

**Schriftenreihe Bauwirtschaft**

I Forschung 13

Herausgegeben vom Institut für Bauwirtschaft der Universität Kassel



kassel  
university



press

**Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung  
der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben**

Christian Pauli

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Bauingenieurwesen der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.) angenommen.

Erster Gutachter: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Peter Racky  
Zweiter Gutachter: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Bernd Kochendörfer  
Dritter Gutachter: Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil. Wolfgang Gerstlberger

Weitere Mitglieder der Promotionskommission:  
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Volkhard Franz  
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Uwe Köhler

Tag der mündlichen Prüfung:

28. Oktober 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2008  
ISBN print: 978-3-89958-628-2  
ISBN online: 978-3-89958-629-9  
URN: urn:nbn:de:0002-6293

© 2009, kassel university press GmbH, Kassel  
[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

Druck und Verarbeitung: Unidruckerei der Universität Kassel  
Printed in Germany



## Vorwort des Herausgebers

Public Private Partnership (PPP) ist in Politik und Wirtschaft in Deutschland zu einem neuen Schlagwort gereift; in der Politik vor allem auf kommunaler Ebene in Anbetracht der schlechten Haushaltslage bei gleichzeitig hohem Investitionsbedarf der öffentlichen Hand. Bei der Umsetzung von PPP im Bausektor werden jedoch im kommunalen Bereich eine strukturierte Auseinandersetzung mit PPP auf strategischer Ebene und die Gestaltung baubezogener Gesamtkonzepte in sehr vielen Fällen stark vernachlässigt. Die Auseinandersetzung mit PPP reduziert sich häufig auf die Suche nach einem „passenden“ PPP-Modell für einen dringenden Baubedarf. Das PPP-Verständnis eines großen Teils der Kommunen beinhaltet dabei nicht unbedingt den eigentlich PPP-prägenden Lebenszyklusansatz (Finanzieren, Planen, Bauen und Betreiben eines Bauwerks aus einer Hand).

Basierend auf dieser von ihm empirisch belegten Ausgangssituation verfolgt Herr Dr. Pauli mit seiner Dissertation das Ziel, zum einen für Kommunen eine systematische Grundlage zur strukturierten, baubezogenen Erfassung von PPP in Verbindung mit dem Konzept der Verwaltungsmodernisierung zu schaffen und zum anderen ihnen ein Arbeitsmittel („Werkzeug“) zur segment- und modelldifferenzierenden Beurteilung der PPP-Eignung ihres Bauvorhaben-Portfolios an die Hand zu geben.

Die Arbeit wird geprägt durch den von Herrn Dr. Pauli gewählten interdisziplinären Ansatz. Aufbauend auf der Erkenntnis, dass PPP bei den meisten Kommunen noch nicht „angekommen“ ist, zieht er den logischen Schluss, PPP den Entscheidern aus Politik und Verwaltung aus deren Sicht näher bringen zu müssen. Hiermit stellt er sich einer großen Herausforderung, die er mit seiner Dissertation in hervorragender Art und Weise bewältigt. Als Bauingenieur gelingt ihm der fachliche Brückenschlag zwischen den Bereichen Wirtschaft, Verwaltung und Politik. Die von Herrn Dr. Pauli entwickelte Entscheidungshilfe verknüpft die drei Elemente kommunale Ziele, PPP-Modelle und Segmente des kommunalen Bauportfolios. Aus diesen Verknüpfungen werden konkrete Handlungsempfehlungen für kommunale Entscheider, unter Zugrundelegung der vier allgemeinen Erfolgsdimensionen der Verwaltung – Effektivität, Effizienz, Legalität und Legitimität – hinsichtlich baubezogener PPP-Projekte abgeleitet. Die Entscheidungshilfe versteht sich als Ergänzung zu den vorhandenen Praxisleitfäden und sollte im Vorfeld bzw. zu Beginn des eigentlichen PPP-Beschaffungsprozesses zum Einsatz gelangen. Sie soll mit dazu beitragen, dass PPP-Projekte nicht nur „richtig“ abgewickelt werden, sondern dass vor allem die „richtigen“ Projekte als PPP abgewickelt werden.

Das Themenfeld „Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte“ zählt zu den Forschungsschwerpunkten des Fachgebiets Baubetriebswirtschaft der Universität Kassel. Die Dissertation von Herrn Dr. Pauli ist auf diesem Feld angesiedelt. Seine praxisrelevante Arbeit liefert einen wertvollen Beitrag zur strukturierten Weiterentwicklung von PPP im Bausektor. Mit der erfolgreichen Bearbeitung seines sehr anspruchsvollen interdisziplinären Themas hat er der Forschungstätigkeit des Fachgebiets wichtige Impulse gegeben. Hierfür danke ich dem Verfasser.

Kassel, im November 2008

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Peter Racky

## **Vorwort des Verfassers**

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Baubetriebswirtschaft des Instituts für Bauwirtschaft der Universität Kassel. Sie wurde im Wintersemester 2008 vom Fachbereich Bauingenieurwesen der Universität Kassel als Dissertationsschrift angenommen.

Die interdisziplinäre Arbeit behandelt die Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben. Hierbei werden die Sichtweise des öffentlichen Entscheiders und dessen Umfeld auf strategischer Ebene besonders betont.

Mein Dank gilt an erster Stelle meinem akademischen Lehrer und Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr.-Ing. Peter Racky. Seine methodischen Anregungen und zahlreiche konstruktive Diskussionen haben entscheidend zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Ebenfalls danke ich Herrn RA Eckart Drosse in seiner Eigenschaft als Hauptgeschäftsführer des Bauindustrieverbandes Hessen-Thüringen für die Bereitstellung der Drittmittel für meine Dissertation und für seine persönliche Unterstützung darüber hinaus. Den Herren Univ.-Prof. Dr.-Ing. Bernd Kochendörfer und Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil. Wolfgang Gerstlberger danke ich für die freundliche Übernahme der weiteren Gutachten. Ferner danke ich den Herren Univ.-Prof. Dr.-Ing. Volkhard Franz und Univ.-Prof. Dr.-Ing. Uwe Köhler für ihre unverzügliche Bereitschaft, in der Prüfungskommission mitzuwirken.

Meinen Kollegen am Institut für Bauwirtschaft danke ich für die freundschaftliche Arbeitsatmosphäre, die während meiner gesamten Assistententätigkeit am Lehrstuhl herrschte. Für die umfangreichen und oft mühseligen Korrekturarbeiten bei der Durchsicht des Manuskripts bedanke ich mich herzlichst bei meinem Bruder Carsten, Frau Schröder, Frau Nürnberger sowie Frau Zimmermann.

Abschließend danke ich meinen Eltern dafür, dass sie meinen bisherigen beruflichen Lebensweg jederzeit uneingeschränkt unterstützt und die vorliegende Arbeit damit erst ermöglicht haben, sowie meiner Lebensgefährtin Peggy Schanze für die verständnisvolle Unterstützung während meiner Promotionszeit.

Calden, im November 2008

Dipl.-Ing. Christian Pauli

## Inhaltsübersicht

Vorwort des Herausgebers.....	V
Vorwort des Verfassers.....	VII
Inhaltsübersicht.....	VIII
Inhaltsverzeichnis .....	X
Abbildungsverzeichnis .....	XIII
Tabellenverzeichnis .....	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVI
1    Einleitung.....	1
1.1    Forschungsziel .....	2
1.2    Aufbau der Arbeit .....	3
2    PPP im kommunalen Bausektor als Erkenntnisobjekt.....	7
2.1    Problemanregung aus der Praxis .....	8
2.2    Anknüpfungspunkte an die theoretische Forschung.....	16
2.3    PPP als Teil der Verwaltungsmodernisierung .....	35
2.4    PPP als strategisch komplexe Herausforderung .....	43
2.5    Entscheiden in komplexen Situationen.....	47
2.6    Forschungslücken und -fragestellungen .....	51
3    Theoretische Grundlagen für die Entscheidungshilfe.....	55
3.1    Kommunale Erfolgsziele und -faktoren.....	56
3.2    Allgemeines kommunales Bauportfolio .....	68
3.3    Kommunale Strategieentwicklungskonzepte.....	74
3.4    Sektorübergreifendes PPP-Verständnis .....	86
3.5    Baubezogenes PPP-Verständnis .....	111
4    Entwicklung der Entscheidungshilfe .....	142
4.1    Definition der PPP-Eignung .....	142
4.2    Eingrenzung des Betrachtungsbereichs .....	145
4.3    Vorgehensweise .....	151
4.4    Struktur der Entscheidungshilfe .....	152
4.5    Beispielhafte Anwendung.....	185
5    Validierung der Entscheidungshilfe anhand zweier Praxisbeispiele .....	200
5.1    Schulen in einer Stadt mit ca. 100.000 Einwohner.....	200
5.2    Kreisstraßen eines Flächenlandkreises .....	204
5.3    Ergebnis .....	209

6	Zusammenfassung und Ausblick .....	210
6.1	Zusammenfassung .....	210
6.2	Vorschlag zur Implementierung der Entscheidungshilfe .....	214
6.3	Zukünftige Forschungsfelder bezüglich der Entscheidungshilfe .....	215
	Quellenverzeichnis .....	217
	Anhang .....	229
A 1	Definition der PPP-Eignung innerhalb ausgewählter Leitfäden .....	230
A 2	Zielordnung der Einzelziele einer Kommune .....	231
A 3	Zielordnung und Einzelziele .....	232
A 4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Verwaltungsvorschrift zu §7 Landeshaushaltsordnung .....	233
A 5	Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune .....	234
A 6	Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion .....	237
A 7	Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmebereiche .....	238
A 8	Idealtypische Kombination strategischer Elemente .....	239

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers.....	V
Vorwort des Verfassers.....	VII
Inhaltsübersicht.....	VIII
Inhaltsverzeichnis .....	X
Abbildungsverzeichnis .....	XIII
Tabellenverzeichnis .....	XV
Abkürzungsverzeichnis.....	XVI
1    Einleitung.....	1
1.1    Forschungsziel .....	2
1.2    Aufbau der Arbeit .....	3
2    PPP im kommunalen Bausektor als Erkenntnisobjekt.....	7
2.1    Problemanregung aus der Praxis .....	8
2.2    Anknüpfungspunkte an die theoretische Forschung.....	16
2.2.1    Historische Entwicklung.....	17
2.2.2    Dissertationen .....	22
2.2.3    Forschungsarbeiten .....	26
2.2.4    Leitfäden der öffentlichen Hand.....	27
2.3    PPP als Teil der Verwaltungsmodernisierung .....	35
2.4    PPP als strategisch komplexe Herausforderung .....	43
2.5    Entscheiden in komplexen Situationen.....	47
2.6    Forschungslücken und -fragestellungen .....	51
3    Theoretische Grundlagen für die Entscheidungshilfe.....	55
3.1    Kommunale Erfolgsziele und -faktoren.....	56
3.1.1    Legalität .....	60
3.1.2    Wirtschaftlichkeit .....	62
3.1.3    Legitimation.....	66
3.2    Allgemeines kommunales Bauportfolio .....	68
3.3    Kommunale Strategieentwicklungskonzepte.....	74
3.3.1    Aufgabenkritik.....	76
3.3.1.1    Finanzielles Motiv der Aufgabenkritik.....	77
3.3.1.2    Ordnungspolitisches Motiv der Aufgabenkritik .....	78
3.3.1.3    Vorgehensweise im Rahmen der Aufgabenkritik.....	78

3.3.2	Balanced Scorecard .....	81
3.3.3	Strategisches Management der KGSt.....	83
3.3.4	Diskussion .....	85
3.4	Sektorübergreifendes PPP-Verständnis.....	86
3.4.1	Begriffskonstituierende Merkmale.....	86
3.4.1.1	Das sektorübergreifende Element .....	87
3.4.1.2	Das partnerschaftliche Element.....	89
3.4.1.3	Die fortbestehende öffentliche Trägerschaft .....	90
3.4.1.4	Die zeitliche Dimension .....	91
3.4.1.5	Die institutionelle Grundlage des Arrangements .....	91
3.4.2	Nicht begriffskonstituierende Merkmale .....	92
3.4.3	Grundstrukturen .....	96
3.4.4	Verknüpfung zur Liberalisierungsdiskussion.....	100
3.5	Baubezogenes PPP-Verständnis.....	111
3.5.1	Definition und Grundstrukturen .....	115
3.5.2	Konflikt- und Klärungssituationen.....	116
3.5.3	Modelle.....	124
3.5.3.1	Alternative Finanzierung.....	129
3.5.3.2	Dienstleistungsmodelle .....	134
3.5.3.3	Kooperationsmodelle .....	136
3.5.3.4	Betreibermodelle .....	138
4	Entwicklung der Entscheidungshilfe.....	142
4.1	Definition der PPP-Eignung.....	142
4.2	Eingrenzung des Betrachtungsbereichs.....	145
4.3	Vorgehensweise .....	151
4.4	Struktur der Entscheidungshilfe .....	152
4.4.1	Normative Orientierungshilfe .....	155
4.4.2	Strategische Entscheidungshilfe.....	161
4.4.2.1	Rahmenbedingungen.....	164
4.4.2.2	Ziele.....	170
4.4.2.3	Modelle.....	171
4.4.2.4	Sektoren.....	175
4.4.2.5	Verknüpfungen.....	177
4.4.2.6	Strategieempfehlung.....	184
4.4.3	Taktisch-operative Strukturierungshilfe.....	185

4.5	Beispielhafte Anwendung.....	185
4.5.1	Allgemeine Anwendungsmöglichkeit .....	186
4.5.2	Ausgewählte Erkenntnisse der Projektanalyse als Basis für die konkreten Beispiele. ....	187
4.5.3	Konkrete Beispiele.....	193
5	Validierung der Entscheidungshilfe anhand zweier Praxisbeispiele .....	200
5.1	Schulen in einer Stadt mit ca. 100.000 Einwohner.....	200
5.2	Kreisstraßen eines Flächenlandkreises .....	204
5.3	Ergebnis .....	209
6	Zusammenfassung und Ausblick.....	210
6.1	Zusammenfassung .....	210
6.2	Vorschlag zur Implementierung der Entscheidungshilfe .....	214
6.3	Zukünftige Forschungsfelder bezüglich der Entscheidungshilfe .....	215
	Quellenverzeichnis .....	217
	Anhang.....	229
A 1	Definition der PPP-Eignung innerhalb ausgewählter Leitfäden.....	230
A 2	Zielordnung der Einzelziele einer Kommune.....	231
A 3	Zielordnung und Einzelziele.....	232
A 4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Verwaltungsvorschrift zu §7 Landeshaushaltsordnung.....	233
A 5	Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune .....	234
A 6	Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion.....	237
A 7	Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmebereiche.....	238
A 8	Idealtypische Kombination strategischer Elemente.....	239



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbau der Arbeit 1/2 .....	5
Abbildung 2:	Aufbau der Arbeit 2/2 .....	6
Abbildung 3:	Struktur des Neuen Steuerungsmodells.....	9
Abbildung 4:	Bestehen grundsätzliche Überlegungen, kommunale Bauvorhaben als PPP-Projekte umzusetzen?.....	11
Abbildung 5:	Leistungsbereiche der PPP-Projekte .....	12
Abbildung 6:	Anzahl der PPP-Projekte nach Bevölkerungsanzahl der Kommunen.....	13
Abbildung 7:	Phasen eines PPP-Beschaffungsprozesses .....	28
Abbildung 8:	Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Beschaffungsprozess ....	30
Abbildung 9:	Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses.....	31
Abbildung 10:	Good Governance als Rahmenkonzept, Managementsysteme, PPP und E-Government als maßgebliche Gestaltungs- und Entwicklungswerkzeuge.....	41
Abbildung 11:	Zum Verhältnis von Bürger-, Politik- und Expertenwissen.....	45
Abbildung 12:	Strategieentwicklung und Komplexität .....	45
Abbildung 13:	Grundmodell der praktisch-normativen Entscheidungslehre.....	48
Abbildung 14:	Dimensionen des Erfolges der Verwaltung.....	58
Abbildung 15:	Ziele, Strategien und Instrumente für die Erfolgskriterien einer Verwaltung.....	59
Abbildung 16:	Das Systemmodell im NSM.....	64
Abbildung 17:	Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation.....	67
Abbildung 18:	Kommunale Bauwerke nach BWZK unterteilt nach Infrastrukturbereich (Sektoren) und Teilbereich des Baugewerbes (Hoch-, Tiefbau) 1/2.....	72
Abbildung 19:	Kommunale Bauwerke nach BWZK unterteilt nach Infrastrukturbereich (Sektoren) und Teilbereich des Baugewerbes (Hoch-, Tiefbau) 2/2.....	73
Abbildung 20:	Aufgabenkritik als Teil des intelligenten Sparens der Kommune.....	77
Abbildung 21:	Optimierung der Aufgabenwahrnehmung durch die Vollzugskritik.....	79
Abbildung 22:	BSC als zukunftsorientiertes strategisches Instrument .....	81
Abbildung 23:	Balanced Scorecard einer öffentlichen Verwaltung mit öffentlichem Informationsmanagement.....	82
Abbildung 24:	Ansatz des strategischen Managements der KGSt im Vergleich zum NSM und der klassischen Verwaltungssteuerung.....	84
Abbildung 25:	Akteure des öffentlichen und privaten Sektors .....	88
Abbildung 26:	Motiventwicklung von PPP.....	94
Abbildung 27:	Koordinationsformen .....	97
Abbildung 28:	Vier grundlegende PPP-Organisationsformen .....	98

Abbildung 29: Wettbewerbspolitische Strategien und Instrumente .....	101
Abbildung 30: Privatisierungsbegriff .....	106
Abbildung 31: Leistungsphasen eines baubezogenen PPP-Projekts .....	112
Abbildung 32: Strategisches Erfolgspotential von PPP .....	118
Abbildung 33: Modellsystematik.....	125
Abbildung 34: Visuelle Einordnung von Standard-PPP-Modellen .....	128
Abbildung 35: Vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung .....	143
Abbildung 36: Einbindung der Entscheidungshilfe in den Prozessablauf der PPP- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung .....	150
Abbildung 37: Einbindung der Entscheidungshilfe in den Prozessablauf der PPP- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung .....	153
Abbildung 38: Normative Orientierung.....	156
Abbildung 39: Strukturierende Übersicht zur inhaltlichen Einführung von PPP .....	157
Abbildung 40: Abgrenzung des Betrachtungsgegenstandes.....	160
Abbildung 41: Vorgehensweise zur Strategieentwicklung 1/2.....	161
Abbildung 42: Vorgehensweise zur Strategieentwicklung 2/2.....	162
Abbildung 43: Grundstruktur der Strategieentwicklung.....	163
Abbildung 44: PPP-Modelle und Modelle mit PPP-Elementen 1/2 .....	174
Abbildung 45: PPP-Modelle und Modelle mit PPP-Elementen 2/2 .....	175
Abbildung 46: Verknüpfung der Elemente Ziele und Modelle .....	178
Abbildung 47: Verknüpfung der Elemente Ziele und Sektoren .....	180
Abbildung 48: Verknüpfung der Elemente Sektoren und Modelle .....	183
Abbildung 49: Mögliche Kombination der Elemente Ziele, Modelle und Sektoren der strategischen Entscheidungshilfe.....	187
Abbildung 50: Anwendung der strategischen Entscheidungshilfe, Kombination I, Beispiel 1.....	196
Abbildung 51: Anwendung der strategischen Entscheidungshilfe, Kombination I, Beispiel 2.....	198
Abbildung 52: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Schulprojekts 1/2 .....	203
Abbildung 53: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Schulprojekts 2/2 .....	204
Abbildung 54: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Kreisstraßenprojekts 1/2 .....	207
Abbildung 55: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Kreisstraßenprojekts 2/2 .....	208
Abbildung 56: Zielordnung der Einzelziele einer Kommune .....	231
Abbildung 57: Idealtypische Kombination strategischer Elemente.....	240

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien zur Identifikation und Priorisierung von Bauvorhaben .....	34
Tabelle 2: Rationalitäten des Verwaltungshandelns.....	37
Tabelle 3: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen .....	42
Tabelle 4: Merkmale und Ursachen komplexer, schlecht strukturierter Entscheidungssituationen .....	49
Tabelle 5: Wirtschaftlichkeitsprinzipien in der öffentlichen Verwaltung im Überblick.....	63
Tabelle 6: Bauwerksgruppen des Bauwerkszuordnungskataloges (BWZK) .....	69
Tabelle 7: Abgrenzung von Vertrags-PPP und institutioneller PPP nach Budäus.....	99
Tabelle 8: Gesamtbewertung des Wettbewerbs im kommunalen Sektor .....	102
Tabelle 9: Intensitätsstufen der Privatisierung .....	109
Tabelle 10: Internationale Privatisierungsmodelle .....	110
Tabelle 11: Definitionsbereiche und deren Ausprägung von PPP .....	158
Tabelle 12: Einflussgrößen der fernen Umwelt auf Chancen und Risiken von baubezogenen PPP .....	167
Tabelle 13: Zielfelder, Zielkonflikte und Klärungsbedarf bei PPP-Projekten .....	170
Tabelle 14: Sektorbezogene Darstellung von Vertrags-PPP in der Praxis.....	176
Tabelle 15: Prozessablauf der Kombination I – Ausgangselement Ziele.....	213
Tabelle 16: Definition der PPP-Eignung eines Bauvorhabens.....	230
Tabelle 17: Zielordnung und Einzelziele .....	232
Tabelle 18: Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune.....	235
Tabelle 19: Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion .....	237
Tabelle 20: Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmebereiche .....	238

**Abkürzungsverzeichnis**

ABau	Anweisung Bau (Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben der Stadt Berlin)
AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmer
ASV	Amt für Straßen- und Verkehrswesen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BWZK	Bauwerkszuordnungskatalog
CAF	Common Assessment Framework
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DStGb	Deutscher Städte- und Gemeindebund
eA	explikative Aussage
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EFQM	European Foundation for Quality Management
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FM	Facility Management
GEFMA	German Facility Management Association
GG	Grundgesetz
G-Modell	Grunderneuerungsmodell
GU	Generalunternehmer
ICG	Infora Consulting Group
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NGO	Non-Governmental Organisation (nichtstaatliche Organisationen)
NPM	New Public Management
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
OE	Organisationseinheit
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaften
OSB	Oberste Baubehörde im bayerischen Staatsministerium des Inneren

---

PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator
RKW	Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e.V.
SLB	Sale-and-Lease-Back
STEEP	Sociological, Technological, Economical, Environmental and Political Change
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken, Schwächen, Chancen, Gefahren)
TQM	Total Quality Management
USA	United States of America
VBN	Verband der Bauindustrie Niedersachsen
Verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft



## 1 Einleitung

Public Private Partnership (PPP) ist in Politik und Wirtschaft in Deutschland ein neues Schlagwort geworden; in der Politik vor allem auf kommunaler Ebene in Anbetracht der schlechten Haushaltslage bei gleichzeitig hohem Investitionsbedarf der Kommunen. Es dient als Sammelbegriff für die in ihrer Ausprägung zahlreichen Kooperationen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zwischen Personen und Institutionen des öffentlichen und privaten Sektors. Diese Kooperationen sind in ihrer Ausgestaltung von den konkreten Problemlagen, den Aufgaben und Handlungsfeldern, den Rahmenbedingungen und dem initiiierenden und aktiven Personal der beteiligten Organisation abhängig. Der PPP-Begriff besitzt infolgedessen keine inhaltliche Schärfe, sondern transportiert ein neues Verständnis der Aufgabenerledigung der öffentlichen Hand.<sup>1</sup> Die Praxis steht vor der Herausforderung, zum einen dieses neue Verständnis öffentlicher Aufgabenerledigung zu erfassen und zu definieren, zum anderen die vorhandenen Strukturen und Prozesse in der jeweiligen Gebietskörperschaft hinsichtlich ihrer Kompatibilität zu prüfen und anzupassen. Bei der Umsetzung des PPP-Gedankens im Bausektor orientiert sich die kommunale Praxis bisher stark an fortgeschrittenen PPP-Märkten, wie z.B. Großbritannien, oder an Good-Practice-Projekten<sup>2</sup> innerhalb Deutschlands. Eine strukturierte strategische Auseinandersetzung<sup>3</sup> mit dem PPP-Gedanken und seiner inhaltlichen Elemente sowie eine Gestaltung eines strategischen baubezogenen Gesamtkonzeptes werden auf kommunaler Ebene meist auf taktisch-operativer Ebene<sup>4</sup> von einer passenden „PPP-Modellsuche“ für einen dringenden Investitionsbedarf überlagert. Zielvorstellung der vorliegenden Arbeit ist es, zum einen eine systematische Grundlage für Kommunen zu schaffen, die strategischen Elemente des Themas PPP für eine Kommune, unter Beachtung der Veränderungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung<sup>5</sup>, strukturiert zu

---

<sup>1</sup> Kestermann (1992) bezeichnet PPP als „Modebegriff“, S. 7; Kirsch (1997) verknüpft den Begriff mit dem des „Leitbilds“ in der sozialwissenschaftlichen Technikforschung, S.1, in Kapitel 2.3 wird das neue Verständnis der Aufgabenerledigung verwaltungstheoretisch erläutert.

<sup>2</sup> Good-Practice: Praktisch erfolgreiche Gestaltungen oder Verfahrensweisen, die anerkannte Standards beachten. Sie müssen nicht best practice sein, da es oft schwierig oder nicht hilfreich sein kann, die „einzige“ beste Lösung zu ermitteln bzw. sich an ihr zu orientieren. Hier wird durch den Begriff „Good-Practice-Projekt“ ausgedrückt, dass in einem Projekt PPP als neue Beschaffungsalternative der konventionellen Beschaffung überlegen ist. Für eine Kommune mit ähnlichen Projektabsichten bedeutet dies, dass PPP zum ersten eine Alternative in diesem Sektor darstellt und zum zweiten erfolgreich angewandt wurde.

<sup>3</sup> Vgl. Schedel/Siegel (2005), S. 17: Strategisch wird nicht primär mit langfristiger Planung gleichgesetzt, sondern bezieht sich auf die Steuerungsebene, auf der Ziele mit Maßnahmen verknüpft werden.

<sup>4</sup> Vgl. KGSt (1994b). Es wird zusätzlich von einer taktischen Ebene gesprochen, die zwischen der strategischen und der operativen Ebene liegt. Sie hat die Operationalisierung der Strategie an der Schnittstelle zum operativen Management zur Aufgabe. In diesem Zusammenhang wird PPP als Strategie gewählt, ohne eine ausführliche strategische Zielentwicklung durchzuführen.

<sup>5</sup> Budäus (2005a): Als in sich schlüssiges Konzept der Verwaltungsmodernisierung wird das Konzept des Good Governance verwendet (siehe Kapitel 2.3). Der Begriff „Governance“ wird im Allgemeinen als die Analyse und

erfassen<sup>6</sup>, zum anderen bei der Entscheidung zu unterstützen, bereits vorhandene PPP-Modelle für ihre Bauprozesse anzuwenden.

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über das Ziel und den Aufbau der Arbeit gegeben. Inhaltliche Grundlage hierfür, insbesondere für die Forschungsrelevanz des Themas der Arbeit, ist das Kapitel 2. Aufgrund der Komplexität des Themengebiets werden dort ausführlich auf Basis qualitativer und quantitativer empirischer Studien die Problemstellungen aus der Praxis aufgezeigt und theoretische Forschungslücken bzw. konkrete Fragestellungen identifiziert. Diese Forschungslücken bilden die Basis für das im folgenden Kapitel 1.1 formulierte konkrete Forschungsziel.

## 1.1 Forschungsziel

Mit der Arbeit soll eine Entscheidungshilfe entwickelt werden, die die kommunalen Entscheider aus Politik und Verwaltung in den drei wesentlichen Entscheidungsproblematiken der PPP-Eignungsprüfung von Bauvorhaben, nämlich Entscheidungsproblematiken normativen, strategischen und taktisch-operativen Charakters, unterstützt.

Die *normative Entscheidungsproblematik* besteht für die Kommunen darin, dass PPP-Verständnis sektorübergreifend und baubezogen zu erfassen. Die Entscheidungshilfe soll eine normative Orientierung des Entscheiders<sup>7</sup> bezüglich des Themenfelds PPP ermöglichen.

Die *strategische Entscheidungsproblematik* besteht für die Kommunen darin, die PPP-Eignung von Bauvorhaben aus dem kommunalen Bauportfolio in der Vorbereitungsphase zum PPP-Beschaffungsprozess zu bestimmen und bei Bedarf eine Priorisierung der Umsetzung der PPP-gerechten Bauvorhaben durchzuführen. Die Entscheidungshilfe soll die kommunalen Entscheider aus Politik und Verwaltung bei dieser strategischen Entscheidung unterstützen.

Die *taktisch-operative Entscheidungsproblematik* besteht für die Kommunen darin, die PPP-Eignung des priorisierten Bauvorhabens im Rahmen der Projektentwicklung vertiefend nachzuweisen. Für diese Problematik existieren bereits, zum Teil inhaltlich sehr ausführliche, PPP-

---

Gestaltung von Prozessen und Strukturen zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und –kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements unter besonderer Hinwendung zur Außen-Binnenperspektive beschrieben. Im Zusammenhang mit PPP fallen vor allem Begriffe wie „(New) Public Management“ (NPM) und „Corporate Governance“ aus der Mikroebene des Begriffs Governance. Vertiefend Budäus (2005a), Schedler/Siegel (2005).

<sup>6</sup> In diesem Rahmen wird die zurzeit überwiegend rechtlich-betriebswirtschaftliche Sichtweise, die PPP als alternativen Beschaffungsansatz betrachtet (Vgl. u.a. BMVBS (2003), Bertelsmann Stiftung (2003)), durch eine steuerungstheoretische Sichtweise ergänzt.

<sup>7</sup> Als Entscheider wird eine Person definiert, die im Rahmen des Entscheidungsprozesses maßgeblich mit eingebunden wird und die Entscheidung mit entwickelt bzw. beeinflusst. Dies kann in kleineren Kommunen eine Person, in größeren ein Entscheidungsgremium sein.



Eignungstests für den Hochbaubereich. Eine einheitliche Strukturierung existiert jedoch nicht. Die Entscheidungshilfe soll eine allgemeine strukturierende Hilfe für diese Problematik geben.

Aus diesem Entscheidungsproblematiken leitet sich der Titel der Arbeit: „Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben“ ab.

Als Teilziele können genannt werden:

Mittels der Entscheidungshilfe sollen kommunale Entscheidungsträger u.a. in der Lage sein,

- das Thema PPP aus Sicht der Kommune auf strategischer Ebene sachgerecht zu erfassen.
- alle Dimensionen der PPP-Eignung zu erfassen und bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen.
- Konflikt- und Klärungssituationen bei der Zielfindung zu identifizieren.
- Standard-PPP-Modelle im Bausektor zu erfassen und anhand von Eignungskriterien zielorientiert auszuwählen.
- Bauvorhaben identifizieren zu können, die mittels PPP-Modellen in der Praxis umsetzbar sind.

Diese Ziele sollen deduktiv durch die ausführliche terminologisch-deskriptive Darstellung der Thematiken in Kapitel 3 sowie durch die Entwicklung eines formal-analytischen Entscheidungsmodells in Kapitel 4 für die öffentlichen Entscheidungsträger, welches auf dem deskriptiven Teil sowie explikativen Aussagen aus einer empirischen Dokumentenanalyse aufbaut, erreicht werden.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit setzt sich, neben dem einleitenden ersten Kapitel, aus fünf weiteren Hauptkapiteln zusammen.

**Kapitel 2** widmet sich dem Stand des Themas PPP in Forschung und Praxis (State of the Art). Zum ersten wird die Problemanregung und die praktische Relevanz der Themenstellung für die Praxis vorgestellt (State of Practice) sowie der Stand der Forschung analysiert (State of Research) und Anknüpfungspunkte an diesen gefunden.

Vertiefend wird das Thema PPP in die Metaebene des verwaltungstheoretischen Rahmenkonzepts der Verwaltungsmodernisierung „Governance“ eingeordnet.

Zum zweiten wird die Problemanregung, in Hinblick auf die zu entwickelnde Entscheidungshilfe, vertiefend analysiert und konkretisiert. Es wird erläutert, warum das Thema PPP eine komplexe

strategische Herausforderung für eine Kommune ist und Erkenntnisse der Entscheidungstheorie zur Komplexitätsreduzierung gewonnen.

Aus diesen Erkenntnissen werden die Forschungslücken und -fragestellungen bezüglich der Themenstellung zusammenfassend dargestellt.

**Kapitel 3** bildet den theoretischen Bezugsrahmen für die Entscheidungshilfe. Mittels einer terminologisch-deskriptiven Arbeitsweise werden Grundlagen zu wesentlichen Begriffen und Zusammenhängen erläutert bzw. selbst gelegt, indem Begriffe definiert und operationalisiert und relevante Dimensionen herausgearbeitet werden.

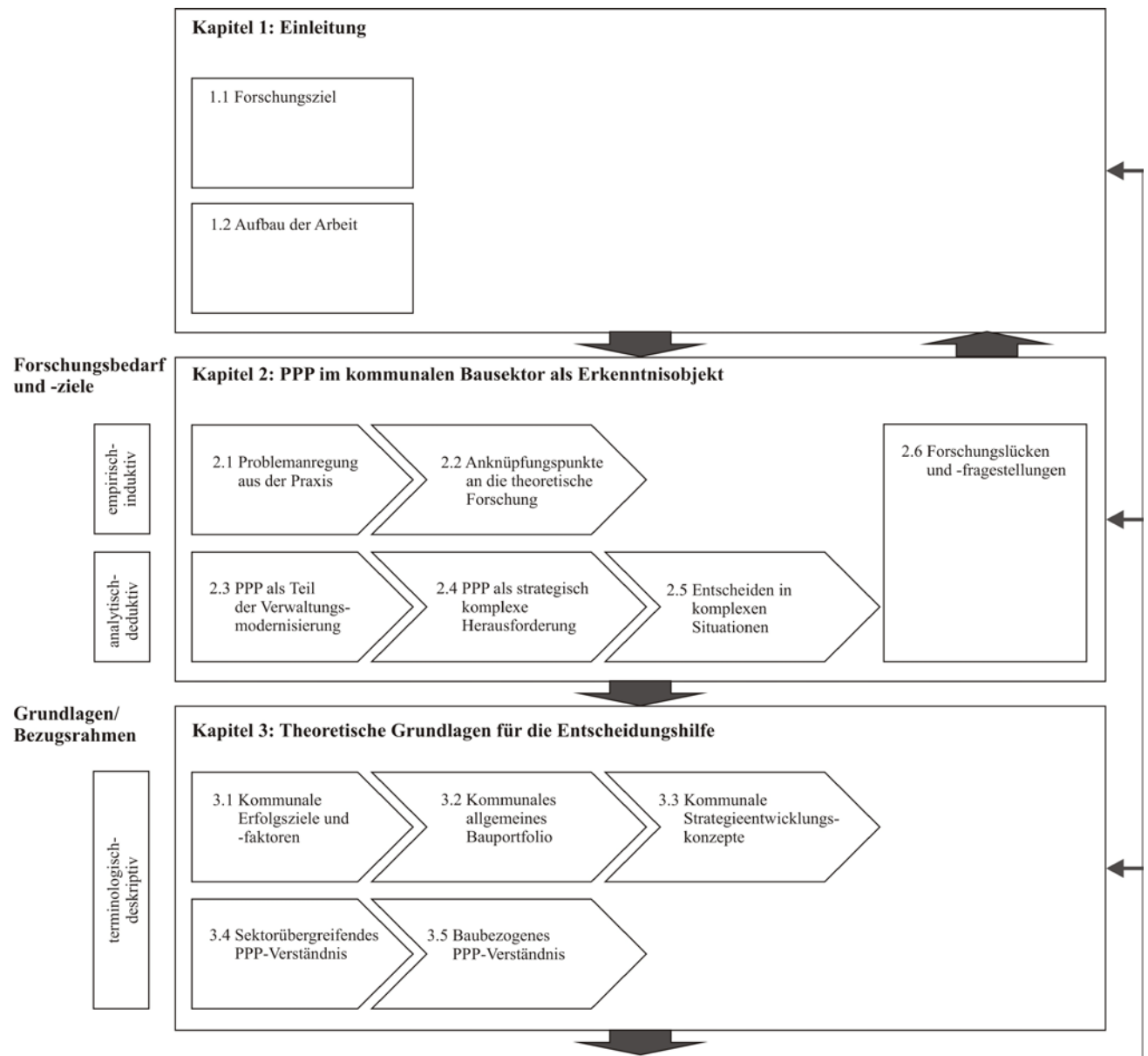
Die Entwicklung der Entscheidungshilfe findet in **Kapitel 4** statt. Einführend wird die PPP-Eignung eines Bauvorhabens normativ definiert. Der Betrachtungsbereich wird eingegrenzt und die Vorgehensweise zur Entwicklung der strategischen Entscheidungshilfe erläutert. Als zentrales Element wird die Entscheidungshilfe basierend auf den Erkenntnissen des deskriptiven Kapitels 3 und unter Verwendung explikativer Aussagen entwickelt. Die explikativen Aussagen basieren auf einer Projektanalyse der identifizierten Projekte im Rahmen der durchgeführten Evaluation im Vorfeld dieser Arbeit und auf eine im Rahmen der Arbeit ergänzend durchgeführten Dokumentenanalyse. Anschließend wird die Funktion der Entscheidungshilfe anhand einer theoretischen beispielhaften Anwendung erläutert.

Die entwickelte Entscheidungshilfe wird in **Kapitel 5** anhand zweier kommunaler Praxisbeispiele validiert.

Die Arbeit schließt mit **Kapitel 6**, welches eine kurze Zusammenfassung der Erkenntnisse der Forschungsarbeit, Ansätze für deren Implementierung in der Praxis und einen Ausblick auf anknüpfende Forschungsthemen beinhaltet.

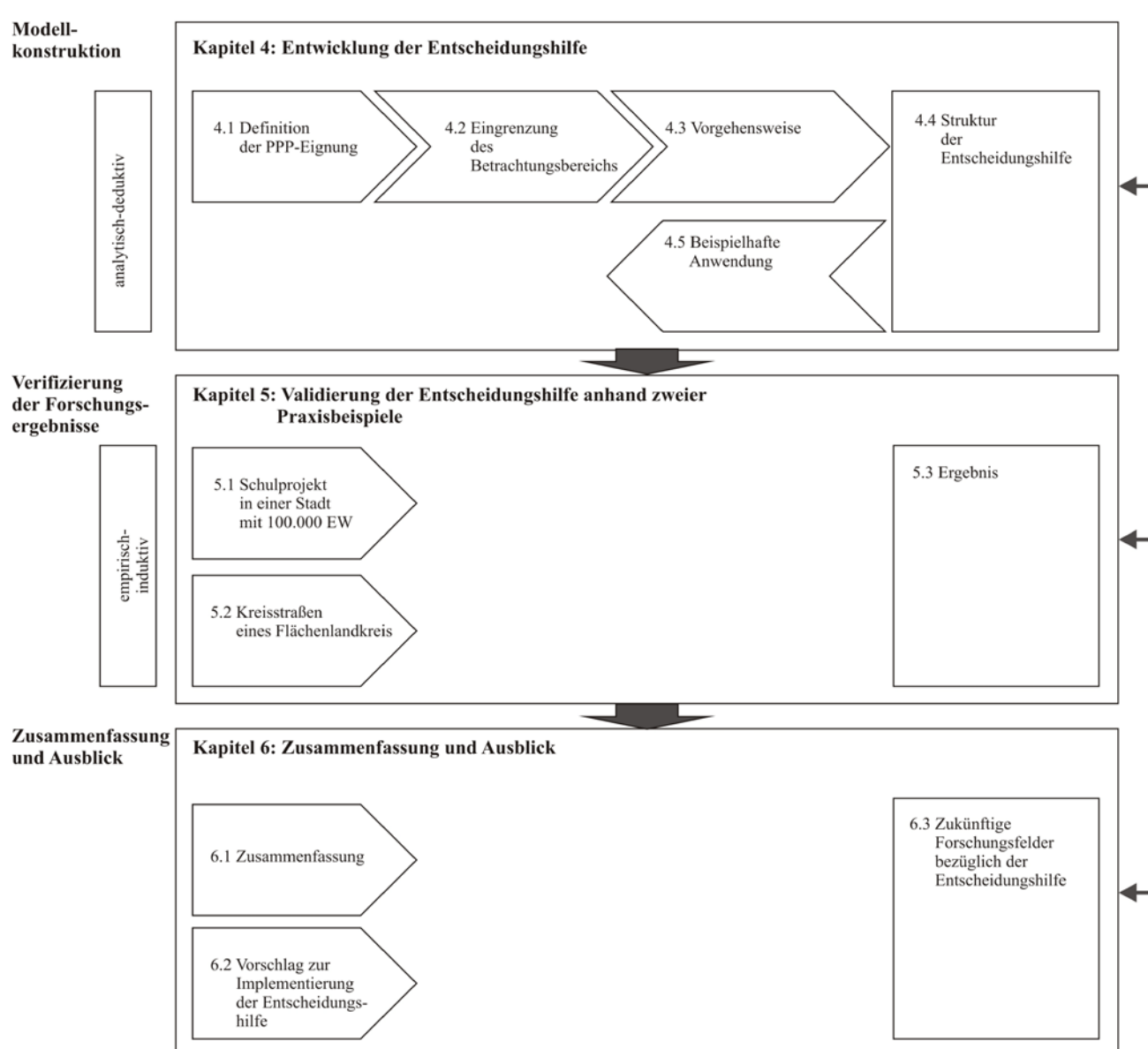
Zusammenfassend ergibt sich der in Abbildung 1 und Abbildung 2 dargestellte Aufbau der Arbeit.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit 1/2



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2: Aufbau der Arbeit 2/2



Quelle: eigene Darstellung

## 2 PPP im kommunalen Bausektor als Erkenntnisobjekt

Wie in der Einleitung angesprochen, besitzt der PPP-Begriff keine inhaltliche Schärfe, sondern transportiert ein neues Verständnis der Aufgabenerledigung der öffentlichen Hand. Hierbei ist ein wesentliches Merkmal des PPP-Begriffs dessen strukturelle Komplexität<sup>8</sup> und Interdisziplinarität. Zudem ist der PPP-Gedanke ein elementarer Bestandteil der Modernisierung des öffentlichen Sektors.

In diesem Kapitel wird die praktische Relevanz des Forschungsziels in Kapitel 1.1 begründet, die vorhandenen theoretischen Grundlagen analysiert und die Verknüpfung des PPP-Gedankens mit der Modernisierung des öffentlichen Sektors verdeutlicht. Es wird erläutert, warum das Thema PPP eine komplexe strategische Herausforderung für eine Kommune ist und Erkenntnisse der Entscheidungstheorie zur Komplexitätsreduzierung gewonnen.

Hierfür erfolgt in **Kapitel 2.1** ein empirisch-induktiver Problemaufriss mittels Evaluationen zum Thema Verwaltungsmodernisierung und die Umsetzung des baubezogenen PPP-Gedankens. Anhand der Erkenntnisse wird ein erster Forschungsbedarf „aus der Praxis“ abgeleitet.

In **Kapitel 2.2** wird dieser aus der Praxis identifizierte Forschungsbedarf mit dem vorhandenen theoretischen Forschungsstand abgeglichen, um Forschungslücken bzw. den Forschungsbedarf für diese Arbeit zu identifizieren.

Die Auswertung des Forschungsstands erfolgt in zwei Schritten.

Im ersten Schritt geht es darum, die historische Entwicklung des PPP-Gedankens zur Orientierung des Lesers kurz darzustellen (*Kapitel 2.2.1*) und anschließend grundlegende wissenschaftliche Veröffentlichungen zum Thema PPP, mit einer Schwerpunktbildung in dem Handlungsfeld des kommunalen Bausektors, mittels einer Dokumentenanalyse zu identifizieren und zu strukturieren (*Kapitel 2.2.2 - 2.2.4*).

Im zweiten Schritt wird in **Kapitel 2.3** der ordnungspolitische Rahmen als Metaebene des Themas PPP in Kommunen aus Kapitel 2.1 vertiefend aufgegriffen. Der aktuelle Stand der Verwaltungsmodernisierung und das Thema PPP werden mittels einer verwaltungswissenschaft-

---

<sup>8</sup> Kirchhof (2003), S. 15-18, definiert Komplexität zusammenfassend wie folgt: Die Komplexität eines Systems entsteht durch die Interaktion der Elemente eines Systems miteinander und mit der Systemumwelt. Sie wird bestimmt durch die Vielzahl und Vielfalt der Elemente (Elementkomplexität) und ihrer Relationen (Relationenkomplexität) sowie der dynamischen Veränderlichkeit der Elemente und ihrer Beziehungen untereinander. Dies beschreibt die Dimension der strukturellen Komplexität. Die Erfassung, Abbildung und der Umgang mit Komplexität verlangt eine Selektion hinsichtlich der Vieldeutigkeit der strukturellen Komplexität. In der situativen Selektion zeigt sich die Dimension der funktionalen Komplexität. Dies bedeutet, je höher die funktionale Komplexität ist, desto besser ist die Reaktionsfähigkeit eines Systems bzw. seiner Akteure durch die Selektion einer angemessenen Antwort auf die strukturelle Umweltkomplexität.

lichen Analyse in den ganzheitlichen Entwicklungsprozess der Kommune hin zum Konzept des Governance verortet.

Anschließend wird in **Kapitel 2.4** die Komplexität des Themas PPP näher betrachtet und bezüglich der Erkenntnisse aus Kapitel 2.2 und 2.3 diskutiert.

In **Kapitel 2.5** werden Erkenntnisse der Entscheidungstheorie hinsichtlich ihrer Eignung zur Bewältigung komplexer, schlecht strukturierter Entscheidungsprobleme analysiert, um Erkenntnisse für die Struktur der Entscheidungshilfe zu gewinnen.

Aus dieser Analyse leiten sich Forschungslücken und Fragestellungen in **Kapitel 2.6** hinsichtlich der Diskussion der Themenstellung ab, welche u.a. zum genannten Forschungsziel in Kapitel 1.1 führen.

## 2.1 Problemanregung aus der Praxis

Seit Ende der 80er Jahre stößt in Deutschland das klassische Modell von Staat und Verwaltung an seine ökonomischen und funktionalen Grenzen. Gesellschaftliche Veränderungen wie digitale Revolution der Information und Kommunikation, Internationalisierung bzw. Globalisierung und Integration der Europäischen Union (EU), soziokultureller und demographischer Wandel und die Verknappung immaterieller und materieller Ressourcen erfordern eine Anpassung von Staat und Verwaltung. In Deutschland begann die Anpassung Anfang der 90er Jahre mit dem Konzept des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)<sup>9</sup>. Dieses Modell wird vor allem durch einen Wechsel von der inputorientierten hin zur ziel- und ergebnisorientierten Steuerung, Markt- und Wettbewerbsorientierung, eine Orientierung am privatwirtschaftlichen Unternehmensmodell und einen Wandel von der Binnenorientierung öffentlicher Verwaltungen hin zur Kunden- bzw. Bürgerorientierung charakterisiert.<sup>10</sup> Das Neue Steuerungsmodell ist die deutsche Ausprägung der internationalen, in der Theorie relativ einheitlichen „Gesamt-Bewegung“ der Verwaltungsreform, welche unter dem Oberbegriff New Public Management firmiert.<sup>11</sup> Hierbei wird die Binnendimension mit den Teilstrukturen des modernen Finanzmanagements, der Organisationsentwicklung und des modernen Personalmanagements sowie die Außendimension mit

---

<sup>9</sup> Vgl. KGSt (1993)

<sup>10</sup> Vgl. Schedel/Proeller (2000), S. 5

<sup>11</sup> Vgl. KGSt (2007b): Das NPM wurde in seiner 25-jährigen Geschichte immer weiterentwickelt. Mittlerweile werden ihm vier Reformfelder zugeordnet: Funktionen und Rollenverständnis des Staates, (internes) Verwaltungsmanagement, Markt und Wettbewerbsorientierung und Demokratisierung und Bürgerorientierung. Vgl. Schedel/Proeller (2000), S. 5: Insbesondere zu Beginn der Reformen wurde das NPM in Deutschland aufgrund der bestehenden konzeptionellen Vorstellungen, wie die öffentliche Verwaltung als Institution gesteuert werden sollte, als „Neues Steuerungsmodell“ und in der Schweiz und Österreich, ausgehend vom Teilaspekt der Wirkungsorientierung, als „Wirkungsorientierte Verwaltung“ bezeichnet.

den Teilstrukturen der Kundenorientierung und den Wettbewerbselementen unterschieden (siehe Abbildung 3).

**Abbildung 3: Struktur des Neuen Steuerungsmodells**

<b>Binnendimension</b>		<b>Außendimension</b>
<b>Rollenverständnis: Verhältnis Politik - Verwaltung</b>	<b>Verwaltungsmanagement: Ablösen des klassischen Bürokratiemodells</b>	
<b>Trennung von Politik und Verwaltung („Was“ und „Wie“)</b>  - politische Kontrakte - politisches Controlling - Produktbudgets	<b>Verfahrensdimension</b>  - dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung - Outputsteuerung über Produkte - Budgetierung - Controlling - Kosten-Leistungs-Rechnung - Kontraktmanagement	<b>Kundenorientierung</b>  - Qualitätsmanagement - One-Stop-Agencies
	<b>Organisationsinnovation</b>  - Konzernstruktur - Zentraler Steuerungsdienst - Querschnittsbereiche als Servicestellen	<b>Wettbewerbselemente</b>  - Vermarktlichung - Privatisierung - Leistungsvergleiche
	<b>Personalinnovation</b>  - Kooperations- und Gruppenelemente - Anreizsysteme - modernes Personalmanagement - betriebswirtschaftliches Wissen - ganzheitliche Arbeitszusammenhänge	

Der graue Bereich markiert das „erweiterte Modell“.

**Quelle:** Vgl. Bogumil et al. (2007).

Dieser Reformprozess zeichnet sich durch die Tatsache aus, dass es sich um einen Prozess „von unten“ handelt. Es gibt im Ganzen keine zentralen Vorgaben<sup>12</sup>. Vielmehr stellt der Reformprozess

<sup>12</sup> Vgl. KGSt (2007b): Teilkonzepte des NSM (Ressourcenverbrauchskonzept: Neues Kommunale Rechnungswesen/Neues Kommunale Finanzmanagement; Zielvereinbarungen: Tarifvertrag öffentlicher Dienst) sind inzwischen zu verbindlichen Vorgaben geworden.

eine Diskussion über notwendige Strukturveränderungen in Hinblick auf die gesellschaftlichen Anforderungen an die Politik und Verwaltung dar.<sup>13</sup>

Der Reformprozess wurde innerhalb einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) und des Deutschen Städtetages im Jahr 2004<sup>14</sup> untersucht. Die Ergebnisse zeigen u.a., dass der **Binnenreformprozess** von jeder Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Gemeinden) unterschiedlich interpretiert und wahrgenommen wird. Als größte Probleme bzw. Hindernisse der Verwaltungsmodernisierung wurde mit Abstand (76,8 %) die Parallelität von der Haushaltskonsolidierung und der Verwaltungsmodernisierung angegeben, gefolgt von den Vorbehalten der Beschäftigten (36 %), der Führungsebene (31,1 %) und der Politik (29,9 %). Die Studie legte den Schwerpunkt auf die Reform der Binnenstrukturen. Maßnahmen im Bereich der Außendimension, wie bspw. die Einführung von Wettbewerbselementen, die im Rahmen der Aufgabenkritik bzw. Entbürokratisierung<sup>15</sup> vorgenommenen Privatisierung<sup>16</sup> und Kooperation mit Privaten (PPP)<sup>17</sup> sowie die Kundenorientierung, waren keine Schwerpunkte.

Aus den Ergebnissen der Studie lässt sich u.a. Folgendes schlussfolgern:

- Der Binnenreformprozess wird vor allem durch die restriktive Haushaltslage der Kommunen und den „Faktor Mensch“ behindert.
- Der notwendige Kulturwandel in den Verwaltungen hat noch nicht hinreichend stattgefunden.<sup>18</sup>
- In kleineren Kommunen bereitet die Verwaltungsmodernisierung Probleme, da das komplexe NSM für sie überdimensioniert erscheint und der Nutzen umfassender Eigenentwicklungen skeptisch beurteilt wird.
- Die Modernisierung wird von den Reformmaßnahmen des kommunalen Rechnungswesens dominiert. Aufgrund der damit verbundenen extremen Bindungen von Ressourcen verengt sich der Handlungsspielraum für die Umsetzung der zahlreichen anderen Reformelemente.

Diese Erkenntnisse können auch auf den Bereich der **Außendimension** des Reformprozesses übertragen werden.

---

<sup>13</sup> Vgl. Kapitel 2.3, der Begriff des „New Public Governance“ beginnt Leitbilder wie das New Public Management (NPM) bzw. das Neue Steuerungsmodell (NSM) abzulösen.

<sup>14</sup> Vgl. Difu (2005a), Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen.

<sup>15</sup> Vgl. Kapitel 3.3.1.

<sup>16</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

<sup>17</sup> Vgl. Kapitel 3.4 und 3.5.

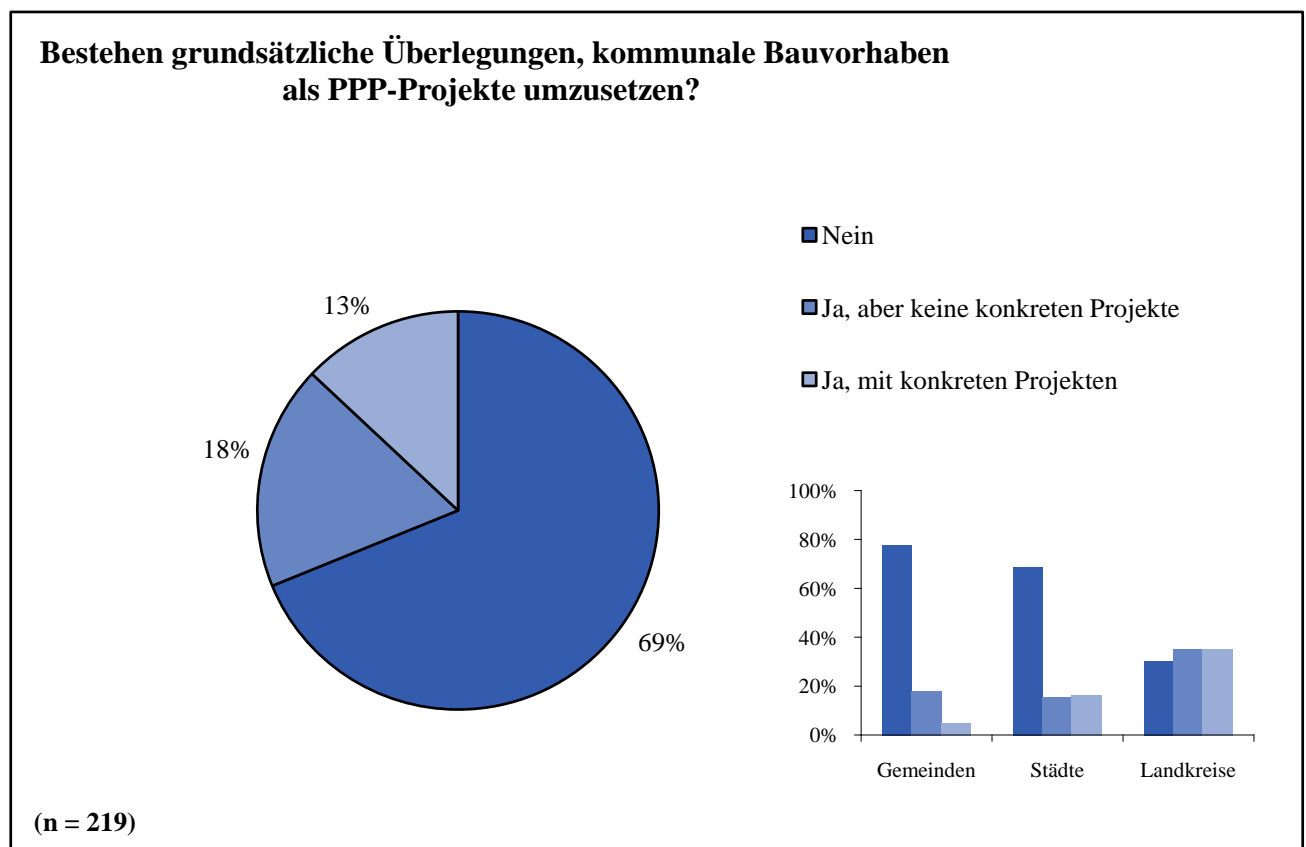
<sup>18</sup> Vgl. vertiefend Schedler/Proeller (2000), S. 239-262.



Eine wesentliche Maßnahme im Bereich der Außendimension im Rahmen der Wettbewerbsorientierung<sup>19</sup> und Privatisierung<sup>20</sup> ist die Kooperation mit Privaten (PPP). Da ein Schwerpunkt der Umsetzung des PPP-Gedankens im Bereich des Bausektors liegt, hat das Thema PPP direkte Auswirkungen auf die Bauwirtschaft.

Zwei im Jahr 2005 durchgeführte Evaluationsstudien, „PPP im kommunalen Hochbau in Hessen“ von Racky/Pauli<sup>21</sup> im Vorfeld der vorliegenden Arbeit und „Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen“<sup>22</sup> des Deutschen Instituts für Urbanistik, zeigen, dass die Umsetzung des baubezogenen PPP-Gedankens seitens der Kommunen ein ebenso heterogen vollzogener Prozess ist wie die Binnenmodernisierung.<sup>23</sup>

**Abbildung 4: Bestehen grundsätzliche Überlegungen, kommunale Bauvorhaben als PPP-Projekte umzusetzen?**



Quelle: eigene Darstellung

<sup>19</sup> Vgl. Kapitel 3.5.1.

<sup>20</sup> ebenda

<sup>21</sup> Racky/Pauli (2005)

<sup>22</sup> Difu (2005b)

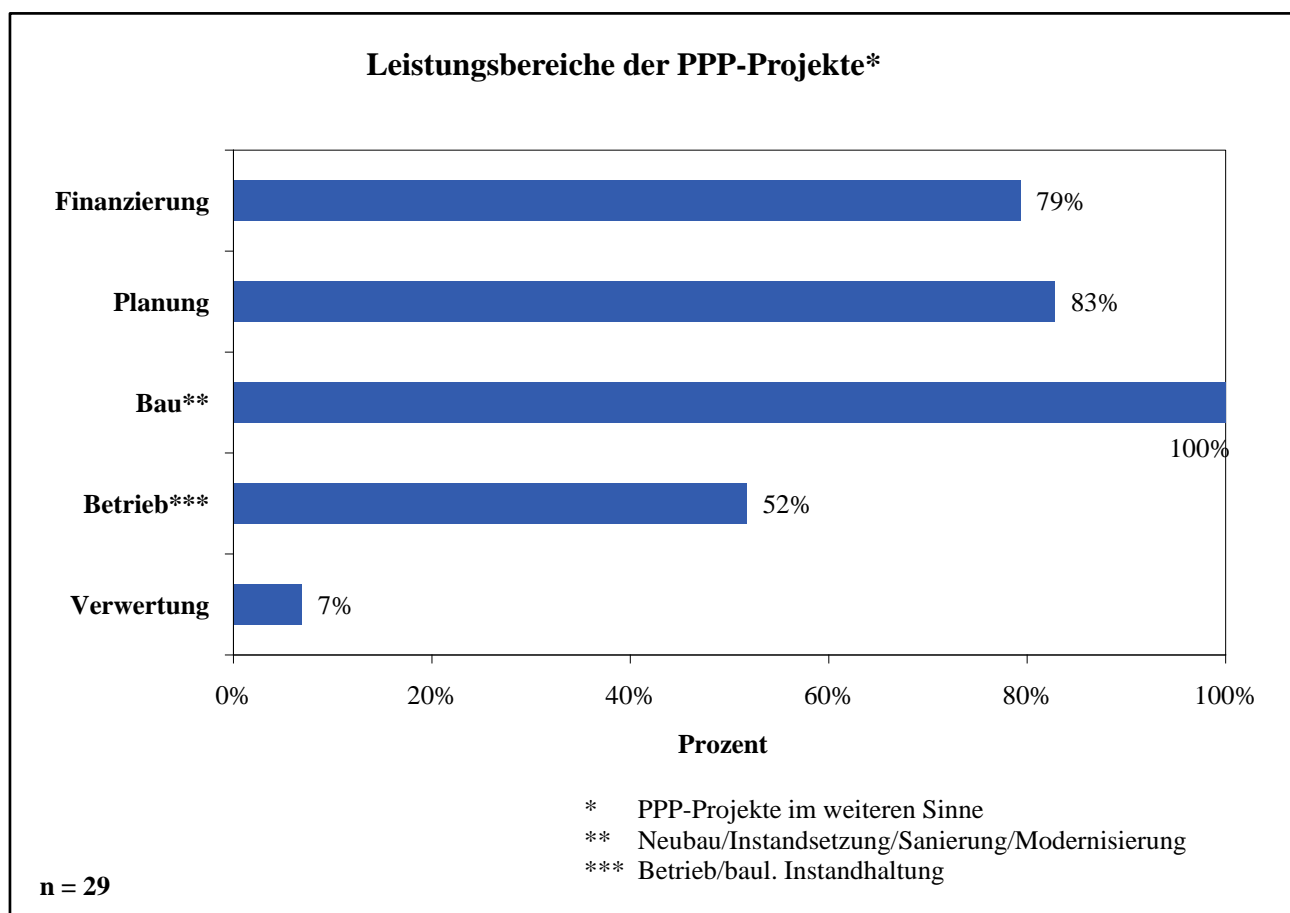
<sup>23</sup> Der Schwerpunkt beider Studien waren Vertrags-PPP.

In der hessenweiten Studie von Racky/Pauli wurden allen 447 hessischen Kommunen (Gemeinden, Städte und Landkreise) ein Fragebogen zugeschickt. In 219 auswertbaren Fragebögen (Rücklaufquote 49 %) gaben 69 % der Kommunen an, PPP-Modelle nicht bei der Planung und Durchführung von Bauvorhaben zu berücksichtigen (siehe Abbildung 4).

Obwohl eine spezifische Definition zur Thematik vorgegeben wurde, herrschte immer noch ein großer Klärungsbedarf, wie der PPP-Begriff abgegrenzt wird. Selbst Kommunen mit PPP-Projekten, die sich folglich bereits mit dem PPP-Begriff beschäftigt haben, hatten hierbei Probleme.

Bei der Studie beinhalteten von den gemeldeten PPP-Projekten nur 52 % Leistungen der Betriebsphase. Das bedeutet, dass 48 % (14 von 29) der gemeldeten PPP-Projekte nicht der, im Vergleich zur Difu-Studie etwas enger gefassten, speziellen PPP-Definition entsprachen, bei der Leistungen aus der Betriebsphase ein zentrales PPP-Element ausmachen (siehe Abbildung 5).

**Abbildung 5: Leistungsbereiche der PPP-Projekte**



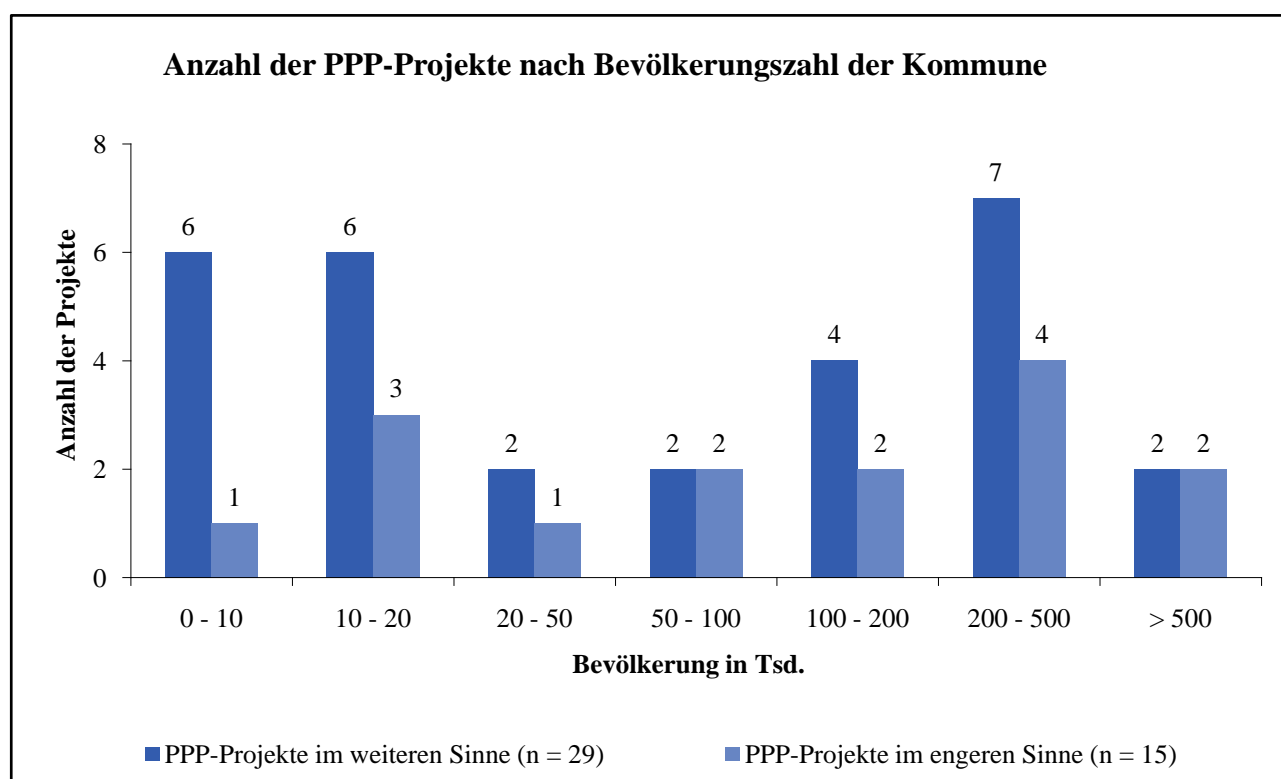
**Quelle: eigene Darstellung**

Die erhobenen PPP-Projekte wurden nach den Leistungsinhalten eingeteilt in PPP-Projekte im engeren Sinne und sonstige PPP-Projekte. Der PPP-Begriff im engeren Sinne spiegelt das PPP-

Verständnis von Racky/Pauli wieder. Bei einer vollständigen Lebenszyklusbetrachtung beinhalten PPP-Projekte die fünf Elemente Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb/Unterhaltung und Verwertung. PPP-Projekte im engeren Sinne beinhalten mindestens drei dieser Elemente, wobei das Element Betrieb/Unterhaltung Bestandteil der Leistung sein muss. Alle anderen von den befragten Kommunen genannten PPP-Projekte wurden den „sonstigen PPP-Projekten“ zugeordnet. Die PPP-Projekte im engeren Sinne, zusammen mit den sonstigen PPP-Projekten, ergeben die PPP-Projekte im weiteren Sinne.<sup>24</sup>

Zudem ist zu beobachten, dass bei Kommunen kleinerer Größe als Grund für PPP-Absichten der Bedarf an privatem Kapital unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung einen höheren Stellenwert einnimmt als bei den größeren Kommunen, die PPP-Modelle eher als Organisationsmodelle<sup>25</sup> mit dem Schwerpunkt der Prozessoptimierung verwenden (siehe Abbildung 6).

**Abbildung 6: Anzahl der PPP-Projekte nach Bevölkerungsanzahl der Kommunen**



Quelle: eigene Darstellung

<sup>24</sup> Es ist zu beachten, dass dies keine einheitlich verwendete Definition ist. Budäus (Budäus (2004b), S. 16) definiert nach der Institutionalisierung von PPP informelle PPP als PPP im weiteren Sinne und formelle PPP als PPP im engeren Sinne.

<sup>25</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

Es lassen sich somit folgende Aussagen bezüglich der Umsetzung von baubezogenen PPP-Projekten im Rahmen der Außenmodernisierung einer Kommune treffen:

- Die Mehrzahl der Kommunen (70 %) beschäftigen sich nicht mit dem PPP-Gedanken!
- Nur 52 % der als PPP-Projekte gemeldeten Projekte beinhalteten die Leistungen der Betriebsphase (PPP-Projekte im engeren Sinne). Hieraus folgt, dass bei wachsender Bedeutung des Themas PPP gleichzeitig ein Informationsdefizit bzw. eine Begriffsbeliebigkeit des PPP-Begriffs bei kommunalen Entscheidungsträgern besteht.
- Bei Kommunen kleinerer Größen nimmt das PPP-Motiv der Nutzung privaten Kapitals einen höheren Stellenwert ein als bei größeren Kommunen, die zudem die Effizienzpotentiale einer Lebenszyklusorientierung nutzen.

Die parallel entstandene bundesweite Studie des Difu<sup>26</sup> kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Es gaben 76,7 % von 1203 Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet an, keine Projektabsichten zu verfolgen und 111 von 273 gemeldeten kommunalen Projekten (41 %) entsprachen nicht der speziellen Definition.

Ergänzend erfasste die Difu-Studie noch die Entscheidungsgründe gegen die Umsetzung von Bauvorhaben als PPP-Projekt.

Betrachtet man diese im Kontext der Anforderungen des Binnenreformprozesses an die Kommunen und der enggefassten Vorgabe einer speziellen Definition des PPP-Begriffs und dessen Komplexität, verwundert es nicht, dass bei den Entscheidungsgründen gegen die Umsetzung von Bauvorhaben als PPP-Projekt die Gründe „kein Bedarf“, „fehlende Erfahrung“ und „zu großer Aufwand“ die Plätze eins, zwei und vier belegen.<sup>27</sup>

Diese empirischen Erkenntnisse decken sich mit Erfahrungen des Verfassers, die während der Evaluation, auf Symposien und bei der Begleitung von PPP-Projekten gesammelt wurden. Sind der PPP-Beschaffungsprozess und dessen Teilprozesse zwar aus rechtlich-betriebswirtschaftlicher Sicht strukturiert dargestellt<sup>28</sup>, stellt die systematische strategische Einbindung des PPP-Gedankens und die Vorbereitungsphase des Beschaffungsprozesses, in der ein für die Umsetzung als PPP-Projekt geeignetes Projekt aus dem vorhandenen Bauvorhabenportfolio identifiziert und priorisiert werden muss, für die öffentliche Hand noch eine große Hürde dar. Diese kann zumeist nur durch externe Berater gemeistert werden.

---

<sup>26</sup> Vgl. auch Difu (2005b), Tab. 11: „Kommunen mit PPP-Projekten versus Entscheidungen gegen PPP in Kommunen“, S. 37.

<sup>27</sup> Difu (2005b), S. 42, Abb. 21

<sup>28</sup> Vgl. u.a. BMVBS (2003), Littwin/Schöne (2006), Weber/Schäfer/Hausmann (2006).

Des Weiteren scheinen der PPP-Beschaffungsprozess und vorhandene PPP-Modelle, wie das KGSt-Steuerungsmodell bei der Binnenmodernisierung, besonders für Kommunen kleinerer Größen<sup>29</sup> meist zu komplex und überdimensioniert. Der externe Beratungsaufwand, um das Informationsdefizit auszugleichen und Modelle anzupassen, führt zu hohen Transaktionskosten, die die Umsetzung von PPP-Projekten hinsichtlich der erhofften Effizienzsteigerung bei geringen Projektvolumen fragwürdig erscheinen lassen. Ergänzend überlagern die am Markt befindlichen PPP-Modelle die Binnenmodernisierung, was zusätzliche verwaltungsinterne Widerstände erzeugen kann.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich des Weiteren in Bezug auf den kommunalen PPP-Markt im Jahr 2005 schlussfolgern:

- Die Auswahl von PPP-Projekten aus dem Bauportfolio unterliegt stark dem Reformwillen politischer Entscheidungsträger (Machtpromotoren) und orientiert sich zumeist auf taktisch-operativer-Ebene an Good-Practice-Projekten und nicht an einer ganzheitlichen kommunalen Strategie.
- Kommunen kleinerer Größen haben geringere Projektvolumina, wodurch ein direkter Transfer der vorhandenen Pilot-Projekt-Erfahrungen komplexer Großprojekte nur bedingt möglich ist.
- Kommunen kleinerer Größen sind von einer Standardisierung aufgrund ihrer geringeren personellen und materiellen Ressourcen sowie geringerer Investitionsvolumina abhängiger als Kommunen oberer Größenklassen, die Länder oder der Bund.
- Je weniger die Spezialisierung innerhalb der Verwaltung ausgeprägt ist, desto größer ist das Informationsdefizit bezüglich des PPP-Gedankens und dessen Umsetzung innerhalb der Kommune.

Durch die undifferenzierte PPP-Betrachtung und das Suchen nach einem passenden „Good-Practice-Projekt“ für eigene spezielle Rahmenbedingungen lassen sich Gefahren ableiten wie

- keine Umsetzung notwendiger Investitionen,
- falsche oder nicht optimale Modellwahl,
- Effizienzverluste durch vermeidbare Fehler bei der Projektentwicklung sowie
- Entstehung bzw. Verstärkung von pauschalen bzw. emotionalen Vorurteilen durch Misserfolge.

---

<sup>29</sup> Entspricht Größenklasse 6 nach KGSt-Größenklassen (25.000 EW und weniger).

Neben dem Forschungsbedarf in detaillierten Sachfragen ergeben sich drei wesentliche Herausforderungen in der Praxis:

1. Die Thematik PPP auch für Kommunen kleinerer Größenklassen mit wenig vorhandener Spezialisierung des Personals verständlich und anwenderorientiert darzustellen.
2. Kommunen Entscheidungshilfen für die Vorbereitungsphase und Auswahlphase von PPP-Projekten zur Verfügung zu stellen, bei denen am Markt vorhandene PPP-Modelle zur Anwendung gelangen.
3. PPP-Modelle speziell für den kommunalen Markt, auch für Kommunen kleinerer Größenklassen, zu entwickeln bzw. vorhandene anzupassen.

Aus dieser Problemstellung aus der Praxis wird ein vorläufiges Konzept für die Themenstellung der Dissertation mit Schwerpunkten auf den Punkten 1. und 2. formuliert:

Die Vermittlungsbarriere des komplexen PPP-Verständnisses für Entscheidungsträger in Kommunen soll reduziert und ein Werkzeug zur Identifizierung von PPP-geeigneten Projekten (im Sinne am Markt vorhandener Modelle) aus dem Bauportfolio einer Kommune entwickelt werden.

Diese Problemstellung wird im folgenden Kapitel mit dem theoretischen Stand der Forschung abgeglichen.

## **2.2 Anknüpfungspunkte an die theoretische Forschung**

In diesem Kapitel werden die Entwicklung und der Forschungsstand des Themas PPP dargestellt und Quellen analysiert, um Anknüpfungspunkte für die Themenstellung zu identifizieren. Die formale Vorgehensweise besteht aus einer Literatur- und Materialstudie der letzten 15 Jahre (ab dem Jahr 1993) mit einem Schwerpunkt auf den letzten fünf Jahren (ab dem Jahr 2003).

Im Rahmen der Literatur- und Materialrecherche zum Thema PPP wurden über 120 Quellen (nur Dissertationen, Monographien und Leitfäden) zum Schlagwort „PPP“ identifiziert. Hiervon beziehen sich fast 40 Quellen direkt auf die Umsetzung kommunaler PPP-Projekte.

Aufgrund der inhaltlichen Komplexität des Themas PPP ist die publizierende Forschung in diesem Bereich interdisziplinär aufgestellt. Neue Erkenntnisse in dem Forschungsfeld PPP werden maßgeblich von drei größeren Gruppen generiert. Hierbei handelt es sich um die intern motivierte, unabhängige Hochschulforschung, Forschungsarbeiten von unterschiedlichen Interessengruppen, insbesondere von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sowie Forschungsarbeiten im Auftrag der öffentlichen Hand.

In der Hochschulforschung befassen sich u.a. Lehrstühle der Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Baubetriebswirtschaft, Rechtswissenschaft und Politik- und Verwaltungswissenschaft mit dieser

Thematik. Sie verwenden unterschiedliche Forschungsmethoden, um ihre fachspezifischen Fragestellungen zu bearbeiten. Diese reichen von sehr abstrakten formalwissenschaftlichen bis hin zu praxisorientierten handlungswissenschaftlichen Wissenschaftsmethoden.

Neben der intern motivierten Hochschulforschung, zumeist Dissertationen oder eigene „Papers“, die einen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn in den jeweiligen Fachdisziplinen anstrebt, gibt es von unterschiedlichen Interessenvertretern beauftragte Forschungsarbeiten. Zudem publizieren die PPP-Kompetenzzentren der öffentlichen Hand seit dem Jahr 2003 schwerpunktmäßig anwendungsorientierte Leitfäden für die Praxis. Ziel dieser Leitfäden ist es, Entscheidungsträgern in der öffentlichen Verwaltung Informationen, Handlungsempfehlungen und Werkzeuge für die Umsetzung von PPP-Projekten bereitzustellen. Sie basieren u.a. auf aktuelle Erkenntnisse von Hochschulen, von Beratern und auf empirischen Erfahrungen aus dem nationalen und internationalen PPP-Markt.

Der Schwerpunkt der Literaturanalyse wird auf Dissertationen und wissenschaftlich fundierte Monographien, die sich auf den kommunalen Bausektor beziehen, begrenzt. Zudem werden die Leitfäden der vorhandenen PPP-Kompetenzzentren analysiert. Aufgrund ihres Leitfadencharakters, Aussagen weitestgehend nicht wissenschaftstheoretisch abzusichern, ist eine deduktive Anknüpfung (wissenschaftliche Arbeitsbasis) an diese nicht möglich. Da sie jedoch u.a. die aktuelle standardisierte PPP-Praxis der Zielakteure im PPP-Forschungsfeld der vorliegenden Arbeit repräsentieren, kann man anhand ihrer Erkenntnisse den Stand der Praxis und somit das Arbeitsziel weiter spezifizieren.

### **2.2.1 Historische Entwicklung**

Das PPP-Forschungsfeld ist stark geprägt durch die inhaltliche Weiterentwicklung des PPP-Gedankens aufgrund sich ändernder internationaler wie auch nationaler gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.

Historisch gesehen sind öffentlich-private Kooperationen international bekannte Ausprägungen marktwirtschaftlicher Gesellschaftssysteme.

Beispiele für solche Kooperationen sind die Errichtung der Via Appia vor mehr als 2000 Jahren, der Bau des Suez- und des Panamakanals, die 1869 bzw. 1914 eröffnet wurden und der Bau der Transsibirischen Eisenbahn. In Deutschland findet sich der PPP-Gedanke im Sinne eines partnerschaftlichen Ansatzes bereits Mitte des 19. Jahrhunderts, bei der Gründung erster gemeinnütziger Baugesellschaften in kooperativer Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und gemeinnützigen Unternehmen. Darüber hinaus wurde der PPP-Gedanke nach dem zweiten Weltkrieg bei der Gründung so genannter Aufbaugesellschaften aufgegriffen. Diese Gesellschaften, die von Wohnungsbaugesellschaften und dem Staat gemeinsam getragen wurden, existieren

teilweise heute noch.<sup>30</sup> Weiterhin kamen in Deutschland, noch vor der systematischen Verbreitung des PPP-Gedankens, erste partnerschaftliche Ansätze im Rahmen lokaler und regionaler Wirtschaftspolitik zum Tragen.

Die Gründe für eine Kooperation lagen in unterschiedlichen sektorspezifischen und politischen Herausforderungen und beschränkten sich zumeist auf einzelne (Groß-)Projekte oder Lösungsansätze. Kooperationen stellten eine Ergänzung zum klassischen staatlichen Handeln dar.

Eine ganzheitliche ideologische Neuausrichtung staatlichen Handelns im Gesamten gab es nicht. Die dichotome Trennung von Staat und Markt blieb grundlegendes Merkmal staatlichen Handelns. Dieses Merkmal wurde erstmals in dem Aufgabengebiet der Stadtentwicklung überdacht.

Der PPP-Begriff wurde zwischen 1940 und 1945 in den USA im Rahmen der Politik des „New Deal“ des damaligen Präsidenten Franklin Roosevelt national definiert<sup>31</sup>. Durch die Regierung Carters 1978 wurde der PPP-Gedanke als neues nationales politisches Instrument zur Bewältigung erheblicher anstehender kommunaler Standortprobleme in den USA zentral eingeführt und in der Anwendung forciert.<sup>32</sup> In der Amtszeit Reagans wurden PPP-Modelle unter dem Schlagwort „New-Privatism“ zum kommunalen Instrument im Zuge der Dezentralisierung des Staates.<sup>33</sup> Diese Zusammenarbeit zwischen Staat und Privatwirtschaft in der Stadtentwicklung wurde mit einer Verzögerung von etwa fünf bis zehn Jahren ebenso in Europa aufgegriffen. Aufgrund der landesspezifischen politischen, rechtlichen und kulturellen Gegebenheiten war sie jedoch nur bedingt auf andere Länder übertragbar.

Die restriktive Haushaltslage staatlicher Institutionen und die Überforderung der staatlichen Entscheidungsmacht führten in Europa zu einer Wende der rein stadtentwicklungspolitischen Anschauung des Themas PPP<sup>34</sup>.

So entwickelte Großbritannien Anfang der 90er Jahre eine Initiative, um öffentliche Infrastrukturen mit finanzieller Hilfe privater Unternehmen zu realisieren. Die Gründe lagen vor allem in der restriktiven Haushaltslage, während gleichzeitig öffentliche Infrastrukturen bereitzustellen waren.<sup>35</sup> Mit diesem Konzept der sog. „Private Finance Initiative“ (PFI) bildete Großbritannien den Vorreiter bei den systematisch eingesetzten Vertrags-PPP<sup>36</sup> auf europäischer Ebene.<sup>37/38</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. Kirsch (1997).

<sup>31</sup> Vgl. Kumlehn (2001).

<sup>32</sup> Vgl. Kirsch (1997), Roggencamp (1999), Kumlehn (2001).

<sup>33</sup> Vgl. Kirsch (1997).

<sup>34</sup> Vgl. Kirsch (1997), vertiefend die verschiedenen Funktionen bzw. Anschauungen von PPP vgl. Kapitel 3.4.2.

<sup>35</sup> Vgl. NRW (2003).

<sup>36</sup> Vgl. Kapitel 3.5.1.

<sup>37</sup> Vgl. Bolz (2004).



Neben Großbritannien als Vorreiter, kam es in den 90er Jahren auch in vielen anderen europäischen Ländern (u.a. Deutschland, Irland, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien) zu öffentlich privaten Kooperationen, um öffentliche Infrastruktur zu finanzieren. Ihr Fortschritt variiert jedoch bis heute von Land zu Land.<sup>39</sup>

Führte bspw. in Großbritannien ein zentralisiertes Regierungssystem mit einer radikalökonomisch geprägten Regierung und der klassischen pragmatischen Herangehensweise zu einem schnell wachsenden PPP-Markt, so bremste das föderale System in Deutschland, eine konsensorientierte Politik, ein unterschiedlicher Entwicklungsstand der Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen<sup>40</sup> und eine von Prinzipien geleitete Grundeinstellung der Deutschen die Entwicklung des deutschen PPP-Marktes.<sup>41</sup>

In Deutschland legten steigende ökonomische und ökologische Anforderungen sowie steuerliche Begünstigungen im Bereich der kommunalen Abwasserwirtschaft seit Beginn der 80er Jahre den Grundstein für die ersten, bewusst so bezeichneten, PPP-Projekte Ende der 80er bzw. zu Beginn der 90er Jahre.<sup>42</sup>

Nach Gerstlberger<sup>43</sup> können diese ersten PPP-Projekte der ersten bzw. zweiten von drei PPP-Wellen in Deutschland zugeordnet werden. Sie spiegeln auch die Erweiterung des PPP-Anwendungsbereichs von der ursprünglich rein städtebaulichen Anwendung hin zur Infrastrukturbereitstellung wieder.

Die PPP-Projekte der **ersten Welle** sind geprägt durch den Versuch, politisch motivierte standortbezogene und haushaltsorientierte Ziele in sich zu vereinen. In der Regel sollten mit einer möglichst geringen Belastung der kommunalen Haushalte *städtebauliche (Groß-)Projekte* mit originär städtebaulichen und stadtentwicklungspolitischen Zielen für die Aufwertung kommunaler Standorte verwirklicht werden. Da in der Regel Sonderaufgaben durch PPP-Projekte bearbeitet wurden, die nur einmal in mehreren Jahrzehnten zu lösen sind, führte diese erste Welle nicht zu einer

Standardisierung von PPP-Modellen. Sie förderte jedoch die Verbreitung des PPP-Gedankens innerhalb der Kommunen und stieß so erste PPP-Projekte innerhalb von Kommunen kleinerer

---

<sup>38</sup> Vgl. Jacob/Kochendörfer (2000): PFI: Privater übernimmt Bauobjekt über den gesamten Lebenszyklus auf Grundlage langfristiger Verträge zur Gewinnerzielung; öffentlicher Sektor zielt auf positives Preis-Leistungsverhältnis „Value for Money“.

<sup>39</sup> Vgl. Jacob/Kochendörfer (2000).

<sup>40</sup> Vgl. Kapitel 2.3.

<sup>41</sup> Vgl. McCleary (2004).

<sup>42</sup> Vgl. Gerstlberger (2004), S. 11/12.

<sup>43</sup> Vgl. Gerstlberger (2004), die drei folgenden Absätze in Bezug auf die drei PPP-Wellen beziehen sich auf diese Sondierungsstudie.

Größenklassen an. Ziel der PPP-Forschung während der ersten Welle war die zentrale Frage, welchen Beitrag der PPP-Gedanke für die Formulierung und Realisierung mehrdimensionaler Zielsysteme bei komplexen (Groß-)Projekten liefert.

Die deutsche Wiedervereinigung im Oktober 1990 lieferte die Basis für die **zweite PPP-Welle**. Die politischen Entscheidungsträger und Kommunalverwaltungen in den neuen Bundesländern standen vor der Herausforderung, dass dem Aspekt des besonderen Nachholbedarfs bei den *Infrastruktureinrichtungen* eine allgemeine Rechtsunsicherheit, fehlende Erfahrung im Umgang mit privaten Unternehmen und unzureichender Zugang zu Beratungseinrichtungen gegenüberstanden. Es wurden differenzierte PPP-Erfahrungen in den Aufgabenfeldern *Städtebau, Ver- und Entsorgung, Straßenbau, Öffentlicher Personennahverkehr, Wirtschafts- und Technologieförderung sowie Tourismusmanagement* gesammelt. Es stellten sich vor allem Forschungsfragen wie z.B.

- welchen Einfluss Informationsasymmetrien und weitere unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen des öffentlichen und privaten Partners auf die Gestaltung und die Ergebnisse von PPP-Projekten haben,
- wie dem finanziellen und/oder technischen (Teil-)Ausfall eines privaten Partners im Vorfeld und im Falle des tatsächlichen Eintretens dieser Situation wirksam begegnet werden kann,
- welche PPP-Form negative Auswirkungen für Bürgerinnen und Bürger und/oder öffentliche Beschäftigte begünstigen sowie
- welche Instrumente und Kontrollmechanismen geeignet sind, um diese PPP-Risiken zu vermeiden oder zu verringern.

Prägend für die **dritte PPP-Welle** ab Mitte der 90er Jahre waren die einsetzenden ökonomisch orientierten Liberalisierungsbestrebungen, die ganz Deutschland erfassten.<sup>44</sup> Es wurden neue Modelle wie Betreiber-, Leasing-, Konzessions-, Contracting-, Forfaitierungs- und Investorenmodelle entwickelt.<sup>45</sup> Im neu entstehenden Markt- und Wettbewerbsumfeld lag der Fokus auf möglichst frei handelbare kommunale Güter wie *Energie-, Wasser-, Abfall- und Transportdienstleistungen*. Die dritte PPP-Welle wurde überwiegend von wettbewerbs- bzw. betriebswirtschaftlich orientiertem Denken geprägt. Vorbereitungs- und Umsetzungsfragen gewannen an Bedeutung. Forschungsfragen wie z.B.

- welche wirtschaftliche Berechnungs- bzw. Vergleichsgrundlagen für die fundierte Grundsatzentscheidung über ein PPP-Projekt benötigt werden,

---

<sup>44</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

<sup>45</sup> Vgl. Kapitel 3.5.3.

- wie sich darauf aufbauend die projektspezifische Verteilung öffentlicher und privater Risiken vornehmen lässt,
- wie Kreditaufnahmen/Finanzierungen, Personalüberleitungen, Datenschutz und steuerliche Regelungen zugleich rechtlich einwandfrei und wirtschaftlich effektiv gestaltet werden können sowie
- welchen Anforderungen Leistungsbeschreibungen, Ausschreibungsverfahren und –unterlagen, (Muster-)Verträge sowie Satzungen und Geschäftsordnungen genügen müssen

rückten ins Zentrum des Interesses der PPP-Akteure.

Identifizierte Gerstlberger bis zum Ende der Studie (Oktober 2003) drei PPP-Wellen, so kann man aus heutiger Sicht (im Jahr 2008) sagen, dass Mitte des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend eine **vierte PPP-Welle** begann. Vor dem Hintergrund steigender Haushaltsprobleme, steigenden Investitionsstaus, fortschreitender Liberalisierungsbestrebungen und erster Standardmodelle steht die Umsetzung und Verbreitung von baubezogenen PPP-Modellen, insbesondere in *raumrelevanten Sektorpolitiken gefolgt von personengebundenen sozialen Dienstleistungen und technischer Infrastruktur*<sup>46</sup>, im Vordergrund. Anwendungsmöglichkeiten des PPP-Gedankens erstrecken sich nunmehr über den gesamten Bereich staatlicher Daseinsvorsorge und Infrastrukturbereitstellung. Der PPP-Gedanke wird zu einem strategischen Erfolgsfaktor und einem umfangreichen Themenfeld einer Kommune.

Ob sie den Durchbruch bringt, kann noch nicht abgesehen werden. Es gibt zwar eine deutliche Steigerung der Vertrags-PPP-Projekte im kommunalen Bereich<sup>47</sup> mit dem Schwerpunkt auf Hochbauten raumrelevanter Sektorpolitiken<sup>48</sup>, absolut gesehen fallen sie jedoch noch wenig ins Gewicht. Nach der PPP-Bestandsaufnahme der Difu-Studie<sup>49</sup> erreichen PPP-Projekte im Jahr 2005 einen Anteil an den kommunalen Sachinvestitionen von 3 %. Es besteht jedoch ausdrücklich das politische Ziel, diesen Anteil bundesweit auf 15 % zu steigern.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. Difu (2005b), S. 44 und Kapitel 3.4.2.

<sup>47</sup> Vgl. Difu (2005b), S. 40: Stieg die Zahl der PPP-Verträge in den Jahren 2000-2003 nur leicht an (von 10 auf 16 Verträge p.a.), gab es einen relativ großen Sprung auf ca. 35 PPP-Verträge in dem Jahr 2004. Im Jahr 2005 wurde diese Zahl bereits im Mai erreicht.

<sup>48</sup> Vgl. Sack (2003): Einteilung der Aufgabenfelder von PPP in raumrelevante Querschnittspolitiken, raumrelevante Sektorpolitiken, personengebundene soziale Dienstleistungen, technische Infrastruktur und E-Government. Vgl. auch Kapitel 3.4.2.

<sup>49</sup> Vgl. Difu (2005b), S. 53.

<sup>50</sup> ...“Unser Ziel muss es sein, den Anteil von PPPs an den öffentlichen Investitionen von heute 4 Prozent auf das Niveau anderer Industrieländer zu bringen, das bei bis zu 15 Prozent liegt. Dazu wird das Bundesfinanzministerium die weitergehende Öffnung des Investmentgesetzes zu Gunsten von PPP vorantreiben. Mit neuen gesetzlichen Bestimmungen soll zudem eine erfolgreiche Beteiligung des Mittelstandes ermöglicht werden....“ (Rede des

Problemfelder bzw. Entwicklungsfelder werden insbesondere in der wachsenden Bedeutung des Themas PPP bei zunehmender Begriffsbeliebigkeit, Steuerungs- und Kontrollprobleme von PPP-Formen im gesamtstrategischen und operativen Bereich, Umgang mit dem Vergabewesen bei PPP-Projekten, Wirtschaftlichkeits- und Effizienzanalysen und Effekte auf vorhandene Strukturen insbesondere auf Beschäftigte und Beschäftigung gesehen.<sup>51</sup>

Bis zum Jahr 2008 wurde der PPP-Markt geprägt durch die Netzwerkbildung des Bundes und der Länder in Form von PPP-Kompetenzzentren. Es wird versucht, die zuvor genannten Problemfelder mit zahlreichen PPP-Veranstaltungen, einem beginnenden Abbau von rechtlichen Hindernissen, einem verbessertem Angebot an Beraterleistungen und rechtlich- und betriebswirtschaftlichen Standardisierungen von PPP-Modellen insbesondere Vertrags-PPP und ihrer Teilprozesse zu lösen.

Sind Geschäftsmodelle für kleine und mittlere Unternehmen in der Bauwirtschaft mittlerweile Gegenstand der Forschung<sup>52</sup>, profitieren überwiegend große Kommunen von der PPP-Forschung und den sich verbessernden Rahmenbedingungen. Zudem wird das Thema PPP in Kommunen kleinerer Größenklassen zurzeit noch weitgehend dominiert von Informations- und Wissensdefiziten<sup>53</sup>.

### 2.2.2 Dissertationen

Die Arbeiten, die sich mit dem PPP-Gedanken bzw. dessen Umsetzung befassen, kann man grob einteilen nach ihrem Forschungsobjekt und ihrer Forschungsmethodik.

Das *Forschungsobjekt* der Arbeiten im kommunalen Bereich wird unterschiedlich stark abgegrenzt. Einige Arbeiten verfolgen einen generalistischen Ansatz, indem sie den PPP-Gedanken inhaltlich nicht weiter abgrenzen, sondern nur auf bestimmte administrative Ebenen beziehen. Andere Arbeiten grenzen zudem das Handlungsfeld ein (bspw. nur Museen), gehen themenspezifisch vor (bspw. nur Aspekt der Finanzierung) oder kombinieren beides (bspw. nur Finanzierung kommunaler PPP-Projekte im Bereich der Museumsarbeit).

Je nach Fachrichtung sind unterschiedliche *Forschungsmethodiken* zu erkennen. Es lassen sich hierbei zwei Ansätze unterscheiden: Zum einen werden aus einem facheigenen Blickwinkel idealtypische Kriterien für eine „gute“ Umsetzung des PPP-Gedankens generiert. Der Blickwinkel wird durch die verwendeten theoretischen Rahmenbedingungen fixiert. Verwendete Ansätze sind u.a. ökonomisch (ökonomische Effizienz der Leistungserstellung), system- bzw. ordnungs-

---

Bundesministers der Finanzen, Peer Steinbrück, beim Neujahrsempfang der Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main am 10. Januar 2006).

<sup>51</sup> Vgl. Budäus (2005b), S. 11, Abbildung 1.

<sup>52</sup> Vgl. VBN (2002), RKW (2003), Schädel (2008).

<sup>53</sup> Wie bereits von Gerstlberger (2004) als ein wesentliches Forschungsdefizit erkannt und benannt und in Kapitel 2 anhand von aktuellen Studien dargelegt.

theoretisch (neue Steuerungstheorien für komplexe Gesellschaften) oder juristisch-analytisch (bezogen auf rechtliche Gesichtspunkte) geprägt. Zum anderen wird ein realistisch-pragmatischer Ansatz verfolgt. Hierbei wird nicht versucht zu definieren, was mit dem PPP-Gedanken erreicht werden soll, sondern objektiv festgestellt, was mit ihm zurzeit erreicht wird, um auf dieser Basis Handlungsempfehlungen für die derzeitige Situation auszusprechen.<sup>54</sup>

Es wurden 13 Dissertationen aus dem Themenbereich PPP im kommunalen Bausektor identifiziert. Im Folgenden werden stellvertretend sieben Dissertationen näher beschrieben, um die Herangehensweise und die verwendete Forschungsmethodik der einzelnen Fachgebiete aufzuzeigen. Ausgewählt wurden zwei volkswirtschaftliche, eine betriebswirtschaftliche, eine juristische, eine verwaltungswissenschaftliche und zwei baubetriebswirtschaftliche Dissertationen.

