

Protokoll zur 15. AK-Sitzung am 27.08.2008

im Hause
Deloitte,
Franklinstr. 50, 60486 Frankfurt am Main

Teilnehmer: siehe Teilnehmerliste

Top 1: Begrüßung der Teilnehmer

Herr Thomas Northoff (Deloitte) begrüßt als Gastgeber die Teilnehmer und übergibt anschließend an Herrn Prof. Pfnür, der eine Begrüßung aus Sicht des Bundesverbands PPP und der Leitung des AK durchführt. Herr Dr. Christian Glock führt kurz in das Thema der heutigen AK-Sitzung ein und stellt das Programm vor. Es sind insgesamt 4 Vorträge zum Thema mit anschließenden Diskussionsrunden geplant.

Top 2: Vortrag Juan Carlos Klug, Deloitte: Transaktionskosten bei PPP-Projekten: Status Quo & Perspektiven – Sieben Thesen

Herr Klug entschuldigt zunächst Herrn Dr. Vogel, der ursprünglich als Referent aus dem Hause Deloitte für diesen Vortrag vorgesehen war, der aber aus dringenden terminlichen Gründen nicht teilnehmen kann.

Im Vortrag werden vom Referenten sieben Thesen vorgetragen, die im Wesentlichen darauf abzielen, dass die öffentliche Hand in der Frühphase die Ausgangssituation, die Projektziele und die Vorgehensweise auf einem hohen Aggregationsniveau sehr präzise erfassen muss, um zukünftige Transaktionskosten zu vermeiden.

Im Anschluss erfolgt eine ausführliche Diskussion mit den Teilnehmern, die insbesondere folgende Aspekte zum Gegenstand hatte

- Bei der Projektplanung ist stets die Nutzen-Kosten Relation zu wahren. Es geht nicht allein um Kostenminimierung.

- Von besonderer Bedeutung ist die Minimierung der Transaktionskosten auch bei kleineren Projekten in der Größenordnung von etwa 5 Mio. Euro, um PPP zum Erfolgsmodell zu machen
- Der Planungsaufwand zu Beginn eines Projekts ist auf Seiten der öff. Hand bei PPP-Projekten besonders hoch. Deshalb ist ein sorgfältiger Eignungstest wichtige Voraussetzung. Gegenüber konventionellen Projekten muss zudem mit gleichem Maß gemessen werden.
- Die Dynamik im Planungsprozess ist durch eine rollierende Planung stets zur berücksichtigen
- Von besonderer Bedeutung sind die Definition und inhaltliche Abgrenzung des Begriffes Transaktionskosten.

Top 3: Vortrag Dr. Wilhelm Kross, Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung von Transaktionskosten im Risikomanagement von PPP-Projekten

Herr Dr. Kross gibt zunächst bekannt, dass er nicht mehr, wie zum Zeitpunkt der Einladung angekündigt, für Marsh tätig ist und sich als Unternehmensberater selbständig gemacht hat. In seinem Vortrag verdeutlicht er, dass Transaktionskosten zu einem großen Teil aus der Unsicherheit in der Projektplanung erwachsen. Er zeigt wie mittels eines fortgeschrittenen Risikomanagements die Unsicherheit der Projekte in den Griff zu bekommen ist und wie damit gleichzeitig eine Senkung der Transaktionskosten einhergeht.

In der kurzen anschließenden Diskussion wird vor allem auf den geringen Entwicklungsstand des Risikomanagements von PPP-Projekten eingegangen und die Notwendigkeit, hier auch im Interesse der Minimierung von Transaktionskosten Abhilfe zu schaffen.

