



# **INFORMATIONEN SPECIAL**

Rolf-Roger Hoepfner

## **Projektentwicklung, Finanzierungs- instrumente und Risikomanagement im Umfeld von Public Private Partnership (Teil I–V)**

***Juni 2005***

Rolf-Roger Hoepfner

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

## Baubranche hofft auf PPP

Der Mitte April von „Creditreform“ vorgelegte Quartalsbericht „Wirtschaftslage und Finanzierung im Mittelstand – Frühjahr 2003“ verzeichnete im wesentlichen eine Fortschreibung der bereits bekannten Entwicklung: Per Saldo (gestiegene/gesunkene Umsätze) verschlechterte sich die Entwicklung der Baubranche auf ein Umsatzminus von fast 60 %, gefolgt vom verarbeitenden Gewerbe (-33,7 %) und Handel (-32,5 %). Die Dienstleistungsbranche schnitt noch am besten ab (-22,5 %). Die Finanzierungsstruktur ist nach wie vor geprägt durch niedrige Eigenkapitalquoten und einen hohen Anteil der klassischen Bankkredite in der Außenfinanzierung. Laut „Creditreform“ liegt der Anteil der unterkapitalisierten (weniger als 10 % Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme) Mittelständler bei mehr als einem Drittel. Bei sinkenden Erträgen reicht die Eigenkapitaldecke nicht mehr als Risikopuffer aus. Unter Basel II-Bedingungen hat sich die Situation in der Mittelstandsfinanzierung noch weiter verschärft.

Hinzu kommt in diesem Szenarium, gerade für die Bauindustrie, dass Bund, Ländern und Kommunen immer weniger Mittel für dringend erforderliche Investitionsprojekte zur Verfügung stehen. Verkehrsinfrastruktur, Energieversorgung, Sanierungsstau bei

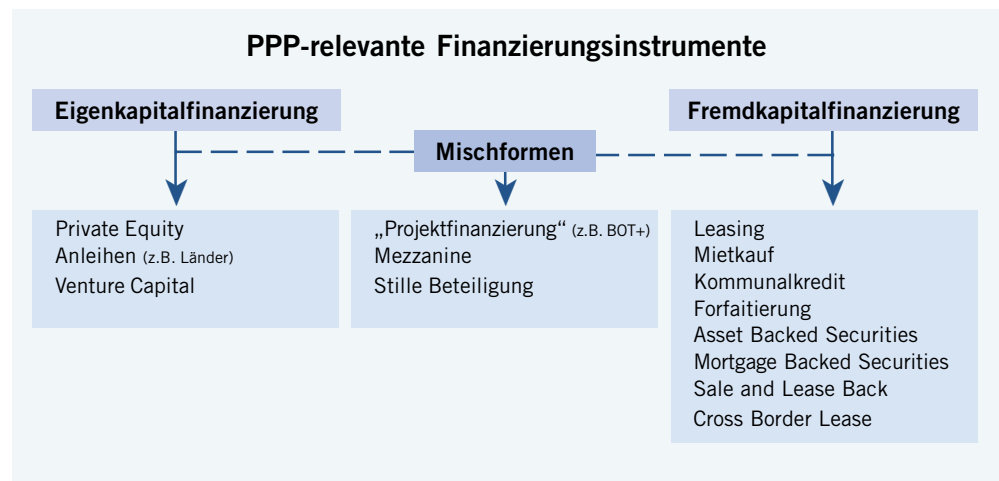
Schulen, Stadtumbau in den neuen Bundesländern, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, sind typische Beispiele. Es verwundert daher nicht, dass „Creditreform“ ausdrücklich auf die Möglichkeiten der Nutzung von PPP als privates Finanzierungsmodell in der Verkehrsinfrastruktur hinweist.

## Alternative Finanzierungsinstrumente im Umfeld von PPP

Angesichts der öffentlichen Verschuldungssituation stehen vor allem die Kommunen immer häufiger vor dem Problem, unter Wahrung von Haushaltsgrundsätzen

outsourcing), über den Verkauf von Anteilen an öffentlichen Unternehmen (z. B. Stadtwerke), bis hin zu Konzessionen (z.B. Mautprojekte) und internationalen Finanztransaktionen (z. B. Crossborder Lease).

Komplexe Formen von Betreiberprojekten, die einen Finanzierungsmix aus Fremdkapital, Zuschüssen (Subventionen, Fördermittel), Eigenkapitaltranchen, Garantieelemente u. v. m. beinhalten, sind unter der Bezeichnung PPP (Public Private Partnership) ein Instrument der sog. „Projektfinanzierung“, welches beispielsweise im Portefeuille der KfW-Gruppe seit Jahren für sog. BOT (Build Operate Transfer)-Projekte



(„Wirtschaftlichkeitsprinzip“), der Verpflichtung zur nachhaltigen Daseinsvorsorge, im Rahmen eines kameralistischen Rechnungswesens für sie neue Wege der Übertragung kommunaler Aufgabenbereiche an Privatunternehmen zu beschreiten.

Die Bandbreite ist groß: von der reinen Aufgabenprivatisierung (z. B.

deutscher Unternehmen im Ausland im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit angeboten wird (vgl. „PPP-Leitfaden für Öffentliche Verwaltung und Unternehmen“, hrsg. von der AWW im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, April 2003).

Auch in Deutschland wird sich die öffentliche Hand mit alternativen

Finanzierungsinstrumenten im Umfeld von PPP vertraut machen müssen, wie sie sich heute beispielsweise in der Immobilienfinanzierung immer stärker durchsetzen (Tabelle 1).

## PPP-Projektspotenzial in Deutschland und im Ausland (EU Drittländer)

Wie groß das Potenzial für PPP-Projekte in Deutschland, aber auch weltweit ist, verdeutlichen zwei Zahlenbeispiele: Allein in Deutschland könnte der Investitionsbedarf der Kommunen bis ins Jahr 2009 nach Schätzungen der Spitzenverbände auf bis zu 665 Mrd. EUR ansteigen. Und nach Schätzungen der Weltbank-Gruppe beläuft sich der Investitionsbedarf für privat zu finanzierende Infrastrukturprojekte auf durchschnittlich rund 100 Mrd. US \$ p. a. in den kommenden 5 Jahren.

Im Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen ist kürzlich auf einer Tagung der Europäischen Investitionsbank nicht nur auf Effizienzgründe hingewiesen worden, welche die Einbeziehung Privater für die Realisierung von Infrastrukturinvestitionen erfordern. Für die private Wirtschaft sei auch ein zweiter Gesichtspunkt von Bedeutung, nämlich „die Möglichkeit, für den Wettbewerb auf ausländischen Märkten Erfahrungen bei Finanzierung und Betrieb von Infrastruktur zu sammeln“.

Der Deutsche Städtetag stellt zu dem Thema „PPP“ u. a. fest, dass neuen Formen von PPP, die sich „...nicht nur auf die Finanzierung öffentlicher Einrichtungen, sondern vor allem auch auf Partnerschaft im Betrieb von Einrichtungen und Dienstleistungen beziehen“, wachsende Bedeutung zukommt. In diesem Kontext könnte die kürzlich abgeschlossene Kooperationsvereinbarung zwi-

schen der GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH), einer Durchführungsorganisation des Bundesministeriums für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), und dem Deutschen Städtetag zur Stärkung des Aufbaus kommunaler Verbände und Selbstverwaltungen in den Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach Auffassung des Deutschen Städtetags auch dazu beitragen, dass „die deutschen Kommunen auf diesem Weg nicht nur wichtige Wirtschaftskontakte hinzugewinnen, sondern auch internationale Beziehungen knüpfen“ (vgl. „Akzente“ Nr. 1/2003, S. 7, hrsg. von der GTZ). Die Erfahrungen der Kommunen in Deutschland mit PPP in den kommenden Jahren könnten dabei durchaus ein weiterer Baustein im gemeinsamen Know-how-Transfer sein.