**Heppe<sup>55</sup>, Volkswirtschaftlerin**, beschäftigt sich themenspezifisch unter Verwendung eines ökonomischen Ansatzes mit der Finanzierung von kommunalen Investitionen. Sie vergleicht verschiedene private Finanzierungsalternativen für kommunale Investitionen (private Vorfinanzierung, Betreibermodelle, Leasingmodelle) in mehreren Ebenen (Finanzierungskosten, Steueroptimierung, Zusammenwirken von Leistung und Finanzierung, Sicht übergeordneter staatlicher Ebenen) und benennt, unter Berücksichtigung von Public-Choice Aspekten der Entscheidung, Vor- und Nachteile der Alternativen.

**Gerstlberger<sup>56</sup>, Volkswirtschaftler**, verfolgt einen generalistischen Ansatz und beleuchtet den PPP-Gedanken aus dem systemtheoretischen bzw. ordnungstheoretischen Blickwinkel. Er stellt einen theoretischen Bezugsrahmen her, führt eine empirische Studie mit Beispielprojekten der Stadt Kassel durch und diskutiert diese in Bezug auf den theoretisch festgelegten Rahmen und der Entwicklung des PPP-Gedankens in den USA. Als Ergebnis wird eine Reihe von Empfehlungen für kommunale Entscheidungsträger geliefert.

**Roentgen<sup>57</sup>, Betriebswirtschaftler**, verfolgt einen generalistischen ökonomischen Ansatz und setzt sich mit der Umsetzung des PPP-Gedankens als kooperative Handlungsform und deren Organisation in Hinblick ökonomischer Effizienzkriterien auseinander. Er beschreibt Rahmenbedingungen für die Umsetzung des PPP-Gedankens, leitet hieraus PPP-Formen ab und beschreibt eine Auswahl dieser Formen. Anschließend führt er eine effizienzorientierte Analyse der ausgewählten Formen durch. Er verfolgt das Ziel, den Entscheidungsträgern einen geschlossenen Bezugsrahmen zu liefern, der es ihnen ermöglicht, die ökonomischen Implikationen der Entscheidung für eine konkrete Form von Public Private Partnership im

---

<sup>54</sup> Angelehnt an Kirsch (1997).

<sup>55</sup> Vgl. Heppe (1999)

<sup>56</sup> Vgl. Gerstlberger (1999)

<sup>57</sup> Vgl. Roentgen (2000)

Zusammenhang einschätzen zu können. Er stellt jedoch fest, dass die gewonnenen Einblicke in effizienzrelevante Wirkungszusammenhänge bei der PPP-Umsetzung für kommunale Entscheidungsträger nicht von direktem praktischem Nutzen sind, da keine konkreten Gestaltungsempfehlungen im Sinne eines Werkzeugs generiert werden konnten.

**Freisburger<sup>58</sup>, Juristin**, grenzt das Thema PPP klar auf das Handlungsfeld der kommunalen Museumsarbeit ab. Sie beschreibt die rechtlichen Rahmenbedingungen der Museumsarbeit, stellt auf Basis eines Theorierahmens Hypothesen auf und überprüft diese anhand einer empirischen Untersuchung von Dokumenten und Interviewprotokollen. Das Ergebnis ist eine Reihe von praxisorientierten Aussagen, die allerdings nicht als Handlungsempfehlungen formuliert sind.

**Steffen<sup>59</sup>, Verwaltungswissenschaftler**, entwickelt Handlungsschritte auf der Basis ökonomischer Ansätze, um eine optimierte kommunalökonomische Steuerung in den Kommunen einzuführen. Diese entwickelt er durch die Verknüpfung ökonomischer Theorien mit Theorien der Kommunalwissenschaft. In diesem Zusammenhang wird der PPP-Gedanke als eine Möglichkeit zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors verstanden. Explizit anwendbare Handlungsempfehlungen werden nur im Bereich der kommunalen ökonomischen Steuerung ausgesprochen, nicht für die Umsetzung von PPP-Projekten.

**Kumlehn<sup>60</sup>, Baubetriebswissenschaftler**, forscht themenspezifisch über Ausschreibungs- und Vergabemodelle für Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte. Die Arbeit geht mit einem real-pragmatischen Ansatz vor. Es wird nicht definiert, was eine Kommune mit dem PPP-Gedanken erreichen soll, sondern auf der Basis was objektiv erreicht wird, werden Handlungsempfehlungen entwickelt. Kumlehn setzt allgemeine Rahmenbedingungen und stellt insbesondere das Vergaberecht vor. Empirisch werden bekannte Probleme bei PPP-Projekten erläutert und darauf aufbauend ein standardisiertes Ausschreibungs- und Vergabemodell für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte entwickelt. Anschließend werden für die Implementierung notwendige Änderungen im Vergaberecht und neue Anforderungen an Projektbeteiligte formuliert. Dem Praktiker werden zwei Werkzeuge an die Hand gegeben, ein klares Ablaufschema für PPP-Projekte und eine transparente Gliederungssystematik für die Vergabeunterlagen.

---

<sup>58</sup> Vgl. Freisburger (2000).

<sup>59</sup> Vgl. Steffen (2000).

<sup>60</sup> Vgl. Kumlehn (2001).

**Gottschling<sup>61</sup>, Baubetriebswissenschaftlerin**, grenzt die Forschung auf das Handlungsfeld der Schulen ein und behandelt themenspezifisch den Aspekt des Wirtschaftlichkeitsvergleichs. Sie geht, wie Kumlehn, von einem real-pragmatischen Ansatz aus. Nach einer Beschreibung allgemeiner (Effizienz bei PPP-Projekten, PPP-Formen, haushalts-, vergabe- und steuerrechtliche Grundlagen) und spezifischer Rahmenbedingungen (PPP-Modell Schulbau, Beschaffungsprozess) wird die Phase zwei „Projektvorbereitung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ des Beschaffungsprozesses in sechs Teilprozesse zerlegt. Diese werden ausführlich erläutert. Die Arbeit liefert dem Praktiker ein Prozessmodell der Phase zwei des Beschaffungsprozesses für Schulprojekte und diverse im Fließtext skizzierte Werkzeugansätze. In der Praxis einsetzbare Werkzeuge werden nicht explizit in Form eines Werkzeuges geliefert, könnten allerdings aufbauend auf der Arbeit entwickelt werden.

Es wird ersichtlich, dass im Handlungsfeld PPP im kommunalen Bausektor in der Hochschulforschung keine einheitliche Richtung oder ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird. Die Forschungsziele werden stärker geprägt von dem jeweiligen Wissensstand und den Rahmenbedingungen der Praxis und deren primärem Forschungsbedarf als von vorangegangenen Forschungsarbeiten. Es gibt generalistische, handlungsfeldspezifische oder themenspezifische Forschungen, die mit unterschiedlichen Ansätzen das Phänomen PPP untersuchen. Am praxisnahesten sind die Arbeiten mit dem realistisch-pragmatischen Ansatz. Kernaufgabe ist es hierbei, nicht das Phänomen PPP zu hinterfragen, sondern zu ergründen, wie es in der Praxis umgesetzt wird und um Hemmnisse für die Umsetzung von PPP-Projekten abzubauen, Werkzeuge zu entwickeln oder Empfehlungen auszusprechen.

In dieses Schema reihen sich weitere Dissertationen ein wie Kirsch<sup>62</sup>, Roggencamp<sup>63</sup>, Böhm<sup>64</sup>, Kruse<sup>65</sup>, Ennemann<sup>66</sup> und Elbing<sup>67</sup>.

Eine direkte Anknüpfung an eine dieser Arbeiten erscheint nicht möglich, da keine Hilfen bezüglich der Thematik der PPP-Eignungsprüfung entwickelt wurden. Vielmehr repräsentieren die Arbeiten

---

<sup>61</sup> Vgl. Gottschling (2005)

<sup>62</sup> Vgl. Kirsch (1997): PPP: eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenerschließung und Immobilienentwicklung.

<sup>63</sup> Vgl. Roggencamp (1999): Public private partnership: Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft

<sup>64</sup> Vgl. Böhm (1999): Öffentlich-private Partnerschaften in der kommunalen Stadtentwicklung: öffentlich-rechtliche Vorgaben und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen.

<sup>65</sup> Vgl. Kruse (2001): PPP in der kommunalen Gebäudewirtschaft: alternative Wege der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Unternehmen im Bereich immobilienwirtschaftlicher Leistungen.

<sup>66</sup> Vgl. Ennemann (2003): Wirtschaftliche Führung öffentlicher Krankenhäuser: eine kritische Betrachtung der PPP im deutschen Krankenhauswesen aus institutionenökonomischer Sicht.

<sup>67</sup> Vgl. Elbing (2006): Risikomanagement für PPP-Projekte.

mehrere theoretische Teilaspekte, deren Zusammenführung als Basis für die zu entwickelnde Entscheidungshilfe dienen kann.

So repräsentiert tendenziell Roentgen den Stand der PPP-Forschung unter dem ökonomischen Aspekt, Steffen den Schwerpunkt auf den Aspekt der Organisationswissenschaft und Gottschling und Elbing als realistisch-pragmatische Arbeiten. Diese zeigen Möglichkeiten zur Generierung von Werkzeugen auf. Der rechtliche Aspekt spiegelt sich in den meisten Arbeiten wieder. Die Ergebnisse dieser Arbeiten wurden jedoch mittlerweile zumeist in den Forschungsarbeiten bzw. Leitfäden der öffentlichen Hand oder der aktuellen NPM-Literatur aufgegriffen.

### 2.2.3 Forschungsarbeiten

Berater, Wissenschaftler oder Akteure aus dem PPP-Markt sind durch Forschungsaufträge seitens der öffentlichen Hand (Bund, Land) oder nichtstaatlicher Organisationen (bspw. Hans-Böckler-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hauptverband der Deutschen Bauindustrie u.a.) eingebunden. Hierbei ist eine Reihe von anwendungsorientierten Forschungsarbeiten entstanden, die teilweise auch als Leitfäden publiziert wurden.<sup>68</sup> Eine Abstimmung der einzelnen Auftragsarbeiten findet bisher zwischen den verschiedenen Institutionen nicht statt. Forschungsziele werden nur innerhalb der Institutionen, nach den jeweiligen Interessenlagen, gesetzt.

Anknüpfungspunkte liefern u.a. die wissenschaftliche Arbeit von Gerstlberger<sup>69</sup>, Leiter des Lehrstuhls für Innovationsmanagement und Mittelstandsforschung am Internationalen Hochschulinstitut Zittau, „PPP als Instrument der Verwaltungsmodernisierung mit Schwerpunkt auf Klein- und Mittelstädte“<sup>70</sup>, da die historische Entwicklung des PPP-Verständnisses analysiert und allgemein systematisiert und der Gedankengang der Verknüpfung des Themas PPP mit der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen wird. Zudem wird eine maßnahmenübergreifende Sichtweise eingenommen. Des Weiteren seine Studie „Public Private Partnership und E-Government: „Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation.“<sup>71</sup>, in der die Idee des strategischen Steuerungskreislaufs für die Initiierung von PPP-Projekten aufgegriffen wird.

---

<sup>68</sup> Beispielhaft zu nennen wären: Jacob/Kochendörfer (2000 und 2002), Hoepfner (2003), Gerstlberger (2004), Stühr (2005), Budäus (2005b), Schedler/Siegel (2005).

<sup>69</sup> Vgl. Gerstlberger (2004).

<sup>70</sup> Gerstlberger orientiert sich hierbei hinsichtlich der Gemeindegrößenklassen an klassischen städtebaulichen Konventionen. Als Beispiel nennt er Müller/Korda (1999). Demzufolge spricht man von Kleinstädten bei 5000 bis 19.999 Einwohner (EW), von kleinen Mittelstädten bei 20.000 bis 49.999 EW und von großen Mittelstädten bei 50.000 bis 99.999 EW. Städte mit 100.000 EW bis 1.000.000 EW werden als Großstädte bezeichnet.

<sup>71</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004).



Ergänzend stellt die Expertise „Public Private Partnership (PPP/ÖPP)“ für die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi)<sup>72</sup> im Jahr 2005 von Budäus, Leiter des Arbeitsbereichs Public Management der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik, eine wissenschaftlich fundierte Zusammenfassung seiner grundlegenden normativ, wissenschaftstheoretisch geprägten Veröffentlichungen<sup>73</sup> zur Thematik PPP dar.

Die Reformelemente und Managementkonzepte<sup>74</sup> des NSM finden sich ausführlich in den Veröffentlichungen von Schedler, Leiter des Public Management Center of Excellence der Universität St. Gallen, die sich auf die deskriptive Managementlehre<sup>75</sup> stützen, wieder.

#### **2.2.4 Leitfäden der öffentlichen Hand**

Maßgebend bei der zielgerichtet anwenderorientierten PPP-Forschung sind drei PPP-Kompetenzzentren, das PPP-Kompetenzzentrum des Bundes „PPP Task Force“, das Kompetenzzentrum des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) und das Kompetenzzentrum des Freistaates Bayern. Ihre Erkenntnisse werden in Form von praxisnahen Leitfäden publiziert.

Fünf Leitfäden, der Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ des Bundes, die Leitfäden des Landes NRW „Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeit“<sup>76</sup> und „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“<sup>77</sup>, der Leitfaden des Bundes in Kooperation mit dem Land NRW „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“<sup>78</sup> sowie der Leitfaden des Landes Bayern „Der PPP-Projekteignungstest“<sup>79</sup> beinhalten einen PPP-Eignungstest oder Überlegungen zu Identifizierung von PPP-Projekten. Hierbei nimmt der Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ eine zentrale Stellung ein.

#### **Leitfaden PPP im öffentlichen Hochbau**

Der Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ ist ein Teil des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“<sup>80</sup>. Ergebnisse dieses Gutachtens sind, neben dem Leitfaden „PPP im öffentlichen

---

<sup>72</sup> Vgl. Budäus (2005b).

<sup>73</sup> Bspw. normative Theorie der PPP (Budäus (1997a, b) und Budäus (1998)).

<sup>74</sup> Der Begriff des Managements bezieht sich, ausgehend von seinem normativen Verständnis der zielorientierte Gestaltung, Steuerung und Entwicklung von Organisationen (Betrieben, Behörden) oder Teilen davon, auf sämtliche Ordnungsmomente einer Organisation, die zum Umsetzen dieser Managementaufgabe benötigt werden. Er wird verwendet für die funktionalen Bereiche, d.h. für die Prozesse und Funktionen (Planung, Organisation, Führung und Kontrolle), für die mit der Managementaufgabe betrauten institutionellen Stellen bzw. Personen und für deren Tätigkeiten.

<sup>75</sup> Bspw. Schedler/Felix (1998), Schedler/Proeller (2000), Schedler/Siegel (2005)

<sup>76</sup> Vgl. NRW (2005).

<sup>77</sup> Vgl. NRW (2004).

<sup>78</sup> Vgl. BMVBS (2006a).

<sup>79</sup> Vgl. OSB (2005).

<sup>80</sup> Vgl. BMVBS (2003).

Hochbau“, themenspezifische Arbeitspapiere (Organisationsmodell, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Risikomanagement, Finanzierung und Vertragscheckliste), eine erste Projektevaluation und eine Empfehlung für den Aufbau eines Kompetenznetzwerks.

Der Leitfaden des Gutachtens bildet den PPP-Beschaffungsprozess (ähnelt der Empfehlung von Kumlehn<sup>81</sup>) von der Bedarfsermittlung bis zur Verwertung eines PPP-Projektes ab.

Er liefert praxisorientierte Hilfestellung bei der Durchführung von PPP-Projekten in allen Projektphasen.<sup>82</sup>

Der PPP-Beschaffungsprozess wird im Folgenden kurz vorgestellt, um die Stellung des PPP-Eignungstest in diesem zu verdeutlichen.

Der PPP-Beschaffungsprozess kann auf Seiten der öffentlichen Hand in fünf Phasen gegliedert werden (siehe Abbildung 7). Die erste Phase beinhaltet die Bedarfsfeststellung und Maßnahmenidentifizierung (I). Es folgen die Vorbereitungs- und Konzeptionsphase (II), die Ausschreibungs- und Vergabephase (III) und die Phase der Implementierung und des Vertragscontrollings (IV). Je nach Vertragsgestaltung können die vom Privaten zu erbringenden Leistungen die Verwertung der Immobilie am Ende der Vertragslaufzeit beinhalten. Entsprechende Arbeitsschritte sind Gegenstand der Phase V des PPP-Beschaffungsprozesses.

**Abbildung 7: Phasen eines PPP-Beschaffungsprozesses**



**Quelle:** Vgl. BMVBS (2003), Band I, S.9.

Zentrales Informations- und Entscheidungsinstrument des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.<sup>83</sup> Sie dient als Informations- und Entscheidungsunterstützung für die wirtschaftliche Legitimierung des jeweiligen Bauvorhabens im Rahmen der Projektentwicklung (Planungsphase). Je nach Fortschritt der Projektentwicklung und konkretem Informationsstand können hierbei unterschiedliche Mittel zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung genutzt werden.

<sup>81</sup> Vgl. Kumlehn (2001).

<sup>82</sup> Vgl. BMVBS (2003), Zusammenfassung, S. 1.

<sup>83</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.

Im Gegensatz zu klassischen Vergabeformen und ABC-Vergaben<sup>84</sup> erfolgt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der im Rahmen von PPP-Projekten angewandten C-Vergabe anhand einer fiktiven Alternative „Eigenrealisierung“<sup>85</sup>.

Der Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ sieht vor, neben den klassischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungsebenen, der Vorabprüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit und der nachträglichen Leistungs- und Erfolgskontrolle in der Planungsphase zu drei Zeitpunkten Aussagen über die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit des Vorhabens zu treffen.

- PPP-Eignungstest – Phase I  
Erster Test der PPP-Eignung des Bauvorhabens zu Beginn der Projektentwicklung.
- Beschaffungsvariantenvergleich - Phase II  
(auch „vorläufige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“)  
Analyse der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines PPP-Realisierungskonzeptes vor Eröffnung des Vergabeverfahrens.
- PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis - Phase III  
(auch „abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“)  
Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer PPP-Lösung am Ende des Vergabeverfahrens.

Der Leitfaden konzentriert sich auf die ausführliche Darstellung des Beschaffungsvariantenvergleichs und des Wirtschaftlichkeitsnachweises der Phase II und III.

Hierbei wird eine quantitative einzelwirtschaftliche Analyse der Vollzugswirtschaftlichkeit<sup>86</sup> im Wesentlichen mit Hilfe der Kapitalwertmethode verwendet. Sie wird mittels einer Nutzwertanalyse durch qualitative gesamtwirtschaftliche Größen, die seitens der strategischen Zielentwicklung vorgegeben werden, ergänzt.<sup>87</sup>

Die Phase I wird dem entgegen nur kurz erläutert. Zentrales Element hierbei ist der PPP-Eignungstest.

„...im Rahmen des PPP-Eignungstests [wird] ausschließlich auf eine beschreibende Analyse der relevanten Aspekte der geplanten Maßnahme abgestellt.“<sup>88</sup> Ziel ist es hierbei, dass „... die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen ... erfüllt, die auf Grundlage einschlägiger Projekt-

---

<sup>84</sup> Hierbei steht das A für „Bauleistungen“, B für „Finanzierung“ und C für „Finanzieren und Bauen aus einer Hand“. Es lassen sich bei der Vergabeentscheidung Angebote der Kategorie A und B mit Angeboten der Kategorie C vergleichen.

<sup>85</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band IV Kapitel 3, insbesondere Kapitel 3.3.

<sup>86</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2 in Verbindung mit Anhang A 4.

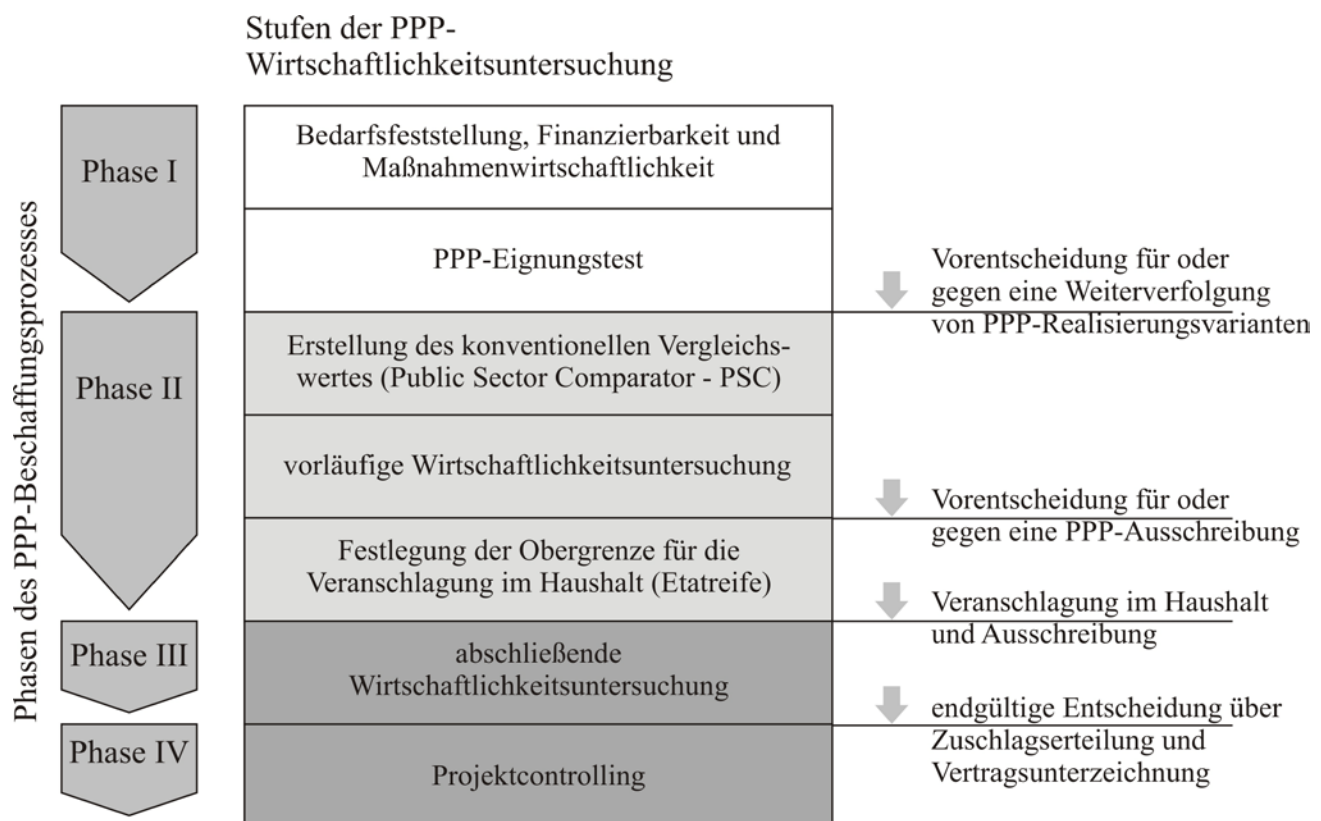
<sup>87</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band I, S. 16 und BMVBS (2003), Band III, Teilband 2, AP 4, S. 6.

<sup>88</sup> BMVBS (2003), Band III, Teilband 2, AP 4, S. 9

erfahrungen als wesentliche Erfolgskriterien für eine PPP-Lösung identifiziert wurden.“<sup>89</sup>  
 „Notwendige Voraussetzung ist, dass die öffentliche Hand über die erforderlichen Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, ein derartiges PPP-Modell umsetzen zu können, und dass die strategischen Rahmenbedingungen dem nicht entgegenstehen.“<sup>90</sup>

Abbildung 8 zeigt den Beschaffungsprozess und verdeutlicht, in welchen Phasen des Beschaffungsprozesses die verschiedenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen sind.

**Abbildung 8: Stufen der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im PPP-Beschaffungsprozess**

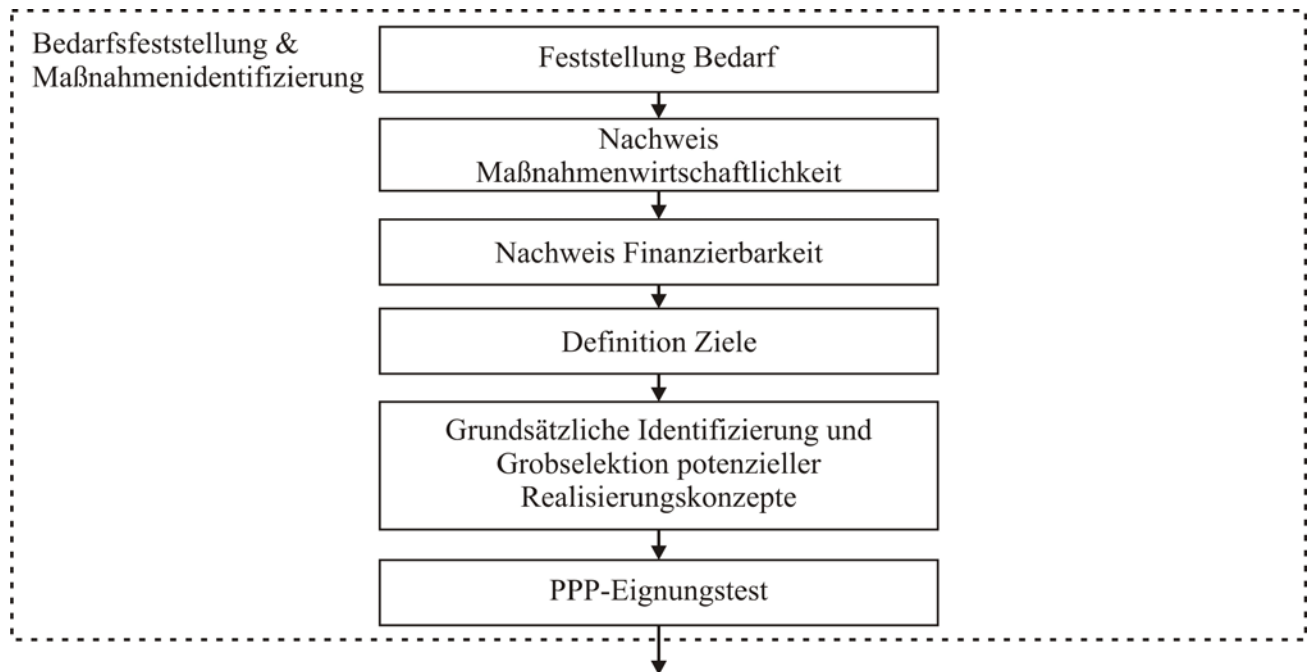


Quelle: Vgl. BMVBS (2006a), S. 7.

Bevor der PPP-Eignungstest durchgeführt werden kann, muss nach dem Leitfaden auf strategischer Ebene der Baubedarf einer Kommune identifiziert und priorisiert werden. Ist die Zweckmäßigkeit der Bauvorhaben gegeben (Maßnahmenwirtschaftlichkeit) **und die Finanzierbarkeit sowie Ziele** der Bauvorhaben definiert, muss die öffentliche Hand als PPP-Projekt in Frage kommende Bauvorhaben identifizieren und erste PPP-Realisierungskonzepte entwickeln. Anschließend wird der PPP-Eignungstest durchgeführt (siehe Abbildung 9).

<sup>89</sup> BMVBS (2003), Band I, S. 21

<sup>90</sup> BMVBS (2003), Band III, Teilband 2, AP 4, S. 8

**Abbildung 9: Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses**

Quelle: Vgl. BMVBS (2003), Band I, S. 22.

Folglich muss die öffentliche Hand die Definitionskompetenz besitzen, die strategischen Rahmenbedingungen zu identifizieren und ihren Bedarf, ihre Zielsetzungen und die zu erbringenden Leistungen festzulegen.<sup>91</sup> Des Weiteren ist die „... Anwendbarkeit von PPP ... im konkreten Einzelfall ... im Vergleich zu anderen Beschaffungsansätzen, insbesondere der konventionellen Eigenrealisierung, zu überprüfen [Vollzugskritik, Anmerkung des Verfassers].“<sup>92</sup>

Die PPP-Eignungsprüfung erfolgt somit ausschließlich durch eine Prüfung der Vollzugsmöglichkeit und -wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens als PPP-Projekt. Eine Zweckmäßigkeits- und Vollzugskritik im Vorfeld des Bauvorhabens auf strategischer Ebene wird vorausgesetzt.

### **Zusammengefasste Erkenntnisse der weiteren vier Leitfäden**

Der Beschaffungsprozess und die Stellung des PPP-Eignungstests im Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ werden von allen vier weiteren Leitfäden übernommen. Thematisch beziehen sich, mit Ausnahme des bayrischen Leitfadens, alle Leitfäden ausschließlich auf das Thema PPP als Umsetzungsstrategie für ein Bauvorhaben im Hochbaubereich. Dominierend sind die Vertrags-PPP im Rahmen der Projektierung, die jedoch nur einen Teil des Anwendungsbereichs von PPP-Formen<sup>93</sup> darstellen.

<sup>91</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band I, S. 14.

<sup>92</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band I, S. 8.

<sup>93</sup> Vgl. Kapitel 3.4.3.

Die Definition der PPP-Eignung eines Bauvorhabens bezieht sich hierbei ebenfalls ausschließlich auf die Vollzugsmöglichkeit und –wirtschaftlichkeit gegenüber der konventionellen Variante (siehe Anhang A 1). Eine durchgeführte Zweckmäßigkeits- und Vollzugskritik wird wie beim Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ vorausgesetzt. Die öffentliche Hand muss folglich auf strategischer Ebene die Definitionskompetenz besitzen, ihren Bedarf, ihre Zielsetzungen und Leistungen zu identifizieren, die Zweckmäßigkeit des Bauvorhabens nachzuweisen und PPP als alternative Handlungsweise im Rahmen der Vollzugskritik bzw. bei der Wahl der Organisationsform im strategischen Entwicklungsprozess zu berücksichtigen.

Die Struktur und der Inhalt des PPP-Eignungstests werden jedoch unterschiedlich interpretiert. Eine einheitliche Vorgehensweise findet nicht statt.

Bei der Struktur der PPP-Eignungstests ist eine Tendenz hin zu einer umfassenden verbal-qualitativen kriterienbezogenen SWOT-Analyse des ausgewählten Bauvorhabens festzustellen. Es wird zwischen zwingend erforderliche „Muss-Kriterien“ (um die Vollzugsmöglichkeit sicherzustellen) und empfehlenswerten „Kann-Kriterien“ (um die Vollzugswirtschaftlichkeit sicherzustellen) unterschieden. Der Kriterienkatalog wird zumeist als strukturierter Fragenkatalog aufgestellt, der wesentliche empirisch ermittelte Erfolgsfaktoren und Informationen für den PPP-Beschaffungsprozess „abfragt“ und mittels Erläuterungen ermöglicht Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken eines PPP-Projektes zu erkennen. Der „eigentliche“ PPP-Eignungstest ist die abschließende Zusammenfassung und Bewertung der Erkenntnisse der Phase I.

Wurden beim ersten Leitfaden „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“ noch ergänzend quantitative, empirisch-erfahrungsgeleitete Bewertungsmaßstäbe angelegt, hat die Praxis gezeigt, dass aufgrund der Komplexität und Dynamik des Themenfelds PPP diese Maßstäbe recht schnell obsolet bzw. zu stark reduziert waren.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die vorhandenen Strukturen der Leitfäden, die sich auf den PPP-Eignungstest beziehen, zwei wesentliche Funktionen in sich vereinigen und somit eine Doppelfunktion wahrnehmen.

1. Sie helfen bei der strukturierten Vorgehensweise zur Gewinnung von Informationen im Rahmen der Projektierung als Grundlage für den PPP-Eignungstest.
2. Sie helfen bei einer ersten qualitativen Bewertung dieser Informationen hinsichtlich Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken, um die Vollzugsmöglichkeit und –wirtschaftlichkeit bei der Umsetzung eines Bauvorhabens als PPP-Projekt zu gewährleisten. Die zusammengefassten Ergebnisse bilden den PPP-Eignungstest.

Zum Teil wird in den Leitfäden ergänzend eine maßnahmenübergeordnete Sichtweise eingenommen. Dies geschieht jedoch mit dem Ziel, den Vollzug effizienter zu gestalten. Die Zweckmäßigkeit

der betrachteten Bauvorhaben und die Analyse der Zweckmäßigkeit einer PPP-Organisationsform für die jeweiligen Bauvorhaben im Rahmen der Vollzugskritik werden weiter vorausgesetzt.

### **Maßnahmenübergeordnete Sichtweise**

*Im Leitfaden „Erste Schritte – Der PPP-Eignungstest“* wird empfohlen, das gesamte Gebäudeportfolio aufzulisten und nach Gründen für einen Investitionsbedarf (bautechnische, politische und sonstige) zu priorisieren. Hintergrund ist das Ziel unspezifische Gebäude, die sich von Art und Leistungen ähnlich sind (bspw. Schulen, Kindergärten, Kitas, Verwaltungsgebäude), in einem Projekt zusammenzufassen. Anschließend soll eine Bestandsaufnahme der PPP-relevanten Kriterien wie Investitionsbedarf, Bewirtschaftungsfläche und relevante Verträge erfolgen. Anhand derer kann eine Zusammenfassung von Bauvorhaben in einem PPP-Projekt durchgeführt werden.

Bei diesem Leitfaden liegt der Grund der maßnahmenübergreifenden Betrachtung in der Identifikation von unspezifischen Gebäuden zur Projektbündelung, um die Vollzugswirtschaftlichkeit insgesamt zu erhöhen.

Der nachfolgend herausgegebene, ergänzende *Leitfaden „Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten“* setzt auf der maßnahmenübergreifenden Ebene an, um verschiedene Bauvorhaben, die unabhängig voneinander als PPP-Projekte durchgeführt werden könnten, zu priorisieren. Neben dem grundsätzlichen Kriterium, der Bereitschaft, die Erfolgsfaktoren von baubezogenen PPP-Modellen umzusetzen, nennt der Leitfaden das Vorliegen einer Projektbeschreibung mit Benennung der Zielvorstellungen und umfassenden betrieblichen Komponenten, abgrenzbare Leistungsbereiche für den Privaten und ein gewisses Investitionsvolumen. Ergänzend sollen Projektsteckbriefe angefertigt werden. Kriterien für die Priorisierung werden in der Tabelle 1 dargestellt.

Die maßnahmenübergreifende Sichtweise wird bei diesem Leitfaden eingenommen, um im Sinne der Vollzugswirtschaftlichkeit PPP-geeignete Bauvorhaben zu priorisieren.

Die Tendenz zu einer maßnahmenübergeordneten Sichtweise greift auch der *Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten“* auf, jedoch nur zur allgemeingültigen Strukturierung des PPP-Eignungstests für ein bereits definiertes Projekt. Im Fokus bleibt folglich die einzelwirtschaftliche Sichtweise.

Tabelle 1: Kriterien zur Identifikation und Priorisierung von Bauvorhaben

Kriterien zur Identifikation	Kriterien zur Priorisierung
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Der politische Wille, PPP-Modelle bei Vorliegen eines Wirtschaftlichkeitsnachweises zu realisieren.</li> <li>– Eine Projektbeschreibung mit Benennung der Zielvorstellungen und umfassenden betrieblichen Komponenten.</li> <li>– Abgrenzbare Leistungsbereiche für den Privaten.</li> <li>– Die Bereitschaft zu langfristigen und lebenszyklusorientierten Verträgen und einer sachgerechten Risikoverteilung und einer ergebnisorientierten Leistungsbeschreibung.</li> <li>– Ein gewisses Projektvolumen (Investitionsvolumen + Betriebskosten).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Dringlichkeit</b> (politische Prioritätensetzung)</li> <li>– <b>Finanzierbarkeit</b> (z. B. Verfügbarkeit von Fördermitteln)</li> <li>– Zur Verfügung stehende Ressourcen (abhängig von der Kommunengröße).</li> <li>– Vorhandene Projektrisiken, die die Realisierung gefährden oder zu erheblichem Zeitverzug führen können (z. B. Bürgerbegehren, kein Planungsrecht, ungeklärte Grundstücksfrage etc.)</li> <li>– Evtl. starke strukturelle Veränderungen bei den Nutzern</li> <li>– Schadstoffbelastungen (dringend aber hoher Zeitaufwand für Bestandsaufnahme)</li> <li>– Neubau (zumeist hoher Zeitaufwand bei der Entscheidungsfindung)</li> <li>– Projektvolumen (Investitionsvolumen + Betriebskosten)</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung, Inhalt aus NRW (2005b), S. 8-11

Wurde bei den anderen Leitfäden „nur“ in projektbezogene und nichtprojektbezogene Eignungskriterien unterschieden, wird in dem Leitfaden eine Teilung des betrachteten Systems in vier Teilsysteme vorgeschlagen<sup>94</sup>:

- allgemeine Kriterien:

Was ist bei der Durchführung von PPP-Projekten allgemein zu beachten? Insbesondere: Können die PPP-spezifischen Anforderungen (Lebenszyklusansatz, optimale Risikoallokation, Outputspezifikation, leistungsorientierte Vergütung, etc.) erreicht werden?

- sektorenspezifische Kriterien:

Welche Anforderungen ergeben sich aus der Zugehörigkeit eines Projektes zu einem bestimmten Sektor (z.B.: Innovationszyklen bei Information und Kommunikations-Projekten, Verkehrsprognosen bei Verkehrsinfrastrukturprojekten, demographischer Wandel bei Schulprojekten)?

<sup>94</sup> BMVBS (2006a), S. 18



- modellspezifische Kriterien:  
Welche Anforderungen ergeben sich aus dem gewählten PPP-Modell (z.B. Inhabermodell im Schulsektor, Konzessionsmodell im Straßensektor)?
- projektspezifische Kriterien:  
Welche Anforderungen ergeben sich aus den spezifischen Gegebenheiten des untersuchten Projektes (z.B. bestimmte institutionelle Rahmenbedingungen und Akteurstrukturen, bestimmte geographische Gegebenheiten)?

Mit der Begründung, dass eine genaue Ausprägung der Kriterien von Projekt zu Projekt unterschiedlich ist, wird keine abschließende, maßnahmenübergreifende Kriterienliste aufgestellt. Es wird darauf verwiesen, dass der Projektträger einen eigenen belastbaren PPP-Eignungstest konzipieren muss.

Bei diesem Leitfaden wird die maßnahmenübergeordnete Sichtweise eingenommen, um eine allgemeingültige Kriterienstruktur eines vollzugswirtschaftlich geprägten PPP-Eignungstest zu erstellen.

Aufgrund der rein baubezogenen rechtlich-betriebswirtschaftlichen Breite und Tiefe der PPP-Informationen überwiegend zum „WIE“, d.h. „die Dinge richtig zu tun“ (Koordinationsfunktion) helfen sie dem kommunalen Entscheider nur bedingt, sich in das komplexe Themenfeld PPP schnell einzuarbeiten und die wesentlichen Merkmale für das „WOZU“ bzw. „WARUM“, d.h. die Frage nach dem Sinn (Sinnstiftungsfunktion) und das „WAS“, d.h. sich immer von neuem dafür zu entscheiden, „die richtigen Dinge zu tun“ (Ausrichtungsfunktion), zu erfassen.

### **2.3 PPP als Teil der Verwaltungsmodernisierung**

Aus der Analyse in Kapitel 2.2.2 wird ersichtlich, dass aktuelle Dissertationen das Thema PPP hauptsächlich aus der rechtlich-betriebswirtschaftlichen Sicht betrachten. Eine systemtheoretische bzw. ordnungspolitische Sichtweise wurde eher von älteren, volkswirtschaftlichen bzw. verwaltungswissenschaftlichen Dissertationen<sup>95</sup> eingenommen. In den Leitfäden spielt diese Sichtweise keine Rolle. Allenfalls wird auf die unterstützende Rolle von PPP-Projekten bei der Verwaltungsmodernisierung verwiesen. Dennoch erscheint, gerade unter dem Aspekt, dass die aktuelle Verwaltungsmodernisierung die PPP-Akteure maßgeblich prägt<sup>96</sup>, eine Berücksichtigung der Verwaltungsreform, um das „WOZU“ bzw. „WARUM“, d.h. die Frage den PPP-Gedanken verwaltungswissenschaftlich zu erfassen, angebracht. Das baubezogene PPP-Verständnis, bei dem

---

<sup>95</sup> Vgl. Gerstlberger (1999), Roggencamp (1999); Steffen (2000); Eggers (2004).

<sup>96</sup> Vgl. Kapitel 2.1.

der PPP-Gedanke auf einen „alternativen Beschaffungsansatz“<sup>97</sup> reduziert wird, spiegelt die momentane effizienzorientierte rechtlich-betriebswirtschaftliche Sicht der Praxis wieder. Das PPP-Verständnis, bei dem der PPP-Gedanke als Teil der Verwaltungsmodernisierung verstanden wird, welche durch das Konzept des Governance<sup>98</sup> dargestellt wird, liefert im Vorfeld zur Entscheidungshilfe für den kommunalen Entscheider eine ergänzende system- und verwaltungsorientierte Sichtweise.

Wurde in Kapitel 2.1 bereits ein praxisorientierter Bezug auf die Verwaltungsmodernisierung hergestellt, wird nun das zukunftsorientierte systemtheoretische Rahmenkonzept „Governance“ der Verwaltungsmodernisierung erläutert.

Der Begriff „Governance“ kann als die Analyse und Gestaltung von Prozessen und Strukturen zur generellen Verbesserung der Problemlösungsfähigkeiten und -kompetenzen von institutionellen und interaktiven Arrangements unter besonderer Hinwendung zur Binnen-Außenperspektive beschrieben werden.<sup>99</sup> Verknüpft mit einer (gesellschaftspolitischen) Wertevorstellung wird dieser Rahmen mit Inhalt gefüllt und als „Good Governance“ bezeichnet.

In der deutschen Staats- und Verwaltungsmodernisierungsdiskussion stellt Governance eine Erweiterung der seit den 90er Jahren praktizierten Modernisierungsbewegung dar. Diese Bewegung, welche durch Schlagworte wie dem „New Public Management“ bzw. „Neues Steuerungsmodell“, „Reinventing Government“ und „Schlanker Staat“, gekennzeichnet ist, hat ihren Grund in der Finanzierungskrise des Wohlfahrtsstaates. Ihre konzeptionellen Grundlagen beruhen auf unterschiedlichen neoliberalen ökonomischen Theorien und privatunternehmerischen Managementlehren.<sup>100</sup> Ist diese Modernisierungsbewegung eher durch den Neoliberalismus und Managerialismus geprägt, besinnt sich das Konzept des Governance wieder auf den Kommunitarismus und die Politikwissenschaft. Anstoß hierfür ist die Erkenntnis, dass nicht nur ein Staats- bzw. Bürokratieversagen, sondern zudem auch ein Gesellschaftsversagen vorliegt.<sup>101</sup> Die Erweiterung des klassischen Begriffs von „New Public Management“ um das Konzept des „Good Governance“ nimmt eine gewisse Korrektur eher betriebswirtschaftlicher Ansätze (ökonomische Rationalität) und eine Integration rechtlicher sowie politik- und sozialwissenschaftlicher Aspekte (politische Rationalität) hin zu einem ganzheitlichen, systemorientierten Konzept des Staathandelns

---

<sup>97</sup> Vgl. BMVBS (2003).

<sup>98</sup> Vgl. Gerstlberger (2004).

<sup>99</sup> Vgl. Budäus (2005a), S. 2.

<sup>100</sup> Vgl. König (2000), S. 34.

<sup>101</sup> Stand zuerst die Kritik einer ineffizienten Bürokratie im Vordergrund, steht jetzt die Erkenntnis im Mittelpunkt, dass selbst eine effiziente Verwaltung nicht den geänderten gesellschaftlichen Anforderungen genügen kann. Der Staat sieht sich u.a. in Zeiten der Individualisierung einem Legitimationsverlust gegenüber, der durch die geringe Wahlbeteiligung und steigende Politikverdrossenheit zum Ausdruck kommt.

vor (siehe Tabelle 2).<sup>102</sup> Bei dem Leitbildwandel hin zum Good Governance geht es darum, den Staat leistungsfähiger zu machen ohne die Staatsquote<sup>103</sup> zu erhöhen.

**Tabelle 2: Rationalitäten des Verwaltungshandelns**

	<b>politische Rationalität (Politics)</b>	<b>ökonomische Rationalität</b>
<b>wichtige Anreize</b>	Wählerstimmen-Gewinnung	Budgetmaximierung
	Wiederwahl	Erfolgserlebnis, Anerkennung
		Erfolg prämiieren
<b>typische Verhaltensweisen</b>	Mehrheitssuche	Streben nach Effizienz und Effektivität
	Kompromissfindung	Interesse an Autonomie, Handlungsspielräumen
	Übervorteilung politischer Gegner	Wettbewerb mit Dritten
	Pflege informeller Netze	
<b>Typische Entscheidungsmuster</b>	inkremental	Ziel- und Planungsbezug
	vergangenheits- bzw. status-quo- bezogen	Zukunftsorientierung
	symbolische Politik	Transparenz
	Intransparenz	

Quelle: Vgl. Kremer (2007).

Insbesondere bei der Umsetzung von baubezogenen PPP-Projekten dominiert zurzeit, u.a. aufgrund der restriktiven Haushaltslage vieler Kommunen und der Tatsache, dass derzeit noch die ökonomisch ausgerichtete deutsche NPM Version, das NSM, die Verwaltungsmodernisierung in den Kommunen prägt<sup>104</sup>, die ökonomische Rationalität des Verwaltungshandelns. Die politische

<sup>102</sup> Vgl. Hill (2000), 2. Beitrag, S. 4.

<sup>103</sup> Die Staatsquote zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf. Die Quote besteht in dem Verhältnis von Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt. Eine Quote von 50 Prozent bedeutet, dass die Hälfte der Wirtschaftsleistung durch die Hände des Staates fließt z.B. für Personal, Investitionen, Militär aber auch für Subventionen und Sozialleistungen.

<sup>104</sup> Vgl. Difu (2005a), S. 16, Abbildung 3: Bei der Evaluationsfrage bei 243 Städten und Gemeinden, „Wie stark orientiert sich ihre Stadt bei der Verwaltungsmodernisierung am NSM?“ gaben 9,9 % der Befragten die Antwort „möglichst vollständige Umsetzung“, 67,3 % „teilweise Umsetzung und Modifizierung“, 14,8 % „Entwicklung

Rationalität des Verwaltungshandelns ist hierbei jedoch häufig die Ursache für das Scheitern oder dem negativen Image von PPP-Projekten.<sup>105</sup>

Das Konzept des Good Governance hat drei unterschiedliche strategische Ansatzpunkte<sup>106</sup>:

- Die **Policy-Analyse**<sup>107</sup> als bedeutender Teil der politikwissenschaftlichen Forschung, die zu einer Neubewertung des Verhältnisses von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung geführt hat.
- Die Beiträge der sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung und verschiedener Denk-schulen (v.a. System- und Handlungstheorie) übergreifende theoretische Diskussion über **Koordinations- bzw. Interaktionsformen** gesellschaftlicher Problembearbeitung im Kontext weiter zunehmender gesellschaftlicher Differenzierung.
- Die Erweiterung der **NPM-Diskussion** um Fragen der **Legitimation**, in erster Linie um Fragen der direkten Demokratie und Partizipation.

Mit den drei Ansatzpunkten des Governance soll die Komplexität der Strukturen und Prozesse zur kommunalen Problemlösung erhöht werden, um der steigenden Komplexität der kommunalen Probleme besser gerecht werden zu können. Verwaltungen haben bisher weniger die Entwicklung und Praktizierung von Ansätzen zur Steigerung der funktionalen Binnenkomplexität als Konzept zur Bewältigung der Umweltkomplexität betrieben, sondern es standen vielmehr Ansätze zur Komplexitätsreduzierung durch interne Verfahren und Strukturen im Vordergrund.<sup>108/109</sup>

---

eines eigenen Modells“, 0,6 % „Übernahme eines anderen Modells“ und 7,4 % orientierten sich an keinem Referenzmodell.

<sup>105</sup> Budäus (1982), S. 56 ff., verweist darauf, dass es nur eine Rationalität gibt, jedoch unterschiedliche Ziele auf die einzelne Maßnahmen (Mittel der Zielerreichung) unterschiedlich bewertet werden.

<sup>106</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005), S. 57 und ergänzend Klages (2000), S. 4: 1) Eine höhere Leistungsfähigkeit und Reformfähigkeit des staatlichen Sektors; 2) Eine verstärkte Koordination der im öffentlichen Raum wirksamen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen; 3) Eine Intensivierung der demokratischen Partizipationschancen und –rechte der Individuen.

<sup>107</sup> Der Begriff Policy ist auf den mehrdimensionalen Politikbegriff der jüngeren politikwissenschaftlichen Diskussion zurückzuführen. Policy steht für die normative, inhaltliche Dimension der Politik („WAS?“), Politics für die prozessuale Dimension, d.h. für die „Regierungskunst“ („WIE?“; z.B. Willenbildungs- und Interessenvermittlungsprozesse) und Polity für die institutionelle Dimension („Unter welchen Bedingungen?“; Handlungsrahmen, der zwar nicht unveränderbar ist, aber auch nicht beliebig und jederzeit zur Disposition steht. Beispiele sind die Verfassung, die geltende Rechtsordnung und Traditionen).

<sup>108</sup> Vgl. Malik (2004): Der größte Mangel bei der Komplexitätsbewältigung ist der fast durchgängig zu beobachtende Reduktionismus, der Versuch mit einfachen Mitteln bzw. Modellen komplexe Systeme zu kontrollieren. Aber - je komplexer ein System ist, umso größer ist sein Verhaltensspektrum, umso variantenreicher kann es grundsätzlich auf Umweltveränderungen reagieren. Gleichzeitig wird es aber umso schwieriger und anspruchsvoller, es unter Kontrolle zu halten und dafür zu sorgen, dass aus der großen Zahl prinzipiell möglicher Aktionen (bzw. Zustände) eine richtige oder gar die optimale zum Einsatz kommt. Das Ausmaß, in dem es möglich ist, ein System unter

Wie Abbildung 10 zeigt, bildet der Ordnungsstaat mit seiner funktionierenden Hierarchie und seinem dominant juristischen Diskurs das Fundament des modernen Gewährleistungsstaates. Die tragenden Säulen werden durch den an dem NSM mit seinen Managementsystemen ausgerichteten Dienstleistungsstaat, der öffentlichen Kooperation (bspw. PPP sowie intergouvernementale Zusammenarbeit) und dem Ausbau von direkten und partizipatorischen Demokratieelementen (bspw. E-Government<sup>110</sup>, Bürgerkommune und aktivierender Staat) definiert. Ein tragfähiges und dauerhaftes Dach erhält der Umbau des Staates aber nur, wenn er auch der Umsetzung von Good Governance Aufmerksamkeit schenkt.<sup>111</sup> Good Governance vermag wichtige Fragen aufzuwerfen und auch Antworten zu geben hinsichtlich einer „guten“ staatlichen-gesellschaftlichen Steuerung.

Die Managementsysteme müssen in einem integrierten Managementsystem<sup>112</sup> zusammengefasst werden, um die Frage zu beantworten, wie die Wertschöpfung innerhalb des Rahmens gestaltet und entwickelt wird.<sup>113/114</sup>

---

Kontrolle zu bringen, hängt ab von dessen eigener Komplexität (strukturelle Komplexität) und von der Komplexität der Regulierung (funktionale Komplexität), die man zur Verfügung hat. Einfache Systeme kann man mit einfachen Mitteln unter Kontrolle bringen. Komplexe Systeme benötigen komplexe Mittel. Um ein System unter Kontrolle zu bringen, benötigt man mindestens so viel Varietät (oder Komplexität), wie das System selbst hat. Wenn man – aus welchen Gründen auch immer – ein Varietätsdefizit hat (bspw. starke Modellbildung und somit geringe funktionale Komplexität), ist das System in eben dem Maße außer Kontrolle. Um dieses möglichst gering zu halten, gilt es bei der Komplexitätsbewältigung die reale strukturelle Komplexität zu reduzieren (im Rahmen des NSM Konzentration auf die Kernaufgaben) und die funktionale Komplexität zu erhöhen (Einführung von komplexen Managementinstrumenten). Der Ansatz „Keep it simple“ ist somit nur die halbe Wahrheit, aber er ist wirksam dort, wo er anwendbar ist. „Learn to cope with complexity“ ist die andere Hälfte der Wahrheit. Je besser man mit Komplexität umgehen kann, umso besser kann man sich in einer immer komplexer werdenden Welt behaupten.

<sup>109</sup> Vgl. Budäus (2002), S. 20. Er führt als Beispiel die Negativkoordination zwischen einzelnen Organisationseinheiten aber auch Politikfeldern an. Anstatt eine positive Koordination zu betreiben, um Synergieeffekte durch Zielkoordination zu erreichen, findet nur eine Abstimmung bzw. Koordination statt, wenn die Gestaltung eines Teilbereichs eine negative Auswirkung auf einen anderen Teilbereich hat.

<sup>110</sup> Unter E-Government wird die Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter sehr intensiver Nutzung der Informationstechnik verstanden.

<sup>111</sup> In Deutschland existieren zahlreiche handlungsleitende Konzeptionen. Nach Schedler/Siegel (2005) sind vor allem die Ansätze der Bertelsmannstiftung „Good Governance“ und der Ansatz des „aktivierenden Staates“ von Damkowski/Rösener (2003) zu nennen. Schedler/Siegel verweisen zu einem auf das Problem des normativen Bias der Governance-Diskussion (Schedler/Siegel (2005), S. 66), zum anderen auf die fehlenden Steuereigenschaften der Governance-Ansätze (ebenda, S. 69). Neben einen Überblick verschiedener Regelmuster liefern Schedler/Siegel einen integrativer Ansatz eines strategischen Managements in Kommunen unter Bezug des Governance-Ansatzes.

<sup>112</sup> Integrierte Managementsysteme (auch ganzheitliche Managementsysteme) fassen Methoden und Techniken (bspw. isolierte Managementsysteme) einer Organisation auf einer Metaebene in einer einheitlichen Struktur zusammen, die der Leitung, Überwachung und Entwicklung von Organisationen dient (Corporate Governance). Für öffentliche Verwaltungen gibt es zwei wesentliche ganzheitliche Ansätze. Das Total Quality Management (TQM) bzw. das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem (Common Assessment Framework - CAF), welches sich am privatwirtschaftlichen Excellence-Modell (EFQM-Modell) orientiert und der Ansatz des kommunalen Managements der KGSt, welcher sich u.a. am privatwirtschaftlichen Neuen St. Galler Management-Modell orientiert.

Auch wenn momentan der Begriff und das Konzept Good Governance in der deutschen Verwaltung noch weitgehend unbekannt sind, ist davon auszugehen, dass sich Führungskräfte und Verwaltungsmitarbeiter an diesen Anglizismus gewöhnen müssen und dass die Ideen schrittweise in das NSM übernommen werden.

Dies wird insbesondere ersichtlich an der Ergänzung des NSM um den ganzheitlichen kommunalen Managementansatz der KGSt im Jahr 2000.<sup>115</sup>

Bezieht man sich zur Beschreibung des Reform-Reifegrads einer Kommune auf die idealisierte Abbildung 10 als Zielkonzeption und der empirischen Erkenntnis der unterschiedlichen PPP-Entwicklung einer Kommune aus Kapitel 2.1, so kann man anhand einer Gap-Analyse vier Steuerungslücken, die Strategielücke, die Managementlücke, die Attraktivitätslücke und die Legitimitätslücke<sup>116</sup> identifizieren, die idealisiert in vier Stufen von den Kommunen geschlossen werden können<sup>117</sup>. Diese vier Stufen werden im Folgenden anhand der Merkmale einer typischen, der Stufe zugehörigen Kommune beschrieben.

1. Die klassische legalistische kommunale Verwaltung, die allenfalls ihre Regelsteuerung perfektioniert => „Ordnungsstaat“, nur das Fundament ist vorhanden.
2. Kommunale Verwaltungen, die zudem neue Managementsysteme implementieren, um eine transparente ziel- und ergebnisorientierte Steuerung zu erreichen => „NSM“, Aufbau des Hauses. (Leitbild: Dienstleistungsunternehmen)
3. Kommunale Verwaltungen, die zusätzlich eine Steuerung über Wettbewerb und Marktmechanismen anstreben bzw. Mitwirkungsrechte ausbauen, jedoch ohne ein Gesamtkonzept zu verfolgen => „NSM“, „öffentliche Kooperationen“ und/oder Ausbau von „partizipatorischen und direkten Demokratieelementen“ als zum Teil auf Projektebene

---

<sup>113</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005) und Budäus (2002).

<sup>114</sup> Die optimierende Beeinflussung von Geschäftsprozessen geht grundsätzlich einher mit der Erreichung organisatorischen Wandels. Es haben sich in den vergangenen Jahren sehr verschiedenartige Konzepte herausgebildet, welche in sehr unterschiedlicher Weise auf die Geschäftsprozesse einwirken sollen. Dabei können evolutionäre Konzepte unterschieden werden, die in der Regel einen partizipativen Prozess zur Planung, Initiierung und Durchführung von Wandlungsprozessen zum Inhalt haben (Kontextfokus) und deswegen Veränderungspotential schaffen, sowie radikale Konzepte, welche massive Veränderungen „von oben“ bewirken (Konzeptfokus) und spezifische Veränderungsakzeptanz schaffen sollen. Beim NSM findet ein konzeptgesteuerter Organisationswandel statt.

<sup>115</sup> Vgl. KGSt (2001), „Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren“, KGSt (2000a), „Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung“, KGSt (2000b), „Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie“, KGSt (2000c), „Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung“ und KGSt (2007a), „Wirkungsziele“.

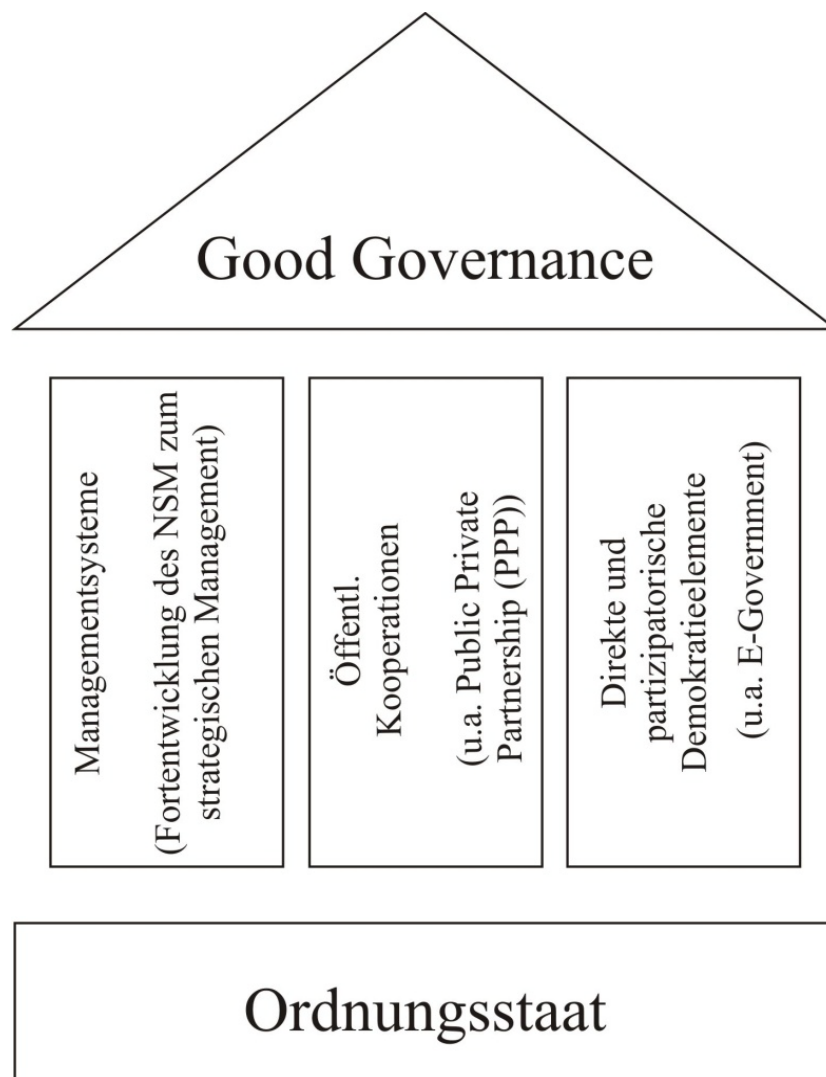
<sup>116</sup> Vgl. Steffen (2000), S.119-122 und KGSt (2007b).

<sup>117</sup> Vgl. Reichard/Wollmann (1996).

verknüpfte und sich beeinflussende Teilprozesse (bzw. E-Government als PPP-Modell<sup>118</sup>), Ausbau der einzelnen Säulen des Hauses. (Leitbild Dienstleistungsunternehmen mit Elementen des Gewährleistungsstaats und/oder Governance-Konzept)

4. Kommunale Verwaltungen, die neben der „ökonomischen Rationalität“ des NSM auch die „politische Rationalität“ in Form des Rahmenkonzeptes Good Governance in ihrem strategischen Management berücksichtigen. => „NSM“ wird zum strategischen Management unter der Zielkonzeption des Good Governance ausgebaut. „Öffentliche Partnerschaften“ und die „Beteiligung von Bürgern“ sind implementierte Strategien im strategischen Management zur Umsetzung des Governance-Konzeptes. Bau des Daches als zusammenfassendes Gesamtkonzept.

**Abbildung 10: Good Governance als Rahmenkonzept, Managementsysteme, PPP und E-Government als maßgebliche Gestaltungs- und Entwicklungswerkzeuge**



Quelle: eigene Darstellung, inhaltlich angelehnt an Budäus (2005), Abb. 3

<sup>118</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004).

Fast 90 % der Kommunen beschäftigen sich zwar mit den Instrumenten der Verwaltungsmodernisierung, die meisten Kommunen befinden sich in der Praxis jedoch erst am Anfang dieser Entwicklung (65 % orientieren sich an einzelnen Instrumenten). Nur ein geringer Teil von 16 % der Kommunen orientiert sich am Gesamtkonzept des NSM. (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Modernisierungsaktivitäten der deutschen Kommunen**

Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden	Landkreise	West	Ost	Gesamt
Insgesamt	97,6 % (80)	91,0 % (579)	95,4 % (145)	92,2 % (688)	93,5 % (116)	92,4 % (804)
Orientierung am NSM als Gesamtkonzept	27,2 % (22)	14,7 % (85)	15,9 % (23)	17,1 % (118)	10,3 % (12)	16,1 % (130)
Orientierung an einzelnen Instrumenten des NSM	65,4 % (53)	64,3 % (374)	74,5 % (108)	66,7 % (461)	63,8 % (74)	66,3 % (535)

n = 870; Angaben in Prozent, Absolutzahlen in Klammer, Spaltenprozente

**Quelle: Bogumil et al. (2007)**

Zudem ist in der Praxis zu beobachten, dass die zweite Stufe der Ergebnissteuerung mitunter zwischen den Polen Regelsteuerung und Marktorientierung „zerrieben“ wird, was entweder zum Rückfall in Regelsteuerung oder zur Ablösung durch Marktmechanismen führt.

Wie einleitend bereits angesprochen, wird insbesondere in der PPP-Diskussion in der Praxis häufig betont, dass PPP-Modelle auch zur Verwaltungsmodernisierung beitragen. Begründet wird dieses durch die Vorzüge der Marktmechanismen bzw. des unternehmerischen Handelns, die bei der Vergabe an Private bezogen auf die Prämissen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit genutzt werden können. Es wird versucht, die zumeist als uneffizient erkannte Regelsteuerung durch Marktmechanismen im Rahmen von PPP-Modellen abzulösen. PPP-Projekte tragen so zur Staatsentlastung bei.<sup>119</sup> Sie können zudem durch den damit verbundenen Wettbewerbsdruck bzw. den Zwang sich auf strategischer Ebene mit Erfolgsfaktoren des unternehmerischen Handelns zu beschäftigen die Verwaltungsmodernisierung vorantreiben und Innovations- und Effizienzschübe in öffentlichen Einrichtungen auslösen, die die Leistungskraft des Staates stärken.

Die Frage, inwieweit es sinnvoll ist, den Schritt der Ergebnissteuerung und somit die transparente Darstellung von Zielen, Leistungen und Prozessen innerhalb einer Kommune und die ersten Erfahrungen mit unternehmerischem Handeln zu überspringen, wird nicht weiter betrachtet. Es soll nur auf die Schwierigkeit und Kosten verwiesen werden, unter dem Zeitdruck eines PPP-

<sup>119</sup> Vgl. Kapitel 3.3.



Beschaffungsprozesses diese Transparenz zusätzlich herzustellen, insbesondere mit dem Risiko, ohne Hilfe eines transparenten Zielsystems wichtige Zielkonflikte nicht zu erkennen.

Es zeigt sich, dass ein PPP-Modell nach diesem Konzept nicht „nur“ ein ökonomischer Beschaffungsansatz auf taktisch-operativer Ebene, sondern auch ein system- bzw. ordnungstheoretischer Ansatz und somit ein strategischer Erfolgsfaktor zur Lösung komplexer Probleme als Teil der Verwaltungsmodernisierung einer Kommune ist.

Zudem wird ersichtlich, dass, bezogen auf die Außen- und Binnenmodernisierung einer Kommune, Kommune nicht gleich Kommune ist. Es gibt eine Vielzahl theoretisch möglicher unterschiedlicher Entwicklungsstrategien und Entwicklungsstufen innerhalb der Kommunen, die sich auf PPP-Projekte auswirken und andersherum.

PPP-Formen sind folglich eine komplexe Problemlösung für einen komplexen Problemlösungsbedarf. Diese Schlussfolgerung wird im Folgenden vertiefend betrachtet.

## **2.4 PPP als strategisch komplexe Herausforderung**

Ein kommunaler Entscheider steht generell vor fünf wesentlichen Herausforderungen Komplexität zu bewältigen:<sup>120</sup>

1. Schwierigkeiten beim Erfassen des Systems (intern) und Umsystems (extern)
2. Schwierigkeiten beim Erkennen von Problemen
3. Schwierigkeiten bei der Bewertung von Problemen
4. Schwierigkeiten beim Ableiten von Handlungsalternativen (u.a. PPP-Formen)
5. Schwierigkeiten bei Planung und Steuerung der entsprechenden Aktivitäten und Ressourcen

Hieraus folgt, dass der Entscheider auf strategischer Ebene die strukturelle Komplexität des Umsystems (äußere Komplexität bzw. Umweltkomplexität) und des eigenen Systems (innere strukturelle Komplexität) erfassen muss, um den komplexen Problemlösungsbedarf zu identifizieren. Er muss komplexe Problemlösungsmöglichkeiten (Handlungsalternativen) erfassen, u.a. den Modellrahmen PPP sowie sich für eine Alternative entscheiden. Die ausgewählte Alternative muss anschließend auf operativer Ebene umgesetzt werden.

Um eine möglichst geringe Varietätsdifferenz<sup>121</sup> zu erlangen, müssen die Entscheidungsprozesse des Entscheiders eine hohe funktionale Komplexität aufweisen, damit der Entscheider strukturelle Komplexität bewältigen kann. In der Vergangenheit wurde, wie zuvor in Kapitel 2.3 erläutert, überwiegend die strukturelle Komplexität erheblich reduziert, um sie mit einfachen

---

<sup>120</sup> Vgl. Kirchhof (2003), S. 15.

<sup>121</sup> Differenz der Fähigkeit des Systems auf Veränderungen des Umsystems zu reagieren.

Entscheidungsprozessen bewältigen zu können. Es lag folglich eine sehr hohe Varietätsdifferenz vor. Mit der Verwaltungsmodernisierung und dem PPP-Gedanken wird versucht, die funktionale Komplexität des Verwaltungshandelns einer Kommune zu erhöhen, um die Varietätsdifferenz zu verringern.

Die theoretischen Konzepte der Verwaltungsmodernisierung, die die funktionale Binnenkomplexität erhöhen, und deren Verknüpfung mit dem PPP-Gedanken wurden auf einer Metaebene bereits in Kapitel 2.3 erläutert. Die Ideen und Ansätze, die das Problemlösungsangebot dem Problemlösungsbedarf in einer modernen Kommune anpassen sollen, wurden aufgezeigt. Konkrete Instrumente der Verwaltungsmodernisierung, um die funktionale Komplexität einer Kommune in den Schritten 1-4 zu erhöhen und deren Verknüpfung mit dem PPP-Gedanken, werden in Kapitel 3 im jeweiligen Kontext theoretisch aufgegriffen.

Die Handlungsalternative PPP ist im Schritt 5 der Komplexitätsanforderungen einer Kommune ein ebenfalls komplexer Teilbereich, um komplexe Anforderungen an die Kommune lösen zu können.

Das Themenfeld PPP verfügt, wie anhand der PPP-Wellen in Kapitel 2.2.1 aufgezeigt, über eine hohe dynamische Komplexität. Zudem spiegelt die Interdisziplinarität in der Forschung die Vielfalt von Modellen und ihren Ausprägungen in allen Sektoren der öffentlichen Hand sowie die Abhängigkeit des PPP-Prozesses von den PPP-Akteuren die hohe Varietät seiner Elemente und Relationen wider.

Das komplexe Themenfeld PPP ist nur ein, wenn auch großer Teilbereich der Problemlösungsmöglichkeiten einer Kommune. Hierbei muss sich nicht jeder kommunale PPP-Akteur mit dem gesamten Themenfeld PPP in seiner vollen Breite und Tiefe beschäftigen.

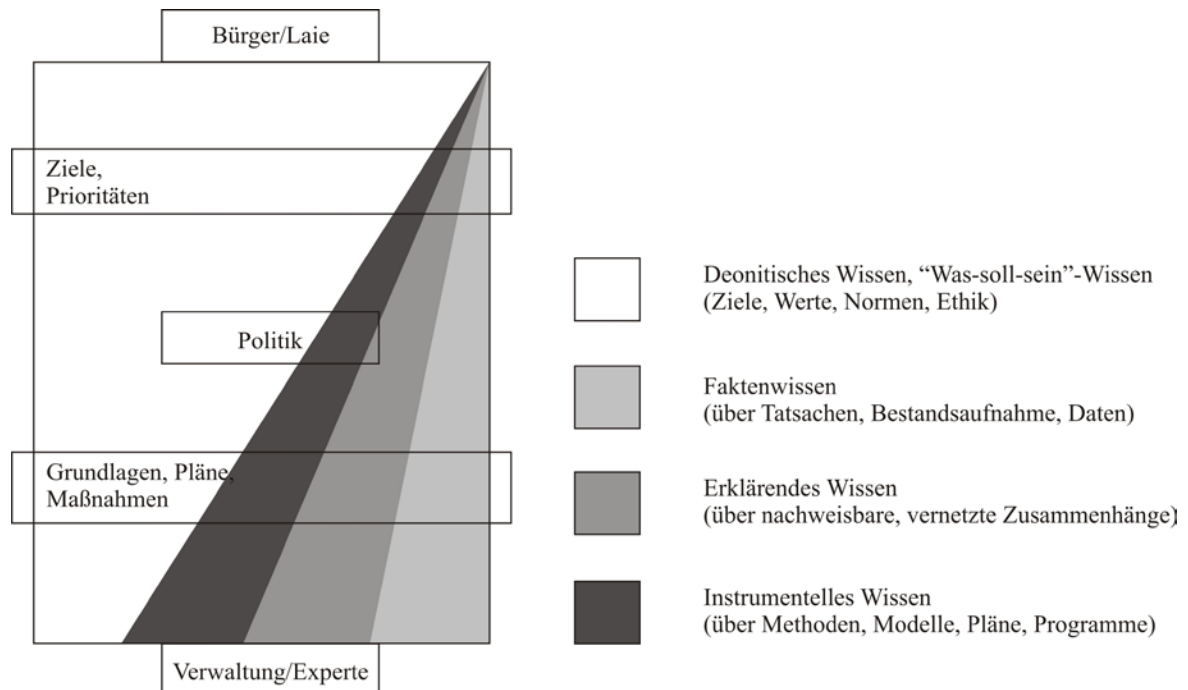
Es besteht auf strategischer Ebene (Politik und Verwaltungsspitze) insbesondere eine hohe Komplexität, um das Themenfeld PPP in seiner (Entscheidungs-)Breite zu erfassen und die richtige Grundstruktur bzw. das richtige PPP-Modell als Problemlösung zu identifizieren. Dem entgegen wird auf operativer Ebene (operative Verwaltungseinheiten), wenn der PPP-Gedanke als Strategie für ein Bauvorhaben feststeht, die Komplexität eher im Bereich der (Entscheidungs-)Tiefe im Rahmen der Durchführung zur Herausforderung (siehe Abbildung 11 und Abbildung 12).

Eine Kommune muss sich folglich mit zwei komplexen Richtungen des PPP-Gedankens beschäftigen:

1. PPP als Themenfeld mit der Fragestellung, was PPP-Formen für die Kommune leisten und wozu, wie bzw. wo diese in einer Kommune eingesetzt werden können (Entscheidungsbreite) und

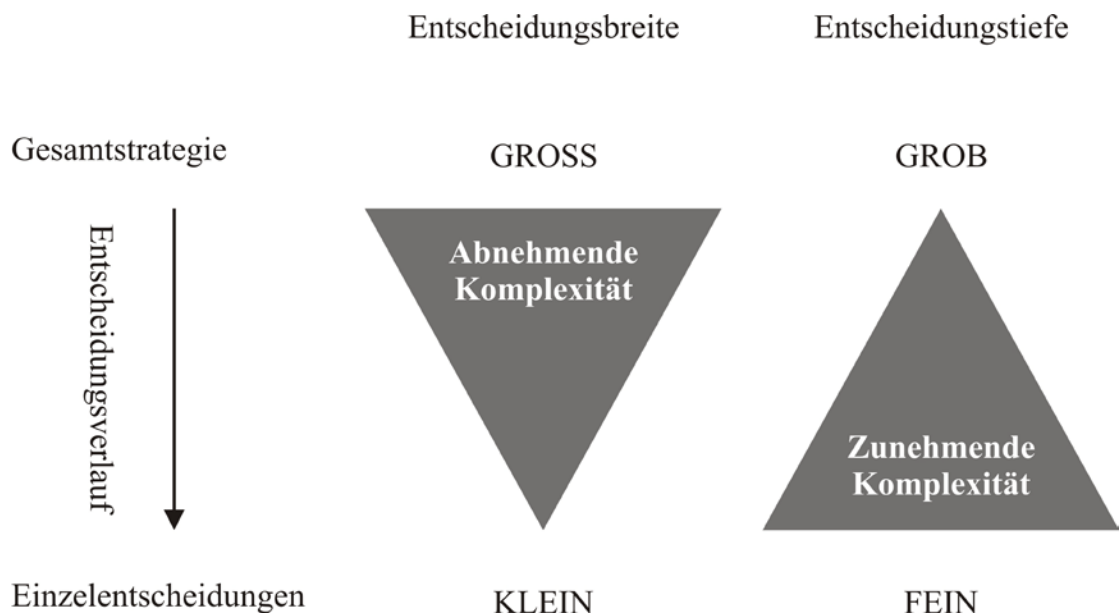
2. PPP als Strategie mit der Fragestellung, was bei der Umsetzung eines Bauvorhabens als PPP-Projekt beachtet werden muss (Entscheidungstiefe).

**Abbildung 11: Zum Verhältnis von Bürger-, Politik- und Expertenwissen**



Quelle: Vgl. KGSt (2000b), S. 35.

**Abbildung 12: Strategieentwicklung und Komplexität**



Quelle: Vgl. KGSt (2000c).

Wie in Kapitel 2.2.4 begründet, reduzieren die Leitfäden insbesondere die Komplexität der Entscheidungstiefe indem sie erste Hilfestellungen mit dem Schwerpunkt auf die Vollzugswirtschaftlichkeit (Effizienz) liefern.

Die Herausforderung, die strukturelle Komplexität des Themenfelds PPP auf strategischer Ebene zu erfassen, gekoppelt mit einer zumeist geringen funktionalen Komplexität der Entscheidungsprozesse der kommunalen PPP-Akteure, insbesondere in Kommunen kleinerer Größenklassen, ist eine wesentliche Barriere für das Verständnis des Themenfelds PPP in der Praxis.<sup>122</sup>

Es besteht bei den kommunalen Akteuren eine Lücke zwischen dem Problemlösungsbedarf einerseits und Problemlösungsangebot (-erkenntnis, -potential und -kompetenz) andererseits.<sup>123</sup>

Anhand dieser Einteilung kann die Gruppe der Anwender der zu entwickelnden Entscheidungshilfe dieser Arbeit weiter eingegrenzt werden.

Zielpersonen sind Entscheider auf der strategischen Ebene, d.h. Akteure der Politik und Verwaltungsspitze. Für diese soll das Themenfeld PPP in seiner Entscheidungsbreite mit dem Schwerpunkt auf baubezogene PPP strukturiert dargestellt werden.

Ist den Entscheidern das Themenfeld PPP bekannt, stellt sich die Frage, wann ein Bauvorhaben PPP-geeignet ist, d.h. auf welche Maßstäbe sich bei der PPP-Eignung eines Bauvorhabens bezogen wird. In den Leitfäden werden PPP-Modelle als Beschaffungsansatz angesehen und als zentrale Bezugsgröße die Kosteneffizienz<sup>124</sup> angesetzt. PPP-Modelle haben jedoch, wie in Kapitel 2.3 aufgezeigt, eine Reihe weiterer wichtiger Folgewirkungen, die bei einer reinen effizienzorientierten Sichtweise ausgeblendet werden. Die PPP-Eignungsprüfung sollte deshalb umfassend auf die strategischen Erfolgsfaktoren einer Kommune bezogen werden.

In Bezug auf die Ziele der Arbeit kann weiterhin festgehalten werden:

Als Bezug für Bewertungsgrößen bei der PPP-Eignungsprüfung sollen allgemeine Erfolgsfaktoren einer Verwaltung definiert werden. Anhand dieser Faktoren kann im Vorfeld der Entwicklung der Entscheidungshilfe der Begriff der PPP-Eignung definiert und für die Entscheidungshilfe weiter abgegrenzt werden.

Es stellt sich im Folgenden die Frage, wo natürliche humane Grenzen im Umgang mit Komplexität liegen.

---

<sup>122</sup> Vgl. Kapitel 2.1.

<sup>123</sup> Vgl. Kirchhof (2003), S.15.

<sup>124</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.

## 2.5 Entscheiden in komplexen Situationen

In der praktisch-normativen Betriebswirtschaftslehre, in die die vorliegende Arbeit einzuordnen ist, baut die betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre auf einer Synthese von präskriptiver und deskriptiver Entscheidungsforschung auf.

Der präskriptive Ansatz untersucht, wie bei gegebenen faktischen und wertenden Entscheidungsgrundlagen unter der Voraussetzung rationalen Handelns zu entscheiden ist. Im Mittelpunkt steht die Entscheidungslogik.<sup>125</sup>

Der deskriptive Ansatz geht von intendiert rationalem Handeln aus und betrachtet die faktischen und wertenden Entscheidungsgrundlagen nicht als gegebene, sondern als zu erklärende Größen. Er versucht zu beschreiben und zu erklären, wie Individuen und Gruppen in der Realität tatsächlich entscheiden.

Die präskriptive Entscheidungstheorie liefert folglich notwendige Grundlagen zur entscheidungslogischen Fundierung betrieblicher Entscheidungsprozesse (Entscheidungsmodelle), die deskriptive Entscheidungstheorie liefert Grundlagen für die Fundierung notwendiger Analysen und Prognosen (Beschreibungs- und Erklärungsmodelle). Erst durch diese Synthese lässt sich die Fragestellung der praktisch-normativen Betriebswirtschaftslehre lösen: „Wie ist in einer konkreten Situation vorzugehen, so dass ein größtmöglicher Zielerfüllungsgrad verwirklicht wird?“<sup>126</sup>

Eine direkte Anwendung eines konkreten Lösungsmodells der präskriptiven Entscheidungstheorie ist nicht möglich, da, wie zuvor erläutert, in der Realität der Entscheider bei PPP-Projekten meist vor komplexen, schlecht strukturierten Entscheidungsproblemen steht, deren Entscheidungselemente nicht so präzise vorliegen, wie die präskriptive Entscheidungstheorie es fordert.

Bezogen auf die Elemente des Grundmodells (siehe Abbildung 13) bedeutet dies, dass sich der PPP-Gedanke auf große Teile der Organisation der öffentlichen Hand erstreckt (komplexes Objektsystem), die sich, ebenso wie die Prämissen und Ziele, dynamisch verhalten aufgrund von wechselnden Entscheidungsträgern infolge von Wahlen, Strategie- und Strukturveränderungen durch die Verwaltungsreform, mangelnder Informationen über das Zielsystem und Objektsystem sowie mehrdimensionaler und undifferenzierter Vorstellungen von einer guten Lösung etc. Zudem befindet man sich in der Situation, dass die Entscheider im Voraus nicht alle Alternativen und ihre Auswirkungen kennen und nicht wissen, welche Handlung daraufhin eingeleitet werden soll.

Bei komplexen Problemen muss erst eine Lösung erarbeitet werden, bevor sie als gut oder schlecht bewertet werden kann. Zudem sind PPP-Entscheidungen aufgrund ihrer Langfristigkeit zugleich

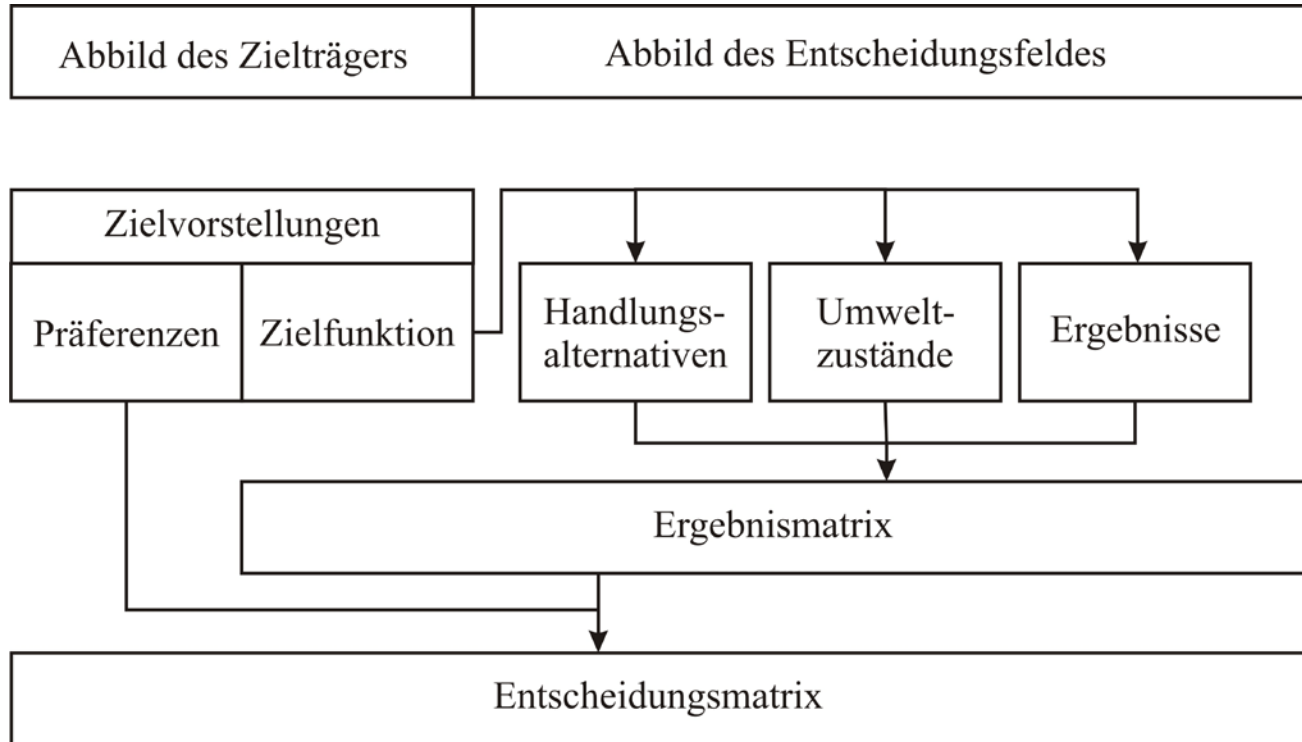
---

<sup>125</sup> Vgl. Laux (2003), S. 15.

<sup>126</sup> Vgl. Bamberg/Coenenberg (2004), S. 12.

auch immer strategische Entscheidungen. Es liegt deshalb keine sauber definierte, höchst formale Situation wie bei vereinfachten Entscheidungsproblemen der ökonomischen Theorie vor.

**Abbildung 13: Grundmodell der praktisch-normativen Entscheidungslehre**



Quelle: Vgl. Sieben/Schildbach (1994), Abb. 1.

In Tabelle 4 werden weitere Ursachen bezogen auf die Entscheidungsmerkmale bei PPP-Projekten aufgezählt.

Neben den Begrifflichkeiten des präskriptiven Grundmodells kann die Entscheidungstheorie mit ihren deskriptiven Erkenntnissen zur Komplexitätsbewältigung weitere wertvolle Beiträge liefern.

Das Grundproblem eines komplexen objektiven Systems ist, dass Menschen die vielen Informationen gar nicht erfassen oder verarbeiten können, weil sie sonst entscheidungs- und handlungsunfähig würden. Die Verhaltenstheorie, insbesondere die Verhaltenstheorie der Unternehmungen (R.M. Cyert und J.G. March.)<sup>127</sup>, beschäftigt sich mit der Fragestellung wie sich Menschen in einem solchen Fall verhalten. Als Ergebnis lässt sich im Allgemeinen folgendes festhalten:

- Der Entscheider beschränkt seine Informationsgewinnungsakte auf einen sehr begrenzten Bereich des Entscheidungsfeldes, um dringende Entscheidungsprobleme kurzfristig und reaktiv zu lösen.

<sup>127</sup> Vgl. Cyert/March (1995).

- Größere Entscheidungsprobleme werden in relativ unabhängige Teilentscheidungen aufgelöst.

**Tabelle 4: Merkmale und Ursachen komplexer, schlecht strukturierter Entscheidungssituationen**

Merkmale von Entscheidungen	Komplexitätsursachen
<b>Entscheidungsträger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mehrere Entscheidungsträger</li> <li>- unklare Entscheidungskompetenzen</li> <li>- Gremienentscheidungen</li> </ul>
<b>Zielsystem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zielkonflikte, unklare Zielansprüche</li> <li>- langfristige Ziele</li> <li>- fehlende Nutzenfunktion</li> <li>- mangelnde Messbarkeit</li> </ul>
<b>Alternativen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- weiter Definitionsbereich und prinzipielle Informationsfülle</li> <li>- Informationsdefizit über Alternativen</li> </ul>
<b>Informationen über Umweltbedingungen und Handlungsfolgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationsdefizit durch hohes Maß an Unsicherheit und Langfristigkeit (z.B. lange, unübersichtliche, risikoreiche Nutzungsdauer bei Investitionsalternativen im öffentlichen Sektor)</li> <li>- hohes Maß an Wechselwirkungen zwischen den Variablen (keine Linearität zwischen Ursache und Wirkung)</li> <li>- zahlreiche, unübersichtliche, zeitlich schwankende Wirkungen</li> <li>- Ursachenkomplexe</li> <li>- dynamische Entwicklungen</li> <li>- Folge- und Nebenwirkungen (auch längerfristig)</li> <li>- Existenz interner und externer Effekte (vor allem im öffentlichen Sektor)</li> </ul>
<b>Bewertung von Handlungsfolgen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unklare Präferenzen, fehlende Präferenzen</li> <li>- fehlende Bewertungskriterien</li> <li>- mehrdimensionales Kriteriensystem</li> <li>- hohe Wertigkeit</li> <li>- Output nicht identisch mit Outcome</li> </ul>

- Der Entscheider ist bemüht, durch langfristige Absprachen oder Verträge das Entscheidungsfeld zu stabilisieren (dynamische Umweltbedingungen werden in statische umgewandelt).
- Der Entscheider strebt nicht nach optimalen, sondern lediglich nach befriedigenden Lösungen seines Entscheidungsproblems.

Das Ergebnis ist häufig eine Strategie der kleinen Schritte bzw. des „Durchwurstelns“.

Das Entscheiden in komplexen, schlecht strukturierten Entscheidungssituationen ist stets eine Gratwanderung zwischen zu intensiver und dafür zeitraubender Informationssuche einerseits und oberflächlicher, aber dafür zeitsparender Informationssuche andererseits. Durch diese selektive Wahrnehmung von Informationen besteht immer die Gefahr der zu sehr verzerrten und globalen Wahrnehmung mit der Folge, dass die darauf basierenden Urteile und Entscheidungen falsch sein können.

Eine Lösung, um diese systemimmanente Spannung zwischen Modell und Realität zu „entschärfen“, ist eine systemorientierte Betrachtung des Entscheidungsproblems. Hierbei wird zwischen vereinfachendem Modell und komplexer Systembetrachtung ein vernetztes Denken angestrebt<sup>128</sup>.

Zunächst muss die Komplexität des Entscheidungsproblems akzeptiert und als Problem definiert werden. Erst in einem zweiten Schritt kann dann die strukturelle Komplexität gezielt reduziert und die funktionale Komplexität mit Entscheidungshilfen erhöht werden. Dazu gibt es neben der selektiven Suche (Wahrnehmung) und der Reduzierung des Anspruchsniveaus bei der Zielsetzung von optimalen auf befriedigende Lösungen weitere Strategien, wie z.B.:

- Definition von Teil- und Zwischenzielen (Zieloperationalisierung)
- Differenzierung der Umwelt einer Organisation (physische, wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Umsysteme)
- Differenzierung einer Organisation im Innenbereich (Organisationsstruktur: Abteilungen, Dezernate, Ämter, Projektgruppen, Teams usw.)
- Konsensbildung und Konfliktüberwindung usw.

Hierbei sind zwei grundlegende lernbiologische und lernpsychologische Erkenntnisse zu beachten:

- Der Mensch löst Probleme der Reihe nach.

---

<sup>128</sup> Methoden und Techniken des systematischen Denkens sind bspw. die Netzwerktechnik und die kybernetische Modelldarstellung.



- Die Eigenart des Aufmerksamkeitsbrennpunkts bewirkt, dass der Entscheider im Wesentlichen mit Informationen, die er zu einem Zeitpunkt im Kurzzeitgedächtnis halten kann, entscheidet.

Vernetzung und Komplexitätsbewältigung kann dann gelingen, wenn der Entscheidungsträger ständig Wechselwirkung zwischen dem Teil bzw. den Teilen und dem Ganzen im Auge behält. Dazu dient das Langzeitgedächtnis, in dem allgemeine, längerfristiger gültige Strukturen gespeichert werden.

Ein rationales Entscheidungsverhalten bei komplexen, schlecht strukturierten Situationen kann demzufolge nur durch eine ständige „Interaktion“ zwischen vereinfachendem Modell und komplexer Systembetrachtung und Kurzzeit- und Langzeitgedächtnis stattfinden.<sup>129</sup>

## 2.6 Forschungslücken und -fragestellungen

Die Analyse vorliegender empirischer Erhebungen in Kapitel 2.1 hat folgendes erstes Forschungskonzept ergeben:

In der Praxis besteht der Bedarf die Vermittlungsbarriere des komplexen PPP-Verständnisses für Entscheidungsträger in Kommunen zu reduzieren und ein Werkzeug zur Identifizierung von PPP-geeigneten Projekten (im Sinne am Markt vorhandener Modelle) aus dem Bauportfolio einer Kommune zu entwickeln.

Hierbei werden die Entscheidungsträger in den Kommunen stark von der Verwaltungsmodernisierung geprägt.

Die Dokumentenanalyse vorhandener theoretischer Literatur hinsichtlich dieses Forschungskonzeptes in Kapitel 2.2 hat zahlreiche Anknüpfungspunkte aufgezeigt.

Forschungslücken bestehen in Arbeiten, die generalistisch auf realistisch-pragmatischer Weise die ökonomische und system- bzw. ordnungstheoretische Sichtweise verbinden. Es konnten zudem keine theoretischen Arbeiten zum Thema PPP-Eignungsprüfung identifiziert werden, jedoch liegen mehrere empirisch-erfahrungsgeleitete Leitfäden zu diesem Thema vor.

Ein einheitliches, allgemeingültiges und ganzheitliches Verständnis, wann ein Bauvorhaben im Sinne des Erfolges einer Kommune PPP-geeignet ist, liegt nicht vor. Vorhandene Leitfäden konzentrieren sich bei der PPP-Eignungsprüfung auf die Vollzugsmöglichkeit und –wirtschaftlichkeit.

---

<sup>129</sup> Hierdurch erklärt sich, warum komplexe Entscheidungen zumeist überwiegend intuitiv auf Basis unbewusst wahrgenommener Erfahrungen und Informationen hin gefällt werden (Eisbergmodell). Der bewusste rationale Entscheidungsprozess mit seinen Entscheidungshilfen hilft, diesen intuitiven Vorgang zum Teil bewusst und für andere transparent zu gestalten. „Analysetechniken sind der Katalysator zwischen eigener und fremder emotionaler Entscheidungsebene“. [Liebig (1993), S. 144]

Um diese nachzuweisen wurden insbesondere PPP-Eignungstests für konstruktiv unspezifische Hochbauvorhaben (Schulen, Verwaltungsgebäude, Feuerwehrhäuser, Kitas) entwickelt.

Die explizite Verbindung des ökonomischen baubezogenen und allgemeinen system- bzw. ordnungstheoretischen verwaltungswissenschaftlichen PPP-Verständnisses wurde, mittels einer Analyse des inhaltlichen Stands der Forschung der Verwaltungsmodernisierung und der Stellung des PPP-Gedankens in diesem, nochmals aufgegriffen und vertiefend betrachtet.

Es zeigt sich, dass der PPP-Gedanken innerhalb der Verwaltungsmodernisierung nicht „nur“ ein ökonomischer Beschaffungsansatz auf taktisch-operativer Ebene, sondern zuerst ein system- bzw. ordnungstheoretischer Ansatz als Teil der Verwaltungsmodernisierung und somit ein strategischer Erfolgsfaktor zur Lösung komplexer Probleme einer Kommune ist. PPP-Formen sind folglich zumeist eine komplexe Problemlösung für einen komplexen Problemlösungsbedarf.

Hierbei gibt es eine Vielzahl theoretisch möglicher unterschiedlicher Entwicklungsstrategien und Entwicklungsstufen innerhalb der Kommunen, die sich auf PPP-Projekte auswirken und andersherum.

Dieser Ansatz, PPP als komplexe Problemlösung, wurde anschließend mit dem Fokus auf den Komplexitätsbegriff und den Umgang mit Komplexität auf strategischer und taktisch-operativer Ebene innerhalb einer Verwaltung unter Berücksichtigung der zuvor gewonnenen Erkenntnisse untersucht.

Als Schlussfolgerung ergab sich, dass vorhandene Leitfäden die funktionale Komplexität des Entscheidungsprozesses eines administrativen Entscheiders auf taktisch-operativer Ebene, um die komplexe PPP-Entscheidungstiefe zu bewältigen, zwar erhöhen, jedoch den Entscheidungsprozess von Politikern und der Verwaltungsspitze, bezogen auf die komplexe PPP-Entscheidungsbreite, im Wesentlichen nicht unterstützen. Es existieren folglich keine Entscheidungshilfen für das Problem der Entscheidungsbreite des Themenfelds PPP.

