



Public Private Partnership

Ein Leitfaden für
öffentliche Verwaltung und Unternehmer

Dokumentation



Impressum

Herausgeber im Auftrag des

Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit:

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.
Düsseldorfer Straße 40
65760 Eschborn

2. Auflage 2003

Autoren:

Dipl.Vw. Rolf-Roger Hoepfner, Berlin (verantwortlich),
RH consulting group Berlin/Brüssel, Gerstäckerweg 8,
D-14089 Berlin; E-Mail: RH_management@t-online.de
Dr. Wolfgang Gerstlberger, Institut für Technikwirkungs- und
Innovationsforschung TWI,
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Universität Kassel,
Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel
E-Mail: gerstlberger@wirtschaft.uni-kassel.de

Realisierung und Gestaltung:

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.
Dr. Ulrich Naujokat /Gottfried Glöckner/Karin Scheu
www.awv-net.de

Fotos:

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.

Druck:

KlarmannDruck, Kelkheim

Hinweise des Herausgebers:

Diese Druckschrift wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) kostenfrei herausgegeben. Sie darf weder für kommerzielle noch für parteipolitische Zwecke genutzt werden. Sie ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne schriftliche Zustimmung des Herausgebers unzulässig. Dies gilt besonders für Vervielfältigungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

AWV-Best.Nr.: 01611

Public Private Partnership

Ein Leitfaden für
öffentliche Verwaltung und Unternehmer

Dokumentation

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement	6
Einleitung: MinR Hermann Jörissen	7
Kapitel 1: Die PPP – Landschaft in Deutschland	8
Was ist eigentlich PPP?	8
• Merkmale von PPP	9
• PPP-Bausteine	10
• Spezifische Ausprägungsformen	10
Die Rahmenbedingungen – Warum gibt es noch zu wenig PPP-Erfahrungen?	10
• Der Rechtsrahmen	10
• Rolle der Politik – „Bremser“ und „Pusher“	12
• Rolle der Verwaltung – Umsetzung als „Flaschenhals“	13
• Rolle der Wirtschaft	15
Kapitel 2: PPP – von der Idee zur Umsetzung	16
Vorbereitung und Planung: Wer, wie und mit wem?	16
• Der öffentliche Partner: Strategische Vorbereitung und Optionen	16
• Gemeinsame Projektvorbereitung mit dem Privatpartner	20
• Umsetzung, Projektmanagement, Monitoring, Controlling: Gemeinsam zu neuen Zielen!	22
Kapitel 3: PP-Beispiele aus der Praxis	23
Betreiberprojekte – Grundstrukturen, Fallbeispiele, Regionale Wirtschaftsförderung	23
Grundstrukturen von Betreiberprojekt-Modellen	23
• Beispiel a: Verkehrswegprojekt auf Maut-Basis	23
• Beispiel b: Verkehrswegeprojekt als PPP-Betreiberstruktur	24
• Beispiel c: Beteiligungs-/Vertragsstruktur bei einem Kraftwerksprojekt	24
• Beispiel d: Projektentwicklungsgesellschaft als PPP-Struktur zwischen einer Kommune und einem Bauunternehmen	25
• Beispiel e: Betreiberstruktur eines kommunalen Abwasserprojekts	25
Sektorbezogene Fallbeispiele	26
• Beispiel f: Logistik – öffentlich-private Logistik-Gewerbe	26
• Beispiel g: ÖPNV als PPP – Die PPPBus GmbH in Nordrhein-Westfalen	26
• Beispiel h: Kommunales Rechenzentrum – PPP für Datenverarbeitung und IT-Leistungen	27
• Beispiel i: Stadtwerke – Stand alones und integrierte Leistungsholdings	28
• Beispiel j: Kommunales Leasing	29
Wirtschaftsförderung – wohin geht der Trend?	
Beispiele innovativer Wege regionaler Wirtschaftsförderung	31
• Beispiel k: Tourismus macht nicht an kommunalen Grenzen halt	31
• Beispiel l: PPP und Öko-Audit	31
• Beispiel m: Neue Ansätze für die Ingenieurausbildung	32
• Beispiel n: Umkehrtrend? PPP nach zehn Erfolgsjahren wieder „Amtslösung“	32

Kapitel 4: PPP-Potenzial für deutsche Unternehmen im Ausland	34
PPP und die EU-Strukturfonds	34
PPP-Förderinstrumente für Auslandsengagements: Wer fördert was?	34
Benchmarking für PPP: Auslandserfahrungen der deutschen Wirtschaft	37
Kapitel 5: PPP heute – Handlungsbedarf und Perspektiven	38
• Herausforderungen: Wissenstransfer intensivieren – „PPP-Kultur“ fördern	38
• Neue Wege der Kommunalfinanzierung aufzeigen: Private Equity	38
• Pauschale Bedenken gegen PPP: Diskussion versachlichen	39
• PPP-Basis verbreitern: Referenz- und Pilotprojekte bringen national wie international Initialzündungen	40
• Was die (kommunal-) politische Landschaft noch braucht	41
Anhang:	
Dokumente zu den BMWA/AWV-Unternehmerworkshops	
„Public Private Partnership“	42
Projekt: Privatisierung der Informations- und Datentechnik Bremen	42
(Dr. Karin Dierks und Wolfgang Golasowski)	
Der deutsche PPP-Weg: Großflughäfen als Fallbeispiele	46
(Detlef Sack M.A./Dr. Wolfgang Gerstlberger)	
Public Private Partnership in der Entwicklungszusammenarbeit	54
(Rolf-Roger Hoepfner)	
Vergaberechtliche Beurteilung von Modellen zur Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte bei der Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen	60
(Michael Wankmüller, BMWA)	
PPP-Betreiberprojekte und Finanzierung (Infrastruktur, Energie, Wasser, Umwelt) – Sichtweise eines unabhängigen Planers bzw. Beraters	64
(Prof. Dr.-Ing. J. Scheuermann)	
Die KfW-Bankengruppe: Fördern mit Bankverstand	66
(Gudrun Jahns)	
Projektentwicklung deutscher Beratender Ingenieure in der Außenwirtschaft	67
(Dipl.-Kfm. Dr. Erich Riedl)	
Zusammenstellung aktueller kommunaler und regionaler PPP-Tendenzen in Deutschland	69
(Dr. Wolfgang Gerstlberger)	
Die neue britische Botschaft: das erste privatwirtschaftlich realisierte Botschaftsgebäude in Berlin	73
(Detlef Knop und Alexander G. Hofmann)	
PPP im Fernstraßenbau – Wo bleibt der Bau-Mittelstand?	76
(Dr. Marion Henschel-Bätz)	
Begriffserklärungen und englisch-deutsches Glossar	82
Internet-Wegweiser	84
Literatur	85

Vorwort des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über hochentwickelte Infrastruktureinrichtungen. Das darf aber kein Grund sein, die Hände in den Schoß zu legen. Für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften spielen Qualität und Preis der verfügbaren Infrastrukturdienstleistungen eine wesentliche Rolle. Um in die-



sem Bereich der wettbewerbsstärkenden Standortvoraussetzungen für unsere Wirtschaft Schritt halten zu können, müssen wir neue Wege beschreiten.

Die Budgets der öffentlichen Haushalte verfügen derzeit nicht über ausreichende Spielräume, um den Ausbau der Infrastruktur mit der vom internationalen Wettbewerb geforderten Geschwindigkeit voranzutreiben; die moderne private Dienstleistungswirtschaft stellt dem gegenüber ein breitgefächertes, technologisch führendes und wettbewerbsfähiges Angebotsbündel bereit, das wir durch neue Partizipationsformen mobilisieren sollten. Ich denke hier an einen guten Teil der bislang staatlichen Aufgaben. So eröffnen wir zugleich zusätzliche Chancen für die Dienstleistungswirtschaft auch auf den Auslandsmärkten.

Gute Konzepte für eine stärkere Einbeziehung privater Angebote in die Bereitstellung von Infrastrukturdienstleistungen liegen mit den Methoden der Public

Private Partnership bereits vor und haben sich in vielen Anwendungsbereichen auch schon bewährt. Durch eine breite Anwendung dieser Instrumente können die öffentlichen Verwaltungen viel Potenzial erschließen und geschickte Strategien für die Modernisierung ihrer Leistungspalette entwickeln.

Public Private Partnership lässt eine große Variationsbreite des Beteiligungsumfangs der einzelnen Akteure zu und kann deshalb sehr flexibel gehandhabt werden. Es bietet den öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen die Möglichkeit, ein Mehr an Aufgaben lösen zu können, ohne den Anspruch aufzugeben, die Verwaltungsstrukturen zu straffen, schlanker und effektiver zu machen. Es gilt also, diese Verfahren nun schnell in die Praxis umzusetzen.

Ich halte es deshalb für richtig und wichtig, dass die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. sich dieses Themas angenommen und bereits eine Reihe von Workshops unter Beteiligung des Bundes und der Bundesländer durchgeführt hat. Als gemeinnützige Organisation der deutschen Wirtschaft, die seit 75 Jahren die Kommunikation zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung fördert, ist sie besonders geeignet, den öffentlichen Händen mit Rat und Tat zur Seite zu stehen.

Dieser Leitfaden stellt das dazu nötige Unterstützungsangebot auf einen praktischen und bewährten Wissensfundus. Ich wünsche der Handreichung deshalb viel Aufmerksamkeit als Nachschlagewerk und praktische Anleitung.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wolfgang Clement'.

Wolfgang Clement, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit

Einleitung

Liebe Leserinnen und Leser,

Public Private Partnership (PPP) ist ein interessantes Modell, das Zusammenwirken der öffentlichen Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und Kommunal-ebene mit der Privatwirtschaft auf eine neue Grundlage zu stellen. Da es eine große Bandbreite von Spielarten gestattet und die Möglichkeit bietet, die Stärken jedes Beteiligten zu nutzen und die Schwä-



MinR Hermann Jörissen

chen zugleich auszuschließen, kann es zur Optimierung der Entwicklung von Infrastrukturdienstleistungen zielgerichtet eingesetzt werden. Somit stellt PPP für alle Partner ökonomisch eine win-win-Konstellation dar.

Vorteile lassen sich aus verschiedenen Perspektiven für das PPP-Modell ableiten. Für den Ausbau der Infrastruktur im Inland kann es helfen, Engpässe zu überwinden, die aus mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand entstehen. Private Dienstleister können durch ein einvernehmliches und optimiertes Zusammenwirken mit den öffentlichen Stellen die Lücke schließen und so Verzögerungen bei dringend benötigten Infrastrukturvorhaben vermeiden helfen.

Für den Aspekt der ökonomischen Optimierung von Infrastrukturdienstleistungen bietet eine geglückte Kombination des Zusammenspiels von öffentlichen Verwaltungen – im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung – und von privaten Dienstleistungsunternehmen die Chance, das Dienstleistungsangebot von seiner Innovationshöhe, von seiner Qualitätssicherung, von

seiner Produktivität und von seiner Preiswürdigkeit bestmöglich zu gestalten. Es ist also nicht nur ein Strategiefeld, Engpässe zu vermeiden, sondern den Bedarf an Infrastrukturdienstleistungen in einer ökonomisch optimierten Idealkombination zu decken. Von einer weiteren Warte erweist sich eine erprobte und ausgebaute PPP-Praxis als wichtiger Katalysator: in der internationalen Vermarktungsfähigkeit von Infrastrukturdienstleistungen, für die es weltweit eine dynamisch wachsende Nachfrage gibt.

Öffentliche Betriebe scheiden wegen ihrer satzungsgemäßen Zwecksetzungen als internationale Anbieter aus. Privatwirtschaftliche global players können sich aber nur dann entwickeln, wenn öffentliche Betriebe nicht die wesentlichen Infrastrukturbereiche mit nicht marktorientierten Angeboten dominieren und Private verdrängen. Die Bedarfsdeckung von Infrastrukturdienstleistungen durch öffentliche Betriebe hat in der Regel zur Konsequenz, dass Exportmärkte für diese Dienstleistungen verloren gehen.

Also genügend Gründe, das Potenzial des Einsatzes von PPP-Modellen in die gesellschaftliche Praxis zu forcieren. Der Leitfaden ist vor dem Hintergrund einer Serie von Workshops zum Themenfeld PPP und mit Beteiligung der Kommunal-, der Landes-, der Bundes-, der EU- und der internationalen Ebene entstanden: ein praktischer Ratgeber von Praktikern. Er soll Mut machen und die Gewissheit geben, den richtigen Weg zu gehen und das Erprobte zu nutzen.

Innovation ist das Nachahmen von Erfolgsstrategien, nicht in der 1 zu 1 Umsetzung, aber in einer intelligenten Adaption. Dazu kann der Leitfaden Anregung und Hilfe geben. Die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AWV) ist genau die richtige Transferstelle, um den Prozess der PPP-Implementierung anzustoßen und zu begleiten. Mit der Herausgabe des Leitfadens unterstreicht sie ihre Rolle als Impulsgeber.

Hermann J. Jörissen
Referatsleiter Grundsatzfragen der Dienstleistungswirtschaft,
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Kapitel 1

Die PPP-Landschaft in Deutschland

Was ist eigentlich PPP?

Betrachtet man das umfangreiche Aufgabenspektrum von Kommunen in Deutschland, so bieten sich unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatsektor geradezu an. Es gibt sie in unterschiedlicher Intensität bereits seit 15 Jahren. Kommunen übertragen Privaten quasi als Erfüllungsgehilfen öffentliche Dienstleistungen,

chen Wirtschaft (Stichwort: „benchmarking“) und Deregulierungsmaßnahmen im europäischen Binnenmarkt trugen dazu bei, dass allmählich ein differenzierteres Aufgabenverständnis in öffentlichen Verwaltungen einsetzte. Ende der 1990er Jahre stieg die Finanzierungslücke der Kommunen dramatisch an. Für 2002 rechnen die kommunalen Spitzenverbände mit einem Minus von 5 Milliarden EURO. Einem jährlichen Investitionsvolumen von 22 Milliarden EURO stehe ein Investitionsbedarf von 665 Milliarden EURO bis zum Jahr 2009 gegenüber (Abb. 1).

Auf der Ausgabenseite seien die Kommunen vor allem durch wachsende Sozialausgaben belastet. So verwundert es nicht, wenn der Deutsche Städtetag eine umfassende Gemeindefinanzreform fordert und zugleich feststellt, dass „... wegen der Probleme der Finanzierung der erforderlichen Investitionen neue Formen von PPP eine wachsende Bedeutung gewinnen ...“ und

zwar insbesondere solche, „... die sich nicht nur auf die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen, sondern auch auf Partnerschaft im Betrieb von Einrichtungen und Dienstleistungen beziehen.“

Dem inzwischen gängigen Begriff „Privatisierung“ werden immer noch erhebliche, z. T. pauschale Vorbehalts- und Contra-Argumente entgegengebracht wie Arbeitsplatzvernichtung, Verteuerung von Versorgungsdienstleistungen, Wechsel von öffentlichem zu privatem Angebotsmonopol, u. v. m. So besteht gegenüber „PPP“ auch heute noch – zumindest auf der Ebene der Kommunen – eine weitgehende Unklarheit über deren Möglichkeiten, Ausprägungs-

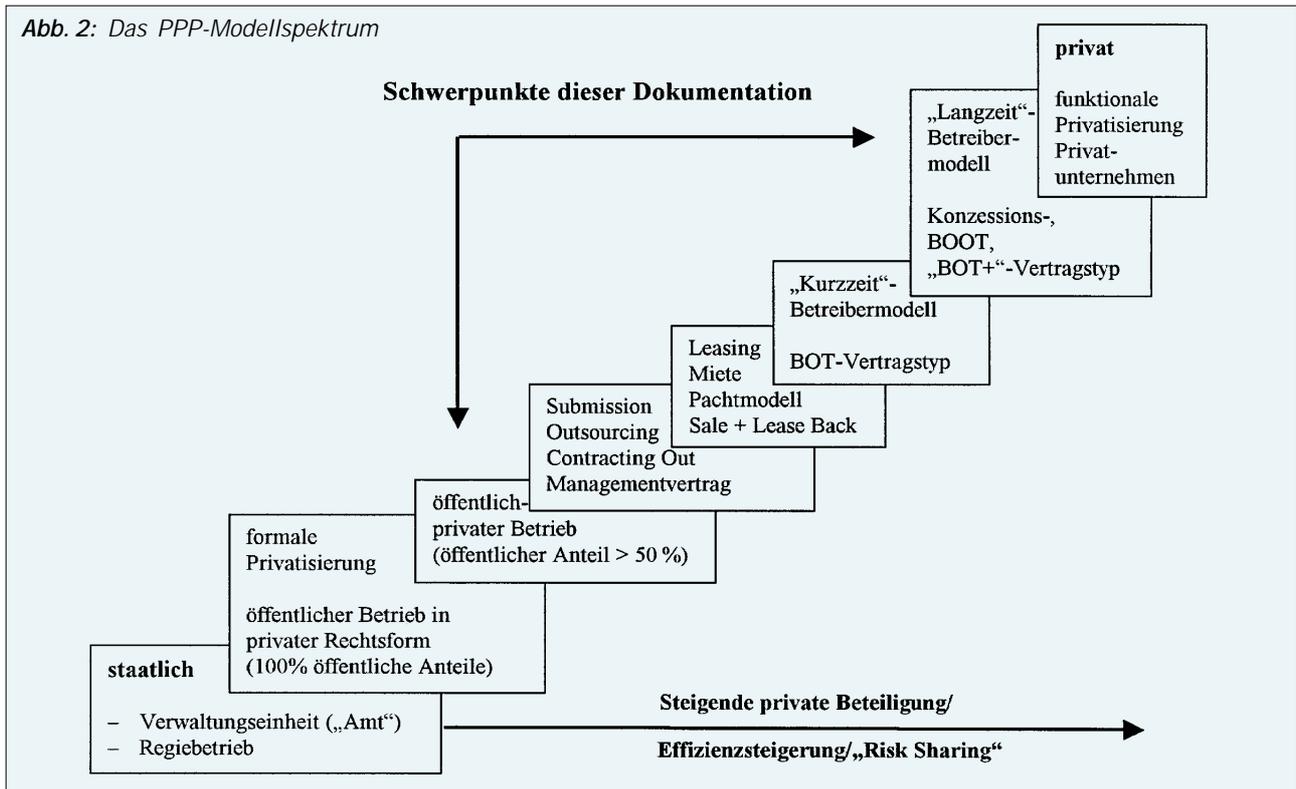
Abb. 1: Kommunaler Investitionsbedarf und PPP

Verteilung insgesamt für 2000 bis 2008		665 Mrd. Euro, davon:
Verkehr (Straßen und ÖPNV)		26,1 %
Soziale Infrastruktureinrichtungen		18,7 %
Wasserversorgung und Umweltschutz		18,2 %
Kommunaler Wohnungsbau		7,0 %
Leitungsgebundene Energieversorgung		6,1 %
Abwasserbeseitigung (Kanalisation, Reinigung)		18,5 %
Detailschätzung : Abwasserreinigung	Alte Bundesländer (NBL insgesamt) Schätzung Mrd. Euro	
Kanalisation	45	
Niederschlagswasserbehandlung	25	
Ausbau von Kläranlagen	25	
Klärschlammverbrennung	5	
Insgesamt für alle vier Bereiche	100 (50)	

behalten dabei jedoch weiterhin ihre Gewährleistungsverantwortung. Im Kontext der Privatisierung staatswirtschaftlicher Betriebe in der ehemaligen DDR und der Bildung der neuen Bundesländer stellten sich auch hinsichtlich der Finanzierung der Infrastruktur neue Probleme.

Der Gedanke der Einbeziehung Privater in die Durchführung konkreter Baumaßnahmen erforderte auch einen entsprechenden rechtlichen Handlungsrahmen („Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz“ von 1994). Die wachsende Finanzkrise der Gebietskörperschaften, Verwaltungsmodernisierung einhergehend mit zunehmendem Wettbewerb in der öffentli-

Abb. 2: Das PPP-Modellspektrum



formen, Vorbereitung, Strukturierung und Umsetzung in der Praxis. Zunächst einmal ist „PPP“ nicht gleichzusetzen mit Privatisierung. Vielmehr besteht bei zunehmenden Privatisierungsgrad ein Gestaltungsrahmen für unterschiedliche PPP-Modelle (Abb. 2).

Merkmale von PPP

PPPs weisen eine Reihe grundsätzlicher Merkmale auf. Diese repräsentieren für die Partner, je nach Art des PPP – vergleichbar der Entwicklung in einer Wertschöpfungskette – unterschiedliche Lösungsansätze.

Allgemeine Merkmale von PPP

- PPP geht über die rein formale Privatisierung öffentlicher Unternehmen hinaus. Ein als AG oder GmbH geführter öffentlicher Betrieb (zu 100% oder in „beherrschendem“ Besitz des öffentlichen Eigners) ist kein PPP.
- PPP geht über das reine Contracting Out öffentlicher Leistungen hinaus. Der Erwerb von Leistungen eines Privatunternehmens durch eine öffentliche Körperschaft (Privatunternehmen quasi als „kommunaler Erfüllungsgehilfe“) ist kein PPP.

- PPP beinhaltet unterschiedliche Lösungsansätze im Rahmen einer Wertschöpfungskette öffentlicher-privater Kooperationsformen. Die Wertschöpfung orientiert sich wesentlich am Grad der Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privaten Partner.

- PPP optimiert Synergiepotenzial. Die Aufgabenverteilung im PPP basiert auf dem Prinzip, dass jeder Partner die Aufgaben übernimmt, die er am besten und effektivsten leisten kann. Je nach Art des Projektes oder der Dienstleistung können Aufgaben und jeweilige Verantwortung unterschiedlich gewichtet sein. Beide Partner wollen dabei einen Mehrwert erzielen („win-win-Situation“).

- PPP ist für Unternehmen jeder Größenordnung möglich. Auch komplexe Betreiberprojekte auf der Grundlage von Projektfinanzierungsstrukturen stehen einer Beteiligung von KMU prinzipiell offen.

- PPP erfordert unterschiedliche Steuerungsinstrumente. Je nach Privatisierungsgrad und Art des PPP-Projekts bedingen PPPs betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente (z.B. Projektmanagement, Vertragsmanagement, Beteiligungscontrolling).

PPP-Bausteine

PPP-Modelle enthalten verschiedene Komponenten bzw. Bausteine. Vereinfacht dargestellt, lassen sich diese in Organisations-, Finanzierungs- und Kooperationsformen aufgliedern (Abb. 3).

Wie innovativ bereits einige Kommunen ihren rechtlichen – und auch politischen – Handlungsspielraum („Organisationsermessen“ im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung) frei nach dem Motto „(Finanzierungs-) Not macht erfinderisch“ nutzen, zeigt das Beispiel einiger größerer Städte (s. Kasten S. 11).

Spezifische Ausprägungsformen

Auf internationaler Ebene (historisch gewachsene Beispiele: England, Vereinigte Staaten) existiert kaum eine öffentliche Aufgabe, die nicht als PPP durchgeführt wird. Jedoch nicht in jedem Staat besteht für alle potenziellen PPP-Felder die gleiche Akzeptanz (z. B. im Bereich von Polizei und Justiz, Strafvollzug). Im Kontext von Globalisierung, knappen Ressourcen (z. B. Wasser) und Urbanisierung wachsen weltweit die Anforderungen an leistungsfähige Infrastrukturen, vor allem auch in den Kommunen. Viele Entwicklungsländer, aber auch EU-Beitrittskandidaten planen in ihren Haushalten große Infrastrukturprojekte oft in Ballungsgebieten, ohne diese aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. EU-Kommission, Weltbank und internationale Gebergemeinschaft setzen daher auch zunehmend auf PPP-Lösungen (Kapitel 4).

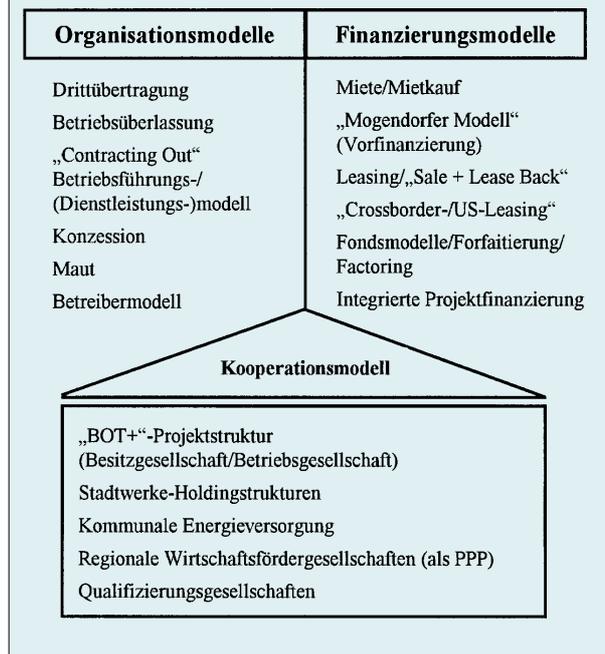
In Deutschland erscheinen nach den bislang vorliegenden Erfahrungen folgende Bereiche für PPP-Projekte, teilweise auch mit Pilot- oder „Referenz“-Charakter vorrangig geeignet (Abb. 1 für diesbezüglichen kommunalen Investitionsbedarf):

- Errichtung und Betrieb von Infrastrukturmaßnahmen (Energie, Wasser/Abwasser, Transport/Verkehr) darin enthalten: Umweltfragen in Zusammenhang mit Entsorgung sowie der Förderung erneuerbarer Energien, Pilotprojekte im Rahmen des Fernstrassenbauprivatfinanzierungsgesetzes,
- Massnahmen der allgemeinen Verwaltungsreform (z. B. durch IT-Dienstleistungen) oder innovative Formen der öffentlichen Beschaffung (z. B. im Bereich der Bundeswehr),
- Wirtschafts- und Tourismusförderung, Regionale Strukturfördermassnahmen (alle Bereiche des Verkehrswegebbaus, soweit nicht unter Infrastruktur eingeordnet),
- Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung,

- Qualifizierung/Bildung, Gesundheitswesen, z. B. Errichtung und Unterhaltung von Schulen, Betrieb von Krankenhäusern,
- Grenzüberschreitende Projekte, Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit.

Um diese möglichen Handlungsfelder für PPP konkret vorzustellen, findet sich in Kapitel 3 für jeden genannten Bereich mindestens ein bereits (teilweise) umgesetztes Beispiel aus einer deutschen Gebietskörperschaft.

Abb. 3: Kooperationsmodelle



Die Rahmenbedingungen – Warum gibt es noch zu wenig PPP-Erfahrungen?

Der Rechtsrahmen

Die Rechtsgrundlagen in Deutschland sind für PPP, anders als beispielsweise in Großbritannien oder den USA, nicht per se förderlich. Wesentliche Gründe liegen u. a. in fehlenden Begriffsvereinheitlichungen zu PPP-Projekten in den Bereichen Haushaltsrecht, Kommunalrecht und Fördermittelregularien. Hinzu kommt, wie bereits dargelegt, dass sich PPPs innerhalb einer grossen Bandbreite von Privatisierungsformen bewegen, für die keine allgemeingültig verbindlichen Vorgaben bestehen. Weder im Grundgesetz noch im Europarecht gibt es generelle Privatisierungsgebote noch -verbote. Verschiedentlich hat der Bund

PPP als Leasing-Variante

Um Geld in die leeren Kassen zu bekommen, verkauften kommunale Eigner seit 1998 zu recht vorteilhaften Bedingungen Anteile an Stadtwerken/Energieversorgern durch eine Vermögens (Teil-) Privatisierung. Zwar sind prinzipiell fast alle staatlichen Aufgaben zumindest juristisch privatisierbar: Weder Europarecht noch Grundgesetz stehen Privatisierungen entgegen. Die von den Kommunen zu beachtenden Gemeindeordnungen setzen Privatisierungen jedoch Grenzen (Stichwort: kommunale Daseinsvorsorge), schliessen sie allerdings nicht grundsätzlich aus. In diesem Rahmen nutzen Kommunen ihren rechtlichen Handlungsspielraum. Insbesondere grössere Städte entwickeln zunehmend innovative Lösungen in Form von US-Lease-Transaktionen (Abb. 3). Dabei vermieten sie Einrichtungen für die Daseinsvorsorge an institutionelle US-Investoren und mieten diese zurück. Es handelt sich dabei um Finanzdienstleistungen, die zumeist von einer Investmentbank (Arrangeur) begleitet werden. Bekanntere Beispiele: Vermietung von Kläranlagen/Kanalnetzen in NRW (Köln, Bonn, Düsseldorf) oder auch kompletter Messeinfrastruktur (Frankfurter Messe). In ähnlicher Weise sind Vermietungen von Rathäusern, z. B. an US-Pensionsfonds, strukturierbar.

in die Ländergesetze (vgl. hierzu u. a. „30. Rahmenplan GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur 2001–2004“).

Vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ist jedoch der Zugang für private Investoren seit Beginn der 1990er Jahre deutlich erleichtert. Mit dem 1994 verabschiedeten Fernstraßenbau-Privatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) ist die rechtliche Basis geschaffen worden, den Bau, Erhalt, Betrieb sowie die Finanzierung ausgewählter Bundesfernstraßenprojekte an Private zu

gegenüber den Ländern Empfehlungen für ein abgestimmtes Handeln ausgesprochen; so z. B. zur Übernahme der in den Bundesgesetzen vorgesehenen Haushaltsgrundsätze („Wirtschaftlichkeit als Leitmotiv haushaltswirtschaftlicher Handlungsalternativen“)

übertragen. Dem Betreiber wird durch Erhebung einer objektbezogenen Maut (Nutzerfinanzierungsprinzip) die Möglichkeit der Refinanzierung eingeräumt. Für ganz Deutschland sind bisher nur zehn solcher PPP-Maßnahmen als Pilotprojekte vorgesehen, von denen sich derzeit zwei in Durchführung befinden („Lübecker Herrentunnel“, „Warnowquerung Rostock“).

Insgesamt, nimmt man Bund, Länder und Kommunen zusammen, läßt sich die Rechtssituation am treffendsten als „unübersichtlich“ charakterisieren. Vor allem in Zusammenhang mit Vergabe- und Beihilfefragen (Kapitel 2) besteht für PPPs noch Klärungsbedarf.

Die verschiedenen kommunalen Wirtschaftsgesetze, Gemeindeordnungen und Haushaltsbestimmungen beinhalten zum Teil unterschiedliche Ausführungsbestimmungen.

Für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) und Kommunen, die sich für den „Einstieg“ in PPP-Projekte interessieren, ist jedoch folgendes gewährleistet:

- Rechtliche Regelungen sind in keinem der vorgestellten PPP-Felder ein Verhinderungsargument. Sie müssen bei der detaillierten Projektgestaltung geprüft und beachtet werden (Kapitel 2).
- In Feldern mit PPP-Initiativen einzelner Bundesländer werden noch bestehende rechtliche Hemmnisse nach und nach abgebaut (Beispiele Kapitel 3)



PPP-Projekt: Britische Botschaft in Berlin.

- Allgemeine Prinzipien der „Gemeinwohlorientierung“ (im Sinne von „Daseinsvorsorge“ oder „Grundversorgung“) bilden grundsätzlich kein Hindernis für konkrete PPP-Projekte, da diese allgemeinen Prinzipien immer der (kommunal-) politischen Konkretisierung bedürfen. Wenn die politische Mehrheit in einer Gebietskörperschaft der Meinung ist, dass sie ihren Versorgungsauftrag in einem der hier angesprochenen Aufgabenfelder gemeinsam mit privaten Partnern durchführen will, nimmt sie eine legitime derartige Konkretisierung vor.

Die Rolle der Politik – „Bremser“ und „Pusher“

Bislang gibt es noch in keinem Bundesland auf der Grundlage eines einheitlichen Kriterienrasters eine systematische Bestandsaufnahme über solche Projekte, die sich für Privatisierungen und PPP-Projekte eignen. Lediglich das Bundesland Rheinland-Pfalz



PPP-Projekt: Die britische Botschaft in Berlin.

hat bislang (Stand 2001) eine solche Erhebung durchgeführt. Insofern erfordert die Unübersichtlichkeit der deutschen PPP-Landschaft politische Initiativen, um Verwaltungen und Unternehmen (vor allem KMU) für konkrete Projektmöglichkeiten zu sensibilisieren.

Die vergleichsweise wenigen Erfahrungen mit Private Public Partnership in Deutschland zeigen, dass besonders in den Kommunen auch politische Promotoren als „Pusher“ auftreten müssen. Nur wenn auf politischer Ebene Entscheider (z. B. Landrat oder Bürgermeister) ein PPP-Projekt zu „ihrer“ Sache ma-

chen, können im Regelfall auch nachgeordnete Verwaltungsebenen und Unternehmen überzeugt werden. Dieser Erfahrung entspricht, dass PPPs langfristig erfolgreich nicht gegen politischen Widerstand realisiert werden kann und – darüber hinaus – aktiver Promotoren bedürfen. Die Politik als Promoter von PPPs ist in der derzeitigen PPP-Landschaft in Deutschland jedoch (noch) kein homogener Bestandteil. Dies haben u. a. die BMWA/AWV-Workshops (seit Januar 2001 bis Februar 2003 in sieben Bundesländern), eine Reihe großer bundesweiter PPP-Kongresse sowie parteiübergreifende Arbeitsgruppen gezeigt.

Vereinfacht ausgedrückt: Auf Bundesebene werden PPPs quer durch alle Parteien aufgrund teils sehr fundierter Untersuchungen und Analysen als innovative Instrumente zukunftsorientierter Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft beurteilt. Auf der Ebene der größten Zielgruppe von PPPs, den Kommunen,

ist diese Botschaft weitgehend noch nicht angekommen. Es scheint so, als ob es noch zu wenig bekannt gewordene Erfolgsbeispiele sowie zu wenig politische Promotoren auf Länder- und Kommunal-ebene gibt.

Eine weitere Ursache wäre, dass die Strategie des „All Business is Local“ in all seinen in der Privatwirtschaft erfolgreich umgesetzten Dimensionen auf der kommunalen Ebene noch kein Gehör gefunden hat. „Die Zeit ist reif für PPPs“, (so ein Redner im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit Anfang November 2002 im Deutschen Bundestag).

Politische Promotoren können (und sollten) eine ganze Reihe von Instrumenten nutzen, um PPP-Projekte angesichts wechselnder politischer Mehrheiten zu unterstützen und längerfristig abzusichern.

In den letzten Jahren haben vor allem öffentliche Debatten über Form und Ausmaß der Etablierung von PPP im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gezeigt, dass öffentlich-private Partnerschaften hohe politische Brisanz mit sich bringen können. Neue Rahmenbedingungen, wie sie durch das liberalisierte EU-Verkehrsrecht seit Ende der 1990er Jahre entstanden sind, und – häufig berechnete – Interessen einzelner betroffener Gruppen (z. B. der Erhalt des sozialen Status für Beschäftigte) bedürfen häufig „intelligenter“ politischer Konzepte.

So wird in öffentlich-privaten Verkehrsgesellschaften, für die derartige Konzepte durch Promotoren entwickelt wurden, beispielsweise eine Zusammensetzung und Arbeitsweise des Aufsichtsrates realisiert, die über die gesetzlichen Vorschriften hinausgeht. Politische Promotoren und Beschäftigtenvertreter erhalten – neben den privaten Vertretern – Beteiligungsmöglichkeiten, die das Interessengleichgewicht in der jeweiligen Kommune widerspiegeln. Sie erhalten z. B. Informationsrechte über das gesetzlich geregelte Maß hinaus oder die Möglichkeit, Experten (z. B. Vertreter von Gewerkschaften oder Kommunalverbänden) bei kritischen Fragen beratend hinzuzuziehen.

Rolle der Verwaltung: Umsetzung als „Flaschenhals“

Während die Frage des „was wird an PPP gemacht?“ in Deutschland politischer Promotoren bedarf, fällt die Frage des „wie?“ – also die Umsetzung – überwiegend in die Kompetenzen der Verwaltung im engeren Sinne. Umfeldanalysen, Partnersuche, Ausschreibungen, Vertragsgestaltungen, Projektmanagement und gegebenenfalls die Akquise öffentlicher Fördermittel müssen durch die jeweils zuständigen Querschnitts- und Fachabteilungen vorgenommen werden. Das erst ansatzweise gesammelte

Vademecum für Politiker als PPP-Promotoren – Der etwas andere „Aufsichtsrat“

- Für Landkreise und/oder Gebietskörperschaften als Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft (GmbH) oder Mitglieder eines Vereins gilt: Ist die Bildung eines Aufsichtsrats (bei einer GmbH fakultativ oder obligatorisch) oder eines Beirats (bei einem Verein) möglich, können in Gesellschaftervertrag (GmbH) respektive Satzung (Verein) Mandate zeitlich – z. B. auf fünf Jahre – befristet werden. Vorteil: Wahrung der „Kontinuität“ durch geringere Abhängigkeit von Kommunalwahlzyklen.
- Die Auswahl von Geschäftsführern läßt sich durch ein Offenes Ausschreibungsverfahren vorbereiten. Dadurch ist eine bessere Transparenz aufgrund möglicher Interessensbekundungen seitens der Kandidaten gegeben, die über fundierte Erfahrungen innerhalb der Verwaltung verfügen (ehemalige Amtsleiter, Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen etc.). Vorteil: Dies erschwert politische „Interventionen“.
- Die Berufung von anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in den Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften oder Beirat von Vereinen kann ebenso die Hemmschwelle für politische Interventionen erhöhen wie die Berufung von „Projektbeiräten“.
- (Ober-) Bürgermeister können PPP-Projekte gesellschaftspolitisch durch Instrumente wie Runde Tische oder Bürgerforen mit entsprechender politischer Breitenwirkung thematisieren. Vorteile: bei zunehmender Sensibilisierung liegt die Hemmschwelle für politisch motivierte Interventionen höher. Auch vermeintliche K.O.-Argumente gegen PPPs („Kein Geld in der Kasse“) können durch Einbeziehung/Hearings unabhängiger externer Experten aufgefangen werden (Stichwort: „Wirtschaftlichkeitsvergleiche“).
- Nach 12 Jahren Entwicklung des sog. Neuen Steuerungsmodells (NSM) sollten bereits erprobte Instrumente der politischen und Verwaltungsführung gegenüber kommunalen Aktiengesellschaften oder GmbHs auch bei PPPs dieser Rechtsformen eingesetzt werden. Dabei handelt es sich z. B. um ein formalisiertes öffentliches Beteiligungsmanagement (mit Kontrakt- und Projektmanagement). Vorteil: Politische Entscheidungen über PPPs aufgrund deren wirtschaftlicher Entwicklung können besser begründet und transparent gemacht werden (Kapitel 3, Fallbeispiele).
- Last not least: Rechtliche Vorbehalte auf verschiedenen Verwaltungsebenen können eine Eigendynamik entfalten und zu „PPP-Killern“ werden (Kapitel 1): Zustimmungserfordernisse vorgesetzter Verwaltungsbehörden, Haushaltsordnungen und Verordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden sollten ein „gutes“ PPP-Projekt nicht a priori stoppen. Hier kann die Politik Organisations- und Ermessensspielräume prüfen lassen (z. B. durch externe, unabhängige juristische/steuerliche Fachkompetenz) und ausschöpfen. Erfolgreiche Beispiele gibt es in verschiedenen Bundesländern (Kapitel 3, Fallbeispiele).

Know-how auf dieser Umsetzungsebene der Verwaltungen ist eine der Ursachen dafür, dass derzeit besonders in den Kommunen noch eine Art „PPP-Zurückhaltung“ besteht. Qualifizierungsmaßnahmen bezüglich PPP-Instrumenten sowie Pilotprojekte müssen daher in vielen Verwaltungen erst noch angestoßen bzw. intensiviert werden.

Dabei ist festzustellen, dass Kommunen bzw. allgemein Gebietskörperschaften, die bereits neue betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente in Ansätzen für das Management ihrer Leistungen und ihrer Organisation nutzen, häufig auch bei PPP-Projekten besonders aktiv sind.

Dies ist insofern nicht verwunderlich, als durch die Einführung einer (zumindest die Kameralistik ergänzenden) Kosten- und Leistungsrechnung oder verschiedener Budgetierungsmodelle die „wah-

Öffentliche Verwaltungen nehmen in Verbindung mit PPP verschiedenartige Rollen wahr, die jeweils ein unterschiedliches Maß an politischem Einfluß und operativer Verantwortung mit sich bringen (Abb. 1).

Sie agieren

- als Gewährleister von Grundversorgung,
- als Projektentwickler,
- als Finanzpartner (Privatisierung),
- als Auftraggeber („Contracting Out“) und
- als Gesellschafter und „Mitunternehmer“.

Diese öffentlichen „Rollen“ erfordern unterschiedliche Kompetenzen und Beurteilungsfähigkeiten:



PPP-Workshop in Schwerin: v. r.n.l. Dr. Rabe, GTZ; Dr. Riedl, Gauff; Moderator Dr. Herx; Dr. Ertle, BMZ; R.-R. Hoepfner, RHconsulting group; W. Dik, Auswärtiges Amt; G. Dedio, Looks Medien.

ren“ Kosten für bestimmte verwaltungsintern erbrachte Leistungen transparenter gemacht werden können. Diese Transparenz erleichtert es, Alternativen der öffentlich-privaten „Koproduktion“ sinnvoll vergleichen zu können.

Derartig verbesserte Vergleichsmöglichkeiten haben in einigen Fällen zwar zum Verzicht auf PPP-Lösungen geführt, in vielen anderen Fällen aber auch eine gut informierte Entscheidung für PPP erst ermöglicht.

Um die Grundversorgung der Bürger gewährleisten zu können, müssen Standards aus Sicht der Bürger als Kunden und Nutzer öffentlicher Dienstleistungen definiert sowie vertraglich abgesichert werden. Derartige Standards sind Voraussetzung, um Aufträge an Private effektiv vergeben und/oder finanzieren zu können.

Als Finanzpartner, z.B. bei der Vorbereitung einer Teilprivatisierung etwa beim Verkauf von Anteilen an öffentlichen Energieversorgern, muss die öffentliche Hand unter anderem ein adäquates Ausschreibungsverfahren konzipieren und das mögliche Erlöspotenzial optimieren (Kapitel 2).

Als Projektentwickler, Gesellschafter und Mitunternehmer muss die öffentliche Hand darüber hinaus Kenntnisse in der strategischen Vorbereitung und operativen Abwicklung von PPP-Projekten aufbauen. Dies macht im Regelfall die zusätzliche Qualifizierung öffentlicher Fachexperten erforderlich.

Rolle der Wirtschaft

Angesichts der gegenwärtig noch festzustellenden kommunalen Zurückhaltung bei PPP kommt besonders der verfassten Wirtschaft (Kammern, Verbände), aber auch den Branchenverbänden (Bau, Ingenieurwesen) die Rolle von Promotoren für den PPP-Gedanken zu. Grosse Industrieunternehmen (Bauindustrie, Energiewirtschaft, international operierende Ingenieurunternehmen) spielen eine Doppelfunktion als Promotor und Projektpartner.

In der derzeitigen deutschen PPP-Landschaft ergibt sich für die Unternehmen noch der besondere Umstand, dass es im wesentlichen einige wenige große, international operierende Unternehmen sind, die man als „Key Player“ im integrierten PPP-Geschäft bezeichnen kann.

Sie agieren sowohl als

- Projektentwickler
- als auch (bau-) ausführendes Unternehmen
- Betreiber
- Investor / Sponsor
- und (Co-) Finanzier.

Dennoch: in einigen dieser Funktionen können sich auch KMU in unterschiedlichen Formen beteiligen. Dies gilt besonders, wenn größere Unternehmen mit einer langfristigen Zielsetzung in Hinblick auf betriebswirtschaftliche Rentabilität (Life Cycle Output- Orientierung) Pilotprojekte realisieren.

Dieses noch wenig ausgeschöpfte Potenzial besteht durchaus auch für mittelständische Bauunternehmen. Beispiel wäre hier der Infrastruktorsektor, insbesondere der Verkehrswegebau. Im Kontext des FStrPrivFinG sind bislang erst zwei PPPs als Betreiberprojekte umgesetzt. In beiden Pilotprojekten agieren große internationale Bauaktiengesellschaften in der komplett oben aufgezeigten Funktionskette.

Aus der Sicht der mittelständischen Bauindustriebranche wäre es durchaus möglich, durch projektadäquate Strukturierung mittelständischen Bauunternehmen mit entsprechender Fachkompetenz

Generalübernehmerfunktionen zu übertragen. De facto würde das bedeuten, dass diese zumeist von den jeweiligen Großkonzernen im Rahmen der Konzessionsstruktur („A-Modell“) in der Projektgesellschaft in eigener Konzernregie ausgeübte Funktion an ein KMU per Ausschreibung und Generalübernahmevertrag vergeben würde. Dieses Verfahren erfordert jedoch auch, dass sowohl die öffentliche Hand als auch der Bankensektor „mitspielen“.

Es wären eine ganze Reihe von Massnahmen vorzubereiten: Von der Strukturierung des gesamten Ausschreibungsverfahrens einschließlich der Zuschlagserteilung nach „mittelstandsfreundlichen Kriterien“



Rund 90 Interessenten nahmen am Workshop in Schwerin teil.

(Kapitel 2), bis hin zur „Gretchenfrage“: Eigenkapitaleinsatz und Übernahme von Markt- und Betreiberisiken durch ein KMU oder ein KMU-Bieter-/Projektkonsortium.

Dabei appelliert die Branche auch an den Bankensektor, bei Kreditentscheidungen und -konditionen die Finanzierung vom erwarteten Cash Flow des Projekts abhängig zu machen (siehe hierzu Beispiel in Kapitel 3). Der Weg dorthin mag unter „Basel II-Bedingungen“ einerseits schwierig sein. Andererseits kann die mittelständische Bauindustrie auf ihren hohen Stellenwert in der Branche (Umsatz, Beschäftigung, Investitionen) verweisen und insofern auch konsequent öffentliche Unterstützung zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen einfordern. Dies gilt auch in Bezug auf die Beteiligung an PPP-Projekten im Ausland.

Kapitel 2

PPP – von der Idee zur Umsetzung

Vorbereitung und Planung: Wer, wie und mit wem?

Der öffentliche Partner: Strategische Vorbereitung und Optionen

Für die Vorbereitung und Planung eines PPP-Projektes gibt es aus öffentlicher Sicht erfahrungsgemäß eine Reihe zentraler Fragenkomplexe, die abgearbeitet werden sollten, bevor die weitere Umsetzung gemeinsam im gemischten öffentlich-privaten Projektteam erfolgt. Diese können z.B. checklistenartig wie folgt zusammengefasst werden:

1 Vollständige Erfassung der Eckdaten

Investitionsbedarf, Haushaltslage, Rationalisierungs-/Einsparmöglichkeiten, Finanzierungs- und Refinanzierungsquellen, Teilprivatisierungsmöglichkeiten, Rechtslage, Genehmigungserfordernisse und weitere Fragen dieser Art müssen geklärt werden. Eine erste Bestandsaufnahme aller dieser Punkte ist notwendig. Hierbei sind die Möglichkeiten und Voraussetzungen für die Prüfung eines PPPs in verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unterschiedlich entwickelt. Während in Stadtwerken teilweise bereits Erfahrungen mit betriebswirtschaftlicher Unternehmensführung gesammelt wurden, befindet sich der diesbezügliche Know-how-Prozess in vielen Fachämtern noch am Anfang. Vordringlich sollte eine erste Einschätzung vorgenommen werden,

- wo der größte/dringendste Bedarf besteht,
- welche Finanzierungs- und Refinanzierungsmöglichkeiten grundsätzlich in Betracht kommen,
- und ob z. B. ein Problem bei der Aufgabenerledigung durch Veräußerung von Vermögensanteilen nachhaltig gelöst werden kann.

