

Public Private Partnership – Arten von PPP-Modellen

*Prof. Dr.-Ing. Gerhard Girmscheid,
Institutsvorsteher
Jennifer Dreyer, wissenschaftliche
Mitarbeiterin Institut für Bauplanung und
Baubetrieb, ETH Zürich*

In den entwickelten Ländern, wie z. B. der Schweiz, ist die öffentliche Hand einem zunehmenden Effizienzsteigerungsdruck ausgesetzt. Dieser ist bedingt durch knapper werdende Haushaltsbudgets und gleichzeitig notwendige Investitionen zur Schaffung bzw. Erhaltung von Standortvorteilen im globalisierten Wettbewerb. Mittel- bis langfristig kann dem nur mit optimalen Kosten-Leistungs-Strukturen begegnet werden.

In diesem Spannungsfeld bietet Public Private Partnership (PPP) eine Vielzahl an Möglichkeiten, die Privatwirtschaft effizienzsteigernd in die öffentliche Aufgabenerfüllung einzubinden [1]. Inhaltlich beschrieben werden kann Public Private Partnership zusammenfassend anhand der folgenden Merkmale:

- Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Projekte mit investivem Charakter sowie (Dienstleistungen ohne investiven Charakter)
- Beteiligung mindestens eines privaten und eines öffentlichen Partners
- Langfristigkeit der Kooperation
- vertragliche Formalisierung der Partnerschaft
- Effizienzsteigerung durch:
 - Teilen von Risiken zwischen den Partnern
 - Lebenszyklusorientierung bei der Leistungserstellung
 - Prozessorientierung bei der Leistungserstellung
 - spezifische Allokation der Ressourcen der Partner in Abhängigkeit des PPP-Modells
- komplementäre, operationale Zielvorstellungen der Partner sowie
- Teilen der Verantwortung und der Aufgaben zwischen den Partnern gemäss ihrer Erfolgspotentiale.

Diese Merkmale sind für eine Public Private Partnership konstituierend, d.h. wenn sie vorliegen, kann eine Kooperation als PPP bezeichnet werden. Unter Berücksichtigung dieser rein inhaltlichen Ausgestaltung kann PPP in einem weiten Spektrum von Vertrags- und Organisationsformen realisiert werden, das in «Outsourcingmodelle», «Kontraktmodelle» und «strategische Kooperationsmodelle» systematisiert werden kann [1], [2], [3]. Hauptunterscheidungskriterium der Modelle ist der Grad der Kooperation [1], der sich erstens aus dem Grad der formalen Institutionalisierung [4] und zweitens aus der Verteilung der Aufgaben [5], der Hoheits-, Steuerungs-, Finanzierungs- und Leistungsfunktionen, zwischen den Partnern ergibt (Aufgaben-Kooperations-Portfolio AKP, Bild 3 in [1]).

Mit Hilfe eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs [6] kann die öffentliche Hand je nach Umfang der zu vergebenden öffentlichen Aufgabe (Teilbereichs- oder Gesamtaufgabe bzw. -projekt) entscheiden, auf welche vertragliche Art und in welchem Umfang der Steuerungs-, Leistungs- und Finanzierungsfunktion sie den privaten Partner einbinden will (Bild 1 in [1]). Die Verteilung der Funktionen in einer PPP ist in Bild 1 in Abhängigkeit von der Vertrags- und Organisationsform dargestellt. Im Folgenden werden die Modelle näher vorgestellt.

Outsourcingmodelle

Zu den Outsourcingmodellen zählen Dienstleistungsverträge, Managementverträge und Werkverträge, die die öffentliche Hand mit einem Privaten abschliesst. Die öffentliche Hand ist während der gesamten Vertragslaufzeit Eigentümer der Infrastruktureinrichtung. Die Outsourcingmodelle unterscheiden sich von der herkömmlichen Vergabe von Leistungen an Dritte hinsichtlich der vertraglich vereinbarten Langfristigkeit und der er-

klären Absicht zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit (Qualität der Zusammenarbeit).