Es besteht eine Forschungslücke hinsichtlich der Fragestellung, wie ein kommunaler Entscheider die Entscheidungsbreite des komplexen Themenfelds PPP bewältigen kann. Hierfür muss er wissen, wann ein Bauvorhaben im Sinne des Erfolges einer Kommune PPP-geeignet ist.

Aus diesen Erkenntnissen der Evaluation und Dokumentenanalyse werden im Folgenden drei nicht ganz trennscharfe Bereiche von Entscheidungsproblematiken der PPP-Eignungsprüfung abgegrenzt, nämlich Entscheidungsproblematiken normativen, strategischen und taktisch-operativen Charakters.

Die **Entscheidungsproblematik normativen Charakters** ergibt sich aus der Tatsache, dass der PPP-Gedanke im Laufe der Zeit auf immer größere Anwendungsbereiche ausgedehnt wurde und somit dem Wunsch nach trennscharfer Eingrenzung faktisch „fließende Übergänge“ zwischen

unterschiedlichen PPP-Formen und die empirische Vielfalt in der Praxis gegenübersteht. Zudem sind baubezogene PPP-Formen ein Ergebnis der letzten Erweiterung des Anwendungsbereichs des PPP-Gedankens und noch ein relativ junges und nicht vollständig erforschtes und erprobtes Themengebiet.

Aus diesen Erkenntnissen folgt, dass der Entscheider das *sektorübergreifende und baubezogene PPP-Verständnis* und wesentliche PPP-Merkmale und Strukturen erfassen muss, um den PPP-Gedanken in seiner Kommune erfolgreich ganzheitlich anwenden zu können.

Dem Entscheider soll mit der Entscheidungshilfe eine Orientierungshilfe angeboten werden.

Konkrete zu lösende Fragestellungen sind: „Wie sieht das sektorübergreifende und baubezogene PPP-Verständnis aus?“ und „Welches sind die wesentlichen strukturierenden Elemente?“.

Die **Entscheidungsproblematik strategischen Charakters** ergibt sich aus der Tatsache, dass die Entscheidungsbreite des Themas der baubezogenen PPP sehr komplex ist und dass es eine Vielzahl theoretisch möglicher unterschiedlicher Entwicklungsstrategien und Entwicklungsstufen innerhalb der Kommunen gibt. Zudem muss die Kommune die Bewertungsgrößen der PPP-Eignungsprüfung im Sinne eines nachhaltigen Erfolgs des Verwaltungshandelns wählen.

Die Entscheidungshilfe muss es, aufbauend auf den normativen Erkenntnissen, dem Entscheider ermöglichen, den baubezogenen PPP-Gedanken in seiner Gesamtheit in die *Ziel- und Strategieentwicklung* der Kommune einzuordnen und *PPP-geeignete* Bauvorhaben aus dem kommunalen *Bauportfolio* mit Hilfe von *PPP-Eignungskriterien* zu identifizieren und zu priorisieren.

Konkrete zu lösende Fragestellungen sind: „Welche Ansätze der kommunalen Ziel- und Strategieentwicklung gibt es?“, „Welche Konflikt- und Klärungssituationen im Vorfeld von PPP-Projekten gibt es?“, „Wie sieht ein allgemeines Bauportfolio einer Kommune aus und wie kann dieses für alle PPP-Akteure verständlich strukturiert werden?“, „Wann ist ein Bauvorhaben im Sinne eines erfolgreichen Verwaltungshandelns PPP-geeignet?“, „Was sind die wesentlichen Elemente der PPP-Eignungsprüfung?“, „Wie können sie einheitlich und übersichtlich dargestellt und verknüpft werden?“ und „Wie sehen PPP-Eignungskriterien hierbei aus?“.

Die **Entscheidungsproblematik taktisch-operativen Charakters** ergibt sich aus der Tatsache, dass eine Kommune, die sich für die Verfolgung eines PPP-Projektes entschieden hat, einen komplexen Projektentwicklungsprozess durchlaufen muss. Mit der Lösung der Herausforderung der Entscheidungsbreite steht sie vor der Herausforderung der komplexen Entscheidungstiefe. Die allgemeinen strategischen Richtungsziele und Ansätze müssen konkretisiert und überprüft werden. Ziel muss es sein, das Projekt durch den Rat legitimieren zu lassen, indem die PPP-Eignung für das Projekt vertiefend nachgewiesen wird.

Für diese Ebene existieren aus den aktuellen Leitfäden bekannte PPP-Eignungstests für den Hochbaubereich. Eine einheitliche Strukturierung existiert jedoch nicht.

### 3 Theoretische Grundlagen für die Entscheidungshilfe

In diesem Kapitel werden wesentliche identifizierte Fragestellungen für die Entscheidungshilfe beantworten. Hierfür werden mittels einer terminologisch-deskriptiven Arbeitsweise Grundlagen zu wesentlichen Begriffen und Zusammenhängen erläutert bzw. selbst gelegt, indem Begriffe definiert und operationalisiert und relevante Dimensionen herausgearbeitet werden.

In **Kapitel 3.1** wird die Fragestellung „Wann ist ein Bauvorhaben im Sinne eines erfolgreichen Verwaltungshandelns PPP-geeignet?“ behandelt. Es wird ausschließlich die Definition eines erfolgreichen Verwaltungshandelns geklärt. Hierfür werden der Begriff der Erfolgsziele einer modernen Kommune und die Voraussetzungen für ein erfolgreiches nachhaltiges kommunales Verwaltungshandeln mit PPP-Bezug erläutert. Die Erkenntnisse dieses Kapitels dienen als Basis für die Definition der Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung in Kapitel 4.1.

In **Kapitel 3.2** wird die Fragestellung „Wie sieht ein allgemeines Bauportfolio einer Kommune aus und wie kann dieses für alle PPP-Akteure verständlich strukturiert werden?“ beantwortet. Hierfür werden kommunale Bauaufgaben identifiziert, strukturiert und ein allgemeines, möglichst umfassendes Bauportfolio entwickelt. Die Sichtweise der Kommunen und der Bauwirtschaft werden hierbei berücksichtigt. Anhand dieses Bauportfolios kann in Kapitel 4 die Definition und Strukturierung der PPP-geeigneten Bauwerke erfolgen.

In **Kapitel 3.3** wird die Fragestellung „Welche Ansätze der kommunalen Ziel- und Strategieentwicklung gibt es?“ beantwortet. Hierfür wird die Ziel- und Strategieentwicklung der klassischen Verwaltung, die in der Praxis angewendete Aufgabenkritik, die Balanced Scorecard und das strategische Management der KGSt beleuchtet. Die Erkenntnisse werden benötigt, um die Struktur der zu entwickelnden Entscheidungshilfe den unterschiedlichen strategischen Ansätzen anzupassen.

In **Kapitel 3.4** werden die Fragestellungen „Wie sieht das sektorübergreifende PPP-Verständnis aus?“ und „Welches sind die wesentlichen strukturierenden Elemente?“ beantwortet. Das allgemeine PPP-Verständnis wird hierfür definiert und systematisiert. Da eine abschließende Definition des PPP-Begriffs nicht möglich ist, erfolgt eine beschreibende Definition des PPP-Begriffs. Hierfür wird der PPP-Begriff zuerst gegenüber öffentlichen Kooperationen mittels begriffskonstituierenden Merkmalen geschärft und anschließend anhand weiterer Merkmale strukturiert. Ergänzend werden PPP-Grundstrukturen in die Liberalisierungsdiskussion eingeordnet.

Im **Kapitel 3.5** werden die Fragestellungen „Wie sieht das baubezogene PPP-Verständnis aus?“, „Welches sind die wesentlichen strukturierenden Elemente?“ und „Welche Konflikt- und Klärungssituationen im Vorfeld von PPP-Projekten gibt es?“ beantwortet. Die baubezogene Anwendung des PPP-Gedankens wird konkretisiert, indem der baubezogene PPP-Begriff definiert

und baubezogene PPP-Grundstrukturen und deren Standard-Modellausprägungen erläutert werden. Die Zielfelder einer Kommune werden beispielhaft dargestellt und hinsichtlich Konflikt- und Klärungssituationen untersucht.

### 3.1 Kommunale Erfolgsziele und -faktoren

Als Ziel wird ein Zustand definiert, den ein Subjekt erreichen möchte. Ziele sind, wie Kennzahlen, wichtige Instrumente, um den Erfolg oder Misserfolg der eigenen Anstrengungen sichtbar zu machen und bewerten zu können.

Ziele sind nur dann sinnvoll, wenn sie letztendlich auch operationalisierbar sind und sich so ihre Orientierungs- und Steuerungsfunktion mit Hilfe von Anreiz- und Sanktionsmechanismen umsetzen lässt.

In der strategischen Zielentwicklung ist es jedoch durchaus sinnvoll, Richtungsziele für eine erste Orientierung zu definieren und diese erst anschließend für die operative Ebene zu operationalisieren.<sup>130</sup>

Innerhalb der Verwaltung gibt es eine Vielzahl von möglichen Zielinhalten. Sie resultieren aus verschiedenen Bereichen der Verwaltung und werden zu den Verwaltungszielen zusammengeführt, die sich auf die verschiedenen betrieblichen Grundfunktionen der Leistungssphäre (Beschaffungsziele, Erstellungsziele und Abgabeziele) sowie der Finanzierungssphäre (Finanzierungsziele) einer Kommune beziehen.<sup>131</sup>

Für die strategische Ebene ist die Definition von Erfolgszielen eine grundlegende Aufgabe. Hierbei stellt sich die Frage, was Erfolgsziele einer Verwaltung sind.

In der klassischen Verwaltung wurden, soweit man bei einer konditional gesteuerten Kommune von Erfolgszielen sprechen kann, Leistungsziele als Erfolgsziele und Finanzziele als Sachziele behandelt<sup>132</sup>, was ein Grund für die restriktive Haushaltslage vieler Kommunen ist.

---

<sup>130</sup> Vgl. KGSt (2000a), S. 15-16.

<sup>131</sup> Klassische Aufteilung der Verwaltungsziele vgl. Eichhorn (1976) .

<sup>132</sup> Vgl. Koisol (1972), Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, S. 54, 223: Koisol hat für eine erste Ordnung der Zielinhalte die Unterscheidung in die Hauptziele der Betriebswirtschaftslehre, Sachziel und Formalziel vorgeschlagen. Hierbei beziehen sich Sachziele auf die Leistungssphäre und Formalziele auf die finanziellen Erfolgsziele der Finanzsphäre. Die Problematik dieser ursprünglichen Konzeption ist es, dass die Ordnung der Zielinhalte inzwischen differenzierter gesehen und auch andere Ziele berücksichtigt werden, die zu diesen beiden Kategorien nicht ohne weiteres passen. Insbesondere die Einordnung sozialer, ökologischer und gesellschaftlicher Ziele ist umstritten, wenn man die Zweiteilung nicht zugunsten einer gänzlich anderen Klassifikation wie der Zielfelder aufgibt. Zudem besteht der Grundkonflikt zwischen der öffentlichen und der privaten Definition von Erfolg. Sind beim Privaten die Finanzziele primär Erfolgsziele, da er Finanzmittel selbst erwirtschaften muss und eine leistungsfähige aber nicht liquide Firma insolvent geht, existiert bei einer Kommune aufgrund ihrer Funktion als Sachverwalter öffentlicher Mittel dieses Bestandsrisiko nicht.

Diese Definition von Erfolgszielen wird im Rahmen des NSM erweitert.

Ein Unternehmen muss versuchen, sich gegenüber seinem Umfeld zu behaupten, eine Kommune hat die Aufgabe, dieses Umfeld zu verändern. Hierfür muss sie ebenso wie ein Unternehmen langfristige Erfolgspotentiale stärken und steuern.

Grundlage des NSM ist die Vision von der „menschlichen Verwaltung“ und der „Dienstleistungsverwaltung“. Die Idee der menschlichen Verwaltung berücksichtigt, im Gegensatz zum klassischen Bürokratiemodell, die individuellen Beziehungen zwischen Verwaltung und den Anspruchsgruppen (Stakeholder) sowie den Faktor Mensch im Führungsmodell. Die Idee einer „Dienstleistungsverwaltung“ beinhaltet den Transfer unternehmerischer Methoden und Techniken auf die Verwaltung. Deshalb enthält die Vision einen „menschenbezogenen“ und einen „ökonomischen“ Teil, die sich gegenübergestellt sind. Im menschlichen wird im Wesentlichen auf die wachsenden „*Legitimationsprobleme*“, im ökonomischen auf die „*Wirtschaftlichkeitsprobleme*“ der traditionellen Verwaltung abgezielt.<sup>133</sup>

Die Idee der „Dienstleistungsverwaltung“, welche sich auf Verwaltungsausrichtung auf die Dienstleistung am Kunden bezieht, wird ergänzt durch die Idee der „Gewährleistungsverwaltung“.

Wurde eine Aufgabe als öffentliche Aufgabe seitens der Kommunalvertretung festgelegt, übernimmt die Kommune die *Gewährleistungsfunktion* der Aufgabenerfüllung (Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung). Hierbei sind insbesondere die Managementfunktionen Programmierung, Kontrolle und Steuerung des Leistungsprozesses von der Kommune zu übernehmen. Die *Durchführungsfunktion* (Konzeption, Erstellung, Betrieb) und *Finanzierungsfunktion* (Erstellungs-, Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen sowie Finanzierung des laufenden Betriebs) der Aufgabenwahrnehmung kann den konkreten Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet werden.<sup>134</sup>

Nach dieser Vision ergeben sich zusammenfassend, unter Einbeziehung des in der klassischen Verwaltung bedeutendsten Erfolgsfaktors der Ordnungsmäßigkeit, drei allgemeine Erfolgsfaktoren für die strategische Ebene einer modernen Verwaltung:

Das Verwaltungshandeln muss legal, wirtschaftlich (effektiv und effizient) und legitim sein (siehe Abbildung 14 und Kapitel 3.1.2).

---

<sup>133</sup> Vgl. Kapitel 2.3.

<sup>134</sup> Vgl. Schuppert (1998), S. 423: Schuppert definiert ergänzend die Erfüllungsverantwortung, bei der die Durchführungsverantwortung durch die Eigenerstellung wahrgenommen wird und die Auffangverantwortung bei der die öffentliche Hand nur bei einem gemeinwohlrelevanten Defizit steuernd eingreift.

Diese Forderung erhöht jedoch die Komplexität des Zielsystems und damit des Verwaltungshandelns, da neue Ziele berücksichtigt, Zielkonflikte erkannt und u.a. mit neuen Organisationsformen wie bspw. PPP gelöst werden müssen.

**Abbildung 14: Dimensionen des Erfolges der Verwaltung**



Quelle: Vgl. Schedler/Siegel (2005), Abb. 9.

Abbildung 15 zeigt beispielhaft Strategien und Instrumente auf, um die Erfolgskriterien innerhalb einer Verwaltung umzusetzen.

Erfolgsziele sind folglich nicht per Definition Ziele der Finanz- oder Leistungssphäre, sondern werden unter Beachtung der Erfolgsfaktoren von jeder Kommune hinsichtlich ihrer Erfolgspotentiale selbst entwickelt.



Abbildung 15: Ziele, Strategien und Instrumente für die Erfolgskriterien einer Verwaltung

<b>Erfolgs-kriterium</b>	<b>Ziel</b>	<b>Strategien (Bsp.)</b>	<b>Instrumente (Bsp.)</b>
<b>Effektivität</b>	Maximale Wirksamkeit der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Messung und Bewertung der Wirksamkeit von Leistungen</li> <li>- Priorisierung von Leistungen</li> <li>- Koordination und Integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung und Erhebung von Wirkungskennzahlen</li> <li>- Evaluationen</li> <li>- Kundenbefragungen</li> <li>- SWOT-, Portfolio- und Gap-Analysen</li> </ul>
<b>Legalität</b>	Vollständige Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ermittlung und Verbesserung der Rechtmäßigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entwicklung und Erhebung von Kennzahlen zur Rechtmäßigkeit</li> <li>- Null-Fehler-Politik</li> <li>- Rechtliche Aus- und Weiterbildung</li> <li>- Deregulierung</li> </ul>
<b>Legitimität</b>	Maximale Zufriedenheit und Unterstützung der Anspruchsgruppen der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erhebung und Verbesserung der Kundenzufriedenheit</li> <li>- Verbesserung der Partizipation</li> <li>- Verbesserung der Information und Kommunikation</li> <li>- Total Quality Management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kundenbefragungen</li> <li>- Beschwerdewesen</li> <li>- Vorschlagswesen</li> <li>- Schaffung von zusätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten</li> <li>- Stakeholder-Mapping</li> <li>- Informationsangebote</li> </ul>
<b>Effizienz</b>	Optimales Verhältnis von Input und Output der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kostensenkung</li> <li>- Schaffung von Transparenz bei Kosten und Leistungen</li> <li>- Prozessoptimierung</li> <li>- Nutzung alternativer Formen der Leistungserbringung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung</li> <li>- Geschäftsprozessoptimierung</li> <li>- Portfolioanalyse</li> <li>- Auslagerungen</li> <li>- Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget</li> <li>- Benchmarking</li> </ul>

Hieraus folgt, dass ein PPP-Projekt in einer Kommune als erfolgsfördernd angesehen werden kann, wohingegen in einer anderen Kommune, mit anderen Erfolgszielen, dies nicht der Fall ist.

Ist das Erfolgskriterium Legalität einer Verwaltung wenig flexibel, kann bei der Legitimität und der Wirtschaftlichkeit weiter differenziert werden. Die Differenzierung der Legitimität bezieht sich mehr auf die Art und den Umfang der Berücksichtigung der Interessen- und Anspruchsgruppen bei den einzelnen Entscheidungen im Planungs- und Leistungsprozess und ist stark vom Willen der Politik abhängig.<sup>135</sup> Zentrales Element der Steuerung im Planungs- und Leistungsprozess ist deswegen die Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) des Verwaltungshandelns.

Bei der Durchführung von PPP-Projekten müssen somit drei Hürden als Mindestanforderung genommen werden:

Die formale und juristische Richtigkeit des Konzeptes (Legalität), ein für alle Beteiligten ökonomisch tragfähiger Entwurf (Wirtschaftlichkeit) sowie die politische Durchsetzbarkeit (Legitimation).<sup>136</sup>

Im Folgenden werden alle drei Erfolgsfaktoren erläutert, wobei der Erfolgsfaktor der Wirtschaftlichkeit in Abhängigkeit von den Elementen des Planungs- und Leistungsprozesses differenziert betrachtet wird.

### 3.1.1 Legalität

Eine Verwaltung ist dann erfolgreich, wenn bei ihrem Handeln das Rechtsstaatsprinzip<sup>137</sup> beachtet wird, die Handlung also legal ist. In der traditionellen Steuerungslogik, der Konditionalsteuerung<sup>138</sup>, ist dies der bedeutendste Maßstab für den Erfolg einer Verwaltung.

Eine graduelle Abstufung ist für dieses Kriterium im engeren Sinne nicht möglich. Im weiteren Sinn können zugrundeliegenden Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften in einigen Fällen auslegungsfähig und interpretationsbedürftig sein, was etwa die Einhaltung von Formvorschriften angeht. Damit finden sich durchaus Spielräume zwecks Optimierung von Verwaltungsprozessen, also etwa Maximierung des Nutzens oder Minimierung des Ressourceneinsatzes, eine zielgerechte Auslegung dieser Vorschriften zu etablieren. Dies geht einher mit der Weiterentwicklung dieser Vorschriften, die auch weniger formgebundene Verfahren als ordnungsgemäß anerkennen.

---

<sup>135</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2. Für die Beteiligung von Bürgern am Entscheidungsprozess sind die PPP-Modelle mit dem Schwerpunkt auf die Funktion Kodezision geeignet.

<sup>136</sup> Vgl. PPP Jahrbuch 2005, S. 32.

<sup>137</sup> Nach dem Rechtsstaatsprinzip geht alle Gewalt vom Volk aus, welches das Legalitätserfordernis einschließt. Alle Aktivitäten der Verwaltung müssen rechtmäßig (legal) sein, also geltenden Normen (Verfassung, Gesetzen usw.) entsprechen, was durch die interne Revision und die Rechnungshöfe überprüft wird.

<sup>138</sup> Das Konditionalprogramm ist auf die „Wenn-dann-Formel“ festgelegt. Das bedeutet, wenn bestimmte Ursachen oder Ereignisse auftreten, reagiert die Redaktion nach den Prämissen, die sie vorher dafür festgelegt hat.

Komplexe rechtliche und steuerliche Fragestellungen erschweren momentan die Realisierung von PPP-Projekten. Für die Durchführung gibt es eine Fülle von rechtlichen Rahmenbedingungen u.a. in den Bereichen Vergaberecht, Kommunales Haushaltsrecht, Steuerrecht, Zuwendungs- und Förderrecht, Vertragsrecht, Dienst- und Arbeitsrecht, Kommunalwirtschaftsrecht und Gebührenrecht. Sie werden u.a. umfassend in dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ analysiert.<sup>139</sup> Die Bundestaskforce hat es sich zur Aufgabe gemacht, diese rechtlichen Hindernisse abzubauen. Das im Jahr 2005 in Kraft getretene „ÖPP-Beschleunigungsgesetz“ hat verschiedene rechtliche und steuerliche Hemmnisse beseitigt. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Beseitigung weiterer rechtlicher Hemmnisse von PPP-Modellen im Rahmen eines zweiten „ÖPP-Beschleunigungsgesetzes“ fortzusetzen.

Hervorzuheben ist, dass bestehende Kreistags- oder Ratsbeschlüssen den Vollzug des Bauvorhabens als PPP-Projekt verhindern können und eine enge Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Rechnungshof als Kontrollinstanz des Verwaltungshandelns empfohlen wird<sup>140</sup>. Die unterschiedliche umsatzsteuerliche Behandlung sowie der Wegfall von Zuwendungen bzw. Förderungen aufgrund der Inkompatibilität eines PPP-Modells in Bezug auf das Zuwendungs- und Förderrecht, welches die Umsetzung von PPP-Projekten erschwert und das gängige Vergabeverfahren bei PPP-Projekten seitens der EU, wird kritisch gesehen.

Nach dem vom BMVBS beauftragten Gutachten „PPP im Öffentlichen Hochbau – Umsatzsteuer-refundsystem“<sup>141</sup> ist eine kurz- bzw. mittelfristige Lösung des Umsatzsteuerproblems nicht in Sicht.

Das vom BMVBS beauftragte Gutachten „PPP und Förderrecht“<sup>142</sup> analysiert diverse Zuwendungen und Fördermöglichkeiten und deren Voraussetzungen. Auf dieser Grundlage wurde ein Leitfaden „PPP und Förderrecht“ mit einem Fördermittel-Check herausgegeben. Im Allgemeinen lassen sich Zuwendungen und Förderungen mittels intensiver voriger Absprache in PPP-Projekte einbinden.

Die Thematik der Zulässigkeit der europäischen Vergabeverfahren, der wettbewerbliche Dialog und das Verhandlungsverfahren sind ebenfalls noch nicht abgeschlossen. Das Verhandlungsverfahren ermöglicht es, als einziges Vergabeverfahren unter Einhaltung der Grundsätze des Wettbewerbsrechts, die Angebotsinhalte nach Ausschreibung zu verändern bzw. zu verhandeln. Der wettbewerbliche Dialog setzt zur Klärung der Angebotsinhalte auf einen gemeinsamen Dialog mit den Wettbewerbern vor der Ausschreibung, in der die Angebotsinhalte weiterhin nicht mehr geändert werden dürfen.

---

<sup>139</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band II.

<sup>140</sup> Vgl. BMVBS (2006a).

<sup>141</sup> Vgl. BMVBS (2005a).

<sup>142</sup> Vgl. BMVBS (2006b).

Die EU ist der Meinung, dass das Verhandlungsverfahren „...ausschließlich für Sonderfälle ...“ und „...nicht für Fälle gedacht [ist], ...[bei denen] die rechtliche und finanztechnische Konstruktion sehr komplex ist.“<sup>143</sup> Anstelle des Verhandlungsverfahrens wird der wettbewerbliche Dialog, insbesondere für Standard-PPP-Projekte, von der EU bevorzugt. In der Praxis dominiert jedoch das Verhandlungsverfahren aufgrund seiner Flexibilität und der Tatsache, dass es sich gegenüber dem wettbewerblichen Dialog bereits in der Praxis ausreichend bewährt hat.

Im Rahmen des NSM wird dieses Legalitätsprinzip nicht geändert, jedoch hinterfragt, ob es als einziger bzw. als der mit Abstand bedeutendste Maßstab für den Erfolg einer Verwaltung dienen kann.<sup>144</sup>

### 3.1.2 Wirtschaftlichkeit

"Wirtschaftliches Handeln" ist "rationales Wirtschaften" und setzt Ziele, Informationen, Bewertungskriterien und -verfahren voraus. Die Ausrichtung des Verwaltungshandelns an der Wirtschaftlichkeit (Wirtschaftlichkeitsgebot) soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken, indem die nachhaltig günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) angestrebt wird (Zweckmäßigkeit).

Hierbei ist jede Verwendung von Mitteln für einen bestimmten Zweck immer auch eine Entscheidung gegen die Verwendung für andere Zwecke.

Für die öffentliche Verwaltung gilt das Haushaltsrecht.<sup>145</sup> Danach ist Wirtschaftlichkeit eine Aussage über das Verhältnis von Nutzen (Ausmaß der Zielerreichung bezogen auf Kosten, Leistungen, Wirkungen, sonstige Bezugsgrößen) und Kosten (Ressourcenverbrauch – in Geld bewerteter Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen). Wirtschaftlichkeit kann resultierend definiert werden als:

Die nachhaltig günstigste Zweck-Mittel-Relation bzw. das nachhaltig günstigste Nutzen-Kosten-Verhältnis.

Wirtschaftlichkeit kann nach drei Prinzipien beurteilt werden, dem Minimumprinzip (Sparsamkeitsprinzip), dem Maximumprinzip (Ergiebigkeitsprinzip) und dem Optimalprinzip (generelles Extremumprinzip) (siehe Tabelle 5), wobei für Kommunen grundsätzlich das Sparsamkeitsprinzip gilt.

---

<sup>143</sup> Vgl. EU-Grünbuch PPP, Kapitel 2.1.1, Abs. 24.

<sup>144</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005), S. 96.

<sup>145</sup> Vgl. bspw. § 7 Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung bzw. §§ 92 bis 114 Hessische Gemeindeordnung.

**Tabelle 5: Wirtschaftlichkeitsprinzipien in der öffentlichen Verwaltung im Überblick**

<b>Prinzip</b>	Minimalprinzip (Sparsamkeitsprinzip)	Optimalprinzip (generelles Extremumprinzip)	Maximalprinzip (Ergiebigkeitsprinzip)
<b>Maxime</b>	minimiere den Mitteleinsatz für ein definiertes Ergebnis	optimiere das Verhältnis Ergebnis : Einsatz	maximiere das Ergebnis bei definiertem Mitteleinsatz
<b>Entscheidungsregel</b>	Ist der Nutzen gleich, wähle die Alternative mit den geringsten Kosten	Wähle die Alternative mit dem günstigsten Nutzen-Kosten-Verhältnis	Sind die Kosten gleich, wähle die Alternative mit dem größten Nutzen
<b>Instrumente</b>	Kostenvergleichsrechnung / Kapitalwertmethode / andere Verfahren der Investitionsrechnung	Kombination mit Abwägung zwischen den Ergebnissen / Wibe <sup>146</sup> / Kosten-Nutzen-Analyse / Kosten-Wirksamkeits-Analyse	Nutzwertanalyse

Quelle: Vgl. [www.olev.de](http://www.olev.de), Wirtschaftlichkeit.

Des Weiteren kann die Wirtschaftlichkeit mit Hilfe von anerkannten Verfahren und Instrumenten ex-ante (während der Planung) oder ex-post (während oder nach der Durchführung) beurteilt werden. Dieser Prozess wird, bezogen auf Maßnahmen im Haushaltsrecht, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bzw. Wirtschaftlichkeitsberechnung genannt<sup>147</sup>. Als Methoden der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stehen einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche orientierte Verfahren zur Verfügung. Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Zweck und den mit der Maßnahme verbundenen (Aus-)Wirkungen.

Die Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns kann in Abhängigkeit von den Elementen des Planungs- und Leistungsprozesses differenziert betrachtet werden.

Wie in der Privatwirtschaft findet auch im kommunalen Sektor ein Wertschöpfungsprozess statt, der sich stufen- oder phasenartig in Raum und Zeit erstreckt. Die verschiedenen Leistungsstufen sind miteinander verknüpft. Man spricht deswegen von einer Leistungs- oder auch Prozesskette

<sup>146</sup> Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

<sup>147</sup> Vgl. VV zu §7 LHO – Erläuterungen vgl. Anhang A 4.

bzw. einem Wertschöpfungsprozess (im Falle von komplexen Leistungen kann man auch von einem Leistungsnetz sprechen). Sie bündelt verschiedene Aktivitäten, für deren Realisierung verschiedene Inputs benötigt werden und umfasst die Sequenz aller zu durchlaufenden Tätigkeiten und Funktionen, um zur Leistung zu gelangen, die den Kundennutzen steigert und deshalb nachgefragt wird.<sup>148</sup>

Möchte man Leistungsprozesse kontrollieren, benötigt man Bezugs- und Bewertungsgrößen.

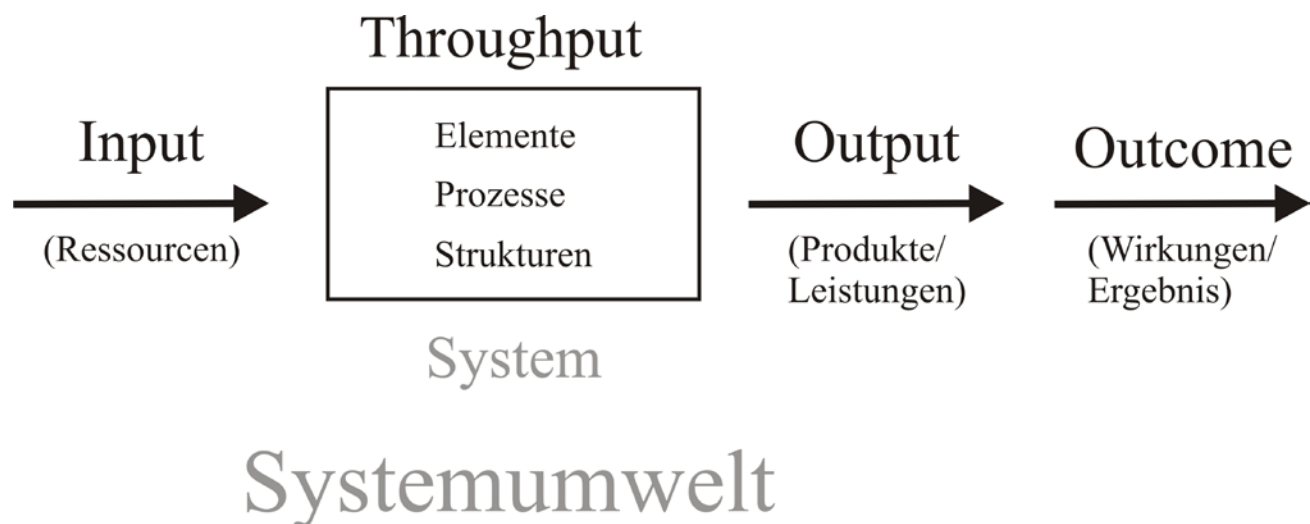
### Bezugsgrößen

In dem Systemmodell für die öffentliche Verwaltung werden, anders als für Betriebe der Privatwirtschaft, die Wirkungen der Produkte (Outcome) ergänzend miteinbezogen (siehe Abbildung 16).

Erst diese Wirkungen rechtfertigen die Existenz einer Verwaltung.

Sie setzt in der Regel keine Leistungen auf einem Markt unter Konkurrenzbedingungen ab und finanziert sich dadurch, sondern erbringt Leistungen, die oft nicht Selbstzweck sondern nur Mittel zur Erreichung des eigentlichen Ziels, der Beitrag zum Gemeinwohl, sind. Als Erfolgsmaßstab reicht deshalb der "Absatz" nicht aus. Vielmehr bedarf es anderer, zusätzlicher Kennzahlen, um den Erfolg zu beurteilen.<sup>149</sup>

Abbildung 16: Das Systemmodell im NSM



Quelle: vgl. [www.olev.de](http://www.olev.de), Das Systemmodell

Der *Input* kann im aktuellen Verwaltungssprachgebrauch als "Ressourcen" (Personal, Sachmittel, Haushaltsmittel und Informationen) verstanden werden. Der Verbrauch an Ressourcen ist als

<sup>148</sup> Vgl. Naschold et al., (1996), S. 39.

<sup>149</sup> Vgl. [www.olev.de](http://www.olev.de), Das Systemmodell.

Kosten zu erfassen. Im verwaltungsinternen Produktionsprozess entstehen die Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit. Ergebnisse der Verwaltungstätigkeit sind Output und Outcome.<sup>150</sup> *Output* sind Leistungen bzw. Produkte<sup>151</sup>, die am Ende eines kommunalen Dienstleistungsprozesses stehen. Es sind Leistungseinheiten, die vom Kunden genutzt werden können. *Outcome* sind Wirkungen des Outputs bei Adressaten, Dritten<sup>152</sup> oder in der Gesellschaft. Sie sind mittelbare Resultate aus einer oder eines Bündels von Leistungen und in der Regel nicht direkt erkennbar und messbar.<sup>153</sup>

Das *System* besteht aus organisatorischen Elementen (Aufgaben, Menschen, Sachmitteln, Informationen), Prozessen und Strukturen. Sie sind notwendig, um den Input in den Output zu transformieren (*Throughput*).

### **Bewertungsgrößen**

Im Sinne des 3-E-Konzeptes werden zur Bewertung des Leistungsprozesses die *Wirkungs-, Leistungs- und Prozessebene*<sup>154</sup> mit den allgemeinen Bewertungsgrößen *Effektivität* („wirkungsmäßige“ Wirtschaftlichkeit), *Effizienz* („mengenmäßige“ Wirtschaftlichkeit) und *Kosteneffizienz* („kostenmäßige“ Wirtschaftlichkeit) des Systemmodells der öffentlichen Hand unterschieden.<sup>155</sup>

Neben den **Bewertungsgrößen** Effektivität, Effizienz und Kosteneffizienz werden die Nebenbedingungen *Qualität*, *Zeitverhalten* und *Ordnungsmäßigkeit* (Rechtmäßigkeit - Legalität) des Leistungsprozesses ergänzend verwendet.<sup>156</sup>

Auf der **Prozessebene** werden Leistungen erstellt, wobei Kosten anfallen. Ziel auf dieser Ebene ist die *Kosteneffizienz*, bei der versucht wird, bei gegebenem Output kostenminimal Beschaffung und Produktion der Leistung zu gestalten. Kriterium ist hierbei das Verhältnis von Ist-Kosten zu

---

<sup>150</sup> Der Begriff des Ergebnisses wird nicht einheitlich in der Literatur verwendet. Bei einer reinen Leistungsbetrachtung ist das Ergebnis gleich den Leistungen (Output). Bei einer wirkungsorientierenden Betrachtung ist das Ergebnis gleich den Wirkungen dieser Leistungen (Outcome). Im Rahmen der NPM-Diskussion ist die Wirkungsorientierung die Grundlage der Betrachtungen. Da sich das KGSt-Modell seit dem Jahr 2000 dieser Orientierung anschließt, wird diese für diese Arbeit übernommen.

<sup>151</sup> Die Begriffe Output, Leistungen und Produkte werden, ebenso wie Outcome und Wirkung, in dieser Arbeit synonym verwendet.

<sup>152</sup> Werden gesellschaftliche Wirkungen betrachtet, wird weiter differenziert in Impact (Wirkung auf Individuen) und Outcome (Wirkung auf Gruppen oder die Gesellschaft).

<sup>153</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 61.

<sup>154</sup> Je nach Steuerungssichtweise werden die Ebenen auch Ziel-, Maßnahmen- und Prozessebene genannt.

<sup>155</sup> Neben der Effektivität sind zwei weitere, ebenenübergreifende Bewertungsgrößen mit Bezug zum Outcome wichtig: die Produktwirksamkeit und die Kostenwirksamkeit. Die Produktwirksamkeit gibt das Maß der Auswirkungen eines spezifischen Produktes wieder. Die Kostenwirksamkeit zeigt, welche Kosten zur Erlangung der Wirkungen entstehen. Dies wird auch im Sinne eines „value-for-money“ interpretiert, da es zeigt, welche Wirkungen die Bürger für bezahlte Steuern als Gegenleistung erhalten.

<sup>156</sup> Auf Prozessebene ergeben sich so die aus dem Projektcontrolling bekannten Steuerungsgrößen Qualität, Kosten und Termine.

minimalen Kosten der Leistung. Instrumente sind z.B. die Kostenvergleichsrechnung, Kapitalwertmethode und andere Verfahren der Investitionsrechnung (siehe Tabelle 5).

Auf der **Leistungsebene**<sup>157</sup> werden der Ressourcenverbrauch und die Leistung betrachtet. Die Effizienz<sup>158</sup> ist die Relation aus Output (Quantität und Qualität der Leistung) zu Input (Ressourcenverbrauch). Sie geht über die im Kosteneffizienzbegriff enthaltene Beziehung reiner Kostengrößen hinaus. Der Input wird zumeist über den monetär bewerteten Ressourcenverbrauch gemessen. Die Leistung durch einen Rückgriff auf nicht-monetäre Größen. Durch die Effizienz wird die Produktionsfunktion (effiziente Faktorkombination) abgebildet, aus der sich die Produktivität ableiten lässt (mengenmäßige Wirtschaftlichkeit – „*Die Dinge richtig tun*“). Instrumente zur Messung sind die Kosten-Leistungsrechnung sowie Produktivitätsrechnungen.

Auf der **Wirkungsebene** werden die politischen Zielvorgaben mit der Wirkung der Leistung (Zielerreichung) verglichen („*Die richtigen Dinge tun*“). Die Effektivität beschreibt die Relation von Outcome zu Zielen (Wirkungsfunktion). Die Messung der Effektivität bereitet umso mehr Probleme, je abstrakter und weniger operationalisierbar die Ziele definiert werden.

### 3.1.3 Legitimation

Die traditionellen institutionellen Legitimationsgründe der Verwaltung sind das verfassungsrechtliche Rechtsstaats-<sup>159</sup> (sachlich-inhaltliche Legitimation) und Demokratieprinzip<sup>160</sup> (personelle Legitimation).

Im Rahmen des NSM wird die Frage der Legitimation durch das *Legitimationserfordernis der Wirkungsorientierung* ergänzt. Hierbei geht es nicht vordergründig um die Legalität des Verwaltungshandelns, sondern um die Rechtfertigung, sprich Akzeptanz, durch die wesentlichen Anspruchs- und Interessengruppen (Stakeholder – Politik, Bürger, Mitarbeiter usw.) und letztendlich der Gesellschaft. Die Legitimation wird in die Stufen der Grundlegitimation der Verwaltung, die institutionelle Legitimation und in die individuelle Legitimation eingeteilt (siehe Abbildung 17).

Die **Grundlegitimation** der Verwaltung bezieht sich auf einen gesellschaftlichen Grundkonsens, unabhängig von kurzfristigen und partikularen Interessen. Dieser Grundkonsens besteht über die

<sup>157</sup> Je nach Sichtweise wird aus inputorientierter Sicht die Betrachtungsebene als Maßnahmenebene verstanden, da sie sich auf Mengen und Aktivitäten bezieht, oder aus outputorientierter Sicht als Resultatebene, auf der die gewünschte Leistung bzw. das Produkt betrachtet werden.

<sup>158</sup> Effizienz kann zu einem als umfassender Ansatz, bei dem Inhalte relational in Beziehung gesetzt werden (Ergebniseffizienz, Mengeneffizienz, Kosteneffizienz) zum anderen, wie im Rahmen des 3-E-Konzeptes, als Mengeneffizienz aufgefasst werden.

<sup>159</sup> Vgl. Kapitel 3.1.1.

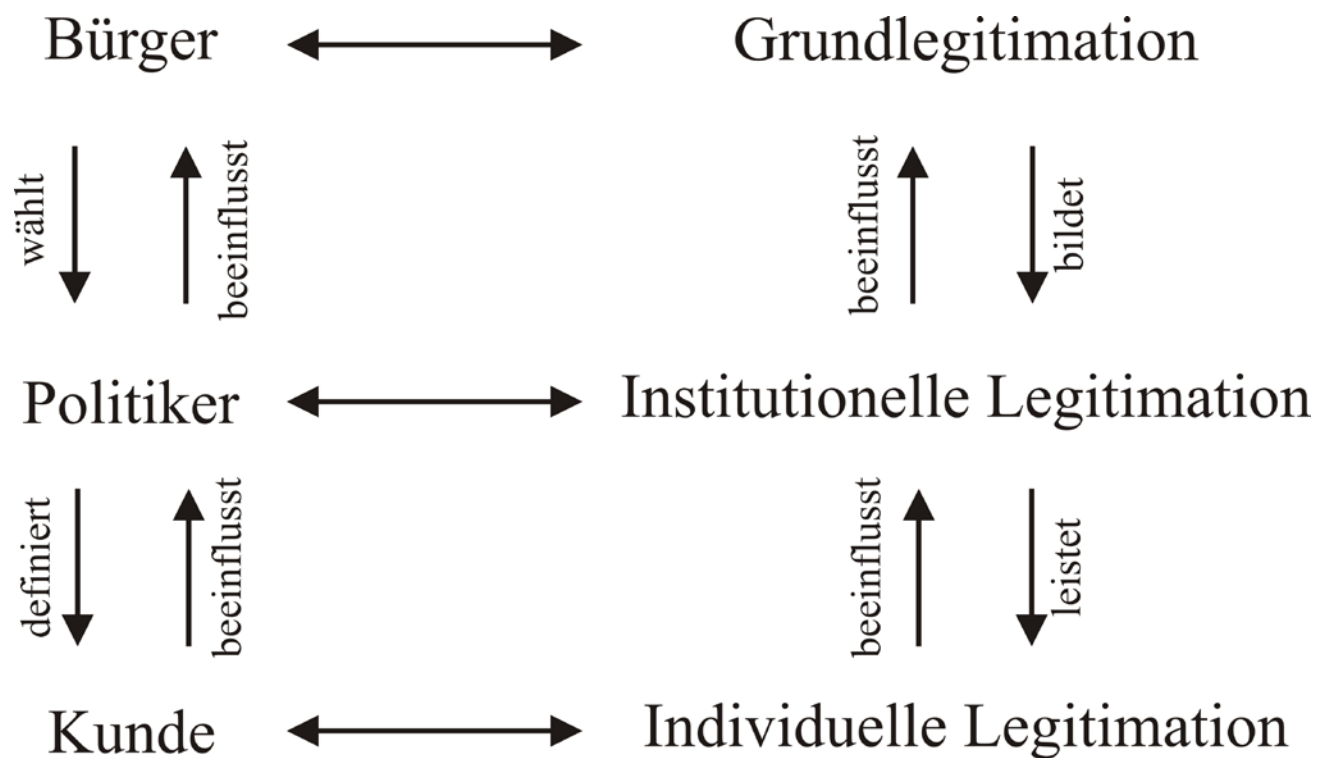
<sup>160</sup> Vgl. Art. 20, Art. 28 Abs. 1 GG und Roquette/Kuß (2006), S. 7.



Funktion und Rolle der Verwaltung in der Gesellschaft und über die Bereitschaft, dafür Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Wie in Kapitel 2.3 angesprochen, wird vermehrt die Möglichkeit, die Grundlegitimation seitens der Bürger zu bekunden (repräsentative Demokratie), kritisiert (Politikverdrossenheit). Über direkte demokratische Instrumente, wie bspw. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, können die Bürger diese themenspezifisch gezielt einsetzen. Auch wenn die Hürden recht hoch liegen, spielen Bürgerentscheide für PPP-Projekte aufgrund ihrer hohen Emotionalität eine große Rolle.

Abbildung 17: Differenzierung von Bürgerrollen und staatlicher Legitimation



Quelle: vgl. Schedler/Felix (1998)

Die **institutionelle Legitimation** bezieht sich auf einzelne Organisationen und wird in der Regel durch die Politik gewährleistet.

Die institutionelle Legitimation wird, wie einführend dargestellt, für die Umsetzung von PPP-Projekten als Minimalziel rechtlich eingefordert.

Die **individuelle Legitimation** erfolgt durch die Akzeptanz bzw. Zufriedenheit von Bürgern in ihrer Rolle als Kunde, also Leistungsempfänger der Verwaltung.<sup>161</sup>

<sup>161</sup> Vgl. Schedler/Felix (1998).

Da die Grundlegitimation und die institutionelle Legitimation unmittelbar und die individuelle Legitimation mittelbar durch die Politik erfolgen, kommt den politischen Akteuren eine besondere Bedeutung zu.

Die Wahrnehmung bzw. das Verständnis des Verwaltungshandelns durch die Politik ist für die Legitimation der Verwaltung von besonderer Bedeutung, nicht zuletzt, weil die Verwaltung ressourcenabhängig von politischen Entscheidungen ist.<sup>162</sup>

### 3.2 Allgemeines kommunales Bauportfolio

Um öffentliche Aufgaben zu erledigen, muss die öffentliche Hand Mittel einsetzen, d.h. Finanzen und Ressourcen wie Personal, Räume bzw. Bauwerke und Sachmittel.

Im deutschen Baurecht fallen Bauwerke unter den Oberbegriff der baulichen Anlagen, der in den jeweiligen Landesbauordnungen der einzelnen Bundesländer definiert ist (bspw. §2 Abs. 1 Hessische Bauordnung). Der Begriff eines Bauwerks umfasst sämtliche unbeweglichen Sachen, die durch eine feste Verbindung zum Grundstück aus bodenfremden Material auf oder unter der Erdoberfläche errichtet werden. Bauwerke sind somit insbesondere alle Gebäude, d.h. Bauwerke, die durch räumliche Umfriedung Schutz gewähren und den Eintritt von Menschen gestatten, (z.B. Verwaltungsgebäude, Schwimmbäder, Stadthallen, Museen, Krankenhäuser, Schulen etc.) sowie gewerbliche Anlagen (z.B. Heizkraftwerke, Tanks etc.) oder Erschließungs- und Verkehrsanlagen (z.B. Straßen, Schienenwege, Brücken, Tunnel, Parkplätze etc.).<sup>163</sup>

Um ein allgemeines kommunales Bauportfolio aufzustellen, benötigt man jeweils die kommunalen Aufgaben und die hierfür benötigten Bauwerke, die für die jeweilige Aufgabe eine bestimmte Nutzungsfunktion erfüllen müssen.

Öffentliche Aufgaben gibt es viele, sie sind praktisch unbegrenzt. Ihre Anzahl und ihr jeweiliger Umfang können nur „politisch“ entschieden werden, d.h. durch Abstimmung und Interaktion, nicht durch Analyse und wissenschaftlichen Diskurs.<sup>164</sup> Aufgaben sind konkrete Verpflichtungen zum zielgerichteten Handeln der Verwaltung. Mit der Übertragung von Aufgaben an die Verwaltung, demokratisch legitimiert durch Gesetz oder Beschluss der politischen Vertretung, werden Ziele und Inhalte des Verwaltungshandelns normativ festgelegt. Die Aufgabe ist damit der politische Auftrag an die Verwaltung *Leistungen* zu erbringen, die zur Erreichung der mit der *Aufgabe* verbundenen *Ziele* führen. Leistung ist definiert als jedes Arbeitsergebnis zur Erfüllung einer Aufgabe.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005), S. 97.

<sup>163</sup> Vgl. Weber/Schäfer/Hausmann (2006), S. 103.

<sup>164</sup> Vgl. Naschold et al. (1996), S. 56.

<sup>165</sup> Vgl. KGSt (1994a).

Kommunalen Aufgaben und daraus resultierende Nutzungsansprüche an ein Bauwerk sind folglich theoretisch nicht vollständig erfassbar. Ebenso gilt dies für die Funktionstypen eines Bauwerks.

Bereits im Jahr 1982 wurde ein Bauwerkzuordnungskatalog (BWZK) von der Fachkommission Baukostenplanung und Baukostenkontrolle des Hochbauausschusses der Bauministerkonferenz für die praxisorientierte Anwendung zur Unterstützung der Baukostenplanung und -kontrolle erstellt. In Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde der Katalog hierfür in 9 Bauwerksgruppen (1. Stelle, siehe Tabelle 6) gegliedert und eine Bauwerkszuordnung nach Gebäudenutzungsart (2. Stelle, wenn nötig bis 4. Stelle) vorgenommen. Derzeit werden insgesamt 351 Gebäudenutzungsarten geführt.

**Tabelle 6: Bauwerksgruppen des Bauwerkszuordnungskataloges (BWZK)**

---

1000	Parlaments-, Gerichts-, Verwaltungsgebäude (öffentliche Hand und sonstige)
2000	Gebäude für wissenschaftliche Lehre und Forschung
3000	Gebäude des Gesundheitswesens
4000	Schulen
5000	Sportbauten
6000	Wohnbauten und Gemeinschaftsstätten
7000	Gebäude für Produktion, Werkstätten, Lagergebäude
8000	Bauwerke für technische Zwecke
9000	Bauwerke anderer Art

---

**Quelle: eigene Darstellung, inhaltlich aus ABau (2008)**

Der aktuelle Bauwerkskatalog des Bundes wurde zuletzt im Jahr 2005 im Muster 6 der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes veröffentlicht<sup>166</sup>. Unter anderem hat die Stadt Berlin diesen in ihrer „Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins“ (ABau) übernommen.<sup>167</sup> Da Berlin als Stadtstaat Land-, Landkreis- und Gemeindefunktionen übernimmt, ist davon auszugehen, dass der Berliner-Bauwerkskatalog kommunale Bauwerke umfassend abbildet (Ausnahme ist die Schieneninfrastruktur).

Dieser Bauwerkskatalog wird im Folgenden so gegliedert, dass er die Funktion einer Schnittstelle zwischen Bauwirtschaft und der öffentlicher Hand erfüllt.

Für die Bauindustrie ist zumeist weniger die Baufunktion eines Bauwerks von Interesse, sondern vielmehr die *Art und Weise der Bauerrichtung*. Hierbei werden Merkmale wie Baustoff,

---

<sup>166</sup> Vgl. BMVBS (2005b), Erläuterung zu Muster 6, S. 135-138.

<sup>167</sup> Vgl. ABau (2008), Anlagenr. II 9, S. 2-8.

Baukonstruktion, herzustellendes Bauwerk, Bauprozessabschnitt, Auftraggeber/Nutzer etc. als Kategorisierungsmerkmal gewählt. Zur Klassifizierung des Wirtschaftszweiges werden zudem unterschiedliche *Arbeitsbereiche* herangezogen. Zentrale Teilbereiche des Bauhauptgewerbes innerhalb der Klassifikationen der Wirtschaftszweige des Bundes<sup>168</sup> und der EU<sup>169</sup> sind der Hoch- und Tiefbau.

In der politischen Praxis ist zudem der Begriff der „*Infrastruktur*“ und des „*Sektors*“ zur differenzierten Betrachtung sehr gebräuchlich. Problematisch ist hierbei, dass es keine einheitliche Definition dieser Begriffe gibt. Grundlage für Ausführungen heutiger Definitionsversuche sind insbesondere die Definition von Stohler<sup>170</sup> und Jochimsen<sup>171</sup>. Hiernach kann man den Begriff der Infrastruktur anhand ihrer Merkmale, Bereiche und Auswirkungen differenziert betrachten.

Anhand der Definition der **Merkmale einer Infrastruktur** von Stohler kann man Überlegungen über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen hinsichtlich ihrer Markt- bzw. Wettbewerbsfähigkeit diskutieren. Die Merkmale einer Infrastruktur können in technische, ökonomische und institutionelle Merkmale unterteilt werden. Die technischen und ökonomischen Merkmale sind die Kriterien, um institutionelle Merkmale zu gestalten.<sup>172</sup> Unter technischen Merkmalen werden bspw. die Unteilbarkeit, die lange Lebensdauer der Anlagen und die hohe Kapitalintensität verstanden. Ökonomische Merkmale sind bspw. ein hoher Fixkostenanteil an den Gesamtkosten, externe Effekte, die Nichtanwendbarkeit des Ausschlussprinzips, ein hoher Umfang und ein hohes Risiko der Investitionen. Institutionelle Merkmale sind die defizitäre Betriebsführung, die nicht marktliche Bereitstellung, die fehlenden Marktpreise und der fehlende marktliche Allokationsmechanismus.

Die Definition der **Teilbereiche der Infrastruktur** von Jochimsen eignet sich insbesondere für die Strukturierung bzw. Segmentierung des Infrastrukturbegriffs in Teilbereiche, auch Sektoren genannt. Die Teilbereiche der Infrastruktur werden in die materielle Infrastruktur (Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel der Energieversorgung, des Verkehrs, der Forschung, der Telekommunikation sowie Gebäude und Einrichtungen des staatlichen Verwaltungs-, Erziehungs-, Forschungs-, Fürsorge- und Gesundheitswesens<sup>173</sup>), die institutionelle Infrastruktur (Gesamtheit der Normen, Einrichtungen und Verfahrensweisen einer Gesellschaft in ihrer

<sup>168</sup> Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).

<sup>169</sup> Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft, Rev. 1.1 (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne - Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft - Rev. 1.1, 2002).

<sup>170</sup> Vgl. Stohler (1965).

<sup>171</sup> Vgl. Jochimsen (1966).

<sup>172</sup> Beispielhaft Wilkes (2005).

<sup>173</sup> Vgl. Jochimsen (1966), S.103ff.

Verfassungswirklichkeit) und personelle Infrastruktur (Anzahl und die Fähigkeiten der Menschen, also das so genannten Humankapital)<sup>174</sup> gegliedert.

Soll die **Wachstumswirkung von Infrastruktur** beurteilt werden, ist die Einteilung von Frey<sup>175</sup> in *produktive und konsumtive Infrastruktur* hilfreich. Insbesondere im Rahmen der PPP-Diskussion in Verbindung mit den restriktiven Haushaltslagen vieler Kommunen wird die Stellung der Infrastruktur als Grundpfeiler der Wirtschaftskraft Deutschlands betont, um Kreditfinanzierungen zu rechtfertigen.

Kombiniert man die Einteilung des BWZK, die Teilbereiche des Bauhauptgewerbes (Hoch- und Tiefbau) und die Teilbereiche des Infrastrukturbegriffs, ergibt sich die in Abbildung 18 und Abbildung 19 dargestellte Struktur. Sofern die Nutzungsarten sektorspezifisch sind, werden sie den Sektoren zugeordnet. Der Punkt „weitere öffentliche Infrastruktur“ beinhaltet sektorunspezifische Bauwerksnutzungen. Die Gliederung des BWZK wurde bis zur zweiten Stelle vollständig, die dritte und vierte Stelle beispielhaft, abgebildet. Beinhaltet der Hochbaubereich wie nach seiner Definition weitestgehend nur Gebäude, passt der Tiefbaubegriff nur bedingt zu dem Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrssektoren. Klassifizierungen aus der PPP-Praxis greifen deshalb auf eine gemischte Zuordnung (öffentlicher Hochbau, Ver- und Entsorgung und Verkehr) zurück, die auch verwendet wird.

---

<sup>174</sup> Vgl. Jochimsen (1966), S.133ff.

<sup>175</sup> Vgl. Frey (1971), S.19 .

**Abbildung 18: Kommunale Bauwerke nach BWZK unterteilt nach Infrastrukturbereich (Sektoren) und Teilbereich des Baugewerbes (Hoch-, Tiefbau) 1/2**

<b>Öffentlicher Hochbau</b> (Erschließung von Grundstücken; Bauträger, Bau von Gebäuden)		(P) = Produktive Infrastruktur (K) = Konsumtive Infrastruktur
<b>Ver- und Entsorgung, Verkehr</b> (Beinhaltet Tiefbau - Bau von Straßen und Bahnverkehrrstrecken, Leitungstiefbau und Kläranlagenbau, Sonstiger Tiefbau)	<b>Überwiegend</b> 8000: „Bauwerke für technische Zwecke“	
<b>Energie (P)</b>	8100: „Bauwerke für Energieerzeugung“ 8300: „Bauwerke für Versorgung mit elektrischer Energie, Wärme, Kälte, Gas und Öl“	
<b>Telekommunikation (P)</b>	8200: „Bauwerke für Lenkung, Steuerung, Überwachung und Nachrichtenübermittlung“	
<b>Wasser und Umwelt (P)</b>	8400: „Bauwerke und Anlagen für die Versorgung mit Wasser“ 8500: „Bauwerke und Anlagen für die Abwasserbeseitigung“ 8600: „Bauwerke für die Abfallbeseitigung“	
<b>Verkehr (P)</b>	8700: „Straßenbauten, Wege, Plätze, Gehege (Außenanlagen)“ 7710: „Straßenmeistereien“ 7740: „Bauhöfe“  8800: „Wasserbauten, Hafenanlagen“ 7720: „Flussmeistereien“ 7730: „Hafenmeistereien“  8910: „Lärmwälle“ 9200: „Empfangsgebäude bei Verkehrsanlagen“	
	<b>Überwiegend</b> 1000 - 7000, 9000: „Gebäude“	
	<b>Verwaltung (K)</b>	<b>Sicherheit (K)</b>
	1000: „Verwaltungsgebäude“ (ohne Gerichtsgebäude) 1300: „Verwaltungsgebäude“ (ohne 1340) 1310: „Verwaltungsgebäude normal“ 1311: „Ministerien“ 1312: „Ämtergebäude“ 1313: „Rathäuser“	1200: „Gerichtsgebäude“ 1340: „Polizeidienstgebäude“  6300: „Gemeinschaftsunterkünfte“ 6310: „Kasernenbauten“  9600: „Justizvollzugsanstalten“  7760: „Feuerwehren“ 7770: „THW-Höfe“
	<b>Bildung/Wissenschaft (P)</b>	<b>Sport/Freizeit (K)</b>
	2000: „Gebäude f. wissenschaftl. Lehre u. Forschung“ 2100: „Hörsaalgebäude“ 2200: „Institut für Lehre und Forschung“ 2300: „Institutsgebäude für Forschung und Untersuchung“  4000: „Schulen“ 4100: „Allgemeinbildende Schulen“ 4200: „Berufliche Schulen“ 4300: „Sonderschulen“ 4400: „Kindertagesstätten“ 4500: „Weiterbildungseinrichtungen“	5000: „Sportbauten“ 5100: „Hallen (ohne Schwimmhallen)“ 5110: „Sporthallen“ 5130: „Mehrzweckhallen“ 5200: „Schwimmhallen“ 5210: „Hallenbäder“ 5230: „Thermalbäder“ 5300: „Gebäude für Sportplatz- und Freibadeanlagen“ 5400: „Sportplatzanlagen (Außenanlagen)“ 5500: „Freibadeanlagen (Außenanlagen)“ 5600: „Sondersportanlagen“ 5640: „Eissporthallen“
	<b>Gesundheit (K)</b>	
	3000: „Gebäude des Gesundheitswesens“ 3100: „Gebäude für Untersuchung und Behandlung (nicht stationär)“ 3200: „Krankenhäuser und Unikliniken für Akutkranke“ 3300: „Sonderkrankenhäuser“ 3400: „Pflegeheime“ 3500: „Gebäude für Rehabilitation“ 3600: „Gebäude für Erholung“ 3700: „Gebäude für Kur und Genesung“	



### 3.3 Kommunale Strategieentwicklungskonzepte

In der Politik stellt sich die Herausforderung Strategien zu entwickeln, die festlegen, in welchen Politikbereichen welche Handlungsweisen und Ressourcenzuweisungen erbracht werden sollen, um politisch gesetzte Ziele zu erreichen. Ziele geben dem Handeln Orientierung und legen fest, "WAS" erreicht werden soll (das Ergebnis) ohne das "WIE" vorzugeben (das Verfahren bzw. Maßnahmen), den Weg, um dieses Ergebnis zu erreichen. Dies hat die Strategie als Inhalt. Sie beinhalten somit das „WIE“ bzw. eine oder mehrere Maßnahmen zur Umsetzung gesetzter Ziele zu bestimmen.<sup>176</sup> Inhalte der Strategieentwicklung sind somit immer die Ziele, die Strategien und das Themenfeld, welches betrachtet wird.

Der klassische, sehr einfach gehaltene strategische Prozess der Leistungserbringung begrenzt sich auf die Entwicklung von Aufgaben (Aufgabenplanung).

Der klassische Weg zur öffentlichen Aufgabe beinhaltet den Nachweis eines öffentlichen Bedürfnisses, die Sanktion als öffentliche Aufgabe (Legitimation durch Rat bzw. Kreistag und Manifestierung in Satzung bzw. Beschluss), Überprüfung der Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel (Budgetierung) und Planen eines operationalen Durchführungsprogramms (Erledigung durch die Verwaltung).

Diese bereichsbezogene, input- und angebotsorientierte Planung wird im Rahmen des NSM in einem ersten Schritt um eine output- bzw. produktorientierte Planung ergänzt. In einem zweiten Schritt fordert die KGSt eine gleichwertige Entwicklung von bereichsbezogenen Strategien und einer integrierten Gesamtsicht bzw. Gesamtstrategie zum einen aus sachlichen Gründen und zum anderen, damit die Politik und Verwaltungsführung ihrer spezifischen Verantwortung gerecht werden können.<sup>177</sup>

Ganzheitliches strategisches Management ist die Voraussetzung, um auf die erhöhte Komplexität und Dynamik der Umwelt reagieren zu können.<sup>178</sup>

Hierfür empfiehlt die KGSt einen Top-Down-Ansatz der ganzheitlichen Strategieentwicklung (Ausrichtung aller strategischen Planungen und Aktivitäten mittels einer explizit formulierten Gesamtstrategie für ein Themenfeld) gekoppelt mit einem Bottom-up-Ansatz der fachbereichsbezogenen Strategieentwicklung (Abstimmung bereichsbezogener Teilstrategien).

Ohne eine ganzheitliche Strategieentwicklung besteht die Gefahr erheblicher Zielkonflikte, insbesondere bei Handlungsalternativen wie PPP, die langfristige und umfassende Auswirkungen auf Schnittstellen zu zahlreichen (Themen-)Bereichen einer Kommune haben.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005).

<sup>177</sup> Vgl. KGSt (2000b), S.15, vgl. auch Kapitel 2.3.

<sup>178</sup> Vgl. Kapitel 2.1 und 2.3.



Für die Kommune bedeutet dies, wenn sie sich nicht bewusst mit ihren Stärken und Schwächen sowie ihren Chancen und Risiken auseinander setzt und versucht, Entwicklungen im eigenen Sinne voranzutreiben oder zu beeinflussen, wird sie nur Objekt der Strategien anderer Akteure bleiben zum Nachteil der eigenen langfristigen Entwicklung.<sup>180</sup>

Um proaktiv<sup>181</sup> gestalten zu können, ist ein strategisches Management unverzichtbar. Dies gilt insbesondere für baubezogene Vertrags-PPP, da diese ein langfristig stabiles Handlungsfeld benötigen. Ziel muss es sein, den PPP-Gedanken mit Hilfe eines strategischen Prozesses in die kommunale Strategieentwicklung einzubinden, um einen inhaltlich ergebnisoffenen Diskurs über dessen gesamtstrategische Effektivität zu ermöglichen, bevor es zu einer Krise kommt.

In der Vergangenheit sind jedoch selbst einfache klassische strategische Planungskonzepte wie das Konzept der Aufgabenplanung oder -anspruchsvoller - das Planen, Programmieren und Budgetieren gescheitert.<sup>182</sup>

Ursache hierfür ist insbesondere die Komplexität des Verwaltungshandelns bei gleichzeitig fehlender Binnenkomplexität und die Tendenz des kurzfristigen, Legislaturperioden umfassenden, inkrementellen Handelns von politischen Entscheidungsträgern<sup>183</sup>.

Budäus<sup>184</sup> führt dies auf die Möglichkeit zurück, dass der Bedarf zur Schaffung von Binnenkomplexität zu wenig ausgeprägt, d.h. für das Verwaltungssystem nicht von existentieller Bedeutung, war. Das System konnte sich in der Vergangenheit das Scheitern derartiger Ansätze leisten.

Schedler /Siegel schreiben: "Auch durch die Entwicklung der vergangenen Jahre sind die Potentiale der Kommunalverwaltung vor allem in Hinblick auf ihre Effektivität nicht annähernd vollständig ausgeschöpft worden."<sup>185</sup>

In der Praxis werden „Make-or-Buy“-Entscheidungen bzw. Leistungstiefenentscheidungen überwiegend in ideologisch-dogmatischer Form (z.B. Planwirtschaft gegen Marktwirtschaft) anhand bestimmter einzelner Motive oder innerhalb einer einseitigen, an kurzfristigen Finanzierungseingpässen orientierten Konsolidierungspolitik im Rahmen der Aufgabenkritik getroffen.

---

<sup>179</sup> Vgl. KGSt (2000a), S. 30.

<sup>180</sup> Vgl. Schedel/Siegel (2005), S. 28.

<sup>181</sup> Im Gegensatz zur Aktivität, die nicht zwingend planvoll sein muss (bspw. "blinder Aktionismus"), setzt die Proaktivität eine antizipative Haltung und szenarienbasierte Vorüberlegungen voraus.

<sup>182</sup> Vgl. Budäus (2002).

<sup>183</sup> Vgl. Kapitel 2.3, politische Rationalität in Tabelle 2.

<sup>184</sup> ebenda

<sup>185</sup> Schedler/Siegel (2005), S. 25

An der ideologisch-dogmatischen Form ist ein begrenzter Realitäts- und Empiriebezug an der kurzfristigen Konsolidierungspolitik eine verkürzte Rationalisierungsperspektive unter dem Ausschluss zukünftiger politisch-strategischer Aspekte zu kritisieren.

Ist die strategische Mentalität einer Kommune wenig ausgeprägt (bspw. Stufe 1 der GAP-Analyse)<sup>186</sup>, rückt der PPP-Gedanke zumeist aus einer Krisensituation, z.B. ein dringender Investitionsbedarf, der mit einer restriktiven Haushaltslage gekoppelt ist, in ihr Blickfeld. Infolgedessen wird aus einer gesamtstrategischen PPP-Entscheidung mittels einer Strategieentwicklung eine fachbereichsbezogene überwiegend taktisch-operative unter Sach- und Zeitzwängen.<sup>187</sup>

Eine Steigerung der Binnenkomplexität des Verwaltungssystems durch Planungs- bzw. Managementkonzepte im Rahmen des strategischen Managements als Voraussetzung für einen Top-Down-Ansatz ist klassischerweise weder von den Verwaltungsstrukturen, noch von den Verfahren, noch von den Personen, d.h. vor allem von deren Qualifikation angelegt.

Hierbei gibt es verschiedene Ansätze, die die strategisch funktionale Komplexität erhöhen.

Im Folgenden werden ergänzend zur Aufgabenplanung drei wichtige Instrumente im Rahmen des strategischen Managements, die in der Praxis verbreitete Aufgabenkritik sowie die Balanced Scorecard und der komplexe theoretische Prozess der Zielentwicklung im Rahmen des strategischen Managements der KGSt kurz dargestellt.

### 3.3.1 Aufgabenkritik

Die theoretisch unbegrenzte kommunale Aufgabenwahrnehmung führte dazu, dass Kommunen über die Zeit immer mehr Aufgaben, insbesondere mit der Begründung der Daseinsvorsorge<sup>188/189</sup>, übernommen haben.

Mittlerweile stellt sich jedoch den Kommunen aus finanziellen und ordnungspolitischen Gründen die Frage, wie sie ihre Verantwortung für Aufgaben reduzieren können.

---

<sup>186</sup> Vgl. Kapitel 2.3.

<sup>187</sup> Vgl. Kapitel 2.1.

<sup>188</sup> Der Begriff wurde eingeführt durch den Staatsrechtler Ernst Forsthoff in seiner Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ (1938). Darin kritisiert der Autor, dass die Verwaltungsrechtswissenschaft noch immer am Leitbild der Eingriffsverwaltung orientiert sei, während in der Realität mehr als 50 % des Sozialprodukts durch die öffentliche Hand erwirtschaftet würde. In der Verwendung von Forsthoff setzt der Begriff der Daseinsvorsorge politische Entscheidungen des Staates voraus, ohne für jeden einzelnen Sektor die staatliche Verantwortung zu begründen. Die Begriffsverwendung ist insofern deskriptiv, eine Analyse über die Erforderlichkeit und den zu rechtfertigenden Umfang der staatlichen Intervention findet nicht statt.

Die Monopolkommission verwendet den Begriff der Daseinsvorsorge synonym für „Leistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ bzw. „Dienste, die von der öffentlichen Verwaltung oder in ihrem Auftrag durch Dritte nicht-wettbewerblich erbracht werden (Vgl. Deutscher Bundestag (2002) S. 72, TZ 96).

<sup>189</sup> Vgl. Scheidemann (1991).

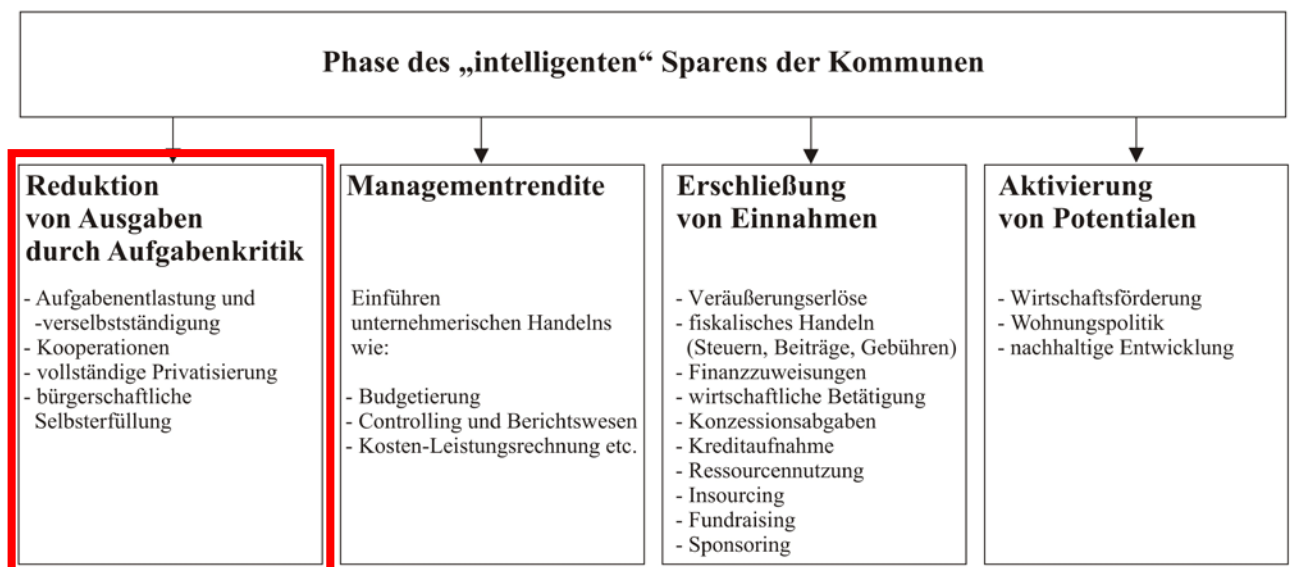
### 3.3.1.1 Finanzielles Motiv der Aufgabenkritik

Das Verfahren der Aufgabenkritik ist in der Zeit der beginnenden restriktiven Haushaltslage als praxisorientiertes Instrument entwickelt worden.<sup>190</sup>

In dieser Phase ging es um das „intelligente Sparen“ von Kommunen und weniger um ordnungspolitische Motive oder eine Verfolgung eines ganzheitlichen kommunalen Reformkonzeptes.

Maßgebliches Ziel war die Konzentration auf die Kernaufgaben der Kommune, um Kosten zu sparen.<sup>191</sup> Es wurde durch unternehmerisches Handeln in den vier Aktionsfeldern, welche sich auch gegenseitig beeinflussen, Reduktion von Ausgaben (Aufgabenkritik mit Schwerpunkt Aufgabenentlastung und -verselbständigung aber auch Kooperationen und „vollständige“ Privatisierung sowie bürgerschaftliche Selbsterfüllung), Managementrendite (Budgetierung, Controlling und Berichtswesen, Kosten-Leistungsrechnung etc.), Erschließung von Einnahmen (Veräußerungserlöse, fiskalisches Handeln, Finanzaufweisungen, wirtschaftliche Betätigung, Konzessionsabgaben, Kreditaufnahme, Ressourcennutzung, Insourcing, Fundraising, Sponsoring) und Aktivierung von Potentialen (Wirtschaftsförderung, Wohnungspolitik, nachhaltige Entwicklung) bestimmt (siehe Abbildung 20).

**Abbildung 20: Aufgabenkritik als Teil des intelligenten Sparens der Kommune**



**Quelle: eigene Darstellung**

<sup>190</sup> Vgl. Thieme (1995), S. 35.

<sup>191</sup> Hierbei sollten die aus der Privatwirtschaft bekannten „zehn Todsünden beim Sparen“ berücksichtigt werden: Kostensenkung als vorübergehende Maßnahme, nur in wirtschaftlich angespannten Situationen, ohne Identifikation der Kostentreiber, ohne Durchleuchtung der Geschäftssegmentierung, nach der Rasenmäher-Methode, ohne Fokussierung, ohne Prozessoptimierung, ohne Kontrolle durch Kennzahlen, ohne Einbeziehung der Beteiligten, auf „Befehl von oben“ oder als Druckmittel.

### 3.3.1.2 Ordnungspolitisches Motiv der Aufgabenkritik

Im Zuge der europäischen und nationalen Liberalisierungspolitik stellt sich ergänzend die Frage, ob bisherige öffentliche Aufgaben unter einem sich laufend entwickelnden Staatsverständnis noch staatlichen Charakter haben. Dies wird insbesondere bei dem folgendem Statement der Monopolkommission zum Begriff der Daseinsvorsorge deutlich:

„In der öffentlichen Diskussion in Deutschland wird vorwiegend der Begriff der ‚Daseinsvorsorge‘ gebraucht. ... Er suggeriert die Notwendigkeit staatlicher Fürsorge für die Versorgung mit elementaren Lebensgütern und ist insofern ideologisch überfrachtet, als von einer Vorsorge die Rede ist. ...

Die Notwendigkeit, öffentliche Dienste anzubieten, wird implizit unterstellt, ohne dass zuvor ein hinreichend konkreter Nachweis des Marktversagens erbracht worden wäre.

In dem Glauben an die umfassende Verantwortung des Staates anstelle einer vorrangigen Entfaltung der Märkte transportiert der Begriff der Daseinsvorsorge das wirtschaftspolitische Denken der Zeit, aus der er stammt.

Den Grundsätzen einer marktorientierten Wirtschaftsverfassung, wie sie sich aus dem geltenden nationalen und europäischen Recht ergeben, ist eine derartig umfassend verstandene Daseinsvorsorge diametral entgegengesetzt. ... Dem Staat kommt lediglich die Aufgabe zu, eine „Nachsorge“ dort zu betreiben, wo Markt und Wettbewerb versagt haben. ...“<sup>192</sup>

Die europäische und bundespolitische ordnungspolitische Sichtweise wird jedoch von den kommunalen Entscheidungsträgern nicht unbedingt geteilt, da sie ihren Einfluss- und Handlungsspielraum schmälert. Die Kommunen verweisen auf die verstärkte Wettbewerbssituation und die verlorenen Marktanteile und fordern die verbleibenden Aufgaben für sich, beispielgebend der Deutsche Städte- und Gemeindebund:

„Die Leistungen der örtlichen Grundversorgung dürfen nicht von Europa dirigiert werden. ... Wir wollen selbst in unseren demokratisch legitimierten Gremien darüber befinden, wie die Wasserversorgung oder die Müllabfuhr sichergestellt werden und wie weit und in welcher Form Kulturangebote wie ein Stadttheater für die Menschen zur Verfügungen stehen.“<sup>193</sup>

### 3.3.1.3 Vorgehensweise im Rahmen der Aufgabenkritik

Mit dem praxisorientierten strategischen Instrument der Aufgabenkritik sollen primär Aufgaben der Kommune identifiziert werden, für die keine Notwendigkeit einer staatlichen Wahrnehmung mehr besteht.

---

<sup>192</sup> Monopolkommission (2002)

<sup>193</sup> DStGb (2003)

Die Aufgabenkritik geht von einer bisher schon bestehenden Aufgabe im Aufgabenkatalog der Kommune aus und fragt, ob die Aufgabe von der Verwaltung wahrgenommen werden sollte (Zweckkritik). Der mit Hilfe der Zweckkritik „bereinigte“ Aufgabenkatalog ist anschließend einer Vollzugskritik zuzuführen.

Dabei ist jede zu erfüllende Aufgabe nach der Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Durchführungsfunktion zu separieren und zu analysieren (siehe Abbildung 21):

1. Welche Institution sollte für die Aufgabengewährleistung in Zukunft zuständig sein?
2. Wer sollte die Aufgabenfinanzierung wahrnehmen?
3. Von wem sollte die Aufgabe durchgeführt werden?

**Abbildung 21: Optimierung der Aufgabenwahrnehmung durch die Vollzugskritik**

		Aufgabengewährleistung	Aufgabenfinanzierung		Aufgabendurchführung
			Investment	Betrieb	
unmittelbare Erfüllungsverantwortung; der Staat ist für die Sachaufgabe voll verantwortlich	1.	●	●	●	●
	2.	●	○	●	●
Aufgabe bleibt staatliche/öffentliche Aufgabe	3.	●	●	●	○
	4.	●	●	○	○
	5.	●	○	○	○
vollständiger Aufgabentransfer möglich	6.	○	○	○	○

● Verantwortung bei Staat/öffentlicher Hand    ○ Wahrnehmung durch private Anbieter möglich

Quelle: Vgl. Landtag Schleswig-Holstein (1994), S. 66.

Während dieses Prozesses kann es durch die Zweckkritik zur Aufgabenentlastung und durch die Vollzugskritik im Rahmen der Organisationsformwahl zur Aufgabenverselbständigung bzw. zum Aufgabentransfer kommen.

- Bei der **Aufgabenentlastung** wird die Kommune von der Verantwortung für Aufgaben und Durchführung von Aufgaben, die nicht zum funktionsnotwendigen und/oder normativ

vorgegebenen Kernbestand des öffentlichen Handelns zählen, entlastet. Dies wird innerhalb der Verwaltungsorganisation durch Aufgabenentfall bzw.

-verzicht, Konzentration auf Pflichtaufgaben bspw. durch materielle Privatisierung oder Einschränkung der Intensität der Aufgabenerfüllung vollzogen.

- Die **Aufgabenverselbständigung** wird innerhalb der Verwaltungsorganisation durch Kosten-/Verantwortungszentren (Fachbereiche und Servicestellen), Regiebetrieb, Zweckverband oder öffentlich-rechtliche Anstalt und außerhalb als formale Privatisierung vollzogen.
- Der **Aufgabentransfer** unter dem Konzept des Gewährleistungsstaates findet im Rahmen einer funktionalen Privatisierung („Make-or-Buy“-Entscheidung) statt. Wenn die betreffenden Tätigkeiten nach außen nicht an den Vollzug durch unmittelbar öffentliche Organe gebunden sind, dabei keine politisch oder normativ unerwünschten Gestaltungsspielräume seitens des Beauftragten bestehen und für die Erfüllung ein ausreichendes und angemessen qualifiziertes externes Angebotspotenzial vorhanden ist, kann hierbei die Durchführung von Aufgaben, deren öffentliche Verantwortung und Regelungskompetenz unverzichtbar sind, Dritten und Privaten übertragen werden,

Die Privatisierungsformen werden in Kapitel 3.4.4 mit Bezug auf PPP-Grundstrukturen vertiefend aufgegriffen. PPP stellt für die Handlungsalternativen 4. und 5. der Abbildung 21 einen umfassenden Modellrahmen zur Verfügung.<sup>194</sup>

Abschließend wird nach der Analyse der vorgenannten Optionen die Frage nach einer stärkeren horizontalen und/oder vertikalen Konzentration des Aufgaben- und Organisationsbestandes gestellt. Jenseits der dabei zum Tragen kommenden verwaltungspolitischen Ziele und Interessen dürften Ausmaß und bereichsspezifische Intensität der vorangehenden Aufgabenkritik das Ergebnis nachfolgender Strukturanpassungen entscheidend prägen.<sup>195</sup>

Die Begrenzung auf „-kritik“ im Sinne „Was können wir weglassen“ ist zu eng gefasst, denn es kann sein, dass Aufgaben nicht wahrgenommen werden, die aber wahrgenommen werden sollten.

Die Frage der "Aufgaben"-kritik wäre also als strategische Frage auszurichten am Outcome, den gewünschten Ergebnissen/Wirkungen staatlichen oder kommunalen Handelns. Sie dienen als Basis zur Prüfung, ob die Verwaltung die richtigen Produkte (als Output) erstellt - was der klassischen Beschreibung der "Aufgaben" entspräche.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Vgl. Kapitel 3.4.3.

<sup>195</sup> Vgl. Heese/Götz (2004), S. 10.

<sup>196</sup> Vgl. [www.olev.de](http://www.olev.de), Aufgabenkritik.

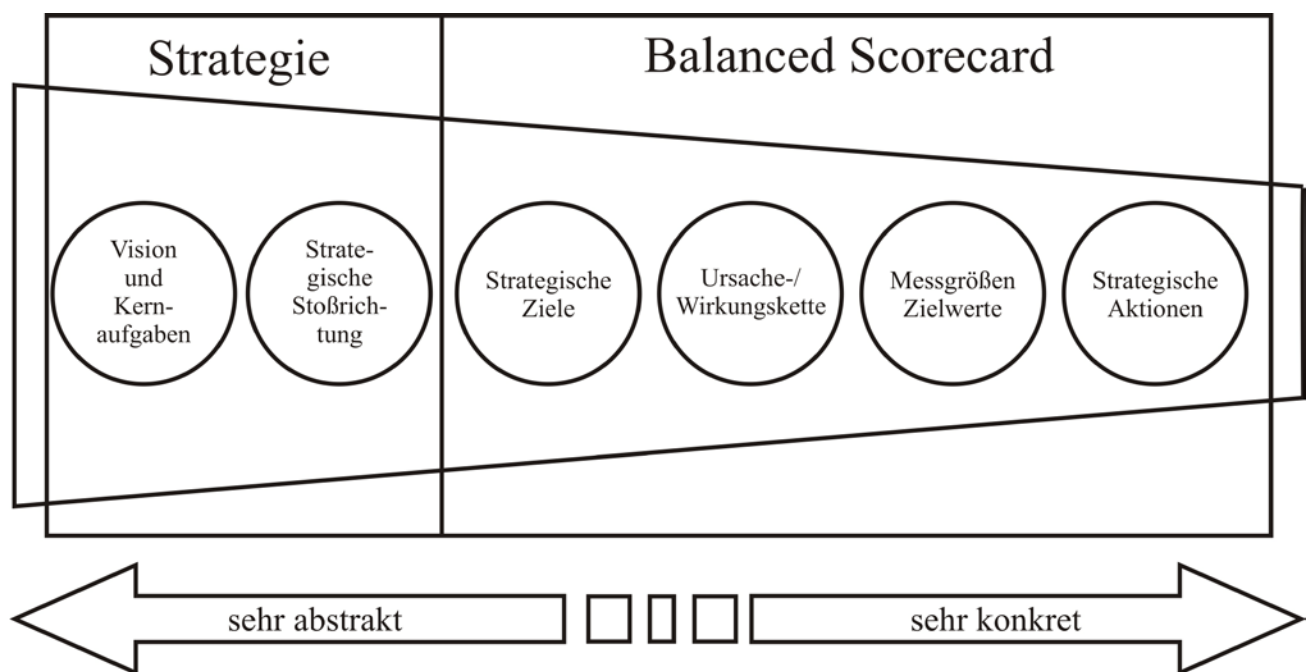
Im Folgenden werden hierfür zwei ausgesuchte Ansätze vorgestellt. Zum einen die verhältnismäßig einfache Balanced Scorecard und die umfangreichere Zielentwicklung des strategischen Managementsystems der KGSt.

### 3.3.2 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard dient als Entwicklungs- und Führungsinstrument des integrativen Managements. Auf der Ebene des strategischen Managements kann sie zur Ausrichtung der Organisation bzw. des Fachbereichs an strategischen Zielen in den unterschiedlichen Perspektiven, ausgedrückt durch die strategisch relevanten Gestaltungsfelder, genutzt werden.

Das Prinzip der Balanced Scorecard beruht auf einer ausgewogenen Integration der Gestaltungsfelder, denen aus der Strategie abgeleitete Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen zugeordnet werden (siehe Abbildung 22).

**Abbildung 22: BSC als zukunftsorientiertes strategisches Instrument**



Quelle: Vgl. Munding (2004), S. 20.

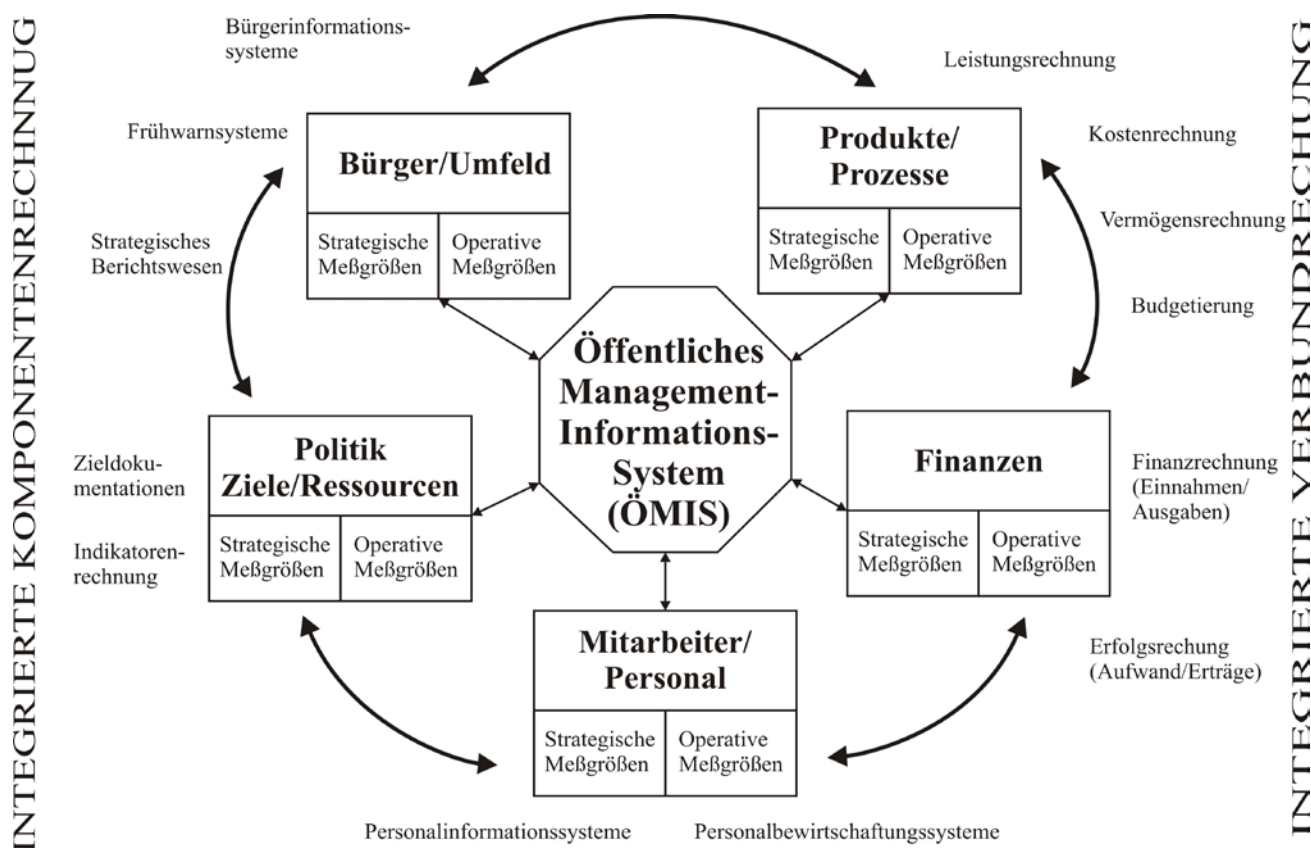
Im Gegensatz zu Leitbildern und anderen unscharfen Formulierungen versucht die Balanced Scorecard die Erreichung von strategischen Zielen messbar und über die Ableitung von Maßnahmen umsetzbar zu machen. Im Gegensatz zu klassischen Kennzahlensystemen lenkt die Balanced Scorecard den Blick über die unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge hinaus auch auf nicht-finanzielle Indikatoren. Die Balanced Scorecard ist in erster Linie ein Mechanismus zur Strategieumsetzung (Kordinierung und Integration von Zielen). Sie beinhaltet jedoch,

nachdem eine strategische Diskussion über Visionen und Kernaufgaben erfolgt ist (Strategieformulierung), die Zielentwicklung der strategischen Ziele.

Dieser Schnittstellencharakter zwischen Strategieentwicklung und –umsetzung ist von Vorteil, wenn Kommunen, die noch keinen Top-Down Ansatz verfolgen, diesen projektbezogen bei der Umsetzung von PPP-Projekten berücksichtigen müssen (siehe Abbildung 22).

Die Gestaltungsfelder differenzieren abhängig von der Sichtweise der Autoren. Die privatwirtschaftliche Grundform kennt vier Perspektiven, die Finanz-, Prozess-, Kunden- und Potentialperspektive, auch Lern- und Entwicklungsperspektive genannt. Diese werden für die öffentliche Hand angepasst. Budäus nennt die Gestaltungsfelder Bürger/Umfeld, Produkte/Prozesse, Finanzen, Politik Ziele/Ressourcen, Mitarbeiter/Personal<sup>197</sup> (siehe Abbildung 23); Krems nennt fünf Felder: Auftragserfüllung (Wirkungen und Leistungen), Finanzziele, Servicequalität (Kundenfreundlichkeit i.e.S.) und Mitarbeiterpotenzial sowie gesellschaftliche Verantwortung<sup>198</sup>.

**Abbildung 23: Balanced Scorecard einer öffentlichen Verwaltung mit öffentlichem Informationsmanagement**



Quelle: Vgl. Budäus (2004), Abb. 3.

<sup>197</sup> Vgl. Budäus (2002), S. 13.

<sup>198</sup> Vgl. [www.olev.de](http://www.olev.de), Berichtsfelder



Die KGSt nennt die Gestaltungsfelder Bürger/Kunden, Strukturen/Prozesse, Ressourcen wobei im kommunalen Management das Zielfeld Bürger/Kunden in Ergebnisse/Wirkungen und Programme/Produkte weiter differenziert wird<sup>199</sup>.

Hierbei wird quasi der Ansatz der Balanced Scorecard in das NSM als Ebene der strategischen Zielentwicklung implementiert.

### 3.3.3 Strategisches Management der KGSt

Im Gegensatz zu der Aufgabenkritik ist das Strategische Management ein ganzheitliches kommunales Managementkonzept, das den Top-Down-Ansatz verfolgt und das NSM u.a. um die strategische Zielentwicklung ergänzt.

Das Konzept der vier Zielfelder der Strategieentwicklung ist die zurzeit letzte große Ergänzung des NSM.<sup>200</sup> Es orientiert sich an dem Systemmodell des kommunalen Leistungsprozesses sowie dem St. Galler Management-Modell<sup>201</sup> und schließt die Strategielücke mittels der Strategieentwicklung (siehe Abbildung 24).

Es differenziert aus der strategisch-planerischen Sicht zwischen den Zielfeldern „Ergebnisse und Wirkungen“ („Was wollen wir erreichen?“), Programme und Produkte („Was müssen wir tun?“), „Prozesse und Strukturen“ („Wie müssen wir etwas tun?“) und „Ressourcen“ (Was müssen wir einsetzen?“).<sup>202</sup>

Hierbei darf die logisch-hierarchische Struktur der Dimensionen und Elemente des Managementansatzes der KGSt jedoch nicht mit dem Managementprozess gleichgesetzt werden.<sup>203</sup>

Das kommunale Management gleicht einem Kreislauf bzw. einer Endlosschleife mit vielfältigen horizontalen und vertikalen Verknüpfungen von Managementprozessen und -ebenen. Eine Zusammenarbeit von Politik, Verwaltungsführung und Fachbereichen ist in allen Managementphasen Voraussetzung für ein erfolgreiches kommunales Management.

---

<sup>199</sup> Vgl. bspw. KGSt (2000a).

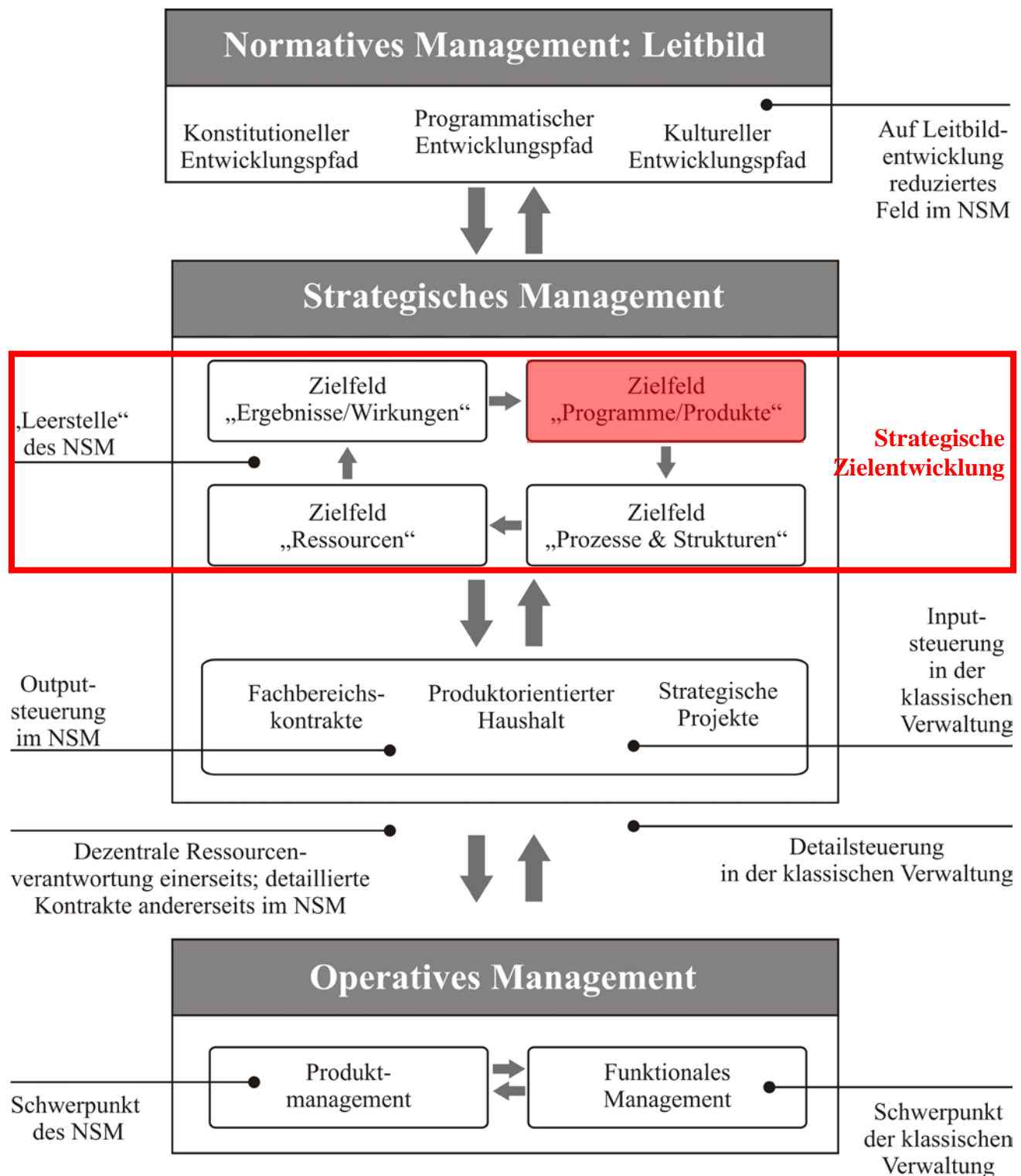
<sup>200</sup> Naschold et al. (1996) verweisen darauf, dass die Fähigkeit, strategische Ziele zu entwickeln und auf den Leistungsprozess zu beziehen, nicht durch vorschnelle Auslagerungen eingeschränkt werden darf, sondern im Gegenteil entwickelt und ausgebaut werden muss.

