



Altstipendiaten

Konrad-Adenauer-Stiftung

Public Private Partnerships - Zwischen Wunschdenken und Realität



Fachhochschule für
Wirtschaft Berlin
Berlin School of Economics

Prof. Dr. Joachim R. Daduna



Konrad
Adenauer
Stiftung

**Public-Private-Partnerships
Erfahrungen, Erfolge und Perspektiven**

**Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung
Berlin, 25. April 2008**

Übersicht

- **Verwaltungshandeln im Umbruch**
- **Grundlagen des PPP**
- **Anwendungen von PPP-Modellen**
- **Planung und Entscheidungsvorbereitung von PPP-Projekten**
- **Fazit und Ausblick**

Verwaltungshandeln im Umbruch

- Hinterfragung des staatlichen Handelns, u.a. bezüglich der *Notwendigkeit* und *Wirksamkeit* der getroffenen Maßnahmen.
- Abkehr von der traditionellen *Inputorientierung* und Übergang zu einer *output-orientierten Hinterfragung* der (staatlichen) Aufgabenerfüllung.
- Übernahme *privatwirtschaftlicher Managementansätze* in der öffentlichen Verwaltung.
- Einbeziehung einer *Leistungsorientierung* und -*überprüfung*.
- Betrachtung des Bürgers als *Kunde* der Verwaltung.

Grundlagen des Public Private Partnerships

- Ursachen für das Entstehen öffentlich-privater Zusammenarbeit.
- Strukturen und Formen.
- Politische Zielsetzungen.

Öffentlich-private Zusammenarbeit (1)

Verwaltungsinterne Einflüsse:

- Fehlen von *Investitionsmittel* zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (u.a. durch Restriktionen aufgrund einzuhaltender *Verschuldungsgrenzen*).
- *Traditionelle Denkweisen* in den *Leistungserstellungsprozessen* (Verwaltungshandeln statt Kundenorientierung).
- *Fehlende Kostentransparenz*, auch in Verbindung mit politisch motivierten Entscheidungen .
- *Etathoheit* der Parlamente verhindert eine Flexibilität in der Leistungserstellung durch Gestaltungseinschränkungen und führt zu systemimmanenten Ineffizienzen.

Öffentlich-private Zusammenarbeit (2)

Externe Einflüsse:

- Einflussnahme unterschiedlicher *Interessengruppen* mit dem Ziel der Entwicklung neuer Geschäftsaktivitäten (und neuer Märkte) (so u.a. in der Bauwirtschaft).
- Erschließung neuer *Kapitalanlagemöglichkeiten* (u.a. für Banken, Versicherungen, Pensionsfonds und Investmentgesellschaften).

Formen der Privatisierung als Basis öffentlich-privater Zusammenarbeit

- *Vermögensprivatisierung*: Verkauf öffentlichen Eigentums.
- *Materielle Privatisierung*: Überführung von öffentlichem Eigentum sowie eine damit verbundenen Aufgabenerfüllung und -verantwortung durch private Leistungserbringer (*Aufgabenprivatisierung*).
- *Funktionale Privatisierung*: Beteiligung (zum Teil) sehr unterschiedlicher Partner an der Leistungserstellung vormals staatlicher erbrachter Leistungen.
- *Formale Privatisierung*: Ausgliederung von Verantwortlichkeiten und Überführung in privatrechtliche Strukturen.

Formen der funktionalen Privatisierung (1)

- **Erwerber- / Inhabermodelle:** Erstellung (bzw. Sanierung) und (zeitlich befristeter) Betrieb von Infrastruktureinrichtungen auf Basis fester Zahlungsbeträge. Am Ende der Vertragslaufzeit geht das Eigentum an den Auftraggeber über.
- **Leasing- / Mietmodelle:** Grundstruktur der Leistungserbringung analog zum Erwerber- bzw. Inhabermodell, die Differenzierung ergibt sich in dem Vorgehen nach Vertragsablauf. (Leasing: Option eines Eigentumsübergang, Miete: Möglichkeit des Erwerbs zum Verkehrswert).