Im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen den Partnern übernimmt die Privatwirtschaft in der Regel lediglich die Leistungsfunktion für Teilprojekte oder Teilaufgaben ohne Finanzierungsfunktion (Bild 1). Die Organisationsstruktur ist durch ein herkömmliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zu beschreiben, bei dem der Auftragnehmer je nach vertraglicher Regelung ggf. auf Subunternehmer zurückgreifen kann. Für PPP als Outsourcingmodell eignen sich alle bislang öffentlich erfüllten (Teil-)Aufgaben, die entweder für die öffentliche Hand selbst oder für Dritte ausgeführt werden (bspw. EDV-Netz-Betreuung, Unterhalt von Straßen). Das Grundkonzept der Outsourcingmodelle als öffentlich-private Partnerschaft stützt sich somit primär auf die Erzielung von Effizienzvorteilen durch die Langfristigkeit der Bindung und die beabsichtigte partnerschaftliche Abwicklung. Die Realisierung von Effizienzvorteilen durch öffentlich-private Partnerschaften ist in Bild 2 in Abhängigkeit von der Vertrags- und Organisationsform dargestellt. Zu den Kontraktmodellen zählen die Konzessionsmodelle, die Miete, der Mietkauf, das Leasing sowie die Betreibermodelle [1].

Das Grundkonzept der Kontraktmodelle kann als »stand alone projects« beschrieben werden [7], d. h. es geht um die Abwicklung von öffentlichen Gesamtprojekten oder Gesamtaufgaben durch einen Privaten. Die Kontraktmodelle basieren, wie der Name schon sagt, auf Werk- oder Dienstleistungsverträgen (Aufträge) zwischen der öffentlichen Hand und einem privaten Partner. In der Regel gründet der private Partner für die zu erfüllende Aufgabe eine neue Gesellschaft. Der Vorteil dieser rein privatwirtschaftlichen Projektgesellschaft liegt (wie bei den Kooperationsmodellen im Zuge des gemischtwirtschaftlichen Joint Venture) in der bi-

lanzneutralen Projektdurchführung. Es kann bei Kontraktmodellen um die Gewinnung privaten Kapitals für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und den kompletten Transfer der Aufgabenerfüllung an einen Privaten. Der Private bezieht in der Regel Einnahmen durch Nutzungsgebühren oder den Verkauf eines Gutes wie z.B. elektrischer Energie, aus denen er die Bau-, Finanzierungs- und Betriebskosten sowie den Gewinn erwirtschaften muss. Bietet ein Projekt in Ausnahmefällen keine hinreichenden Einnahmemöglichkeiten für den privaten Betreiber, so sind entsprechende Unterstützungskonzepte durch die öffentliche Hand, z.B. in Form von Subventionen, Bürgschaften oder Risikobegrenzungen, notwendig, oder das Projekt muss von der öffentlichen Hand selbst durchgeführt werden. Im Rahmen der Kontraktmodelle spielt die öffentliche Hand bei der Steuerungs-, Leistungs- und Finanzierungsfunktion (Bild 1) folgende Rolle:

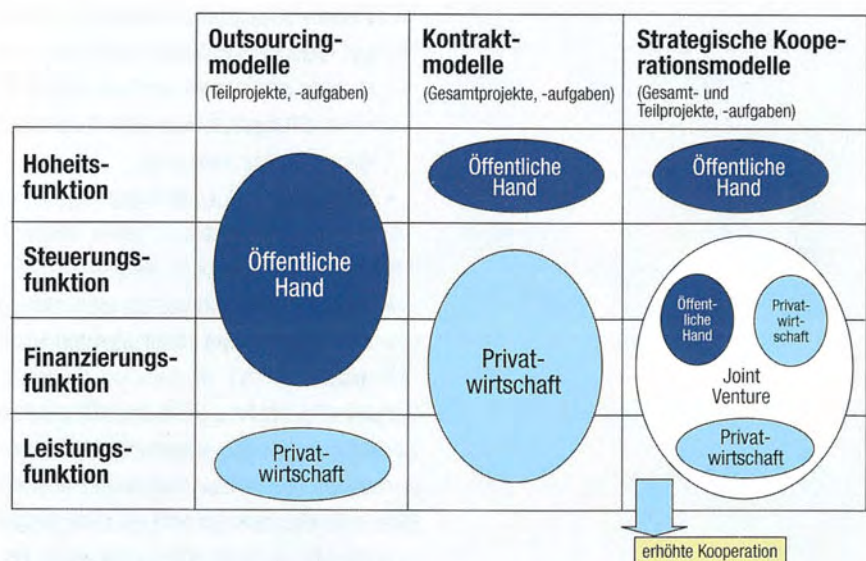


Bild 1: Wahrnehmung der Funktionen in einer PPP in Abhängigkeit von der Vertrags- und Organisationsform.