2 Zielobjekte sowie mögliche öffentliche Player erfassen und auf PPP-Relevanz prüfen.

Zu den Zielgruppen zählen Regiebetriebe, Zweckgesellschaften, Fachämter, Stadtwerke und sonstige Beteiligungen. Die PPP-Relevanz betrifft die Frage, ob und in wie weit ein privates Unternehmen zur Lösung des vorliegenden Problems einbezogen werden soll (Abb. 2, S. 8). Bedingt eine mögliche Option,

dass die öffentliche Hand zur „Mitunternehmerin“ wird, muss diese sich Klarheit über das unternehmerische Risiko verschaffen.

3 Finanzierungsproblematik vorprüfen

Deuten beispielsweise gravierende Haushaltsengpässe der Kommune auf ein mögliches PPP hin, stellt sich die Frage nach alternativen Lösungsansätzen. Daran schließt unmittelbar die Frage an: Wenn ja, welche?

Wichtige Beispiele sind die Bündelung der Beschaffungsverfahren, Projektpartnerschaften, IT-Plattformen, eine „Stand-Alone-Lösung“, der Verkauf von Assets oder eine Teilprivatisierung und anderes mehr.

4 Vergabe-/Ausschreibungs-/Subventionsproblematik analysieren (s. Kasten S. 17).

Die Frage, welche Inhalte und Formen der Vergabe- und Ausschreibungsmöglichkeiten bestehen und welche angewandt werden, sollte frühzeitig geklärt werden. Erfolgreiche PPPs basierten bisher häufig darauf, dass in der „Anbahnungsphase“ informelle öffentlich-private Netzwerke aufgebaut werden konnten.

Eine öffentliche Ausschreibung zielt demgegenüber auf frühzeitige Transparenz. Sie lässt aber auch je nach Projektart unterschiedlich geeignete Varianten zu (s. Abb 4, S. 18).

Es gibt unterschiedliche Verfahrensmodelle, welche bei einer Ausschreibung unter „PPP-Bedingungen“ angewandt werden können. Falls eine Ausschreibung erforderlich ist, sollte von der öffentlichen Seite geprüft werden, welches Verfahren zur Lösung des vorliegenden Problems das geeignete ist und welche Vorschriften (z. B. Europarecht) beachtet werden müssen. Bei einem PPP sind neben den Ausschreibungsrichtlinien auch Vergaberichtlinien und Beihilfekriterien (Subventionen) zu beachten.

5 „Musterverträge“, sofern verfügbar, nutzen.

Es gibt „auf dem Markt“ bereits unterschiedliche Vertragsmuster: z. B. Konzessionsvertragstexte für Strassenbauvorhaben sowie Vorschläge für Vertragsinhalte, allerdings (noch) keine veröffentlichten Standardverträge.

PPP: Ausschreibung oder nicht? Ein (lösbares) Kernproblem für öffentliche Auftraggeber

- **Welche EU-Richtlinien sind zu beachten?**

Öffentliche Auftraggeber sind bei der Vergabe von Aufträgen an die Einhaltung von Bestimmungen im Europarecht gebunden. Diese sind für

- | | | |
|--------------------------|---|-----------------------------|
| Baufträge | ➤ | Richtlinie 93/37/EWG, |
| Lieferaufträge | ➤ | Richtlinie 93/36/EWG, |
| Dienstleistungsaufträge | ➤ | Richtlinie 92/50/EWG, |
| „PPP-relevante“ Aufträge | ➤ | Sektorrichtlinie 93/38/EWG. |

Unabhängig davon, ob ein Bau-, Liefer-, oder Dienstleistungsauftrag vergeben werden soll, gilt für die Sektoren Wasser-, Energie-, Verkehrsversorgung und Telekommunikation die Sektorrichtlinie.

- **Welche „EU-Schwellenwerte“ sind zu beachten?**

Die o. a. EU-Richtlinien gelten im öffentlichen Vergabewesen für Aufträge, die bestimmte, jedoch im Einzelfall sehr unterschiedliche Schwellenwerte, überschreiten.

Faustregel für solche Schwellenwerte ist:

- Liefer- und Dienstleistungsaufträge ab ca. ca. 200.000 EUR, in Einzelfällen auch darunter,
- Bauaufträge ab ca. 5 Millionen EUR.

- **Welche „Öffentlichen Auftraggeber“ fallen unter die EU-Bestimmungen?**

- Grundsätzlich alle diejenigen, die erkennbar sind an ihrer öffentlich-rechtlichen Rechtsform (z. B. kommunale Beschaffungsstellen, Regiebetriebe, Zweckverbände),
- weitere staatliche Regierungsstellen, Ministerien, Länder, Städte,
- Unternehmen in privater Rechtsform, wenn sie unter „Gemeinwohl“ fallende Aufgaben wahrnehmen, z.B. Wasser-, Energieversorgung,
- Einrichtungen, die überwiegend von der öffentlichen Hand subventioniert werden.

- **Was gilt spezifisch für PPP?**

Zur Einordnung von PPPs hinsichtlich der Ausschreibungspflicht sind aufgrund der bereits dargestellten Vielfalt der Ausprägungsformen und teils fehlender nationaler Bestimmungen sorgfältige Prüfungen vorzunehmen und im Einzelfall auch die jeweiligen Rechtsprechungen des Europäischen Gerichtshofs heranzuziehen.

Dies kann im Einzelfall die Hinzuziehung eines spezialisierten Fachjuristen erfordern.

PPP-Tipps für Ausschreibungen

- Ausschreibungsinhalte präzise vorbereiten:
Dies gilt insbesondere für Mischverträge, z. B. bei Betreibermodellen (siehe Kapitel 3). Bei diesen kann es sich um Bau- und/oder Dienstleistungsverträge handeln.
- Möglichkeiten des kombinierten Verfahrens prüfen:
Wo keine eindeutige Vorschrift eine sog. Offene Ausschreibung vorschreibt, wird in der Praxis häufig ein 2-stufiges Verfahren gewählt (siehe Abb.): Das Offene Verfahren mit anschließendem Verhandlungsverfahren über eine vorgeschaltete Präqualifikation.

Vorteil: Der öffentliche Partner braucht keine komplette, differenzierte (komplizierte) Leistungsbeschreibung für das PPP vorzubereiten. Von den vorausgewählten Anbietern wird erwartet, für die eigentliche Angebotsabgabe auch eigene Alternativen im Rahmen der Leistungsbeschreibung anzubieten.

Vorsicht! Bei Betreiberprojekten (PPP) können auch kleinere Aufträge u. U. EU-Bestimmungen unterliegen, z. B. wenn ein Generalunternehmer, der ein öffentliches Gesamtprojekt durchführt, Teilprojekte in Losen vergibt (vgl. Kapitel 3, Beispiel b). Aufteilungen in mehrere kleine Projekte unterhalb der Schwellenwerte haben bereits zu Klagen der betroffenen Konkurrenz geführt.

- **EU-Bestimmungen und VOL/A prüfen:**

Hat man die o. a. EU-Richtlinien auf ihre Relevanz geprüft, so sollten vor der Entscheidung, ob „Ausschreibung oder nicht“, nochmals sowohl Europarecht als auch nationale Bestimmungen geprüft werden. Dies sollte daraufhin geschehen, ob Vergaberecht, speziell VOL/A, angewendet werden muss, und

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| „in-house-Beauftragung“ | (keine Ausschreibungspflicht), |
| Baukonzession | (unterliegt Vergaberecht), |
| Dienstleistungskonzession | (unterliegt nicht dem Vergaberecht), |
| Veräußerung von Gesellschaftsanteilen | (unterliegt nicht Vergaberecht). |

Vorsicht: Bei PPPs als Betreibermodelle ist Vergaberecht besonders sorgfältig zu daraufhin zu prüfen, ob als öffentlicher Bauauftrag oder als Dienstleistung auszuschreiben ist. Wichtig ist dabei, ob (lt. EU) die Bauleistungen von „untergeordneter“ Bedeutung sind oder nicht. Falls dies nicht klärbar ist (durch einen sog. „main value test“), dann wird das Betreiberprojekt meist als Bauauftrag ausgeschrieben. Grundsätzlich – auch wenn keine Ausschreibungspflicht besteht – ist immer zu prüfen, ob Kriterien für ein „wettbewerbsoffenes, vergabeähnliches Verfahren“ eingehalten werden können/müssen.

- **„Tricks“ vermeiden**

Öfters auch von Kommunen praktizierte „Tricks“ sollte man schon deswegen vermeiden, weil sie bereits in einer Reihe von Fällen zu Klagen vor dem EU-GH geführt haben. Beispiele dafür sind: Ausschreibungszeiten extrem verkürzen, Ausschreibungsveröffentlichungen und nach kurzer Zeit wieder „zurückziehen“, Ausschreibungsinhalte so vorbereiten, dass sie auf einen oder wenige mögliche Anbieter zugeschnitten sind.

6 Kostenvergleichsanalysen durchführen

Es empfiehlt sich, zunächst eine Reihe grundsätzlicher Fragen abzuclarbeiten:

- Warum geht es nicht unbedingt um die Frage, „was ist billiger?“
- Wie führt man Kostenvergleiche durch?
- Wie unterscheidet sich ein Finanzvergleich von einem Wirtschaftlichkeitsvergleich?
- Was ist ein „erweiterter“ Wirtschaftlichkeitsvergleich?
- Gibt es Richtlinien/Muster, die über den reinen Kostenvergleich hinaus alle langfristigen Implikationen für den Öffentlichen Sektor (life time cycle) bezogen auf das konkrete Vorhaben ermöglichen (z. B. „Public Sector Comparator“ nach englischem Vorbild)?

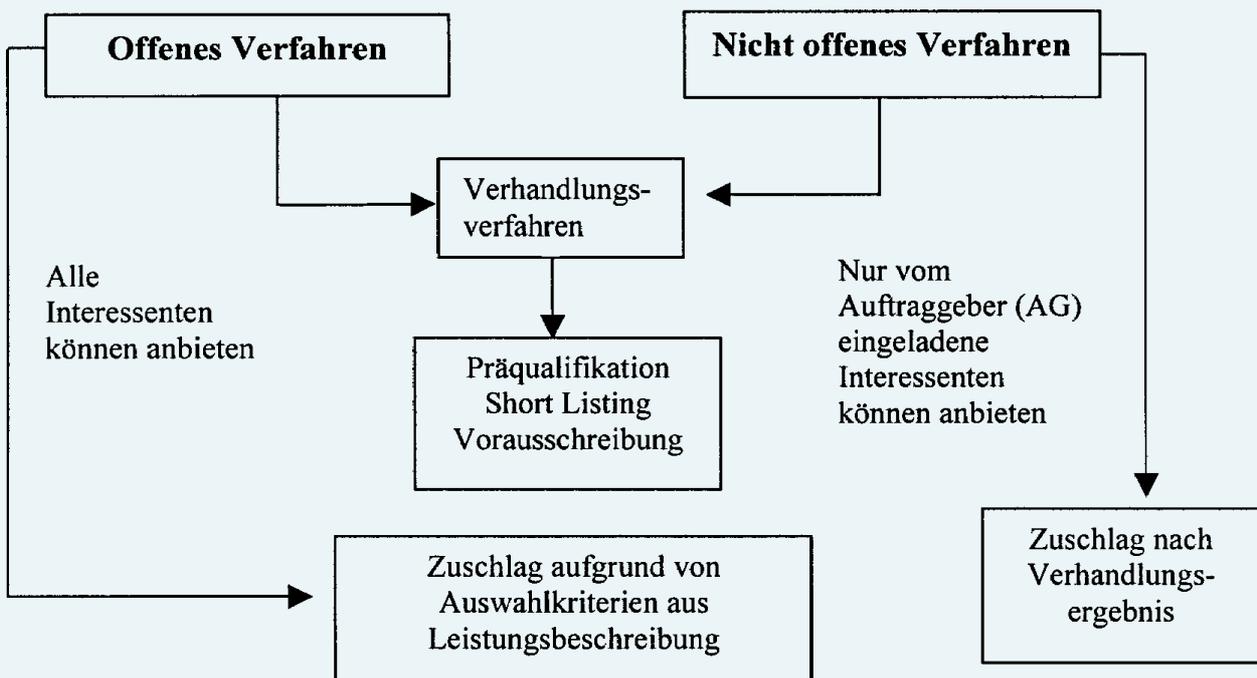
Einnahmen und Ausgaben hinaus sollten auch etwaige mittelbare Effekte sowie Auswirkungen auf die Bürger bzw. Nutzer von Dienstleistungen einbezogen werden.

Beispiele dafür können die Qualifizierung von Beschäftigten oder Bürgern sowie die Verbesserung „harter“ (z. B. Gebühren) oder weiterer „weicher“ Standortfaktoren sein. Neben den Kosten ist dabei immer auch der damit verbundene Wert für den Nutzer einer Leistung (Bürger) zu berücksichtigen („value for money“).

7 Was gehört in einen Wirtschaftlichkeitsvergleich hinein?

Der öffentliche Partner steht bei dem Problem PPP oder „Inhouse“ – Lösung zugleich vor der Frage, ob und welchen Mehrwert („added value“) die Durchführung des Projekts als PPP im Vergleich zu einer

Abb. 4: Ausschreibungsverfahren bei PPP (vereinfachte Darstellung)



Grundsätzlich sind stets zu beachten: Nationale Vorschriften (VOL/A), EU-Richtlinien (z. B. Council Directive 93/38 EEC), die Schwellenwerte für EU-weite Ausschreibung für Dienstleistungen (Services) und Bauleistungen (Works) sowie die neue Richtlinie zur Verfahrensweise bei Konzession nach Gemeinschaftsrecht (2000 C 121/02).

- Was sind die Mindestinhalte eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs?

Als Vorbereitung auf die weitere gemeinsame Projektplanung mit dem Privatpartner ist es empfehlenswert, einen „erweiterten Wirtschaftlichkeitsbegriff“ zugrunde zu legen. Über die direkten öffentlichen

rein öffentlichen Lösung erbringen würde. Gibt es für eine Kommune Möglichkeiten, realistische, aussagekräftige Vergleichsberechnungen unter Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Kriterien durchzuführen, um zu einer fundierten Entscheidung über den geeigneten Lösungsweg zu gelangen? Diese notwendige Betrachtungsweise bei der Planung eines

PPP ergibt sich zwar im Grundsatz bereits aus dem in der Bundeshaushaltsordnung verankerten „Wirtschaftlichkeitsprinzip“, stößt aber andererseits an Grenzen, die im kameralistischen System liegen. Konventionelle Vergleichsmethoden, etwa die Wirtschaftlichkeit auf der Basis der für die öffentliche Hand bestehenden Finanzierungskosten zu ermitteln, müssen schon deshalb zu falschen Ergebnissen führen, weil sie keine Risikoallokationen berücksichtigen. Ein Finanzinstitut wird eine Kreditaufnahme der öffentlichen Hand zunächst einmal – ohne Berücksichtigung anderer Faktoren – aus ratingorientierter Sicht anders, sprich: günstiger bewerten als die des Privaten.

Wie oben schon dargestellt, kann ein „erweiterter Wirtschaftlichkeitsvergleich“ im Rahmen einer vorgeschalteten Projektevaluierung zur Entscheidungsfindung zugrunde gelegt werden. Der öffentliche Partner, sozusagen „Projektträger“ des PPP, sollte dabei von Parametern/Erkenntnissen ausgehen, die in die z. B. in England und Holland anerkannten Bewertungsmethoden des „Public Sector Comparator PSC“ eingeflossen sind:

1. Ein ausschließlicher Vergleich der reinen Finanzierungskosten führt im allgemeinen zu falschen Schlussfolgerungen.
2. Es ist wichtig, die Entwicklung aller während der Projektlaufzeit Zeiträume zwischen 10 und 30 Jahren) tatsächlich entstehenden Kosten zu „dynamisieren“, d. h. sie über die Gesamtdauer des Projekts zu analysieren (life-cycle-Ansatz). Die Anbindung der Kosten an diesen Lebenszyklus des Projekts erfordert, die einzelnen Kostenblöcke, wo immer möglich, den jeweiligen Projektphasen zuzuordnen.

3. In analoger Weise können die Risiken eines PPP-Projekts in die Vergleichsrechnung einbezogen werden, um zu ermitteln, wann sie auftreten, wo sie auftreten und welcher der Partner sie trägt (risk allocation), bzw. welche das PPP, z. B. die „Projektesellschaft“ trägt. Risiken können als Kosten den jeweiligen Projektphasen zugeordnet und wo mög-

Kosten und Risiken		Projektphasen	
1.	Welche Kosten wo entstehen können – Projektentwicklung – Immobilien – vertragsspezifische Kosten (z.B. Leasingraten, Margen, Transaktionskosten) – Bauphase (z.B. Garantien, Zwischenfinanzierung, Kontrollaufwand) – steuerrelevanten Kosten (z.B. aufgrund ertrags-/umsatzsteuerlicher Wirkungen) – Betriebs- /Betreiber-/Nutzungsphase (ausgelegt auf zw. 10–30 Jahre) – Instandsetzung, Erhaltung – Finanzierung (Kapitalkosten, Zinskosten, Zwischenfinanzierung, Betriebskosten, Personalkosten, Aufschläge, Prämien, Versicherungen, Transaktionskosten, Verwaltungskosten, sonst. Nebenkosten	Projektphasen im Zeitablauf-Projektplanungsübersicht	Planung Projektentwicklung
2.	Kosten den Projektarten zuordnen und analysieren		Design (D) Development
3.	Kosten netto vor Risikoanalyse		Bau Ausbau
4.	Welche Risiken wo entstehen können – Planungs-, Ingenieur- u. Baurisiken (z.B. Grund+Boden, Bau, Termine) – Betriebsrisiken (z.B. Gewährleistungen, Unterhaltung, Nachfragerisiko bei Konzessionsvertr.) – vertragsspezifische Rechtsrisiken (z.B. Leasing, crossborder lease, Haftung/Gewährleistung, Optionsausübung) – Verwertungsrisiken (z.B. Wertsteigerungen) – qualitative Rechts-/Steuerisiken (Gesetzesänderungen, Insolvenzrisiken, Haftungsrisiken)		Build (B)
5.	Risiken bewerten und Projektphasen zuordnen		Finanzierung
6.	Risikotransferanalyse vornehmen		Finance (F)
7.	Ergebnisse: Projektkosten netto nach Risikotransfer Projektkosten nach qualitativer Mehrkostenanalyse Projektkosten nach Bereinigung (sensitivitätsanalysen, Abzinsungen, etc.)		Betrieb Erhaltung
8.	"Public Sector Comparator", Bewertungsermittlung		Operate (O) Maintain (M)
		Verwertung Transfer Rückübertragung	
		Transfer (T)	

lich durch kommerzielle Instrumente des Versicherungsmarktes monetär bewertet werden (z. B. Risikoprämien, Credit default swaps).

4. Eine so strukturierte Kosten-Risiko-Vergleichsberechnung sollte für jede der in die Entscheidungsfindung einbezogenen Alternativen der Leistungsbringung vorgenommen werden.
5. PPP-Projekte erfordern oft die Einbeziehung öffentlicher Fördermittel in das Gesamtpaket einer Projektfinanzierung (project finance). Dabei können unterschiedliche Interessenlagen der Projektpartner auftreten. Grundsätzlich sollte der Fördermittelanteil (Subvention) dazu beitragen, eine Finanzierungslücke zu schließen, d. h. in angemessenem Verhältnis zu

den tatsächlichen Projekterfordernissen stehen, also nicht „überdimensioniert“ sein („Ferrari-Syndrom“).

6. Im Ergebnis soll der Wirtschaftlichkeitsvergleich eine Barwertermittlung ermöglichen („value for money“). Dabei können unterschiedliche betriebswirtschaftliche Analysemethoden verwendet werden (z. B. Sensitivitäts- oder ABC-Cash Flow-Analysen).

Die Voraussetzungen für derartige Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind in deutschen Verwaltungen in unterschiedlicher Weise gegeben:

- Verwaltungen, die bereits „Produktbücher“ zur Erfassung ihrer einzelnen Teilleistungen erstellt ha-



Michael Wankmüller vom BMWA.

ben oder an interkommunalen Leistungsvergleichen („benchmarking“) teilnehmen, können die dadurch gewonnenen Daten auch für Wirtschaftlichkeitsvergleiche in Bezug auf PPP-Lösungen verwenden.

Dabei lassen sich in der Regel auch mögliche Kosten- und Leistungsveränderungen (Gebühren, Nutzungsentgelte) für Dritte berücksichtigen.

- Sofern Leistungen von Eigenbetrieben, Eigengesellschaften oder Regiebetrieben in PPP-Lösungen erbracht werden sollen, kann im Regelfall häufig ebenfalls auf die Ergebnisse einer (ansatzweisen) Kostenstellen- und –trägerrechnung zurückgegriffen werden. Hier liegen häufig auch Erfahrungen vor, wie sich bestimmte Leistungsaspekte auf die Höhe von Gebühren bzw. Nutzungsentgelten auswirken.
- Sollen öffentliche Leistungen in ein PPP eingebracht werden, die zuvor haushaltstechnisch lediglich

kameralistisch erfaßt wurden, sind nur Schätzungen für einen Wirtschaftlichkeitsvergleich möglich.

Häufig bestehen jedoch gerade in kleineren Verwaltungen qualitative Erfahrungswerte darüber, wie groß beispielsweise der Gemeinkostenanteil für bestimmte Leistungen ist.

Auch hinsichtlich der Wechselbeziehungen zwischen Leistungsveränderungen und Nutzerentgelten liegt zu meist „Erfahrungswissen“ vor.

Gemeinsame Projektvorbereitung mit dem Privatpartner

Sind diese zentralen Fragen der PPP-Vorbereitung auf der Seite des öffentlichen Partners geklärt, schließen sich Maßnahmen an, welche gemeinsam mit den privaten Partnern (Sponsoren, Banken) vorbereitet und durchgeführt werden müssen. Auch in dieser Phase gilt es, zunächst eine Reihe grundsätzlicher Maßnahmen vorzubereiten und einzuleiten. Dazu gehören zum Beispiel

1 ein Projektteam zu bilden

Projektverantwortliche sind im Regelfall öffentliche Hand und Privatpartner/Promotoren/Sponsoren.

2 einen Zeit- und Finanzplan aufzustellen,

3 Soziale, Personal- und Rechtsfragen zu klären.

Neben einem kontinuierlichen Informationsfluss gegenüber möglichen beteiligten politischen Promotoren (Kapitel 1) sollten die gemeinsamen Projektbeteiligten und die öffentlichen Beschäftigten bzw. ihre Personalvertretungen frühzeitig in die PPP-Planung einbezogen werden. Aber auch Managementfragen sowie die Zusammensetzung der Geschäftsführung und last not least die Klärung der Frage „Passen beide Partner zusammen?“ (cultural due diligence) gehören in diesen Bereich. Hinsichtlich dieser drei Aufgaben sind die folgenden zentralen Punkte zu berücksichtigen.

Personalfragen

Wenn über die Geschäftsführung hinaus zusätzliches Personal in einer gemeinsamen öffentlich-privaten Unternehmung benötigt wird (Beispiel g/PPPBus), müssen rechtliche und organisatorische Fragen einer etwaigen Überleitung oder Neueinstellung im Dialog mit der öffentlichen Personalvertretung ge-

klärt werden. Ungeeignetes, nicht ausreichend qualifiziertes und motiviertes Personal stellt aus Sicht der privaten PPP-Partner ein zentrales Risiko dar.

Management

Für die PPP-Geschäftsführung gilt: Das Management muß sowohl über die notwendigen betriebswirtschaftlichen Kompetenzen als auch über hinreichende Kenntnisse öffentlicher bzw. politischer Entscheidungsprozesse und Förderinstrumente verfügen. Um beides zu gewährleisten, sind häufig privat-öffentliche Kombinationsmodelle notwendig (siehe Kapitel 3), die über ein adäquates Auswahlverfahren – je nach Rechtsform des PPP – anzupassen wären (siehe Kasten, S. 26).

Rechtsfragen

- Vertragsrelevante Fragen klären,
- Rechtsberatende Fachkompetenz einbeziehen (s. oben „Projektteam“),
- Genehmigungsverfahren, Vergaberichtlinien, Ausschreibungsvorschriften prüfen.

4 Finanzierungs, Refinanzierungs- und Risikoabsicherung klären

Finanzierung, Refinanzierung sowie das gesamte mögliche Risikopotenzial sind Kernbestandteile dieses Teils der Vorbereitungsphase eines PPP-Projekts. Hierzu gehören vor allem:

- Eine sorgfältige und möglichst umfassende Umfeld- sowie Marktanalyse;
- die Überprüfung des Nutzen des geplanten öffentlich-privaten Gutes aus Kundensicht (Marktpotentiale);
- die Frage der Akzeptanz bei wichtigen politischen Promotoren;
- die Prüfung etwaiger öffentlicher Fördermöglichkeiten;
- die Entwicklung verschiedener Szenarien für ein PPP-Modell (best case./worst case). Soweit Daten verfügbar sind, müssen alle möglichen Partner diese „durchrechnen“ und hinsichtlich ihrer zeitlichen Realisierbarkeit überprüfen;
- die Durchführung einer Due-diligence-Prüfung. (zu Inhalten einer solchen Prüfung siehe englisch-deutsches Glossar im Anhang)

Ist in dem PPP ein mittelständisches Unternehmen beteiligt, so stellen sich in Zusammenhang mit Fragen der Fördermittelverfügbarkeit und Finanzierung auch KMU-relevante Fragen, die abzuclarbeiten sind: Kommt die KMU-Definition der EU zur Anwendung? Ist eine „de-minimis“-Erklärung erforderlich (siehe hierzu Kapitel 4).

5 „Cultural due diligence“-Prüfung

Damit ist das „Miteinander-Können“ des öffentlichen und privaten Partners angesprochen. Über die finanzielle, rechtliche und technische Machbarkeit (siehe Punkt 4) hinaus muss eine „kulturelle Basis“ für das PPP-Projekt bestehen. Zusätzlich ist zu prüfen, in welchem Handlungsrahmen dies möglich ist. Informelle Anbahnungsgespräche können Verwaltungen und Unternehmen dabei helfen, herauszufinden, ob sie längerfristig „zueinander passen“. Der Umgang mit Personalfragen, ein adäquates Verhältnis zwischen Transparenz und Vertraulichkeit beim Umgang mit der Öffentlichkeit sowie die Berücksichtigung spezifischer Anforderungen (z. B. langfristige Servicegarantien) bei öffentlich-privaten Dienstleistungen sind in der Regel Kernthemen derartiger informeller Gespräche.



Dr. Wolfgang Gerstlberger von der Universität Kassel.

Ein sogenanntes „Memorandum of Understanding“ (MOU) – eine Rahmenvereinbarung über die wesentlichen Schritte beim Aufbau einer PPP-Beziehung – bildet häufig den Abschluss solcher Sondierungen.

Umsetzung, Projektmanagement, Monitoring, Controlling: Gemeinsam zu neuen Zielen!

Für den laufenden Betrieb und das Monitoring eines PPP sind unabhängig vom konkreten Projekt die folgenden Handlungsfelder und Fragenkomplexe relevant:

- Ein effektives Projektmanagement muss etabliert sein. Aufgabenverteilung und Verantwortlichkeiten im Projektteam sind zu definieren. Fragen des Projektmanagements und die Einbeziehung der Personal-



AWV-Geschäftsführer Dr. Ulrich Naujokat begrüßt die PPP-Workshop-Gäste in Frankfurt/Oder

vertretung sind zu klären. Verbindliche Festlegung von „Spielregeln“.

- Milestones müssen festgelegt sein, ebenso „Ausstiegskriterien“ und „Stop or go“ als Leitfrage für die jeweils unterscheidbaren Projektphasen. Gegebenenfalls sind Termine für Ausschreibungen und konkrete PPP-Aktivitäten festzulegen.

- Eine Projektgesellschaft/Betreiber-gesellschaft muss – soweit erforderlich – gegründet sein. Gesellschafterverträge müssen inhaltlich optimiert und anschließend juristisch abgesichert sein. Beispiel: Aufsichtsratsmandate zeitlich befristen (vgl. Kapitel 3)

- Weitere Vertragsverhandlungen müssen abgeschlossen sein. Finanzinstitute, Versicherungen, und

ggf. Konzessionsgeber/-nehmer sowie Lieferanten/Abnehmer sind einzubeziehen; Verträge müssen inhaltlich ausgestaltet und juristisch abgesichert werden.

- Geschäftsführung und Aufsichtsrat (bzw. Beirat) führen das PPP nach festzulegenden Grundsätzen. Beispiel: Geschäftsordnungen für Management und Kontrollorgan, um die Interessen des „Unternehmens PPP“ und der Eigentümer gleichermaßen zu wahren.

- Für Projektsteuerung, Monitoring und das Gesamtcontrolling verfügen die Gesellschafter/PPP-Partner in ihren jeweiligen Organisationen über ein effizientes Vertragsmanagement/Vertragscontrolling.

Probleme mit der Steuerung und dem Controlling (incl. Monitoring) von PPP-Projekten lassen sich immer dann verringern, wenn Verwaltungen PPP in ein weiter gefasstes, strategisches Reformkonzept integrieren (Stichwort: „Neues Steuerungsmodell“). Der systematische Einsatz betriebswirtschaftlichen Know-hows (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung für Wirtschaftlichkeitsvergleiche) und von wettbewerbsförderlichen

Instrumenten (z. B. dezentrale Ressourcenverantwortung) macht dabei auch PPP-Lösungen „kalkulierbarer“.

Eine projektadäquate Anwendung dieser Instrumente ist mit Blick auf die öffentlichen Akteure in PPP in erster Linie notwendig, um Bedenken bezüglich eines (Teil-)Ausfall des privaten Partners oder möglicher politischer Steuerungsprobleme zu versachlichen.

Systematische Umfeldanalysen sowie die Möglichkeit, Steuerungsmechanismen wo erforderlich in den verschiedenen Projektphasen (Anbahnungsgespräche, Memorandum of Understanding, Due Diligence-Prüfung, Ausschreibung) einzusetzen, können Risiken der Partnerwahl bei PPP zwar nicht völlig ausschließen, jedoch beträchtlich minimieren.

Kapitel 3

PPP-Beispiele aus der Praxis

Betreiberprojekte – Grundstrukturen, Fallbeispiele, Regionale Wirtschaftsförderung

Grundstrukturen von Betreiberprojekt-Modellen

Betreiberprojekte, insbesondere Infrastrukturprojekte mit langen Laufzeiten erfordern eine besondere Finanzierungstechnik, die Projektfinanzierung (project finance). Typische Beispiele solcher PPP-Vorhaben sind Strassen-, Brücken-, Tunnelbauten, Energie- und Wasser-/Abwasserprojekte.

Projektfinanzierungen weisen eine Reihe typischer Merkmale auf, welche sie von konventionellen Finanzierungsformen, die auf die Bonität des Kreditnehmers abstellen, unterscheiden:

1. Der private Unternehmer (sponsor) gliedert im allgemeinen ein solches Projekt aus dem eigenen Betrieb aus. Er beteiligt sich zu diesem Zweck vielmehr an einer zu gründenden, rechtlich selbständigen Projektträgergesellschaft (special purpose company, special purpose venture)

2. Mit dieser Projektgesellschaft (z. B. GmbH) werden die erforderlichen Finanzierungsverträge geschlossen. Das kreditgebende Institut erwartet, dass die Tilgung eines Darlehens aus dem zukünftigen Jahresüberschuß der Projektgesellschaft (cash flow) realisiert werden kann. Da die Projektkredite in der Bilanz der Projektgesellschaft ausgewiesen sind, bedeutet dies zugleich eine Bilanzentlastung der Gesellschafter (off balance sheet financing). Das Projekt/die Investition muss sich also wirtschaftlich selbst tragen. Analog erwartet der Investor die Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals aus dem cash-flow.

3. Eine Besicherung erfolgt grundsätzlich aus den Aktiva der Projektgesellschaft. Ein Haftungsdurchgriff auf die Gesellschafter erfolgt nicht (non recourse) oder nur eingeschränkt (limited recourse).

4. PPP-Projekte, die auf der Basis einer Projektfinanzierung vorbereitet werden, erfordern, dass zwischen den Beteiligten eine angemessene Risiko – Teilung erfolgt (risk sharing).

Die Beispiele zeigen anhand unterschiedlicher Infrastrukturprojekte auf, welche Leistungen und Verpflichtungen zwischen den Partnern in einem Vertragsgeflecht geregelt sein können (Beispiel a und b). Da es sich bei derartigen Infrastrukturprojekten im allgemeinen um größere Investitionsvorhaben handelt, die technisches Know-how im Umfeld von

Beispiel a: Verkehrswegeprojekt auf Maut-Basis



Betreiberprojekten betreffen, die häufig auf eine Laufzeit bis zu 30 Jahren ausgelegt sind, stellt sich auch die Frage, inwieweit mittelständische Unternehmen in solche Projekte einbezogen sind (Beispiel c).

Das Instrument der Projektfinanzierung wird sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend eingesetzt.

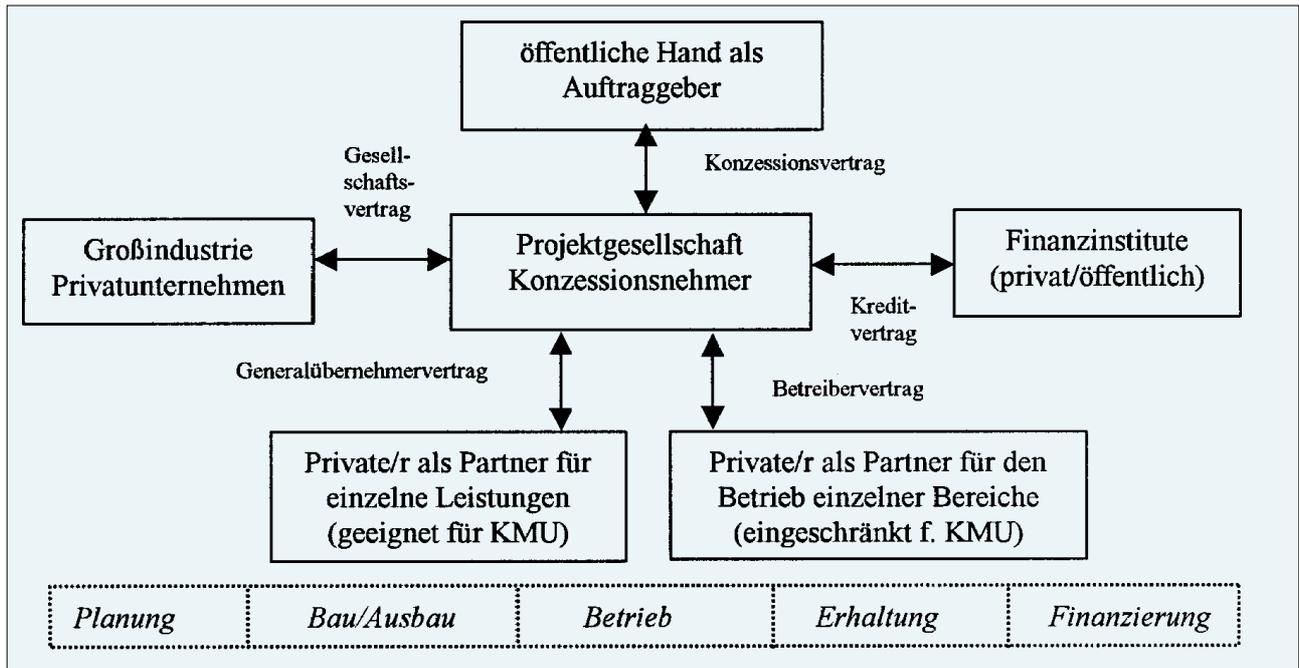
Im Ausland, vor allem zunehmend in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern werden PPP-Projekte auf der Basis von sog. BOT-Projektfinanzierungs-

modellen in unterschiedlichen Ausprägungsformen (ANHANG) gefördert. Vor allem der hohe Investitionskosten erfordernde Ausbau der Infrastruktur kann zumeist aus dem Staatshaushalt nicht finanziert werden. In solchen Fällen werden häufig Instrumente der Exportfinanzierung und Projektfinanzierung kombiniert. Deutsche Unternehmen können dabei sowohl bei Liefer- als auch bei Bau- und Engineering-Interessen das Förder-, Finanzierungs- und Risiko-

absicherungsinstrumentarium nutzen, welches bei der KfW-Gruppe und der Hermes-Kreditversicherung zur Verfügung steht.

Hinweis: Für KMU ist dabei von Interesse, dass auch für Exportgeschäfte, die im Rahmen von PPP-Projekten im Ausland möglich sind, das Deckungsinstrumentarium des Bundes genutzt werden kann (Kapitel 4).

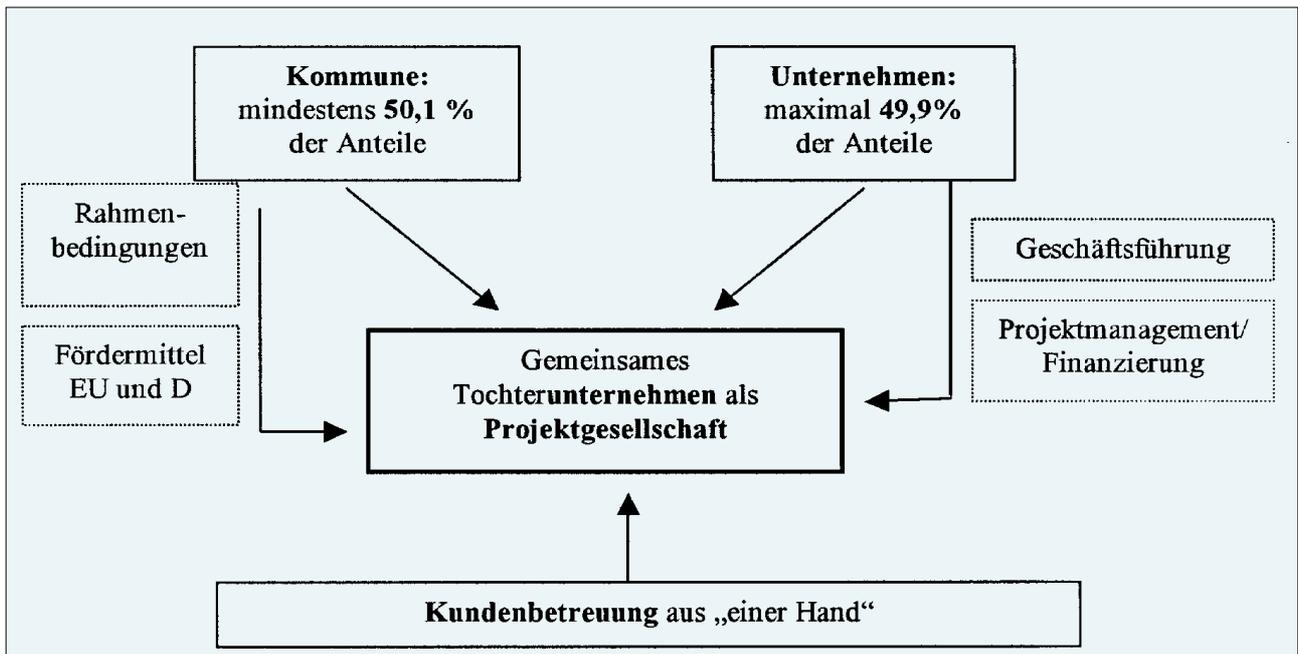
Beispiel b: Verkehrswegeprojekt als PPP-Betreiberstruktur



Beispiel c: Beteiligungs-/Vertragsstruktur bei einem Kraftwerksprojekt

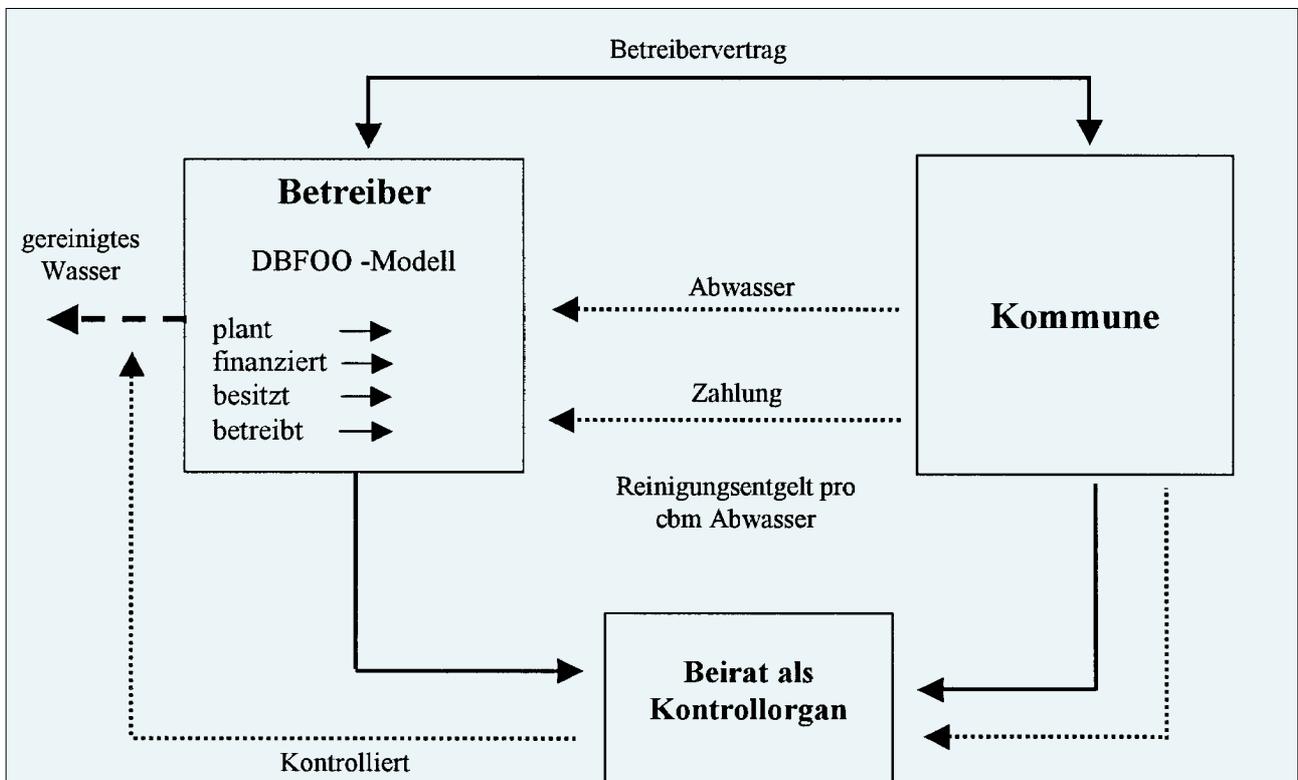


Beispiel d: Projektentwicklungsgesellschaft als PPP-Struktur zwischen einer Kommune und einem Bauunternehmen



Beispiel d zeigt die Möglichkeit auf, auch typische Projektentwicklung, Gewerbegebietsvermarktung und andere Dienstleistungen in einem PPP in Form einer Projektentwicklungsgesellschaft zu betreiben. In der gemeinsamen Zweckgesellschaft können auch Fördermittel von EU, Bund und Land genutzt werden.

Beispiel e: Betreiberstruktur eines kommunalen Abwasserprojekts



Beispiel e verdeutlicht die Leistungs-, Zahlungs- und Kontrollmechanismen in einem kommunalen Abwasserprojekt, welches als DBFOO – Modell (s. Glossar im Anhang) konzipiert ist.

Sektorbezogene Fallbeispiele

Beispiel f: Logistik

Öffentlich-private Logistik-Gewerbegebiete

Die nordhessische Region Bad Hersfeld hat sich seit der deutschen Vereinigung hin zu einem internationalen Zentrum für Logistikdienstleistungen entwickelt. Versandhäuser, Bücherdienste, Speditionen und weitere ähnliche private Dienstleister sind mittlerweile in der Region konzentriert. Diese Entwicklung haben einige Gemeinden aktiv durch die Erschließung von Gewerbegebieten als PPP unterstützt. Dieses PPP kann dem Typus der Projektentwicklungsgesellschaften zugerechnet werden (s. Beispiel d).

Das Modell

- Eine GmbH oder GmbH & Co KG fungiert als öffentlich-private Unternehmensform;
- die Gemeinden halten mindestens 50,1 % der Gesellschafteranteile, teilweise auch mehr;
- die privaten Partner sind Immobiliengesellschaften, Unternehmen der Bauwirtschaft oder (Konsortien mehrerer) Speditionen sowie teilweise öffentliche und private Finanzinstitute;
- die Gemeinden erleichtern die Ansiedlung von Logistik-Dienstleistern durch eine entsprechende Gestaltung der Gewerbesteuer und die Ausweisung attraktiver Flächen;
- die operative Geschäftsführung wird durch erfahrene Experten aus den beteiligten Unternehmen wahrgenommen;
- das Projekt wird aus Mitteln des Europäischen Strukturfonds (sog. EFRE-Mittel), des Rahmenplans zur Verbesserung der Regionalen Infrastruktur (sog. GA-Fördermittel) und verschiedenen Förderungen des Landes Hessen unterstützt;
- für Logistik-Investoren stehen daraus Fördermöglichkeiten bis maximal 28 % der Investitionen zur Verfügung;
- die Gesellschaften kommen mit einem kleinen Personalstamm aus, wodurch die laufenden Kosten gering gehalten werden.

Die Vorteile

Die wirtschaftliche und politische Akzeptanz der Logistik-Gewerbegebiete als PPPs ist gleichermaßen gegeben. Es besteht eine „win-win-Situation“: Für die privaten Partner haben sich wirtschaftlich tragfähige Projekte ergeben. Die Gemeinden erhalten zusätzliche Steuereinnahmen und werden als Wirtschaftsstandorte aufgewertet. Durch die Anbindung an ein ebenfalls als öffentlich-private GmbH betriebenes Güterverkehrszentrum in der nahen Großstadt werden darüber hinaus auch positive ökologische Effekte erzielt: Ein bedeutender Anteil des Güteraufkommens kann relativ einfach über die „Schiene“ abgewickelt werden.

Die Mittelstandskomponente

Auch aufgrund seiner eigenen positiven Erfahrungen als privater Partner der oben dargestellten Logistik-Gewerbegebiete hat das beteiligte Bauunternehmen in einer „KMU-relevanten“, abgewandelten Struktur seine Erwartungen an mögliche PPP-Partner zusammengefasst. (Beispiel b). Bezogen auf den gerade für die mittelständische Bauindustrie großen Bereich des öffentlichen Verkehrswegebbaus sind damit Erwartungen vor allem an die Großindustrie und den Bankensektor benannt. Die gilt z. B. für konzessions-/mautbezogene Betreiberprojekte.

Beispiel g: ÖPNV als PPP

Die PPPBus GmbH in Nordrhein-Westfalen

Das Modell

In einer mittleren Kreisstadt (Nordrhein-Westfalen) wurde bereits im Jahr 1995 ein öffentlich-privater ÖPNV-Dienstleister als GmbH mit 60 Mitarbeitern etabliert. Anteilseigner sind vier Stadtwerke und ein privates Verkehrsunternehmen. Alle vier Stadtwerke sind nicht nur im Verkehrsbereich, sondern auch in der Energieversorgung tätig. Darüber hinaus bearbeitet ein Teil der öffentlichen Partner weitere kleinere Geschäftsfelder (z. B. Telekommunikation, Consulting).

