

Betreibermodelle – ein Geschäftsfeld für Systemanbieter

Ein Konzept – ein Ausweg

Betreibermodelle gewinnen weltweit zunehmend an Bedeutung. Sie müssen einer Volkswirtschaft nicht nur zur Kapitalbeschaffung dienen, sondern sie können ihr auch andere erhebliche Vorteile bringen. Auch aus Anbietersicht sind Betreibermodelle attraktiv. Besondere Chancen für Bauunternehmungen ergeben sich bei bautechnisch anspruchsvollen Projekten.

Im traditionellen Baugeschäft werden standardisierte Leistungen nachgefragt, die eine Vielzahl von Unternehmungen in gleicher Qualität und Zuverlässigkeit erbringen können. Diese sind somit aus Auftraggebersicht austauschbar. Einziges Differenzierungskriterium ist meist der Angebotspreis. Da Bauunternehmungen jedoch zum einen kaum noch Effizienzsteigerungspotentiale im operativen Bereich ausschöpfen können und zum anderen immer noch Überkapazitäten in allgemein stagnierenden Baumärkten vorhanden sind, existiert derzeit ein starker Preiswettbewerb.

Das Systemanbieterkonzept – Ausweg aus dem Preiswettbewerb

Einen Ausweg aus diesem Dilemma bietet das Systemanbieterkonzept [1], das auch ein Forschungsschwerpunkt am Institut der Autoren ist [2]. Es werden danach integrierte Gesamtleistungspakete nachgefragt, die sich über

andere Faktoren als nur den Preis differenzieren lassen. Somit liegt kein Preis-, sondern ein Preis-Leistungswettbewerb vor, der u.U. die Erwirtschaftung deutlich höherer Renditen ermöglicht. In Bild 1 sind die wesentlichen Merkmale zusammengestellt, die einen nachhaltig erfolgreichen Systemanbieter im Bauwesen (SysBau) auszeichnen.

Betreibermodelle fordern in höchstem Maße Systemanbieter

Die Einordnung des Systemanbieterkonzeptes im Spektrum der dominierenden Projektabwicklungsformen [3] ist in Bild 2 dargestellt. Es ist daraus zu entnehmen, dass dabei in höchstem Umfang Projektmanagementaufgaben sowie Baurisiken auf den Auftragnehmer (Leistungsträger) übertragen werden. Der Auftraggeber beschränkt sich also konsequent auf die Wahrnehmung seiner nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben und sein eigentliches Kerngeschäft. Bestimmte Risiken, z.B.

bezüglich des Baugrundes, wird er jedoch prinzipiell selber tragen müssen.

Welche der in Bild 2 dargestellten Projektorganisationsformen aus Bauherrensicht die beste ist, hängt von den jeweiligen Randbedingungen eines Bauprojektes ab [4]. Wo sind nun Systemanbieter gefragt? In der wohl umfassendsten Form ist dies bei Projekten der Fall, die nach Betreibermodellen wie beispielsweise BOT (Build Operate Transfer) und BOO (Build Own Operate) strukturiert sind. Dabei „... überträgt der Auftraggeber die Gesamtverantwortung für ein bautechnisches und/oder maschinelles Anlageprojekt auf einen Projektträger, wobei sich die Vertragslaufzeit mindestens auf die Ausführungsphase und einen wesentlichen Teil der Betriebsphase erstreckt. Die Gesamtverantwortung umfasst die während der Vertragslaufzeit zu erbringenden Sach- und Dienstleistungen sowie die Finanzierung des Projektes. Dabei wird das Projekt als eigenständige Wirtschaftseinheit finanziert und in der Regel über eine rechtlich selbständige Projektgesellschaft realisiert.“ [5] S.38. Das Systemanbieterkonzept kommt also bei Betreibermodellen in seiner umfassendsten Form zum Tragen. Es werden vom Systemanbieter Komplettleistungspakete nachgefragt, die meist den gesamten Lebenszyklus des entsprechenden Projektes sowie sämtliche damit verbundenen Sach- und Dienstleistungen umfassen.

Es ist erforderlich,
dass Projektträger- und
Totalunternehmer-
geschäfte sauber
voneinander
getrennt und jeweils
für sich professionell
betrieben werden.

Volkswirtschaftliche Aspekte von Betreibermodellen

Aus den bereits angedeuteten und in [6] näher beschriebenen Gründen eröffnen Betreibermodelle Bauunternehmen interessante Perspektiven. Dies ist jedoch nur von Wert, wenn sie auch einen überzeugenden Kunden- bzw. Auftraggebernutzen bringen. Andernfalls würde der Auftraggeber (z.B. der Konzessionsgeber) keine Betreibermodelle anwenden. Im Folgenden wird daher näher auf Aspekte des Kundennutzens eingegangen (Bild 3).