Modelle	Outsourcing- modelle (Teilprojekte, -aufgaben)	Kontrakt- modelle (Gesamtprojekte, -aufgaben)	Strategische Koope- rationsmodelle (Gesamt- und Teilprojekte, -aufgaben)
Effizienz durch:			
spez. Allokation der Ressourcen	geringe Auswirkungen	geringe Auswirkungen	
Teilen der Risiken			starke Auswirkungen
Lebenszyklus- orientierung	starke Auswirkungen	starke Auswirkungen	
Prozess- orientierung			

erhöhte Effizienz

Bild 2: Erzielen der Effizienz in einer PPP in Abhängigkeit von der Vertrags- und Organisationsform.

- Sie wirkt bei der Finanzierung nicht aktiv mit, sondern übernimmt in bestimmten Fällen ggf. Garantien, wie z.B. Zusicherung von Mindesteinnahmen aus der Nutzung bzw. einer langfristigen Nutzung oder Klauseln zur Vermeidung von Konkurrenz.
- Sie garantiert die typabhängige Eigentumsübertragung (Konzession, Miete, Mietkauf, Leasing, Betreiber).
- Sie wirkt zudem nicht bei Bau und Erstellung mit und betreibt das Infrastrukturobjekt nicht selbst.

Der private Partner hingegen stellt die Finanzmittel zur Verfügung (Finanzierungsfunktion). Je nach vereinbarten Übernahmeformen ist er in der Regel zumindest befristet der Eigentümer des Infrastrukturobjekts. Er erfüllt die Aufgaben der Planung und der Erstellung sowie des Betriebs (Leis-

tungsfunktion) (Bild 1). Die Beziehungen zwischen den Projektbeteiligten/Partnern sind durch die vier Hauptaspekte finanzielle Ströme, rechtliche Beziehungen, Risikoverteilung und organisatorische Abläufe geprägt (Bild 3). Dieses Beziehungsnetz wird über ein Vertragswerk geregelt.

Für die Umsetzung von Kontraktmodellen eignen sich die folgenden öffentlichen Aufgabenfelder:

- Energieversorgung: Wasserkraftwerke, thermische Kraftwerke
- Verkehrsnetze: Autobahn, Stadtautobahn, Tunnel
- Wasser- und Abwassersysteme: Kläranlagen, Wasserversorgung
- Öffentliche Einrichtungen: Schulen, Gefängnisse
- Kommunikation: Fest- und Funknetze

Strategische Kooperationsmodelle

Das Grundkonzept der Strategischen Kooperationsmodelle basiert auf einem hohen Mass an Kooperation (Bild 1) und an Effizienzsteigerungspotential (Bild 2), das durch die Aufgabenerfüllung in gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften erreicht wird. Hier gibt es die drei Möglichkeiten:

- Beteiligungsmodell (Private Anteilseigner an öffentlicher Gesellschaft)
- Joint Ventures (gemeinsame Neugründung gemischtwirtschaftlicher Gesellschaft)
- Partnership Investments (öffentliche Hand ist Anteilseigner an privatwirtschaftlicher Gesellschaft)