## „Wirtschaftlichkeitsgrundsatz“ und „Risikobewertung“

Doch noch gibt es in Deutschland zu wenig „Pilotprojekte“ in den unterschiedlichen Anwendungsbereichen von PPP, die es ermöglichen, anerkannte vergleichende Bewertungsmaßstäbe für Leistungen der jeweiligen Partner im PPP zu bilden.

Anders als in England oder USA, wo öffentliche Aufgaben auf breiter Ebene als PPPs durchgeführt werden, kommen diese in Deutschland immer noch recht zögerlich voran. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Sie reichen von Begriffsunklarheiten („Privatisierung ist nicht gleich PPP“), unklaren rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Haushaltsrecht, Gemeindefinanzierungsrecht) bis hin zur „In-

### PPP am 4. September in Magdeburg

Der 8. von BMWA und AWV organisierte PPP-Unternehmer-Workshop gastiert am 4. September 2003 erstmals in Magdeburg. Die Praktikertagung richtet sich an große und mittelständische Unternehmen, Kommunen und Wirtschaftsförderorganisationen, die an der gesamten Bandbreite der Kooperationsmöglichkeiten zwischen Staat und Wirtschaft interessiert sind. Ziel des Workshops ist es, Möglichkeiten und Grenzen von PPP-Projekten im Dialog und Erfahrungsaustausch mit den Beteiligten – Unternehmen, Öffentlicher Sektor, Mittelgeber – in den wesentlichen Kooperationsbereichen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auszuloten.

In drei Foren diskutieren Experten aus Wirtschaft, Banken und Verwaltung Voraussetzungen, Rahmenbedingungen, Finanzierung und Umsetzung von PPP-Projekten. Erfahrungsberichte verdeutlichen, welche praktischen Fragen sich dabei sowohl den öffentlichen als auch privaten Partnern stellen. Eine umfangreiche Tagungsdokumentation steht begleitend zur Verfügung. Unternehmen und Beteiligte des Öffentlichen Sektors erläutern die Vorbereitung, Finanzierung und Umsetzung solcher Vorhaben.

*Das Programm und weitere Auskünfte sind abrufbar bei der AWV-Geschäftsstelle in Eschborn: Tel.: 0 61 96/4 95-3 85. Internet: [www.awv-net.de/aktuelles](http://www.awv-net.de/aktuelles); Ansprechpartner: Gottfried Glöckner, E-Mail: [gloeckner@awv-net.de](mailto:gloeckner@awv-net.de).*

(GGP)



put-Orientierung“ im kameralistischen Rechnungswesen, welche Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Rahmen von PPP-Projekten enge Grenzen setzen. Ein Grundproblem besteht darin, dass Kommunen immer noch dazu neigen, im Rahmen der Projektentwick-

## **Kosten- und Risikokalkulation in der PPP-Projektentwicklung**

Kommunen und Investoren sitzen häufig „in einem Boot“. Beide sind z. B. gleichermaßen interes-

lichen Interessenlage – darauf ankommen, in den verschiedenen Ebenen der Projektentwicklung ein aktives Risikomanagementsystem zu praktizieren. Dabei sollte der etablierte Grundsatz im Bereich der strukturierten Finanzierung auch für die partnerschaft-

<b>Kosten und Risiken</b>		<b>Projektphasen</b>	
<b>1. Welche Kosten wo entstehen können</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Projektentwicklung</li> <li>– Immobilien</li> <li>– vertragspezifische Kosten (z.B. Leasingraten, Margen, Transaktionskosten)</li> <li>– Bauphase (z.B. Garantien, Zwischenfinanzierung, Kontrollaufwand)</li> <li>– steuerrelevanten Kosten (z.B. aufgrund ertrags-/umsatzsteuerlicher Wirkungen)</li> <li>– Betriebs- /Betreiber-/Nutzungsphase (ausgelegt auf zw. 10–30 Jahre )</li> <li>– Instandsetzung, Erhaltung</li> <li>– Finanzierung (Kapitalkosten, Zinskosten, Zwischenfinanzierung, Betriebskosten, Personalkosten, Aufschläge, Prämien, Versicherungen, Transaktionskosten, Verwaltungskosten, sonst. Nebenkosten)</li> <li>.....</li> <li>.....</li> </ul>	Projektphasen im Zeitablauf-Projektplanungsübersicht	Planung Projektentwicklung
<b>2. Kosten den Projektarten zuordnen und analysieren</b>			Design (D) Development
<b>3. Kosten netto vor Risikoanalyse</b>			Bau Ausbau
<b>4. Welche Risiken wo entstehen können</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Planungs-, Ingenieur- u. Baurisiken (z.B. Grund+Boden, Bau, Termine)</li> <li>– Betriebsrisiken (z.B. Gewährleistungen, Unterhaltung, Nachfragerisiko bei Konzessionsvertr.)</li> <li>– vertragspezifische Rechtsrisiken (z.B. Leasing, crossborder lease, Haftung/Gewährleistung, Optionsausübung)</li> <li>– Verwertungsrisiken (z.B. Wertsteigerungen)</li> <li>– qualitative Rechts-/Steuerisiken (Gesetzesänderungen, Insolvenzrisiken, Haftungsrisiken)</li> <li>.....</li> <li>.....</li> </ul>		Build (B)
<b>5. Risiken bewerten und Projektphasen zuordnen</b>			Finanzierung
<b>6. Risikotransferanalyse vornehmen</b>			Finance (F)
<b>7. Ergebnisse:</b> Projektkosten netto nach Risikotransfer Projektkosten nach qualitativer Mehrkostenanalyse Projektkosten nach Bereinigung (sensitivitätsanalysen, Abzinsungen, etc.)			Betrieb Erhaltung
<b>8. "Public Sector Comparator", Bewertungsermittlung</b>			Operate (O) Maintain (M)
		Verwertung Transfer Rückübertragung	
		Transfer (T)	

Quelle: Dokumentation „Public Private Partnership – Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer“ a. a. o. S. 19

lung mit dem privaten Partner ihre Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit fast ausschließlich an Finanzierungsbedingungen zu orientieren, wie sie für die öffentliche Hand für den „klassischen“ Kommunalkredit gegeben sind.

siert, durch zusätzliche Nutzung ihrer Immobilien die Finanzierungsrahmen zu verbessern. Dabei haben die Entlastung des Eigenkapitals und die Risikostreuung erste Priorität. Für beide Partner eines PPP wird es daher – unter Berücksichtigung der unterschied-

liche Aufgabenteilung im PPP gelten, nämlich, dass die jeweiligen Risiken von dem Partner übernommen werden, der diese am besten einschätzen und tragen kann.