Der private Anbieter verfügt, anders als in dem Logistik-Beispiel, über die Kapitalmehrheit (51 %). Dadurch kann die Tochtergesellschaft den privatwirt-

schaftlichen ÖTV-Tarif bei der Entlohnung der Beschäftigten anwenden.

Ab dem dritten Jahr seines Bestehens schrieb das Unternehmen schwarze Zahlen und übernahm schrittweise den kommunalen Verkehrsbetrieb. Neueinstellungen für den ÖPNV der Kreisstadt werden seit Gründung der PPPBus nur noch über diese vorgenommen. Um alle öffentlichen Partner angemessen an der Unternehmenspolitik zu beteiligen, erfordern grundlegende Entscheidungen in der PPPBus eine Zustimmung in Höhe von 75 % der Kapitalanteile.

Das Ergebnis

Ein privater und öffentlicher Geschäftsführer teilen sich gleichberechtigt und nebenamtlich die Leitung des PPP-Unternehmens. Die PPPBus ist als Subunternehmen für die beteiligten Verkehrsbetriebe tätig. Sie kann darüber hinaus Linienkonzessionsanträge

- frühzeitige Einbindung der Beschäftigtenvertretungen sowie
- Möglichkeiten, Werkstätten, Serviceeinrichtungen und Gebäude/Freiflächen der beteiligten öffentlichen Unternehmen zu nutzen.

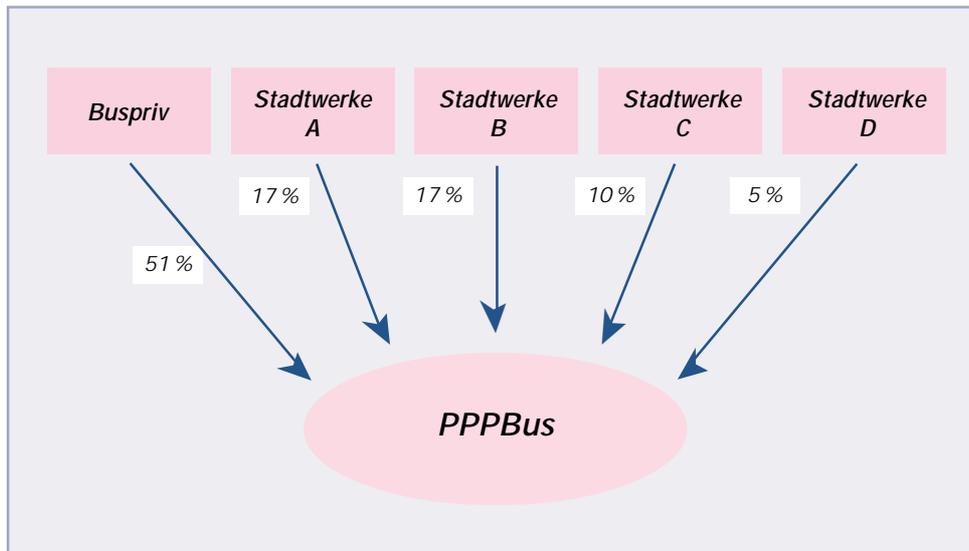
Beispiel h: Kommunales Rechenzentrum

PPP für Datenverarbeitung und IT-Leistungen

Der vormalige Eigenbetrieb „Informations- und Datentechnik (ID) Bremen GmbH“ ist eines der ältesten PPP-Projekte im Bereich von Datenverarbeitung und IT. Das ursprünglich bis Ende 1993 landeseigene Rechenzentrum wurde zum ersten Januar 2000 in eine öffentlich-private GmbH mit

der „debis Systemhaus GmbH“ bzw. dem Nachfolgeunternehmen T-Systems (Tochter der Deutschen Telekom) als Partner umgewandelt. Die Gesellschaft verfügte zu diesem Zeitpunkt über ca. 140 Beschäftigte, wovon der Großteil aus der öffentlichen Verwaltung übergeleitet wurde. Die Freie Hansestadt Bremen (50,1 %) und debis Systemhaus GmbH (49,9 %) waren somit annähernd gleichgewichtige Partner.

Abb. 5: Anteilseigner der PPPBus



nach der liberalisierten EU-Verkehrsverordnung stellen. Die Verkehrsbetriebe sind gemäß ihren Kapitalanlagen an den erzielten Einnahmen beteiligt.

Auf diese Weise wird die Konkurrenzfähigkeit der lokalen Verkehrsanbieter im Verhältnis zu potentiellen überregionalen Wettbewerbern erhöht.

Die Erfolgsfaktoren

Relativ große Erfahrung von „Buspriv.“ mit Private Public Partnership (drei weitere Fälle),

- politische Akzeptanz verschiedener Ratsfraktionen und Unterstützung durch einen einflussreichen Promotor,

Die Meilensteine: Der lange Weg vom Eigenbetrieb zum PPP

- Personal- und Organisationsentwicklungsprojekt „KOMPASS“ (1994–1996), um das ehemalige Rechenzentrum „marktfähig“ zu machen und Suche nach verwaltungsinternen Promotoren mit Führungsqualitäten,
- Senatsbeschluss als politische Grundlage der Teilprivatisierung des Eigenbetriebs (1997),
- Personalüberleitungsvertrag mit Personalräten und betroffenen Gewerkschaften (1998),
- Unabhängige Ertragswertermittlung („Due Dilligence“) und Ermittlung der gesetzlich privatisierungsfähigen Aufgaben mit zwei privaten Bewerbern (1998),

- „Memorandum of Understanding (MoU)“ mit der debis Systemhaus GmbH (Februar 1999); Rahmenvertrag für die stufenweise Teilprivatisierung; öffentliche Auftragsgarantie bis 2004; Erarbeitung eines dreijährig angelegten „Business Plan“ als Basis für die Fortsetzung der Zusammenarbeit; Lenkungsausschuss und Projektbeirat mit öffentlicher und privater Beteiligung unter Beteiligung des Personal- bzw. Betriebsrates beider Partner sowie des Rechnungshofes und der Staatskanzlei,
- Entsendung eines privaten Mitglieds durch die debis Systemhaus GmbH in die Geschäftsführung (zwei Personen, eine davon aus der Verwaltung) und Übernahme der unternehmerischen Geschäftsführung durch das private Mitglied (1999),
- Verhandlungen mit „Bestandskunden“ und Beginn der Erschließung neuer Geschäftsfelder (1999),
- Bildung von sieben öffentlich-privaten Arbeitsgruppen zu allen Themen der GmbH-Unternehmensentwicklung,
- Inkrafttreten der zweiten Stufe der Privatisierung (auf Basis des MoU; 1.1.2000).

Das Ergebnis: Ein überregional tätiges Unternehmen erfolgreich im Wettbewerb

Im Jahr 2000 übernahm die Deutsche Telekom in Form der T-Systems International GmbH die Anteile des debis Systemhauses. Der zuvor beschrittene „PPP-Weg“ wurde jedoch beibehalten. Derzeit verfügt die öffentlich-private ID-Bremen über 143 Mitarbeiter und nur noch einen Geschäftsführer, der aus der Privatwirtschaft stammt. Die Einteilung in fünf „marktorientierte“ Profit-Center hat mit der ursprünglichen öffentlichen Abteilungsgliederung nur noch wenig Ähnlichkeit. Für 2002 verzeichnete das PPP einen „planmäßigen“ Jahresumsatz von ca. 20 Mio. Euro, der das entsprechende Ergebnis von 2000 um ca. 40 % überstieg. Davon wurden ca. 25 % außerhalb Bremens erzielt. Für die Übergangsphase in den Jahren 2000–2003 wird ein ausgeglichenes Geschäftsergebnis angestrebt. Ab 2004 soll sich die Gesellschaft in der Gewinnzone bewegen. Der „mitgegebene“ Auftragsbestand der Verwaltung in Bremen ist bereits um zusätzliche öffentliche und private Aufträge in allen Bereichen der Datentechnik und -pflege ergänzt, und mit überregionaler Tätigkeit ist begonnen worden. Im Jahr 2004 soll das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Aufträgen ausgewogen sein. Bei der Auswahl der debis Systemhaus GmbH als Partner spielte auch sowohl deren lokale Anbindung als auch der Aspekt der regionalen Wirtschaftsförderung eine Rolle.

Beispiel i: Stadtwerke – Stand alones und integrierte Leistungsholdings

Stadtwerke und PPP: Unterschiedliche Entwicklung in Deutschland

Neue Bundesländer

Die Entwicklung der Stadtwerke in den neuen Bundesländern zeigt, dass nur sehr leistungsfähige und zugleich ortsnahe Regionalversorger in der Lage sind, den Nachholbedarf bei der Versorgungsinfrastruktur – im Vergleich zu den alten Bundesländern – effektiv zu verringern. Weder kommunale Regie- bzw. Eigenbetriebe noch die Akquisitionen großer Regionalversorger aus den alten Bundesländer konnten diese Problematik bislang allein bewältigen.

Das Beispiel

Durch die Fusion zweier regionaler Energieversorgungsunternehmen ist in den neuen Bundesländern im Jahr 2002 die Envia AG entstanden, einer der größten öffentlich-privaten Energiedienstleister in Deutschland: RWE Plus AG, Essen, hält mit 65,0% über eine direkte und eine indirekte Beteiligung die Mehrheit der Anteile an dieser Public Private Partnership in den neuen Bundesländern. Von fünf kommunalen Beteiligungsgesellschaften werden in Summe 30,2% der Anteile gehalten. Mit insgesamt 4,8% sind weitere Städte, Gemeinden, Stadtwerke sowie die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) direkt beteiligt. Das PPP wiederum ist seinerseits bereits an zehn kommunalen Versorgungsunternehmen in zwei neuen Bundesländern beteiligt. Mit über 1,1 Mrd. Euro Umsatz und ca. 2.700 Mitarbeitern gehört es zu den zehn größten Industrieunternehmen in den neuen Bundesländern. Das Netzgebiet umfasst eine Fläche von rund 18.000 km², wobei unmittelbar ca. 2,1 Mio. Einwohner versorgt werden. Mittelbar decken die zehn kommunalen Beteiligungen weitere ca. 700.000 Einwohner ab.

Alte Bundesländer

Während in den neuen Bundesländern PPP vor allem im Kontext mit einem Nachholbedarf bei der Versorgungsinfrastruktur an Bedeutung gewonnen hat, stehen in den alten Bundesländern Wettbewerbsargumente bei PPP-Aktivitäten in Zusammenhang mit Stadtwerken im Vordergrund.

Die Liberalisierung der Energiemärkte in der EU seit Ende der 1990er Jahre hat die Dringlichkeit für Ko-

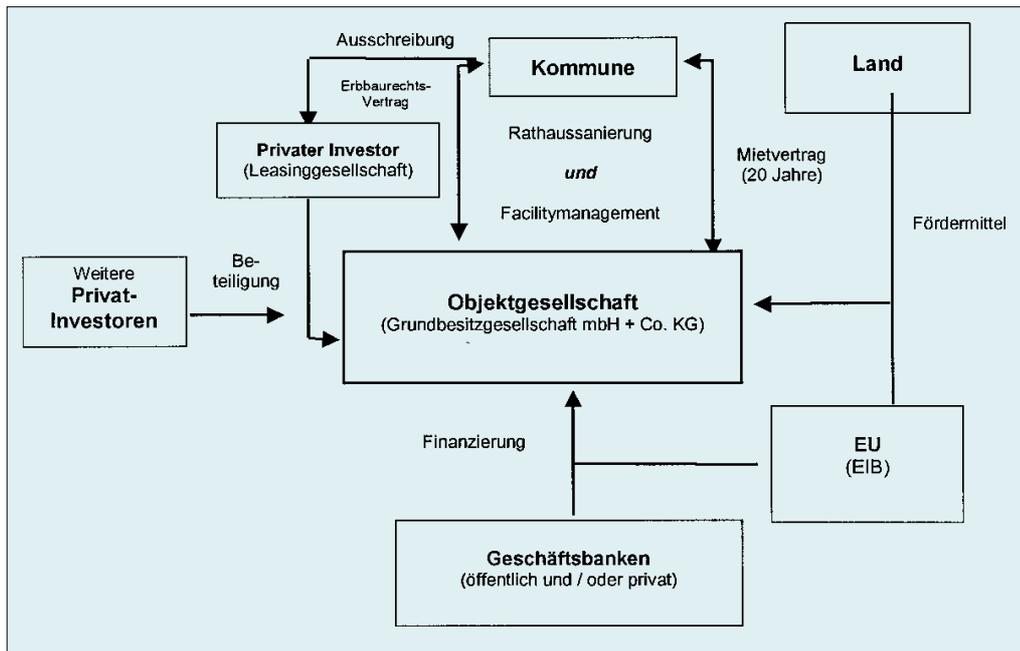
operationen zwischen öffentlichen und privaten Regionalversorgern erhöht. Nur größere Verbünde mit ausreichendem Marktvolumen oder hochspezialisierte Nischenanbieter erscheinen angesichts der liberalisierten Rahmenbedingungen langfristig wettbewerbsfähig.

Vorrangig in Ballungsgebieten, jedoch allmählich auch in Mittelstädten und eher ländlichen Regionen, hat der intensivierte Energieversorgungswettbewerb seit Ende der 1990er Jahre zu differenzierten PPP-Aktivitäten von Stadtwerken beigetragen.

Fazit

- Wie das Beispiel aus den NBL zeigt, können Stadtwerke ihre Leistungsfähigkeit z. B. durch Diversifizierung, etwa die Bereitstellung einer vielfältigen Palette von „Multi-Utility“-Produkten bzw. -dienstleistungen steigern. „Multi-Utility“ oder „Mehrfach-Nutzen“ (siehe Anhang: Glossar englisch-deutscher Fachausdrücke) bedeutet nicht nur ein Produkt und eine Dienstleistung, sondern ein komplettes modulares Leistungsangebot. Neben den „klassischen“ Leistungen von Stadtwerken können auf diese Weise

Beispiel j: Kommunales Leasing



auch Nischen-Märkte bedient werden. Der Kunde kann sich daraus ein seinen Bedürfnissen entsprechendes individuelles Produkt- und Dienstleistungspaket zusammenstellen. Die Entwicklung dieses Baukastensystems erfordert allerdings ein hohes Investitionsvolumen.

- Der Aufbau von – häufig komplexen – Holding-Strukturen erleichtert es zunehmend, rein öffentlich,

öffentlich-privat und privat erstellte Leistungen „unter einem Dach“ oder aus „einer Hand“ anzubieten. Die Holding fungiert dabei als zugleich als Strategiezentrum und regionale „Marke“. Diese kann z.B. den Erwerb und die Steuerung neuer Beteiligungen, aber auch die umstrittene – von der EU Kommission bereits kritisch monierte – „Quersubventionierung“ des ÖPNV (Öffentlicher Personen Nahverkehr) erleichtern. Darüber hinaus kann – ähnlich dem PPP-Beispiel aus den neuen Bundesländern – ein flexibles Baukastensystem für den Kunden entwickelt werden.

- Für das „Contracting“ sowie das Drittgeschäft (EU-Länder, Beitrittskandidaten, Entwicklungsländer) haben einige größere Städte wie Berlin, Hamburg, Mannheim, Frankfurt/M. gemeinsam mit großen privaten Energieversorgern PPPs als Tochterunternehmen gegründet. Das Drittgeschäft steckt derzeit selbst bei den wenigen Kommunen, die es systematisch aufbauen, noch in den Kinderschuhen.

- Entsprechendes gilt für die Erschließung neuer kommunaler bzw. regionaler Geschäftsfelder, wie z. B. die Telekommunikation: Öffentliche Leitungskapazitäten und privates Know-how sowie Kapital werden in eigenen Vermarktungsgesellschaften zusammengeführt (z. B. Köln, Mannheim, Kassel, Düsseldorf).

den in eigenen Vermarktungsgesellschaften zusammengeführt (z. B. Köln, Mannheim, Kassel, Düsseldorf).

- Stadtwerke intensivieren gemeinsam mit privaten Unternehmen Consulting-Aktivitäten in Zusammenhang mit spezifischen Kernkompetenzen (z. B. Leipzig, Kassel, Mannheim, Saarbrücken). Eines der genannten Stadtwerke betreibt in Kooperation mit einem mittelständischen Bauunternehmen ein gemeinsames Niederflur-Haltestellensystem und verbindet damit auch Consulting-Leistungen.

nehmen ein gemeinsames Niederflur-Haltestellensystem und verbindet damit auch Consulting-Leistungen.

- Einige Stadtwerke beteiligen sich als – zumeist stille – Teilhaber oder informelle Kooperationspartner an Internetmarktplätzen und -portalen (z. B. Hamburg, Rathenow, Bremen, Berlin).

Die Entwicklung

Ein unter Denkmalschutz stehendes Rathaus in Süddeutschland muss dringend saniert werden. Der Stadtkämmerer verweist auf leere Kassen.

Die Stadt führt eine offene Ausschreibung mit Präqualifikation und anschließendem Verhandlungsverfahren durch (siehe Kapitel 1). Den Zuschlag erhält aufgrund der wirtschaftlichsten Lösung ein Leasingunternehmen.

Die Leasinggesellschaft beteiligt sich als Investor an einer Objektgesellschaft („Grundstücksgesellschaft X GmbH + Co. KG“). Sie gewinnt weitere Privatinvestoren aufgrund der vorteilhaften Projektstruktur (siehe unten). Die Stadt räumt der Objektgesellschaft für das zu bebauende Grundstück ein Erbbaurecht ein.

Das Vertragskonvolut enthält folgende Hauptelemente:

- Die Objektgesellschaft saniert das Rathaus,
- sie verpflichtet sich zur Instandhaltung und Übernahme eines Facility Management (Betreiberfunktion) über einen Zeitraum von 20 Jahren und
- zur Vermietung des Rathauses über den gleichen Zeitraum an die Kommune.
- Die Kommune erhält ein Optionsrecht, das Objekt zu einem festgelegten Restwert nach Ablauf der Mietdauer zu erwerben.
- Die Objektgesellschaft kann Fördermittel des Bundeslandes in Anspruch nehmen.
- Sie erhält zudem über die Europäische Investitionsbank zinsgünstige Finanzierungshilfen (teils über Durchleitung seitens öffentlicher Banken).

Die Vorteile

für die Investoren:

- Steuerliche Vorteile (erhöhte AfA)
- Zuschüsse aus Landesförderprogrammen (die die Kommune nicht in Anspruch nehmen kann!)
- Zinsgünstige Finanzierungsmittel der EU (über die Europäische Investitionsbank und öffentliche Banken)

für die Kommune:

- Investor übernimmt das Bauherrenrisiko
- Anfangskostenentlastung, da „Zahlung bei Nutzung“
- langfristige Kostenentlastung durch integriertes Facility Management (Betreibermodell)
- Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsberechnung:
Die Mietkosten sind insgesamt niedriger als über herkömmliches Kommunaldarlehen

Wirtschaftsförderung – wohin geht der Trend?

Beispiele innovativer Wege regionaler Wirtschaftsförderung

Beispiel k: Tourismus macht nicht an kommunalen Grenzen halt

Das Projekt

Um die Rhön als länderübergreifendes Biosphärenreservat effektiver touristisch vermarkten zu können, wurden nach der deutschen Vereinigung unterschiedliche eingetragene Vereine als PPPs gegründet. Diese Vereine sind arbeitsteilig in unterschiedlichen Sparten wie z.B. Bildungsurlaub, Familienurlaub oder Kultur- bzw. Naturreisen aktiv. Kommunen, private Dienstleister, Bildungseinrichtungen und Verbände bündeln auf diese Weise eigene Kompetenzen und Ressourcen sowie Angebote für Touristen. Die Besonderheiten von PPPs als eingetragene Vereine entsprechen in der Tourismusförderung ähnlich wie bei „Innenstadtgemeinschaften“ oder kulturellen Fördervereinen bestimmten Interessenlagen:

Die Vorteile

- Eine Vielzahl kleiner privater, öffentlicher und gesellschaftlicher Dienstleister erhält ein Forum, um gemeinsame Interessen und Aktivitäten abzustimmen;
- Eine einheitliche „Anlaufstelle“ und Koordinationsmöglichkeit für verschiedenste Anliegen und Anfragen kann die jeweiligen kommunalen Wirtschaftsförderaktivitäten (Ämter, GmbHs, PPPs) effektiv ergänzen („Tourismus kennt keine kommunalen Grenzen“);
- Einzelpersonen können ebenso wie Institutionen mitarbeiten und profitieren;

- Vereine können teilweise einfacher öffentliche bestimmte Projekte aquirieren als PPPs in Form von Unternehmen;
- das Vereinsrecht ermöglicht die für eine politische Akzeptanz notwendige Transparenz eher als das Gesellschaftsrecht für Unternehmen.

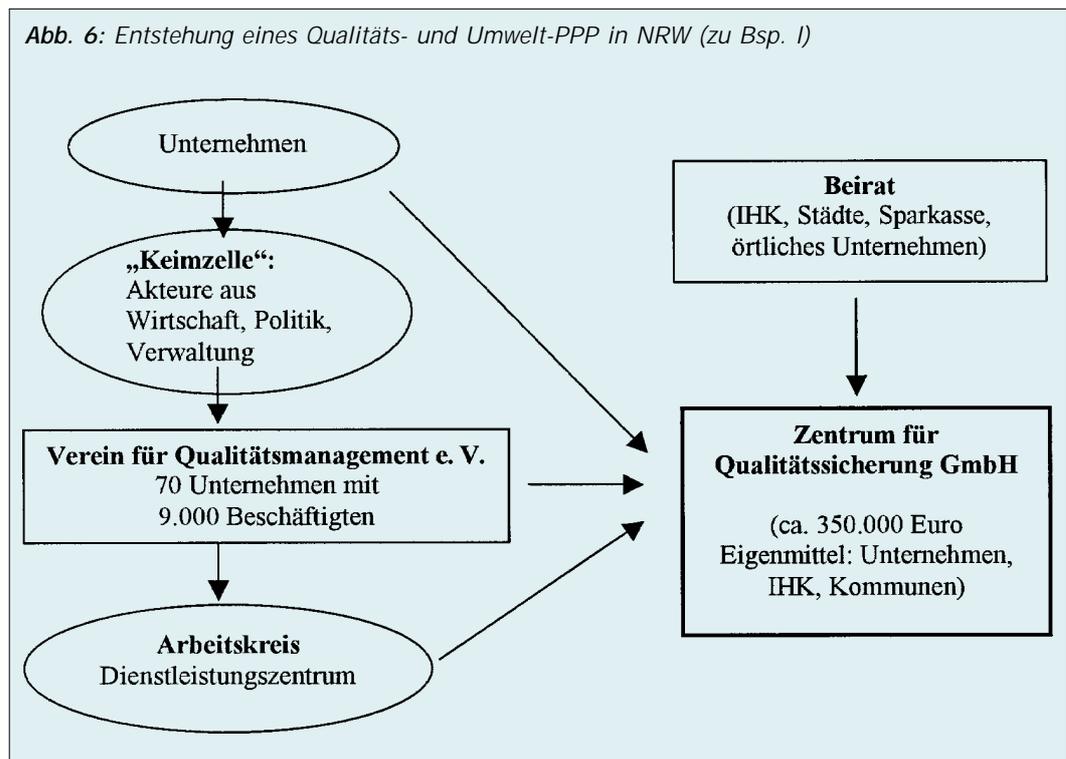
Beispiel I: PPP und Öko-Audit

PPP mit ökologischer Zielsetzung: Qualitäts- und Umweltzentrum

Phase 1

Ebenfalls in einer mittelgroßen Kommune in NRW wurde ein öffentlich-privates Qualitäts- und Umwelt-PPP in Form eines eingetragenen Vereins gegründet. Dieser „Verein für Qualitätsmanagement (VQM) e.V.“, in dem Unternehmen, Bildungsträger und öffentliche Akteure Mitglied sind, organisiert als PPP seit Ende der 1990er Jahre verschiedene überbetriebliche Leistungsangebote. Dabei handelt es sich um QM-Seminare bzw. -Lehrgänge sowohl für technisches

Abb. 6: Entstehung eines Qualitäts- und Umwelt-PPP in NRW (zu Bsp. I)



als auch betriebswirtschaftliches Personal der Mitgliedsunternehmen. Basis dafür sind die DIN EN ISO 9000ff, die EU-Öko-Audit-Verordnung sowie verschiedene VDI-/VDE- und VDA-Richtlinien, vor allem für den Bereich der Automobil(-Zuliefer-)Industrie.

Phase 2

Um dem wachsenden Unterstützungsbedarf der privaten PPP-Mitglieder gerecht zu werden, ging aus dem Verein nach kurzer Zeit ein Zentrum für Qualitätssicherung als GmbH hervor (QUZ). Gesellschafter der GmbH sind der Verein (75 %), zwei Kommunen und die örtliche IHK (zusammen 25 %). Ein Beirat mit öffentlichen, privaten und gesellschaftlichen Repräsentanten begleitet die Tätigkeit der PPP-GmbH.

Der Beirat unterstützte die Einwerbung öffentlicher Fördermittel aus der Verbundinitiative Automobilindustrie NRW (VIA) sowie verschiedenen Fachministerien des Landes. Neben Qualifizierungsmaßnahmen stellt das Qualitäts- und Umweltzentrum Anlagen und Meßvorrichtungen zur Verfügung, welche die regionalen KMU aus eigener Kraft nicht finanzieren könnten.

Für die Geschäftsführung konnten Akteure aus der lokalen Bildungslandschaft gewonnen werden, die über gute Kontakte zu Unternehmen, Bildungsträgern, Verwaltungen und den Landesministerien verfügen.

Beispiel m: Neue Ansätze für die Ingenieurausbildung

Öffentlich-private Qualifizierungspartnerschaften in Bayern

Das Modell: 2-stufiges PPP

Bayerische Fachhochschulen betreiben seit einigen Jahren gemeinsam mit verschiedenen Arbeitgeberverbänden und größeren Einzelunternehmen ein kommerzielles Weiterbildungswerk als PPP. Ziel dieser öffentlich-privaten Partnerschaft im Feld der beruflichen Weiterbildung ist es, das Reservoir an technischen Fachkräften (vor allem Ingenieuren) zu vergrößern, um der Arbeitskräfteknappheit in diesem Bereich zu begegnen. Zielgruppe des Weiterbildungsangebotes sind vor allem KMU ohne eigene betriebliche Qualifizierung.

Aufbauend auf den Inhalten von FH-Studiengängen werden vor allem bestimmte Schlüsselqualifikationen wie Projektmanagement, Präsentation/Moderation oder Qualitätsmanagement vermittelt. Das Angebot

umfasst dabei sowohl unternehmensübergreifende als auch unternehmensspezifisch zugeschnittene Veranstaltungen. Auch in dieser Stufe fungiert eine GmbH (für die nächsten Jahre angestrebt: 50 % öffentlich, 50 % privat) als öffentlich-private Trägerstruktur: Die Gesellschaft entwickelt mit einem kleinen Stamm an festem Personal die Lehrmodule und organisiert auch den Lehrbetrieb.

Die Anbindung an die Fachhochschulen mit ihren Dozenten und die direkte Mitsprache der Unternehmen (Unternehmensverbände) erleichtert es, Bildungsangebot und -nachfrage eng aufeinander abzustimmen. Der Vorteil: Übertragbarkeit durch Pilotprojektwirkungen steigern.

Dieses öffentlich-private Qualifizierungs-Modell ist prinzipiell auch für weitere (vormals öffentliche) Tätigkeitsbereiche von Hochschulen geeignet. Patentverwertungs-Agenturen, Patentinformations-Zentren oder anwendungsorientierte Forschungs-Verbünde entstehen derzeit bereits an verschiedenen Hochschulstandorten nach vergleichbarem Muster. Studentische Unternehmensberatungsvereine kooperieren mit privaten Consultingunternehmen; Universitäts-Institute gehen PPP-Partnerschaften ein.

Beispiel n: Umkehrtrend? PPP nach zehn Erfolgswahren wieder „Amtslösung“

Struktur der Wirtschaftsförderung

Neuere Erhebungen in Deutschland (alte und neue Bundesländer) zeigen u. a. folgende Entwicklungstrends (2001/2002) auf:

- „Amtslösung“

Die verbreitetste Organisationsform in der Wirtschaftsförderung ist mit knapp 60 % (immer noch) die sog. „Amtslösung“ in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft. Bedingt durch ihre ressortübergreifende Querschnittsfunktion tritt die Wirtschaftsförderung in unterschiedlichen Ausprägungsformen in Erscheinung: Stabsstelle, Amt (GmbH oder e. V.), „klassisches“ Amt oder in kombinierten Amtslösungen.

In den neuen Bundesländern ist das klassische „Amt für Wirtschaftsförderung“ – bei abnehmender Tendenz – mit 35 % am stärksten verbreitet. In den alten Bundesländern sind es die Stabsstellen mit rd. 20 %.

- „PPP“

Privatwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsförderorganisationen (PPP), als eingetragener Verein (e. V.) oder Kapitalgesellschaft (GmbH) kommen auf 30 %.

- **Kommunaler Standortwettbewerb**

Ohne differenzierte Analysen lassen sich fundierte Vergleiche, was nun die „bessere“ Lösung sei, „Amt“ oder „PPP“, nicht durchführen. Zumal im Zeitablauf seit Beitritt der neuen Bundesländer die Anforderungen an die Regionale Wirtschaftsförderung nicht nur aufgrund des zunehmenden Standortwettbewerbs immer komplexer werden. Das zeigt bereits der Einsatz ausgefeilter Instrumente des Standortmarketings (Cluster-/Netzwerkbildung, Schlüsselbranchenförderung, Technologie-/Gewerbeparks, etc.)

- **„Bottlenecks“: Personal- und Finanzressourcen**

Mit Verschärfung des Standortwettbewerbs zwischen Kommunen zeigt sich auch, dass zunehmende Haushaltsengpässe der Kommunen (Stichwort: Haushaltssperren) die Spielräume für Etazuweisungen an die Wirtschaftsförderung enger werden lassen. Dies kann für die Gebietskörperschaften bedeuten, dass bei Berücksichtigung der großen Ausgabenblöcke (Personalkosten) die Mittelbereitstellung für die Wirtschaftsförderung drastisch sinken kann.

Das Fallbeispiel: Wie ein „PPP“ wieder zum „Amt“ werden kann.

Unter solchen Rahmenbedingungen ist das Beispiel einer regionalen Wirtschaftsfördergesellschaft, die 1991 in der Rechtsform einer GmbH in einem der neuen Bundesländer gegründet wurde, besonders bemerkenswert. Das PPP wurde nach 11-jähriger erfolgreicher Arbeit durch Gesellschafterbeschluss zum Jahresende 2002 aufgelöst. Die Wirtschaftsförderung soll von 2003 an durch ein klassisches „Amt für Wirtschaftsförderung“ weitergeführt werden.

Die milestones

- Start des Projekts 1991 in einer strukturschwachen, industriearmen Region mit hoher Arbeitslosigkeit in einem der neuen Bundesländer. Überwindung unterschiedlicher politischer Widerstände. Das damalige Wirtschaftsministerium des Landes war gegen eine privatwirtschaftliche regionale Wirtschaftsförderung. Rivalitäten/Eigeninteressen betroffener Kommunen verlangsamten den Projektfortschritt, ebenso unterschiedliche „Seilschaften“. Diverse Runde Tische halfen schließlich bei der notwendigen Sensibilisierung für das PPP-Konzept.
- Ein gemischtes, interdisziplinäres Projektteam (Betriebswirt, Verwaltungsjurist, Organisationsberater, Marketing consultant, Amtsleiter, Bürgermeister, Landrat) wurde gebildet. Ein kontinuierlicher Informationsaustausch mit Kreisrat, Verbänden, IHK, Industrie, Landwirtschaft und Tourismusorganisationen war gewährleistet. Ein privates Consultingunternehmen war von Beginn an mit der Vorbereitung, Begleitung und Umsetzung beauftragt. Nach rund halbjähriger Vorbereitung passierte das PPP-Konzept alle erforderlichen Zustimmungsebenen.
- 1992 Gründung der Regionalen Wirtschaftsförderung als PPP und GmbH. Gründungsgesellschafter: 2 Landkreise, 1 Kreisstadt, 1 Sparkasse, 1 IHK, sowie als eine Art sichtbarer „PPP-goodwill“ mit 10 % des (Mindest-) Stammkapitals die Unternehmensberatungsgesellschaft, die das Projekt von Anfang an begleitet hat. Im Landkreis besteht weiterhin ein „Amt“.
- Bildung eines fakultativen Aufsichtsrats mit dem Landrat als Vorsitzendem. Mitglieder des Aufsichtsrates: je ein Vertreter der Gesellschafter, eine Persönlichkeit aus der Politik (ehem. Staatssekretär eines Finanzressorts), ein Rechtsanwalt (ehemaliger Treuhandsjurist).
- Mitte der neunziger Jahre Änderung der Gesellschafterstruktur aufgrund von Zusammenführungen einzelner Landkreise. Vereinbarungsgemäß Übertragung des 10 % Anteils der Beratungsgesellschaft proratarisch auf die übrigen Gesellschafter. Fortführung der Gesellschaft als PPP. Bis 2002 nachweisliche gute Performance der Gesellschaft in vielen Bereichen. Erfolge in der Investorenansiedlung. Innovative Netzwerkbildung, eigene zweisprachige Website, Investorenatlas, Partnerschaftvereinbarung mit einem US-Bundesstaat u. v. m. Schaffung eigener Einnahmequellen, gutes Controlling-System. Effiziente Nutzung aller Kosteneinsparungspotenziale, dadurch moderate Inanspruchnahme von Personalzuschüssen aus Landesfördermitteln.
- 2002 Kommunalwahl in dem Bundesland. Die neue politische Mehrheit führt zu einem Wechsel des Landrats und damit des Aufsichtsratsvorsitzenden. Der Landkreis beabsichtigt den Ausstieg aus dem PPP. Der Landrat sichert sich die Unterstützung des Kreistags und führt im August 2002 einen Gesellschafterbeschluss zur Liquidation der GmbH und Rückführung der Wirtschaftsförderung als „Amt“ herbei. Wesentliche Begründung: Mittelknappheit im Kommunalhaushalt, Ressourcenbündelung im Amt. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht hätte man möglicherweise einige Vorkehrungen treffen können, die „Kontinuität“ des Unternehmens z. B. durch Mandatsbefristung für Aufsichtsratsmitglieder zu wahren.

Kapitel 3

PPP-Potenzial für deutsche Unternehmen im Ausland

PPP und die EU-Strukturfonds

Bereits im Vertrag von Maastricht von 1993 stellte die EU fest, dass der Ausbau der Infrastruktur (Transport, Energie, Telekommunikation) notwendig sei, um Transeuropäische Netze (TEN) aufzubauen. Zwischen 1993 und 2000 finanzierte die Gemeinschaft vor allem über die Europäische Investitionsbank (EIB) Infrastrukturprojekte in Höhe von mehr als 30 Mrd. EURO. Davon entfielen etwa 70 % auf Strassen (40 %) und Eisenbahn (30 %). Je nach Projektträger (öffentlich, privat oder PPP) werden dabei unterschiedliche, „massgeschneiderte“ Finanzierungsinstrumente eingesetzt: Typisch sind sog. „Globaldarlehen“, die projektbezogen über öffentliche Banken (z. B. Kreditanstalt für Wiederaufbau, Landes-

haben im Umfeld der großer TEN-Infrastrukturprojekte Kommunen in Grenzgebieten zu Polen, Ungarn oder Tschechien interessiert sind.

PPP-Förderinstrumente für Auslandsengagements: Wer fördert was?

Von den Förderprogrammen des Bundes tragen einige von ihrer Struktur und der Zielsetzung, insbesondere KMU unter anderem auch eine Hilfestellung für spätere Finanzierungsprobleme zu geben, PPP-relevante Züge.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) hat im September 2001 unter der Bezeichnung „BMWA-Projektstudienfonds Außenwirtschaft“

ein neues Programm zur Förderung von Auslandsprojekten des Mittelstands“ aufgelegt. Hierfür stellte das BMWA für 2002 und 2003 insgesamt 2 Mio. EURO bereit. Mandatar des Bundes für die Antragsannahme und -prüfung ist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers. Das Förderprogramm soll vor allem Vorbereitungsmaßnahmen für Auslandsprojekte unterstützen. Hierzu zählen z. B. Vorstudien, Machbarkeitsstudien, Expertisen und sonstige Beratungsleistungen für Vorhaben, die ein hohes Potenzial für deutsche Zulieferungen, Investitionen oder sog. Betreiberprojekte (BOT-PPP) haben. Das PPP-Element besteht im wesentlichen in der Eigenbeteiligung des Privatsektors. Die Zuschusskomponente des BMWA be-

läuft sich auf bis zu 50 % der Kosten der Maßnahme, jedoch maximal 100.000 EURO. Allerdings muss der Zuschuss ganz oder anteilig zurückgezahlt werden, wenn die Maßnahme erfolgreich bzw. teilweise erfolgreich durchgeführt worden ist. Die Richtlinien legen die Kriterien für den Eintritt des Erfolgsfalls fest.

Im Gegensatz zu einem vergleichbaren Förderprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ist dieses Programm des BMWA nicht auf die Gruppe der Entwicklungsländer beschränkt. Das BMZ-Pilotprogramm „PPP“ (s. unten) enthält eine Förderkomponente, die BMZ-Versicherungsfazilität „PPP“, welche über die Kre-

EU und PPP

Für PPPs, die unter Beteiligung von Kommunen/Unternehmen aus den Beitrittskandidaten in einem dieser Länder selbst geplant sind, sollten Interessenten aus Deutschland folgendes beachten:

Da vergleichbare Instrumente in den Beitrittsländern (noch) nicht bestehen und zudem die Rechtsgrundlagen im Rahmen des sog. „acquis communautaire“ erst vorbereitet werden, hat die für Regionalentwicklung zuständige Generaldirektion Ende 2002 im Rahmen des ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)- Programms Empfehlungen zur Durchführung grenzüberschreitender PPPs herausgegeben. Titel: „EU-Directorate General Regional Policy: Guidelines for successful PPPs“.

banken) oder Geschäftsbanken durchgeleitet werden. Das „TEN-Prinzip“ kommt auch für die Beitrittskandidaten zur Anwendung (s. Anhang).

Dabei kommen neben Finanzierungsmitteln z. B. der EIB auch Fördermittel etwa aus dem Europäischen Regionalfonds (EFRE – Europäischer Fonds für Regionalentwicklung) zum Einsatz. Letztere wiederum setzen den komplementären Einsatz von Fördermitteln des Bundes (30. Rahmenplan GA – Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) und der jeweiligen Bundesländer voraus.

Nicht ganz einfach ist die Strukturierung von grenzüberschreitenden PPPs, an denen vor allem für Vor-

ditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt wird. Diese ist inhaltlich ähnlich strukturiert wie der Projektstudienfonds Außenwirtschaft. Beide unterscheiden sich jedoch dadurch, dass im ersteren der

hängt die einzelfallbezogene Förderung wesentlich auch davon ab, ob die infrage kommenden Länder Investitionsländer im Rahmen des DEG-Portefeuilles sind. Im Zuge der Restrukturierung von Aufgaben

Abb. 7: Förderprogramme (Bund) für Auslandsprojekte mit PPP-Charakter ¹⁾

Programm – bezeichnung	Förderung durch (Mittelgeber)	Anträge stellen bei	Zuwendungshöhe max.	Zuschuß max.
Projekt - Studienfonds Außenwirtschaft (neu: seit 09 / 02)	BMWi	PWC ²⁾ (als Mandatar des BMWi)	100,000 EUR	bis 50 % im Erfolgsfall rückzahlbar
Studienfonds „Südosteuropa“	BMWi	KfW	100,000 EUR	bis 50%
DEG - „Studienfonds“ ³⁾ DEG –“PPP“	DEG (DEG -Eigenmittel) BMZ PPP-Pilotprogramm ⁴⁾ 2.Phase 2002-2004	DEG	100,000 EUR	bis 50%
KfW - PPP „Risiko- Fazilität“	BMZ PPP-Pilotprogramm ⁴⁾ 2.Phase 2002-2004	KfW	167,000 EUR	bis 50 % (Erstattung im Nichterfolgsfall)

1) Nur Förderprogramme, die über den öffentlichen Bankensektor abgewickelt werden
2) PriceWaterhouseCoopers Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
3) Auslaufendes Programm
4) Aus den Fördermitteln des Pilotprogramms „PPP“ des BMZ erhalten die DEG ca. 35 %, KfW ca. 10 %, GTZ ca. 45 %, SEQUA ca. 10 %

klassische Versicherungsfall zugrunde liegt (anteilige Risikübernahme bei Eintritt des Versicherungsfalls), während beim BMWA im sog. „Erfolgsfall“ vorfinanzierte anteilige Kosten zurückgezahlt werden müssen.

Bezogen auf die Länder des Balkanstabilitätspaktes fördert das BMWA-Programm „Studienfonds Südosteuropa“ über die KfW die anteilige Finanzierung von vorbereitenden Maßnahmen bis zu 50 % der vorfinanzierten Kosten. Der Fokus liegt dabei auf Pre-Feasibility- und Feasibility-Studien (siehe Glossar).

Schließlich verfügt die bundeseigene DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (KfW-Gruppe) über einen eigenen „DEG Studienfonds“. Mit diesem können bei Durchführung durch externe Consultants bzw. Berater für eine Pre-/Feasibility-Studie 50 % der Kosten, maximal jedoch 100.000 EURO, getragen werden. Da es sich dabei jedoch um einen bankeigenen Studienfonds der DEG handelt,

innerhalb der KfW-Gruppe soll dieser Studienfonds möglicherweise kurzfristig eingestellt werden.

Das BMZ finanziert seit 1999 bereits in der 2. Laufzeitphase (2002–2004) ein weiteres Förderinstrument unter der Bezeichnung „PPP“ (public private partnership) bzw. „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“. Dieses wird durch die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), DEG und KfW, die kammereigene Stiftung SEQUA (Stiftungsmitglieder sind DIHK, ZDH und BDA) sowie die Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) abgewickelt. Die genannten Organisationen fungieren dabei im Auftrag des BMZ als sog. Durchführungsorganisationen mit unterschiedlichen Schwerpunkten.

Während die KfW eine Art Versicherungsfazilität verwaltet, fördert die DEG vor allem investitionsbegleitende/-vorbereitende Maßnahmen. Die GTZ, welche über den höchsten Anteil von fast 50 % der zur Verfügung stehenden Mittel verfügt, stellt dabei

Außenwirtschaftsförderprogramme der Bundesländer mit PPP-Elementen

Neben dem Bund (BMWA, KfW) unterstützen auch die Länder KMUs bei der Erschließung von Auslandsmärkten durch eigene Außenwirtschaftsförderprogramme in unterschiedlichem Umfang. Die Förderung betrifft Finanzierungsunterstützung, Messesförderung, Zuschüsse für die Unternehmensberatung, Förderung bestimmter Branchen wie z. B. Ingenieurleistungen u. v. m.. Fördermaßnahmen können von allen Unternehmen der Industrie, des Handwerks, des produzierenden Gewerbes, des Handels- und Dienstleistungssektors und der Freien Berufen in Anspruch genommen werden.

Einzelne Bundesländer bieten seit vielen Jahren über unterschiedliche Durchführungsorganisationen (IHKen, RKW) eigene Außenwirtschaftsförderprogramme aus Landeshaushaltsmitteln an. Andere kofinanzieren diese aus Strukturfördermitteln der EU. Als letztes Bundesland hat Hessen 2002 ebenfalls ein eigenes Außenwirtschaftsförderprogramm aufgelegt.

In allen Bundesländern gelten für die Inanspruchnahme dieser Außenwirtschaftsförderprogramme durch Betriebe des jeweiligen Bundeslandes im wesentlichen (mit landesspezifischen Nuancierungen) ähnliche Bedingungen:

- Es werden die KMU-Kriterien der EU und nicht die in Deutschland für den „Mittelstand“ allgemein üblichen Kriterien zugrunde gelegt (siehe unten KMU-„Tipp“),
- es wird eine Eigenbeteiligung des antragstellenden KMU erwartet („PPP-Element“),
- eine Projektförderung wird i. a. durch eine Bezuschussung der Kosten eines externen Beraters für ein bestimmtes maximales Kontingent von Beratungstagen gewährt,
- hierfür wird eine Bemessungsgrundlage pro Beratungstag für die Zuschussberechnung zugrunde gelegt.

KMU-Tipp + Infos zur Außenwirtschaftsförderung mit PPP-Relevanz:

Nicht alle Förderprogramme für KMU in Deutschland unterliegen diesen EU-Kriterien. Nimmt ein Unternehmer in Deutschland Fördermittel in Anspruch, die unter die Notifizierungspflicht der EU nach den KMU-Kriterien fallen, gilt: die Mittel aus einzelnen KMU-Förderprogrammen dürfen kumuliert eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten. Ein KMU, welches eines dieser Programme in Anspruch nimmt, muss eine rechtsverbindliche sog. „de-minimis-Erklärung“ unterschreiben.

Für einen Mittelständler mag diese „Förderlandschaft“ auf den ersten Blick vielleicht recht verwirrend sein. Es gibt allerdings inzwischen auf den Websites sowohl der Mittelgeber BMZ und BMWA als auch der genannten Durchführungsorganisationen genügend hilfreiche Leitfäden zu den jeweiligen PPP-Programmen. Zusätzlich bieten alle Organisationen bundesweit road-show-ähnliche Info-Veranstaltungen für interessierte Unternehmen.

Die vom BMWA geförderte Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung AWW e.V führt darüber hinaus in einer seit Januar 2001 laufenden vierteljährlichen Tagungsreihe „BMWA/AWV-Unternehmerworkshop PPP“ gemeinsam mit dem BMWA in allen Bundesländern Fachtagungen zu dem Gesamtkomplex „PPP“ durch.

Nicht zu verwechseln ist das Förderprogramm PPP des BMZ (auch „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“ bezeichnet) mit dem schon seit vielen Jahren bestehenden Projektfinanzierungsprogramm der KfW-Gruppe. Dieses (ko-) finanziert unter gleicher Bezeichnung BOT-Betreiberprojekte (Abwasser, Wasser, Strassen, Brücken, Energie und andere Infrastrukturprojekte) im In- und Ausland. Dies betrifft vor allem den kommunalen Bereich (über Einzelheiten und Prüfkriterien von Programmen des BMZ und BMWA im Kontext von „PPP“ informieren ausführliche Beiträge im Anhang).

aufgrund ihrer Außenstrukturen (GTZ-Büros in mehr als 100 Ländern) eine der zentralen Anlaufstellen für das PPP-Programm dar.

Das Antragsverfahren ist teils recht komplex. Die begünstigten Unternehmen müssen nicht nur einen Eigenbeitrag von 50 % leisten, sondern auch eine Reihe entwicklungspolitischer Kriterien beachten. Einzelvorhaben werden im allgemeinen bis zu 50 % der Gesamtkosten (maximal 200,000 EURO) des Auslandsengagements gefördert.

Bei allen Förderprogrammen, die sich spezifisch an Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) richten, sollten antragstellende Unternehmen auf zwei wesentliche formale Kriterien achten:

- Erfüllen wir die „KMU-Kriterien“?

