Systemanbieterkonzept als Ausweg aus dem Preiswettbewerb

Im traditionellen Baugeschäft werden Leistungen von vielen Unternehmen in gleicher Qualität erbracht. Einziges Differenzierungskriterium ist der Angebotspreis. Einen Ausweg aus dem Preiswettbewerb bietet das Systemanbieterkonzept, aus dem ein Wandel vom Preis- zum Preis-Leistungs-Wettbewerb folgt, der die Erwirtschaftung deutlich höherer Renditen ermöglicht.

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

Die Einordnung des Systemanbieterkonzeptes im Spektrum der dominierenden Projektabwicklungsformen bedingt, dass in höchstem Umfang Projektmanagementaufgaben sowie Baurisiken auf den Auftragnehmer (Leistungsträger) übertragen werden. Der Auftraggeber beschränkt sich auf die Wahrnehmung seiner nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben und sein eigentliches Kerngeschäft, wenngleich er bestimmte Risiken prinzipiell selber tragen muss.

Welche der möglichen Projektorganisationsformen aus Bauherrensicht die beste ist, hängt von den jeweiligen Randbedingungen eines Projektes ab. Die Systemanbieterschaft ist in der wohl umfassendsten Form bei Projekten gefragt, die nach Betreibermodellen wie 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 selbstständige Projektgesellschaft realisiert".

Das Systemanbieterkonzept kommt also bei Betreibermodellen in seiner umfassendsten Form zum Tragen. Es werden Komplettleistungspakete nachgefragt, die meist den gesamten Lebenszyklus des entsprechenden Projektes sowie sämtliche damit verbundenen Sach- und Dienstleistungen umfassen.

Volkswirtschaftliche Aspekte

Aus den angedeuteten Gründen eröffnen Betreibermodelle Bauunternehmen interessante Perspektiven, die jedoch nur von Wert sind, wenn sie auch einen überzeugenden Kunden- bzw. Auftraggebernutzen bringen. Andernfalls würde der Auftraggeber (z. B. der Konzessionsgeber) keine Betreibermodelle anwenden.

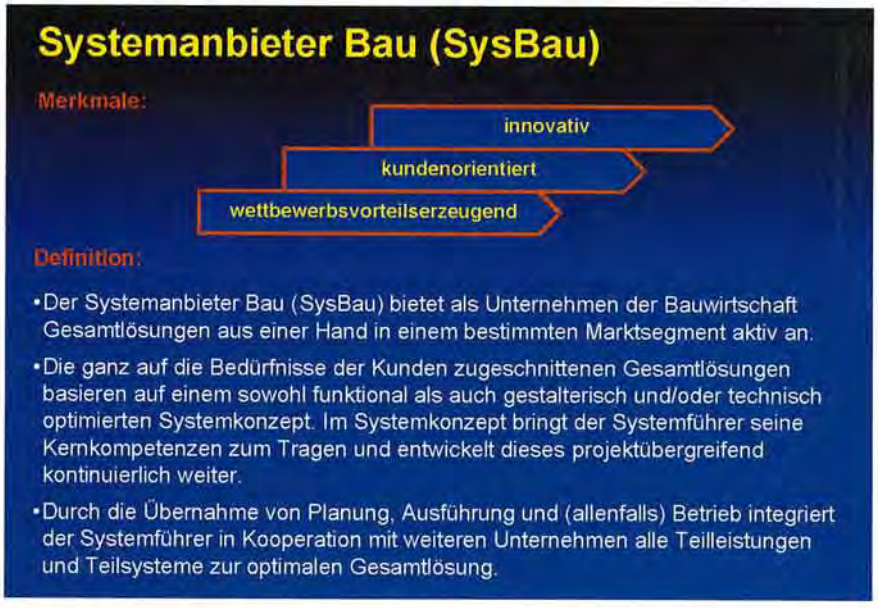

Abb. 1: Das Systemanbieterkonzept (SysBau)

Abb. 2: Projektorganisationsformen

Mythos von der Infrastruktur zum Nulltarif

Auslöser für die Anwendung von Betreibermodellen ist in den meisten Fällen der Bedarf neuer Infrastruktur bei gleichzeitiger Knappheit öffentlicher Mittel. Dies zeigt sich darin, dass das Modell in Schwellenländern mit starkem Wirtschaftswachstum wie Thailand verbreitet ist, während das vergleichsweise wohlhabende Deutschland diesbezüglich eher Brachland darstellt. Erst die angespannte Haushaltslage infolge der Wiedervereinigung hat dazu geführt, dass Mitte der neunziger Jahre elementare gesetzliche Grundlagen für privat finanzierte Infrastruktur geschaffen wurden.