Der Mythos von der Infrastruktur zum Nulltarif

Auslöser für die Anwendung von Betreibermodellen in einem Land ist in den meisten Fällen der Bedarf nach neuer Infrastruktur bei gleichzeitiger Knappheit öffentlicher Mittel. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass das Modell in Schwellenländern mit starkem Wirtschaftswachstum wie beispielsweise Thailand recht verbreitet ist, während das vergleichsweise wohlhabende Deutschland diesbezüglich eher ein Brachland ist. Wohl in erster Linie die sehr angespannte Haushaltslage infolge der Wiedervereinigung hat dazu geführt, dass Mitte der neunziger Jahre endlich elementare gesetzliche Grundlagen für privat finanzierte Infrastruktur geschaffen wurden. Bei Diskussionen über das Für und Wider von Betreibermodellen rangiert das Argument, es erlaube die Bereitstellung von Infrastruktur für den Staat

zum Nulltarif, oft an erster Stelle. Bei einer objektiven Betrachtung ist jedoch offensichtlich, dass die Kostenbilanz für die Volkswirtschaft allein durch die Umlagerung der Finanzierung einer Infrastrukturanlage aus einem öffentlichen Haushalt in die Privatwirtschaft nicht günstiger wird. Was vorher aus Steuergeldern über die

öffentlichen Haushalte finanziert wurde, muss nun in Form von Nutzungsgebühren bezahlt werden. Darüber hinaus muss der private Träger eines Infrastrukturprojektes dieses meist über eine vergleichsweise teure Projektfinanzierung realisieren und ausreichende Rendite für das eingesetzte Eigenkapital erwirtschaften.

Systemanbieter Bau (SysBau)

Merkmale:



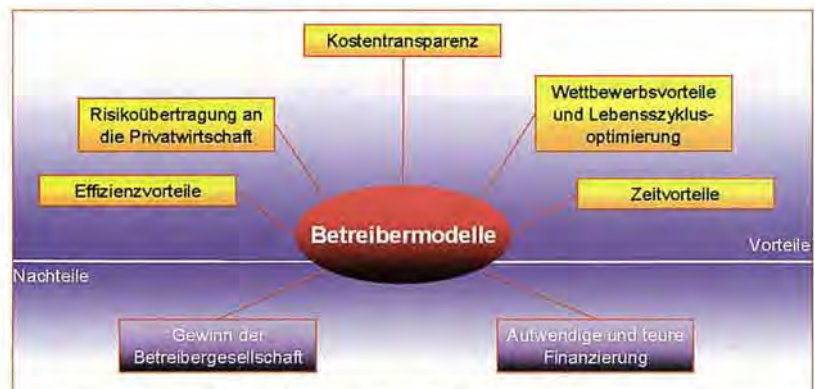
Definition:

- Der Systemanbieter Bau (SysBau) bietet als Unternehmen der Bauwirtschaft Gesamtlösungen aus einer Hand in einem bestimmten Marktsegment aktiv an.
- Die ganz auf die Bedürfnisse der Kunden zugeschnittenen Gesamtlösungen basieren auf einem sowohl funktional als auch gestalterisch und/oder technisch optimierten Systemkonzept. Im Systemkonzept bringt der Systemführer seine Kernkompetenzen zum Tragen und entwickelt dieses projektübergreifend kontinuierlich weiter.
- Durch die Übernahme von Planung, Ausführung und (allenfalls) Betrieb integriert der Systemführer in Kooperation mit weiteren Unternehmen alle Teilleistungen und Teilsysteme zur optimalen Gesamtlösung.

▲ Bild 1: Das Systemanbieterkonzept (SysBau) [1]



▲ Bild 2: Projektorganisationsformen



▲ Bild 3: Volkswirtschaftliche Vor- und Nachteile von Betreibermodellen



Sowohl das Projektträger- als auch das Projekterstellergeschäft müssen jedes für sich wirtschaftlich betrieben werden.

Ganzheitliche Projektoptimierung durch Systemanbieterwettbewerb

Bei der konventionellen Form der Infrastrukturrealisierung vergibt eine staatliche Stelle nacheinander Planungs-, Bau- und ggf. auch Betreiberverträge. Der Planer hat dabei keinen direkten Anreiz, eine Anlage zu planen, die sich auch günstig bauen und betreiben lässt. Eher das Gegenteil ist der Fall, da sein Honorar in der Regel proportional zu den Baukosten ist. Im Rahmen der durch die Planung vorgegebenen Möglichkeiten sowie terminlicher Zwangspunkte und unvollständiger Informationen kann der Generalunternehmer eingeschränkt eine Baukostenoptimierung durch einen Sondervorschlag erreichen. Auch er hat jedoch keinen Anreiz, die Betriebskosten zu minimieren, die bei Hochbauten akkumuliert bereits nach weniger als zehn Jahren die Baukosten überschreiten können.