Die EU-Kommission hat zur Einordnung von Unternehmen eine „KMU“-Definition festgelegt:

- Beschäftigte: bis 250
- Jahresumsatz: bis 40 Mio. EUR oder
- Bilanzsumme: bis 27 Mio. EUR

- Können wir Förderprogramme kombinieren und/oder überschreiten wir bestehende Höchstgrenzen?

Diese Fragen gelten sowohl für die o. a. Bundesprogramme als auch für Aussenwirtschaftsförderinstrumente der Bundesländer, welche von diesen in eigener Regie eingesetzt werden.

Benchmarking für PPP: Auslandserfahrungen der deutschen Wirtschaft

Die deutsche Exportwirtschaft stellt seit vielen Jahrzehnten ihre Fähigkeiten unter Beweis, auch in konjunkturell schwachen Zeiten Wachstumsimpulse geben zu können. Es wäre müßig, in diesem Kontext über Auslandserfahrungen zu diskutieren. Solche werden auch durch ein breit gefächertes Förderinstrumentarium von Bund und Ländern unterstützt. Ein zentrales mittelstandsrelevantes Problem liegt auf einer ganz anderen Ebene.

Große, international operierende Industrieunternehmen z. B. in den USA, Frankreich, England, aber auch in Deutschland, restrukturieren und diversifizieren ihr Produktionsprogramm. IBM ist ein aktuelles Beispiel dafür: Bis vor wenigen Jahren noch als Hersteller und Exporteur von Computern weltbekannt, „produziert“ und liefert „Big Blue“ heute bereits mehr Dienstleistungen (Software, Consulting, Technologien) als „Hardware“.

Auch in Deutschland schreitet diese Entwicklung weiter voran, allerdings nicht in allen Wirtschaftszweigen, wie das BMWA in einer Benchmarking-Studie festgestellt hat. In einer Reihe wichtiger Dienstleistungszweige hat Deutschland seit Jahren ein wachsendes Außenhandelsdefizit zu verzeichnen. Es „importiert“ deutlich mehr Dienstleistungen, als es „exportiert“. Typische Beispiele sind der Tourismus, das Ingenieurwesen (Consulting Engineering) oder die Softwareindustrie. Diese Entwicklung steht, wie das Benchmarking aufgezeigt hat, im Gegensatz zu den entsprechenden Aktivitäten von Unternehmen in den USA, Frankreich und England. Diese Länder haben jeweils eine positive Dienstleistungsbilanz im Außenhandel mit Deutschland.

Die Ursachen dafür liegen überwiegend nicht in mangelnder Auslandserfahrung oder unzureichender Außenwirtschaftsförderung seitens des Staates, auch wenn diese in den Benchmarking-Ländern erheblich „massiver“ sein mag. Vielmehr bedarf es konzentrierter Anstrengungen, um auf hart umkämpften internationalen Märkten wettbewerbsfähige Dienstleistungen ähnlich erfolgreich zu exportieren, wie es im deutschen Warenexport („made in Germany“) schon seit einem Jahrhundert der Fall ist.

Das Instrument „PPP“ bietet hierfür zunächst einmal im Inland die Chance, Erfahrungen zu sammeln: Betreiberprojekte, Partnerships in bzw. für Contracting, Sub-contracting, Clusterbildung oder Bietergemeinschaften in Konsortien erfordern innovative Managementtechniken. Private Public Partnerships, die „Schule“ machen, sowie Pilotprojekte stimulieren auch einen Knowhow-Zuwachs und fördern so auch eine neue, internationalen Anforderungen entsprechende „Kultur“ der privaten-öffentlichen Zusammenarbeit. Insofern trägt der Know-how-Vorsprung bezüglich PPP, der sich in Ländern wie England und den USA kontinuierlich entwickelt hat, durchaus auch zu deren Wettbewerbsvorsprung auf den internationalen Märkten in Wachstumsbranchen wie dem Infrastruktursektor bei.

Zur Herstellung von Chancengleichheit z. B. bei großen Energieprojekten bedarf es nicht unbedingt zusätzlicher monetärer Förderung durch die öffentliche Hand. Die unbürokratische Nutzung von Synergien der Ressorts, die mit außenwirtschaftlichen Fragen befasst sind (AA, BMWA und BMZ), koordinierte komplementäre Aktivitäten oder One-stop-Anlaufstellen können ebenso effektive Förderinstrumente sein wie Subventionen. Mehrere Projektbeispiele von Mittelständlern haben das in den PPP-Unternehmerworkshops von BMWA/AWV eindrucksvoll gezeigt.

Kapitel 5

PPP heute – Handlungsbedarf und Perspektiven

Herausforderungen: Wissenstransfer intensivieren – „PPP-Kultur“ fördern

Erfahrungen von Unternehmen in den USA, Kanada und der EU (England, Frankreich, Spanien, Italien) mit PPP zeigen, dass in Deutschland – vor allem in den Kommunen – erheblicher Nachholbedarf auf unterschiedlichen Ebenen besteht: Sowohl methodisches als auch in durchgeführten Projekten („Pilotprojekte“) gesammeltes Know-how sind ausbaufähig. Dabei erscheint es prinzipiell möglich, den Bedarf an Wissenstransfer aus Unternehmen bzw. Finanzinstituten, Bundes- und Landesministerien sowie Wissenschaft in lokale Verwaltungen zu erfüllen. Das belegen die exemplarisch illustrierten Pilotprojekte aus verschiedensten öffentlichen Aufgabefeldern. Dieser Handlungsbedarf ist eher „technischer“, kommunikativer Art: Sensibilisierungsinstrumente wie Veranstaltungsreihen, Kompetenzzentren, Publikationen, die sich an unterschiedliche PPP-Zielgruppen richten, oder entsprechende Internet-Angebote müssen verstärkt eingesetzt werden. Auf diese Weise läßt sich der PPP-Gedanke noch intensiver an potentielle Promotoren herantragen. Pilotprojekte sollten auch von kleineren Kommunen durchgeführt und breiter kommuniziert werden. Schließlich bedarf es auch einer Reihe von Standardisierungsmaßnahmen wie z. B. Musterverträgen und -satzungen.

Die nur rudimentär vorhandene oder völlig fehlende „PPP-Kultur“ in vielen Kommunen, lokalpolitischen Gremien, öffentlichen Unternehmen und Fachämtern bedarf tiefergehender, komplementärer Maßnahmen der Akteure aus der öffentlichen Hand und dem Privatsektor. Private Akteure, vor allem größere Unternehmen aus der Bauwirtschaft, dem Bankensektor, der Ver- und Entsorgungsbranche oder dem Tourismus- und Verkehrssektor mit entsprechender Investitionsfähigkeit können – in Kooperation mit öffentlichen Partnern – aktiv Referenzprojekte „vor Ort“ vorantreiben. Häufig läßt sich dabei an bereits bestehende Geschäftsbeziehungen und Kooperationen anknüpfen.

Denn letztendlich muss PPP in Städten, Landkreisen und Gemeinden „erlebbar“ werden, damit notwendige kulturelle Veränderungen bei öffentlichen Entscheidungen eintreten können. Getreu dem Motto „Not macht erfinderisch“ bieten angesichts angespannter oder leerer Kommunalkassen vor allem innovative Finanzierungsmodelle gute Argumente für die unternehmerische PPP-Akquise (vgl. Kapitel 3, Beispiel j).

Die in diesem Leitfaden vorgestellten Beispiele verdeutlichen: „Intelligente“ Contracting-, Leasing- und Betreiber-Modelle, regionale Wirtschaftsförderstrukturen auf PPP-Basis (Gesellschafts- und Vereinslösungen) sowie Regionalmanagement-Konzepte können die Effektivität und Effizienz des öffentlichen Ressourceneinsatzes erheblich steigern. Beispiele einiger Bundesländer (z. B. Rheinland-Pfalz) belegen, dass durch landesweite PPP-Offensiven bzw. -Förderinitiativen wichtige Rahmenbedingungen, z. B. Kreditbedingungen oder öffentliche Anschubförderung und Referenzprojekte für derartige innovative Finanzierungsmodelle beeinflusst werden. Bundesländer können „ihren Kommunen“ den möglichen Nutzen von PPP leichter näherbringen, wenn sie selbst über Referenzprojekte verfügen und innovative Finanzierungsformen einsetzen.

Neue Wege der Kommunalfinanzierung aufzeigen: Private Equity

Wie in Kapitel 1 und 3 dargelegt, stehen Kommunen angesichts der bekannten Haushaltsentwicklungen vor der Frage, welche Alternativen zu Vermögensveräußerungen, etwa dem Verkauf von Stadtwerkeanteilen an große Verbundunternehmen durch Teilprivatisierung, bestehen. Gehen nicht mit der Übertragung von Eigentümerrechten wichtige Handlungs- und Entscheidungsspielräume oder überhaupt die gewachsene „Stadtwerkekultur“ verloren? Das fragen sich manche Stadtväter. Auch in diesem Kontext lassen sich PPP-nahe, innovative Lösungsansätze entwickeln. Beteiligungsmodelle, die auf der Generierung von privatem Investorenkapital beruhen, „Private Equity-Fonds“, könnten z. B. zu innovativen Finanzierungsinstrumenten auch für Stadtwerke entwickelt werden.

Mögliche Vorteile wären der Erhalt des wertvollen Kundenstamms, die Nutzung kommunaler Kooperationspotenziale, der Know-how-Transfer durch Beteiligung von Mitarbeitern und Management am Unternehmenserfolg. Kostenoptimierungspotenziale und Kundenbindungsstrategien können unabhängig entwickelt und ausgeschöpft werden. Eine weitere Möglichkeit für Stadtwerke bietet sich auf dem Kapitalmarkt z. B. durch Begebung von „Stadtanleihen“ (Beispiel: „Schmuckanleihe“). Auch hier kann der Zugang zu „private equity“ interessante Perspektiven für die Kommune eröffnen.

Auch die Länder suchen (und finden) neue Finanzierungsalternativen und -kanäle: „Klassische“ Produkte wie Bundestitel werden auf alternative maßgeschneiderte Produkte geprüft. Auch in diesem Kontext bieten PPP ein weites Feld für strukturierte Finanzinstrumente: Ein Beispiel ist ABS – hier nicht zu verwechseln mit der gleichnamigen Technologie aus der Automobilindustrie – die Übertragung von Anlagevermögen (Assets) z. B. an eine PPP-Projektgesellschaft („SPV“). Diese kann mittels ABS (Asset Backed Securities) beispielsweise einen Kredit auf dem Kapitalmarkt aufnehmen. Ähnlich strukturierte „Asset-deals“ finden sich im Leasingbereich, z. B. Sale and Lease Back, Lease and Lease back (vgl. Kapitel 3 Beispiel j) oder Crossborder Lease (siehe Glossar).

Pauschale Bedenken gegen PPP: Diskussion versachlichen

Ein praktisches PPP-Engagement privater – und vor allem öffentlicher – Akteure stößt auf der kommunalen Ebene häufig noch auf prinzipielle Vorbehalte und Bedenken bei potentiellen Promotoren und Interessengruppen. Dabei handelt es zumeist eher um Informationsdefizite und allgemeinen Bedenken. Eine Auseinandersetzung mit konkreten PPP-Vorhaben, Methoden und Instrumenten kann dazu beitragen, diese Diskussion auf eine sachliche, lösungsorientierte Ebene zu bringen. Typische Vorbehalte und Bedenken, die in die Kategorie Informationsdefizit fallen, sind beispielsweise

- **„PPP verursacht zu hohen Aufwand“**

Vorteilen und Nutzen von PPP, z. B. der Erschließung neuer Geschäftsfelder sowie verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu privatem Kapital und betriebswirtschaftlichem Know-how, stehen „Bedenken“ wie ein vermuteter hoher Aufwand für die Projektakquise und -entwicklung gegenüber. Aufwand kann einerseits durch Ausschreibungs- bzw. Vergabeverfahren (s. Kapitel 2) entstehen. Er ist jedoch andererseits zum schrittweisen Aufbau von PPP notwendig. Sind diese Schritte erst einmal durchlaufen, und ist ein PPP etabliert, besteht sowohl für private Unternehmen als auch die öffentliche Hand die Möglichkeit, ihr wirtschaftliches Ergebnis zu verbessern. Im Normalfall können durch diese Vorgehensweise auch Problemlösungen auf anderen Ebenen erreicht werden, die sowohl den öffentlichen als auch den privaten Partner zufrieden stellen. Dies gilt z. B. für Verhandlungen mit Personalvertretungen und Gewerkschaften, beispielsweise in Hinblick auf Personalüberleitung und die Besetzung der Geschäftsführung.

- **„PPP gefährdet Arbeitsplätze“**

PPPs fördern im Gegensatz zu verbreiteten Vermutungen häufig mittel- oder unmittelbar die Schaffung

neuer Arbeitsplätze, wie viele Beispiele in Kapitel 3 zeigen. Die Sicherung ehemals öffentlicher Arbeitsplätze durch Erschließung neuer Marktpotentiale ist mit Hilfe von PPP möglich. Durch das „Erproben“ von PPP-Projekten im Inland kann Know-how aufgebaut werden, das längerfristig auch der Exportwirtschaft (z. B. Bauwirtschaft, EVU, Entsorger, Ingenieur-Dienstleistungen) zugute kommt. Auch dies trägt – bedenkt man die wichtige Rolle des Exports für die deutsche Volkswirtschaft – zur Beschäftigungssicherung bei.

- **PPP führen zu „Zweckentfremdung“**

Ein wesentliches Argument, um Bedenken gegen PPP zu entkräften, besteht gerade darin, dass Unternehmen öffentliches Personal und Know-how mit nutzen können, ohne dass dadurch eine „Zweckentfremdung“ stattfindet. Beispielsweise fungieren öffentliche Führungskräfte teilweise als nebenamtliche Geschäftsführer für PPP-Projekte, wodurch die privaten Partner von dieser Aufgabe entlastet werden.



Dr. Rabe, GTZ (l.) und R.-R. Hoepfner auf dem Workshop in München.

Darüber hinaus kann auch die allgemeine Verwaltungsinfrastruktur – ohne „Zweckentfremdung“ – häufig zugleich für PPP-Projekte genutzt werden. Die Realisierung derartiger Synergieeffekte wird in einigen Fällen (noch) durch die zu geringe Flexibilität des öffentlichen Dienstrechts behindert.

PPP-Basis verbreitern: Referenz- und Pilotprojekte bringen national wie international Initialzündungen

Aus Unternehmenssicht besteht oft ein wesentlicher Anreiz darin, dass für eine Reihe von PPP-Projekten Möglichkeiten einer öffentlichen (Anschub-) Förderung gegeben sind. Hierin liegt jedoch auch ein gewisses Risikopotenzial: Anschubförderungen sollten nicht dazu verleiten, dass die langfristige Marktfähigkeit eines PPP-Konzepts nicht ausreichend geprüft und die Nutzung von Subventionen zu einem entscheidenden Kriterium wird.

Um als Privatunternehmen – Konzern oder KMU – oder als Stadtwerk im PPP-Wettbewerb erfolgreich tätig zu sein, sind schließlich Projekt-Referenzen unabdingbar. Nationale Projektreferenzen sind im



Dr. Erich Riedl, Parlamentarischer Staatssekretär a. D., auf dem Workshop in München.

Regelfall die Voraussetzung, um auf internationaler Ebene als PPP-Partner erfolgreich sein zu können. Gerade für KMU – z. B. in der Bauwirtschaft, dem Tourismus- oder Verkehrssektor – bieten gemeinsame PPP-Konsortien mit größeren Unternehmen neue Wettbewerbschancen. Obwohl die rechtlichen und Finanzierungsrahmenbedingungen für derartige gemischte Konsortien noch verbessert werden müssen (Stichwort: Ausschreibungen, s. Kapitel 2, Kasten), zeichnet sich hier ein zukünftiger PPP-Weg ab. Dies gilt z.B. für das enorme Potenzial öffentlich-privater Infrastrukturprojekte sowohl auf lokaler bzw. kommunaler Ebene als auch im Rahmen internationaler Projekte (s. Kapitel 4).

Viele der angesprochenen Vorbehalte, Bedenken und vermeintlichen Probleme ließen sich bereits dadurch verringern, dass für Kommunen bessere Rahmenbedingungen geschaffen würden, um PPP in ein weiter gefasstes, strategisches Reformkonzept zu integrieren. Ob ein derartiges Reformkonzept unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“ oder einem ähnlichen Begriff firmiert, ist nicht entscheidend. Wichtig ist jedoch, dass die Entscheidung über Ziele

PPP: 10 Vorschläge an Wirtschaft und Politik

1. Auswahl und Unterstützung weiterer, international bedeutsamer, Referenzprojekte in verschiedenen Aufgabenfeldern
2. Unterstützung weiterer Referenzprojekte, die besonders für kleinere Kommunen und KMU geeignet sind
3. Intensivierung der Kommunikation von Referenzprojekten – national und international
4. Teilflexibilisierung des öffentlichen Dienstrechtes, um den Übergang von öffentlichen Beschäftigten in PPP-Gesellschaften zu erleichtern
5. Bereitstellung, Unterstützung und ggf. Ergänzung spezieller Qualifizierungsmodule für PPP-Promotoren in Verwaltungen verschiedener Größenordnung
6. Entwicklung und Bereitstellung standardisierter, praktikabler Schemata für Wirtschaftlichkeits-/Leistungsvergleiche und Aufgaben-Szenarien
7. Weitere Einarbeitung spezifischer PPP-Anforderungen, besonders im Hinblick auf KMU, in nationale Vergabe- und Beihilferegulungen
8. Harmonisierte Interventionen auf EU-Ebene in den Feldern Vergabe/Ausschreibung und Beihilfen
9. Erstellung nationaler (bzw. möglichst EU-weiter) Mindeststandards für das kommunale Beteiligungsmanagement zur besseren Orientierung für Verwaltungen und Unternehmen
10. Weitere Überprüfung bestehender Förderprogramme auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene in Hinsicht auf Effektivität, Kompatibilität, Transparenz und „KMU-Verträglichkeit“

und Ressourcen der kommunalen Entwicklung längerfristig transparent gemacht wird.

Der systematische Aufbau betriebswirtschaftlichen Know-hows (z. B. Kosten- und Leistungsrechnung für Wirtschaftlichkeitsvergleiche) und ein systematisches Benchmarking fördern den interkommunalen Wettbewerb und damit letztlich auch den PPP-Gedanken. PPPs werden auf diese Weise „kalkulierbarer“. Die notwendig mit strategischen kommunalen Reformen verbundenen Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung erleichtern die Möglichkeiten für eine effektive Kooperation zwischen privatem und öffentlichem Personal. Für den Bundes- und Landesgesetzgeber bedeutet dies auch, PPP-relevante Wirtschaftsgesetze, Haushalts- und Vergabeordnungen, Beschaffungsregelungen und ähnliche Regularien kompatibel zu machen und zu vereinfachen. Damit kann der Aufbau von betriebswirtschaftlichen und Wettbewerbselementen innerhalb des öffentlichen Sektors weiter erleichtert werden.



Interessierte PPP-Teilnehmer in München.

Was die (kommunal-) politische Landschaft noch braucht

Die betriebswirtschaftliche Prüfung und politische Steuerung öffentlich-privater Beteiligungen erfordert Spezialkenntnisse und Rahmenvorgaben. Diese sind in vielen Kommunen (noch) nicht adäquat vorhanden. Landes- und Bundesgesetzgeber sind hier ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände gefordert. Instrumente für die Steuerung kommunaler Beteiligungen sollten rechtlich und durch praxisorientierte Handreichungen abgesichert werden.

Aussagekräftige kommunale Beteiligungsberichte oder Informationen über die Entwicklung „kommunaler Konzernbilanzen“ und „ad-hoc-Meldungen“ sind wichtige Informationsquellen für Kommunalpolitiker. Dies gilt auch die interessierte Öffentlichkeit und für Privatinvestoren.

Die Besonderheit von PPP, kommunalpolitisches und betriebswirtschaftliches Entscheidungsmanagement zu verbinden, ist für private und öffentliche Führungskräfte eine neue Herausforderung. Das beispielsweise in (halb-)öffentlichen Sparkassen und Landesbanken vorhandene personelle Know-how Potenzial reicht jedoch nicht aus, um flächendeckend PPP-Aufgaben

wahrzunehmen. Es gibt zu wenig Qualifizierungs- oder Weiterbildungsangebote, die auf zukünftige PPP-Geschäftsführer und -Promotoren ausgerichtet sind. Der Auf- und Ausbau von regionalen PPP-Kompetenzzentren könnte hier einen fruchtbaren Beitrag leisten.

Handlungsbedarf für die nähere Zukunft besteht auch darin, genügend innovative und kreative „Köpfe für PPP“ zu gewinnen. Dies setzt jedoch voraus, dass Freiräume und eine gewisse Risikobereitschaft für verantwortungsvolles „Experimentieren“ mit verschiedenen PPP-Lösungen vorhanden sind. Eine „PPP-Kultur“, die diese Erfahrungen berücksichtigt, lässt sich nicht verordnen. Sie muss durch Promotoren in allen Feldern des öffentlichen Lebens aktiv und nachhaltig verankert werden. Eine zu starke „Bürokratisierung“ von Private Public Partnership sollte daher vermieden werden. Dies zeigen Erfahrungen mit bisherigen Reformansätzen im öffentlichen Sektor Deutschlands. Die Stärke des bisherigen „deutschen PPP-Wegs“, die große Vielfaltigkeit der Ansätze und Lösungen, stimmt zuversichtlich. Sie sollte Promotoren und Entscheidungsträgern zugleich Ansporn sein, um Public Private Partnership als ein zukunftsorientiertes, innovatives Instrument weiter und noch intensiver als bisher zu fördern.

Anhang

Dokumente zu den BMWA/AWV-Unternehmerworkshops „Public Private Partnership“

Projekt: Privatisierung der Informations- und Datentechnik Bremen

Public Private Partnership zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der debis Systemhaus GmbH

von Dr. Karin Dierks und Wolfgang Golasowski, Informations- und Datentechnik (ID) Bremen GmbH

Die Freie Hansestadt Bremen hat im Jahre 1999 einen Erfolg versprechenden Weg der Privatisierung ihrer Informationstechnik beschritten. Viele Teilaspekte können auf andere Vorhaben im Bereich Public Private Partnership (PPP) übertragen werden.

1. Vom Landesamt zum Eigenbetrieb

Das ehemalige Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (RbV) – ursprünglich ein Landesamt – wurde Anfang 1994 unter dem Namen „Informations- und Datentechnik Bremen“ (ID Bremen) in einen kommunalen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen umgewandelt. Die Landesaufgaben wurden dem Eigenbetrieb im Wege der Auftragsverwaltung übertragen.

Die ID Bremen arbeitet für 40 Dienststellen und erbringt einen täglichen Online-Service für über 3.500 Sachbearbeiter. Sie betreut und betreibt etwa 100 Verfahren. Mit rund 175 Mitarbeitern wurde zwischen 1994 und 1999 ein Umsatz von durchschnittlich 29 Millionen DM p. a. erzielt.

Das mit der Gründung des Eigenbetriebes verfolgte Ziel lautete:

„Mehr Leistung durch Wettbewerb.“

Das Ortsgesetz der ID Bremen enthielt deshalb keinen Anschluss- und Benutzungszwang. Über sämtliche Leistungen mussten mit den Dienststellen Vereinbarungen abgeschlossen werden. Es floss richtiges Geld. Die Nichteinhaltung von Zusagen hatte Folgen.

Von Seiten der Freien Hansestadt Bremen wurden von 1994 bis 1996 lediglich haushaltsrechtliche Vorkehrungen getroffen, im der ID Bremen einen geordneten Übergang in den Wettbewerb zu ermöglichen.

Allen Beteiligten war klar, dass allein durch eine Änderung der Rahmenbedingungen das gewünschte Ziel

nicht erreicht werden konnte. Aus diesem Grund wurde zusammen mit der Umwandlung in den Eigenbetrieb auf Initiative des Personalrates ein umfassendes Personal- und Organisationsentwicklungsprojekt namens „Kompass“ in Gang gesetzt. Das Projektziel war die Umwandlung der ID Bremen zu einem wettbewerbsfähigen Anbieter von IT-Leistungen. Das Projekt wurde 1999 nach fünf Jahren Laufzeit abgeschlossen. Die Mehrzahl der Projektziele konnte umgesetzt werden. Durch dieses Projekt wurden die Grundlagen für den Übergang von einem Amt zu einem am Markt tätigen Unternehmen gelegt.

2. Vom Eigenbetrieb zur GmbH

Im März 1997 erteilte der Senat der Freien Hansestadt Bremen der Senatskommission für das Personalwesen (SPK) den Auftrag, den Eigenbetrieb in eine GmbH zu überführen und einen Partner aus der privaten Wirtschaft als Mitgesellschafter aufzunehmen. Als der Senatsauftrag bekannt wurde, machte sich bei der Geschäftsführung, der Belegschaft und der Personalvertretung Mutlosigkeit breit.

Nach dem ersten Schock setzte sich allerdings auf allen Ebenen mehr oder weniger die Erkenntnis durch, dass der Übergang in die private Rechtsform die konsequente Fortsetzung des 1994 eingeschlagenen Weges darstellt und von Beginn an – wenn auch unbeabsichtigt – in dem verfolgten Konzept mit angelegt war. Hinzu kam, dass die Budgets der Kunden der ID Bremen aufgrund von Haushaltskürzungen ständig kleiner wurden und der Eigenbetrieb dadurch in wirtschaftliche Bedrängnis geriet. Die ID Bremen hatte deshalb von sich aus damit begonnen, Aufträge außerhalb der bremischen Verwaltung zu akquirieren.

Der Eigenbetrieb hatte daher schon von sich aus einen kleinen Schritt in Richtung Privatisierung getan und ebenfalls 1997 über die Freie Hansestadt Bremen die ID Bremen GmbH gegründet. Die Beteiligung an der ID Bremen GmbH wurde dem Sondervermögen des Eigenbetriebes zugeordnet.

Die ID Bremen GmbH ermöglichte nicht nur den Vertrieb über Bremens Grenzen hinaus. Sie war im Sin-

ne einer Vorratsgründung auch die private Gesellschaft, in die der Eigenbetrieb zu gegebener Zeit überführt werden konnte.

2.1 Der Weg in die Privatisierung

Für die komplette Privatisierung waren ab Mitte 1997 folgende Vorarbeiten zu erledigen:

- Überleitung des Personals: Für die Überleitung des Personals (ein Drittel Beamte) musste ein gangbarer Weg gefunden werden;
- Definition der nicht privatisierungsfähigen Aufgaben: Die aus gesetzlichen Gründen nicht privatisierungsfähigen Aufgaben des Eigenbetriebes mussten beschrieben und bewertet werden;
- Partnersuche: Ein Partner aus der privaten Wirtschaft musste gefunden werden, ohne dass zu früh eine Festlegung erfolgte;
- Ertragswertermittlung: Der Ertragswert des nach der Überleitung zu veräußernden Gesellschaftsanteils musste mit Hilfe eines Wirtschaftsprüfers ermittelt werden.

Die Personalüberleitung machte weniger Probleme als vermutet. Das lag daran, dass Bremen bei vergleichbaren Vorhaben gute Erfahrungen mit dem Abschluss von Überleitungstarifverträgen gemacht hatte. Eine solche Regelung konnte mit den in der ID Bremen vertretenen Gewerkschaften schon im Mai 1998 getroffen werden. Den Beamten wurde gleichzeitig eine großzügige Handhabung bei der Bearbeitung von Beurlaubungsanträgen zugesagt. Seitdem herrschte zur Personalfrage relative Ruhe.

Hinsichtlich der nicht privatisierungsfähigen Aufgaben war es hilfreich, die Entwicklung im Saarland zu beobachten. Dort sollte der Landesbetrieb ZDV Saar in eine GmbH umgewandelt werden. Die Debatte über den Anteil der hoheitlichen Aufgaben und die erforderlichen Maßnahmen zum Datenschutz nahm im Saarland breiten Raum ein. Bei genauerer Betrachtung der Situation in Bremen zeigte sich, dass einige Bereiche, die sich im Saarland als besonders kritisch herausgestellt hatten, nicht zu den Aufgaben der ID Bremen gehörten, etwa die Arbeitsvorbereitung und die Programmierung im Steuerwesen. Ansonsten war schnell klar, dass tragfähige Lösungen nur in Zusammenarbeit mit einem Partner entwickelt werden konnten. Dieser musste aber erst noch gefunden werden.

Die Auswahl des Partners war schwieriger als vermutet. So musste sich auf Seiten der Freien Hansestadt Bremen zunächst die Erkenntnis durchsetzen, dass die private Wirtschaft nicht schon deswegen mit Geld-

scheinen um sich wirft, weil sie die Aussicht, mit der Verwaltung zusammenarbeiten zu dürfen, so toll findet. Eine ausgabewirksame Maßnahme setzt in der privaten Wirtschaft immer einen Business Case voraus, der sich rechnet. Vorhaben, die offensichtlich mit roten Zahlen enden, haben keine Chance. Die Interessenten aus der privaten Wirtschaft mussten lernen, dass sie es nicht mit einem klassischen IT-Outsourcing zu tun haben, sondern ein Partner gesucht wurde, der Risikobereitschaft und Kreativität einbringt und an einer dauerhaften Zusammenarbeit interessiert ist.

Zudem musste ein Auswahlverfahren organisiert werden, das einerseits die in Betracht kommenden Firmen in eine Wettbewerbssituation brachte und andererseits nicht in einer Ausschreibung mündete. Denn es wurde ein Teilhaber gesucht und nicht der Auftragnehmer für eine abgrenzbare IT-Leistung. Eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung ist Vertrauenssache. Die Auswahl des Partners darf deshalb nicht allein vom Ergebnis des „Knöpfe abzählens“ in einem Vergabeverfahren abhängen.

Das Auswahlverfahren erhielt eine positive Wendung, als sich zeigte, dass die regionalen wirtschaftlichen Interessen der in die Endauswahl gekommenen Firmen mit den von der ID Bremen belegten Geschäftsfeldern besser als vermutet harmonierten. Mit einem Zufluss liquider Mittel in die Haushaltskasse war zwar nicht mehr zu rechnen, dafür aber mit einer nachhaltigen Sicherung der Arbeitsplätze am Standort Bremen und wenn alles gut lief, sogar mit einer Steigerung.

Im Dezember 1998 zeichnete sich nach einer vorher durchgeführten Due Dilligence ab, an der aber noch ein zweiter Interessent beteiligt war, dass nur die debis Systemhaus GmbH bereit war, die Anforderungen der Freien Hansestadt Bremen an die beabsichtigte Public Private Partnership zu erfüllen. Anfang Februar 1999, also nach zweijähriger Vorbereitungszeit, wurde nach gründlichen Verhandlungen von der Freien Hansestadt Bremen und debis ein „Memorandum of Understanding“ (MoU) unterzeichnet, das die stufenweise Ausgliederung der ID Bremen aus der bremischen Verwaltung und die Übernahme der unternehmerischen Führung durch debis zum 1. Januar 2000 vorsah.

2.2 1999 – Das Jahr der Probe

Die wesentlichen Inhalte des MoU waren:

- debis erwirbt mit sofortiger Wirkung einen Anteil von 25,1 % an der bestehenden ID Bremen GmbH und entsendet einen weiteren Geschäftsführer;

- die debis-Geschäftsstelle in Bremen wird in das Gebäude der ID Bremen verlagert;
- die Freie Hansestadt Bremen, debis und die ID Bremen starten ein gemeinsames Projekt mit dem Ziel, zum 1. Januar 2000 eine ausgeglichene Geschäftsplanung für die nächsten drei Jahre vorzulegen;
- die auf die Leistungen der ID Bremen anfallende Mehrwertsteuer wird in die Preise eingerechnet;
- wenn ein ausgeglichenes Ergebnis dargestellt werden kann, wird der Eigenbetrieb in die GmbH übergeleitet, debis erwirbt weitere 24,8 % und übernimmt die unternehmerische Führung;
- der Eigenbetrieb ID Bremen bleibt über den 1. Januar 2000 hinaus bestehen und übernimmt die Aufsicht und Kontrolle über die operativen Tätigkeiten der ID Bremen GmbH sowie die Gebäudeverwaltung.

Dieses stufenweise Vorgehen hatte den Vorzug, dass neben der gründlichen Vorbereitung und einer definierten Sollbruchstelle (ausgeglichener Unternehmensplan) bereits 1999 neue Geschäftsfelder gemeinsam angegangen werden konnten. Außerdem konnte mit den Bestandskunden in Ruhe über die Fortführung der Verträge gesprochen werden. Das war notwendig, weil durch den lang andauernden Prozess der Privatisierung die Bereitschaft der Bestandskunden, langfristige Verträge abzuschließen, gegen Null tendierte. Andererseits war allen Beteiligten klar, dass eine auf Dauer angelegte gesellschaftsrechtliche Bindung nur dann Sinn macht, wenn wirtschaftlich tragfähige Rahmenbedingungen geschaffen werden können.

Zwischen debis, der ID Bremen und der Freien Hansestadt Bremen bestand Einigkeit darüber, dass eine gemeinsame Geschäftsplanung sämtliche internen und externen Einflussfaktoren einbeziehen muss, um am Ende des Jahres für die zuständigen Entscheidungsgremien nachvollziehbar zu sein. Das bedeutete, alle Aspekte der künftigen Entwicklung der ID Bremen mussten festgestellt und auf ihren Einfluss auf die Geschäftsplanung bewertet werden. Das war nur in einem gemeinsamen, gut strukturierten Projekt möglich.

2.3 Das PPP-Projekt

Das Projekt wurde am 24. Februar 1999 gestartet. Die Projektleitung wurde dem Geschäftsführer des Eigenbetriebes ID Bremen und dem Leiter der debis-Geschäftsstelle in Bremen übertragen. Beiden war klar, dass das Projekt auch einen Test für die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung für die Geschäftsführung der GmbH darstellte.

Ein Lenkungsausschuss, besetzt mit hochrangigen Entscheidungsträgern aus der Freien Hansestadt Bremen und dem debis Systemhaus, wurde gebildet. Der Personalrat der ID Bremen und der Betriebsrat der debis-Geschäftsstelle Bremen waren in dem Gremium ohne Stimmrecht vertreten. Die Belegschaften der ID Bremen und der debis-Geschäftsstelle Bremen wurden regelmäßig in Betriebsversammlungen informiert.

Zur Qualitätssicherung wurde ein Projektbeirat gebildet, in dem die Senatskanzlei, der Gesamtpersonalrat, der Rechnungshof und die Market Development Unit des debis Systemhauses vertreten waren. Die wesentlichen Ergebnisse des Projektes mussten von der Projektleitung dem Projektbeirat vorgetragen werden. Die Vorschläge des Beirates waren mit geeigneten Maßnahmen dem Lenkungsausschuss vorzulegen.

Es wurden sieben Arbeitspakete gebildet und Arbeitsgruppen zur Bearbeitung übergeben. Die Arbeitsgruppen wurden mit Mitarbeitern der Freien Hansestadt Bremen, der ID Bremen und des debis Systemhauses besetzt und bei Bedarf durch externe Berater (Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte) ergänzt. Im Nachhinein war besonders beeindruckend, welchen Sachverstand Wirtschaft und Verwaltung mobilisieren und zur gemeinsamen Arbeit motivieren, wenn klare Zielvorgaben vorliegen, die von allen Betroffenen getragen werden.

Die Arbeitspakete hatten im einzelnen folgenden Inhalt:

1. Umzug/Rechnerverlegung
Erarbeiten eines Konzeptes für den Umzug eines Teils der debis-Geschäftsstelle Bremen zur ID Bremen und ggf. Verlagerung des Großrechnerbetriebes von Bremen nach Hamburg-Finkenwerder.
2. Personal
Erstellen eines personalwirtschaftlichen Konzeptes für die im Eigenbetrieb verbleibenden und in die GmbH überzuleitenden Mitarbeiter.
3. Sicherung des Bestandsgeschäftes
Bewerten der vorhandenen Verträge der ID Bremen nach Volumen und Laufzeit und Führen von Kundengesprächen mit dem Ziel der Laufzeitverlängerung.
4. Gesellschaft/Verträge
Erarbeiten eines Vertragskonzeptes für die im MoU beschriebene zweite Stufe der Privatisierung
5. Datenschutz/Datensicherheit
Erstellen eines Konzeptes für die Wahrung der datenschutzrechtlichen Belange bei der Erledigung der IT-Aufgaben durch die ID Bremen GmbH.

6. Vertrieb/Marketing

Generieren von Auftragseingängen für die ID Bremen GmbH schon während der Projektphase und Erstellen eines Vertriebs- und Marketingplans.

7. Unternehmensplan

Erstellen eines Unternehmensplans für die Jahre 2000 bis 2004 und einer Überleitungsbilanz.

Im letzten Arbeitspaket wurden die Ergebnisse der anderen Arbeitsgruppen in Zahlen umgesetzt und im Hinblick auf ihre Wirkungen auf den Unternehmensplan bewertet. Besondere Schwierigkeiten bereitete die Darstellung einer Vielzahl von Maßnahmen, mit denen das Mehrwertsteuerproblem (ab 1.1.2000 alle Entgelte incl. 16%) aufgefangen werden sollte.

Für das Projekt insgesamt wurden kritische Erfolgsfaktoren definiert. Diese lauteten:

- Verfügbarkeit aller Teilnehmer
- Einhaltung politischer Leitlinien
- Wille zur Offenlegung aller Fakten
- Stärkung und Aufbau der Vertrauensbasis
- Bereitschaft voneinander zu lernen
- Pragmatische Lösung von Problemen.

Keiner dieser Punkte musste während des Projektes auf „Rot“ gesetzt werden. Der Ehrgeiz, die Farben auf „Grün“ zu halten, war groß.

2.4 Start des Joint Venture am 1. Januar 2000

Im November 1999 konnten die Projektergebnisse vorgelegt werden. Die Projektleiter schlugen vor, das Joint Venture auch in der zweiten Stufe durchzuführen. Die Geschäftsführung der debis Systemhaus GmbH und der Senat der Freien Hansestadt Bremen gaben grünes Licht. Im Dezember 1999 wurden alle Verträge beurkundet. Seit dem 1. Januar 2000 ist die debis Systemhaus GmbH mit 49,9% an der ID Bremen beteiligt und hat die unternehmerische Führung übernommen. Der Übergang des Personals (135 Angestellte und Beamte) fand ohne Probleme statt. Widersprüche gab es keine.

3. Motive

Der kritische Leser wird sich fragen: Wozu der Aufwand? Der Eigenbetrieb war doch auf dem richtigen Weg! Die folgenden Antworten geben die Argumente wieder, die in der ID Bremen in vielen Diskussionen zu diesem Thema vorgetragen wurden.

- Die öffentlichen Datenzentralen werden stärker unter Konkurrenzdruck durch die private Wirtschaft geraten.

- Durch den Zwang, Aufträge außerhalb des eigentlichen Zuständigkeitsbereiches zu akquirieren, geraten die öffentlichen Datenzentralen in die Gefahrenzone einer vollständigen Mehrwertsteuerpflicht (sogenannte Ausstrahlungstheorie). Die Belastung der Preise mit Mehrwertsteuer kommt früher oder später auf alle zu, die sich nicht auf ihren eigentlichen Zuständigkeitsbereich beschränken.

- Die Hemmschwelle, privat organisierten Unternehmen Daten der Verwaltung zur Verarbeitung anzuvertrauen, wird in den Zeiten des grenzenlosen Datenverkehrs niedriger. Die gesetzlichen Regelungen werden liberaler.

- Im Zuge der Verwaltungsreform werden immer mehr Bereiche, die bisher als nicht privatisierungsfähig galten, aus dem Kernbereich der Verwaltung „gedrückt“. Wir in der ID Bremen wollen nicht die Letzten sein, die diese Entwicklung trifft. Auf den vorderen Rängen gibt es die Chance, den Prozess mit zu gestalten.

- Als Folge der oben genannten Entwicklungen verlieren die bisherigen „Killer“-Argumente der öffentlichen Datenzentralen gegen eine Privatisierung an Kraft.

- Durch Kooperationen untereinander werden die öffentlichen Datenzentralen sich der misstrauischen Beobachtung durch die Politik nicht entziehen können. Jede durch öffentlich Bedienstete erbrachte Leistung steht per se unter dem Verdacht, teurer und schlechter zu sein, als vergleichbare Angebote aus der privaten Wirtschaft.

- Die Arbeit in einer privaten Rechtsform, in der unternehmerisches Denken der Maßstab des Handelns ist, ist für den überwiegenden Teil der erwerbstätigen Bevölkerung Realität. Das Streben nach einem wirtschaftlichen Gewinn ist - in den Grenzen der Sozialbindung des Eigentums - auch nicht verboten. Die Ängste der im öffentlichen Dienst Beschäftigten vor einer Privatisierung sind manchmal schwer nachvollziehbar.

- Die großen Firmen der IT-Branche, die als „Private Partner“ in Betracht kommen, haben dazugelernt. Der kritische Erfolgsfaktor jedes Privatisierungsvorhabens ist die beiderseitige Bereitschaft, vom anderen zu lernen.

4. Ausblick

Als Zwischenergebnis ergibt sich: Es hat sich in vielerlei Hinsicht gelohnt, diesen Weg zu gehen. Die Integration in die debis Systemhaus GmbH ist abgeschlossen. Die Trennung vom Eigenbetrieb ist vollzogen. Die notwendige Aufgabentrennung (Eigenbe-

trieb: Aufsicht und Kontrolle/GmbH: operatives Geschäft) hat sich in der Praxis bewährt.

Während der Durchführung des Projektes wurde häufig kritisch nach dem „Kundennutzen“ gefragt. Bei der Vielfalt und der Schwierigkeit der zu lösenden Probleme droht in der Tat, dass der Blick zu sehr nach innen gerichtet ist. Während des Projektes 1999 wurden deshalb auch Informationsveranstaltungen für Kunden durchgeführt. Das Feedback war positiv.

Die beste Bestätigung, dass die Kunden der ID Bremen den neuen Weg mittragen, sind jedoch neue Aufträge. Danach müssen die Kunden zufrieden sein. Die Auftragsbücher der ID Bremen mit Aufträgen aus der Freien Hansestadt Bremen und von ausserhalb sind gut gefüllt. Erfolg versprechende Akquisitionen befinden sich in der „Pipeline“.

Der deutsche PPP-Weg: Großflughäfen als Fallbeispiele

Detlef Sack M.A./Dr. Wolfgang Gerstlberger (Universität Kassel, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften/Wirtschaftswissenschaften; Juni 2002)

1. Public Private Partnerships: Ausgangssituation in Deutschland

Während in den angelsächsischen Staaten – vor allem den USA – institutionalisierte Public-Private Partnerships für die Infrastrukturentwicklung bereits zu Beginn des letzten Jahrhunderts etabliert wurden, sind vergleichbare Kooperationen in Deutschland noch relativ neu. Seit Mitte der 1990er Jahre hat dieses Thema jedoch „Konjunktur“. Institutionalisierte PPP werden dabei als Gesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (im Regelfall GmbH oder Aktiengesellschaft) definiert, die gemeinsam von öffentlichen Gebietskörperschaften und privaten Unternehmen als Gesellschaftern getragen werden. Der oder die privaten Partner verfügen dabei über maximal 49 %, in Ausnahmefällen 50 %, der Gesellschaftsanteile. Derartige PPP sind gesellschaftsrechtlich privaten Unternehmen gleichgestellt, sofern eine „Gewinnerzielungsabsicht“ gegeben ist. Daneben existieren auch gemeinnützige PPP, die in bestimmten Bereichen – wie z. B. hinsichtlich des Steuerrechts – nach speziellen Kriterien behandelt werden.

Nachdem einige Großstädte und anschließend die neuen Bundesländer als Vorreiter fungierten, stößt PPP mittlerweile bei Repräsentanten aller staatlichen Ebenen auf wachsendes Interesse. Für zukünftige Infrastrukturvorhaben der Regionen, Länder und des

Bundes erhofft man sich angesichts struktureller wirtschaftlicher Probleme (Haushaltsdefizite, hohe Arbeitslosigkeit) wesentliche Vorteile durch PPP:

- Beiträge für die Konsolidierung öffentlicher Haushalte durch den Verkauf von Anteilen öffentlicher Unternehmen,
- deutliche Kostensenkungen sowohl bei der Erstellung als auch für den Betrieb,
- eine erhebliche Beschleunigung der Projektdurchführung,
- den Aufbau von Know-how innerhalb des Binnenmarktes, das mittelfristig auch die Exportchancen der betroffenen Branchen verbessern soll, und
- damit den Erhalt bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie
- die Steigerung der Qualität für den Kunden bzw. Bürger als Nutzer.

Der zusätzliche „Charme“ öffentlich-privater BOT-, Betreiber-, Konzessions- und Leasingmodelle oder gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften liegt – angesichts dieser möglichen Vorteile – aus öffentlicher Sicht darin, daß strategische Einflußmöglichkeiten prinzipiell erhalten bleiben. PPP wird daher häufig auch als Alternative gegenüber einer vollständigen Privatisierung von Infrastrukturleistungen betrachtet.

Dieser Aspekt der politischen Legitimierung öffentlich-privater Infrastrukturprojekte wird in der deutschen PPP-Diskussion, gegenüber dem Leistungsaspekt, stärker als in den angelsächsischen Staaten gewichtet. Dies hängt auch damit zusammen, dass im Regelfall eine dritte Partei „mit am Tisch sitzt“: Umwelt- und Naturschutzverbände, Bürgerinitiativen sowie teilweise Gewerkschaften verfügen besonders in deutschen Großstadregionen über politische Einflußmöglichkeiten bei Infrastrukturvorhaben, die von den öffentlichen und privaten Partnern in PPP mitbedacht werden müssen. Diese Verbände und Initiativen sind aufgrund ihrer Ressourcen und politischen Verbindungen in der Lage, Medienkampagnen, öffentlichen Protest und Druck auf politische Entscheidungsträger zu organisieren sowie aktiv an aufwendigen Planungsverfahren teilzunehmen.

In der Mehrheit der deutschen Bundesländer ist die Teilnahme gesellschaftlicher Organisationen an Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren zusätzlich rechtlich festgeschrieben. In einem Teil der Bundesländer haben diese Organisationen darüber hinaus das Recht der „Verbandsklage“ gegen bestimmte Planungsentscheidungen. Damit ist gemeint,

daß nicht nur einzelne betroffene Bürger, sondern auch juristische Personen sich rechtlich gegen öffentliche Planungen wehren können (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1996).