**Dipl. Vw. Rolf-Roger Hoepfner, Berlin.**  
Tel.: 0 30/36 80 10 43, E-Mail: RH\_management@online.de

Rolf-Roger Hoepfner

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

Erfolgreiche PPPs erfordern die Bereitschaft der beiden Hauptakteure, das gemeinsame Ziel „Partnership“ auch partnerschaftlich zu erreichen. Eine Binsenweisheit, zugegeben. Doch auch in der Privatwirtschaft können Partnerschaften bereits scheitern, bevor sie begonnen haben, weil die „Chemie“ nicht stimmt (Stichwort: „*cultural due diligence*“). Bei öffentlich-privaten Partnerschaften treffen darüber hinaus auch unterschiedliche Mentalitäten, Strukturen, Denkansätze aufeinander (z. B. „Kameralistik/Doppik“).

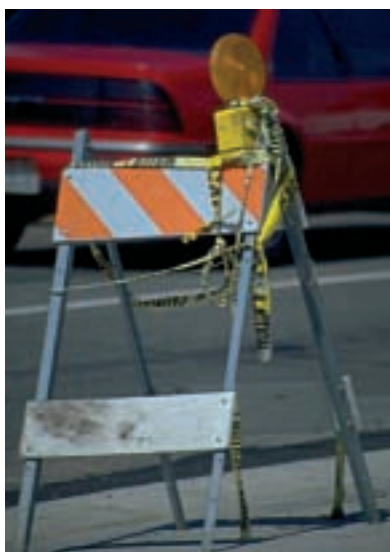
Ein Grundprinzip bei PPPs ist:

Risiken sollen stets von dem Partner übernommen werden, der sie nach Sachlage am besten einschätzen und tragen kann. Leichter gesagt als getan: Im unternehmerischen Alltag zeigt sich oft genug, dass Mittelständler, aber auch Großunternehmen sich mit Fragen der Risikoerkennung, -einschätzung und -bewältigung immer noch zu wenig systematisch befassen. Risikomanagement benötigt jedoch nicht unbedingt aufwendige organisatorische bzw. personelle Ressourcen. Es ist auch nicht abhängig von der Unternehmensgröße (vgl. „Unternehmensrisiken erkennen, bewältigen, bewerten“ AWV Schrift 01590).

Ein aktives PPP-Risikomanagement zu praktizieren, gilt sowohl für ein kleines kommunales Abwasserprojekt einer Kommune einer strukturschwachen Region in Deutschland, wie für großvolumige Infrastrukturvorhaben – unab-

hängig ob in der Europäischen Gemeinschaft oder in einem Entwicklungsland. Die Größe eines PPP-Projekts stellt auch unterschiedliche Anforderungen an die Bewältigung der jeweiligen Risiken und damit an die Finanzierung insgesamt. Das Instrument „Projektfinanzierung“ ist eine wesentliche Säule der Finanzierung von PPPs.

Das Finanzierungsinstrument „Projektfinanzierung“ (*project finance*) ist nicht gleichzusetzen mit der



„Finanzierung eines Vorhabens“. Es handelt sich vielmehr um einen *terminus technicus* aus der Kreditfinanzierung: Vereinfacht ausgedrückt, unterscheidet sich „Projektfinanzierung“ von konventioneller Unternehmensfinanzierung/Fremdmittelaufnahme dadurch, dass sie primär nicht auf die Bonität des Unternehmens (i. S. eines *Sponsors, Investors*) ausgerichtet ist, sondern auf die Ertragskraft des Projektes.

Mit anderen Worten: Aus Sicht des Darlehensgebers erfolgt die Besicherung im Vermögen einer speziell zu diesem Zweck gegründeten Projektträgergesellschaft (*special purpose vehicle*) und die Darlehensrückführung aus dem erwirtschafteten Jahresüberschuss (*cash flow*) des Projekts ohne Rückgriff (*non recourse*), respektive Absicherung aus Vermögen des Investors. Aus der Sicht des Investors ermöglicht diese Finanzierungsform u. a. Investitionen und Risikovorsorge bei PPPs durchzuführen, ohne die eigene Bilanz zu belasten bzw. bei einem Fehlschlag zu gefährden. Insofern wird „*project finance*“ im internationalen Kontext auch als „*off balance sheet finance*“ bezeichnet.

## Projektfinanzierung und Risikoverteilung

Eine solche „reine“ Form der Projektfinanzierung ist bei zunehmendem Finanzierungsvolumen eines PPPs und damit auch steigenden Risiken oft nicht mehr darstellbar. Projektfinanzierungen stellen hohe Anforderungen an Vorbereitung und Durchführung:

- Für eine Geschäftsbank allein kann das Finanzierungsvolumen des PPPs, aber auch das Projektrisiko, zu groß sein (Stichwort: BASEL II).
- Auf der Seite der Darlehensgeber sind neben den Geschäftsbanken auch Förderbanken (z. B. KfW, Europäische Investitionsbank) involviert, um in Verbindung mit Versicherern das Risiko zu streuen.

● Auch die an einem PPP-Projekt beteiligten Unternehmen haben unterschiedliche Interessen und Möglichkeiten, bestimmte Risiken (allein) zu übernehmen.

● Wird das Projekt außerhalb der EU durchgeführt, d. h. liegt die Projektgesellschaft z. B. in einem Entwicklungs-, Schwellenland, oder „*emerging market*“, können zusätzliche Risiken hinzukommen (z. B. politische Risiken, Rechts-, Währungsrisiken).

Risikoabsicherungen erhöhen die Finanzierungskosten des PPPs, auch die Transaktionskosten. Hinzu kommt die im Allgemeinen lange Laufzeit von PPP-Projekten: Diese macht es über die gesamte Lebensdauer des Projekts erforderlich, adäquate Sicherheitsmechanismen einzubauen, um auf Veränderungen reagieren zu können. Veränderungen sind oft in ein Geflecht komplexer Vertragsstrukturen eingebettet nach dem Motto: „Vertrauen ist gut, Verträge sind besser“.

PPPs sind u. a. auch dadurch gekennzeichnet, dass die ergebnisorientierte Erbringung einer definierten Leistung (*output-Orientierung*) durch den öffentlichen Partner ausgeschrieben wird und nicht die reine Vergabe eines Bauprojekts. Beispiel: Bei einem „konventionellen“ Ansatz plant, vergibt, finanziert und betreibt der öffentliche Partner, nimmt das Projekt nach Fertigstellung ab und regelt die Gewährleistung z. B. nach VOB. Bei einem „PPP-Ansatz“ verlagert sich die Aufgabe der öffentlichen Hand zunehmend auf ein effizientes monitoring und controlling während der gesamten Projektlaufzeit (sog. *life cycle-Ansatz*):

Als eine Art „Faustregel“ legt die Kreditwirtschaft einen Schwellenwert zugrunde, von welchem an im allgemeinen Projektfinanzierungsinstrumente eingesetzt werden. Höhere Risiken verursachen

höhere Kosten. Diese betriebswirtschaftliche Realität, für den privaten Partner schon unter „BASEL II“-Rahmenbedingungen von aktueller Realität, ist in der Praxis beim öffentlichen Partner im PPP-Kontext oft noch nicht nachvollziehbar (siehe Teil I dieses Beitrags in AWV-Informationen Nr. 4/2003).

