

**Bundesverband Public Private Partnership**  
**Positionspapier des Arbeitskreises „Verteidigung und Sicherheit“**  
**August 2005**

---

**1. Bestandsaufnahme**

1.1. Einleitung

Innerhalb des Bundesministerium der Verteidigung sind trotz aller externer wie interner Herausforderungen und Hürden in den letzten Jahren einige PPP-/ Outsourcing-Projekte erfolgreich umgesetzt worden.

So die Privatisierung und Neuordnung der Bekleidungswirtschaft in der LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft und im Mobilitätsmanagement mit der BwFuhrpark-Service GmbH – beides unter der Federführung der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb (g.e.b.b.).

Ein weiteres positives Beispiel der Potenziale von PPP/ Outsourcing ist das Gefechtsübungszentrum des Heeres (GÜZ) in der Letzlinger Heide. Hinzu kommen eine Reihe von erfolgreichen Kooperationsbeispielen in der Luftwaffe.

Durch diese Projekte wurde nachgewiesen, dass die Einsparpotenziale in zivilen Servicebereichen der Bundeswehr tatsächlich hoch sind und in den kooperativen Ansätzen mit der Privatwirtschaft auch realisiert werden können.

Die Gesellschaften sind erfolgreich operativ tätig und haben – trotz teilweise berechtigter Kritik – neben Einsparungen auch Qualitätsverbesserungen und Erträge erzielt.

Das Interesse der Privatwirtschaft an den Projekten im Verteidigungsbereich ist hoch.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist mit Sicherheit, dass die Realisierungshürden zwar hoch aber überwindbar sind.

Dennoch sind kritische Fragen zur Reformfähigkeit und zum eingeschlagenen Weg zu stellen:

- Ist die derzeit angewandte Form des Wirtschaftlichkeitsvergleiches sinnvoll? Ist der kamerale Ausweis von Einsparungen allein ein geeignetes Instrument für die Umsetzung des PPP-Gedankens?
- Sind steuerliche Fragen fair gelöst?
- Sind die Mittel der Personalgestellung und Personalbeistellung zielführend?
- Werden die Risiken (auf beiden Seiten) verstanden und fair bzw. effizient verteilt?

## 1.2. BwFuhrparkService GmbH (BwFPS)

Mit der Gründung der BwFuhrparkService GmbH im Jahr 2002 wurde gleichzeitig die Aufgabe übertragen, ein wirtschaftliches und kundenorientiertes „Mobilitätskonzept Bundeswehr“ einzuführen. Ziel ist u.a. eine Fuhrparkmodernisierung der Bundeswehr und die Vermeidung teurer Fahrzeugbevorratung. Unter Einsatz einer optimierten Bereitstellung von handelsüblichen nichtmilitärischen Fahrzeugen (mit und ohne Sonderausstattung oder auch Sonderfahrzeugen) und Fahrleistungen wird die personelle und materielle Mobilität der Bundeswehr bedarfsgerecht gesichert.

Die Kernaufgabe der BwFuhrparkService GmbH ist das Flottenmanagement und die Mobilitätsbereitstellung für die Bundeswehr. Erfüllt wird diese Aufgabe durch dezentrale Fuhrparks und der Unterscheidung von Lang- und Kurzzeitmietbedarf. Die BwFuhrparkService GmbH deckt ein weitreichendes Portfolio ab. Alle Fahrzeugklassen stehen zum Angebot, vom Kleinwagen über Feldjäger-Fahrzeuge bis hin zu Gabelstaplern, Kehrmaschinen und Baggern. Mobilität ist der übergeordnete Begriff, der vom Fuhrparkmanagement bis zur Bereitstellung von Fahrzeug mit Fahrer alles umfasst. Die Fahrzeuge sind u.a. mit einer Tankkarte ausgestattet, damit bargeldlos Kraftstoffe bezogen werden können.

Durch die Modernisierung der Fz.-Flotte wurde die Anzahl der Ausfalltage für die PKW deutlich gesenkt. Das Durchschnittsalter der PKW ist inzwischen von ca. 9 Jahren auf unter 3 Jahre gesunken. Die Fahrqualität wurde durch die BwFuhrparkService GmbH deutlich erhöht. Auch puncto Sicherheit bieten die zur Verfügung gestellten Neufahrzeuge eine deutlich bessere Alternative als die Altfahrzeuge der Bundeswehr. Dies kommt den Fahrzeugnutzern positiv zu Gute.

Im Rahmen einer Erfolgskontrolle (Betrachtungszeitraum 2002, 2003) wurde die Wirtschaftlichkeit der BwFuhrparkService GmbH nachgewiesen. Dies gilt sowohl aus haushalterischer als auch betriebswirtschaftlicher Sicht.

