



Bundesministerium
der Finanzen

Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

02/2016



Chancen und Risiken Öffentlich-Privater Partnerschaften

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen

September 2016

Inhalt

	Seite
Kurzfassung	5
1. Was ist eine Öffentlich-Private Partnerschaft?	7
2. Die Bedeutung von ÖPP in Deutschland	11
3. Lebenszykluskosten der Infrastruktur	15
4. Transaktionskosten	19
5. Verteilung des Risikos	23
6. Finanzierungskosten	26
7. ÖPP versus öffentliche Kreditaufnahme	28
8. Eigeninteressen der an ÖPP beteiligten Akteure	31
9. Erfahrungen mit ÖPP in anderen Ländern	33
10. Fazit	35
Literaturverzeichnis	37
Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	42



Kurzfassung

In Deutschland haben Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Bei ÖPP handelt es sich um langfristige Vertragsbeziehungen zwischen einem staatlichen und einem privaten Partner zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Der private Partner übernimmt dabei Errichtung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung der Infrastruktur und erhält dafür vom öffentlichen Partner Entgelte oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben. Im vorliegenden Gutachten versucht der Beirat zu klären, unter welchen Bedingungen ÖPP eine vorteilhafte Form der öffentlichen Bereitstellung von Infrastruktur darstellen. Es zeigt sich, dass ÖPP sowohl Chancen als auch Risiken bergen. ÖPP können dazu beitragen, unrentable öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu vermeiden, und begünstigen wegen der Kostenminimierungsanreize des privaten Partners eine wirtschaftlichere Bereitstellung von Infrastruktur. Diese Kostenminimierungsanreize können aber zugleich zu einer geringeren Qualität der Infrastruktur führen. Zudem sind ÖPP in der Regel mit hohen Transaktionskosten verbunden. Schließlich können ÖPP dazu missbraucht werden, Finanzierungslasten für öffentliche Infrastruktur in die Zukunft zu verschieben, ohne diese Lasten heute als öffentliche Schulden ausweisen zu müssen.

Der Beirat kommt zu dem Ergebnis, dass Infrastrukturprojekte mit großem Finanzvolumen, beispielsweise Fernstraßen, durchaus vorteilhaft in ÖPP realisiert werden können. Infrastrukturprojekte mit kleinem Finanzvolumen sollten dagegen eher konventionell realisiert werden. Ferner empfiehlt der Beirat, die durch ÖPP in Zukunft eingegangenen staatlichen Finanzierungspflichten dem öffentlichen Haushaltsdefizit zuzurechnen. Damit würden auch die längerfristigen Haushaltslasten von ÖPP-Projekten transparent.



1. Was ist eine Öffentlich-Private Partnerschaft?

In der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur hat sich in jüngerer Zeit neben der konventionellen öffentlichen Bereitstellung und der vollständigen Privatisierung eine Mischform etabliert, die als Öffentlich-Private Partnerschaft oder kurz ÖPP bezeichnet wird. Zwar existiert bislang keine allgemein verbindliche Definition dafür, welche Arten der Zusammenarbeit von öffentlichem und privatem Sektor als ÖPP bezeichnet werden sollten. Einvernehmen herrscht aber darüber, dass in einer ÖPP der private Partner sowohl mit der Erstellung als auch mit dem Betrieb öffentlicher Infrastruktur beauftragt wird.¹ Zu öffentlicher Infrastruktur zählen dabei neben Hoch- und Tiefbauten (Verwaltungsgebäude, Bildungseinrichtungen, Straßen, Brücken, etc.) insbesondere IT-Infrastrukturen.²

¹ Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003) definiert ÖPP folgendermaßen: „ÖPP ist eine langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur wirtschaftlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes. Die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Ressourcen (z. B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal etc.) werden von den Partnern in einem gemeinsamen Organisationsmodell zusammengeführt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Managementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt.“

² Die gemessen am Investitionsvolumen von mehr als 7 Mrd. Euro bislang größte deutsche ÖPP, das *Herkules-Projekt*, betrifft eine IT-Infrastruktur. Im Rahmen dieses Projekts ist die gesamte nicht-militärische Informationstechnik der Bundeswehr modernisiert worden. Planmäßig dauert die ÖPP bis Ende 2016.

Auch bei konventioneller Beschaffung beauftragt der Staat meist private Unternehmen mit der Erstellung der Infrastruktur, und gelegentlich übernehmen private Unternehmen zudem deren Betrieb. Im Unterschied zu einer ÖPP nimmt diese Aufgaben aber nicht ein privates Unternehmen oder ein Konsortium privater Unternehmen gebündelt wahr. Vielmehr sind bei der konventionellen Beschaffung, Erstellung und Betrieb der Infrastruktur rechtlich und organisatorisch voneinander getrennt. Vereinfacht ausgedrückt erwirbt der Staat bei konventioneller Beschaffung die Infrastruktur, während er in einer ÖPP nur deren Dienste erwirbt.

In der öffentlichen Diskussion um das Für und Wider von ÖPP spielt oft eine zentrale Rolle, dass der private Partner auch die Finanzierung der Infrastruktur übernimmt. In der Tat finanziert der private Partner in der Regel zumindest einen Teil der Infrastrukturinvestitionen, so dass die private Finanzierung prima facie als ein charakterisierendes Merkmal dieser Beschaffungsvariante erscheinen mag. Dass sich der private Partner an der Finanzierung beteiligt, ist aber weder Voraussetzung für eine ÖPP, noch lassen sich darin besondere Vorteile einer ÖPP gegenüber konventioneller Beschaffung erkennen. Grundsätzlich haben private Akteure gegenüber dem Staat keine Finanzierungsvorteile. Im Gegenteil: Der Staat – soweit solvent – dürfte stets einen besseren Zugang zum Kapitalmarkt

haben als private Unternehmen. Die Finanzierungsfrage ist vielmehr, wie sich zeigen wird, für die spezifischen Anreize sowohl der staatlichen als auch der privaten Seite in ÖPP von Bedeutung.

Weil die Finanzierung kein charakterisierendes Merkmal einer ÖPP ist, sind ÖPP auch von Leasingverträgen mit einem staatlichen Vertragspartner als Leasingnehmer und einem privaten Vertragspartner als Leasinggeber abzugrenzen. In Leasingmodellen beschränkt sich die Rolle des privaten Partners auf die Finanzierung. Als Leasinggeber finanziert der private Partner das Leasingobjekt und überlässt es dem öffentlichen Partner als Leasingnehmer gegen Zahlung eines Entgelts, wobei der Leasingnehmer, sprich der öffentliche Partner, sowohl für den Betrieb als auch den Erhalt des Leasingobjekts zuständig ist.³

Schließlich wird in der Literatur gelegentlich zwischen Organisations-ÖPP und Vertrags-ÖPP unterschieden.⁴ Unter Organisations-ÖPP werden Organisationen (Unternehmen) verstanden, an denen der öffentliche Sektor und der private Sektor Anteile halten. Die Deutsche Post beispielsweise ist nach diesem Verständnis eine Organisations-ÖPP. Hier werden Organisations-ÖPP nicht unter dem Begriff ÖPP behandelt, sondern als eine Form der Privatisierung verstanden.

Wenn deshalb im Weiteren von ÖPP die Rede ist, so geht es allein um Vertrags-ÖPP. Diese lassen sich wie folgt charakterisieren:

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) sind langfristige, aber zeitlich befristete Vertragsbeziehungen zwischen einer staatlichen Instanz und einem privaten Unternehmen oder einem Konsortium privater Unternehmen, in denen der private Partner Errichtung, Betrieb und gegebenenfalls Finanzierung einer

Infrastruktur übernimmt und dafür vom öffentlichen Partner Entgelte erhält und/oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben.

Im Einzelnen können ÖPP sehr unterschiedliche Formen annehmen. So unterscheidet beispielsweise ein von der Finanzministerkonferenz in Auftrag gegebener Leitfaden zwischen Erwerber-, Inhaber-, Leasing-, Miet-, Contracting-, Konzessions-, und Gesellschaftsmodellen.⁵ Diese unterscheiden sich im Wesentlichen darin, ob der öffentliche oder der private Partner während der Laufzeit der ÖPP Eigentümer der Infrastruktur ist und welche Regeln für den Eigentumsübergang getroffen werden für den Fall, dass der private Partner während der Laufzeit der ÖPP das Eigentum an der Infrastruktur hat. Beim Erwerbermodell erwirbt der öffentliche Partner zum Vertragsende die Infrastruktur vom privaten Partner. Beim Inhabermodell dagegen ist der öffentliche Partner Eigentümer der Infrastruktur, räumt dem privaten Partner aber während der Vertragslaufzeit ein umfassendes Nutzungs- und Besitzrecht ein. Weiterhin unterscheiden sich die Modelle darin, nach welchen Regeln der Eigentumsübergang am Ende der Vertragslaufzeit erfolgt. So ist etwa der öffentliche Partner beim Leasingmodell⁶ im Unterschied zum Erwerbermodell nicht verpflichtet, die Infrastruktur am Ende der Vertragslaufzeit zu erwerben, sondern hat ein Optionsrecht. Beim Mietmodell wiederum verbleibt die Infrastruktur vertragsgemäß im Eigentum des privaten Partners.

³ Siehe Statistisches Bundesamt (2015).

⁴ Siehe z. B. Budäus (2006).

⁵ Im Detail siehe Finanzministerkonferenz (2006).

⁶ Das ÖPP-Leasingmodell ist zu unterscheiden vom weiter oben beschriebenen klassischen Leasing. Beim klassischen Leasing übernimmt der private Partner nicht den Betrieb der Infrastruktur, sondern beschränkt sich auf dessen Finanzierung.

Wie auch immer ÖPP im Einzelnen ausgestaltet werden, gemeinsames Merkmal ist die Bündelung von Erstellung und Betrieb der Infrastruktur beim privaten Partner im Rahmen eines zeitlich befristeten Vertrages. Die Bündelung unterscheidet ÖPP von konventioneller öffentlicher Bereitstellung. Schnittmengen gibt es mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Da bei ÖPP der Staat Träger der Aufgabe bleibt, kommt es zwar nicht zu einer formalen Aufgabenprivatisierung. Je nach Ausgestaltung kann die ÖPP jedoch zu einer funktionellen Privatisierung öffentlicher Aufgaben führen; der Staat bedient sich hierbei Privater bei der Aufgabenerfüllung, bleibt aber verantwortlich und damit Träger der Aufgabe. Allerdings setzt dies in der Regel die Übertragung der Einrichtung in privates Eigentum voraus, was bei ÖPP nur ausnahmsweise der Fall ist. Während Privatisierung in der Regel unbefristet erfolgt, werden ÖPP für einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren geschlossen. Der öffentliche Partner ist in einer ÖPP zudem stärker sowohl in den Planungs- als auch in den Betriebsprozess eingebunden als bei Privatisierung. Schließlich erfordert Privatisierung in der Regel Nutzerentgelte, während ÖPP davon nicht abhängen.

Das vorliegende Gutachten versucht zu klären, unter welchen Bedingungen ÖPP eine vorteilhafte Form der öffentlichen Bereitstellung von Infrastruktur darstellen und unter welchen Bedingungen konventionelle Beschaffungsformen oder gegebenenfalls Privatisierung besser geeignet erscheinen. Weil mit ÖPP in der Regel spezifische Einzelprojekte realisiert werden und zudem auf sehr komplexen und detailreichen Vertragsbeziehungen basieren, kann es hier nicht darum gehen, Blaupausen für die Gestaltung von ÖPP zu entwickeln. Das vorliegende Gutachten versucht vielmehr, jene Bedingungen zu identifizieren, unter denen ÖPP zu einer wirtschaftlicheren und sparsameren Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei-

tragen können. Ob sie freilich im Einzelfall gegeben sind, wie das geprüft werden kann und welche Änderungen gegebenenfalls erforderlich sind, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.

Das Gutachten vergleicht zunächst ÖPP mit konventioneller Beschaffung von öffentlicher Infrastruktur aus verschiedenen Kostenperspektiven unter der Voraussetzung, dass in beiden Beschaffungsvarianten eine gesellschaftlich akzeptable Qualität der Infrastruktur bereitgestellt wird. Weil indessen nicht allein Kostengründe über das Ob und das Wie von ÖPP entscheiden, sondern auch politische Opportunitäten eine erhebliche Rolle spielen, betrachtet das Gutachten die Entscheidung über ÖPP auch aus politökonomischer Sicht.

Sowohl mit ÖPP als auch mit konventioneller Beschaffung sind spezifische Kostenvorteile und -nachteile verbunden. Die Kostenabwägung wird zeigen, dass ÖPP insbesondere aus Errichtungs- und Betriebskostenperspektive günstiger erscheinen und konventionelle Beschaffung insbesondere aus Transaktionskostenperspektive. Politökonomische Argumente legen freilich nahe, dass ÖPP gegebenenfalls auch dann noch politisch opportun sein können, wenn sie mit höheren gesellschaftlichen Kosten verbunden sind als herkömmliche Formen der Bereitstellung. Vor dem Hintergrund der materiellen und politischen Kosten der verschiedenen Beschaffungsvarianten entwickelt das Gutachten Empfehlungen, in welchen Anwendungsbereichen ÖPP Vorteile entfalten und welche Merkmale ÖPP hinsichtlich der Finanzierungsverantwortung und der Risikoverteilung zwischen öffentlichen und privaten Partnern aufweisen sollten.

Der Gang der Untersuchung gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 skizziert zunächst die quantitative Bedeutung von ÖPP in Deutschland. In Kapitel 3 werden die sogenannten Lebenszykluskosten von Infrastrukturprojekten in verschiedenen Beschaffungsvarianten betrachtet. Kapitel 4 befasst sich mit den Transaktionskosten bei öffentlicher Beschaffung und in ÖPP. Kapitel 5 untersucht, wie die Risiken zwischen öffentlichem und privatem Partner in einer ÖPP aufgeteilt werden sollten. Kapitel 6 vergleicht die Finanzierungskosten bei konventioneller Beschaffung und in ÖPP. In Kapitel 7 werden die Konsequenzen von ÖPP für die öffentliche Kreditaufnahme betrachtet. Kapitel 8 bewertet ÖPP aus politökonomischer Perspektive. Kapitel 9 diskutiert internationale empirische Evidenz zu ÖPP. Kapitel 10 enthält abschließende Empfehlungen.