Formen der funktionalen Privatisierung (2)

- *Konzessionsmodell*: Weitgehend ähnliches Vorgehen in der Leistungserbringung, Unterscheidung durch die Refinanzierung über (variable) Nutzungsentgelte.
- *Contractingmodelle*: Zeitlich befristete Übernahme von (Dienst-)Leistungen (u.a. u.a. bei Instandsetzung und anschließenden Betrieb von Anlagen) auf Basis von (priorisch zu zahlenden) Festbeträgen.

Formen der funktionalen Privatisierung (3)

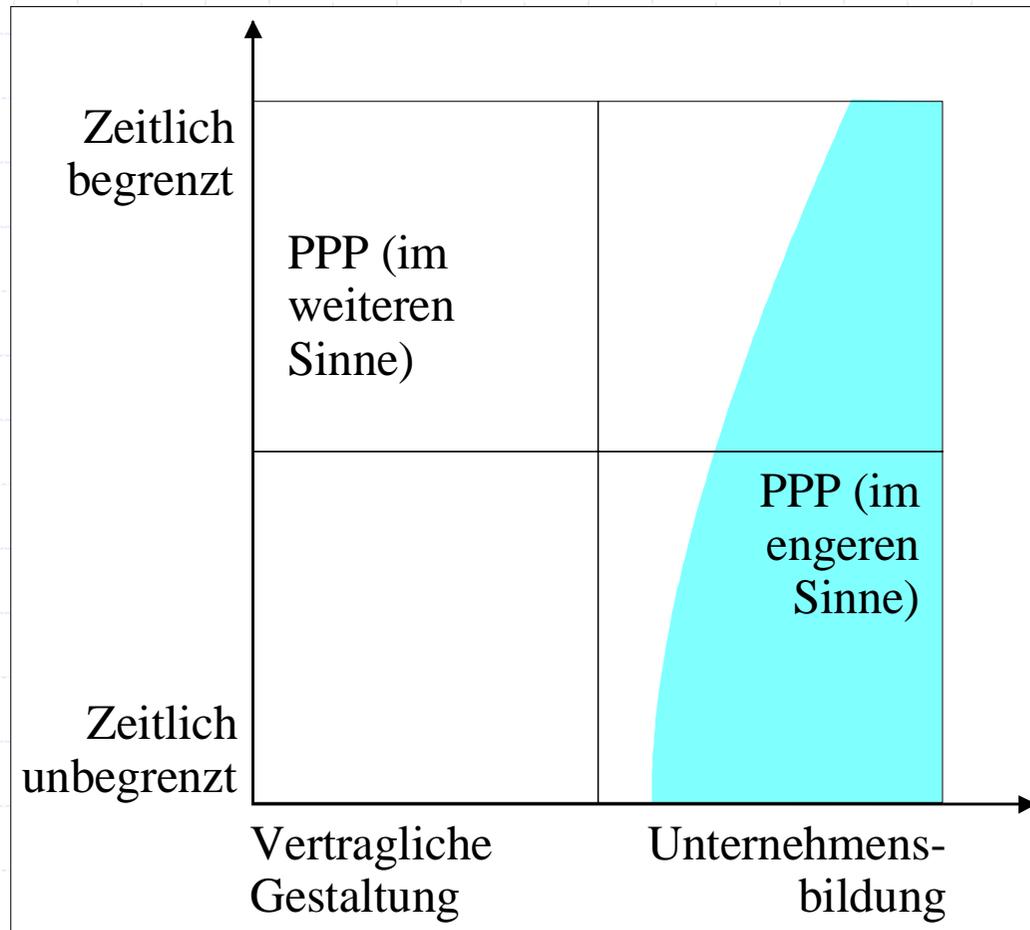
- **Gesellschaftsmodell:** Grundlage ist die fallbezogene Bildung einer *gemischtwirtschaftlichen (Projekt-)Gesellschaft* in privatwirtschaftlicher Rechtsform für vertraglich definierte Aufgabenbereiche.

