

Erik Schmidtman

Andreas Wendlberger

Public Private Partnerships als Kooperationsform in der Logistik

Erik Schmidtman, Andreas Wendlberger

TIM CONSULT GmbH, Mannheim

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Einführung..... | 121 |
| 2 | Abgrenzung: Public Private Partnership – Kooperation..... | 122 |
| 2.1 | Definitionen..... | 122 |
| 2.2 | Unterschiede und Gemeinsamkeiten..... | 124 |
| 3 | Vorgehensmodell: Auf dem Weg zu einer Public Private Partnership..... | 125 |
| 3.1 | Vorgehen des öffentlichen Partners..... | 125 |
| 3.2 | Vorgehen des privaten Partners..... | 130 |
| 3.3 | Formale Bildung einer Public Private Partnership..... | 132 |
| 4 | Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Public Private Partnership-Projekten..... | 132 |
| 4.1 | Wille zur Umsetzung..... | 132 |
| 4.2 | Offenheit und Transparenz..... | 133 |
| 4.3 | Umsetzungskonzeption..... | 134 |
| 4.4 | Aufbau gemeinsamer Strukturen und Prozesse..... | 135 |
| 5 | Fazit: Public Private Partnership als Chance erfolgreich gestalten..... | 135 |

1 Einführung

Kooperationen sind ein kaum zu überschätzender Erfolgsfaktor in der Logistik. Voraussetzung für den Erfolg einer jeden Kooperation ist die Form bzw. die Art der Partnerschaft, für die sich die Kooperationspartner entscheiden. Sie steckt bereits im Vorfeld der eigentlichen Zusammenarbeit deren Rahmen und damit deren Entwicklungsgrenzen und -möglichkeiten ab. Die Realität zeigt, dass Unternehmen, Verwaltungen und andere Organisationen ganz verschiedene Kooperationsformen und -modelle finden, um mit ihren Partnern ihre spezifischen Ziele optimal zu verfolgen; das trifft in besonderem Maße auf den komplex strukturierten Logistikmarkt zu.

Kooperationen lassen sich nach vielen Gesichtspunkten kategorisieren, z.B. nach Rechtsform, beteiligten Partnern, Kooperationsbreite und -tiefe, verfolgtem Zweck, Intensität, Dauer oder inhaltlicher Ausrichtung. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit einer speziellen der zahlreichen Kooperationsformen im Bereich der Logistik: der Public Private Partnership (PPP), d.h. der Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen. Sie ist damit nicht inhaltlich oder etwa über ihren rechtlichen Rahmen definiert, sondern über die Art bzw. Herkunft der Partner. Insbesondere in der öffentlichen Hand nehmen Kooperationen mit privaten Partnern vor dem Hintergrund leerer Kassen und der anhaltenden Diskussion über die Ausgestaltung der Pflichten zur Daseinsvorsorge und der damit einhergehenden Entstaatlichungsdebatten einen immer größeren Stellenwert ein. Unter anderem werden hierdurch einerseits gezielt Kostenrisiken mit der privaten Wirtschaft geteilt, andererseits öffentliche Betriebe langfristig durch eine steigende Wettbewerbsfähigkeit erhalten.

Beispielhaft wird diese Kooperationsform anhand der kommunalen Entsorgungswirtschaft und damit der Entsorgungslogistik vorgestellt. In diesem Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge wird angesichts leerer öffentlicher Kassen derzeit besonders intensiv über Möglichkeiten der Schaffung von PPP nachgedacht. Solche Partnerschaften werden bereits in ersten Projekten realisiert. Deren Konzeption, beratende Begleitung und Durchführung gehören zum Tätigkeitsbereich von TIM CONSULT¹.

Anders als in der privaten Wirtschaft bedarf es bei der Bildung von Partnerschaften, an denen öffentliche Betriebe beteiligt sind, einer Vielzahl von gesetzlichen Rahmenbedingungen. Grundlage dafür ist das Kreisabfallwirtschaftsgesetz. Dort wird in § 16, Abs. 1, S. 1 geregelt: „Die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. Ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten bleibt hiervon unberührt.“ Daraus folgt, dass die Bildung von PPP in diesem Bereich gesetzlich prinzipiell erlaubt ist.

¹ TIM CONSULT GmbH ist eine Unternehmensberatung für Unternehmensführung und Public Management mit den Schwerpunkten Logistik und Entsorgung.

Wirtschaftlicher Hintergrund dieser Überlegungen: Die Haushalte der Kommunen und Kreise, die für die Sammlung und Beförderung/Transport von Abfällen zuständig sind, leiden besonders unter der allgemeinen Finanznot öffentlicher Haushalte und stehen oftmals in besonderer Wirtschaftlichkeitsdiskussion. Sie erhoffen sich durch die Bildung von PPP, die Effizienz ihrer Abfallwirtschaftsbetriebe zu erhöhen bzw. Kosten in diesem Bereich zu senken und auf diesem Wege eine finanzielle Entlastung der durch Haushaltsdefizite beeinträchtigen kommunalen Finanzsituation herbeizuführen. Die bereits realisierten Projekte bieten Anschauungsmaterial und Lehren für die Konzeption und Durchführung von künftigen PPP-Projekten im Bereich der Entsorgungslogistik. Gleichzeitig bieten sie aber auch Denkanstöße und Lehren für andere Aufgabenbereiche, die derzeit (noch) überwiegend oder teilweise von der öffentlichen Hand erledigt werden.