2. Die Bedeutung von ÖPP in Deutschland

ÖPP haben in Ländern wie Großbritannien in den vergangenen rund dreißig Jahren (dort unter der Bezeichnung *Private Finance Initiative* oder kurz *PFI*) wesentlich zur Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur beigetragen. In Deutschland haben ÖPP dagegen erst in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Tatsächlich hat man in Deutschland einen Nachholbedarf bei ÖPP gesehen und zu diesem Zweck im Jahr 2008 unter Federführung des Bundesministeriums der Finanzen die *ÖPP Deutschland AG* gegründet. Ausdrückliches Ziel dieses Unternehmens ist es, den ÖPP-Anteil an öffentlichen Investitionen zu erhöhen. Die *ÖPP Deutschland AG* wirkt als Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber zur Förderung von ÖPP; 57 % der Anteile werden von Bund, Ländern und Kommunen gehalten und 43 % der Anteile von einer privaten Beteiligungsgesellschaft. Die Gesellschafter der privaten Beteiligungsgesellschaft entstammen im Wesentlichen der Finanz-, der Bau- und der Beratungsindustrie.⁷

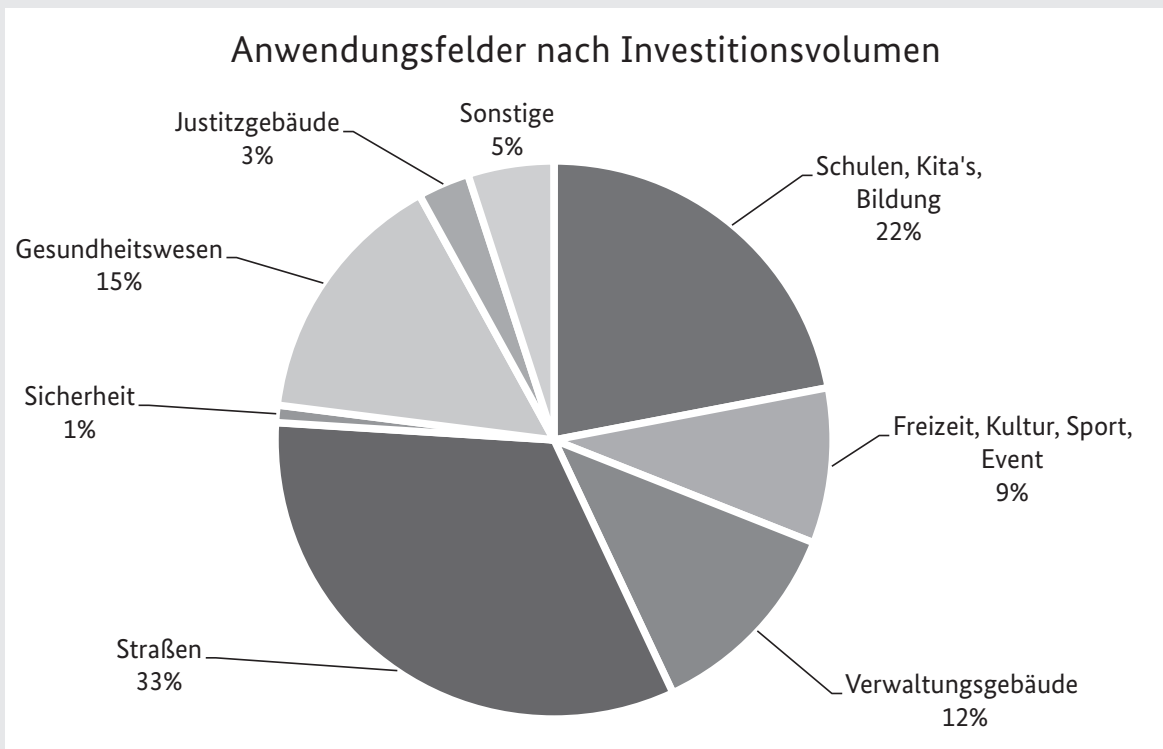
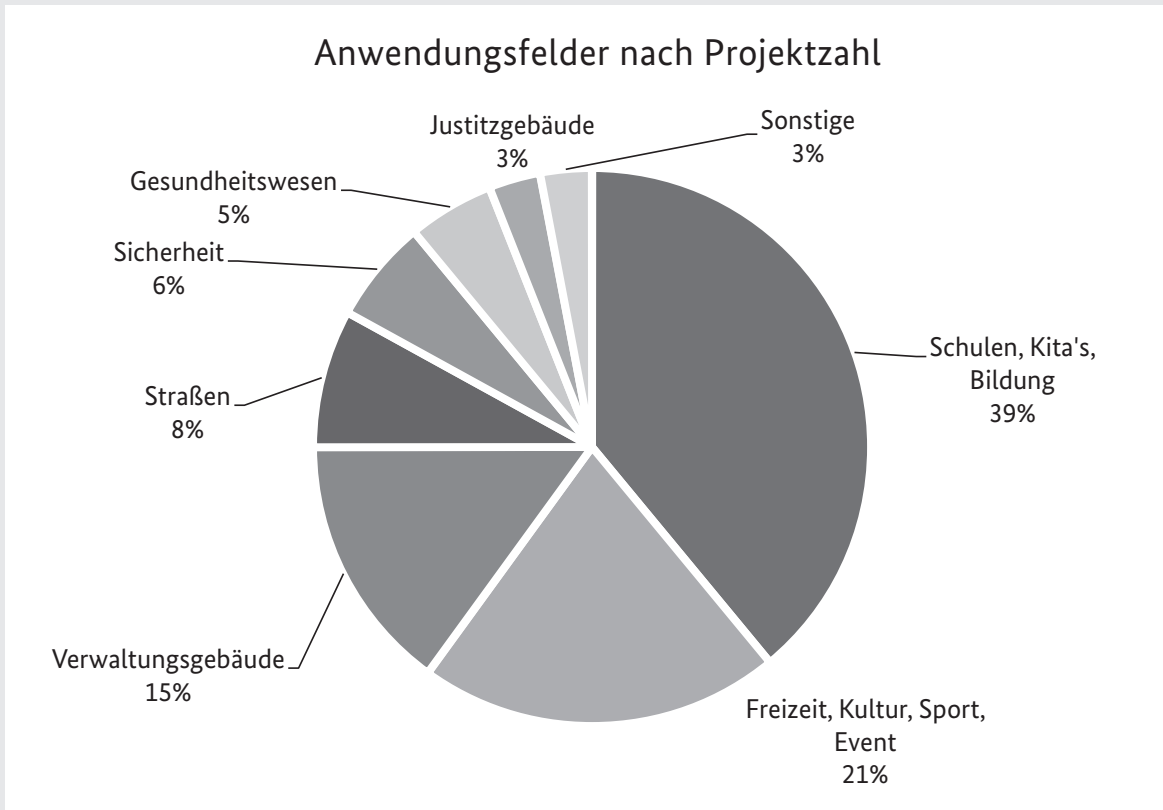
⁷ Im Detail siehe *Partnerschaften Deutschland* (2015). Mit Hilfe von institutionellen Vorkehrungen soll sichergestellt werden, dass in der *ÖPP Deutschland AG* kein Interessenkonflikt zwischen Beratungsdienstleistungen einerseits und den Erwerbszielen der privaten Partner andererseits entsteht. Zu den institutionellen Vorkehrungen gehört unter anderem die gewählte Rechtsform. Der Vorstand einer AG leitet die Geschäfte unter eigener Verantwortung und damit weisungsunabhängig gegenüber den Anteilseignern der AG. Zu den institutionellen Vorkehrungen gehört weiterhin, dass die öffentliche Hand die Mehrheit an der AG hält und dass weder Mitarbeiter noch Organträger der privaten Partner dem Aufsichtsrat

Gemessen an der Anzahl haben ÖPP-Projekte in Deutschland bislang im Bildungsbereich die größte Rolle gespielt. Dabei handelt es sich aber meist um eher kleinere Projekte auf kommunaler Ebene (z. B. Kindertagesstätten). Größere ÖPP-Projekte wurden in jüngerer Zeit auf Bundesebene im Autobahnbau realisiert. Die Abbildungen 1 und 2 liefern Informationen über die anteilige Bedeutung von ÖPP in verschiedenen Aufgabenbereichen und die damit verbundenen Investitionsausgaben.⁸

der AG angehören dürfen. Gegenwärtig prüft die Bundesregierung eine Weiterentwicklung der *ÖPP Deutschland AG* mit dem Ziel, dass diese in Zukunft Beratungsleistungen für öffentliche Auftraggeber auch bei konventionell realisierten Investitionsvorhaben anbietet. Siehe dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016).

⁸ Die Investitionsausgaben umfassen nicht die vollen Projektkosten, sondern nur die für die Errichtung der jeweiligen Infrastruktur veranschlagten Kosten. Zudem sind in den Abbildungen 1 und 2 nicht alle ÖPP in Deutschland berücksichtigt, sondern nur die von der *ÖPP Deutschland AG* erfassten ÖPP. Die ÖPP-Projekt Datenbank basiert auf freiwilligen Angaben und zudem im Wesentlichen auf Hoch- und Tiefbauprojekten. So ist beispielsweise das bereits erwähnte, bislang größte deutsche ÖPP-Projekt, das Herkules-Projekt der Bundeswehr, nicht erfasst.

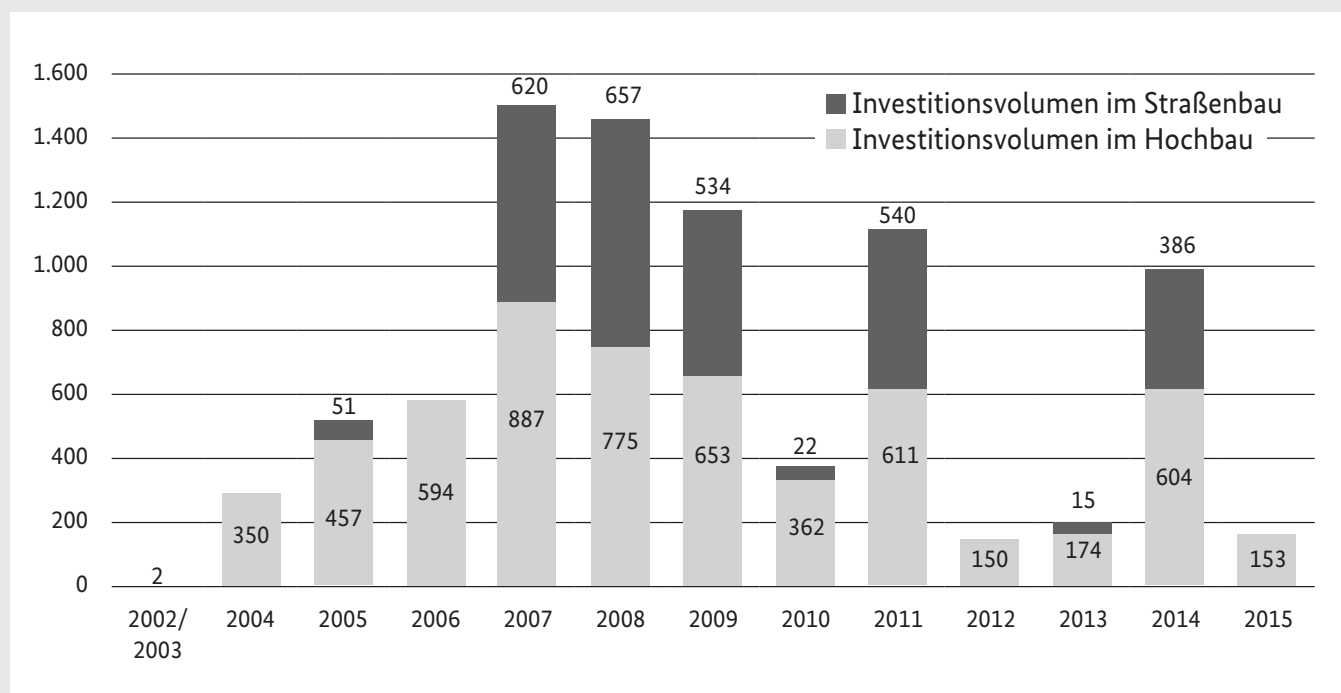
Abbildung 1: ÖPP-Projekte nach Aufgabenbereichen (Stand: 31.10.2015)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PPP-Projektpartnerschaft; www.ppp-projekt Datenbank.de

Im Straßenbau wurden zwar bislang anteilmäßig eher wenige ÖPP-Projekte realisiert. Diese umfassen aber vergleichsweise große Investitionsausgaben, so dass der Straßenbau einen großen Anteil am gesamten ÖPP-Investitionsvolumen einnimmt. Dieser dürfte in Zukunft noch weiter steigen, da weitere ÖPP-Projekte im Autobahnbau geplant sind und künftig auch der Ausbau von Bundesstraßen im Rahmen von ÖPP geschehen soll.⁹