<sup>201</sup> Vgl. Dubs et al. (2004).

<sup>202</sup> Vgl. Anhang A 5.

<sup>203</sup> Vgl. Heinz (2000), S. 24.

**Abbildung 24: Ansatz des strategischen Managements der KGSt im Vergleich zum NSM und der klassischen Verwaltungssteuerung**



Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Heinz (2000), S. 152, 180

### 3.3.4 Diskussion

Die praktische Umsetzung der strategischen Steuerung wurde im Rahmen des Difu-Gutachtens „Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - eine Bestandsaufnahme“<sup>204</sup> untersucht.

Folglich gibt es bei 30 % (50 von 165 Städten) der Kommunen keine Ansätze einer strategischen Steuerung. Bei Kommunen mit Ansätzen einer strategischen Steuerung steuert der überwiegende Teil der Kommunen (ca. 60 %) noch klassisch inputorientiert. Nur 30 % geben an, dass sie sich überhaupt mit output- bzw. outcome-orientierter Steuerung beschäftigen. Dies sind Werte der Verlautbarungsebene.

Bogumil et al. untersuchen in ihrer Evaluation „Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung“<sup>205</sup> zudem die Implementierungsebene, d.h. was wirklich passiert ist.

Hiernach haben 38 % ganz oder teilweise eine zentrale Steuerungseinheit eingeführt, wobei Bogumil et al. anhand eines Praxisbeispiels die erheblichen Probleme einer Kommune bei der zentralen und der politischen Steuerung aufführen.

Für die Politiker ist die Steuerung von Einzelprojekten und Maßnahmen nach wie vor ebenso „überlebenswichtig“ wie die Absicherung von Verwaltungsentscheidungen von Seiten der Fachbeamten im Fachausschuss.

Naschold et al. kommen in einer früheren theoretischen Ausarbeitung zu dem Schluss, dass es politisch „... oft einfacher [ist], sich auf bestimmte Maßnahmen und Leistungen zu einigen als auf politische und strategische Ziele, weil Maßnahmen unterschiedliche Folgen haben -real oder auch nur in den Vorstellungen der Akteure-, die gleichzeitig unterschiedliche Klientelinteressen befriedigen. Dass sich öffentliche Institutionen lieber über allgemeine öffentliche Aufgaben unterhalten als über konkrete Ziele, ist daher nur zu verständlich.“<sup>206</sup>

Da somit von beiden Seiten nur wenig Interesse an der geforderten Selbst- und Rollenbeschränkung besteht, verwundert es nicht, dass eine Reihe von politikrelevanten NSM-Instrumenten (wie Zielformulierungen, politische Kontrakte) niemals funktioniert haben und andere Instrumente (z. B. politische Eckwertbeschlüsse) schleichend wieder abgeschafft wurden.

Für die Entscheidungshilfe bedeutet dies, dass ein Bezug auf die Strategieentwicklung im Rahmen des strategischen Managements des NSM zwar theoretisch möglich, aber nicht praxisorientiert wäre. Das strategische Management der KGSt liefert ein theoretisches ökonomisch geprägtes

---

<sup>204</sup> Vgl. Difu (2005b), S. 34-35.

<sup>205</sup> Bogumil et al. (2007)

<sup>206</sup> Naschold et al. (1996), S. 57

Gesamtkonzept des Verwaltungshandelns einer Kommune. Die praktische Umsetzung befindet sich jedoch noch am Anfang. Nur 20 % der Kommunen orientieren sich am Gesamtkonzept des NSM und nur 30 % beschäftigen sich mit alternativen Steuerungskonzepten. Selbst der erste für ein strategisches Management notwendige Schritt, die Umsetzung der zentralen Steuerung, bereitet der kommunalen Praxis derzeit noch erhebliche Probleme aufgrund der politischen Rationalität.

Baubezogene PPP-Projekte werden zu einem Großteil vor dem Hintergrund des “intelligenten Sparens“ in Erwägung gezogen. Um nichtquantitative Ziele dennoch zu berücksichtigen, werden die Instrumente der Aufgabenkritik sowie Aufgabenplanung im Rahmen der Entscheidungshilfe bei der strategischen Zielentwicklung um eine Balanced Scorecard ergänzt.<sup>207</sup>

### 3.4 Sektorübergreifendes PPP-Verständnis

Im Folgenden wird das allgemeine PPP-Verständnis dargestellt, um die mögliche Vielfalt und die Funktionslogik des PPP-Gedankens aufzuzeigen.

#### 3.4.1 Begriffskonstituierende Merkmale

Grundsätzlich ergibt sich bei der Definition und Kategorisierung des PPP-Begriffs ein Dilemma: Dem Wunsch nach trennscharfer Eingrenzung stehen faktisch „fließende Übergänge“ zwischen unterschiedlichen PPP-Formen und die empirische Vielfalt in der Praxis gegenüber.

In der einschlägigen wissenschaftlichen PPP-Literatur finden sich diverse Definitionen des PPP-Begriffs<sup>208</sup>. Ein einheitliches Begriffsverständnis besteht nicht.

Sieht man von der vereinzelt in der Praxis gebräuchlichen Gleichsetzung des PPP-Gedankens mit der Kooperation zwischen öffentlichen Sektor und Privaten Sektor ab<sup>209</sup>, ergeben sich nach Höftmann<sup>210</sup> fünf *begriffskonstituierende PPP-Merkmale*, die allen für die vorliegende Arbeit erfassten theoretischen PPP-Definitionen gemein sind:

- Das sektorübergreifende Element
- Das partnerschaftliche Element
- Die fortbestehende öffentliche Trägerschaft
- Die zeitliche Dimension
- Die institutionelle Grundlage des Arrangements

<sup>207</sup> Vgl. Kapitel 3.3.2.

<sup>208</sup> Beispielhaft: Kruzvicz (1993), Roggencamp (1999), Roentgen (2000) und Budäus (2004a).

<sup>209</sup> Für die Gesamtheit der Kooperation zwischen öffentlichen Sektor und Privatwirtschaft steht das Schlagwort Privatsektorbeteiligung (Private Sector Participation).

<sup>210</sup> Vgl. Höftmann (2001), S. 20 ff.

### 3.4.1.1 Das sektorübergreifende Element

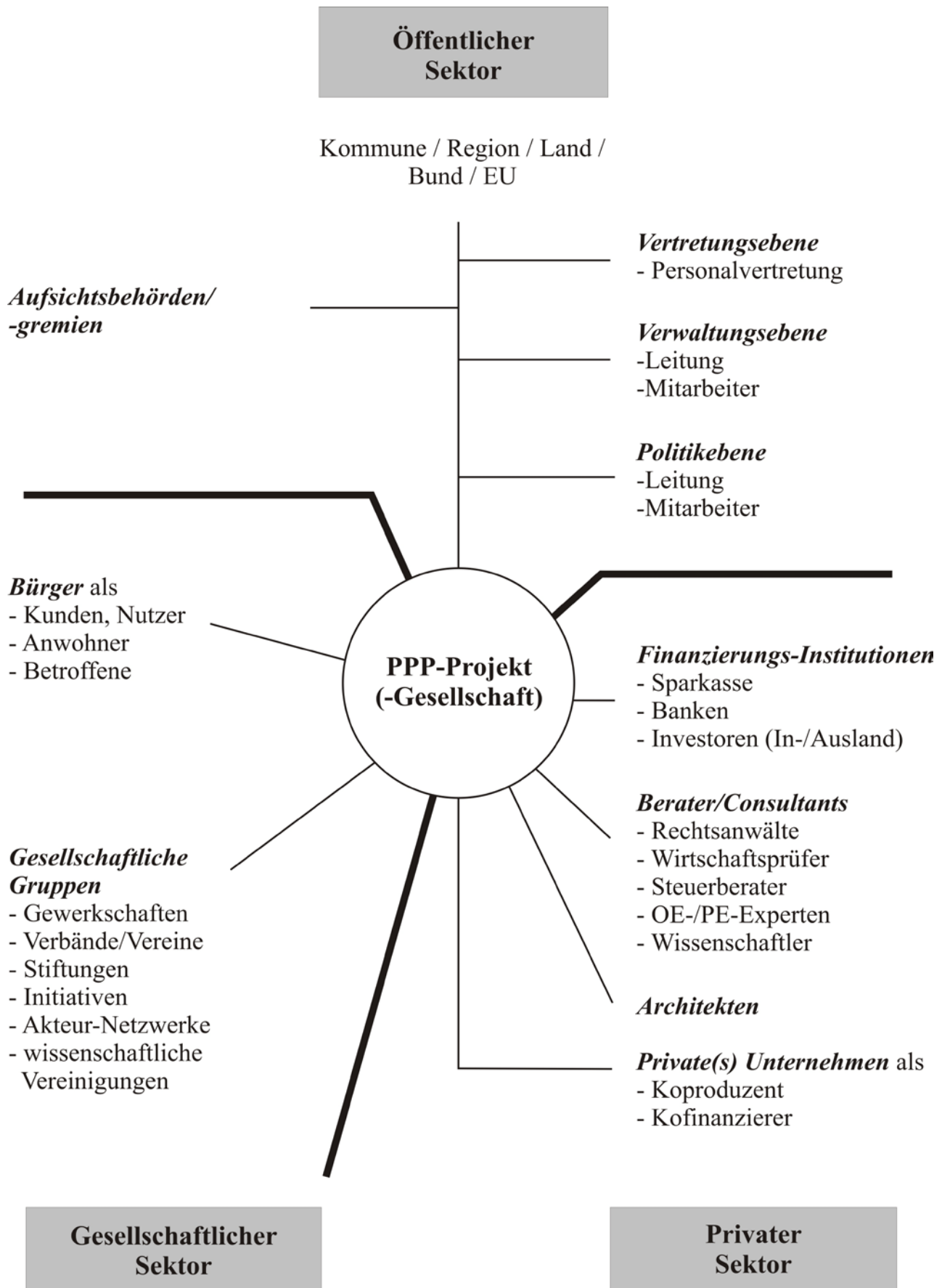
Der PPP-Begriff beinhaltet neben dem Wort „Partnerschaft“ auch die Ausdrücke „öffentlich“ sowie „privat“. Sie repräsentieren das sektorübergreifende Element von PPP-Formen, welches diese auch von anderen Kooperationsformen wie öffentlich-öffentliche (interkommunale Zusammenarbeit) oder privat-private (betriebliche Joint Ventures) Kooperationen trennt.

PPP-typisch ist eine partnerschaftliche Kooperation zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.

Als potentiell Beteiligte auf der öffentlichen Seite kommen zunächst alle Akteure des politisch-administrativen Systems in Betracht, d.h. die Politik, die Verwaltung sowie öffentliche Betriebe. Auf Seiten der Privatwirtschaft kommt grundsätzlich ein heterogenes Spektrum privater meist kapitalkräftiger Teilnehmer in Betracht, so dass nicht nur Wirtschaftsunternehmen (insbesondere der jeweiligen Branche) potentielle Akteure sind, sondern auch Kreditinstitute etc. Neben diesem bipolaren Sektorenverständnis existiert jedoch noch ein intermediärer Bereich bzw. ein „dritter“ Sektor, in dem nicht eindeutig zwischen staatlich und nichtstaatlich getrennt werden kann (bspw. gemischt-wirtschaftliche Unternehmen) und in dem zusätzlich nicht marktwirtschaftliche

Koordinationsmechanismen eine Rolle spielen (Non-Profit-Organisationen, Nachbarschaftsverbände und Bürgerinitiativen – siehe Abbildung 25). Wie die einzelnen Institutionen den Sektoren zugeordnet werden, beziehungsweise wie die Sektoren exakt abgegrenzt werden, ist strittig. Da diese Arbeit jedoch nur politisch-administrative kommunale Akteure aus dem öffentlichen Sektor und Bauunternehmen aus dem privatwirtschaftlichen Sektor betrachtet, kann diese Diskussion entfallen.

Abbildung 25: Akteure des öffentlichen und privaten Sektors



### 3.4.1.2 Das partnerschaftliche Element

Neben dem sektorübergreifenden Element ist das partnerschaftliche Element ein zentrales Merkmal einer PPP-Form. Es betont die kooperative Eigenschaft von PPP und grenzt sich von anderen Kooperationsformen ab, indem Begriffe wie „Gleichheit“ oder „Vertrauen“ eine zentrale Rolle spielen. Ziel einer Partnerschaft ist das gemeinsame Miteinander der Partner, bei dem durch partnerschaftliche und konsensuale Zusammenarbeit Synergiepotentiale bei der gemeinsamen bzw. wechselseitigen Ressourcennutzung und Aufgabenerledigung genutzt werden. Das PPP-Konzept stellt eine sektorübergreifende Planungs-, Entscheidungs-, Realisations- und Verantwortungsgemeinschaft dar, bei der anhand des Einsatzes der Ressourcen auf der Inputseite die Verteilung der Chancen und Risiken auf der Outputseite<sup>211</sup> partnerschaftlich verteilt werden. Reine Austauschbeziehungen über die klassischen Koordinationsmechanismen „Preis“ (klassischer Vertrag) und „Anweisung“ (integrierter relationaler Vertrag) entsprechen nicht dem PPP-Gedanken. PPP-Formen prägen einen Mix aus Regelungslogiken bzw. Governance-Strukturen<sup>212</sup> (Governance-Mix). Die Grenzen zwischen einer echten Partnerschaft und der bloßen Auftragsvergabe bzw. dem klassischen Fremdbezug sind jedoch oftmals fließend und nicht immer eindeutig. Insbesondere das im Bausektor zurzeit im Vordergrund stehende komplexe Contracting-out<sup>213</sup> (neoklassischer Vertrag) erfüllt zwar wesentliche Funktionslogiken des PPP-Gedankens, eine umfassende Bereitstellungsgemeinschaft kann jedoch aufgrund vergaberechtlicher Grenzen nicht erfolgen.

Bei einer Partnerschaft sind die fortbestehende Selbständigkeit der Partner und die Freiwilligkeit des Engagements wesentliche Merkmale.

*Selbständigkeit* der Akteure innerhalb und außerhalb der Kooperation bedeutet, dass die Beteiligten in ihren vom PPP-Gedanken nicht erfassten Angelegenheiten selbständig und vollständig autonom bleiben und auch innerhalb der Kooperation im gewissen Grade, etwa durch die Möglichkeit der (fristgerechten) Kündigung, Freiheitsgrade behalten.

*Freiwilligkeit* bedeutet, dass die Beteiligung an einer PPP-Form nicht auf einem rechtlichen oder gesetzlichen Zwang, einem Hoheitsakt, einer interventionistischen Staatsaktivität oder einer behördlichen Anordnung basiert, sondern aufgrund einer freiwilligen individuellen Entscheidung zustande kommt. Nur so kann ein partnerschaftliches Verhältnis sichergestellt werden, d.h. dass die Partner grundsätzlich gleichrangig und gleichberechtigt sind und nicht hierarchisch zueinander in Beziehung stehen. Gleichrangigkeit der Partner ist so zu verstehen, dass gleichberechtigte Akteure ohne hierarchische Weisungen ihre eigenen Ziele in die Verhandlung einbringen und diese über Konsens und nicht über Zwang lösen.

---

<sup>211</sup> Vgl. Roggencamp (1999), Roentgen (2000).

<sup>212</sup> Vgl. Gerstlberger (2004).

<sup>213</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

Hierbei kann es durchaus stärker oder schwächer in die Partnerschaft eingebundene Partner geben. Ziel ist es jedoch, dass jeder Partner mit dem nach seinen Bedürfnissen bewerteten Ergebnis der Partnerschaft zufrieden ist.

Hierauf baut eine wesentliche Funktionslogik des PPP-Gedankens auf. Jeder Partner ist grundsätzlich an der Förderung seiner eigenen Ziele interessiert.

Die Funktionslogik des PPP-Gedankens besteht darin, die unterschiedlichen Interessen zum beiderseitigen Vorteil parallel zu schalten oder auszugleichen. Aufgabe einer PPP-Form ist es, Raum für die Beseitigung von Zielkonflikten und Zieldivergenzen aufgrund unterschiedlicher Zielsysteme zu schaffen und eine Konvergenz auf Basis eines Konsenses herzustellen.

### **3.4.1.3 Die fortbestehende öffentliche Trägerschaft**

Charakterisierend für PPP-Formen ist die zwingend bestehende öffentliche Trägerschaft für die Leistungsbereitstellung. Die öffentliche Hand schränkt zwar im Maße, in dem bestimmte Funktionen aus dem öffentlichen Sektor herausgelöst und fortan in enger Zusammenarbeit mit Privaten wahrgenommen werden, ihre Rolle ein, ihre Zuständigkeit, Verantwortung und Steuerungsfunktion (Gewährleistungsfunktion) bleiben jedoch weiterhin bestehen. PPP-Formen stellen demzufolge neben der öffentlich-rechtlichen Eigenerledigung im Wege des Regie- oder Eigenbetriebes sowie der Eigengesellschaft (formale Privatisierung) und neben der reinen Privatlösung über den Markt (materielle Privatisierung) eine dritte Alternative (funktionale Privatisierung)<sup>214</sup> im Spektrum der Organisationsformen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben dar.

Da vorhandene Wirtschaftsordnungen zumeist Mischformen aus den idealtypisch angenommenen Modellen der Marktwirtschaft (Staatsquote 0 %<sup>215</sup>) und Verwaltungswirtschaft (Staatsquote 100 %) sind, entwickelt sich der PPP-Gedanken in verschiedenen Wirtschaftsordnungen unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Spricht man in den USA mit einer Staatsquote von 36,9 % im Jahr 2007<sup>216</sup> (35,6 % in 1997) im Rahmen einer Regulierungsdiskussion eher von Marktversagen, wird in Deutschland mit einer Staatsquote von 44,7 %<sup>217</sup> im Jahr 2007 (48,3 % in 1997) im Rahmen einer Liberalisierungsdiskussion eher Staatsversagen als Begründung für PPP-Projekte angeführt. Im Bereich der Energieversorgung und im Bahnbereich entsteht zurzeit in Deutschland wieder eine gegenläufige Diskussion über Regulierungsmaßnahmen. Das nationale PPP-Verständnis ist folglich auch immer von der wirtschaftspolitischen Historie des jeweiligen Staates stark ideologisch geprägt.

---

<sup>214</sup> Begriffe der Liberalisierungsdiskussion, insbesondere der Begriff Privatisierung, vertiefend in Kapitel 3.4.4.

<sup>215</sup> Die Staatsquote zeigt den Anteil der staatlichen Ausgaben an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung auf.

<sup>216</sup> Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (2007).

<sup>217</sup> ebenda



Hieraus ergibt sich eine einfache Aussage:

PPP-Formen sind lediglich eine alternative (hybride) Form der öffentlichen Erfüllung eines vorher politisch determinierten Leistungskatalogs. Um den PPP-Gedanken umzusetzen, sind deshalb unumgängliche politische Entscheidungen über den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistung zu treffen. Zudem stellen PPP-Formen als hybride Formen Privatisierungs- und zugleich auch ein Kommunalisierungswerkzeug für die öffentliche Hand dar.

#### **3.4.1.4 Die zeitliche Dimension**

Für kooperatives Handeln im Sinne einer echten Partnerschaft ist ausreichend Zeit erforderlich, da nur so ein wirkliches Miteinander bei der Problemlösung mit gegenseitigen Lernprozessen und wechselseitigem Vertrauen entstehen kann.

Die Umsetzung des PPP-Gedankens stellt aufgrund einer zu fordernden Mindestdauer kein punktuellere Ereignis, sondern einen kontinuierlichen mittel- bzw. langfristigen Prozess der Zusammenarbeit auf einem Gebiet dar.

Dies grenzt den PPP-Begriff von kurzfristigen bzw. vorübergehenden Zweckbündnissen oder nur sporadischen Kooperationen ab.

#### **3.4.1.5 Die institutionelle Grundlage des Arrangements**

Weiteres Merkmal einer PPP-Form ist, dass die Zusammenarbeit geregelt und organisiert bzw. in einem organisatorischen Verbund abläuft. Diese institutionelle Grundlage einer PPP-Form kann informell wie auch formell angelegt sein. Bei einer informellen PPP-Form müssen allerdings, um Raum für Konfliktbewältigung zu schaffen, mündliche oder schriftliche Vereinbarungen fest verankerter Regelungen für das Miteinander vorliegen (bspw. regionale Akteursnetzwerke mit gemeinsamen Gesprächsrunden und Kommunikationsgremien zum Austausch von Informationen, Erfahrungen und Wissen, Arbeitskreise und andere Institutionen und Gremien, Realisierung gemeinsamer Projekte, wobei der Übergang zu formellen Beziehungsmustern hierbei oft fließend ist). Eine formelle PPP-Form basiert auf vertragliche, d.h. kontraktbestimmte bzw. schuldrechtliche (neoklassische) oder gesellschaftsrechtliche (bilateral relationale) Regelungen.

PPP-Formen zeichnen sich aus diesen Gründen durch ein breites Spektrum von Formen der Institutionalisierung und Organisation aus, wobei die Spannweite von geringem Formalisierungsgrad diverser informeller Regelungen über vertragliche Regelungen bis hin zu hohem Formalisierungsgrad von verselbständigten gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit reicht.

### 3.4.2 Nicht begriffskonstituierende Merkmale

Neben den begriffskonstituierenden PPP-Merkmalen gibt es weitere *nicht begriffskonstituierende Merkmale*, die PPP-Formen charakterisieren. Mit ihnen lässt sich das PPP-Verständnis nicht nach außen abgrenzen, sondern nach innen strukturieren.

Die drei wesentlichen Strukturierungsmerkmale sind die *Funktionen*, die *räumliche Bezugsebene* und der *Gegenstandsbereich* von PPP-Formen.

#### Funktionen

PPP-Formen kommen ursprünglich aus dem kommunalen Bereich, finden sich heutzutage jedoch in verschiedensten Ausprägungen auf allen politisch-administrativen Ebenen wieder. Die Motive für PPP-Formen können in der Praxis vielfältig sein. Diese Motive überschneiden sich mit Motiven, die in der Privatisierungsdiskussion allgemein verwendet werden, da PPP-Formen in einen differenziert betrachteten Privatisierungsbegriff eingeordnet werden können.

Es lassen sich jedoch vier dominierende problemlösungsorientierte Sichtweisen des öffentlichen Akteurs (*PPP-Funktionen*) identifizieren. Neben den klassischen, aus privatwirtschaftlichen Kooperationen bekannten Kooperationsmotiven „additive Kooperation“ (im Kontext der Verwaltungsmodernisierung: Prozessoptimierung) und „synergetische Kooperation“ (Koproduktion), kommen zwei weitere dem politisch-administrativen System eigene Motive hinzu. Die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure (3. Sektor) an der Bereitstellung von öffentlichen Aufgaben (Kodezision) und die Beschaffung von nicht-staatlichen Ressourcen (Kofinanzierung):<sup>218</sup>

#### – Prozessoptimierung

Maßgebendes Motiv ist es, Leistungserbringungsprozesse durch Einbeziehung unternehmerischen Wissens und unternehmerischer Informationen effizienter zu gestalten. Aus diesem Grund steht nicht die Mobilisierung von nicht-staatlichen Ressourcen (Kapital, Boden und Arbeit), sondern die effizientere Aufgabenerledigung durch den Ressourcentausch von Wissen bzw. Information und eine optimierte Risikoallokation gegen eine entsprechende akzeptable Rendite des Privaten im Vordergrund. Die Kommune strebt eine *effizientere Aufgabenerledigung* an.

#### – Koproduktion

Wesentliches Motiv bei der Koproduktion ist, dass Ressourcen zusammengelegt und gemanagt werden, um ein projektbezogenes gemeinsames Ziel zu erreichen, welches jeder Partner für sich alleine nicht erreichen könnte. Die *Bedarfsdeckung* ist somit das Hauptziel der öffentlichen Hand.

<sup>218</sup> Vgl. Sack (2003), S. 357-358.

– **Kofinanzierung**

Bei der Kofinanzierung zielen öffentliche Akteure mit einer Kooperationsvereinbarung auf eine *finanz- und/oder haushaltswirtschaftliche Entlastung* durch die Einbindung privaten Kapitals und private Akteure auf eine akzeptable Rendite.

– **Kodezision**<sup>219</sup>

Dominierendes Motiv ist die Realisierung der *Mitwirkung interessierter Akteure an der Bereitstellung von öffentlichen Aufgaben*. (bürgergeprägte Kooperation, Bsp.

Leitbildentwicklung in räumlich orientierten strategischen Netzwerken, Konzept „3stadt2“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung<sup>220</sup> und Bürgerkommune<sup>221</sup>)

Diese Funktionen lassen sich zu einem finanziell-ökonomischen und einem ordnungspolitisch-strategischen Motiv verdichten, indem die Finanz-, haushalts- und kostenwirtschaftlichen Motive (Kofinanzierung und Prozessoptimierung) und die Motive der Bedarfsdeckung und der Beteiligung von Bürgern an der Programmierung (Koproduktion und Kodezision) zu den zwei PPP-Funktionstypen der Kofinanzierung und Koproduktion verknüpft werden.<sup>222</sup>

Neben diesen vier grundlegenden Funktionen der PPP-Form, welche zur Unterscheidung von PPP-Grundstrukturen beitragen, gibt es eine Fülle von weiteren zumeist individuellen Motiven. Des Weiteren ergibt sich aus den *ordnungspolitisch* begründeten Vorgaben der EU-Wettbewerbskonzeption die Notwendigkeit zur Umsetzung marktlichen Wettbewerbs.<sup>223</sup> Grundbedingung ist hierbei, dass die Kommune *genügend Einfluss* erhält, um ihre strategischen Ziele zu erreichen. Diese weiteren Motive sind jedoch bei einer Unterscheidung verschiedener PPP-Grundstrukturen nicht hilfreich.

Die vier zur Unterscheidung von PPP-Grundstrukturen relevanten Motive können auf die Entwicklung des PPP-Verständnisses aus Kapitel 2.2.1 bezogen werden. Für die erste Generation von PPP-Projekten waren überwiegend seltene Großprojekte der Stadtentwicklung mit mehrdimensionalen Zielsystemen, die nur in einer Kooperation umgesetzt werden konnten, der Anlass für PPP-Projekte (Motiv „Koproduktion“). Bei PPP-Projekten der zweiten Generation sind überwiegend finanziell-ökonomische Motive der Anlass für PPP-Projekte (PPP als „Beschaffungsansatz“, Motive „Kofinanzierung“ und „Prozessoptimierung“).<sup>224</sup> Bei PPP-Projekten

<sup>219</sup> Mitentscheidung

<sup>220</sup> Vgl. [www.3stadt2.de](http://www.3stadt2.de).

<sup>221</sup> Vgl.: Bogumil (2003).

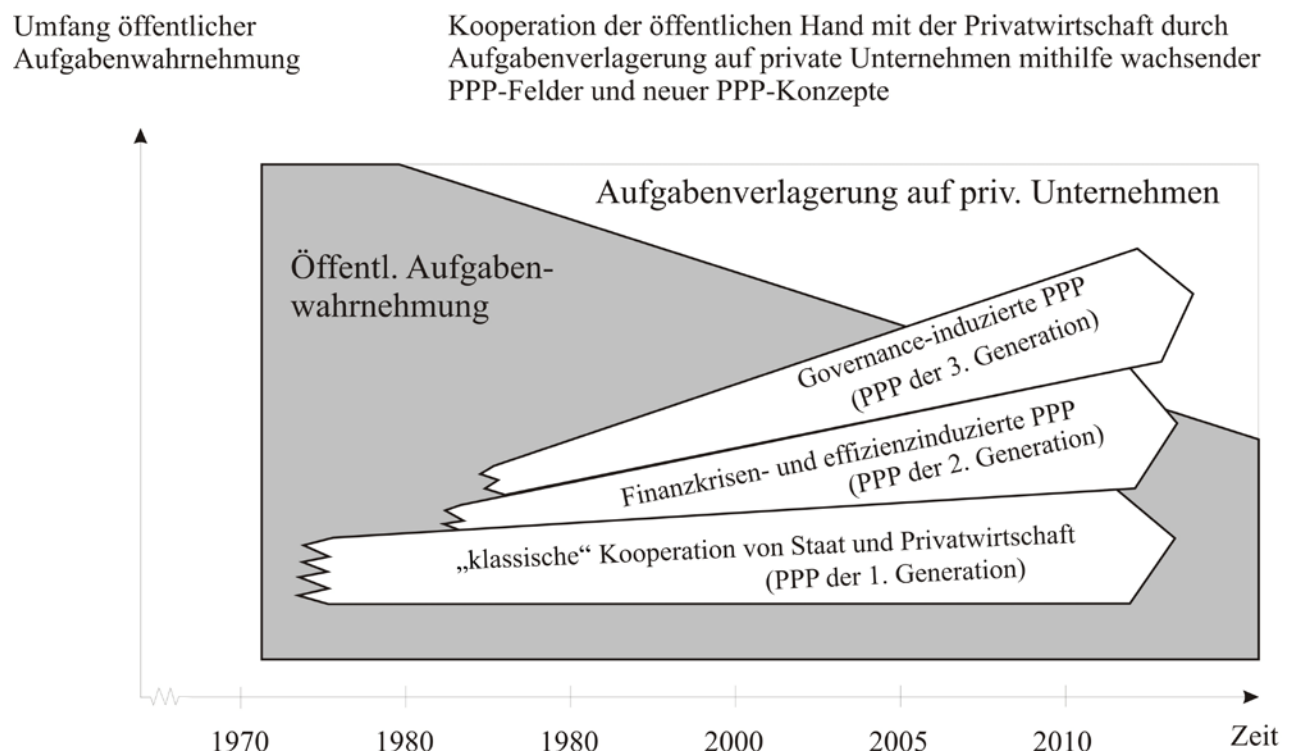
<sup>222</sup> Vgl. Gerstlberger (2004).

<sup>223</sup> Vgl. Kapitel 3.3.1.

<sup>224</sup> Dies bestätigt die Evaluation des Difu (2005b), S. 41, Tabelle 12. Hiernach sind die Gründe für PPP geordnet nach Rang, Erwartung von Effizienzvorteilen, Erwartung beschleunigter Projektrealisierung, Bedarf an privatem Kapital, Erwartung höherer Effektivität, Bedarf an privatem Know-how und sonstige Gründe für PPP. Die Motive der

der dritten Generation steht der ganzheitliche Governance-Ansatz im Vordergrund (Motivmix Kodezision, Koproduktion, Kofinanzierung und Prozessoptimierung). Diese drei PPP-Generationen mit ihren unterschiedlichen Motivmixen bilden die Kategorien für verschiedenste Ansätze von PPP-Formen (siehe Abbildung 26). Die verschiedenen PPP-Generationen schließen sich demzufolge nicht gegenseitig aus, sondern stellen jeweils eine Ergänzung aufgrund neuer Anforderungen an bzw. Voraussetzungen in der Verwaltung dar.

**Abbildung 26: Motiventwicklung von PPP**



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Budäus (2005b), S. 45, Abbildung 15

### Räumliche Bezugsebene

Die räumliche Bezugsebene erstreckt sich im kommunalen Bereich auf räumlich begrenzte lokale (kommunenintern) oder regionale Ebenen (Ballungsräume). Hierbei haben große Städte und Landkreise für PPP-Projekte meist vorteilhaftere strukturelle Voraussetzungen durch die regionale Zentralisierungsfunktion. Aber auch kleinere Kommunen können über interkommunale Kooperationen diese verbessern bzw. schaffen.

Prozessoptimierung (Effizienzvorteile und beschleunigte Projektrealisierung) und Kofinanzierung (Bedarf an privatem Kapital), gefolgt von der Koproduktion (Erhöhung der Effektivität) sind die maßgeblichen Motive bei bauwerksbezogenen PPP.

Insbesondere bei baubezogenen PPP-Projekten werden Kommunen für gebietskörperschaftsübergreifende Projekte, bei denen der Träger das Land oder der Bund ist (bspw. Land- bzw. Fernstraßenbau), über die Auftragsverwaltung miteinbezogen.

### **Gegenstandsbereiche**

Ebenso erstrecken sich die Anwendungsmöglichkeiten des PPP-Gedankens über den gesamten Bereich staatlicher Daseinsvorsorge und Infrastrukturbereitstellung. Zur weiteren Eingrenzung in der Literatur wird häufig der Gegenstandsbereich bzw. Sachbereich sektoral differenziert. Eine eindeutige Abgrenzung ist so jedoch nicht möglich, da immer Interdependenzen zu weiteren Sektoren bestehen. Aus Sicht der Verwaltung kann der Gegenstandsbereich in fünf Gesichtspunkte eingeteilt werden<sup>225</sup>:

- raumrelevante Querschnittspolitiken  
(Auf regionaler Ebene: Regionalkonferenzen, Entwicklungsagenturen, Regionalmarketing;  
auf lokaler Ebene: Stadtentwicklung, Stadtplanung/Städtebau,  
Wirtschaftsförderung/Stadtmarketing – Der PPP-Gedanke bezieht sich nicht direkt auf  
Bauwerke)
- raumrelevante Sektorpolitiken  
(notwendige Aufgaben der jeweiligen Sektorpolitiken - u.a. Bauwerke der Sektoren  
„Verwaltung“, „Sicherheit“, „Sport/Freizeit“, „Kultur“ des Bauportfolios)
- personengebundene soziale Dienstleistungen  
(Leistungen der zwei Subsektoren Gesundheitswesen und soziale Dienste - u.a. Bauwerke  
der Sektoren „Gesundheit“ und „Wohnungsbau und weitere Sozialbauten“)
- technische Infrastruktur  
(u.a. Bauwerke für Ver- und Entsorgung, Nahverkehr, Verkehrsinfrastruktur)
- E-Government  
(virtuelle Rathäuser bzw. Marktplätze – kein direkter Bezug zu Bauwerken)

Sie ermöglichen es, die Vielzahl der Aufgaben der öffentlichen Hand, in denen der PPP-Gedanke in verschiedensten Varianten umgesetzt werden kann, mit Hilfe der Politikfelder zu strukturieren. Die baubezogenen Anwendungsbereiche mit direktem Bezug zu technischen bzw. baulichen Anlagen sind ebenfalls integriert (kursive Formatierung). Seitens der Bauwirtschaft sind nur diese von Bedeutung.

Für diese Schnittmenge haben sich in der Praxis unterschiedliche, nicht abschließende Kategorisierungen ergeben.

---

<sup>225</sup> Vgl. Sack (2003); Gerstlberger (2004).

Sie orientieren sich zumeist an den Infrastrukturbereichen oder Sektorpolitiken einer Kommune, die technische und bauliche Anlagen benötigen, in denen PPP-Projekte umgesetzt wurden bzw. diskutiert werden und der Kategorisierung des Begriffs des Bauhauptgewerbes<sup>226</sup>.

Da die Einteilung bzw. Benennung nach Sektoren in der PPP-Forschung nicht einheitlich vorgenommen wird und im zu entwickelnden Werkzeug nur baubezogene PPP-Projekte betrachtet werden, wird im Folgenden die Struktur des Bauportfolios aus Kapitel 3.1, Abbildung 18 verwendet. Neben der Definition von Teilbereichen der Infrastruktur und des Bauhauptgewerbes basiert dieser zudem auf einen am Maximalprinzip orientierten und in Anwendung befindlichen Bauwerkskatalog.

Möchte man eine Systematik für PPP-Formen ohne eine Beschränkung der Sichtweise nutzen, wird die Einteilung nach raumrelevanten Querschnittpolitiken, raumrelevanten Sektorpolitiken, personengebundenen sozialen Dienstleistungen, technischer Infrastruktur sowie E-Government empfohlen. Die Einordnung der Bauwerke wird hierbei wie zuvor dargestellt vorgenommen.

### 3.4.3 Grundstrukturen

Budäus<sup>227</sup> unterteilt den PPP-Begriff aufgrund der formalen Institutionalisierung in zwei Grundstrukturen: informelle und formelle PPP. Formelle PPP teilt Budäus analog zur Europäischen Kommission<sup>228</sup> in Abhängigkeit ihrer rechtlichen Formalisierung in *Institutionelle-PPP* bzw. *Organisations-PPP* (auf Gesellschaftsrecht basierende Kooperationen) und *Vertrags-PPP* (auf Vertragsrecht basierende Kooperationen) ein (siehe Abbildung 27).<sup>229</sup>

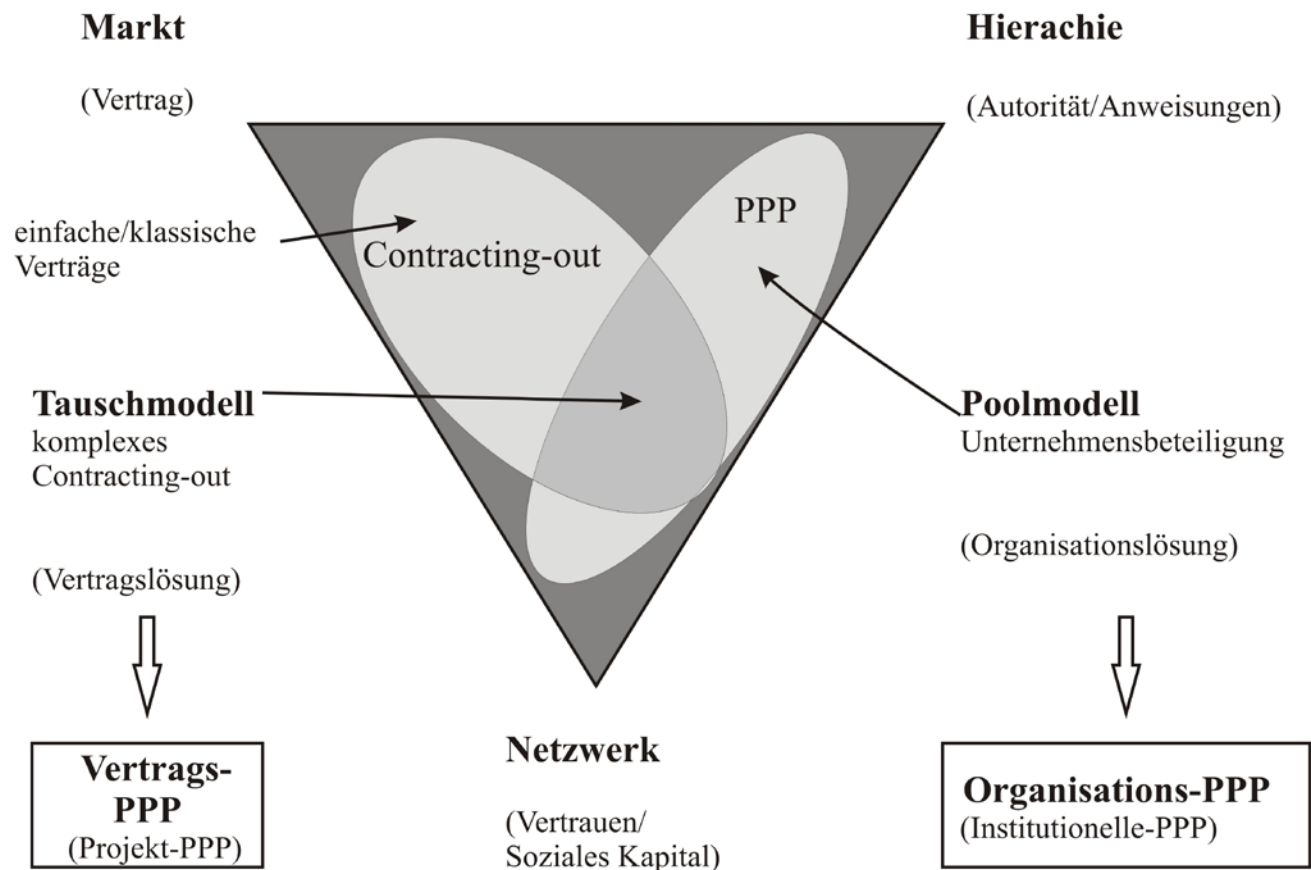
<sup>226</sup> Das Bauhauptgewerbe ist ein Wirtschaftsbereich, der die Wirtschaftsgruppen Hoch- und Tiefbau, Spezialbau, Stukkateurgewerbe, Gipserei, Verputzerei, Zimmerei und Dachdeckerei umfasst. Die Wirtschaftsgruppen werden wiederum in Wirtschaftszweige untergliedert.

<sup>227</sup> Vgl. Budäus (2004b), S. 16.

<sup>228</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004), Grünbuch.

<sup>229</sup> Vgl. Roentgen (2000), Kapitel 4.2 „Vertragstheoretische Betrachtung von PPP“, S. 152-157. Roentgen kombiniert die Vertragsformen (neoklassisch und bilateral relationaler Vertrag) mit der Ressourceneinsatzform (Tauschmodell und Poolmodell). Ergänzend zu Budäus liefert er bspw. einen Ordnungsrahmen für tauschbasierte Formen auf Basis eines bilateralen relationalen Vertrags wie das Kollegium.

Abbildung 27: Koordinationsformen



Quelle: Vgl. Budäus (2005b), Abb. 10, S. 29.

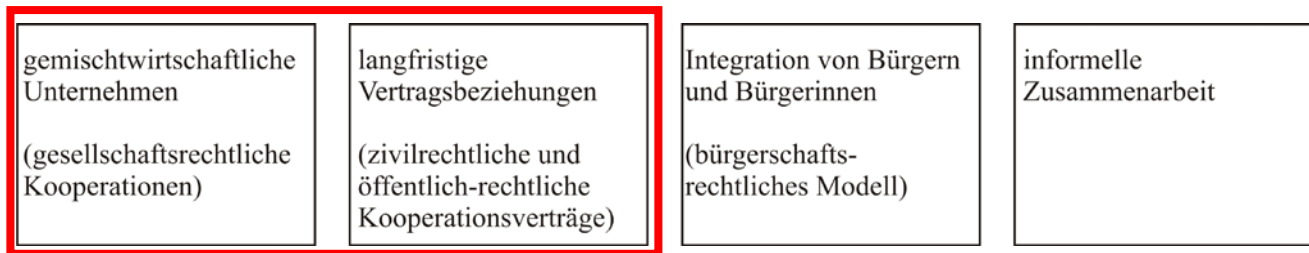
Ergänzend können gesellschaftsrechtliche PPP-Formen wie gemeinnützige Vereine oder eingetragenen Stiftungen, die durch Integration von Bürgerinnen und Bürgern privates Kapital oder Know-how ersetzen oder ergänzen sollen, von den PPP-Formen bspw. Kapitalgesellschaften oder vertragsrechtliche PPP-Form, die eine Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor anstreben, differenziert betrachtet werden.<sup>230</sup>

Es ergeben sich folglich vier grundlegende PPP-Formen mit diversen Modellausprägungen<sup>231</sup>, die anhand der Institutionalisierung und der PPP-Funktion unterschieden werden können: gemischtwirtschaftliche Unternehmen, langfristige Vertragsbeziehungen, Integration von Bürgern und Bürgerinnen und informelles Zusammenarbeiten (siehe Abbildung 28).

<sup>230</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004).

<sup>231</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2004), Abb.1, Weitere Ausprägungen der PPP-Grundformen im Allgemeinen und Kapitel 3.5.3 für bauwerksbezogene PPP.

Abbildung 28: Vier grundlegende PPP-Organisationsformen



Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Bertelsmann Stiftung (2004)

Vertiefend werden die „Institutionellen-PPP“ als gemischtwirtschaftliche Unternehmung und die „Vertrags-PPP“ als langfristige Vertragsbeziehung betrachtet. Sie können sich direkt auf Bau und Betrieb eines Bauwerks beziehen. Die Integration von Bürgern bzw. die informelle Zusammenarbeit können einem Bauprozess vorgeschaltet werden, um die Rahmenbedingungen für den Bau und Betrieb eines Bauwerks zu konkretisieren. Ein Beispiel wäre eine Beteiligung der Bürger an Entscheidungen zur Stadtentwicklungsplanung.

Eine **Vertrags-PPP** ist durch eine schlecht strukturierte Ausgangssituation beim Vertragsabschluss gekennzeichnet. Die Kosten und Leistungen sind bei Vertragsabschluss ebenso wie die Risiken nicht klar definierbar.

Aus der mangelnden Möglichkeit Kosten, Leistungen und Risiken bei Vertragsabschluss endgültig und verbindlich zu definieren, resultiert im Zeitablauf die Notwendigkeit zur Konkretisierung bzw., bei Änderung der vorläufig festgelegten Größen, den hiermit verbundenen Gestaltungs- und Anpassungsbedarf kooperativ zu lösen (Partnering-Gedanke). Führt diese Unvollkommenheit bei der Leistungsabgrenzung aufgrund Spezifität, Häufigkeit oder Unsicherheit (Dynamik, Komplexität oder fehlender Technik) im Sinne eines neoklassischen Vertrages zu hohen Transaktionskosten, werden auf bilateralen relationalen Verträgen basierende Organisationsformen (Institutionelle-PPP) eingesetzt, um diese zu senken.

Bei **Institutionellen-PPP** handelt es sich um Organisationsformen, in die gemeinsame Ressourcen eingebracht werden. Das Management der gepoolten Ressourcen wird ergänzend zur unbestimmten bzw. unvollkommenen Festlegung von Kosten, Leistungen und Risiken bei Eintritt in die Organisation geregelt.

Die Unterschiede werden in Tabelle 7 näher erläutert.



Tabelle 7: Abgrenzung von Vertrags-PPP und institutioneller PPP nach Budäus

Kriterien	Vertrags-PPP	Institutionelle-PPP
<b>Dauer</b>	zeitlich befristet	i.d.R. unbefristet
<b>Gestaltungsbedarf für die öffentliche Hand</b>	professionelles Vertragsmanagement	effizientes Beteiligungscontrolling
<b>Gegenstand</b>	abgegrenztes Projekt	generelle Aufgabe
<b>Zuordnung von Leistungen und Kosten</b>	tendenziell zugeordnet	unbestimmt
<b>Organisation der Kooperation</b>	ex ante Teil der vertraglichen Vereinbarung	Kooperationsverfassung, z.B. GmbH-/ Gesellschaftervertrag
<b>Einfluss und Kontrolle</b>	klar regelbar	unbestimmt / Kontrolle öffentlicher Kapitalbeteiligung meist ungenügend
<b>Haushalts- und Rechnungswesen</b>	intransparent / verdeckte Verschuldung/Konsolidierung	Schattenhaushalt/verdeckte Verschuldung/Konsolidierung
<b>Wirtschaftlichkeitsvergleich</b>	vergleichsweise einfacher: Problem 1: Vollständiger Alternativenvergleich (standardisierbar) Problem 2: Vertragsverbund/ horizontale/vertikale Interdependenzen	Komplex/Nutzwertanalyse
<b>Integrierbar in Muttergebietskörperschaft / demokratische Kontrolle im Zeitablauf</b>	Nicht vorgesehen / i.d.R. nicht möglich; Problem: z.B. Cross-Border-Leasing	wenn gewollt, dann möglich; Problem: Akzeptanz durch die privaten Partner
<b>Risiko</b>	Partnerrisiko Marktrisiko: vertraglich ausschaltbar	Partnerrisiko Marktrisiko: analog Gesetz zur Transparenz und Kontrolle

Quelle: Vgl. Budäus (2005b), Abb. 12, S. 31.

Budäus merkt kritisch an, dass eine echte Partnerschaft bei Vertrags-PPP nicht vorliegt und bezeichnet diese als „komplexes Contracting-out“. Insbesondere im Bausektor, in dem zurzeit die

Vertrags-PPP im Mittelpunkt des Interesses stehen, hat sich der PPP-Begriff für diese Art der Vertragsform jedoch etabliert, nicht zuletzt wegen des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“<sup>232</sup>.

Einen Überblick über die Vielfältigkeit von PPP-Modellen aller vier Grundformen im kommunalen Sektor liefert Gerstlberger<sup>233</sup> in Form einer auf einer Dokumentenanalyse basierenden Projektauswahl im Rahmen seiner Studie. Ergänzend kann bspw. auf Proll/Drey<sup>234</sup> verwiesen werden, die 20 PPP-Beispiele aus den kommunalen Bereichen Hochbau für Schulen, Verwaltungsgebäude, Markthallen, Kultur, Wasserwirtschaft, Informationstechnik, der Bundeswehrversorgung und dem Bürokratieabbau exemplarisch, ohne übergreifende Systematik, vorstellen.

#### 3.4.4 Verknüpfung zur Liberalisierungsdiskussion

Ein Motiv für die Umsetzung von PPP-Formen sind liberale ordnungspolitische Überlegungen. Wie in Kapitel 3.3.1 angesprochen, soll der Staat nur in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen, wenn nachweislich ein Markt- oder Wettbewerbsversagen vorliegt. Der Begriff der *Liberalisierung* beschreibt den Abbau staatlicher oder gesellschaftlicher Eingriffe und Vorschriften in das Wirtschaftsgeschehen, die in der Vergangenheit massiv aufgebaut wurden, insbesondere aufgrund einer Ideologie der Daseinsvorsorge, bei der der Staat als unfehlbar galt.

Die strukturellen Veränderungen der Umwelt der Kommunen und deren restriktive Haushaltslagen führen dazu, dass diese die Funktionen des Wettbewerbs insbesondere die Produktionssteuerung, die Anpassungsflexibilität und den technischen Fortschritt<sup>235</sup> für sich im verschärften Standortwettbewerb intern wie extern nutzen müssen.

Ein weiterer gewichtiger Faktor für Liberalisierungsbestrebungen in den Kommunen ist der erhebliche Druck übergeordneter staatlicher Ebenen (EU/Bund), marktliche Wettbewerbsmechanismen beim kommunalen Handeln zu berücksichtigen. Dieser begründet sich im Wesentlichen auf die Wettbewerbskonzeption des freien und funktionsfähigen Wettbewerbs.

Der Bund tritt für eine stärkere Konzentration des Staates und damit auch der Kommunen auf die Erfüllung ihrer Kernaufgaben ein. Bei den Eingriffen sollen hierfür alternative Instrumente eingesetzt werden, mit denen möglichst wenig in den Markt- und Wettbewerbsprozess<sup>236</sup> eingegriffen wird.

„Um die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Interesse der Bürger so weit wie möglich zu gewährleisten, sollte der Staat jeweils das Instrument mit der geringsten Eingriffsintensität

---

<sup>232</sup> Vgl. BMVBS (2003)

<sup>233</sup> Vgl. Gerstlberger (2004).

<sup>234</sup> Vgl. Proll/Drey (2006).

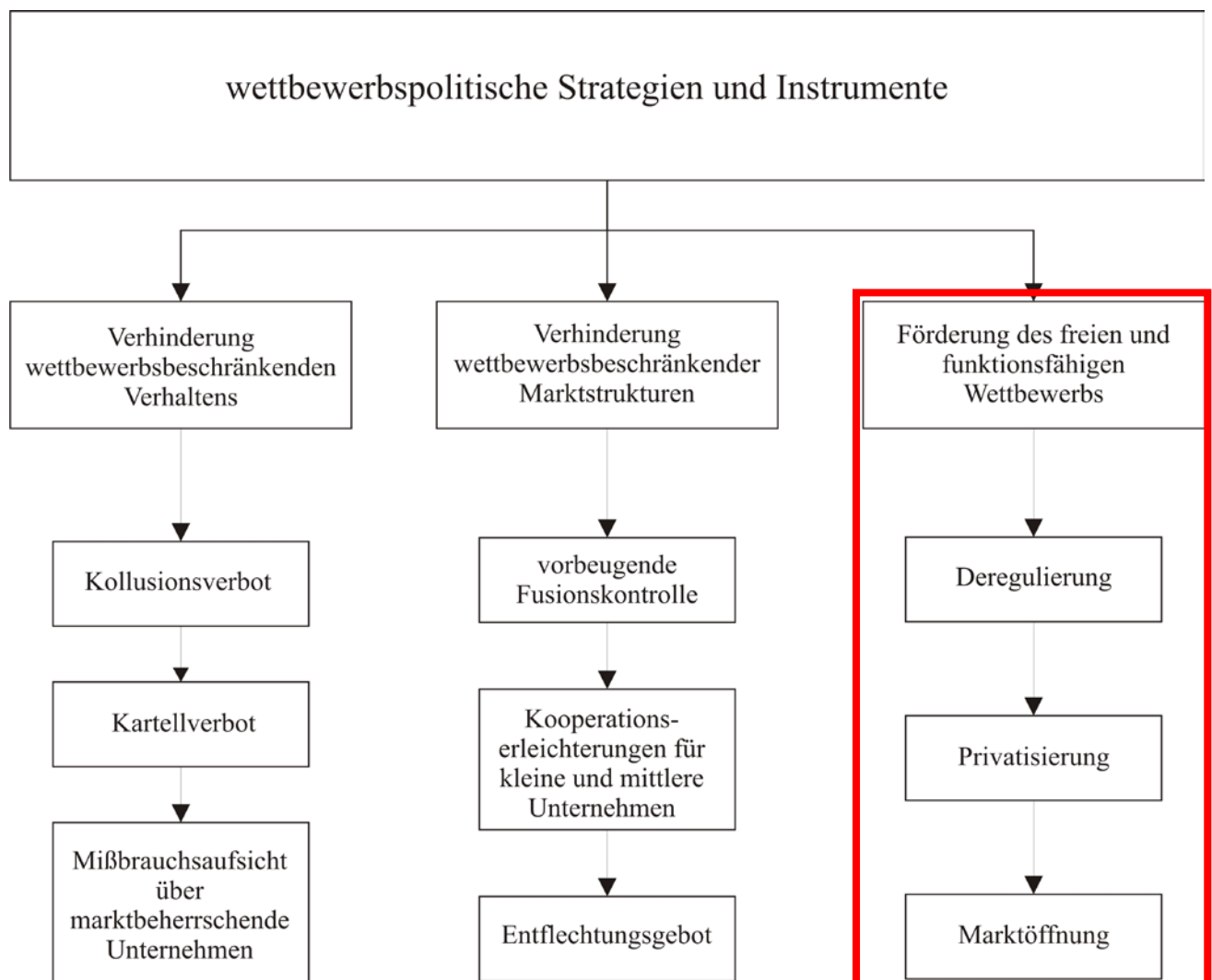
<sup>235</sup> Vgl. Anhang A 6.

<sup>236</sup> ebenda

auswählen, das die Erreichung des angestrebten wirtschaftspolitischen Ziels ermöglicht. So wird verhindert, dass auf Marktversagen ‚überschießend‘ reagiert und dieses durch ein wohlfahrtsminderndes Staatsversagen ersetzt wird.“<sup>237</sup>

Um den freien und funktionsfähigen Wettbewerb zu fördern, werden u.a. staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse mit denen der Staat bspw. versucht Marktversagen zu korrigieren oder politische Zielsetzungen gegen den Markt durchzusetzen, kontrolliert zurückgenommen (*Deregulierung*), im Rahmen der *Privatisierung* öffentliche Verfügungsrechte (Property-Rights) über ökonomische Güter in private Verfügungsrechte übergeleitet (Vermögensprivatisierung) bzw. der Grad des Einbezugs Privater in die Bereitstellung öffentlicher Aufgaben erhöht (Aufgabenprivatisierung) sowie Marktzugangshemmnisse abgebaut (*Marktöffnung*) (siehe Abbildung 29).

**Abbildung 29: Wettbewerbspolitische Strategien und Instrumente**



Quelle: Vgl. Olten (1998), Abb. 5-1, S. 160.

<sup>237</sup> Deutscher Bundestag (2001), S.4

### Institutionalisierung von Wettbewerbsmechanismen

Erst durch die Methoden und Instrumente des NSM können Ziele, Prozessrisiken, Kosten einer Leistung und der Ressourcenverbrauch wie bspw. der Verzehr des Anlagevermögens transparent dargestellt werden. Zudem können durch diese Neuausrichtung des Steuerungsgegenstandes und der -struktur mittels des Konzeptes der Gewährleistungsverwaltung umfassend die Instrumente der Wettbewerbspolitik wie nicht-marktlicher (interkommunale Vergleiche), quasi-marktlicher (Kontraktmanagement) und marktlicher Wettbewerb (Ausschreibungen) (verstärkt) umgesetzt werden. Im Gegensatz zu den binnenorientierten Wettbewerbsformen des nicht-marktlichen und quasi-marktlichen Wettbewerbs ist der marktliche Wettbewerb ein nach außen orientierter Wettbewerb.

Wegener<sup>238</sup> hat eine Gesamtbewertung der unterschiedlichen Wettbewerbsformen im kommunalen Sektor vorgenommen (siehe Tabelle 8), die auf Untersuchungen in den USA, Neuseeland, Großbritannien und den skandinavischen Staaten beruht.

**Tabelle 8: Gesamtbewertung des Wettbewerbs im kommunalen Sektor**

	<b>marktlicher Wettbewerb</b>	<b>quasi-marktlicher Wettbewerb</b>	<b>nicht-marktlicher Wettbewerb</b>
<b>Produktivitätssteigerung</b>	+++	+	o
<b>Kostenreduzierung</b>	+++	+	o
<b>Qualitätssteigerung</b>	+	++	o
<b>Gebührenreduzierung</b>	++	+	o
<b>Beschäftigungsvolumen</b>	- -	o	o
<b>Arbeitsintensität</b>	+++	++	o
<b>Arbeitsbedingungen</b>	+	+	o
<b>Beschäftigungssicherheit</b>	- -	o bis -	o
<b>Risiko von Effizienzverlusten</b>	ja	nein	nein
<b>Risiko mangelnder politischer Steuerung</b>	ja	nein	nein

Quelle: Vgl. Wegener (1997), S. 102.

<sup>238</sup> Vgl. Wegener (1997).

Empirisch zeigt sich, dass nicht-marktliche Wettbewerbsformen sich nicht auf die ausgewählten Kriterien im Vergleich zu keinem Wettbewerb ausgewirkt haben.

Steffen<sup>239</sup>, welcher sich auf Wegener bezieht, kommt zum Schluss, dass Leistungsvergleiche allein kein Garant für kommunalökonomische Verbesserungen zu sein scheinen. Sie wirken im deutschen kommunalen Verwaltungsbetrieb eher steuerungsunterstützend, in dem sie dazu beitragen die Erfüllung des spezifischen Leistungsauftrages, die Kundenzufriedenheit, die Mitarbeiterzufriedenheit und den wirtschaftlichen Ressourceneinsatz zu optimieren. Leistungsvergleiche sind der erste Schritt in Richtung Wettbewerb. Um ihre ökonomische Bedeutung zu steigern, sollten sie mit Verbesserungsstrategien, etwa mit dem Ausbau von Quasi-Märkten, verknüpft werden. Diese kommunal initiierten und geplanten „inneren“ Märkte können in monopolisierten Dienstleistungsbereichen der Kommunalverwaltung, die sich für eine Marktöffnung nicht eignen, besonders leistungsfähig sein. Die stärksten ökonomischen Wirkungen entfaltet der marktliche Wettbewerb.

Es stellt sich die Frage, in welchem Umfang bzw. Tiefe und in welcher Qualität öffentliche Leistungen durch kommunale Einrichtungen selbst erstellt bzw. an Dritte vergeben werden („Make-or-Buy“). Je geringer die eigene Leistungstiefe ist, desto mehr Teilleistungen müssen bei gegebenem Leistungsumfang zugekauft werden.

Systemtheoretische Arbeiten, die sich mit der Organisationsformwahl im Sinne von „Make-or-Buy“-Entscheidungen bzw. Leistungstiefenentscheidungen beschäftigen, sind zahlreich.

Vereinfacht ausgedrückt, muss die Kommune bei der Organisationsformwahl wissen, was sie erreichen will, d.h. welche Ziele sie hat (strategische Ziele). Sie muss wissen, wie effektiv und effizient sie bereits arbeitet und ob eine verstärkte Wettbewerbsorientierung bei der Erstellung der Leistung die Wirtschaftlichkeit (Effektivität und Effizienz) erhöht (bspw. Mit einer Umfeldanalyse und SWOT-Analyse der Organisationsformen).<sup>240</sup> Als strategisches Prozessmodell kann das Strategische Management der KGSt genannt werden.<sup>241</sup>

Beispielhaft für eine Informationsstruktur als Entscheidungshilfe bei einer Organisationsformwahl wird auf Wilkes verwiesen, der eine systemtheoretische, strukturierte, ökonomisch fundierte und ausführliche ordnungspolitische Analyse einzelner Sektoren vornimmt. Er baut auf den Erkenntnissen der Theorie der Neuen Institutionenökonomik (wirtschaftliche und rechtliche Erklärungsansätze sowie Staatsversagen), Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagen<sup>242</sup>, Begründungsansätze kommunaler Intervention (Daseinsvorsorge, meritische Güter) und dem

---

<sup>239</sup> Vgl. Steffen (2000).

<sup>240</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.

<sup>241</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

<sup>242</sup> Vgl. Anhang A 6 und A 7.

theoretischen Ansatz des polyzentrischen Systems öffentlicher Güter- und Dienstleistungsindustrien (Trennung von Konsum- und Produktions-Einheit) ein Analyseraster auf. Hierbei werden in einem ersten Schritt die Infrastrukturmerkmale<sup>243</sup> bzw. Gutseigenschaften analysiert, kommunalpolitische Ziele und die Zielerreichung diskutiert und anschließend Reformoptionen vorgestellt.

Wichtig ist es, einzelne Aufgabenbereiche nicht von vornherein von Wettbewerbsüberlegungen auszuschließen. Es sollten alle Teilprozesse der Prozessketten (auch in der Eingriffsverwaltung) auf strategischer Ebene auf ihre Markt- und Wettbewerbsfähigkeit<sup>244</sup> überprüft werden.<sup>245</sup>

Der verstärkte Einsatz von marktlichem Wettbewerb führt zu einer Ausweitung der Privatisierungsdiskussion um neue kooperative Organisationsformen, in die die PPP-Formen insbesondere im internationalen Bereich systematisch mit eingebunden sind.

### **Privatisierungsbegriff**

In der Liberalisierungsdiskussion gibt es kein einheitliches Verständnis des Privatisierungsbegriffs. Eine Ursache hierfür könnte sein, dass es keine gesetzliche Normierung des Begriffs „Privatisierung“ gibt.<sup>246</sup> Lag der Schwerpunkt der Privatisierungsdiskussion anfänglich auf der Rechtsformwahl von öffentlichen Aufgaben bzw. einer kurzfristigen Vergabe kommunaler Leistungsketten mit geringer Leistungstiefe und strategischer Relevanz hinsichtlich der Erreichung politischer Ziele (funktionale Privatisierung - Outsourcing und Contracting-out) und der materiellen Privatisierung und Vermögensprivatisierung, so wurde diese parallel zur Verwaltungsmodernisierung, bei der u.a. Wettbewerbsmechanismen institutionalisiert werden<sup>247</sup>, um die Diskussion der langfristigen Koordination von Leistungsketten mit hoher Leistungstiefe und strategischer Relevanz mit Hilfe von kooperativen Formen der Aufgabenerfüllung (komplexes Contracting-out) im Bereich der funktionalen Privatisierung erweitert.

Im Folgenden wird unter **Privatisierung** der Vorgang verstanden, wenn zuvor öffentlich wahrgenommene Verantwortungen wie die Durchführungs-, Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung für Aufgaben bzw. Leistungen in unterschiedlicher Leistungstiefe an den Privaten übertragen, privatwirtschaftlich, d.h. mit privatrechtlichen Organisationsstrukturen außerhalb der Verwaltungsstruktur, organisiert und wenn Verfügungsrechte von der öffentlichen Hand auf Private übertragen werden (Vermögensprivatisierung).

Unter der „vollen“ **Privatisierung** ist zum einen die vollständige Übertragung gemeindlicher Aufgaben auf private Unternehmen und die damit verbundene umfassende Verlagerung öffentlicher

<sup>243</sup> Vgl. Kapitel 3.2.

<sup>244</sup> Vgl. Anhang A 6 und A 7.

<sup>245</sup> Vgl. Schedler/Proeller (2000), S. 168.

<sup>246</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2004a).

<sup>247</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

Leistungserstellung auf private Träger zu verstehen (Durchführungs-, Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung werden abgegeben) und zum anderen die Übertragung von kommunalem Vermögen (bspw. Bauwerke, Grundstücke) auf Private (Vermögensprivatisierung). Die Folge ist, dass die Aufgabe bzw. das Vermögen als solche ihren staatlichen Charakter verliert und dem Wettbewerb privater Anbieter im Markt überlassen wird.

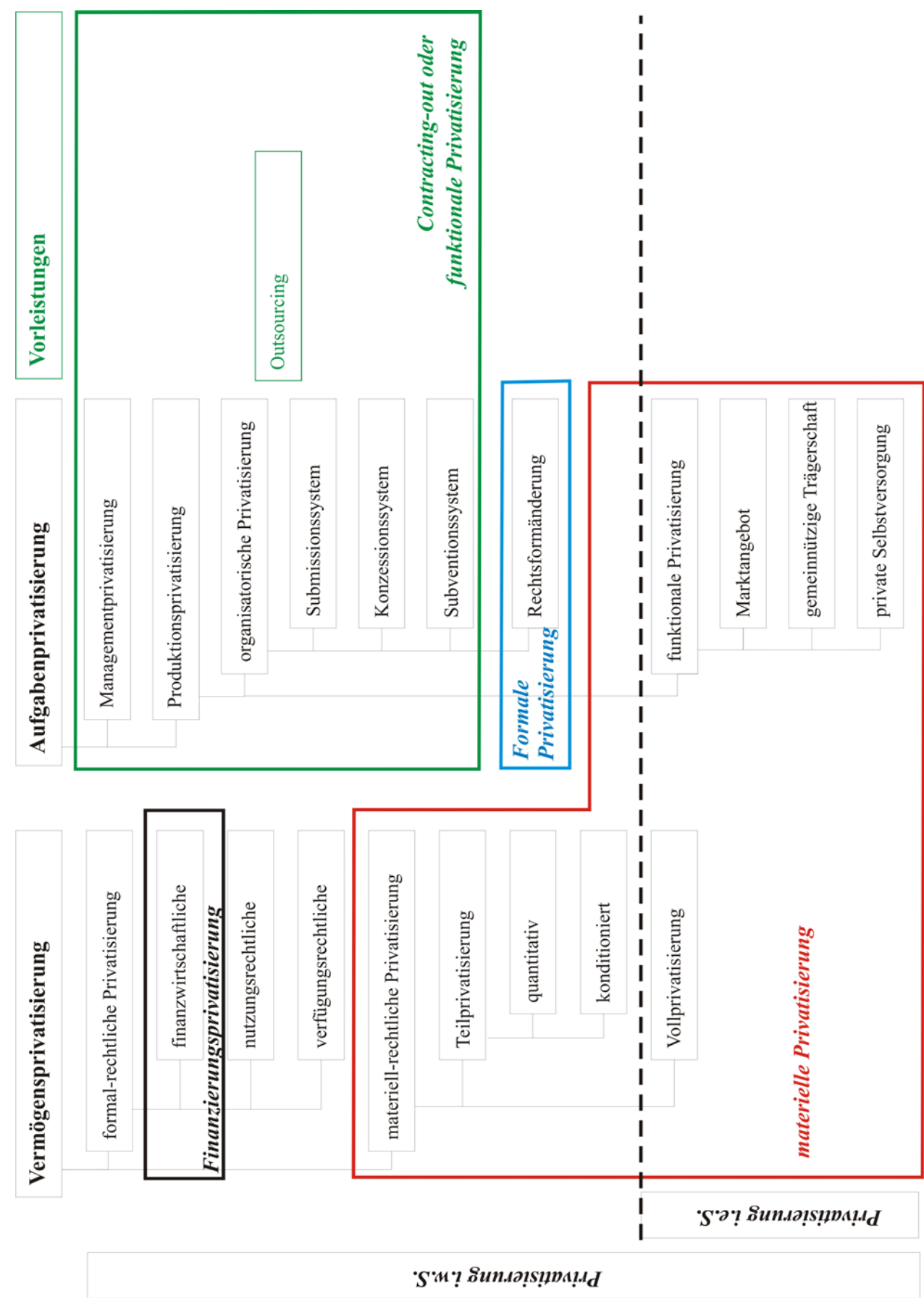
In Abbildung 30 wird die Definition des Privatisierungsbegriffs, wie sie im Rahmen der PPP-Diskussion häufig verwendet wird (kursiv), mit dem strukturierten Privatisierungsbegriff von Hamer/Gebhardt<sup>248</sup> vergleichend dargestellt, um das Verständnis der unterschiedlichen Privatisierungsdefinitionen zu erhöhen. Insbesondere der Begriff der funktionalen Privatisierung wird hierbei *nicht* synonym verwendet.

Im Folgenden wird der Privatisierungsbegriff anhand der Verwendung in der PPP-Diskussion operationalisiert.

---

<sup>248</sup> Vgl. Hamer/Gebhardt (1992).

Abbildung 30: Privatisierungsbegriff



Quelle: eigene Darstellung



Bei der **funktionalen Privatisierung** bleibt die Gewährleistungsfunktion, d.h. die Gesamtverantwortung für die Aufgabenerfüllung (Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung) bei der öffentlichen Hand. Private werden nur bei der Aufgabenwahrnehmung (Durchführung, Finanzierung) eingeschaltet. Hierbei kann man zwischen „Contracting-out“ und „komplexem Contracting-out“ unterscheiden.<sup>249</sup>

*Contracting-out* ist die schwächste und flexibelste Form der Privatisierung. Es handelt sich um eine mittelfristige Auslagerung von einzelnen Leistungen oder Leistungsketten mit geringer Leistungstiefe bzw. von Annexaufgaben. Wesensmerkmale des Contracting-outs sind die geringe strategische und spezifische Bedeutung der Aufgaben, d.h., dass die externe Vergabe der Aufgabe ein geringes Risiko für die Erfüllung kommunaler Ziele bedeutet und dass die benötigten Vermögenswerte sich im Eigentum der Kommune befinden (Räume, Gebäude, Anlage). Beim *komplexen Contracting-out* findet im Gegensatz zum Contracting-out eine die Leistungskette umfassende, langfristige Leistungs- und Risikoübertragung an den Privaten statt. Es liegt zumeist eine hohe spezifische Bedeutung der Aufgaben und eine hohe Leistungstiefe vor<sup>250</sup>.

Man kann bei der funktionalen Privatisierung in Bezug auf eine interne oder externe Leistung und der Finanzierung weiter differenzieren in Outsourcing (Fremdbezug von internen Nebenleistungen), Submissionierung (Aufgaben-, bzw. Produktverlagerung finanziert über den Haushalt) und Konzessionierung (Aufgaben-, bzw. Produktverlagerung finanziert über den Nutzer und evtl. kombiniert mit Subventionen)<sup>251</sup>.

- Beim *Outsourcing* erbringt ein spezialisiertes Privatunternehmen eine für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendige Nebenleistung (etwa EDV-Dienste) direkt für die öffentliche Hand.
- Bei der *Submissionierung* erbringt ein Privatunternehmen im Auftrag der Gebietskörperschaft als kommunaler Erfüllungsgehilfe eine Leistung, die die Bürger unmittelbar in Anspruch nehmen (z.B. Theaterbetrieb). Das etwaige Entgelt wird von der Gebietskörperschaft erhoben.
- Bei der *Konzessionierung* wird, im Unterschied zur Submissionierung, dem im öffentlichen Auftrag leistenden Privatunternehmer durch eine Beleihung das Recht verliehen, vom

---

<sup>249</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2003) und Budäus (1997).

<sup>250</sup> Budäus spricht ursprünglich nicht von Vertrags-PPP, sondern vom „komplexen Contracting-out“, da eine Zieldivergenz der Partner vorliegt. Da sich jedoch in der Praxis auch für das komplexe Contracting-out der PPP-Begriff durchgesetzt hat, übernimmt Budäus diesen in seinen späteren Ausführungen als Vertrags-PPP.

<sup>251</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung (2004), Subventionierung kann ergänzend genannt werden. Hierbei werden Private als Erfüllungsgehilfe eingebunden, jedoch die Leistung, um Gebühren zu senken, subventioniert. Dies geschieht entweder unmittelbar über ein Gutscheinsystem für die Konsumenten oder mittelbar im Rahmen von subventionierten Konzessionsmodellen.

Nutzníeßer direkt ein Leistungsentgelt, dessen Höhe durch den öffentlichen Auftraggeber meistens festgelegt ist (z.B. bei konzessioniertem Personennahverkehr), zu erheben.

**Formale Privatisierung** - auch Organisationsprivatisierung, unechte Privatisierung oder Scheinprivatisierung genannt, ist die Übertragung einer bislang von der Gebietskörperschaft unmittelbar wahrgenommenen Aufgabe auf eine Gesellschaft des Privatrechts (AG, GmbH), die sich unter Kontrolle der öffentlichen Hand befindet (Eigengesellschaft).

**Materielle Privatisierung**<sup>252</sup> im eigentlichen Sinn beinhaltet die „Entlassung“ von öffentlichen Aufgaben aus der gemeindlichen Trägerschaft und Verantwortung in den Raum privatwirtschaftlicher Betätigung. Darunter ist die vollständige Übertragung gemeindlicher Aufgaben und gemeindlichen Vermögens auf private Unternehmen und die damit verbundene umfassende Verlagerung öffentlicher Leistungserstellung auf private Träger zu verstehen. Im Einzelnen kann das in vielfältiger Form geschehen. Zwei Grundstrukturen sind zu unterscheiden:

- (Vollprivatisierung)  
Veräußerung von Unternehmen an Private.
- (Teilprivatisierung)  
Beteiligung Privater an bisher öffentlichen Unternehmen durch Veräußerung von Anteilen oder durch Schaffung neuer Anteile im Wege der Kapitalerhöhung. Aus einem bisher rein öffentlichen Unternehmen wird dann ein sog. gemischtwirtschaftliches Unternehmen.

Zusammenfassend sind die verschiedenen Intensitätsstufen der Privatisierung anhand von Durchführungs- (Vollzug der Leistungserstellung), Finanzierungs- (Sicherstellung der Finanzierung der laufenden Leistungserbringung und der zugehörigen Investitionen) und Gewährleistungsverantwortung (Sicherstellung, dass die Leistung zielgerecht erbracht wird) zwischen Kommune und Dritten und dem Zeitaspekt in Tabelle 9 dargestellt.

Im Themenkontext sind die funktionale insbesondere das komplexe Contracting-out und die teilweise materielle Privatisierung von Bedeutung, da nur umfassende zuvor öffentliche Aufgaben bzw. Leistungen von Privaten übernommen werden, ohne dass eine Vollprivatisierung stattfindet (Gewährleistungsfunktion bleibt bei der öffentlichen Hand).

---

<sup>252</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2004a).

Tabelle 9: Intensitätsstufen der Privatisierung

Aufgabe	Gewährleistungs- verantwortung (Zielvereinbarung und Entscheidung)	Finanzierungs- verantwortung (Investitionen und laufende Kosten)	Durchführungs- verantwortung (Herstellung, Betrieb, Management)	Zeit- horizont
<b>Outsourcing</b>	KV	KV	KV	kurzfr.
<b>Submission</b>	KV	KV	D	mittelfr.
<b>Konzession</b>	KV	D	D	mittelfr.
<b>komplexes Contracting-out<sup>(1)</sup></b>	KV <sup>(1)</sup>	KV und/oder D	D	langfr.
<b>PPP</b>	KV/D <sup>(2)</sup>	KV und/oder D	KV und/oder D	langfr.
<b>materielle Teilprivatisierung</b>	KV/D <sup>(3)</sup>	D	D	langfr.
	D/KV <sup>(4)</sup>	D	D	
<b>materielle Vollprivatisierung</b>	D	D	D	langfr.
<p><b>KV: Kommunalverwaltung, D: Dritte</b></p> <p>(1): Ziele und Entscheidung liegt bei KV. Nur die Risikoverteilung zwischen KV und D wird im Rahmen einer Verhandlung oder eines Dialogs gemeinsam festgelegt. Hat sich in der Praxis „Vertrags-PPP“ etabliert, obwohl keine Zielkongruenz vorliegt. Finanzierungsverantwortung kann als Submission bzw. Konzession oder als Mischmodell gestaltet werden.</p> <p>(2): Nach ursprünglicher PPP-Definition: zwingend Zielkongruenz. KV und D bestimmen gemeinsam Ziele.</p> <p>(3): Bei einer Teilprivatisierung mit einer Mehrheitsbeteiligung der Kommune (über 50 %) behält die Kommune mittelbar die Gewährleistungsfunktion im Rahmen ihrer gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten. Insbesondere bei der Bereitstellung von Pflichtaufgaben ist eine Mehrheitsbeteiligung üblich, um nicht kalkulierte Risiken aufzufangen.</p> <p>(4): Bei einer Teilprivatisierung mit einer Mehrheitsbeteiligung des Privaten verliert die Kommune ihre umfassenden Einflussmöglichkeiten. Insbesondere bei Annexaufgaben können jedoch eine Sperrminorität von über 25 % bzw. gesellschaftsrechtliche Vereinbarungen ausreichende Kontrollrechte gewährleisten.</p>				

Quelle: eigene Darstellung

Im internationalen Bereich werden die verschiedenen Modelle der Privatisierung anhand der Aufgaben des Wertschöpfungsprozesses (Develop, Design, Build, Modernize, Operate, Maintain), der Eigentumsverhältnisse (Buy, Own, Transfer) und der Finanzierung (Finance, Subsidize, Lease, Rent) systematisch beschrieben (siehe Tabelle 10). PFI/PPP-Modelle werden in diese Systematik mit einbezogen.

**Tabelle 10: Internationale Privatisierungsmodelle**

<b>Modell</b>	<b>Englische Bedeutung</b>	<b>Deutsche Bedeutung</b>
<b>BBO</b>	Buy Build Operate	Kaufen Bauen Betreiben
<b>BT</b>	Build Transfer	Bauen Übertragen
<b>BTO</b>	Build Transfer Operate	Bauen Übertragen Betreiben
<b>BOT</b>	Build Operate Transfer	Bauen Betreiben Übertragen
<b>BOOT</b>	Build Own Operate Transfer	Bauen Besitzen Betreiben Übertragen
<b>BOOST</b>	Build Own Operate Subsidize Transfer	Bauen Besitzen Betreiben Subventionieren Übertragen
<b>DBO</b>	Design Build Own	Planen Bauen Besitzen
<b>DBOOT</b>	Design Build Own Operate Transfer	Planen Bauen Besitzen Betreiben Übertragen
<b>DBFO</b>	Design Build Finance Operate	Planen Bauen Finanzieren Betreiben
<b>DBM</b>	Design Build Maintain	Planen Bauen Warten
<b>BOO</b>	Build Own Operate	Bauen Besitzen Betreiben
<b>BLT</b>	Build Lease Transfer	Bauen Leasen Übertragen
<b>BLOT</b>	Build Lease Operate Transfer	Bauen Leasen Betreiben Übertragen
<b>BRT</b>	Build Rent Transfer	Bauen Mieten Übertragen
<b>BROT</b>	Build Rent Operate Transfer	Bauen Mieten Betreiben Übertragen
<b>LDO</b>	Lease Develop Operate	Leasen Entwickeln Betreiben
<b>MOO</b>	Modernize Own Operate	Modernisieren Besitzen Betreiben

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung Hoeppner (2003), S. 82

In Deutschland gibt es eine solch übergreifende Systematisierung nicht. Wie zuvor beschrieben, kann auch im deutschen Raum die Abgrenzung des PPP-Begriffs mit Hilfe des Privatisierungsbegriffs, der sich an den Verantwortlichkeiten (Durchführungs-, Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung) der öffentlichen Hand orientiert, erfolgen.

Für PPP sind die funktionale und die materielle (Teil-)Privatisierung maßgeblich.

### 3.5 Baubezogenes PPP-Verständnis

Bei der **klassischen Organisation** der Bedarfsdeckung von Bauleistungen sind die Kosten für die Bereitstellung bzw. Nutzung von Bauwerken und Räumen nicht oder nur teilweise bekannt. Die Verantwortlichkeit ist nicht klar zugeordnet. Die Verantwortung für Teilleistungen der Ressource Bauwerk wie die Nutzung, Verwaltung und Bewirtschaftung sind unterschiedlichen funktionsorientierten Organisationseinheiten bzw. Verantwortungsträgern zugeordnet. Interesse an einer wirtschaftlichen Nutzung von Bauwerken und Räumen ist systematisch bei keiner Organisationseinheit verankert – weder beim Nutzer noch bei Dienststellen, die Leistungen im Zusammenhang mit Bauwerken erbringen (z.B. Reinigung, Unterhaltung, Hausmeisterdienst etc.). Fehlende Transparenz wird nicht als zusammenhängendes Problem erkannt, sondern anhand aktueller Anlässe zumeist als Einzelproblematik diskutiert (z.B. als Missstand in der Bauunterhaltung, als fehlende Übersicht bei Unterbringungsengpässen, zu hohe Gebühren im Ver- und Entsorgungsbereich etc.).

Die **Binnenreform** der Verwaltungsorganisation im NSM nimmt sich dieser „Missstände“ an, indem bezüglich der Organisation von Bauwerken und Räumen innerhalb der Verwaltung drei Anpassungen zur Optimierung der Strukturen und Prozesse erfolgen:

- Zuordnung der Ressourcen-Verantwortung zum bauwerks- bzw. raumnutzenden Fachbereich/Nutzer im Rahmen zentraler Steuerung
- Einbeziehung der Kosten in das Budget des bauwerks- bzw. raumnutzenden Fachbereichs/Nutzers
- Organisation der Leistungen für Bauwerke und Räume unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten

Die Reform der **Außenstrukturen** bezüglich Bauwerken wird entweder durch eine Verselbständigung der Organisationseinheiten geprägt oder durch PPP-Projekte.

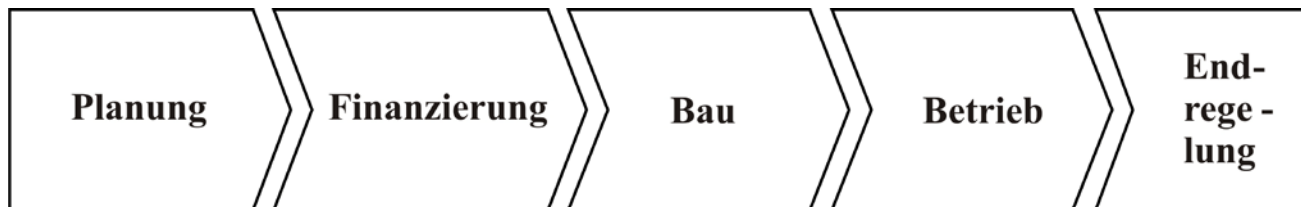
In der baubezogenen PPP-Diskussion wird die Leistungstiefenoptimierung der Planungs- und Bauphase durch die klassischen Bauvergabeformen erweitert auf alle delegierbaren Leistungen der Durchführungs- und Finanzierungsfunktion der Leistung „Bereitstellung von Bauwerken“<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Die Bereitstellung von Bauwerken ist i.d.R. ein Teil- bzw. Nebenprozess im Rahmen des Kernprozesses der öffentlichen Aufgabe (existentieller Zweck, den die Kommune verfolgt). Beispielweise ist im Krankenhausbereich der Kernprozess (Primärleistung) die medizinische Versorgung des Patienten, der von Nebenleistungen unterstützt wird. Diese werden in Sekundärleistungen und Tertiärleistungen unterteilt. Sekundärleistungen sind bspw. diagnostisch-therapeutische Unterstützungsleistungen oder medizintechnische Ver- und Entsorgungsleistungen und Tertiärleistungen sind bspw. FM-Leistungen und sonstige Leistungen, die bspw. im Rahmen eines Cafeteriaangebots oder Gästeunterkünfte erbracht werden müssen.

Diese können mittels der Phasen Planung, Bau (Errichtung, Umbau/Umnutzung und/oder Sanierung/Modernisierung), Betrieb (Vermarktung, Betrieb und Nutzung), Verwertung<sup>254</sup> und ergänzend Finanzierung dargestellt werden (siehe Abbildung 31).<sup>255</sup>

**Abbildung 31: Leistungsphasen eines baubezogenen PPP-Projekts**



Quelle: eigene Darstellung

Die *Planung* umfasst hierbei die klassischen Planungsaufgaben eines GU-Modells, die um die Planungsaufgaben der Phasen Betrieb und Finanzierung ergänzt werden.

Die *Finanzierungsphase* umfasst das Finanzierungsmodell der zu vergebenden Leistungen der Planungs-, Bau-, Betriebs- und Verwertungsphase.

Die *Bauphase* umfasst sämtliche meist umfangreiche Baumaßnahmen, die nötig sind, um den vertraglich geforderten Bauwerkszustand zu erreichen.

Die *Betriebsphase* umfasst sämtliche vertraglich vereinbarten Leistungen bezogen auf das Bauwerk und zusätzlich nicht baubezogene Nebenleistungen des Kernprozesses der öffentlichen Aufgabe (bspw. Sekretariatsdienste oder Leitung eines Zentralarchivs). Betriebsleistungen sind bspw. für den Hochbau Haupt- und Teilprozesse der Betriebs- & Nutzungsphase (Leistungsphase 6) nach GEFMA 100-2:2004, insbesondere die baubezogenen Leistungsphasen Objekt betreiben, Objekte ver- und entsorgen, Objekte reinigen und pflegen, Objekte verwalten und Projekte in Leistungsphase 6 durchführen.<sup>256</sup>

<sup>254</sup> Obwohl im Rahmen der PPP-Diskussion vom Lebenszyklusansatz gesprochen wird, beschränkt sich die Betrachtung zumeist auf einen Zeitraum bis maximal 30 Jahren.

<sup>255</sup> Der Teilprozess, der die baubezogenen Leistungen über die Lebensdauer eines Bauwerks abbildet, kann aus baubetriebswirtschaftlicher Sicht in verschiedene Leistungsphasen untergliedert werden. Angelehnt an die prozessorientierte GEFMA 100-1/2:2004, sind dies die Phasen Konzeption, Planung, Errichtung, Betrieb (In der Praxis differenziert man zuweilen zwischen Betrieb -Eigentum beim AN- und Bewirtschaftung -Eigentum beim AG) und Nutzung, Umbau/Umnutzung und/oder Sanierung/Modernisierung und Verwertung eines Bauwerks. Ergänzend kommen in dieser (Hochbau-)Systematik aus Sicht eines Facility-Managers die Phasen Vermarktung, Beschaffung und Leerstand hinzu.

<sup>256</sup> Häufig werden auch die Begrifflichkeiten der DIN, Instandhaltung oder Bauunterhaltung als klassische Aufgabenbereiche der Bauunternehmung verwendet und weitere „neue“ Aufgabenbereiche unter dem Begriff Betrieb subsumiert. Nach DIN 31051 wird die Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung unter dem

Die *Verwertungsphase* beinhaltet die Verwertungen des Vertrages.

Basierend auf diese Phasen können verschiedene Modelle anhand der zu vergebenden Leistungstiefe differenziert werden.<sup>257</sup>

Die Umsetzung des PPP-Gedankens bedeutet nicht „Bauen ohne Geld“! PPP-Modelle *können* wirtschaftlicher sein als die konventionelle Beschaffung. Der baubezogene PPP-Gedanke liegt in der betriebswirtschaftlichen Optimierung des Wertschöpfungsprozesses des Bauwerks:

Die Kommune verfolgt nach dem Verständnis der betriebswirtschaftlichen Motive durch eine PPP-Form das Ziel, durch die Einbeziehung privatwirtschaftlicher Strukturen eine betriebswirtschaftliche effiziente, kostenverträgliche, risikoarme, kundenorientierte und leistungsstarke sowie flexible Aufgabenerledigung zu schaffen. Potentiale sollen erschlossen werden, die über die Effekte einer rein verwaltungsinternen Optimierung hinausgehen. Dabei soll PPP-charakteristisch der kommunale Charakter bewahrt bleiben, damit betriebswirtschaftliche Kategorien nicht zum alleinig leitenden Kriterium des Handelns innerhalb des Projektes bzw. des Unternehmens werden. Stattdessen sollen Vorteile des privatwirtschaftlichen Handelns mit Steuerungsvorzügen auf öffentlicher Seite zu einer Synthese verknüpft werden.

Diese wird erreicht durch folgende Erfolgsfaktoren:

- **verändertes Beschaffungsverhalten der öffentlichen Hand.**

Die Inputspezifizierung, bei der der öffentliche Auftraggeber die konkrete Ausgestaltung der Leistung vorgibt, wird durch eine Outputspezifizierung abgelöst. Bei der Outputspezifizierung werden nur die Ziel- und Rahmenanforderungen des Projekts (sog. Outputs; z.B. Funktion, Zweck, Standards, Qualitäten) funktional, ergebnisbezogen vom Auftraggeber vorgegeben. Der private AN nimmt die Rolle der ausführenden Einheit (Produktions-Einheit) ein, die bei PPP-Projekten nicht mehr mittels Leistungsverzeichnis inputorientiert, sondern mittels einer funktionalen Leistungsbeschreibung outputorientiert gesteuert wird. Der Übergang von der Outputorientierung zur Wirkungsorientierung kann hierbei in einzelnen Leistungsbereichen fließend sein (beispielsweise technische Gebäudeausrüstung – bei der Outputorientierung können bspw. nur die technischen

---

Begriff Instandhaltung subsumiert. Definiert die DIN 31051 die Begrifflichkeiten unabhängig von ihrer Betrachtungseinheit nach ihren Maßnahmen, bezieht in die DIN 18960 die Begriffe „Bauunterhalt“ und „Instandsetzung“, die synonym verwendet werden, grundsätzlich auf Gebäude. Es sind die „Gesamtheit der Maßnahmen zur Bewahrung und Wiederherstellung des Sollzustandes von Gebäuden und dazugehörigen Anlagen, jedoch ohne Reinigung und Pflege der Verkehrs- und Grünflächen und ohne Wartung und Inspektion der haus- und betriebstechnischen Anlagen“. Bei kleinen PPP-Projekten übernimmt die Bauunternehmung häufig nur die Bauunterhaltung und infolgedessen auch langfristig die Gefahr für Sachmängel ihrer Bauleistung.

<sup>257</sup> Vgl. Kapitel 3.5.3.

Kennwerte der Heizungsanlage bzw. ein bestimmter Energieversorgungstyp vorgegeben werden; bei der Wirkungsorientierung wird bspw. nur die zu haltende Raumtemperatur über das Jahr vorgegeben). Der „Machtverlust“ des AG ist durch ein (erhöhtes) Projekt- und Vertragscontrolling auszugleichen. Dieser Erfolgsfaktor entspricht der Ergebnisorientierung des NSM.

– **Verfolgen des Lebenszyklusansatzes**

Durch die Verfolgung des Lebenszyklusansatzes (Planen, Bauen, Betreiben, Verwerten) soll eine Prozessoptimierung über alle Lebenszyklusphasen eines Bauwerks stattfinden. Dies wird erreicht durch ein stärkeres phasenübergreifendes Kostenbewusstsein in Verbindung mit Anreizen zur Kosteneinsparung. Dies führt dazu, dass bereits bei der Entwurfsplanung Optimierungspotentiale der Gebäudegestaltung, -funktion und -einrichtung infolge einer konsequenten Analyse und Berücksichtigung der in und um das Gebäude ablaufenden Prozesse genutzt und mit einem phasenübergreifenden Kapazitäts- und Leerstandsmanagement zusätzliche Einnahmequellen erschlossen werden. Dieser Erfolgsfaktor entspricht dem prozessorientierten ganzheitlichen und nachhaltigen Ansatz des NSM.

– **partnerschaftliche Aufteilung der Projektrisiken**

Die partnerschaftliche Aufteilung von Projektrisiken (Risikoallokation) erfolgt nach dem Grundsatz, dass Risiken dort getragen werden, wo sie am ehesten beherrscht werden können. Dies führt zum transparenten Umgang mit den Risiken eines Projektes. Fragen der Risikoidentifizierung, Risikobewertung und Risikoverteilung sind in jedem Projekt aufs Neue oberste Priorität einzuräumen und zur systematischen Bearbeitung dieser Fragen ausreichende Ressourcen bereit zu stellen. Dieser Erfolgsfaktor entspricht dem Ansatz der Dezentralisierung im NSM, insbesondere die Umsetzung des Gedankens der Theorie der Verfügungsrechte.

– **leistungsorientierte Vergütungsmechanismen**

Der private Partner erhält für die Leistungserbringung eine i.d.R. qualitäts-, nutzungs- oder verfügbarkeitsabhängige Vergütung. Um einen Anreiz für Optimierungen zu schaffen, können leistungsabhängige Mechanismen, wie zum Beispiel Bonus-Malus-Regelungen genutzt werden. Zu bedenken ist jedoch, dass Bonusregelungen immer unter dem Generalverdacht möglicher Korruption stehen und deswegen Vor- und Nachteile sorgfältig abzuwägen sind. Dieser Erfolgsfaktor entspricht dem Ansatz der Dezentralisierung im NSM insbesondere die Umsetzung des Gedankens der Principal-Agent-Theorie.

– Durchführung eines strukturierten, transparenten **Bieterwettbewerbs**.

Wettbewerb auf der Bieterseite regt die Innovationskraft jedes einzelnen Bieters bzgl. angebotener Produkte (Bauten, Bauweisen und Bauverfahren) und Verfahren



(Bewirtschaftung, Prozessgestaltung) zur Absicherung der eigenen Qualitäts- und/oder Kostenführerschaft an. Dieser Erfolgsfaktor entspricht dem Ansatz der Institutionalisierung von Wettbewerbselementen im NSM.

Die Erfolgsfaktoren von baubezogenen PPP-Projekten, um komplexen Anforderungen gerecht zu werden, Ergebnisorientierung, ganzheitliche und nachhaltige Betrachtungsweise, Beachtung der Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik und Nutzen von Wettbewerbsmechanismen, sind auch wesentliche Erfolgsfaktoren im NSM

### 3.5.1 Definition und Grundstrukturen

In der kommunalen Praxis wird sich i.d.R. bei der PPP-Definition und Benennung der PPP-Modelle am Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau“ orientiert:

"PPP kann man abstrakt beschreiben als langfristige, vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, bei der die erforderlichen Ressourcen (z.B. Know-how, Betriebsmittel, Kapital, Personal) in einen gemeinsamen Organisationszusammenhang eingestellt und vorhandene Projektrisiken entsprechend der Risikomanagementkompetenz der Projektpartner angemessen verteilt werden."<sup>258</sup>

Durch diese Definition kommen nur zwei PPP-Grundformen wie „gemischtwirtschaftliche Unternehmungen“ und „langfristige Vertragsbeziehungen“ für baubezogene PPP-Modelle in Frage.

Bei der baubezogenen Umsetzung des PPP-Gedankens konzentriert sich die aktuelle baubetriebliche PPP-Diskussion, ebenso wie das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“, auf Modelle zur Leistungstiefenoptimierung des Leistungskettenabschnitts des Lebenszyklus (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Verwerten) eines Bauwerks.

Modelle mit den Phasen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb und Verwertung werden als „PPP-Modelle“ bezeichnet. Modelle, die nur die Phasen Planung, Finanzierung und Bau beinhalten als „Modelle mit PPP-Elementen“.

Für den Integrationsanspruch der vorliegenden Arbeit ist anzumerken, dass diese Optimierung aus Sicht einer Kommune im Rahmen der strategischen Entwicklung auch auf die gesamte Leistungstiefe ausgeweitet werden kann und muss.