2 Abgrenzung: Public Private Partnership – Kooperation

2.1 Definitionen

Der Begriff Public Private Partnership ist weder ein juristisch noch anderweitig eindeutig definierter Begriff. Aus der Vielzahl der Definitionen und Ausprägungen in der Praxis lassen sich dennoch folgende gemeinsame Hauptmerkmale extrahieren:

PPP sind Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft innerhalb eines gemeinsamen organisatorischen Rahmens und mit dem Ziel, einen bestimmten Zweck gemeinsam zu verfolgen. Sie sind mittel- bis langfristig angelegt. Der Grad der Formalisierung und die Art der gewählten Rechtsformen können sich jedoch stark unterscheiden. Die Ausprägungen reichen von informellen Kooperationen über Arbeitsgemeinschaften bis hin zur Gründung von gemischtwirtschaftlichen (Kapital-)Gesellschaften. Dabei werden in der Regel Aufgaben (-schwerpunkte) und Verantwortlichkeiten vom öffentlichen auf den privaten Sektor verlagert. PPP-Modelle lassen sich nach unterschiedlichen Merkmalen differenzieren, z.B. in „Entwicklungspartnerschaften“ zur Konzeption und Vorbereitung von Projekten einerseits und „Risikopartnerschaften“ zur Realisierung von Projekten unter Inkaufnahme und Teilung wirtschaftlicher Risiken andererseits; eine Einteilung in Organisations-, Finanzierungs- und Kooperationsmodelle ist ebenfalls möglich. Abgegrenzt werden PPP in der Regel zur Auftragsvergabe, Privatisierung, Outsourcing, Private Finance Initiatives, Public Public Partnerships o. ä. Konzeptionell bewegen sich PPP-Modelle somit zwischen zwei Polen: Eigenenerledigung der Aufgaben durch die öffentliche Hand einerseits und vollkommener Privatisierung andererseits (vgl. Abb.1).

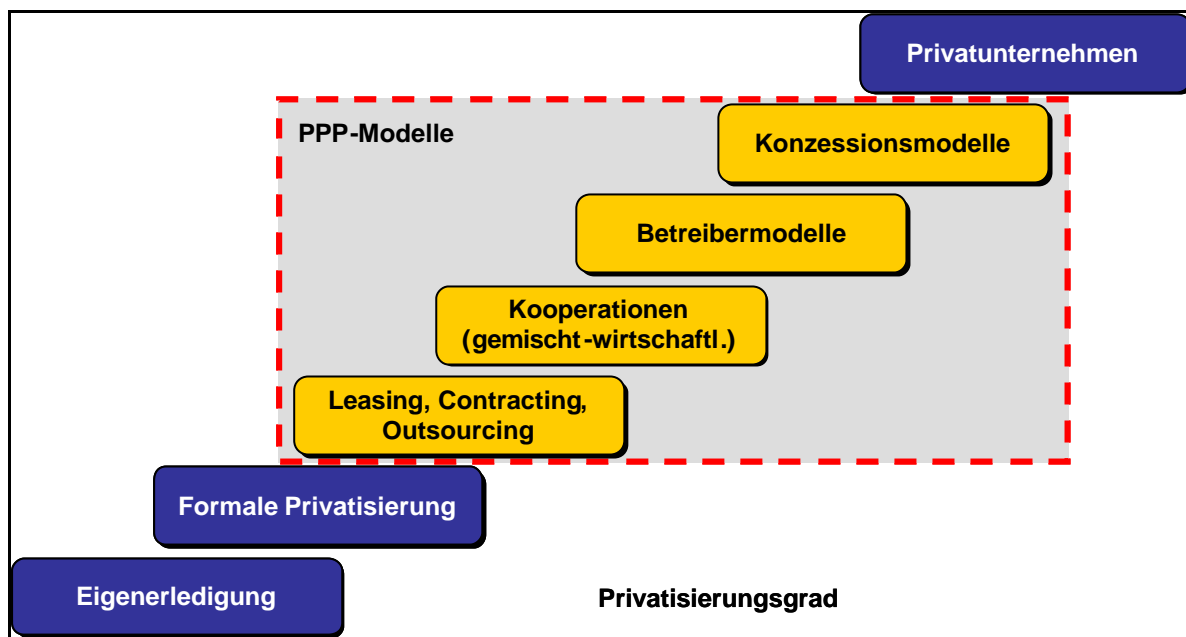


Abb. 1: Das Spektrum an PPP-Modellen – zwischen Eigenerledigung und vollständiger materieller Privatisierung

PPP-Modelle finden sich schwerpunktmäßig in kapitalintensiven Bereichen, für die der öffentlichen Hand zunehmend Geld für erforderliche Investitionen fehlt oder erhebliche Kosteneinsparungen im Betrieb möglich sind. Als Beispiele sind hier insbesondere zu nennen: der öffentliche Infrastrukturbereich, die kommunale Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft, der öffentliche Personennahverkehr, die Stadtentwicklung oder die Forschungs- und Technologieförderung.

Mit PPP in diesen und anderen Bereichen werden von allen beteiligten Partnern eine Reihe von allgemeinen Zielsetzungen verfolgt und Vorteile gesucht, wie z.B.:

- Erschließung und Ausbau neuer Geschäftsfelder
- Teilung wirtschaftlicher Risiken
- Erhöhung von Effizienz und Effektivität, insbesondere durch:
 - ? gemeinsame Nutzung von Ressourcen
 - Fokussierung auf Kernaufgaben und Konzentration auf eigene Stärken

Speziell die öffentliche Hand erhofft sich durch die Kooperation mit privaten Kooperationspartnern in der Regel:

- Modernisierung der öffentlichen Hand
- Erhöhung der Flexibilität und Schnelligkeit
- Erschließung von Kapital der Privatwirtschaft

- Erschließung von Know-how der Privatwirtschaft
- Verringerung der Belastung des Haushalts bzw. niedrigere/stabile Gebühren

Für die Partner aus der Privatwirtschaft ist die Kooperationsform der PPP ein interessantes, weil langfristiges, Vertriebsinstrument. Insbesondere gelingt hierdurch die:

- Erschließung bisher regional oder generell nicht offener Märkte und Geschäftsfelder
- Etablierung als langfristiger und zuverlässiger Partner der öffentlichen Hand

Einige Unternehmen sehen in PPP bereits so große Chancen und Potentiale, dass sie sich in Broschüren und Unternehmensinformationen aktiv als strategische Partner für die öffentliche Hand anbieten.