Gemeinsam mit der Bundeswehr hat die BwFuhrparkService GmbH die Anzahl der Fahrzeuge seit 2003 von ca. 27.000 auf jetzt ca. 22.000 Fahrzeuge senken können. Gleichzeitig hat sich die Laufleistung pro Fahrzeug um durchschnittlich 55 % erhöht. Fuhr die Bundeswehr in 2001 noch 328 Mio. Kilometer mit handelsüblichen Fahrzeugen, waren es in 2003 schon über 500 Mio. Kilometer. Mit weniger Fahrzeugen wird also wesentlich mehr geleistet.

Dieser Mehrbedarf an Fahrleistungen wurde früher auf andere Weise abgedeckt (teils durch im Betrieb teurere teilmilitarisierte Fahrzeuge oder durch die Nutzung von privaten Fahrzeugen der Soldaten oder zivilen Mitarbeitern der Bundeswehr). Durch die heutige Fuhrparkkonstellation gehört diese Situation der Vergangenheit an.

Abschließend zeigen unsere Erfahrungen, dass

- bisher alle fuhrparkspezifischen Leistungen bedarfsgerecht und wirtschaftlich von einem privaten Dienstleister erbracht werden können,
- die Übernahme von Leistungen durch private Dienstleister integraler Bestandteil des Bundes sein könnten,
- der Bund nachweislich von den Optimierungspotentialen privater Dienstleister profitieren kann.

### 1.3. LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft (LHBw)

Das „neue Bekleidungsmanagement der Bundeswehr“ ist als Projekt im Januar 2001 aufgenommen und nach Erstellung eines Wirtschaftlichkeitsvergleiches, der Leistungsbeschreibung und Durchführung einer Vergabe im Verhandlungsverfahren im Juli 2002 abgeschlossen worden. Im Ergebnis gründeten die privaten Investoren Lion Apparel Deutschland GmbH und Hellmann Worldwide Logistics GmbH & Co. KG im August 2002 die LH Bundeswehr Bekleidungsgesellschaft mbH (LHBw) - der Bund ist mit 25,1% minderheitsbeteiligt.

Das gesamte Aufgabenspektrum von der Unterstützung bei der Entwicklung neuer Artikel über die Bedarfsermittlung, Beschaffung, Lagerung, Disposition und den Transport bis zur Verpassung und Ausgabe der Artikel an den Bedarfsträger wurde im Rahmen einer Public Private Partnership in private Hände gelegt. Außerdem führt die Gesellschaft die Bekleidungseinrichtungen der Bundeswehr mit überwiegend beigestellten Mitarbeiter. Im Geschäftsbereich des BMVg verblieben lediglich hoheitliche Aufgaben, wie Haushaltsmittelbewirtschaftung und das Leistungscontrolling.

Mit der Privatisierung hat die Bundeswehr nicht nur der Auftrag erteilt, die Versorgung der Soldaten und zivilen Mitarbeiter mit Bekleidung zu sichern und qualitativ zu verbessern, sondern sie erwartet auch die Freisetzung von Investitionsmitteln in Höhe von mindestens 718 Mio. € während der Vertragslaufzeit – besserer Service für weniger Geld!

Diese Zielsetzungen wurden nicht nur erfüllt, sondern teilweise sogar übertroffen, wie im Rahmen einer Erfolgskontrolle nach BHO für die Zeit vom August 2002 bis Juli 2004 festgestellt. Der Ergebnisbericht wurde im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages billigend behandelt.

Das logistische Know-how der industriellen Partner und die Anwendung moderner Management- und Logistikmethoden ermöglichte eine Straffung aller Prozesse und führte allein in den ersten beiden Jahren zu haushaltswirksamen Ausgabensenkung des Bundes in Höhe von rund 175 Mio. €. Dies liegt mehr als 75 % über der Prognose des Wirtschaftlichkeitsnachweises von 99 Mio. € für diesen Zeitraum. Dazu erforderliche Investitionen, wie die Implementierung eines flächendeckenden, umfassenden, neuen IT-Systems für ca. 15 Mio. € wurden von den privaten Gesellschaftern übernommen. Die Ressourcen des Bundes bleiben geschont.

Ein eigens kreierte Bedarfsplanungs-Modul bietet heute Versorgungssicherheit bei niedrigster Vorratshaltung – trotz Abbau der übernommenen Bestände im Wert von 625 Mio. € auf rund 375 Mio. € beträgt die Liefersicherheitsquote bei Rekruteneinkleidungen 99,9 %, eine erhebliche Serviceverbesserung. Die gute Serviceleistung wurde auch anhand einer durch die Bundeswehr durchgeführten Kundenbefragung von den Soldaten bestätigt – 74 % der Befragten befanden den Service seit der Privatisierung als genauso gut oder besser.