Zur Gewährleistung einer öffentlichen Infrastrukturverantwortung kann eine Unterteilung in eine (öffentlich-dominierte) Infrastrukturgesellschaft und eine (privatwirtschaftlich-dominierte) Betreibergesellschaft erfolgen.

Public Private Partnership / Begriffliche Festlegung (1)

- Bei einer funktionalen Privatisierung ist lediglich bei den *Gesellschaftsmodellen* eine partnerschaftliche Zusammenarbeit gegeben, so dass bei diesen Formen von *PPP-Lösungen im engeren Sinne* gesprochen wird.
- Bei allen anderen Modellen (*Erwerber- / Inhabermodell, Leasing- / Mietmodell, Konzessionsmodell und Contractingmodell*) besteht eine *Auftragegeber- / Auftragnehmerbeziehung (Principal Agent-Beziehung)*, so dass in diesen Fällen von *PPP-Lösungen im weiteren Sinne* gesprochen wird.

Public Private Partnership / Begriffliche Festlegung (2)



Politische Zielsetzungen von Public Private Partnerships (1)

- *Zeitlicher Vorziehen* von Projekten unter Umgehung bestehender *Haushaltsrestriktionen*.
- Kurzfristige Erhöhung der Personalverfügbarkeit (und mittel- bzw. langfristige Personalreduzierung durch Aufgabenverlagerung).
- Einbeziehung von Wettbewerbsmechanismen zur Kostenreduzierung.
- Initiierung von *innovativen Problemlösungen* (u.a. durch Nutzung externen Know hows).

Politische Zielsetzungen von Public Private Partnerships (2)

- Verbesserung der Leistungserstellungsprozesse unter *Effizienz-, Qualitäts- und Kostengesichtspunkten* (Umstellung auf betriebswirtschaftlich ausgerichtete Planungs- und Steuerungsverfahren).
- Übergang von an *Verwaltungsmechanismen* orientierten Entscheidungsstrukturen zu einer unternehmerisch ausgerichteten *Führungsverantwortung* und *Kompetenzzuordnung*.
- Orientierung der *Beschaffungsentscheidungen* an *lebenszyklusbezogenen Kosten (Life Cycle Costs)*, d.h., der Abkehr von einer *preisorientierten Beschaffung*.

Politische Zielsetzungen von Public Private Partnerships (3)

- **Einbeziehung erfolgsabhängiger Anreizsysteme auf der Führungsebene sowie auch für die Mitarbeitern.**
- ***Verlagerung von (unternehmerischen) Risiken auf die privatwirtschaftliche Ebene.***

Public Private Partnership-Modelle / Historische Entwicklungen (1)

- *Grundformen von PPP-Anwendungen (auf Basis von Mautzahlungen) finden sich schon im Römischen Reich.*
- *Nutzerfinanzierte Verkehrsinfrastrukturerstellung, u.a. in der Form von Turnpike Roads im 17. Jahrhundert. Mit der Übernahme der Infrastrukturverantwortung durch den Staat zu Beginn des 20. Jahrhunderts verloren PPP-Ansätze an Bedeutung.*
- *Gleichzeitig kamen neue Anwendungsbereiche auf, so im ÖPNV und in der Energieversorgung.*

Public Private Partnership-Modelle / Historische Entwicklungen (2)

- Erneutes Aufkommen von PPP-Modellen in den USA der 40er Jahre, hauptsächlich in der *Stadtsanierung* und *-entwicklung*.
- Verbreitung in Europa erfolgt erst deutlich später unter dem Einfluss der *Deregulierungs-* und *Privatisierungsdiskussionen*.
- In der *Bundesrepublik Deutschland* zeigt sich seit ca. 20 Jahren eine zunehmende Verbreitung auf *Bundes-* und *Landesebene* sowie insbesondere auch im Bereich der kommunalen Aufgabenträger.

