

## Inhaltsverzeichnis

|   |     |
|---|-----|
| Vorwort   | 5   |
| Abbildungsverzeichnis   | 13  |
| Tabellenverzeichnis   | 17  |
| Abkürzungsverzeichnis   | 19  |
| 1. Einleitung   | 27  |
| 1.1 Problemstellung   | 27  |
| 1.2 Anknüpfungen an den Forschungsstand   | 32  |
| 1.3 Grundsätzliche Vorgehensweise und Gliederung der Arbeit   | 35  |
| 1.4 Datenerhebung   | 39  |
| 2. Der Begriff »Public-Private-Partnership«   | 44  |
| 2.1 Die angloamerikanische Rezeption  | 44  |
| 2.2 Am Anfang steht die Krise – die PPP-Entwicklung in Deutschland  | 51  |
| 2.2.1 Haushaltsskripte und kommunaler Investitionsbedarf  | 61  |
| 2.2.2 Motive der öffentlichen Hand  | 68  |
| 2.2.3 Motive des privaten Partners  | 71  |
| 2.2.4 PPP im Kontext der Reformbemühungen des öffentlichen Sektors und Abgrenzung gegenüber artverwandten Begriffen | 78  |
| 2.2.4.1 Privatisierung  | 87  |
| 2.2.4.2 Deregulierung und Liberalisierung   | 91  |
| 2.2.4.3 Verwaltungsreform   | 94  |
| 2.2.4.4 Zusammenfassende Betrachtungen  | 95  |
| 2.3 Definitionen von PPP  | 97  |
| 2.4 PPP-Begriffsverständnis der vorliegenden Arbeit   | 102 |
| 2.4.1 Lebenszyklusansatz  | 103 |
| 2.4.2 Finanzierung  | 107 |
| 2.4.2.1 Projektfinanzierung   | 111 |
| 2.4.2.2 Forfaitierung   | 114 |
| 2.4.2.3 Weitere Finanzierungsformen   | 117 |
| 2.4.2.4 Bewertung der Erschließung privater Finanzmittel zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben                     | 118 |
| 2.4.3 Anreizorientierte Vergütungsinstrumente   | 120 |
| 2.4.4 Strukturierung der Modellvielfalt – das Spektrum von PPP  | 125 |
| 2.4.4.1 Erwerbermodell  | 133 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.4.4.2 Inhabermodell   | 134 |
| 2.4.4.3 PPP-Vermietungsmodell   | 136 |
| 2.4.4.4 FM-Leasingmodell  | 137 |
| 2.4.4.5 Komplexes Contracting-Out   | 140 |
| 2.4.4.6 Konzessionsmodell   | 142 |
| 2.4.4.7 Gesellschaftsmodell   | 145 |
| 2.4.4.8 Zusammenfassung der Modelle und ihre Verteilung in der Praxis         | 148 |
| 2.5 Aufgabengebiete   | 155 |
| 2.6 PPP – eine begriffliche Eingrenzung: Rezeption in der vorliegenden Arbeit | 164 |
| <br>3. Effizienz  | 171 |
| 3.1 Die private und öffentliche Leistungserstellung                           | 171 |
| 3.1.1 Betriebswirtschaftliche Begründungsversuche staatlicher Aktivitäten     | 173 |
| 3.1.2 Das »Öffentliche« an öffentlichen Aufgaben                              | 181 |
| 3.1.3 Die staatliche Ineffizienzhypothese                                     | 187 |
| 3.1.3.1 Public Choice Theorie   | 191 |
| 3.1.3.2 Property-Rights Theorie   | 200 |
| 3.1.3.3 Wettbewerbspolitische Aspekte   | 205 |
| 3.1.3.4 Transaktionskosten  | 216 |
| 3.1.3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse  | 223 |
| 3.2 Die Bestimmung der Effizienz – eine Einführung                            | 226 |
| 3.2.1 Der Rationalitätsbegriff  | 227 |
| 3.2.2 Produktivität und Wirtschaftlichkeit                                    | 231 |
| 3.2.3 Effizienz – eine Begriffsdefinition                                     | 233 |
| 3.2.3.1 Betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise                             | 235 |
| 3.2.3.2 Verwaltungswissenschaftliche Sicht                                    | 238 |
| 3.2.3.3 Begriffliche Zusammenfassung  | 244 |
| 3.3 Effizienz von PPP-Vorhaben  | 247 |
| 3.3.1 Wirtschaftlichkeitsvergleiche in Theorie und Praxis                     | 248 |
| 3.3.2 Kritik an der gegenwärtigen Praxis                                      | 259 |
| 3.3.3 Entwicklung eines eigenen Ansatzes: Reichweite und Einschränkungen      | 264 |
| 3.3.4 Kriterienkatalog  | 267 |
| 3.3.4.1 Inputanalyse  | 268 |
| 3.3.4.2 Outputanalyse   | 272 |
| 3.3.4.3 Risikoeffekte   | 274 |
| <br>4. Inputseitige Effizienzeffekte  | 276 |
| 4.1 Einleitung  | 276 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 4.2       | Investitions- und Baukosten                               | 278 |