Industrieübliche Beschaffungsprozesse erzielen ein erheblich verbessertes Preis-/Leistungsverhältnis, obwohl die Vergabe nach vertraglicher Vereinbarung unter Anwendung der öffentlichen Vergabevorschriften erfolgt. Die Bundeswehr hat für Beschaffungen von Artikeln durchschnittlich 21 % weniger verausgabt, wobei die privaten Gesellschafter das kaufmännische Risiko tragen, weil sie Preisreduzierungen vertraglich garantieren und die Beschaffungen vorfinanzieren.

Außerdem versetzt die Versicherungspflicht der privaten Gesellschaft den Bund heute in die komfortable Situation, Schäden und Verluste durch die Versicherung von Artikeln, Liegenschaften und Personal ausschließen zu können. Schadensfälle, wie Brandschäden, Diebstahl oder Inventurdifferenzen sind abgedeckt und führen nicht mehr zum Verlust öffentlicher Mittel.

Auch hinsichtlich des geforderten Personalabbaus konnten im Bereich der Bekleidungsirtschaft durch die Privatisierung des Managements erhebliche Fortschritte gemacht werden. Von den zum Zeitpunkt der Gesellschaftsgründung in diesem Bereich vorhandenen 3.155 Mitarbeiter sind aktuell nur noch 2002 Mitarbeiter tätig. Auf Grund der Aufgabenübernahme entfielen unmittelbar mehr als 400 Dienstposten durch die veränderten Strukturen der verschiedenen Ämterebenen.

Rund 20 % der 70-köpfigen Belegschaft der LHBw stammen aus der Bundeswehr und tragen mit ihrem speziellen Wissen zum Erfolg bei.

Mitarbeiter außerhalb der Bundeswehr über die Personalagentur der Gesellschaft zu vermitteln, konnte bisher nur in Ansätzen realisiert werden. Die vermeintliche Sicherheit des von der Bundeswehr abgeschlossenen Tarifvertrages zum sozialverträglichen Umbau der Bundeswehr, ließ die Mitarbeiter bis Ende 2004 in den Positionen unbeweglich verharren, obwohl ihnen von der LHBw geeignete Angebote außerhalb der Bundeswehr offeriert wurden. Dies beginnt sich seit der Bekanntgabe der neuen Stationierungspläne des Verteidigungsministers mit steigender Tendenz zu ändern.

Der Vorteil der Privatisierung nicht hoheitlicher Aufgaben der öffentlichen Verwaltung liegt in der Vorgehensweise einer Gesellschaft. Sie ist nicht vorschriften-, sondern leistungsorientiert, weil nur die anerkannte Leistung den Geschäftserfolg sichert. Incentive-Vereinbarungen können außerdem für sorgen, das Interesse an einer fortlaufenden Weiteroptimierung der Prozesse zum Vorteil des Bundes zu erhalten.

Die PPP-Lösung des Managements der Bekleidungsirtschaft der Bundeswehr hat in der Realisierung klare Vorteile gezeigt:

- der Bund hat erhebliche haushaltswirksame Ausgabenenkung erzielt
- der Service wurde anerkannt verbessert
- das Stammkapital der Gesellschaft und der Beteiligungsanteil des Bundes ist zwischenzeitlich angewachsen

Risiken liegen bei den privaten Gesellschaftern.

#### 1.4. Das Gefechtsübungszenrum des Heeres

Das Gefechtsübungszenrum des Heeres (GÜZ) in der Colbitz-Letzlinger Heide, etwa 40 km von Magdeburg entfernt, ist das modernste Übungszenrum der Bundeswehr. Geplant ist hier vor allem die Ausbildung der Führer von Einheiten und Verbänden der Kampftruppen im „Gefecht der verbundenen Waffen“ unter intensiver Nutzung von Duell- und Wirkungssimulation sowie durch moderne Auswertetechnik.

Alle Kontingente der Bundeswehr, die in den Kosovo, nach Bosnien-Herzegowina oder Afghanistan gehen, werden im GÜZ im Rahmen von einsatzvorbereitenden Ausbildungen auf ihren internationalen Einsatz vorbereitet. Darüber hinaus werden Ausbildungen u. a. für die NATO Response Forces durchgeführt.

Unter Einsatz von Laser- und Computertechnik können im Gefechtsübungszenrum Kampf- und Verteidigungsübungen realitätsnah durchgeführt werden, ohne dass dabei auch nur ein scharfer Schuss fällt. Auf dem Gelände können bis zu 2.600 Soldaten an bis zu 70 verschiedenen Waffensystemen ihre Fertigkeiten pro Übungsdurchlauf trainieren.

Das Projekt GÜZ ist eines der im Rahmenvertrag „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit“ verankerten Pilotprojekte und hat inzwischen die Möglichkeiten effektiver und effizienter Betreibermodelle durch Outsourcing und PPP in der Praxis bestätigt.