Public Private Partnership-Modelle / Aktuelle Anwendungen (1)

- *Stadtentwicklung (u.a. in Verbindung mit der Entwicklung, Sanierung und Verwertung kommunaler Immobilienbestände).*
- *Wirtschaftsförderung und wirtschaftsförderungsnahe Bereiche (u.a. Technologieförderung und Tourismus).*
- *Bau, Sanierung und Bewirtschaftung (Facility Management) öffentlicher Gebäude (u.a. Anwendungen bei Schul- und Hochschulgebäuden, Justizvollzugsanstalten, (gemeinwirtschaftlichen) Wohnungsbauten sowie öffentlichen Dienstgebäuden, wie beispielsweise auch bei Rathäusern).*

Public Private Partnership-Modelle / Aktuelle Anwendungen (2)

- *Errichtung und Betrieb von (lokaler) technischer Infrastruktur (u.a. im Bereich der Entsorgungs- und Abwasserwirtschaft sowie in der Energie- und Wasserversorgung).*
- *Gesundheitswesen (u.a. in der Finanzierung sowie bei der Unterhaltung und dem Betrieb von Krankenhäusern).*
- *Hochschulwesen (u.a. in der Grundlagenforschung und Verwertung von Forschungsergebnissen sowie auch in der Lehre in der Form von eigenständigen Hochschulen bzw. Instituten sowie im Rahmen von kooperativen Studiengängen).*

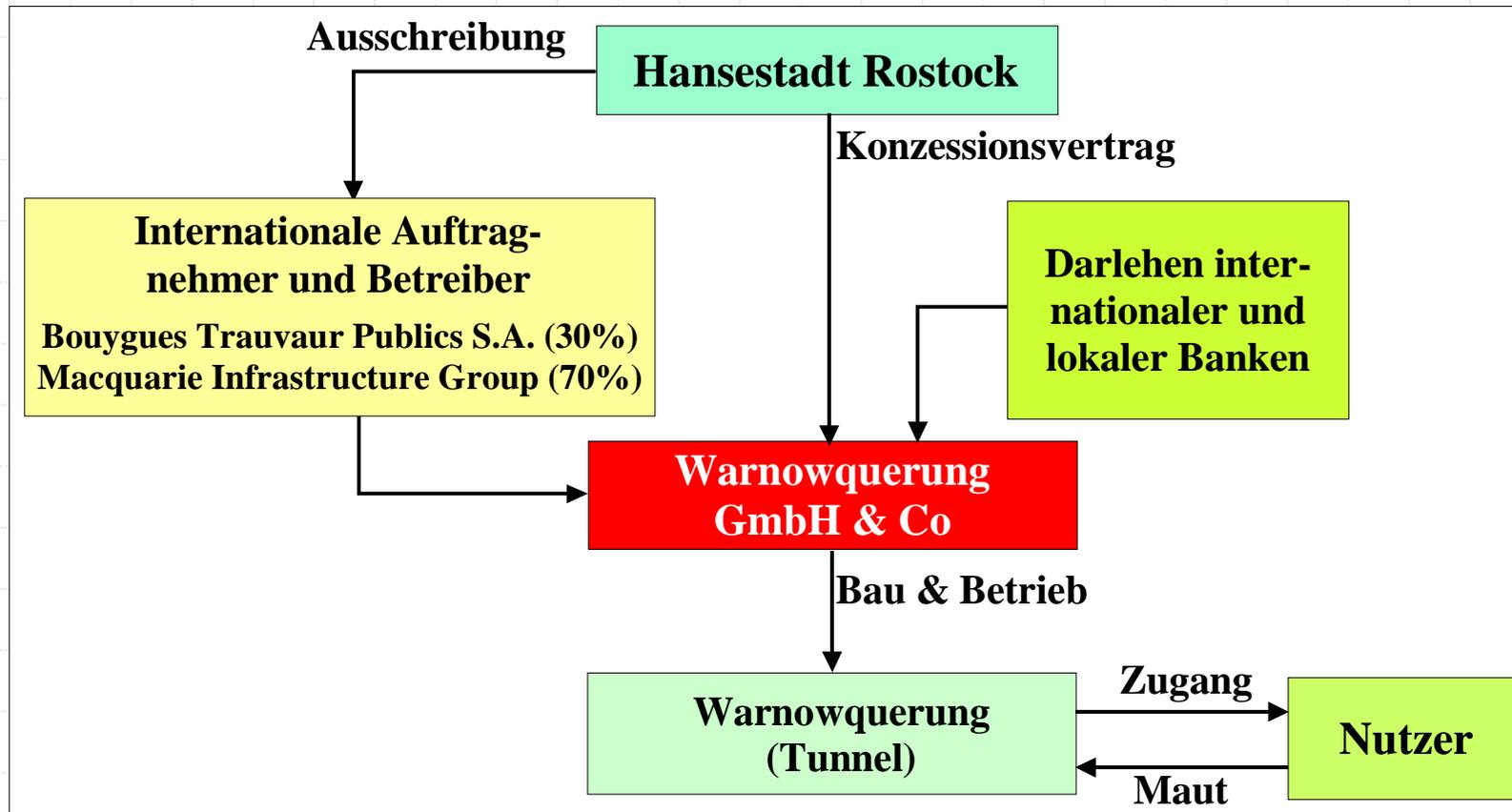
Public Private Partnership-Modelle / Aktuelle Anwendungen (3)