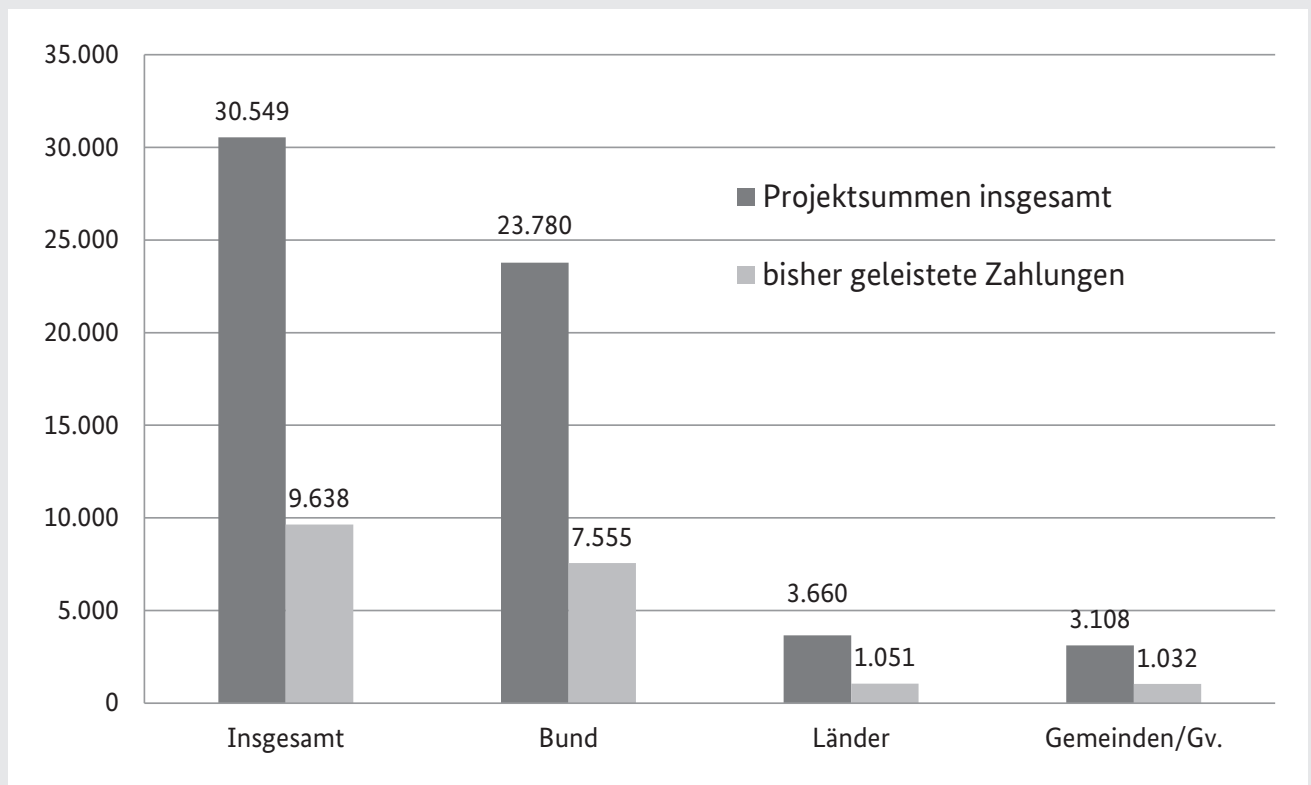
Abbildung 2: ÖPP-Projekte im Hoch- und Straßenbau in Mio. Euro (Stand 31.10.2015)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf PPP-Projektpartnerschaft; www.ppp-projektdatenbank.de

Abbildung 3 enthält Informationen über die vertraglich vereinbarten Projektsummen (Investitions-, Betriebs- und sonstige Ausgaben) aller laufenden ÖPP-Projekte des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände am Ende des Jahres 2014 sowie die in diesen Projekten bereits geleisteten Zahlungen des öffentlichen an den privaten Partner. Gemessen an den Projektsummen ist der Bund die mit Abstand am meisten in ÖPP-Projekten engagierte Gebietskörperschaft. Darin spiegelt sich erneut die Bedeutung des Bundesfernstraßenbaus für ÖPP wider.

Abbildung 3: ÖPP-Projekte nach Gebietskörperschaften in Mio. Euro (Stand: 31.12.2014)



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Statistisches Bundesamt (2015), Fachserie 14, Reihe 5

3. Lebenszykluskosten der Infrastruktur

Charakteristisches Merkmal von ÖPP ist die Bündelung von Errichtung und Betrieb öffentlicher Infrastruktur. Die Bündelung dieser Aufgaben löst beim Betreiber Anreize aus, bei der Errichtung der Infrastruktur den Einfluss auf künftige Unterhaltskosten zu berücksichtigen, um die Lebenszykluskosten der Infrastruktur, sprich die über den gesamten Lebenszyklus der Infrastruktur anfallenden Kosten, gering zu halten. Geht die Infrastruktur nach Beendigung der ÖPP in öffentliches Eigentum über (wie beispielsweise im weiter oben beschriebenen Erwerbmodell) und erhält der private Partner dann ein Entgelt, das vom Zustand der Infrastruktur abhängt, werden zudem bereits bei der Errichtung der Infrastruktur Anreize für die Verwendung langlebiger Materialien und für regelmäßige Erhaltungsinvestitionen gesetzt.

Bei konventioneller Beschaffung, in der eine staatliche Instanz zwar private Unternehmen mit der Errichtung der Infrastruktur beauftragt, nicht aber mit deren Betrieb, haben private Unternehmen dagegen kaum einen Anreiz, langfristige Effekte auf den Betrieb und den späteren Wert der Infrastruktur zu berücksichtigen. In diesem Fall dürfte ihnen stärker daran gelegen sein,

jene Kosten zu minimieren, die sie für eine erfolgreiche Übergabe der Infrastruktur und einen reibungslosen Betrieb bis zum Ablauf der Gewährleistungsfrist aufwenden müssen. Dass dadurch gegebenenfalls die Lebenszykluskosten der Infrastruktur steigen, dürfte in ihrem Kalkül weniger von Bedeutung sein. Die unterschiedlichen Anreize auf privater Seite in ÖPP und bei konventioneller Beschaffung legen deshalb nahe, dass die Errichtungs- und Betriebskosten bei ÖPP insgesamt geringer ausfallen.¹⁰

Dass die Lebenszykluskosten der Infrastruktur bei ÖPP stärker berücksichtigt werden, muss aber nicht zwingend gesellschaftlich von Vorteil sein. Das gilt insbesondere dann nicht, wenn Investitionen, die die Lebenszykluskosten der Infrastruktur reduzieren, einen negativen Effekt auf die (Service-)Qualität auslösen. Hart (2003) nennt als Beispiel eine ÖPP zur Errichtung und zum Betrieb einer Haftanstalt. Dem privaten Partner mag es aus Kostengründen vorteilhaft erscheinen, das Gefängnisgebäude mit einem Elektrozaun zu umgeben, um Wachpersonal einzusparen, ohne vermehrte Ausbrüche zu riskieren. Die Gesellschaft mag es aber inakzeptabel finden, Gefängnisinsassen

¹⁰ Ausführlich siehe Engel et al. (2009).

hinter einen Elektrozaun zu sperren. Ein für Deutschland relevanteres Beispiel könnte eine ÖPP im Straßenbau sein, in der der private Partner einen haltbareren, aber weniger rutschfesten Straßenbelag entwickelt, so dass zwar die Lebenszykluskosten der Infrastruktur sinken, zugleich aber die Verkehrssicherheit beeinträchtigt wird.

Das Straßenbaubeispiel lässt sich freilich auch so konstruieren, dass die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners zu einer höheren Qualität der Infrastruktur führen. Immerhin könnte sich der haltbarere Straßenbelag als rutschfester erweisen und sich entsprechend positiv auf die Verkehrssicherheit auswirken. Allerdings wird der private Partner auch die verbesserte Verkehrssicherheit nicht angemessen in Rechnung stellen, wenn er damit keine höheren Erträge realisiert. Der grundsätzliche Konflikt, um den es hier – aber auch bei konventioneller Beschaffung geht – ist, dass öffentliche und private Partner unterschiedliche Ziele verfolgen. Während der öffentliche Partner die gesellschaftliche Wohlfahrt im Auge hat, oder besser: im Auge haben sollte, interessieren den privaten Partner die Gewinne, die er in der ÖPP erzielt.

Der Zielkonflikt zwischen öffentlichem und privatem Partner ist im Grunde unerheblich, wenn die Qualität der Infrastruktur oder der Dienste, die sie erbringen soll, kontrahierbar ist. In diesem Fall kann der staatliche Partner den gewünschten Standard der Qualität spezifizieren und dem privaten Partner die Wahl der Mittel überlassen, mit denen diese Standards erfüllt werden. Die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners dürften dann ihre vollen gesellschaftlichen Vorteile entfalten. Indessen ist volle Kontrahierbarkeit der Qualität eher ein theoretischer Sonderfall als von praktischer Bedeutung. ÖPP werden langfristig eingegangen und beziehen sich auf die Errichtung und den Betrieb komplexer Anlagen. Weder lassen sich vor Vertragsabschluss alle Elemente der Anlage exakt spezifizieren,

noch lassen sich für alle nach Vertragsabschluss aufkommenden Eventualitäten im Vorhinein verbindliche Regeln schaffen. ÖPP basieren mit anderen Worten in vielen Fällen auf in hohem Maße unvollständigen Verträgen, die viel Raum für opportunistisches und für die Partnerschaft abträgliches Verhalten sowohl des öffentlichen als auch des privaten Partners lassen.

Inzwischen existiert eine recht umfangreiche Literatur, die sich mit der Frage befasst, unter welchen Bedingungen die für eine ÖPP charakteristische Aufgabenbündelung gesellschaftlich von Vorteil ist. Die Ergebnisse dieser Literatur legen den Schluss nahe, dass eine verallgemeinerbare Aussage darüber kaum getroffen werden kann, wann eine ÖPP als Bereitstellungsform und wann eher die herkömmliche öffentliche Bereitstellung vorteilhafter ist. Je nach Informationsverteilung der beteiligten Partner vor und nach Vertragsabschluss und je nachdem, in welchem Umfang Merkmale der Infrastruktur und der damit erbrachten Dienste sowie Aktionen der beteiligten Partner nach Vertragsabschluss verifizierbar sind, wirken sich die stärkeren Kostenminimierungsanreize in einer ÖPP im Vergleich zur herkömmlichen öffentlichen Bereitstellung positiv oder negativ aus.¹¹ Es hängt deshalb von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Projekts ab, ob eine ÖPP eingegangen werden sollte oder nicht. Viele dieser spezifischen Merkmale offenbaren sich freilich erst, wenn über die Art der Bereitstellung bereits entschieden worden ist. Dadurch wird die Frage nach der angemessenen Bereitstellungsform zusätzlich erschwert.

¹¹ Im Einzelnen siehe z. B. Bennett und Iossa (2006), Martimort und Pouyet (2008), Chen und Chiu (2010), Iossa und Martimort (2012, 2015) sowie Hoppe und Schmitz (2013).

Die Bündelung der Aufgaben hat eine ÖPP mit Privatisierung der Bereitstellung gemeinsam. Entsprechend gelten auch für Privatisierung die mit Aufgabenbündelung verbundenen Anreizvorteile und -probleme.¹² Wenn hier im Weiteren von Privatisierung als alternativer Bereitstellung zu konventioneller Beschaffung oder ÖPP die Rede ist, dann ist damit die private Übernahme einer Aufgabe gemeint, die staatliche Regulierung erfordert, weil eine unregulierte Bereitstellung in Wettbewerbsmärkten wohlfahrtsökonomisch nicht angezeigt oder gesellschaftlich nicht gewünscht ist. Regulierte Privatisierung findet sich vor allem dort, wo aufgrund von steigenden Skalenerträgen keine effiziente Versorgung im freien Wettbewerb gewährleistet ist (netzbasierte Industrien wie Bahn, Telekommunikation oder Energieversorgung).

Im Wesentlichen unterscheiden sich regulierte Privatisierung und ÖPP darin, dass jene eine unbefristete private Bereitstellung beinhaltet, während diese zwar langfristig aber zeitlich befristet ist. Darüber hinaus impliziert regulierte Privatisierung in der Regel, dass der private Anbieter von den Nutzern der Infrastruktur ein Entgelt erhält. Bei einer ÖPP können neben oder statt Nutzerentgelten sogenannte Schattengebühren oder Verfügbarkeitszahlungen vom öffentlichen Partner geleistet werden. Schattengebühren sind genauso wie Nutzerentgelte abhängig von der Nutzungsmenge der Infrastruktur, nur werden sie nicht von den Nutzern entrichtet, sondern vom öffentlichen Partner. Verfügbarkeitszahlungen sind dagegen mengenunabhängig und richten sich beispielsweise nach der vom privaten Partner erbrachten (Service-)Qualität.

In den ersten vom Bundesverkehrsministerium im Bundesfernstraßenbau realisierten ÖPP (sogenannte 1. Staffel, jeweils Erweiterungen der A1, A4, A5 und A8) wurde ein sogenanntes Mautweiterleitungsmodell angewendet, in dem der öffentliche Partner die Mauteinnahmen voll oder anteilig an den privaten Partner weiterleitet. Zusätzlich hat der private Partner in allen diesen ÖPP eine Anschubfinanzierung erhalten. Bei den weiteren in Realisierung befindlichen oder geplanten ÖPP im Bundesfernstraßenbau (2. Staffel, jeweils Erweiterungen der A1, A6, A7, A8, A9, A44, A61 und A94) sollen neben dem Mautweiterleitungsmodell ein Einheitsmautmodell und ein Verfügbarkeitsmodell angewendet werden. Beim Einheitsmautmodell erhält der private Partner einen fixen Betrag pro LKW und Kilometer, dessen Höhe im Ausschreibungsverfahren festgelegt wird. Konzeptionell entspricht das Einheitsmautmodell den oben genannten Schattengebühren. Beim Verfügbarkeitsmodell erhält der private Partner ein Entgelt, das von der Verfügbarkeit der Bundesfernstraße abhängt, wobei sich das Entgelt bei eingeschränkter Verfügbarkeit (Baustellen etc.) reduziert.¹³

Vereinfacht lässt sich die bisherige Diskussion folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Tabelle 1).

¹² Zum Vergleich der Anreizmechanismen bei traditioneller Beschaffung und Privatisierung siehe Hart et al. (1997) und Wigger (2004).