Seit dem 01.01.2004 erbringt die Serco GmbH gemeinsam mit ihren Partnern Saab und IABG umfassende Betriebsleistungen in enger Zusammenarbeit mit der Bundeswehr. Der Vertrag umfasst Leistungen in Höhe von ca. 64 Mio. € mit einer Laufzeit von fünf Jahren.

Vertragsgegenstand ist ein umfassender Teil des Betriebes im Unterstützungsbe- reich des Gefechtsübungszenrums, welcher als Gesamtpaket vergeben wurde.

Die Erfahrungen im GÜZ zeigen, dass

- private Dienstleister die für den Betrieb erforderlichen Unterstützungsleistungen sowie alle gewünschten Leistungen darüber hinaus bedarfsgerecht und wirtschaftlich erbringen können
- private Dienstleister die kooperative Zusammenarbeit mit den militärischen und zivilen Organisationselementen und anderen industriellen Leistungserbringern als Voraussetzung für den nachhaltigen wirtschaftlichen Betrieb sicher stellen können
- Leistungen der Privaten integraler Bestandteil dieses Systems sind und eine enge langfristige, vertrauensvolle Partnerschaft mit allen Beteiligten gepflegt wird
- die Leistungen – orientiert am Bedarf des Gefechtsübungszenrums – unter flexiblem, effizientem Einsatz aller Ressourcen sowie der Ausschöpfung von Synergiepotenzialen erbracht werden.

Durch die Zivilvergabe spart der Bund ca. 440 Dienstposten ein. Das entspricht Haushaltsmitteln in Höhe von ca. 16 Mio. €

Die 142 Mitarbeiter der privaten Partner vor Ort haben hierbei vielfältige Unterstützungs- aufgaben abzuleisten. Zu ihnen zählen neben dem Gesamt-Management die Ausrüstung der Fahrzeuge, die Wartung und Instandsetzung der Hardware, der Be-

trieb und die Betreuung der Zentrale, in der die Ausbildung und Übung gesteuert, dokumentiert und ausgewertet wird, die Betreuung des Kommunikationsnetzes auf dem gesamten Truppenübungsplatz, die Gefechtsfeldinstrumentierung sowie der mobile Video-Systemanteil.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt für die Durchführung der Leistungserbringung ist die Ausrichtung aller Prozesse auf die kontinuierliche, jedoch flexible Leistungserbringung unter optimalen Bedingungen für die übenden Truppen.

Der Übungsbetrieb umfasst die Übungsplanung und -vorbereitung, das Einrüsten der Systemtechnik, die Unterstützung bei der angeleiteten Übung, den technischen Dienst, die Unterstützung der eigentlichen Gefechtsübung, die Unterstützung bei der Auswertung, die Rückrüstung sowie Leistungen im Rahmen des Abmarsches der übenden Truppe.

Darüber hinaus werden neben dem Gesamtmanagement im Rahmen des ganzjährigen Grundbetriebes weitere Leistungen wie z. B. Planungszuarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Betreuung von Besuchergruppen etc. erbracht.

Innerhalb dieses umfassenden Aufgabengebietes ist es von größter Bedeutung den Betrieb reibungslos, bedarfsgerecht und wirtschaftlich sicherzustellen.

Im Jahr 2004 sind 240 Ausbildungstage geplant. Während der ersten 100 Tage hat Serco fünf Übungsgänge mit 67 Übungstagen und etwa 2.900 Übungsteilnehmern begleitet. Wir haben 1.468 Fahrzeuge und 2.419 Soldaten ausgestattet. Dabei wurden 23.449 Akkus und 166.817 Mignonzellen ausgetauscht,

7.953 Materialbuchungen abgearbeitet, 258.580 Schuss Übungsmunition ausgegeben und 878 Instandsetzungsaufträge durchgeführt.

Im Rahmen einer effizienten Ablauf- und Aufbauorganisation, die unmittelbar auf die Prozesse der militärischen Kernaufgaben des Gefechtsübungszentrums abgestimmt sind, stellen die privaten Dienstleister sicher, dass die Leistungserbringung alle Anforderungen reflektiert.

Die Optimierung der Abläufe ist u. a. gekennzeichnet durch eine zentrale Einsatzleitung, Konzentration der Engineering-Aufgaben in der Einsatzleistung bei ständiger Nutzung der System-Expertise des durchführenden Bereiches, Ausschöpfung aller Synergie-Effekte durch prozessübergreifendes Handeln, optimalen Einsatz aller Ressourcen, optimale Nutzung der Datenverarbeitung sowie Herstellen kontinuierlicher Transparenz der Situation.