| 4.2.1     | Allgemeine Einsparungen in der Investitionsphase          | 279 |
| 4.2.2     | Konkrete Einsparungen in der Investitionsphase            | 291 |
| 4.2.3     | Zusammenfassung der Einsparungen in der Investitionsphase | 303 |
| 4.3       | Finanzierungskosten                                       | 304 |
| 4.3.1     | Fremdkapitalkosten  | 307 |
| 4.3.2     | Verhältnis von Fremd- und Eigenkapital                    | 314 |
| 4.4       | Kosten während der Nutzung                                | 319 |
| 4.4.1     | Allgemeine Einsparpotentiale während der Nutzung          | 324 |
| 4.4.1.1   | Anlagenseitige Effizienzeffekte                           | 326 |
| 4.4.1.2   | Synergieeffekte   | 334 |
| 4.4.1.2.1 | Wettbewerbs- und Projektvolumeneffekte                    | 341 |
| 4.4.1.2.2 | Die Bestimmung des optimalen Projektvolumens              | 350 |
| 4.4.1.2.3 | Exkurs: Mittelstand und PPP                               | 355 |
| 4.4.2     | Facility Management-Leistungen                            | 362 |
| 4.4.2.1   | Verwaltungskosten   | 366 |
| 4.4.2.2   | Betriebskosten  | 368 |
| 4.4.2.3   | Instandhaltungskosten                                     | 370 |
| 4.4.2.3.1 | Bestimmung der Kosten in der Nutzungsphase                | 374 |
| 4.4.2.3.2 | Technikanteil, Gebäudealter und Verschleiß                | 378 |
| 4.4.2.3.3 | Instandhaltungsstrategien                                 | 388 |
| 4.4.3     | Synopse Betriebskosten                                    | 393 |
| 4.5       | Personalkosten als Teilbereich der Betriebskosten         | 399 |
| 4.5.1     | Ist-Zustand   | 402 |
| 4.5.2     | Rechtliche Formen des Personaltransfers                   | 407 |
| 4.5.2.1   | Arbeitsübergang gemäß § 613a BGB                          | 408 |
| 4.5.2.2   | Einzelvertragliche Regelungen (Arbeitgeberwechsel)        | 411 |
| 4.5.2.3   | Arbeitnehmerüberlassung                                   | 412 |
| 4.5.2.4   | Personalgestellung  | 414 |
| 4.5.3     | Wirtschaftliche Implikationen des Personaltransfers       | 416 |
| 4.5.4     | Synopse: Effizienzwirkungen im Personalbereich            | 423 |
| 4.6       | Transaktions- und Verwaltungskosten                       | 428 |
| 4.6.1     | Qualitativer Umfang von Transaktionskosten                | 434 |
| 4.6.2     | Quantitativer Umfang der Transaktionskosten               | 442 |
| 4.7       | Steuerliche Implikationen                                 | 446 |
| 4.7.1     | Ertragsteuer  | 448 |
| 4.7.2     | Grund- und Grunderwerbsteuer                              | 452 |
| 4.7.3     | Umsatzsteuer  | 457 |
| 4.7.4     | Synopse   | 467 |
| 4.8       | Zusammenfassung inputseitiger Effizienzeffekte            | 473 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 5.      | Outputseitige Effizienzeffekte  | 485 |
| 5.1     | Einleitung  | 485 |
| 5.2     | Qualitative Verbesserungen – das Richtige richtig tun?                        | 490 |
| 5.2.1   | Qualitätsdefinitionen   | 495 |
| 5.2.2   | Akteursspezifische Interessen   | 497 |
| 5.2.2.1 | Kommunalpolitik   | 502 |
| 5.2.2.2 | Bürger, Mitarbeit und Verwaltungsangestellte                                  | 505 |
| 5.2.2.3 | Institutionenökonomische Qualitätsbeurteilung                                 | 508 |
| 5.2.3   | Relative Qualitätsmerkmale kommunaler PPP-Vorhaben                            | 513 |
| 5.2.3.1 | Sanierungen und Instandhaltungsstrategien                                     | 514 |
| 5.2.3.2 | Nachhaltigkeitsbezüge des PPP-Beschaffungsansatzes                            | 520 |
| 5.2.3.3 | Architektur und städtebauliche Anforderungen                                  | 527 |
| 5.2.4   | Qualitative Veränderungen im PPP-Beschaffungsansatz: eine Zusammenfassung     | 534 |
| 5.3     | Generierung zusätzlicher Einnahmen  | 538 |
| 5.3.1   | Rechtliche Grenzen der Einnahmeerzielung                                      | 540 |