Verglichen mit den deutschen geht es den schweizerischen öffentlichen Haushalten um einiges besser, doch hat sich auch deren Lage in den letzten Jahren zunehmend angespannt. Nun wird die Anwendbarkeit von Betreibermodellen für schweizerische Verhältnisse mit zunehmendem Interesse diskutiert.

Beim Für und Wider von Betreibermodellen rangiert das Argument der Bereitstellung von Infrastruktur für den Staat zum Nulltarif oft an erster Stelle. Bei objektiver 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 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.

Projektoptimierung durch Systemanbieterwettbewerb

Bei der konventionellen Form der Infrastrukturrealisierung vergibt eine staatliche Stelle nacheinander Planungs-, Bau- und ggf. auch Betreiberverträge. Der Planer hat keinen direkten Anreiz, eine Anlage zu planen, die sich günstig bauen und betreiben lässt, zumal sich sein Honorar in der Regel proportional zu den Baukosten berechnet. Im Rahmen der durch die Planung vorgegebenen Möglichkeiten 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 der Systemanbieterwettbewerb bei Betreibermodellen dar, aus dem ein einziger Auftragnehmer für Planung, Bau und Betrieb hervorgeht, der an einer Kostenoptimierung über den gesamten Lebenszyklus eines Projektes interessiert ist.

Kostentransparenz

Bei der Finanzierung von Infrastruktur aus öffentlichen Haushalten ist Kostentransparenz nur bedingt gegeben. Oft werden mehrere Projekte aus einem Haushalt finanziert, dessen Einnahmen selten direkt auf einzelne Infrastrukturanlagen zurückzuführen sind. Ein gutes Beispiel sind straßenbauliche Anlagen. Die Finanzierung erfolgt aus öffentlichen Haushalten, während die Einnahmen aus Fahrzeug- und Mineralölsteuer stammen.

Durch das Konzept der Projektfinanzierung, das bei Betreibermodellen zur Anwendung kommt, wird sichergestellt, dass sich ein entsprechendes Projekt allein aus seinen eigenen Free Cash Flows finanzieren lässt. Man spricht hier auch von einem „Stand-Alone"-Projekt mit großer Kostentransparenz. Das Konzept der Projektfinanzierung bewirkt zudem, dass potenzielle Projekte in einem sehr frühen Stadium genau hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit analysiert werden und ein wirkungsvolles Risikomanagement notwendig ist.

Darüber hinaus kann es politisch vorteilhaft sein, dass nutzungsabhängige Gebühren den Bürgern die Wahl lassen, ob sie eine Infrastrukturanlage benutzen und somit auch dafür bezahlen möchten oder nicht. Bei Infrastrukturfinanzierungen über Steuergelder entfällt diese Wahlmöglichkeit.

Effizienz- und Zeitvorteile

Die Strukturierung eines Infrastrukturprojektes als privatwirtschaftliches Unternehmen erzeugt Wettbewerbsdruck, der Effizienzvorteile bewirkt. Das belegen vielfältige Untersuchungen.

Ist die Konzession für ein Betreiberprojekt gegeben, 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 daraus zieht, ist offensichtlich.

Risikoübertragung 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 Risikoübertragung ihre Grenzen hat und mit entsprechenden Risikoprämien zu vergüten ist.

Doppelrolle von Bauunternehmen

Bauunternehmen können bei Betreibermodellen zwei Rollen übernehmen: einmal die des Projektträgers und zum anderen die des Total- bzw. EPC-Unternehmers.

Dabei muss festgestellt werden, dass in der Vergangenheit das Projektträgergeschäft auch von international agierenden Bauunternehmen oft nicht ausreichend professionell betrieben und einfach als Möglichkeit gesehen wurde, mit möglichst geringem Eigenkapitaleinsatz lukrative und große Bauaufträge zu generieren. Dies führte zu Projekten, die in der Betriebsphase erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten bekamen. Für das Bauunternehmen war dies weniger problematisch, falls der Gewinn aus dem Bauauftrag den Umfang der Eigenkapitalbeteiligung deutlich überschritt. Leidtragende waren die übrigen Sponsoren und die Fremdkapitalgeber, die deshalb dieser Doppelrolle skeptisch gegenüberstehen.