Es ist gelungen im laufenden Übungsbetrieb nachzuweisen, dass die Übernahme von Leistungen durch die Industrie als integraler Bestandteil einer militärischen Dienststelle möglich ist.

## 2. Erfolgsfaktoren von PPP im Verteidigungsbereich

Outsourcing und Vergabe von Leistungen an private Dienstleister wird im Verteidigungsbereich seit langem erfolgreich praktiziert. Mit dem Abschluss des Rahmenvertrages „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit“ am 15.12.1999 wurden diese Aktivitäten auf eine neue Qualität ausgerichtet. Es wurde vereinbart, dass die private Wirtschaft noch stärker bisherige Aufgaben, die nicht zu den militärischen Kernaufgaben gehören, übernehmen sollte.

Mit der Gründung der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) und den ersten erfolgreichen Projekten im Bekleidungsmanagement und Fuhrpark wurde eine Aufbruchstimmung eingeleitet. Die Erwartungen - sowohl seitens Politik und Militär als auch seitens der Industrie - konnten in der Folge nicht umfassend erfüllt werden.

Doch zeigen die praktischen Erfolge der Pilotprojekte und die umfassende politische Diskussion zu Public Private Partnership eine neue Aufbruchstimmung. PPP bietet im Verteidigungsbereich für bestimmte Projekte große Potenziale zur effektiveren und effizienteren Leistungserbringung ebenso wie in anderen Bereichen z.B. Verkehr und öffentlicher Hochbau.

Grundsätzlich gilt auch für PPP im Verteidigungsbereich, dass es sich hierbei um eine neue Beschaffungsvariante handelt, die nicht nur auf die private Finanzierung von Leistungen abzielt, sondern Planung, Finanzierung, Beschaffung und Betrieb in einem ganzheitlichen Prozess darstellt. PPP erfordert somit eine andere Herangehensweise als die „klassische“ militärische Beschaffung mit der Trennung zwischen Bedarfsdecker und Bedarfsträger.

Wie auch in anderen Bereichen liegen die Vorteile von PPP im Verteidigungsbereich im Know-how-Transfer zwischen den Partnern, in der Möglichkeit der Einbeziehung privaten Kapitals und in den Finanzierungsmechanismen privater Investoren. Dazu kommen die Vorteile eines privatwirtschaftlich geprägten Managements insbesondere Entscheidungskompetenz und -schnelligkeit, Vertragserfüllungsdruck sowie der Erfolgserwartungsdruck der Investoren. Innerhalb von PPP eingeführte Leistungsanreize und Incentive-Regelungen wirken sich ebenfalls positiv auf die Projektergebnisse aus.

PPP-Beschaffungen erfordern klar definierte Leistungsbilder und Anforderungsprofile von den privaten Partnern. Die Qualität der Leistungsverzeichnisse bei Ausschreibungen ebenso wie die Vorgaben wesentlicher Rahmenbedingungen in vertraglicher Hinsicht sind von großer Bedeutung für die erfolgreiche Vergabe von PPP.

Seitens der öffentlichen Partner sind strukturelle Rahmenbedingungen, die auf die konkreten PPP zugeschnitten sind, von wesentlicher Bedeutung. So müssen sowohl das Verständnis zu privatwirtschaftlichen Abläufen im Management, als auch die organisatorische und praktische Abwicklung der Entscheidungsprozesse in den Leistungs- und Durchführungsebenen zum Teil noch verbessert werden.

### 3. Hindernisse für PPP und pragmatische Lösungen

#### 3.1. Wettbewerb und Segmentierung der Modernisierungsfelder

Die Erfolge, aber auch die Misserfolge privatwirtschaftlicher Modelle im Verteidigungsbereich seit Beginn der Initiative im Jahr 1999 haben gezeigt, dass es vor allem wichtig ist wirtschaftlich tragfähige Projekte für PPP auszuwählen. Bei Weitem nicht alle Beschaffungs- und Betreiberaufgaben im militärischen Umfeld lassen sich mit dem PPP-Ansatz besser und kostengünstiger umsetzen. Die „klassischen“ Beschaffungsvarianten werden nicht nur bei den militärischen Kernaufgaben, sondern auch bei den meisten Sekundärprozessen nach wie vor die besten Lösungen erbringen.

Andererseits haben beide Seiten – die zivile wie auch die militärische – in den letzten Jahren genügend Erfahrungen gesammelt, dass zeitlich begrenzte Wettbewerbsmodelle nicht mehr erforderlich sind. Die zukünftigen PPP-Modelle im Verteidigungsbereich müssen auch die Vorteile einer langfristigen Vertragsbeziehung berücksichtigen. Weitere Pilotprojekte – wie beispielsweise im Verpflegungsbereich angedacht – dürfen nicht zu Insellösungen führen und damit den Nutzen ganzheitlicher Lösungen verhindern.