Handelt es sich bei der einem PPP-Projekt zugrunde liegenden Leistung um die Bereitstellung eines sog. „Öffentlichen Guts“ (zum Beispiel: Wasser, Strom, Infrastruktur), müssen zudem auch politische und gesellschaftliche Auswirkungen berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang sind PPPs immer wieder Gegenstand teils kontroverser Diskussionen in der Öffentlichkeit (Stichworte: „*Privatisierung*“, „*Maut-Autobahnen*“, oder „*Cross Border Lease*“). Bei einer Risikoverteilung (*risk allocation*) zwischen öffentlichem und privaten PPP-Partner können je nach Art und Risiko eine Reihe von Absicherungsmöglichkeiten (*risk mitigation*) unterschiedlicher Darlehensgeber, Finanzierungsinstitute und Versicherungsgesellschaften eingesetzt werden. Für PPPs ausserhalb Deutschlands bestehen zusätzliche Absicherungsmöglichkeiten seitens des Bundes. Diese können z. T. kombiniert mit multilateralen Instrumenten eingesetzt werden. Beispiele sind:

- Anschubfinanzierungen in Form von Subventionen,
- Zuschüsse (*grants*),
- Forderungsabtretung (z. B. *Forfaitierung*),
- Haftungsfreistellungen.

**Dipl. Vw. Rolf-Hoger Hoepfner, Berlin. Tel.: 030/36801043, E-Mail: RH\_management@inline.de**

(wird fortgesetzt)

## Projekt SigBus

Das Netzwerk der Kompetenzzentren Elektronischer Geschäftsverkehr ([www.ec-net.de](http://www.ec-net.de)) wirbt für den SigBus, eine Roadshow-Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Der SigBus, ein mobiler Showroom, dient als Plattform zum Austausch verschiedener Interessengebiete im Themenfeld „Netz- und Informationssicherheit“.

Er informiert zu den verschiedenen Aktivitäten des Netzwerkes der Kompetenzzentren Elektronischer Geschäftsverkehr und dessen Partner. Das Netzwerk ist eine vom BMWA seit 1998 geförderte Initiative und soll kleine und mittlere Unternehmen sowie Handwerksbetriebe beim Einstieg in die Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs unterstützen. Das Angebot der im Netzwerk integrierten regionalen und branchenbezogenen Zentren reicht von neutralen Beratungs- und Informationsangeboten, über vielfältige Seminar- und Veranstaltungsreihen und regelmäßige Marktbeobachtungen bis hin zu themenspezifischen Veranstaltungen. Die Konzeption des SigBus erlaubt die Präsentation als bundesweit einsetzbaren, inhaltlich sowie technisch flexiblen und praxisnahen Erlebnis- und Informationsraum.

Ab Frühjahr 2004 ist der Start einer Roadshow mit 20 bundesweiten Veranstaltungen in enger Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Verbänden zum Thema „Netz- und Informationssicherheit“ geplant. Die Roadshow „IT-Sicherheit für Mittelstand und Handwerk“ wird kombiniert mit dem Einsatz eines Schulungslabors, in dem Interessierte den praktischen Umgang mit IT-Sicherheitsprodukten erproben können.

**Weitere Informationen zur Roadshow: Kompetenzzentrum Sachsen (SAGeG), Tel.: 0371-6900 622, Fax: 0371-6900 203, E-Mail: [langed@chemnitz.ihk.de](mailto:langed@chemnitz.ihk.de), Internet: [www.sage.de](http://www.sage.de)**

---

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 AWV 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;
- Risikoübernahme 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](http://www.erha-management.com)



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

Hand (vgl. BMW-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 *Energiesparcontracting*-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](mailto:rhoepfner@erha-management.com)

(wird fortgesetzt)

Rolf-Roger Hoepfner

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

## Total Cost of Ownership: Kosten- und Risikoverteilung im Lebenszyklus-Ansatz

Um die Wirtschaftlichkeit einer PPP-Lösung gegenüber einer „konventionellen“ Projektdurchführung vergleichen zu können, ist grundsätzlich eine Lebenszyklusbetrachtung erforderlich. Dabei zeigt sich, dass unabhängig davon, ob es sich um ein Straßenbau-, Immobilien-, IT-Vorhaben oder ein rein privatwirtschaftliches Maschinen-/Industrieanlagengeschäft handelt, die jeweiligen Betriebs-/Unterhaltungs-/Ser-

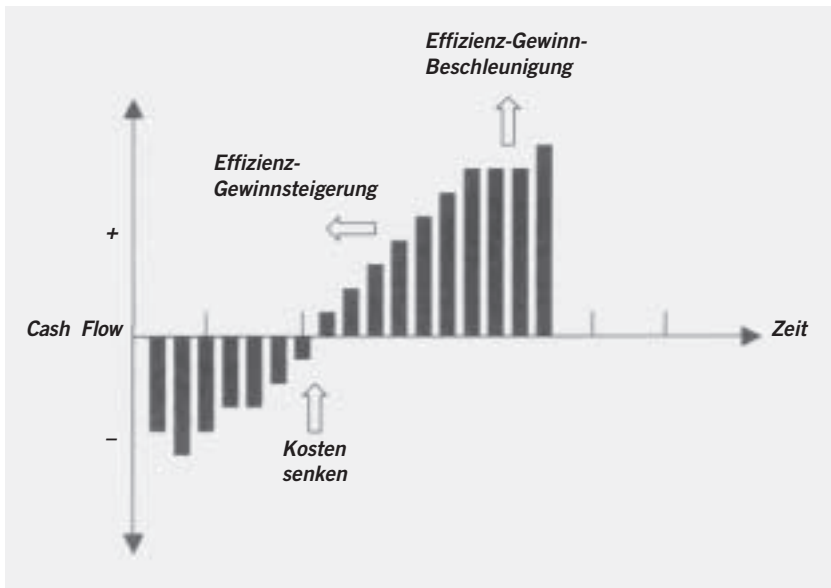
(„life-cycle“) und übersteigen als Folgekosten deutlich die Anschaffungskosten. Das Prinzip, Kosten aus dem Blickwinkel der gesamten Lebensdauer eines Produkts („Total Cost of Ownership/TCO“) zu betrachten, wird u. a. in der industriellen Investitionsrechnung angewandt. Dabei werden unternehmensspezifische komplementäre Instrumente und Analyseverfahren in unterschiedlicher Kombination eingesetzt, um spezifische Risiken zu messen und Kosten-/Nutzen-Berechnungen durchzuführen, wie sie auch für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

lung eines ROI (*Return on Investment*) aus (siehe Grafik 1).

Stets geht es auch darum, den Kunden davon zu überzeugen, sich die Folgekosten mit dem Hersteller bzw. Lieferanten zu „teilen“, so dass beide einen Vorteil haben („Geteilte Einsparung“). Der Hersteller einer Maschine oder einer Anlage hat in Zeiten zunehmenden globalen Preiswettbewerbs ein Interesse daran, eine qualitativ hochwertige Anlage zu einem entsprechenden Preis verkaufen bzw. exportieren zu können. Der Kunde wird das Verkaufsargument TCO jedoch nur dann annehmen, wenn er dadurch einen messbaren Nutzen erwarten kann. Ihn wird nur überzeugen, wenn nach Auslaufen der Garantiezeit die TCO deutlich gesenkt werden können.

Der TCO-Ansatz ist ebenso für den Dienstleistungssektor relevant. Die zunehmende Einbeziehung von Contracting-Modellen und Facilitymanagement (FM)-Lösungen bei Outsourcing und PPP-Projekten ist ein Indiz dafür. FM-Branchenschätzungen zufolge liegt der Betrieb eines Gebäudes bis zur ersten Grundsanierung bei rund 30 Jahren. Die Betriebskosten übersteigen in Abhängigkeit von der Nutzungsart die Baukosten innerhalb kurzer Zeit.