| 5.3.2   | Laufende und einmalige Einnahmen  | 546 |
| 5.3.3   | Dritt- und Randnutzungsstrategien   | 549 |
| 5.3.4   | Gegenläufige Effekte  | 555 |
| 5.3.5   | Zusammenfassung der einnahmeseitigen Effizienzeffekte                         | 561 |
| 5.4     | Verfahrensgerechtigkeit als Quelle der Outputeffizienz                        | 563 |
| 5.4.1   | Vorurteilsfreier Entscheidungsprozess   | 566 |
| 5.4.2   | Kommunale Haushaltsgrundsätze und deren Einhaltung im PPP-Ansatz              | 571 |
| 5.4.2.1 | Grundsatz der Vollständigkeit   | 573 |
| 5.4.2.2 | Grundsatz der Öffentlichkeit  | 580 |
| 5.4.2.3 | PPP-inhärente Verstöße gegen Haushaltsgrundsätze?                             | 587 |
| 5.4.3   | Legitimitätskosten  | 589 |
| 5.4.3.1 | Berücksichtigung der Nutzerinteressen als Mittel der Outputeigenschaft        | 592 |
| 5.4.3.2 | Unterschiede zum konventionellen Status-quo                                   | 595 |
| 5.4.3.3 | Ein Blick in die Praxis   | 603 |
| 5.4.3.4 | Konsequenzen für den PPP-Beschaffungsansatz                                   | 607 |
| 5.4.4   | Verfahrensgerechtigkeit – Legitimität – Outputeffizienz: eine Zusammenfassung | 610 |
| 5.5     | Flexibilität  | 614 |
| 5.5.1   | Intertemporale Gerechtigkeit  | 618 |
| 5.5.2   | Flexibilitätsnachteile beim PPP-Ansatz  | 623 |
| 5.5.3   | Investitionswirtschaftliche Aspekte von Reversibilität                        | 630 |
| 5.5.4   | Bedarfseinstellung für kommende Generationen – eine Zusammenfassung           | 640 |
| 5.6     | Zusammenfassung outputseitiger Effizienzeffekte                               | 646 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 6.      | Risikoallokation  | 654 |
| 6.1     | Einleitung  | 654 |
| 6.2     | Risiken von PPP-Projekten: eine Einführung  | 658 |
| 6.3     | Soll-Konzept zur Bestimmung des optimalen Risikotransfers                             | 670 |
| 6.3.1   | Anreize   | 673 |
| 6.3.2   | Kosten der Risikoübernahme  | 677 |
| 6.3.3   | Exkurs: Transaktionskosten  | 681 |
| 6.3.4   | Synopse   | 686 |
| 6.4     | Risikoverteilung in der kommunalen Praxis   | 690 |
| 6.4.1   | Planungsrisiken   | 693 |
| 6.4.1.1 | Allgemeine Aussagen zu Planungsrisiken  | 694 |
| 6.4.1.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung von Planungsrisiken                  | 697 |
| 6.4.2   | Baurisiken  | 702 |
| 6.4.2.1 | Allgemeine Aussagen zu Baurisiken   | 703 |
| 6.4.2.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung von Baurisiken                       | 704 |
| 6.4.3   | Finanzierungsrisiken  | 710 |
| 6.4.3.1 | Allgemeine Aussagen zu Finanzierungsrisiken   | 711 |
| 6.4.3.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung von Finanzierungsrisiken             | 713 |
| 6.4.4   | Risiken während des Betriebes   | 716 |
| 6.4.4.1 | Allgemeine Aussagen zu Risiken während des Betriebes                                  | 717 |
| 6.4.4.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung von Betriebsrisiken                  | 719 |
| 6.4.5   | Verwertungs- und Zustandsrisiken – Probleme am Projektende                            | 729 |
| 6.4.5.1 | Allgemeine Aussagen zu Problemen am Projektende                                       | 730 |
| 6.4.5.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung von Verwertungs- und Zustandsrisiken | 734 |
| 6.4.6   | Politische und juristische Risiken  | 738 |
| 6.4.7   | Force-Majeure-Risiken   | 742 |
| 6.4.8   | PPP-spezifische Risiken   | 743 |
| 6.4.8.1 | Allgemeine Aussagen zu PPP-spezifischen Risiken                                       | 743 |
| 6.4.8.2 | Wahrscheinlichkeit – Schadensausmaß – Verteilung PPP-spezifischer Risiken             | 749 |
| 6.5     | Zusammenfassung der Risikoallokation  | 760 |
| 7.      | Abschließende Zusammenfassung der Ergebnisse  | 774 |
| 8.      | Literaturverzeichnis  | 787 |