Das Projekt „Herkules“ hat allerdings auch gezeigt, dass der Größe und Komplexität Grenzen sowohl im Projekt selbst als auch im Markt gesetzt sind.

#### 3.2. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat wie bei allen Vergabeentscheidungen auch bei Public Private Partnerships eine Schlüsselstellung. Begründet sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgrund gesetzlicher Anforderungen (§ 7 Abs. 1 Satz 1 und § 65 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung), die für jede finanzwirksame staatliche Maßnahme im Rahmen ihrer Planung und Realisierung die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorsehen. Wesentlich ist die grundsätzliche Herangehensweise nach der die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eines Vorhabens den Ist-Zustand der Verwaltung (Ist-Fortschreibung) mit einer optimierten Eigenlösung (Optimiertes Eigenmodell) und einer Lösung der Privatwirtschaft (Kooperationsmodell) ausgabenbezogen vergleichen soll. Am Beispiel von Privatisierungsvorhaben der Bundeswehr lässt sich die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung grundsätzlich in drei nacheinander ablaufende Phasen gliedern:

Die **Phase I**, der **Wirtschaftlichkeitsvergleich**, definiert die gemeinsame Ausgangslage für die drei zu betrachtenden Modelle Ist-Fortschreibung (IST-F), Optimiertes Eigenmodell (OEM) und Kooperationsmodell (KOOP) und vergleicht die Modelle auf Ebene Grobkonzept. Das Ergebnis des Vergleichs dient im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) als Grundlage für eine Richtungsentscheidung, welches Modell weiter auszuplanen ist und setzt die Rahmenbedingungen für eine eventuelle Ausschreibung fest.

Nach der Entscheidung für eine Ausschreibung erfolgt in **Phase II**, dem **Wirtschaftlichkeitsnachweis**, der Vergleich der Ist-Fortschreibung, des Optimierten Eigenmodells und des Kooperationsmodell auf Basis abgeschlossener Vertragsverhandlungen auf Ebene Feinkonzept. Das Ergebnis des Vergleichs dient dem BMVg, BMF



und dem Parlament als Grundlage für eine Umsetzungsentscheidung des ermittelten wirtschaftlichsten Modells und setzt Sollvorgaben für die Begleitende Erfolgskontrolle in der Betriebsphase des Projektvorhabens.

Mit der erfolgreichen Gründung, respektive Umsetzung des jeweiligen Modells, beginnt die **Phase III** der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die **Begleitende Erfolgskontrolle**. Diese vergleicht auf Basis des testierten Wirtschaftlichkeitsnachweises der Phase zwei die geplante Entwicklung mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung des ausgewählten Vorhabens. Das erzielte Ergebnis dient der Aufdeckung von Fehlentwicklungen und zeigt Handlungsoptionen auf. Das Ergebnis geht in Form eines jährlichen geforderten Erfolgsberichtes an das Parlament (Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages).

Um den Verfahrensablauf eines Privatisierungsvorhabens zu Beschleunigen stehen für jede Phase vorbereitete und strukturierte Dokumente sowie ein Excel-Tool zur Vergleichsrechnung der Modelle zur Verfügung.

### 3.3. Risikoverteilung

Eine optimale Verteilung der Projektrisiken – Risiken dem Partner zuordnen der sie am besten bewältigen kann – ist eine der Schlüsselfaktoren und wesentlicher Vorteil von PPP im Vergleich zu herkömmlichen Beschaffungsvarianten.

Das Verständnis hierzu ist noch nicht in erforderlichem Maße bei den Entscheidungsträgern und in den Ebenen der Durchführung und Umsetzung vorhanden. Die Bereitschaft der Risikoverlagerung im Verteidigungsbereich stößt durch besondere Sicherheitsanforderungen oftmals an Grenzen. Länder wie Großbritannien haben gezeigt, dass auch in hochbrisanten Bereichen wie Militär und Nukleartechnik Risikoverlagerung zu privaten Partnern möglich ist, ohne dass darunter die Sicherheit leidet. Auch in dem oben erwähnten Projekt GÜZ sind sicherheitsrelevante Teile in die Verantwortung der privaten Dienstleister übergeben worden, ohne dass damit eine erhöhtes Sicherheitsrisiko verbunden ist.

In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, dass frühzeitig vermittelt und entschieden wird, dass Übernahme von Risiken durch Private auch mit Kosten verbunden ist. Zumal diese Betrachtungsweise auf Seiten der öffentlichen Hand noch nicht umfassend praktiziert wird.

Um kalkulatorische Mehrkosten für PPP zu verhindern müssen Risiken auch von öffentlichen Partner analysiert und bewertet werden. Die Kosten hierfür müssen in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließen, auch wenn sie real auf Seiten der öffentlichen Hand nicht auftauchen.