Private können grundsätzlich in der gesamten Leistungstiefe der öffentlichen Aufgabe oder auch nur in separaten Teilbereichen bzw. bauprojektbezogen oder leistungsbezogen beteiligt werden.

Folgendes Beispiel verdeutlicht dies:

---

<sup>258</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band I: Leitfaden, Teil I: Einführung zu PPP, Begriffsverständnis, S. 2/3.

Eine Kommune benötigt eine neue Kläranlage. Die Organisation der öffentlichen Aufgabe „Stadtentwässerung“ ist in einem Regiebetrieb organisatorisch verselbständigt worden. Die Kommune besitzt nun die Möglichkeit, nur den bauwerksbezogenen Leistungsprozess zu optimieren indem die Leistungen bei der Vergabe unterschiedlich stark gebündelt werden. Die Teilleistungen der Phasen können einzeln (zu Fachlosen gebündelt) als GU-Modell (nur Phase Bau oder ergänzend Ausführungsplanung bzw. Entwurfsplanung) als Modell mit PPP-Elementen (Leistungen der Phasen Planung, Bau und Finanzierung) oder als Vertrags-PPP (Leistungen der Phasen Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb, Verwertung) ausgeschrieben werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit die gesamte Leistungstiefe zu optimieren, indem sie den Regiebetrieb materiell teilprivatisiert (echtes Kooperationsmodell). Aus einer reinen Bauaufgabe kann so durch eine Ausweitung der Leistungstiefenanalyse eine umfassende Umorganisation und Ausweitung des Angebotsspektrums erwerbswirtschaftlicher Nebenleistungen der Stadtentwässerung unter Einbeziehung eines privaten Partners in die gesamte Leistungstiefe der Aufgabe werden. Letztendlich stellt der Festpreis für den Bau der Kläranlage nur ein Vergabekriterium sowie nur eine Teilleistung im Gesamtpaket dar.

Es wird ersichtlich, dass die Vollzugskritik bzw. die Prüfung der Zweckmäßigkeit der PPP-Grundstruktur die erste PPP-Eignungsprüfung hinsichtlich der strategischen Ziele einer Kommune darstellt. Voraussetzung hierfür ist eine strategische Zielentwicklung.

### **3.5.2 Konflikt- und Klärungssituationen**

Im Folgenden werden wesentliche Konflikt- und Klärungssituationen bei der baubezogenen Umsetzung des PPP-Gedankens in einer Kommune identifiziert. Als Grundlage hierfür wird, angelehnt an die Erkenntnisse aus Kapitel 3.3, eine Balanced Scorecard mit vier Zielfeldern und deren

Zielhierarchien aufgestellt und anschließend hinsichtlich möglichen Konflikt- und Klärungssituationen analysiert.

Bezogen auf das Themenfeld PPP gilt ebenfalls das Prinzip der Wirtschaftlichkeit:

Als Oberziel wird bei einem PPP-Projekt im Vergleich zur klassischen Handlungsalternative entweder

- eine bessere Effektivität (Zielerreichung) oder
- eine effizientere Umsetzung bei gleicher Effektivität oder
- eine vorteilhaftere Kombination aus Effektivität und Effizienz angestrebt.

Wie in Kapitel 3.4.2 dargelegt, sind maßgebliche Ziele bei einem PPP-Projekt

- Prozessoptimierung
- finanz- und haushaltspolitische Ziele
- ordnungspolitische Ziele
- Bedarfsdeckungsziele

Die Prozessoptimierung und die finanz- und haushaltspolitischen Ziele sind in der Praxis die Hauptgründe für PPP-Projekte<sup>259</sup>.

In der Praxis wird zumeist von einem finanziell-strategischen Hauptmotiv bzw. Ziel/Zweck des „Mittels“ PPP ausgegangen. Das „Mittel“ PPP erzeugt jedoch in dem komplexen kommunalen Zielsystem eine Reihe von Klärungs- und Konfliktsituationen, da PPP-Projekte einen großen Einfluss auf diverse nichtmonetäre Ziele verschiedener strategischer Zielfelder haben.

Die traditionelle Zweck-Mittelbeziehung, mit der immer eine Neutralisation nicht berücksichtigter Ziele verbunden ist, muss um eine Wirkungsanalyse auf strategischer Ebene erweitert werden, um vorab Zielbeziehungen zu identifizieren und Konflikt- oder Klärungssituationen frühzeitig zu berücksichtigen.

Dabei sollten nicht nur einzelne Ziele und die diese Ziele rationalisierenden Maßnahmen Gegenstand des Bewertungs- und Steuerungsprozesses sein, sondern – je nach Situation – möglichst umfassend auch die nicht zielbezogenen Folgewirkungen der nicht berücksichtigten Ziele. Zudem ergibt sich unmittelbar die Verknüpfung zur strategischen Relevanz als Bewertungs- und Steuerungsprozesses in schlecht strukturierten Situationen. Sie soll der Undefiniertheit von Zielen, deren Wahl und Unsicherheit Rechnung tragen und Folgewirkungen quasi als „Sammelgröße“ in dem Bewertungsprozess berücksichtigen.

Im Folgenden werden strategisch relevante Gestaltungsfelder mittels einer Balanced Scorecard dargestellt, die den Blick über die unterstellten Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge auch auf nicht-finanzielle projektbezogene Indikatoren lenkt.<sup>260</sup>

Angelehnt an die Balanced Scorecard-Struktur von Budäus<sup>261</sup> lassen sich folgende Zielfelder für ein PPP-Projekt bilden: „Erledigung der öffentlichen Aufgabe“ (Sicht: optimale Auftragserledigung), „Entlastung des Trägerhaushalts“ (Sicht: Finanz- und Haushaltswirtschaftlichkeit), „Zufriedenstellen relevanter Anspruchs- und Interessengruppen“ (Sicht: Bürger/Mitarbeiter/Umfeld) und „Wahrung politischer Interessen“ (Sicht: Politiker als Entscheidungsträger, die instrumentelle Ziele und Ressourcenziele verfolgen - siehe Abbildung 32).

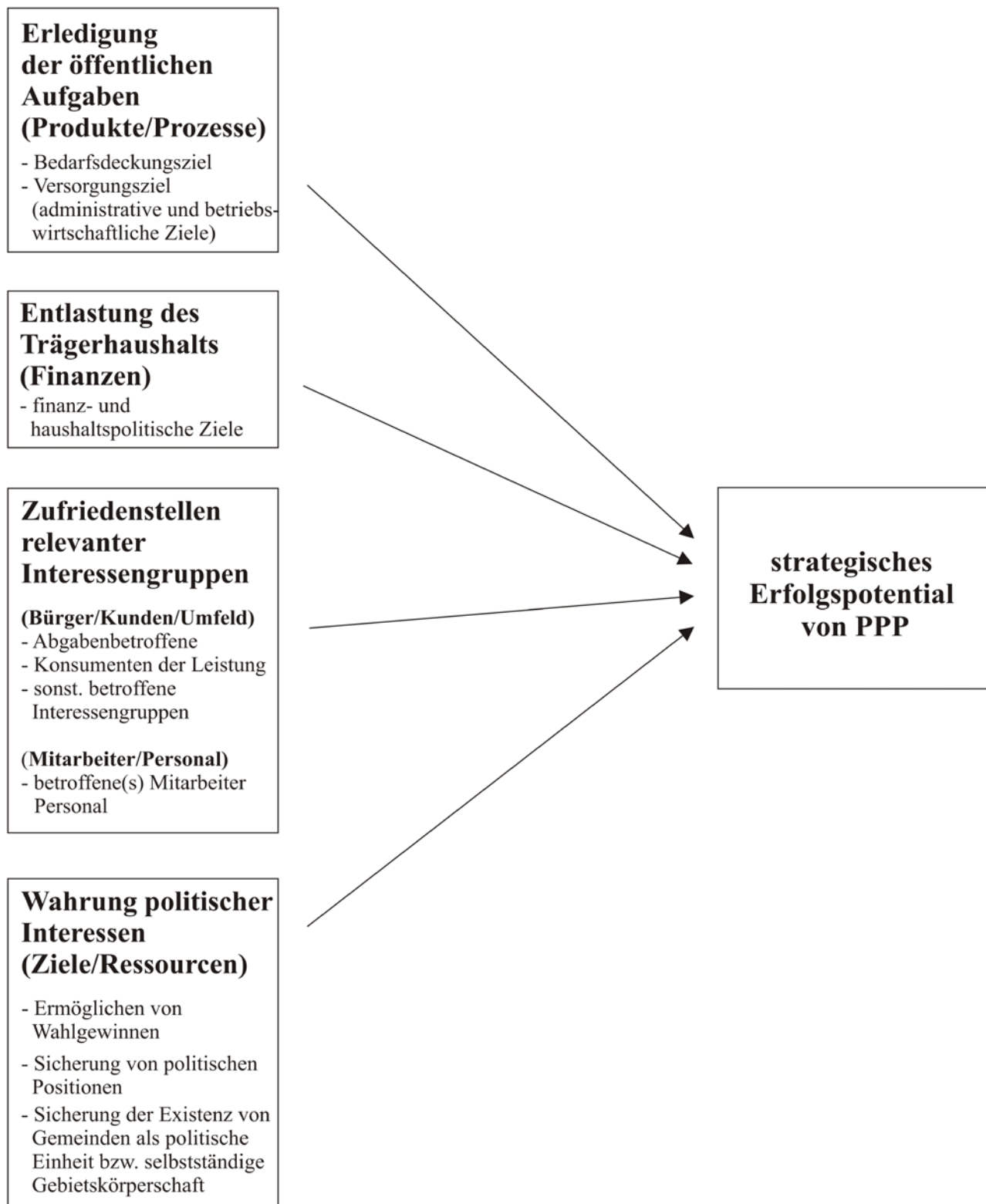
---

<sup>259</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2.

<sup>260</sup> Vgl. Kapitel 3.3.2.

<sup>261</sup> Vgl. Kapitel 3.3.2, Abbildung 23.

Abbildung 32: Strategisches Erfolgspotential von PPP



Quelle: eigene Darstellung

Die Ziele einer PPP und andere kommunale Ziele lassen sich mittels der zuvor vorgestellten Zielfelder in einem interdisziplinären Arbeitskreis projektbezogen und gesamtstrategisch diskutieren und koordinieren, um Konflikt- und Klärungssituationen im Voraus zu bewältigen.

Das im Folgenden dargestellte Modell der Ordnung des Zielsystems orientiert sich am Maximalprinzip.

Aufgrund des Schnittstellencharakters der Balanced Scorecard kann mit Hilfe dieses Zielkataloges die Zielentwicklung erfolgen, wenn kein strukturiertes strategisches Management vorliegt.

Das **Zielfeld „Erledigung der öffentlichen Aufgabe“** beinhaltet zwei Zieldimensionen der Leistungssphäre: die Bedarfsdeckungsziele und die Versorgungsziele. Das dritte Ziel gehört zu den Instrumentalzielen. Diese werden in dem Zielfeld Wahrung politischer Interessen erläutert.<sup>262</sup> Das *Bedarfsdeckungsziel* stellt das gewünschte Handlungsprogramm in Hinblick auf Art, Menge und Zeitpunkt der zu erstellenden Güter und/oder Dienstleistungen seitens der Verwaltung dar. Die Bedarfsdeckungsziele können als Sachziele angesehen werden.

*Versorgungsziele* setzen sich aus *administrativen* und *betriebswirtschaftlichen Zielen* zusammen.

*Administrative (verwaltungsorientierte) Ziele* beschreiben den aktiven Beitrag der Verwaltung zum Erreichen der Beschaffungsziele. Dies sind bspw. Sicherheitsziele, die Realisierung von Entscheidungen über die Eigenfertigung oder den Fremdbezug von Sachgütern und Dienstleistungen („Make-or-Buy“), die sich in diesem Rahmen auf die Leistungstiefenanalyse und die PPP-Modellwahl beziehen und die Erreichung von individuell angestrebten Zielen der an Beschaffungen beteiligten Handlungsträger.<sup>263</sup>

*Betriebswirtschaftliche Ziele* können weiter im Sinne des 3-E-Konzeptes unterteilt werden in inputseitige Effekte, ergebnisorientierte Effekte und Effekte auf Prozesse/Strukturen.

Nennen die Bedarfsdeckungsziele das optimale Soll, bilden die betriebswirtschaftlichen Ziele mit den administrativen Zielen Erfolgsziele ab, d.h. sie gehen vom Status quo aus und benennen optimierende Effekte, die mit einem PPP-Projekt im Gegensatz zur konventionellen Variante einhergehen (sollen). Hierbei sind die kostenwirtschaftlichen Ziele stark an Finanz- bzw. Haushaltsziele gekoppelt. Beispielhaft zu nennen sind:

- inputseitige Effekte: (Kosten-)Wirtschaftlichkeit (Kostenreduzierung) und weitere (qualitative) Aspekte (Bspw. bezüglich Investitionskosten, Finanzierungskosten, Betriebskosten, Transaktions- und Verwaltungskosten, Gewinn, Steuern/Abgaben).

---

<sup>262</sup> Vgl. Hilse (1996), S. 169-176.

<sup>263</sup> Vgl. Hilse (1996), S. 159.

Insbesondere die Einbindung von Fördermitteln rückt in den Vordergrund, da sie maßgeblich die inputseitigen Effekte eines PPP-Projektes beeinflussen.

- ergebnisorientierte Effekte wie Leistungsqualität des hoheitlichen Angebots (Qualitätssteigerung) und Ausweitung des Angebotsspektrums erwerbswirtschaftlicher (Neben-)Leistungen.
- Prozesse / Strukturen insbesondere Zeiteffekte (PPP-bedingte Beschleunigung des Leistungserstellungsprozesses, Einhaltung von Terminvorgaben), Risikoeffekte (PPP-bedingte Änderung der Allokation bestehender Risiken, zusätzlich PPP-spezifische Risiken) und Flexibilitätseffekte durch PPP-Modelle (statische Flexibilität zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses, Reversibilität während der Vertragslaufzeit).

Das **Zielfeld „Entlastung des Trägerhaushalts“** bezieht sich auf die finanz- und haushaltspolitischen Ziele. Ziele können die Erzielung von Einsparungen an Haushaltsmitteln (periodisch und/oder langfristig), zusätzliche Einnahmen aus Liquiditätseffekten wie aperiodische, einmalige Zusatzeinnahmen in den verschiedenen Phasen (Vertrags-, Bau-, Betriebs-, Verwertungsphase), periodische Zusatzeinnahmen wie die Rendite von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmungen sowie Vorteile aus der Nutzung von privaten Kapital wie Haushaltsstruktureffekte und Bilanzstruktureffekte sein.

Im **Zielfeld „Zufriedenstellen relevanter Interessengruppen“** werden die Interessen der relevanten Stakeholder berücksichtigt. Ziele<sup>264</sup> der Konsumenten der Leistung, der Abgabebetroffenen, der Mitarbeiter und der Interessengruppen können vom Projekt beeinflusst werden. Hierbei haben die Anspruchs- und Interessengruppen grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Forderungen extern mittels des direkten Demokratieelements des Bürgerbegehrens und intern mittels der Personalvertretung gegen ein PPP-Projekt durchzusetzen, was u.a. zu einem Stopp eines PPP-Projektes führen kann. Insbesondere bei Pilot-Projekten, Projekten mit großem Investitionsvolumen und PPP-Modellen mit Nutzerfinanzierung ist die Betroffenheit groß.

Die parteipolitischen Ziele werden in dem **Zielfeld „Wahrung politischer Interessen“** subsumiert. Sie erweitern den Umfang der rechtlich notwendigen Einflussssicherung um die kommunalpolitisch motivierte Einflussssicherung mittels indisponibler Detailvorgaben. Hierzu gehören wirtschafts-, sozial-, umwelt- und sonstige politischen Instrumentalziele, um politische Positionen die Wiederwahl (Imageziele) und die Einheit bzw. Selbständigkeit der Kommune zu sichern. Zumeist stehen sie den Zielen der Versorgungsfunktion (administrativen und betriebswirtschaftlichen Ziele) diametral entgegen und orientieren sich an den Zielen der Interessen- und Anspruchsgruppen. Zudem muss die Politik Ressourcenentscheidungen treffen. Diese Ziele müssen in einem

<sup>264</sup> Interaktionsthemen: Ressourcen, Normen und Werte, Anliegen und Interesse.

politischen Willenbildungsprozess zur Findung von Mehrheiten erarbeitet werden, was insbesondere bei unklaren Rats- bzw. Kreistagsverhältnissen eine wichtige Klärungssituation darstellt.

Anhand dieser projektbezogenen Zielstruktur sind folgende zu lösende *Klärungs- bzw. Konfliktsituationen*<sup>265</sup> identifiziert worden. Dies sind auf der Maßnahmenebene:

- administrative vs. betriebswirtschaftliche Ziele,
- Instrumentalziele vs. betriebswirtschaftliche Ziele sowie
- Bedarfsziele vs. Finanz- und Haushaltsziele,

und auf der gesamtstrategischen Ebene

- Ziele der Gesamtverwaltung vs. Ziele der Einzel-PPP und
- Dezentralisierung vs. Zentralisierung bei PPP-Projekten.

Im Folgenden werden diese kurz anhand von Beispielaussagen erläutert.

Der Konflikt „öffentlich“ (gemeinwohlorientiert) gegen „privat“ (betriebswirtschaftlich orientiert) spielt eine wichtige Rolle bei PPP-Projekten, da die Berührungspunkte der Anspruchsgruppen gegenüber marktwirtschaftlichem Handeln aufgrund der Befürchtung von undefinierten oder konkreten individuellen Nachteilen stark ausgeprägt sind.

Bei der **Klärungs- bzw. Konfliktsituation administrative vs. betriebswirtschaftliche Ziele** steht insbesondere die Versorgungssicherung im Mittelpunkt der Betrachtung. Die öffentliche Hand muss ihre gemeinwohlorientierten Ziele operationalisieren und diese im Rahmen ihrer administrativen Ziele gegenüber dem wirtschaftlich orientierten privaten Partner in einem PPP-Projekt sichern können. Hierbei spielt auch die Partnerwahl eine entscheidende Rolle. Es stellt sich die Frage, inwieweit eine Leistung Privat erbracht werden kann, ohne die Versorgungssicherheit zu gefährden. U.a. spielt das Kriterium, ob es sich um eine Pflichtaufgabe oder freiwillige Aufgabe handelt, hierbei eine Rolle. Zudem müssen beschaffungsrechtliche Vorgaben eingehalten werden, wie die Diskussion um die Anwendbarkeit des Verhandlungsverfahrens zeigt.<sup>266</sup>

Bei der **Klärungs- bzw. Konfliktsituation Instrumentalziele vs. betriebswirtschaftliche Ziele** wird der Konflikt innerhalb der Zielbildung der Kommune zwischen den gemeinwohlorientierten Instrumentalzielen (sozialpolitische, wirtschaftspolitische, umweltpolitische Ziele etc.) zur

---

<sup>265</sup> Strukturell übernommen aus Bertelsmannstiftung (2004), Kapitel 4.

<sup>266</sup> Vgl. Kapitel 3.1.1.

Sicherung der politischen Position oder von Wahlgewinnen und betriebswirtschaftlichen Zielen ausgedrückt.

Erstens können Instrumentalziele bezüglich regionaler Beschäftigungseffekte und Effekte auf die Beschäftigten im Konflikt mit den Folgen von betriebswirtschaftlichen Zielen stehen.<sup>267</sup>

Zweitens können bspw. mautfreie Alternativrouten bei Mautprojekten im Straßenbau dazu führen, dass dem Projekt die ökonomische Grundlage entzogen wird und ein „business case“ nicht zustande kommt bzw. Verkehrsprognosen sich nicht erfüllen und zum Verlust führen.

Drittens können wirtschaftspolitische Ziele den Wettbewerb einschränken (Mittelstands-freundlichkeit).

Des Weiteren spielen Instrumentalziele verstärkt eine Rolle bei PPP-Projekten, wenn Wahlen bevorstehen. Die bei einem Schulprojekt übliche Personalüberleitung der Hausmeister seitens der Kommune könnte bspw. aus wahltaktischen Gründen nicht durchgeführt werden.

Die **Klärungs- bzw. Konfliktsituation Bedarfsziele vs. Finanz- und Haushaltsziele** spiegelt sich in dem vorhandenen Investitionsstau vieler Kommunen sehr deutlich wieder. Bei PPP-Projekten ist die Finanzierbarkeit des Bedarfs grundsätzlich ein konfliktträchtiges Thema.

Erstens kann mit einem PPP-Modell, im Vergleich zur konventionellen Handlungsvariante, gegebenenfalls ressourcenschonender ein Bedarf gedeckt werden, kostenlos ist dies jedoch nicht. Entgelte privater Anbieter sind in der Regel deutlich höher als die für Instandhaltungsmaßnahmen eingesetzten Haushaltsmittel. Dies ergibt sich durch die Tatsache, dass die öffentliche Hand zumeist von ihrem Anlagevermögen „lebt“, d.h. zum Erhalt notwendige Investitionen nicht getätigt werden. Dieser Investitionsstau wird zumeist bei der Umsetzung von Bauvorhaben als PPP-Projekt aufgelöst, neue Investitionen getätigt sowie die Qualität und Umfang der Instandhaltungsleistungen auf einen bestandserhaltenen Wert erhöht. Dies führt zu einer Entgeltsteigerung, wenn die Effizienzvorteile nicht hoch genug sind.

Zweitens stellt sich bei einer Institutionellen-PPP die Frage, was mit den einmaligen (Privatisierungserlös) bzw. periodischen Einnahmen (Gewinn) passiert. Es muss geklärt werden, ob diese zur Entlastung der Haushaltslage abgeführt, in Infrastruktur bzw. Dienstleistungen investiert oder bei gebührenpflichtigen Leistungen zu einer Gebührensenkung führen sollen.

<sup>267</sup> Vgl. Tabelle 8 und Bertelsmannstiftung (2004), S. 34: Rationalisierung von Arbeitsplätzen vs. Schaffung bzw. Erhalt bestehender Arbeitsplätze durch PPP, Höhere Leistungsanforderungen an die Beschäftigten vs. neue interessante Tätigkeitsfelder und qualifizierendes Personalmanagement in PPP, Verlust tariflicher Standards vs. Möglichkeiten der leistungsorientierten Vergütung, Befürchtungen, dass informationelle Tätigkeiten arbeitsrechtlich relevant werden (Datenschutz) vs. Zuverlässigkeit des Personals in PPP, Einschränkung der Rechte der betrieblichen Interessenvertretung vs. Schaffung einer neuen Corporate Identity in einer PPP.



Die **Klärungs- bzw. Konfliktsituation Ziele der Gesamtverwaltung vs. Ziele des einzelnen PPP-Projekts** beinhaltet die Fragestellung, welche Auswirkungen PPP-Projekte auf Strategie, Prozesse bzw. Strukturen, Kultur und die Entwicklungsmodi (Optimierung und Erneuerung) der Gesamtverwaltung haben. Neben den Zielkonflikten innerhalb eines PPP-Projektes werden hierbei die Zielkonflikte zwischen den Organisationsebenen einer Kommune betrachtet.

Erstens gibt es zumeist Qualitätsunterschiede der Leistung in der Kernverwaltung im Vergleich zu PPP-Kooperationen. Dies könnte seitens der Leistungsempfänger als Ungleichbehandlung empfunden werden. Insbesondere bei Teilsanierungen des Schulbestands bei gleichzeitigem Einführen der Schulwahlfreiheit kann die Forderung nach gleichen baulichen Bedingungen, um im Wettbewerb zu bestehen, verstärkt zum Politikum seitens der Schulen werden.

Zweitens stellt sich die Frage, inwieweit die Institutionalisierung von internen Wettbewerbsmechanismen zielführender ist als die Schaffung neuer verwaltungsexterner Monopole. Bei der Vergabe eines langfristigen „Monopols“ können Probleme auftreten wie bspw. Know-how-Verlust bei der öffentlichen Verwaltung und Informationsvorteile des Monopolisten bei einer erneuten Ausschreibung sowie bekannte Principal-Agent-Probleme.

Drittens muss geklärt werden, in welchem Maße eine Integrationskompetenz sowie Transparenz der Verwaltung vorliegt, um fachbereichsübergreifende wirtschaftliche und gemeinwohlorientierte Zielsetzungen zu bestimmen und welcher Einflussssicherung (Kontrolle und Steuerung) es hierfür bedarf.

Viertens sind bei PPP-Projekten nicht nur fachbereichsbezogene Rationalisierungseffekte zu prüfen, sondern auch langfristige Auswirkungen für die Struktur der Kommune und somit der Entwicklungsdimension der Organisationsstruktur. Beispiele für vorhandene Strukturen, die von PPP-Projekten betroffen sind, sind verselbständigte Organisationseinheiten für das neue Aufgabenfeld des Liegenschafts- und Gebäudemanagements oder zuständigen Landesstraßenverwaltungen (in Hessen bspw. das Hessische Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen mit seinen Ämtern und Betriebshöfen). Verliert die Gebäudewirtschaft maßgeblich zu verwaltenden Gebäudebestand durch umfassende Aufgabenentlastung, ist zu prüfen, inwiefern verwaltungsökonomisch sinnvollere Lösungen zu deren Organisation gefunden werden können.

Fünftens stellt sich die Frage der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der Leistung im Sinne der Leistungstiefe und des Leistungsumfangs. Es muss geklärt werden, wie weit die Leistungen zusammengefasst werden sollen.

Sechstens gibt es einen allgemeinen erhöhten Klärungsbedarf bei PPP-Projekten hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der Kommune. Die regionale strukturelle Voraussetzung einer Kommune und deren Entwicklung (soziodemographische und ökonomische Entwicklung) wirken sich

insbesondere auf die für PPP-Projekte wichtigen Parameter des Investitionsbedarfs, der Finanzierbarkeit und der Bestandsicherheit aus.<sup>268</sup> Die Kommune muss auf strategischer Ebene ihre Programm- bzw. Produktziele des Sektors, in dem ein PPP-Projekt umgesetzt werden soll, langfristig festlegen können und PPP-Modelle als geeignete Organisationsform identifizieren. Kann keine langfristige Programmierung der Leistung vorgenommen werden (technisch oder politisch bedingt) und muss deswegen ausreichend Flexibilität erhalten werden, sind bspw. Vertrags-PPP ökonomisch nicht sinnvoll.

Diese Klärungs- bzw. Konfliktsituationen lassen sich anhand der Koordination der gesamtstrategischen mit den taktisch-operativen Zielen innerhalb einer Balanced Scorecard erreichen.

Hierbei spielt ebenfalls die **Klärungs- bzw. Konfliktsituation Dezentralisierung vs. Zentralisierung** bei PPP-Projekten eine Rolle. Hierbei ist der Grad der gebietskörperschaftsübergreifenden Kooperation bei einem Bauvorhaben gemeint. Es stellt sich die Frage, wie Gebietskörperschaften kooperieren können, um eine sinnvolle Lösung für die Bereitstellung von Infrastruktur zu finden. Dies kann bspw. zum einen bezogen auf die Auslastung einer Einrichtung zum anderen bezogen auf die Höhe des Investitionsvolumens erfolgen.

### 3.5.3 Modelle

In diesem Kapitel werden alternative Modelle zu der klassischen Einzelvergabe und dem GU-Modell im Bausektor vorgestellt. Sie beinhalten zusätzlich Leistungen aus den Phasen Finanzierung, Betrieb und Verwertung. Da eine einheitliche Systematik oder Begrifflichkeit in der Literatur nicht vorliegt, wird im Folgenden eine eigene Systematik entwickelt (siehe Abbildung 33). Sie ergibt sich aus einer umfangreichen Analyse zahlreicher PPP-Literatur zum Thema PPP-Modelle.<sup>269</sup>

Bezogen auf die Leistungsinhalte werden neben den klassischen Modellen zwischen alternativen Finanzierungen, bei denen Teilleistungen der Phasen Planung, Finanzierung und Bau zusammengelegt werden, Dienstleistungsmodelle, die nicht den Lebenszyklusansatz (bspw. nur Betrieb) oder nur lebenszyklusorientierte<sup>270</sup> Teilleistungen (bspw. nur Energiemanagement) beinhalten, und Organisationsmodelle, die umfassende Leistungen der Phasen Planen, Finanzieren, Bauen und Betreiben beinhalten, differenziert.

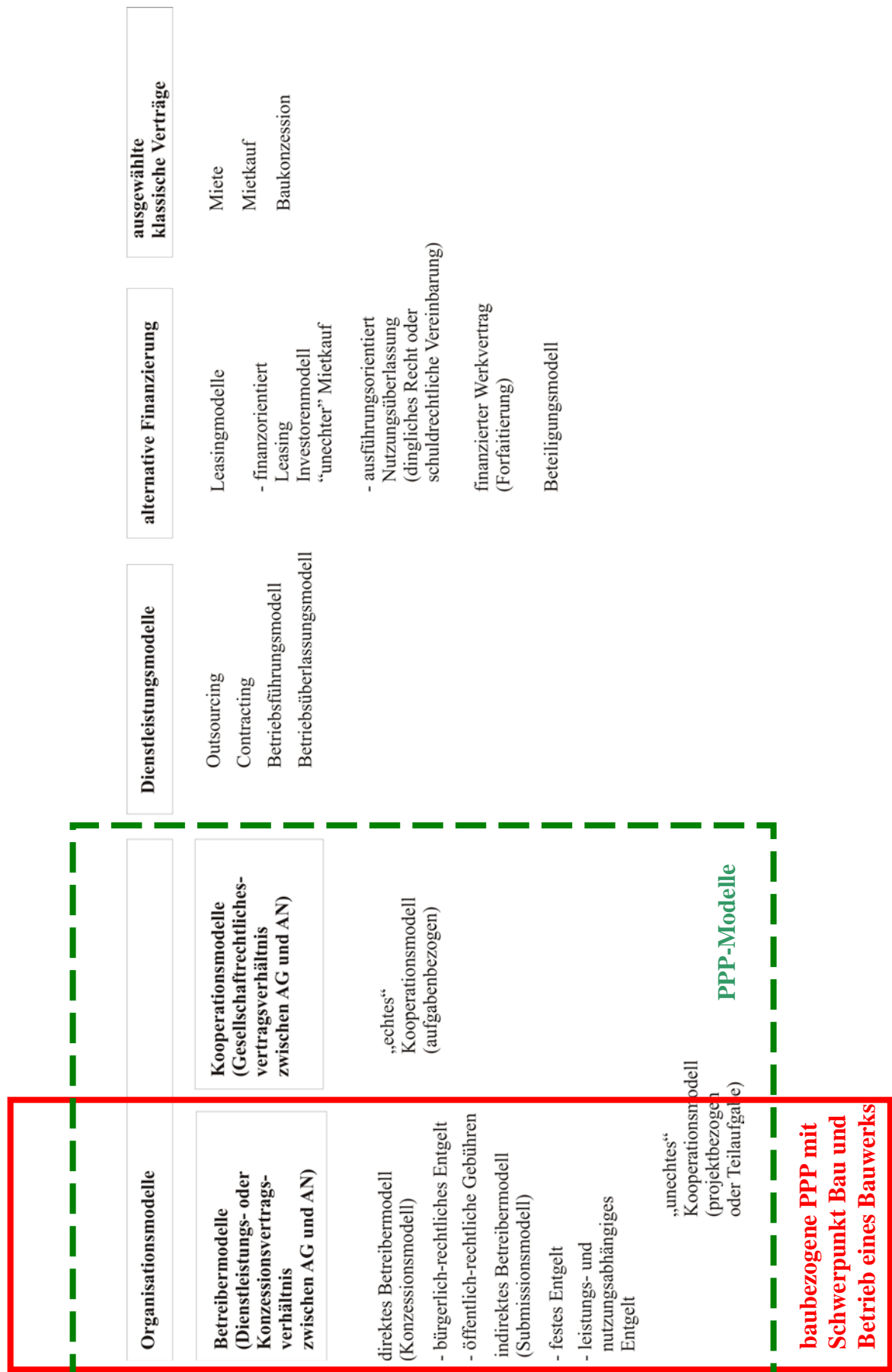
---

<sup>268</sup> Vgl. Kapitel 4.4.2.1.

<sup>269</sup> Insbesondere anhand der Arbeiten von Eschenbruch (2004), Höftmann (2001), BMVBS (2003) und Zeiss (2000).

<sup>270</sup> Phasen Planung, Finanzierung, Betrieb und Verwertung

Abbildung 33: Modellsystematik



### Exkurs Finanzierungsmodelle

In dieser Arbeit wird der Begriff des Finanzierungsmodells wie folgt verwendet: Der Begriff Finanzierungsmodell beschreibt die Form der Kapitalbereitstellung (Finanzierungsstruktur) für eine Leistung (bspw. Haushaltsmittel, Fördermittel, Kommunalkredite, kommunalgesicherte Kredite, kommunale Anleihen, Factoring, Forfaitierung, Leasing, Cross-Boarder-Leasing, Miete, Mietkauf, Fundraising, Stiftungen, Beteiligungsfinanzierung (offen, still, Fonds), Contracting etc.)<sup>271</sup>.

Bei den alternativen Finanzierungen bzw. Vorfinanzierungen (Planung, Bau, Finanzierung) mit dem Hauptmotiv der Kofinanzierung ist das Finanzierungsmodell das maßgebliche Unterscheidungskriterium. Die klassischen Finanzierungsinstrumente bestimmen in der Regel auch den Modellnamen. Werden diese um die Betriebsphase ergänzt, wird der Begriff des Organisationsmodells (Planung, Bau, Finanzierung, Betrieb) verwendet. Der Schwerpunkt beim Organisationsmodell ist die lebenszyklusorientierte „Organisation der Leistungen“ und nicht die „Finanzierung“. Das Motiv der Prozessoptimierung über den gesamten Lebenszyklus des Bauwerks wird folglich gegenüber dem Motiv der Kofinanzierung gestärkt, da Organisationsmodelle grundsätzlich auch ein Finanzierungsmodell beinhalten.

Bei der grundlegenden Unterscheidung der Finanzierungsmodelle stellt sich die Frage, wer für das Finanzierungsrisiko haftet. Bei PPP-Modellen kommen in der Regel zwei Grundstrukturen zur Anwendung: die Projektfinanzierung, bei der die Projektgesellschaft nach

ihrem Ertragsmodell bewertet wird, um den Kredit abzusichern, und die Forfaitierung mit Einredeverzichtserklärung, bei der die Kommune mit ihrer Bonität den Kredit für die Projektgesellschaft absichert.<sup>272</sup> Welche Art der Finanzierungsstruktur angewandt wird, hängt vom konkreten Geschäftsmodell ab, insbesondere von der gewünschten Risikoverteilung<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Vgl. BMVBS (2003) Band III, Teilband I, S. 58, Naschold et al. (1996), S. 110, Gerstlberger (2004), S. 42.

<sup>272</sup> Vgl. NRW (2004b).

<sup>273</sup> Vgl. Stähler (2001), S. 41: Ein Geschäftsmodell ist eine modellhafte Beschreibung eines Geschäftes (bzw. Projektes oder Unternehmens). Ein Geschäftsmodell enthält eine Beschreibung, welchen Nutzen Beteiligte aus dem Geschäft ziehen können. Es beantwortet die Frage: Welchen Nutzen stiftet das Geschäft? Ein Geschäftsmodell ist gleichzeitig eine Architektur der Wertschöpfung, d.h., wie der Nutzen für Anspruchsgruppen generiert wird. Diese Architektur beinhaltet eine Beschreibung der verschiedenen Stufen der Wertschöpfung und der verschiedenen wirtschaftlichen Akteure und ihrer Rollen in der Wertschöpfung. Es beantwortet die Frage: Wie wird die Leistung in welcher Konfiguration erstellt? Neben dem Was und dem Wie beschreibt das Geschäftsmodell auch, welche Einnahmen das Geschäft aus welchen Quellen generiert. Die zukünftigen Einnahmen entscheiden über den Wert des Geschäftsmodells und damit über seine Nachhaltigkeit. Es beantwortet die Frage: Wodurch wird Geld verdient?

In der Praxis findet man häufig eine begriffliche Inkonsistenz vor. Zum einen wird der Begriff des Finanzierungsmodells synonym für den Modellbegriff der alternativen Finanzierungen bzw. Vorfinanzierung verwendet, da bei ihnen das Motiv der Kofinanzierung und damit die Finanzierungsmodelle im Vordergrund stehen. Zum anderen wird der Begriff in der Praxis auch für Organisationsmodelle verwendet, wenn bei der Wahl eines Organisationsmodells das Motiv der Kofinanzierung gegenüber dem der Prozessoptimierung bei der Entscheidung für ein PPP-Modell dominiert.

Bei den Organisationsmodellen wird des Weiteren nach den in Kapitel 3.5.1 vorgestellten unterschiedlichen PPP-Grundformen unterschieden: den Vertrags-PPP (Betreibermodelle) und den Institutionellen-PPP (Kooperationsmodelle).

Nach dem Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ sind in der Systematik in Abbildung 33 nur die Organisationsmodelle (diverse Betreibermodelle und das „PPP-Gesellschaftsmodell“ = Kooperationsmodell) und das Contracting der Dienstleistungsmodelle (PPP-Contractingmodell) den PPP-Modellen zuzuordnen, da sie den Lebenszyklusansatz umfassend beinhalten.<sup>274</sup> Jedoch wird in der Praxis häufig die Gesamtheit der alternativen Finanzierungen, Dienstleistungsmodelle und Organisationsmodelle als PPP-Modelle bezeichnet.

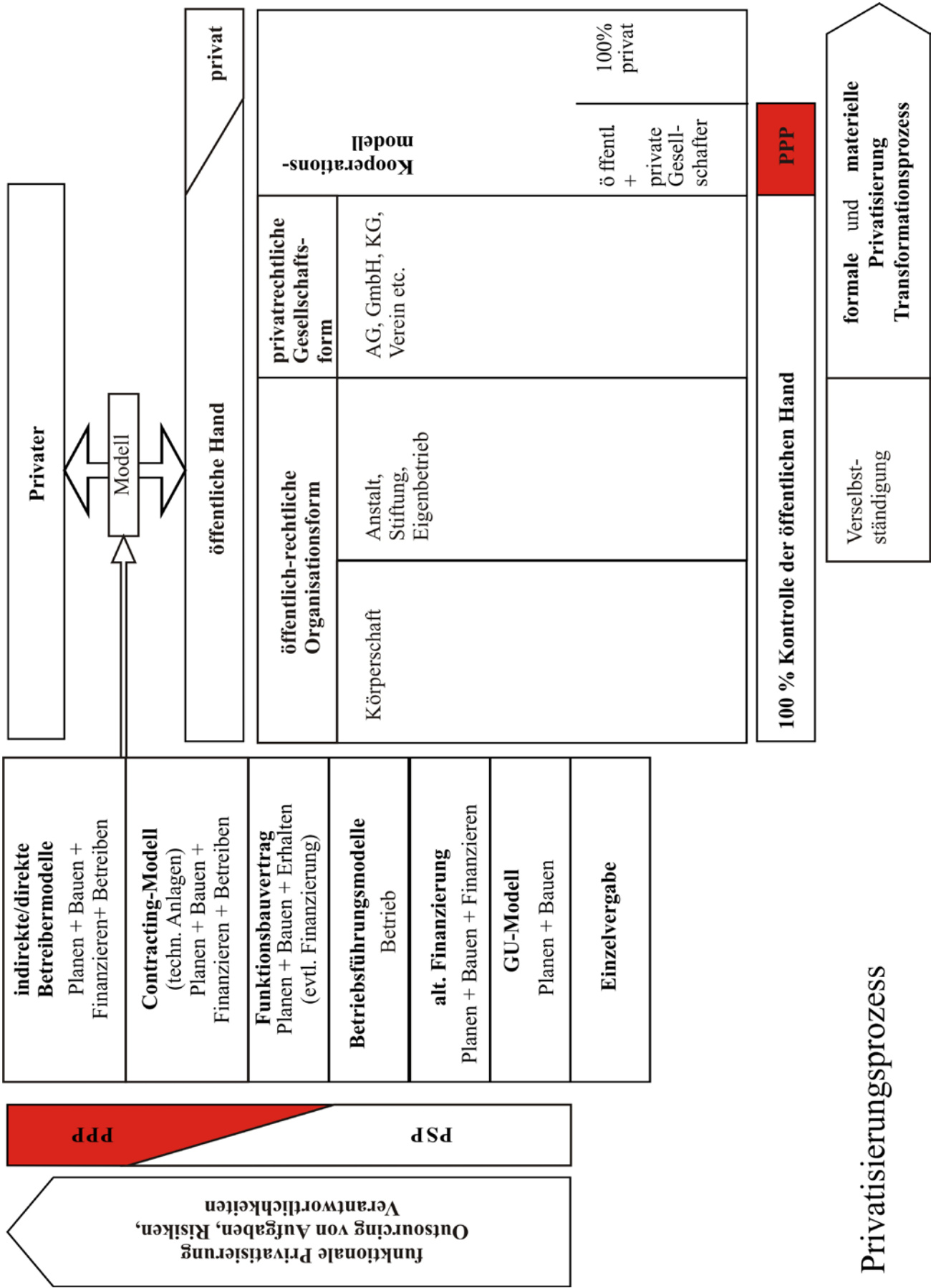
Abbildung 34 stellt ergänzend die Einordnung der PPP-Modelle in den Privatisierungsprozess dar.

---

Dieser Teil des Geschäftsmodells heißt Ertragsmodell. Ein Geschäftsmodell besteht folglich aus drei Hauptkomponenten: Das Nutzungsversprechen, die Architektur der Wertschöpfung und dem Ertragsmodell.

<sup>274</sup> Vgl. BMVBS (2003) Band II, Teilband 1, S. 3-18.

Abbildung 34: Visuelle Einordnung von Standard-PPP-Modellen



Quelle: eigene Darstellung

### 3.5.3.1 Alternative Finanzierung

Unter dem Begriff der alternativen Finanzierungen werden Modelle mit Leistungen der Phasen Planung, Finanzierung und Bau subsumiert. Vorgestellt werden im Folgenden Leasingmodelle (Leasing, Miete, Mietkauf, Nutzungsüberlassung) und Werklohnstundungsmodelle mit Forfaitierung.

Bei alternativen Finanzierungen können Ziele der Kofinanzierung wie bspw. das Vorziehen von Investitionsmaßnahmen und Veräußerungsgewinne bei evtl. gleichzeitiger Nutzung von steuerrechtlichen bzw. förderrechtlichen Vorteilen einer Privatfinanzierung verwirklicht werden.

Zudem werden, neben der Übertragung von Planungs-, Kosten-, Termin-, Qualitäts- und Schnittstellenrisiken wie beim GU-Modell, je nach Modell weitere Risiken der Bauphase wie das Bauzeitrisiko, das Risiko der Insolvenz des Bauunternehmers und Risiken der Betriebsphase wie Bauunterhaltungsrisiko, Untergangsrisiko und Verwertungsrisiko übertragen.<sup>275</sup> Da mit der Ausnahme der Werklohnstundungsmodelle auch unterschiedlich stark Betriebsrisiken übernommen werden, wird in der Praxis auch von Bauvertragsformen mit PPP-Elementen gesprochen.

Beim Werklohnstundungsmodell mit Forfaitierung wird die Finanzierung vom Bauunternehmen oder von der zwischengeschalteten Objektgesellschaft an eine Bank abgetreten.

Bei Leasingmodellen (Leasing, Miete, Mietkauf, Nutzungsüberlassung) errichtet eine speziell gegründete Objektgesellschaft (Projektgesellschaft) ein Gebäude und vermietet es über eine feste Grundleasinglaufzeit an den öffentlichen Auftraggeber. Die Objektgesellschaft finanziert sich über ein Darlehn (Projektfinanzierung) oder über eine Forfaitierung der Leasingraten in Verbindung mit einem Darlehen in Höhe des steuerlichen Restbuchwertes (Forfaitierung mit Einredeverzicht).<sup>276</sup>

Hierbei wird nach Eschenbruch<sup>277</sup> zwischen finanzorientierten (Leasing, Sale-and-Lease-Back, Fondsleasing, Miete, Mietkauf) und ausführungsorientierten (Nutzungsüberlassungsmodelle, Werklohnstundungsmodelle mit Forfaitierung) Realisierungsmodellen unterschieden. Bei finanzorientierten Realisierungsmodellen liegt das rechtliche Eigentum des Bauobjekts (und damit auch das Untergangs- und Verwertungsrisiko) während der Vertragsphase beim AN. Beim ausführungsorientierten Realisierungskonzept liegt das rechtliche Eigentum des Bauobjekts während der Vertragsphase beim AG.

### Finanzorientierte Realisierungskonzepte

Finanzorientierte Realisierungskonzepte werden in der Regel angewandt, soweit *eine Verwertungsmöglichkeit des Objektes am Markt besteht*. Insbesondere für Infrastrukturinvestitionen

<sup>275</sup> Tabellarische Gegenüberstellung der Risikoprofile vgl. Bertelsmann Stiftung (2003), S. 17 oder BMVBS (2003), S. 21.

<sup>276</sup> Vgl. Eschenbruch (2004), S. 23-26.

<sup>277</sup> ebenda

wie Straßen, Kanalnetze oder Kläranlagen besteht jedoch (noch) kein Markt. Für diesen Zweck sind ausführungsorientierte Realisierungskonzepte geeigneter.

Wird das Grundstück seitens des AG mittels Erbbaurechtsvertrag bereitgestellt, richtet sich die Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages nach der wirtschaftlichen Lebensdauer des Bauwerks (bspw. 60 Jahre) und nicht nach der Nutzungszeit des AG (20-30 Jahre). Dies ermöglicht es dem AN, bei Nichtausübung der Kaufoption eine volle Amortisation der Investitionskosten zu erreichen. Zudem hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, ihr Grundstück vorab an den AN zu veräußern und das Bauwerk zurückzuleasen bzw. zu mieten (Off-Balance-Modelle).<sup>278</sup>

Ein eventueller Einfluss des AG auf die Planungs- und Herstellungsphase muss hierbei gesondert vereinbart werden, da die Gesamtplanung und schlüsselfertige Errichtung des Bauwerks nicht Gegenstand der zwischen AG und AN vereinbarten Leistungspflichten sind.

Im Folgenden werden die Vertragsformen des Leasings, der Miete und des Mietkaufs erläutert.

Das Immobilien-**Leasing**<sup>279</sup> ist eine Mischform zwischen Veräußerung und Gebrauchsüberlassung. Im Gegensatz zur Miete, bei der lediglich eine Gebrauchsüberlassung vereinbart wird, übernimmt der Leasingnehmer ergänzend die Kosten der Instandhaltung und die Gefahr für Sachmängel sowie die Gefahr der Beschädigung der Sache. Ein rechtlicher Eigentumsübergang ist nicht zwingend nach Ende der Gebrauchsüberlassung vorgeschrieben, sondern optional zum kalkulierten Restwert, neben der Mietverlängerung, möglich. Beim Leasing dominiert als Kennzeichen die vereinbarte feste Grundmietzeit, in der der Vertrag von beiden Partnern nicht gekündigt werden kann. Die Grundmietzeit liegt aus ertragssteuerlichen Gründen regelmäßig zwischen 40 und 90 % der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer, damit das rechtliche und wirtschaftliche Eigentum beim AN liegt.<sup>280</sup> Die Miete orientiert sich dabei nicht an dem ortsüblichen Mietspiegel wie bei der Miete oder dem „echten“ Mietkauf, sondern an der (Teil-)Amortisation der Investition des Leasinggebers.<sup>281</sup>

Besteht keine Verwertungsmöglichkeit bei Nichtausübung der Kaufoption, handelt es sich um Spezialleasing. Dieses ist zu vermeiden, da eine Reihe der leasingbedingten steuerlichen Vorteile wegfallen.<sup>282</sup>

Sonderformen des Leasings sind das Sale-and-Lease-back und das Fondleasing.

---

<sup>278</sup> Vgl. Weber/Schäfer/Hausmann (2006).

<sup>279</sup> Betrachtet wird das für PPP relevante Finance-Leasing.

<sup>280</sup> Die vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) im Wege der Verwaltungsanweisung veröffentlichten Leasing-Erlasse regeln die Zurechnung des wirtschaftlichen Eigentums von Leasing-Objekten und die bilanzielle Abbildung von Leasing-Verhältnissen in den Jahresabschlüssen von Leasing-Geber und Leasing-Nehmer. Sie bilden die steuerrechtliche Grundlage für das Leasing-Geschäft in Deutschland.

<sup>281</sup> Vgl. Weber/Schäfer/Hausmann (2006), S. 116.

<sup>282</sup> Vgl. Höftmann (2001).



Beim **Sale-and-Lease-Back** (SLB) wird ein Vermögenswert verkauft und anschließend zurückgeleast. Hierbei wird ein Mobilitätsgewinn durch Auflösung stiller Reserven erzielt (Vermögensprivatisierung).<sup>283</sup>

Ein Barwertvorteil ergibt sich durch die Beteiligung der Kommune an den Steuervergünstigungen des Leasinggebers. Leasingnehmer sind bei diesen Geschäften Stiftungen, die diese Geschäfte eingehen, um niedrigere Erbersatzsteuern zahlen zu können. Aufgrund einer veränderter Steuergesetzgebung seit dem 01.01.2005 ist unklar, ob SLB-Geschäfte mit öffentlichen Gütern als reine Scheingeschäfte noch möglich sind.

Eine ähnliche Konstruktion ist die Kombination einer Vermögensprivatisierung mit einem Betreibermodell, bei der eine Objektgesellschaft einen Kredit aufnimmt, der seitens der Kommune mit einer Forfaitierung mit Einredeverzicht abgesichert wird. Mit diesem Kredit bezahlt die Objektgesellschaft die Anlagegüter und betreibt diese anschließend für einen langfristigen Zeitraum. Der Barwertvorteil ergibt sich hierbei nicht aus einem Steuervorteil, sondern aus den Effizienzvorteilen, die der Private erhofft zu erwirtschaften. Zudem erhält die Kommune einen „Kredit“ der nicht bei ihr, sondern in der Projektgesellschaft verbucht wird.

Das **Fondsleasing** ist in seiner Ausgestaltung komplexer als das reine Leasing mit einer Vertragsbeziehung zwischen der Kommune und der Leasinggesellschaft. Hierbei wird ein geschlossener Immobilienfond mit dem reinen Leasing gekoppelt. Mittelpunkt ist eine Objektgesellschaft über die eine indirekte Beziehung zwischen Kommune und Leasinggesellschaft besteht. Vorteil ist die Integration von Eigenkapital, welches neben der Fremdfinanzierung über den Kapitalmarkt zur Finanzierung beiträgt.<sup>284</sup>

Bei **Miet-, Mietkauf- und Nutzungsüberlassungsmodellen** müssen die einschlägigen Leasing-erlasse nicht beachtet werden.

Kommunen *mieten* Gebäude, wenn aus ihrer Sicht nur eine Nutzung für einen begrenzten Zeitraum zu erwarten ist. Für den Mieter kommt dabei aufgrund der nur vorübergehenden Nutzung des gemieteten Objektes eine Eigenerstellung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht in Betracht. Wird dem Privaten vorab seitens der Kommune durch Verkauf oder Erbbaurecht das rechtliche Eigentum an einem zuvor öffentlichen Grundstück verschafft, spricht man von einem Investorenmodell.

Bei einem *Investorenmodell* sucht die Stadt einen Investor, der das rechtliche Eigentum an einem zuvor öffentlichen Grundstück erhält und im Gegenzug dieses im Sinne der Kommune vermarktet. Bei der Verknüpfung mit Miete oder Mietkauf plant und baut ein Investor nach Vorstellung des AG

---

<sup>283</sup> Vgl. Zeiss (2000).

<sup>284</sup> Vgl. Höftmann (2000), S. 38.

ein Gebäude und vermietet es langfristig (20-30 Jahre) an diesen. Die Miete orientiert sich am ortsüblichen Mietspiegel. Das Verwertungsrisiko trägt der AN. Wird eine Kaufoption vereinbart, handelt es sich um einen echten Mietkaufvertrag. Neben der Miete und dem Mietkauf können auch städtebauliche Verträge als Gegenleistung geschlossen werden.<sup>285</sup>

Der *Mietkaufvertrag im eigentlichen Sinne* verbindet die Elemente eines Mietvertrages (Gebrauchsüberlassung) mit dem eines Kaufvertrages (Veräußerung). Hierbei wird der Kauf innerhalb eines Zeitraums oder zu einem Zeitpunkt optional oder verpflichtend vereinbart. Bis zur Ausübung der Kaufoption bzw. bis zum Vertragsende gilt Mietrecht. Mit Auslösen der Option bzw. bei Vertragsende wird der Kaufvertrag ausgelöst. Hierbei gibt es drei wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten: Die Höhe der Miete, die Möglichkeit der (Teil-)Anrechenbarkeit der Mietzahlungen auf den Kaufpreis und die Festlegung des Kaufpreises ex ante mittels eines kalkulierten Restwertes oder ex post mittels eines Verkehrswertes. Im Folgenden wird unter „*echtem*“ *Mietkauf* die Variante definiert, bei der sich die Miete am ortsüblichen Mietspiegel orientiert und eine Kaufoption zum Verkehrswert am Vertragsende besteht. Der „echte Mietkauf“ wird im Folgenden zusammen mit der Miete als Mietmodell bezeichnet. Da der Begriff des Mietkaufs keiner gesetzlichen Regelung unterliegt, wird er in der Praxis häufig auch für den *Ratenkaufvertrag* verwendet.<sup>286</sup>

Steht der Erwerb vorab fest und wird der Kaufpreis in Form einer Ratenzahlung mit Zinsen vollständig in der Nutzungszeit abgegolten, handelt es sich eigentlich nicht um einen Mietkauf, sondern um einen (langfristigen) *Ratenkaufvertrag*. Hierbei kommt kein Mietrecht, sondern lediglich das Kaufvertragsrecht zur Anwendung. Diese Variante wird auch als „*unechter*“ *Mietkauf* bezeichnet. Mit der letzten Rate geht das rechtliche Eigentum auf den AG über. Das wirtschaftliche Eigentum erhält er im Gegensatz zum Leasing, Miete bzw. echten Mietkauf (mit Kaufoption), mit Beginn der Nutzung. Der „*unechte*“ Mietkauf (rechtliches Eigentum beim AN, wirtschaftliches beim AG) steht deshalb zwischen den finanzorientierten (rechtliches und wirtschaftliches Eigentum beim AN) und den ausführungsorientierten (rechtliches und wirtschaftliches Eigentum beim AG) Realisierungskonzepten.<sup>287</sup>

### **Ausführungsorientierte Realisierungskonzepte**

Zu den ausführungsorientierten Realisierungskonzepten gehören langfristige Werklohnstundungsmodelle (auch Forfaitierungsmodell) und Nutzungsüberlassungsmodelle. Charakteristisch für sie ist, dass der AN in der Planungs- und Herstellungsphase als GU mit seinen typischen Rechten und Pflichten auftritt. Die Zahlung erfolgt hierbei als Werklohn

<sup>285</sup> Vgl. Eschenbruch (2004), S. 23.

<sup>286</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2003), S. 123f.

<sup>287</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band IV, S. 25.

(Werklohnstundungsmodell) oder Miete (Nutzungsüberlassungsmodell). Sie finden insbesondere bei spezifischen Infrastrukturanlagen, für welche (noch) kein Markt besteht, bei Sanierungsleistungen, bei denen zusätzlich Sanierungsrisiken (bspw. PCB- und Asbestbelastung) übernommen werden und bei zuwendungsfähigen Investitionen, bei denen zumeist das rechtliche Eigentum bei der Kommune liegen muss, ihre Anwendung. Insbesondere beim Bauen im Bestand müssen Sanierungsrisiken genau geregelt werden, da ansonsten erhebliche Kosten- und Terminrisiken durch die funktionale Leistungsbeschreibung und die Kostenpauschalierung auf die Vertragsparteien zukommen können. Hierbei sollten möglichst präzise und real die Bestandsdaten ermittelt und für restliche Risiken klare Verfahrens- und Vergütungsregeln getroffen werden. Veräußerungsgewinne sind bei diesen Modellen nicht möglich. Sie bieten jedoch gegenüber den finanzorientierten Modellen Vorteile wie eine relativ einfache Vertragsstruktur und geringere Transaktionskosten. Zudem kann die Risikostruktur der Eigenerstellung weitgehend angepasst werden.<sup>288</sup>

Wirtschaftlich betrachtet handelt es sich beim **Werklohnstundungsmodell** um einen Warenkredit. Im Rahmen dieser Vertragsform zahlt der Staat das Entgelt für Bau- (z.B. Straßenbau) und Finanzierungsleistung (Zinsen) ratenweise, ergänzt mit einem Forderungsverkauf. Eine Realisierung kann mit und ohne Projektgesellschaft erfolgen. In der Praxis wird für solche Modelle u.a. der Begriff der „Forfaitierung“ verwendet. Anzumerken ist jedoch, dass auch die anderen Vertragsformen grundsätzlich mit einem Forderungsverkauf kombiniert werden können. Bei dem Werklohnstundungsmodell kann man anhand der Finanzierungs- und Risikostruktur unterscheiden in<sup>289</sup>

- Einheitslösung mit anfänglicher Feststellung der Finanzierungskosten  
(Zinssätze werden bei Vertragsabschluss festgelegt)
- Einheitslösung mit nachträglicher Feststellung der Finanzierungskosten  
(Zinsbindung erst nach Feststellung der Gesamtinvestitionskosten)
- Einheitslösung mit zusätzlicher Risikoabsicherung für den Auftraggeber  
(Testatverfahren, Thüringer-Modell, Morgendorfer-Modell, Esslinger Modell - Zinssätze werden bei Vertragsabschluss festgelegt, jedoch erfolgt eine Auszahlung seitens der Objektgesellschaft an das Bauunternehmen nur durch eine mit Bau-Testaten testierte Abnahme des AG )

---

<sup>288</sup> Vgl. Eschenbruch (2004), S. 24.

<sup>289</sup> Vgl. Eschenbruch (2004), S. 40ff.

- Trennungslösung  
(Aachener-Modell – auch Teilforfaitierung, da nur die Endfinanzierung und nicht die Zwischenfinanzierung durch Einredeverzicht abgesichert wird)

Die **Nutzungsüberlassung** ist eine Sonderform des Mietkaufs. Ein privater Investor (oft eine Objektgesellschaft) erhält das Recht, das Grundstück des öffentlichen Auftraggebers zu nutzen, um darauf ein Gebäude zu errichten oder zu sanieren (bspw. Nutzungsrecht im Wege eines dinglichen Rechts (Nießbrauch, Grunddienstbarkeit) und/oder schuldrechtlicher Vereinbarung (Pacht, Gestattungsvertrag)). Nach Abschluss der Bauarbeiten überlässt die Objektgesellschaft dem öffentlichen Auftraggeber das Objekt, der die Aufwendungen der Objektgesellschaft für die Realisierung des Bauvorhabens über eine vereinbarte Zeit in Form einer Mietzahlung zurückführt (Gebrauchsüberlassung).<sup>290</sup>

### 3.5.3.2 Dienstleistungsmodelle

Dienstleistungsmodelle beinhalten nicht den Lebenszyklusansatz (bspw. nur Leistungen der Betriebsphase) oder nur lebenszyklusorientierte Teilleistungen (bspw. nur Energiemanagement). Betrachtet man die gesamte Leistungstiefe der Phase „Betrieb“ mit seinen Funktionen „Finanzierung und Durchführung“, so spricht man von Betriebsführungsmodellen. Sind lebenszyklusorientierte Leistungen von technischen Anlagen betroffen, spricht man von Contracting-Modellen. Im Folgenden sollen das Betriebsführungsmodell und das Contracting vorgestellt werden.

Beim **Betriebsführungsmodell** überträgt die Kommune oder der Eigenbetrieb einem privaten Betriebsführungsunternehmen die Betriebsführung eines kommunalen Unternehmens auf Rechnung und im Namen der Gemeinde. Die Phasen Planung und Bau sind infolgedessen nicht Bestandteil des Modells. Der Betriebsführer betreibt Anlagen der Kommune. Die Kommune bleibt Eigentümerin der Anlagen. Gegenüber dem Betreibermodell wird ein entscheidender Vorteil darin gesehen, dass der Betriebsführungsvertrag auf eine kürzere Zeit geschlossen werden kann. Folglich ist die Auswechselung des Betriebsführers früher möglich; er muss sich in gewissen Abständen bei Ausschreibungen dem Wettbewerb stellen. Die Vorteile aus der Planung, Finanzierung und Bauausführung durch ein Privatunternehmen fallen allerdings weg.<sup>291</sup>

Betriebsführungsmodelle werden unterschieden nach:

- einfacher Betriebsführung (*Betriebsführungsmodell*)
- kompletter Betriebsführung (*Betriebsüberlassungsmodell*)
- der gemeinsamen *Betriebsführungsgesellschaft*

<sup>290</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2003), S. 125.

<sup>291</sup> Vgl. Höftmann (2000), S. 212.

Die einfache Betriebsführung (Geschäftsbesorgungsvertrag) zeichnet sich dadurch aus, dass der AN im Namen und auf Rechnung des AG Teilfunktion, z.B. den technischen Betrieb einer Kläranlage (Betriebsführungs-Contracting) oder den kaufmännischen Betrieb (bspw. Verbrauchsabrechnung-Outsourcing), durchführt.

Im Fall der kompletten Betriebsführung übernimmt ein AN vollständig die Aufgabendurchführung vom AG (Pachtvertrag), der keinerlei Personal mehr benötigt.

Bei der gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft gründen die Kommune und der private Partner eine Gesellschaft überwiegend in der Rechtsform einer GmbH. Diese Gesellschaft erbringt dann Leistungen als Betriebsführer im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Sie erhält ein Entgelt und einen Ersatz ihrer Aufwendungen. In der Vertragsgestaltung sind die Parteien im Rahmen der bestehenden Gesetze frei. Die Parallele zum Kooperationsmodell ist offenkundig.<sup>292</sup>

Teilleistungen des Betriebsführungsmodells überschneiden sich mit dem Contracting, das sich ausschließlich auf den (Ein-)Bau von technischen Anlagen(-teilen) bezieht.

Die Grundidee des **Contracting (Contracting-Modell)** ist die Übertragung von eigenen Aufgaben auf ein privates Dienstleistungsunternehmen. Hierfür muss dieses (standort-)spezifische Investitionen tätigen, die es vollständig über einen Lieferungsvertrag mit der Kommune amortisiert. Dies ist der Unterschied zum *Outsourcing*. Können beim Outsourcing aufgrund von unspezifischen Investitionen des AN Flexibilitätsvorteile (Fixkosten werden in variable Kosten umgewandelt) unter gleichzeitiger Kostenersparnis erreicht werden, kommt es durch die spezifische Investition beim Contracting zu keinen wesentlichen Flexibilitätsvorteilen, da der AN sich seine Investitionen durch langfristige Verträge absichert. Vorteile ergeben sich durch das Know-how des privaten Partners und dessen Übernahme der Finanzierungsfunktion.<sup>293</sup>

In seiner Hauptanwendungsform bezieht sich der Contracting-Begriff auf die Bereitstellung bzw. Lieferung von Betriebsstoffen (Wärme, Kälte, Strom, Dampf, Druckluft usw.) und dem Betrieb zugehöriger technischer Anlagen. Die Hauptanwendungsformen werden in der DIN 8930 Teil 5<sup>294</sup> und GEFMA 540<sup>295</sup> näher beschrieben (Energiespar-Contracting auch Performance-Contracting oder (Energie-)Einspar-Contracting genannt, Energieliefer-Contracting auch Anlagen-Contracting oder Nutzenergie-Lieferung genannt, Finanzierungs-Contracting auch Third-Party-Financing oder Anlagenbau-Leasing genannt und Betriebsführungs-Contracting oder Technisches Gebäudemanagement genannt). Wird der Betrieb von Anlagen betrachtet, ist das Betriebsführungs-Contracting nur ein Teil der Leistungen, die Private übernehmen können.

---

<sup>292</sup> Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (2004b).

<sup>293</sup> Vgl. Friedrich Ebert Stiftung (1999).

<sup>294</sup> Vgl. DIN (2003).

<sup>295</sup> Vgl. GEFMA (2007).

### 3.5.3.3 Kooperationsmodelle

Kooperationsmodelle lassen sich unterteilen in das strategische Kooperationsmodell („echtes“ Kooperationsmodell) und das Kooperationsmodell im Rahmen der Projektierung („unechtes“ Kooperationsmodell/Gesellschaftsmodell).

Beim strategischen Kooperationsmodell („echtes“ Kooperationsmodell) wird zwischen der kommunalen Gebietskörperschaft und einem Privatunternehmen eine strategische Partnerschaft in Form einer gemischtwirtschaftlichen Beteiligungsgesellschaft gebildet. Sie wird vor allem zur organisatorischen „Komplettlösung“ einer Aufgabe, bspw. „Abfallentsorgung“ oder „Wasserversorgung“, eingesetzt. Stellt das strategische Kooperationsmodell eine organisatorische „Komplettlösung“ der öffentlichen Aufgabe dar, werden beim Kooperationsmodell im Rahmen der Projektierung bzw. beim „unechten“ Kooperationsmodell oder auch Gesellschaftsmodell nur Teilaufgaben wie die Herstellung und der Betrieb von Bauwerken in Form einer gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft umgesetzt.

#### Strategisches Kooperationsmodell („echtes“ Kooperationsmodell)

Gründe für ein strategisches Kooperationsmodell (Institutionelle-PPP) sind zum einen Unsicherheiten betreffend der zu erstellenden Leistung, die nicht im Rahmen von neoklassischen Verträgen bewältigt werden können (hohe Spezifität bei häufig durchgeführten Leistungen, Dynamik der Leistungsziele, Entwicklung des technischen Fortschritts oder der Leistung an sich, nicht erfassbare Komplexität der Leistung etc.). Zum anderen Problematiken natürlicher Monopole<sup>296</sup>, die zumeist bei der Bereitstellung von Gütern auf Basis von Netzinfrastrukturen (leitungsgebundene Netze, wie Wasser/Abwasserversorgungsnetze, Elektrizitätsversorgungsnetze, Telekommunikationsnetze

sowie Verkehrsinfrastrukturnetze wie Schienennetze, Straßennetze, Wassernetze etc.) auftreten. Hierbei ist eine stufenweise Überführung des Aufgabenbereichs über eine formelle Privatisierung von der Rechtsform des Eigenbetriebs über die Eigengesellschaft mit anschließender materieller Teilprivatisierung hin zur gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft eine praktizierte Vorgehensweise.

Im Bereich der pflichtigen Aufgaben der Leistungsverwaltung ist eine Mehrheitsbeteiligung der Kommune an der Gesellschaft bzw. am Anlageeigentum (bei Betriebsaufspaltung in eine Objektgesellschaft und Betriebsgesellschaft) üblich, um den kommunalpolitischen Einfluss auf die Wahrnehmung der Aufgabe zu erhalten. Die Einbindung eines privaten Investors und Betriebsführers als Minderheitsbeteiligter an der Gesellschaft soll die unternehmerische Dispositionsfreiheit und Flexibilität bringen.<sup>297</sup>

<sup>296</sup> Ein natürliches Monopol liegt vor, wenn ein einziger Anbieter den relevanten Markt zu geringeren Kosten bedienen kann als mehrere Anbieter.

<sup>297</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2004c).

Bei freiwilligen Aufgaben (bspw. Kultur- und Freizeitanlagen) oder Annexaufgaben (bspw. Immobilienmanagement) kann die öffentliche Hand auch als Minderheitsgesellschafter auftreten, da die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Gebietskörperschaften geringer ausfallen können.<sup>298</sup> Ersatzweise kann der Einfluss auch ausreichend gewährleistet werden, indem der Kommune ein Mitsprache- und Vetorecht laut Gesellschaftsvertrag eingeräumt wird. Bei einer Mehrheitsbeteiligung der Kommune wird der Gesellschaftsvertrag wenigstens zum Teil die üblicherweise einem Betreibervertrag vorbehaltenen Regelungen beinhalten. Hält die Kommune bei der Betriebsaufspaltung nur einen Minderheitsanteil an der Betriebsgesellschaft, ist der Abschluss eines Betreibervertrags erforderlich.

Als Beispiel für eine Einteilung der kommunalen Aufgaben nach strategischer Relevanz wird im Folgenden kurz eine ABC-Analyse der Beteiligungen der Stadt Hamburg vorgestellt. Mit der Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft<sup>299</sup> hat der Senat eine „Kategorisierung der unmittelbaren Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg und der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH“ vorgenommen. Hierbei werden die Beteiligungen anhand der strategischen Relevanz in vier Kategorien eingeteilt:

- **Kategorie 1:** Für die Infrastruktur der Stadt zwingend erforderliche Unternehmen.  
Bei Unternehmen dieser Kategorie kann in Einzelfällen der Verkauf von Anteilen sinnvoll sein, allerdings ist die Bewahrung eines beherrschenden öffentlichen Einflusses (mindestens 51 %) regelmäßig geboten.
- **Kategorie 2:** Unternehmen, die für die langfristige Sicherung des Wirtschaftsstandortes Hamburg von herausragender Bedeutung sind. Der Senat wird sich für eine Fortentwicklung dieser Unternehmen einsetzen, um Zukunftsbranchen zu stärken und die Leitung dieser Konzerne dauerhaft an Hamburg zu binden. Dazu sind standortsichernde Anteile erforderlich, über deren Höhe unter Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalles zu entscheiden ist. Regelhaft wird das Halten einer Beteiligung der Stadt in Höhe von mindestens 25,1 % geboten sein.
- **Kategorie 3:** Unternehmen, die zur Erfüllung fachspezifischer Ziele von strategischer Bedeutung sind. Auch bei Unternehmen dieser Kategorie wird regelhaft mindestens eine Minderheitsbeteiligung der Stadt geboten sein.
- **Kategorie 4:** Unternehmen, die nicht unter eine der vorgenannten Gruppen fallen.  
Bei diesen Unternehmen ist eine weitere Beteiligung der Stadt nicht mehr erforderlich. Sie können vollständig privatisiert werden.

---

<sup>298</sup> Vgl. Abbildung 27.

<sup>299</sup> Vgl. Senat Hamburg (2003).

Hierbei gibt es keine Kategorie, bei der die Gesellschaft zu 100 % in Stadtbesitz verbleiben muss, bei der demnach nicht privatisiert werden kann. Eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt ist nur in der ersten Kategorie vorgesehen. In der zweiten Kategorie reicht eine Minderheitsbeteiligung von 25,1 % aus, in der dritten Kategorie eine nicht näher bestimmte Minderheitsbeteiligung und in der vierten Kategorie ist die vollständige Privatisierung möglich.

Bei dem Kooperationsmodell gibt es weitere Varianten des Grundmodells, die konkrete Projektbesonderheiten berücksichtigen wie das Eigentumsgesellschaftsmodell (ähnlich Krefelder Modell), die Betriebsaufspaltung in eine Personalführungs- und eine Betriebsgesellschaft, das Teilhoheitsmodell sowie das Besitzermodell.<sup>300</sup>

Mittlerweile gibt es zudem Kommunen, die ihre pflichtigen Aufgaben formal privatisieren und anschließend, in Verbindung mit einer Vermögensprivatisierung, komplett für einen langfristigen Zeitraum an einen Privaten vergeben. Der Einfluss wird über Verträge und eine Beteiligung an den Gremien der privaten Gesellschaft gesichert. Hierbei sollte sich die Kommune sämtlicher zukünftiger Risiken vorab bewusst sein und ihre Ziele klar operationalisieren können (zumeist mit Hilfe von sehr guten Beratern und auf Basis transparenter kommunaler Strukturen), denn der Einfluss der Kommune wird, wie bei einer Vertrags-PPP, bei Vertragsabschluss determiniert.

#### **Kooperationsmodell im Rahmen der Projektierung („Unechtes“ Kooperationsmodell/Gesellschaftsmodell)**

Beim so genannten Kooperationsmodell im Rahmen der Projektierung bzw. „unechten“ Kooperationsmodell oder auch Gesellschaftsmodell<sup>301</sup>, wie das Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ dieses Modell für Hochbauaufgaben nennt, beteiligt sich die Kommune an der Projektgesellschaft, welche das Bauwerk plant, baut, finanziert und betreibt. Es wird eine auf das Projekt begrenzte Kooperation in Form einer gemischt-wirtschaftlichen Gesellschaft gebildet. Wie beim echten Kooperationsmodell ist als alternative Organisationsmöglichkeit die Betriebsaufspaltung in eine Objektgesellschaft und Betriebsgesellschaft möglich. Ist der private Partner hierbei alleiniger Gesellschafter der Betriebsgesellschaft (Krefelder Modell), kann das Modell auch den Betreibermodellen zugeordnet werden. In diesem Fall überschneiden sich Kooperations- und Betreibermodelle.

#### **3.5.3.4 Betreibermodelle**

Im Bausektor sind zurzeit die Betreibermodelle (Vertrags-PPP) dominierend, da sie sich unmittelbar auf den Beschaffungsprozess eines Bauwerks beziehen. Insbesondere im Immobilienbereich, wie bspw. Schulen und Verwaltungsgebäude, ist die Bauindustrie mittlerweile durch Kauf von FM-Dienstleistern in der Lage, Planung, Bau und Betrieb von Gebäude aus einer Hand anzubieten. Ist spezifisches Betreiber-Know-how notwendig, wie bspw. im Ver- und

<sup>300</sup> Vgl. Höftmann (2001), Kapitel 4.5.3.3.

<sup>301</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band II, S. 11.



Entsorgungsbereich, oder werden zusätzlich umfassende Nutzerrisiken übernommen, wie bspw. bei Schwimmbädern, Multifunktionshallen und Theaterbetrieben, treten zumeist spezialisierte Betreibergesellschaften als Vertragspartner auf. Ausnahmen bilden Konzessionsmodelle im Straßenbau, bei denen auch Bauunternehmen weitreichende Risiken übernehmen. Diese spielen jedoch im kommunalen Bereich (noch) keine Rolle.

Das Verständnis von Betreibermodellen in der öffentlichen PPP-Diskussion ist mittlerweile breit gefächert und wird für die unterschiedlichsten Vertragstypen verwendet.

Im weiteren Sinn spricht man von Betreibermodellen, wenn isoliert oder zusätzlich zu sonstigen Leistungsinhalten, Leistungen aus der Betriebsphase, wie bspw. Instandhaltung oder sonstige FM-Leistungen, von Privaten übernommen werden. Hieraus folgt, dass zu Betreibermodelle im weiteren Sinn Dienstleistungsmodelle, Kooperationsmodelle und Betreibermodelle im engeren Sinn gehören.

Als Betreibermodelle im engeren Sinn können Projekte mit einem eindeutigen projektbezogenen Lebenszyklusansatz (Planung, Bau/Sanierung, Finanzierung, Betrieb), mit umfassenden Betreiberleistungen, definiert werden.

Zur Finanzierung können seitens des Privaten (bürgerlich-rechtliche) Entgelte oder (öffentlich-rechtliche) Gebühren direkt beim Nutzer (Konzessionsmodelle bzw. direkte Betreibermodelle) oder gegenüber der Kommune (Submissionsmodelle bzw. indirekte Betreibermodelle) erhoben werden. Submissionsmodelle werden bspw. bei Verwaltungsgebäuden und Kläranlagen, Konzessionsmodelle mit bürgerlich-rechtlichen Entgelten bei Schwimmbädern oder Parkhäusern und mit öffentlich-rechtlichen Gebühren bei dem Mautmodell für Fernstraßen angewandt.

Beim indirekten Betreibermodell sind zwei Varianten möglich: Das Entgelt kann feste Raten beinhalten oder leistungs- bzw. nutzungsabhängig gezahlt werden (Verfügbarkeitsmodell, Schattenmautmodell). Einen direkten Leistungsaustausch zwischen Nutzer und Betreiber gibt es nicht. Der Betreiber stellt die Infrastruktur lediglich bereit.<sup>302</sup>

Ursprünglich wurden sämtliche Modelle, bei denen die öffentliche Hand Eigentümerin bleibt und der Private ein privates Nutzungsrecht erhält, Konzessionsmodelle und bei zeitweisem Eigentum des Privaten Betreibermodelle genannt.<sup>303</sup> Mittlerweile wird der Begriff des Betreibermodells auch auf Modelle bei denen die öffentliche Hand Grundstückseigentümerin ist (ausführungsorientierte PPP-Modelle) ausgeweitet. Der Begriff des Konzessionsmodells, wie zuvor beschrieben, wird nur für Drittfinanzierungen wie bei Mautstraßen oder Parkhäusern verwendet.

Historisch sind Betreibermodelle dadurch gekennzeichnet, dass eine Betreibergesellschaft im Auftrag einer Kommune eine Anlage zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, insbesondere im Ver-

---

<sup>302</sup> Vgl. Zeiss (2000).

<sup>303</sup> Vgl. bspw. ICG (2003).

und Entsorgungsbereich, plant, baut, finanziert und betreibt. Die Anlage, vielfach mittels Erbbau-recht auf einem Grundstück der Gemeinde errichtet, ist hierbei von Anfang an Eigentum des Pri-va-ten, wobei dieser eine ortsansässige Projektgesellschaft (Betreiber-gesellschaft) gründet oder das Projekt in eine separate Objekt- und Betriebsgesellschaft ausgliedert. Bei der Betriebsaufspaltung muss die Betriebsgesellschaft vollständig in privater Hand liegen. In der Betriebsphase betreibt der Private sehr langfristig die Anlage auf eigene Rechnung im Auftrag der Kommune. Da kein Markt für die Anlage besteht, wird diese nach Vertragsende auf die öffentliche Hand übertragen (äquiva-lent zum Erwerbermodell im Hochbaubereich). Mit zunehmender Modell-Weiterentwicklung, die zu verschiedenen Modellvarianten führte, etablierte sich der Oberbegriff „Betreibermodell“. Die bekannteste in Deutschland ist eine zeitlich verkürzte Variante des Betreibermodells, das BOT-Modell (Build-Operate-Transfer) bei der der Private nur noch für eine verkürzte Betriebsphase von fünf bis acht Jahren verantwortlich ist. Das Eigentum wird nach Vertragsende durch eine entsprechende Verwertung der Kommune übertragen.<sup>304</sup> Weitere Varianten wären bspw. das Betrei-berfondsmodell, Betreiber-Baukonzessionsmodell und das Betreiber-Baubetreuungsmodell.<sup>305</sup>

Bei den zeitlich nachgelagerten PPP-Modellen im Hochbaubereich gibt es ebenfalls unter-schiedliche Regelungen der Eigentumszuordnung, des vertraglichen Leistungsumfangs, der Risiko-verteilung und der Entgeltstruktur. Dementsprechend wurden differenziertere Modellbezeichnungen seitens der Verfasser des Gutachtens „PPP im Hochbau“ gewählt.

Diese Vertragsmodelle können den Strukturen der alternativen Privatfinanzierungen unechter Mietkauf bzw. Ratenkauf (*PPP-Erwerbermodell*), „echter“ Mietkauf bzw. Miete (*PPP-Vermietungsmodell*), Leasing (*PPP-FM-Leasingmodell*) und Nutzungsüberlassung bzw. Werklohnstundung mit Forfaitierung (*PPP-Inhabermodell*) zugeordnet werden. Bei den Betreibermodellen werden die alternativen Finanzierungsformen mittels eines Typenkombinations-vertrags mit umfassenden FM- bzw. Betreiberverträgen erweitert.<sup>306</sup> Neben den Phasen Planung, Bau und Finanzierung wird die Phase Betrieb umfassend mit einbezogen.

Das Erwerbermodell ist mit dem internationalen BOT-Modell (Build-Operate-Transfer, wobei Transfer für den zivilrechtlichen Eigentumstransfer auf den öffentlichen Auftraggeber am Ende der Vertragslaufzeit steht), das Inhabermodell mit dem BTO-Modell (Build-Transfer-Operate), das FM-Leasingmodell mit dem BOO-Modell (Build-Operate-Own) ebenso wie mit dem Vermietungsmodell, das als Sonderform des FM-Leasingmodell gesehen werden kann, vergleichbar.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> Vgl. Höftmann (2003), S. 214.

<sup>305</sup> Vgl. Höftmann (2004), 217.

<sup>306</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band IV, S. 24.

<sup>307</sup> Vgl. BMVBS (2003), Band II, S. 2.

Die Operationalisierung des Begriffs Betreibermodell kann folglich auf drei Ebenen erfolgen: Im weiteren Sinn als Oberbegriff, im engeren Sinn als lebenszyklusorientierte Vertrags-PPP-Projekte und historisch bedingt als Oberbegriff für die diversen Betreibermodelle im engeren Sinn, bei denen der Private zeitweise rechtlicher Bauwerkseigentümer (Erbbaurecht oder Eigentum am Grundstück) ist.

Grundsätzlich lassen sich Modelle im Straßenbau ebenfalls in diese Systematik einordnen. Es haben sich jedoch eigene Modellbezeichnungen, die im Folgenden erklärt werden, in der Praxis herausgebildet.

### **F-Modell (Konzessionsmodell mit Anschubfinanzierung)**

Bei dem F-Modell werden, basierend auf dem Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG), die Wertschöpfungsstufen Bau (Neu- und Ausbau) und Erhaltung auf gesetzlich beschränkte räumliche Ausdehnungen von Tunneln, Brücken und Pässen für 30 Jahre an private Investoren und Betreiber vergeben. Die privaten Investitionen werden mit Hilfe einer Anschubfinanzierung des Staates von max. 20 % der Baukosten und einer projektbezogenen Mautgebühr (private Maut), die von den Nutzern direkt an den privaten Betreiber gezahlt wird (Konzession), refinanziert.

Das ebenfalls auf Bundesebene bekannte A-Modell bezieht die LKW-Maut als Teil der Finanzierung mit ein. Im kommunalen Bereich kommt diese Finanzierung zurzeit aufgrund fehlender rechtlicher Grundlage nicht in Frage.<sup>308</sup>

### **Funktionsbauvertrag**

Vertragsgegenstand des Funktionsbauvertrags sind die Wertschöpfungsstufen Bau (Neubau) und Erhaltung ohne betriebliche Unterhaltung. Mittlerweile bestehen Überlegungen, die betriebliche Unterhaltung mit einzubeziehen. Er gliedert sich in drei Leistungsteile A, B und C. Teil A beinhaltet alle Bauleistungen, die nicht zum gebundenen Oberbau der Straße gehören. Teil B bezieht sich auf die Erfüllung der Funktionsbauleistung (Oberbau) und der Teil C auf die Erhaltung der

Funktionsbauleistung des Teils B über die vorgesehene Vertragslaufzeit. Die Vergütung erfolgt aus Haushaltsmitteln und fließt über den Haushalt an den Betreiber. Da die Vergütung nach Durchführung der geleisteten Arbeiten erfolgt, bleibt die Finanzierungsfunktion bei der Kommune. Die räumlichen Ausdehnungen umfassen im Regelfall Streckenlängen von bis zu 20 km. Die Laufzeit beträgt 15-30 Jahre bzw. wird variabel anhand des Kriteriums äquivalenter 10-t-Achslastübergänge gestaltet.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Vgl. Becker (2005), S. 179.

<sup>309</sup> ebenda, S. 187

## 4 Entwicklung der Entscheidungshilfe

Dieses Kapitel widmet sich der Entwicklung der Entscheidungshilfe.

Als Einstieg wird in **Kapitel 4.1** die Fragestellung „Wann ist ein Bauvorhaben im Sinne eines erfolgreichen Verwaltungshandelns PPP-geeignet?“ aufbauend auf den Erkenntnissen des Kapitels 3.1 beantwortet. Ausgehend von den Erfolgsfaktoren des Verwaltungshandelns wird die PPP-Eignung definiert und die Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung hergeleitet.

In **Kapitel 4.2** werden die PPP-Eignungs-Definition und die Erkenntnisse der Kapitel 2 und 3 aufgegriffen, um den Problemlösungsbedarf, insbesondere unter dem Hintergrund der neuen Erkenntnisse des Kapitels 4.1 und 3.3, nochmals vertiefend darzustellen. Der Problemlösungsbedarf wird für die Entscheidungshilfe eingegrenzt und die Schnittstellen zu den vorhandenen PPP-Eignungstests und dem PPP-Beschaffungsprozess definiert.

In **Kapitel 4.3** werden die Vorgehensweise für die Entwicklung der Entscheidungshilfe und die hierfür benötigte Projektanalyse erläutert. Die Umsetzung der Erkenntnisse erfolgt in Kapitel 4.4.

In **Kapitel 4.4** werden die Fragestellungen „Was sind die wesentlichen Elemente der PPP-Eignungsprüfung?“, „Wie können sie einheitlich und übersichtlich dargestellt und verknüpft werden?“ und „Wie sehen PPP-Eignungskriterien hierbei aus?“ beantwortet. Es wird die Struktur der Entscheidungshilfe aufbauend auf den Erkenntnissen der Arbeit und der Projektevaluation entwickelt, erläutert und angewendet.

Abschließend wird die entwickelte Entscheidungshilfe in **Kapitel 4.5** anhand von zwei Praxisbeispielen validiert.

### 4.1 Definition der PPP-Eignung

Die Durchführung eines PPP-Bauvorhabens soll zum nachhaltigen Erfolg einer Verwaltung beitragen. Ein erfolgreiches kommunales Verwaltungshandeln muss, wie in Kapitel 3.1 dargestellt, effektiv, effizient, legal und legitim sein.<sup>310</sup> Somit gibt das Ausmaß des Einflusses eines PPP-Bauvorhabens auf diese Erfolgsdimensionen einer Verwaltung im strategischen sowie taktisch-operativen Bereich Auskunft über die Eignung eines PPP-Bauvorhabens. Unter Berücksichtigung dieser Erkenntnisse aus Kapitel 3.1 kann man die ganzheitliche PPP-Eignung eines Bauvorhabens wie folgt definieren:

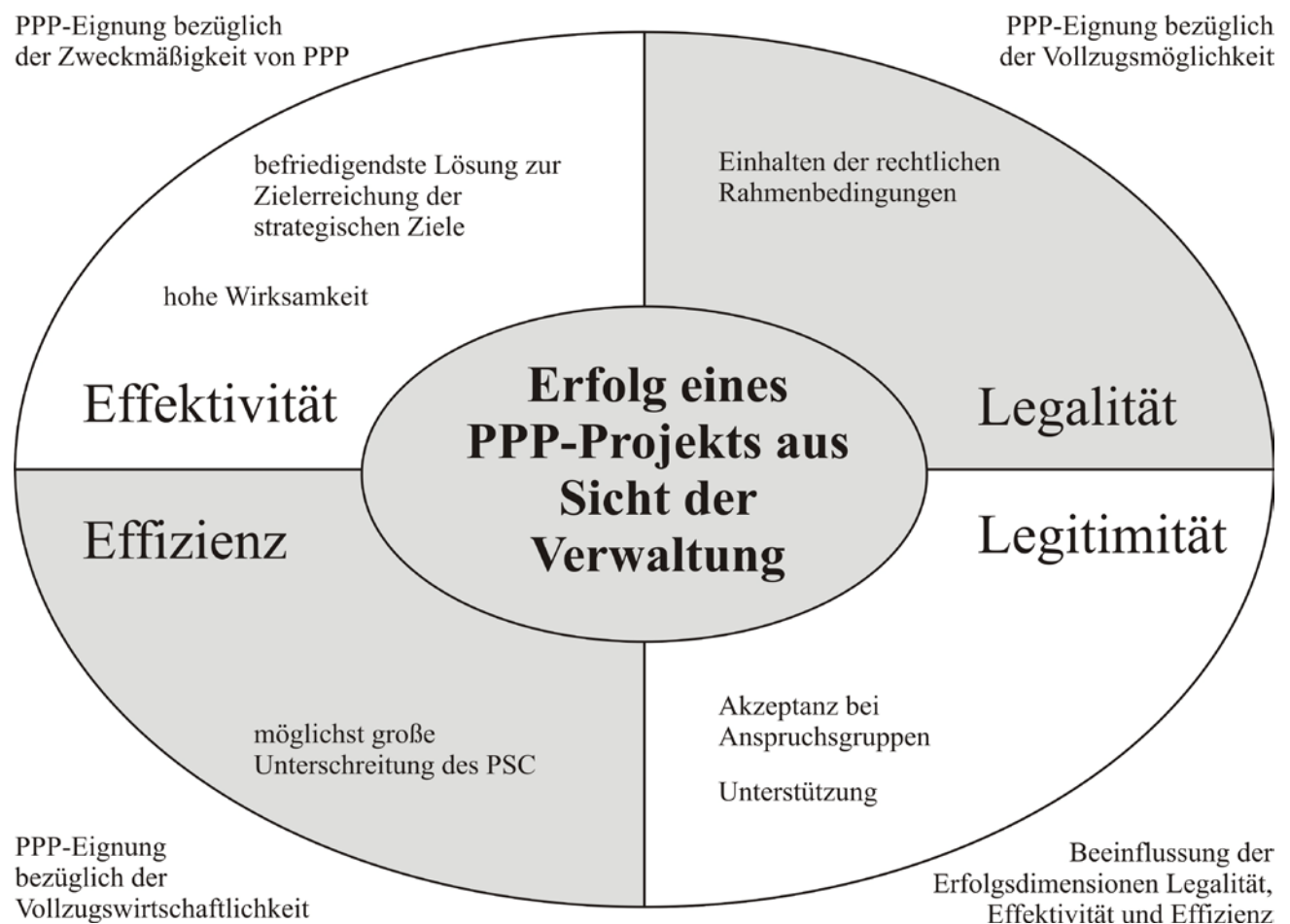
---

<sup>310</sup> Vgl. Kapitel 3.1.

*„Ein Bauvorhaben ist dann PPP-geeignet, wenn die Umsetzung als PPP-Projekt die befriedigendste<sup>311</sup> Handlungsalternative hinsichtlich des Beitrages zum nachhaltigen Erfolg des Verwaltungshandelns einer Kommune ist, gemessen in den Dimensionen Effektivität, Effizienz, Legalität und Legitimität.“*

Die vier Dimensionen können folgendermaßen beschrieben werden und werden in Abbildung 35 zusammenfassend dargestellt.

**Abbildung 35: Vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung**



Quelle: eigene Darstellung

Die **Effektivität**<sup>312</sup> wird auf der strategischen Ebene im Rahmen der Strategieentwicklung anhand der Koordinierung und Integration relevanter strategischer Ziele einer Kommune und deren Zielerreichung ausgedrückt. Ein Bauvorhaben ist dann PPP-geeignet, wenn die Umsetzung als PPP-Projekt die befriedigendste Organisationsform (Problemlösungsangebot) bezüglich der Zielerreichung der gesamtstrategischen Ziele (Problemlösungsbedarf) einer Kommune ist. Hierbei

<sup>311</sup> Vgl. Kapitel 2.4.

<sup>312</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.

können vermutete Effizienzpotentiale *ein* Kriterium für die PPP-Eignungsprüfung im Rahmen der Vollzugskritik sein. Maßgebendes Kriterium der Effektivitätsdimension ist die gesamtstrategische Zweckmäßigkeit der Umsetzung des Bauvorhabens als PPP-Projekt.

Die PPP-Eignung eines Projektes hinsichtlich der **Effizienz** ist zwar auf strategischer Ebene ein maßgebliches Argument für die Umsetzung von Bauvorhaben als PPP-Projekt, kann jedoch nur grob abgeschätzt werden. Die vorhandenen Leitfäden konzentrieren sich deshalb auf den ergänzenden Nachweis auf taktisch-operativer Ebene, wenn ein Bauvorhaben als PPP-Projekt umgesetzt werden soll.<sup>313</sup> Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf taktisch-operativer Ebene erfolgt aufbauend auf den strategischen Zielvorgaben für das Projekt und einer projektbezogenen Nutzwertanalyse.<sup>314</sup> Zumeist werden die Zielvorgaben der strategischen Ebene jedoch auf den Teilaspekt der Kosteneffizienz reduziert. Ist die konventionelle Beschaffung wirtschaftlicher als die PPP-Variante, ist die Vollzugswirtschaftlichkeit als PPP-Projekt nicht gegeben. Maßgebendes PPP-Eignungskriterium der Effizienzdimension ist die Vollzugswirtschaftlichkeit.<sup>315</sup>

Auf der strategischen Ebene besteht die Beantwortung der Fragestellung nach der **Legalität** im Wesentlichen aus der Prüfung der grundlegenden Restriktionen beim Aufgabentransfer, die sich aus den verfassungsrechtlichen Staatsprinzipien<sup>316</sup>, dem Funktionsvorbehalt für Beamte und den Reservaten staatlicher Verwaltung<sup>317</sup> sowie der kommunalrechtliche Aufgabenwahrnehmung<sup>318</sup> ergeben.

Die taktisch-operative Ebene bildet den Schwerpunkt der Fragestellungen zur Legalität<sup>319</sup>. Auf dieser Ebene müssen wesentliche Detailfragestellungen behandelt und beantwortet werden, die im Regelfall die Vollzugsmöglichkeit des Bauvorhabens als PPP-Projekt nicht maßgeblich einschränken. Hierzu zählen u.a. verfassungsrechtliche, vertragsrechtliche, kommunalrechtliche, vergaberechtliche, steuerrechtliche, förderrechtliche und arbeitsrechtliche Fragestellungen.<sup>320</sup> Sie werden auf strategischer Ebene als zu beachtende Konflikt- bzw. Klärungssituation erfasst und erst auf taktisch-operativer Ebene abschließend geklärt.

Führt eine Überprüfung zu dem Ergebnis, dass die Legalität nicht gegeben ist, ist ein Vollzug als PPP-Projekt nicht möglich. Maßgebendes PPP-Eignungskriterium der Legalitätsdimension ist somit die Vollzugsmöglichkeit.

---

<sup>313</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4.

<sup>314</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4.

<sup>315</sup> Vgl. Anhang A 4.

<sup>316</sup> Demokratieprinzip, Rechtsstaatsprinzip, Sozialstaatsprinzip.

<sup>317</sup> Reservate staatlicher Verwaltung können aus den Funktionen der staatlichen Verwaltung, d.h. aus den Eingriffs-, Leistungs-, Bedarfs- Wirtschafts- sowie planenden und gestaltenden Funktionen, abgeleitet werden.

<sup>318</sup> Die kommunalrechtliche Aufgabenwahrnehmung wird anhand der Aufgabenkompetenzen des Weiteren unterschieden in freiwillige Aufgaben, Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten.

<sup>319</sup> Vgl. Kapitel 3.1.2.

<sup>320</sup> Vgl. Weber/Schäfer/Hausmann (2005), 2. Teil und Kapitel 3.1.1.

Die **Legitimität**<sup>321</sup> ist stark von dem politischen Verständnis abhängig. Sie beeinflusst alle drei vorhergehenden dargestellten Erfolgsdimensionen.

Die Erfolgsdimension Effektivität wird mittels der individuellen Legitimierung positiv beeinflusst. Dies geschieht innerhalb der Programmierung der Aufgabe bspw. durch Werkzeuge zur Überprüfung und Durchführung einer Bürgerbeteiligung wie im Rahmen des Konzeptes 3stadt2.<sup>322</sup> Insbesondere bei Pilot-Projekten, Projekten mit großem Investitionsvolumen und städtebaulicher Relevanz sowie PPP-Modellen mit Nutzerfinanzierung ist die Betroffenheit der Interessen- und Anspruchsgruppen zumeist groß und eine offene Informationspolitik bzw. eine Partizipation der Interessen- und Anspruchsgruppen förderlich.<sup>323</sup>

Die Erfolgsdimension Effizienz kann durch eine Beteiligung der Interessen- und Anspruchsgruppen positiv beeinflusst werden, um interne und externe Widerstände zu erkennen und zu bewältigen.