Von den Lebenszykluskosten eines Gebäudes entfallen rund 80 % auf seine Nutzungsphase. Kostenfaktoren sind u. a. Wartung, Instandsetzung, Gebäudeunterhalt, Gebäudereinigung und Energieversorgung (siehe Kasten).



Grafik 1: Prinzip eines TCO Analysemodells („business case“-Ansatz).

vicekosten teilweise um ein Vielfaches höher als die eigentlichen Bau-/Herstellungskosten sein können. Die Gesamtkosten einer Maschine/Anlage beziehen sich nicht nur auf deren Herstellung bzw. den Verkaufspreis, sondern verteilen sich auf die gesamte Lebensdauer

bei PPPs erforderlich sind. Bewertungsmethoden wie das Diskontierte Cash-Flow (DCF)/Kapitalwert-Verfahren, Interner Zinsfuß (*Internal Rate of Return*) sind auch in der Immobilienbewertung gängig. TCO stellt allein den Rahmen dar und reicht nicht zur Ermitt-

**Jährliche Baufolgekosten\* bei PPP-relevanten Investitionsprojekten**

Schulen, Kindergärten	31 %
Krankenhäuser	26 %
Hallenbäder	21 %
Kläranlagen	20 %
Sporthallen	17 %
Verkehrsanlagen	10 %
Verwaltungsgebäude	bis 8,5%

\* in Abhängigkeit von der Nutzungsart

Quelle: Baukostenplanung für Architekten

**TCO als Business Case Rahmen in der Informationstechnologie**

**Im Industriebereich (B2B)**

Total Cost of Ownership im IT-Sektor erfasst Kosten und Vorteile, welche in Verbindung mit Erwerb und Nutzung von IT-Komponenten von der Implementierung bis zum Betrieb über den gesam-

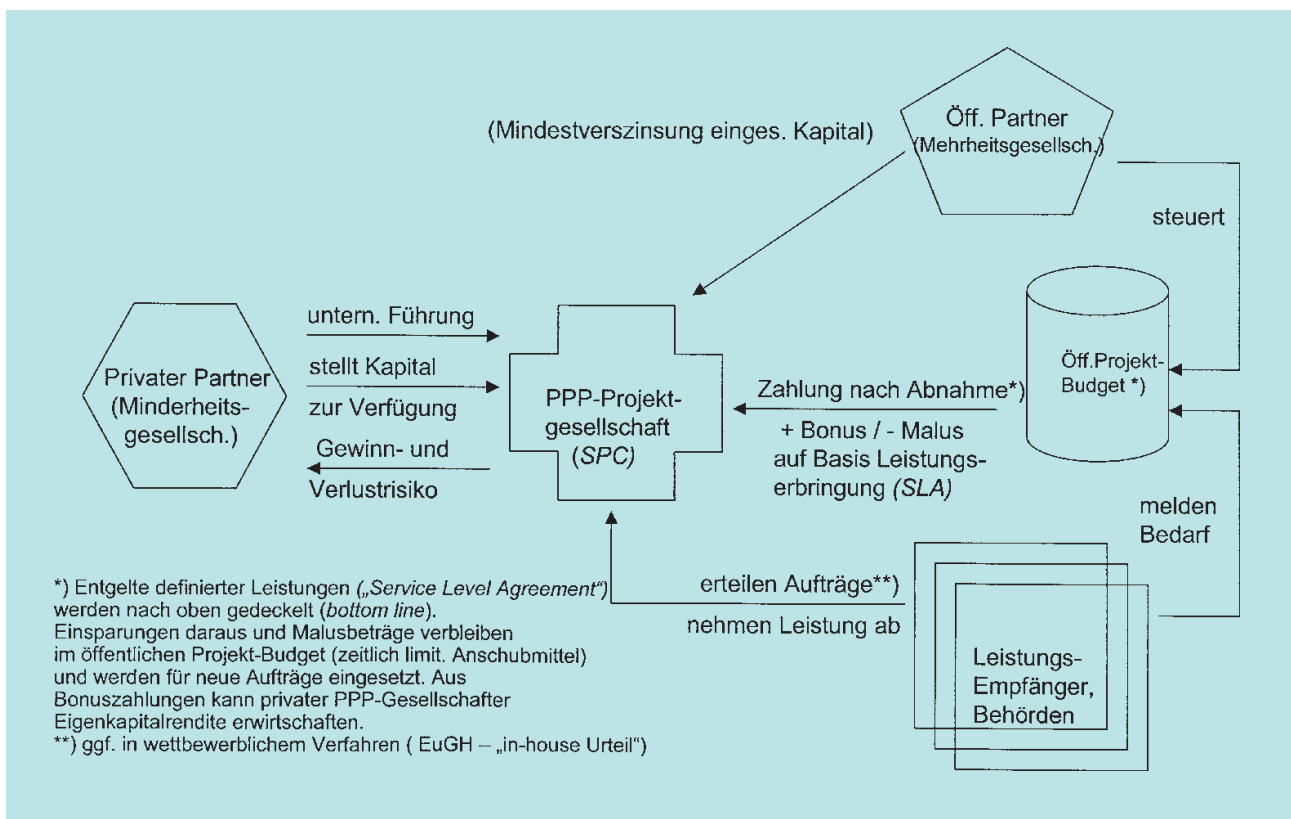
ten Lebenszyklus anfallen. Nach Schätzungen von IBM liegt der durchschnittliche Anteil der IT-Investitionen, die mit dem Betrieb (Support und Infrastruktur) in Verbindung stehen, bei 79 % und der Anteil, der mit der Implementierung (einschl. Softwarelizenzen, Hardware) bei 21 % (davon allein 12 % für externe Implementierungsleistungen).

IBM, ursprünglich als Hersteller von Hardware bekannt, generiert schon seit Jahren in wachsendem Umfang den weitaus größeren Anteil des Konzernumsatzes mit Dienstleistungen unterschiedlichster Art. Es verwundert daher nicht, dass IBM wie auch andere große IT-Dienstleister, Lösungsinstrumente entwickelt, mit deren Hilfe Unternehmen TCO-Einsparungen bei der Einführung integrierter Standardsoftware (z. B. bei SAP-Anwendungen) erzielen können. Dabei geht es im Sinne einer Restrukturierung darum, die gesamten Geschäftsprozesse und IT-

Systeme zu harmonisieren. Ziel ist dabei, im Rahmen einer „On-Demand-Strategie“ dem Unternehmen zu ermöglichen, erzielte Einsparungen i. S. eines Mehrwerts für weiteres geschäftliches Wachstum einzusetzen (vgl. Teil III in AWV Informationen September/Oktober 2004). Der Grundansatz, Einsparungen zu „teilen“ und revolvierend dem Leistungsprozess eines IT-PPP wieder zuzuführen, beinhaltet auch die Erbringung und Abnahme qualitativ hochwertiger Dienstleistungen auf der Grundlage definierter Service Levels (siehe Grafik 2).

**Im Öffentlichen Bereich und PPP (B2A)**

Der TCO-Ansatz ist Bestandteil der von der US-amerikanischen Forrester Research entwickelten Methode des *Total Economic Impact (TEI)*. TEI ist ein Entscheidungs-Tool, welches potenzielle Auswirkungen von Technologieinvestitionen im IT-Sektor nach vier Kategorien erfasst (siehe Grafik 3).