- *Forschung und Entwicklung (u.a. im Rahmen des Projekts Galileo).*
- *Betriebliche Funktionsbereiche des ÖPNV (u.a. bei Bau, Finanzierung und Unterhaltung von Schienenverkehrsinfrastruktur sowie technischer Einrichtungen).*
- *Sport und Freizeit (u.a. in Bereich Finanzierung, Bau und Instandhaltung bzw. Sanierung und Betrieb von Sportanlagen).*
- *Kunst und Kultur (u.a. Bau, Sanierung und / oder Betrieb kultureller Einrichtung sowie Durchführung von Projekten).*

Public Private Partnership-Modelle / Aktuelle Anwendungen (4)

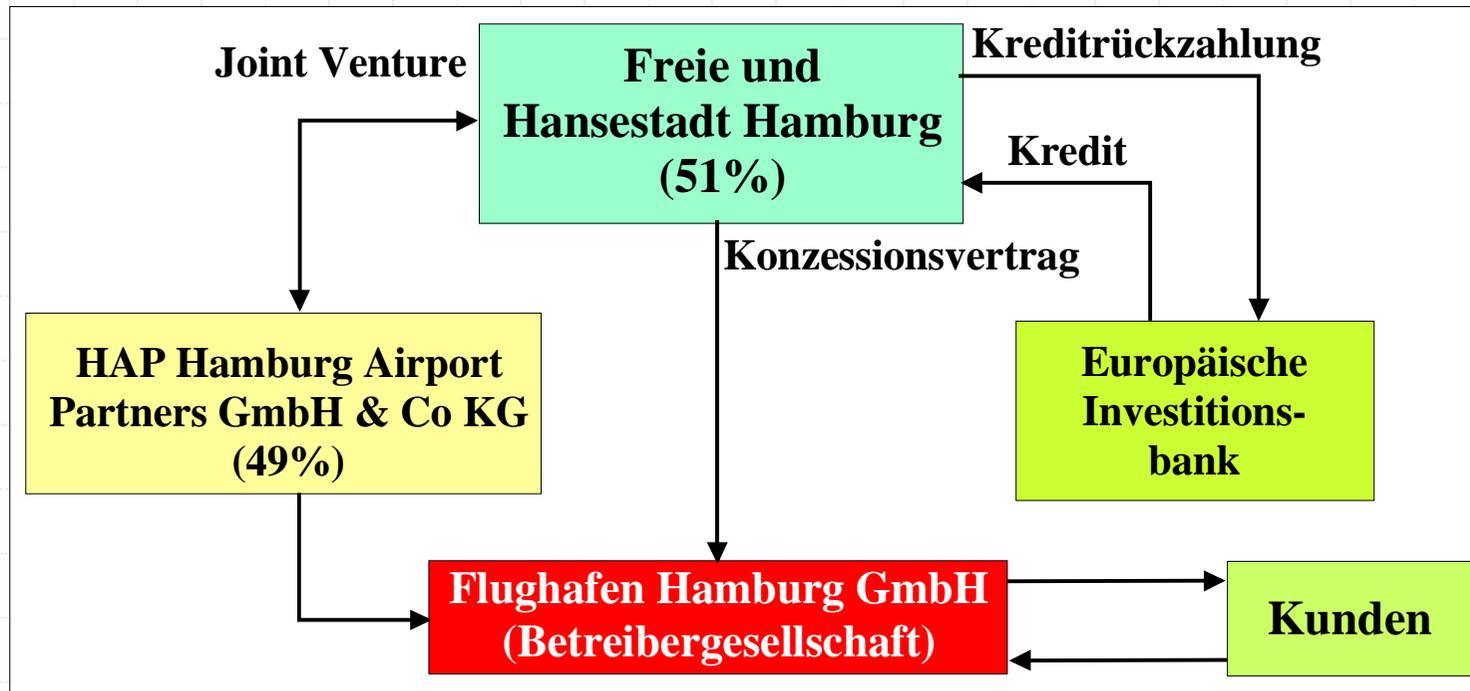
- *IT-Dienstleistungen (u.a. im Rahmen von eGovernment-Anwendungen sowie Geoinformationssystemen).*
- *Finanzierung, Errichtung und Betrieb von Verkehrsinfrastruktur(einrichtungen) (u.a. bei Straßen- und Schienenverkehrsinfrastruktur (einschließlich Sonderbauwerken), Häfen, Flughäfen und Güterverkehrseinrichtungen).*
- *Verteidigung (u.a. im Liegenschaftsbereich, bei der Sanierung und Unterhaltung von Kasernen, beim Fuhrparkmanagement sowie beim Betrieb und der technischen Unterhaltung des Gefechtsübungszentrums Heer).*

Public Private Partnership-Modelle / Anwendungen (Beispiel 1)



PPP-Projekt Warnow-Querung (Rostock)

Public Private Partnership-Modelle / Anwendungen (Beispiel 2)



PPP-Projekt Flughafen Hamburg

Planung und Entscheidungsvorbereitung von PPP-Projekten

- Überprüfung der *grundsätzlichen Machbarkeit* einer externen Leistungserstellung (Ausschluss *hoheitlicher (nicht delegierbarer) Aufgaben*).
- Vergleich *alternativer Vorgehensweisen* in der Leistungserstellung (*konventionelle vs. privatwirtschaftliche Aufgabenerfüllung*).
- Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für *Ausschreibungs- und Vergabeverfahren* unter den Vorgaben von § 7 BHO sowie § 6 HGrG (u.a. mit der Verpflichtung zur *Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*).

Voruntersuchung und Vorplanung

- Bedarfsfeststellung und Zielformulierung.
- Maßnahmenwirkungen, Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit.
- Identifizierung und Vorauswahl von potenziellen Realisierungskonzepten.
- Untersuchung auf PPP-Eignung.