Die vergleichsweise große Notwendigkeit, die Tätigkeit öffentlich-privater Infrastrukturkooperationen in Deutschland politisch zu legitimieren hat zu einer – bereits in Ansätzen erkennbaren – spezifischen nationalen „PPP-Kultur“ beigetragen. Die wesentlichen Elemente dieser deutschen PPP-Kultur lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ein großer Marktanteil von Unternehmen mit (ehemals) öffentlicher Trägerschaft in bestimmten Branchen, z. B. Ver- und Entsorgung, Wasser- oder Gebäudewirtschaft, Banken (Sparkassen), die vermehrt gemeinsame Gesellschaften mit öffentlichen Gebietskörperschaften bilden;
- das im Grundgesetz (Verfassung) festgeschriebene Recht der Städte und Gemeinden auf „kommunale Selbstverwaltung“; dieses trägt in der Praxis der Infrastrukturplanung dazu bei, daß auch Großprojekte von nationalstaatlicher Bedeutung nur mit kommunaler Beteiligung bzw. Zustimmung realisiert werden können;
- föderalistisch orientierte Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen in wichtigen Infrastrukturbereichen (z. B. Verkehr); diese führen häufig dazu, daß allein die öffentliche Seite für sich mehrere Institutionen mit unterschiedlichen Interessenlagen umfaßt („Aufgaben-, Planungs- und Finanzierungsverbund“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden);
- ein hochgradig reguliertes rechtliches System der Raum- und Bebauungsplanung, das langfristige, strategische Zielsetzungen durch politische Entscheidungsträger und gesellschaftliche Interessenverbände begünstigt;
- eine konfliktorientierte politische Kultur, bis hinunter auf die kommunale Ebene, die aus privater Sicht eine rechtliche Formalisierung von PPP-Projekten erforderlich macht; vor allem in Großstadtreionen (z. B. Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Berlin, München oder Hamburg) verfügen gesellschaftliche Verbände und Bürgerinitiativen über ein beträchtliches „Protestpotential“ hinsichtlich kommunal- und regionalpolitischer Infrastruktur-Entscheidungen.

Diese spezifischen Rahmenbedingungen der bundesdeutschen „PPP-Kultur“ und ihre Auswirkungen lassen sich anhand der ersten Privatisierungsbestrebungen an bundesdeutschen Flughäfen eingehender darstellen und illustrieren.

2. Formulierung einer Arbeitsthese für den deutschen PPP-Weg am Beispiel von Großflughäfen

Beim Betrieb und Ausbau von Flughäfen treffen grundsätzlich unterschiedliche Interessen aufeinander: Angesichts des Wachstums des Luftverkehrs eröffnet sich privaten Unternehmen mittelfristig ein interessantes und breit gefächertes Marktpotential. Es erstreckt sich nicht nur auf jene Bereiche, die unmittelbar mit dem Personen- und Frachttransport zusammenhängen, sondern zunehmend auf den nicht-luftfahrtbezogenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbereich an den „Airport Cities“. Zugleich eröffnen sich kurzfristig angesichts bestehender Kapazitätsengpässe und bevorstehender Ausbaumaßnahmen im Feld der Planung, Finanzierung und Bauleistung neue profitable Geschäftsfelder. Aus Sicht der öffentlichen Gebietskörperschaften gelten Flughäfen nicht allein als ein bedeutender regionaler Standortfaktor für die Qualität der Verkehrsinfrastruktur. An ihnen konzentriert sich darüber hinaus erhebliches Beschäftigungsvolumen. In einigen Großstädten, wie z. B. Frankfurt a. M., ist der Flughafen die größte regionale Arbeitsstätte.

Gleichzeitig sind öffentliche Akteure nicht nur mit den ökonomischen Wohlfahrtseffekten der Flughäfen, sondern auch mit deren planerischen Einbettung in das jeweilige regionale Umfeld, der Organisation des landseitigen Verkehrs und vergleichbaren Aufgaben befaßt. Schließlich kommt es – insbesondere in den dicht besiedelten Agglomerationen – immer wieder zu Protesten der Anrainergemeinden und der dortigen Bürger/innen, die sich auf juristischen Wegen oder im Rahmen der öffentlichen Auseinandersetzungen gegen Ausbaumaßnahmen aussprechen. Sie befürchten und erleben die negativen Umwelteffekte von Flughäfen, insbesondere die steigende Lärmbelastung. Dieser Protest konfrontiert öffentliche Akteure – sofern er sich politisch artikuliert – mit der Aufforderung, mit Hilfe geeigneter Maßnahmen die lokale Akzeptanz der Flughäfen zu steigern.

Angesichts dieser potentiellen Interessenkonflikte erscheinen der Betrieb sowie der Weiter- und Ausbau von Flughäfen als ein „tripartistisches“ Verhandlungssystem. Unsere forschungsleitende Arbeitsthese für den deutschen PPP-Weg lautet demzufolge:

Für die langfristig erfolgreiche Gestaltung von Verkehrseinrichtungen (Großflughäfen), die gemeinsam von öffentlichen und privaten Gesellschaftern getragen werden, müssen öffentliche, private und gesellschaftliche Interessenlagen möglichst ausgewogen berücksichtigt werden. Ein stabile „Dreiecksbeziehung“ zwischen öffentlichen Gebietskörper-

schaften, privaten Unternehmen und gesellschaftlichen Verbänden/Initiativen mit ihren jeweiligen spezifischen Interessen ist der wesentliche Erfolgsfaktor.

Diese Arbeitsthese wird anhand von zwei Fallbeispielen zu den PPP an den bundesdeutschen Flughäfen überprüft und illustriert. Dabei lassen sich folgende Leitfragen unterscheiden:

Welche vertraglichen Regelungen werden bei öffentlich-privaten Flughafengesellschaften getroffen?

Gibt es einen Zusammenhang zwischen PPP in unterschiedlichen Formen und dem Flughafenausbau?

Beeinflussen PPP als Organisationsformen die Beteiligung gesellschaftlicher Verbände und (Bürger-)Initiativen bei der Gestaltung von Großflughäfen?

Den beiden Fallgeschichten, die nach diesen Leitfragen gegliedert sind, geht ein Überblick über die ersten PPP- und Privatisierungstendenzen an den zehn aufkommensstärksten bundesdeutschen Flughäfen voran. Im Anschluss daran wird in Form eines kurzen Exkurs auf die Struktur der beteiligten privaten Partner(-Konsortien) eingegangen, da sich die deutsche „PPP-Kultur“ auch hinsichtlich der besonderen Form der – immer ähnlichen – privaten Beteiligung verdeutlichen lässt.

3. Möglichkeiten und Grenzen der empirischen Evaluierung von Flughafen-PPP

Hinsichtlich der Untersuchung der Fallbeispiele sei einschränkend vorausgeschickt, dass sich bei der empirischen Evaluierung der verschiedenen PPP im Bereich von (deutschen) Großflughäfen zwei Problematiken ergeben, die immer nur unzureichend bearbeitet werden können. Zum einen ist die Zahl der in Frage kommenden Fälle für die Untersuchung derart beschränkt, daß für das Forschungsdesign nur (überwiegend) qualitative Fallgeschichten in Frage kommen. Quantitative Instrumente der Umfrageforschung oder Aggregatdatenanalyse sind nicht sinnvoll einsetzbar. Die einzige Möglichkeit für die Validierung qualitativer Experteneinschätzungen aus Interviews und Dokumenten stellt die Berücksichtigung der – wenigen – vorhanden betriebswirtschaftlichen und technischen Kennzahlen hinsichtlich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit von Großflughäfen dar.

Zum anderen ist die „Informationspolitik“ der öffentlichen und privaten Flughafengesellschaften aufgrund wechselseitig vereinbarter Vertraulichkeit eingeschränkt. Details aus Gesellschafterverträgen, Leistungsbilanzen oder Strategiepapieren werden, wenn überhaupt, nur in eher allgemeiner Form zur Verfügung gestellt. Öffentliche und private Partner stim-

men sich darüber hinaus bezüglich der Weitergabe derartiger Informationen im Regelfall untereinander ab. Trotz dieser empirischen Einschränkungen ist die qualitative Analyse von Großflughäfen in Form von PPP lohnend, da zu diesem Thema bisher kaum detailliertere Untersuchungen vorliegen. Dies gilt insbesondere wenn man sich nicht nur auf öffentliche und private, sondern auch auf gesellschaftliche Interessen von Verbänden/Initiativen beziehen möchte. Die Berücksichtigung dieser „dritten Partei“ eröffnet dabei auch zusätzliche Informationsquellen. Verbände und Initiativen stellen schriftliche und mündliche Experteneinschätzungen zur Verfügung, die – wenn auch aus einer spezifischen Interessensperspektive – ergänzende Einschätzungen zu öffentlichen und privaten Stellungnahmen liefern können.

4. Überblick: (Teil-) Privatisierung und PPP an bundesdeutschen Flughäfen

Nicht nur im Rahmen der Straßeninfrastruktur-entwicklung, sondern auch im Bereich des Flughafenbetriebs und der jeweiligen Modernisierungen bzw. Erweiterungen wird das Thema PPP in der BRD zunehmend relevant. Nach einer Prognose für das Bundesverkehrsministerium aus dem April 2001 werden sich bis 2015 die Verkehrsleistungen in der Luftfahrt gegenüber 1997 mehr als verdoppeln. Der Anteil des Luftverkehrs an der gesamten Personenverkehrsleistungen steigt von ca. 3,8 auf ca. 6,6 %. Die rasante Erhöhung der Flugbewegungen führt an bundesdeutschen Flughäfen zunehmend zu Kapazitätsengpässen. Damit stehen die Modernisierung und die Erweiterung der Airports auf der verkehrspolitischen Agenda. Die deutsche Bundesregierung hat im Jahr 2000 ein Flughafenkonzept vorgelegt, in dem sie sich dafür ausspricht, „Flughäfen durch einen nachfragegerechten Ausbau ihrer Kapazitäten in allen Funktionen [weiterzuentwickeln]“ (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000).

Hinsichtlich des Ausbaus deutscher Flughäfen hat bereits die Verkehrsministerkonferenz vom 16./17. April 1998 in Magdeburg unter anderem beschlossen, dass „die Privatisierung von Flughäfen unter Wahrung der öffentlichen Interessen fortgesetzt wird.“ (Beschluss abgedruckt in BMVBW 2000, S. 64). Das Flughafenkonzept der Bundesregierung (Entwurf vom 30.8.2000) zielt – vor dem Hintergrund eines entsprechenden weltweiten Trends - auf die Privatisierung der vorher durchweg staatlicher Flughafenbetriebsgesellschaften. Dies wird begründet mit der „Notwendigkeit, privatwirtschaftliche Investitionsbereitschaft zu nutzen, um den Finanzbedarf für einen bedarfsgerechten Ausbau aller Geschäftsberei-

che von Flughafengesellschaften abzudecken“ (BMVBW 2000, S. 49).

Insgesamt steckt das Thema PPP – in Zusammenhang mit (Teil-)Privatisierungsabsichten – an bundesdeutschen Flughäfen jedoch noch in seinen Anfängen. Deutlich wird dies anhand einer Auflistung der aktuellen Eigentumsverhältnisse der Betreibergesellschaften der zehn aufkommensstärksten bundesdeutschen Flughäfen (Tab. 1). Traditionell sind der Bund, die Länder sowie die beteiligten Kommunen Anteilseigner der jeweiligen privatrechtlich organisierten Gesellschaft. Hier bildet sich die föderalistische staatliche Struktur der BRD in den entsprechenden Eigentumsverhältnissen ab. An fünf der aufgelisteten Standorte (Frankfurt a. M., Düsseldorf, Berlin, Hamburg und Hannover) fand in den 1990er Jahren die Einbeziehung „privater“ Partner statt.

Unternehmensstruktur der zehn aufkommenstärksten bundesdeutschen Flughäfen

Frankfurt a. M. Fraport AG (vor April 2001 FAG), Aktieninhaber: Land Hessen (31,1 %), Stadt Frankfurt (20,5 %), Bundesrepublik Deutschland (18,4 %), Streubesitz (29 %).

München Flughafen München GmbH, Gesellschafter: Freistaat Bayern (51 %), Bundesrepublik Deutschland (26 %), Stadt München (23 %).

Düsseldorf Flughafen Düsseldorf GmbH, Gesellschafter: Landeshauptstadt Düsseldorf (50 %), Airport Partners GmbH (50 %), Anteile im privaten Konsortium: Hochtief AirPort GmbH (60 %), Aer Rianta International plc. (40 %).

Berlin Projekt Berlin Brandenburg International, Gesellschafter: Zur Zeit die Bundesrepublik Deutschland (26 %), Land Berlin (37 %) und Land Brandenburg (je 37 %). Angestrebt wird eine vollständige Privatisierung.

Hamburg Flughafen Hamburg GmbH, Gesellschafter: Freie und Hansestadt Hamburg (60 %), Hamburg Airport Partners GmbH (40 %), Anteile im privaten Konsortium: Hochtief AirPort GmbH (80 %), Aer Rianta International plc. (20 %).

Stuttgart Flughafen Stuttgart GmbH, Gesellschafter: Baden-Württemberg (50 %), Stadt Stuttgart (50 %).

Köln/Bonn Flughafen Köln/Bonn GmbH Gesellschafter: Bundesrepublik Deutschland (30,94 %), Land Nordrhein-Westfalen (30,94 %), Stadt Köln (31,12 %), Stadt Bonn (6,06 %), Rhein-Sieg-Kreis (0,59 %), Rheinisch-Bergischer Kreis (0,35 %).

Hannover Flughafen Hannover-Langenhagen GmbH, Gesellschafter: Stadt Hannover (35 %), Land Niedersachsen (35 %), Nord LB (10 %), Fraport AG (20 %)

Nürnberg Flughafen Nürnberg GmbH, Gesellschafter: Freistaat Bayern (50 %), die Stadt Nürnberg (50 %)

Leipzig/Halle Flughafen Leipzig/Halle GmbH, Gesellschaft gehört zur Mitteldeutschen Flughafen AG, deren Gesellschafter der Freistaat Sachsen (67,06 %), das Land Sachsen-Anhalt (13,58 %), die Stadt Leipzig (7,96 %), die Stadt Dresden (6,24 %) und die Stadt Halle (5,16 %) sind.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach www.adv-net.org.de, Stand März 2002.

Vollständige Privatisierung als Option

Eine vollständige Privatisierung wird zur Zeit nur für den Flughafen Berlin Brandenburg International (BBI) angestrebt. Seit Anfang der 1990er Jahre verfolgen der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg die Restrukturierung der Flughafensituation rund um die ehemals eingeschlossene Stadt. Die problematische innenstadtnahe Lage der bestehenden Flughäfen (Tegel, Tempelhof, Schönefeld) und der prognostizierte Passagierzuwachs führten dazu, den Bau und Betrieb eines neuen Großflughafens zu planen. Dieser sollte komplett privat finanziert, gebaut und betrieben werden. In einem 1993 begonnenen „Bürgerdialog Flughafen BBI“ wurden bereits frühzeitig die betroffenen Bürger/innen in die Standortentscheidung einbezogen.

Nach gerichtlichen Auseinandersetzungen um Verfahrensfehler und dem Scheitern der Vergabe an den Gewinner einer entsprechenden Ausschreibung befindet sich die Privatisierung zur Zeit weiterhin in der Schwebe. Zur Disposition steht der Verkauf von bis zu 100 % der Gesellschafteranteile der drei Berliner Flughäfen – die noch vom Bund (26 %) und zu je 37 % von den Ländern Berlin und Brandenburg gehalten werden – an eine privates Investorenkonsortium um den Essener Baukonzern Hochtief und den Bonner Immobilienentwickler IVG. Mit dem Zuschlag erwirbt das Investorenkonsortium die Betriebsrechte für die Berliner Flughäfen Schönefeld, Tegel und Tempelhof. Gleichzeitig übernimmt das Konsortium das Recht und die Verpflichtung, den Flughafen Schönefeld zum BBI auszubauen. Die Betreiberlizenz für BBI soll 50 Jahre laufen. Die Flughäfen Tegel und Tempelhof werden im Gegenzug geschlossen.

Börsengang als Form der (Teil-)Privatisierung

Ein zweites Privatisierungsmodell zeichnet sich am Flughafen Frankfurt/Main ab. Seit November 1997 ist die Erweiterung des größten bundesdeutschen Airports in der öffentlichen Diskussion. Während die hessische Landesregierung – aufgrund von Erfahrungen mit gewaltförmigen Auseinandersetzungen um eine Expansion zu Beginn der 1980er Jahre – im Juli 1998 ein sogenanntes Mediationsverfahren einrichtete, das Januar 2000 endete, wurde der Börsengang der Betreibergesellschaft vorbereitet. Bis zum Sommer 2001 waren an der Flughafenbetreibergesellschaft FAG der Bund, das Land Hessen und die Stadt Frankfurt als Aktieninhaber/innen beteiligt. Eine Teil-Privatisierung – der eine Umbenennung in Fraport AG zu Beginn des Jahres 2001 voranging – fand im Juni 2001 statt. Im Zuge dieser Teil-Privatisierung wurden 26.105.000 Aktien, das sind 29,0 % der Gesellschaftsanteile, zu einem Ausgabepreis von 35 Euro an die Börse gebracht.

Seitdem befinden sich diese im Streubesitz. Der Börsengang wurde als reine Kapitalerhöhung in Höhe von 290 Mio Euro durchgeführt. Das Land Hessen hält seitdem 32,1 %, die Stadt Frankfurt 20,5 % und die Bundesrepublik Deutschland 18,4 % der Aktien. Bei der Ausgabe der Wertpapiere wurden Mitarbeiter/innen der Fraport AG und Bewohner/innen der Region bevorzugt Aktien zugeteilt. Die bevorrechtigte Region umfasst den Regierungsbezirk Darmstadt, die Stadt Mainz sowie den Landkreis Mainz/Bingen. Zum Börsengang sagte der Vorstandsvorsitzender Fraport AG W. Bender auf einer Bilanzpressekonferenz am 24.4.2001: „Dass die Mehrheit der Aktien bei unseren bisherigen Aktionären bleibt, sehen wir im übrigen als Vorteil für das Gesamtunternehmen. Gerade wegen des Ausbaus brauchen wir eine enge politische Begleitung.“ Aus dieser Aussage lässt sich ableiten, dass aus Sicht der Flughafenbetreibergesellschaft die Einbindung der öffentlichen Gebietskörperschaften ein sinnvolles Strategieelement zur Unterstützung der Expansionsbestrebungen darstellte.

Eine (gewollte) Minderheitsbeteiligung privater Anleger an der Aktiengesellschaft und die regionale Streuung der Anteile charakterisieren diesen Privatisierungsprozess eines wirtschaftlich konsolidierten Unternehmens. Dieses verfolgt das Ziel, zu „einer der drei leistungs- und renditestärksten Airport-Konzerne weltweit“ (www.fraport.de) zu werden. Nur folgerichtig tritt die Fraport AG ihrerseits als „privater“ Partner auf, wenn die öffentliche Hand Anteile der Flughafenbetreibergesellschaft veräußert, z.B. am Flughafen Hannover. Dort hält sie – neben der landeseigenen Nord LB (norddeutsche Landesbank im öffentlichen Besitz) – einen Minderheitsanteil an der Betreibergesellschaft, d. h. im Fall Hannover be-

findet sich die „private“ Seite der PPP ihrerseits überwiegend in staatlicher Hand.

An den Flughäfen Düsseldorf und Hamburg zeichnet sich ein drittes Muster der Privatisierungsbestrebungen an bundesdeutschen Flughäfen ab. In diesen Fällen handelt es sich um „klassische“ PPP im Sinne privatrechtlicher Gesellschaften öffentlicher Gebietskörperschaften und privater Unternehmen. Sie sollen im folgenden detaillierter vorgestellt werden, um anhand der dortigen Kooperationsmuster die Vermittlung unterschiedlicher Interessen in der „Dreiecksbeziehung“ Flughafen zu erörtern.

5. Erste Fallgeschichte: Der Flughafen Düsseldorf

Flughafenausbau und PPP

Die Teil-Privatisierung der Flughafen Düsseldorf GmbH am drittgrößten bundesdeutschen Flughafen steht in engem Zusammenhang mit dem dortigen Großbrand vom 11.4.1996. Aufgrund des Finanzbedarfs des im März 1997 begonnenen Projektes „airport 2000 plus“, mit dem der Wiederauf- und Umbau der Terminals verfolgt wurde, beschleunigte die nordrhein-westfälische Landesregierung, die bis dahin 50% der Gesellschaftsanteile hielt, ihre bestehenden Privatisierungsabsichten. Nachdem zunächst ein Konsortium der VEW-Tochter Harpen und der Airport Group International als aussichtsreichster Bieter galt, bekam der Verbund aus Hochtief Airport und der Aer Rianta International im November 1997 den Zuschlag. Der Kaufpreis der Hälfte der Gesellschaftsanteile betrug ca. 350 Mio. DM (179 Mio. Euro).

Vertragliche Regelungen

Unter den Modalitäten der Anteilsveräußerung sticht – nach Zeitungsinformationen – hervor, dass 100 Mio DM des Kaufpreises auf ein Notar-Anderkonto gezahlt wurden. Ihre Fälligkeit wurde an die Realisierung der zulässigen Höchstzahl an Flugbewegungen (siehe unten) gekoppelt. Die Bindung des privaten Engagements an die Verlängerung der Start- und Landebahnen, die Freistellung des Konsortiums von Regressforderungen der Brandopfer und eine Klausel im Gesellschaftsvertrag – die Aer Rianta untersagt, sich an Privatisierungen von Konkurrenzflughäfen Düsseldorfs zu beteiligen – gehören ebenfalls zu den vertraglichen Regelungen der PPP.

Grundsätzlich erstrecken sich die vertraglichen Regelungen zwischen dem öffentlichen und privaten Partner der Flughafenbetreibergesellschaft sowohl auf die Errichtung der Anlagen – Generalunternehmer des Projektes „airport 2000 plus“ sind die in der Arbeits-

gemeinschaft airport 2000 plus kooperierenden Firmen Hochtief, Bilfinger + Berger und Philipp Holzmann –, ihren Betrieb sowie weitere Aufgaben. Zwischen der Genehmigungsbehörde des Airports und der Flughafenbetriebsgesellschaft gibt es keine besonderen vertraglichen Vereinbarungen.

Gesellschaftliche Beteiligung und PPP

Während der Terminalumbau bzw. entsprechende Erweiterungen, die Fertigstellung einer Kabinenbahn und der Bau eines ICE-Bahnhofes in der öffentlichen Auseinandersetzung nicht umstritten waren, protestierten umliegende Gemeinden und Bürgerinitiativen gegen eine Kapazitätserweiterung und Startbahnverlängerung. An diese hat das private Konsortium sein Engagement gebunden. Im Rahmen öffentlicher Diskussionsveranstaltungen und eines Planfeststellungsverfahrens zur Startbahnverlängerung wurden gesellschaftliche Akteure beteiligt. Um die Problematik steigender Umweltbelastungen in der Nachbarschaft des Düsseldorfer Flughafens zu verringern und die Akzeptanz für eine Kapazitätserweiterung in der umliegenden Bevölkerung zu steigern, sind von den Flughafenbetreibern eine Reihe von Lärmschutzmaßnahmen (Informationstelefon für die Anwohner/innen, Entgeltstaffelung nach Flugzeuglautstärke, Nachtflugverbot, Neuausrichtung der Flugrouten, Schallschutzprogramm) durchgeführt worden.

Im Dezember 1997 erhielt der Flughafen Düsseldorf die Genehmigung für eine Lärmkontingentierung, die eine stufenweise Anhebung auf bis zu 120.000 Starts und Landungen in den sechs verkehrsreichsten Monaten im Jahr vorsieht. Was sich einerseits als Begrenzung der Flugbewegungen im Sinne schutzwürdiger Belange der Anwohner/innen lesen läßt, markierte aus Sicht des privaten Konsortiums eine Zielmarke, an deren Erreichen die vollständige Überweisung des Kaufpreises gekoppelt war. Diese Lärmkontingentierung war politisch wie juristisch umstritten und wurde von einer Bürgerinitiative als „rechtswidrig“ und „menschenverachtend“ bezeichnet.

6. Zweite Fallgeschichte: Der Flughafen Hamburg

Flughafenausbau und PPP

Anders als das Düsseldorfer Beispiel hing die Teil-Privatisierung des Hamburger Flughafens nicht unmittelbar mit Kapazitätserweiterungen zusammen. Im Mittelpunkt der dortigen Ausbaumaßnahmen stehen der Neubau eines Terminals sowie ein S-Bahnanschluss. Zusammen mit weiteren Baumaßnahmen, z. B. der Erweiterung von Parkflächen, summiert sich das gesamte Investitionsvolumen auf ca. 350 Mio. Euro zwischen 2001 und 2007. Ausschlaggebend

für die Hamburger Privatisierungsstrategie waren die Konsolidierungsbestrebungen der öffentlichen Hand, die auf die Haushaltseinnahmen aus dem Verkaufserlös zielten. Im Dezember 1997 beauftragten die damaligen Gesellschafter der Flughafen Hamburg GmbH (FHG) (Stadt Hamburg 64 %, BRD 26 %, Schleswig-Holstein 10 %) eine Investmentbank mit der weiteren Vorbereitung der Teil-Privatisierung.

Während der Bund und das Land Schleswig-Holstein sich ganz von ihren Anteilen trennen wollten, strebte die Hansestadt Hamburg an, einen Mehrheitsanteil an der Flughafenbetriebsgesellschaft zu halten. Aus ihrer Sicht sollte mit der Teil-Privatisierung die Gewinnerzielung als Unternehmensziel mehr in den Vordergrund gerückt werden. Langfristig könnte nach Ansicht des Senats der Hansestadt Hamburg sich daraus möglicherweise eine höhere Gewinnausschüttung für den verbleibenden öffentlichen Gesellschaftsanteil ergeben.

Vertragliche Regelungen

Nach Ende des EU-weiten Ausschreibungsverfahrens und der Zustimmung des Hamburger Senats im Juli 2000 hat ein Konsortium aus Hochtief AirPort und Aer Rianta International GmbH zunächst 36 % der Gesellschaftsanteile der FHG für 540 Mio. DM (296 Mio. Euro) erworben und erhielt die Option auf den Kauf weiterer 13 %. Mittlerweile wurde der Anteil des privaten Konsortiums an der FHG auf 40 % aufgestockt. Die Konditionen der Kaufpreiszahlung sind nicht öffentlich.

Zwischen der Hansestadt als öffentlicher Mehrheitsgesellschafter und dem privaten Konsortium wurde nicht nur vereinbart, dass der Ausbau des Hamburger Flughafens grundsätzlich nicht in Frage gestellt werden kann, es existieren weiterhin vertragliche Regelungen über den Betrieb des Airports. Zudem ist den einzelnen Partnern innerhalb des Gesellschaftervertrags ein Vetorecht bei Konfliktfällen zugesprochen, z. B. bezüglich grundsätzlicher Fragen der Betriebsführung.

Darüber hinaus ist zwischen der Hansestadt Hamburg als Genehmigungsbehörde und der nunmehr teil-privatisierten FHG eine sogenannte Price-Cap-Regulierung vereinbart worden. Das heißt, ein öffentlich-rechtlicher Vertrag regelt die Festsetzung und Anpassung der regulierten Entgelte für das Starten, Landen, Abstellen von Luftfahrzeugen sowie die Benutzung von Fluggastbrücken.

Ziel des Vertrages ist es, mit der Vereinbarung einer festen Entgeltobergrenze „eine Flexibilität für den Flughafenunternehmer bei der Preisgestaltung zu schaffen, ohne die hoheitliche Missbrauchskontrolle

abzugeben“. Der Vertrag gilt vom 1.1.2000 bis zum 31.12.2004.

Gesellschaftliche Beteiligung und PPP

Ein entsprechendes Planfeststellungsverfahren, in das unterschiedliche gesellschaftliche Akteure integriert waren, wurde 1997 in die Wege geleitet und im Mai 1998 abgeschlossen. Die Expansionsmaßnahmen waren politisch wenig umstritten. Neben einer, so die Flughafenbetreibergesellschaft, „weltweit einzigartigen“ Lärmschutzhalle für Probe-läufe von Großraumflugzeugen, wurden bis Februar 2001 rund 50 Mio. DM (25,5 Mio. Euro) in drei Schallschutzprogramme für ca. 11.000 Haushalte in der Umgebung investiert. Die Staffelung der Entgelte nach Lärmemissionen, eine Lärmkontingentierung und eine Nachtflugbeschränkung für geräuscharmes Gerät in der Zeit zwischen 23.00 und 06.00 Uhr, von dem Nachtluftpostmaschinen ausgenommen sind, komplettieren die Palette der dortigen Schutzmaßnahmen.

7. Exkurs: Die „privaten“ Unternehmen – Aer Rianta International und Hochtief Airport

Sowohl in Hamburg als auch in Düsseldorf trat ein Konsortium in die PPP als „privater“ Partner ein, das aus der Hochtief Airport und der Aer Rianta International bestand. Im Fall Düsseldorf bildeten die beiden Unternehmen die Airport Partners GmbH. Für den norddeutschen Flughafen wurde die Hamburg Airport Partners GmbH gegründet. Die Aer Rianta International ist eine 100%ige Tochter der Aer Rianta, einer irischen staatseigenen Flughafenbetreibergesellschaft, die die Flughäfen Dublin, Cork and Shannon betreibt. Air Rianta International wurde 1988 gegründet, gewann 1994 die Ausschreibung für die Terminals in Calais und Folkstone beim Bau des Eurotunnels und übernahm 1996 einen 40%igen Anteil an dem Birmingham International Airport. Gegenstand der Unternehmenstätigkeit sind Flughafenmanagement und -marketing, technische sowie finanzielle Projektentwicklung und Einzelhandelsmanagement.

Die Konsortialführerschaft lag in beiden Fällen bei der Hochtief Airport GmbH, einer 100%igen Tochter der Hochtief Aktiengesellschaft. Die Strategie des Gesamtkonzerns zielt darauf ab, das Tätigkeitsfeld des traditionellen Bauunternehmens zu diversifizieren, das heißt in den Bereich baunaher Dienstleistungen auszuweiten, und zu internationalisieren. Die Umsetzung großer Verkehrsprojekte in der BRD will der Konzern in den folgenden Jahren wieder in den Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit rücken. Der Vorstand sieht – angesichts der bundesdeutschen

Infrastrukturkrise – einen Bedarf für Bauleistungen, komplexe Finanzierungen sowie Betreibermodelle und will seine internationale Erfahrungen in diesen Bereichen fruchtbar machen. Mit dem Unternehmensbereich Hochtief Airport – der an Flughäfenprojekten in den beiden genannten Städten sowie in Athen beteiligt ist – wird angestrebt, weitere Beteiligungen an Flughäfen zu erwerben. Insbesondere die Ertragspotentiale im Non-Aviation-Sektor sind aus Sicht des Konzerns interessant.

Die Hochtief Airport sieht demnach Expansionsmöglichkeiten auf einem Markt, „der schon kurzfristig entscheidend an Bedeutung gewinnen wird.“ Die Interessenlage der privaten Partner im Rahmen einer öffentlich-privaten Kooperation ist letztlich in beiden vorgestellten Fällen davon bestimmt, sich für neue Aufgaben zu qualifizieren und neue Geschäftsfelder aufzubauen bzw. die jeweilige Marktposition zu verbessern. Flughäfen sind aufgrund des Luftverkehrswachstums, der politischen Zielvorgabe des „bedarfsfragegerechten“ Ausbaus und der Teil-Privatisierung dafür ein höchst interessantes Feld.

8. Fazit: Ähnlichkeiten im Grundsatz, Unterschiede im Detail

Bilanziert man abschließend die Unterschiede und Ähnlichkeiten der beiden Fallgeschichten, fällt zunächst auf, daß im Düsseldorfer Fall die spezifische Situation nach dem Brand 1996 und die folgenden Ausbaumaßnahmen entscheidende Katalysatoren der Teil-Privatisierung bzw. Etablierung einer PPP waren. In Hamburg spielten demgegenüber vor allem Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der öffentlichen Akteure eine maßgebliche Rolle. Der dortige Ausbau begründete sich weder durch Kapitalbeschaffung noch durch das Ansinnen, unternehmerisches Know-how zu mobilisieren.

Außerdem waren die Kapazitätserweiterungen der Flughäfen in beiden Städten offenkundig unterschiedlich öffentlich umstritten. Schließlich sticht die sogenannte Price-Cap-Regelung als innovatives Instrument der Regelung der Beziehungen zwischen Genehmigungsbehörde und Flughafenbetreibergesellschaft heraus. Damit erschöpft sich allerdings schon der Pool der Differenzen. Es überwiegen bei weitem die Ähnlichkeiten.

Auf Seiten der privaten Akteure operieren die gleichen, durch einen Konsortialvertrag verbundenen Unternehmen, die ein neues Geschäftsfeld besetzen wollen. Auf Seiten der öffentlichen Hand agieren allein die jeweiligen Großstädte. Der Bund und die Landesregierungen neigen – vor allem aus haushaltspolitischen Motiven – dazu, sich zurückzuziehen. Die vertraglichen Regelungen zwischen den öffentlichen

und privaten Teilhabern der Flughafengesellschaft sehen eine Übereinkunft bezüglich des grundsätzlichen Ausbaus der Airports sowie des laufenden Betriebs vor. In beiden Fällen können sich die Gesellschafter bei grundsätzlichen Unternehmensentscheidungen wechselseitig blockieren, sei es durch die Balance der Anteile oder durch ein festgeschriebenes Veto-Recht.

Auf die gesellschaftliche Beteiligung hinsichtlich der Ausbaumaßnahmen hatte die jeweilige Teil-Privatisierung bzw. PPP-Variante keinen Einfluß. Auch die aufgeführten Lärmschutzmaßnahmen ähneln sich. Diese beschreibenden Befunde legen nahe, daß die in der leitenden Arbeitsthese angenommene ausgewogene Berücksichtigung öffentlicher, privater und gesellschaftlicher Interessenslagen durch eine Teil-Privatisierung aufrechterhalten bzw. in ihrer vorherigen Konstitution nicht nennenswert verändert wird.

Diese Feststellung erklärt sich nicht allein durch die internen vertraglichen Regelung der PPP, sondern gerade auch durch die spezifisch deutsche institutionelle Konfiguration. Mit diesem Begriff lassen sich die – gesellschaftliche Beteiligung gewährleistende – Planungsgesetzgebung, bundesweite Umweltschutzgesetze und die vorherrschende Unternehmensstruktur der privaten Partner(-konsortien) zusammenfassen. Aus ordnungspolitischer Sicht wird mitunter die enge Verflechtung der privaten Konsortien mit öffentlichen Gebietskörperschaften kritisiert.

Die in Form eines kurzen Exkurs angesprochene Unternehmensstruktur ist von der Dominanz des Hochtief-Konzerns geprägt, an dem zu 56% die Aktiengesellschaft der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerke (RWE) beteiligt ist, deren Anteile wiederum zu 35% von kommunalen Aktionären gehalten werden. Die ebenfalls beteiligte Aer Rianta International befindet sich gänzlich im Besitz des irischen Staates. Darüber hinaus weist ein Blick auf die an-

deren ersten bundesdeutschen PPP- und Privatisierungserfahrungen auch die mehrheitlich im Staatsbesitz befindliche Fraport AG als zukünftig maßgeblichen „privaten“ Akteur bei der Beteiligung an Airports aus.

Schließlich trägt die diskursive Formung der Auseinandersetzungen um Flughafenerweiterungen zur relativen Stabilität der „Dreiecksbeziehung“ bei, da bei öffentlichen, privaten und (im allgemeinen) gesellschaftlichen Akteuren ein breiter Konsens über die Expansion des Flugverkehrs vorherrscht. Diesem steht die Kritik am Lärm und den Umweltbelastungen in



Flughafen Frankfurt am Main

der Nachbarschaft entgegen. Die daraus erwachsenen Legitimationsprobleme der öffentlichen Hand werden durch die Ausweitung vom Lärmschutzmaßnahmen und zum Teil die Einführung alternativer Konfliktvermittlungsverfahren bearbeitet.

Es ließe sich vermuten, daß PPP aufgrund vertraglicher Vereinbarungen mit privaten Akteuren den politischen Handlungsspielraum der öffentlichen Seite gegenüber gesellschaftlichen Akteuren insofern einengen, als eine Status-Quo-Option (Nicht-Ausbau) an den Airports nicht zur Verfügung steht. Bisher lassen sich keine empirischen Belege für einen derartigen negativen Einfluss finden.

Letztlich zeigt sich zur Zeit insbesondere die Beziehung zwischen öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren vor Ort als entscheidende Achillesferse im Feld der Expansion bundesdeutscher Flughäfen.

Public Private Partnerships in der Entwicklungszusammenarbeit

Mehr Effizienz durch Kooperation mit der deutschen Wirtschaft

von Rolf-Roger Hoepfner, Berlin

Der zweiteilige Beitrag ist in den AWW-Mitteilungen 4/99 und 5/99 erschienen. Er enthält ein kurzes „update“ aufgrund der Verlängerung des Pilotprogramms „PPP“ des BMZ .

Bandbreite öffentlich-privater Partnerschaften (PPP)

Formalisierte Instrumente öffentlich-privater Partnerschaften entwickelten sich in Deutschland Mitte der 80er Jahre z. B. im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung. Mit Beginn der 90er Jahre erhielt der Grundgedanke, wie öffentliche und private Akteure bei der Wahrnehmung von Aufgaben zusammenarbeiten können, die zuvor in der Regel ausschließlich von einer der beiden Seiten wahrgenommen wurden, einen weiteren An Schub: Der Aufbau von Verwaltungsstrukturen in den Neuen Bundesländern führte neben der Anbahnung einer Vielzahl regionaler öffentlich-privater Projekte auch zu neuen Finanzierungskonzepten auf der Basis von PPP-Ansätzen. Im Infrastrukturbereich, insbesondere im Rahmen der Privatisierung ehemaliger DDR-Kombinate kam es zu einigen spektakulären Verkäufen, welche ohne Finanzierungskonzepte auf der Grundlage von Betreibermodellen nach dem PPP-Prinzip Grundlag realisierbar gewesen wären (Verkauf des Braunkohlenkombinats MIBRAG an ein US-/britisches Konsortium), und schließlich wurden auch durch die EU seit 1993 Infrastrukturprojekte (Straßen, Flughäfen, Energie- und Umweltsektor, Wasser/Abwasser) sowohl in den Mitgliedsstaaten als auch – im Rahmen der Privatisierung dieser Sektoren – in Mittel- und Osteuropa gefördert.

Hierunter fällt aktuell beispielsweise der weitere Ausbau der sog. Transeuropäischen Netze (TEN) über die Europäische Investitionsbank (EIB), aber auch anderer Fördermaßnahmen innerhalb der diesbezüglichen PHARE/TACIS-Indikativprogramme, die als PPP auf der Basis von BOT (Build-Operate-Transfer) und vergleichbarer Betreiberkonzepte von der EIB finanziert und dem Europäischen Investitionsfonds (EIF) garantiert werden. Am EIF sind neben der Kommission und der EIB auch private und öffentliche Banken beteiligt. Die Bundesrepublik beteiligt sich an diesen und anderen Infrastrukturprojekten über Fazilitäten der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Die Bandbreite möglicher PPPs kann somit regionale, nationale und internationale Projekte umfassen. Von aktueller Bedeutung in Deutschland auf regio-

ner, bzw. nationaler Ebene sind PPPs nach wie vor als Lösungsansatz für zentraler Probleme der Verwaltungsreform.

Instrumente zur Förderung des Auslandsengagements deutscher Unternehmen – PPP in der Außenwirtschaftsförderung

Deutsche Unternehmen, insbesondere solche, welche der Klassifizierung als KMU entsprechen, können im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung ein breitgefächertes Instrumentarium von Bund (über Bundeswirtschaftsministerium BMWi), Ländern (Länderförderprogramme) und (teilweise komplementär) der EU nutzen. Eine Reihe dieser Förderprogramme weist PPP-Elemente auf: sie setzen z. B. einen signifikanten Eigenbeitrag der begünstigten Unternehmen voraus.

Hierunter würde etwa das vom BMWi über dessen Durchführungsorganisation „Bundesstelle für Aussenhandelsinformation“ (BfAi) unter der Bezeichnung „Export-/Kooperationsmaßnahmen und Kontaktveranstaltungen“ geförderte Markterschließungsprogramm (branchenbezogene Kooperationsbörsen, Firmenpools, Unternehmertreffs) fallen. Auch das über die KfW durchgeleitete „BMZ-Niederlassungs- und Technologieprogramm“ (NTP) zählt dazu, um nur 2 Beispiele zu erwähnen. Das NTP-Programm wird allerdings zum Jahresende eingestellt werden.

Beide Förderprogramme weisen jedoch bereits im Ansatz unterschiedliche Zielrichtungen auf: Das BMWi-Programm ist Teil des Aussenwirtschaftsförderinstrumentariums, das BMZ-Programm hingegen ist Teil des sektorübergreifenden Konzepts der Privatwirtschaftsförderung in Entwicklungsländern. Während entwicklungspolitische Zielsetzungen ausdrücklich nicht Gegenstand des BMWi-geförderten Programms sind, orientiert sich das aus BMZ-Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) gespeiste NTP-Programm der KfW sowie die Teile des PPP-Programms des BMZ, welche sich auf Infrastrukturprojekte beziehen mehr oder weniger stringent an entwicklungspolitischen Kriterien.

PPP in der Entwicklungsländerförderung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ)

Fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft, Öffnung ehemals abgeschotteter Märkte für die deutsche Wirtschaft, Entwicklung deutscher Investitionen im Ausland, anhaltende Diskussionen um den „Standort Deutschland“ haben neben anderen Faktoren zu Überlegungen im BMZ geführt, die deutsche Privatwirtschaft stärker als bisher in Maßnahmen der Entwicklungsförderung einzubeziehen. Diese

sind u. a. in einem bereits Mitte 1996 erstmals vom BMZ vorgestellten „Sektorübergreifenden Konzept zur Privatwirtschaftsförderung“ enthalten und haben zu inzwischen etablierten Projektansätzen der Förderung der verfassten deutschen Wirtschaft (Kammern, Verbände, Stiftungen) geführt (Beispiel: sog. „Kammer- Verbands-, Sparkassenpartnerschaftsprojekte“).

Seit Jahresanfang 1999: PPP-Förderung des BMZ als Pilotprojekt

Nach Abschluss von Evaluierungen einer Reihe weiterer bestehender Instrumente der Privatwirtschaftsförderung werden mit Jahresbeginn 1999 auch auf der Unternehmensebene in einer auf 3 Jahre ausgelegten Pilotphase im Rahmen der TZ Projekte gefördert, die auf dem Public-Private-Partnership-Prinzip beruhen: Engagements deutscher Unternehmen in Entwicklungsländern können durch flankierende Maßnahmen der Entwicklungspolitik unterstützt werden. Innerhalb dieses spezifischen PPP-Ansatzes erbringt das BMZ – vereinfacht ausgedrückt – über seine Durchführungsorganisationen (z. B. GTZ, DEG, KfW, CDG) Leistungen, die entwicklungspolitische Zielsetzungen beinhalten, während das deutsche Unternehmen (KMU, aber auch Großunternehmen) Leistungen erbringt/finanziert, die in seinem direkten betriebswirtschaftlichen Interesse liegen. PPP soll somit auf der Unternehmensebene Instrumente/Aktivitäten der (öffentlichen) Entwicklungszusammenarbeit mit denen der (privaten) deutschen Wirtschaft bündeln. Was ist daran neu gegenüber „traditionellen“ Formen der Kooperation mit der Privatwirtschaft? Das Unternehmen soll nicht mehr „Auftragnehmer“, bzw. „Subventionsempfänger“ in einem Projekt der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sein. Anreiz für den Unternehmer soll nicht mehr die Akquisition eines öffentlichen Auftrags, sondern das längerfristige Engagement, die Partnerschaft, „strategische Allianz“ in betriebswirtschaftlich rentablen Projekten im Ausland sein.

Insoweit sind PPP-Projekte gekennzeichnet durch:

- gemeinsame Leistungserstellung: Projekte werden geleitet durch beiderseitiges Interesse am Erfolg.
- Gleichrangigkeit beider Seiten: die Partner konzipieren die Projekte im Dialog und führen sie gemeinsam durch.
- Verknüpfung konvergierender Ziele/kongruenter Interessen: die Leistungen der Partner liegen in den Bereichen ihrer jeweiligen komparativen Vorteile und Kompetenzen und ergänzen sich.
- Längerfristigkeit der Engagements.

PPP-Förderung in der Entwicklungszusammenarbeit

Rahmenbedingungen, Eingangsstrukturen, Verfahren, Inhalte, Förderkriterien

Das BMZ hat im Rahmen eines Haushaltstitels („Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft“) in einem zunächst auf 3 Jahre (1999–2001) ausgelegten, pilotähnlichen Programm einen Förderrahmen von insgesamt 150 Mio. DM bereitgestellt.

Dieser Fonds hat eine Art Laborfunktion, d. h. er dient u. a. dazu, mögliche Formen der Zusammenarbeit in PPP-Projekten gleichsam zu „testen“. Diese PPP-Fazilität wird zunächst über die beiden bundeseigenen Durchführungsorganisationen GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) und DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) durchgeführt. Dabei stehen der GTZ 100 Mio. DM, der DEG 50 Mio. zur Verfügung. Somit entfallen pro Jahr des Förderzeitraum ca. 34 Mio. DM auf die GTZ und 17 Mio. DM auf die DEG. Die KfW, zwar auch eine der Durchführungsorganisationen, erhält aus dem Pilotprogramm vorerst keine zusätzlichen Mittel.

Sie finanziert als Kreditinstitut selbst seit Jahren „PPP“-Vorhaben der deutschen Wirtschaft, i. w. sog. Betreiberprojekte (siehe hierzu unten update 2001). Jede Einzelmaßnahme in einem Förderjahr beschränkt sich auf eine Förderrichtgröße von ca. 250.000 DM. Die Laufzeit der Einzelförderung kann bis zu drei Jahre betragen. In diesem Rahmen können die Durchführungsorganisationen direkt (autonom) entscheiden. Bei größeren Einzelvolumina – es besteht keine explizite Begrenzung des Förderbeitrags – kann das BMZ direkt angesprochen werden, bzw. ist dessen Zustimmung erforderlich.

Im Vordergrund stehen somit kurzfristig ausgelegte Maßnahmen, so dass damit zu rechnen ist, dass eine Vielzahl von kleinen Projekten geprüft werden muss. Der in dem Haushaltstitel vorgesehene Mittelrahmen beschränkt sich auf die Entwicklungsländer, die unter die Zuständigkeit des BMZ fallen. Unter diesen wiederum liegt ein Schwergewicht auf fortgeschrittenen Ländern, Regionen („Schwellenländer“), bzw. solchen mit einem großen Binnenmarkt (z. B. China, Indien, Brasilien).

Das bedeutet jedoch nicht, dass etwa in Ländern, die bislang vom BMWi in dessen „TRANSFORM-Programm“ gefördert worden sind (Mittel- und Osteuropa), keine PPP-Projekte direkt unterstützt würden. Es besteht allerdings derzeit (noch) kein vergleichbarer Fonds für diese Länder. Inwieweit Mittel aus dem TRANSFORM-Programm (für das in-

zwischen formal das BMZ und als Durchführungsorganisation die GTZ zuständig ist) für PPP-Projekte herangezogen werden können, bleibt abzuwarten.

Ein Rechtsanspruch auf Mittel des PPP-Förderprogramms besteht nicht. Die zentralen Eingangsstrukturen bei den Durchführungsorganisationen behalten sich eine Ablehnung von Anträgen vor. Inwieweit das „Netzwerk“ der GTZ-Außenstrukturen vorbereitend, begleitend und steuernd in PPP-Projekte eingebunden werden (können) ist derzeit noch nicht klar ersichtlich. Soweit es sich um reine Kreditfinanzierungen (Projektfinanzierungen, Mischfinanzierungen) handelt, werden von der KfW als auch der DEG natürlich die erforderlichen banküblichen Verfahren eingesetzt (i. w. sog. BOT-Projekte in unterschiedlichen Varianten). Grundsätzlich sind Unternehmen aller Sektoren und jeder Größe antrags- und förderfähig. Spezifische KMU-Kriterien sind in dem PPP-Förderprogramm explizit nicht vorgesehen.