Die Erfolgsdimension Legalität wird durch die verfassungsrechtlich geforderte Legitimation (Gesetz oder Kreistags- bzw. Ratsbeschluss) beeinflusst. Wird keine ausreichende Legitimität hergestellt (keine Legitimierung durch den Kreistag oder Rat aufgrund einer fehlenden Mehrheit oder erfolgreichem Bürgerbegehren), ist ein Vollzug des Bauvorhabens als PPP-Projekt nicht möglich.

Diese vier Erfolgsdimensionen müssen bei jeder PPP-Eignungsprüfung beachtet werden. Hierbei kann sich im Verlauf der strategischen Entwicklung und der Projektentwicklung durchaus ein iterativer Prozess ergeben.

## 4.2 Eingrenzung des Betrachtungsbereichs

Die ganzheitliche Auseinandersetzung mit dem Themenfeld PPP auf der strategischen Ebene wird oftmals von den Kommunen durch einen Krisenaktionismus abgekürzt oder übersprungen, wenn sich eine Kommune in einer restriktiven Haushaltslage befindet. PPP-Modelle erscheinen dann unter dem Motiv der Kofinanzierung<sup>324</sup> häufig als einzige Handlungsalternative für einen dringenden Investitionsbedarf. Die Vollzugsmöglichkeit (Legalität) insbesondere der Nachweis der Effizienz – im Sinne der Kostensenkung im Vergleich zur alternativen Variante – nimmt neben dem Motiv der Kofinanzierung zumeist eine so dominante Stellung ein, dass kommunale Erfolgsfaktoren wie Effektivität und Legitimität, die zur Effizienz durchaus im Konflikt stehen, in den Hintergrund treten bzw. nur rechtliche Minimalanforderungen erfüllt werden.

---

<sup>321</sup> Vgl. Kapitel 3.1.3.

<sup>322</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2.

<sup>323</sup> Vgl. Kapitel 3.5.2.

<sup>324</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2.

Vorhandene Leitfäden<sup>325</sup> folgen diesem Bedarf und beleuchten schwerpunktmäßig die Effizienz und die Legalität des PPP-Beschaffungsprozesses von Hochbauprojekten auf taktisch-operativer Ebene.<sup>326</sup>

Die Legitimität wird auf taktisch-operativer Ebene im Wesentlichen nur in Verbindung mit der Legalität behandelt.

Die Effektivität eines Bauvorhabens wird auf taktisch-operativer Ebene nur innerhalb des Beschaffungsvariantenvergleichs zwischen konventioneller und PPP-Variante anhand taktisch-operativer Zielvorgaben überprüft.<sup>327</sup> Zur Effektivitätsprüfung auf der strategischen Ebene, wenn bereits PPP-geeignete Hochbauvorhaben identifiziert wurden, werden ergänzend Hilfestellungen zu deren Priorisierung zur Verfügung gestellt.

Bei der strategischen effizienzbezogenen Bewertung von PPP-Projekten, bei der die Umsetzung des PPP-Gedankens als Strategie für die Umsetzung eines konkreten Hochbauvorhabens gewählt und die Komplexität in der Entscheidungstiefe reduziert wird, haben die Leitfäden ihre Stärke.<sup>328</sup>

Als Arbeitsgrundlage der Leitfäden wird angenommen, dass eine Kommune in der Lage ist, auf strategischer Ebene

1. die Komplexität der Umwelt zu erfassen und den Problemlösungsbedarf zu identifizieren sowie
2. die komplexen Problemlösungsmöglichkeiten zu erfassen und sich für eine PPP-Handlungsalternative zu entscheiden.

Dies bedeutet, dass die öffentliche Hand die Definitionskompetenz besitzt, auf strategischer Ebene ihren Hochbaubedarf, ihre Zielsetzungen und die zu erbringenden Leistungen langfristig zu programmieren, den PPP-Modellrahmen bei der Organisationsformwahl zu berücksichtigen und gegenüber anderen Handlungsalternativen zu priorisieren.<sup>329</sup>

Dass dies nicht durchgängig der Fall ist, zeigen die Erkenntnisse der Kapitel 2.1, 2.3 und 3.3. Besonders deutlich wird dies bei der Antwort auf die Fragestellung, ob grundsätzliche Überlegungen bestehen, kommunale Tief- und Hochbauvorhaben als PPP-Projekte umzusetzen. Hierbei antworteten fast 70 % der Kommunen, dass PPP-Modelle keine Handlungsalternative für sie darstellen.

---

<sup>325</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4.

<sup>326</sup> ebenda

<sup>327</sup> ebenda

<sup>328</sup> Vgl. Kapitel 2.4.

<sup>329</sup> Vgl. Kapitel 2.2.4, 2.4 und 3.4.2.



Baubezogene PPP-Projekte bestehen überwiegend aus folgenden zwei finanziell-betriebswirtschaftlichen Motiven: die Kofinanzierung und die Prozessoptimierung<sup>330</sup>. Daraus folgt, dass entweder bei diesen Kommunen kein (komplexer) Baubedarf besteht, ein ausreichend leistungsstarker Haushalt vorliegt ohne dass mittels einer nachhaltigen Strategie Optimierungspotentiale verfolgt werden<sup>331</sup> oder der PPP-Gedanke innerhalb ihrer Strategie keinen Platz einnimmt<sup>332</sup> bzw. bisher als nicht sinnvoll erscheint<sup>333</sup>.

Hieraus folgt, dass diese Kommunen (noch) kein Problem mit der Umsetzung des PPP-Gedankens (Managementlücke), sondern mit der Einführung des nachhaltigen strategischen Denkens haben und somit mit der Fähigkeit, den Problemlösungsbedarf bzw. die strategischen Sinnhaftigkeit bzw. Effektivität des PPP-Gedankens für ihre Kommune zu erkennen (strategische Lücke).

Die Berücksichtigung des Themengebiets PPP in seiner gesamten Breite auf strategischer Ebene kann diese strategische Lücke schließen. Dies kann nur infolge einer **Pro**aktivität der Kommune geschehen und nicht mittels kurzfristig reaktiv geprägten Aktivitäten auf zumeist überwiegend taktisch-operativer Ebene.<sup>334</sup> Eine Überbrückung der strategischen Lücke durch einen zentral verordneten PPP-Einsatz wie in Großbritannien kann im föderal geprägten Deutschland nicht erfolgen<sup>335</sup>.

Unter der Annahme des politischen Ziels von 15 % PPP-Anteil am öffentlichen Investitionsvolumen, muss der PPP-Gedanke jedoch ein in den Kommunen bekannter und in der kommunalen Steuerung implementierter Ansatz für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sein.<sup>336</sup>

Soll der PPP-Gedanke als Reaktion auf die gestiegene Komplexität und Dynamik der Umwelt einer Kommune in einem gesamtstrategischen Kontext in seiner gesamten Breite analysiert und umgesetzt werden, sind ein strategischer Prozess in der Kommune und die Implementierung von PPP als Themenfeld in diesen Voraussetzung.

Konzepte für ein strategisches Management innerhalb der Kommunen liegen vor. Sie sind jedoch zum großen Teil noch nicht umgesetzt.<sup>337</sup> Kommunen sind zumeist erst dabei im Rahmen der Binnenmodernisierung die Managementlücke zu schließen und so die Grundlagen für ein strategisches Management zu schaffen.<sup>338</sup> Hieraus folgt, dass Kommunen die Komplexität ihrer

---

<sup>330</sup> Vgl. Kapitel 3.4.2.

<sup>331</sup> Vgl. Kapitel 2.3, Stufe 1 und 2 der GAP-Analyse.

<sup>332</sup> Vgl. Kapitel 2.3, Stufe 3 ohne Modernisierung der Außenperspektive.

<sup>333</sup> Vgl. Kapitel 2.3, Stufe 3 und 4 der GAP-Analyse.

<sup>334</sup> Vgl. Entscheidungsbreite Kapitel 2.4 und Organisationsformwahl Kapitel 3.3.

<sup>335</sup> Vgl. Kapitel 2.2.1.

<sup>336</sup> ebenda

<sup>337</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

<sup>338</sup> Vgl. Kapitel 2.3 und 3.3.

Umwelt meist nicht strukturiert erfassen können und eine strategische Zielentwicklung im Sinne einer Balanced Scorecard oder eines strategischen Managements der KGSt mit seinen vier Zielfeldern in der Praxis zumeist nicht vorliegt.

Jede Kommune hat folglich, je nach ihrem Entwicklungsstand<sup>339</sup>, unterschiedlich stark entwickelte transparente Strukturen bzw. Instrumente der strategischen Ebene<sup>340</sup>.

Es ergeben sich daraus unterschiedliche Wege je nach der Kombination der inhaltlichen strategischen Elemente (Ziele, Themen, Strategien), wie der PPP-Gedanke in einer Kommune implementiert werden kann bzw. wird.<sup>341</sup>

Einen einheitlichen Weg der kommunalen Ziel- bzw. Strategieentwicklung gibt es nicht. Er ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich und stark von dem Vorhandensein bzw. der Ausgestaltung des strategischen Managements einer Kommune abhängig.<sup>342</sup>

Egal aufgrund welcher Kausalkette oder mit Hilfe welches Strategieprozesses der PPP-Gedanke in einer Kommune eingeführt wird, letztendlich muss eine Kommune grundsätzlich zwei wesentliche strategische Punkte klären:

1. Der PPP-Gedanke muss als gesamtstrategisches Themenfeld betrachtet werden. D.h. es muss geklärt werden, was PPP für die Kommune leisten und wie PPP in einer Kommune am sinnvollsten eingesetzt werden kann (Entscheidungsbreite).
2. Der PPP-Gedanke muss als bereichsbezogene taktisch-operative Strategie betrachtet werden. D.h. es muss geklärt werden, was bei der Umsetzung eines Bauvorhabens als PPP-Projekt beachtet werden muss (Entscheidungstiefe).

Neben einem implementierten und angewendeten strategischen Managements könnte eine theoretische ordnungsökonomische Analyse der Sektoren, bspw. angelehnt an Wilkes<sup>343</sup>, dem öffentlichen Entscheider eine umfangreiche Informations- und Entscheidungshilfe bezogen auf die Analyse des Problemlösungsbedarfs sowie Problemlösungsmöglichkeiten im Rahmen der Zielentwicklung und Organisationsformwahl geben. Dies würde den Rahmen dieser Arbeit jedoch sprengen.

Die Problematik, die komplexe Umwelt einer Kommune zu erfassen, um eigene strategische Ziele festzulegen und verschiedene Organisationsformen gegenüberzustellen, soll in ihrer Gesamtheit in

---

<sup>339</sup> Vgl. Kapitel 2.3.

<sup>340</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

<sup>341</sup> Vgl. mit PPP-bezogenen Beispielen Anhang A 8.

<sup>342</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

<sup>343</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

dieser Arbeit nicht gelöst werden. Dies ist ein wesentlicher Teil der Effektivitätsdimension und in der Praxis zumeist noch ein „weißer Fleck“ in der kommunalen Praxis.

Die Betrachtung der Organisationsformen wird im Rahmen der Entscheidungshilfe auf das komplexe Themenfeld PPP, das komplexe Zielsystem auf die in der Praxis am häufigsten genannten Motive bzw. Ziele für PPP-Projekte, die Anwendungsbereiche bzw. Bauvorhaben in den Sektoren auf diejenigen in denen bereits baubezogene Standard-PPP-Modelle umgesetzt wurden und die PPP-Modelle auf Standard-Vertrags-PPP-Modelle begrenzt.

Es wird sich im Folgenden auf die Implementierung des PPP-Gedankens innerhalb einer Kommune mit dem Fokus auf baubezogene Vertrags-PPP und den damit verbundenen drei Entscheidungsproblematiken aus Kapitel 2.6 konzentriert.

Die **normative Entscheidungsproblematik** besteht für die Kommunen darin, dass PPP-Verständnis sektorübergreifend und baubezogen zu erfassen. Die Entscheidungshilfe soll eine normative Orientierung des Entscheiders bezüglich des Themenfelds PPP ermöglichen.

Die **strategische Entscheidungsproblematik** besteht für die Kommunen darin, die PPP-Eignung von Bauvorhaben aus dem kommunalen Bauportfolio in die Vorbereitungsphase zum PPP-Beschaffungsprozess zu bestimmen und bei Bedarf eine Priorisierung der Umsetzung der PPP-geeigneten Bauvorhaben durchzuführen. Die Entscheidungshilfe soll die kommunalen Entscheider aus Politik und Verwaltung bei dieser strategischen Entscheidung unterstützen.

Die **taktisch-operative Entscheidungsproblematik** besteht für die Kommunen darin, die PPP-Eignung des priorisierten Bauvorhabens im Rahmen der Projektentwicklung vertiefend nachzuweisen. Für diese Problematik existieren bereits zum Teil inhaltlich sehr ausführliche PPP-Eignungstests für den Hochbaubereich. Eine einheitliche Strukturierung existiert jedoch nicht. Die Entscheidungshilfe soll eine allgemeine strukturierende Hilfe für diese Problematik geben.

Die Entscheidungsproblematik mit strategischem Charakter hat ihren Schwerpunkt eher auf der Effektivitäts- und Legitimitätsdimension der PPP-Eignungsprüfung. Die Entscheidungsproblematik mit taktisch-operativem Charakter hat ihren Schwerpunkt eher auf der Effizienz- und Legalitätsdimension der PPP-Eignungsprüfung.

Im Gegensatz zu den Leitfäden berücksichtigt die Entscheidungshilfe das gesamte Bauportfolio und wird es dem kommunalen Entscheider ermöglichen,

- die Thematik PPP aus Sicht der Kommune auf strategischer Ebene sachgerecht zu erfassen,
- die Dimensionen der PPP-Eignungsprüfung erkennen,
- Konflikt- und Klärungssituationen bei der Zielfindung identifizieren,

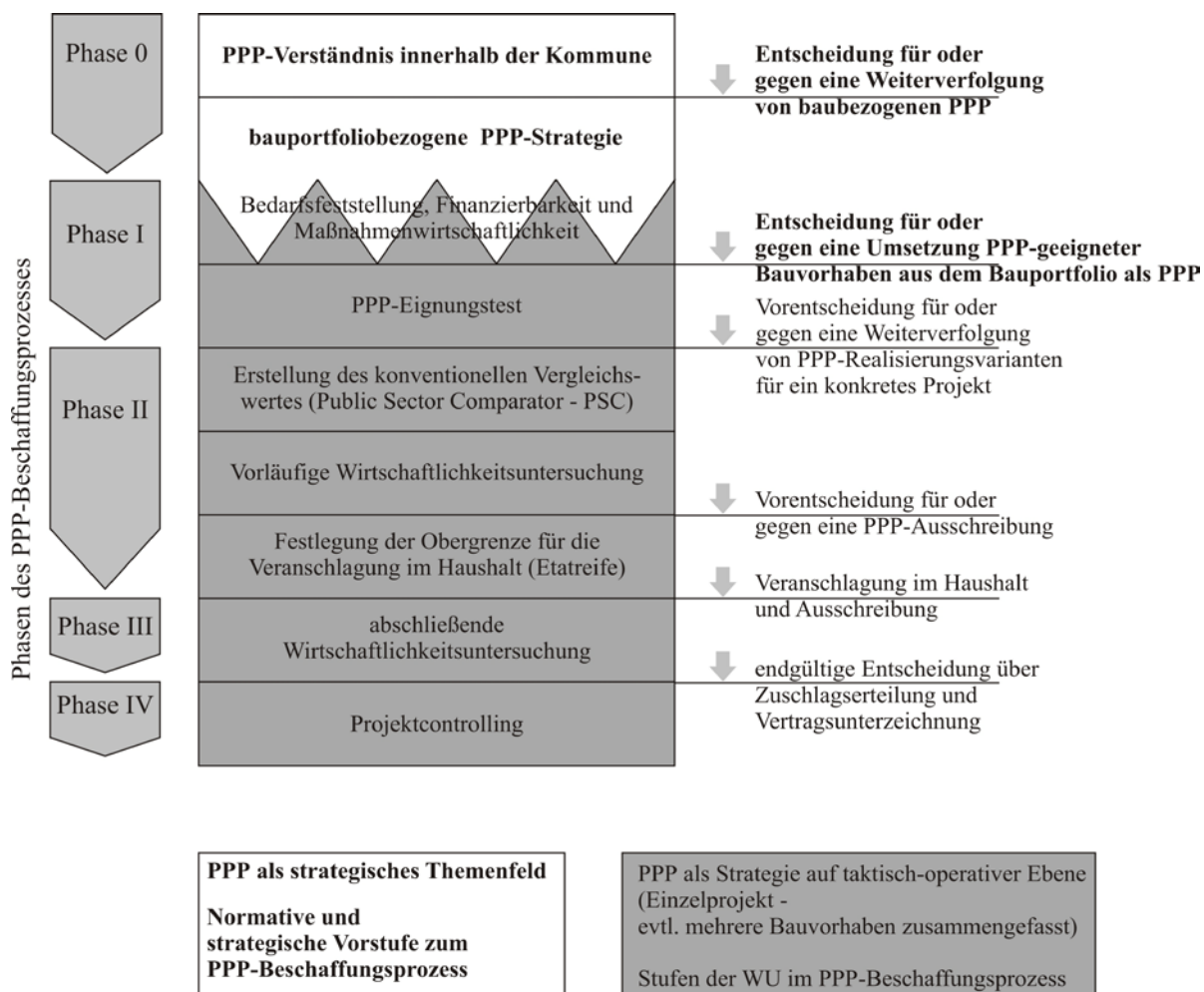
- Standard-PPP-Modelle im Bausektor zu erfassen und anhand von Eignungskriterien zielorientiert einsetzen sowie
- Bauwerke identifizieren, die mittels PPP-Modellen in der Praxis umgesetzt werden können.

Die Entscheidungshilfe ergänzt somit den PPP-Beschaffungsprozess um zwei Stufen innerhalb einer Phase 0 des PPP-Beschaffungsprozesses (siehe Abbildung 36).

In einem ersten Schritt wird ein sektorübergreifendes PPP-Verständnis aufgebaut und entschieden, ob baubezogene PPP weiterverfolgt werden.

In einem zweiten Schritt wird eine bauportfoliobezogene PPP-Strategie aufgestellt und entschieden, welches PPP-geeignete Bauvorhaben als PPP-Projekt weiterverfolgt werden soll. Dieser Schritt beinhaltet bereits die ersten, nicht PPP-bezogenen Vorarbeiten der Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses.

**Abbildung 36: Einbindung der Entscheidungshilfe in den Prozessablauf der PPP- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**



### 4.3 Vorgehensweise

Um das Themenfeld PPP in seiner Entscheidungsbreite von einem äußerst komplexen Themenfeld, welches eine erhöhte Binnenkomplexität erfordert, in ein kompliziertes Themenfeld zu überführen, welches auch von Kommunen mit geringer funktioneller Komplexität erfasst werden kann, wird auf die Strategien sowie lernbiologischen und lernpsychologischen Erkenntnisse aus Kapitel 2.5 zurückgegriffen.

- Der Mensch löst die Probleme der Reihe nach:  
Es wird immer nur ein Teilsystem mit einer Fragestellung betrachtet.
- Die Eigenart des Aufmerksamkeitsbrennpunkts bewirkt, dass der Entscheider im Wesentlichen mit den Informationen, die er zu einem Zeitpunkt im Kurzzeitgedächtnis halten kann, entscheidet:  
Der komplexe reale Sachverhalt wird in einem vereinfachenden Modell abgebildet.
- Definition von Teil- und Zwischenzielen:  
Es werden unterschiedliche Managementebenen betrachtet.
- Die Umwelt und der Innenbereich einer Organisation werden differenziert betrachtet:  
Für die Rahmenbedingungen wird die Umwelt einer Kommune in die Teilsystem ferne, nahe und interne Umwelt differenziert und relevante Einflussfaktoren erläutert.
- Konsensbildung und Konfliktüberwindung:  
Anhand der Balanced Scorecard werden allgemeine Konflikt- und Klärungssituationen
- dargestellt, um diese im Voraus zu erkennen und zu bewältigen.

Das komplexe Themenfeld PPP wird in seine Teilsysteme Motive, Grundstrukturen, Anwendungsbereiche und begriffskonstitutive Merkmale zerlegt, aus denen sich die Definition des Themenfelds PPP ergibt. Darauf aufbauend wird der Anwendungsbereich von baubezogenen PPP-Projekten

abgegrenzt und ebenso in die Teilsysteme Ziele, Modelle und Sektoren zerlegt, aus deren Verknüpfung sich erste Richtziele für eine Strategie entwickeln lassen.<sup>344</sup>

Die komplexen Sachverhalte, welche in Kapitel 2 und Kapitel 3 erläutert werden, werden in statische (komplizierte) und möglichst kompakte sowie visuelle Informationsgewinnungs- bzw. Entscheidungshilfen transferiert. Ergänzend werden Erkenntnisse aus einer parallel durchgeführten Projektevaluation bei der Verknüpfung der Elemente in Form von explikativen Aussagen verarbeitet. Durch diese Vorgehensweise wird das wechselseitige Denken zwischen Modelldenken und der realen Komplexität ermöglicht.

---

<sup>344</sup> Vgl. Kapitel 3.1.

Dieser Prozess dient der transparenten Darstellung der zumeist intuitiven, mit vielfältigen emotionalen Motiven belegten, individuellen Entscheidungen, die zu einer Umsetzung von PPP-Projekten führen. Er fördert die Kommunikation der Entscheidungsbeteiligten während des Entscheidungsprozesses und der transparenten Darstellung der Entscheidung gegenüber den Anspruchs- und Interessengruppen der Verwaltung.

Die Evaluation der PPP-Projekte erfolgt ausgehend von den in Kapitel 2.1 bereits erwähnten Studien „PPP im kommunalen Hochbau in Hessen“ von Racky/Pauli und „Public Private Partnership Projekte – Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen“ des Deutschen Instituts für Urbanistik. Da nur aus der eigenen Studie „PPP im kommunalen Hochbau in Hessen“ eine Projektliste vorlag, wurde diese durch eine Dokumentenanalyse (Internet und Literatur)

ergänzt. Internetquellen sind bspw. die Projektliste auf Basis des PPP-Newsletters des Betriebswirtschaftlichen Instituts der Bauindustrie, Ausschreibungen im EU-Amtsblatt und Internetauftritte von Kommunen, Unternehmen und PPP-Kompetenzzentren. Literaturquellen und Gutachten, die Projektvorstellungen beinhalten, sind bspw. „Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland“ von Proll/Drey<sup>345</sup>, die PPP-Jahrbuchreihe von Knop<sup>346</sup> und Projektheft des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie<sup>347</sup>. Die Ergebnisse fließen in die Sektoranalyse und die anschließende Verknüpfung der Elemente zielgerichtet mit ein. Auf eine ausführliche Darstellung der Projektevaluation wird in Rahmen dieser Arbeit verzichtet. Die für die beispielhafte Anwendung benötigten Erkenntnisse werden in Kapitel 4.5.2 erläutert.

#### **4.4 Struktur der Entscheidungshilfe**

Die Entscheidungshilfe wird in Bezug auf die drei Entscheidungsproblematiken in folgende drei Hilfsinstrumente unterteilt: die Orientierungshilfe, die Entscheidungshilfe und die Strukturierungshilfe.

Die Orientierungshilfe hat überwiegend normativen, die Entscheidungshilfe überwiegend strategischen und die Strukturierungshilfe überwiegend taktisch-operativen Charakter.

Hierbei gehen die Orientierungshilfe und die Entscheidungshilfe auf die Fragestellung ein, was eine Kommune mit der Umsetzung des PPP-Gedankens erreichen kann und wie der PPP-Gedanke in einer Kommune am sinnvollsten umgesetzt werden kann (Effektivität). Die Strukturierungshilfe bezieht sich auf die Umsetzung des PPP-Gedankens als bereichsbezogene taktisch-operative Strategie mit der Fragestellung, was bei der Umsetzung eines Bauvorhabens als PPP-Projekt

---

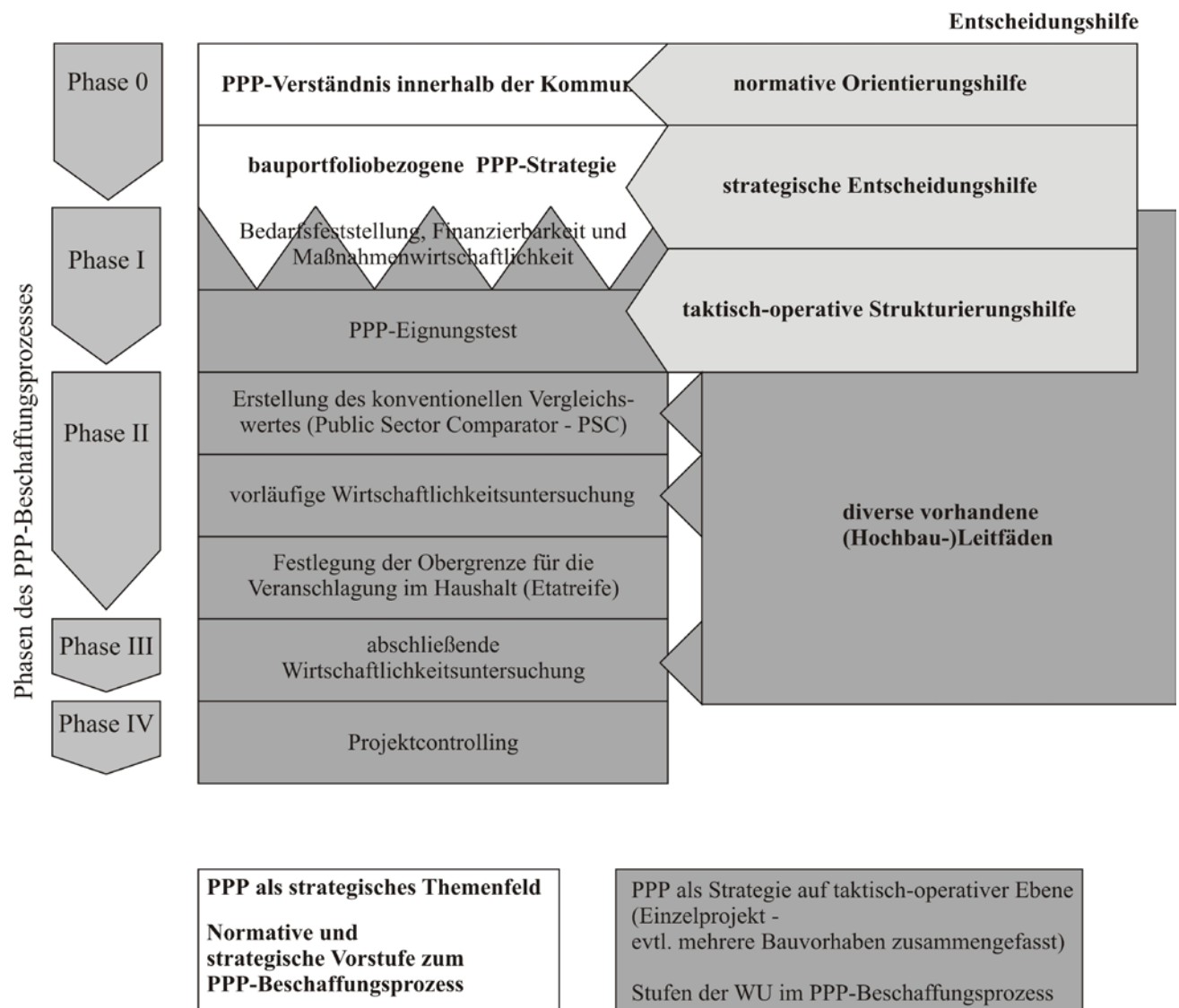
<sup>345</sup> Vgl. Proll/Drey (2006).

<sup>346</sup> Vgl. Knop (2004).

<sup>347</sup> Vgl. Bauindustrie (2006) und (2007).

beachtet werden muss. Sie ist gleichzeitig die Schnittstelle zu den Leitfäden (Effizienz). Die Einbindung der Entscheidungshilfe mit ihren drei Hilfsinstrumenten in den Prozessablauf der PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird in Abbildung 37 dargestellt.

**Abbildung 37: Einbindung der Entscheidungshilfe in den Prozessablauf der PPP- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**



Quelle: eigene Darstellung

Die Grundstruktur der drei Hilfsinstrumente der Entscheidungshilfe wird elementbezogen aufgebaut. Die elementbezogene Struktur wird gewählt, da sich strategische Prozesse in jeder Kommune unterschiedlich entwickeln. Durch die elementbezogene Struktur wird es dem Entscheider ermöglicht, je nach strategischem Prozessablauf die Reihenfolge der Betrachtung und Verknüpfung der Elemente selbst zu steuern. Die Grundstruktur beinhaltet drei zentrale Elemente, die die Fragestellungen „WAS will ich erreichen?“, „WIE will ich es erreichen?“ und „WO will ich

es erreichen?“ beantworten. Bedingung für eine erfolgreiche Anwendung der strategischen Entscheidungs- und taktisch-operativen Strukturierungshilfe ist, dass diese drei Elemente als Dreieck widerspruchsfrei verknüpft werden können.

Die **normative Orientierungshilfe** unterstützt kommunale Entscheider bei der Beantwortung der Fragestellung „WOZU bzw. WARUM soll sich eine Kommune dem PPP-Gedanken widmen?“ im Sinne der Sinnstiftungsfunktion. Die Orientierungshilfe ermöglicht es dem kommunalen Entscheider, den gesamten kommunalen Anwendungsbereich des PPP-Gedankens zu erfassen und den baubezogenen PPP-Gedanken in diesen einzuordnen. Um dies zu ermöglichen, wird das komplexe Themenfeld PPP mit Hilfe „begriffskonstituierender Merkmale“ sowie der Einordnung von PPP in die Themenfelder der „Wettbewerbsinstitutionalisierung“ und der „Privatisierung“ extern abgrenzt. Zudem wird das Themenfeld PPP mit Hilfe der Dreieck-Struktur intern strukturiert. Mit der Dreieck-Struktur werden die normativen Fragestellungen beantwortet „WAS“ (Motive) PPP im Allgemeinen für eine Kommune leisten kann, „WO“ (Anwendungsbereiche) es dies vermag und „WIE“ (Grundstrukturen) PPP umgesetzt wird (Entscheidungsbreite).

Aus der koordinierten Betrachtung dieser Merkmale, Themenfelder und Dreieck-Elemente ergeben sich die allgemeinen Definitionen des Themenfelds PPP sowie die Abgrenzung des baubezogenen PPP-Verständnisses.

Die **strategische Entscheidungshilfe** unterstützt kommunale Entscheider bei der Beantwortung der Fragestellungen „WAS will ich mit baubezogenen PPP erreichen?“, im Sinne der Ausrichtungsfunktion und „WIE erreiche ich es?“ im Sinne der Koordinationsfunktion. Sie unterstützt den kommunalen Entscheider bei der Entwicklung einer baubezogenen PPP-Strategie in seiner Kommune. Für die strategische Entscheidungshilfe wird das komplexe Themenfeld baubezogener PPP mit Hilfe der „Rahmenbedingungen“ extern abgrenzt und mit Hilfe der Dreieck-Struktur intern strukturiert. Mit der Dreieck-Struktur werden die Fragestellungen beantwortet „WAS“ (Ziele) baubezogene Vertrags-PPP für eine Kommune leisten, „WO“ (Sektoren) sie eingesetzt und „WIE“ (Modelle) Vertrags-PPP umgesetzt werden können. Der Entscheider kann, je nach vorhandenem Strategieprozess, die Reihenfolge der Betrachtung und die Verknüpfung der Elemente selbst steuern. Ergebnis ist eine Prioritätenliste von PPP-geeigneten Bauvorhaben aus dem kommunalen Bauportfolio. Die in Kapitel 2.2.4 erläuterte ansatzweise maßnahmenübergeordnete Sichtweise einiger Leitfäden überschneidet sich inhaltlich mit einigen Schritten der strategischen Entscheidungshilfe.

Aus der koordinierten Betrachtung der Rahmenbedingungen und der Dreieck-Struktur ergibt sich die baubezogene PPP-Strategie der Kommune.



Die **taktisch-operative Strukturierungshilfe** kann angewendet werden, wenn die normativen bzw. strategischen Fragestellungen beantwortet sind und folglich ein konkretes Bauvorhaben, das als PPP-Projekt umgesetzt werden soll, vorliegt. Es stellt sich nun dem Entscheider die Herausforderung, den PPP-Gedanken als taktisch-operative Strategie umzusetzen.

Hierfür wird die Struktur der strategischen Entscheidungshilfe parallel zur Durchführung der vorhandenen projektbezogenen PPP-Eignungstests vertiefend projektbezogen betrachtet. Die projektbezogene vertiefende Betrachtung gibt zusammen mit den vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung eine klare theoretische elementbezogene Struktur für Fragestellungen im Rahmen der PPP-Eignungsprüfung vor. Diese fehlt bei den vorhandenen PPP-Eignungstests, die aufbauend auf empirischen Erfahrungen im Hochbaubereich lediglich eine prozessorientierte projektbezogene SWOT-Analyse beispielhaft durchführen. Zudem ist die taktisch-operative Strukturierungshilfe nicht generell auf Hochbauprojekte beschränkt.

#### **4.4.1 Normative Orientierungshilfe**

Ist eine Informationsbasis bei kommunal bekannten Themenfeldern zumeist gegeben, so ist das Themenfeld PPP ein neues, zumindest für 70 % der Kommunen, unbekanntes Themenfeld.<sup>348</sup>

Die normative Orientierungshilfe dient der Orientierung des Entscheiders im Themenfeld PPP. Dem Entscheider werden grundlegende Informationen über den PPP-Gedanken vermittelt, um die strategische Relevanz des PPP-Gedankens für seine Kommune zu erkennen. Es wird verdeutlicht, dass das PPP-Verständnis unterschiedliche PPP-Motive, PPP-Grundstrukturen und PPP-Anwendungsbereiche beinhaltet.

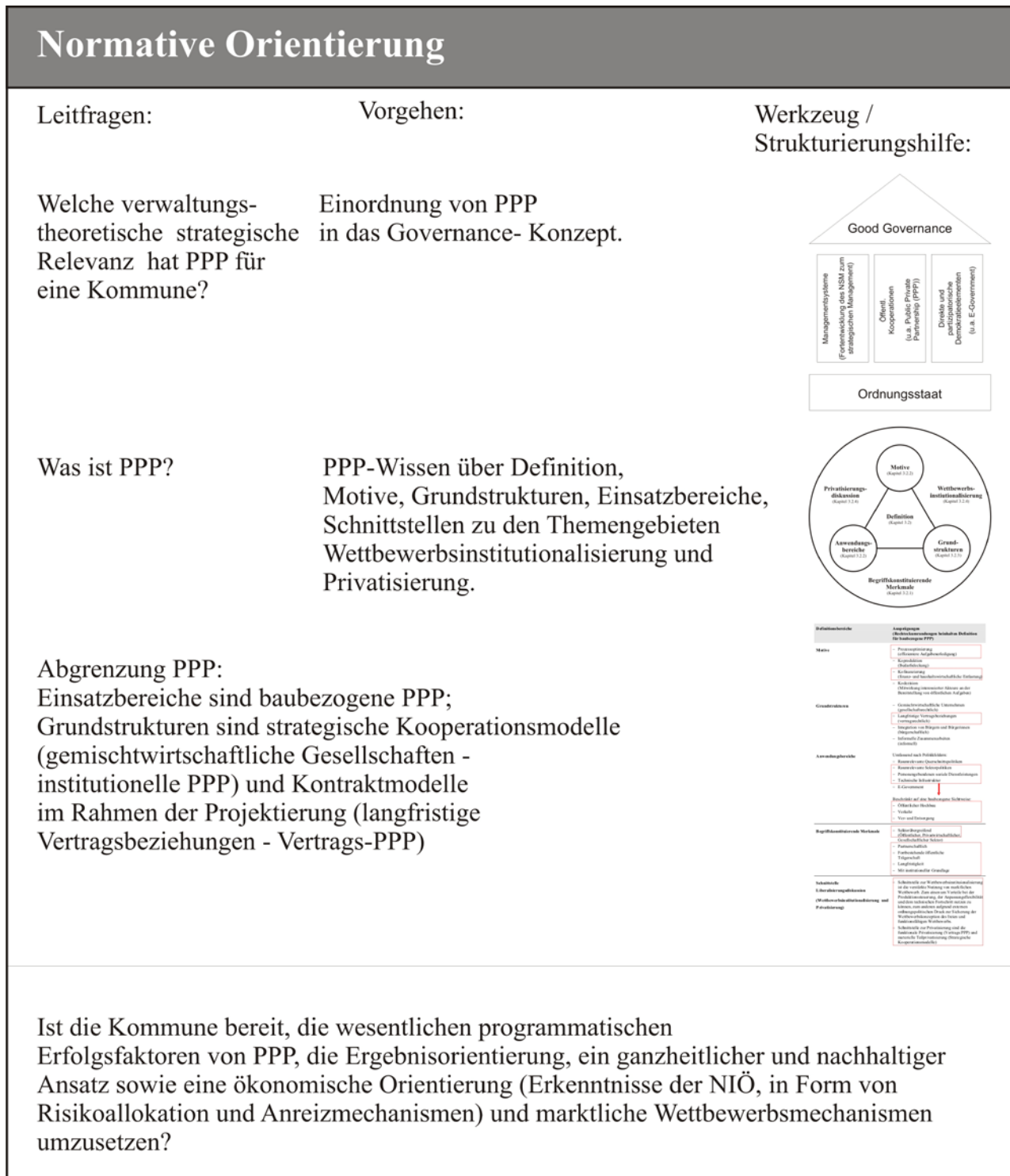
Der Entscheider muss abschließend entscheiden, ob baubezogene PPP in der Kommune weiterverfolgt werden sollen oder nicht.

Zusammenfassend werden die Werkzeuge der normativen Entscheidungshilfe in Abbildung 38 dargestellt und anschließend erläutert.

---

<sup>348</sup> Vgl. Kapitel 2.1, Abbildung 4.

Abbildung 38: Normative Orientierung



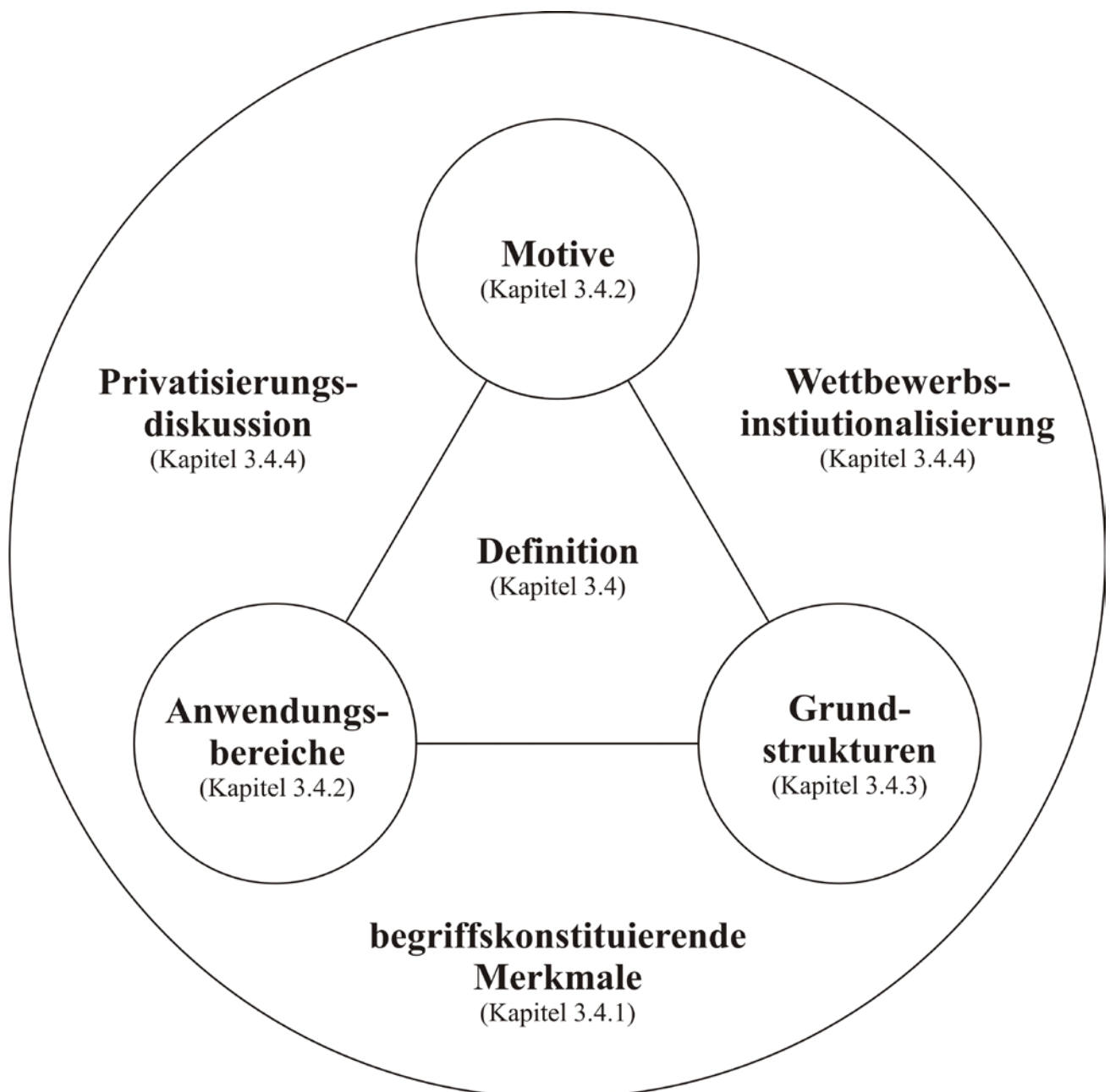
Quelle: eigene Darstellung

Auf einer Metaebene wird die theoretische verwaltungswissenschaftliche Relevanz von PPP anhand dessen *Stellung im Governance-Konzept* dargestellt und anschließend *PPP sektorübergreifend definiert*.

Der komplexe Sachverhalt der Stellung des PPP-Gedankens im Governance-Konzept wird in Kapitel 2.3 erläutert. Die kompakte visuelle Darstellung liefert die Abbildung 10.

Die einzelnen Elemente, konstituierende Merkmale, Motive, Grundstrukturen und Anwendungsbereiche sowie die Schnittstellen zu den Thematiken der Wettbewerbsinstitutionalisierung und der Privatisierungsdiskussion werden mittels des in Abbildung 39 dargestellten kompakten visuellen Schemas zusammenfassend abgebildet.

**Abbildung 39: Strukturierende Übersicht zur inhaltlichen Einführung von PPP**



Der komplexe Sachverhalt der PPP-Definition wird in den Kapiteln 3.4.1 - 3.4.3 erläutert. Er wird in der Tabelle 11 zusammenfassend dargestellt und die Merkmale baubezogener PPP-Projekte basierend auf den Erkenntnissen in Kapitel 3.5 mittels der Rechteckmarkierungen visuell abgegrenzt.

**Tabelle 11: Definitionsbereiche und deren Ausprägung von PPP**

Definitionsbereiche	Ausprägungen (Rechteckumrandungen beinhalten die Definition für Vertrags-PPP)
<b>Motive</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prozessoptimierung (effizientere Aufgabenerledigung)</li> <li>– Koproduktion (Bedarfsdeckung)</li> <li>– Kofinanzierung (finanz- und haushaltswirtschaftliche Entlastung)</li> <li>– Kodezision (Mitwirkung interessierter Akteure an der Bereitstellung von öffentlichen Aufgaben)</li> </ul>
<b>Grundstrukturen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– gemischtwirtschaftliche Unternehmen (gesellschaftsrechtlich)</li> <li>– langfristige Vertragsbeziehungen (vertragsrechtlich)</li> <li>– Integration von Bürgern und Bürgerinnen (bürgerschaftlich)</li> <li>– informelle Zusammenarbeiten (informell)</li> </ul>
<b>Anwendungsbereiche</b>	<p>Umfassend nach Politikfeldern:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– raumrelevante Querschnittpolitiken</li> <li>– raumrelevante Sektorpolitiken</li> <li>– personengebundenen soziale Dienstleistungen</li> <li>– technische Infrastruktur</li> <li>– E-Government</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Beschränkt auf eine baubezogene Sichtweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– öffentlicher Hochbau</li> <li>– Verkehr</li> <li>– Ver- und Entsorgung</li> </ul>

<b>begriffskonstituierende Merkmale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sektorübergreifend (öffentlicher, privatwirtschaftlicher, gesellschaftlicher Sektor)</li> <li>– partnerschaftlich</li> <li>– fortbestehende öffentliche Trägerschaft</li> <li>– langfristig</li> <li>– mit institutioneller Grundlage</li> </ul>
<b>Schnittstelle Liberalisierungsdiskussion (Wettbewerbsinstitutionalisierung und Privatisierung)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schnittstelle zur Wettbewerbsinstitutionalisierung ist die verstärkte Nutzung von marktlichem Wettbewerb. Zum einen um Vorteile bei der Produktionssteuerung, der Anpassungsflexibilität und dem technischen Fortschritt nutzen zu können, zum anderen aufgrund externen ordnungspolitischen Drucks zur Sicherung der Wettbewerbskonzeption des freien und funktionsfähigen Wettbewerbs.</li> <li>– Schnittstelle zur Privatisierung sind die funktionale Privatisierung (Vertrags-PPP) und die materielle Teilprivatisierung (strategische Kooperationsmodelle)</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung

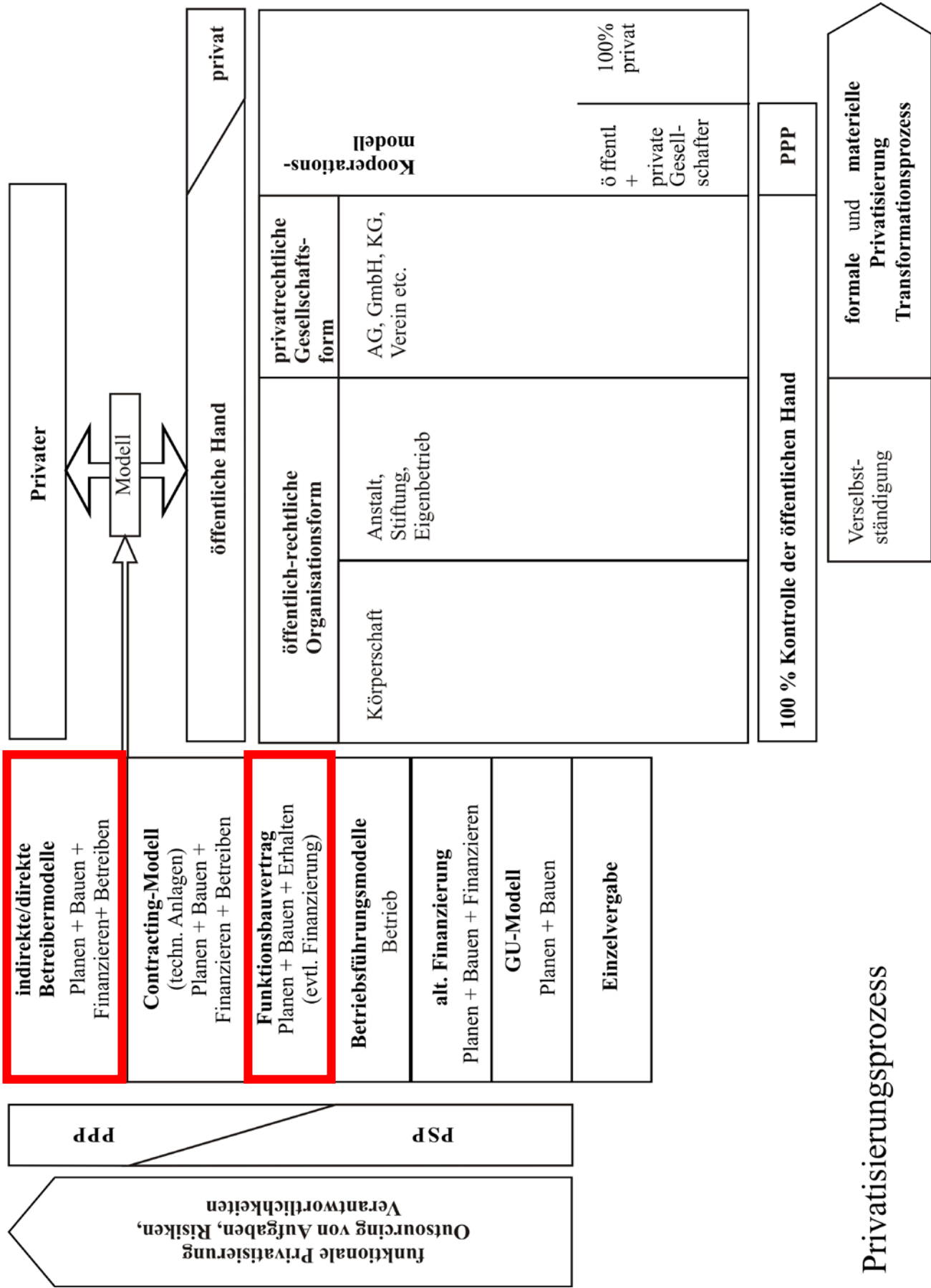
Wie in Kapitel 3.4.4 aufgezeigt, sind PPP-Modelle ein Teil der Privatisierungsdiskussion. Die Abgrenzung der PPP-Modelle innerhalb der Privatisierungsdiskussion wird in Abbildung 40 vertiefend dargestellt. Der im Rahmen der Entscheidungshilfe betrachtete Bereich wird durch ein Rechteck markiert.

Möchte eine Kommune baubezogene PPP-Projekte erfolgreich umsetzen, muss sie die wesentlichen programmatischen Erfolgsfaktoren von PPP-Projekten wie Ergebnisorientierung, ganzheitlicher und nachhaltiger Ansatz, ökonomische Orientierung (Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik in Form von Risikoallokation und Anreizmechanismen) und marktliche Wettbewerbsmechanismen<sup>349</sup> akzeptieren.<sup>350</sup>

<sup>349</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4.

<sup>350</sup> Vgl. Kapitel 3.5.

Abbildung 40: Abgrenzung des Betrachtungsgegenstandes



Quelle: eigene Darstellung

#### 4.4.2 Strategische Entscheidungshilfe

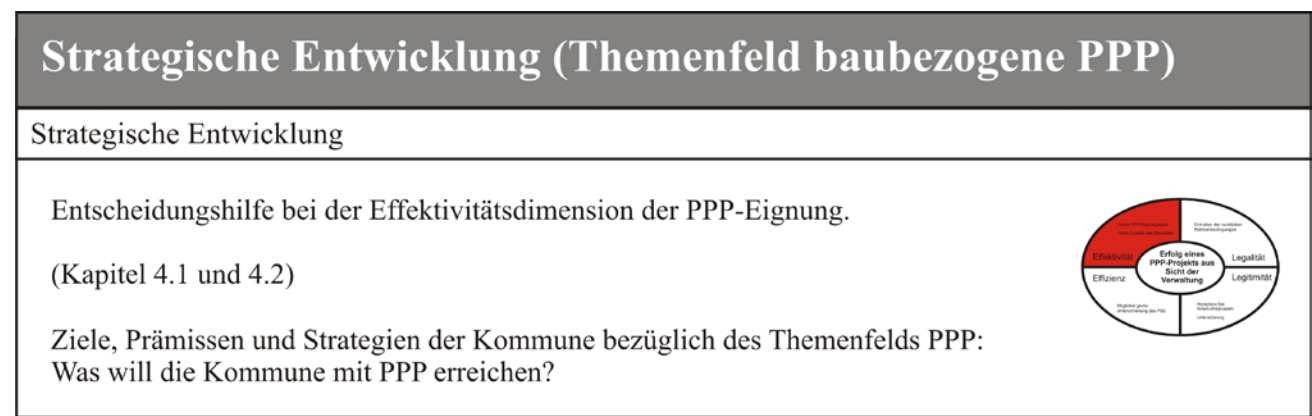
Die strategische Entscheidungshilfe unterstützt den Entscheider bei der Orientierung und der Strategieentwicklung bezüglich baubezogener PPP-Projekte in seiner Kommune.

Grundlegendes Ziel der strategischen Entscheidungshilfe ist es, dass eine Kommune bei der Überlegung PPP-Projekte zu initialisieren ihr gesamtes Bauportfolio betrachtet. Zumeist wird sich auf ein aktuell in den Medien stark präsenten Good-Practice-Projekt oder auf ein infolge eines kurzfristigen Baubedarfs ins Zentrum gerücktes Bauvorhaben konzentriert.

Der Entscheider muss entscheiden, ob und welche PPP-geeigneten Bauvorhaben er aus dem Bauportfolio weiterverfolgen möchte.


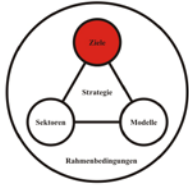




In Abbildung 41 und Abbildung 42 wird die weitere Vorgehensweise zusammenfassend dargestellt.

**Abbildung 41: Vorgehensweise zur Strategieentwicklung 1/2**



Quelle: eigene Darstellung

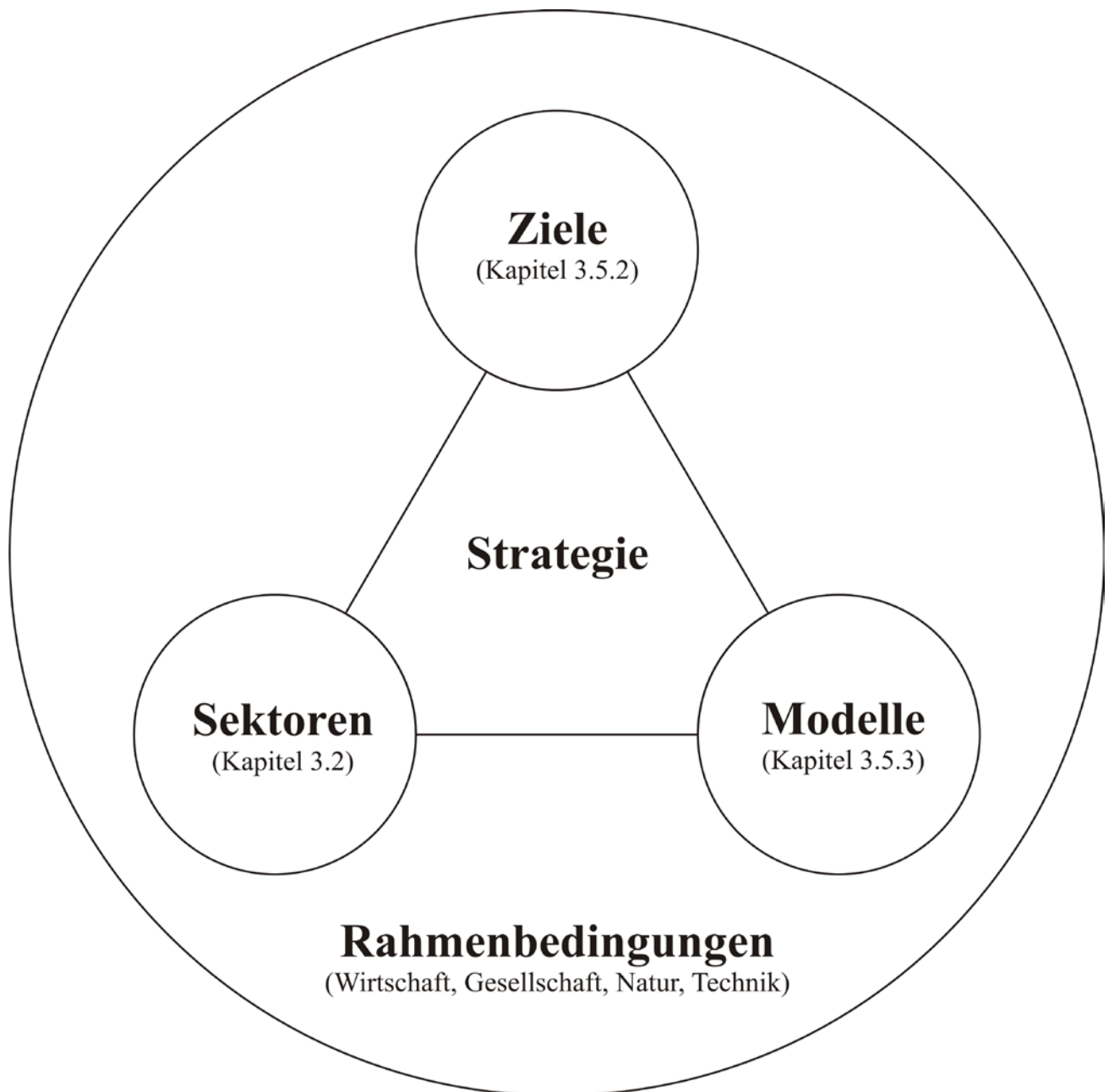
Abbildung 42: Vorgehensweise zur Strategieentwicklung 2/2

Strategische Analyse		
Welche Chancen und Risiken bestehen?	Analyse der fernen Umwelt bezogen auf wesentliche Kriterien für PPP.  (Kapitel 4.4.2.1)	
WAS will die Kommune? D.h., welche Ziele verfolgt die Kommune und welche Klärungs- und Konfliktsituationen bestehen?	Strukturierung des strategischen Zielsystems einer Kommune und Aufzeigen von Klärungs- und Konfliktsituationen.  (Kapitel 4.4.2.2)	
WIE wird PPP umgesetzt? D.h., welche Handlungsalternativen im Sinne von Standard-PPP-Modellen gibt es?	Strukturierung der PPP-Modelle und Kriterien zur Nutzung.  (Kapitel 4.4.2.3)	
WO kann die Kommune PPP umsetzen? D.h., welche Funktionsbauten in den Sektoren sind PPP-geeignet?	Potentialanalyse durch Projektevaluation.  (Kapitel 4.4.2.4)	
Strategieentwicklung		
Welche Strategien ergeben sich aus der Verknüpfung der vier Elemente?	Unterstützende allgemeine Aussagen der Verknüpfung von Ziele - Modelle, Ziele - Sektoren und Sektoren - Modelle.  (Kapitel 4.4.2.5)	
	Strategieempfehlungen.  (Kapitel 4.4.2.6)	



Bei der strategischen Entscheidungshilfe wird der PPP-Gedanke als eigenes Themenfeld eingeführt.  
<sup>351</sup> Für baubezogene PPP-Projekte lässt sich die Struktur der normativen Orientierungshilfe konkretisieren auf die Dreieck-Elemente „Ziele“, „Modelle“, „Sektoren“ sowie das Element „Rahmenbedingungen“ (siehe Abbildung 43). Um eine Strategie auf Basis der Informationen dieser Elemente zu entwerfen, müssen sie miteinander verknüpft werden.

**Abbildung 43: Grundstruktur der Strategieentwicklung**



Quelle: eigene Darstellung

<sup>351</sup> Vgl. Anhang A 8, Typ I u. III.

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente kurz dargestellt und beispielhafte allgemeine explikative Aussagen über deren Verknüpfungen getroffen sowie allgemeine Strategieempfehlungen entwickelt.

#### 4.4.2.1 Rahmenbedingungen

Der Problemlösungsbedarf einer Kommune wird von vorhandenen Einflussfaktoren sowie deren Entwicklungen bzw. Trends beeinflusst.

Maßgebliches Instrument in der Privatwirtschaft, um Einflussfaktoren und deren Entwicklung strukturiert zu erfassen, ist die Umfeld- bzw. Umweltanalyse.

Als Grundlage für eine Umweltanalyse wird die Umwelt einer Kommune unterschieden in die ferne bzw. globale Umwelt, die nahe Umwelt und die interne Umwelt.

Die **ferne Umwelt** kann unterteilt werden in die Einflussdimensionen Gesellschaft (soziologische, politische und rechtliche Entwicklungen) Wirtschaft (ökonomische Entwicklungen), Technik (technologische Entwicklungen) und Natur (ökologische Entwicklungen). Sie können von der Verwaltung nicht kontrolliert oder beeinflusst und bspw. mittels der STEEP-Analyse<sup>352</sup> erfasst werden.

Die **nahe Umwelt** beinhaltet die regulativen Gruppen wie Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften, Finanziere, staatliche Institutionen, Verbände etc., die sektorbezogenen Konsumenten (Konsum-Einheit) und Auftragnehmer (Produktions-Einheit) öffentlicher Leistungen sowie die sektorbezogenen Markt- und Wettbewerbsstrukturen als Einflussdimensionen. Sie können von der Kommune nicht kontrolliert dafür aber beeinflusst und bspw. mittels einer Stakeholder-Analyse und Analyse der Markt- und Wettbewerbsstrukturen erfasst werden.

Die **interne Umwelt** mit den Ordnungsmomenten, den Prozessen und den Entwicklungsmodi, kann von der Kommune kontrolliert und beeinflusst werden. Als Beispiele sind u.a. die strukturellen und prozessbezogenen Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu nennen sowie die Auswirkungen von Personalüberleitungen auf die Organisationsstruktur.

Im Folgenden werden für diese Umweltdimensionen kurz allgemeine PPP-Kriterien erläutert.

#### Interne Umwelt

Für PPP-Projekte ist insbesondere die Fähigkeit einer Kommune ausschlaggebend ein Konzept der Steuerbarkeit der mit den strategischen Zielen verknüpften Leistungsmerkmale von Teilaufgaben und Teilprozessen der Leistungs- oder Prozesskette erstellen zu können. Dies setzt eine Diskussion

---

<sup>352</sup> Vgl. Stapleton et al. (2000), STEEP = Sociological, Technological, Economical, Environmental and Political Change.

über die Kernkompetenzen einer Kommune (strategische Relevanz der Leistung) voraus. Hierfür sind drei entscheidende Aspekte einer Kommune wichtig<sup>353</sup>:

- **Kompetenz**
- **Integration**
- **Transparenz**

**Kompetenz** benötigt eine Kommune, um die strategische Relevanz zu erkennen und ggf. die Steuerbarkeit durchzusetzen. Hierfür benötigen die jeweiligen politisch Verantwortlichen eine entsprechende Verwaltungs- und Steuerungskapazität, die es ihnen ermöglicht

- Bedarfe und Wünsche zu ermitteln,
- strategische und politische Ziele zu formulieren,
- Leistungsketten zu identifizieren,
- Planungen vorzunehmen,
- Entscheidungen zu treffen und
- die entsprechenden institutionellen Arrangements einzugehen und zu überwachen.

**Integration** bedeutet, dass eine Abstimmung zwischen verschiedenen Fachbehörden und verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems notwendig ist. Die Integration wird notwendig, da Lösungen in horizontal und vertikal verflochtenen Entscheidungsprozessen nicht mehr allein von einer Instanz gefunden werden können. Eine integrative Arbeit ersetzt die isolierten Aktivitäten der klassischen Verwaltung.

**Transparenz** ist die grundlegende Voraussetzung, um eine Steuerung zu ermöglichen. Erst wenn transparente Ziele, Leistungen und Kosten vorliegen, kann eine Entscheidung über eine Auslagerung von Leistungen diskutiert werden.

Dies führt zu drei Schritten, um strategische Relevanz bewerten zu können:

1. Zum einen müssen strategische Ziele definiert werden,
2. zum anderen müssen Leistungen und ihre Qualitätsstandards im Rahmen der gesamten Leistungskette im Hinblick auf diese Ziele überprüft werden
3. und schließlich müssen, falls Leistung und Leistungsmerkmale für die Erreichung strategischer Ziele als unabdingbar angesehen werden, institutionelle Arrangements in Hinblick auf die politische Steuerbarkeit der einzelnen Leistungen ausgewählt werden.

---

<sup>353</sup> Vgl. Naschold et al. (1996).

Möchte eine Kommune den PPP-Gedanken umsetzen, muss sie eine gewisse *Kooperationsqualität* besitzen.<sup>354</sup> Bezogen auf die strategische Ausrichtung einer Kommune und deren Personalentwicklung im Rahmen eines governance-induzierten strategischen Managements gehören dazu:

- Anschlussfähigkeit zur Überwindung von Schnittstellen und zur Bildung von Netzwerken
- Partnerfähigkeit im Sinne des fairen, gleichberechtigten Umgangs miteinander und der gegenseitigen Interessenwahrnehmung
- Projektfähigkeit im Sinne der Koordination der einzelnen Handlungsbeiträge und der Konzentration auf ein gemeinsames Projektziel
- Verhandlungsfähigkeit zum Zwecke der Komplexitätsbewältigung und zur Suche nach Kompromissen und Konsens
- Gemeinschaftsverträglichkeit der Kooperationsprojekte
- Berücksichtigung der Interessen von Dritten
- Offenlegung und Transparenz der Ziele und ihres Handelns
- Lernfähigkeit der Partner

### **Nahe Umwelt**

Die nahe Umwelt ist von den kommunenspezifischen Markt- und Wettbewerbsstrukturen der einzelnen Sektoren, in denen PPP-Projekte umgesetzt werden sollen und von den Anspruchs- und Interessengruppen einer Kommune geprägt. Grundsätzlich begrenzen die Markt- und Wettbewerbsstrukturen den Leistungsumfang und die Leistungstiefe des Aufgaben- bzw. Leistungstransfers an Private. Eine ordnungspolitische Analyse der Sektoren hinsichtlich ihrer Markt- und Wettbewerbsstrukturen wurde von Wilkes<sup>355</sup> durchgeführt. Die Ziele der Anspruchs- und Interessengruppen werden im Zielsystem mittels des Balanced Scorecard-Ansatzes berücksichtigt.<sup>356</sup>

### **Ferne Umwelt**

Die zu betrachtenden PPP-Kriterien ergeben sich aus den wesentlichen Merkmalen einer kommunalen Aufgabe.<sup>357</sup> Es muss ein öffentliches Bedürfnis vorliegen und die Finanzierbarkeit sowie die Legitimation der Leistung müssen gesichert sein.<sup>358</sup> Ergänzend können die Transaktionskosten genannt werden, da sie einen evtl. vorhandenen Effizienzvorteil schmälern oder verhindern können.

Als wesentliche allgemeine Kriterien werden betrachtet:

---

<sup>354</sup> Vgl. Hill (2000), S.7.

<sup>355</sup> Vgl. Wilkes (2005).

<sup>356</sup> Vgl. Kapitel 3.3.2.

<sup>357</sup> Vgl. Kapitel 3.3.1.

<sup>358</sup> Vgl. Kapitel 3.1.3.

- der kommunale Investitionsbedarf
- die Bedarfssicherheit der Leistung
- die langfristige Finanzierbarkeit
- die institutionelle sowie individuelle Legitimation
- die Transaktionskosten

Diese werden maßgeblich beeinflusst von den Entwicklungen der Umweltsphären der Wirtschaft (ökonomische Entwicklungen), Gesellschaft (soziologische, politische und rechtliche Entwicklungen) sowie Technik (technologischen Entwicklungen).

Die strukturellen Voraussetzungen einer Kommune (soziodemographische und ökonomische Entwicklung) wirken sich insbesondere auf den Investitionsbedarf, die Finanzierbarkeit und die Bestandsicherheit, die politischen Entwicklungen und die sozialpsychologischen Strömungen auf die Legitimation sowie die technologische Entwicklung auf die Transaktionskosten aus.

Tabelle 12 fasst diese anhand eigener Analysen zusammen. Hierbei werden bei der ökonomischen Analyse die Ergebnisse des Leitfadens „Chancen und Risiken in den neuen Bundesländern“<sup>359</sup> übernommen.

**Tabelle 12: Einflussgrößen der fernen Umwelt auf Chancen und Risiken von baubezogenen PPP**

Einflussgröße		
	Chancen	Risiken
<b>ökonomische Entwicklung separiert nach regionalen Strukturen<sup>360</sup></b>		
	<b>ländlicher Raum</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Als Träger liegen die größten Chancen bei Landkreisen und interkommunalen Kooperationen.</li> <li>– Zentralisierungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus</li> <li>– Ersatzbauten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– geringe Dichte an öffentlichen Gebäuden</li> <li>– geringe Projektvolumen</li> <li>– ungenügende Prognosemöglichkeiten der Bestandssicherheit und hohe Sensitivität gegenüber Abweichungen</li> <li>– begrenzte Nachnutzungsmöglichkeiten</li> <li>– zumeist sehr restriktive Haushaltslage der Kommunen ohne Aussicht auf zukünftige Besserung</li> <li>– evtl. Gebietsreformen gefährden zusätzlich Bestandssicherheit</li> </ul>

<sup>359</sup> Vgl. BMVBS (2007a), Leitfaden 1.

<sup>360</sup> Vgl. BMVBS (2007), Leitfaden 1.

<b>Mittelzentren</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– durch höhere Bevölkerungsdichte und verdichteter Siedlungsstruktur höhere Dichte von Gebäuden</li> <li>– Es können in allen Anwendungsbereichen PPP umgesetzt werden.</li> <li>– Funktionszuwachs durch Zentralisierungsmaßnahmen im Rahmen von Gebietsreformen -&gt; Neubauten</li> <li>– Ersatzbauten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– schwierige Prognostizierbarkeit der Bestandssicherheit, jedoch geringere Sensitivität gegenüber Abweichungen</li> <li>– restriktive Haushaltslage, jedoch günstigere Ausgangslage, diese zu bewältigen</li> </ul>
<b>Wachstumsregionen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– gute Prognostizierbarkeit der Bestandssicherheit</li> <li>– durch hohe Bevölkerungsdichte und dichte Siedlungsstruktur Projektbündelungen gleichartiger Objekte möglich</li> <li>– zunehmende Projektvolumina und damit höheres Effizienzpotential</li> <li>– Zentralisierungsfunktion der Kommune erhöht PPP-Chance im Infrastrukturbereich.</li> <li>– umfassende Stadtumbaumaßnahmen bieten Raum für PPP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– restriktive Haushaltslage, jedoch aufgrund „hausgemachter Probleme“ (hohe Vielfalt und Aufgabendichte, hoher Investitionsnachholbedarf)</li> <li>– Nutzungs- und Bedarfsstrukturen in Stadtteilen unterliegen hoher Dynamik und sind separat zu untersuchen.</li> </ul>
<b>Sozialpsychologische Strömung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– gestiegene Qualitätsanforderungen an die Sach- und Dienstleistungen</li> <li>– gestiegene Anforderungen an Strukturen und Prozesse einer Kommune wie Bürgerorientierung, Transparenz und Kostenbewusstsein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– hohe politische und gesellschaftliche Wahrnehmung und vermehrt gesellschaftliche Skepsis gegenüber Liberalisierungsbestrebungen unter dem Aspekt der Armuts- und Gerechtigkeitsdiskussion (vier Prinzipien einer gerechten Einkommensverteilung: Leistungsgerechtigkeit, Gleichheit und die wettbewerblichen Ausnahmebereiche Bedarfsgerechtigkeit und Opfergerechtigkeit<sup>361</sup>).</li> <li>– Sensitivität gegenüber fehlgeschlagenen Projekten höher als gegenüber gelungenen</li> <li>– grundlegende starke Ablehnung der Liberalisierung in bestimmten Aufgabenbereichen<sup>362</sup></li> </ul>

<sup>361</sup> Vgl. Anhang A 6.

<sup>362</sup> Vgl. Forsa (2007).

<b>Politische Entwicklung</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die EU verfolgt interessiert die PPP-Entwicklung und unterstützt diese durch Klärung der Auswirkungen des EU-Vertrages auf PPP<sup>363</sup>.</li> <li>– Etablierte dt. Parteien (CDU, SPD, FDP, GRÜNE) unterstützen PPP<sup>364</sup>.</li> <li>– Bundes- und Landeskompentenzentren werden auf- und ausgebaut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Linksparteien lehnen PPP ab<sup>365</sup>.</li> <li>– Gewerkschaften stehen PPP äußerst skeptisch gegenüber<sup>366</sup>.</li> </ul>
<b>Rechtliche Entwicklung<sup>367</sup></b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ein erster Schritt zum Abbau rechtlicher und steuerrechtlicher Hemmnisse wurde durch das ÖPP-Beschleunigungsgesetz vollzogen</li> <li>– Ein PPP-Vereinfachungsgesetz ist in Vorbereitung</li> <li>– Leitfäden zu Rechtsthemen werden entwickelt (Vergaberecht und Förderrecht liegen vor, weitere auf Basis der identifizierten Handlungsnotwendigkeiten des Gutachtens „PPP im öffentlichen Hochbau“ sind geplant)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rechtliche und steuerliche Fragestellungen erschweren momentan die Realisierung von PPP-Projekten</li> <li>– Umsatzsteuerproblematik kann kurz- und mittelfristig nicht behoben werden</li> <li>– Vorbehalte der EU gegen das Verhandlungsverfahren, welches „...ausschließlich für Sonderfälle ...“ und „...nicht für Fälle gedacht [ist], ...[bei denen] die rechtliche und finanztechnische Konstruktion sehr komplex ist.“<sup>368</sup> Anstelle des Verhandlungsverfahrens wird der wettbewerbliche Dialog von der EU bevorzugt.</li> </ul>
<b>Technologische Entwicklung</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die technologische Entwicklung wird dynamischer, indem Entwicklungsintervalle verkürzt werden. Dadurch wird Technik schneller obsolet.</li> <li>– Neue Messtechnik, EDV-Hardware wie auch Software sowie neue Kommunikationstechniken (Satellitenübertragung, -navigation, digitale Funktechnik, Internet) ermöglichen die Steuerung und Kontrolle komplexer Abläufe.</li> <li>– Neue Verfahren für die mittel- und langfristige, d.h. nachhaltige Planung bzw. Kostenkalkulation wurden entwickelt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Neue Techniken werden selbst von den Privaten teilweise nicht beherrscht (fehlerhafte Messtechnik und Automatisierung beim FM) bzw. das Langzeitverhalten von Materialien ist unbekannt (bspw. neue Bauverfahren im Straßenbau)</li> <li>– Kostenkennwerte für die langfristige Kalkulation sind noch nicht ausreichend empirisch gesichert und transparent dargestellt.</li> <li>– Insbesondere bei Pilot-Projekten liegen Erkenntnisse über eine optimale Risikoverteilung und vertragliche Absicherung bspw. bei Schlecht- oder Minderleistung nicht vor.</li> </ul>

**Quelle: eigene Darstellung, Inhalt ökonomische Entwicklung BMVS (2007a), Leitfaden 1**

<sup>363</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004), EU-Grünbuch PPP.

<sup>364</sup> Vgl. Bundesregierung (2004) S. 21 und 63.

<sup>365</sup> Vgl. DIE LINKE (2007), S. 15.

<sup>366</sup> Vgl. Verdi (2005).

<sup>367</sup> Vgl. Kapitel 3.1.1.

<sup>368</sup> Vgl. Europäische Kommission (2004), EU-Grünbuch PPP, Kapitel 2.1.1, Abs. 24.

#### 4.4.2.2 Ziele

Hauptziele (Motive) bei baubezogenen PPP stammen theoretisch aus folgenden Zielkategorien:

- Prozessoptimierung (Prozessoptimierung)
- finanz- und haushaltspolitische Ziele (Kofinanzierung)
- Bedarfsdeckungsziele (Koproduktion) und
- ordnungspolitische Ziele (Wettbewerbsinstitutionalisierung)

In der Praxis wird sich zumeist auf folgende Hauptziele als relevante strategische Ziele („Zweck“ für das „Mittel“ PPP in der Kommune) beschränkt<sup>369</sup>:

- Effizienzvorteile (Motiv Prozessoptimierung)
- beschleunigte Projektrealisierung (Motiv Prozessoptimierung)
- Bedarf an privatem Kapital (Motiv Kofinanzierung)
- Erhöhung der Effektivität (Motiv Koproduktion)

Das kommunale Zielsystem ist jedoch komplex. In Kapitel 3.5.2 wurde das kommunale Zielsystem bezüglich eines PPP-Projektes in vier Zielfelder eingeteilt sowie grundlegende Konflikt- und Klärungssituationen erläutert. Es können so, mittels einer Koordinierung der projektbezogenen sowie der gesamtstrategischen Ziele, evtl. neutralisierte Wirkungen im Vorfeld erkannt und bewältigt werden (Zusammenfassung siehe Tabelle 13).

**Tabelle 13: Zielfelder, Zielkonflikte und Klärungsbedarf bei PPP-Projekten**

<b>Hauptziele (Motive)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prozessoptimierung (Prozessoptimierung)</li> <li>– finanz- und haushaltspolitische Ziele (Kofinanzierung)</li> <li>– Bedarfsdeckungsziele (Koproduktion) und</li> <li>– ordnungspolitische Ziele (Wettbewerbsinstitutionalisierung)</li> </ul>
<b>Zielfelder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erledigung der öffentlichen Aufgabe (Produkte/Prozesse)</li> <li>– Entlastung des Trägerhaushaltes (Finanzen)</li> <li>– Zufriedenstellen relevanter Anspruchs- und Interessengruppen (Bürger/Kunden/Umfeld – Mitarbeiter/Personal)</li> <li>– Wahrung politischer Interessen (Ziele/Ressourcen)</li> </ul>

<sup>369</sup> Vgl. Difu (2005b), S. 41, Tab. 12.



<b>Klärungs- bzw. Konfliktsituationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Instrumentalziele vs. betriebswirtschaftliche Ziele</li> <li>– administrative vs. betriebswirtschaftliche Ziele</li> <li>– Bedarfsziele vs. Finanz- und Haushaltsziele</li>   <li>– Ziele der Gesamtverwaltung vs. Ziele der Einzel-PPP</li> <li>– Dezentralisierung vs. Zentralisierung bei PPP</li> </ul>
---	--

---

**Quelle: eigene Darstellung**

Eine vertiefende Betrachtung der Ziele kann nur in Verbindung mit anderen Elementen bzw. auf taktisch-operativer Ebene erfolgen.

#### **4.4.2.3 Modelle**

Der PPP-Begriff ist ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von möglichen Organisationsformen im intermediären Bereich zwischen öffentlicher Eigenerstellung und Vollprivatisierung und stellt insofern einen Modell-Rahmen dar. Im Folgenden werden nur baubezogene PPP-Vertragsmodelle im Rahmen einer Projektierung, die sich auf Bau und Betrieb von Bauwerken beziehen, behandelt. Strategische Kooperationsmodelle mit einer dauerhaften Aufgabe werden nicht betrachtet.

Ausgehend von der Einzelvergabe bauen das GU-Modell, Modelle mit PPP-Elementen (alternative Finanzierungen) und PPP-Modelle (Organisationsmodelle) jeweils aufeinander auf. Grundlegende Eignungskriterien für PPP-Modelle sind die gleichen wie die eines GU-Modells, da jedes PPP-Modell Merkmale eines GU-Modells beinhaltet (Phasen: Planen und Bauen).

Voraussetzungen für **GU-Modelle** sind klare Projektbedingungen und ein Ausschluss von nennenswerten Änderungswünschen der Kommune.

Vorteile bringen sie vor allem bei Bauprojekten, bei denen durch eine Verzahnung der Planung und Ausführung der Know-how-Vorsprung des Privaten zu relevanten Einsparungen führt.

Dies ist bei Bauvorhaben mit hoher technologischer Komplexität (Spezialtiefbau, Tunnelbau), Systembauten mit einem hohen Industrialisierungsgrad und leistungstiefenbedingten Anforderungen wie komplexe Bauprojekte mit Bau- und Anlagentechnik und hohem Dienstleistungsanteil der Fall. Die Risikoübernahme seitens des AN schlägt sich im Baupreis in Form von Koordinierungs- und Risikozuschlägen („GU-Zuschläge“) nieder.

Die öffentliche Hand muss sich die Frage stellen, wie leistungsfähig bzw. qualifiziert ihre eigenen Projektmanagement- und Planungsqualitäten im Vergleich zum Privaten sind, d.h. ob sich mit der Vergabe der Planung und Koordination Kostenvorteile ergeben. Zudem ist ein wesentlicher Faktor,

ob der Wettbewerb in dem verengten Bietermarkt ausreicht, um ausreichend von den evtl. Kostenvorteilen zu profitieren.

Neben den evtl. Kostenvorteilen wird die öffentliche Verwaltung bei dem GU-Modell im Bereich der klassischen Projektmanagementkompetenz entlastet. Es entstehen jedoch neue Steuerungs- und Kontrollaufgaben, um Informationsasymmetrien des GU-Modells zu bewältigen und den Einfluss auf den GU zu erhalten. Hat die Kommune in diesem Bereich keine Kompetenzen aufgebaut, kann es zu Konflikten und somit zu Effizienzminderungen kommen. Diese resultieren insbesondere aus einer unvollständigen bzw. nicht eindeutigen Leistungsbeschreibung, aus der sich nach Vertragsabschluss Meinungsverschiedenheiten über das Leistungssoll und die Risikoverteilung ergeben können.

Es wird ersichtlich, dass die Nutzung der Vorteile wie eine beschleunigte Projektabwicklung, Termin- und Kostensicherheit, Phasenoptimierung der Planungs- und Bauleistung mit einem Verlust an Einflussmöglichkeiten auf den Bauprozess und einer Verringerung des eigenen Personaleinsatzes auf Seiten der Kommune einhergehen. Dies bestätigen ebenfalls die Ergebnisse der empirischen Untersuchung von Wegener<sup>370</sup>. Sie sagen aus, dass bei einem marktlichen Wettbewerb Vorteile wie die Reduzierung der Kosten bzw. Gebühren sowie die Steigerung der Produktivität, Qualität und der Arbeitsbedingungen mit einem Risiko mangelnder politischer Steuerung, Beschäftigungsunsicherheit und ein Verlust von Arbeitsplätzen (sinkendes Beschäftigungsvolumen) bei gleichzeitig erhöhter Arbeitsintensität der verbleibenden Arbeitsplätze gekoppelt sind.

Bei **alternativen Finanzierungen** wird im Rahmen von Nutzungsüberlassungs- bzw. Werklohnstundungsmodellen und Leasing- bzw. Investorenmodellen privates Kapital für die Finanzierung verwendet.

Bei Nutzungsüberlassungs- bzw. Werklohnstundungsmodellen bleibt die Kommune zu jedem Zeitpunkt Eigentümerin des Grundstücks und behält so eine umfassende direkte Einflussmöglichkeit während der Bauphase. Die beiden Modelle ergänzen ein GU-Modell um eine separate Fremdfinanzierung und sind folglich recht einfach in der Umsetzung. Fördermittel sind besonders leicht einzupflegen, da diese zumeist an das Eigentum der Kommune gekoppelt sind.

Bei Leasingmodellen und Investorenmodellen liegt das Eigentum beim Privaten. Die Kommune vereinbart lediglich die Übergabe einer bestimmten Leistung zu einem bestimmten Zeitpunkt. Eine Optimierung während der Bauphase ist nur schwer möglich. Da weitere Risiken während der Nutzungszeit wie Bauunterhaltungs- und weitere Betriebsrisiken, Untergangsrisiko und Verwertungsrisiko im Gegensatz zum Nutzungsüberlassungs- bzw. Werklohnstundungsmodell

---

<sup>370</sup> Vgl. Kapitel 3.4.4, Tabelle 8.

übernommen werden, sind sie um einiges komplexer in der Umsetzung. Es kommen folglich insbesondere klassische Hochbauten und Verwaltungsbauten mit festen Rahmenbedingungen und ohne Planungs- und Bauoptimierung während der Vergabephase in Frage.

Bei **Betreibermodellen, d.h. „echten“ PPP-Modellen** werden weitere Leistungen und Risiken aus der Nutzungsphase auf den Privaten übertragen. Je nach Umfang wird eine umfassende optimale Risikoverteilung über den gesamten (wirtschaftlichen) Lebenszyklus eines Bauwerks angestrebt. Voraussetzung sind die Bestandsicherheit und die Finanzierbarkeit über die Vertragslaufzeit. Dies ist insbesondere bei Infrastrukturprojekten mit dauerhaften Nachfrage-, Nutzungs- und Betriebsstrukturen mit kommunalen Anschluss- und Benutzungszwängen oder der faktischen Angewiesenheit der Verbraucher gegeben.

Betreibermodelle können den Strukturen der alternativen Privatfinanzierungen unechter Mietkauf bzw. Ratenkauf (*PPP-Erwerbermodell*), „echter“ Mietkauf bzw. Miete (*PPP-Vermietungsmodell*), Leasing (*PPP-FM-Leasingmodell*) und Nutzungsüberlassung bzw. Werklohnstundung mit Forfaitierung (*PPP-Inhabermodell*) zugeordnet werden, die in Form eines Typenkombinationsvertrags um den Lebenszyklusansatz mit umfassenden FM- bzw. Betreiberverträgen erweitert werden. Sie können jeweils mit einer Nutzerfinanzierung (direkte Betreibermodelle bzw. Konzessionsmodelle) anstatt einer Haushaltsfinanzierung (indirekte Betreibermodelle bzw. Betreibermodelle) kombiniert werden.

Die wesentlichen Merkmale werden in Abbildung 44 und Abbildung 45 zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 44: PPP-Modelle und Modelle mit PPP-Elementen 1/2

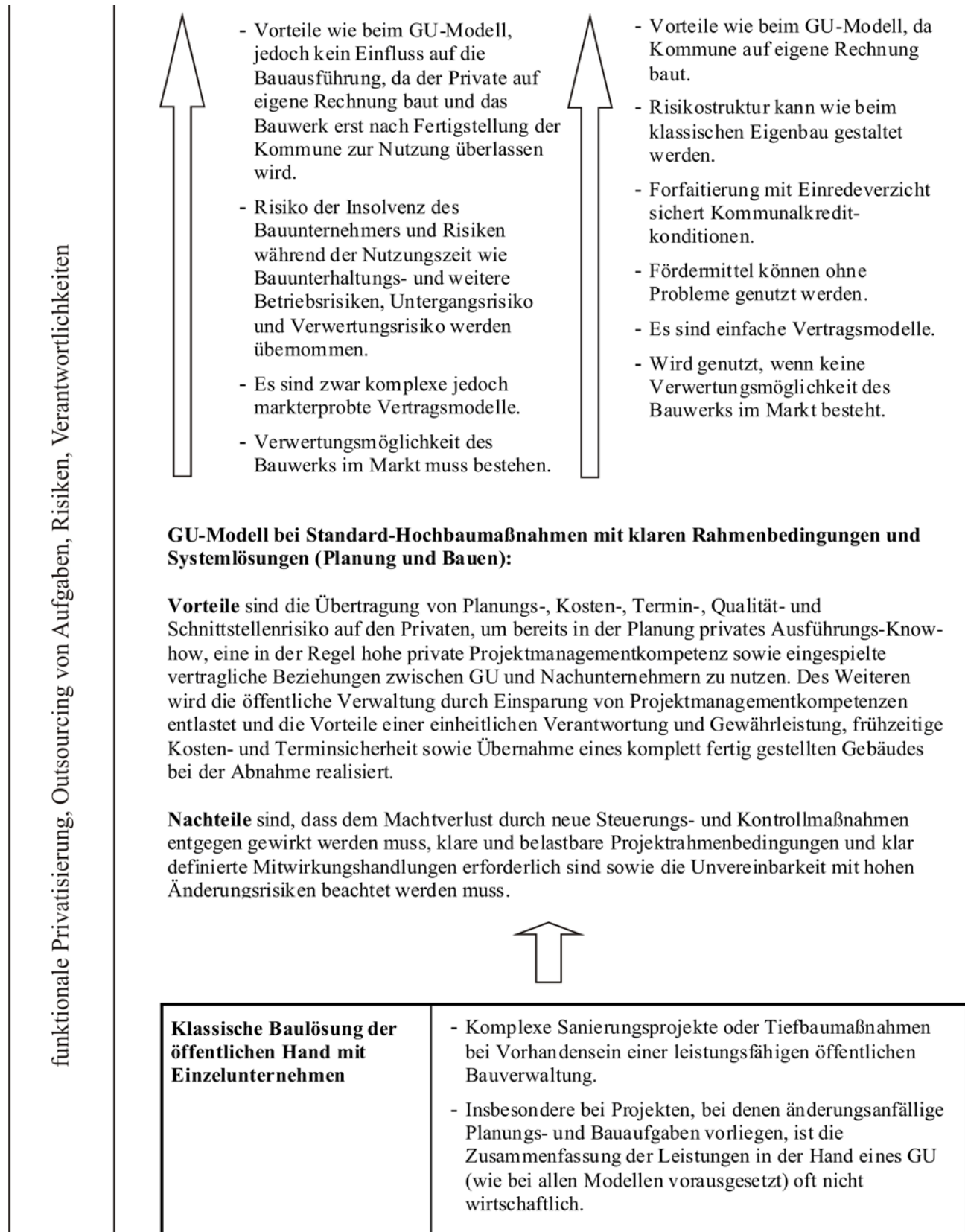
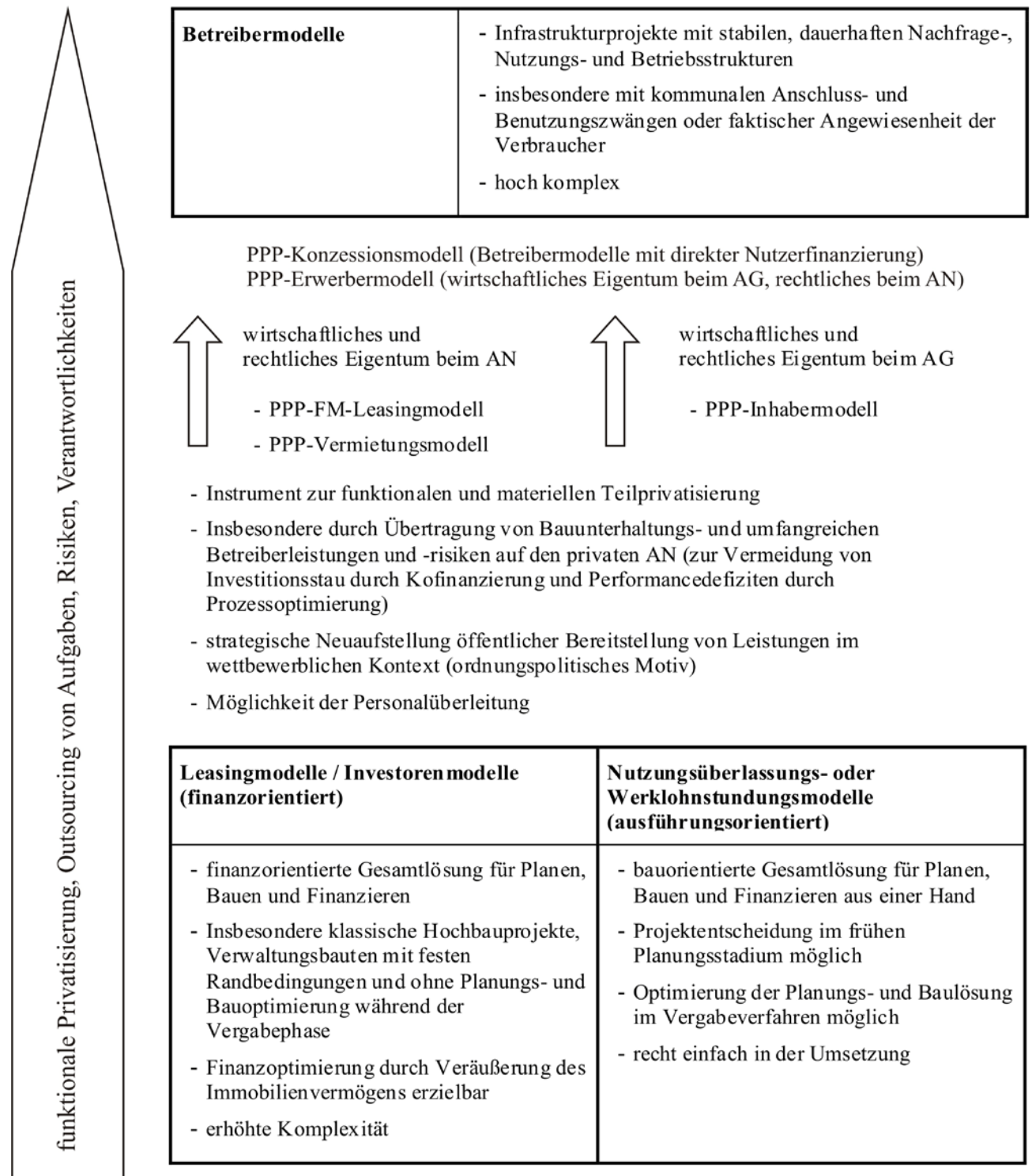


Abbildung 45: PPP-Modelle und Modelle mit PPP-Elementen 2/2



Quelle: eigene Darstellung - Inhalt von Eschenbruch (2004) zusammengefasst und erweitert

#### 4.4.2.4 Sektoren

Vertrags-PPP beziehen sich auf Bauwerke des Bauportfolios einer Kommune in den verschiedenen Sektoren. Unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten ist jedoch eine Umsetzung als Vertrags-PPP nicht immer bei jedem Bauwerk sinnvoll. Insbesondere bei Netzinfrastrukturen wie

im Energie-, Telekommunikations-, Verkehrs- sowie Wasser- und Umweltsektor werden Bauaufgaben bevorzugt mittels eines strategischen Kooperationsmodells umgesetzt.<sup>371</sup> Ausnahmen bilden Kläranlagen, Brücken sowie bedingt Straßenabschnitte außerhalb von Ortschaften mit klaren Schnittstellen zu den Netzen, da diese wie Punktinfrastrukturen mit hohen Investitionskosten behandelt werden können. Die Prüfung der PPP-Eignung von Bauvorhaben im Sinne von Vertrags-PPP erfolgt anhand der durchgeführten Dokumentenanalyse<sup>372</sup>. In Tabelle 14 sind alle Funktionsbauten, die Teil der identifizierten Projekte waren, dargestellt.

**Tabelle 14: Sektorbezogene Darstellung von Vertrags-PPP in der Praxis**

<b>Sektor</b>	<b>Untersuchte Funktionsbauten</b>	<b>Aufgabentyp</b>
<b>Verwaltung</b>	- Rathäuser - Amtsgerichte	Pflicht
<b>Verkehr</b>	- Straßen - Brücken	Pflicht
<b>Gesundheit</b>	- Krankenhäuser (Akutmedizin und Rehabilitation) - Senioren- und Pflegeheime (Pflege)	Pflicht
<b>Wasser und Umwelt</b>	- Kläranlagen	Pflicht
<b>Sicherheit</b>	- Rettungswachen - Feuerwehrgerätehäuser	Pflicht
<b>Bildung/Wissenschaft</b>	- Schulen und Sportanlagen für Schulsport - Kindertagesstätten	Pflicht
<b>Sport und Freizeit</b>	- Sportplätze - Multifunktionshallen - Sportarenen - Bäder	freiwillig
<b>Kultur</b>	- Museen - Theater - Bibliotheken	freiwillig
<b>Weitere öffentliche Einrichtungen</b>	- Parkhäuser - Markthallen	freiwillig

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis siehe Kapitel 4.3

<sup>371</sup> Gründe vgl. Kapitel 3.5.3.3.

<sup>372</sup> Vgl. Kapitel 4.3.

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass ein Bauwerk grundsätzlich für Vertrags-PPP angewendet werden kann, wenn ein Pilot-Projekt in der Praxis existiert.

#### 4.4.2.5 Verknüpfungen

Wurden zuvor die wesentlichen Elemente wie Rahmenbedingungen, Ziele, Modelle und Sektoren vorgestellt, werden im Folgenden beispielhaft allgemeingültige Verknüpfungen zwischen den Elementen Ziele, Modelle und Sektoren mittels explikativer Aussagen (eA) hergestellt.

Bei der praxisorientierten Anwendung können diese projektbezogen bei Bedarf vertiefend betrachtet bzw. diskutiert werden.

Im Folgenden werden jeweils zwei maßgebliche allgemeine Ziele der Hauptmotive Prozessoptimierung und Kofinanzierung genannt und mit den weiteren Elementen verknüpft.

Bei der Prozessoptimierung ist die Erhöhung der *produktiven Effizienz* der Hauptgrund für die Initiierung von PPP-Projekten. Um diese nicht zu gefährden, muss in der Regel die *Nutzung von Investitionsfördermitteln* möglich sein.