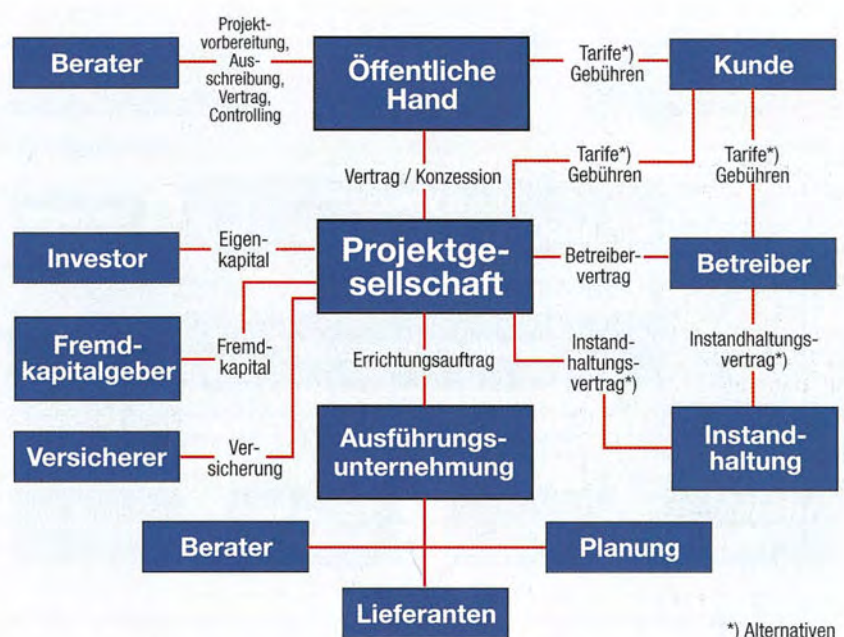
Das Joint Venture als häufigste Form stellt den Schwerpunkt der folgenden Betrachtungen dar. Beide Partner haben Anteile an der gemeinsam gegründeten Gesellschaft und übernehmen im Rahmen des Gesellschaftsvertrags gemeinsam

die Geschäftsführung, so dass eine echte Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft für die Ergebnisse vorliegt [8]. Bei den Strategischen Kooperationsmodellen besteht folglich ein hohes Mass an Interaktion zwischen den Partnern. Bei besonderem öffentlichem Interesse sollten mindestens 50% der Gesellschaftsanteile bei der öffentlichen Hand liegen.

Die gemischtwirtschaftliche Gesellschaft sichert die Finanzierung (Finanzierungsfunktion), indem die öffentliche Hand ggf. eine Bürgschaft für die Fremdfinanzierung übernimmt und/oder öffentliche Investitionsmittel zur Verfügung stellt und der private Partner seine privaten Investitionsmittel einbringt. Die Joint-Venture-Gesellschaft erbringt die Planung, den Bau und den Betrieb der Infrastruktur (Leistungsfunktion) sowie ggf. den Abbruch und/oder die Verwertung der Infrastruktur. Praktikabel ist die Gründung einer zweiten Gesellschaft für den Betrieb. Die Beziehungen zwischen den Projektbeteiligten/Partnern sind in Bild 5 dargestellt.

Mit den Strategischen Kooperationsmodellen sollen in einem intensiven Mass die Finanzierungs- und Leistungsfunktion des privaten Sektors genutzt werden. Geeignete Aufgabenfelder für Strategische Kooperationsmodelle sind die Planung, der Bau, die Finanzierung sowie der Betrieb von

- öffentlichen Hochbauten: Kindergärten, Schulen, Rathäusern
- sozialen Einrichtungen: Alten- und Pflegeheim, Kliniken
- Freizeiteinrichtungen: Schwimmbäder, Sporteinrichtungen
- öffentlichen Ver- und Entsorgungseinrichtungen: Kläranlagen
- kommunalen Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetzen
- sonstigen öffentlichen Infrastrukturen: Flughäfen, Parkhäusern



*) Alternativen

Bild 3: Kontraktmodelle – Charakteristische Vertrags- und Interorganisationsstruktur [7].

Ebenso ist Stadtentwicklung, d. h. die Erschließung von Bauland und Gewerbeflächen und/oder Umnutzung bestehender Gebäude und Industrieareale, als geeignetes Einsatzgebiet anzusehen.

Zusammenfassung

Der Artikel zeigt mögliche PPP-Realisierungskonzepte im Ansatz auf. Dabei wird deutlich, dass sich bei den Outsourcingmodellen die Aufgabenerfüllung durch den Privaten auf die Leistungsfunktion beschränkt, während der Private bei den PPP-Kontraktmodellen die Leistungs- und Finanzierungsfunktion sowie die Steuerung weitgehend autark im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung erbringt. Bei den Strategischen PPP-Kooperationsmodellen erfolgt die Steuerung und Finanzierung durch die PP-Partnerschaft (Joint Venture)

