
Rolf-Roger Hoepfner

Projektentwicklung, Finanzierungsinstrumente und Risikomanagement im Umfeld von Public Private Partnership (III)

Weiterentwicklung des PPP-Wirtschaftlichkeitsvergleichs

Die bislang in Deutschland gesammelten praktischen Erfahrungen mit unterschiedlichen organisatorischen, gesellschafts- oder vertragsrechtlichen Ausprägungsformen von PPP-Modellen betreffen vornehmlich den Infrastruktorsektor. Bau- und Verkehrsvorhaben in Bund, Ländern und Kommunen stehen dabei im Vordergrund. Mittlerweile gibt es auch vielfältige, umfangreiche praktische und methodologische Quellen, Leitfäden und Gutachten zu PPP, die für einen weiteren (und notwendigen) „Wissenstransfer“ verfügbar sind (siehe Kasten). Allerdings ist die Anzahl von Referenzprojekten („Pilotprojekten“), die zur weiteren Standardisierung von Vertragsinhalten, vor allem aber für einen bundesweiten, einheitlichen Wirtschaftlichkeitsvergleichsmaßstab beitragen können, immer noch zu gering. Insbesondere fehlen einschlägige IT-Referenzprojekte und damit belastbare Erfahrungen mit PPPs, die den spezifischen Besonderheiten des IT-Sektors gerecht werden. Der PSC (*Public Sector Comparator*), der in Deutschland vor allem für PPP-Projekte im Bausektor bereits als Benchmark-Ansatz für den Vergleich von Beschaffungsvarianten bei öffentlich-privaten Partnerschaftsmodellen angewendet wird (vgl. Teil II dieses Beitrags in AWW Informationen 01/2004), lässt sich nicht auf IT-Projekte übertragen. Eine Weiterentwicklung des PSC, Klärung von PPP-relevanten Rahmenbedingungen (Steuer-, vergabe-, haushalts-, arbeitsrechtli-

che Fragen) zählen einer Umfrage des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie zufolge derzeit auch zu den prioritären Themenkomplexen im Kontext von PPP.

Entwicklung der EU-Rahmenbedingungen für PPP

Dies verwundert nicht, wenn man auch noch die sich auf unterschiedlichen Ebenen der EU-Kommission abzeichnenden Entwicklungen in Zusammenhang mit PPP berücksichtigt. Die Generaldirektion Regionalentwicklung der EU-Kommission (GD Regio) ist zuständig für vorbereitende Förder- und Finanzierungsmaßnahmen in den Beitrittskandidaten („ISPA-Fazilität“), bzw. für die Verteilung der Strukturfördermittel aus den Kohäsionsfonds („EFRE“) in den Mitgliedsstaaten und den zum 1. Mai 2004 beigetretenen neuen Mitgliedsländern. Die GD Region weist dabei wiederholt ausdrücklich darauf hin, dass eine Förderung von Infrastrukturprojekten aus den Strukturfonds allein angesichts des erforderlichen Investitionsvolumens nicht möglich sein wird und einer privaten Finanzierungsbeteiligung vor allem auch in Form von PPPs bedarf. Die Generaldirektion Binnenmarkt (GD Markt) hat ein PPP-„Grünbuch“ herausgegeben, das sich mit Konzessionen und PPP-Ausprägungsformen, Vergabe- und Ausschreibungsverfahren befasst mit dem Ziel, die bestehenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen für PPP in den Mitgliedsstaaten zu vereinheitlichen. Dabei geht es auch um neue Instrumente des Vergabeverfahrens, wie z. B. den sog. „Wett-

bewerblichen Dialog“, der für besonders komplexe PPP-Projekte vorgeschlagen wird. Auch die Generaldirektion Transport/Energie (GD TREN) befasst sich vor allem mit Fragen der Vorbereitung, Bedarfsanpassung und Finanzierung der Transeuropäischen Netze (TEN, TINA). Eine europaweit arbeitende Agentur soll die koordinierte Entwicklung der einzelnen TEN-Korridore unterstützen. Für PPPs ist von Bedeutung, dass in einem „Weissbuch“ empfohlen wird, das TEN-Budget sowie die Anteile für grenzüberschreitende (*crossborder*) Projekte zu erhöhen.