Will ein Bauunternehmen also langfristig und seriös im Bereich von Betreibermodellen aktiv sein, muss es das Projektträgergeschäft eigenständig und – idealerweise mit 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 die Federführung übernehmen und am Markt ein Image als vertrauenswürdiger Projektträger aufbauen.

Der Versuch, bauausführende Bereiche durch Projektträgeraktivitäten mit attraktiven Aufträgen zu versorgen, die sie im Wettbewerb nicht zu gewinnen in der Lage sind, ist nicht zukunftsweisend. Sowohl das Projektträger- als auch das Projekterstellergeschäft müssen jedes für sich wirtschaftlich betrieben werden.

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

Eine Möglichkeit zur Beseitigung dieses Interessenungleichgewichtes ergibt sich aus 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.

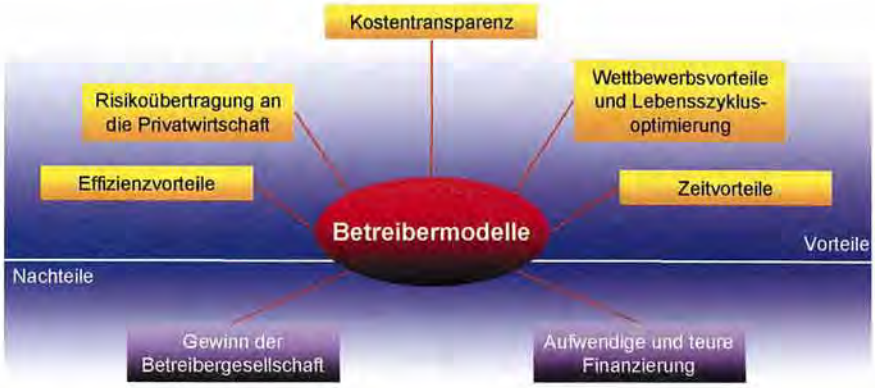

Abb. 3: Volkswirtschaftliche Vor- und Nachteile von Betreibermodellen *Abbildungen: Girmscheid*

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, bei EPC-Verträgen die Schnittstelle zu Nachunternehmern transparent und für alle Projektbeteiligten überprüfbar zu gestalten. Das internationale Bauunternehmen tritt 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 Weise kommt Transparenz in die „Black Box" des EPC-Vertrages. Für andere Projektbeteiligte ist klar erkennbar, welcher Anteil der Vergütung tatsächlich dem Totalübernehmer zufließt und welchen er an seine Nachunternehmer weiterleiten 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 auf der Projektträgerseite kosten. Es hat damit den Anreiz, sie niedrig zu halten.

Ein Anreiz für das Erreichen niedriger Baupreise entsteht auch, wenn der EPC-Unternehmer bei Auftragsvergabe ein Kostendach garantiert und ebenfalls die angesetzten Nachunternehmerpauschalen offenlegt. In der Bauphase realisierte Vergabegewinne und sonstige Einsparungen werden dann nach einem festgelegten Schlüssel zwischen EPC-Unternehmer, Projektgesellschaft und unter Umständen auch dem Auftrag- bzw. Konzessionsgeber aufgeteilt.

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

Zusammenfassung

Betreibermodelle gewinnen weltweit an Bedeutung. Es wurde dargelegt, dass sie einer Volkswirtschaft nicht nur zur Kapitalbeschaffung dienen, sondern auch andere erhebliche Vorteile bringen können. Aus Anbietersicht sind Betreibermodelle attraktiv, weil danach gesamte bauliche Systeme aus einer Hand nachgefragt werden, die über andere Faktoren als den Preis differenzierbar sind. Besondere Chancen für Bauunternehmungen ergeben sich bei bautechnisch anspruchsvollen Projekten. Es ist jedoch erforderlich, dass das Projektträger- und das Totalunternehmergeschäft sauber voneinander getrennt sind und jeweils für sich professionell betrieben werden. ☞

Serviceinformation

Betreibermodelle im internationalen Rahmen als Geschäftsfeld für Bauunternehmungen sind Gegenstand eines Forschungsprojektes am Institut für Bauplanung und Baubetrieb der ETH Zürich unter dem Forschungsschwerpunkt Systemanbieterschaft. Autorenkontakt und Informationen auch unter www.ibb.baum.ethz.ch.