¹³ Gelegentlich wird bei ÖPP im Tiefbau auch zwischen A-, V- und F-Modell unterschieden. Das A-Modell entspricht dem Mautweiterleitungsmodell und das V-Modell dem Verfügbarkeitsmodell. Beim F-Modell erhält der private Partner vom öffentlichen Partner das Recht, von den Nutzern eine Maut zu erheben.

Tabelle 1: Bereitstellungsvarianten öffentlicher Infrastruktur

Bündelung führt zu Kostenvorteilen	Kostendeckende Nutzergebühren durchsetzbar	Qualität kontrahierbar	Favorisierte Art der Bereitstellung
ja	ja	ja	regulierte Privatisierung
ja	nein	ja	ÖPP
ja	nein	nein	ÖPP oder konventionell
ja	ja	nein	regulierte Privatisierung oder konventionell
nein	ja/nein	ja/nein	konventionell

Überwiegen die Vorteile der Bündelung von Erstellung und Betrieb der Infrastruktur, ist die Qualität der bereitgestellten Infrastruktur zudem kontrahierbar und sind für deren Nutzung kostendeckende Nutzerentgelte durchsetzbar, so spricht wenig gegen eine regulierte private Bereitstellung der Infrastruktur. Sind freilich kostendeckende Nutzerentgelte nicht oder nur für Teilgruppen von Nutzern durchsetzbar, beispielsweise weil eine allgemeine Autobahnmaut abgelehnt wird oder weil Gebühren für Bildungseinrichtungen nicht kostendeckend erhoben werden können oder sollen, ist die Qualität der Infrastruktur aber kontrahierbar, so bietet sich eine ÖPP an. Im realistischeren Fall, dass die Qualität der Infrastruktur nicht vollständig kontrahierbar ist, lässt sich die Frage nach der besten Art der Bereitstellung weniger leicht

beantworten. Je nachdem, wie stark sich Kostenminimierungsanreize bei Bündelung von Erstellung und Betrieb negativ auf die Qualität der Infrastruktur auswirken, ist die herkömmliche Bereitstellung den privaten Varianten gegebenenfalls überlegen. Führt schließlich Bündelung von Erstellung und Betrieb nicht zu Kostenvorteilen, bietet sich die konventionelle öffentliche Beschaffung und Bereitstellung an.

4. Transaktionskosten

Sowohl mit konventioneller Beschaffung als auch mit ÖPP sind spezifische Transaktionskosten verbunden. Allgemein lassen sich die Kosten von Transaktionen in Koordinations- und Motivationskosten einteilen.¹⁴ Unter Koordinationskosten werden all jene Kosten verstanden, die aufgewendet werden müssen, damit Käufer und Verkäufer oder, allgemeiner, Vertragsparteien zusammenkommen und Transaktionen durchführen. Motivationskosten entstehen zum einen aufgrund von Informationsasymmetrien. Weil transaktionsrelevante Informationen zwischen den Parteien oft ungleich verteilt sind, müssen die Vertragsparteien Kosten aufwenden, damit die jeweils andere Vertragsseite Informationsvorteile nicht opportunistisch, sprich für sich selbst vorteilhaft und für die andere Seite nachteilhaft, ausnutzt.

Zum anderen entstehen Motivationskosten, weil sich die Vertragsparteien bei Vertragsabschluss nicht glaubwürdig daran binden können, auf Nachverhandlungen zu Lasten der anderen Vertragsseite zu ver-

zichten, sobald diese vorteilhaft erscheinen. Ein Vertragspartner, der nach Vertragsabschluss spezifische Investitionen tätigt, die sich außerhalb der Vertragsbeziehung nicht amortisieren lassen, wird deshalb berücksichtigen, dass er Gefahr läuft, einen Teil der Erträge dieser Investitionen in späteren Nachverhandlungen an die andere Vertragsseite zu verlieren. Entsprechend fallen spezifische Investitionen zu gering aus oder es werden Kosten eingegangen, um die andere Vertragsseite daran zu hindern, in Nachverhandlungen Zugriff auf die Erträge dieser Investitionen zu gewinnen. Dieses Problem wird in der Literatur als Hold-up-Problem bezeichnet. Klassisches Beispiel ist eine Infrastrukturinvestition in eine Schienenverbindung zwischen einer Kohlemine und einem Kohlekraftwerk. Findet sich für die Schienenverbindung keine andere Anwendung als die Lieferung von Kohle an das Kraftwerk, so handelt es sich um eine spezifische Investition, die sich außerhalb der Vertragsbeziehung zwischen Infrastrukturinvestor und Kraftwerksbetreiber nicht amortisieren lässt. Der Kraftwerksbetreiber hat dann einen Anreiz, verbesserte Bedin-

¹⁴ Siehe auch Milgrom und Roberts (1992, S. 28ff.).

gungen für sich (z. B. geringe Lieferpreise) in Nachverhandlungen durchzusetzen, nachdem der Infrastrukturinvestor den Schienenweg errichtet hat, d. h. nachdem er Kosten versenkt hat, die er durch Austritt aus der Vertragsbeziehung nicht zurückholen kann.¹⁵

Sowohl bei öffentlicher Beschaffung als auch in ÖPP entstehen spezifische Koordinations- und Motivationskosten. Zu den Koordinationskosten gehören zunächst alle Kosten, die bis zum Abschluss von Verträgen zwischen öffentlichen und privaten Partnern aufgewendet werden, also z. B. Kosten für Verhandlungen sowie Kosten für rechtliche, wirtschaftliche und technische Beratung und staatliche Beurkundung. In ÖPP sind die eingegangenen Vertragsbeziehungen in der Regel deutlich komplexer als bei konventioneller Beschaffung – schon deshalb –, weil sie weitaus längere Vertragslaufzeiten beinhalten. Die bis zum Vertragsabschluss eingegangenen Transaktionskosten haben daher bei ÖPP regelmäßig einen signifikanten Anteil an den gesamten Projektkosten.¹⁶

Weil die Verträge zwischen öffentlichen und privaten Partnern in der Regel unvollständig sind – nicht für alle nach Vertragsabschluss auftretenden Eventualitäten lassen sich bereits in anfänglichen Verträgen abschließende Regelungen finden –, entstehen nach Vertragsabschluss weitere Transaktionskosten. Zu den wichtigsten Transaktionskosten nach Vertragsabschluss gehören neben Kosten für die Einhaltung von Verträgen und die Vermeidung opportunistischen Verhaltens (beispielsweise versteckte Qualitätsmängel, um Kosten zu sparen) insbesondere Kosten

für Nach- und Neuverhandlungen. Dazu kommt es sowohl bei konventioneller Beschaffung als auch in ÖPP. Aufgrund der langen Vertragslaufzeiten sind sie aber gerade für ÖPP ein typisches Phänomen.¹⁷

Zwar müssen Nachverhandlungen zwischen Vertragspartnern per se kein Problem darstellen. Weil die Vertragspartner anfänglich keinen vollständigen Vertrag schließen können, sind sie geradezu darauf angewiesen nachzuverhandeln, wenn sich zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses noch nicht bekannte, aber für die Vertragsbeziehung relevante Eventualitäten offenbaren. Das Coase-Theorem legt zudem nahe, dass Nachverhandlungen zu effizienten Anpassungen der ursprünglichen Verträge führen. Mit den Nachverhandlungen sind aber wiederum Transaktionskosten verbunden, die den anfänglichen Projektkosten hinzuzurechnen sind.

Bei konventioneller Beschaffung fallen die Transaktionskosten nach Vertragsabschluss geringer aus, wenn der Staat selbst den Betrieb der Infrastruktur übernimmt. Anpassungen erfordern dann keine Nachverhandlungen. Sie können vielmehr innerhalb der staatlichen Hierarchie durch entsprechende Weisungen umgesetzt werden. Wenn beispielsweise Inklusion als Politikziel in den Betrieb einer Bildungseinrichtung aufgenommen werden soll, so kann das bei einer Bildungseinrichtung in öffentlichem Betrieb durch entsprechende Weisung umgesetzt werden. Wird die Bildungseinrichtung von einem privaten Partner betrieben, sind dazu Neuverhandlungen notwendig.

Vertragstheoretisch ausgedrückt liegen im vorliegenden Beispiel die sogenannten residualen Kontrollrechte während des Betriebs der Bildungseinrichtung – d. h. die Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der

15 Siehe Grossman und Hart (1986) sowie Hart und Moore (1990) zu Hold-Up-Problemen im Allgemeinen und Joskow (1987) zum Kohlebeispiel.

16 Yescombe (2007) berichtet, dass diese Transaktionskosten in ÖPP regelmäßig 5 % bis 10 % der gesamten Projektkosten umfassen. Zur Höhe der Transaktionskosten in ÖPP siehe auch Major Contractors Group (2005).

17 Siehe Shaoul, Stafford und Stapleton (2012) für Evidenz zu Nachverhandlungen in ÖPP in Großbritannien.

Nutzung der Bildungseinrichtung, soweit sie nicht vertraglich vereinbart oder gesetzlich vorgeschrieben sind – beim Staat, wenn die Bildungseinrichtung konventionell öffentlich bereitgestellt wird; in einer ÖPP liegen sie dagegen beim privaten Partner. Dieser wird seine residualen Kontrollrechte nur dann vertraglich einschränken oder im Sinne des öffentlichen Partners einsetzen, wenn er dafür entsprechend entgolten wird.

Weil sich ÖPP nicht nur auf die Errichtung von Infrastruktur beschränken, sondern auch auf deren Betrieb, ist die Vertragsintensität in ÖPP im Vergleich zu traditioneller Beschaffung nicht nur höher, die Anreize der Partner dürften in den Vertragsverhandlungen auch unterschiedlich verteilt sein. Alles was der private Partner in Verhandlungen für sich „rausschlägt“, erhöht seinen Gewinn. Die Verhandlungserfolge des öffentlichen Partners fallen dagegen letztlich dem Steuerzahler zu. Entsprechend dürfte der private Partner stärkere Anreize haben, für Verhandlungen entsprechende Ressourcen aufzuwenden (Berater etc.) als der öffentliche. Selbst wenn es durch Nachverhandlungen zu effizienten Anpassungen der ursprünglichen Verträge kommen sollte, ist deshalb davon auszugehen, dass der private Partner davon mehr profitiert als die Gesellschaft.¹⁸

Nun sind die mit Verhandlungen verbundenen Transaktionskosten zumindest in Teilen unabhängig von der Größe des Infrastrukturprojekts. Die höheren Transaktionskosten in ÖPP dürften diese Beschaffungsform deshalb gerade für eher kleine Infrastrukturprojekte unattraktiv machen. Aus diesem Grund hat beispielsweise die britische Regierung bereits vor einigen Jahren beschlossen, Infrastrukturprojekte mit einem Investitionsvolumen von weniger als 20 Millionen Pfund nicht mehr in ÖPP zu realisieren.¹⁹

In Deutschland sind die meisten ÖPP bislang auf kommunaler Ebene eingegangen worden und dort mit in der Regel eher kleinen Investitionsvolumina. Transaktionskostenüberlegungen lassen vermuten, dass diese Projekte bei konventioneller Beschaffung günstiger hätten realisiert werden können. Zwar lässt sich dagegen argumentieren, dass durch die Zusammenfassung von gleichartigen Infrastrukturprojekten einzelner Kommunen zu einem Gesamtprojekt ein Finanzvolumen erreicht werden kann, das ÖPP vorteilhaft erscheinen lässt. Bisherige Erfahrungen mit der Zusammenfassung von kleinen Projekten in einer ÖPP lassen aber eher vermuten, dass dadurch zusätzliche Kosten entstehen, die das Projekt insgesamt unwirtschaftlich machen.²⁰

heißt es: „[...] the Government has emphasised that PFI would be used where it offered best value for money by [...] stopping PFI where it was not found to be likely to generate value for money as was the case for information technology projects and projects with a capital value of less than £20 million.”

20 Im Landkreis Offenbach wurde die Sanierung und Instandhaltung von 91 Schulen mit insgesamt 500 Schulgebäuden als ÖPP mit einer Laufzeit von 15 Jahren (2004 bis 2019) realisiert. Ursprünglich war ein Projektvolumen von 780 Mio. Euro geplant (davon 240 Mio. Euro Investitionen). Eine erstmalige Prüfung des hessischen Landesrechnungshofes für den Zeitraum von 2004 bis 2006 stellte weder an der dem Projekt zugrundeliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch an der Vertragsgestaltung entscheidende Mängel fest. Auch die Schulleiter äußerten sich zufrieden mit der vom privaten Partner erbrachten Qualität der Leistungen. Allerdings ist es in dieser ÖPP inzwischen zu erheblichen Kostensteigerungen gekommen. Die jährlichen Kosten für den öffentlichen Partner waren anfangs auf 52,1 Mio. Euro veranschlagt worden, lagen aber zuletzt (2014) bei 82,2 Mio. Euro. Laut eines vom hessischen Landesrechnungshof in Auftrag gegebenen Gutachtens der P&P Treuhand (2015) werden die jährlichen Kosten bis 2019 auf 95,1 Mio. Euro steigen. Das Gutachten bemängelt u. a. die hohe Vertragskomplexität der ÖPP und das unzulängliche Vertragscontrolling des öffentlichen Partners. Zur ÖPP im Landkreis Offenbach im Einzelnen siehe Rechnungshof Hessen (2008, 2015), Kreis Offenbach (2010, 2011, 2012, 2013, 2015), Frankfurter Rundschau (2015a,b), Offenbach Post (2015) und P&P Treuhand (2015).