Kooperationen zwischen Privatunternehmen können ebenfalls die vielfältigsten Formen annehmen und sind daher unterschiedlich zu kategorisieren. Sie reichen ähnlich wie PPP von einer informellen Zusammenarbeit auf ad hoc-Basis bis hin zu einer langfristigen und vertraglich detailliert geregelten Kooperation in den unterschiedlichsten Branchen und Gliedern der Wertschöpfungskette.

2.2 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Der Unterschied zwischen Kooperationen von privaten Unternehmen zu PPP besteht im Wesentlichen darin, dass kein öffentlicher Partner involviert ist und damit alle sich daraus ergebenden Besonderheiten entfallen. Kooperationen zwischen Privatunternehmen sind im Aufbau nicht dem Formalisierungsgrad unterworfen wie die öffentliche Hand. Es fehlt das besondere Interesse der öffentlichen Hand an privaten Ressourcen, die sich in ihrer Beschaffenheit oder in ihrer Kostenstruktur ganz wesentlich von denen der öffentlichen Hand unterscheiden können. Umgekehrt können bei einer Zusammenarbeit von nur privaten Unternehmen die Partner nicht hoffen, sich bisher durch die öffentliche Hand verschlossene oder stark regulierte Märkte zu erschließen. Des Weiteren unterscheiden sich die Rahmenbedingungen einer Kooperation zwischen Privatunternehmen wesentlich von einer PPP. So unterliegt bei der PPP insbesondere der Partner der öffentlichen Hand ganz anderen rechtlichen Zwängen und politischen Vorgaben als der private Partner.

Umgekehrt bestehen jedoch viele Gemeinsamkeiten zwischen Kooperationen von nur privatwirtschaftlichen Unternehmen und PPP. So verfolgen privatwirtschaftliche Partner durch Kooperation mit anderen Unternehmen im Wesentlichen dieselben Ziele wie die Beteiligten einer PPP. Kooperationen dieser verschiedenen Arten von Akteuren sind daher in ihrer Zielausrichtung auch miteinander vergleichbar. Im Zentrum des Interesses steht das Ausschöpfen von Synergieeffekten durch gemeinsame Nutzung von Ressourcen. Das Grundmotiv hinter diesen verschiedenen Arten von Kooperation ist grundsätzlich das Bestreben, gemeinsam mit einem Partner seine eigenen Ziele besser erreichen zu können als alleine. Daher sehen sich Kooperationen und PPP auch mit sehr ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. In beiden Fällen gilt es, die gemeinsamen Ziele und mögliche Potentiale nicht nur

zu definieren, sondern in der Praxis auch tatsächlich zu realisieren. Die Diskussion der Erfolgsfaktoren wird zeigen, dass sie sich leicht auf Kooperationen zwischen Privatunternehmen übertragen lassen.

3 Vorgehensmodell: Auf dem Weg zu einer Public Private Partnership

Abb. 2 zeigt ein Vorgehensmodell zur Bildung einer Public Private Partnership.

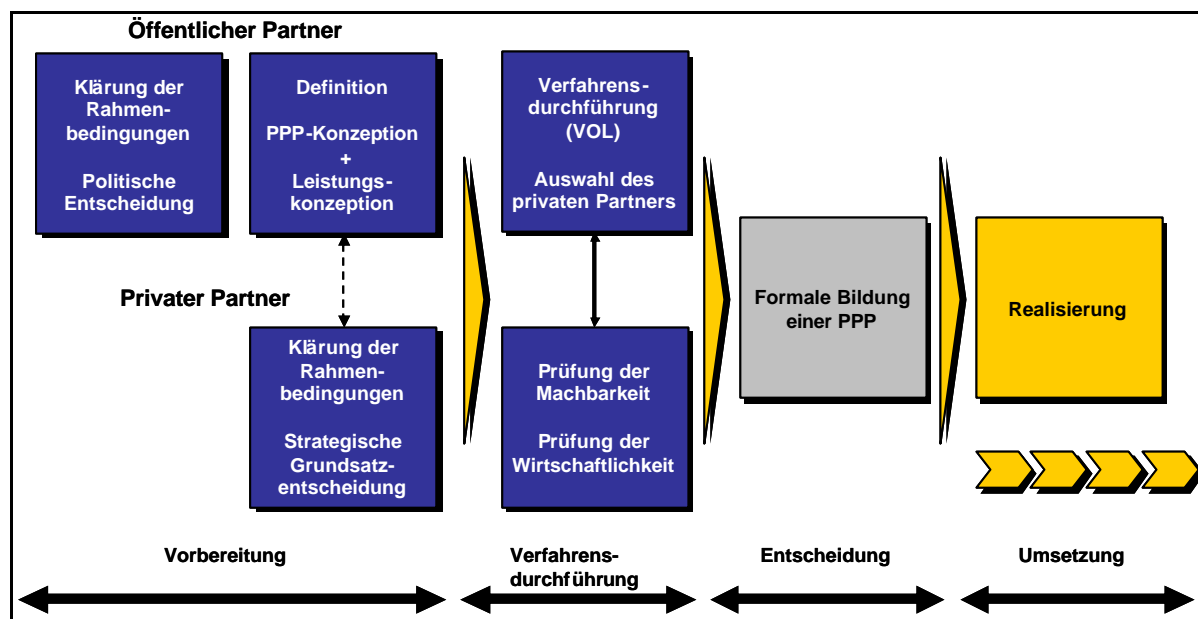


Abb. 2: Vorgehensmodell – Auf dem Weg zu einer PPP

3.1 Vorgehen des öffentlichen Partners

Klärung der Rahmenbedingungen und PPP-Konzeption

Typischerweise geht die Initiative für eine PPP von der öffentlichen Hand aus, d.h. von der für den entsprechenden Bereich verantwortlichen kommunalen oder staatlichen Stelle bzw. deren politischen Führung. Wenn ein PPP-Modell ganz grundsätzlich als Option erwogen wird, sind zunächst dessen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu klären. In dieser noch explorativen Phase empfiehlt es sich, folgende strategische und konzeptionelle Fragen offen zu diskutieren und zu klären:

- Welche Arten von Aufgaben und welche konkreten Tätigkeiten können und sollen künftig im Rahmen von PPP-Modellen erledigt werden?
- Wie kann in einem für ein PPP-Modell anvisierten Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge die Aufgabenerfüllung langfristig sichergestellt werden?
- Welche Organisationsbereiche eignen sich für eine PPP?