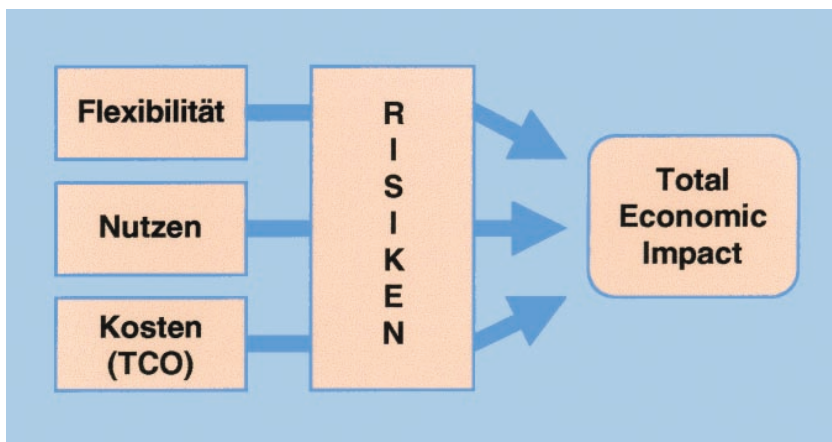
Grafik 2: Einsparmodell: Zahlungsfluss in einer Risikopartnerschaft

TCO Kosten > Auswirkungen auf IT  
 Nutzen > Auswirkungen auf das Unternehmen  
 Flexibilität > mögliche künftige Optionen, die durch die Investition entstehen  
 Risiken > Erfassung von Unsicherheiten, Auswirkungen von Annahmen, Erhöhung der Zielgenauigkeit, Verbesserung der Erfolgchancen.

tionskosten, sondern stellen kontinuierlich anfallende Betriebskosten dar und sind somit schwierig in den life-cycle Ansatz von PPP einzuordnen.

Andererseits ist ein Schlüsselkriterium, dass in einem PPP stets derjenige Partner Risiken übernimmt, der sie besser einschätzen, bewerten und managen kann. Und das kann, wie oben dargestellt, der private Partner mit gängigen, differenzierten Bewertungs- und Lösungsportfolios.

Mit der bevorstehenden Einführung des sog. „Wettbewerblichen Dialogs“ durch die EU-Kommission werden gerade für komplexe IT-Projekte die Möglichkeiten projektspezifischer IT-Risikopartnerschaften und die Entwicklung unterschiedlicher Modellansätze „Share-in-Savings“ in Verbindung mit TCO erleichtert. Auch das von der Bundesregierung geplante „PPP-Beschleunigungsgesetz“ dürfte dazu beitragen, weitere „Grauzonen“ im Vergaberecht zu beseitigen.



Grafik 3: Der TEI-Ansatz von Forrester

TEI-Bewertungen ermöglichen eine zuverlässigere Einschätzung des *Return on Investment* und sind damit prinzipiell auch ein geeignetes Instrument, welches von privaten Anbietern für PPPs im IT-Sektor genutzt werden kann und wird.

Zwar unterliegen IT-Projekte Besonderheiten, die mit den derzeit in Deutschland überwiegend im Bausektor angesiedelten PPP-Projekten nicht eins zu eins vergleichbar sind. Gängige Argumente in diesem Zusammenhang sind:

- die kurzen Zyklen im Technologiefortschritt bei IT,
- Schnittstellen, Abgrenzung von Verantwortung und Entscheidung bei zunehmender IT-Integration in Verwaltungsprozesse,
- IT-Kosten sind im wesentlichen nicht einmal anfallende Investi-

Diese Einschätzung, die auch der deutsche Branchenverband BITKOM vertritt (BITKOM 2004: PPPs bei E-Government-Projekten), wird europaweit jedoch nicht einheitlich beurteilt. So stuft das englische Schatzministerium IT-Projekte eher als schwierig im Vergleich zu anderen Branchen wie Hochbau ein. In der Tat besteht noch eine Reihe von Problemfeldern, die jedoch lösbar sind: Fragen wie der Personalübergang vom Öffentlichen Sektor in eine privatwirtschaftliche PPP, Rechtsfragen (Haushaltsrecht, Vergaberecht, Steuerrecht, Wettbewerbsrecht, Datenschutzbestimmungen, „Beleihung“), um nur einige zu nennen.

PPP-Ausschreibungen sind bereits seit geraumer Zeit unter Beachtung der einschlägigen EU Richtlinien auf der Basis zweistufiger Verhandlungsverfahren möglich.

*Teil I, II, und III dieses Beitrags können Sie in den Ausgaben 4/03, 1/04 und 5/04 der AWW-Informationen nachlesen.*

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

(wird fortgesetzt)

### Public Private Partnership International – Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland

Herausgeber:  
 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Berlin;  
 kostenfrei unter:  
[www.bmwa.bund.de](http://www.bmwa.bund.de)



Die AWW hat im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) einen weiteren PPP-Leitfaden erstellt. Der Ratgeber „Public Private Partnership International – Ein Unternehmerleitfaden für PPP-Engagements im Ausland“ richtet sich an Unternehmen, die sich für PPPs im Ausland (Autor Rolf-Roger Hoepfner) interessieren. Ein Fokus liegt dabei auf den neuen Beitrittsländern, den mittel- und osteuropäischen Staaten, aber auch Entwicklungsländern, Schlüsselmärkten sowie „emerging markets“ in Asien, Nord- und Südamerika.

Unternehmen, die im Rahmen der Diversifizierung ihrer Exportaktivitäten PPP als neue strategische Ausrichtung aufbauen und nutzen wollen, soll mit diesem Leitfaden (Umfang 110 Seiten) ein Instrument an die Hand gegeben werden, sich erfolgreich auf diesen Weg vorzubereiten und dabei die zu erwartenden Risiken möglichst auf ein Minimum zu begrenzen.



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

## EXKURS

### Neue PPP-relevante Rechtsentwicklungen in der EU und Deutschland – Beispiele praktischer Auswirkungen auf Finanzierung und Risikomanagement von PPPs

#### PPP Grünbuch der EU

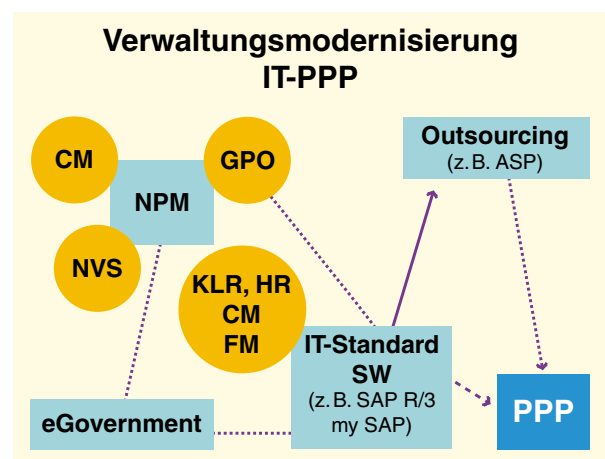
Zum Grünbuch der EU-Kommission (Generaldirektion Binnenmarkt) vom 30.4.2004 zu PPPs und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen hat die Bundesregierung durch das BMWA bereits am 16.8. vergangenen Jahres eine Stellungnahme zu den 22 Fragenkomplexen der Generaldirektion Binnenmarkt abgegeben. Grundsätzlich wurde dabei seitens der Bundesregierung die Frage verneint, ob im Bereich institutionalisierter öffentlich-privater Partnerschaften gesetzgeberische Initiativen der Kommission erforderlich seien (Frage 19). Eine von der Kommission erwogene einheitliche Vergaberegulierung für alle institutionalisierten PPPs stößt auch auf Kritik seitens anderer Mitgliedsstaaten, wie aus dem jüngsten Bericht der Kommission vom 3.5.2005 zum Stand des PPP-Grünbuchs hervorgeht.