18 So auch Mühlenkamp (2013).

19 In einem Report der HM Treasury (2006, S. 27)

Hinzu kommt, dass sich durch die Zusammenfassung von Infrastrukturprojekten zu Großinvestitionen die stark mittelständisch geprägte Bauindustrie benachteiligt sieht, weil die Vertragswerke in ÖPP als zu komplex angesehen werden und zu wenig Expertise in den Leistungsbereichen außerhalb des Bauens vorliegt.²¹

Führt man die hier dargestellte Transaktionskostenperspektive mit der Lebenszykluskostenperspektive des vorangegangenen Kapitals zusammen, so lässt sich angelehnt an Hart (2003) folgende Best-Practice-Regel ableiten: Infrastrukturprojekte sollten in ÖPP realisiert werden, wenn sich für den Bau oder die Errichtung der Infrastruktur keine vollständigen Verträge schreiben lassen, aber die (Service-)Qualität während der Betriebsphase gut vertraglich spezifizierbar ist. Der private Partner hat dann während der Bauphase keine ausgeprägten Anreize, kostensparende Innovationen durchzuführen, die zu Lasten der Qualität in der Betriebsphase gehen. Zugleich wird durch die Lebenszyklusperspektive des privaten Partners sichergestellt, dass die Infrastruktur kostenminimal errichtet wird.

Infrastrukturprojekte sollten dagegen eher konventionell realisiert werden, wenn sich die Eigenschaften des Baus gut vertraglich regeln lassen, aber die (Service-)Qualität während der Betriebsphase nicht gut kontrahierbar ist. Dann nämlich spielt die Lebenszyklusperspektive des privaten Partners in einer ÖPP während der Bauphase keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Zugleich entstehen während der Betriebsphase geringere Transaktionskosten. Das gilt insbesondere dann, wenn sich während der Betriebsphase offenbarende Probleme oder notwendige Anpassungen durch Weisungen innerhalb der staatlichen Hierarchie lösen lassen.

²¹ Siehe Zentralverband Deutsches Baugewerbe (2016).

Mit einer gewissen Bereitschaft zur Spekulation bedeutet die Best-Practice-Regel, dass beispielsweise eine Autobahn durchaus oder sogar besser in ÖPP realisiert werden kann. Die Bauphase ist sehr komplex, schon deshalb weil sie sich über einen langen Zeitraum erstreckt und naturgemäß großräumig angelegt ist. Die Qualität während des Betriebs ist dagegen gut spezifizierbar, weil sich Verfügbarkeit (keine Staus oder Baustellen) und Verkehrssicherheit vergleichsweise einfach messen lassen.

Bildungseinrichtungen wie Kindertagesstätten dagegen sollten diesem Argument folgend eher konventionell realisiert werden. Das Ergebnis der Bauphase, das Gebäude, lässt sich vertraglich gut regeln. Dagegen dürfte die Qualität während des Betriebs vertraglich nur schwer zu spezifizieren sein.²²

²² Bezieht sich freilich die ÖPP im Bildungsbe- reich nur auf den Hochbau, so spricht vor dem Hintergrund des weiter oben Ausgeführten nichts gegen ÖPP, zumal wenn es sich um Projekte mit hinreichend großem Investitionsvolumen handelt.

5. Verteilung des Risikos

ÖPP beinhalten Risiken bei der Erstellung der Infrastruktur, während des Betriebs und hinsichtlich der Nachfrage nach den Diensten der Infrastruktur, Finanzierungsrisiken und politische Risiken. Vereinbarungen darüber, welche der beiden Seiten der Partnerschaft welche Risiken trägt und welche Risiken implizit den Nutzern der Anlage überlassen werden, sind zentraler Bestandteil von ÖPP-Verträgen. Die Risikoallokation in einer ÖPP sollte einerseits Anreizproblemen wie den weiter oben genannten Motivationsverzerrungen Rechnung tragen und andererseits Risikoprämien möglichst gering halten.

Endogene Risiken, d. h. verhaltensabhängige Risiken, sollten von jenem Partner übernommen werden, der diese Risiken am besten kontrollieren kann, wobei dieser Partner dann auch mit den entsprechenden Kontrollrechten ausgestattet werden sollte. Um zugleich Risikoprämien gering zu halten, sollten exogene Risiken, d. h. von den Partnern nicht beeinflussbare Risiken, von jenem Partner getragen werden, der diese Risiken aufgrund entsprechender Risikopräferenzen oder Diversifikationsmöglichkeiten am besten absorbieren kann.²³

Endogene Risiken, die mit Errichtung und Betrieb der Infrastruktur (Verfügbarkeitsrisiken) verbunden sind, sollten vom privaten Partner getragen werden. Nutzerentgelte oder Schattengebühren liefern für den privaten Partner Anreize, jene Risiken zu minimieren, die zu zeitlichen Verzögerungen in der Errichtungsphase führen. Verfügbarkeitszahlungen liefern für den privaten Partner Anreize, die Wahrscheinlichkeit zu minimieren, dass häufigere Reparaturarbeiten notwendig werden.

Nachfragerisiken sind nur teilweise vom privaten Partner zu beeinflussen. Sie sind in starkem Maße exogen oder vom öffentlichen Partner beeinflussbar (beispielsweise kann die Politik Anreize setzen, Verkehr von einer ÖPP-Autobahn auf die Schiene zu lenken). Trotzdem sollte der private Partner zumindest einen Teil der Nachfragerisiken übernehmen. Eines der Probleme der traditionellen öffentlichen Bereitstellung besteht darin, dass die gesamten Nachfragerisiken implizit vom Steuerzahler übernommen werden und deshalb keine ausreichenden Barrieren für die Anschaffung sogenannter „weißer Elefanten“ (z. B. eine Autobahn von irgendwo nach nirgendwo) bestehen.²⁴

²³ Siehe dazu auch Irwin (2007).

²⁴ In der englischsprachigen Literatur werden Infrastrukturprojekte, die sich als nutzlos erweisen, viel Geld kosten, aber nicht ohne weiteres beseitigt werden können, als „white

Ein privater Partner, der zumindest einen Teil des Nachfragerisikos trägt, sollte einen Anreiz haben, sich nur in solchen Projekten zu engagieren, die eine ausreichende Nachfrage erwarten lassen. Mit mengenabhängigen Entgelten für den privaten Partner, also Nutzer- oder Schattengebühren, wird der private Partner am Nachfragerisiko beteiligt.

Erfahrungen mit ÖPP in anderen Ländern zeigen aber, dass damit noch keine Gewähr gegen „weiße Elefanten“ geschaffen wird. Private Partner in ÖPP werden in der Regel mit Hilfe eines Bieterverfahrens ausgewählt, wobei der Meistbietende den Zuschlag erhält. Das ist aber oft jener Bieter, der die Nachfrage am meisten überschätzt. Viele ÖPP leiden mit anderen Worten an einem systematischen Winner's-Curse-Problem.²⁵

Die ÖPP-Erfahrung mit der Warnow-Querung bei Rostock mag diese Problematik illustrieren.²⁶ Im Jahr 1995 beschloss die Rostocker Bürgerschaft die Warnow zu untertunneln und dieses Projekt im Rahmen einer ÖPP zu realisieren. Im Juli 1996 kam es zur Vertragsunterzeichnung mit dem französischen Baukonzern *Bouygues* als Generalunternehmer. Die Projektdurchführung oblag der Projektgesellschaft *Warnowquerung GmbH & Co KG*. Die Laufzeit des Projekts sollte 30 Jahre betragen. Insgesamt wurden 215 Mio. Euro in die Projektgesellschaft eingebracht (20 % Eigenkapital, 68 % privates Fremdkapital und 12 % öffentliche Zuschüsse). Nach geplantem Projektende

sollte der Tunnel zum entsprechenden Zeitwert an die Stadt Rostock übergehen. Der Tunnel wurde im September 2003 in Betrieb genommen. Die Errichtungskosten blieben weitgehend im ursprünglich vereinbarten Rahmen und die Bauzeit war ein halbes Jahr kürzer als zunächst geplant. So weit, so gut.

Allerdings entpuppten sich die Prognosen hinsichtlich des Verkehrsaufkommens als viel zu optimistisch. Ursprünglich wurde mit einem Verkehrsaufkommen von 35.000 Fahrzeugen pro Tag gerechnet. In der ersten Zeit nach Eröffnung des Tunnels betrug das Verkehrsaufkommen jedoch nur 6.800 Fahrzeuge pro Tag. Zwar wuchs das Verkehrsaufkommen in der Folgezeit auf etwas mehr als 10.000 Fahrzeuge pro Tag an. Die Betreibergesellschaft konnte den Tunnel aber mit der auf Basis der Prognosen vereinbarten Maut nicht kostendeckend betreiben. Um eine Insolvenz der Betreibergesellschaft abzuwenden, entschied sich die Rostocker Bürgerschaft im Jahr 2006, den Vertrag mit der Betreibergesellschaft von 30 auf 50 Jahre zu verlängern. Nach gegenwärtigen Berechnungen deckt damit der Gegenwartswert der künftigen Mautzahlungen die Projektkosten.²⁷

elephants“ bezeichnet. Der Begriff geht zurück auf den Brauch des Königs von Siam, unliebsam gewordenen Höflingen einen weißen Elefanten zu schenken. Für die beschenkten Höflinge war der Unterhalt eines solchen Elefanten ruinös; als Geschenk des Königs konnten sie ihn aber weder verkaufen noch töten oder eingehen lassen.

25 Siehe Thaler (1988) zum Konzept des Winner's-Curse-Problems und Perkins (2013) zu seiner Bedeutung in ÖPP.

26 Zur Warnowquerung siehe im Detail Kröger (2004), Gawel (2005), Beckers (2005), Beck (2006), Spiegel Online (2006) und Mangler (2013).

27 Im Grunde hat sich die Warnow-ÖPP damit einem von Engel et al. (2001) als optimal erachteten ÖPP-Mechanismus angenähert. Darin legt der öffentliche Partner die Höhe der Mautgebühren (und eine Diskontrate) fest und private Unternehmen treten in einen Bieterwettbewerb, wobei die Gebote im Gegenwartswert der Mauteinnahmen bestehen, die die Bieter erhalten wollen. Das Unternehmen mit dem niedrigsten Gebot erhält den Zuschlag und die ÖPP dauert bis zu dem Zeitpunkt an, in dem die kumulierten Mauteinnahmen das ursprüngliche Gebot des Unternehmens erreichen. Im vorliegenden Fall hat man sich diesem Mechanismus freilich auf dem Weg von Nachverhandlungen angenähert und nur deshalb, weil sich die ÖPP für den privaten Partner als weniger einträglich entpuppt hat als zunächst vermutet. Wäre sie für den privaten Partner besser ausgefallen als vermutet, hätte es entsprechende Nachverhandlungen wohl nicht gegeben.

Rückblickend ist schwer zu beurteilen, ob man das Projekt Warnow-Querung realisiert hätte, wäre man von vornherein von einer realistischeren Einschätzung der Nachfrage ausgegangen. Ferner ist schwer zu beurteilen, ob der private Partner die Nachfrage tatsächlich falsch eingeschätzt hat oder stillschweigend davon ausgehen durfte, dass der öffentliche Partner ihn nicht in die Insolvenz gehen lassen würde. Sollte der private Partner in der Tat von einem potenziellen Bail-out ausgegangen sein, so war er von vornherein nicht mit dem tatsächlichen Nachfragerisiko konfrontiert. In dem Fall konnte vom Nachfragerisiko kein Schutz gegen „weiße Elefanten“ ausgehen.²⁸ In jedem Fall wurde der öffentliche Partner durch die Vertragsverlängerung schlechter gestellt, da ihm der Tunnel und die daran gekoppelten Nutzerentgelte nicht nach 30, sondern erst nach 50 Jahren zufallen.

Neben Nachfragerisiken beinhalten Infrastrukturprojekte finanzielle Risiken, also beispielsweise Zins- und Wechselkursrisiken. Diese sind zwar für den privaten Partner in beträchtlichem Maße exogen. Gleichwohl gibt es kaum einen Grund dafür, diese Risiken dem öffentlichen Partner auf-

zubürden. Außerhalb von ÖPP werden diese Risiken auch von privaten Akteuren getragen. Der private Sektor hat entsprechende Instrumente entwickelt, um diese Risiken durch Diversifikation zu absorbieren. Es gibt keinen Grund, private Unternehmen in ÖPP in dieser Hinsicht anders zu behandeln als sonstige private Akteure.

Schließlich entstehen aus der Perspektive des privaten Partners politische Risiken, weil der öffentliche Partner nach Vertragsabschluss die Profitabilität einer ÖPP systematisch beeinflussen kann. Beispielsweise könnte der öffentliche Partner, nachdem er eine Autobahn-ÖPP eingegangen ist, in der der private Partner ein mengenabhängiges Entgelt erhält, eine Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene fördern. Zwar kontrolliert der öffentliche Partner dieses Risiko, was zunächst dafür spricht, es dem öffentlichen Partner zu übertragen. Änderungen der politischen Agenda sind aber in der Regel Folge sich ändernder gesellschaftlicher Präferenzen. Die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene könnte beispielsweise nach einem Regierungswechsel erfolgen oder weil sich aufgrund von EU-Vorgaben Umweltstandards geändert haben. Außerhalb von ÖPP sind private Akteure solchen Risiken ausgesetzt. Das spricht dafür, sie auch innerhalb von ÖPP dem privaten Partner zu übertragen.²⁹

²⁸ ÖPP bieten auch dann keine Gewähr gegen „weiße Elefanten“, wenn Investitionsprojekte nicht grundsätzlich neu bewertet werden, nachdem sich in einer ÖPP-Ausschreibung keine privaten Partner gefunden haben. Beispiel dafür mag der Neubau der Hamburger *HafenCity Universität für Baukunst und Metropolentwicklung* sein. Diese Universität war im Jahr 2006 entstanden und zunächst auf verschiedene Standorte verteilt, die in einem Neubau in der Hamburger *HafenCity* zusammengeführt werden sollten. Für den Neubau wählte die Stadt Hamburg einen in baulicher und ästhetischer Hinsicht sehr ehrgeizigen Entwurf des Architekturbüros *Code Unique* aus. Realisiert und betrieben werden sollte der Neubau im Rahmen einer ÖPP. Dafür fanden sich aber keine privaten Partner. Deshalb entschied sich die Stadt Hamburg, das Projekt konventionell zu realisieren. Der Neubau wurde im Jahr 2014 mit zwei Jahren Verspätung übergeben. Ursprünglich wurden für den Neubau 39,4 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2009 ging man aber bereits von 85 Mio. Euro aus. Wie viel der Neubau tatsächlich gekostet hat, ist offenbar noch nicht abschließend geklärt.