- Welches PPP-Modell eignet sich am besten, die definierten Ziele in den entsprechenden Aufgaben- und Organisationsbereichen zu erreichen?
- Welche Ziele werden mit der geplanten PPP verbunden?
- Welcher wirtschaftliche und andere Nutzen wird für die öffentliche Hand, das Gemeinwohl und die Bürger bzw. Kunden erreicht? Welche Chancen werden eröffnet?
- Welche wirtschaftlichen und sonstigen Nachteile und Kosten können entstehen? Welche Risiken sind zu beachten?
- Ist die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens auch mittel- bis langfristig sichergestellt? Welche Alternativen zur PPP sind für diese Aufgaben bzw. Organisationsbereiche zu prüfen (Wirtschaftlichkeitsvergleich/Kostenvergleichsanalyse)?
- Sind konventionelle Modelle, wie zB. Ausschreibungen, im konkreten Fall vorteilhafter? Ist die Einschaltung eines privaten Partners überhaupt erforderlich oder lassen sich die Ziele auch durch interne Optimierungsmaßnahmen oder Kooperationen mit anderen Einheiten der eigenen Organisation oder anderen öffentlichen Organisationen erreichen (Public Public Partnerships)?
- Bis zu welchem Grad sollen Aufgaben und Kompetenzen abgegeben oder geteilt werden? Wie kann eine sinnvolle Aufgaben- und Verantwortungsabgrenzung aussehen?
- Welches Finanzierungsmodell soll der PPP zugrunde liegen? Wie ist das PPP-Projekt selbst zu finanzieren?

Ebenso hat die öffentliche Hand bereits in dieser Phase eine Reihe von hauptsächlich rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Sie hat insbesondere zu klären, ob die ausgewählte Aufgabe im Rahmen einer PPP überhaupt erfüllt werden darf, ob die PPP-Lösung die wirtschaftlichste Alternative ist und welche Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung einem solchen Modell zustimmen müssen.

Aus der Beantwortung dieser konzeptionellen und strategischen Fragen kann ein Grobkonzept abgeleitet werden. Dieses muss in einem nächsten Schritt weiter detailliert werden. Diese Phase der Konkretisierung mündet in ein ausgearbeitetes Konzept über Projektziele, -inhalt und -umfang, in dem auch die zugrunde liegenden strategischen Überlegungen ausformuliert sind. Grundsätzlich ist dabei abzuwägen, bis zu welchem Detaillierungsgrad das Konzept ausformuliert werden soll. Je genauer die Vorgaben, desto stärker wird sich die PPP an den Vorgaben der öffentlichen Hand orientieren. Sind die Vorgaben jedoch zu detailliert, könnten sich potentiell interessierte private Unternehmen eingengt fühlen und von einer möglichen Beteiligung absehen. Zudem könnten die erhofften unternehmerischen Energien und privatwirtschaftlichen Potentiale durch eine Überregulierung so bereits im Keim erstickt werden.

Vielen PPP-Modellen haftet bisher der Nachteil an, dass zwar einerseits die öffentliche Hand den wirtschaftlichen Nutzen aus der Zusammenarbeit mit den privaten Unternehmen ziehen will, andererseits aber den für öffentliche Unternehmen typischen Reglementierungsbedarf in der Partnerschaft fortschreiben will. Insbesondere Aufgabenumfang und Ausführungsqualität liegen hierbei oftmals über dem für die effiziente wirtschaftliche Leistungserbringung notwendigen Niveau und verhindern bereits in dieser frühen Phase eine marktgerechte Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Oftmals führt dies dazu, dass im anschließenden Verfahren kein wirtschaftlich sinnvolles Ergebnis gefunden oder kein Partner unter diesen Rahmenbedingungen zu einer Kooperation bereit ist. Etliche Verfahren mussten daher in der Vergangenheit aufgehoben werden.

Letztlich jedoch gelten auch bei PPP die gleichen Grundsätze wie bei jedem anderen Beschaffungsvorhaben. Einerseits ist die nachgefragte Leistung marktkonform zu definieren, so dass möglichst viele potentielle Partner unter den festgeschriebenen Rahmenbedingungen fähig sind, mit ihrem etablierten Leistungsportfolio die Leistung zu erbringen. Je marktfähiger die Leistung, desto höher der Wettbewerb und umso besser das wirtschaftliche Ergebnis. Andererseits sind die Verfahren als Verhandlungsverfahren auszugestalten. Nur so gelingt es, die unterschiedlichen Stärken der privaten Unternehmen optimal in die eigene Leistungserbringung zu integrieren. Insbesondere im Bereich der Entsorgungslogistik werden bereits heute ca. 70% der Marktleistungen durch private Unternehmen erbracht. Der Markt ist grundsätzlich mittelständisch gegliedert und wird in manchen Regionen durch mittelständische Konzernunternehmen mit einer dislozierten Struktur von Tochterunternehmen beherrscht. Grundsätzlich lässt sich beobachten, dass die Konzernunternehmen unterschiedliche strategische Ausrichtungen aufweisen, die sich insbesondere in der Ausrichtung des Leistungsportfolios (Fokussierung auf Anlagenbetrieb vs. Entsorgungslogistik), als auch in der regionalen Präsenz ausdrücken. Beides hat für die öffentliche Hand auf der Suche nach einem geeigneten Partner besondere Anreize. Die Vergangenheit zeigt zudem, dass neben den beschriebenen Konzernunternehmen kapitalstarke mittelständische Unternehmen interessante Partner in PPP sein können, da sie flexibler und strategiefreier die sich bietenden Chancen nutzen können.

