

Neue Publikation des Ludwig-Fröhler-Instituts (LFI): Chancen und Risiken von PPP: Eine Betrachtung aus ökonomischer und juristischer Perspektive

Im April diesen Jahres veröffentlichte das Ludwig-Fröhler-Institut einen Gutachtenband mit betriebswirtschaftlichen und juristischen Beiträgen zum Thema Public Private Partnership (PPP) und dessen Folgen für das Handwerk.

Im ersten Teil zu „**Möglichkeiten und Grenzen von Public Private Partnerships: Eine Analyse unter besonderer Berücksichtigung von kleinen und mittleren Handwerksbetrieben**“ arbeitet Frau **Andrea Greilinger, Ludwig-Fröhler-Institut**, anhand der Literatur die möglichen Kostenwirkungen einer derartigen Realisierung öffentlicher Aufgaben heraus. Dabei zeigt sich, dass möglichen Effizienzvorteilen, wie der Nutzung privatwirtschaftlichen Know-Hows, Effizienz Nachteile insbesondere durch höhere vorvertragliche Transaktionskosten, Anreizprobleme und höhere Kosten der Risikoübernahme gegenüberstehen und die öffentliche Hand zusätzliche Risiken übernimmt. Sie kommt zu dem Schluss, dass die ökonomische Bewertung von PPP-Projekten mit Problemen verbunden ist, die eine adäquate Konzeption und Steuerung für die öffentliche Hand erschweren. Als besonders kritisch erweist sich die Verlässlichkeit durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Durch diverse „Stellschrauben“ können PPP-Projekte bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Voraus besser dargestellt werden, als sie sich in der Realisierung erweisen.

Kleine bis mittelgroße Handwerksbetriebe müssen zahlreiche Anforderungen und Barrieren wie die Bildung von Bietergemeinschaften, die Intransparenz der Risiken usw. überwinden, um sich an PPP-Projekten zu beteiligen. Dies spricht dafür, dass sie durch diese Form eher überfordert und benachteiligt werden. Dabei spielt die Projektgröße eine maßgebliche Rolle. Während regional ansässige KMU auf der Nachunternehmerebene partizipieren, erweist sich die Ebene der Hauptauftragnehmer als wenig mittelstandsfreundlich.

Der zweite Beitrag „**Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?**“ von Herrn **Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer**, ist mehr theoretisch ausgerichtet und geht der Frage nach, inwieweit ÖPP bzw. PPP als Instrument zur Effizienzsteigerung und Haushaltsentlastung dienen kann. Diesen Erwartungen steht gegenüber, dass sich mit ihnen auch Staatsdefizite kaschieren, Verschuldungsgrenzen umgehen und finanzielle Lasten in die Zukunft verschieben lassen. Bei derartigen Projekten müssen unvollständige Verträge geschlossen werden, durch die nicht alle künftigen Sachverhalte und insb. Risiken im Voraus geklärt werden können. Deshalb bilden mögliche Verbundvorteile zwischen verschiedenen Projektphasen oder Wertschöpfungsstufen ihren ökonomischen Kern. PPP-Projekte können nur dann wirtschaftlich sein, wenn überhaupt Bündelungseffekte beispielsweise durch eine Projektverantwortlichkeit über den gesamten Lebenszyklus vom Planungsbeginn bis zum Ende und weitere Kostenvorteile z.B. bei den Unterhaltskosten auftreten. Diese Vorteile müssen dabei die strukturellen Nachteile von PPPs übersteigen, die u.a. in generell höheren Finanzierungs- und Transaktionskosten liegen.

Aufgrund seiner eingehenden Analyse kommt Herr Mühlenkamp zu dem Schluss, dass für ökonomisch vorteilhafte PPPs nur ein relativ kleiner Spielraum besteht. Deshalb hält er es für wichtig, die für das öffentliche Rechnungswesen geltenden PPP-Bilanzierungsgrundsätze anstelle der derzeit für die Finanzstatistik verwendeten Kriterien anzuwenden, um der Gefahr einer Verschleierung von Schulden der öffentlichen Hand mithilfe von PPP entgegenzuwirken.