²⁹ Gegebenenfalls ist freilich zu prüfen, ob die Veränderung der Rahmenbedingungen zu einer Störung der Geschäftsgrundlage geführt hat, die den privaten Partner berechtigt, eine Vertragsanpassung zu verlangen.

6. Finanzierungskosten

ÖPP bedingen zwar nicht notwendigerweise, dass der private Partner die Finanzierung der Infrastruktur übernimmt. Realisierte ÖPP weisen aber meist eine zumindest anteilige private Finanzierung auf. Deshalb wird gelegentlich argumentiert, die traditionelle Beschaffung sei einer ÖPP vorzuziehen, weil sich der Staat zu günstigeren Bedingungen am Kapitalmarkt finanzieren kann als ein privater Akteur. Tatsächlich sind die Refinanzierungsbedingungen gerade der deutschen Gebietskörperschaften gegenwärtig außerordentlich günstig, so dass sich mit diesem Argument leicht eine Überlegenheit der traditionellen Finanzierung ableiten lässt.³⁰

³⁰ So beispielsweise der Bundesrechnungshof (2014) in einem Bericht über ÖPP als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau (S. 13): „Beim Bund gilt die Rückzahlung von Krediten als sicher. Deshalb liegen die Zinsen, die der Bund zu zahlen hat, immer unter denen der Privaten. In Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise haben sich die Finanzierungsbedingungen des Bundes und der Privaten sehr unterschiedlich entwickelt. Während die vom Bund zu zahlenden Zinsen in den vergangenen Jahren stark gesunken sind, haben sich die Finanzierungsbedingungen der Privaten verschlechtert [...]. Derzeit liegen die von Privaten bei ÖPP-Projekten zu zahlenden Fremdkapitalzinsen um bis zu 4 % über den Zinsen, die der Bund zahlen muss.“ Und weiter (S. 18): „Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass bei der ÖPP-Variante weiterhin erhebliche Finanzierungsmehrkosten entstehen. Diese kann der Private [...] nicht bei den operativen Kosten ausgleichen.“

Allerdings ist der Staat vor allem deshalb in der Lage, sich zu günstigeren Bedingungen zu refinanzieren als ein privater Akteur, weil Kapitalgeber antizipieren, dass Kredite an private Akteure eher ausfallen als Kredite an den Staat. Finanziert ein privater Partner ein Infrastrukturprojekt mit Krediten, so ist das Kreditausfallrisiko in der Regel gekoppelt an die mangelnde Profitabilität der Infrastruktur. Entsprechend wird dieses Risiko in die Finanzierungskosten eingepreist. Finanziert hingegen der Staat die Infrastruktur mit Krediten, so tragen letztlich die Steuerzahler das Risiko einer mangelnden Profitabilität. Das heißt aber nicht, dass dieses Risiko im Falle der öffentlichen Finanzierung nicht besteht; es wird nur nicht in den staatlichen Finanzierungskosten sichtbar. Bei öffentlicher Finanzierung fallen mit anderen Worten im Hinblick auf das Profitabilitätsrisiko keine geringeren Finanzierungskosten an; im Unterschied zur privaten Finanzierung wälzt der Staat nur die von privaten Akteuren zu zahlende Risikoprämie auf die Steuerzahler ab.

Zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit von ÖPP und konventioneller Beschaffung sollte deshalb den öffentlichen Finanzierungskosten eine Risikoprämie hinzuge-rechnet werden, welche an das Projekt gekoppelte, nicht anderweitig berücksich-tigte Risiken einpreist – soweit diese nicht durch Diversifizierung behoben werden können.³¹ Auf diese Weise werden die ge-sellschaftlichen Opportunitätskosten des Projekts in den beiden unterschiedli-chen Beschaffungsvarianten berücksichtigt. Zum Vergleich der staatlichen Ausgaben bei konventioneller Bereitstellung und in ÖPP sollten dann gleiche Diskontraten oder Zinsstrukturkurven (etwa zehnjähriger Bundesanleihen) verwendet werden.³² Bei konventioneller Bereitstellung entstehen für den öffentlichen Partner zu Projektbe-ginn in der Regel Ausgaben in voller Höhe der Errichtungskosten. In ÖPP dagegen zahlt der öffentliche Partner zu Projektbe-ginn meist nur eine Anschubfinanzierung, die einen vergleichsweise geringen Teil der Errichtungskosten abdeckt, und dafür später Entgelte an den privaten Partner (aus Steuermitteln bei unentgeltlicher In-anspruchnahme der Infrastruktur oder in Form von Nutzerentgelten). Diskontiert der öffentliche Partner mit einem geringe-ren Satz als der private, erscheint ihm die konventionelle Bereitstellung nicht nur vorteilhafter als in ÖPP, sondern er ist auch Willens, Projekte zu finanzieren, die sich aus einer an den gesellschaftlichen Opportuni-tätskosten des Projekts orientierten Pers-pektive als Verlustgeschäft darstellen.

³¹ Siehe z. B. Beckers et al. (2009).

³² Ein risikoadjustierter Diskontsatz anstelle von Risikoprämien führt hingegen im Allgemeinen zu einer falschen Bewertung von Investitionsobjekten. Siehe dazu etwa Kruschwitz und Löffler (2006).

7. ÖPP versus öffentliche Kreditaufnahme

Ähnlich wie öffentliche Kredite verschieben ÖPP Finanzierungsverpflichtungen in die Zukunft. In dem einen Fall müssen Zinsen und Tilgung, in dem anderen Fall müssen künftige Entgelte mit Steuern finanziert werden oder die Nutzer müssen Gebühren zahlen. Im Unterschied zu herkömmlichen öffentlichen Krediten werden ÖPP aber gegebenenfalls nicht als öffentliche Verschuldung ausgewiesen.

Vor dem Hintergrund fiskalischer Regeln wie der Schuldenbremse, die die Verschuldungsmöglichkeiten des Staates einschränken, mögen ÖPP deshalb aus politischer Perspektive besonders attraktiv erscheinen. ÖPP sollten allerdings nicht einer angespannten Haushaltslage geschuldet sein oder zur Umgehung von fiskalischen Regeln missbraucht werden. Sie sollten dann eingegangen werden, wenn die daran gekoppelte Aufgabenbündelung vermuten lässt, dass dadurch insgesamt geringere gesamtwirtschaftliche Kosten entstehen. Sie sollten sicher nicht eingegangen werden, um dahinter ansonsten zu hohe öffentliche Defizite zu verstecken.³³

Zur Bestimmung der durch die Schuldenbremse bestimmten Defizitobergrenze des Bundes und der Länder werden die

haushaltsmäßigen Zahlungen für Infrastrukturprojekte herangezogen.³⁴ Bei konventioneller Beschaffung werden haushaltsmäßige Zahlungen der gesamten Investitionskosten bereits während oder spätestens bei Abschluss der Bauphase fällig und entsprechend verbucht. Bei ÖPP dagegen fällt zumindest ein Teil der Zahlungen erst später während des Betriebs der Infrastruktur an. Das legt nahe, dass mit der Schuldenbremse Anreize geschaffen werden, öffentliche Infrastrukturprojekte in ÖPP zu realisieren, um die Projektkosten erst später als Ausgaben ausweisen zu müssen. Insofern ist es zu begrüßen, dass den Gebietskörperschaften in Deutschland Grenzen gesetzt sind, ÖPP so zu verbuchen, dass sie nicht zur öffentlichen Verschuldung beitragen.

Die öffentliche Verschuldung in Deutschland unterliegt aber nicht nur der deutschen Schuldenbremse, sondern auch dem Europäischen Fiskalpakt. Dieser erlaubt den deutschen Gebietskörperschaften insgesamt ein konjunkturbereinigtes Budgetdefizit von maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts. Zur Bestimmung des für den Fiskalpakt relevanten Defizits rechnet Eurostat die Kosten einer in ÖPP realisierten

³³ Siehe dazu auch Wigger (2010).

³⁴ Siehe Bundesministerium der Finanzen (2015).

Infrastruktur nur dann nicht dem öffentlichen, sondern dem privaten Sektor zu, wenn der private Partner erstens das Errichtungsrisiko trägt und zweitens das Nachfragerisiko und/oder das Verfügbarkeitsrisiko.³⁵ Damit schränken die Regeln des Europäischen Fiskalpakts die Möglichkeiten, mit ÖPP öffentliche Defizite zu verschleiern, weiter ein als die Regeln der deutschen Schuldenbremse. Allerdings lassen auch die Verbuchungsregeln des Europäischen Fiskalpakts Gestaltungsspielraum zu. Gegebenenfalls schaffen sie sogar Anreize, Risiken, die besser öffentlich übernommen werden sollten, beim privaten Partner anzusiedeln, um die Infrastrukturkosten nicht öffentlich verbuchen zu müssen.³⁶

Würden die Defizitregeln des Europäischen Fiskalpakts in die deutschen Haushaltsregeln implementiert, könnte indessen einer auf kommunaler Ebene beliebten, aber aus ökonomischer Perspektive recht zweifelhaften ÖPP-Finanzierungsstrategie in Zukunft ein Riegel vorgeschoben werden: der sogenannten Forfaitierung mit Einredeverzicht. Dabei verkauft der private Partner seine Forderungen gegen den öffentlichen Partner an ein Kreditinstitut. Gleichzeitig erklärt der öffentliche Partner, auf Einreden gegen die abgetretenen Forderungen zu verzichten. Im Ergebnis bedeutet der Einredeverzicht, dass der öffentliche Partner zu Zahlungen gegenüber dem Kreditinstitut verpflichtet ist, und zwar auch dann, wenn der private Partner seine Leistungsverpflichtungen gegenüber dem öffentlichen Partner nicht oder schlecht erfüllt. Das Kreditinstitut ist damit praktisch so gestellt, als hätte es dem öffentlichen Partner direkt einen Kredit gegeben. Für den privaten Partner besteht der Vorteil der Forfaitierung mit Einredeverzicht darin, dass er Finanzierungsbedingungen erhält, die denen der öffentlichen Hand gleichen. Für den

öffentlichen Partner sind die Vorteile einer Forfaitierung mit Einredeverzicht weniger offensichtlich. Zwar mögen dadurch die Projektkosten sinken (weil sie keine Risikoprämie mehr enthalten, siehe vorangegangenes Kapitel). Zugleich erhöhen sich für den öffentlichen Partner aber die Risiken, dass der private Partner schlecht oder gar nicht leistet und sich die Projektkosten damit erhöhen.

Üblicherweise wird der Einredeverzicht deshalb erst nach Abschluss der Bauphase eingegangen, so dass sich die Risiken der Nicht- oder Schlechtleistung auf die Betriebsphase beschränken. Gelegentlich verzichtet der öffentliche Partner jedoch schon während der Bauphase auf Einrede. So beinhaltete beispielsweise das Hamburger ÖPP-Projekt *Elbphilharmonie* zunächst ein Forfaitierungsmodell mit Einredeverzicht nach Bauabnahme. Inzwischen hat die Stadt Hamburg aber den sofortigen Einredeverzicht erklärt, obwohl die Bauphase noch anhält, und sich damit zusätzliche Risiken während der Bauphase aufgebürdet.³⁷

Bislang dürfte die Forfaitierung für den öffentlichen Partner insbesondere deshalb attraktiv sein, weil er zwar faktisch mit dem forfaitierenden Kreditinstitut eine Kreditbeziehung eingeht, die Kreditaufnahme aber in seinem Budget nicht als solche verbuchen muss. Die Forfaitierung mit Einredeverzicht wird nicht einmal auf den Bürgerschafts-

³⁷ Mühlenkamp (2013, S. 28) schreibt zum Forfaitierungsmodell des Projekts *Elbphilharmonie*: „Die zu erwartenden Risiken haben sich inzwischen realisiert. Letztlich dürfte sich dieses Finanzierungsmodell damit als erheblich teurer als (wohl alle) anderen Finanzierungsmodelle erweisen.“ Gleichzeitig sieht er aber darin nicht den wesentlichen Grund für die Kostensteigerungen während der noch andauernden Bauphase (S. 29): „Der wohl weitaus größte Teil der bereits eingetretenen und noch eintretenden Kostensteigerung wurde jedoch unabhängig vom PPP-Konstrukt verursacht. [...] Die Baukostensteigerungen sind im Wesentlichen zum einen der (zu) frühen Ausschreibung mit ungenauen und unvollständigen Angaben geschuldet [...] sowie der unglücklichen Struktur und Organisation im Planungsbereich.“

³⁵ Siehe Eurostat (2004, 2014).

³⁶ Siehe dazu Weichenrieder (2014).

rahmen der Kommunen angerechnet. Die dadurch implizierte Risikoübernahme durch den öffentlichen Partner sollte aber dazu führen, dass solche Modelle in Zukunft im für den Fiskalpakt relevanten öffentlichen Defizit berücksichtigt werden. ÖPP-Modelle, die Forfaitierung mit Einredeverzicht beinhalten, dürften deshalb in Zukunft nicht mehr aufgrund von reinen Buchungsüberlegungen favorisiert werden. Natürlich steht und fällt dieses Argument mit der Bindewirkung des Fiskalpakts für die deutschen Gebietskörperschaften. Zu überlegen wäre deshalb, ob auch bei der Bestimmung der für die deutsche Schuldenbremse relevanten öffentlichen Defizitobergrenze die Eurostat-Behandlung von ÖPP-Ausgaben verwendet werden sollte.