Der EUROSTAT-Beschluss zur Risikoeinordnung von PPP

In Zeiten immer knapper werdender Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen kann eine Entscheidung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (EUROSTAT) vom Februar 2004 dazu beitragen, dass PPPs im Sinne einer Risikopartnerschaft zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft künftig noch an Bedeutung zunehmen werden (vgl. auch BITKOM (Hrsg.), Erfahrungen mit Risikopartnerschaften bei der IT-gestützten Modernisierung der Öffentlichen Verwaltung). Die Statistikbehörde der EU-Kommission behandelt dabei im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung langfristige Verträge in Bereichen, in denen sich der Staat in der Regel engagiert und damit eben auch in zunehmendem Umfang PPPs. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung können dabei nur solche Vermögenswerte

als „nicht-staatlich“ behandelt werden, wenn nach definierten Kriterien anzunehmen ist, dass der private Partner den überwiegenden Teil der Risiken im PPP trägt. Es geht dabei letztlich um die Frage der Erfüllung der Maastricht-Kriterien. Nach den EUROSTAT-Kriterien handelt es sich um nicht-staatliche Vermögenswerte, welche dann *off-balance sheet* verbucht werden, wenn 2 Bedin-

gungen erfüllt sind: Der private Partner trägt das sog. „Baurisiko“ (z. B. auch verspätete Lieferung und Nichteinhaltung von Standards) und zusätzlich entweder das „Ausfallrisiko“ oder das „Nachfrage- risiko“ (Nachfrageschwankungen, die dem privaten Partner nicht zuzuschreiben sind). Sind diese 2 Bedingungen erfüllt, werden die staatlichen Vermögenswerte nicht als Anlageinvestitionen verbucht.

Sind sie nicht erfüllt, etwa wenn der öffentliche Partner Baurisiko oder aber der private Partner nur das Baurisiko und kein weiteres Risiko trägt, dann werden die Vermögenswerte im System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als staatliche verbucht. Die möglichen Auswirkungen bezogen auf den öffentlichen Finanzhaushalt nach den Maastricht-Kriterien (Defizit, Verschuldung) liegen auf der

Grundkonzeption eines PPP-Einsparmodells

- Der private Partner trägt dazu bei, die Kosten für eine öffentliche Aufgabe (erst einmal völlig aufgabenunabhängig) signifikant zu verringern, bzw. den belastbaren Nachweis für eine Wirtschaftlichkeit zu erbringen. Er wird dafür mit einem Teil der eingesparten Haushaltsmittel vergütet, ein weiterer Teil verbleibt in einem revolvierenden „Einsparpool“ (Fonds) und kann dem Projekt bei Bedarf direkt zugeführt werden.
- Hierfür wird eine Mindestgröße als Einsparungsziel (*bottom line*) definiert, die in jedem Fall erreicht werden muss, damit die Vergütung erfolgt. Je weiter diese Linie unterschritten wird, desto größer ist der private „Gewinn“ (Bonus/Malus-Prinzip).
- Dies setzt seitens des privaten Partners den Einsatz spezifischer betriebswirtschaftlicher Instrumente voraus, wie sie auch für eine PSC-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung bei PPPs erforderlich sind (vgl. Kasten: PPP-Gutachten BMVBW). Insbesondere gilt dies für eine differenzierte *life cycle*-Betrachtung (*cash flow*-Modellierung auf der Basis einer diskontierten Barwertbetrachtung) bzw. für Investitionsentscheidungen, wie sie in der Industrie üblich sind (*Internal Rate of Return, Total Cost of Ownership*). Ein weiteres wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit auf der Basis des NPV (*Net Present Value*).
- Die Vergütung beginnt erst, wenn die ersten definierten (vertraglich festgelegten) Einsparkriterien nachweislich erfüllt/messbar sind (Meilensteine). Jede nachfolgende Vergütungszahlung ist an das Erreichen weiterer Meilensteine geknüpft.
- Zusätzliche öffentliche Haushaltsmittel werden nicht bereit gestellt.
- Der private Partner trägt im Regelfall den weitaus größten Teil aller Projektrisiken (s. oben EUROSTAT-Beschluss)
- Ein Wissenstransfer kann unmittelbar im laufenden „PPP-Betrieb“ einsetzen.