Gerade in frühen Phasen der PPP-Machbarkeitsstudie wird diesem Aspekt noch zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

### 3.4. Steuerfragen

Ein grundsätzliches Problem der PPP in Steuerfragen ist die Ungleichbehandlung von Eigenleistung des Bundes gegenüber der PPP-Modelle. Zumindest im Wirtschaftlichkeitsvergleich müssen realistische Ansätze bewertet werden.

Eine formale Betrachtung der eigenerstellten Leistungen des Bundes (und der Länder) z. B. Planungsleistung der LBV zeigen einen Steuervorteil für das Verwaltungsmodell.

Ein weiterer Effekt der Wettbewerbsverzerrung ist die Tatsache, dass häufig nicht der „IST“-Zustand, sondern ein „SOLL“-Modell der Verwaltung in den Vergleich mit den PPP-Modellen gestellt wird.

Hilfreich zur Sensibilisierung innerhalb der Steuerproblematik wäre nach Ansicht des Arbeitskreises eine exemplarische Beispielrechnung. Hier sollte ein Gutachter exakt die Benachteiligung anhand von Beispielen berechnen. Es ist sehr schwer abschätzbar, inwieweit der Vorsteuerabzug sich auf das Gesamtprojekt auswirkt. Dieses Thema sollte mit Nachdruck vom Bundesverband PPP eingebracht werden.

Untersuchungen am Beispiel des Probelaufes der Bundeswehr - Verpflegung (Wettbewerb: Bw-Eigenmodell gegen Industriemodell) wurden konkret die Auswirkungen der MwSt. untersucht. Der Einkauf von Lebensmitteln mit vergünstigter MwSt für den Bund und anschließender Verarbeitung bei dem Privaten führt dann zu 16 % MwSt. Bei einem Wareneinsatz, der aufgrund der kostenfreien Personalbeistellung sicherlich über 60 % der Gesamtkosten ausmacht, ist dies ein entscheidender wirtschaftlicher Faktor.

Eine grundsätzliche Lösungsmöglichkeit für die Steuerproblematik sieht der Arbeitskreis durch die Tätigkeit des föderalen PPP-Kompetenzzentrums beim BMVBW.

### 3.5. Personal

Die Aufgaben im Nicht-Kernbereich der Bundeswehr sind in hohem Masse personalintensive Dienstleistungen. Somit kommt der Personalfrage eine Schlüsselrolle bei PPP- und Outsourcing-Projekten zu.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit des Überganges von Personal von der öffentlichen Hand zum Privaten in zwei Varianten: Personalüberleitung im Rahmen eines Betriebsüberganges oder Personalgestellung bzw. Personalbeistellung. Letzteres ist bisher vom BMVg präferiert und z.B. bei BW FPS und LH BW praktiziert worden

Beim Betriebsübergang nach § 613 a BGB werden die Betriebsmittel auf eine neue Gesellschaft übertragen. Dies führt zu einem gesetzlichen Übergang der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten – nicht der Beamten – auf die neue Gesellschaft. Die Arbeitsverhältnisse gehen mit allen Rechten und Pflichten über. Dabei werden die bisherigen Dienstvereinbarungen zum Inhalt der Arbeitsverhältnisse. Die Arbeitnehmer können dem Übergang ihrer Arbeitsverhältnisse widersprechen.

Bei der Personalgestellung handelt es sich um eine Überlassung der Arbeitnehmer an die private Gesellschaft unter Erstattung der Personalkosten. Damit verbunden ist eine Übertragung von Weisungsrechten. Wegen des Tatbestandes der Überlassung ist bei diesem Verfahren eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Landesarbeitsamtes erforderlich, dass keine gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Grundsätzlich ist auch hier die Zustimmung der Arbeitnehmer erforderlich.

Die Personalbeistellung erfolgt ähnlich der Gestellung. Allerdings wird das Personal hier unentgeltlich der privaten Gesellschaft beigestellt. Wegen der Unentgeltlichkeit fällt in diesem Falle keine Umsatzsteuer auf die Personalkosten an. Dieser Vorteil

gegenüber der Personalgestellung wird allerdings durch die Tatsache relativiert, dass beigestelltes Personal nicht für Drittgeschäft eingesetzt werden kann. Weiterhin kommt erschwerend hinzu, dass Weisungsrechte nur übertragen werden können, soweit dies organisatorisch notwendig ist.