Indessen ist jüngst mit der sogenannten Europa-2020-Projektanleiheninitiative auf europäischer Ebene ein Finanzierungsinstrument geschaffen worden, das erneut geeignet erscheint, hinter ÖPP öffentliche Schulden zu verstecken. Projektanleihen wurden gemeinsam von der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank initiiert mit dem Ziel, die Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen für private Kapitalanleger attraktiver zu machen. Im Rahmen dieser Initiative können Träger von Infrastrukturprojekten Fremdkapital in zwei verschiedenen Tranchen aufnehmen: einer vorrangigen Tranche bestehend aus Anleihen im privaten Kapitalmarkt und einer nachrangigen Tranche bestehend aus einem Darlehen oder einer vorbeugenden Kreditlinie bei der Europäischen Investitionsbank, auf die der Projektträger zurückgreifen kann, wenn er nicht in der Lage ist, die vorrangigen Schulden zu bedienen. Förderfähig sollen vor allem ÖPP-Projekte sein.

Neben verbesserten Finanzierungsbedingungen für private Kapitalgeber wird mit der Projektanleiheninitiative explizit beabsichtigt, eine direkte öffentliche Finanzierung und einen weiteren Anstieg der staatlichen Verschuldung zu vermeiden.³⁸ Projektanleihen beinhalten freilich eine Übertragung von Risiken des privaten Partners in einer ÖPP auf den öffentlichen Sektor. Der Logik der Eurostat-Behandlung von ÖPP folgend sollte deshalb das bei der Europäischen Investitionsbank aufgenommene nachrangige Fremdkapital des privaten Partners in einer ÖPP dem öffentlichen Sektor als Verschuldung zugerechnet werden. Damit würden Projektanleihen zwar nicht mehr vollumfänglich jenen Zielen dienen können, die ihre Initiatoren damit verfolgen. Die Belastung öffentlicher Haushalte durch Projektanleihen würde aber deutlicher werden.

38 Siehe Europäische Investitionsbank (2016).

8. Eigeninteressen der an ÖPP beteiligten Akteure

Unter Hinweis auf die Schuldenproblematik wurde im vorangegangenen Kapitel argumentiert, dass ÖPP nicht notwendigerweise dann eingegangen werden, wenn sie zu geringeren gesellschaftlichen Kosten führen als konventionelle Formen der öffentlichen Bereitstellung. In der Tat legt eine weniger kostenorientierte und mehr polit-ökonomische Sicht nahe, dass ÖPP eher dann eingegangen werden, wenn sie die Eigeninteressen der beteiligten Akteure besser bedienen als konventionelle Beschaffung.

Die relevanten Akteure im Kontext einer ÖPP sind neben dem öffentlichen Partner (mittelbar: gewählte Politiker) und dem privaten Partner (Unternehmen), die Nutzer der Infrastruktur und die Wähler oder Steuerzahler. Der öffentliche Partner ist an Wählerstimmen interessiert; wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben, favorisiert er deshalb gegebenenfalls ÖPP, um keine öffentlichen Schulden ausweisen zu müssen. Der private Partner ist an Gewinnen interessiert und die Nutzer an einer möglichst hohen Verfügbarkeit der Infrastruktur zu möglichst geringen Nutzerentgelten.

Allein das Interesse der Wähler oder Steuerzahler richtet sich auf möglichst geringe gesellschaftliche Kosten der Infrastruktur. Indessen sind die Wähler am wenigsten an der Frage beteiligt, ob ein Infrastrukturprojekt herkömmlich öffentlich bereitgestellt wird oder im Rahmen einer ÖPP. Die geringe Rolle, die Wähler bei dieser Entscheidung spielen, dürfte mit rationaler Unwissenheit zu tun haben: Sich über die Vor- und Nachteile von ÖPP zu informieren, ist mühsam; zugleich ist die individuelle Stimme kaum von Belang, ob sie nun informiert oder uninformatiert abgegeben wird.³⁹

Politiker könnten versucht sein, die rationale Unwissenheit der Wähler auszunutzen und ÖPP zu favorisieren, weil sie Finanzierungslasten in die Zukunft verschieben, ohne dass in der Gegenwart öffentliche Schulden ausgewiesen werden müssen. Die Nutzer einer ÖPP-Infrastruktur werden eine entgeltfreie Nutzung favorisieren und sich daher gegen Anreizmodelle wenden, die Nutzerentgelte beinhalten. Private Unternehmen wiederum mögen das Interesse von Politikern, kurzfristige öffentliche Ausgaben zu vermeiden, dazu nutzen, den Barwert der Gewinne durch höhere spätere Entgelte des öffentlichen Sektors zu steigern.

³⁹ Siehe Ferejohn (1990) zum Konzept der rationalen Unwissenheit von Wählern.

Dass ÖPP von den beteiligten Akteuren dazu missbraucht werden können, ihre eigenen Interessen auf Kosten der Steuerzahler zu verfolgen, spricht nicht gegen ÖPP per se. Um diesem Interessenkonflikt zu begegnen, sollte aber bei der Frage, ob ein Infrastrukturprojekt konventionell oder in ÖPP zu realisieren ist, eine pragmatische Kosten- oder „Value for Money“-Perspektive eingenommen werden, die die spezifischen Kosten verschiedener Bereitstellungsvarianten transparent gegeneinander abwägt. Eher ideologisch motivierte Positionen, die in der Einbeziehung privater Partner in öffentlichen Infrastrukturprojekten entweder ein Allheilmittel oder Teufelswerk sehen, schaffen dagegen nur Raum für die Durchsetzung von Partikularinteressen.⁴⁰

40 Eine Studie der ÖPP Deutschland AG (2013) kommt zu dem Ergebnis, dass individuelle Werthaltungen die Einschätzung von ÖPP stark beeinflussen (S. 119): „Leistungsorientierung fördert eine positive Haltung gegenüber ÖPP, eher fatalistische Ansichten und die Einstellung, dass der Staat alle Aufgaben selbst zu erledigen habe, eine eher negative Haltung. Diese Grundhaltungen, so wurde festgestellt, sind relativ stabil und hängen sehr eng mit der Erfolgseinschätzung von ÖPP-Projekten zusammen. Eine positive Grundhaltung zu ÖPP geht sehr oft mit einer positiven Erfolgseinschätzung einher.“

9. Erfahrungen mit ÖPP in anderen Ländern

Im abschließenden Fazit macht der Beirat einige Empfehlungen zu einer pragmatischen Beurteilung von ÖPP. Angesichts der Komplexität und Spezifität von öffentlichen Infrastrukturprojekten kann eine solche Beurteilung notwendigerweise nicht allein auf ordnungspolitischen Grundsätzen basieren, sondern muss konkrete Erfahrungen mit ÖPP einbeziehen. In Deutschland gibt es aber bislang praktisch keine vollständig abgeschlossenen ÖPP-Projekte. Bei beendeten ÖPP handelt es sich nur um Projekte, in denen der öffentliche Partner bereits vor der im anfänglichen Vertrag vereinbarten Laufzeit die Infrastruktur vom privaten Betreiber erworben und den Betrieb selbst übernommen hat. Deshalb soll vor dem abschließenden Fazit ein Blick auf Erfahrungen in Ländern geworfen werden, die eine längere ÖPP-Tradition haben.

In anderen Ländern, insbesondere Großbritannien, gemachte Erfahrungen mit ÖPP unterstützen die bisherigen Überlegungen, dass ÖPP besser, aber auch schlechter sein können als konventionelle Beschaffung. Empirische Studien zu ÖPP kämpfen freilich mit sehr systematischen Problemen. Erstens sind ÖPP-Projekte stets sehr spezifisch, so dass es in der Regel an einem entsprechenden Vergleichsmaßstab mangelt.

Zweitens sind ÖPP sehr langfristig angelegt und eine angemessene Beurteilung erfordert eine Betrachtung der Gesamtlaufzeit, weil sich die Anreize in ÖPP und herkömmlicher öffentlicher Bereitstellung hinsichtlich Lebenszykluskosten und Lebenszyklusqualität unterscheiden. Drittens dürften Selektionsprobleme vorliegen, weil sich die Interessen privater Partner naturgemäß auf besonders profitable Projekte richten. Deshalb lässt sich zwar über eine Reihe von Infrastrukturprojekten in ÖPP ebenso wie in konventioneller Beschaffung berichten, die zu erheblichen Mehrkosten geführt haben. Bislang mangelt es aber an einer systematischen projektbegleitenden und vergleichenden Evaluierung solcher Projekte.

In der Tat legt die bisherige empirische Literatur nicht den Schluss nahe, dass ÖPP eine Gewähr gegen „weiße Elefanten“ sind. Viele ÖPP offenbaren eine systematische Überschätzung der Nachfrage.⁴¹ ÖPP scheinen ferner keine Gewähr gegen deutlich höhere als zunächst geplante Errichtungskosten zu sein. Einige empirische Studien legen sogar den Schluss nahe, dass es keine Evidenz dafür gibt, dass herkömmliche öf-

⁴¹ Siehe z. B. Flyvberg et al. (2005) sowie Li und Hensher (2010).

fentliche Bereitstellungen systematisch zu höheren Kostenüberschreitungen führen als ÖPP.⁴² Aufgrund überschätzter Nachfrage und unerwartet hoher Kosten werden ÖPP deshalb oft bereits nach wenigen Jahren neu verhandelt, wobei die Initiative für Neuverhandlungen meist vom privaten Partner ausgeht.⁴³

Die Unbestimmtheit der bisherigen empirischen Studien spiegelt sich in den Detailempfehlungen der Literatur wider. Wann genau ÖPP der konventionellen Beschaffung vorzuziehen sind, darüber lässt die Literatur bislang keinen verallgemeinerbaren Schluss zu. Auch lassen sich Empfehlungen, wie ÖPP im Einzelnen ausgestaltet werden sollten, nicht eindeutig aus bisherigen Erfahrungen ableiten. So gelangte ein vom International Transport *Forum* der OECD im Jahr 2012 veranstalteter Runder Tisch zum Thema ÖPP mit Wissenschaftlern und Praktikern zu den folgenden beiden Empfehlungen: Erstens sollten in ÖPP die Entgelte für den privaten Partner im Wesentlichen aus Nutzerentgelten bestehen und der private Partner sollte neben dem Errichtungs- und Verfügbarkeitsrisiko auch das Nachfragerisiko übernehmen. Zweitens erfordern die Finanzierungsvolumina in ÖPP einen hohen Fremdfinanzierungsanteil. Das limitiere die Möglichkeiten, das Nachfragerisiko dem privaten Partner zu übertragen, weshalb der private Partner keine Nutzerentgelte, sondern Verfügbarkeitszahlungen erhalten sollte.⁴⁴ Offenkundig legen diese beiden Empfehlungen kein in sich geschlossenes ÖPP-Design nahe. Sie bestätigen vielmehr die Einsicht, dass bei ÖPP im Vergleich zu konventioneller Bereitstellung die jeweiligen Vor- und Nachteile einzelfallbezogen abgewogen werden müssen.

42 Siehe z. B. Flyvberg et al. (2003, 2004).

43 Siehe Guasch (2004).

44 Im Einzelnen siehe Perkins (2013).

10. Fazit

Öffentlich-Private Partnerschaften als Alternative zu konventioneller Beschaffung von Infrastruktur bergen Chancen und Risiken. Chancen, weil ÖPP dazu beitragen können, unrentable öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu vermeiden, und weil die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners eine wirtschaftlichere Bereitstellung von Infrastruktur begünstigen. Risiken, weil diese Kostenminimierungsanreize zugleich zu einer geringeren Qualität der Infrastruktur führen können, weil zudem höhere Transaktionskosten in ÖPP entstehen, von denen zwar Beratungsunternehmen profitieren mögen, nicht aber die Gesellschaft, und schließlich weil ÖPP vom öffentlichen Partner dazu missbraucht werden können, an Infrastruktur gekoppelte Finanzierungslasten in die Zukunft zu verschieben, ohne diese Lasten heute als öffentliche Schulden ausweisen zu müssen.

Ob und in welchem Maße die Chancen oder die Risiken überwiegen, hängt von den spezifischen Eigenschaften der zu realisierenden Infrastruktur ab. Eine allgemeine Empfehlung, dass ÖPP als Beschaffungsvariante für öffentliche Infrastruktur eher zu begrüßen oder eher abzulehnen seien, ist deshalb wenig sinnvoll. Vielmehr sind es die Beschaffenheit der Infrastruktur, das veranschlagte finanzielle Volumen und der institutionelle Rahmen, in dem über Infra-

strukturprojekte beschlossen wird, welche darüber entscheiden, ob die Infrastruktur in ÖPP oder besser konventionell bereitgestellt werden sollte. Um ein besseres Verständnis dafür zu gewinnen, welche spezifischen Eigenschaften von Infrastrukturprojekten eine ÖPP oder konventionelle Beschaffung begünstigen, sollten deshalb öffentliche Infrastrukturinvestitionen systematisch projektbegleitend evaluiert werden.

Bisherige Erfahrungen mit ÖPP haben gezeigt, dass diese Beschaffungsvariante aufgrund komplexer Vertragsbeziehungen mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Transaktionskosten sind aber zu einem erheblichen Teil unabhängig vom Projektvolumen. Deshalb ist zu überlegen, öffentliche Infrastrukturprojekte mit kleinen Projektvolumina eher konventionell als in ÖPP zu realisieren. Dieses Argument spricht dafür, kommunale Infrastrukturprojekte, die im Allgemeinen eher kleine Projekte darstellen, nicht in ÖPP, sondern konventionell umzusetzen.