Da durch das Urteil des **Europäischen Gerichtshofs** vom Januar dieses Jahres (sog. „Halle Urteil zu Inhouse-Geschäften“) eine neue Sachlage eingetreten ist, hat das BMWA mit Schreiben vom 30. März 2005 ihre diesbezügliche Stellungnahme nochmals modifiziert. Sie verweist dabei auf die mangelnde Praxisnähe. Das EuGH Urteil legt nämlich fest,

dass die Vergabe eines Auftrags an ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen (z. B. einen Generalunternehmer) selbst bei minimaler Beteiligung ohne vorherige Ausschreibung gegen den freien Wettbewerb und den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt. Das PPP sei bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags nämlich nicht dem Wettbewerb ausgesetzt und somit ein privater Konkurrent benachteiligt. Ein Eigengeschäft („Inhouse“-Geschäft) der Verwaltung liege dann nicht vor, wenn einem Unternehmen, an dem ein privater Dritter beteiligt ist – ganz gleich in welcher Höhe – ein Auftrag erteilt wird.

In der Praxis ist die Bildung einer PPP-Projektgesellschaft ein wesentlicher Bestandteil von PPP-Modellen, bzw. der PPP-Projektentwicklung (vgl. Teil II dieses Beitrags in AWW Info 01/04). In der gängigen PPP-Praxis in Deutschland bestehen vergaberechtlich bisher keine Bedenken, wenn in einem zweistufigen Interessenbekundungsverfahren mit nachgelagertem Verhandlungsverfahren –

unter Beachtung der EU Kriterien (Transparenz, Gleichbehandlung, EU-weite funktionale Leistungsausschreibung) – prinzipiell die Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft und die



dann von dieser zu erbringenden Dienstleistung dem Wettbewerb unterstellt wird. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß die in dem EuGH Urteil aufgestellten Grundsätze im Hinblick auf mögliche Umgehungstatbestände genau zu beachten sind. Mit anderen Worten ist bei der Festlegung auf ein mögliches PPP-Modell stets darauf zu achten, dass auch die Auswahl eines möglichen privaten Partners im Wettbewerb erfolgt, was ja nicht unbedingt a priori den Handlungsspielraum einschränkt.

Das BMWA weist in seiner Ergänzung zudem darauf hin, dass es darum gehe, institutionelle PPPs zu fördern, statt zu strenge vergaberechtliche Hürden aufzubauen. Denn auch solche PPPs seien durch das Urteil betroffen, deren privater Partner bereits durch ein wettbewerbliches Verfahren ausgewählt worden ist, da PPPs bekanntlich ihre effizienzsteigernde Aktivitäten erst langfristig entfalten und nicht nur zur Durchführung eines bestimmten Auftrags gegründet sind. Der Zweck der Gesellschaft laufe dann ins Leere, wenn ein Anschlussauftrag nicht mehr auf diese Gesellschaft übertragen werden kann und stets neu ausgeschrieben werden müsste. Das BMWA sieht im Rahmen der laufenden Verhandlungen zum **EU-Legislativpaket** die Möglichkeit, hier nicht eine gesonderte PPP-Richtlinie einzuführen, sondern stattdessen einen diesbezüglichen Vorschlag des Europäischen Parlaments (Art. 18 a zu „Aufträgen, die an von öffentlichen Auftraggebern geschaffene Einrichtungen vergeben werden“) anzubinden.

Zu anderen Punkten des PPP-Grünbuchs, wie z. B. dem „Wettbewerblichen Dialog“, sind seitens der Bundesregierung bereits Vorbereitungen zur Umsetzung vorgesehen, wie z. B. in der Verschlankeung des Vergaberechts (VgV, GWB), insbesondere die Anwendung der einschlägigen Vergabevorschriften nach VOL/A, bzw. VOB/A unter Beachtung der Ausschreibungskriterien oberhalb der (inzwischen angehobenen) EU-Schwellenwerte für Bauleistungen, bzw. Dienstleistungen. Eine europaweite Ausschreibung (offenes Verfahren) eines Auftrags hat immer dann zu erfolgen, wenn bestimmte Auftragswerte überschritten werden. (vgl. hierzu AWW/BMWA-Leitfaden „Public Private Partnership – Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer“, 2. Aufl. 2003)

## PPP in der Erweiterung der Agenda 2010

Der Bundesrat hat in der Mitteilung Nr. 34/2005 vom 14. April 2005 an die Mitgliedsstaaten zur Vorbereitung der interparlamentarischen Debatte vom 25.4.2005 u. a. den Katalog „20 Maßnahmen zur Fortsetzung der Agenda 2010“ vorgestellt, welcher vom Kabinett in einer Regierungserklärung vom 17. März 2005 angekündigt worden ist. Darin betreffen auch einige Punkte die Förderung von PPPs, insbesondere die Mobilisierung und Nutzung von privatem Kapital für öffentliche Zwecke in Folge der sich stetig verschlechternden Investitionsquoten von Bund, Ländern und Kommunen.

Hierzu zählen:

- Der Gesetzentwurf zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturprojekte („Infrastrukturplanungs-Beschleunigungsgesetz“).
- Ein Sofort-Investitionsprogramm über 2 Mrd. € für 4 Jahre als Anschubfinanzierung für die sogenannten A-Modelle.
- Der Entwurf zum PPP-(ÖPP-) Beschleunigungsgesetz.

## Eckdaten zum Entwurf des PPP-Beschleunigungsgesetzes

Ein wesentlicher Bestandteil dürfte dabei der Arbeitsentwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein **ÖPP-(PPP-)Beschleunigungsgesetz** sein, der zur Beseitigung bestehender Hemmnisse bei PPPs beitragen soll. Allerdings sind nicht alle Vorschläge dieser Initiative interministeriell abgestimmt. Auch bleibt nach den jüngsten politischen Entwicklungen (NRW-Wahl, vorgezogene Bundestagswahl) abzuwarten, ob es wie geplant noch vor der Sommerpause zur Vorlage eines entsprechenden Antrags im Bundestag kommt.

Derzeit beinhaltet der Entwurf 5 wesentliche Handlungsfelder. Diese beziehen sich auf:

- **Neue Finanzierungsmöglichkeiten** (Stichworte: „Infrastrukturfonds“, Erweiterte Anlagemöglichkeiten für Offene Immobilienfonds).

Die Anlagemöglichkeiten von Offenen Immobilienfonds werden erweitert: Es sollen Eigentümerrechte eingeräumt werden (Erbbaurecht, Nießbrauch). Portfolios sollen bis zu 10 % Beteiligungen an PPP-Projektgesellschaften beigemischt werden können. Es soll im Rahmen des Investmentgesetzes (InvG) ein neuer Fondstyp, der sogenannte **„Infrastrukturfonds“**, gebildet werden. Dabei sind noch eine Reihe von Fragen zu klären, insbesondere, was die Bewertung und Anteilsrücknahme anbetrifft. Dies gilt auch bei Nutzung von Investmentaktiengesellschaften.

