die Zuordnung der Leistungen auf die Kooperationspartner an, d.h. es wird festgehalten, wer für welche Aufgabenerfüllung verantwortlich ist. Zudem enthält der Leistungsbericht den Stand der Qualitätssicherung des PPP-Projektes.

Der Ressourcenbericht liefert Informationen über die finanzielle Situation des Projektes. So gehört es zu seinen Aufgaben, über die realisierten Kosten und die Finanzierung sowie die zu erwartenden Kosten und deren Finanzierung vollständig zu berichten und gegebenenfalls auf eingetretene bzw. sich abzeichnende Abweichungen mit einer Abweichungsanalyse und Handlungsalternativen für entsprechende Anpassungsmaßnahmen zu reagieren.

Der Organisationsbericht beinhaltet Informationen über die beteiligten Unternehmen sowie die gesamten Vertragsstrukturen. Auch hier werden noch einmal die Verantwortungsbereiche dargestellt, d.h. es wird aufgezeigt, welcher Kooperationspartner für welche Aufgaben zuständig ist. Zudem umfasst der Organisationsbericht die realisierte und noch anstehende Auftragsabwicklung.

Insgesamt ist der Transparenzbericht so zu strukturieren und zeitlich anzupassen, dass regelmäßig ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechender Überblick über den Stand, die Kosten sowie über die strukturellen, organisatorischen, personalen und finanziellen Gegebenheiten des PPP-Projektes gegeben wird. Er muss gegebenenfalls rechtzeitiges Gegensteuern ermöglichen. Es handelt sich um ein so genanntes Instrument des Performance-Ressourcen Controllings.

## E. Schlussfolgerung und Entwicklungsperspektiven

In der zukünftigen Entwicklung um PPP und in zukünftig geplanten PPP-Projekten muss vermehrt an der weiteren Erarbeitung einer möglichst aussagefähigen Wirtschaftlichkeitsanalyse gearbeitet werden. „Unbedingt zu vermeiden ist der Vergleich der PPP-Variante mit einer hypothetischen konventionellen Beschaffungsvariante, die in der Praxis so gar nicht existent ist.“<sup>41</sup> Sinnvoller ist es, dass die PPP-Alternative, mit der die Angebote verglichen werden – die konventionelle Beschaffungsvariante –, als lebenszyklusbezogene optimierte Eigen-

41 *Bundesverband Public Private Partnership*, Optimierung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in immobilienwirtschaftlichen PPPs. Ein Thesenpapier, in: Pfnür (Hrsg.), Arbeitspapiere zur immobilienwirtschaftlichen Forschung und Praxis, Bd. Nr. 9, Hamburg 2007, S. 4.

realisierung ermittelt wird. Diese Eigenvariante stellt die Budgetgrenze dar, die vom Markt nicht überschritten werden darf.<sup>42</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Weiterentwicklung der Wirtschaftlichkeitsanalyse muss auf deren Transparenz liegen. Von Bedeutung ist dabei, dass es sich hierbei zum einen um eine kontinuierliche Transparenz handelt, d.h. die Transparenz muss über die gesamte Projektlaufzeit aufrecht erhalten bleiben. Es reicht nicht aus, Transparenz während der Wirtschaftlichkeitsanalyse zu schaffen, es handelt sich dabei um einen fortwährenden Prozess der Schaffung von Transparenz. Zum anderen handelt es sich nicht um eine einseitige Transparenz, es müssen die Risiken und Erfolgsaussichten aller Partner transparent gemacht werden.

Insgesamt sollte versucht werden, die Risikokosten über den Einsatz statistischer Evaluationen besser antizipierbar zu machen. Gerade im Bereich des Immobilien- und Infrastruktursektors sollte es möglich sein, eine ausreichende Datenbasis aufzubauen. Ebenso sollte eine einheitliche Berechnungsgrundlage für Planungs-, Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten geschaffen werden.<sup>43</sup>

Für komplexe PPP-Projekte ist die Einführung eines Transparenzberichts unabdingbar. Nur so kann dem Anspruch nach hinreichender jederzeit gewährleisteter Transparenz Rechnung getragen werden. Er ist in regelmäßigen Zeitabständen vorzulegen und im Laufe des Projektes anzupassen und zu aktualisieren. Es bietet sich an, dass dieser Transparenzbericht auch zur Grundlage bzw. zum zentralen Element des Informationssystems eines Performance-Controllings gemacht wird.

Insgesamt ist den Risiken aber auch den tatsächlichen Verhaltensweisen und der Unvollständigkeit von Verträgen in der Praxis und Fachdiskussion ein bedeutenderer Stellenwert einzuräumen als bisher. Durch die Prognose-schwierigkeit hinsichtlich der Risiken dürfte sich in der Realität nicht selten die Effizienz von PPP-Projekten im Nachhinein derart reduzieren, dass es wirtschaftlicher gewesen wäre, die alternative Beschaffungsvariante zu wählen.

Der Autor *Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus* war bis zum Jahr 2007 Leiter des Lehrstuhls Public Management an der Universität Hamburg.

Die Autorin *Dr. Birgit Grüb* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg und vertritt dort z. Zt. das Fach Public Management.

42 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 41), S. 3 f.

43 Vgl. *Bundesverband Public Private Partnership* (Fn. 41), S. 5 f.