Infrastrukturprojekte mit großem Finanzvolumen können dagegen vorteilhaft in ÖPP realisiert werden, wenn die Qualität der Infrastruktur während der Betriebsphase gut vertraglich spezifizierbar ist. Das dürfte z.B. für Autobahnen gelten. Hier ist die Verfügbarkeit (keine Staus oder Baustellen) gut messbar und auch die Ver-

kehrssicherheit lässt sich gut kontrollieren. Entsprechend kann vertraglich verhindert werden, dass sich die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners negativ auf die Qualität der Infrastruktur auswirken. Auch für Verwaltungsgebäude dürfte sich die Qualität der Infrastruktur während der Betriebsphase gut spezifizieren lassen, was für eine ÖPP-Realisierung spricht. In der Tat sind in jüngerer Zeit Verwaltungsgebäude des Bundes in ÖPP entstanden. Die bisherigen Erfahrungen scheinen positiv zu sein. Inwieweit das auch in der längeren Frist gilt, muss sich freilich noch zeigen.⁴⁵

Infrastrukturprojekte sollten dagegen konventionell realisiert werden, wenn die Qualität der Leistungen während der Betriebsphase nicht gut kontrahierbar ist. Dann besteht die Gefahr, dass sich die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners nachteilig auf die Qualität der Leistungen auswirken. Die Qualität der Leistungen von Bildungseinrichtungen, etwa Kindertagesstätten, lässt sich vertraglich nicht gut spezifizieren. Hier bietet sich deshalb für den Bildungsbetrieb eher eine konventionelle Bereitstellung an.

Um die Kostenminimierungsanreize des privaten Partners während der Errichtung der Infrastruktur nicht aufzuweichen, sollte der ÖPP-Vertrag so ausgestaltet werden, dass der private Partner die Risiken während der Errichtungsphase (z. B. höhere Baukosten) trägt. Während der Betriebsphase sollte der private Partner je nach Beschaffenheit der Infrastruktur das Nachfrage- oder das Verfügbarkeitsrisiko übernehmen. Das stärkt die Anreize des privaten Partners, für eine gute Qualität der Leistungen zu sorgen. Entgelte des öffentlichen Partners an den privaten Partner sind entsprechend auszugestalten.

Um zu vermeiden, dass der öffentliche Partner ÖPP dazu missbraucht, Finanzierungslasten für Infrastruktur in die Zukunft zu verschieben, ohne dafür heute öffentliche Schulden ausweisen zu müssen, sollten für die Bestimmung der Haushaltsdefizite der deutschen Gebietskörperschaften nicht allein die jährlichen haushaltsmäßigen Zahlungen für ÖPP-Projekte berücksichtigt werden, wie es die Regularien der deutschen Schuldenbremse vorsehen. Besser wäre es, die durch ÖPP in Zukunft eingegangenen staatlichen Finanzierungspflichten dem öffentlichen Haushaltsdefizit zuzurechnen. Damit würden auch die längerfristigen Haushaltslasten von ÖPP-Projekten transparent.

⁴⁵ Beispielsweise ist das neue Gebäude des Bundesministeriums für Bildung und Forschung in Berlin im Rahmen einer ÖPP entstanden. Siehe dazu Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015).

Literaturverzeichnis

Beck, F. (2006), Licht am Ende des Tunnels? Verkehrsrundschau, Heft 05/2006, 26-28.

Beckers, T. (2005), Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen - Ökonomische Grundlagen und eine Analyse des F-Modells, des A-Modells sowie des Funktionsbauvertrages, Dissertationsschrift, TU-Berlin.

Beckers, T., Corneo, G., Klatt, J. und Mühlenkamp, H. (2009). Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Berlin.

Bennett, J. und Iossa, E., (2006), Building and Managing Facilities for Public Services, Journal of Public Economics, 90, 2143-2160.

Budäus, D. (2006), Public Private Partnership – Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: Budäus, D. (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Markt und Staat, Baden-Baden, Nomos.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015), Bildung, Forschung, Innovation – sichtbar gemacht. Das neue Gebäude des Bundesministeriums für Bildung und Forschung am Dienstsitz Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2015), Kompendium zur Schuldenbremse, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2015), Bund startet Neue Generation von ÖPP-Projekten, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2015/04/2015-04-30-PM17.html>, abgerufen am 30.4.2015.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2003), PPP im öffentlichen Hochbau, Band I, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), Jahreswirtschaftsbericht 2016, Zukunftsfähigkeit sichern – Die Chancen des digitalen Wandels nutzen, Berlin.

Bundesrechnungshof (2014), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88, Abs. 2 BHO über Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) im Fernstraßenbau, Bonn.

- Chen, B.R. und Chiu, Y.S. (2010), Public-Private Partnerships: Task Interdependence and Contractibility, *International Journal of Industrial Organization*, 28, 591-603.
- Engel, E., Fischer, R. und Galetovic, A. (2001), Least Present Value of Revenue Auctions and Highway Franchising, *Journal of Political Economy*, 109, 993-1020.
- Engel, E., Fischer, R. und Galetovic, A. (2009), Public-Private Partnerships: When and How, *Universidad de Chile, Documentos de Trabajo*, Nr. 257.
- Europäische Investitionsbank (2016), Die Europa-2020-Projektanleiheninitiative – Innovative Infrastrukturfinanzierung <http://www.eib.org/products/blending/project-bonds/>, abgerufen am 24. Februar 2016.
- Eurostat (2004), Treatment of Public-Private Partnerships, *Eurostat News Release*, 11. Februar 2004.
- Eurostat (2014), Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen – ESVG 2010, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Ferejohn, J.A. (1990), Information and the Electoral Process, in: Ferejohn, J.A. und Kuklinski, H., (Hrsg.), *Information and the Democratic Process*, Chicago.
- Finanzministerkonferenz (2006), Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. und Buhl, S. (2003), How Common and How Large are Cost Overruns in Transport Infrastructure Projects?, *Transport Reviews*, 23, 71-88.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. und Buhl, S. (2004), What Causes Cost Overrun in Transport Infrastructure Projects?, *Transport Reviews*, 24, 3-18.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. und Buhl, S. (2005), How (In)accurate are Demand Forecasts in Public Works Projects?: The Case of Transportation, *Journal of the American Planning Association*, 71, 131-146.
- Gawel, E. (2005) Private Finanzierung von Fernstraßen – Erfahrungen und Probleme. *Wirtschaftsdienst*, 85, 173-181.
- Grossman, S. J. und Hart, O. (1986), The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Guasch, J.L. (2004), Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right, *WBI Development Studies*, World Bank, Washington.
- Frankfurter Rundschau (2015a), Einzigartiges Modell – lange Mängelliste, Ausgabe vom 15.7.15.

Frankfurter Rundschau (2015b), PPP muss nicht teurer sein, Ausgabe vom 15.7.15.

Hart, O. (2003), Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships, *Economic Journal*, 119, 69-76.

Hart, O. und Moore, J. (1990), Property Rights and the Nature of the Firm, *Journal of Political Economy*, 98, 1119-1158.

Hart, O., Shleifer, A. und Vishny, R.W. (1997), The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127-1161.

HM Treasury (2006), PFI: Strengthening Long-term Partnerships. London: HM Treasury.

Hoppe, H. und Schmitz, P. (2013), Public-Private Partnerships versus Traditional Procurement: Innovation Incentives and Information Gathering, *Rand Journal of Economics*, 44, 56-74.

Iossa, E. und Martimort, D. (2012), Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships, *Rand Journal of Economics*, 43, 442-474.

Iossa, E. und Martimort, D. (2015), The Simple Microeconomics of Public-Private Partnerships, *Journal of Public Economic Theory*, 17, 4-48.

Irwin, T. (2007), Government Guarantees. Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects, The World Bank, Washington, DC.

Joskow, P. (1987), Contract Duration and Durable Transaction-Specific Investments: The Case of Coal, *American Economic Review*, 77, 168-185.

Kreis Offenbach (2010), PPP-Projekt im Kreis Offenbach, Sanierungsbericht, Dietzenbach.

Kreis Offenbach (2011), PPP-Projekt im Kreis Offenbach, FM-Bericht Teil I, Dietzenbach.

Kreis Offenbach (2012), PPP-Projekt im Kreis Offenbach, Nutzerbefragung, Dietzenbach.

Kreis Offenbach (2013), PPP-Projekt im Kreis Offenbach, FM-Bericht Teil II, Dietzenbach.

Kreis Offenbach (2015), Landesrechnungshofbericht zur PPP-Nachschau liegt vor, Pressemitteilung vom 29.4.

Kröger, H. (2004), Ein Loch in der Tunnelkasse – PPP der Warnowquerung: Unflexible Gebühren per Verordnung. CityPartner Nr. 02 vom 01.10.2004.

Kruschwitz, L und Löffler, A. (2006), Discounted Cash Flow – A Theory of the Valuation of Firms, West Sussex.

- Li, Z. und Hensher, D.A. (2010), Toll roads in Australia: an overview of characteristics and accuracy of demand forecasts, *Transport Reviews*, 30, 541-569.
- Major Contractors Group (2005), *Survey 2005*, London.
- Mangler, Joachim (2013), *Zehn Jahre Warnowtunnel: Zufriedenheit nach langer Durststrecke*. DPA.
- Martimort, D. und Pouyet, J. (2008), To Build or not to Build: Normative and Positive Theories of Public-Private Partnerships, *International Journal of Industrial Organization*, 26, 393-411.
- Milgrom, P. und Roberts, J. (1992), *Economics, Organizations and Management*, New Jersey: Prentice Hall.
- Mühlenkamp, H. (2012), *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss „Elbphilharmonie“; Stellungnahme im Rahmen des Sachverständigenbeweises zum Themenkomplex „Public Private Partnerships“ (PPP)*, Mimeo., Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Offenbach Post (2015), *Gutachten fällt vernichtendes Urteil - PPP-Projekt: Millionen an Steuergeld verpulvert*, Ausgabe vom 15.1.15.
- ÖPP Deutschland AG (2013), *Transparenz bei ÖPP Projekten, ÖPP Schriftenreihe, Band 10*, Berlin.
- Partnerschaften Deutschland (2015), <http://www.partnerschaften-deutschland.de/home/>, abgerufen am 30.4.2015.
- Perkins, S. (2013), *Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure*, OECD Discussion Paper Nr. 2013-6.
- P & P Treuhand (2015), *Sondersitzung des HFA des Kreistags Offenbach Dietzenbach, den 15. Juli 2015 – 182. Prüfung „Nachschau PPP – Kreis Offenbach“, Präsentationsfolien*.
- Rechnungshof Hessen (2008), *Kommunalbericht 2008, 18. Zusammenfassender Bericht*, Darmstadt.
- Rechnungshof Hessen (2015), *Kommunalbericht 2015, 27. Zusammenfassender Bericht*, Darmstadt.
- Shaoul, J., Stafford, A. und Stapleton, P. (2012), *The Fantasy World of Private Finance for Transport via Public-Private Partnerships*, Manchester Business School, University of Manchester, *International Transport Forum Discussion Paper No 2012-6*, OECD.

Spiegel Online (2006), Insolvenz abgewendet: Erster deutscher Maut-Tunnel bleibt geöffnet. <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/insolvenz-abgewendet-erster-deutscher-maut-tunnel-bleibt-geoeffnet-a-421586.html>, abgerufen am 1. Mai 2015.

Statistisches Bundesamt (2015), Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2014, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.

Thaler, R. (1988), Anomalies: The Winner's Curse, *Journal of Economic Perspectives*, 2, 191-202.

Weichenrieder, A. (2014), Private Investoren für öffentliche Projekte: Schattenhaushalte oder Notwendigkeit?, *ifo Schnelldienst*, 22, 3-5.

Wigger, B.U. (2004), Public versus Private Production of Government Services, *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre*, 74, 53-67.

Wigger, B.U. (2010), Öffentliche Haushalte in der Krise, in: Theresia Theurl (Hrsg.), *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Wirtschaftskrise*, Berlin: Duncker & Humblot.

Yescombe, E. (2007), *Public Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Elsevier.

Zentralverband Deutsches Baugewerbe (2016), *ÖPP und Mittelstand*, Berlin.

Verzeichnis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen

Prof. Dr. Thies Büttner (Vorsitzender)	Nürnberg-Erlangen
Prof. Dr. Marcel Thum (Stellv. Vorsitzender)	Dresden
Prof. Dr. Dieter Brümmerhoff	Rostock
Prof. Dr. Lars P. Feld	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Lutz Fischer	Hamburg
Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Clemens Fuest	Mannheim
Prof. Dr. Heinz Grosseckttler	Münster/W.
Prof. Dr. Günter Hedtkamp	München
Prof. Dr. Klaus Dirk Henke	Berlin
Prof. Dr. Johanna Hey	Köln
Prof. Dr. Bernd Friedrich Huber	München
Prof. Dr. Wolfgang Kitterer	Köln
Prof. Dr. Kai A. Konrad	München
Prof. Dr. Jan Pieter Krahen	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Gerold Krause-Junk	Hamburg
Prof. Dr. Alois Oberhauser	Freiburg/Br.
Prof. Dr. Rolf Peffekoven	Mainz
Prof. Dr. Helga Pollak	Göttingen
Prof. Dr. Wolfram F. Richter	Dortmund
Prof. Dr. Nadine Riedel	Bochum
Prof. Jörg Rocholl, PhD	Berlin
Prof. Dr. Ronnie Schöb	Berlin
Prof. Dr. Ulrich Schreiber	Mannheim
Prof. Dr. Hartmut Söhn	Passau
Prof. Dr. Christoph Spengel	Mannheim
Prof. Dr. Klaus Stern	Köln
Prof. Dr. Christian Waldhoff	Berlin
Prof. Dr. Alfons Weichenrieder	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Dietmar Wellisch	Hamburg
Prof. Dr. Wolfgang Wiegard	Regensburg
Prof. Volker Wieland, PhD	Frankfurt/M.
Prof. Dr. Berthold Wigger	Karlsruhe
Prof. Dr. Horst Zimmermann	Marburg/Lahn



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

Stand

September 2016

Bildnachweis

Ilja C. Hendel

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium der Finanzen

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de
www.bundesfinanzministerium.de/wissenschaftlicher-beirat

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums der Finanzen. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Nicht zulässig ist die Verteilung auf Wahlveranstaltungen und an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben von Informationen oder Werbemitteln.