Die Erfahrungen der Personalbeistellung und Personalgestellung im wirtschaftlichen Bereich haben sich teilweise als problematisch erwiesen. Dies begründet sich z.B. auf die eingeschränkte

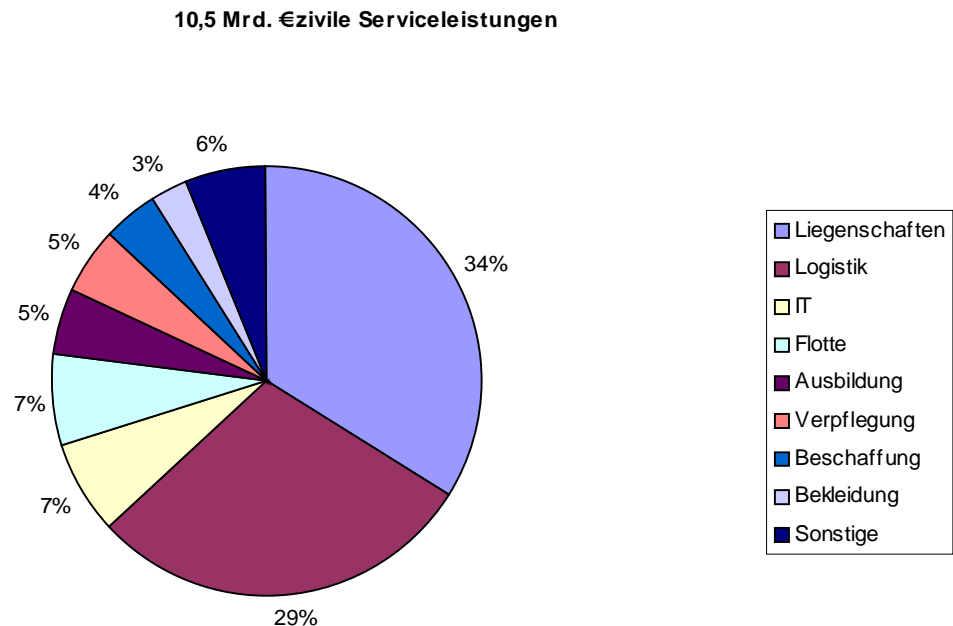
- Gestaltung der Arbeitsbedingungen und Vergütungsstrukturen
- Organisationsstruktur und Weisungsbefugnisse,
- Möglichkeit einer einheitlichen Unternehmensführung,
- Flexibilität der Investoren,
- Realisierung von Drittgeschäften bei Gestellung (max. 50%), bei Beistellung grundsätzlich verboten

Der Tarifvertrag über sozialverträgliche Begleitmaßnahmen im Zusammenhang mit der Umgestaltung der Bundeswehr (TV UmBw) hat bis zum Jahr 2010 wichtige Rahmenbedingungen festgeschrieben. Hier sieht der Arbeitskreis eine wichtige Aufgabe des Bundesverbandes PPP, auf Entscheidungsträger in Legislative und Exekutive einzuwirken, dass bei zukünftigen Regelungen optimalere Lösungen zu finden.

#### 4. Ausblick

Innerhalb des BMVg werden pro Jahr von zivilem Personal oder der Privatwirtschaft Leistungen im Gesamtwert von 10,5 Mrd. € erbracht.

Allein diese Zahl zeigt welches Potenzial in Serviceleistungen für PPP steckt. Dabei entfällt der Hauptanteil auf die Bereiche Liegenschaften (34 %) und Logistik (29 %).



Die Bundeswehr hat in den vergangenen Jahren in vielen Bereichen Managementmethoden und betriebswirtschaftliche Instrumente für ihren Bedarf adaptiert und zahlreiche Kooperationsprojekte mit der Bundeswehr initiiert und durchgeführt. Der Umdenkungsprozess innerhalb der Bundeswehr hat begonnen und zeigt in vielen Feldern erste Erfolge, auch wenn betriebswirtschaftliche Methoden noch nicht vollständig in Führungspraxis und Kultur der Streitkräfte geworden sind.

Der Abschlussbericht der Berichterstattergruppe des Bundestags-Verteidigungsausschusses "Kooperation mit der Wirtschaft" äußert sich zu diesem Thema wie folgt: „Problematisch bleibt weiterhin die mangelnde Kompatibilität zwischen Verfahrensorientierung der Verwaltung und Ergebnisorientierung der Wirtschaft“ (Quelle: Griephan Briefe Nr. 17/05) Die Bundeswehr muss für ihre Servicefunktionen in verstärktem Masse ergebnisorientierte Steuerungssysteme und unternehmerische Führungsteams einführen.

Der Arbeitskreis Verteidigung und Sicherheit begrüßt und unterstützt ausdrücklich, die aktuellen Bemühungen im Bereich Liegenschaften ein Pilotprojekt für PPP zu entwickeln und zur Ausschreibung zu bringen.

Neben der Begleitung der Projekte im Verteidigungsbereich wird der Arbeitskreis im Jahr 2005 seine Aktivitäten verstärkt auch auf den Sicherheitsbereich ausdehnen.