Der dritte Artikel „**Rechtliche Fragen der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) für das Handwerk**“ von Herrn **Prof. Dr. Jan Ziekow, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**, untersucht vergabe- und haushaltsrechtliche Aspekte sowie die Zulässigkeit von funktionalen Privatisierungen und deren Folge für die Rolle der Verwal-

tung. Durch das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz sind § 97 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) neu gefasst und der Auflegung Öffentlich-Privater Partnerschaften enge Grenzen gesetzt worden. Seither haben die Auftraggeber keine Möglichkeit mehr, die Aufteilungspflicht der Aufträge in Teil- und/oder Fachlose zu umgehen. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass sich mittelständische Unternehmen eigenständig und nicht nur in Bietergemeinschaften bewerben. Die Gesamtvergabe ist ein Ausnahmefall, der mit wirtschaftlichen oder technischen Gesichtspunkten begründet sein muss. Dabei gelten öffentliche Haushaltsfinanzierungsprobleme nicht als ausreichendes wirtschaftliches Erfordernis.

Ein öffentlicher Auftraggeber muss jetzt ein mit der Wahrnehmung oder Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betrautes privates Unternehmen verpflichten, bei der Erteilung von Unteraufträgen an Dritte ebenso zu verfahren. Damit wird die Mittelstandsklausel des § 97 GWB auf ÖPP ausgedehnt, die eine einheitliche Vergabe von Planung, Bau und Betrieb, Finanzierung sowie ggf. Verwertung an einen privaten Partner beinhaltet. Schließlich werden Beispiele für handwerksfreundliche Gestaltungsmöglichkeiten bei der Ausschreibung wie vertikale Teillose, Entschädigungszahlungen für Vorleistungen bei ÖPP-Ausschreibungen und großzügig zu bemessende Fristen aufgezeigt.

Unter den haushaltsrechtlichen Aspekten wird herausgearbeitet, dass im Falle einer wirtschaftlich vorteilhaft erscheinenden ÖPP-Lösung die weitere Prüfung erforderlich ist, ob die prognostizierten Wirtschaftlichkeitsvorteile die Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Haushaltsgesetzgeber rechtfertigen. Ferner müssen die zentralen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden und eine kontinuierliche Anpassung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs während des Vergabeverfahrens erfolgen. Des Weiteren müssen die Gewinnkalkulationen der bietenden Unternehmen offengelegt werden, damit überprüft werden kann, ob die Berechnung der zulässigen Laufzeit der ausgeschriebenen ÖPP-Lösung den EU-rechtlichen Anforderungen genügt.

In einem dritten Teil befasst sich Herr Ziekow damit, inwieweit funktionale Privatisierungen zulässig sind. Untersucht werden dabei auch die Folgen für die Rolle der Verwaltung. So sind hoheitsrechtliche Aufgaben gemäß dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes nur bedingt formell privatisierungsfähig, wenn dies durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Eine Gefahr von ÖPP- bzw. PPP-Projekten besteht darin, dass die Verwaltung eigene Kompetenzen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben verliert, statt dass sie über derartige Projekte privatwirtschaftliche Rationalität hinzulernt.

Insgesamt zeigt sich, dass die Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Private über ÖPP keineswegs schlechthin konventioneller Aufgabenerfüllung vorzuziehen ist. Ganz im Gegenteil: Zahlreiche Manipulationsmöglichkeiten, die es gestatten, bei einer Analyse der Vorteilhaftigkeit von ÖPP-Modellen diese als bessere Alternative erscheinen zu lassen, legen es nahe, im Zweifelsfall davon auszugehen, dass das traditionelle Modell einer gewerkeweisen Vergabe und einer Finanzierung über den Haushalt die bessere Alternative darstellt. Sofern jedoch trotzdem in dem ein oder anderen Fall die Entscheidung für ein ÖPP-Vorhaben fällt, gilt es die mittelstandsschützenden Rahmenbedingungen, insbesondere des Vergaberechts, zu beachten. Dem vorliegenden Gutachten sind hier wertvolle Hinweise und Handlungsempfehlungen zu entnehmen, die im Ergebnis einen gerechten Interessenausgleich gewährleisten.

Diese Publikation kann heruntergeladen werden unter:

http://www.lfi-muenchen.de/lfi/moe/cms/main/ASSETS/bwl_pdfs/LFI_bwl_PPP.pdf

Kontakt:

Ludwig-Fröhler-Institut, Max-Joseph-Str. 4, 80333 München, www.lfi-muenchen.de

Ansprechpartnerin: Andrea Greilinger, Tel.: 089/515560-84, greilinger@lfi-muenchen.de