Vorbereitung, Konzeption und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Konventionelle Realisierung oder Abbruch

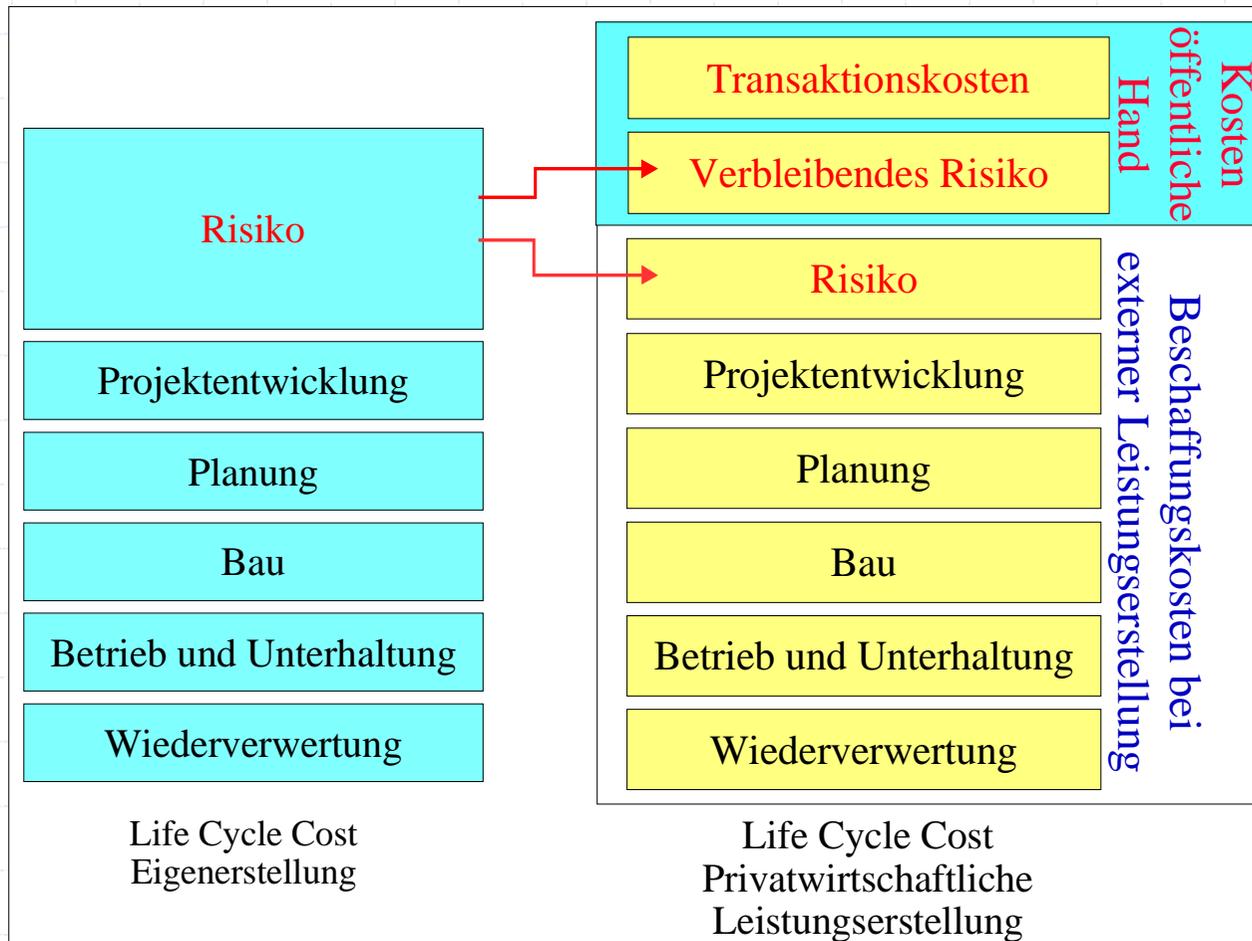
Vorbereitung, Konzeption und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- **Konzeption und Strukturierung des Vorgehens.**
- **(Vorläufiges) Lastenheft.**
- **Mögliche konventionelle Realisierungskonzepte.**
- **Mögliche PPP-Realisierungskonzepte.**
- **Wirtschaftlichkeitsvergleich.**

Konventionelle Realisierung oder Abbruch

Ausschreibung und Auftragsvergabe.