- **Steuerbefreiungsmöglichkeiten** (Stichworte: „Tax Refunds“, Grundsteuer)

Ein Grundproblem bei Wirtschaftlichkeitsvergleichen von PPPs gegenüber Eigenlösungen von Kommunen besteht in dem Umsatzsteuernachteil. Eine Mehrwertsteuerrückerstattung analog dem Tax Refund-System wie es in anderen Mitgliedsstaaten praktiziert wird, ist schon aufgrund des föderalen Staatsaufbaus und Umsatzsteueraufkommensverteilungsverfahrens schwierig. Die potenzielle Benachteiligung und der Wettbewerbsnachteil bei PPP-Lösungen besteht jedoch. Eine Klärung auf der Grundlage zweier Sachverständigengutachten konnte bislang noch nicht erzielt werden. PPP-Projekte erfordern häufig eine Eigentumsübertragung auf den Lebenszyklus des Projekts mit anschließender Rückübertragung. Das PPP-Beschleunigungsgesetz sieht eine Freistellung von der Grundsteuer vor. Gleiches gilt für die Grunderwerbssteuer. Um mög-

lichen Nachteilen für Kommunen wegen Steuerausfällen zu begegnen, wird eine entsprechende Formulierung des Steuerbefreiungstatbestands für PPP-Modelle vorbereitet.

- **Änderungen im Bundeshaushaltsrecht** (Stichworte: „Risikoverteilung und -bewertung“, „Veräußerung von Vermögensgegenständen“, „Maastricht-Kriterien“)

Die Einschränkung des Veräußerungsverbots für Vermögensgegenstände soll nicht nur für ein Haushaltsjahr, sondern generell gelten. In § 7 BHO soll mit der Einbeziehung von Risikobewertung/Risikoaufteilung ein Grundprinzip bei PPPs festgeschrieben werden. Es geht dabei um die Bewertung des Risikotransfers von der öffentlichen Hand auf den Privaten, der beim Kosten-, respektive Wirtschaftlichkeitsvergleich berücksichtigt werden muss. Der Grad des Risikotransfers (Baurisiko, Ausfallrisiko, Nachfragerisiko) ist auch Gegenstand des EUROSTAT-Beschlusses vom 11. Februar 2004 zur Einordnung von PPPs auf der Grundlage der Maastricht-Kriterien (vgl. hierzu auch Teil III dieses Beitrags, in AWV Info 5/2004).

- **Vergaberecht** (Stichworte: „Erbringung von Eigenleistungen“, „Verhandlungsverfahren“, „Wettbewerblicher Dialog“)

Die bislang gesetzlich vorgeschriebene Erbringung von Eigenleistungen durch den Auftragnehmer soll entfallen, wenn dieser den Nachweis erbringt, dass er über die Mittel eines (leistungsfähigen) Dritten verbindlich und dauerhaft verfügen kann. Nach wie vor soll das Prinzip des „Verhandlungsverfahrens“ bei sog. „komplexen“ PPP-Projekten gelten und als „Option“ der von der EU im PPP-Grünbuch vorgesehene „Wettbewerbliche Dialog“ (s. Stellungnahme der Bundesregierung zum PPP-Grünbuch). In der Neuordnung des Vergaberechts sollen diese Punkte konkretisiert werden.

- **Gebührenrecht** (Stichwort: Wahlmöglichkeit, „Mautgebühr“ – sowohl öffentlich-rechtliche Gebühr als auch privatwirtschaftliches Entgelt)

Es soll eine Vereinheitlichung des Begriffs „Mautgebühr“ erfolgen: Mautgebühren können sowohl öffentliche Gebühren als auch privatrechtliche Entgelte sein. Dem privaten Betreiber soll die Möglich-

den IT-Bereich, den Spezifika eines der wichtigsten Dienstleistungssektoren gerecht wird. Hierunter fallen auch Tatbestände wie die Dienstleistungskonzession, Beileihung, Anwendung von Rahmenverträgen, die Behandlung des Life-Cycle-Ansatzes. Erste Erfahrungen mit PPPs bei IT-Projekten im Bund und einigen Bundesländern (s. *Beispiele Tabelle unten*) deuten

### IT-Geschäftsprozessoptimierung Projektbeispiele Bund/Land/Kommune

Projekttyp	Öffentlicher Partner	Privater Partner	Projekt-Gegenstand	Status
PPP	Bund - nachgeordnete Bundesbehörden	k. A.	"GPO" Einführung + Betrieb SAP R/3	Lfd. Projekt Vorstudie mit Machbarkeitsempfehlung- "PPP-Eignungstest"
Outsourcing	Land Hessen	Accenture	SAP R/3 (→ Landesverwaltungen)	Lfd. Projekt
PPP	Stadt Wiesbaden	Siemens		operational
PPP	Land Bremen	T-Systems (ex DEBIS)	Rechenzentrum	operational

keit der Refinanzierung durch ein privates Entgelt eingeräumt werden, in Analogie zu dem in einigen Bundesländern in den Kommunalabgabengesetzen verankerten Möglichkeit, dass Kommunen anstelle von Benutzungsgebühren auch privatrechtliche Entgelte zur Deckung ihrer Kosten erheben können.

#### Weiterer Klärungsbedarf

Weitere klärungsbedürftige Grundsatzzhemen betreffen die Überprüfung der unterschiedlichen, teils unübersichtlichen Förderregularien bei Bund und Ländern, die teils restriktiven Zuwendungskriterien, die Behandlung von Investitionszuschüssen. Klärungsbedarf besteht, ob und inwieweit die Anwendung von Vergaberecht, Verhandlungsverfahren, Wettbewerblicher Dialog für PPP-Projekte außerhalb des Bausektors, insbesondere für

darauf hin, dass gerade für die IT- und Softwarebranche innovative Ansätze (Einsparmodelle, Share-in-Savings, Outsourcing mit Risikokomponenten) und adäquate Wirtschaftlichkeitsvergleiche erforderlich sind, die eine Weiterentwicklung des „baugetriebenen“ Public Sector Comparator (PSC) und der konventionellen Wirtschaftlichkeitsbewertung nach IT WiBe notwendig erscheinen lassen. (s. *Grafik S. 15*).

*Teil I, II, III und IV dieses Beitrags können Sie in den Ausgaben 4/03, 1/04, 5/04 und 2/05 der AWV-Informationen nachlesen.*

*Der Autor ist verantwortlicher Verfasser der beiden PPP-Leitfäden des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Leiter der AWV/BMWA Projektgruppe PPP und Mitglied der Arbeitsgruppe „Wettbewerb, Öffentliche Beschaffung, PPP“ der EU Kommission/Generaldirektion Binnenmarkt/Dienstleistungen. Dipl. Vw. Rolf-Roger Hoepfner; erha consulting group, Berlin-Brüssel; Tel. 030/36 80 10 43; E-Mail: rhoepfner@erha-management.com*

(wird fortgesetzt)



AWV – Arbeitsgemeinschaft für  
wirtschaftliche Verwaltung e. V.  
Düsseldorfer Straße 40, 65760 Eschborn  
Postfach 51 29, 65726 Eschborn

Telefon: 061 96/4 95-3 88  
Telefax: 061 96/4 95-3 51  
E-Mail: [info@awv-net.de](mailto:info@awv-net.de)  
Internet: <http://www.awv-net.de>

### **Redaktion und Gestaltung**

AWV – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.  
Jürgen Klocke/Karin Scheu