Sehr viel vorteilhafter stellt sich hingegen der Systemanbieterwettbewerb bei Betreibermodellen dar, aus dem ein einziger Auftragnehmer für Planung, Bau und Betrieb hervorgeht. Diese Wettbewerbsform bewirkt eine Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes.

Kostentransparenz

Bei der Finanzierung von Infrastrukturanlagen aus öffentlichen Haushalten ist Kostentransparenz meist nur bedingt gegeben. Oft werden mehrere Projekte aus einem Haushalt finanziert. Dessen Einnahmen sind jedoch selten direkt auf einzelne Infrastrukturanlagen zurückzuführen. Ein gutes Beispiel sind hier straßenbauliche Anlagen. Die Finanzierung erfolgt aus

öffentlichen Haushalten, während die Einnahmen aus Fahrzeug- und Mineralölsteuer stammen.

Durch das Konzept der Projektfinanzierung, das, wie erwähnt, bei Betreibermodellen zur Anwendung kommt, wird sichergestellt, dass ein entsprechendes Projekt sich allein aus seinen eigenen Free Cash Flows finanzieren lässt. Man spricht hier auch von einem „Stand-Alone“-Projekt. Es liegt also große Kostentransparenz vor. Durch das Konzept der Projektfinanzierung wird zudem bewirkt, dass potentielle Projekte in einem sehr frühen Stadium hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit sehr genau analysiert werden und ein wirkungsvolles Risikomanagement eine Notwendigkeit ist.

Darüber hinaus kann es politisch vorteilhaft sein, dass nutzungsabhängige Gebühren, wie man sie bei Betreibermodellen meist direkt oder indirekt antrifft, den Bürgern die Wahl lassen, ob sie eine Infrastrukturanlage benutzen und somit auch dafür bezahlen möchten oder nicht. Bei Infrastrukturfinanzierungen über Steuergelder haben sie diese Wahl in der Regel nicht.

Effizienz- und Zeitvorteile

Die Strukturierung eines Infrastrukturprojektes als privatwirtschaftliches Unternehmen erzeugt einen Wettbewerbsdruck, der erhebliche Effizienzvorteile bewirkt. Vielfältige Untersuchungen belegen die höhere Effizienz der Privatwirtschaft gegenüber der öffentlichen Hand. Ist einmal die Konzession für ein Betreiberprojekt gegeben, so hat die Projektgesellschaft einen hohen Anreiz, dieses in minimaler Zeit zu realisieren. Jeder Tag Verzögerung bei der Inbetriebnahme führt zu Einnahmeausfällen und höheren Finanzierungskosten, die vor dem Hintergrund einer festen Konzessionszeit nicht ausgeglichen werden können. Der Nutzen, den eine Volkswirtschaft aus der raschen Bereitstellung von Infrastruktur zieht, ist offensichtlich.

Risikübertragung an die Privatwirtschaft

Die Abwicklung großer Infrastrukturprojekte ist mit vielfältigen Risiken

behaftet. Betreibermodelle bieten der öffentlichen Hand die Möglichkeit, umfassende Projektrisiken, die sie bei konventioneller Projektrealisierung selbst hätte tragen müssen, auf die Privatwirtschaft zu übertragen. Es muss jedoch anerkannt werden, dass eine solche Risikoübertragung zum einen auch ihre Grenzen hat und zum anderen mit entsprechenden Risikoprämien vergütet werden muss.

Die Doppelrolle von Bauunternehmungen bei Betreibermodellen

Wie bereits in [6] beschrieben, können Bauunternehmen bei Betreibermodellen zwei Rollen übernehmen, nämlich zum einen die des Projektträgers und zum anderen die des Total- bzw. EPC-Unternehmers. Auch auf die Wettbewerbsvorteile, die sich aus dieser Doppelrolle ergeben können, wurde eingegangen.

Es muss jedoch festgestellt werden, dass in der Vergangenheit das Projektträrgeschäft von internationalen Bauunternehmungen oft nicht ausreichend professionell betrieben und vorrangig als Möglichkeit dazu gesehen wurde, mit möglichst geringem Eigenkapitaleinsatz lukrative und große Bauaufträge zu generieren. Dies führte nicht selten zu Projekten, die dann in der Betriebsphase erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten bekamen. Für die Bauunternehmung war dies u.U. wenig problematisch, weil ihr Gewinn aus dem Bauauftrag den Umfang der Eigenkapitalbeteiligung deutlich überschritten hatte. Leidtragende waren die übrigen Sponsoren und in letzter Konsequenz schließlich die Fremdkapitalgeber, die deshalb der beschriebenen Doppelrolle der Bauunternehmungen skeptisch gegenüberstehen [8].