Eingangsstrukturen

Es bestehen drei zentrale Eingangsstrukturen bei den Durchführungsorganisationen GTZ, DEG und KfW. In der GTZ besteht mit dem „Büro für die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“ („PPP-Büro“) eine eigene länderübergreifende Abteilung. In der DEG und KfW, die in ihrer Funktion als staatliche Entwicklungsbanken auch direkt in der Kreditvergabe bei Investitionsfinanzierungen tätig sind, sind auch die Länder-, bzw. Regionalabteilungen zuständig.

Das PPP-Büro in der GTZ soll möglichst einfache und transparente Verfahren nach grundsätzlich zu beachtenden (entwicklungspolitischen) Förderkriterien einsetzen. Im Prinzip nehmen die drei zentralen Eingangsstrukturen Projektförderanträge entgegen. Bei GTZ und DEG besteht allerdings keine explizite Zuständigkeitsaufteilung in allen Facetten der Handels- und Investitionsförderung.

Soweit klar ersichtlich, dass es sich um ein Projekt der reinen Investitionsförderung handelt, fällt dieses in die Zuständigkeit der DEG, die in ihrer Entwicklungsbank-Funktion auch PPP-unabhängige Investitionskredite vergibt. Gleiches gilt analog für die KfW. Soweit klar ersichtlich, dass es sich um ein Export-/Importförderprojekt handelt, fällt dieses in die Zuständigkeit des „PPP-Büros“ der GTZ („Büro zur Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“). Handelt es sich um Qualifizierungsmaßnahmen im weiteren Sinne, wäre die CDG als Durchführungsorganisation Ansprechpartner. Im Bereich der Selbsthilfeorganisationen der deutschen Wirtschaft ist vorgesehen, dass auch die SEQUA die Funktion einer Durchführungsorganisation übernimmt. Eine exakte Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den einzelnen

Durchführungsorganisationen ist insofern vom BMZ nicht vorgesehen, als interessierten Unternehmen jede der Durchführungsorganisationen zur Verfügung steht.

Eine Subsumierung von Projekten unter den Begriff „Kooperationsförderung“ könnte Kompetenzfragen bei den Eingangsstrukturen aufwerfen. Es bestehen somit neben den 3 zentralen Eingangsstrukturen bei GTZ, DEG und KfW noch weitere in anderen Durchführungsorganisationen, die bisher auch schon im Rahmen der Förderung entwicklungs wichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft durch das BMZ tätig waren, jedoch (noch) keine Mittelzuteilung aus dem PPP-Pilotprogramm erhalten.

Es sind dies für die Programmelemente:

- Berufspraktische Fortbildung in Deutschland – die CDG (Carl-Duisberg-Gesellschaft)
- Entsendung von Seniorexperten – das CIM (Centrum für Internationale Migration und Entwicklung)
- Qualifizierung, Kammerpartnerschaften – die SEQUA (Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung).

Verfahren, Förderkriterien

PPP-Projekte unterliegen definierten Förderkriterien, die in ihrem Gesamtzusammenhang je nach Einzelfall durchaus unterschiedlich gewichtet werden können. Das BMZ und dessen zentrale Durchführungsorganisationen GTZ, DEG und KfW legen dabei 5 Kriterien zugrunde, die ein Projekt als „Public-Private-Partnership“ qualifiziert:

Die 5 PPP-Kriterien

- I. Kompatibilität – Ist das Projekt vereinbar mit entwicklungspolitischen Zielvorgaben? Entspricht es den Förderkonzepten? Ist es sozial- und umweltverträglich?
- II. Komplementarität – Ergänzen sich öffentlicher und privater Beitrag in einer Maßnahme so, daß beide Seiten ihre jeweiligen Ziele durch die Kooperation kostengünstiger, wirksamer, schneller erreichen?
- III. Subsidiarität – Würde das Unternehmen auch ohne Förderung die Maßnahme durchführen?
- IV. Wettbewerbsneutralität – Sind die angewandten Verfahren transparent, die Maßnahmen allen infragekommenden Unternehmen bekannt gemacht worden? Erfolgt die Auswahl der Unternehmen/Projekte nach einheitlichen Kriterien?

V. Eigenbeitrag der deutschen Wirtschaft – Leistet das Unternehmen einen signifikanten finanziellen/ personellen Beitrag?

Aus Sicht befragter Unternehmen, aber auch im Bereich der verfassten deutschen Wirtschaft geben insbesondere die o. a. Kriterien I. und III. breiten Raum für unterschiedliche Interpretationen bzw. Vorstellungen auf unternehmerischer Seite. Auch scheint nach ersten vorliegenden Erfahrungen auf Unternehmerseite die Akzeptanz des Pilotprogramms, insbesondere aus der Interessenlage von KMU, noch relativ gering entwickelt zu sein.

Aspekte der praktischen Umsetzung von PPP und Beispiele möglicher Problemfelder

Vereinfacht ausgedrückt, bewegt sich der PPP-Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit im Kohärenzfeld zwischen Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik. Diese auch institutionelle sichtbare „Trennung“ zwischen außenwirtschaftlicher För-

Update August 2001:

Das PPP-Pilotprogramm wurde vom BMZ im Haushalt 2002 auf weitere 3 Jahre verlängert. Dabei stehen den Durchführungsorganisationen GTZ, DEG, KfW – und erstmals auch der Kammerorganisation SEQUA – von 2002–2004 insgesamt rd. 150 Mio. DM zur Verfügung. Davon entfallen auf GTZ ca. 50 %, DEG ca. 30 %, KfW ca. 10 %, SEQUA ca. 10 %. Der auf die KfW entfallende Anteil ist insofern als eine verhältnismäßig gering einzustufende Größe zu bewerten, da die KfW als Kreditinstitut des Bundes Betreiber- (PPP-) Projekte in Größenordnungen von jährlich mehreren Hundert Millionen DM finanziert. Die Haushaltsmittel aus dem PPP-Pilotprogramm dienen insofern i. w. als eine Art „Versicherungsfazilität“, welche Unternehmen in bestimmten Fällen zur Vorbereitung von Projekten (z. B. Pre-feasibility-Studien) aus dem PPP-Programm in Anspruch nehmen können.

derung deutscher Unternehmen durch Instrumentarien des Bundeswirtschaftsministeriums und Entwicklungsländerförderung durch das BMZ und dessen Durchführungsorganisationen ist in dieser Ausprägung in anderen Industriestaaten nicht gegeben. Den USA werfen Kritiker vor, ihre Entwicklungsbehörde USAID (United States Agency for International Development) koppele geradezu Entwick-

lungshilfe mit Interessenförderung US-amerikanischer Unternehmen. In diesem Kontext bietet das PPP-Programm einmal mehr Zündstoff für weitere kontroverse Grundsatzdiskussionen in der Entwicklungsländerforschung. Es verwundert daher nicht, wenn PPP sogar als „Ausverkauf zentraler entwicklungspolitischer Grundsätze“ bezeichnet wird, der sich aus einer „direkten Zusammenarbeit der EZ (Entwicklungszusammenarbeit) mit der deutschen Wirtschaft“ ergebe. Verfechter dieser Betrachtungsweise müssen sich allerdings auch zunehmend entgegenhalten lassen, in einer „realitätsfernen, geradezu neurotischen Trennung von Außenwirtschaftspolitik und Entwicklungspolitik“ zu verharren.

Aus der Sicht der deutschen Wirtschaft ergibt sich – soweit aus bisher vorliegenden Reaktionen der verfassten Wirtschaft und von Unternehmerseite erkennbar – zunächst einmal eine grundsätzlich positive Einschätzung eines Programmansatzes, welcher eine stärkere Einbeziehung deutscher Unternehmen in Instrumente beinhaltet, die dem Ziel einer Förderung der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern dienen. Soll der PPP-Ansatz im Rahmen des BMZ- Haushaltstitels „Förderung entwicklungswichtiger Beiträge der deutschen Wirtschaft und ihrer Einrichtungen“ primär deutsche Unternehmen (sog. „Mikroebene“) fördern, so stellen sich aus Sicht der Begünstigten – Vertragspartner der mit der Durchführung von PPP-Maßnahmen befassten Eingangsstrukturen GTZ, DEG und KfW sind i. w. Unternehmen – eine Reihe (noch) offener grundsätzlicher Fragen, die für die praktische Umsetzung des Programms relevant sind:

- PPP-Fördermaßnahmen unterliegen einem formlosen Antragsverfahren. Anträge können an jede der Durchführungsorganisationen des Programms gestellt werden (GTZ, DEG, KfW, SEQUA). Es ist allerdings nicht hinreichend klar, welche „prioritäre“ Gewichtung die 5 PPP-Kriterien bei der Projektbearbeitung durch die jeweilige Eingangsstruktur erhalten. Im Zweifelsfall dürfte für einen „stop or go“-Bescheid die Kompatibilität zu entwicklungspolitischen Vorgaben ausschlaggebend sein. Es liegt auf der Hand, dass zu entwicklungspolitischen Themenkomplexen, wie „Multiplikatorwirkung“, „Gender“, „Armutsbekämpfung“, „Umweltrelevanz“, „Länderkonzepte“, uvm., erheblicher Sensibilisierungs-, Erklärungs- und Beratungsbedarf auf Unternehmensseite besteht.
- Mittel- und Osteuropäische Länder – nach den EU-Mitgliedstaaten und den USA von primärem Kooperations- und Investitionsinteresse für deutsche Unternehmen – werden von den Durchführungsorganisationen des PPP-Programms nicht direkt erfasst. Andererseits finanzieren jedoch KfW und DEG im Rahmen des Außenwirtschaftsförderinstru-

mentariums der Bundesregierung (BMWA) Investitionsvorhaben in den MOE-Ländern, welche typischen PPP-Charakter haben: z. B. Infrastruktur-, Energievorhaben. In ihrer Funktion als Finanzierungsinstitute des Bundes verfügen beide seit Jahren auch über eigene Mittel, die – komplementär – nunmehr auch im Umfeld von PPP-Projekten zur Verfügung stehen: Studienfonds, Verbund- bzw. Mischfinanzierungsfazilitäten mit EU-Förderkomponentenmittel (über EIB, EIF, EU-PHARE/TACIS-ECIP). Zudem unterstützt die EU die sog. Beitrittskandidaten mit einer spezifischen PPP-Fazilität im Rahmen des sog. ISPA-Programms.

- Zur partnerschaftlichen Unterstützung deutscher Unternehmen wird auf das dichte Netz der GTZ-Außenbüros in den Entwicklungsländern verwiesen. Es ist allerdings noch wenig transparent, welche konkrete Hilfestellung diese sog. Außenstrukturen den Unternehmen bei der vorbereitenden und begleitenden Unterstützung von PPP-Projekten leisten sollen oder können. Gleiches gilt für eine mögliche vorbereitende Einbeziehung des Netzwerkes deutscher Auslandshandelskammern.

- Begünstigte des PPP-Programms sind vertragsrechtlich zwar EU-Unternehmen, primär jedoch deutsche Firmen oder joint ventures mit deutscher Beteiligung in Entwicklungsländern. Letztere werden jedoch auch in Förderprogrammen der EU mit PPP-vergleichbaren Fazilitäten gefördert (siehe oben). Dabei werden der sog. Mesoebene (Verbände, Kammern, Nichtregierungsorganisationen) wesentliche Organisations-, bzw. Mediatorfunktionen im Sinne ihres möglichen Beitrags zur entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit der Projektmaßnahmen in den betreffenden EU-Richtlinien eingeräumt. Es ist derzeit noch nicht transparent, ob bzw. in welchem Umfang eine vergleichbare Instrumentalisierung im PPP-Programm enthalten ist.

- Es besteht noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Anwendung des PPP-Kriteriums „Komplementarität“. Bezieht sich dieses im gemeinsamen Europa auch auf relevante EU-Förderinstrumente, so können PPP-Projekte in Entwicklungsländern z. B. im Rahmen des Partnerschaftsprogramms Europa-Mittelmeer oder auf der Grundlage der Lome-Verträge auch in Afrika, Südamerika durch die EIB (Europäische Investitionsbank) gefördert werden. In Asien fördert die EU z. B. PPP-Projekte, bei denen lokale joint ventures u. a. auch mit deutscher Beteiligung Antragsteller sind.

- Es ist noch nicht ersichtlich, ob und inwieweit eine indirekte Förderung sog. „formalisierter PPPs“ (im Gegensatz zur Förderung von Projektmaßnahmen eines antragstellenden Unternehmens) möglich ist.

Hier könnte für Schwellenländer beispielsweise innovatives know-how genutzt werden, welches im Rahmen der Verwaltungsreform in den alten Bundesländern und – in Verbindung mit Privatisierung und Verwaltungsaufbau in den Neuen Ländern gesammelt worden ist (z. B. im Bereich der Regionalen Wirtschaftsförderung). Solche „institutionellen“ Ansätze, aus denen sich gemeinsame PPP-Projekte für den Dienstleistungssektor insgesamt entwickeln ließen, sieht das PPP-Programm explizit nicht vor.

Gemeinsame Schnittmengen zwischen PPP-Konzepten der EZ (Entwicklungszusammenarbeit) und der Verwaltungsreform

Wenn es darum geht, Auslandsengagements der deutschen Privatwirtschaft durch Leistungen der EZ zu flankieren, Rahmenbedingungen dafür zu verbessern und Interessenkongruenz zwischen beiden Partnern einer PPP in Form gemeinsam zu entwickelnder Projekte herzustellen und zu nutzen, können Instrumente und Methoden der Verwaltungsreform hilfreich sein und zu entwicklungspolitisch wirksamen Synergien beitragen. Sie können auch dazu genutzt werden, mögliche Risiken in der praktischen Projektdurchführung frühzeitig zu erkennen und zu „entschärfen“.

Der vorbereitete Aufbau von „Netzwerken“, die effiziente Abstimmung von „weichen Faktoren“ (Information, Kommunikation, unterschiedliche Arbeitsweisen und Spielräume) beinhaltet auch Organisationsveränderungen (Verfahren, Strukturen, Personal, Außenverhältnis), die aufgrund ihrer Interdependenz gleichzeitig und zu Beginn der PPP-Zusammenarbeit eingesetzt werden können. Wie bei PPP-Projekten der Verwaltungsreform besteht auch für PPP in der EZ das latente Problem des „Mitnahmeeffekts“ einer Subvention. Nachhaltigkeit muss sich auch in einer Unabhängigkeit von Fördermitteln nach Beendigung der Fördermaßnahme zeigen.

Projekterfahrungen im Rahmen von Förderprogrammen mit PPP-Elementen von Ländern, Bund und der EU, die sich auf Regionale Wirtschaftsentwicklung und -förderung beziehen, verdeutlichen noch einen weiteren Aspekt: Neben organisatorischen und konzeptionellen Rahmenbedingungen kann eine gemeinsame „PPP-Projektkultur“ Hemmschwellen, institutionelle Berührungängste, aber auch überzogene Erwartungshaltungen auf beiden Seiten der PPP-Partner überwinden helfen. Die damit verbundene „Lobbyarbeit“ kann auch dazu beitragen, noch bestehende grundsätzliche „mentale“ Vorbehalte der deutschen Wirtschaft gegenüber Privatwirtschaftsförderprogrammen der EZ-Organisationen („realitätsfern“, „zu bürokratisch“, „langwieriges Procedere“,

etc.) weiter abzubauen und die Akzeptanz neuer Programme zu verbessern. Bei der Entwicklung innovativer Programme, die direkt auf Unternehmensebene einsetzen, hat sich ein systematischer „bottom-up-approach“ als hilfreich erwiesen. PPP in der EZ lässt sich durchaus komplementär zu bereits bestehenden anderen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft einsetzen:

- Denkbar im Rahmen von Kammerpartnerschaftsprogrammen ist beispielsweise die Entwicklung und Institutionalisierung von PPP-Projekten der regionalen Wirtschaftsförderung in Entwicklungsländern, welche ihrerseits durch eine „Projektentwicklungsfazilität“ (-Fonds) kofinanzierbar wären. Hier ließe sich eine interessante Interessenkongruenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und betriebswirtschaftlichen Unternehmenszielen herstellen. Beispiele dafür gibt es bereits in südostasiatischen Zielländern. In dieser Konstellation würde auch das in dem PPP-Pilotprogramm wegen des hohen Investitionsbedarfs noch quasi parallel laufende und insoweit wenig integrierte Infrastrukturfinanzierungsprogramm (z. B. auf der Basis von BOT-Betreibermodellen), wie es etwa von KfW angeboten wird, zu einer stärkeren Vernetzung unterschiedlicher PPP-Modelle /Instrumente beitragen.

Fazit

PPP in der Entwicklungszusammenarbeit in seiner zeitlich und finanziell begrenzten „Pilotfunktion“ kann bereits während seiner Laufzeit genutzt werden, um Erfahrungen in unterschiedlichen Problemfeldern zu sammeln und ggf. Kurskorrekturen vorzunehmen:

- Motivation/Sensibilisierung aller Akteure in PPPs für alle Facetten von PPPs (Verwaltungsreform, Wirtschaftsförderung, Infrastruktur/Energie/Umwelt/Bildung, Entwicklungszusammenarbeit)
- Konstruktive Weiterführung des PPP-Dialogs aller Akteure im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik
- Vernetzung von PPP-relevanten Instrumenten sowohl innerhalb der Bundesrepublik (z. B. „Infrastrukturinitiative des BMWA“) als auch mit solchen anderer bilateraler und multilateraler Geber bzw. Organisationen (EU, UNIDO, ITC International Trade Center, WTO / GATS, EU-GATS 2000).
- Aufbau und Nutzung einer PPP-Projektkultur im Rahmen von Netzwerken, welche Unternehmen, verfasste Wirtschaft und öffentlichen Sektor in Deutschland und dem jeweiligen Partnerland integrieren.

- Aufbau und Implementierung eines pragmatischen projektbezogenen Monitoring- und Evaluierungssystems.

PPP in der Entwicklungszusammenarbeit ist eine interessante Weiterentwicklung von Instrumenten des seit 1996 vom BMZ begonnenen „Sektorübergreifenden Konzepts der Privatwirtschaftsförderung.“ PPP ist jedoch auch ein innovatives und teilweise etabliertes Instrument in der Verwaltungsreform, in der Privatisierung, in der Ausgliederung kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderaufgaben, in der



R.-R. Hoepfner (l.) auf dem Workshop in Frankfurt/Oder

Technologiezusammenarbeit zwischen Hochschulen und dem Privatsektor, im Rahmen der weltweit zunehmenden Öffnung von Energie- und Telekommunikationsmärkten – regional und national – in der Finanzierung unterschiedlichster Betreibermodelle im Infrastruktursektor, u. v. m..

Die Integration und Nutzung aller Facetten von PPP-Erfahrungen aller Akteure auf allen Ebenen kann bereits in der Pilotphase dazu beitragen, Synergien subsidiär auszuschöpfen. Das BMZ hat den Dialog mit potentiellen Akteuren im ersten Jahr des Pilotprojekts begonnen, mit den Wirtschaftsverbänden, Kammern, den politischen Stiftungen, und anderen Institutionen der sog. Mesoebene. Insofern darf man auch gespannt sein, welchen Stellenwert PPP in der Entwicklungszusammenarbeit und/oder in der Außenwirtschaftsförderung langfristig einnehmen wird.

Vergaberechtliche Beurteilung von Modellen zur Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte bei der Bereitstellung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen

von Oberamtsrat Michael Wankmüller, BMWA

I. Vorbemerkungen

Fragen der privaten Bereitstellung und Privatisierung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen – d.h. die Leistungsverlagerung der öffentlichen Hand auf eine private Wirtschaftseinheit – sind schon seit einigen Jahren Gegenstand kontroverser wissenschaftlicher und politischer Diskussionen. Zu geringe Effizienz aufgrund des meist fehlenden Wettbewerbsdrucks sowie enger werdende Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte lenkten das Interesse auf Möglichkeiten der Einschaltung Privater.

Eine gesetzliche Normierung des Begriffs „Privatisierung“ gibt es nicht. Unter Privatisierung versteht man zum einen die Übertragung öffentlich-rechtlich organisierter Unternehmen und Strukturen auf Gesellschaften in privater Rechtsform durch Veräußerung von Beteiligungen der öffentlichen Hand. Darüber hinaus wird häufig auch die Übertragung von Aufgaben auf Private, wobei die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung bei der öffentlichen Hand verbleibt (Private als „Erfüllungshilfen der Öffentlichen Hand“), unter Privatisierung gefaßt.

Unerwähnt bleiben sollen Finanzierungsmodelle wie Leasing-, Fonds- oder Investorenmodelle.

1.) Veräußerung von Unternehmensanteilen

Im Zusammenhang mit der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand kann folgendes unterschieden werden:

- *Formale Privatisierung*, d. h. die Gründung einer Gesellschaft in privater Rechtsform, die sich jedoch mehrheitlich oder sogar zu 100 % in Besitz der öffentlichen Hand befindet.
- *Materielle Privatisierung*. Im Gegensatz zur formalen Privatisierung gehen die Unternehmensanteile ganz oder zumindest mehrheitlich an Private über.
- Solche Anteilsveräußerungen fanden in der Vergangenheit sowohl auf der Ebene des Bundes (z. B. Deutsche Telekom AG) als auch auf Ebene der Länder und Kommunen statt. Jede staatliche Ebene ist für sich zuständig für die Veräußerung ihres Unternehmensbesitzes. In der Regel erfolgt die Veräuße-

rung in mehreren Schritten. Am Anfang steht häufig die Umwandlung der öffentlichen Rechtsform in eine privatrechtliche, wobei sich das „privatisierte“ Unternehmen jedoch weiterhin ganz oder mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befindet. Die weitere Veräußerung der staatlichen Anteile an Private erfolgt oft schrittweise (Bsp. Lufthansa; geplant bei Telekom AG). Zum Teil unterbleibt dieser Schritt und das Unternehmen verbleibt im öffentlichen (Mehrheits-)Besitz (häufig im Bereich der Daseinsvorsorge; Bsp. RWE).

2.) Beauftragung privatwirtschaftlicher Unternehmen als „Erfüllungsgehilfe“ der öffentlichen Hand.

Diese Form der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf einen privaten Dritten, wobei die Öffentliche Hand die Letztverantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe gegenüber der Allgemeinheit hat, wird insbesondere bei Vorliegen eindeutig hoheitlicher Pflichtaufgaben (Beispiel: Abfallentsorgung) gewählt. Die Möglichkeit der gänzlichen Übertragung der öffentlichen Aufgabe an Private scheidet hier aus. Folgende idealtypischen Modelle der staatlichen Beauftragung Privater können unterschieden werden:

a) *Betreibermodelle*

Kommt eine direkte Leistungserbringung durch private Unternehmen gegenüber den Bürgern z. B. wegen rechtlicher Vorgaben (hoheitliche Pflichtaufgaben) nicht in Frage, so können gleichwohl wesentliche Teile der Leistungserstellung an private Unternehmen übergeben werden. Die öffentliche Körperschaft bleibt in diesen Fällen, z. B. bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung, weiterhin der verantwortliche Aufgabenträger. Die öffentliche Hand tritt nach wie vor gegenüber den Nutzern als Leistungserbringer auf und kassiert die Leistungsentgelte der Nutzer. Produktions- und Finanzierungsleistungen – auch für Neuinvestitionen – besorgen jedoch private Unternehmen in eigener Verantwortung.

Ein typisches Beispiel hierfür ist das sog. Betreibermodell im Bereich der Abwasserbeseitigung: Ein Privatunternehmen errichtet nicht nur die Kläranlage im Auftrag der Kommune, sondern betreibt sie auch eigenverantwortlich über den gesamten Nutzungszeitraum. Als Gegenleistung erhält er von der Gemeinde, die weiterhin die Abwassergebühren einzieht, ein im voraus festgelegtes Betreiberentgelt.

Eine Spielart des Betreibermodells ist das BOT-Modell (Built, Operate, Transfer). Wie beim herkömmlichen Betreibermodell übernimmt ein privates Unternehmen Finanzierung, Bau und Betrieb. Der Vertrag wird jedoch nicht über die gesamte Nutzungsdauer

der Anlagen abgeschlossen, sondern nur über einen weitaus kürzeren Zeitraum. Danach übernimmt die Gemeinde die Anlagen zu einem im voraus festgelegten Preis.

b) Kooperationsmodelle

Der Mangel an Steuerungs- und Einwirkungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand lassen das Betreibermodell in den Augen vieler als ungeeignet erscheinen. Das Kooperationsmodell verknüpft größere Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Hand mit der Einbeziehung privaten Know Hows. Dazu gründet die öffentliche Körperschaft zusammen mit einem privaten Unternehmen eine von der Kommune mehrheitlich beherrschte Besitzgesellschaft, die die Aufgabe wahrnimmt und auch das Betreiberentgelt einzieht. Den operativen Betrieb überträgt die gemischtwirtschaftliche Besitzgesellschaft meist einer Betriebsführungsgesellschaft, die eine Tochter des privaten Unternehmens ist. Durch die öffentliche Mehrheitsbeteiligung an der Besitzgesellschaft ist der Einfluß der öffentlichen Körperschaft auf die laufende Leistungserstellung in der Regel gewährleistet. Diese Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft firmiert auch unter dem Begriff „Öffentlich-Private-Partnerschaften“ (ÖPP).

3.) Vielfältige Möglichkeiten der Privatisierung ergeben sich im Bereich der „In House -Leistungen“ (sog. Annexaufgaben) der Öffentlichen Hand.

Darunter versteht man Vor- und Serviceleistungen wie Mitarbeiterschulung, Werkstätten, Druckereien, Kantinen, die i. d. Regel von Abteilungen innerhalb der Verwaltung oder von wirtschaftlich und administrativ unselbständigen Eigenbetrieben ohne Rechtspersönlichkeit erbracht werden.

Derartige Privatisierungen unterscheiden sich auch durch die Rolle, die der Staat nach der Privatisierung als Abnehmer von Gütern- und Dienstleistungen des privatisierten Unternehmens einnimmt. So wurden insbesondere in Großbritannien in der Vergangenheit im Rahmen der „Private Finance Initiative“ (PFI) Privatisierungen in diesen Bereichen vorgenommen, wobei der Staat dem privaten Investor im Privatisierungsvertrag Absatzgarantien gab. Letzteres ist auch in Rahmen der geplanten Privatisierung der rheinland-pfälzischen Bauverwaltung diskutiert worden.

Gerechtfertigt wird diese „Form“ der Privatisierung mit dem Argument, ein Käufer sei für die – in der Regel nicht wettbewerbsfähigen – staatlichen Einheiten/Betrieben nur dann zu finden, wenn der Staat einen Nachteilsausgleich in Form einer zeitlich befristeten Auftragsgarantie gewähre.

4.) Konzessionsmodelle

Auch sie finden Anwendung in Fällen, in denen ein privates Angebot unmittelbar gegenüber den Nutzern sinnvoll und zulässig ist. Konzessionen zeichnen sich dadurch aus, dass die Gegenleistung des Auftraggebers für die Erbringung der Dienst- oder Bauleistung aus dem Recht des Auftragnehmers zur Nutzung der Konzession besteht (z. B. Konzession für Bau und Betrieb von Autobahnraststätten).

II. Vergaberechtliche Bewertung der einzelnen Modelle

Grundsätzlich bedarf jeder Einzelfall einer gesonderten vergaberechtlichen Überprüfung. Dabei müssen zumindest drei Ebenen unterschieden werden:

- Sind bei der Investorensuche Vergaberegeln anzuwenden?
- Hat die neue Gesellschaft bei ihren Einkäufen Vergaberecht anzuwenden?
- Greift im Verhältnis Öffentliche Hand zur neuen Gesellschaft das Vergaberecht?

Zu 1.) + 3.) Veräußerung von Unternehmensanteilen und Privatisierung von „In-House-Leistungen“

- Das Vergaberecht ist bei der Frage, an wen eine „In House-Leistung“ oder ein öffentliches Unternehmen privatisiert wird, nicht anwendbar. Die reine Veräußerung von Staatsbeteiligungen – d. h. ohne den gleichzeitigen Auftrag zur Erfüllung von Aufgaben gegenüber oder im Auftrag der öffentlichen Hand – ist keinesfalls ein öffentlicher Auftrag im Sinne des EG-Vergaberechts. Werden im Zusammenhang mit der Veräußerung jedoch Dritte eingeschaltet (z. B. Rechts- oder Unternehmensberater, Investmentbanken) so ist deren Beauftragung ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag, der nach den Vergaberegeln zu vergeben ist.
- Für die Beantwortung der Frage, ob ein „privatisiertes“ Unternehmen Auftraggeber nach dem EG-Vergaberecht ist und damit bei ihren Einkäufen die EG-Vergaberegeln anwenden muss, ist die privatrechtliche Organisationsform nicht ausschlaggebend. Es kommt lediglich darauf an, ob das Unternehmen staatliche Funktionen (Erfüllung im Allgemeininteresse liegender Aufgaben, „staatliche Beherrschung“) wahrnimmt oder in den sog. Sektorenbereichen auf der Grundlage besonderer oder ausschließlicher Rechte tätig ist. Werden solche staatlichen Aufgaben wahrgenommen oder liegen derartige Rechte im sog. Sektorenbereich vor, so ist davon auszugehen, dass Vergaberecht anzuwenden ist.

Nach vollzogener „Privatisierung“ finden die öffentlichen Einkaufsregeln grundsätzlich auch im Verhältnis zur neuen Gesellschaft Anwendung. Ausgenommen sind

- Dienstleistungsaufträge, für die der Staat ein ausschließliches Recht aufgrund einer Rechtsvorschrift an eine Stelle überträgt, die selbst Auftraggeber im Sinne des Art. 1b), DLR ist. Als Beispiel zu nennen ist das Briefmonopol der Deutschen Post AG (Art. 6 Dienstleistungsrichtlinie);
- die Auftragsvergabe an eine Einrichtung, die sich formal vom öffentlichen Auftraggeber unterscheidet, wenn der öffentliche Auftraggeber über die Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen und wenn diese Einrichtung Tätigkeiten im wesentlichen nur für den „Auftraggeber“ ausübt und keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt. Unter diesen engen Voraussetzungen erkennt der EuGH (s. Rs. C-107/98) an, dass kein öffentlicher Auftrag vorliegt, sondern ein „In-house-Geschäft“.

Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, so müssten Auftragsgarantien Privatisierungsvertrag nach dem o. g. Muster (Kap. I, 3.) als EG-Vergaberechtsverletzung angesehen werden. Auch aus wettbewerbspolitischen Gründen ist dies abzulehnen. Auch bei einer zeitlichen Befristung kann eine derartige staatliche Unterstützung, die eindeutig Subventionscharakter hat, zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf einem Markt mit funktionierendem Wettbewerb führen, wenn sich das privatisierte Unternehmen darüber hinaus um private Aufträge bemüht. Ein „Nachteilsausgleich“ sollte stattdessen in Form eines einmaligen, für die Unternehmenssanierung zweckgebundenen Zuschusses erfolgen. Dies ist allemal wettbewerbskonformer und zwingt sowohl den Auftraggeber als auch das privatisierte Unternehmen von Anbeginn zu marktgerechtem Verhalten. Privatisierung darf kein Selbstzweck sein und zur reinen Haushaltskonsolidierungsmaßnahme degenerieren. Privatisierungserlöse sind zwar erwünscht, im Vordergrund muss bei Privatisierungen jedoch ein ordnungspolitisches Signal für eine konsequente Öffnung von Märkten und eine Beschränkung staatlichen Einflusses stehen.

Zu 2.) Beauftragung Privater als „Erfüllungsgehilfen“ der öffentlichen Hand

Betreibermodelle

Aus vergaberechtlicher Sicht ist zu bemerken, dass bei der nachgefragten Leistung in der Regel nicht die Errichtung von Bauwerken, sondern die langfristige (z. T. über 20 Jahre) sichere und ordnungsgemäße Durchführung einer Dienstleistung (z. B.

Abwasserbeseitigung) im Vordergrund steht. Aus diesem Grund ist als Vergabeverfahren zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Privatunternehmens die VOL/A zu wählen. In der Praxis wird über einen Teilnahmewettbewerb zunächst die Leistungsfähigkeit und technische Kompetenz der Wettbewerbsteilnehmer geprüft. Der Kreis der Bewerber, der die Kriterien des Teilnahmewettbewerbs erfüllt, wird dann zur Abgabe eines verbindlichen Betreiberangebots aufgefordert. Nebenangebote und Änderungsvorschläge sollten zugelassen und die Leistung funktional beschrieben werden. Die Wertung der Betreiberangebote sollte sich nicht nur auf das günstigste Betreiberentgelt beschränken, sondern vor allem auf technische Ausbauvorschläge, Betriebssicherheit, technische Erprobung, Qualität, d. h. auf das wirtschaftlichste Angebot abheben.

Ist die nachgefragte Dienstleistung im Anhang I A der EG-Dienstleistungsrichtlinie enthalten (wie z. B. Abwasserbeseitigung), so hat eine EG-weite Bekanntmachung über die geplante Vergabe eines Betreiberauftrages zu erfolgen, wenn das Betreiberentgelt den Schwellenwert von 200 000 ECU erreicht oder übersteigt. Dies gilt gemäß o. g. EuGH-Urteil Rs. C-107/98 nicht für die Vergabe eines derartigen Betreiber-/Unternehmensführungsauftrages an eine Gesellschaft, die sich formal vom öffentlichen Auftraggeber unterscheidet, wenn der öffentliche Auftraggeber über diese Einrichtung eine Kontrolle ausübt wie über seine eigenen Dienststellen und wenn diese Tätigkeiten im wesentlichen nur für den „Auftraggeber“ ausübt und keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt. Diese Voraussetzung dürfte jedoch bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften nur im Ausnahmefall erfüllt sein.

Der private Betreiber hat – analog zur reinen Privatisierungslösung – bei seinen Einkäufen dann das Vergaberecht anzuwenden, wenn er staatliche Funktionen wahrnimmt oder in einem der Sektorenbereiche auf der Basis besonderer oder ausschließlicher Rechte tätig ist.

Kooperationsmodelle

Die vergaberechtlichen Ausführungen zum Betreibermodell gelten analog für das Kooperationsmodell.

Bei der Gründung von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen wurde in der früheren Rechtsprechung generell davon ausgegangen, dass die Auswahl des Kooperationspartners keiner Ausschreibungspflicht unterliegt. Hier vollzog sich ein Wandel. Nach den neuesten Entscheidungen von Vergabekammern und OLG's sind „kombinierte Vergaben“, bei denen die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft mit der Erteilung eines Auftrags an die Gesellschaft verbunden ist, insgesamt ausschreibungs-

pflichtig, wenn der Auftrag bei isolierter Vergabe an den privaten Partner ausgeschrieben werden müsste. Die Rechtsprechung neigt bei der Beurteilung komplexer Geschäfte neuerdings zu einer wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung. Die Ausschreibungspflicht lässt sich daher weder durch gestufte Gründungsprozesse, noch durch gestufte Vergabevorgänge umgehen. Daher muss auch dann ausgeschrieben werden, wenn zunächst eine 100%ige Eigengesellschaft gegründet wird, dieser vorab im Wege des „Inhouse-Geschäfts“ ein Auftrag erteilt wird und anschließend Anteile an der Gesellschaft an den Kooperationspartner veräußert werden, oder die Tochtergesellschaft anschließend oder zeitgleich mit einem privaten Kooperationspartner eine gemischtwirtschaftliche Enkelgesellschaft gründet und diese unterbeauftragt. Ist die Eigengesellschaft nur als Durchgangsstadium zu einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft geplant, ist das Geschäft insgesamt als ausschreibungspflichtige Auftragsvergabe zu beurteilen. Bei Gründung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen ist aus wettbewerbspolitischen Gründen darauf zu achten, dass nicht mit Hilfe der Wettbewerbsvorteile, die aus der Mitwirkung der Öffentlichen Hand erwachsen, Wettbewerbsverzerrungen auf anderen Märkten entstehen.

Zu 4.) Konzessionsmodelle

Auch bei Konzessionen bedient sich die öffentliche Hand für eine ihr obliegende Aufgabe eines Dritten. Der Dritte erbringt zugunsten der Öffentlichkeit die Dienst- oder Bauleistung und erhält das Recht, daraus einen geldwerten Nutzen zu ziehen. Konzessionsmodelle finden Anwendung in den Fällen, in denen ein privates Angebot unmittelbar gegenüber den Nutzern sinnvoll und zulässig ist. Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers sind Vergaben von Dienstleistungskonzessionen nicht Gegenstand der Dienstleistungsrichtlinie. Es gelten allein nationale Vorschriften und EG-Basisrecht. Die Vergabe von Baukonzessionen ist lt. Baukoordinierungsrichtlinie bei Überschreiten der EG-Schwelle im Amtsblatt bekanntzugeben. Art. 3, BKR ist zu beachten. Der private Konzessionär ist bei seinen Einkäufen zur Anwendung des Vergaberechts dann verpflichtet, wenn die von ihm ausgeübte wirtschaftliche Tätigkeit in den Anwendungsbereich der EG-Sektorenrichtlinie fällt oder er die Kriterien der Definition des „klassischen“ öffentlichen Auftraggebers erfüllt.

III. Zusammenfassung

- Die Einbeziehung Privater im Wege der Privatisierung im engeren Sinn und im Wege gemischtwirtschaftlicher Modelle (ÖPP-Modelle im klassischen Sinn) ist aus industriepolitischer Sicht grundsätzlich zu befürworten ist.

„Privatisierung“ in diesem Sinne darf jedoch kein Selbstzweck sein und zur reinen Haushaltskonsolidierungsmaßnahme degenerieren. Privatisierungserlöse sind zwar erwünscht, im Vordergrund muß jedoch ein ordnungspolitisches Signal für eine konsequente Öffnung von Märkten und eine Beschränkung staatlichen Einflusses stehen.

Auftragsgarantien und sonstige Unterstützungsleistungen an das privatisierte Unternehmen sind aus wettbewerbspolitischen Gründen – selbst wenn eine zeitliche Befristung vorgesehen ist – abzulehnen, da sie zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen auf einem Markt mit funktionierendem Wettbewerb führen können.

Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sich das privatisierte Unternehmen darüber hinaus um „private“ Aufträge bemüht. Ein „Nachteilsausgleich“ sollte stattdessen in Form eines einmaligen, für die Unternehmenssanierung zweckgebundenen Zuschusses erfolgen. Dies ist allemal wettbewerbskonformer und zwingt sowohl den Auftraggeber als auch das privatisierte Unternehmen von Anbeginn zu marktgerechtem Verhalten.

- Bei der Auswahl privater Investoren zwecks Realisierung eines ÖPP-Modells muss in der Regel Vergaberecht eingehalten werden, wenn damit die Übertragung ehemals staatlicher (Hoheits-) Aufgaben auf Private verbunden ist; es sei denn, die Voraussetzungen des Artikel 6 der DLR oder die für In-house-Geschäfte gemäß EuGH-Rechtsprechung (C-107/98) liegen vor.
- Eine „Flucht“ aus dem Vergaberecht durch die Wahl privatrechtlicher Unternehmensrechtsformen ist nicht möglich, da es bei der Beurteilung der Auftraggebereigenschaft nicht auf die Rechtsform ankommt. Entscheidend ist, ob ein Unternehmen „staatliche“ Funktionen ausübt oder auf der Grundlage „besonderer oder ausschließlicher Rechte“ tätig ist.

Hinweis:

In diesem Zusammenhang noch nicht näher beleuchtet ist das im Rahmen der Aufgabenprivatisierung mögliche Modell der Kombination von Beleihung und Beauftragung. In einer jüngsten OLG-Entscheidung wurde folgender Rechtsgrundsatz entwickelt: Enthält ein öffentlich rechtlicher Beleihungsvertrag oder ein neben der Beleihung abgeschlossener Vertrag alle Elemente eines entgeltlichen Dienstleistungsauftrages, liegt grundsätzlich eine Ausschreibungspflicht vor.

PPP-Betreiberprojekte und Finanzierung (Infrastruktur, Energie, Wasser, Umwelt) – Sichtweise eines unabhängigen Planers bzw. Beraters

Zusammenfassung eines Vortrages, gehalten von Prof. Dr.-Ing. J. Scheuermann beim

BMWA-Unternehmerworkshop Public Private Partnership am 28. Februar 2002, München

1. Vorbemerkungen

Projekte mit Betreibercharakter gewinnen sowohl im Inland wie auch im Ausland zunehmend an Bedeutung. Diesen veränderten Projektmodellen muss sich



Prof. Scheuermann auf dem Workshop in München.

die deutsche Consultingwirtschaft stellen. Der bei diesen Modellen veränderten Auftraggeberschaft, wie Betreiber, Bauindustrie, Anlagenbau o. a. m., müssen die Ingenieure in der Akquisition Rechnung tragen. Dabei müssen sie auch aus den Projektorganisationen resultierende veränderte Leistungsabfragen berücksichtigen.

Darüber hinaus ist bekannt, dass gerade die Großunternehmen für die Betreibermodelle eigene Kapazitäten aufbauen und somit möglicherweise das Ingenieurbüro überflüssig machen. Demgegenüber steht aber die allgemein bekannte Tendenz der Großbetriebe, nur noch das Kerngeschäft im eigenen Haus abzudecken und für periphere Leistungen spezialisierte Unternehmen hinzu zu ziehen. Zu erkennen ist, dass diese allgemein bekannten Meinungen widersprüchlich sind. Somit sollte hinterleuchtet werden, wo und in welchem Umfang die Interessenlage der Consultingwirtschaft bei den Betreibermodellen wieder zu finden ist.

Diese Interessenlage ergibt sich nicht nur aufgrund der Erfahrungen aus dem eigenen Unternehmen, sondern auch aus der Funktion im VBI und aus Informa-

tionen der Mitgliedsfirmen (große, kleine, national und international tätige Consultingunternehmen). Somit können allgemein Hoffnungen, Wünsche und Sorgen der deutschen Ingenieurbüros zum Thema „Betreibermodelle/Betreiberprojekte“ dargestellt werden.

2. Unterschiedliche Betreibermodelle

Betreibermodelle werden bei Projekten der Wirtschaft oder der öffentlichen Hand in unterschiedlichster Form angewendet. Dabei resultiert die unterschiedliche Anwendung, Organisationsform aus dem jeweiligen Projekttyp, der jeweiligen Finanzierung, dem jeweiligen Betreiber- bzw. Nutzertyp. Die gängigsten nationalen Modelle sind:

Konzessionsmodell

- klassisches Betreibermodell
- Kooperationsmodell
- Teilhoheitsmodell
- formales Privatisierungsmodell
- Consulting-Modell
- Public Private Partnership sowie
- Contracting-Modell

Im internationalen Bereich unterscheidet man:

- BOO ® build, own, operate
- BOT ® build, operate, transfer
- BOOT ® build, own, operate, transfer
- FBOOT ® finance build, own, operate, transfer
- BOL ® build, operate, lease u. a. m.

Im Rahmen der Projektentwicklung können unabhängige Consultants, unabhängige Ingenieure die Auftraggeber, den Kunden dahingehend beraten, welches Modell für ihre Projekte geeignet ist; dies insbesondere aus dem Grund, da die Ingenieurbüros als unabhängige Institutionen fungieren, unabhängig von Liefer-, Ersteller-, Betreiber- und Kapitalinteressen. Darüber hinaus sind es die Ingenieurbüros gewöhnt, als Treuhänder für ihre Kunden zu wirken. Bei diesen Beratungen kann vor allem im Hinblick auf die Vor- und Nachteile der Betreibermodelle beraten werden.

Vorteile:

- Entlastung der öffentlichen Haushalte
- Gesamtoptimierung der Projekte unter Wettbewerb
- Möglichkeit von VOL-/VOB-Ausschreibungen dabei Erbringung des Nachweises für wirtschaftlichen Betrieb
- Schnelle Realisierung durch höhere Flexibilität
- Einfluss des Auftraggebers auf den Betreiber bleibt erhalten.

Nachteile:

- angeblicher Handlungszwang bei Ausfall des „Privaten“ (Betreibers)
- schwierige Nachtragsverhandlungen (geänderte Mengen, Qualitäten etc.)
- Einfluss nur im Rahmen des Vertrages möglich.

Darüber hinaus müssen auch in der Projektrealisierung die üblichen Risiken für Bauherren, Betreiber und Investoren beachtet werden. Hier kann der Ingenieur als Risk-Manager tätig werden. Dabei liegen die Risiken im globalen Bereich:

- innere und äußere Sicherheit
- politische und gesetzliche Randbedingungen
- Naturkatastrophen.

Im elementaren Bereich:

- Planungs- und Kostenrisiken
- Baugrundrisiken
- Terminrisiken
- Finanzierungsrisiken
- Risiken aus Betrieb und Unterhaltung.

Aus der Herstellung:

- Vertragsrisiken
- Risiken der Bauauflagen
- Massenrisiken
- Ausfallrisiken
- Risiken der Fertigstellung.

Sowie weitere globale Fragestellungen:

- Systemrisiken
- Wiederverwendungsrisiken
- Folgekostenrisiken
- Schnittstellenrisiken.

Aus der Risikovorsorge erwachsen erhebliche Arbeitsfelder mit Chancen und Möglichkeiten für Berater, Dienstleister und Experten.

3. Chancen für den Consultant

Betreiber – international operierende Großunternehmen der Bauindustrie, Konsortien aus Anlagelieferanten, Investoren, Financiers oder aber Einzelunternehmen – wissen, dass eine Investition in die Planung und in die Projektvorbereitung bewirkt, Änderungen, Nachträge, Verzögerungen und Behinderungen zu verhindern. Damit wird durch eine vernünftige Projektvorbereitung, durch eine erfahrene Planung für eine Kalkulierbarkeit und Optimierung der Investitions- und Betriebskosten gesorgt. Somit bewirkt die Einschaltung erfahrener Planer und Berater die Minimierung der eigenen Risiken im Betreibermodell.

Daraus folgt, dass die klassischen Ingenieurleistungen auch weiterhin bei der Objektplanung, bei der Planung der technischen Gewerke benötigt und abgefragt werden. Allerdings werden vom Ingenieur darüber hinaus zusätzliche Leistungsaspekte erwartet, nämlich:

- Kostenplanung (Investitions- und Betriebskosten)
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
- Finanzierungsberatung
- Förderungsberatung
- Bedarfsanalyse
- Funktionsplanung und
- Auslegung der Technik

Dabei wird aus der Koppelung von Planung und Beratung (Projektsteuerung) eine verantwortliche Generalplanung erreicht, was auch von den Auftraggebern erwartet wird.

4. Ausblick

Ohne in kontroverse Sichtweisen zu verfallen, Euphorie, Zweckoptimismus oder Pessimismus, gibt es für die mittelständigen Ingenieure durch die Betreibermodelle durchaus realistische Möglichkeiten und Alternativen. Durch diese Modelle wird erst die Finanzierung für öffentliche Projekte, wie Infrastruktur, Wasser, Abwasser, Straße etc. möglich. Dadurch entsteht für die Ingenieure ein höheres Auftragspotential. Die Einbindung der Ingenieure wird zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt gewährleistet. Dabei sind veränderte Leistungsschwerpunkte zu berücksichtigen, auch ein anders gearteter und ein anders geordneter Wettbewerb, der aber durch strategische Allianzen, Partnerschaften und Arbeitsgemeinschaften gut organisiert angegangen werden kann. Festzustellen bleibt, unabhängig von der Art des Betreibermodells ergibt sich für den Ingenieur eine Änderung des Auftraggebers. Die Folge daraus ist häufig Skepsis und Vorbehalt, zumeist resultierend aus Vorurteilen.