Die politischen Entscheidungsträger und Personalvertretungen sind parallel über den Stand der Überlegungen zu informieren, um so die erforderliche Endabstimmung des Konzepts vorzubereiten. Wichtig ist es hierbei, nicht gänzlich an der althergebrachten Aufgabenerfüllung festzuhalten, sondern die Chancen der privaten Leistungserbringung flexibel auszunutzen. Nach Zustimmung der Entscheidungsgremien kann sich die öffentliche Hand anschließend auf die Suche nach einem privaten Partner machen.

Verfahrens- und Leistungskonzeption – Auswahl des privaten Partners

Die Suche nach einem privaten Partner ist in der Regel keineswegs einfach und stellt die öffentliche Hand regelmäßig vor große formale und inhaltliche Herausforderungen. Dies begründet allein die Tatsache, dass der private Partner im Zuge eines Verfahrens nach der Verdingungsordnung für Leis-

tungen (VOL) zu identifizieren ist. Dieses formale Verfahren ist ab einer Auftragsgrenze von 200.000€ europaweit durchzuführen. Grundsätzlich haben damit alle europäischen Unternehmen die Möglichkeit, an diesem Verfahren teilzunehmen. Der Gesetzgeber sieht hierbei vor, dass solche Verfahren diskriminierungsfrei und für alle Bewerber mit der gleichen Leistungstransparenz durchzuführen sind. Je nach Leistungsinhalt werden diese Verfahren zumeist in sog. „Offenen Verfahren“ durchgeführt.

Auf formaler Ebene ist daher zunächst zu klären, wie der private Partner überhaupt zu suchen und zu finden ist.

- Ist ein Interessensbekundungsverfahren durchzuführen?
- In welchem Verfahren muss der private Partner aufgrund von rechtlichen und politischen Vorgaben gefunden werden? Welche Grundsätze sind dabei zu beachten?
- Welche vergaberechtlichen und sonstigen formalen Rahmenbedingungen sind dabei zu beachten (Haushaltsrecht, Kommunalrecht etc.)? Ist beispielsweise eine Ausschreibung erforderlich?
- Wie ist eine ggf. erforderliche Vergabekonzeption zu gestalten? Nach welchen Kriterien soll beispielsweise der Partner ausgewählt werden?

Zur Suche nach einem privaten Partner gehört als Voraussetzung auch, den Inhalt des PPP-Modells und die damit verbundenen vertraglichen Rechte und Pflichten detailliert zu regeln.

- Wie ist die Leistungskonzeption zu gestalten? Wie sollen z.B. bei einer Ausschreibung das PPP-Modell und damit die zu erbringende Leistung eindeutig und erschöpfend beschrieben sowie alle preisbeeinflussenden Umstände genannt werden?
- Wie soll das Modell vertraglich ausgestaltet werden?

Die letzte Frage verdeutlicht, dass es in dieser Phase nicht nur darum gehen darf, allen formalen Anforderungen zu genügen. Gleichzeitig darf nämlich nie der relevante Markt, d.h. die tatsächliche Auswahl an potentiellen Partnern und deren Interessenslagen, aus dem Auge verloren werden. Im Gegensatz zum Beachten von formalen Vorgaben muss dieses markt- und wettbewerbsorientierte Denken in der öffentlichen Hand meist noch eingeübt werden. Immerhin wird mit einer dauerhaften Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen Akteuren in aller Regel Neuland beschritten. Oftmals fehlen den Akteuren auf Seiten der öffentlichen Hand daher ein aktueller Überblick über den relevanten Markt sowie ein genauer Einblick in dessen Strukturen, Spielregeln und Dynamiken. Will die öffentliche Hand einen attraktiven Partner finden, müssen eine Reihe von Fragen beantwortet werden:

- Welches rechtlich mögliche Verfahren verspricht bei der Suche nach einem leistungsfähigen Partner den größten wirtschaftlichen Erfolg?
- Wie kann ein für die öffentliche Hand wünschenswerter maximaler Wettbewerb um Preise und Ideen unter den potentiellen privaten Interessenten hergestellt werden?
- Wie kann ein auch für den privaten Partner attraktives Kooperationsmodell gestaltet werden?
- Kann auf Seiten von privaten Partnern überhaupt Interesse an einer solchen PPP bestehen oder geweckt werden? Welche Anreize können und müssen dabei gesetzt werden?
- Wie können potentielle Interessenten effektiv angesprochen werden?
- Wie detailliert müssen die für den privaten Partner erforderlichen Informationen dargestellt werden, um eine belastbare Entscheidungs- und Kalkulationsgrundlage zu liefern?
- Wie sind die Risiken zwischen den künftigen Partnern fair zu verteilen?
- Wie kann sichergestellt werden, dass der private Partner seine Interessen gewahrt sieht?

Am Ende dieses Prozesses steht die Entscheidung für einen (oder mehrere) private Partner im Rahmen des Verfahrens, wie es als Resultat dieser Überlegungen definiert wurde.

Die VOL lässt bei der Vorbereitung und Durchführung des Verfahrens formal nur wenige Spielräume, so sind insbesondere Zuschlagskriterien, Leistungskonzeption und alle vertraglichen Regelungen schon vor Verfahrensbeginn für alle Bieter hinreichend transparent zu formulieren. Abweichungen hiervon können sich lediglich hinsichtlich Leistungskonzeption und Vertragsgestaltung im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ergeben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die öffentliche Hand auf dem Weg zu einer PPP zweifellos sehr hohe formale Hürden zu überwinden hat, sowohl bei der Suche nach der besten Strategie und dem intelligentesten Konzept als auch bei der Suche nach dem privaten Partner selbst. Es besteht daher die Gefahr, dass den konzeptionellen und strategischen Aspekten nicht die Aufmerksamkeit geschenkt wird, die erforderlich ist, um nicht nur ein formal unangreifbares, sondern wirtschaftlich erfolgreiches und nachhaltiges Kooperationsmodell zu gestalten.