Will eine Bauunternehmung langfristig und seriös im Bereich von Betreibermodellen aktiv sein, so muss sie das Projektträrgeschäft eigenständig und – idealerweise in Form einer eigens dafür gegründeten Gesellschaft – professionell betreiben. Weil diese Gesellschaft konkrete Projekte über alle Glieder der Wertschöpfungskette betreut, sollte sie und nicht etwa der



bauausführende Unternehmensbereich dabei die Federführung übernehmen. Es gilt, sich am Markt ein Image als überzeugender und vertrauenswürdiger Projektträger aufzubauen.

Der Versuch, die bauausführenden Bereiche durch Projektträgeraktivitäten mit attraktiven Aufträgen zu versorgen, die sie im Wettbewerb nicht zu gewinnen in der Lage sind, ist nicht zukunftsweisend.

Trotz der beschriebenen Eigenständigkeit beider Geschäftsbereiche werden sie letztendlich doch von ein und demselben Unternehmen kontrolliert. Quersubventionierungen zwischen beiden sind für einen Außenstehenden kaum erkennbar. Es ist daher nach wie vor ein berechtigter Einwand, dass das Erstellergeschäft bei einem konkreten Projekt volumenmäßig erheblich größer sei als das Trägersgeschäft und damit das Hauptinteresse einer Bauunternehmung auf ersterem läge.

Eine Möglichkeit zur Beseitigung dieses Interessenungleichgewichtes ergibt sich aufgrund der Tatsache, dass internationale Bauunternehmungen im Ausland zwar meist als Totalunternehmer auftreten, jedoch faktisch nur eine recht geringe eigene Wertschöpfung am Auftragsvolumen haben. Ihre Leistungen beschränken sich hauptsächlich auf Projektmanagement und -steuerung sowie technisch anspruchsvolle Spezialaufgaben. Der größte Teil des Auftrages wird an lokale Nachunternehmer vergeben.

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, bei EPC-Verträgen die Schnittstelle zu den Nachunternehmern transparent und für alle Projektbeteiligten überprüfbar zu gestalten.

Das internationale Bauunternehmen tritt also als Totalübernehmer auf.

Seine Vergütung entspricht einem festen Prozentsatz des Baupreises. Sie deckt zum einen die Aufwendungen für das Projektmanagement ab und enthält zum anderen Prämien für die Übernahme der Baurisiken.

Auf diese Art und Weise kommt Transparenz in die „Black Box“ des EPC-Vertrages. Für die anderen Projektbeteiligten ist klar erkennbar, welcher Anteil der Vergütung tatsächlich dem Totalübernehmer zufließt und welchen er an seine Nachunternehmer weiterlei-

ten muss. Das Ungleichgewicht der Volumina von Projektträger- und Projekterstellergeschäft des Bauunternehmens wird somit ganz erheblich verringert oder sogar behoben. Ab einer bestimmten Eigenkapitalbeteiligung des Bauunternehmens werden ihm erhöhte Baupreise auf der EPC-Seite weniger bringen, als sie ihn auf der Projektträgerseite kosten. Es hat damit den Anreiz, sie niedrig zu halten.

Darüber hinaus kann auf folgende Weise ein Anreiz für das Erreichen niedriger Baupreise geschaffen werden: Bei Auftragsvergabe garantiert der EPC-Unternehmer ein Kostendach und legt auch die angesetzten Nachunternehmerpauschalen offen. In der Bauphase realisierte Vergabegewinne und sonstige Einsparungen werden dann nach einem festgelegten Schlüssel zwischen dem EPC-Unternehmer, der Projektgesellschaft und unter Umständen auch dem Auftrag- bzw. Konzessionsgeber aufgeteilt.

Ein weiterer Vorteil ist, dass auf Nachunternehmerebene ein transparenter Wettbewerb stattfinden kann. Letztendlich kommt damit der gesamte Baupreis unter Wettbewerbsbedingungen zustande. Darauf legen besonders die Fremdkapitalgeber Wert. Beispielsweise finanziert die Weltbank, die bei Bauprojekten in Entwicklungsländern eine besonders wichtige Rolle spielt, ausschließlich Projekte, die über einen Wettbewerb vergeben wurden.

*Prof. Dr.-Ing. Gerhard Girmscheid,
Dipl.-Ing. Oliver Behnen
Institut für Bauplanung und
Baubetrieb, ETH Zürich*



Die komplette Fassung dieses Beitrages mit Literaturhinweisen und Anschriften der Verfasser finden Sie unter:
www.bauverlag.de