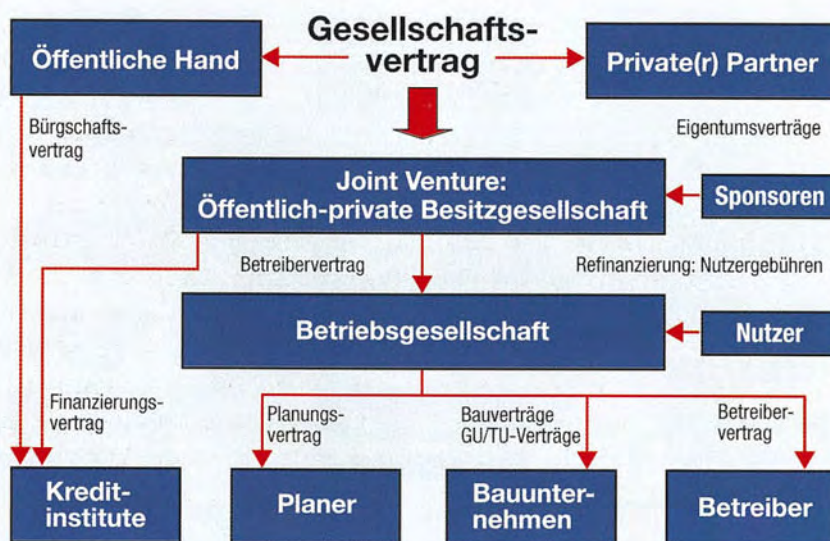


Bild 4: Strategische Kooperationsmodelle – Charakteristische Vertrags- und Interorganisationsstruktur.

und die Leistungserstellung durch den privaten Anbieter im Rahmen des Joint Venture, so dass die Strategischen Kooperationsmodelle die Anforderungen einer Partnerschaft hinsichtlich Effizienzsteigerung und Kooperation am besten erfüllen. Mit dem Ziel der Effizienzsteigerung (bis zu 17% [9] oder sogar 20% [10]) in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stellen auch die Outsourcing- und Kontraktmodelle adäquate Ansätze dar, da sich nicht in allen Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung Kooperationen in Form von kosten- und zeitaufwendigen Neugründungen gemischtwirtschaftlicher Gesellschaften rentieren. Grundlegend für die Effizienzsteigerung ist, dass der Wettbewerb bei PPP-Projekten lebenszyklusorientiert ist und der Vertragsgegenstand hinsichtlich seiner Lebenszykluskosten optimiert wird. So kann die öffentliche Hand mit allen PPP-Modellen Nutzen aus der privatwirtschaftlichen Dynamik, Innovation und Effizienz, hervorgerufen durch pri-

vate Investoren, die ihr eigenes Kapital, ihre Kompetenzen und Erfahrungen einbringen, ziehen. Allerdings ist eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zwischen traditioneller und PPP- Abwicklungsform unabdingbar für eine erfolgsorientierte, wirtschaftliche Entscheidungsfindung.

Literaturverzeichnis

- [1] Girmscheid, G.; Dreyer, J.: Public Private Partnership – Begriffliche Strukturierung. In: «der bauingenieur», 3/2005, S. 44 bis 48
- [2] Hintze, M.: Betreibermodelle. Verlag der Ferber'schen Buchhandlung, Giessen, 1998.
- [3] Girmscheid, G.: PPP Delivery Models for Maintenance and Rehabilitation of Community Street Networks in Switzerland. In: Proceedings of ISEC 03, Shunan, 2005.
- [4] Sydow, J.: Strategische Netzwerke – Evolution und Organisation. Gabler Verlag, Wiesbaden, 1992.
- [5] Budäus, D.: Public Private Partnership. Strukturierung eines nicht ganz neuen Problemfeldes. In: zfo 6/2004 (73. Jg.), S. 312 bis 318.
- [6] Dreyer, J.; Girmscheid, G.: Risk-based selection of the delivery model for the maintenance of communal street networks in Switzerland. In: Proceedings of ISEC 03, Shunan, 2005.
- [7] Girmscheid, G.: Projektabwicklung in der Bauwirtschaft – Wege zur Win-Win-Situation für Auftraggeber und Auftragnehmer. Springer, Berlin, 2004.
- [8] Roggencamp, S.: Public Private Partnership. Peter Lang, Frankfurt am Main, 1999.
- [9] HM Treasury: Public Private Partnerships: The Governments Approach. Printed in the United Kingdom for The Stationery Office, London, 2000. (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1D111/80.pdf>)
- [10] Stadt Frankfurt am Main: PPP im Hochbau – Bildungszentrum Ostend. Stadt Frankfurt am Main, Der Magistrat, Stadtkämmerei, 2004.