Wenn Dienstleistungen aus einer Hand gefordert sind, sollen nur „Große“ gefragt sein, oder kann nicht durch strategische Allianzen, durch Arbeitsgemeinschaften gegengewirkt werden? Unternehmen mit besonderem Know-how sind in allen Projekten gefragt. Somit werden auch bei Betreiber-eigenen Planungsgesellschaften diese Experten gefragt sein. Es bestehen auch weiterhin ausreichend Möglichkeiten für freie Planer und Berater, in Projekten mit Betreibercharakter tätig zu werden. Dabei sollten die freien Planer und Berater auf ihre ureigensten Stärken setzen, dies sind Unabhängigkeit, Treuhänderschaft sowie technisches und wirtschaftliches Know-how. Somit sind sie gern gesehener Kooperationspartner bei jeder Projektentwicklung.

Die KfW-Bankengruppe: Fördern mit Bankverstand

von Gudrun Jahns

Die KfW-Bankengruppe gibt weltweit Impulse für Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie. Unsere Kompetenz stellen wir dabei seit über 50 Jahren unter Beweis. Mit ihren langfristigen, zinsgünstigen Krediten fördert die KfW z. B. langfristige Infrastrukturmaßnahmen. Besonders interessant für kommunale Investoren sind die KfW-Angebote im Bereich der Investitionsfinanzierung und im Umweltschutz.



Gudrun Jahns von der KfW-Bankengruppe.

Die KfW Förderung für die kommunale Infrastruktur

Die Kommunen stehen vor der Aufgabe, den Wohn- und Freizeitwert für ihre Bewohner und die Standortqualität für Unternehmen zu erhöhen. Die kontinuierliche Entwicklung und Optimierung der Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland.

Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen an die Infrastruktur und knapper öffentlicher Mittel ist eine Mobilisierung von günstigem Kapital notwendig. Kommunen suchen zunehmend nach innovativen Finanzierungsmöglichkeiten einschließlich privaten Ressourcen zur Umsetzung wichtiger Investitionen.

Bei allen anderen Investoren (z. B. privaten Betreibern, Kooperationsmodellen und gemeinnützigen Unternehmen) gewährt die KfW Kredite nicht unmittelbar an den Investor, sondern ausschließlich über Kreditinstitute, die für die von ihnen durchgeleiteten Darlehen die Haftung übernehmen müssen. Die Wahl des Kreditinstitutes steht dem Investor frei.

Das KfW-Infrastrukturprogramm

Das KfW-Infrastrukturprogramm ist zugeschnitten auf die vielfältigen Aufgaben der Kommunen in der Bereitstellung und Instandhaltung der Infrastruktur.

Gefördert werden

- Investoren, die eine kommunale Aufgabe übernehmen,
- Kommunale Gebietskörperschaften
- Eigengesellschaften von kommunalen Gebietskörperschaften
- Nicht-kommunale Investoren (z. B. private Betreibergesellschaften, privatwirtschaftliche Unternehmen, Projektgesellschaften mit privatem/kommunalem Hintergrund)

- Gemeinnützige Organisationsformen

Die KfW finanziert grundsätzlich alle kommunalen Infrastrukturmaßnahmen im gesamten Bundesgebiet, z. B.

- Allgemeine Verwaltung
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Wissenschaft, Technik und Kulturpflege

- Stadt- und Dorfentwicklung
- Soziale Infrastruktur (Krankenhäuser, Schulen Altenpflegeeinrichtungen, Kindergärten etc.)
- Ver- und Entsorgung
- Kommunale Verkehrsinfrastruktur
- Energieeinsparung und Umstellung auf umweltfreundliche Energieträger
- Baulanderschließung, einschl. Aufwendungen für Grunderwerb, die dauerhaft von der Kommune zu tragen und nicht umlagefähig sind.

Zur Entlastung der Kommunen und Stärkung des privaten Engagements bei der Durchführung kommunaler Aufgaben besteht außerdem die Möglichkeit,

Forfaitierungsmodelle einzusetzen. Refinanziert wird die Forfaitierung von Forderungen gegenüber kommunalen Schuldnern. Forfaitierungsmodelle werden insbesondere für rentierliche Investitionen im Wasser/Abwasserbereich, aber auch zunehmend für Maßnahmen im sozialen Bereich (Schulen) und im Verkehrswesen eingesetzt.

Vorteile der Forfaitierung:

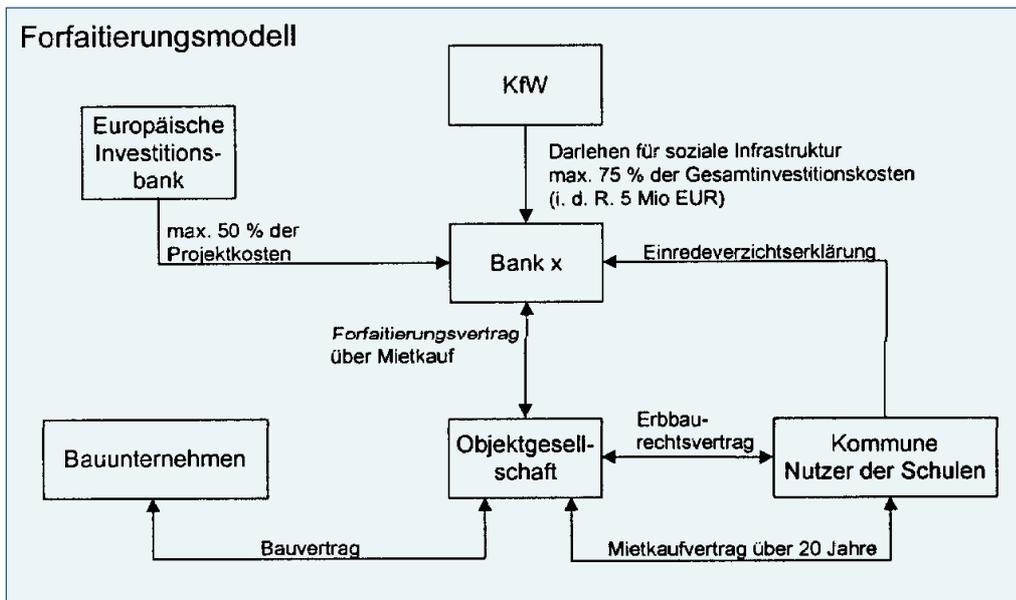
- Die Finanzierungsbelastung ist über die gesamte Laufzeit bekannt
- Festpreisgarantien für Bauzeit und -preis sind vereinbar
- Gewährleistungsgarantie/Baurisiko liegt bei der Objektgesellschaft, nicht bei der Kommune
- Bis zu 100 % günstige Fremdfinanzierung möglich; dies verschlechtert weder die Eigenkapitalquote

„Projektentwicklung deutscher Beratender Ingenieure in der Außenwirtschaft“

von Dipl.-Kfm. Dr. Erich Riedl, Parlamentarischer Staatssekretär a. D./Unternehmensberater/Mitglied des Beirats der Vereinigung Europäischer Unternehmensberater e. V.

1. Zielsetzung

ist die Schaffung gleicher Chancen für deutsche mittelständische Beratende Ingenieure, die sich im Ausland einem zunehmend schärferen Wettbewerb mit ihren Konkurrenten gegenübersehen, und das nicht nur bei öffentlich-privaten Partnerschaften. Nicht das technische Know-how stellt für die deutschen Ingenieure das Hauptproblem dar, ganz im Gegenteil. Dieses ist heute wie eh und je weltweit sehr gefragt.



Vielmehr ist es zum einen die traditionelle Unterkapitalisierung der als KMU-Unternehmungen einzustufenden deutschen Beratungsfirmen und zum anderen die in zahlreichen Ländern, z. B. Frankreich, Großbritannien, Japan und den USA seit Jahren unübersehbar bessere finanzielle staatliche Hilfe in der Anschubfinanzierung, insbesondere bei der Erstellung von

der Objektgesellschaft, noch belastet sie den kommunalen Kreditrahmen

Bei der Refinanzierung im Rahmen von Forfaitierungsmodellen reduziert sich der Zinssatz um nominal 0,55 %-Punkten p. a. ab Inkrafttreten des Forfaitierungsvertrages.

Erläuterungen zu unseren Kreditprogrammen, Rechen- und Kombinationsbeispiele finden Sie auf unserer Homepage: www.kfw.de.

Außerdem bieten wir Vertretern von Kommunen und kommunalen Eigengesellschaften auf einer nicht öffentlichen Internetplattform ausführliche Informationen und verschiedene Services.

Machbarkeitsstudien. Hier kann es sich im einzelnen je nach Projektgröße um Beträge bis zu 25 Mio. US \$ handeln.

Daran sind schon viele aussichtsreiche deutsche Bewerbungen gescheitert. Dabei steht in Deutschland ein seit langem bewährtes Programm der Außenwirtschaftsförderung von Bund, Ländern und der EU zur Verfügung. Die meisten von ihnen setzen jedoch signifikante Eigenbeiträge der begünstigten Unternehmen voraus. Wie vom Unternehmensberater Dipl.-Vw. Rolf-Roger Hoepfner in den AWW-Mitteilungen 4/99 und 5/99 (Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Eschborn) ausführlich dargelegt, fallen hierunter u. a. das vom BMWA über dessen Durchführungsorganisation „Bundes-

agentur für Aussenwirtschaft“ (BfAI) unter der Bezeichnung „Export-/Kooperationsmaßnahmen und Kontaktveranstaltungen“ geförderte Markterschließungsprogramm (branchenbezogene Kooperationsbörsen, Firmenpools, Unternehmertreffs).

Beide Förderprogramme weisen jedoch bereits im Ansatz unterschiedliche Zielrichtungen auf: Das BMWA-Programm ist Teil des Außenwirtschaftsförderungsinstrumentariums, das BMZ-Programm hingegen ist Teil des sektorübergreifenden Konzepts der Privatwirtschaftsförderung in Entwicklungsländern. Während entwicklungspolitische Zielsetzungen ausdrücklich nicht Gegenstand des BMWA-geförderten Programms sind, orientieren sich die aus Mitteln des PPP-Programms des BMZ gespeisten KfW-finanzierten Fazilitäten, welche sich auf Infrastrukturprojekte beziehen, mehr oder weniger stringent an entwicklungspolitischen Kriterien.

2. Lösungsansatz

Eingedenk dieser Problematik suchen seit geraumer Zeit die Consultingwirtschaft mit den einschlägigen Verbänden VUBIC (Verband Unabhängiger Berater, Ingenieure und Consultants) und VBI (Verband Beratender Ingenieure) und das BMWA in der Außenwirtschaftsförderung verstärkt nach Ansätzen, die eine besondere Unterstützung der grenzüberschreitenden Aktivitäten der deutschen mittelständischen Ingenieure beinhalten.

Dabei soll es in erster Linie darum gehen, das Potenzial an deutschen Ingenieurleistungen im Ausland voll wirksam werden zu lassen, und zwar zwingend notwendig bereits in der Vorlaufphase eines Projektes, in der das Investitionsvorhaben identifiziert, geprüft und vorstrukturiert wird. Nach einschlägigen Erfahrungen deutscher Ingenieure laufen Vorhaben in (zu) großem Umfang auf z. B. französische, japanische oder US-Investoren zu, weil sie bereits im Vorfeld von Consultants und Ingenieurbüros mit öffentlicher finanzieller Unterstützung dieser Länder im Zuge von Studien entsprechend zugeschnitten werden.

Im BMWA wird laufend geprüft, in welcher Form der Bund dem Wunsch nach einer verstärkten Förderung in der Vorlaufphase Rechnung tragen kann. Dabei wird vor allem mit der KfW abgeklärt, welche bankmäßigen Förderinstrumente bereits zur Verfügung stehen bzw. (weiter-) entwickelt werden können.

Konkret hat die KfW erweiterte Fördermöglichkeiten im KfW-Mittelstandsprogramm-Ausland in Aussicht gestellt und ihre Bereitschaft erklärt, die aus der Consultingwirtschaft stammende Idee eines Projektentwicklungsfonds (PDF) gemeinsam mit den Verbänden VUBIC und VBI sowie dem BMWA zu erörtern.

3. Konzeptidee eines Projektentwicklungsfonds

a) Protagonisten dieses PDF sind Dr. Brunner/Fa. Fichtner und Dr. Nagel/Fa. Lahmeyer. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen sind, dass deutsche Consultants aufgrund ihres Ingenieur-Know-hows eine Vielzahl interessanter Projekte, z. B. im Infrastrukturbereich, identifizieren können.

Aber selbst große deutsche Consultingfirmen wie Lahmeyer, Fichter, Gauff oder Obermaier sind von ihrer Finanzkraft her nicht in der Lage, für mehr als eine Handvoll von Projekten gleichzeitig die Vorfinanzierung der bis zur „Investitionsreife“ anfallenden Kosten zu übernehmen. Eine Reihe interessanter Vorhaben wird von deutscher Seite nicht weiterverfolgt, und es entgehen damit der deutschen Wirtschaft Investitionsmöglichkeiten und Lieferaufträge.

b) Aufgabe eines PDP: Kosten einer Projektentwicklung (Identifizierung geeigneter Projekte und Partner, Studien- und Gründungskosten für die Projektgesellschaft, Kosten für Konzessionen etc.) zu finanzieren,

- die dann bei einer Vermarktung des „investitionsreifen“ Projektes (z. B. Verkauf an einen strategischen Investor oder Betreiber) inklusive einer Gewinnmarge wieder an den PDF zurückfließen.

- Annahmen gehen davon aus, dass erfolgreiche Projekte (Schätzung jedes 5.) die „verlorenen Kosten“ aus den nicht weiterverfolgten Vorhaben auffangen und der PDF insgesamt rentabel gefahren werden kann.

c) Interesse an einem PDF könnte bestehen seitens

- Consultingunternehmen; Aufträge für Studien, Projektentwicklung;

- Exportwirtschaft: Lieferinteressen (Mittelständler bei Infrastrukturvorhaben i. d. R. Unterlieferanten);

- Investoren/Betreiber: Übernahme und/oder Betrieb bereits vorbereiteter Projekte – Einsparung von Kosten und Kapazität, Einblicke in interessante Investitionsmöglichkeiten;

- Finanzinvestoren (Banken, VC-Gesellschaften/Fonds): Rendite, ggf. cross-selling von Finanzierungen.

d) PDF wird nur dann erfolgreich zu betreiben sein, wenn

- PDF sich betriebswirtschaftlich rechnet und nicht (ausschließlich) aus öffentlichen Mitteln getragen

wird; damit würden vermutlich auch keine Ansätze für eine Beihilfe-Diskussion entstehen:

- die interessierten Gruppen auch zu nachhaltigen Eigenbeiträgen und zur Risikoübernahme bei der Finanzierung des Fonds bereit sind;
- bei der Zusammensetzung der Beteiligten am PDF mögliche Interessenkonflikte berücksichtigt und minimiert werden;
- ein gesundes Mischungsverhältnis im PDF existiert: eine überschaubare Anzahl von Vorhaben unterschiedlicher Größe, Branche, Region und „Reifegrad“;
- eine Satzung für das Management des PDF verlässliche und klare Kompetenzregeln und Rahmenbedingungen festsetzt (u. a. welche Vorhaben, welche Checkpoints und Performance-Kriterien, welche Kriterien für den Ausstieg aus einem Projekt etc.);
- ein professionelles Management des Fonds durch einen (oder mehrere) technisch, betriebswirtschaftlich und rechtlich erfahrenen Manager sichergestellt wird;
- zumindest für die Startphase eine nur sehr begrenzte Anzahl von Vorhaben aus dem PDF unterstützt wird, um ein sorgfältiges und konservatives Fondsmanagement zu ermöglichen;
- klar geregelt ist, wer welche Risiken trägt, sowohl im Verhältnis PDF/Nutzer (u. a. Eigenbeteiligung s. o.) als auch zwischen den Financiers der PDF;
- kein Rechtsanspruch vorgeschrieben ist; denkbar sind allenfalls begrenzte Vorrechte der PDF-Financiers („Preferential Treatment“);
- durch die Zusammensetzung der an der Finanzierung eines PDF Beteiligten ein Mindestmaß an Finanzkraft, Risikokapazität und Interessengleichheit gewahrt ist.

Der PDF befindet sich zur Zeit in einer breiten Diskussionsphase der Ingenieurverbände VUBIC und BVI mit dem BMWA und der KfW, deren erfolgreicher Abschluss noch nicht absehbar ist.

4. Ausblick

Angesichts der bekannten Haushaltsprobleme des Bundes erscheint es zur Zeit so gut wie aussichtslos, für einen PDF Haushaltsmittel des Bundes zur Verfügung gestellt zu bekommen. Der PDF wird deshalb vorerst, falls es zu seiner Gründung kommt, mit den und durch die Beiträge der Privatwirtschaft leben müssen. Allerdings wäre m. E. auf einem ganz

anderen Weg eine gute Chance zur Verwirklichung eines funktionierenden PDF: Sollte es gelingen, die im sog. Hartz-Konzept enthaltenen „Vorschläge zur Finanzierung von Arbeit statt von Arbeitslosigkeit“, sog. „Job Floater“, mit den dargestellten Grundideen zum PDF zu verbinden. Dieser „Job Floater“ würde so aussehen:

Eingestellte Mitarbeiter werden mit „Job Kapital“ ausgestattet. Dies funktioniert in der Weise, dass Unternehmen, die Mitarbeiter nach der Probezeit weiterbeschäftigen, Zugang zu weiteren Darlehen erhalten, die von der KfW, also vom Bund, garantiert werden. Die Kreditvergabe ist an die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes und die Bonität des Unternehmens gebunden.

Wenn es gelingen sollte, zur Finanzierung von Projektentwicklungsstudien deutscher beratender Ingenieure in der Außenwirtschaft die „Job Floater“-Idee heranzuziehen – arbeitslose fähige und berufserfahrene Ingenieure sind vor allem in den Neuen Bundesländern ausreichend vorhanden – dann wäre m. E. ein erster spürbar beschäftigungswirksamer Beitrag der Bundesregierung geleistet.

Zusammenstellung aktueller kommunaler und regionaler PPP-Tendenzen in Deutschland

W. Gerstberger, Fachgebiet Technikwirkung und Innovationsforschung (TWI), FB Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel

1 Public Private Partnership: Ausgangssituation in Deutschland

Während in den angelsächsischen Staaten öffentlich-private Konsortien teilweise bereits seit mehreren Jahrzehnten als organisatorische Instrumente sowohl für die internationale Entwicklungszusammenarbeit als auch für die Stadt- und Regionalentwicklung etabliert sind, stellt das Thema Public Private Partnership für Unternehmen und öffentliche Aufgabenträger in Deutschland noch weitgehend Neuland dar. Nachdem der Begriff Public Private Partnership (PPP) 1986 erstmals in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt wurde und bis zur deutschen Vereinigung keine größere Aufmerksamkeit erregte, sind seit Beginn der 1990er Jahre etliche neue (inter-)nationale, regionale und kommunale PPP-Projekte entstanden. Eine realistische Bestandsaufnahme der Chancen und Risiken einer verstärkten öffentlich-privaten Zusammenarbeit hat jedoch bisher nicht stattgefunden. Stattdessen dominieren nicht oder wenig begründete Hoffnungen und Befürch-

tungen die PPP-Diskussion. Das Spektrum der Einschätzungen reicht dabei vom „großen Ausverkauf“ bis hin zur „Entdeckung neuer Organisationsformen“.

Angesichts der wenig fundierten und teilweise stark polarisierten Diskussion wird in diesem Beitrag der Versuch unternommen, nach mehr als einem Jahrzehnt Diskussion und Projektentwicklung eine Zwischenbilanz des „deutschen PPP-Weges“ aus wirtschaftlicher Sicht zu ziehen. Thema ist also nicht das (zunehmende) politische Steuerungsproblem, das mit PPP-Projekten verbunden ist, sondern eine kritische Bestandsaufnahme ökonomischer Erfolgsmöglichkeiten für Unternehmen und Gebietskörperschaften bis hin zum Nationalstaat.

Da die große und noch zunehmende Vielfalt der PPP-Spielarten auch in Deutschland nicht in einem Überblicksartikel dargestellt werden kann, konzentriert sich dieser Beitrag auf die Stadt- und Regionalentwicklung. Diese Schwerpunktsetzung ermöglicht es, wirtschaftliche PPP-Potentiale für unterschiedliche Unternehmenstypen (z.B. exportorientierte und lokal orientierte Unternehmen) und staatliche Ebenen zu berücksichtigen.

Dabei können grundsätzliche PPP-Zielkonflikte und -Problematiken werden. Die Formulierung gemeinsamer strategischer Ziele, der Aufbau einer effektiven und flexiblen Projektorganisation, die Berücksichtigung „weicher“ kultureller Faktoren und politischer Rahmenbedingungen (entwicklungs- bzw. kommunalpolitische Ziele) sowie der Umgang mit öffentlich-privaten Konfliktsituationen sind unverzichtbar für den kommunalen bzw. regionalen Bereich.

2 Stadt- und Regionalentwicklung: PPP in lokaler Perspektive

2.1 Quantitativer Bedeutungszuwachs öffentlich-privater Gesellschaften

Der mittlerweile fast inflationären Verwendung des Begriffs PPP in Zusammenhang mit der deutschen Stadt- und Regionalentwicklung² steht das weitgehende Fehlen von Statistiken gegenüber, die Auskunft darüber geben, ob und inwieweit dieser publizistische Aufschwung eine reale Basis hat.

Feststellen läßt sich – trotz der Knappheit elementarer Daten – eine leichte bis mittlere quantitative Zunahme öffentlich-privater Projektgesellschaften in verschiedenen kommunalen Aufgabenfeldern seit Mitte der 1980er Jahre (vgl. Abb. 1).

Abbildung 1 zeigt, daß die Relevanz der institutionalisierten öffentlich-privaten Zusammenarbeit (in

Form gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften) zwischen 1985 und 1995 in wichtigen freiwilligen kom-

Abb. 1: Zunahme öffentlich-privater Gesellschaften in der Stadtentwicklung

Aufgabe	Anteil 1985 (in %)	Anteil 1995 (in %)
Soz. geförd. Wohnungsbau	36	42
Kulturförderung	11	23
Park-/Erholungseinrichtungen	5	14
Parkplatzbau	21	32
Sport-/Freizeiteinrichtungen	34	55
Stadtplanung/Städtebau	1	8
Wirtschaftsförderung	6	19

Quelle: Gerstlberger 1999

munalen Betätigungsfeldern durchgängig angestiegen ist. Einige vorliegende – qualitative – Studien oder praxisorientierte Zusammenstellungen sprechen dafür, daß dieser quantitative Bedeutungszuwachs nach 1995 eher noch zugenommen hat.

Daneben ist in wenigen Aufgabenfeldern (sozial geförderter Wohnungsbau, Errichtung von Sport-/Freizeiteinrichtungen) bereits im Jahr 1995 annähernd ein Gleichgewicht zwischen rein öffentlicher und öffentlich-privater Aufgabenerledigung erreicht.

Dieser quantitative Bedeutungsgewinn von PPP sagt nun natürlich noch nichts über die wirtschaftliche Reichweite gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften aus.

Um überhaupt näherungsweise Aussagen darüber machen zu können, ist eine Bezugnahme auf qualitative Einzelfallbeschreibungen notwendig, die teilweise von kommunalen Praktikern, teilweise im Rahmen explorativer wissenschaftlicher Studien erstellt wurden.

2.2 Spektakuläre Probleme und unscheinbare Erfolge

Eine überblicksartige Bestandsaufnahme qualitativer Projektberichte aus unterschiedlichen Kommunen und Regionen zeigt, daß kommunale bzw. regionale PPP-Gesellschaften insgesamt als – zumeist bescheidener – wirtschaftlicher Fortschritt gewertet werden. Dieser Überblick läßt sich der folgenden,

groben Zweiteilung zusammenfassen und differenzieren:

- spektakuläre Großprojekte wie der neue Großflughafen oder die Innenstadtgestaltung („Potsdamer Platz“) für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, die „Wissenschaftsstadt Ulm“, die Weltausstellung Expo 2000 in Hannover, die ambitionierte Neugestaltung des Stuttgarter oder Leipziger Hauptbahnhofes sowie die Teilprivatisierung des gesamten Ver- und Entsorgungsbereiches der Stadt Oberhausen sind entweder aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen (der privaten Partner) eingeschränkt oder – aufgrund politischer Ziele – mit beträchtlichem betriebswirtschaftlichem Verlust (der öffentlichen Hand) durchgeführt worden;

- viele kleinere Projekte, wie z.B. lokale Technologie- und Gründerzentren, regionweite Strategien für die Vermarktung von Gewerbeflächen, die städtebauliche Erneuerung von Fußgängerzonen, die Teilprivatisierung kommunaler Kultureinrichtungen oder öffentlich-private Kooperationen beim Betrieb spezialisierter Ver- und Entsorgungseinrichtungen (z.B. in der Abfallwirtschaft) werden sowohl von den privaten als auch von den öffentlichen Partnern insgesamt als erfolgreich eingeschätzt; interessant ist dabei, daß die private Seite dezidiert betriebswirtschaftliche Kriterien zugrunde legt, die öffentliche Seite in der Regel ein komplexeres Zielbündel mit wirtschaftlichen, politischen, sozialen und ökologischen Komponenten verfolgt und auf dieser Basis von verschiedenen Seiten her beide Seiten die gemeinsamen Projekte als (bescheidene) Erfolge beurteilen.

Diese erste, grobe Zweiteilung – die angesichts der organisatorischen Vielfalt der kommunalen und regionalen PPP-Formen zwangsläufig eine Reduktion darstellt – kann dabei helfen, die bisher gebrauchten wirtschaftlichen Erfolgsmaßstäbe in Hinblick auf grundsätzliche Zielkonflikte zu überprüfen. Einschränkend muß dabei angemerkt werden, daß der dritte wichtige Akteur neben Unternehmen und öffentlichen Aufgabenträgern – der betroffene Kunde oder Bürger – bisher in der deutschen PPP-Diskussion kaum berücksichtigt wird (vgl. Abb. 2). Während sich Kosten- und Qualitätsvorteile der ge-

mischwirtschaftlichen Güterproduktion für die öffentlichen und privaten Partner immer häufiger verzeichnen lassen, wurden im unmittelbaren Dienstleistungsbereich aus Kundensicht zumeist lediglich öffentliche Monopole durch öffentlich-private Monopole ersetzt. Beispielsweise hat sich bisher die Zunahme kommunaler PPP-Projekte nicht merklich auf die Gebühren für Abwasser, Abfall oder den öffentlichen Personennahverkehr ausgewirkt. Im mittelbaren Dienstleistungsbereich (z.B. Wirtschafts- und Technologieförderung) gibt es jedoch einige Anzeichen dafür, daß institutionelle Kunden beispielsweise von verbesserten Beratungsangeboten oder neuen Formen des Flächen- und Immobilienmanagement profitieren.

Die häufig uneinheitlichen (qualitativen) Maßstäbe, die in den weiter oben zitierten fallstudienartigen Beschreibungen von öffentlichen und privaten Partnern für die wirtschaftliche Erfolgsbeurteilung institutionalisierter lokaler PPP-Projekte – mehr implizit als explizit – angeführt werden, sind in Abb. 2 zusammen-

wirtschaftlicher Erfolgsmaßstab	privater Partner	öffentlicher Partner	(Kunde/Bürger)
betriebswirtschaftlicher Erfolg im engeren Sinn	Return on Investment (+++)	ausgeglichene Haushalte (+++)	positiver oder negativer Einfluß auf die Lebensqualität (+) Zufriedenheit mit der Servicequalität (+++) Zufriedenheit mit Gebühren/Preisen (+++)
betriebswirtschaftlicher Erfolg im weiteren Sinn	Zugang zu Know-how (+) sichere rechtliche Rahmenbedingungen (+++) Erschließung neuer Märkte (+++)	Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes (+) sichere rechtliche Rahmenbedingungen (+++) Zugang zu Know-how (+++)	sichere rechtliche Rahmenbedingungen (+) Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes (+)
stadt- bzw. regional-ökonomischer Erfolg	Verbesserung des lokalen Unternehmensumfeldes (+) Erhöhung der regionalen Nachfrage (+)	Verbesserung des lokalen Unternehmensumfeldes (+) regionale Beschäftigungsförderung (+++)	regionale Beschäftigungssituation (+)
volkswirtschaftlicher Erfolg (unabhängig von lokalen Standorten oder Unternehmen)	nationale Beschäftigungsförderung (0)	nationale Beschäftigungsförderung (0/+)	nationale Beschäftigungssituation (0)
wirtschaftliche Nachhaltigkeit	Schonung natürlicher Ressourcen (0/+) Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (+)	Schonung natürlicher Ressourcen (++) Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (++)	Schonung natürlicher Ressourcen (0/+) Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (+)

mengefaßt und bezüglich ihrer Relevanz in der derzeitigen deutschen PPP-Diskussion eingeordnet.

Aus Abb. 2 ergeben sich sowohl gewisse grundsätzliche Übereinstimmungen als auch – mehr oder weniger latente bzw. offenkundige – Zielkonflikte bei der

wirtschaftlichen Bewertung kommunaler PPP-Projekte in der deutschen Diskussion. Weitgehende Übereinstimmung besteht darin, daß mit Hilfe formalisierte PPP-Projekte unter bestimmten Bedingungen bei gleichzeitigen privaten Gewinnmöglichkeiten öffentliche Aufgaben kostengünstiger und effizienter als in alleiniger öffentlicher Verantwortung erbracht werden können. Über das grundsätzliche betriebswirtschaftliche Erfolgspotential von PPP im weiteren Sinne herrscht damit bei öffentlichen und privaten Partnern weitgehend Konsens.

Ob und inwieweit die damit verbundene Kostensenkung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Aufgabenerledigung zu Lasten der Kunden bzw. Bürger geht, konnte noch nicht grundsätzlich geklärt werden. Die derart gewonnenen Ressourcen dienen bisher nicht nur – wenn auch vorrangig – der kommunalen Haushaltskonsolidierung, sondern auch der Erweiterung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes. Dies gilt insbesondere für die Intensivierung der regionalen Wirtschafts- und Technologieförderung, den Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur (z. B. Güterverkehrszentren, City-Logistik) sowie neuartige Medien- und Kulturangebote (z. B. bei der nichtkommerziellen Nutzung des Internet). Derartige Ausweitungen des öffentlichen Dienstleistungsangebotes werden insgesamt als Verbesserung der lokalen Unternehmensumfelder und der regionalen Nachfrage nach wirtschaftlichen Gütern gewertet.

Der mit dieser Entwicklung verbundene regionalökonomische Nutzen öffentlich-privater Projektgesellschaften, den insbesondere Vertreter der öffentlichen Hand hervorheben, wird bisher vorrangig in der kommunalen bzw. regionalen – nicht notwendigerweise nationalen – Beschäftigungsförderung gesehen. Dieser Erfolgsmaßstab wird durch vereinzelte empirische Hinweise insofern bestätigt, als im Rahmen verschiedener PPP-Projekte, vor allem durch Gewerbegebiete sowie Technologie- und Gründerzentren, punktuell neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Als Katalysatoren für grundsätzliche Umorientierungen der Stadt- oder Regionalentwicklung fungierten deutsche öffentlich-private Projektgesellschaften bisher jedoch nur in Ausnahmefällen. Das bekannteste Beispiel dafür ist die Realisierung der Veranstaltungs- und Einkaufsmall „Centro Oberhausen“ im Ruhrgebiet, die ein Einzugsgebiet von mehreren hundert Kilometern aufweisen kann. Dieser punktuelle Einfluß von gemischtwirtschaftlichen Projekten auf die Stadt- und Regionalentwicklung markiert den entscheidenden Unterschied zwischen „dem deutschen“ und „dem angelsächsischen PPP-Weg“.

Strukturelle Umbrüche bei der Zentrumserneuerung („urban renaissance“) mit Hilfe kaum formalisierter Public Private Partnerships, durch die US-amerikanische Städte wie Pittsburgh, Baltimore oder Atlanta mittlerweile auch einen hohen Bekanntheitsgrad bei deutschen Stadtplanern aufweisen, werden in der Bundesrepublik durch vergleichsweise hohe rechtliche und administrative Hürden (Vertragsgestaltung, Rechtsformen, Kommunalaufsicht) stark eingeschränkt.

Dieses deutlich ausgeprägte Bewußtsein für „Rechtssicherheit“ in der deutschen PPP-Diskussion stellt – aufgrund des damit verbundenen Vorbereitungs- und Zeitaufwandes – zwar gelegentlich einen kleineren Zielkonflikt zwischen Unternehmen und öffentlichen Aufgabenträgern dar, ist jedoch gerade mit der Organisationskultur größerer Unternehmen im Regelfall vereinbar. Das läßt sich beispielsweise daran verdeutlichen daß die Unterschiede im Unternehmensalltag zwischen einer öffentlichen und privaten „Gesellschaft mit begrenzter Haftung“ (GmbH, eine weit verbreitete Unternehmensform, auch im öffentlichen Sektor) – abgesehen von der steuerlichen Behandlung – gering sind. Manifeste Zielkonflikte treten demgegenüber zumeist immer dann auf, wenn weiter gefaßte wirtschaftliche Ziele der öffentlichen Partner (z.B. die Schonung der natürlichen Ressourcen) und betriebswirtschaftliche Unternehmensziele im engeren Sinne zu weit auseinanderklaffen.

2.3 Hinweise für grundsätzliche PPP-Zielkonflikte aus dem Verkehrsbereich

Während etwa in der Wirtschafts- und Technologieförderung die strategischen Ziele der öffentlichen und privaten Partner weitgehend identisch – weil betriebswirtschaftlich im engeren oder weiteren Sinn – sind, legen öffentliche Aufgabenträger bei der Planung und Realisierung kommunaler bzw. regionaler Verkehrsprojekte einen weiter gefaßten Wirtschaftlichkeitsbegriff zugrunde. Lärmschutzmaßnahmen (die über das gesetzliche vorgeschriebene Maß hinausgehen) oder die Schaffung naturnaher Ausgleichsflächen für Regionalflughäfen und Güterverkehrszentren stellen für private Partner in der Regel zusätzliche betriebswirtschaftliche Kostenfaktoren dar. Für öffentliche Partner hingegen sind derartige Regularien nicht nur politische Zielsetzungen, sondern auch „handfeste“ wirtschaftliche Standortfaktoren in einem weiter gefassten Sinn. Gewerbe- und Einkommenssteuereinnahmen der Kommunen und Einschränkungen der Lebensqualität für die Anwohner von Verkehrsprojekten stehen in einem negativen Zusammenhang.

Die Beteiligung an einem öffentlich-privaten Verkehrsprojekt bringt es demnach für einen privaten Investor mit sich, daß er genügend hochspezialisiertes und damit „wertvolles“ betriebswirtschaftliches, fachliches sowie rechtliches Know-how mitbringen muß, um unter derartigen Rahmenbedingungen mittel- bis langfristig wirtschaftlich erfolgreich agieren zu können.

Dies stellt häufig für kleinere und mittlere Unternehmen eine unüberwindbare Hürde dar, was wiederum die Möglichkeit monopolartiger Marktbedingungen aufgrund der geringen Anzahl als Partner in Frage kommender Unternehmen wahrscheinlicher macht. Derartige monopolartige Marktbedingungen können schließlich zu Lasten der Kunden oder Gebührenzahler gehen, die unter Umständen Nachteile bei der Preis- und Qualitätsgestaltung in Kauf nehmen müssen.

2.4 Umgang mit grundsätzlichen Zielkonflikten

Beim Umgang mit grundsätzlichen Zielkonflikten in der Stadt- und Regionalentwicklung hat sich der „deutsche PPP-Weg der Rechtssicherheit“ – trotz des damit verbundenen Vorbereitungsaufwandes – im großen und ganzen als hilfreich erwiesen. Das Prinzip der „Rechtssicherheit“ bietet für die privaten Partner den Vorteil langfristig stabiler Rahmenbedingungen. Öffentlichen Partner erhalten die Möglichkeit, wirtschaftliche Zielsetzungen im weiter gefaßten Sinn zu verwirklichen, auch wenn damit betriebswirtschaftliche Zusatzkosten (im engeren Sinn) verbunden sind.

Die Auflösung von Zielkonflikten durch „Rechtssicherheit“ gilt insbesondere, wenn dieser Weg durch zusätzliche politische Maßnahmen unterstützt wird. Als wichtigste zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für den Umgang mit Konflikten bei PPP-Projekten sind „neutrale Beiräte“ (z.B. mit Vertretern aus Hochschulen, Verbänden oder Vereinen) sowie ein strategisches Projektcontrolling zu nennen, das neben betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch Indikatoren für die Zielerreichung im weiter gefaßten wirtschaftlichen Sinn umfasst.

Ansätze für solche Indikatoren werden beispielsweise im Rahmen kommunaler Kunden- und Bürgerbefragungen entwickelt, mit deren Hilfe auch versucht wird, die politische Akzeptanz wichtiger öffentlich-privater Gemeinschaftsinitiativen zu messen.

Die neue britische Botschaft: das erste privatwirtschaftlich realisierte Botschaftsgebäude in Berlin

Detlef Knop und Alexander G. Hofmann, Bilfinger Berger BOT GmbH

Einführung

Am 18. Juli 2000 eröffnete Königin Elisabeth II das Gebäude der neuen britischen Botschaft in Berlin. Die

Medienpräsenz war riesig, das deutsche Fernsehen berichtete zwei Stunden live von dem glanzvollen Ereignis. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe: Neben der aufsehenerregenden Architektur von Wilford and Partners ist es die Realisierungsform, die die Fachwelt aufhorchen läßt: Die Botschaft wurde privat finanziert. Es ist das erste Botschaftsgebäude, das im Rahmen eines BOT-Modells (Build-Operate-Transfer) verwirklicht wurde. Und das erste britische PFI-Projekt außerhalb von Großbritannien.



Queen Elizabeth II. weiht die britische Botschaft in Berlin ein.

Das Projekt

Der innovative Neubau für die 120 Mitarbeiter steht nicht weit vom Brandenburger Tor in unmittelbarer Nähe des Hotel Adlon in der Wilhelmstraße 70, an der gleichen Stelle, an der sich seit 1884 die im Zweiten Weltkrieg zerstörte alte britische Botschaft befand. Die neue Botschaft, die ein „Schaufenster Großbritanniens“ sein soll, wie die britische Königin erklärte, wird der Kommunikationsort zwischen Deutschland und Großbritannien sein. Sie soll außer Konsulatsaufgaben auch Aufgaben für Handel, Politik, Verwaltung, Europäische Union, Presse und kulturelle Repräsentanz übernehmen. Der 1994 europaweit

ausgeschriebene Architektenwettbewerb wurde von Michael Wilford and Partners gewonnen (in Deutschland bekannt durch die Stuttgarter Galerie). Michael Wilfords Entwurf wurde ausgewählt, weil er nach Meinung des Botschafters am ehesten das Gebäude bringt, was die Briten wollten: aufregend, verblüffend, stilvoll und offen. Aber auch ein praktisches Gebäude.

Privatwirtschaftliche Lösung: Private Finance Initiative (PFI) in Großbritannien

Von der britischen Regierung wurde 1992 eine Privatfinanzierungsinitiative gestartet mit dem Ziel, die Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und Pri-

Projektdaten

Investitionsvolumen	75 Mio. DM
Konzessionsdauer	30 Jahre
Eigenkapital	11 Mio. DM = 15 %
Fremdkapital	64 Mio. DM = 85 %

vatwirtschaft auf einer wirtschaftlichen Grundlage zu fördern. Die öffentliche Hand benennt die Dienstleistungen oder die Infrastruktur, die sie im einzelnen braucht, und Privatunternehmen treten in einen Wettbewerb, diese Anforderungen zu erfüllen.

Nach mäßigem Start der Initiative wurde 1997 eine Studie durch eine unabhängige Untersuchungskommission unter Leitung von Macolm Bates (einem Industriellen) mit 29 Vorschlägen erstellt, die alle übernommen wurden.

Inzwischen, im Haushaltsjahr 1999/2000, beträgt der Anteil der PFI-Investitionen mit 13 Mrd. DM bereits 20% der Gesamtinvestitionen der öffentlichen Hand für Verkehrsinfrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse usw. in Großbritannien (13 Mrd. DM von 66 Mrd. DM bzw. in £ 4,3 Mrd. GBP von 22 Mrd. GBP).

Mit PFI wird der Staat zum Verbraucher von Dienstleistungen und unternimmt keine Investitionen in Anlagen. Durch diese Initiative wird privates Management-Know-how in die Bereitstellung öffentlicher Dienste eingebracht. Der Staat soll sich auf seine Kernaufgaben (Beschaffung, Überwachung) beschränken mit dem Ziel, optimale Qualität und vor allem auch Effizienz durch Einbeziehung des privaten Sektors in die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu erreichen.

Während der Staat weg vom Produzenten, weg vom Bereitsteller eines öffentlichen Gutes sich hin zum Dienstleistungseinkäufer (Outsourcing, schlanker Staat) wandelt, muß der private Unternehmer sich hin zum umfassenden Problemlöser und Dienstleister entwickeln.

Die britische Botschaft als PFI-Projekt

Aufgrund des für das Jahr 2000 geplanten Regierungsumzuges von Bonn nach Berlin entschied sich 1994 die britische Regierung, in Berlin eine neue Botschaft zu errichten. Das Projekt war zunächst als konventionelle Ausschreibung vorgesehen und startete entsprechend mit einem Architektenwettbewerb.

Als 1995 die öffentlichen Ausgaben für alle FCO (Foreign and Commonwealth Office)-Investitionen um ein Drittel gekürzt wurden, entschloß man sich, eine PFI-Lösung zu untersuchen. Qualifizierte Berater wurden eingeschaltet, um eine Feasibility Study zu erstellen. Mit einem Markttest konnte bestätigt werden, daß eine PFI-Lösung die erforderliche Wirtschaftlichkeit (Value for Money) erbringt.

Als besondere Schwierigkeiten waren zu berücksichtigen, daß erstmals eine Botschaft als PFI-Lösung und erstmals eine PFI-Lösung außerhalb von Großbritannien realisiert werden mußte und darüber hinaus bereits ein Architektenwettbewerb vorausgegangen war. Mit einem europaweiten zweistufigen Wettbewerbsverfahren wurde aus einem Kreis von 27 Teilnehmern innerhalb von zwei Jahren das von Bilfinger Berger geführte Konsortium ausgewählt und im Juni 1998 beauftragt, die weiterführende Planung, den Bau, die Finanzierung und den Betrieb über 30 Jahre durchzuführen.

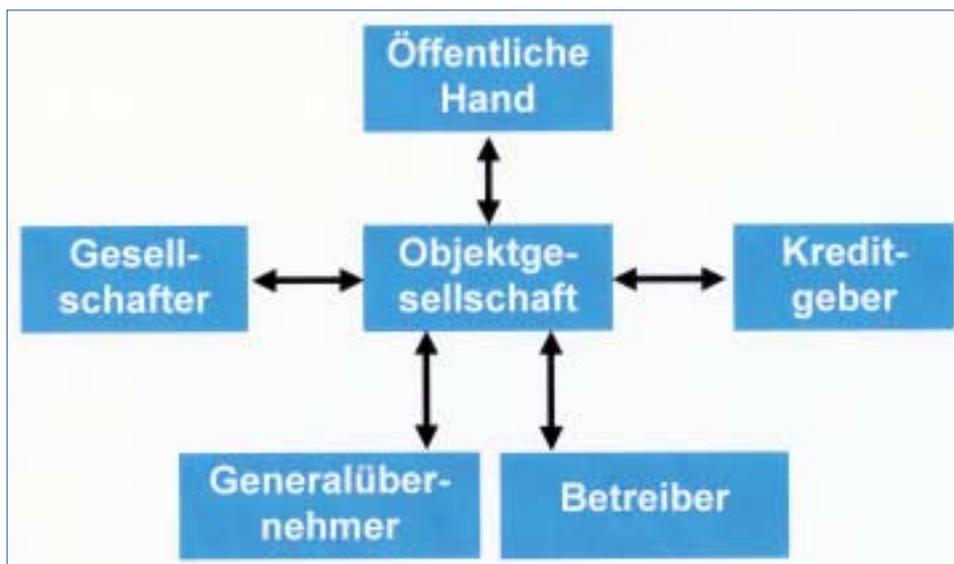
Die Vorteile für Großbritannien

Die Eröffnung der britischen Botschaft durch Königin Elisabeth II hat nicht nur Deutschlands „spektakulärstes Betreibermodell“ international bekannt gemacht, wie die FAZ vermerkt, sondern damit auch die Aufmerksamkeit auf den „Prozeß der Entstaatlichung öffentlicher Investitionstätigkeit“ in Großbritannien gelenkt. Das britische PFI-Modell mit der Task Force hat es ermöglicht, daß die Staatsverschuldung in Großbritannien sinkt (sie liegt inzwischen unter 40 %) und die Kosten für öffentliche Projekte transparent werden. Der britische Staat definiert die Anforderungen, die er braucht, und kauft diese als Dienstleistungen von Dritten, den privaten Unternehmern ein, denen er auch das unternehmerische Risiko überträgt. Die bei einer Realisierung durch Priv-

te erzielbaren Effizienzgewinne führen zu Einsparungen zwischen 10 % und 25 %; in Großbritannien spart der Staat dadurch im Mittel 17 %.

Das PFI Modell – eine Lösung auch für Deutschland?

Leere Kassen bei gleichzeitiger Verantwortung für die Bereitstellung der Infrastruktur veranlaßte die Britische Regierung zu Beginn der 90er dazu, Investitionen der öffentlichen Hand mit Hilfe der Privatwirtschaft zu realisieren. Dies war die Geburtsstunde der



PFI (Private Finance Initiative). Nach anfänglichen Schwierigkeiten gelang 1997 mit der Bildung einer Task Force, einer Arbeitsgruppe der öffentlichen Hand und des privaten Sektors, der Durchbruch. Regeln für die Durchführung der Projekte wurden erarbeitet und Pilotprojekte durchgeführt.

Die Bilfinger Berger BOT GmbH konnte in Großbritannien bereits bei mehreren Schul- und Krankenhausprojekten Erfahrungen sammeln. In Deutschland gilt die ebenfalls durch Bilfinger Berger realisierte Britische Botschaft in Berlin zu den herausragenden Projekten dieser Art.

Mittlerweile werden auch in Deutschland notwendige Investitionen in die Infrastruktur aufgrund der Knappheit finanzieller Spielräume nicht getätigt. Mehrere Initiativen beschäftigen sich mit der Suche nach einem für die öffentliche Hand als auch für die Privatwirtschaft gangbaren Weg zur Behebung dieses Dilemmas.

Das PFI-Modell kann dabei eine Alternative sein. Politik und Wirtschaft drängen darauf, die Übertragung dieses Modells auf Deutschland zu überprüfen.

Das deutsche PFI Modell

Wie beim britischen, so umfaßt auch das deutsche PFI-Modell die Phasen Planen, Bauen, Finanzieren, Instandhalten und Betreiben. In einer Lebenszyklusbetrachtung wird die Wirtschaftlichkeit eines Projektes bei privatwirtschaftlicher Realisierung mit der Realisierung durch die öffentliche Hand verglichen. Der Bauherr investiert nicht mehr in den Vermögenshaushalt, sondern beschafft sich die benötigte Leistung (Bereitstellung von Büroflächen, Schulen, Krankenhäusern etc.) und zahlt dafür während der Nutzungszeit des Objektes eine vorher definierte Miete, die für die Vertragsdauer fixiert ist.