Die Kofinanzierung wird durch die beiden Ziele der *Erzielung von Einnahmen durch Vermögensprivatisierung* und der *Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung* abgebildet.

Ausgehend von diesen ausgewählten allgemeinen Zielen:

- Erhöhung der produktiven Effizienz,
- Nutzung von Investitionsfördermitteln des Landes,
- Erzielung von Einnahmen durch Vermögensprivatisierung sowie
- Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung

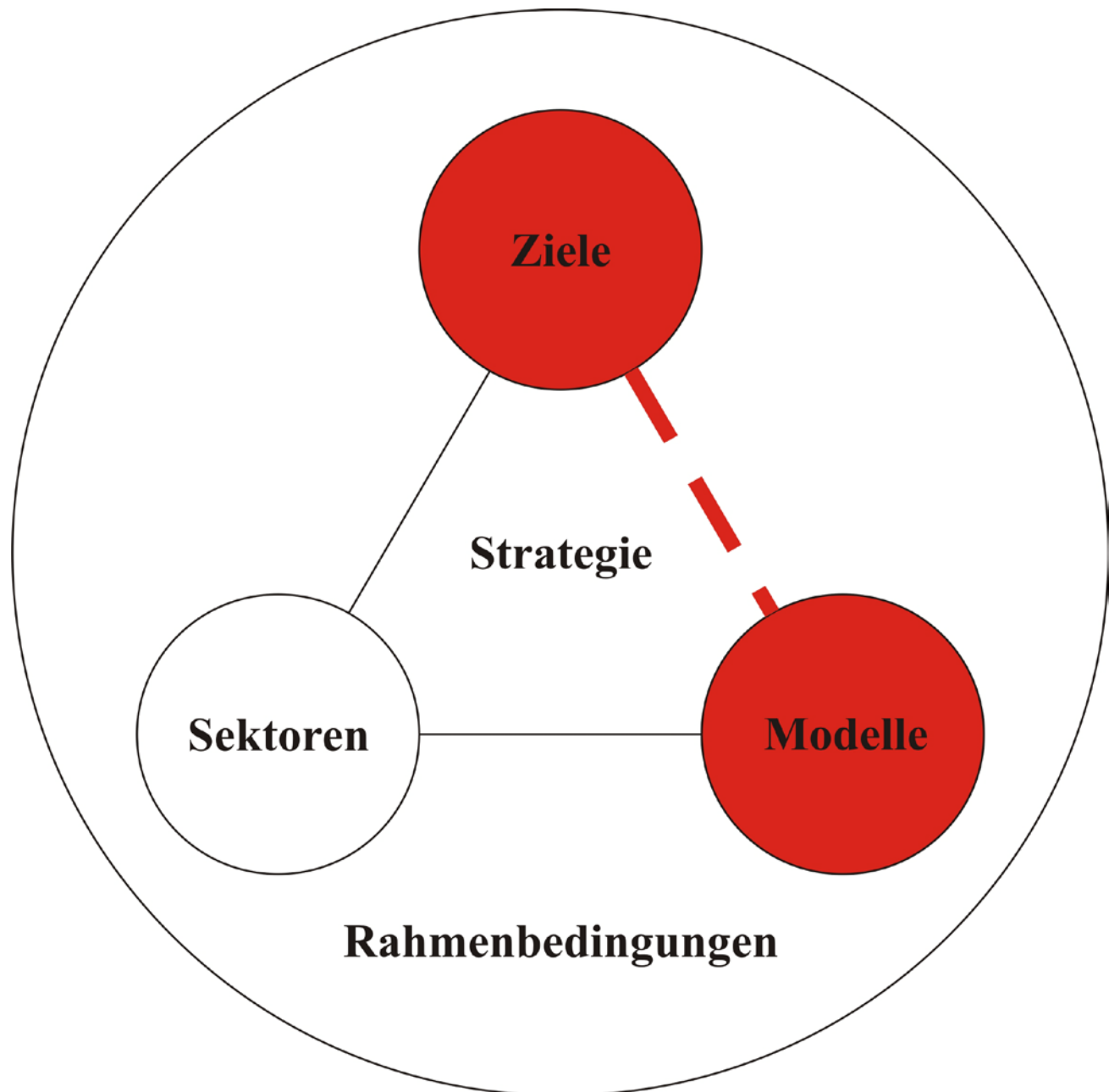
werden zunächst die Verknüpfungen Ziele – Modelle und Ziele – Sektoren dargestellt.

Für die Verknüpfung Sektoren - Modelle stellt sich die Frage, in welchen Sektoren sich aufgrund der Infrastrukturmerkmale welche Modelle eignen und welche Besonderheiten zu Konfliktsituationen führen können.

### Ziele – Modelle

Es ergeben sich folgende explikative Aussagen für die Verknüpfung Ziele - Modelle (siehe Abbildung 47):

**Abbildung 46: Verknüpfung der Elemente Ziele und Modelle**



Quelle: eigene Darstellung

*eA: Wenn das Ziel „Nutzung von Landesinvestitionsfördermitteln“ angestrebt wird, dann eignen sich insbesondere ausführungsorientierte Modelle.*

Um Fördermittel bewilligt zu bekommen, müssen bei der Beantragung eine Vielzahl von landes- und sektorspezifischen Förderrichtlinien beachtet werden. Da in einigen Förderrichtlinien gefordert



wird, dass das Eigentum bei der Kommune verbleiben muss, ist vom Grundsatz her eine Förderung bei ausführungsorientierten Modellen (PPP-Inhabermodell) und mit Einschränkungen beim PPP-Erwerbermodell am wahrscheinlichsten umsetzbar.<sup>373</sup>

*eA: Wenn das Ziel „Einnahmen durch Vermögensprivatisierung“ angestrebt wird, dann lässt sich dies mit finanzorientierten Modellen erreichen.*

Bei finanzorientierten Modellen ist die Kommune nicht rechtliche Eigentümerin des Grundstücks. Infolgedessen kann sie dieses vor Vertragsbeginn an den Privaten veräußern (PPP-FM-Leasingmodell und PPP-Vermietungsmodell). Dies gilt ebenso für das PPP-Erwerbermodell, bei dem jedoch der Rückerwerb des Grundstücks bei Vertragsbeginn feststeht.

*eA: Wenn das Ziel „Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung“ angestrebt wird, dann lässt sich dies durch direkte Betreibermodelle (Konzessionsmodelle) umsetzen.*

Wesentliches Merkmal der direkten Betreibermodelle ist die Nutzerfinanzierung (Konzessionsmodell) anstatt der Haushaltsfinanzierung des Bauvorhabens. Die Nutzer bezahlen das Nutzungsentgelt hierbei direkt an den privaten Betreiber.

*eA: Wenn der Zielerreichungsgrad „produktive Effizienz“ steigen soll, dann sind der Leistungsumfang und die Leistungstiefe von Betreibermodellen zu maximieren.*

Steigt der Leistungsumfang, können sich evtl. vorhandene Skaleneffekte (economies of scale)<sup>374</sup> vergrößern. Zudem wird das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und Investitionsvolumen günstiger.

Die Steigerung der Leistungstiefe ermöglicht eine Nutzung von kostensenkenden Verbundvorteilen (economies of scope)<sup>375</sup> in Verbindung mit privatem Ausführungs- und Projektmanagement-Know-how. Zudem wird der Effekt der Kostenoptimierung bei der Bereitstellung der Leistungen aus einer Hand durch die Koordinierung der Schnittstellen erhöht.

Hierbei ist zu beachten, dass bei der Vergabe ein funktionsfähiger Wettbewerb zustande kommt.

---

<sup>373</sup> Vgl. BMVBS (2006b).

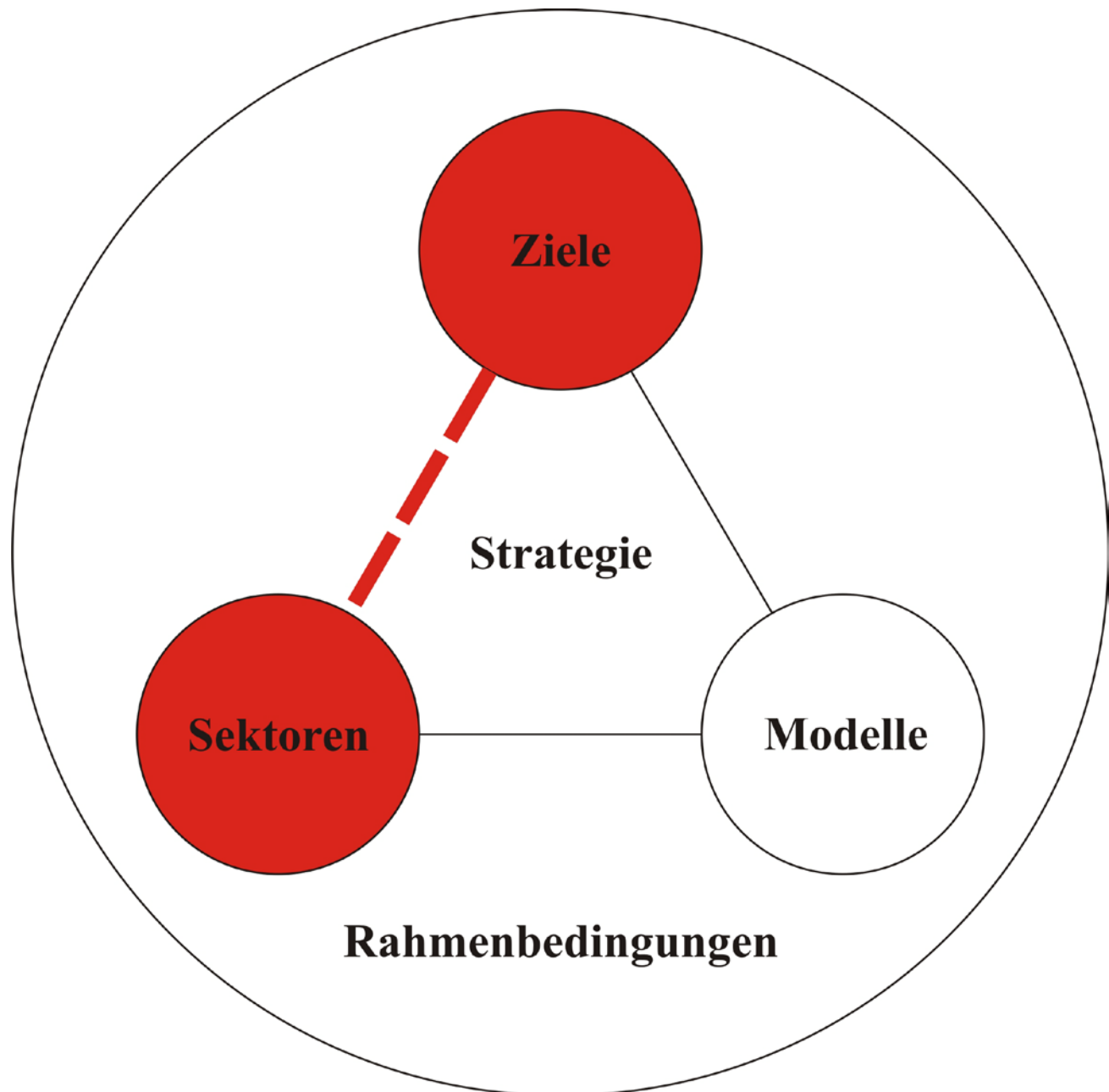
<sup>374</sup> Steigende Skalenerträge (Economies of scale) liegen vor, wenn eine proportionale Änderung aller Einsatzfaktoren zu einer überproportionalen Erhöhung der Produktionsmenge führt. Sie beschreiben die Abhängigkeit der Produktionsmenge von der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren. Bei Netzstrukturen wird zusätzlich unterschieden in horizontale Skaleneffekte, welche die Stückkostensenkung bei wachsender Netzgröße beschreiben und Dichtevorteile, auch bekannt als Economies of Density, die auf Stückkostensenkungen beruhen, welche bei konstanter Netzgröße mit einem wachsenden Nachfragevolumen einhergehen.

<sup>375</sup> Darunter versteht man die Produktions- oder Kostenvorteile, die einem Unternehmen erwachsen, wenn es mehrere Güter erstellt (Bündelungseffekt) oder die Leistungstiefe erhöht (Verkettungseffekt). Die Inkrementalkosten der Güter, also die Kosten, die durch eine Entscheidung beeinflusst werden können, sind geringer als deren Stand-alone Kosten. Diese entsprechen den Kosten der besten Alternative.

**Ziele – Sektoren**

Es ergeben sich folgende explikative Aussagen für die Verknüpfung Ziele - Sektoren (siehe Abbildung 47):

**Abbildung 47: Verknüpfung der Elemente Ziele und Sektoren**



**Quelle: eigene Darstellung**

*eA: Wenn „Einnahmen durch Vermögensprivatisierung“ angestrebt werden, dann sind Bauwerke für die es einen Markt gibt (insbesondere Sektor „allgemeine Verwaltung“) am ehesten geeignet. Grundsätzlich lassen sich jedoch Verkaufserlöse in allen Sektoren erzielen.*

Bauwerke für die ein Markt besteht wie bspw. unspezifische Verwaltungsgebäude, können nach Vertragsende vom Privaten anderweitig weiter genutzt werden. Die Kommune behält sich lediglich ggfs. die Option des Rückkaufs vor. Hierbei wird eine langfristige „echte“ Vermögensprivatisierung angestrebt. Bezogen auf Betreibermodelle wurden nur Projekte im Sektor „allgemeine Verwaltung“ identifiziert.

Des Weiteren gibt es Modelle, die eine Mobilisierung von stillen Reserven in spezifischen Pflichtaufgabenbereichen über Sale-and-Lease-Back-Modelle oder Kooperationsmodelle erreichen. Diskutiert werden diese Modelle in allen Sektoren, umgesetzt werden sie jedoch bisher ausschließlich in gebührenfinanzierten „Ver- und Entsorgungssektoren“. Dies liegt wahrscheinlich daran, dass diese bereits kostenwirtschaftlich rechnen müssen und zumeist verselbstständigt oder formal privatisiert sind.

Zudem werden in der Praxis durch Vollprivatisierungen von Sozialimmobilien (z.B. Altenheim, Pflegeheim, Senioren-Residenz, Reha-Klinik etc.), Wohnungsbauten und Krankenhäusern Einnahmen erzielt. Eine Verknüpfung mit Betreibermodellen wurde jedoch nicht identifiziert.

*eA: Eine explikative Aussage zwischen dem Ziel „Nutzung von Landesinvestitionsfördermitteln“ und den Sektoren kann aufgrund der landesspezifischen Förderrichtlinien und der starken Abhängigkeiten von Projektstruktur und Mittelverfügbarkeit nicht allgemeingültig erfolgen.*

Grundsätzlich lassen sich Fördermittel mit PPP-Projekten vereinen. Das fördermittel-„freundlichste“ Modell ist das PPP-Inhabermodell gefolgt vom PPP-Erwerbermodell. U.a. aus diesem Grund werden Schulprojekte beinahe ausschließlich als PPP-Inhabermodelle umgesetzt. Jedoch gibt es in jedem Sektor unterschiedliche Fördermöglichkeiten mit ihren jeweils speziellen Richtlinien.

*eA: Wenn eine „Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung“ angestrebt wird, dann eignen sich insbesondere freiwillige Aufgabenbereiche wie „Sport und Freizeit“ (bspw. Sportarenen, Multifunktionshallen, Bäder), „Kultur“ (bspw. Theater) und „Sonstiges“ (bspw. Parkhäuser).*

Eine Nutzerfinanzierung mittels PPP-Modellen wird im kommunalen Bereich in den oben genannten Sektoren in der Praxis umgesetzt.

Im Bereich der Pflichtaufgaben werden bereits im Ver- und Entsorgungssektor oder Bildungssektor (Kindertagesstätten) Gebühren bzw. Nutzungsentgelte seitens der Kommune erhoben oder es fehlt wie bspw. im Verkehrs- (Ausnahme F-Modell) und Bildungssektor (Schulen) die gesetzliche Grundlage hierfür.

*eA: Wenn das Ziel „produktive Effizienz“ angestrebt wird, dann sollte die Leistungsfähigkeit der Verwaltung im betrachteten Sektor möglichst gering, die Größe der Einrichtungen und die Transparenz möglichst groß und das Investitionsvolumen sowie das Verhältnis Investitionsvolumen zu jährlichen Betriebskosten möglichst hoch sein.*

Bei dem Verwaltungshandeln ist ein chancen- und risikoorientierter Ansatz geboten, nämlich die Beantwortung der Fragestellung: „Wo wirkt sich eine Steigerung der Effizienz meines unternehmerischen Handelns wirtschaftlich besonders stark aus?“

Dies scheint auf den ersten Blick zumindest bei den kostenrechnenden Einrichtungen der Ver- und Entsorgung, aber auch bei großen Einrichtungen (Krankenhäuser, Kulturbetriebe) und im Rahmen größerer Investitionen (u.a. Schulen) der Fall zu sein.

Je größer die Einrichtungen, desto höher ist zumeist das Einsparpotential durch Struktur- und Prozessoptimierung. Je nachdem wie eine Personalübernahme gestaltet wird, fallen in diesem Bereich ebenfalls Einsparpotentiale an.

Die Schaffung einer transparenten Kostenstruktur wie bei verselbständigten oder formal privatisierten Organisationseinheiten (OE) bedeutet nicht, dass auch privatwirtschaftliche Managementwerkzeuge, Innovationswille und aktuelles Fachwissen vorhanden sind. Zudem muss Transparenz auch bezüglich der Leistungsanforderungen bestehen. Dies ist insbesondere bei Sanierungsprojekten zu beachten, bei der vorab eine ausführliche Bestandsaufnahme erfolgen muss. Fehlt dieses Know-how, kann es seitens der Kommune von Privaten mittels PPP-Modellen eingebunden werden. Dies heißt im Umkehrschluss, dass die Effizienzvorteile umso geringer ausfallen, je mehr unternehmerisches Handeln in der Verwaltung bereits umgesetzt wird.

Bei hohen Investitionskosten wirken sich die Transaktionskosten weniger auf die relativen Effizienzvorteile aus. Zudem ist das Effizienzpotential bei hohen Betriebskosten höher als bei niedrigen Betriebskosten. Nach diesem Kriterium eignen sich Schulen und Kindergärten (Baufolgekosten von 31 % der Baukosten p.a.), Krankenhäuser (26 %) und Hallenbäder (21 %) besonders gut für PPP-Projekte im Gegensatz zu Wohn- (1,5 %) und Verwaltungsbauten (8,5 %).<sup>376</sup>

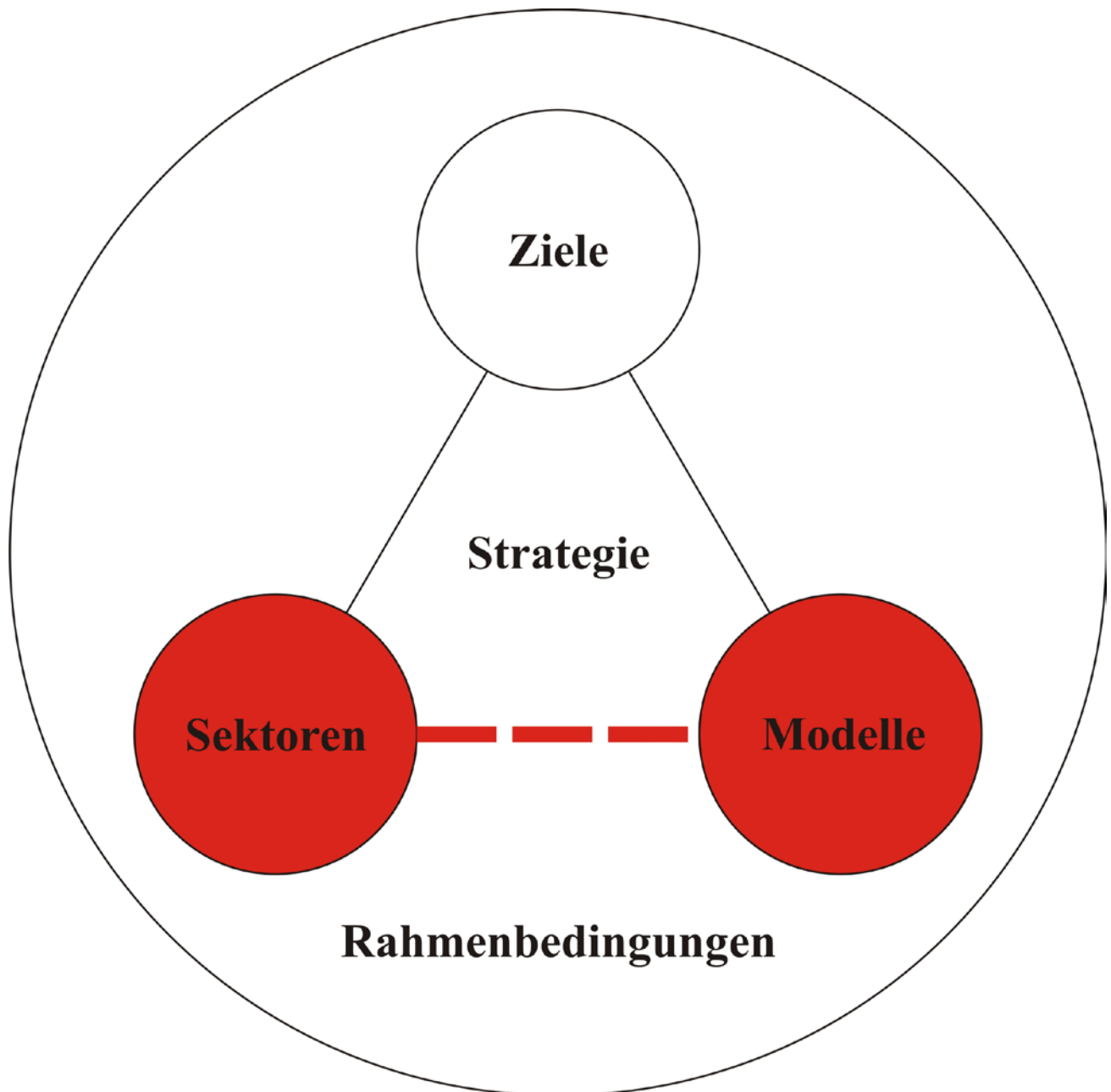
---

<sup>376</sup> Vgl. Keller (1994).

**Modelle – Sektoren**

Aus den Beziehungen Ziele – Sektoren und Ziele – Modelle ergeben sich folgende explikative Aussagen für die Verknüpfung Sektoren – Modelle (siehe Abbildung 48):

**Abbildung 48: Verknüpfung der Elemente Sektoren und Modelle**



**Quelle: eigene Darstellung**

*eA: Wenn indirekte Betreibermodelle umgesetzt werden sollen, dann kann dies in jedem Sektor geschehen. Voraussetzung ist ein nachgewiesener Bedarf über die Vertragslaufzeit.*

*eA: Direkte Betreibermodelle (Konzessionsmodelle) lassen sich vor allem in den freiwilligen Aufgabenbereichen „Sport und Freizeit“ (bspw. Sportarenen, Multifunktionshallen, Bäder),*

*„Kultur“ (bspw. Theater) und „Sonstiges“ (bspw. Parkhäuser) umsetzen. Voraussetzung ist eine kalkulierbare Auslastung, um einen tragbaren Business-case zu ermöglichen.*

*e.A. Pilot-Projekte, Modelle mit hohem Leistungsumfang bei denen zudem interne und externe Strukturen (insbesondere Personaltransfer und -entwicklung) stark betroffen sind und Modelle bei denen zuvor eine Vermögensprivatisierung erfolgt, haben eine geringe Verfahrenssicherheit aufgrund geringer Erfahrung und hoher Emotionalität und somit erhöhtes Kosten- und Terminrisiko. Deshalb ist ein ausführlicher Willenbildungs- und Diskussionsprozess und u.U. eine individuelle Legitimierung ratsam.*

#### **4.4.2.6 Strategieempfehlung**

Die Strategie, d.h. die passenden Maßnahmen zu den entwickelten Zielen, lässt sich iterativ mittels der Elemente entwickeln. Hierbei ist es egal, welche Kausalkette zu dem PPP-Gedanken geführt hat.<sup>377</sup> Der Entscheider kann, je nach vorhandenem Strategieprozess, die Reihenfolge der Betrachtung und die Verknüpfung der Elemente selbst steuern.

Die zuvor vorgestellten Verknüpfungen führen bei einer Gesamtsicht zu den im Folgenden aufgezählten Strategieempfehlungen (Verknüpfung Modell und Bauwerk eines empfohlenen Sektors mit definiertem Ziel ergibt die Strategie). Hierbei muss die Voraussetzung des nachgewiesenen Bedarfs und der Finanzierbarkeit über die Vertragslaufzeit erfüllt sein.

*Ziele: Substitution von Haushaltsmitteln durch Privatkapital und ordnungspolitische Ziele*

*Modell: grundsätzlich allen PPP-Modellen immanent*

*Sektor: Alle, insbesondere Bauwerke mit geringer strategischer Relevanz.*

*Ziel: produktive Effizienz*

*Modell: Alle, insbesondere mit hohem Leistungsumfang und Leistungstiefe.*

*Sektor: Alle, jedoch Effizienzpotential (Indikatoren sind Leistungsfähigkeit der Verwaltung, Größe der Einrichtungen, Transparenz, Investitionsvolumen, Verhältnis Investitionsvolumen zu jährliche Betriebskosten) erforderlich.*

*Ziel: Investitionsförderung durch Landesmittel*

*Modell: ausführungsorientierte Modelle*

*Sektor: länderabhängig*

---

<sup>377</sup> Vgl. Anhang A 8

*Ziel: Einnahmen durch Vermögensprivatisierung*

*Modell: finanzorientierte PPP-Modelle*

*Sektor: bspw. „allgemeine Verwaltung“*

*Ziel: Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierungen*

*Modell: indirekte Betreibermodelle*

*Sektor: freiwillige Aufgabenbereiche wie „Sport und Freizeit“, „Kultur“ und „Sonstiges“  
(bspw. Parkhäuser)*

#### **4.4.3 Taktisch-operative Strukturierungshilfe**

Stellt die Hilfe auf normativer und strategischer Ebene eine Neuerung dar, kann sie ebenso auf taktisch-operativer Ebene parallel zu den Leitfäden eingesetzt werden.

Die Leitfäden geben den Prozess und die konkrete Schwerpunktsetzung anhand der empirischen Erfahrungen, die Entscheidungshilfe die allgemeine theoretische Struktur der Elemente (Rahmenbedingungen, Ziele, Modelle, Sektoren) vor.

Die Elemente der Entscheidungshilfe und deren Struktur können somit parallel als theoretische Informations- und Strukturierungshilfe dienen. Es wird davon ausgegangen, dass ein Bauvorhaben identifiziert wurde und nun detailliert überprüft wird, ob es PPP-geeignet ist.<sup>378</sup>

Für die taktisch-operative Ebene werden die Elemente nicht allgemein, sondern projektbezogen analysiert. Die Definition von Projektzielen und die Identifizierung von Klärungs- und Konfliktsituationen können anhand der weiteren Ebenen der Zielfelder erfolgen. Anhand dieser Spezifizierung kann die Modellwahl nochmals konkretisiert und ausgehend von dem betrachteten Bauwerk im jeweiligen Sektor eine mögliche Zusammenfassung mit anderen Bauwerken überprüft werden.

#### **4.5 Beispielhafte Anwendung**

Bei der normativen Orientierungshilfe ist eine beispielhafte Anwendung nicht sinnvoll, da die Vorgehensweise selbsterklärend ist. Der Entscheider hat die Wahl, in welcher Reihenfolge, in welcher Tiefe und ob er überhaupt alle Elemente betrachtet.

Die Anwendung der taktisch-operativen Strukturierungshilfe wird in Kapitel 5 anhand zweier vom Verfasser parallel zur vorliegenden Dissertation gutachterlich begleitete PPP-Projekte erläutert.

---

<sup>378</sup> Vgl. Anhang A 8, Typ II

Im Folgenden wird die Anwendung der strategischen Entscheidungshilfe dargestellt. Zu erst werden die allgemeinen Anwendungsmöglichkeiten erläutert, anschließend ausgewählte Erkenntnisse der Projektevaluation zusammengefasst, um darauf aufbauend zwei konkrete Beispiele theoretisch durchzuspielen.

#### 4.5.1 Allgemeine Anwendungsmöglichkeit

Für den Einstieg werden allgemeine Rahmenbedingungen, die eine PPP-Eignung eines Bauvorhabens beeinflussen, erläutert. Anschließend kann der Entscheider die Elemente der Entscheidungshilfe unterschiedlich kombinieren. Abbildung 49 zeigt beispielhaft vier Möglichkeiten auf. Voraussetzung für eine schlüssige Strategie ist, dass alle Elemente ohne Widerspruch im „Dreieck“ verknüpft werden können.

Im Folgenden werden die in Abbildung 49 aufgezeigten Kombinationen kurz erläutert. Anschließend werden zwei Beispiele für die Kombination I durchlaufen.

**Kombination I** geht von konkreten Zielen aus und identifiziert geeignete Sektoren und Modelle für diese Ziele. Anschließend wird überprüft, ob in den selektierten Sektoren die selektierten Modelle angewandt werden können. Die PPP-geeigneten Bauvorhaben werden anschließend priorisiert. Anhand dieser Liste kann die PPP-Strategie entwickelt werden.

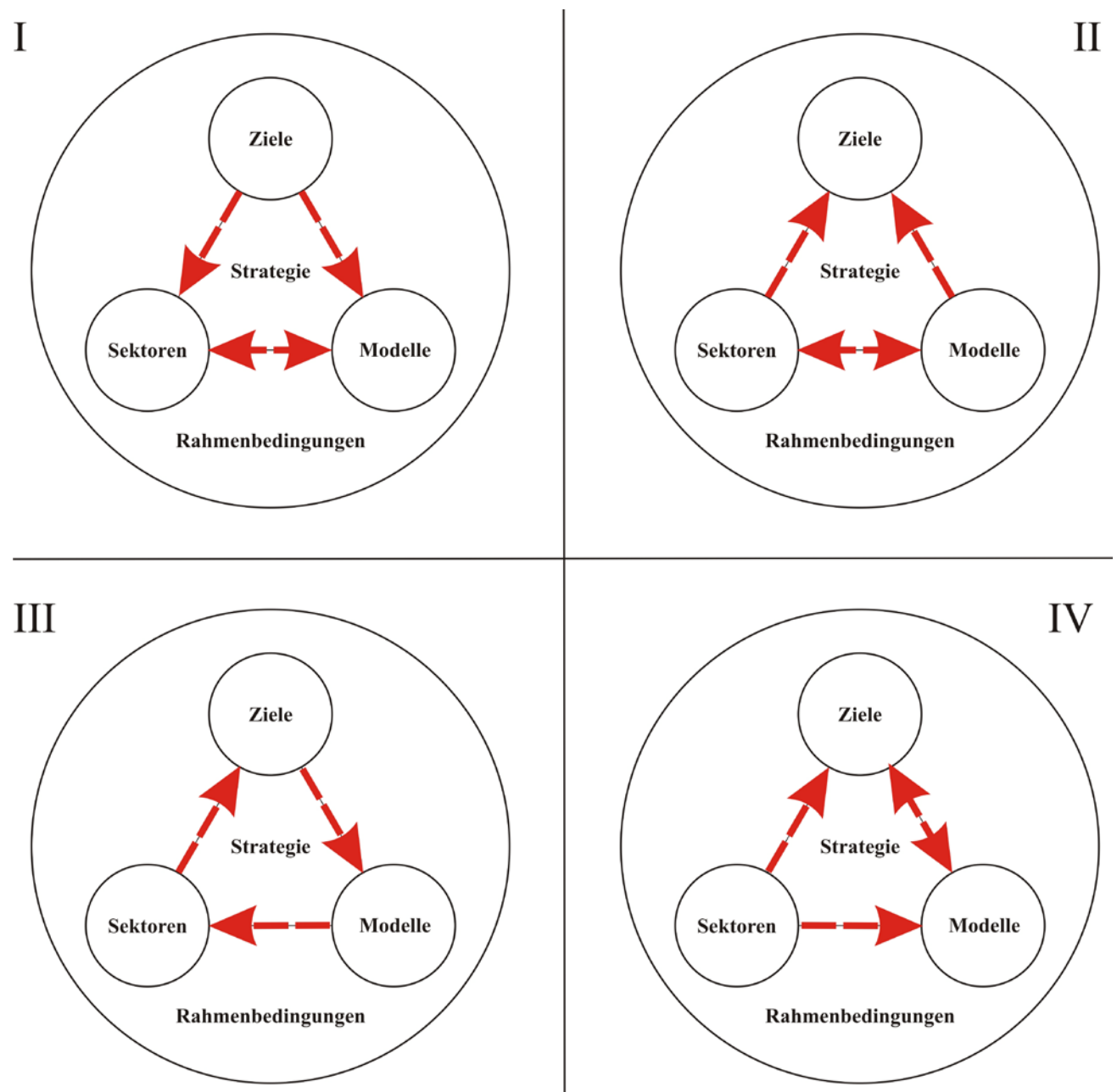
**Kombination II** geht von einem Projekt aus, bspw. ein Schulprojekt mit Inhabermodell, welches der Entscheider kennen gelernt hat und als erstes PPP-Projekt umsetzen möchte. Ob dieses Projekt überhaupt zu seinen Zielen passt, wird in den nächsten Schritten über die Verknüpfungen Sektoren – Ziele und Modelle – Ziele überprüft. Zudem kann anschließend die Kombination I mit den Zielen durchlaufen werden, um zu kontrollieren, ob die Ziele in anderen Sektoren ebenso bzw. besser erreicht werden können.

**Kombination III** beinhaltet einen rekursiven Prozess. Als Ziel wird bspw. ein nutzerfinanziertes PPP-Projekt angestrebt. Als Modell kommt das Konzessionsmodell in Frage. Dieses kann in bestimmten Sektoren umgesetzt werden. Bei diesem Beispiel hat die Kommune jedoch keinen Baubedarf von Bauvorhaben, die für ein Konzessionsmodell geeignet sind bzw. ihre Prämissen sprechen gegen eine Nutzerfinanzierung. Anschließend werden die Ziele angepasst und der Prozess erneut durchlaufen.

**Kombination IV** geht von einem Baubedarf in einem Sektor aus. Es wird überprüft, welche Ziele mit PPP-Projekten verfolgt werden und welche PPP-Modelle in diesem Sektor angewandt werden können. Anschließend kann der Entscheider die Ziele mit den Modellen verknüpfen und ein Modell anhand seiner Prämissen auswählen. Parallel kann eine Überprüfung anhand Kombination I erfolgen, ob es nicht sinnvoller ist, in anderen Sektoren PPP-Projekte umzusetzen.



**Abbildung 49: Mögliche Kombination der Elemente Ziele, Modelle und Sektoren der strategischen Entscheidungshilfe**



Quelle: eigene Darstellung

#### 4.5.2 Ausgewählte Erkenntnisse der Projektanalyse als Basis für die konkreten Beispiele

Im Folgenden werden die Erkenntnisse der Projektanalyse<sup>379</sup> bezüglich der Teilsektoren Schulen, Straßen, Bäder und Parkhäuser als Basis für die zwei folgenden konkreten Beispiele zusammenfassend dargestellt.

<sup>379</sup> Vgl. Kapitel 4.3.

## Schulen

Neben zahlreichen alternativen Finanzierungen von Einzelobjekten wurden weitestgehend Betreibermodelle in Form von Inhabermodellen identifiziert.

Eine Vermögensprivatisierung (Verkauf der Schulen) mit anschließendem Erwerber-, Vermietungs- oder FM-Leasingmodell wurde nicht identifiziert.

Bei zwei Schulprojekten im Landkreis Harburg wurde ein Inhabermodell mit Andienungsrecht für den Privaten umgesetzt, da die Schulen nach 15 bzw. 20 Jahren vom Privaten übernommen werden sollen. Die Schulen wurden so geplant, dass diese in Wohnungen umgewandelt bzw. einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden können.<sup>380</sup>

Bei den Betreibermodellen kommen als Finanzierungsform Forfaitierungen mit Einredeverzicht (2,8 Mio. Euro bis 26 Mio. Euro Investitionsvolumen, Ausnahme bildet das Projekt „Schulen Offenbach“) und Projektfinanzierungen (15,6 Mio. bis 106 Mio. Euro Investitionsvolumen) zum Einsatz. Die Leistungstiefe reicht neben den Phasen Planung, Bau und Finanzierung von der Bauunterhaltung bis zur Übernahme des kompletten Betriebs. Insbesondere bei kleineren Einzelobjekten (2,8 Mio. Euro bis 8,4 Mio. Euro Investitionsvolumen) wurde nur die Bauunterhaltung ergänzend zu einer Werklohnforfaitierung vergeben. Umfangreiche Betriebsleistungen bis hin zum Sekretariatservice treten bei allen Projektgrößen („Schule Neuss“ – ein Gebäude mit 8 Mio. Euro Investitionsvolumen bis „Schulen Offenbach“ – 282 Gebäude mit 410 Mio. Euro Investitionsvolumen) auf.

Unechte Kooperationsmodelle, bei denen die Kommune gesellschaftsrechtlichen Einfluss auf die Projektgesellschaft nimmt, kamen nur bei einer hohen Anzahl von Gebäuden bei einem Großprojekt („Schulen Offenbach“ – 282 bzw. 288 Gebäude) und einem mittleren Projekt („Schulen Monheim“ – 40 Gebäude) zur Anwendung.

Gründe für einen Stopp von Projekten („Schulen Meschede“, „Schulen Freiburg“) waren vor allem Finanzierungsschwierigkeiten und Bürgerbegehren.

## Straßen

Bei den Straßen sind die PPP-Modelle abhängig von dem betrachteten Leistungsumfang und der Leistungstiefe der Aufgabe „Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur“. Bisher wurden die Phasen Planen (Netzplanung, Planung des technischen Designs, Genehmigungsplanung, Erstellung der Ausführungsplanung), Bau (Neu- bzw. Ausbau), Erhaltung (Kontrolle, baul. und betriebl. Unterhaltung, Instandsetzung, Erneuerung) und Finanzierung von Straßen sowie zusätzliche Leistungsbereiche wie Beleuchtung, Beschilderung und Lichtsignalanlagen getrennt in Eigenregie durchgeführt und/oder an öffentliche Einrichtungen sowie private Unternehmen vergeben.

---

<sup>380</sup> Vgl. [www.ppp.niedersachsen.de](http://www.ppp.niedersachsen.de): Projekt-Steckbrief Landkreis Harburg - Berufsbildende Schulen Buchholz i.d.N. und Berufsbildende Schulen Winsen/Luhe.

Der Leistungsumfang von PPP-Projekten kann einzelne (Ingenieur-)Bauwerke, Strecken, Teilnetze oder das Gesamtnetz und weitere Nebenleistungen beinhalten. Durch die räumliche Ausdehnung des Leistungsumfangs werden die Produktionsmenge und die Transaktionskosten maßgeblich beeinflusst.

Die ersten Ansätze für PPP-Modelle bezogen sich deswegen verstärkt auf Streckenlösungen im Straßennetz mit Einbezug der Ingenieurbauwerke, nur auf die Ingenieurbauwerke oder auf Nebenleistungen wie die Straßenbeleuchtung oder Lichtsignalsteuerung. Da jedoch insbesondere im kommunalen Bereich PPP-Modelle für (Teil-)Netzlösungen im Bestand benötigt werden, sind Pilotprojekte in Vorbereitung.

Im Bereich der **Netzlösungen** werden PPP-Modelle für Straßen so genannte Verfügbarkeitsmodelle entwickelt. Eine zeitnahe Umsetzung ist jedoch noch nicht absehbar (bspw. „Kreis Lippe“). Im internationalen Bereich gibt es ein Projekt in Großbritannien („Portsmouth“), welches sich in der Umsetzung befindet. Eine wissenschaftliche Auswertung bzw. Begleitung dieser Projekte steht jedoch noch aus. Infolgedessen stehen diese PPP-Modelle nicht zur kurzfristigen Umsetzung zur Verfügung, insbesondere nicht auf kommunaler Ebene, ohne selbst ein Pilot-Projekt zu starten.

Im Bereich der **Streckenlösungen** gibt es zurzeit zwei wissenschaftlich fundierte PPP-Modelle, das F-Modell und den Funktionsbauvertrag. Beide Modelle wurden ursprünglich für den Autobahnbau entwickelt, sind aber kurzfristig im Kommunalstraßenbau einsetzbar.

Das **F-Modell**, bei dem die Schwerpunkte auf die Kofinanzierung (Nutzerfinanzierung basierend auf den in Landesrecht umgesetzten FStrPrivFinG) und Prozessoptimierung gelegt werden, ist aufgrund seiner beschränkten Einsetzbarkeit eher die Ausnahme als die Regel. Bekannte Projekte in Deutschland sind die „Warnowquerung“ und der „Herrentunnel in Lübeck“. Diese Konzessionsprojekte zeigen, wie schwierig eine direkte Nutzerfinanzierung im Verkehrsbereich zu handhaben ist. Beide Projekte sind defizitär.

Der **Funktionsbauvertrag**, dessen Schwerpunkt in der Prozessoptimierung liegt, eignet sich für Neubau-, Ausbau und Erweiterung von kommunalen Straßen. Besteht ein Bedarf an einem Finanzierungsmodell, kann der Funktionsbauvertrag mit einer Finanzierung kombiniert werden. Der Funktionsbauvertrag kommt auf Landesebene in Bayern, bei einer Ortsumgehung der Stadt Miltenberg (Staatsstraße 2309) und beim Bau eines Abschnitts der Flughafentangente Ost im Zuge der Staatsstraße 2580<sup>381</sup> sowie beim ersten PPP-Projekt auf kommunaler Ebene, bei einer Ortsumgehung der Stadt Harsewinkel in NRW<sup>382</sup>, zur Anwendung.

---

<sup>381</sup> Vgl. Haushaltsplan Freistaat Bayern 2005/2006, Einzelplan 03 B -Staatsbauverwaltung-, S.135.

<sup>382</sup> Vgl. Pilot-Projekt der PPP-Taskforce NRW.

Die Stadt Frankfurt erwägt eine Sanierung und Erneuerung ihrer **Ingenieurbauwerke** (ca. 200 Ingenieurbauwerke) als PPP-Modell umzusetzen. Der Markt offeriert schon erste Lösungskonzepte wie bspw. das Grunderneuerungsmodell (G-Modell) einer Beratungsfirma und eines Bauunternehmens. Das G-Modell ist ein Verfügbarkeitsmodell für Brückenbauwerke über Straßen und Schienen, bei dem 20 Brücken mit 10-20 Mio. Euro Investitionsvolumen gebündelt und 25-30 Jahre an einen Privaten vergeben werden sollen.<sup>383</sup> Dem entgegen stehen Vorschläge seitens eines großen Baukonzerns. Dieser geht von einer Mindestgröße von 100 Ingenieurbauwerken aus. Diese Annahme basiert auf den Kennwert, dass ca. 0,7 – 1,1 % der Neubaukosten von im Schnitt einer Mio. Euro als Erhaltungskosten anfallen. Zudem ist der Dienstleistungsanteil, durch die ökonomische Unzweckmäßigkeit betriebliche Leistungen zu vergeben, begrenzt.

Als bundesweites PPP-Kompetenzzentrum tritt im Straßenbau die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft auf.

### **Bäder**

Im Schwimmbadbereich werden hohe irreversible Investitionen getätigt, die mit hohen auslastungsunabhängigen Folgekosten verbunden sind. Diese führen bei einer fehlenden Nutzung zu hohen Betriebsdefiziten. Im Gegensatz zur Kommune, die sich alle 20-30 Jahre mit dem Bau von Schwimmbädern beschäftigt, liegt beim spezialisierten privaten Anbieter umfassendes Know-how aus einem Portfolio von Bädern vor. Bei einem kompetenten Partner kann dieser die Marktsituation mit einem Badkonzept möglichst optimal verbinden und Kosteneinsparungen im Personalbereich sowie Synergieeffekte aus der jeweiligen Unternehmensgruppe wie beim Betriebsbedarf im Bereich Management, zentrale Leistungen und Controlling sowie im Bereich Werbung, Marketing und Grafik erzielen. Hierbei ist jedoch auch für den Privaten die Konkurrenzsituation zu anderen Bädern bzw. Freizeitaktivitäten nicht steuerbar. Bei einer umfassenden wirtschaftlich motivierten Attraktivierung von Bädern bestehen grundsätzlich hohe Nutzerrisiken.

Es wurden 17 Projekte, die sich in der Konzeption und Ausführung befinden, identifiziert und analysiert. Der Leistungsumfang bezieht sich bei den in Ausführung befindlichen Projekten auf einzelne Bäder bis zur kompletten Übernahme der Bäder einer Kommune durch einen Privaten. Angewandt wurden, neben alternativen Privatfinanzierung (bspw. „Burgstädt“), Betreibermodelle (bspw. „Bäderzentrum Cottbus“, „Misburger Bad Hannover“), unechte (bspw. „Fellbach“) und echte Kooperationsmodelle (bspw. „Keitum-Therme Sylt“), überwiegend in Kombination mit Konzessionen. Hierbei wurden durch Forfaitierung mit Einredeverzicht (bspw. „Wiesbaden“, „Lüdingshausen“, „Leimen“ und „Lingenau“) weitgehende Risiken bei der öffentlichen Hand belassen oder

---

<sup>383</sup> Vgl. [http://www.bauindustrie.de/dyndata/article\\_00602/BI\\_aktuell\\_1\\_2\\_2007\\_72dpi.pdf](http://www.bauindustrie.de/dyndata/article_00602/BI_aktuell_1_2_2007_72dpi.pdf).

durch Projektfinanzierungen zum Teil mit Anschubfinanzierung und Betriebskostenzuschuss für die gemeinwirtschaftliche Leistungssicherung an den Privaten übertragen (bspw. „Fellbach“).

Insbesondere bei den Forfaitierungsmodellen übernimmt der Private letztendlich jedoch kaum Risiken für die Wirtschaftlichkeit seines Nutzungskonzepts. Zudem haben die Kommunen bei Betreibermodellen wenige Möglichkeiten das Geschäftsgebaren des Privaten zu kontrollieren. Wenn die kalkulierten Ergebnisse sich nicht einstellen, stellt dieser den Betrieb ein und ein hoch defizitäres Bad fällt an die Kommune zurück. Anschauliches Beispiel liefert das Freizeitbad „Atlantis“ in Dorsten.

Ist die Finanzierungsfunktion von PPP-Modellen im pflichtigen Bereich durchaus sinnvoll, ist sie im Bereich der freiwilligen Aufgaben kritisch zu beurteilen. Beispielsweise setzt die Stadt Fürth bei einer Schuldenlast von 1513 Euro pro Einwohner und einem Haushaltsdefizit von ca. 15 Millionen Euro im Jahr 2003 mit Hilfe von PPP eine Sanierung des Scherbsgrabenfreibads und den Neubau eines Thermal- und Freizeitbades (Investitionsvolumen 33 Mio. Euro) um, welches konventionell nicht finanziert werden konnte. Hierbei ist die Höhe des Entgeltes für den Privaten, der alle Fürther Bäder betreibt, so hoch wie das Betriebsdefizit der Bäder vor dem Vertragsschluss. Durch eine Forfaitierung mit Einredeverzicht liegt das kalkulatorische Risiko dieses Nutzungskonzeptes bei der Stadt Fürth. Letztendlich steht sie dafür ein, dass durch eine Verbesserung des Betriebsergebnisses die Kapital-, Gesellschafts- und Verfahrenskosten, die Gewinne und die Risikovorsorge sowie die Defizite aus der Bereitstellung von Angeboten für den Schul- und Vereinssport des privaten Partners bei gleichzeitig sozialverträglichen Preisen gedeckt werden.

Die Stadt Braunschweig geht hierbei einen risikoärmeren Weg. Obwohl sie im Jahr 2006 durch eine konsequente Aufgabenkritik einen Haushaltsüberschuss verzeichnen kann, plant sie sämtliche Bäder zugunsten eines zentralen Freizeit- und Erlebnisbades zu schließen. Hierdurch kann ein sinnvoller Kompromiss zwischen finanz- und haushaltspolitischen, sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Zielen geschaffen werden.

PPP-Projekte im Schwimmbadbereich scheiterten vor allem an einem unwirtschaftlichen Nutzungskonzept. Entweder es kommt zu keinen Angeboten bei fehlender Anschubfinanzierung bzw. fehlendem Betriebskostenzuschuss oder nach der kurzfristigen Gewinnrealisierung des privaten Partners in Planung und Bau und beim Auftreten von nicht kalkulierten Betriebs- und/oder Gebäuderisiken geht die private (Betriebs-)Gesellschaft mangels wirtschaftlicher Grundlage insolvent. Wie bei den Konzessionsmodellen im Straßenbereich führen vor allem nicht belastbare prognostizierte Nutzerzahlen zu einem defizitären Projekt. Im Schwimmbadbereich geht dies jedoch aufgrund der hohen Betriebskosten, insbesondere bei umfangreichen Investitionen in eine zusätzliche Attraktivierung des Bades zu Lasten der Kommune, im Gegensatz zu den Straßenbauprojekten.

## Parkhäuser

Die Parkraumplanung und Parkraumbewirtschaftung (Optimierung der Parkraumkapazität bei vorhandenem Parkraumangebot durch Erhöhung der Frequenz des Stellplatzwechsels) ist ein integraler Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung. Parkplätze und Parkhäuser sind in der Innenstadt nur in ihren Wechselwirkungen und im städtebaulichen und verkehrsplanerischen Zusammenhang zu beurteilen.

Minimalziel der Kommune ist die Bereitstellung von ausreichend kostengünstigem zielnahem Parkraum. Mit diesem wird der jeweilige öffentliche Zielraum bzw. das Zielobjekt (Innenstadt, Klinik, Sportstätte) durch die Möglichkeit des Nutzers mit dem Auto anzureisen attraktiviert. Wie bei Freizeit- und Erlebnisbädern ist ein wirtschaftlicher Betrieb bei ausreichender Auslastung möglich. Im Gegensatz zu Bädern sind die Betriebskosten jedoch relativ gering, die Auslastung ist nicht wetterabhängig und die Konkurrenz durch die Stadt steuerbar bzw. durch eine Zielobjektbindung kaum vorhanden. Durch eine Attraktivierung der Parkhäuser und ein funktionierendes Parkleitsystem kann die Auslastung gesteuert werden. Zudem lässt sich durch unterschiedliche Gebührensysteme (Parkgebührenrückerstattung, Parkscheinlotterie) die Akzeptanz von Gebühren erhöhen. Ob die Kommune oder ein Privater als Betreiber auftritt, hängt vom Parkraumkonzept der Kommune ab.

PPP-Modelle sind keine neue Handlungsalternative bei Parkhäusern, da privat bewirtschaftete Parkhäuser lange Tradition haben (bspw. Parkhaus Luisenplatz in Wiesbaden, gebaut 1984, Investitionsvolumen 7 Mio. Euro, Erwerbermodell als Konzessionsmodell mit Zuschuss aus Ablösegebühren). Bei einer Zielobjektbindung von Parkhäusern (Krankenhäuser, Verwaltungsbauten etc.) können diese zusammen mit dem Objekt als PPP-Modell vergeben werden (bspw. Justiz- und Verwaltungszentrum, Wiesbaden; Elbphilharmonie, Hamburg; Multifunktionshalle, Coburg; Logistikzentrum Universitätsklinikum, Düsseldorf; Logistikzentrum Klinikum Dortmund; Kreishaus, Landkreis Teltow-Fläming; Verwaltungs- und Einkaufskomplex, Marktheidenfeld etc.). Dies kann bei einer zu erwartenden hohen Auslastung durch einen wirtschaftlichen Betrieb mit Gewinn bei ausreichend Wettbewerb unter den Bietern zu einer weiteren Reduzierung der Gesamtkosten des Projektes genutzt werden. Des Weiteren ist der Markt für zentrale Parkraumlösungen gut entwickelt, da auch ein privater Markt (Gewerbe: bspw. Unternehmen, Gewerbeparks; Handel: bspw. Einkaufszentren, Ausstellungen; Kliniken) für diese besteht.

PPP-Modelle im Parkhaussektor werden zumeist als projektfinanzierte direkte Betreibermodelle (Erwerbermodell als Konzessionsmodell – bspw. Luisenplatz, Wiesbaden; Jahnplatz, Bad Schwalbach (Investitionsvolumen 3 Mio. Euro, Laufzeit 31,5 Jahre); Markt, Wiesbaden (Investitionsvolumen 18 Mio. Euro, Laufzeit 40 Jahre); Am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig (Investitionsvolumen 7 Mio. Euro, Laufzeit 35 Jahre); Bowling Green, Wiesbaden (Investitionsvolumen 19 Mio. Euro, Laufzeit 40+10 Jahre)) ohne und mit Anschubfinanzierung konzipiert. Inhabermodelle

wurden nur in Kombination mit Objektbauten identifiziert. Kooperationsmodelle wurden nicht identifiziert. Als Beispiel für eine alternative Projektfinanzierung kann das Projekt Flughafen Berlin-Tegel (Mietkauf, Investitionsvolumen 3,1 Mio. Euro, Laufzeit 6 Jahre) genannt werden.

#### 4.5.3 Konkrete Beispiele

Der strategische Teil wird im Folgenden mit der Kombination I anhand zweier Beispiele durchlaufen. Es wird davon ausgegangen, dass nach dem Durchlaufen des normativen Teils der Entscheidungshilfe und der Rahmenbedingungen baubezogene PPP als Themenfeld betrachtet werden und als Ziel die Vorgabe besteht, ein erstes „Test-Projekt“ umzusetzen<sup>384</sup>. Hierfür muss eine Strategie entwickelt werden.

##### Beispiel 1

Der kommunale Entscheider möchte ein PPP-Projekt umsetzen, um PPP-Erfahrung zu sammeln. Mittels der Umsetzung des PPP-Gedankens soll die produktive Effizienz seiner Leistungen erhöht werden. Um dies zu gewährleisten, müssen vorhandene Fördermittel eingebunden werden.

Zuerst werden geeignete Modelle für die Ziele identifiziert.

Nach den Erkenntnissen des Kapitels 4.4.2.5 kommen bei dem Ziel produktive Effizienz „alle Modelle“ mit möglichst hohem Leistungsumfang und hoher Leistungstiefe sowie bei der Nutzung von Fördermitteln „ausführungsorientierte Modelle“ in Frage (**Schritt 1**, Abbildung 50).

Hieraus folgt, dass die Kommune, um ihre Ziele zu verwirklichen, bspw. das PPP-Inhabermodell und PPP-Erwerbermodell anwenden kann. Diese können auch als Konzessionsmodelle umgesetzt werden. Für Straßen kommt der Funktionsbauvertrag in Frage (**Schritt 2**, Abbildung 50).

Anschließend werden die Ziele mit den Sektoren verknüpft.

Es gibt in jedem Sektor, in dem PPP-Projekte identifiziert wurden, Finanzhilfen bzw. Zuweisungen von unterschiedlichen Fördergebern bzw. Förderbanken. Die Planungssicherheit hierbei ist projekt- und landesabhängig.

Die Zielerreichung „produktive Effizienz“ ist in den (Teil-)Sektoren am größten, in denen die *Leistungsfähigkeit* der Verwaltung möglichst gering, die *Größe der Einrichtungen* und die *Transparenz* möglichst groß und das *Investitionsvolumen* sowie das Verhältnis von jährlichen Betriebskosten zum Investitionsvolumen (*Baufolgekosten*) möglichst hoch sind. Mit diesen Kriterien wird das konkrete Bauportfolio der Beispielkommune analysiert, um Bauvorhaben in den Sektoren zu identifizieren (**Schritt 3**, Abbildung 50).

---

<sup>384</sup> Vgl. Anhang A 8, Typ I.

Anschließend wird der Baubedarf innerhalb des Bauportfolios ermittelt. Bei der Beispielkommune (Stadt) besteht ein hoher Baubedarf im speziellen bei einer Umgehungsstraße, den Schulen, einem Verwaltungsgebäude, einem Parkhaus und den Bädern.

Die Kommune verfolgt die Prämisse „Mieten statt Eigentum“, um eine größtmögliche Flexibilität zu erreichen. Deshalb werden die Umgehungsstraße, die Schulen, die Bäder und die Parkhäuser für ein erstes PPP-Projekt vorläufig ausgewählt (**Schritt 4**, Abbildung 50).

Alle Bauvorhaben haben hohe Investitionsvolumen. Bei der Leistungsfähigkeit der ausführenden Organisationseinheiten (OE) wird Optimierungspotential vermutet (Die OE im Teilssektor Straßen ist bspw. das ASV, die OE im Teilssektor Schulen, Freibadanlagen und Schwimmhallen sowie Parkraumbewirtschaftung ist bspw. die Kernverwaltung) Verkehrsanlagen haben weniger Baufolgekosten (10 %<sup>385</sup>) als Bäder (21 %) und Schulen (31 %). Da die Umgehungsstraße jedoch neu gebaut wird, fallen Bestandsrisiken im Gegensatz zu den Bädern und Schulen weg. Die Kostentransparenz bei den Schulen ist wegen fehlender Bestandsbeurteilungen und der Kameralistik ebenso wie bei den Bädern innerhalb der Kernverwaltung ungenügend. Für die Straßen wird ebenfalls nur eine Kostenpauschale an das ASV überwiesen.

Im Folgenden werden die identifizierten Sektoren mit den identifizierten Modellen mittels konkreter Rahmenbedingungen und Erfahrungen (Referenzprojekten) in der Praxis verknüpft.

Es stellt sich die Frage, ob die identifizierten Modelle bei der Umgehungsstraße, den Bädern, dem Parkhaus bzw. den Schulen anwendbar sind und welche Erfahrungen bereits bestehen.

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Projektanalyse<sup>386</sup> kommt man zum Schluss, dass *als Strategie zum Erreichen der gesetzten Ziele alle Bauvorhaben, d.h. Bäder, Parkhaus, Schulen und Umgehungsstraße, geeignet sind* (**Schritt 5**, Abbildung 50).

Die anschließende Priorisierung kann, da nur ein Projekt aufgrund begrenzter interner Ressourcen umgesetzt werden soll, anhand einer Vielzahl von Kriterien erfolgen. Problematisch ist die Auswahl der Kriterien. Der Übergang zu einer umfangreichen Chancen-Risiken-Analyse sollte erst nach der Priorisierung erfolgen, um den Aufwand möglichst gering zu halten. Neben den Kriterien für die produktive Effizienz werden im Folgenden einige weitere schnell zu überprüfende Kriterien genannt. Ob und wie diese bewertet werden, hängt von dem Entscheider ab (Schritt 5, Abbildung 50).<sup>387</sup>

#### – Dringlichkeit aus

<sup>385</sup> Wohl etwas zu hoch. Vgl. Rechnungshof Hessen – Straßen ca. 80 €/m<sup>2</sup> zu 1,12 €/m<sup>2</sup> p.a. = 1,4%, Parkhausbeispiel 200.000 €Betriebskosten bei 10 Mio. €Investitionsvolumen = 2 %.

<sup>386</sup> Vgl. Kapitel 4.5.2.

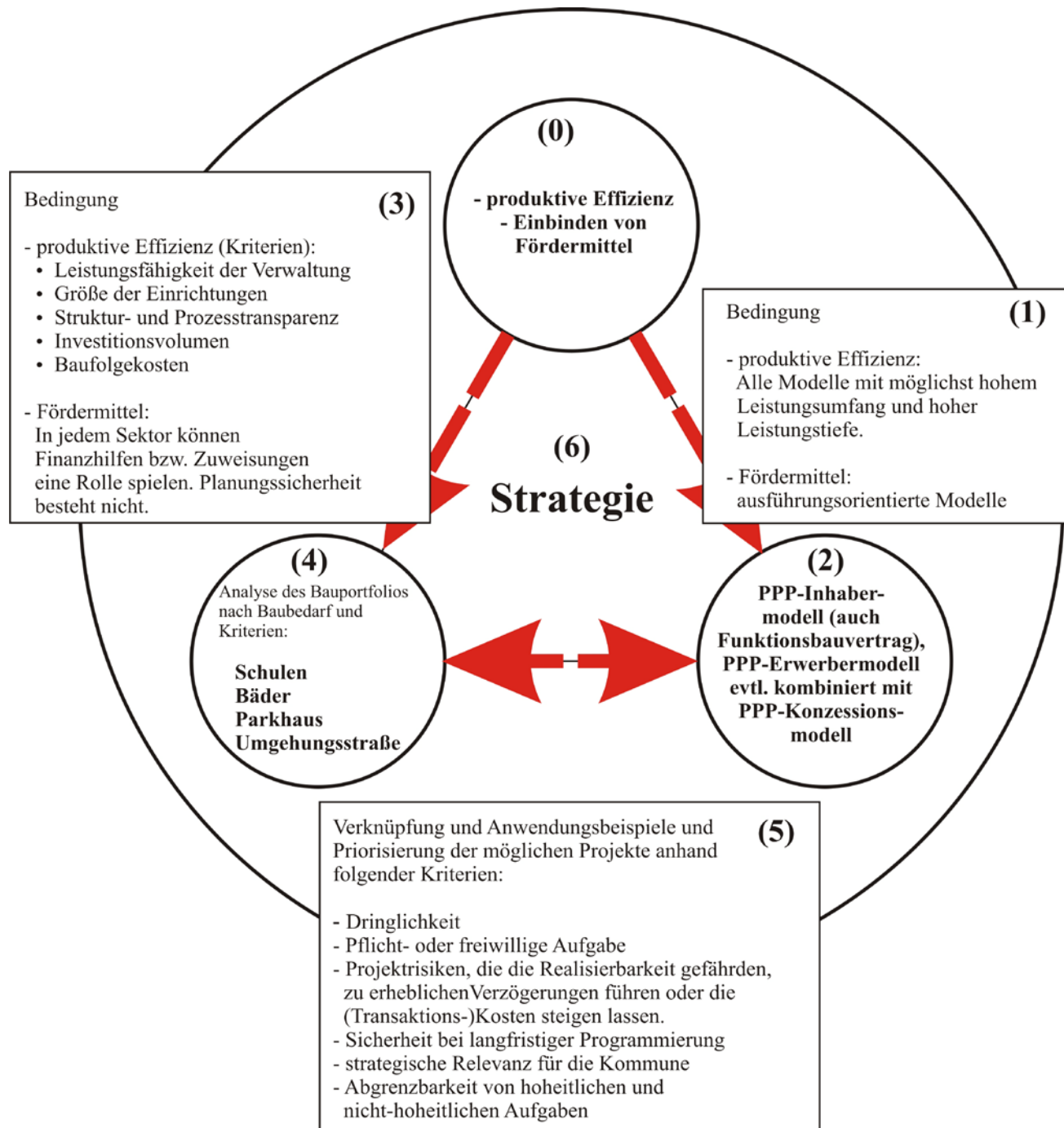
<sup>387</sup> Vgl. u.a. Tabelle 1 und vertiefend NRW (2005).



- bautechnischen Gründen  
bspw. Sicherstellung des Schutzes von Menschen vor Bränden oder Schadstoffen und Erhalt der Gebrauchstauglichkeit sowie Tragfähigkeit des Bauwerks.
- politischen Gründen
- wirtschaftlichen Gründen  
Je höher die Einsparpotentiale sind, desto größer ist der „Verlust“ bei einer verzögerten Nutzung (Indikatoren Leistungsfähigkeit der Verwaltung, Größe und Transparenz der OE, Investitionsvolumen, Baufolgekosten, Ansätze zur Steigerung der Marktattraktivität)
- sonstige Gründe
- Pflicht- oder freiwillige Aufgabe  
Für Kommunen, die keinen ausgeglichenen Haushalt haben und sich somit bspw. nach § 92 Abs. 4 Hessischer Gemeindeordnung in der Haushaltssicherung befinden sind neue Verpflichtungen unzulässig, es sei denn, sie dienen der Erfüllung von Pflichtaufgaben.
- Projektrisiken, die die Realisierbarkeit gefährden, zu erheblichen Verzögerungen führen oder die (Transaktions-)Kosten steigen lassen.  
Bspw. Verfahrensunsicherheit bei Pilot-Projekten, Gefährdung der Realisierbarkeit durch Bürgerbegehren, Verzögerungen durch die Entscheidungsfindung bei Neubauten, erhöhte Kosten und Verzögerung durch eine notwendige Bestandsaufnahme sowie notwendigen sektoralen Rahmen- bzw. Masterplänen und strukturellen Analysen.
- Sicherheit bei langfristiger Programmierung  
bspw. Veränderung des Bedarfs oder der Nutzungsanforderungen und Veränderung von Markt- und Wettbewerbsstrukturen während der Vertragslaufzeit.
- strategische Relevanz für die Kommune  
Wie wichtig ist der Kommune der Einfluss, d.h. die Steuerbarkeit und Kontrolle, auf die Aufgabe? Bei Aufgaben mit wenig Relevanz wirken sich unvorhergesehene negative Auswirkungen des Einflussverlusts weniger aus als bei strategisch relevanten Aufgaben.
- Abgrenzbarkeit von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben.

Die Strategie ergibt sich aus dem am höchsten priorisierten Bauvorhaben der Kommune und weiteren Zielen bezüglich der niedrigeren priorisierten Bauvorhaben. (**Schritt 6**, Abbildung 50).

Abbildung 50: Anwendung der strategischen Entscheidungshilfe, Kombination I, Beispiel 1



Quelle: eigene Darstellung

## Beispiel 2

Der kommunale Entscheider hat die Ziele produktive Effizienz, Erzielung von Einnahmen durch Vermögensprivatisierung und Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung.

Zuerst werden geeignete Modelle für die Ziele identifiziert.

Nach den Erkenntnissen des Kapitels 4.4.2.5 kommen bei dem Ziel produktive Effizienz „alle Modelle“ mit möglichst hohem Leistungsumfang und hoher Leistungstiefe bei dem Ziel Erzielung

von Einnahmen durch Vermögensprivatisierung finanzorientierte Modelle sowie bei dem Ziel Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung alle Betreibermodelle gekoppelt mit einer Nutzerfinanzierung, d.h. direkte Betreibermodelle (Konzessionsmodelle), in Frage (**Schritt 1**, Abbildung 51).

Hieraus folgt, um die gesetzten Ziele zu verwirklichen, dass die Kommune finanzorientierte Modelle (FM-Leasingmodell, Vermietungsmodell, Erwerbermodell) mit einer Nutzerfinanzierung kombinieren muss (**Schritt 2**, Abbildung 51).

Anschließend werden die Ziele mit den Sektoren verknüpft.

Die Zielerreichung „produktive Effizienz“ ist in den (Teil-)Sektoren am größten, bei denen die Leistungsfähigkeit der Verwaltung möglichst gering, die Größe der Einrichtungen und die Transparenz möglichst groß und das Investitionsvolumen sowie das Verhältnis jährlichen Betriebskosten zu Investitionsvolumen (Baufolgekosten) möglichst hoch sind.

Wenn eine „Reduzierung der Ausgaben durch Nutzerfinanzierung“ angestrebt wird, dann eignen sich insbesondere freiwillige Aufgabenbereiche wie „Sport und Freizeit“ (bspw. Sportarenen, Multifunktionshallen, Bäder), „Kultur“ (bspw. Theater) und „Sonstiges“ (bspw. Parkhäuser).

Wenn „Einnahmen durch Vermögensprivatisierung“ angestrebt werden, dann sind Bauwerke, für die es einen Markt gibt (insbesondere Sektor „Allgemeine Verwaltung“), am ehesten geeignet. Grundsätzlich lassen sich jedoch Verkaufserlöse in allen Sektoren erzielen (**Schritt 3**, Abbildung 51).

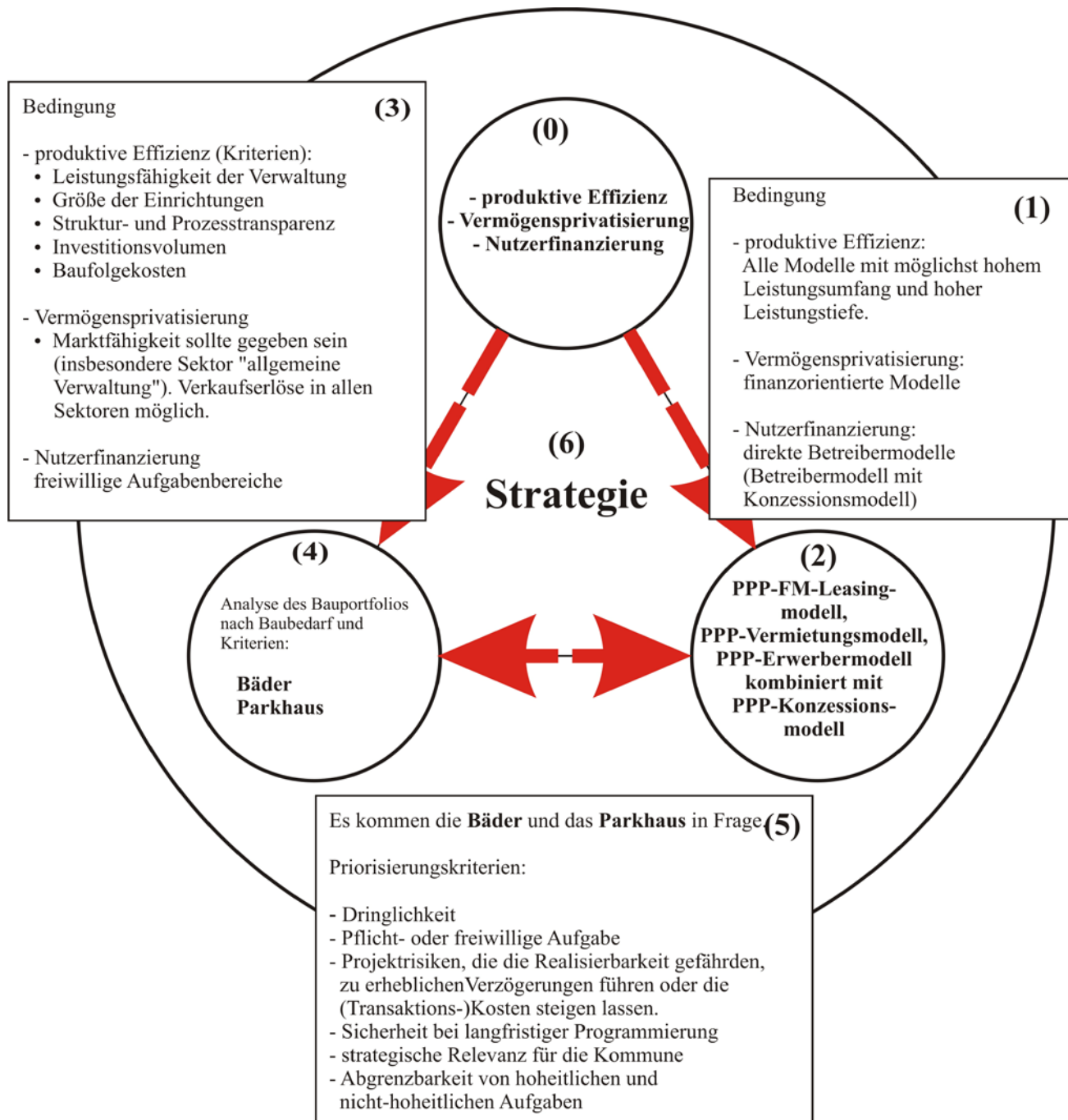
Mit diesen Kriterien wird das konkrete Bauportfolio der Beispielkommune analysiert, um Bauvorhaben in den Sektoren zu identifizieren.

Bei der Beispielkommune (Stadt) besteht, wie zuvor beschriebenen, ein hoher Baubedarf bei einer Umgehungsstraße, den Schulen, einem Verwaltungsgebäude, einem Parkhaus und den Bädern.

Bei dem Verwaltungsgebäude ist eine Vermögensprivatisierung zwar möglich, jedoch keine Nutzerfinanzierung. Bei den Schulen und der Umgehungsstraße sind Vermögensprivatisierung und Nutzerfinanzierung noch nicht umgesetzt worden bzw. nicht umsetzbar.

*Als Bauwerke für die Strategie, um die gesetzten Ziele zu erreichen, kommen nur die Bäder und das Parkhaus in Frage (**Schritt 4**, Abbildung 51).*

Abbildung 51: Anwendung der strategischen Entscheidungshilfe, Kombination I, Beispiel 2



Quelle: eigene Darstellung

Im Folgenden werden die identifizierten Sektoren mit den identifizierten Modellen mittels konkreter Rahmenbedingungen und Erfahrungen (Referenzprojekten) in der Praxis verknüpft.

Nach der Projektanalyse<sup>388</sup> sind direkte Betreibermodelle (Konzessionsmodelle) bei Bädern und Parkhäusern in der Praxis umgesetzt worden. Eine Priorisierung erfolgt bspw. anhand der im vorigen Beispiel aufgezeigten Kriterien (**Schritt 5**, Abbildung 51).

Die Strategie ergibt sich aus dem am höchsten priorisierten Bauvorhaben der Kommune und weiteren Zielen bezüglich der niedriger priorisierten Bauvorhaben (**Schritt 6**, Abbildung 51).

---

<sup>388</sup> Vgl. Kapitel 4.5.2.

## **5 Validierung der Entscheidungshilfe anhand zweier Praxisbeispiele**

Zur Validierung werden zwei vom Verfasser parallel zur vorliegenden Dissertation gutachterlich begleitete PPP-Projekte herangezogen. Da eine rein leitfadengestützte, effizienzbezogene PPP-Eignungsprüfung erfolgte, werden mittels der taktisch-operativen Strukturierungshilfe die beiden Projekte dargestellt und mittels der Elemente Ziele, Modelle und Sektoren überprüft, ob sich das strategische Dreieck sowie die vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung ohne Widersprüche durchlaufen lassen.

### **5.1 Schulen in einer Stadt mit ca. 100.000 Einwohner**

Die Stadt ist Trägerin von insgesamt 38 Schulgebäuden in 28 Schulen. Aufgrund schlechter Bausubstanz und gleichzeitig geringer Bauunterhaltung hat sich ein erheblicher Sanierungsrückstau gebildet. Weiterhin besteht Investitionsbedarf für Anbauten und Erweiterungen, um zukünftigen Unterrichtsanforderungen gerecht zu werden.

#### **Ausgangspunkt Schulen (Sektor):**

Zur Sicherung der Unterrichtsdurchführung und -qualität sowie der Abwendung einer Gesundheitsgefährdung von Schülern und Lehrkräften ist ein dringender Investitionsbedarf gegeben. Die Stadt ist gezwungen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die in einer Stadtratsvorlage festgestellten umfangreichen Maßnahmen zur Herstellung der Brandschutz- und Unfallsicherheit von 7,6 Mio. Euro im Haushalt einzustellen. Aus diesem Grund werden die Schulen gegenüber anderen Bauprojekten priorisiert.

Insgesamt besteht ein Investitionsbedarf von ca. 80 Mio. Euro.

Bei Schulen gibt es eine erhöhte Projekt-Wahrnehmung der Bürger, da evtl. Werbung und privatwirtschaftliches Handeln im direkten Umfeld ihrer Kinder eine hohe Emotionalität birgt. Zudem sind aufgrund des Leistungsumfangs und der Leistungstiefe wenigstens rund 60 Stellen vorhandener Strukturen (Hausmeister, Personal des Eigenbetriebs) von der Aufgabenübertragung betroffen (in Abbildung 52 als Ausrufezeichen dargestellt). Der mögliche Konfliktpunkt der Personalübergänge wird jedoch offen kommuniziert, was eine gute Voraussetzung ist, um zu einer für beide Seiten vorteilhaften Regelung im weiteren Verfahren zu kommen.

#### **Schritt 1 (Rahmenbedingungen):**

Die Grundlagen der Bedarfsfeststellung sind im Zuge eines Schulnetz- und Schulsanierungsplanes festgelegt worden. Dieser berücksichtigt die demografische Entwicklung und die politischen bzw. gesetzlichen Versorgungs- und Qualitätsstandards der Stadt.

Zudem hat die Stadt Erfahrung mit Privatfinanzierungen, welche grundsätzlich positiv von den Bürgern aufgenommen wurden.

Als Klärungssituation galt die Finanzierbarkeit bzw. Haushaltsverträglichkeit des Bauvorhabens, da die Stadt sich in der vorläufigen Haushaltsführung befindet (in Abbildung 52 als Ausrufezeichen dargestellt).

### **Schritt 2 (Ziele):**

Hauptziele für PPP sind die Kofinanzierung und produktive Effizienz sowie die Nutzung von Fördermitteln.

### **Schritt 3 (Verknüpfung Ziele – Sektor):**

Voraussetzungen wie ein hohes Investitionsvolumen, Größe und Optimierungspotentiale bei der zuständigen OE (in diesem Beispiel ein Eigenbetrieb), Transparenz (Kostenschätzung sowie Kategorisierung der Bestandsliste nach Zustand und Bestandssicherheit lagen vor, Kostenschätzungen über Betriebskosten konnten, ebenso wie die Gebäudepässe, erstellt werden) sowie hohe Baufolgekosten (31 % der Investitionsvolumen p.a.) der Leistungen der Betriebsphase, welche auch umfangreich vergeben werden sollen, werden erfüllt. Fördermittel können nach Absprache mit den Fördermittelgebern eingepflegt werden. Es spricht nichts dagegen, dass sich die Ziele mit einem PPP-Projekt im Teilsektor Schulen erreichen lassen.

### **Schritt 4 (Verknüpfung Ziele – Modell)**

Als Modell kommt nur das PPP-Inhabermodell in Frage, da sich mit ihm alle gesetzten Ziele umsetzen lassen.

### **Schritt 5 (Modell)**

Über einen Zeitraum von rund 20 Jahren (parallel zur Laufzeit der Finanzierung von Sanierung und Neubau) sind die neu errichteten bzw. sanierten Schulanlagen zu betreiben.

Aus dem Bereich des infrastrukturellen Gebäude- u. Grundstücksmanagements werden dabei übertragen:

- Hausmeisterdienst
- Bauunterhaltung
- Sicherheitsdienst
- Versorgung/Entsorgung
- Reinigung
- Winterdienst
- Grünflächen-Pflege

Aus dem technischen Gebäudemanagement sind einzubeziehen:

- Betriebsführung
- Inspektionen, Wartung
- Instandsetzung
- Energiemanagement
- Gewährleistungsverfolgung
- Havariedienst

Das kaufmännische Gebäudemanagement selbst ist ein innerbetrieblicher Steuerungsmechanismus der Projektgesellschaft. Schnittstellen ergeben sich hierbei insbesondere zum Auftraggeber, der im Rahmen des Vertragsmanagements und der PPP-Raten-Bemessung (Bonus-Malus-Regelung) mit der Projektgesellschaft zu korrespondieren hat.

Wesentlich ist dabei, dass alle notwendigen schulunterstützenden Leistungen und die Nutzungsbedingungen für z. B. Sportvereine erhalten bleiben.

Die Beschaffung, Reparatur und Entsorgung von Ausstattung sind nicht Bestandteil des PPP-Projektes. Lehrmittel, Hortbetreuungsmaterial, Mobiliar und alle weiteren unmittelbaren Voraussetzungen für Unterricht und inneren Schulbetrieb werden nicht übertragen.

#### **Schritt 6 (Verknüpfung Modell – Sektor)**

Das PPP-Inhabermodell ist ein erprobtes Standardmodell im Schulbereich. Mit ihm wurden schon Projekte mit deutlich geringerem Investitionsvolumen und Betriebsanteil umgesetzt. Aufgrund von Erfahrungen bei den zahlreichen Referenzprojekten im Schulsektor ist von einer hohen Marktattraktivität auszugehen. Der Betrieb von Schulen ist relativ unkompliziert und die zu vergebenden

Betreiberleistungen umfassend. Der Markt hat sich bereits auf inhaltlich ähnliche Projekte eingestellt.

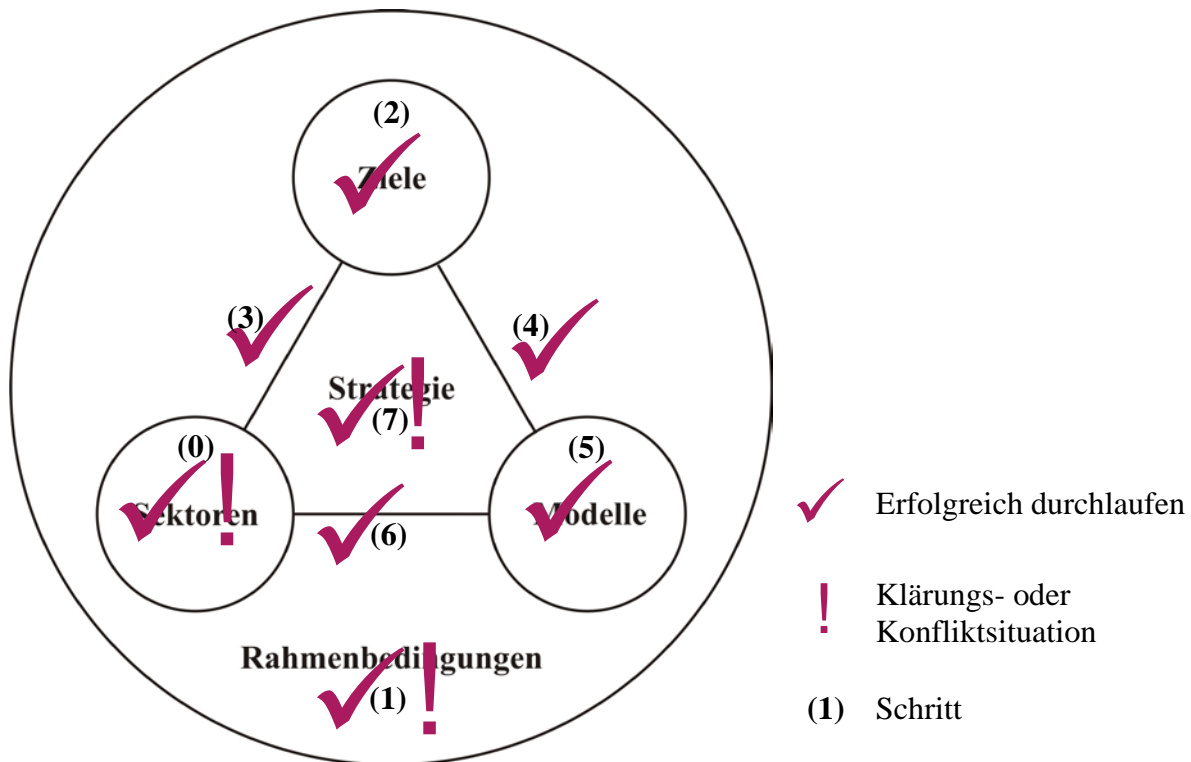
#### **Schritt 7 (Strategie):**

Als Strategie soll der Baubedarf für Schulen mittels eines PPP-Inhabermodells gedeckt werden, welches die Ziele Kofinanzierung, Steigerung der produktiven Effizienz und Berücksichtigung von Fördermitteln gewährleistet.

Als Konfliktpunkt verbleibt die enge sektorale Begrenzung auf Schulbauwerke aufgrund der Dringlichkeit. Zusammenfassend siehe Abbildung 52)



Abbildung 52: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Schulprojekts 1/2



Quelle: eigene Darstellung

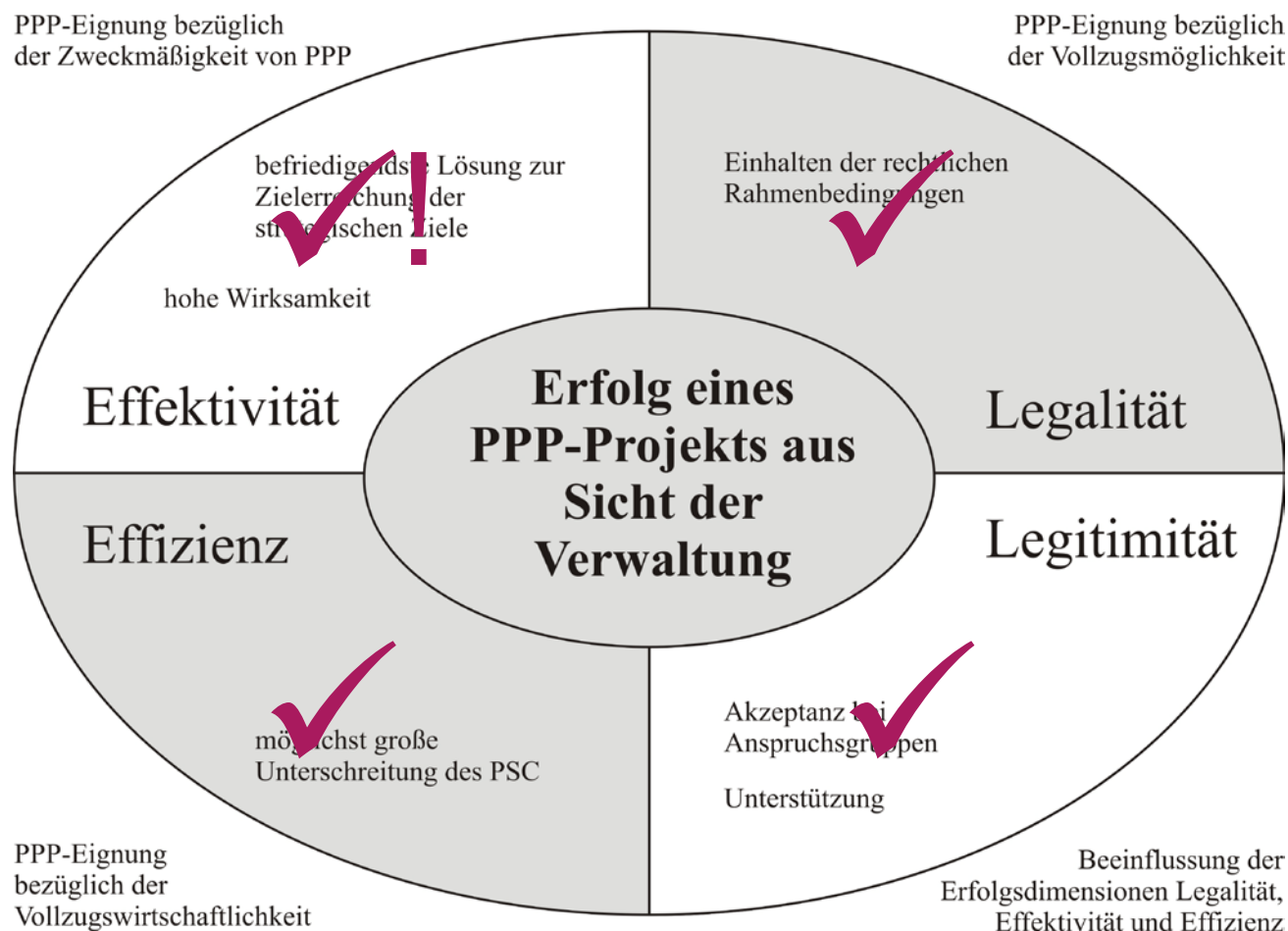
Die *Effektivität* ist somit unter Voraussetzung der Lösung der Klärungs- und Konfliktsituationen in Bezug auf die Finanzierbarkeit, die vorhandenen Strukturen und die enge sektorale Begrenzung auf Schulbauwerke gegeben.

Die *Legalität* wird vorläufig aufgrund vorhandener Good-Practice-Projekte vorausgesetzt. Rechtlich ist das Projekt als verhältnismäßig unproblematisch einzustufen. Hoheitliche (Schulbildung) und nichthoheitliche Leistungen (Bereitstellung von Bauwerken und Serviceleistungen) lassen sich klar voneinander trennen. Wegen der hohen Vergleichbarkeit des Projektes mit anderen Projekten, welche sich bereits in der Realisierung befinden, kann auf Musterregelungen zurückgegriffen werden.

Die *Effizienz* wurde mittels eines umfangreichen PPP-Eignungstests des Leitfadens „Kriterienkatalog PPP-Eignungstest Schulen“ des Bundes nachgewiesen.

Die *Legitimität* wurde individuell mittels Stellungnahmen der Anspruchs- und Interessengruppen überprüft und institutionell mittels eines Stadtratsbeschlusses hergestellt.

Zusammenfassend siehe Abbildung 53.

**Abbildung 53: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Schulprojekts 2/2**

Quelle: eigene Darstellung

## 5.2 Kreisstraßen eines Flächenlandkreises

Im Zuge einer Vergleichsprüfung des zuständigen Landesrechnungshofes zum Thema „Kreisstraßen und Brücken“ eines Flächenlandkreises wurde der Zustand und die Transparenz der Verwaltung der Brücken und Kreisstraßen bemängelt. Diese Mängel sollen im Rahmen eines PPP-Projektes behoben werden.

### Ausgangspunkt Straßennetz (Sektor):

Eine stichprobenhafte Kontrolle der Kreisstraßen und Kreisbrücken hat ergeben, dass ein erheblicher Investitionsstau besteht.

Das Investitionsvolumen wird bei einer Netzlänge von ca. 480 km auf einen niedrigen zweistelligen Millionenbetrag geschätzt.

Bei Straßen gibt es eine erhöhte Wahrnehmung der Bürger, da die Befürchtung einer weiteren Belastung der Autofahrer durch eine Mauteinführung neben steigenden Kraftstoffpreisen eine hohe Emotionalität birgt. Da der Leistungsumfang das gesamte Straßennetz des Landkreises beinhaltet

und die Leistungstiefe möglichst hoch sein soll, sind bei einer Vergabe der Leistungen an einen Privaten vorhandene öffentliche Strukturen (bspw. ASV) stark betroffen (in Abbildung 52 als Ausrufezeichen dargestellt).

### **Schritt 1 (Rahmenbedingungen):**

Die Grundlagen der Bedarfsfeststellung sind im Zuge der PPP-Vorbereitungen mittels einer umfassenden technischen Zustandserfassung und –bewertung erfolgt. Ein Pavement-Management-System, in dem auch die Verkehrsentwicklung und Erhaltungskonzept berücksichtigt werden, wurde im Vorfeld nicht umgesetzt.

Der Landkreis hat bereits Erfahrung mit Privatfinanzierungen (Leasing), welche grundsätzlich positiv von den Bürgern aufgenommen wurden. Der Vertrag mit dem ASV läuft aus. Die Finanzierbarkeit ist gesichert, da der Landkreis einen gesunden Haushalt und Rücklagen aufweisen kann. Als Machtpromotor steht der Landrat hinter dem Projekt. Eine Abstimmung mit den Kreistagsfraktionen fand nicht statt.

### **Schritt 2 (Ziele):**

Hauptziele für PPP waren die Kofinanzierung und produktive Effizienz sowie die Nutzung von Fördermitteln.

### **Schritt 3 (Verknüpfung Ziele – Sektor):**

Positive Voraussetzungen wie ein hohes Investitionsvolumen, Transparenz (Kostenschätzung sowie Kategorisierung des Bestandes nach Zustand durch die Zustandserfassung und -bewertung), Größe und Optimierungspotentiale bei der zuständigen OE (in diesem Beispiel das ASV) und die Möglichkeit nach Absprache mit den Fördermittelgebern Fördermittel einzupflegen, stehen niedrige Baufolgekosten (10 % der Investitionsvolumen p.a.) sowie eine kontinuierliche Verbesserung der Leistungsfähigkeit des ASV gegenüber. Zudem wird dessen aktuelle Leistungsfähigkeit seitens des Landkreises nicht voll genutzt, da der Landkreis bisher nicht das geforderte nötige Budget für eine Nutzung der rasanten technischen Entwicklung im Straßenbereich wie z.B. dynamische Telematik-Systeme, ein Baustellenmanagementsystem, ein computergestütztes Erhaltungsmanagement (Pavement-Management-System für die Fahrbahnen oder ein Management-System für Bauwerke) zur Verfügung gestellt hat.

Die Ziele Kofinanzierung und Nutzung von Fördermitteln können erreicht werden. Die Erhöhung der produktiven Effizienz ebenso, jedoch nicht unbedingt aufgrund einer geringen Leistungsfähigkeit der vorhandenen OE, sondern eher weil der Landkreis bisher weder eine Zustandserfassung und -bewertung noch ein Pavement-Management-System in Auftrag gegeben hat.

**Schritt 4 (Verknüpfung Ziele – Modell)**

Als Modell kommt das Verfügbarkeitsmodell in Frage, da sich mit ihm alle gesetzten Ziele erreichen lassen. Für eine Nutzerfinanzierung fehlen die rechtlichen Rahmenbedingungen und für ein Schattenmautmodell ist der LKW-Anteil zu niedrig. Der LKW-Anteil spielt insofern eine Rolle, da nur diese die Straße messbar abnutzen.

**Schritt 5 (Modell)**

Der Leistungsumfang umfasst das gesamte Straßennetz, die Leistungstiefe umfasst den Abbau des Investitionsstaus, die Erhaltung und den Betriebsdienst. Diese sollen im Rahmen eines Verfügbarkeitsmodells mit einer Projektfinanzierung umgesetzt werden.

**Schritt 6 (Verknüpfung Modell – Sektor)**

Für kommunale Straßennetze lagen zum Zeitpunkt dieses Projektes keine nationalen Pilot-Projekte vor. Pilot-Projekte im kommunalen Bereich konzentrieren sich auf Streckenabschnitte mit dem Modell des Funktionsbauvertrags. Für Straßennetze ist eine Reihe von möglichen *Herausforderungen und Hemmnissen* noch nicht abschließend gelöst:

- Eingriffsrechte von Leitungsunternehmen in den Straßenkörper
- hohe Personalausstattung von kommunalen Betriebshöfen bzw. der landeseigenen Ämter für Straßen und Verkehrswesen (bspw. Hessen)
- Verbundvorteile und Skaleneffekte der Ämter für Straßen- und Verkehrswesen beim Betrieb von Straßen durch die Betreuung von Bundes-, Landes- und Kommunalstraßen, zudem Möglichkeit der Mischkalkulation
- betriebliche Unterhaltung kann Einfluss auf den baulichen Zustand haben (insbesondere Entwässerung)
- Unklarheiten bzgl. der wirtschaftlichen Mindestgrößen der betrieblichen Unterhaltung
- „Netzerstückelung“ durch unterschiedliche Straßenbaulasträger
- Unsicherheit bei den Bauunternehmen bezüglich des Langzeitverhaltens der klassischen Bauweisen bzw. geringe Erfahrung der Bauunternehmen mit alternativen Bauweisen
- vertragsrechtliche optimale Risikoallokation befindet sich noch in der Klärung. Insbesondere die langfristige Vertragsbindung von 15 - 30 Jahren beinhaltet unkalkulierbare Risiken. Zudem ist insbesondere bei Bestandsstraßen die vermögentechnische Bewertung wie auch die Zustandsbewertung schwierig.
- unklare Bestandsentwicklung von Kreisstraßen aufgrund von Bestrebungen der Länder, nach dem Subsidiaritätsprinzip Landesstraßen zu Kreisstraßen abzustufen.
- Einbindung von Zuwendungen ist zurzeit noch fraglich

- hohe Emotionalität bei den Bürgern (Angst vor Nutzerfinanzierung und „Verkauf von Straßen“)

Diese können jedoch durchaus im Rahmen eines Pilot-Projektes gelöst werden, was jedoch erhöhte Transaktionskosten und ein erhöhtes Verfahrensrisiko bedingt. Deswegen sollte eine umfassende Legitimation erfolgen (in Abbildung 52 als Ausrufezeichen dargestellt).

Das Kompetenzzentrum für PPP-Projekte im Straßenbereich, die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft, hat für dieses Projekt seine Unterstützung zugesichert.