3.2 Vorgehen des privaten Partners

Klärung der Rahmenbedingungen

Für die potentiellen privaten Partner ist es einerseits leichter und andererseits schwerer, für sich die Rahmenbedingungen eines PPP-Projekts zu klären.

Einerseits hat ihnen der potentielle Partner der öffentlichen Hand die Klärung der wichtigsten rechtlichen und formalen Aspekte einer PPP bereits abgenommen. Die privaten Partner werden sich in der Regel mit einem bereits ausgestalteten Kooperationsmodell konfrontiert sehen. Sie stehen also weniger vor der Hausforderung, Rahmenbedingungen aktiv zu definieren. Vielmehr müssen sie bei Interesse an einem Projekt für sich eine wirtschaftliche Lösung innerhalb der von der öffentlichen Hand vorgegebenen Rahmenbedingungen suchen. Diese kann sich z.B. in einer Konkretisierung und Ausgestaltung der Vorgaben des öffentlichen Partners in *spe* in Form eines Angebots ausdrücken oder in einem Angebotspreis für den Erwerb von Anteilen an einem öffentlichen Betrieb.

Andererseits liegt genau in der weitgehenden Festlegung der Rahmenbedingungen die Herausforderung für die privaten Partner bei PPP-Projekten. Während die öffentliche Hand in einem meist langwierigen internen Entscheidungsfindungsprozess die Rahmenbedingungen klären konnte, müssen interessierte private Partner diese Rahmenbedingungen ggf. unter Zeitdruck (z.B. in Rahmen einer Bietfrist) zunächst erfassen, verstehen und für ihre eigene spezifische Situation interpretieren. Hier tun die privaten Interessenten an einer PPP gut daran, sich mit den organisatorischen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und den Entscheidungsträgern auf öffentlicher Seite vertraut zu machen und sich folgende Fragen zu stellen:

- Warum sucht die öffentliche Hand in diesem konkreten Fall eine PPP?
- Warum ist die Entscheidung auf ein bestimmtes Kooperationsmodell gefallen?
- Wie genau ist das Kooperationsmodell ausgestaltet?
- Welche verfahrenstechnischen Vorgaben sind zu beachten, z.B. vergaberechtlicher Art?
- Was sind die Auswahlkriterien für den öffentlichen Partner in *spe*?
- Wie genau sind die Inhalte der PPP ausgestaltet? Passen die Vorgaben grundsätzlich zum eigenen Tätigkeitsprofil?

- Welche unternehmerischen Freiräume und Gestaltungsspielräume sind gegeben, um die unterstellten wirtschaftlichen Zielsetzungen tatsächlich zu erreichen?

Nachdem diese Überlegungen angestellt sind, fällen potentielle Partner die Grundsatzentscheidung, ob das Interesse an einem bestimmten PPP-Projekt weiter verfolgt werden soll.

Prüfung der Machbarkeit und Wirtschaftlichkeit

Bei einer positiven Grundsatzentscheidung steht für die privaten Interessenten an einer Kooperation mit der öffentlichen Hand die eigentliche Prüfung des PPP-Projekts an. Dabei steht die wirtschaftliche Prüfung naturgemäß im Mittelpunkt der Betrachtung. Diese wird sich nicht wesentlich von den Prüfungsprozessen für andere unternehmerische Entscheidungen von strategischer Bedeutung unterscheiden. Folgende Fragen sind u. a. zu beantworten:

- Welche Chancen und Risiken sind mit einem Engagement bei dieser PPP verbunden? Wie können Chancen und Potentiale realisiert werden? Sind die Risiken fair verteilt und tragbar? Wie kann man sich gegen Risiken absichern?
- Wie ist der relevante Markt strukturiert? Wie kann man sich gegenüber Wettbewerbern abgrenzen und herausheben?
- Welche besonderen Stärken kann das eigene Unternehmen einbringen?
- Ist die PPP attraktiv vor dem Hintergrund der eigenen Unternehmensstrategie?
- Wie kann die PPP finanziert werden? Welche steuerlichen Auswirkungen hat die PPP?

Insbesondere die detaillierte Überprüfung der einzelnen Leistungskomponenten und deren möglichst wirtschaftliche Ausgestaltung in der Umsetzung ist unerlässlich. Viele öffentliche Betriebe unterliegen nach Beteiligung eines privaten Partners der Vorsteuerpflicht. Allein hierdurch ist ein Kostenfaktor von derzeit 16% nach Umsetzung durch andere Potentiale und Synergieeffekte abzufangen. Unterstellt man eine minimale Gewinnabsicht sind regelmäßig Kostenreduktionen von mindestens 20% zu realisieren. Die hierzu notwendigen Rahmenbedingungen, Vorgehensweisen, Handlungsspielräume und Leistungsveränderungen sind durch den privaten Partner bei der Verfahrensführung einzubringen und nach Möglichkeit festzuschreiben. Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens hat damit der private Partner viele Möglichkeiten, das Verfahren nach seinen Stärken auszugestalten und diese entsprechend wirtschaftlich zu bewerten.

Als Ergebnis dieser detaillierten Prüfung hat das private Unternehmen die abschließende Entscheidung zu treffen, ob es in den Wettbewerb um das PPP-Projekt mit anderen privaten Interessenten eintreten will.

Fällt diese Entscheidung positiv aus, steht das Unternehmen vor der Aufgabe, sich gegenüber dem öffentlichen Partner in spe als optimalen Partner zu präsentieren. Kernstück dieser Präsentation ist

das Angebot, welches das private Unternehmen für das PPP-Modell unterbreitet. Die Wirtschaftlichkeit dieses Angebots wird ein entscheidendes Kriterium bei der Auswahl des privaten Partners sein. Grundsätzlich ist bei der Ermittlung der Anteilspreise von der Ertragswertmethode auszugehen, die insbesondere, wie bereits oben beschreiben, von den gesetzten Rahmenbedingungen und erzielbaren Gewinnaussichten abhängig ist.