Die Miete umfaßt dabei Bestandteile für Werteverzehr, Betrieb und Instandhaltung, Refinanzierung des Fremdkapitals, Rückfluss des Eigenkapitals sowie eine angemessene Verzinsung für die Bereitstellung der Finanzierung. Eine Vielzahl von Risiken wird dabei auf den privaten Investor übertragen.

Für das zu realisierende Objekt hat der Nutzer nur einen Vertragspartner. Die typische Projektstruktur sieht vor, dass der Investor mittels einer Objektgesellschaft alle Vertragspartner an sich bindet. Dadurch werden Probleme, die durch eine Vielzahl von Schnittstellen für den Nutzer entstehen können, auf den Investor übertragen.

Das Verfahren

Da es sich bei dem dargestellten Modell um eine Beschaffung durch die öffentliche Hand handelt, müssen die Angebote, wie bei anderen Beschaffungswegen auch, dem Wettbewerb unterzogen werden. Für die Komplexität der Aufgabenstellung ist ein mehrstufiges Auswahl- und Verhandlungsverfahren die beste Lösung. Im einzelnen können die Schritte wie oben dargestellt aussehen. Der aufgezeigte Rahmen kann sich zwischen 6 und 12 Monaten bewegen. Die Begleitung des Verfahrens durch vertragserefarene Anwälte unterstützt dabei die zügige Abarbeitung des Programms und wird somit auch zum Zeit- und Kostenfaktor.

Fotos zu diesem Artikel: Mike Minehan und Peter Cook.

PPP im Fernstraßenbau – Wo bleibt der Bau-Mittelstand?

Vortrag „PPP im Fernstraßenbau“ anlässlich der BBIV-Konferenz „Privat macht Staat – Neue Wege in der Verkehrswegefinanzierung“, Bauindustriezentrum Stockdorf, 6. Mai 2002

von Dr. Marion Henschel-Bätz, Hermann Kirchner GmbH & Co. KG Bauunternehmung, Hermann-Kirchner-Str. 6, 36251 Bad Hersfeld, Tel. 0 66 21/1 62-0, Fax: 0 66 21/1 62-3 44; E-Mail marion.henschel-baetz@kirchner.de

Das Thema meines Vortrages ist bewusst als Frage formuliert. Wirft man einen Blick auf den Stellenwert der mittelständischen Bauindustrie, dann spreche ich nicht nur für das Unternehmen Kirchner, wenn ich auf diese Frage wie folgt antworten möchte: Die mittelständische Bauindustrie will sich wettbewerbsfähig an PPP-Projekten bzw. Betreibermodellen im Fernstraßenbau beteiligen. Damit wir uns wettbewerbsfähig an privaten Betreibermodellen beteiligen können, müssen nach meiner Auffassung zwei grundlegende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen müssen die Interessen des Mittelstandes berücksichtigen. Oder, anders gesagt, es darf keine Hemmnisse oder Diskriminierungen geben, die dem Mittelstand den Zugang zu diesen Modellen verwehren.

2. Die mittelständischen Unternehmen werden durch private Betreibermodelle mit einer ganz neuen Art der Projektbearbeitung konfrontiert. Wir müssen daher für diese neuen Projekte auch innerhalb unserer Unternehmen die Voraussetzungen schaffen und bestehende Strukturen und Systeme überdenken und ggf. anpassen.

Vor diesem Hintergrund habe ich meinen Vortrag in fünf Teile gegliedert: Zunächst möchte ich das sogenannte A-Modell, und auf das werde ich mich bei meinen Ausführungen beschränken, noch einmal kurz anhand weniger Stichworte charakterisieren. Zum Thema Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen möchte ich aus Sicht des Mittelstandes Erwartungen an die beim A-Modell Beteiligten formulieren:

- an die öffentliche Hand als Rahmen- und Auftraggeber;
- an die Bauaktien- und Betreibergesellschaften als Wettbewerber und mögliche Konsortialpartner;
- und an die finanzierenden Banken als Kreditgeber.

Abschließend wage ich einen Ausblick darauf, welche Bedeutung private Betreibermodelle für die internen Strukturen, Systeme und Prozesse mittelständischer Bauunternehmen haben können.

Derzeit gibt es in Deutschland zwei Varianten von Betreibermodellen, das sogenannte F-Modell, das durch das FStrPrivFinG reguliert ist und nur für besondere Engpassprojekte zur Anwendung kommt und das sogenannte A-Modell.

Charakterisierung

- Das A-Modell ist ein Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau;
- Die Planung, der Ausbau zusätzlicher Fahrtstreifen, die Erhaltung (aller Fahrtstreifen), der Betrieb (aller Fahrtstreifen) und die Finanzierung werden für bestimmte Streckenabschnitte an einen private Konzessionsnehmer übertragen;
- Der Konzessionsnehmer bzw. die Projektgesellschaft erhält im Gegenzug das Gebührenaufkommen der schweren LKW im Ausbaubereich;
- Als Äquivalent für die PKW-Nutzung sind projektbezogene öffentliche Anschubfinanzierungen vorgesehen.

Maßnahmen

- Stark befahrene, längere Autobahnabschnitte, die zudem einen hohen Anteil an Schwerlastverkehr haben;
- Bedarfsplanmaßnahmen außerhalb der aktuellen Finanzierungsprogramme (ASP, IP, ZIP bzw. VDE).

Voraussetzungen

- Es sind keine zusätzlichen gesetzlichen Regelungen erforderlich.
- Die Einführung der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühr für schwere LKW auf Autobahnen aus rechtlicher und technischer Sicht;
- Die Zustimmung der jeweiligen Landesregierung zu den Projekten;
- Eine Einigung zwischen dem BMVBW und dem Bundesministerium für Finanzen, das auf einen Teil des LKW-Gebührenaufkommens verzichten muss.

Bisherige Entwicklung

September 2000:

Empfehlungen der Pällmann Kommission

März 2001:

Ankündigung über die Ausweitung des Betreibermodells auf BAB-Ausbaustrecken

Oktober 2001:

Vorstellung des 6er-Modells inklusive 10 Pilotprojekte

November 2001:

Öffentliche Ausschreibung der Gutachterleistung und der Realisierungsstudien für 3 Projekte

Januar 2002:

Vergabe der Gutachterleistung an externe Gutachtergruppe; Einrichtung des begleitenden Beratergremiums; Nunmehr 12 Pilotprojekte und A-Modell

Seit Februar 2002:

Arbeit der Gutachtergruppe

Sommer 2002:

Ergebnisse der Gutachtergruppe; Weitere Realisierungsstudien (auch bayerisches Pilotprojekt A 8: 45km Günzburg – Augsburg)

Ende 2002/Anfang 2003:

Erste Ausschreibungen (auch A8)

In der deutschen Bauindustrie ist das A-Modell überwiegend positiv aufgenommen worden. Zum einen ist die Bundesregierung hiermit den generellen Forderungen der Branche nach stärkerem Einsatz privaten Know hows und privaten Kapitals im Straßenbau nachgekommen.

Zum anderen werden mit dem Ausbauprogramm erstmals Autobahnabschnitte angeboten, die sich hinsichtlich ihrer Lage und im Hinblick auf das Verkehrsaufkommen für die privatwirtschaftliche Realisierung eignen können. Auch wir, die Vertreter der mittelständischen Bauindustrie begrüßen das geplante Programm. Wir begrüßen es, weil es on Top und somit zusätzlich zur Haushalts-Finanzierung vorgesehen ist. Mit dem Programm entsteht zusätzliches Nachfragenvolumen nach Bauleistungen und die kommen auch den Unternehmen des Mittelstandes zugute. Lassen Sie mich nun zu der wichtigen Frage kommen, welche Erwartungen der Mittelstand mit dem A-Modell verbindet.

Wie ich eingangs bereits erwähnte ist das oberste Anliegen von uns Mittelständlern, dass wir uns wettbewerbsfähig an solchen Modellen beteiligen möchten. Hiermit ist nicht gemeint, dass sich der Mittel-

stand im - wahrsten Sinne des Wortes – um jeden Preis an A-Projekten beteiligen möchte. Vielmehr geht es darum, in einer fairen und echten Wettbewerbssituation die Möglichkeit zu erlangen, als Konzessionsnehmer tätig zu werden.

Der erste Adressat für unsere Erwartungen ist daher die öffentliche Hand, die für die Schaffung und die Aufrechterhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zuständig ist. Die öffentliche Hand hat bei privatwirtschaftlichen Modellen die ambivalente Rolle als Hoheitsträger zum einen und Auftraggeber bzw. Konzessionsgeber zum anderen. Als Hoheitsträger ist sie Genehmigungsinstanz, Projektförderer und Fiskus.

Als Auftraggeber führt sie Vertragsverhandlungen, sie entscheidet über die Beauftragung eines Bieters, sie ist nach Vertragsabschluss Kontrollinstanz für die Vertragserfüllung und am Ende der Vertragslaufzeit übernimmt sie das Projekt.

Was bedeutet dies nun für das A-Modell? Bislang gibt es noch keine abschließende Meinung darüber, wie A-Projekte klassifiziert und ausgeschrieben werden. Wie zuvor skizziert umfasst der Leistungsumfang, der von einem Bieter bzw. einer Bietergemeinschaft erbracht werden muss, Planung, Ausbau, Betrieb, Erhaltung und Finanzierung eines BAB-Abschnittes. Somit müssen bei A-Projekten sowohl Bauleistungen (im Sinne des § 1 VOB/A), nämlich beim Ausbau und bei der baulichen Erhaltung, als auch Dienstleistungen, und zwar bei der Planung, beim Betrieb, teilweise bei der Erhaltung und bei der Finanzierung erbracht werden. Es ist demnach davon auszugehen, dass A-Projekte genauso wie Projekte nach dem F-Modell nicht als öffentlicher Bauauftrag sondern als öffentliche Baukonzession gem. § 32 VOB/A klassifiziert werden.

Die Ausschreibung von A-Projekten wird dann gem. § 3, Nr. 1, Abs. 2 VOB/A als Beschränkte Ausschreibung mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb erfolgen. Der Auftraggeber behält sich auf diese Weise gem. § 3, Nr. 3, Abs. 2 VOB/A die Möglichkeit vor, nur besonders geeignete Unternehmen zur Angebotsbearbeitung zuzulassen. Von hoher Bedeutung für uns Mittelständler ist daher die Frage, in welcher Form ein Bieter bzw. ein Bieterkonsortium seine Eignung für A-Projekte nachzuweisen hat.

Die Forderungen des Mittelstandes in diesem Zusammenhang könnten lauten:

- Beim A-Modell ist die Kompetenz zur Erbringung von Bauleistungen weitaus höher einzustufen als die Kompetenz zur Erbringung der übrigen Dienstleistungen.

- Bei der Präqualifikation für Ausschreibungen nach dem A-Modell ist aufgrund des hohen Anteils an Straßenbauleistungen daher besonders auf die Baukompetenz, genauer gesagt die Fernstraßenbau-Kompetenz der Bieter abzielen.

- Baukompetenz ist sowohl für den Ausbau als auch bei der baulichen Erhaltung zwingend notwendig. Hier hat der bauwirtschaftliche Mittelstand die Kompetenzen, welche die Großkonzerne in den letzten Jahren abgegeben haben.

- Mitglied oder zumindest Partner jedes Bieterkonsortiums sollte daher zwingend ein Bauunternehmen sein. Nur wir Bauunternehmen verfügen über die erforderliche Erfahrung, Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit sowie über ausreichend technische Mittel für den Bau und für die bauliche Erhaltung von Fernstraßen.

- Darüber hinaus sollte jedes Bieterkonsortium verpflichtet werden, den Großteil der Bauleistungen auch durch das beteiligte Bauunternehmen ausführen zu lassen. Dies könnte zum Beispiel durch die Einführung einer Eigenleistungsquote als Zuschlagskriterium erreicht werden.

- Gleichzeitig würde so sichergestellt, dass Investoren oder Investorengemeinschaften, die keine eigene Straßenbautätigkeit ausüben oder über ein verbundenes bzw. beteiligtes Unternehmen nachweisen können, von der Präqualifikation ausgeschlossen sind.

- Da bei den meisten Pilot-Projekten noch kein durchgängiges Baurecht besteht, werden die privaten Projektgesellschaften auch Planungsleistungen erbringen müssen. Ein Teil der hierfür erforderlichen Planungskompetenz, insbesondere die für die Ausführungsplanung, ist ebenso wie die Baukompetenz in der Regel in unseren Häusern vorhanden. Die übrige Planungskompetenz, insbesondere für die Vorentwurfs- und Genehmigungsplanung, muss in Zusammenarbeit mit den Fachingenieuren erfolgen.

- Demgegenüber ist die Betreiberkompetenz, insbesondere die Erfahrung bei der Errichtung und dem Betrieb von Mauterfassungssystemen, bei A-Projekten nur von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung.

- Das vorgesehene voll-elektronische LKW-Maut-System, für das der Globalbetreiber bisher noch nicht ausgewählt werden konnte, wird auch auf den Strecken der A-Projekte zur Anwendung kommen. Die Aufgaben des Streckenbetreibers setzen somit erst an der Schnittstelle zwischen Global- und Streckensystem an und werden vor allem administrative Tätigkeiten umfassen.

- Für alle sonstigen Betriebsleistungen wie Unterhaltung, Grünpflege, Reinigung und Winterdienst könnte für die Präqualifikation die Nennung eines Betreibers ausreichend sein. Denkbar ist auch, die vorhandenen Betriebsstrukturen, die ländereigenen Autobahnmeistereien, mit zu integrieren.

- Bleibt zuletzt noch der Nachweis der Finanzierungskompetenz, der ebenfalls Bestandteil der Präqualifikation sein wird. Fest steht: der Nachweis der Finanzierungskompetenz wird den mittelständischen Unternehmen die größten Probleme bereiten. Hier gibt es auch gar nichts runterzuspielen!

Um aus der Finanzierung jedoch nicht eine Markteintrittsbarriere für Mittelständler zu machen, ist die öffentliche Hand aufgefordert, die Vorgaben mittelstandsfreundlich zu gestalten.

Mittelstandsfreundlich sind nach meiner Auffassung alle die Regelungen des Konzessionsgebers, die die Finanzierung erleichtern, zum Beispiel:

- keine Vorgabe einer Mindest-Eigenkapitalbeteiligung

- Sicherheiten/Bürgschaften des Auftraggebers, z. B. Mindestverkehrsgarantien

- Baubegleitende Auszahlung der Anschubfinanzierung

- Exitmöglichkeit in Betriebsphase.

Ein weiterer Aspekt, der für uns Mittelständler von großer Bedeutung ist, ist das Thema Ausschreibungsformen. Prinzipiell stehen auch für das A-Modell die beiden Formen Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis und Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm zur Auswahl. Meiner Auffassung nach ist der Mittelstand in der Lage, bei beiden Ausschreibungsvarianten wettbewerbsfähige Angebote zu unterbreiten. Wichtig ist jedoch, dass auch bei Ausschreibungen mit Leistungsprogramm das Leistungs-soll klar definiert ist.

Bei Projekten, für die noch kein Planfeststellungsbeschluss vorliegt und somit kein Baurecht besteht (das gilt im übrigen auch für einen Großteil des A 8 Projektes), muss eine klare Risikoverteilung zwischen Auftraggeber und Projektgesellschaft gefunden werden. Das mit der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens im Fernstraßenbau verbundene Planungs- und Genehmigungsrisiko, kann - anders als vielleicht bei Sonderbauwerken - nicht komplett durch private Bieter übernommen werden.

Als letzten Aspekt unter diesem Punkt möchte ich noch das Thema der Losgrößen ansprechen. Bei den Pilotprojekten der 12er-Liste handelt es sich um Ausbauabschnitte mit einer Länge zwischen 20 und 75km. Eine Mindestlänge pro Ausbaustrecke von 20 Kilometern sollte nach Auffassung des BMVBW aus verkehrspolitischen und betriebswirtschaftlichen Aspekten nicht unterschritten werden. Meiner Auffassung nach sind längere Losgrößen sind nicht per se mittelstandsfeindlich. Vielmehr haben sie gleichermaßen Vor- wie Nachteile.

Als mögliche Vorteile möchte ich nur kurz die langfristige Kapazitätsauslastung im Auftragsfall nennen. Nachteilig wäre auf jeden Fall der hohe Kapitalbedarf und die hohe Kapitalbindung. Hier ist die öffentliche Hand gefordert, einen Interessensausgleich herbeizuführen, indem zum Beispiel gleichermaßen Projekte mit längeren und Projekte mit kürzeren Abschnitten ausgeschrieben werden. Jedes Unternehmen hat dann die Möglichkeit, der eigenen Unternehmensgröße angepasste Projekte zu bearbeiten.

Ich komme nun zum dritten Teil meines Vortrages und den Erwartungen des Mittelstandes an die Bauaktien- und Betreibergesellschaften. Es stellt sich vorab die Frage, in welcher Rolle der Mittelstand den Großkonzernen bei A-Projekten begegnen wird. Zum einen natürlich als Wettbewerber. Hierbei bin ich überzeugt, dass der Wettbewerb bei A-Projekten kein nationaler Wettbewerb bleiben wird. Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl ausländischer Bietergruppen, die bisher aufgrund fehlender Projekte am deutschen Straßenbaumarkt noch nicht in Erscheinung getreten sind, für zusätzlichen Konkurrenzdruck sorgen werden.

Ein wichtiger Wettbewerbsvorteil dieser Gruppen sind die umfangreichen Erfahrungen mit ähnlichen Projekten im Ausland. Als Wettbewerber erwarten wir von den Bauaktien- und Betreibergesellschaften vor allem einen fairen Wettbewerb. Neben ihrer Rolle als Wettbewerber bei A-Projekten bieten sich die Großkonzerne aber auch als Partner für uns Mittelständler an. Von strategischen Allianzen könnten sowohl die mittelständischen Unternehmen als auch die Großunternehmen profitieren. Der Mittelstand verfügt über die zuvor beschriebene und bei A-Modellen so wichtige Kompetenz im Straßenbau. Die Großkonzerne haben in der Regel die erforderlichen Erfahrungen bei der Realisierung privatwirtschaftlicher Modelle. Zudem haben sie einen leichteren Zugang zu den Kapitalmärkten.

Als Partner erwarten wir von den Bauaktien- und Betreibergesellschaften vor allem eine partnerschaftliche und gleichberechtigte Zusammenarbeit. Die

Vorbehalte und Ängste, die viele Mittelständler gegenüber solchen Partnerschaften haben, können so am besten abgebaut werden. Als nächstes möchte ich die Erwartungen an die finanzierenden Banken formulieren. Bei Betreibermodellen erfolgt die Finanzierung im allgemeinen nach der Methode der Projektfinanzierung. Als Projektfinanzierung bezeichnet man die Finanzierung einer wirtschaftlich und zumeist rechtlich abgrenzbaren Einheit (des Projektes), bei der die Kreditgeber ihre Kreditentscheidung und die Gestaltung der Kreditkonditionen von dem erwarteten Cash flow des Projektes abhängig machen.

Voraussetzung für die Aufnahme von Fremdkapital durch die Projektgesellschaft ist in der Regel die Bereitstellung von Eigenkapital durch die Gesellschafter, also durch uns beteiligte Unternehmen. Ich vermute keine Branchengeheimnisse wenn ich sage, dass Eigenkapital und Liquidität die Strukturprobleme der mittelständischen Bauindustrie sind. Die Vielzahl der Mittelständler, so auch das Unsrige, sind Familienunternehmen. Bei Familienunternehmen befindet sich das Eigenkapital ausschließlich oder zumindest mehrheitlich im Besitz eines Eigentümer-Geschäftsführers oder einer Eigentümer-Familie.

Im Gegensatz zu börsennotierten, managergeführten Bauaktiengesellschaften schöpft der Mittelstand neues Eigenkapital primär im Wege der Selbstfinanzierung – und auch da sind uns in der aktuellen wirtschaftlichen Situation enge Grenzen gesetzt. Die Banken sind aus Sicht des Mittelstandes daher besonders gefordert dazu beizutragen, dass sich der Wettbewerb bei A-Projekten nicht allein über das Finanzierungsangebot entscheidet. Wie könnte das im Einzelnen aussehen:

- Die Banken sollten bei ihrer Kreditvergabeentscheidung tatsächlich auf die Bonität des Projektes, auf die erwarteten Ein- und Auszahlungen bzw. den Projekt Cash flow und nicht auf die Bonität der Unternehmen abzielen.
- Wird das Kreditrisiko primär objektiv am Projekt und nicht nur subjektiv an den beteiligten Gesellschaftern festgemacht, dann sollten auch Mittelständler in der Lage sein, Fremdkapital für A-Projekte zu den selben Finanzierungsbedingungen aufzunehmen, wie Großunternehmen.
- Bei Projektfinanzierungen sollten die Rückgriffsmöglichkeiten auf die Eigenkapitalgeber ohnehin ganz ausgeschlossen (non recourse) oder zumindest begrenzt sein (limited recourse).

Die Nachteile des Mittelstandes bei den Finanzierungskosten, die durch die Basel II-Neuregelung in den kommenden Jahren zusätzlich auf uns zukom-

men werden, würden damit ebenfalls entschärft. Wie lässt sich dies rechtfertigen:

- Beim A-Modell ist die Maut der LKW-Fahrer im Ausbauabschnitt die einzige Einnahmequelle der Projektgesellschaft.

Dies bedeutet, dass die antizipierten jährlichen Einnahmen aus der LKW-Maut die antizipierten jährlichen laufenden Ausgaben für Betrieb und Erhaltung, Schuldendienst und Dividenden decken müssen. Für die Abschätzung der Einnahmen sowohl der Höhe nach als auch in zeitlicher Hinsicht, sind Verkehrsprognosen notwendig. Bei der Erstellung von Verkehrsprognosen für A-Projekte ist aber das Verkehrsaufkommen der schweren LKW im Ausbauabschnitt die einzige unbekannte Größe. Alle anderen Parameter, die bei sonstigen Maut-Modellen prognostiziert werden müssen, sind beim A-Modell entweder bekannt (Höhe der LKW-Maut) oder spielen keine Rolle (Verkehrsaufkommen PKW). Daher lässt sich auch der Anteil des Schwerlastverkehrs vergleichsweise sicher prognostizieren.

Zum einen sprechen wir über Ausbauabschnitte, für die in der Regel historische Verkehrszahlen vorliegen. Über die erwarteten Wachstumsraten im Güterfernverkehr liegen ebenfalls umfangreiche Prognosen vor. Zum anderen wird beim A-Modell auch der sonst zu beobachtende und wichtige Verdrängungseffekt der Maut zu vernachlässigen sein, da das gesamte BAB-Netz von der streckenbezogenen LKW-Gebühr erfasst sein wird. Ich möchte daher die Erwartungen an die Adresse der kreditgewährenden Banken wie folgt zusammenfassen:

- Die Banken müssen sich möglichst schnell und möglichst intensiv mit dem neuen Ausbaumodell auseinandersetzen und die aus Bankensicht entstehenden Risiken kritisch bewerten.
- Geringere Kreditrisiken sollten in den geforderten Risikoprämien und in den geforderten Kredit-sicherheiten zum Ausdruck kommen.

- Die Eigenkapitalbeteiligung, die Banken von den Gesellschaftern der Projektgesellschaft fordern, sollte ebenfalls an die besondere Risikoposition beim A-Modell angepasst werden. Je geringer hier die Forderungen sind, desto leichter fällt es dem Mittelstand, sich bei solchen Projekten zu beteiligen.

- Darüber hinaus sollten die Banken den mittelständischen Bauunternehmen alternative Wege aufzeigen, Eigenkapital zu akquirieren. Dies kann z. B. durch institutionelle Anleger wie Kapitalanlage- oder Kapitalbeteiligungsgesellschaften bereitgestellt werden.

- Alternativ sollten die Banken auch über eigene Eigenkapitalengagements nachdenken.

- Neben der Rolle als Kredit- und/oder Eigenkapitalgeber müssen Banken auch verstärkt die Rolle als Financial Adviser anbieten. Nur wenige Mittelständler verfügen über eigene Projektfinanzierungsabteilungen, bei denen entsprechendes Know how Inhouse verfügbar ist. Hier sind meiner Auffassung nach insbesondere die Hausbanken und weiter die mittelstandsorientierten Zentralinstitute gefordert.

- Letztlich sollten die Banken auch über die Anwendung anderer Finanzierungsformen, zum Beispiel eigenkapitalähnlicher, hybrider

Instrumente, sogenannte Mezzanine-Finanzierungen und anderer Finanzierungsmethoden (zum Beispiel die Forfaitierung von Projekt Cash flows analog dem Bund-Modell bzw. Mogendorfer Modell) nachdenken.

Ingesamt sind die Banken aufgefordert, die Umsetzung der A-Projekte kreativ und mittelstandsorientiert mitzugestalten.

Fest steht: das neue privatwirtschaftliche Ausbauprogramm verlangt von allen Beteiligten eine Neuorientierung. Bisher waren die hiermit verbundenen Erwartungen bzw. Forderungen an die Adressen der übrigen Projektbeteiligten gerichtet. Das war insofern bequem, da es leichter ist Erwartungen gegenüber Dritten zu äußern als sich selbst kritisch zu hinterfragen.



Ich möchte meinen Beitrag jedoch nicht beenden, ohne abschließend die eigene Position des Mittelstandes zu beleuchten. Hierzu möchte ich zunächst die mit dem Modell verbundenen Chancen und Risiken aufzeigen und anschließend die Bedeutung für die Strukturen, Systeme und Prozesse der beteiligten Mittelständler skizzieren. Zunächst muss natürlich jedes Unternehmen entscheiden, ob es sich an privatwirtschaftlichen Projekten wie denen des A-Modells als Mitglied eines Bieterkonsortiums und damit ganzheitlich an allen Aufgabenbereichen beteiligen möchte oder nicht. Eine Antwort auf diese strategische Frage kann jedes Unternehmen nur individuell geben. Entscheidet man sich für dieses neue Geschäftsfeld, dann ist es wichtig, ein klares Leistungsprofil zu entwickeln. Unternehmen mit einem eigenständigen Auftritt und deutlichen Wettbewerbsvorteilen werden sich gegen die Konkurrenz durchsetzen, die nur austauschbare Leistungen anbieten können. Die Beschäftigung mit privatwirtschaftlichen Modellen wird zu einem Umdenken führen. Für viele Mittelständler ist der Bauauftrag der zentrale Beweggrund zur Beschäftigung mit diesen Projekten. Zu den Baurisiken, mit denen wir gewohnt sind umzugehen, kommen jedoch eine Reihe bisher unbekannter Risiken hinzu.

Die Baurisiken beherrschen wir, die Bauphase ist meist nach 2-4 Jahren abgeschlossen. Die eigentlichen Risiken der privatwirtschaftlichen Modelle liegen aber in der Langfristigkeit. Hauptkriterium für den Erfolg oder Misserfolg bei A-Projekten ist und bleibt die Einnahmenseite. Aus diesem Grund wird der Erfolg auch nicht nur an der Baumarge zu messen sein, sondern an betriebswirtschaftlichen Kennziffern, insbesondere der Internal Rate of Return. Dies ist für den traditionellen Baumenschen sicherlich etwas Neues und am ehesten mit dem – ebenfalls langfristig ausgerichteten – Betrieb von Mischanlagen, Kieswerken oder Steinbrüchen vergleichbar. Wie kann sich ein mittelständisches Bauunternehmen nun verhalten bzw. positionieren:

1. Der Mittelstand sollte jeweils im Rahmen seiner Möglichkeiten bei den kommenden Projekten so gut wie möglich Know how sammeln. Zuvor ist entsprechendes Schlüsselpersonal aufzubauen, das über die geforderten Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt. Neue Organisationseinheiten können helfen, die PPP-Aktivitäten gezielt im Unternehmen zu bündeln.

2. Für die Unternehmen des Mittelstandes gilt es mehr als zuvor, geeignete Partnerschaften und Allianzen einzugehen. Hierbei gilt es Partner auszuwählen, die zum einen fehlende eigene Kompetenzen ergänzen und die ihrerseits von der eigenen Unternehmenskompetenz profitieren. Als Kooperati-

onspartner bieten sich andere mittelständische Bauunternehmen oder Baukonzerne, Betreibergesellschaften und Banken an. Dass auch reine Mittelstandskonsortien erfolgreich im Wettbewerb um Großprojekte sein können, haben die Mittelstands-ARGEN an der Neubaustrecke Rhein-Main sowie beim Transrapid eindrucksvoll demonstriert.

3. Die Mittelständler müssen Eigenkapital und Liquidität sichern. Durch die frühzeitige, projektbezogene Finanzplanung und das Ausschöpfen aller Instrumente des Cash Managements lassen sich Eigenkapital und Liquidität auch perspektivisch sichern.

4. Der Mittelstand sollte vor allem der eigenen Unternehmensgröße angepasste Projekte identifizieren und bearbeiten.

Zur Zeit sind nun erst einmal die gefordert, die aktiv an den Musterregelungen für das A-Modell arbeiten:

- die Lenkungsgruppe mit Vertretern aus dem BMVBW, den Auftragsverwaltungen, dem BMF und der DEGES
- die externe Gutachtergruppe, das heißt das Konsortium aus Clifford Chance Pünder, Dresdner Kleinwort Wasserstein, BUNG und AVISO
- sowie das Beratergremium mit Vertretern der Bauwirtschaft, den Banken und Gewerkschaften.

Damit die Interessen des Mittelstandes bei der Erstellung der Musterregelungen berücksichtigt werden, ist es notwendig, die Interessen und Zielsetzungen zu identifizieren und laut zu artikulieren. Hier ist der bauindustrielle Mittelstand aufgefordert, selbst aktiv zu werden und mit Eigeninitiative die geforderten mittelstandsfreundlichen Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen mitzugestalten. Frau Mertens, Parlamentarische Staatssekretärin im BMVBW, hat im März diesen Jahres bei einer Veranstaltung in Weimar Betreibermodelle als „Elfmeter ohne Torwart“ bezeichnet.

Stellt man nun noch einmal die Ausgangsfrage: „PPP im Fernstraßenbau - „Wo bleibt der Bau-Mittelstand?“ dann kann man wie folgt antworten: Sehr geehrte Frau Mertens, sorgen Sie dafür, dass auch der Mittelstand in der Klasse mitspielen kann, in der solche Bedingungen herrschen, also weiterhin in der Championsleague. Wir selbst sorgen dann dafür, dass unsere mittelständischen Mannschaften auch das passende Format haben, in dieser Liga mitzuspielen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Begriffserklärungen und englisch-deutsches Glossar

Benchmarking: Objektiver Vergleich von Kosten, Leistungen, Wirkungen, Prozessen, Strukturen mit anderen Einheiten/Unternehmen/Organisationen (auf allen Ebenen, kommunal, regional, national, international). Der Vergleich erfolgt anhand definierter Kennzahlen oder Standards im Sinne von „Besser werden durch Lernen von anderen“. Für die öffentliche Hand/Verwaltung entsteht dadurch eine Art Wettbewerb, wenn die Benchmarking-Ergebnisse veröffentlicht werden (best practice).

Best practice: Verwertung von Ergebnissen eines Benchmarking. Vorhandene praktische Erfahrungen/Lösungsansätze werden systematisiert, anhand betrieblicher Ziele bewertet und verglichen, welche Möglichkeiten am besten zur Erreichung eigener Zielsetzungen beitragen. Stichworte: Blick über den Zaun, das Rad nicht neu erfinden. Wichtig ist, dass die eigene Orientierung auf der Basis praxisorientierter Kriterien ansetzt. Theoretische Konzepte sind nicht gefragt.

Best value: In England (UK) entwickeltes Konzept umfassender Kennzahlen für den kommunalen Bereich. Diese Indikatoren werden definiert für Leistungen und Ergebnisse/Wirkungen (outcome), die ein bestimmtes, standardisiertes Leistungsniveau erreichen. Solche Kennzahlen werden auch im Internet dokumentiert. Der Bürger hat dabei die Möglichkeit, Leistungsvergleiche mit anderen Möglichkeiten seiner Region zu vergleichen (z. B. „Strompreisvergleichstabelle“). Mittels bestimmter Schlüsselzahlen werden Kriterien verdichtet. Kreis und Gemeinden können sich um (Baden-Württemberg) Best practice-Auszeichnungen bewerben. In Deutschland werden u.a. im Rahmen der AGENDA 21 solche Standards entwickelt (z.B. auch ein „Prozessleitfaden PPP“ als Initiative des Bundeslands BW).

„**BOT+“-Modelle:** bezeichnen allgemein typische PPP-Ausprägungsformen bei Betreiberprojekten, wie sie, vor allem auch international, gebräuchlich sind. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Leistungsinhalte von BOT-Projekten, die modulartig kombiniert werden können.

BBO	Buy Build Operate	Kaufen Bauen Betreiben
BT	Build Transfer	Bauen Zurückgeben
BTO	Build Transfer Operate	Bauen Zurückgeben Betreiben
BOT	Build Operate Transfer	Bauen Betreiben Zurückgeben
BOOT	Build Own Operate Transfer	Bauen Besitzen Betreiben Zurückgeben
BOOST	Build Own Operate Subsidize Transfer	Bauen Besitzen Betreiben Subventionieren Zurückgeben
DBO	Design Build Own	Planen Bauen Besitzen
DBOOT	Design Build Own Operate Transfer	Planen Bauen Besitzen Betreiben Zurückgeben
DBFO	Design Build Finance Operate	Planen Bauen Finanzieren Betreiben
DBM	Design Build Maintain	Planen Bauen Warten
BOO	Build Own Operate	Bauen Besitzen Betreiben
BLT	Build Lease Transfer	Bauen Leasen Zurückgeben
BLOT	Build Lease Operate Transfer	Bauen Leasen Betreiben Zurückgeben
BRT	Build Rent Transfer	Bauen Mieten Zurückgeben
BROT	Build Rent Operate Transfer	Bauen Mieten Betreiben Zurückgeben
LDO	Lease Develop Operate	Leasen Entwickeln Betreiben
MOO	Modernize Own Operate	Modernisieren Besitzen Betreiben

Contracting (► outsourcing): Vertraglich geregelte Übertragung öffentlicher Aufgaben auf nicht öffentliche Dienstleister.

Contracting out: Eine dritte Stelle wird beauftragt, die Leistung zu erbringen.

Cultural due diligence: Über die rein betriebswirtschaftlichen Inhalte einer due diligence hinausgehende Prüfung des Zielunternehmens (Betriebsklima, Personal, Management, etc.).

due diligence (► cultural due diligence): Betriebswirtschaftliche Prüfung des Unternehmenswerts (z.B. einer öffentlichen Beteiligung) durch einen potenziellen Privatpartner.

EPC (Engineering Procurement Construction): Ingenieur-, Beschaffungs-, Bauleistungen erbringen.

Equity (► private equity): Eigenkapital.

Feasibility, Pre-feasibility: Durchführbarkeits-/Machbarkeitsstudie, Vorstudie dazu.

Forfaitierung: Regresslose Abtretung/Veräußerung von Ansprüchen (a forfait).

In-house-Leistung: Dienstleistungen e. PPP w. ausschl. f. verwaltungsinterne Zwecke genutzt (In-house-Vertrag).

Life-Cycle-Ansatz: Beurteilung von Kriterien über die gesamte Projektdauer.

Memorandum of Understanding MOU: Im Kontext von PPP: eine Art Rahmenvereinbarung.

Multi-Utility: Strategie im Energieversorgungssektor: „All Round“-Dienstleister bietet außer Strom auch alle anderen Sparten der Versorgungswirtschaft unter einem Dach an.

Private Equity: Anlageform, bei der Privatinvestoren meist über Fondsstrukturen Kapital anlegen. Private Equity ist auch für öffentliche Unternehmen (z. B. Energieunternehmen, Stadtwerke) eine eigenkapitalergänzende Finanzierungsmöglichkeit (► equity).

Off-balance-sheet-financing: Finanzierungsform im Rahmen einer Zweckgesellschaft wobei die Bilanz des Gesellschafters (Investors) nicht belastet wird.

Output-oriented: Leistungsorientierte Projektbetrachtung.

Outsourcing: Auslagerung von Dienstleistungen: Vergabe von Teilleistungen für externe D. oder Erbringung interner Serviceleistungen.

Project Cash Flow (► Project finance): Projektmittelrückfluss: Der cash flow ist ein Indikator (Kennzahl) für die Schuldentilgungskraft des Unternehmens.

Project finance: Projektfinanzierung: ► Off-balance Finanzierungsform, welche sich am cash flow des Projekts orientiert.

PFI private finance initiative „Englisches Modell“: Nationale PPP-Rahmen Direktiven in UK.

PPC Public Private Comparator: Wirtschaftlichkeitsvergleich von Leistungen des Privaten. Bezogen die gleiche Leistung durch die öffentliche Hand.

PSC Public Sector Comparator: Wirtschaftlichkeitmasstab der öffentlichen Hand.

prequalification (► tender): Vorauswahl (bei einer Ausschreibung).

recourse (► non recourse): Rückgriffsrecht auf einen Darlehensnehmer.

non recourse: ohne Rückgriffsrecht.

limited recourse: mit eingeschränktem Rückgriffsrecht.

ROI return on investment: Gewinnmarge für ein unternehmerisches Investitionsprojekt (z. B. PPP).

shadow toll: Schattenmaut.

Special Purpose Vehicle: Zweckgesellschaft.

SPC Special Purpose Company: dto.

Stand-Alone: Einzel-, auch „Insel“-Lösung.

Tender (► restricted tender, open tender): Ausschreibung.

Open tender: Offenes Ausschreibungsverfahren.

Restricted tender: Beschränktes Ausschreibungsverfahren.

Risk allocation (-sharing): Analyseinstrument zur betriebswirtschaftlichen Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Partner in einem PPP.

Sale-and-lease back: Verkaufen und Zurückleasen.

Value-for-money: Barwertermittlung: Im weiteren Sinne auch Leistungsstandards, auf die sich Nutzer von Dienstleistungen (einer öffentlichen Verwaltung bis hin zum PPP) berufen können.

Internet-Wegweiser

Diese und andere Institute, Organisationen, Verbände, können zum Thema PPP bei der Vermittlung von Informationen, Kontakten und Beratungsangeboten (u. a. Rechts-, Steuer-, Unternehmensberater) weiterhelfen:

Wer/Wo	Internet
AWV Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., Projektgruppe PPP, Eschborn	www.awv-net.de
Bundesagentur für Aussenwirtschaft, Köln	www.bfai.de
Bundesverband der Deutschen Industrie, Berlin	www.bdi.online.de
Bundesverband Deutscher Unternehmensberater BDU e. V., Berlin/Bonn	www.bdu.de
Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen	www.bvmb.de
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation, Neue Medien BITKOM, Berlin	www.bitkom.org
DATEV eG, Nürnberg	www.datev.de
Deutscher Anwaltsverein	www.anwaltsverein.de
Deutscher Steuerberaterverband e. V.	www.dstv.de
Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK, Berlin	www.dihk.de
Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft DEG (KfW-Gruppe), Köln	www.deginvest.de
Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ, Eschborn	www.gtz.de
Deutscher Städtetag, Berlin	www.staedtetag.de
Europäische Investitionsbank, Luxemburg, Büro Deutschland, Berlin	www.eib.org
European Consultants Unit ECU (Europe) e. V. ECU (Deutschland) e. V. – Arbeitskreis EUROKOMMUNAL, Berlin	www.ecu-online.org
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Berlin	www.bauindustrie.de
InfraNeu Hauptverband, Berlin	www.infraneu.de
Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/M.	www.kfw.de
Union Mittelständischer Unternehmen UMU e. V. , Fachausschuss PPP, München	www.umu.de
Verband Beratender Ingenieure VBI, Berlin	www.vbi.de
Verband Unabhängig Beratender Ingenieure VUBIC	www.vubic.de
Verband für Kommunales Management KGSt, Köln	www.kgst.de
Vereinigung Europäischer Unternehmensberater VEU e. V., Arbeitskreis EUROKOMMUNAL, Berlin	www.veu-online.org
Weltbank-Gruppe, Büro Deutschland, Frankfurt/M.	www.worldbank.org

Literatur

Bei den im folgenden aufgeführten Beispielen handelt es sich jeweils um Hinweise aus unterschiedlichen Quellen, deren Auswahl keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Fachbeiträge/Zeitschriften (Beispiele)

Gerstlberger, Wolfgang: Public Private Partnership als Teil der Verwaltungsreform, in AWW-Informationen Heft 2/1999 (Hrsg.: AWW-Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.).

Grieble, Oliver/Behrens, Hermann/Breitling, Markus: Grundsätze und entwicklungsbegleitende Normung für das Benchmarking öffentlicher Dienstleistungen, in: VOP Verwaltung, Organisation und Personal 3/2000.

Hegemann, Gudrun: Benchmarking: Reform der Verwaltung nur über den Wettbewerb – Ablaufmodell zum Einstieg in den Leistungsvergleich, in: VOP Zeitschrift für Verwaltungsmanagement Nr. 10/2001.

Hoepfner, Rolf-Roger: Public Private Partnership in der Entwicklungszusammenarbeit, in: AWW Informationen, Heft 4 und 5/1999 (Hrsg.: AWW-Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.).

Hunziker, Alexander/Rahmann, Florian: Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung, in: VOP (Verwaltung, Organisation und Personal) Heft 6/98.

Jühdes, Hans-Joachim: Keine Einzellösungen beim Neuen Steuerungsmodell in: VOP Zeitschrift für Verwaltungsmanagement Nr. 7–8/2001.

Pippke, Wolfgang: Neues Steuerungsmodell, in: Verwaltung und Management 2000. S. 284–288.

Präsentationen, Vorträge im Rahmen von Tagungen (Beispiele)

Dierks, Karin: PPP im IT Bereich. Präsentation für die Tagungsreihe BMW/AWW „PPP-Unternehmerworkshops“ (Duisburg, Dresden, München, Schwerin, Frankfurt/O.) 2001/2002.

Henschel-Bätz, Marion: PPP im Fernstraßenbau (Vortrag geh. am 6. Mai 2002 in München im Rahmen der BBIV-Konferenz: Privat macht Staat – Neue Wege in der Verkehrswegefinanzierung).

Hoepfner, Rolf-Roger: Kontrollmechanismen bei Public-Private Partnerships-Einflußmöglichkeiten der Öffentlichen Hand (Präsentation für das CapitalForum PPPP Privatisierung & Public Private Partnerships am 2. Juli 2002 in Berlin).

ders. PPP-Struktur von Förderinitiativen und Fördermitteln in Deutschland (Workshop-Präsentation für die Tagung „2nd European Congress on Private Sector Participation in Infrastructure“, Frankfurt/M. 22/23. Januar 2002).

Moos, Flemming: Kommunale Internetsysteme – rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Online-Verwaltung, Hamburg 2001.

Dokumentationen, Periodika, Arbeitspapiere, sonstige Publikationen, „graue Literatur“

Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (Hrsg.) Unternehmensrisiken erkennen, bewerten, bewältigen, Eschborn 1999.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (Hrsg.): PPP-Report, Eschborn 2001 (Erscheinungsweise unregelmäßig).

diesb. Kooperationen für Entwicklung. Die Wirtschaft als Partner. Eschborn 2001.

Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (Hrsg.): Betreibermodelle weltweit. Köln 1999.

Europäische Kommission, Generaldirektorat Regionalpolitik: Guidelines for successful public-private partnerships, Brüssel 2002.

Fraktion der SPD im Bundestag (Hrsg.): Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein Weg auch für Deutschland? Berlin 2002.

Sack Detlev/Gerstberger Wolfgang: Der deutsche PPP-Weg: Großflughäfen als Fallbeispiele, Kassel 2002.

Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Gemeinsam Entwicklung gestalten – Partnerschaften zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 2001.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Kreislaufwirtschaft – Ein Leitfaden zur Privatisierung der Abfallwirtschaft, BMWi Dokumentation 452, Bonn 1998.

diesb. Aufzeichnung zur privaten Finanzierung öffentlicher Investitionen (public private partnership) , Bonn 2000.

Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Grundzüge eines zu entwickelnden Kooperationsrechts. Regelungsbedarf und Handlungsoptionen eines Rechtsrahmens für Public Private Partnership, (Gutachten erstellt v. Schuppert, Gunnar Folke im Auftrag des Bundesministerium des Inneren), Berlin 2001.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Betreibermodell im Rahmen des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes, Bonn 2000.

Studiengesellschaft für Wirtschaft und Recht: Public Private Partnership, Salzburg 2002.

Christen, Jörg: Wirtschaftlichkeitsnachweis bei Mietkauf, Leasing und Miete, in: SPD Fraktion (Hrsg.), Öffentlich-PrivatePartnerschaft – Ein Weg auch für Deutschland?

Convent GmbH (Hrsg): CapitalForum: Privatisierung und Public – Private Partnership, Projektdokumentation, Frankfurt/M. 2002.

Forschungsarbeiten, sonstige Hintergrundliteratur

Asmuth, P. (Hrsg.): Das Hagener Modell – mehr als nur Contracting, Essen 2001.

Belina, Peter (Hrsg.): Stadt gestalten durch public private partnership. Moderne Planungsprozesse am Beispiel der Einzelhandelsentwicklung, Bonn 2001.

Berndt, Michael/Sack, Detlev (Hrsg): Global Governance. Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung. Wiesbaden 2001.

Bogumil, Jörg (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen 2002

Duda, Alexandra: Begründung und Effektivität von Kulturstiftungen in Form einer Public Private Partnership, Münster 2002.

Freisburger, Anke: Public private partnership in der kommunalen Museumsarbeit, Köln 2000.

Gerstlberger, Wolfgang: Public Private Partnerships und Stadtentwicklung, München/Mering 2002.

Heinze, Thomas (Hrsg.): Kulturfinanzierung. Sponsoring – Fundraising – Public-private-partnership, Münster 1999.

Höftmann, Björn: Public private partnership als Instrument der kooperativen und sektorübergreifenden Leistungsbereitstellung, dargestellt an der neu strukturierten kommunalen Abfallwirtschaft, Lütjensee 2001.

Konegen-Grenier, Christiane/Winde, Mathias A.: Public Private Partnership in der Hochschullehre, Köln 2000.

Kyrein, Rolf: Baulandentwicklung in public private partnership, München 2000.

Marx, Gerrit Andreas: Wertorientiertes Management einer Region. Lohmar 2002

Meeder, Stephan: Public private partnership zur Finanzierung von Flughafenprojekten in Europa, Frankfurt am Main 2000.

Reiche, Dirk: Privatisierung der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland, Wiesbaden 1999.

Roentgen, Frederik: Public-Private-Partnership: eine effizienzorientierte Analyse kommunaler Aufgabenerfüllung unter Einbeziehung erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen, Aachen 2001.

Savas, Emanuel Stephen: Privatization and public-private partnership, New York (u. a.) 2000.

Strohmeier, Roland: Public private partnership in SSI promotion. An assessment of the rules of chambers and trade associations in different countries, Göttingen 2000.

Vogel, Bernd/Stratmann, Bernhard: Public Private Partnership in der Forschung: neue Formen der Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, Hannover 2000.



AWW – Arbeitsgemeinschaft für
wirtschaftliche Verwaltung e. V.
Düsseldorfer Straße 40, 65760 Eschborn
Postfach 51 29, 65726 Eschborn

Telefon: 0 61 96/4 95-3 88
Telefax: 0 61 96/4 95-3 51
E-Mail: info@awv-net.de
Internet: <http://www.awv-net.de>