Notwendige Voraussetzungen/Rahmenbedingungen

- Hohe Einsparungs- bzw. Optimierungspotenziale, deren Realisierung in einer zu definierenden Vorschalt- („Test“, „Pilot“-) Phase (mind. 30 Monate) im operationalen PPP belastbar für den *life cycle*-Ansatz (z. B. 20 Jahre) nachzuweisen ist;
- die Verfügbarkeit aussagekräftiger Kennzahlen (Nutzer-, Kosten- und Leistungsdaten, technische Ausstattung, Gemeinkosten, innerbehördliche Leistungsverrechnung etc.) auf Seiten des öffentlichen Partners
 - die es einem privaten Unternehmen ermöglichen, ein belastbares „*project scoring*“ (*business case*) zu erstellen und
 - Einspar- bzw. Optimierungspotenziale möglichst verlässlich abzuschätzen;
- Eine *bottom line*, die den organisatorischen Projektaufwand (Transaktionskosten) rechtfertigt und auch inhaltlichen Anforderungen genügt (z. B. Datenschutz, öffentliche Gewährleistungs-

pfligt, Versorgungssicherheit, Qualitätssicherheit, etc.) muss sinnvoll definierbar und messbar sein;

- PPP-Bereitschaft des öffentlichen Partners;
- Risikübernahme des privaten Partners;
- Vertragsgestaltungsinstrumente, die eine eindeutige Erfolgsmessung und ein belastbares *project scoring* (*Balanced Score Card, Service Level Agreement*) ermöglichen.

Anwendungsfelder

Praktische Erfahrungen bestehen in den USA, und teilweise auch in Deutschland in folgenden Bereichen:

- Energieversorgung („*contracting*“-Modelltypen)
- Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung
- Verkehr/Logistik/Transport
- Gebäudeverwaltung (*facility management*)
- Verwaltungshilfsbetriebe (Druckereien, Kantinen, Gebäudereinigung, Wäschereien, Sicherheitsdienstleistungen etc.)
- IT/Datenverarbeitung (Rechenzentren/Datenzentralen, Management von Finanzströmen, Hardware- und/oder Softwareeinführung, Projektmanagement, Personalverwaltung, kundenorientierte Datenbanksysteme, Sicherheitssysteme, IT-Entwicklungsprojekte).

Mögliche Anreize/Interessen eines privaten Partners an dem „Einsparmodell“ (Beispiele)

- Der Markt „*Public Sector*“ im IT-Bereich ist weltweit wachsend: Dies trifft insbesondere für die EU-Beitrittsländer zu;
- PPP ist dabei einer der zentralen Wachstumsbereiche aus Sicht privater und öffentlicher Entscheider;
- der Wettbewerbsdruck auf große Systemanbieter (z. B. SAP) wächst;
- PPP-Pilotprojekte mit SIS-Komponenten werden als Referenzprojekte (mit entsprechenden „Lernkurven“) nicht nur für den deutschen Markt, sondern auch für europäische und Überseemärkte des *Public Sector* an Bedeutung gewinnen;
- integrierte Standardsoftwaresysteme sind nicht 1 zu 1 auf den Öffentlichen Sektor übertragbar; der Leistungsumfang der bestehenden Lizenzen deckt die Kosten für Anpassungen (Schnittstellenstandardisierungen, Migration, u. v. m.) nicht ab;
- der öffentliche Auftraggeber ist nicht in der Lage oder bereit, unüberschaubare Kostenrisiken aus dem Lizenzumfang zu übernehmen;
- der Erfolg versprechende (aus Nutzer- bzw. Kundensicht) Einstieg in E-Government setzt u. a. auch voraus, dass ggf. in strategisch wichtige Pilotprojekte investiert werden muss.

Quelle: erha consulting group, www.erha-management.com

PPP-Leitfaden/ Gutachten	Herausgeber (Datum)	Abrufbar/bestellbar (Bemerkung)
PPP-Leitfaden für Öffentliche Verwaltung und Unternehmer	BMWA/AWV (April 2003)	www.bmwa.de/redaktion/Inhalte/downloads/Leitfaden-PPP (z.Z. vergriffen, Nachdruck in Vorbereitung) www.awv-net.de (nur als pdf Dokument verfügbar)
PPP-International Unternehmerleitfaden für PPP Engagements im Ausland	BMWA/AWV (März 2004)	www.bmwa.de/navigation/service/Inhaltewww.awv-net.de (als Print-Dokument bestellbar)
Prozessleitfaden PPP	BertelsmannStiftung Initiative D21 (02/2003)	www.begix.dewww.initiated21.de
Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau	BMVBW (Juli 2003)	www.bmvbw.de/Bauwesen-346.htmwww.bmvbw.de/public-private-partnership-968.htm
Guidelines for successful PPPs	EU-Kommission GD Regio (09/02)	http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/
PPP Resource Book	dto. (07/2004)	http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/
EUROSTAT Beschluss zur Behandlung von PPP	EU-Kommission Statistisches Amt (02/2004)	http://europa.eu.int/comm/eurostat/public/datashop/

Hand (vgl. BMWA-Leitfaden „Public Private Partnership International“, S. 58 ff.).