Allerdings haben private Unternehmen in dieser Phase u. U. zusätzliche Möglichkeiten, ihre Zuschlagschancen zu erhöhen. Ein besonders wirksames Instrument kann die Ausarbeitung eines Umsetzungskonzeptes sein, das weit über die ggf. im Angebot geforderten Anforderungen hinausgeht. In der Praxis lässt sich allerdings erkennen, dass nur wenige private Unternehmen die Klaviatur einer professionellen Angebotsvorbereitung beherrschen. Dabei haben insbesondere formaler Aufbau und Detailumfang bei Vergabeverfahren der öffentlichen Hand einen besonderen Stellenwert.

3.3 Formale Bildung einer Public Private Partnership

Am Ende der Entscheidungsfindungsprozesse auf öffentlicher und privater Seiten steht die Entscheidung des öffentlichen Partners für einen (oder mehrere) private Partner – in der Regel durch den Zuschlag auf das Angebot eines privaten Bieters oder einer Gruppe von Bietern im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens. Es folgt die formale Bildung einer PPP, z.B. durch Unterschrift des entsprechenden Kooperationsvertrages. Auch dabei sind formale Vorgaben, wie die des Vergaberechts, zu beachten. Anschließend steht der Realisierung des PPP-Projekts in der Praxis nichts mehr im Wege.

Vor dieser eigentlichen Bildung einer konkreten PPP, stellen die Partner in spe ihre Überlegungen, wenn nicht losgelöst, so doch getrennt voneinander, für sich selbst an. Hat sich eine PPP erst einmal offiziell gebildet, gilt es, die zunächst getrennt voneinander definierten Ziele in gemeinsame Zielvorstellungen zu verwandeln. Erst auf der Basis eines solchen gemeinsamen Ziel- und Aufgabenverständnisses lässt sich dann ein Katalog von Maßnahmen entwickeln, mit deren Hilfe die gemeinsamen Ziele auch tatsächlich erreicht werden können.

Die zu ergreifenden Maßnahmen werden sich von Fall zu Fall stark voneinander unterscheiden. Allerdings lassen sich Erfolgsfaktoren nennen, die sich in der Praxis als wesentliche Bestandteile für eine erfolgreiche Umsetzung des gemeinsam abgestimmten Maßnahmenplans erwiesen haben.

4 Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung von Public Private Partnership-Projekten

4.1 Wille zur Umsetzung

Die Umsetzung eines PPP-Modells in der Praxis ist eine kaum zu überschätzende Herausforderung für alle Beteiligten. Für den Erfolg entscheidend ist es daher, dass die Führungspersonen aus Politik und Verwaltung dem PPP-Projekt höchste Priorität einräumen und es vorbehaltlos unterstützen. Aufgrund der Schwierigkeiten, ein PPP-Projekt überhaupt zu initiieren, besteht die Gefahr, dass die

Bildung der PPP als eigentliche Herausforderung gesehen wird und die möglichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Entwicklung der Kooperation vernachlässigt werden. Die anvisierten Potentiale realisieren sich aber keineswegs automatisch, auch wenn die zugrunde liegende Konzeption noch so ausgereift ist. Sie sind nur dann zu realisieren, wenn nicht nur in der Projektvorbereitung, sondern auch in der Realisierung genügend personelle und materielle Ressourcen für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden. Der Wille zur Umsetzung der Konzeption darf sich nicht nur in Absichterklärungen äußern. Er ist vielmehr in eine strukturiertes Vorgehen zur Erreichung der definierten Projektziele umzusetzen.

4.2 Offenheit und Transparenz

Jede erfolgreiche und langfristig angelegte Partnerschaft erfordert ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen. Grundlage jeder PPP sollte daher die Transparenz von Erwartungen, Zielsetzungen und Interessen der beteiligten Partner sein. Diese Offenheit schafft Vertrauen, hilft Konflikte rechtzeitig zu erkennen und gütlich beizulegen sowie Missverständnisse im Vorhinein zu vermeiden. Das zunächst abstrakte Prinzip Transparenz wirkt jedoch erst, wenn es in konkreten Strukturen, Prozessen und Maßnahmen gelebt wird, wie z.B. in institutionalisierten Abstimmungsgesprächen oder der genauen Dokumentation von Diskussionen, Arbeitsergebnissen und Beschlüssen. Da die Mitarbeiter der beteiligten Partnerunternehmen und Institutionen oft sehr unmittelbar von den Auswirkungen einer PPP betroffen sind, sind auch diese unmittelbar durch Gespräche und Informationsveranstaltungen und mittelbar durch Vertretungsgremien soweit wie möglich an Entscheidungen zu beteiligen und zu informieren. Erfahrungsgemäß sichert ein solcher partizipativer Ansatz die Identifikation der Mitarbeiter mit dem PPP-Modell und trägt somit entscheidend zu dessen Erfolg bei.

Erfolgreiche PPP praktizieren jedoch nicht nur Transparenz nach innen, sondern auch nach außen. Aufgrund der Beteiligung eines Partners der öffentlichen Hand und des innovativen Charakters dieser Modelle werden auch externe Gruppen ein höheres Interesse an der Tätigkeit der PPP als an anderen rein privatwirtschaftlichen Unternehmungen haben. Diesem Interesse gilt es, durch eine möglichst offene Informationspolitik gegenüber Promotoren und Entscheidungsgremien der Politik, den Bürgern und der Öffentlichkeit sowie bisherigen und künftigen Lieferanten und anderer Geschäftspartnern, nachzukommen.

In jedem Fall ist es empfehlenswert, sich von Beginn an der Schützenhilfe seitens der Politik zu versichern, wenn die Initiative für diese Überlegungen nicht von vornherein von der Politik ausging. Denn erst wenn auch die politischen Spitzen und Entscheidungsgremien von der PPP-Idee überzeugt sind und ihre Zustimmung geben, können die nächsten Schritt überhaupt erfolgen. Parallel sollte ebenfalls bereits zu Beginn der Planungen geprüft werden, ob und welche mitbestimmungspflichtigen Tatbestände mit der Bildung einer PPP einhergehen könnten. In jedem Fall empfiehlt es sich, eine frühe und intensive Einbindung von Personalvertretungen in allen Projektphasen einzubeziehen. So können

potentiell konflikträchtige Fragen rechtzeitig abgestimmt und die Akzeptanz der PPP auch von Mitarbeiterseite langfristig erhalten werden.