Vergleich konventionelle vs. privatwirtschaftliche Leistungserstellung



Ausschreibungsverfahren und Auftragsvergabe

- Festelegung des Vergabeverfahrens.
- Erstellung der Vergabeunterlagen (endgültiges Lastenheft).
- Teilnahme Wettbewerb und Auswahl.
- Einholen und Prüfen der Angebote.
- Bewertung, Auswahl und Bieterverhandlungen.
- PPP-Wirtschaftlichkeitsnachweis.
- Auftragsvergabe.

Konventionelle Realisierung oder Abbruch

Fazit

PPP-Modelle *können*, wie auch die bisherige Praxis zeigt, eine für beide Seiten vorteilhafte Lösung darstellen, was aber nicht zwingend der Fall sein *muss*.

Wesentliche Voraussetzung für die Nutzung von PPP-Modellen sind, vorausgesetzt der *politische Wille* ist gegeben, die beiden folgenden Punkte:

- Vorliegen einer *Win-Win-Situation*.
- *Dringender Handlungsbedarf* bei fehlenden (technischen, personellen und finanziellen) Ressourcen.
(*Nichthandel* kann unter Umständen die langfristig teuerste Alternative sein !).

Chancen und Risiken der PPP-Partner (Öffentlicher Sektor)

- **Zugang zu privatem (Risiko-)Kapital.**
- **Effizientere Leistungserstellung.**
- **Nutzung extern generierter Skaleneffekte.**
- **Externes Know how.**
- **Innovationstransfer.**
- **Flexibilisierung (interner) Strukturen.**
- **Imagegewinn durch Modernisierung.**
- **Ausnutzung durch die private Seite aufgrund asymmetrischer Informationsverfügbarkeit.**
- **Ziel- und Managementkonflikte.**
- **Konkursrisiko der (des) externen Partner(s).**
- **Verlust unmittelbarer politischer Einflussnahme.**
- **Negative Ergebnisse gehen zu Lasten des öffentlichen Sektors.**

Chancen und Risiken der PPP-Partner (Privater Sektor)

- **Zugang zu neuen Märkten.**
- **Umsatz- und Gewinnsteigerung.**
- **Möglichkeit der Risikostreuung durch Diversifizierung.**
- **Imagegewinn.**
- **Verbesserung der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung.**
- **Ausnutzung durch die öffentliche Seite aufgrund asymmetrischer Informationsverfügbarkeit.**
- **Ziel- und Managementkonflikte (aufgrund divergierender Interessen).**
- **Imageverluste bei gescheiterten PPP-Projekten.**

Erforderliche Rahmenbedingungen im öffentlichen Sektor

- *Kundenorientierte Leistungserstellung an Stelle des (traditionellen) Verwaltungshandelns.*
- *Schaffung bzw. Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (u.a. im Vergaberecht).*
- *Dezentralisierung der Strukturen sowie der Leistungserstellung, um die fallbezogen günstigste Organisationsform nutzen zu können.*
- *Eindeutigen Festlegung von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen.*
- *Strikte Trennung der (operativen) Leistungserstellung von (tages-)politischer Einflussnahme.*

Ausblick

- *PPP-Lösungen sind Realität und auch zukünftig ein notwendiges Instrument bei der Erstellung öffentlicher (Dienst-)Leistungen.*
- *Es ist Wunschenken in PPP-Lösungen ein Allheilmittel zur Bewältigung von Haushaltsengpässen zu sehen, d.h., es muss fallbezogen die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit nachgewiesen werden.*
- *Einschränkungen durch bestehende rechtliche Restriktionen sind kritisch zu hinterfragen, denn der gesetzliche Rahmen ist nicht gottgegeben sondern das Ergebnis politischer Entscheidungen.*