In der Praxis können allerdings je nach Struktur eines spezifischen PPP-Projekts zahlreiche Risiken auftreten, die unterschiedlich klassifizierbar sind. Auch werden bestimmte PPP-typische Risiken, die im Allgemeinen nicht eng mit dem Anlagevermögen verknüpft sind und beispielsweise im Zeitablauf (*life cycle*) neu verhandelt, bzw. vom Hauptvertrag abgekoppelt werden können, nicht berücksichtigt. EUROSTAT geht jedoch davon aus, dass die drei Kriterien (Baurisiko, Nachfragerisiko, Ausfallrisiko) die Einordnung staatlicher Vermögenswerte in den meisten Fällen eindeutig ermöglichen und „... die Entscheidung nicht im Widerspruch zu der jeweils unternehmensspezifischen Betrachtungsweise des privaten Partners steht“.

IT-Partnerschaftsmodelle mit privater Risikobeteiligung

IT-Projekte der öffentlichen Hand sind in Deutschland auf Bundesebene vor allem im Rahmen der eGovernment und „Bund Online“-Initiative der Bundesregierung und auf europäischer Ebene durch die Initiative eEurope bekannt (vgl. AWV Informationen 2/2004, Europäische Leitlinien für *Electronic Government*).

Allerdings bestehen gerade in den angelsächsischen Ländern, in denen der PSC entwickelt worden ist, langjährige, erprobte Erfahrungen in allen Varianten von IT-Projekten der öffentlichen Hand mit Beteiligung des Privatsektors. Hierzu zählen u. a.

- *Outsourcing, Business Process Outsourcing, Innovation Sourcing*
- *On-Demand-Business, Transaction-Based-Billing*
- *Value-Based-Billing, Shared Services*
- *Share-in-Savings (SIS), Einsparmodelle, Contracting*
- PPP mit SIS-Komponenten.

Eine Untersuchung der Fraunhofer IAO und der AWV zur Modernisierung interner Dienstleister in Öffentlichen Einrichtungen erfasst 11 wesentliche Handlungsfelder, von denen komplexe Projekte wie Geschäftsprozessoptimierung, Personalentwicklungskonzepte, Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) eine hohe Bedeutung erhalten (vgl. AWV Informationen 4/2004). Im Rahmen der nationalen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung hat die Bundesregierung das Pilotprojekt „Energieeffizienz *Contracting* in den Liegenschaften des Bundes“ beschlossen. Hintergrund sind die in einer Bestandsaufnahme der Deutschen Energie Agentur erfassten enormen Energiebewirtschaftungskosten von rund 140 Liegenschaften des Bun-

des. Für das 3. Quartal 2004 bereitet die dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) unterstellte Bundesanstalt für Wasserbau (BAW) eine der ersten Energiespar*contracting*-Ausschreibungen vor.

PPP-Finanzierungskomponente auf Basis einer Leistungs- und Risiko bezogenen Beteiligung eines privaten Industriepartners an einem PPP-IT-Projekt

Das US-amerikanische E-Government-Gesetz von 2002 erlaubt es Bundesbehörden grundsätzlich, Verträge mit Privatpartnern zu schließen, welche ergebnisbezogene Finanzierungskomponenten enthalten. Das sog. *Share-in-Savings*-Konzept (SIS) ist eine Fortentwicklung dieses Ansatzes, der sich insbesondere für IT-Projekte eignet.

Vereinfacht ausgedrückt, geht es darum, eine „konventionelle“ Outsourcing-Lösung durch Einbeziehung einer Risiko- und Ergebnis orientierten Finanzierungskomponente in eine PPP-Projektstruktur weiter zu entwickeln.

In dem Einsparmodell übernimmt der Private Partner u. a. Vor-/Zwischenfinanzierungsleistungen auf Basis eines Teils der zur Verfügung stehenden Projektmittel („Soll-Haushaltsansatz“). Er „teilt“ sich (auf der Grundlage eines *business case*-Ansatzes) Erträge, die durch „Einsparungen“ in Form von Effizienzgewinnen erzielt werden (*share-in-savings*) mit dem *Public Partner*. Mit anderen Worten: Zahlungen an den privaten Partner erfolgen haushaltsentlastend, Teile der „Effizienzrendite“ werden dem Projekt wieder zugeführt. Die Laufzeit des PPP ist auf die Lebensdauer des IT-Projekts ausgerichtet (*life cycle-Ansatz*).

Dipl. Vw. Rolf-Roger Hoepfner; erha consulting group, Berlin; Tel. 030/36 80 10 43; E-Mail: rhoepfner@erha-management.com

(wird fortgesetzt)