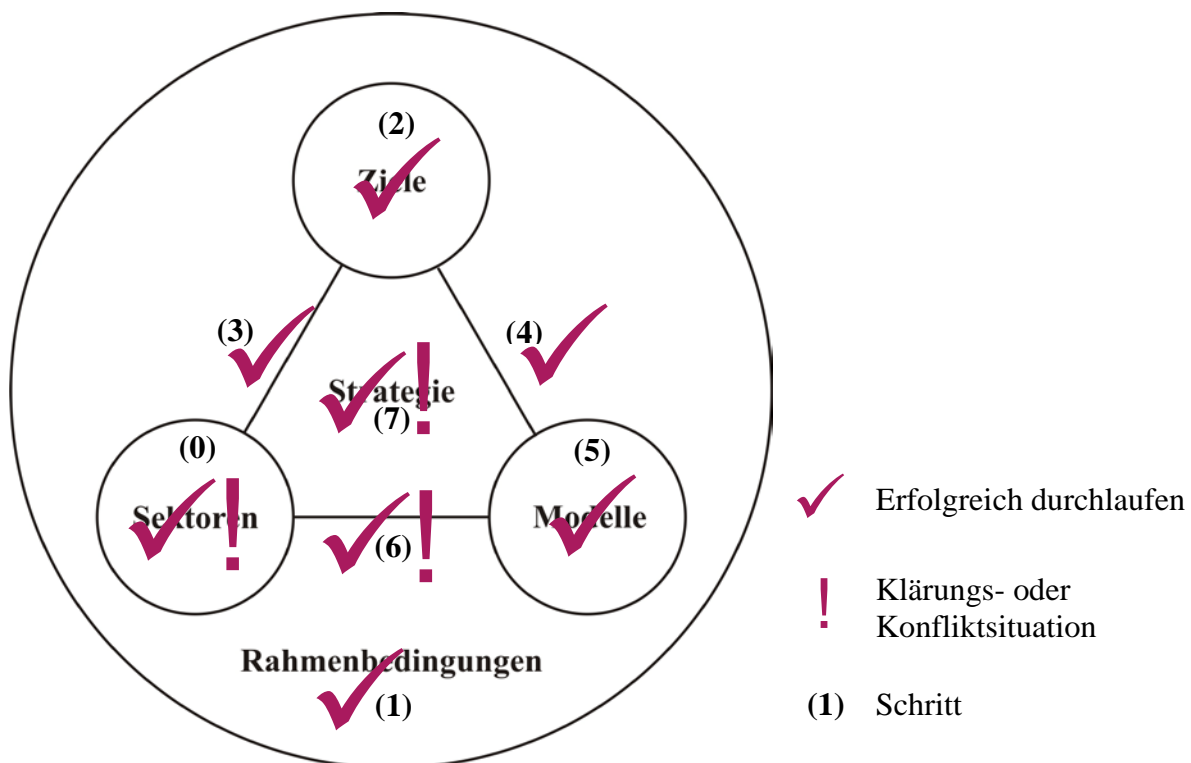
### Schritt 7 (Strategie):

Als Strategie soll der Investitions- und Erhaltungsbedarf sowie der Betriebsdienst für Straßen mittels eines Verfügbarkeitsmodells gedeckt werden.

Als Konfliktpunkt ist die fehlende ganzheitliche PPP-Betrachtung zu nennen. Das Projekt soll ohne sektorübergreifende PPP-Strategie umgesetzt werden.

Zusammenfassend siehe Abbildung 54.

**Abbildung 54: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Kreisstraßenprojekts 1/2**



Quelle: eigene Darstellung

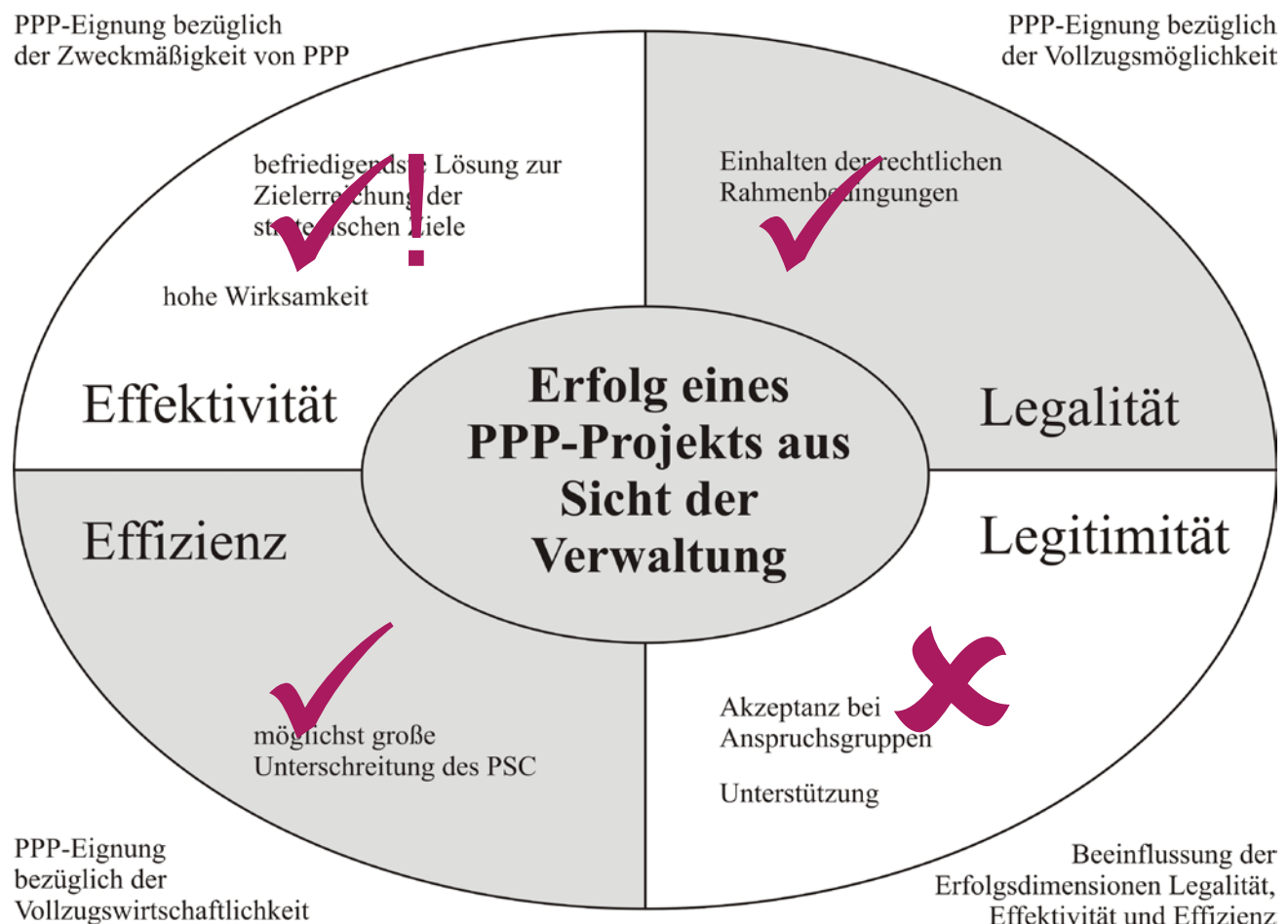
Die *Effektivität* ist somit unter der Voraussetzung der Lösung der Klärungs- und Konfliktsituationen bezüglich der vorhandenen Strukturen, der besonderen Herausforderung eines Pilot-Projekts und der engen sektoralen Betrachtung von Straßen gegeben.

Die *Legalität* wird gewahrt, da die Straßenbaulast<sup>389</sup> bei der Kommune verbleibt.

Die *Effizienz* wurde mittels einer umfangreichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung seitens eines externen Beraters nachgewiesen.

Die *Legitimität* wurde nicht mittels Stellungnahmen der Anspruchs- und Interessengruppen überprüft. Zusammen mit ungeklärten Detailfragen aufgrund des Pilot-Projektcharakters führte dies zu einer starken Ablehnung im Kreistag, wodurch eine institutionelle Legitimation mittels eines Kreistagsbeschlusses nicht hergestellt werden konnte. Zusammenfassend siehe Abbildung 55.

**Abbildung 55: Anwendung der Entscheidungshilfe anhand eines Kreisstraßenprojekts 2/2**



**Quelle: eigene Darstellung**

<sup>389</sup> Aufgrund des Föderalismusprinzips ist die Straßenbereitstellung Ländersache. Die jeweiligen Straßen- und Wegesetze (bspw. Hess. Straßengesetz) regeln hierbei die hoheitliche Pflichtaufgabe der Baulastträger für den öffentlichen Verkehr Straßen bereitzustellen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Straßenbaulast getrennt nach Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen den jeweiligen Gebietskörperschaften zugeordnet.

### **5.3 Ergebnis**

Beide Projekte konnten mit Hilfe der entwickelten Entscheidungshilfe abgebildet und nachvollzogen werden. Insbesondere die Klärungs- und Konfliktsituationen des Projektes hätten mittels der Entscheidungshilfe im Voraus identifiziert werden können. Ein Stopp bzw. Scheitern, wie beim ersten Projekt aufgrund der fehlenden Finanzierung und wie beim zweiten Projekt aufgrund der fehlenden Legitimität, hätten vermieden werden können.

Bezüglich dieser zwei Praxis-Projekte wurden somit die Strukturierungshilfe und ein Teil der strategischen Entscheidungshilfe verifiziert.

## **6 Zusammenfassung und Ausblick**

Im Folgenden werden in Kapitel 6.1 die inhaltlichen Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und in Kapitel 6.2 ein Vorschlag zur Implementierung der entwickelten Entscheidungshilfe unterbreitet. Anschließend werden in Kapitel 6.3 zukünftige Forschungsfelder bezüglich der Entscheidungshilfe aufgezeigt.

### **6.1 Zusammenfassung**

Mit dieser Arbeit wird eine Entscheidungshilfe im Themenbereich Public Private Partnership (PPP) mit dem Fokus auf baubezogene PPP-Projekte entwickelt. Sie unterstützt kommunale Entscheider aus der Politik und Verwaltungsspitze bei der strukturierten Erfassung und Lösung erfolgsrelevanter Entscheidungsproblematiken bei einer PPP-Eignungsprüfung kommunaler Bauvorhaben.

Die relevanten Entscheidungsproblematiken werden anhand einer eigens durchgeführten Evaluation von hessischen PPP-Projekten und einer Dokumentenanalyse identifiziert.

Ausgehend von den Erkenntnissen der Evaluation können u.a. die Aussagen getroffen werden, dass sich fast dreiviertel der Kommunen nicht mit dem Themenfeld PPP beschäftigen und nur etwa die Hälfte der als PPP gemeldeten Projekte dem baubezogenen PPP-Verständnis entsprechen. Zudem unterliegt die Auswahl von PPP-Projekten aus dem Bauportfolio stark dem Reformwillen politischer Entscheidungsträger (Machtpromotoren) und erfolgt zumeist auf taktisch-operativer Ebene anhand von Good-Practice-Projekten und nicht mittels einer ganzheitlichen kommunalen PPP-Strategie.

Hieraus wird geschlussfolgert, dass dreiviertel der Kommunen (noch) kein Problem mit der Umsetzung von PPP-Projekten haben (Managementlücke), sondern mit der Fähigkeit den Problemlösungsbedarf bzw. die strategischen Sinnhaftigkeit von PPP für ihre Kommune zu erkennen

(strategische Lücke). Zudem findet bei umgesetzten Projekten zumeist eine verkürzte Strategieentwicklung statt.

Kommunen mit einer verkürzten Strategieentwicklung führen den PPP-Gedanken als bereichs- und projektbezogene taktisch-operative Strategie ein. Hierbei wird, zumeist angeregt durch ein PPP-Good-Practice-Projekt, der PPP-Gedanke auf ein bestimmtes, zumeist dringend umzusetzendes Bauvorhaben angewendet. Die Betrachtung des PPP-Gedankens als gesamtstrategisches Themenfeld wird übersprungen.

Aus der Dokumentenanalyse lässt sich u.a. schlussfolgern, dass vorhandene Leitfäden den Bedarf zum Schließen der Managementlücke der Kommunen, die sich bereits für die Umsetzung eines bestimmten Bauvorhabens mittels eines PPP-Modells entschieden haben, berücksichtigen und



schwerpunktmäßig die Effizienz und die Legalität auf taktisch-operativer Ebene innerhalb der PPP-Eignungstests beleuchten.

Vorhandene Leitfäden strukturieren somit überwiegend das „WIE“, d.h. „die Dinge richtig zu tun“ (Koordinationsfunktion). Aufgrund der rein baubezogenen rechtlich-betriebswirtschaftlichen Tiefe der PPP-Informationen helfen sie dem kommunalen Entscheider nur bedingt, sich in das komplexe Themenfeld PPP schnell einzuarbeiten und die wesentlichen Merkmale für das „WOZU“ bzw. „WARUM“, d.h. die Frage nach dem Sinn (Sinnstiftungsfunktion) und das „WAS“, d.h. sich immer von Neuem dafür zu entscheiden, „die richtigen Dinge zu tun“ (Ausrichtungsfunktion) auf gesamtstrategischer Ebene zu erfassen.

Aus diesen und weiteren Erkenntnissen der Evaluation und Dokumentenanalyse werden drei nicht ganz trennscharfe Bereiche von Entscheidungsproblematiken abgegrenzt, nämlich Entscheidungsproblematiken normativen, strategischen und taktisch-operativen Charakters.

Die **Entscheidungsproblematik normativen Charakters** besteht für die Kommunen darin, dass PPP-Verständnis sektorübergreifend und baubezogen zu erfassen.

Die **Entscheidungsproblematik strategischen Charakters** besteht für die Kommunen darin die generelle PPP-Eignung von Bauvorhaben aus ihrem Bauportfolio in der Vorbereitungsphase zum PPP-Beschaffungsprozess zu bestimmen und wenn Bedarf besteht, die PPP-geeigneten Bauvorhaben zu priorisieren, um die Reihenfolge der Weiterverfolgung der Bauvorhaben als PPP-Modell zu bestimmen.

Die **Entscheidungsproblematik taktisch-operativen Charakters** besteht für die Kommunen darin, die PPP-Eignung des priorisierten Bauvorhabens im Rahmen der Projektentwicklung vertiefend nachzuweisen. Für diese Problematik existieren bereits zum Teil inhaltlich sehr ausführliche PPP-Eignungstests für den Hochbaubereich. Eine einheitliche Strukturierung liegt jedoch nicht vor.

Im Vorfeld der in der Arbeit entwickelten Entscheidungshilfe erfolgt zudem eine einheitliche allgemeingültige PPP-Eignungsdefinition auf Basis der Erfolgsfaktoren einer modernen Verwaltung:

*„Ein Bauvorhaben ist dann PPP-geeignet, wenn PPP die befriedigendste Handlungsalternative hinsichtlich des Beitrages zum nachhaltigen Erfolg des Verwaltungshandelns einer Kommune ist, gemessen in den Dimensionen Effektivität, Effizienz, Legalität und Legitimität.“*

Diese vier Erfolgsdimensionen müssen bei jeder PPP-Eignungsprüfung beachtet werden.

Die Entscheidungsproblematik mit strategischem Charakter hat ihren Schwerpunkt eher auf der Effektivität- und Legitimitätsdimension. Die Entscheidungsproblematik mit taktisch-operativem Charakter hat ihren Schwerpunkt eher auf der Effizienz- und Legalitätsdimension.

Die Entscheidungshilfe wird, angelehnt an die drei Entscheidungsproblematiken, in drei Hilfsinstrumente unterteilt: die Orientierungshilfe, die Entscheidungshilfe und die Strukturierungshilfe.

Die Orientierungshilfe hat überwiegend normativen, die Entscheidungshilfe überwiegend strategischen und die Strukturierungshilfe überwiegend taktisch-operativen Charakter.

Die Orientierungs- und die Entscheidungshilfe unterstützen kommunale Entscheider bei der Einführung des PPP-Gedankens als Themenfeld innerhalb einer Kommune. Die Strukturierungshilfe unterstützt kommunale Entscheider dabei, den PPP-Gedanken als Strategie umzusetzen.

Da sich strategische Prozesse in jeder Kommune unterschiedlich entwickeln, wurde die Grundstruktur der drei Hilfsinstrumente der Entscheidungshilfe elementbezogen, in drei zentrale Elemente mit folgenden Fragestellungen unterteilt: „WAS will ich erreichen?“, „WIE will ich es erreichen?“ und „WO will ich es erreichen?“. Bedingung für eine erfolgreiche Anwendung der strategischen Entscheidungs- und taktisch-operativen Strukturierungshilfe ist es, dass diese drei Elemente als Dreieck widerspruchsfrei verknüpft werden können.

Die **normative Orientierungshilfe** unterstützt kommunale Entscheider bei der Beantwortung der Fragestellung „WOZU bzw. WARUM soll sich eine Kommune dem PPP-Gedanken widmen?“, im Sinne der Sinnstiftungsfunktion. Sie liefert dreiviertel aller Kommunen, die sich nicht mit PPP beschäftigen, eine sowohl verwaltungswissenschaftlich als auch baubetriebswirtschaftlich orientierte und strukturierte Begründung, dies doch zu tun. Die Orientierungshilfe ermöglicht es dem kommunalen Entscheider, den gesamten kommunalen Anwendungsbereich des PPP-Gedankens zu erfassen, und den baubezogenen PPP-Gedanken in diesen einzuordnen. Hierfür wird das komplexe Themenfeld „PPP“ mit Hilfe von „begriffskonstituierenden Merkmalen“ und der Einordnung von PPP in die Themenfelder der „Wettbewerbsinstitutionalisierung“ und der „Privatisierung“ extern abgegrenzt. Zudem wird das Themenfeld PPP mit Hilfe der Dreieck-Struktur intern strukturiert. Hierbei bilden die „PPP-Motive“ das „WAS“-Element, die PPP-Grundstrukturen das „WIE“-Element und die PPP-Anwendungsbereiche das „WO“-Element ab.

Aus der koordinierten Betrachtung dieser Merkmale, Themenfelder und Dreieck-Elemente ergeben sich die allgemeine Definition des Themenfelds PPP sowie die Abgrenzung des baubezogenen PPP-Verständnisses.

Die **strategische Entscheidungshilfe** unterstützt kommunale Entscheider bei der Beantwortung der Fragestellungen im Sinne der Ausrichtungsfunktion „WAS will ich mit baubezogenen PPP erreichen?“ und „WIE erreiche ich es?“ im Sinne der Koordinationsfunktion. Sie unterstützt den kommunalen Entscheider bei der Strategieentwicklung von baubezogenen PPP-Projekten in seiner Kommune. Für die strategische Entscheidungshilfe wird das komplexe Themenfeld „baubezogene PPP“ mit Hilfe der „Rahmenbedingungen“ extern abgegrenzt und intern mit Hilfe der Dreieck-Struktur strukturiert. Das „WAS“-Element beinhaltet die „PPP-Ziele“, das „WIE“-Element die „PPP-Modelle“ und das „WO“-Element die möglichen „Sektoren“ in denen Vertrags-PPP anwendbar sind.

Aus der koordinierten Betrachtung der Rahmenbedingungen und der Dreieck-Struktur ergibt sich die baubezogene PPP-Strategie der Kommune. Je nach Anforderung können die Elemente unterschiedlich kombiniert werden. Die folgende Tabelle 15 stellt beispielhaft den Prozessablauf mit dem Ausgangselement „Ziele“ dar (Kombination I in Abbildung 49).

**Tabelle 15: Prozessablauf der Kombination I – Ausgangselement Ziele**

<b>Ausgangssituation</b>	Der kommunale Entscheider möchte ein PPP-Projekt umsetzen, um PPP-Erfahrung zu sammeln. Mittels der Umsetzung des PPP-Gedankens soll primär die produktive Effizienz der Leistungen erhöht werden. Zudem sollen förderfähige Projekte hierbei bevorzugt behandelt werden.
<b>Schritt 0</b>	<b>Element Ziele</b> = produktive Effizienz und Einbindung von Fördermitteln
<b>Schritt 1</b>	<b>Rahmenbedingungen - Klärung der strukturellen Voraussetzungen der Kommune</b> <i>Externe Umwelt</i> = Analyse soziodemographische und ökonomische Entwicklung, politische Entwicklung sowie sozialpsychologische Strömungen im Hinblick auf wichtige Kriterien für PPP (Investitionsbedarf, Finanzierbarkeit, Bestandsicherheit, Legitimation, Transaktionskosten). <i>Interne Umwelt</i> = Analyse des Stands der Kommune hinsichtlich der PPP-relevanten Aspekte Kompetenz (Verwaltungs- und Steuerungskompetenz), Integration (integrative Arbeit ersetzt isolierte Aktivitäten) sowie Transparenz (hinsichtlich Ziele, Leistungen und Kosten).
<b>Schritt 2</b>	<b>Element Sektor</b> Erstellen eines allgemeinen Bauportfolios, welches den Baubedarf der Kommune abbildet. Analyse der Elemente folgender Einflussdimensionen der <i>nahen Umwelt</i> : Sektorale regulative Gruppen, sektorbezogene Konsumenten (Konsum-Einheit) und Auftragnehmer (Produktions-Einheit) öffentlicher Leistungen sowie sektorbezogene Markt- und Wettbewerbsstrukturen.

<b>Schritt 3</b>	<b>Verknüpfung Ziele – Sektoren</b> Analyse der Verknüpfung Ziele - Sektoren mithilfe der in dieser Arbeit gewonnenen allgemeingültigen explikativen Aussagen und der konkreten Rahmenbedingungen.
<b>Schritt 4</b>	<b>Element Modell</b> Einarbeiten in die Grundstrukturen und Standard-PPP-Modelle. Erfassen der Besonderheiten und Abgrenzung zu den konventionellen Beschaffungsalternativen.
<b>Schritt 5</b>	<b>Verknüpfung Ziele – Modelle</b> Analyse der Verknüpfung Ziele – Modelle mithilfe der in dieser Arbeit gewonnenen allgemeingültigen explikativen Aussagen und der konkreten Rahmenbedingungen.
<b>Schritt 6</b>	<b>Verknüpfung Modelle – Sektoren</b> Analyse der Verknüpfung Modelle - Sektoren mithilfe der in dieser Arbeit gewonnenen allgemeingültigen explikativen Aussagen und der konkreten Rahmenbedingungen.
<b>Schritt 7</b>	<b>Strategieentwicklung</b> Aus der koordinierten Betrachtung der Rahmenbedingungen und der Dreieck-Struktur Ziele – Sektoren - Modelle ergibt sich die baubezogene PPP-Strategie der Kommune.

Quelle: eigene Darstellung

Wird die Struktur der strategischen Entscheidungshilfe vertiefend projektbezogen betrachtet, so kann diese, zusammen mit den vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung zur Unterstützung der Durchführung des projektbezogenen PPP-Eignungstests als **taktisch-operative Strukturierungshilfe** dienen. Im Gegensatz zu den vorhandenen PPP-Eignungstests, die aufbauend auf empirischen Erfahrungen im Hochbaubereich eine prozessorientierte projektbezogene SWOT-Analyse durchführen, gibt die Entscheidungshilfe mit den vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung und der projektbezogenen vertiefenden Betrachtung der Elemente des Strategiedreiecks eine klare theoretische elementbezogene Struktur für die PPP-Eignungsprüfung vor. Zudem ist diese taktisch-operative Strukturierungshilfe nicht generell auf Hochbauprojekte beschränkt.

Anhand von *theoretischen Anwendungen und zwei Praxisbeispielen* wurde die Entscheidungshilfe erfolgreich validiert. Hierbei ließen sich das Dreieck widerspruchsfrei schließen und die tatsächlich eingetretenen Klärungs- bzw. Konfliktsituationen im Voraus identifizieren.

## 6.2 Vorschlag zur Implementierung der Entscheidungshilfe

Die Entscheidungshilfe ist für kommunale Entscheider der Politik und Verwaltungsspitze entwickelt worden. Sie stellt eine Ergänzung zu den vorhandenen Leitfäden der öffentlichen Hand dar und sollte im Vorfeld bzw. zu Beginn der so genannten Phase I des PPP-Beschaffungsprozesses

(gemäß Prozessmodell des Bundesleitfadens „PPP im öffentlichen Hochbau“) zum Einsatz kommen.

Sie ist mit ihrer Dreiteilung in die normative Orientierungshilfe, die strategische Entscheidungshilfe und die taktisch-operative Strukturierungshilfe auf kommunale Entscheider ausgerichtet, die noch keine strukturierten Erfahrungen mit dem Themenfeld PPP sammeln konnten. Diese Entscheider unterstützt die Entscheidungshilfe bei der Durchführung eines ergebnisoffenen strategischen Prozesses, um den Erfolg kommunalen Handelns mittels der Berücksichtigung des PPP-Gedankens zu erhöhen.

Je nach Vorwissen oder Bedürfnis des Entscheiders, können die einzelnen Teile der Entscheidungshilfe auch separat angewendet werden.

Bspw. kann die normative Orientierungshilfe von jedem öffentlichen, privaten oder auch gesellschaftlichen Akteur zur inhaltlichen Einführung in das Themenfeld PPP verwendet werden.

Dies gilt ebenso für die strategische Entscheidungshilfe. Sie hat mit ihren baubezogenen Dreiecks-Elementen und Verknüpfungen ebenfalls einen vertiefenden normativen Charakter bezüglich des baubezogenen PPP-Verständnisses und dessen Anwendung in der Praxis.

Steht das zu betrachtende Bauvorhaben durch eine verkürzte Strategieentwicklung bereits fest, kann die taktisch-operative Strukturierungshilfe separat angewendet werden, um die vertiefende PPP-Eignungsprüfung des Projekts, insbesondere die Konflikt- und Klärungssituationen, strukturiert abzubilden. Nicht nur eine Vorabprüfung, sondern auch eine Nachprüfung von Projekten im Rahmen einer Evaluation kann anhand der taktisch-operativen Strukturierungshilfe erfolgen.

Neben der eigentlichen Entscheidungshilfe können auch für deren Entwicklung gewonnene neue Erkenntnisse wie bspw. das allgemeine Bauportfolio, die vier Dimensionen der PPP-Eignungsprüfung, die inhaltlich beschriebenen Zielfelder der Balanced Scorecard mit den identifizierten Konflikt- und Klärungssituationen und die PPP-Modell-Übersicht anderweitig als einzelne Instrumente verwendet werden.

### **6.3 Zukünftige Forschungsfelder bezüglich der Entscheidungshilfe**

Im Rahmen der Arbeit wurden im Kontext der Themenstellung drei wesentliche Entscheidungsproblematiken mit normativem, strategischem und taktisch-operativem Charakter bei der Initiierung von baubezogenen PPP-Projekten innerhalb einer Kommune identifiziert. Die entwickelte Entscheidungshilfe unterstützt kommunale Entscheider bei der Lösung dieser Problematiken.

Zum einem entsteht Forschungsbedarf aus der begrenzten Betrachtung des Problemlösungsbedarfs bei der Entwicklung der Entscheidungshilfe.

Die Betrachtung der Organisationsformen wird im Rahmen der Entscheidungshilfe auf das komplexe Themenfeld PPP, das komplexe Zielsystem auf die in der Praxis am häufigsten genannten Motive bzw. Ziele für PPP-Projekte, die Anwendungsbereiche bzw. Bauvorhaben in den Sektoren auf diejenigen, in denen bereits baubezogene Standard-PPP-Modelle umgesetzt wurden, und die PPP-Modelle auf Standard-Vertrags-PPP-Modelle begrenzt.

Zum anderen ergibt sich Forschungsbedarf bei der entwickelten Struktur der Entscheidungshilfe.

Sie besteht aus den vier Erfolgsdimensionen der PPP-Eignungsprüfung sowie der Dreiecks-Struktur mit ihren drei Elementen und den Rahmenbedingungen. Diese Grundstruktur wird in allen drei Hilfsinstrumenten wie der Entscheidungshilfe, der normativen Orientierungshilfe, der strategischen Entscheidungshilfe und der taktisch-operativen Strukturierungshilfe verwendet.

Ohne die Verknüpfung dieser Elemente erfüllt diese Struktur jedoch nicht die Funktion einer Entscheidungs-, sondern nur einer Informations- und Strukturierungshilfe. Diese Verknüpfungen werden in der Arbeit aus Erkenntnissen einer ersten PPP-Projektanalyse mittels explikativer Aussagen erstellt.

Weiterer hierauf aufbauender Forschungsbedarf besteht in der zielorientierten Analyse von aktuellen und zukünftigen PPP-Projekten in der Praxis, um zusätzliche bzw. vertiefende explikative Aussagen zu generieren und in die Struktur einzubinden sowie die getroffenen Aussagen auf einer breiteren Basis zu validieren.

Anhand der Anwendungsbeispiele und der zwei Praxisbeispiele konnte zwar die Funktionalität der Entscheidungshilfe nachgewiesen werden, die Praxistauglichkeit bzw. Anwenderfreundlichkeit kann jedoch erst in einem projektbegleitenden Feldversuch untersucht werden. Dies stellt weiteren Forschungsbedarf dar.

Die Praxis wird zeigen, inwiefern die Schnittstellen der Entscheidungshilfe zu den vorhandenen strategischen Strukturen innerhalb einer Kommune und den vorhandenen PPP-Eignungstests bzw. dem PPP-Beschaffungsprozess sowie den einzelnen Elementen und Kriterien weiter angepasst und konkretisiert werden müssen.

## Quellenverzeichnis

### ABau

- 2008 STADT BERLIN, SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG: *Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins - Anweisung Bau (ABau)*. Berlin: Kulturbuch, 2008.

### Bamberg

- 2004 BAMBERG, G/COENENBERG A. G.: *Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre*. München: Vahlen, 2004.

### Bauindustrie

- 2006 HAUPTVERBAND DER DEUTSCHEN BAUINDUSTRIE (HRSG.): *PPP im öffentlichen Hochbau. Eine Idee wird Realität. Die ersten Projekte in Deutschland*. Berlin 2006.
- 2007 HAUPTVERBAND DER DEUTSCHEN BAUINDUSTRIE (HRSG.): *PPP im öffentlichen Hochbau II. Eine Idee wird Realität. Die ersten Projekte in Deutschland 2006/2007*. Berlin 2007.

### Beckers

- 2005 BECKERS, T.: *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, 2005, Online-Publikation der Universitätsbibliothek der TU Berlin, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:83-opus-11709>, [http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2005/1170/pdf/beckers\\_thorsten.pdf](http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2005/1170/pdf/beckers_thorsten.pdf), 243 S., 11.08.2008.

### Bertelsmann Stiftung

- 2003 BERTELSMANN STIFTUNG/CLIFFORD CHANCE PÜNDER/INITIATIVE D21 (Hrsg.): *Prozessleitfaden Public Private Partnership aus der Reihe PPP für die Praxis*, 2003, [http://www.initiaved21.de/themen/egovernment\\_pppleitfaden/doc/16\\_1057764682.pdf](http://www.initiaved21.de/themen/egovernment_pppleitfaden/doc/16_1057764682.pdf), 134 Seiten, 11.08.2008.
- 2004 BERTELSMANN STIFTUNG/CLIFFORD CHANCE PÜNDER/INITIATIVE D21 (Hrsg.): *Public Private Partnership und E-Government: Formen, Instrumente und Entwicklungsschritte öffentlich-privater Kooperation*. Studie. In: Bertelsmann Stiftung: *Public Private Partnerships und E-Government: Strategien für die Zukunft vor Ort*, S.15-85, 2004 [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-C793404F/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_18433\\_18434\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-C793404F/bst/xcms_bst_dms_18433_18434_2.pdf), 86 Seiten, 11.08.2008.

### BMVBS

- 2003 BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR-, BAU- UND STÄDTEWESEN (Hrsg.): *PPP im öffentlichen Hochbau*. Gutachten. Bestehend aus
- *Band I: Leitfaden "PPP im öffentlichen Hochbau; Leitfaden*. 2003,
  - *Band II: Rechtliche Rahmenbedingungen*
    - *Teilband 1: Zusammenfassung, Vertragsrechtliche Grundlagen, Bundes- und Landeshaushaltsrecht, Kommunalrecht*
    - *Teilband 2: Vergaberecht, Steuerrecht, Recht der öffentlichen Förderung*
  - *Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*
    - *Teilband 1: Arbeitspapier Nr. 1 "Vorgehensweise und Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse, Nr. 2 „Internationale Ansätze und Verfahren, Nr. 3 „Entwicklung des Organisationsmodells*
- <http://www.ppp-bund.de/download/Band-I-Leitfaden.pdf>, 140 Seiten, 11.08.2008.

- 2005a BMVBS: *Leitfaden „PPP im öffentlichen Hochbau - Umsatzsteuerrefundsystm“* 03/2005, [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1045964/USt-Refund-Endbericht.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1045964/USt-Refund-Endbericht.pdf), 182 S., 11.08.2008.
- 2005b BMVBS: 18. Austauschlieferung der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau). 08.11.2005. [http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Arbeitshilfen\\_-Leitfaeden\\_-Ric-,1773/RBBau.htm](http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Arbeitshilfen_-Leitfaeden_-Ric-,1773/RBBau.htm), 11.08.2008.
- 2006a BMVBS: *Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten.“* 09/2006, [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_974569/Leitfaden-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung-bei-PPP-Projekten-September-2006.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_974569/Leitfaden-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung-bei-PPP-Projekten-September-2006.pdf), 50 S., 11.08.2008.
- 2006b BMVBS: *Leitfaden „PPP und Förderrecht.“* 11/2006. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1006719/Leitfaden-PPP-und-Foerderrecht.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1006719/Leitfaden-PPP-und-Foerderrecht.pdf), 33 S., 11.08.2008.
- 2007 BMVBS. *PPP-Schulstudie mit Handlungsleitfäden und Vertragsmustern*. Bestehend aus:  
 - Leitfaden 1 "*Chancen und Risiken von PPP in den Neuen Bundesländern*"  
 - Leitfaden 2 "*Kriterienkatalog PPP-Eignungstest Schulen*"  
 - Leitfaden 3 "*Outputorientierte Ausschreibungsunterlagen*"  
 - Leitfaden 4 "*PPP-Wirtschaftlichkeitsuntersuchung*"  
 - Leitfaden 5 "*PPP-Mustervertrag*".  
<http://www.bmvbs.de/Bauwesen/Bauwirtschaft/Public-Private-Partnership-PPP-,1521.998755/PPP-Schulstudie-mit-Handlungsl.htm>, 11.08.2008.
- Bogumil et al.
- 2003 BOGUMIL, J. ET AL.: *Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen - Grenzen - Perspektiven*. Berlin: Ed. Sigma, 2003.
- 2007 BOGUMIL, J. ET AL.: *Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung*. Berlin: [http://www.uni-potsdam.de/db/ls\\_regierungssystem\\_brd/files/bogumil\\_et\\_al\\_1\\_.pdf](http://www.uni-potsdam.de/db/ls_regierungssystem_brd/files/bogumil_et_al_1_.pdf), 11.08.2008.
- Böhm
- 1999 BÖHM, B.: *Öffentlich-private Partnerschaften in der kommunalen Stadtentwicklung: öffentlich-rechtliche Vorgaben und gesellschaftsrechtliche Gestaltungen*. Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Lang, 1999.
- Bolz
- 2004 BOLZ, U.: *Puplic Private Partnership (PPP) in der Schweiz*. In: ZBI - Zentralverband der Ingenieurvereine e.V., Nr. 11, 2004, 561-596.
- BRH
- 1997 BUNDESRECHNUNGSHOF: *Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes*. 19. November 1997. In der Fassung einschließlich der Änderungen durch Beschlüsse des Großen Senats vom 29. und 30. August 2005. <http://www.bundesrechnungshof.de/wir-ueber-uns/rechtsgrundlagen/pruefungsordnung/po-brh.pdf>, 45 S., 11.08.2008.



## Budäus

- 1982 BUDÄUS, D.: *Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte: Analyse d. Leistungsfähigkeit ausgew. Steuerungs- u. Finanzierungsinstrumente für eine effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1982.
- 1997a BUDÄUS, D.: *Public private partnership I - State of the art*. Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hochsch. für Wirtschaft und Politik, 1997.
- 1997b BUDÄUS, D.: *Public private partnership II - Methodische Grundlagen und Elemente einer Theorie der public private partnership*. Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hochsch. für Wirtschaft und Politik, 1997.
- 1998 BUDÄUS, D.: *Public private partnership III - Theorie der public private partnership*. Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hochsch. für Wirtschaft und Politik, 1998.
- 2002 BUDÄUS, D.: *Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen: Bedarf und Leistungsfähigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Balanced Scorecard*. Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik. 2002.
- 2004a BUDÄUS, D.: *Öffentliche Verwaltungen zwischen Krisenreaktionismus und konstruktiver Reform*. Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik, 2004.
- 2004b BUDÄUS, D.: *Public Private-Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe*. In: Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), *Public private partnership: Formen - Risiken – Chancen*. Berlin: Ges. für Öffentliche Wirtschaft, 2004, S. 9 – 22.
- 2005a BUDÄUS, D.: *Governance – Versuch einer begrifflichen und inhaltlichen Abgrenzung*. In: *Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl., 2005.
- 2005b BUDÄUS, D.: *Public Private Partnership (PPP/ÖPP)*. Expertise im Auftrag der Vereinten Dienstleistungsgesellschaft. Hamburg, 2005,  
[http://www.verdi.de/politik\\_von\\_a\\_bis\\_z/public\\_private\\_partnership/data/ppp\\_-\\_expertise\\_von\\_prof\\_dr\\_dietrich\\_budaeus\\_april\\_2005\\_](http://www.verdi.de/politik_von_a_bis_z/public_private_partnership/data/ppp_-_expertise_von_prof_dr_dietrich_budaeus_april_2005_), 51 S., 11.08.2008.

## Bundesregierung

- 2004 BUNDESREGIERUNG: *Koalitionsvertrag*. 2004.  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/koalitionsvertrag,property=publicationFile.pdf), 226 S., 11.08.2008.

## Cyert/March

- 1995 CYERT, R. M.; MARCH, J. G. *Eine verhaltenswissenschaftliche Theorie der Unternehmung*. Übers. von Gerda Bernhardt und Siegfried Gagsch. Dt. Ausg. hrsg. vom Carnegie Bosch Institut. 2. Aufl.. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 1995.

## Damkowski

- 2003 DAMKOWSKI, W./RÖSENER, A.: *Auf dem Weg zum aktivierenden Staat: vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*. Berlin: Ed. Sigma, 2003.

## Deutscher Bundestag

- 2001 DEUTSCHER BUNDESTAG: *Daseinsvorsorge in der Sozialen Marktwirtschaft*. Bundestag-

Drucksache 14/6249, 06.06.2001.

- 2002 DEUTSCHER BUNDESTAG: *Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001*. Bundestag-Drucksache 14/9903, 28.08.2002.

#### Deutsches Institut für Normung

DIN EN ISO 9000:2005: *Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe*  
 DIN EN ISO 9001:2000-09: *Qualitätsmanagementsysteme - Anforderungen*  
 DIN EN ISO 9004:2000: *Qualitätsmanagementsysteme - Leitfaden zur Leistungsverbesserung*  
 DIN 31051:2003-06: *Grundlagen der Instandhaltung*  
 DIN EN 13306:2001-09: *Begriffe der Instandhaltung*  
 DIN 18960:2008-02: *Nutzungskosten im Hochbau*  
 DIN 8930-5: 2003-11: *Kälteanlagen und Wärmepumpen - Terminologie - Teil 5: Contracting*.

#### DIE LINKE

- 2007 DIE LINKE: Programmatistische Eckpunkte - Programmatistisches Gründungsdokument der Partei DIE LINKE. [http://die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programmatistische\\_eckpunkte.pdf](http://die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programmatistische_eckpunkte.pdf), 18 S., 11.08.2008.

#### Difu

- 2005a DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen - eine Bestandsaufnahme: Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik*. Berlin: Difu, 2005.
- 2005b DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hrsg.): *Public-private-partnership-Projekte: eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen*. Im Auftr. der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin: Difu, 2005.

#### DStGb

- 2003 DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.): *Deutscher Städte- und Gemeindebund zu Daseinsvorsorge und ÖPNV*. Pressemitteilung Nr. 39. Brüssel, PM Nr. 39, 04.06.2003.

#### Dubs et al.

- 2004 DUBS/EULER/RÜEGG-STÜRM/WYSS (Hrsg.): *Einführung in die Managementlehre*, 5 Bände., Bern u.a.: 2004.

#### Eggers

- 2004 EGGERS, M.: *Public private partnership: Eine strukturierende Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen*. Frankfurt am Main: Lang, 2004.

#### Eichhorn

- 1976 EICHHORN, P./FRIEDRICH, P.: *Verwaltungsökonomie I - Methodologie und Management der öffentlichen Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, 1976.

#### Eidgenössische Finanzverwaltung

- 2007 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG: *Internationaler Vergleich der Staatsquoten*. [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/-oeff\\_haushalte/intv\\_staatsquote.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/-oeff_haushalte/intv_staatsquote.pdf), 11.08.2008.

#### Elbing

- 2006 ELBING, C.: *Risikomanagement für PPP-Projekte*. Lohmar; Köln: Eul, 2006.

## Ennemann

- 2003 ENNEMANN, U.: *Wirtschaftliche Führung öffentlicher Krankenhäuser: eine kritische Betrachtung der public private partnership im deutschen Krankenhauswesen aus institutionenökonomischer Sicht*. 2003, <http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=971574707>, 208 S.

## Eschenbruch

- 2004 ESCHENBRUCH, K.: *Bauen und finanzieren aus einer Hand: schlanke und erprobte Realisierungsmodelle für kommunale Neubau- und Sanierungsprojekte mit Erfahrungen zum Aachener Modell*. Köln: Bundesanzeiger-Verl., 2004.

## Europäische Kommission

- 2004 KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN: *Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen*. KOM(2004) 327. Brüssel, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004\\_0327de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0327de01.pdf), 24 S.

## Forsa

- 2007 GESELLSCHAFT FÜR SOZIALFORSCHUNG UND STATISTISCHE ANALYSEN MBH (FORSA): „Privatisierung staatlicher Leistungen - Was wollen die Bürger?“. Umfrage 12/2007. Ergebnisse als Power-Point-Präsentation zusammengefasst von Güllner, M., [http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/dbb-pdf/guellner\\_koeln.ppt](http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/dbb-pdf/guellner_koeln.ppt), 11.08.2008

## Forsthoff

- 1938 FORSTHOFF, E.: „*Die Verwaltung als Leistungsträger*“. Stuttgart-Berlin: Kohlhammer, 1938.

## Freisburger

- 2000 FREISBURGER, A.: *Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit*. Köln: Dt. Gemeindeverl., 2000.

## Frey

- 1972 FREY, R. L.: *Infrastruktur*. Tübingen, 1972.

## Friedrich-Ebert-Stiftung

- 1999 FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – ARBEITSGRUPPE KOMMUNALPOLITIK: *Wegbeschreibungen für die kommunale Praxis - Fi24 - Contracting*. Loseblattsammlung 03/1999
- 2004a FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – ARBEITSGRUPPE KOMMUNALPOLITIK: *Wegbeschreibungen für die kommunale Praxis - P5 - Materielle Privatisierung*. Loseblattsammlung 06/2004
- 2004b FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – ARBEITSGRUPPE KOMMUNALPOLITIK: *Wegbeschreibungen für die kommunale Praxis - P8 - Betriebsführungsmodell*. Loseblattsammlung 06/2004
- 2004c FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG – ARBEITSGRUPPE KOMMUNALPOLITIK: *Wegbeschreibungen für die kommunale Praxis - P9 - Kooperationsmodell*. Loseblattsammlung 06/2004

## GEFMA

- 2007 GERMAN FACILITY MANAGEMENT ASSOCIATION (GEFMA): *GEFMA 540: Energie-Contracting; Erfolgsfaktoren und Umsetzungshilfen*. Ausgabe 2007-09.

## Gerstlberger

- 1999 GERSTLBERGER, W.: *Public private partnerships und Stadtentwicklung: öffentlich-private Projektgesellschaften zwischen Erweiterung und Aushöhlung kommunaler Handlungsfähigkeit*. München; Mering: Hampp, 1999.
- 2004 GERSTLBERGER, W.: *Public private partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2004.

## Gottschling

- 2005 GOTTSCHLING, I.: *Projektanalyse und Wirtschaftlichkeitsvergleich bei PPP-Projekten im Hochbau: Entscheidungsgrundlagen für Schulprojekte*. Berlin: Univ.-Verl. der TU, 2005.

## Hamer/Gebhardt

- 1992 HAMER, E. ; GEBHARDT, R.: *Privatisierungspraxis: Hilfe zur Umstellung von Staats- auf Privatwirtschaft*. 2., vollst. überarb. Aufl Essen: Westarp Wiss. [u.a.], 1992.

## Heese/Götz

- 2004 HESSE J. J. / GÖTZ, A. (HRSG. INTERNATIONALES INSTITUT FÜR STAATS- UND EUROPAWISSENSCHAFTEN - ISU): *Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung: Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen*. Untersuchung. 2004. [http://www.international-institute.org/content/publikationen/NRW\\_2004\\_Text.pdf](http://www.international-institute.org/content/publikationen/NRW_2004_Text.pdf), 57 S., 11.08.2008.

## Heinz

- 2000 HEINZ, R.: *Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 2000.

## Heppe

- 1999 HEPPE, K.: *Private Finanzierung kommunaler Investitionen: finanzwissenschaftliche Analyse der Entscheidung über alternative Finanzierungsformen unter Einschluß des Public-choice-Aspektes*. Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Lang, 1998.

## Hill

- 2000 HILL, H.: *Good Governance*. In: Hill, Hermann/Klages, Helmut: *Good governance und Qualitätsmanagement: europäische und internationale Entwicklungen*. Speyer: DHV, 2000. 1. Beitrag, 10 S.

## Hilse

- 1996 HILSE, T.: *Der öffentliche Beschaffungsprozeß: Ansätze einer effizienzorientierten Analyse kommunaler Güterbeschaffungen*. Stuttgart: M und P Verl. für Wiss. und Forschung, 1996.

## Hoeppner

- 2003 HOEPPNER, R.-R.: *Public Private Partnership - Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer*. Hrsg. vom Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, 2. Auflage, Eschborn 2003.

## Höftmann

- 2001 HÖFTMANN, BJÖRN: *Public private partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung: dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft*. Lütjensee: Albrechts, 2001.

## Holtmann

- 1997 HOLTSMANN, E.: *Die Öffentliche Verwaltung*. In *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland – Handbuch*. München: R. Oldenburg Verlag, 1997.

## ICG

- 2003 INFORA CONSULTING GROUP (ICG): *Stand der Umsetzung von Public Private Partnership (PPP) in Österreich*. Studie. Graz: ICG, 2003.

## Jacob/Kochendörfer

- 2000 JACOB, D./KOCHENDÖRFER, B.: *Private Finanzierung öffentlicher Bauinvestitionen - ein EU-Vergleich*. Berlin: Ernst, 2000.
- 2002 JACOB, D./KOCHENDÖRFER, B.: *Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben: wie effizient ist die Einbeziehung Privater bei öffentlichen Hoch- und Straßenbaumaßnahmen?*. In Auftr. gegeben vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V... . Köln: Bundesanzeiger-Verl., 2002.

## Jochimsen

- 1966 JOCHIMSEN, R.: *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen: Mohr, 1966.

## Keller

- 1994 KELLER, S.: *Baukostenplanung für Architekten: norm- und praxisgerechte Kostenermittlung nach DIN 276 ; Kalkulation und Finanzierung*. Wiesbaden ; Berlin: Bauverl., 1994.

## Kestermann

- 1992 KESTERMANN, R.: *Public-Private-Partnership in den USA und der Bundesrepublik Deutschland*. In: *Symposium Public Private Partnership, Ausländische Erfahrungen und Praktische Beispiele in Deutschland*: 22. Januar 1992, Bonn- Bad Godesberg Bonn: Dt. Verb. für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, 1992, S. 7-41.

## KGSt

- 1993 KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (Hrsg.): *Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung*. KGSt-Bericht 05/1993. Köln: KGSt, 1993.
- 1994a KGST (Hrsg.): *Outputorientierte Steuerung: Zusammenhang von Aufgaben, Leistungen und Produkten*. In: *KGSt-Mitteilungen*, 39. Jahrgang, Nr. 22. Köln: KGSt, 1994, S. 109-110.
- 1994b KGST (Hrsg.): *Dezentrale Personalarbeit: Der Beitrag der Personalwirtschaft zur Modernisierung der Verwaltung*. KGSt-Bericht 07/1994. Köln: KGSt, 1994.
- 1996c KGST (Hrsg.): *Kommune und Wettbewerb: Erste Überlegungen und Empfehlungen*. KGSt-Bericht 08/1996. Köln: KGSt, 1996.
- 1998 KGST (Hrsg.): *Ziele, Leistungen und Steuerung des kommunalen Gesundheitsdienstes*. KGSt-Bericht 11/1998. Köln: KGSt, 1998.
- 2001 KGST (Hrsg.): *Steuerung mit Zielen: Ziele entwickeln und präzisieren*. KGSt-Bericht

03/2001. Köln: KGSt, 2001.

2000a KGST (Hrsg.): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht 08/2000. Köln: KGSt, 2000.

2000b KGST (Hrsg.): Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie. KGSt-Bericht 09/2000. Köln: KGSt, 2000.

2000c KGST (Hrsg.): Strategisches Management III: Zielbezogene Budgetierung. KGSt-Bericht 10/2000. Köln: KGSt, 2000.

2007a KGST (Hrsg.): *Wirkungsziele*. KGSt-Materialien 01/2007. Köln: KGSt, 2007.

2007b KGST (HRSG.): *Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung*. Bericht 02/2007. KGSt: 2007.

#### Kirchhof

2003 KIRCHHOF, R.: *Ganzheitliches Komplexitätsmanagement: Grundlagen und Methodik des Umgangs mit Komplexität im Unternehmen*. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl., 2003.

#### Kirsch

1997 KIRSCH, D.: *Public private partnership: eine empirische Untersuchung der kooperativen Handlungsstrategien in Projekten der Flächenererschließung und Immobilienentwicklung*. Köln: Müller, 1997.

#### Knop

2004 KNOP, D. (HRSG.): *Public Private Partnership Jahrbuch*. Jährliche Reihe seit 2004 bis dato. Frankfurt am Main.

#### König

2000 KÖNIG, K.: *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung*. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung, 2000.

#### Kosiol

1972 KOSIOL, E.: *Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum: Einf. in d. Betriebswirtschaftslehre*. Reinbek (bei Hamburg): Rowohlt, 1972.

#### Kruse

2001 KRUSE, O.: *Public private partnership in der kommunalen Gebäudewirtschaft: alternative Wege der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Unternehmen im Bereich immobilienwirtschaftlicher Leistungen*. Marburg: Tectum-Verl., 2001.

#### Kruzewicz

2000 KRUZEWICZ, M.: *Lokale Kooperationen in NRW: public private partnership auf kommunaler Ebene*. Im Auftr. des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MSV). [Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS)]. Duisburg: Waz-Dr., 1993.

#### Kumlehn

2001 KUMLEHN, F.: *Ausschreibungs- und Vergabemodell für private Vorfinanzierungs- und PPP-Projekte im Bausektor*. Braunschweig: IBB, 2001.

## Landtag Schleswig-Holstein

- 1994 LANDTAG SCHLESWIG-HOLSTEIN, ENQUETEKOMMISSION: *Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung in SH*. 1994 (Drucksache 13/2270).

## Laux

- 2003 LAUX, H.: *Entscheidungstheorie*. Berlin ; Heidelberg ; New York: Springer, 2003.

## Liebig

- 1993 LIEBIG, M.: *Entscheiden: die kreativen Werkzeuge der Chancendenker*. Frankfurt am Main: Frankfurter Allg. Zeitung, 1993.

## Littwin/Schöne

- 2006 LITWIN/SCHÖNE (Hrsg.): *Public private partnership im öffentlichen Hochbau: Handbuch*. Stuttgart: Kohlhammer, 2006.

## Malik

- 2004 F. MALIK: *Strategie des Managements komplexer Systeme*. Bern-Stuttgart-Wien: 2004.

## McCleary

- 2004 MCCLEARY, B.: *PPP-Vorreiter Großbritannien*. In: Dokumentation Kongress Public Private Partnership in Baden-Württemberg am 15. November 2004 im Haus der Wirtschaft, Stuttgart, 2004, <http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm/1106/DokumentationPPPKongresses.pdf>, 94 S., 11.08.2008

## Müller/Korda

- 1999 MÜLLER, W./KORDA, M.: *Städtebau: Technische Grundlagen*. Hrsg. von Martin Korda. 4. Aufl.. Stuttgart ; Leipzig: Teubner, 1999.

## Munding

- 2004 MUNDING, M.: *Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für die öffentliche Verwaltung?* In: Hill (Hrsg.): *Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung*. Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 19-26.

## Naschold

- 1996 NASCHOLD, F.: *Leistungstiefe in öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Ed. Sigma, 1996.

## NRW

- 2003 PPP-TASK FORCE NORDRHEIN-WESTFALEN: *Leitfaden „Organisationsmodelle“* (Nicht mehr erhältlich).
- 2004 *Leitfaden „Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest“*, 10/2004, 77 S.
- 2005 *Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten*, 04/2005.

## Olten

- 1998 OLTEN, R.: *Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik*. München ; Wien: Oldenbourg, 1998.

## OSB

- 2006 OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM DES INNEREN „*Der PPP-Projekteignungstest*“, 05/2006,

[http://www.innenministerium.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/themen/ppp/ppp\\_projekteignungstest2.pdf](http://www.innenministerium.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/themen/ppp/ppp_projekteignungstest2.pdf), 16 S., 11.08.2008.

#### Proll/Drey

- 2006 PROLL, R. U./ DREY, F.: *Die 20 Besten: PPP-Beispiele aus Deutschland*. Köln: Bundesanzeiger, 2006.

#### Racky/Pauli

- 2005 RACKY, P./PAULI, C.: *Evaluierungsbericht - PPP im kommunalen Hochbau in Hessen*. Institut für Bauwirtschaft, Fachgebiet Baubetriebswirtschaft der Universität Kassel, 2005.

#### Reichard/Wollmann

- 1996 REICHARD, C./WOLLMANN, H. (Hrsg.): *Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?* Basel; Boston; Berlin: Birkhäuser, 1996.

#### RKW

- 2003 RATIONALISIERUNGS- UND INNOVATIONSZENTRUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT E.V (Hrsg.): *Kooperationen mittelständischer Bauunternehmen zur Erschließung neuer Marktfelder bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben*. 2003, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/kooperation-mittelstaendischer-bauunternehmen-gesamtbericht,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, 178 S., 11.08.2008.

#### Roentgen

- 2000 ROENTGEN, F.: *Public-Private-Partnership: eine effizienzorientierte Analyse kommunaler Aufgabenerfüllung unter Einbeziehung erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen*. Aachen: Shaker, 2000.

#### Roggencamp

- 1999 ROGGENCAMP, S.: *Public private partnership: Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft*. Frankfurt am Main; Berlin; Bern; New York; Paris; Wien: Lang, 1999.

#### Roquette/Kuß

- 2006 ROQUETTE, A. J. / KUB, M.: *Rechtliche Rahmenbedingungen für Public Private Partnership*. Sonderdruck aus Karl-Werner Schulte, Wolfgang Schäfers, Eleonore Pöll, Markus Amon, Handbuch Immobilienmanagement der öffentlichen Hand. Rudolf Müller Verlag, 2006.

#### Sack

- 2003 SACK, D.: *Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen – Ein Überblick über die deutsche Public Private Partnership-Entwicklung*. In: Zeitschrift für öffentlich und gemischtwirtschaftliche Unternehmen (ZögU). Band 26, 2003, Heft 4, S. 353-370.

#### Schädel

- 2008 SCHAEDEL, VOLKER: *Public Private Partnership als strategisches Geschäftsfeld mittelständischer Bauunternehmen*. Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen; Alfen, H. W. (Hrsg.) Band Nr. 2, Dissertation, Weimar, 2008.

#### Schedler/Felix

- 1998 SCHEDLER, K./ FELIX, J.: *Quality in Public Management – a Customer View of Service*,



*Quality*. Paper presented at the International Public Management Network Conference 1998 in Salem, Oregon, St. Gallen: Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus IDT-HSG.

Schedler/Proeller

- 2000 SCHEDLER, K./PROELLER, I.: *New Public Management*. Bern; Stuttgart; Wien: Haupt, 2000.

Schedler/Siegel

- 2005 SCHEDLER, K./SIEGEL, J. P.: *Strategisches Management in Kommunen: ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2005.

Scheidemann

- 1991 SCHEIDEMANN, D.: *Der Begriff Daseinsvorsorge. Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs*. Göttingen, Zürich. 1991.

Schuppert

- 1998 SCHUPPERT, G. F.: *Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Zum Denken in Verantwortungsstufen*. In: *Die Verwaltung*, Heft 4/1998, S. 415-447.

Senat Hamburg

- 2003 SENAT DER HANSESTADT HAMBURG: *Kategorisierung der unmittelbaren Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg und der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH; Beantwortung des Bürgerschaftlichen Ersuchens aus der Drucksache 17/1894 „Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen“*. Drucksache 17/3280. 02.09.2003.

Sieben/Schildbach

- 1994 SIEBEN, G./SCHILDBACH, T.: *Betriebswirtschaftliche Entscheidungstheorie*. Düsseldorf: Werner, 1994.

Stähler

- 2001 STÄHLER, PATRICK: *Geschäftsmodelle in der digitalen Ökonomie: Merkmale, Strategien und Auswirkungen*. Köln-Lohmar: Josef Eul, 2001.

Stapleton

- 2000 STAPLETON: *Complexity and the External Environment*. The Open University, Milton: Keynes, 2000.

Steffen

- 2000 STEFFEN, K.-H.: *Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand: exemplarische Überlegungen und Analysen zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland*. 2000, <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=961905735>, 296 S.

Stohler

- 1965 Stohler, J.: *Zur rationalen Planung der Infrastruktur*. In: *Konjunkturpolitik*, 11 Jg. S.279-308, Berlin: 1965.

Stuhr

- 2005 STUHR, C.: *Wirtschaftlichkeit von Public Private Partnership am Beispiel Schulen*. Im

Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg. 2004, [http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm/1106/PPP\\_an\\_Schulen.pdf](http://www.wm.baden-wuerttemberg.de/fm/1106/PPP_an_Schulen.pdf), 33 S.

#### Thieme

- 1995 THIEME, W.: *Einführung in die Verwaltungslehre*. Köln ; Berlin ; Bonn ; München: Heymann, 1995.

#### VBN

- 2002 VERBAND DER BAUINDUSTRIE NIEDERSACHSEN (Hrsg.): *Privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Hochbauvorhaben (einschließlich Betrieb) durch mittelständische Unternehmen in Niedersachsen*. Kurzfassung. 2002, <http://www.stiftung-bauindustrie.de/Forschung.pdf>, 36 S. 11.08.2008.

#### Verdi

- 2005 VEREINIGTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (VERDI): *Ver.di-Positionspapier zu Public Private Partnership (PPP)*. [http://gemeinden.nrw.verdi.de/arbeits-\\_und\\_politikfelder/ppp/data/ver\\_di-positions-papier\\_public\\_private\\_partnership.pdf](http://gemeinden.nrw.verdi.de/arbeits-_und_politikfelder/ppp/data/ver_di-positions-papier_public_private_partnership.pdf), 17 S., 11.08.2008.

#### Weber/Schäfer/Hausmann

- 2006 WEBER/SCHÄFER/HAUSMANN (Hrsg.): *Public private partnership*. München: Beck, 2005.

#### Wegener

- 1997 WEGENER: *Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Dienstleistungsanbietern*. In: Naschold, F. et al. (Hrsg.), *Innovative Kommunen: Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, S. 77-106. Stuttgart, 1997.

#### Wilkes

- 2005 WILKES, M.: *Ordnungsökonomik der Kommune: Die Trennung von Konsum- und Produktions-Einheiten als Lösungsansatz zur nachhaltigen Erfüllung kommunaler Aufgabenbereiche*. Hamburg: Kovac, 2006.

#### www.3stadt2.de

BUNDESMINISTERIUM FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG: *3stadt2 Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, Ein ExWoSt-Forschungsfeld*. Online-Arbeitshilfe für kooperativen Städtebau.

#### www.caf-netzwerk.de

BUNDESVERWALTUNGSAMT: *Deutsches CAF Zentrum – Netzwerk für Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor*. Online Portal des CAF-Netzwerkes.

#### www.olev.de

KREMS, B.: *Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung*. Online-Verwaltungslexikon.

#### Zeiss

- 2000 ZEISS, C.: *Privatfinanzierung staatlicher Infrastruktur: Modelle, Strukturen, nationales Haushaltsverfassungsrecht und Wettbewerbsorientierung des Gemeinschaftsrechts*. Dissertation 2000.

## Anhang

A 1	Definition der PPP-Eignung innerhalb ausgewählter Leitfäden .....	230
A 2	Zielordnung der Einzelziele einer Kommune .....	231
A 3	Zielordnung und Einzelziele .....	232
A 4	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Verwaltungsvorschrift zu .....	
	§7 Landeshaushaltsordnung .....	233
A 5	Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune .....	234
A 6	Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion .....	237
A 7	Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmebereiche .....	238
A 8	Idealtypische Kombination strategischer Elemente .....	239

## A 1 Definition der PPP-Eignung innerhalb ausgewählter Leitfäden

**Tabelle 16: Definition der PPP-Eignung eines Bauvorhabens**

<b>Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau“ (Bund, 2003)</b>
„...wird im Rahmen des PPP-Eignungstests ausschließlich auf eine beschreibende Analyse der relevanten Aspekte der geplanten Maßnahme abgestellt.“ <sup>390</sup> Ziel ist es hierbei, dass „... die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen ... erfüllt, die auf Grundlage einschlägiger Projekterfahrungen als wesentliche Erfolgskriterien für eine PPP-Lösung identifiziert wurden.“ <sup>391</sup> „Notwendige Voraussetzung ist, dass die öffentliche Hand über die erforderlichen Fähigkeiten und Ressourcen verfügt, ein derartiges PPP-Modell umsetzen zu können und dass die strategischen Rahmenbedingungen dem nicht entgegenstehen.“ <sup>392</sup>
<b>Erste Schritte: Der PPP-Eignungstest (NRW, 2004)</b>
„Wenn auf Grundlage dieses Eignungstests die PPP-Eignung eines Projektes positiv beurteilt wird, ist ein hohes Effizienzpotential zu vermuten. Die mit dem Projekt verbundenen Chancen sind höher einzuschätzen als die Risiken.“ <sup>393</sup>
<b>Erste Schritte: Projektauswahl, -organisation und Beratungsnotwendigkeiten (NRW, 2005)</b>
Die Untersuchung der PPP-Eignung, in diesem Leitfaden als „Prüfung der Marktfähigkeit“ bezeichnet, hat das Ziel dem Entscheider zu helfen, „... sowohl Stärken und Schwächen des Projektes aus öffentlicher Sicht aufzudecken als auch häufig öffentlich thematisierte Diskussionspunkte vorwegzunehmen und zu beantworten. Die Zusammenstellung der Folgen für die öffentliche Hand im Projektsteckbrief ermöglicht den Entscheidungsträgern einen schnellen und umfassenden Überblick.“
<b>PPP-Projekteignungstest (Bayern, 2005)</b>
Unter PPP-geeignet verstehen die Verfasser des Leitfadens eine Maßnahme, bei der PPP „... eine sinnvolle Variante zur konventionellen Beschaffung darstellen kann“. <sup>394</sup> Unter „sinnvoll“ wird verstanden, dass die PPP-Variante grundsätzlich realisierbar ist und wenigstens genauso effizient ist wie die konventionelle Variante. Hierfür müssen die vermuteten Effizienzvorteile evtl. erhöhte Kosten der PPP-Variante ausgleichen.
<b>Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei PPP-Projekten (Bund/NRW, 2006)</b>
„... die grundsätzliche Eignung einer geplanten Maßnahme für die Realisierung im Rahmen einer PPP überprüft. Dabei wird untersucht, ob die geplante Maßnahme bestimmte Anforderungen (bspw. hinsichtlich der Risikoallokation, des Projektvolumens, der Wettbewerbssituation oder gesamtwirtschaftlicher Effekte) erfüllt, die sich aufgrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Projekten als wesentliche Erfolgsfaktoren für eine PPP-Lösung erwiesen haben.“

**Quelle: eigene Darstellung**

<sup>390</sup> BMVBS (2003), Band III, Teilband 2, AP 4, S. 9

<sup>391</sup> BMVBS (2003), Band I, S. 21

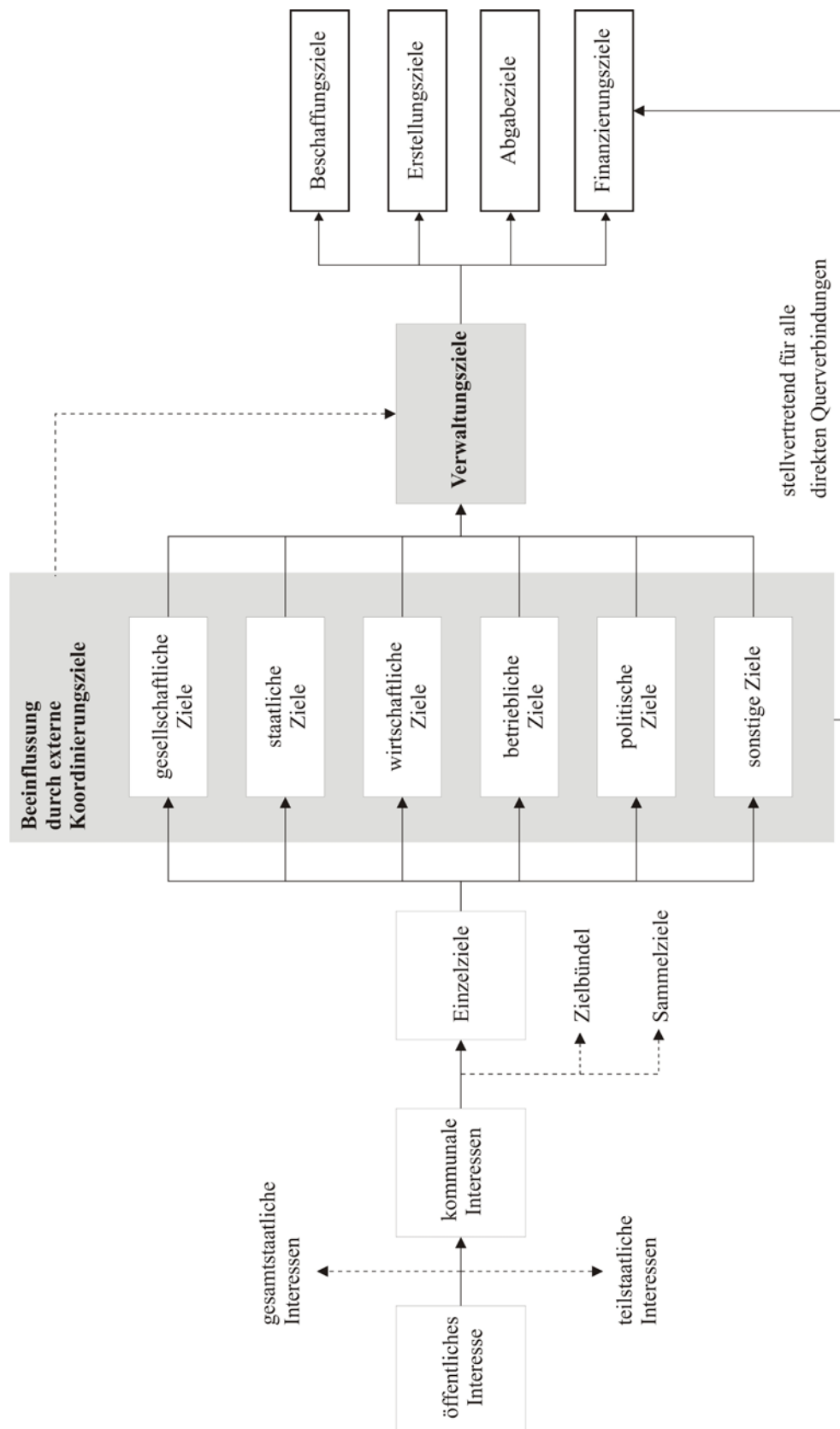
<sup>392</sup> BMVBS (2003), Band III, Teilband 2, AP 4, S. 8

<sup>393</sup> NRW (2004), S. 7

<sup>394</sup> OSB (2005), S. 16

## A 2 Zielordnung der Einzelziele einer Kommune

Abbildung 56: Zielordnung der Einzelziele einer Kommune



### A 3 Zielordnung und Einzelziele

Tabelle 17: Zielordnung und Einzelziele

Zielordnung	Einzelziele
<b>gesellschaftliche Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– innere Sicherheit (kollektive und individuelle Sicherheit)</li> <li>– Wohlstand (Erzielung von Einkommen)</li> </ul>
<b>staatliche Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Demokratiewahrung (Pluralität, überpersonale Kontinuität, Herrschaft der Mehrheit, Machtbegrenzung, Regeln zur Konfliktlösung)</li> <li>– Rechtsstaatlichkeit (Kontinuität des Staatsaufbaus, Machtbegrenzung, Legitimität insb. Bindung der Gewalten, Rechtsschutz, Grundrechte, Rechtsgrundsätze)</li> <li>– Sozialstaatlichkeit (staatliche und zwischenmenschliche Daseinsvorsorge, gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung)</li> </ul>
<b>wirtschaftliche Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vollbeschäftigung, insbesondere Arbeitsplatzsicherung</li> <li>– Wirtschaftswachstum, insbesondere Einkommenserhöhung</li> <li>– Vergrößerung der Faktormengen</li> <li>– Umverteilung von Einkommen</li> <li>– finanzwirtschaftliche Lenkungsziele (insbesondere Wirtschaftsförderungsziele)</li> </ul>
<b>betriebliche Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vergrößerung des Einflussbereichs von Verwaltungen (z. B. Verbesserung der Wettbewerbsposition)</li> <li>– Leistungsziele (Mengenmaximierung, Kostenminimierung)</li> <li>– Finanzziele (Einnahmeerzielung, Budgetausgleich, Vermögenserhaltung, Finanzausgleich)</li> </ul>
<b>politische Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ermöglichung von Wahlgewinnen</li> <li>– Sicherung von politischen Positionen von Politikern</li> <li>– Sicherung der Existenz von Gemeinden als politische Einheit bzw. selbständige Gebietskörperschaft</li> </ul>
<b>sonstige Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– im Schulwesen</li> <li>– der Kulturpflege</li> <li>– im Ordnungswesen</li> <li>– im Sozialwesen</li> <li>– im Gesundheitswesen</li> <li>– der Ver- und Entsorgung</li> <li>– usw.</li> </ul>

#### **A 4 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Verwaltungsvorschrift zu §7 Landeshaushaltsordnung**

Bei der **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** nach dem Verständnis der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nach Verwaltungsvorschrift zu §7 Landeshaushaltsordnung wird auf das 3-E-Konzept zurückgegriffen, jedoch werden andere Begrifflichkeiten verwendet. Explizit wird die ex-post Bewertung (Erfolgskontrolle) gefordert und beschrieben.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

- **Zielerreichungskontrolle (Effektivität)**

Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.

- **Wirkungskontrolle (Produktwirksamkeit)**

Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

- **Wirtschaftlichkeitskontrolle (Effizienz/Kosteneffizienz und Kostenwirksamkeit)**

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (**Vollzugswirtschaftlichkeit – Effizienz und Kosteneffizienz**) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (**Maßnahmenwirtschaftlichkeit - Kostenwirksamkeit**).

Ergänzend sollten mögliche Bewertungsschritte der Erfolgskontrolle in gleicher Weise auch in der Planungsphase kontrolliert werden. Infolgedessen stellt die vorgestellte Erfolgskontrolle weniger ein (Spezial-)System dar, sondern eine Systematik der Wirtschaftlichkeitsüberprüfung generell. Entsprechend interpretiert der Bundesrechnungshof seinen Prüfauftrag ... "angestrebt und erreicht wurde".<sup>395</sup>

---

<sup>395</sup> Vgl. BRH (1997), § 4 Abs. 3.

## A 5 Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune

Um die *Ergebnisse bzw. Wirkungen kommunalen Handelns (Outcome)* beurteilen zu können, ist die strategische Relevanz eines Themenfelds zu bewerten (nicht zu verwechseln mit der strategischen Relevanz nach Naschold et al. im Rahmen der Wahl der Organisationsform<sup>396</sup>) und die Entwicklung von Chancen und Risiken (mittels Umwelt- bzw. Umfeld- und Trendanalysen) abzuschätzen. Umweltdimensionen sind klassischerweise soziologischen, ökologischen, politischen und

rechtlichen sowie technologischen Ursprungs. Zudem sind die Erwartungen der Interessengruppen und Anspruchsgruppen an die Kommune zu klären (Stakeholder-Analyse). Nach einer Festlegung der Handlungsprioritäten (durch Portfoliobewertung nach der Wichtigkeit und Dringlichkeit) sind strategische Ergebnisse und Wirkungsziele zu definieren.<sup>397</sup>

Damit *Programme bzw. Produkte der Kommune (Output)* ihr Wirkungspotential besser entfalten können, ist die Effektivität von Programmen bzw. Produkten zu klären (mittels Stärken-, Schwächen- und Potentialanalysen<sup>398</sup>), eine optimale Organisationsform zu finden (durch Überprüfung der Zweckmäßigkeit verschiedener Formen der Leistungserbringung bzw. mittels Transaktionskostenanalyse und Markt- bzw. Wettbewerbsanalyse) und es sind strategische Programm- und Produktziele zu definieren.

Zum Zielfeld „*Prozesse bzw. Strukturen*“ zählen die Optimierung der Struktur und Prozesse einer Kommune. Aus den strategischen Zielen sind die Erfolgspotentiale abzuleiten und anhand von Schwachstellenanalysen (GAP-Analyse, CAF-Modell<sup>399</sup>) der konkrete Veränderungsbedarf zu bestimmen und zu priorisieren.

Im Vordergrund der strategischen Integration des Zielfeldes „*Ressourcen*“ (*Input*) steht das Ressourcenverbrauchskonzept des Globalbudgets der KGSt. Analog zu den Ansätzen der output- bzw. wirkungsorientierten Steuerung sind Rahmenbedingungen aus dem Haushalts- und Finanzwesen festzulegen.

<sup>396</sup> Vgl. Naschold et al. (1976).

<sup>397</sup> Vgl. Schedel/Siegel (2005), S.33.

<sup>398</sup> Vgl. KGSt (2001).

<sup>399</sup> Vgl. [www.caf-netzwerk.de](http://www.caf-netzwerk.de) - Deutsches CAF Zentrum – Netzwerk für Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor: Das wesentlichste ganzheitliche TQM-Instrument zur Unterstützung der Dienstleistungsverwaltung ist das gemeinsame europäische Qualitätsbewertungssystem (Common Assessment Framework - CAF). Das CAF orientiert sich am privatwirtschaftlichen Excellence-Modell (EFQM-Modell), welches ein Analyseinstrument der Strategieentwicklung für eine umfassende, kostengünstige interne Qualitätsbewertung ist.



Tabelle 18: Schritte zur Entwicklung der strategischen Ziele einer Kommune

<b>Zielfeld „Ergebnisse/Wirkungen“ mit der Leitfrage: „Was wollen wir erreichen?“</b>
<p><b>Strategische Relevanz des Handlungsfeldes</b>  Leitfrage: „Warum engagieren wir uns in diesem Feld?“  Angezieltes Ergebnis:  Ein gemeinsames Verständnis über die Charakteristika des Handlungsfeldes und seiner Segmente  = Bestimmung der strategischen Relevanz.</p>
<p><b>Entwicklung von Chancen und Hemmnissen</b>  Leitfrage: „Was kommt auf uns zu?“  Angezieltes Ergebnis:  Eine Vorstellung, wie sich als Folge von Entwicklungen im Umfeld Bedarfslage und Bedürfnisse verändern = Entwicklung der Problemintensität.</p>
<p><b>Handlungsprioritäten</b>  Leitfrage: „Wie wichtig und dringlich ist es, dass gehandelt wird?“  Angezieltes Ergebnis:  Einordnung der Priorität des Themenfelds im Vergleich zu anderen Themenfeldern  = Bestimmung des Handlungsbedarfs.</p>
<p><b>Strategische Ergebnis- und Wirkungsziele</b>  Leitfrage: „Was wollen wir erreichen?“  Angezieltes Ergebnis:  Ziele als Schlussfolgerung, an denen der Erfolg oder Misserfolg gemessen werden kann  = Bestimmung von Erfolg und Misserfolg.</p>
<b>Zielfeld „Programme/Produkte“ mit der Leitfrage: „Was müssen wir tun?“</b>
<p><b>Effektivität von Programmen bzw. Produkten</b>  Leitfrage: „Welche Programme/Produkte versprechen eine effektivere Erreichung der Ergebnis- bzw. Wirkungsziele?“  Angezieltes Ergebnis:  Eine Vorstellung, in welche Richtung sich Programme bzw. Produkte im strategischen Handlungsfeld entwickeln sollen  = Programm- bzw. Produktstrategie.</p>
<p><b>Optimale Organisationsform</b>  Leitfrage: „Wer hat die besten Leistungsvoraussetzungen?“  Angezieltes Ergebnis:  Eine Vorstellung, welche Verantwortlichkeiten übernommen, Organisationsform gewählt und Akteure beteiligt werden  = organisationspolitische Strategie.</p>

**Strategische Programm- bzw. Produktziele**

Leitfrage: „Was soll die Kommunalverwaltung zum Erreichen der Ergebnis- und Wirkungsziele tun?“

Angezieltes Ergebnis:

Eine Vorstellung, welche Veränderungs-, Management- und direkte Dienstleistungen erbracht werden sollen.

= Bestimmung von Erfolg und Misserfolg.

**Zielfeld Prozesse/Strukturen „Wie müssen wir es tun?“****Erfolgspotentiale**

Leitfrage: „Was ist besonders wichtig?“

**Schwachstellenanalyse**

Leitfrage: „Wo ist die Kommune gut aufgestellt? Wo nicht?“

Angezieltes Ergebnis:

Eine Vorstellung über Stärken und Schwächen der Kommune und Veränderungsbedarf.

**Veränderungsprioritäten**

Leitfrage: „Welche Veränderungen sind dringend und wichtig?“

Angezieltes Ergebnis:

Ein Entwicklungskonzept, das Kriterien zur Priorisierung des Veränderungsbedarf, die Veränderbarkeit und den Veränderungsaufwand der Erfolgspotentiale berücksichtigt.

**Strategische Prozess- und Strukturziele**

Leitfrage: „Welche Ziele verfolgt das Gesamt- und Fachbereichsentwicklungskonzepte?“

Angezieltes Ergebnis:

Ziele als Eckpunkte des Gesamt- und Fachbereichsentwicklungskonzeptes.

**Zielfeld Ressourcen mit der Leitfrage: „Was müssen wir einsetzen?“****Darstellung wesentlicher Entwicklungen im strategischen Handlungsfeld**

Leitfrage: „Welche fachlich-inhaltlichen Trends gibt es?“

Angezieltes Ergebnis:

Szenarienbildung zu den Wirkungs- und Programmzielen.

**Mittelfristige Finanzplanung**

Leitfrage: „Wie entwickelt sich das Budget?“

Angezieltes Ergebnis:

Szenarienbildung der Entwicklung von Kosten und Erlösen.

**Festlegung des Ressourceneinsatzes**

Leitfrage: „Wie sieht mein Globalbudget aus?“

Angezieltes Ergebnis:

Integrierte Betrachtung der vorhergehenden Schritte zur Bestimmung der Globalbudgets.

## A 6 Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion

Tabelle 19: Gesamtwirtschaftliche Wettbewerbsfunktion

Wettbewerbsfunktion	nach dem zeitlichen Aspekt	nach dem ordnungspolitischen Aspekt	nach dem Aspekt der Wirkung auf das Sozialprodukt
Einkommensverteilung	statische Funktion (allokative und produktive Effizienz)	Verteilungsfunktion (Distribution)	Verteilung des Sozialproduktes
Angebotszusammensetzung		Allokations-, Anpassungs-, Koordinationsfunktionen	Zusammensetzung des Sozialproduktes
Produktionssteuerung			Maximierung des Sozialproduktes
Anpassungsflexibilität	dynamische Funktion (dynamische Effizienz)	Antriebsfunktion	
Technischer Fortschritt			
Generell: Kontrolle des Verhaltens der Wirtschaftssubjekte	Kontrollfunktion mit Hilfe des Interessenkonfliktes zwischen Anbietern und Nachfragern und Wettbewerb unter Anbietern und Nachfragern.		

Quelle: Vgl. Olten (1998), S. 20-27.

Ob die funktionale Einkommensverteilung gerecht ist, wird anhand von vier Prinzipien geprüft: Leistungsgerechtigkeit, Gleichheit, Bedarfsgerechtigkeit und Opfergerechtigkeit (vertiefend Olten (1998) S. 27).

Die Prinzipien Bedarfsgerechtigkeit und Opfergerechtigkeit werden von der Wettbewerbsfunktion nicht erfasst. Diese Lücke wird mittels der Umverteilungspolitik im Rahmen der Sozialpolitik geschlossen.

## A 7 Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmereiche

**Tabelle 20: Marktversagen als wettbewerbstheoretische Begründung für wettbewerbliche Ausnahmereiche**

Versagen des ...		wettbewerblicher Ausnahmereich
Marktes	Ausschlussprinzip des Marktes	– kollektive Güter bzw. öffentliche Güter (u.a. Trittbrettfahrer-Effekt)
	Koordinationsprinzip des Marktes	– labile Marktgleichgewichte (transaktionales Marktversagen und Koordinationshindernisse)
	Äquivalenzprinzip des Marktes	– negative externe Effekte
Wettbewerbs	Ausleseprinzip des Wettbewerbs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– natürliche Monopole (Economies of scale, Economies of scope, wesentliche Einrichtungen, irreversible Kosten, Rosinenpicken etc.)</li> <li>– ruinöse Konkurrenz</li> <li>– transaktionales Wettbewerbsversagen</li> <li>– Nichtberücksichtigung von Bedarfsgerechtigkeit und Opfergerechtigkeit</li> </ul>

Quelle: eigene Darstellung, angelehnt an Olten (1998), Abb. 2-12, S. 74

Die **Wettbewerbspolitik** nutzt Instrumente, um Wettbewerbsversagen (Mängel bzw. Versagen der Marktstruktur, des Marktverhaltens oder des Marktergebnisses) zu korrigieren. Sie ist Teil der Ordnungspolitik und somit zur **Wirtschaftspolitik** (bestehend aus Ordnungspolitik, Strukturpolitik und Prozesspolitik) zuzurechnen.

Ergänzend hierzu nutzt die **Umweltpolitik** regulative Instrumente wie Auflagen, Abgaben, Zertifikate, um Marktversagen bzw. -mängel direkt zu steuern, d.h. externe Effekte auf die Umwelt zu internalisieren.

Die Instrumente der **Sozialpolitik** wie Quersubventionierung oder Konsumentensubventionierung (Gutscheinsystem) dienen zur Korrektur der Verteilung nach politischen Gerechtigkeitsvorstellungen (Distributionspolitik, insbesondere Bedarfsgerechtigkeit und Opfergerechtigkeit), die der Wettbewerb nicht erfüllen kann bzw. ausreichend erfüllt.

## A 8 Idealtypische Kombination strategischer Elemente

Es können vier idealtypische Kombinationen der inhaltlichen Elemente unterschieden werden (siehe Abbildung 57)<sup>400</sup>:

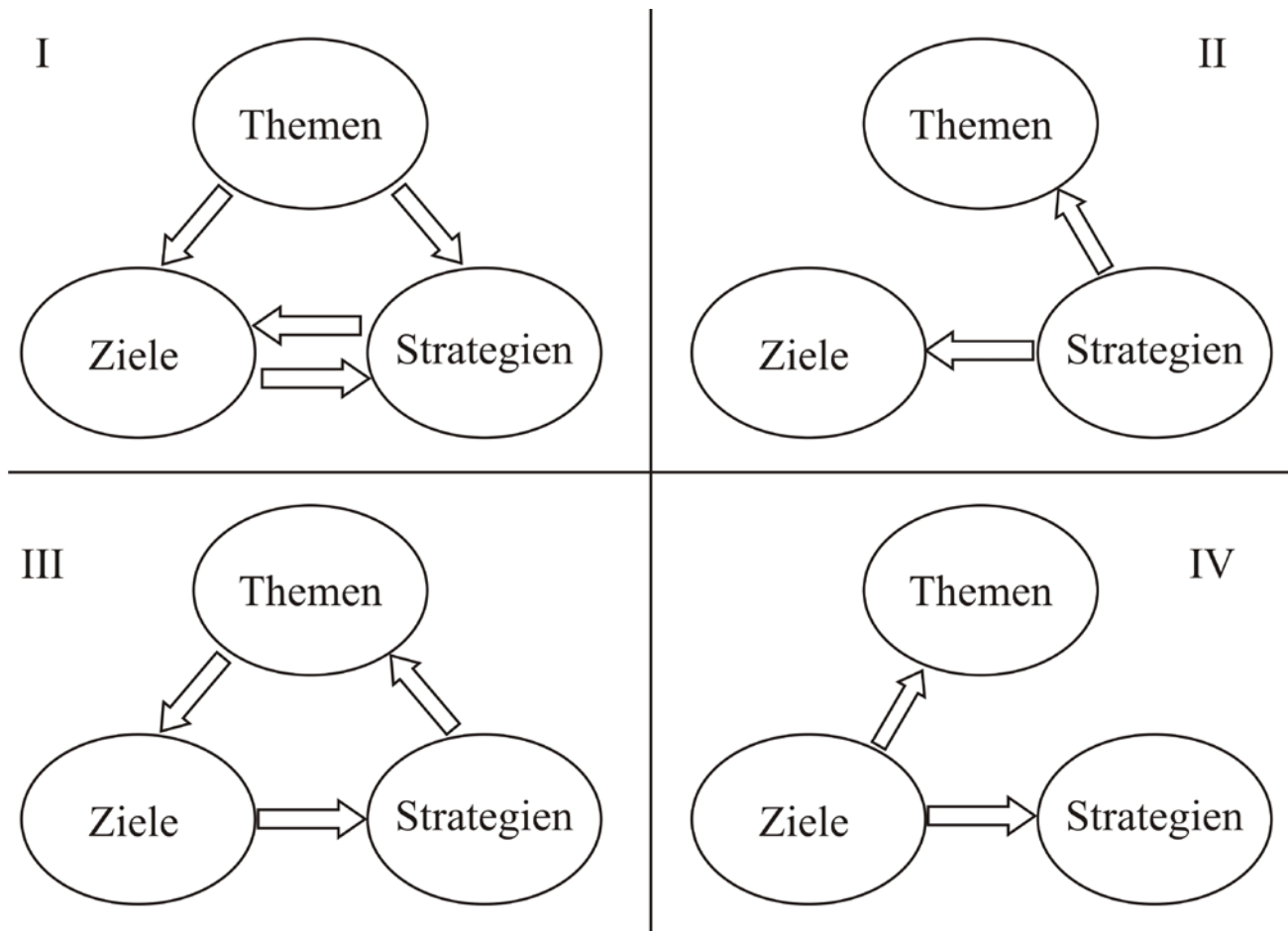
- I. Strategische Themenfelder ergeben sich z.B. aus dem Leitbild und den Umfeldanalysen und dienen zur Ableitung von Zielen und Strategien. Bspw. beinhaltet das Leitbild die verstärkte Prüfung und den Einsatz von öffentlichen Kooperationen, u.a. PPP im Baubereich. PPP wird folglich als mögliches Themenfeld definiert. Als Ziel könnte benannt werden, dass ein bestimmter Prozentsatz der kommunalen Investitionen als PPP umzusetzen ist oder dass mindestens ein PPP-Projekt initiiert werden soll. Hierfür muss eine Strategie ausgearbeitet werden, wo und wie PPP in der Kommune umgesetzt werden kann.
- II. Ziele und wichtige Themenfelder leiten sich aus einer Strategie ab. Bspw. will eine Kommune ein Bauvorhaben als PPP-Projekt umsetzen (PPP als Strategie). Dies führt zur Beachtung von spezifischen Themenfeldern wie bspw. die Personalentwicklung, da Personalübergänge nötig sind oder die Organisationsentwicklung, da wesentliche Aufgaben an Private abgegeben werden und vorhandene Strukturen davon betroffen sind.<sup>401</sup> Diese spezifischen Themenfelder werden dann mit eigenen Zielen konkretisiert, bspw. dass Mitarbeiter nach dem Übergang nicht schlechter gestellt werden dürfen als zuvor oder dass betroffene Organisationseinheiten, bspw. die Gebäudewirtschaft, bestehen bleiben müssen. Damit diese effizient wirtschaften können, darf nur eine bestimmte Bewirtschaftungsfläche an Private abgegeben werden. Zumeist wird hierbei PPP aus einer Krisensituation heraus oder aufgrund von erfolgreichen Pilot-Projekten bzw. Good-Practice-Projekten aus anderen Kommunen als Strategie für die Umsetzung eines Bauvorhabens gewählt.

---

<sup>400</sup> Vgl. Schedler/Siegel (2005), Kapitel 7.5.

<sup>401</sup> Vgl. Kapitel 3.3.

Abbildung 57: Idealtypische Kombination strategischer Elemente



Quelle: Vgl. Schedler/Siegel (2005), Abb. 15, S. 124.

- III. Waren beim ersten Typ hierarchisch Ziele und Strategien dem Themenfeld untergeordnet, ergibt sich beim dritten Typ ein geschlossener Kreislauf. So kann das Themenfeld „Einführung von Wettbewerbselementen“ mit dem Ziel der Effizienzsteigerung zur Strategie führen, nicht-marktlichen und quasi-marktlichen Wettbewerb einzuführen. Bei der Umsetzung stellt sich bspw. heraus, dass dies zwar zu mehr Transparenz führt nicht jedoch zum gewünschten Ausmaß an Effizienz. Hieraus resultiert eine Fokussierung auf ein neues Themenfeld, der marktliche Wettbewerb mit PPP als Handlungsalternative und neuem Themenfeld.
- IV. Beim vierten Typ stehen die Ziele im Mittelpunkt. Aus ihnen folgen die Themenfelder und bestimmte Strategien der Kommune. Bspw. kann ein übergeordnetes Ziel der Kommune sein, den Haushalt zu konsolidieren. Als „Sofortstrategie“ werden eine sofortige Haushaltssperre, eine zweiprozentige Kürzung der Fachbereichshaushalte die Restmittel aufweisen und die Einführung der Zweitwohnsitzsteuer umgesetzt. Zudem wird ein umfassendes Konsolidierungskonzept mit folgenden Themenfeldern entwickelt:

Reduktion von Ausgaben, Managementrendite, Erschließung von Einnahmen und Aktivierung von Potentialen. Jedes Themenfeld beinhaltet auf der nächsten Ebene wiederum unterschiedliche Strategien und Ziele (siehe Abbildung 20).

Dies verdeutlicht, dass PPP aus einer Vielzahl von Kombinationen von Themenfeldern, Zielen und Strategien hervorgehen kann, die auch in mehreren Ebenen verknüpft sein können. Hierbei findet unter anderem eine Transformation der inhaltlichen Elemente statt. Eine Strategie auf einer Ebene kann auf der nächsten zum Ziel transformiert werden.<sup>402</sup>

---

<sup>402</sup> Vgl. KGSt (2000b), S. 15, Abb. 2.1.





**Kontakt:**

Institut für Bauwirtschaft  
Universität Kassel  
Mönchebergstr. 7  
34125 Kassel

**Fachgebiete:**

Bauorganisation und Bauverfahren  
Baubetriebswirtschaft  
Bauinformatik  
Bauwirtschaft/Projektentwicklung

Prof. Franz  
Prof. Racky  
Dipl.-Ing. Kugler  
Prof. Busch

**Sekretariate:**

0561 / 804 2615  
0561 / 804 2619  
0561 / 804 2618  
0561 / 804 3632

[www.ibw-kassel.de](http://www.ibw-kassel.de)

**I - Forschung**

**Band 1: Schopbach, Holger (2001)**

Ansätze zur Kostensenkung in Konstruktion und Baubetrieb  
durch Einsatz mathematischer Optimierungsmethoden

**Band 2: Grau, Heidrun (2002)**

Zielorientiertes Geschäftsprozessmanagement zur Förderung der Wirtschaftlichkeit von Abbundzentren

**Band 3: Arnold, Daniel (2005)**

Entwicklung einer Methodik für Innovationsprozesse im Wohnungsbau

**Band 4: Schmitt, Roland (2005)**

Die Beschaffung von Schalungsgeräten und den zugehörigen  
Ingenieurleistungen nach deren Outsourcing

**Band 5: Heinrich, Nils (2006)**

Entwicklung von Parametern zur Risikobewertung für Projektentwicklungen auf brachgefallenen Flächen - am Beispiel freizeitlich orientierter Projekte

**Band 6: Mittelstädt, Norbert (2006)**

Leitlinie zur projektbezogenen Spezifikation und erfolgsabhängigen Honorarbemessung von extern beauftragten Projektmanagement-Leistungen

**Band 7: Chahrour, Racha (2007)**

Integration von CAD und Simulation auf Basis von Produktmodellen im Erdbau

**Band 8: Mieth, Petra (2007)**

Weiterbildung des Personals als Erfolgsfaktor der strategischen Unternehmensplanung in Bauunternehmen. Ein praxisnahes Konzept zur Qualifizierung von Unternehmensbauleitern

**Band 9: Mergl, Oliver (2007)**

Flexibilisierung von Baustrukturen durch Modularisierung zur Verbesserung des Nutzungspotenziales am Beispiel industrieller Produktionsstätten des Automobilbaus

**Band 10: Eitelhuber, Andreas (2007)**

Partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Bauwirtschaft – Ansätze zu kooperativem Projektmanagement im Industriebau

**Band 11: Hermelink, Andreas (2008)**

Ein systemtheoretisch orientierter Beitrag zur Entwicklung einer nachhaltigkeitsgerechten Technikbewertung angewandt auf den mehrgeschossigen Wohnungsbau im Niedrigstenergie-Standard

**Band 12: Utsch, Jens H. (2008)**

Entscheidungskomplexorientiertes Controlling – ein Beitrag zur Unterstützung der Planung und Entscheidungsfindung im Baubetrieb

**Band 13: Pauli, Christian (2009)**

Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben

**Band 14: Fistera, Detlev (2009)**

Revitalisierung brachgefallener Wohnbauflächen. Indikatorenbildung zur multikriteriellen Untersuchung und prophylaktischen Abschätzung von entstehenden Wohnbaubrachen

**Band 15: Dobler, Thomas (2009)**

Entwicklung der Archintra-Methodik als Beitrag zur Verbesserung von Bauprozessen

## **II - Lehre**

### **Band 1: Institut für Bauwirtschaft (Hrsg.)**

Seminar Sommersemester 2003, Hochhäuser

## **III - Tagungen und Berichte**

### **Band 1: Institut für Bauwirtschaft (Hrsg.)**

Tagungsband zum Symposium 2002

Projektentwicklung brachgefallener Flächen am 13. September 2002

### **Band 2: Racky, Prof. Dr.-Ing. Peter (Hrsg.)**

3. IBW-Symposium, 17. September 2004 an der Universität Kassel.

Partnerschaftliche Vertragsmodelle für Bauprojekte

### **Band 3: Racky, Prof. Dr.-Ing. Peter (Hrsg.)**

4. IBW-Symposium, 15. September 2006 an der Universität Kassel.

Innovative Abwicklungsformen für Bauprojekte: Partnering und PPP

### **Band 4: Franz, Prof. Dr.-Ing. Volkhard (Hrsg.)**

1. IBW-Workshop, 13. September 2007 an der Universität Kassel.

Simulation in der Bauwirtschaft

### **Band 5: Busch, Prof. Dr.-Ing. Antonius (Hrsg.)**

5. IBW-Symposium, 26. September 2008 an der Universität Kassel.

Projektentwicklung brachgefallener Flächen und Immobilien

Weitere Informationen zur Schriftenreihe unter [www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)