4.3 Umsetzungskonzeption

Dreh- und Angelpunkt jeder erfolgreichen Realisierung ist eine gemeinsam entwickelte und von allen Partnern getragene Umsetzungskonzeption. Erst sie ermöglicht ein strukturiertes und planvolles Vorgehen auf dem Weg von einer Partnerschaft auf dem Papier zu einer Partnerschaft in der Praxis. Bestandteile einer solchen Konzeption sollten u. a. sein:

- Darlegung der Grundphilosophie und der Grundgedanken der PPP
- Darstellung der Ausgangssituation/IST-Situation
- Definition der Ziele und der SOLL-Situation
- Vorstellung der Methode(n) und Vorgehensweise zur Zielerreichung
- Strukturierung der einzelnen Aufgabenfelder in Projektmodule
- Konkretisierung der definierten Module in Maßnahmen(pläne)
- Überblick über Projektorganisation und Entscheidungsprozesse
- Verteilung von (Umsetzungs-)Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen

- Definition von Controllinginstrumenten
- Zeitpläne mit definierten Deadlines und Meilensteinen

Aufgrund der Komplexität von PPP-Projekten wird es selbst bei gründlicher Vorbereitung der beteiligten Partner und klarer Zielvorstellungen nicht gelingen, bei Umsetzungsbeginn eine abschließende Realisierungskonzeption zu entwickeln. Erfahrungsgemäß ist es gerade bei PPP-Projekten nicht zielführend, eine einmal zu Projektbeginn beschlossene Konzeption starr zu verfolgen. Da sich die beteiligten Partner erst gegenseitig kennen lernen müssen, ist einem dynamischen Ansatz der Vorzug zu geben. So verstanden ist die Umsetzungskonzeption als Arbeitsinstrument zu verstehen, das den jeweiligen Gegebenheiten flexibel angepasst wird und den jeweils aktuellen Projektstand widerspiegelt. Bei aller Flexibilität dürfen dabei jedoch die Projektziele nicht aus den Augen verloren werden.

4.4 Aufbau gemeinsamer Strukturen und Prozesse

Eine PPP kann nur zum Leben erweckt werden, wenn die beteiligten Partner gemeinschaftliche Strukturen entwickeln. Wie differenziert diese Strukturen im Einzelfall ausgestaltet werden, hängt im hohen Maße vom Kooperationsmodell ab. Das trifft insbesondere auf die organisatorischen Zusammenhänge zu, die für die Gesamtdauer der PPP zu schaffen sind. In jedem Fall empfiehlt es sich, zusätzlich eine Projektorganisation aufzubauen, die lediglich die unmittelbare Aufbauphase begleitet. Sie ist ein wichtiger Bestandteil der Umsetzungskonzeption und legt Entscheidungsstrukturen und Verantwortlichkeiten fest. Typischerweise wird diese Organisation aus einem Entscheidungsgremium bestehen (z.B. in Form eines Lenkungskreises), in dem die wichtigsten Entscheidungsträger der Partner vertreten sind.

Eine Projektgruppe, ebenfalls gemischt besetzt, wird die Projektarbeit an sich steuern und weitere Untereinheiten zur operativen Durchführung einzelner Aufgabenmodule aufbauen. Zur weiteren Struktur der Projektorganisation sind externe Gremien zu zählen, wie z.B. politische Aufsichtsgremien oder der Personalrat.

Diese organisatorischen Strukturen können ihren Zweck nur dann erfüllen, wenn ihr Zusammenspiel durch definierte Prozesse geregelt wird. Entscheidungskompetenzen sowie Rechte und Pflichten der einzelnen Einheiten sind klar zu definieren und voneinander abzugrenzen. Abstimmungsprozesse sollen institutionalisiert werden. So ist z.B. zu definieren, welche Entscheidungen vom Lenkungskreis, vom Projektteam oder einzelnen Arbeitsgruppen gefällt werden dürfen, wie Ergebnisse und Entscheidungen zu dokumentieren sind und wer über welche Entscheidungen wann zu informieren ist. Ein Kernstück dieser Prozesse sollten leistungsfähige Berichts- und Controllingmechanismen bilden. Nur wenn eine permanente Erfolgskontrolle erfolgt, kann flexibel auf Probleme, wie z.B. zeitliche Verzögerungen, reagiert und die Umsetzungsplanung entsprechend angepasst werden.

5 Fazit: Public Private Partnership als Chance erfolgreich gestalten

PPP sind aufgrund der Beteiligung eines Partners der öffentlichen Hand eine besondere Kooperationsform. Insbesondere die formellen Anforderungen bei der Schaffung dieser Kooperationen stellen die beteiligten Partner vor große Herausforderungen. Trotz dieser potentiellen Hemmnisse ist zu erwarten, dass sich PPP auch in Deutschland verstärkt durchsetzen werden. Sowohl die öffentliche Hand als auch die private Wirtschaft können von diesen Modellen profitieren. Es bleibt daher zu hoffen, dass die erst kürzlich durch das Grünbuch der EU-Kommission zu öffentlich-privaten Partnerschaften angeregte Debatte dazu beiträgt, PPP-Modelle weiter zu fördern.

Wie bei Kooperationen in der privaten Wirtschaft auch, leben PPP insbesondere vom Umsetzungswillen der Beteiligten. Wirtschaftliche Vorteile sind grundsätzlich nur durch eine Veränderung der Leistungskonzeption und der dahinter liegenden Arbeitsabläufe zu realisieren. Insbesondere für die öffentliche Hand und deren spezifische Strukturen und Rahmenbedingungen liegt hierin die größte Herausforderung für die erfolgreiche Umsetzung.