Top 4: Vortrag Hartmut Fischer, VBD Beratungsgesellschaft für Behörden mbH: Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung von Transaktionskosten in PPP Verfahren aus der Perspektive der öffentlichen Partner

Herr Fischer stellt in seinem Vortrag die Problemlage aus der Sicht der öffentlichen Hand da und macht konkrete Lösungsvorschläge. Insbesondere zeigt er, dass PPP gegenüber der konventionellen Beschaffung benachteiligt wird, da es als zusätzlicher Aufwand wahrgenommen wird. Diese Wahrnehmung ist verzerrt, und die Darstellung in der Öffentlichkeit ist falsch. Auch bei konventionellen Projekten fallen erhebliche Transaktionskosten an. Als weitere Ursache für den hohen Aufwand bei PPP-Projekten identifiziert er die politisch oft harte Diskussion um PPPs, die einen höheren Untersuchungs- und Gutachtenaufwand erfordern. Ferner besteht die Gefahr, dass die Kostenbelastung von in Planung befindlichen Projekte nicht durch die Haushaltsmittel gedeckt sind. Deshalb ist eine frühzeitige Ermittlung der ungefähren Haushaltsbelastung sehr bedeutsam, um unnötige Planungskosten abzuwenden. Die getrennte Auswahl von technischen, wirtschaftlichen und juristischen Beratern ist aus Sicht der Transaktionskosten suboptimal. Neben einer Koordination der Vergabe ist auch eine Hauptverantwortung für die Beratungsleistung zu organisieren. Die anschließende ausführliche Diskussion hatte insbesondere folgende Aspekte zum Gegenstand:

- Bei der Projektplanung sind auch Berater in der Verantwortung und dürfen nur im Rahmen objektiver Kriterien auf die Wünsche der öffentlichen Hand eingehen. Im Zweifelsfall sind Beratungsaufträge auch abzulehnen.

- Von der Umstellung der Kameralistik auf eine doppisches Rechnungswesen sind per se nach praktischen Erfahrungen auf kommunaler und Bundesebene nur wenig Impulse zur Reduzierung der Transaktionskosten zu erwarten. Grundsätzlich schafft die Kameralistik zwar mehr Transparenz, allerdings muss bei Einführung des Rechnenwerks explizit darauf geachtet werden, dass die projektspezifischen Kosten im Rahmen der Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auch identifizierbar werden.
- Zukünftig ist generell mehr Transparenz über Kosten und Risiken im PPP-Planungsprozess erforderlich, um die Durchsetzung von wirtschaftlich suboptimalen Partikularinteressen aus Politik und Verwaltung zu erschweren und zu einer Entemotionalisierung in der politischen Diskussion um die Beschaffungsvarianten beizutragen.
- Von entscheidender Bedeutung für die effiziente Generierung guter PPP-Verträge ist, dass die öffentliche Hand „weiß, was sie will“. Insbesondere auch aus juristischer Perspektive ist deshalb eine qualifizierte Frühphasenberatung eine Grundvoraussetzung zur Senkung der Transaktionskosten.
- Ergänzend zur Betrachtung von Herrn Fischer ist davon auszugehen, dass Transaktionskosten nicht nur in der Planungsphase auftreten, sondern insbesondere auch im Controlling während der Betriebsphase. Gesicherte Erkenntnisse liegen hierzu allerdings noch nicht vor.

Top 5: Vortrag Dr. Andreas Iding, Möglichkeiten und Grenzen der Optimierung von Transaktionskosten in PPP Verfahren aus der Perspektive der privaten Partner

Herr Dr. Iding grenzt zunächst den Begriff der Transaktionskosten, wie er in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur verwendet wird, ab. Er weist in seinem Vortrag darauf hin, dass demzufolge sehr viel mehr Kosten zu den Transaktionskosten gerechnet werden als bislang diskutiert. Zur Senkung der Transaktionskosten empfiehlt er, im den Vergabeprozess für die Bewerber zu Beginn möglichst schlank zu halten und erst im Zeitablauf zunehmend spezifischer werden zu lassen. Auch Planungskolloquien mit Bewerbern können den Prozess verschlanken. Ein maßgeblicher Anteil an Transaktionskosten entstehen in der Betriebsphase. Hier empfiehlt Herr Dr. Iding, dass sich die öffentliche Hand bereits in der Planung mehr Gedanken zur konkreten Ausgestaltung des Betriebs macht, um unnötige Anpassungskosten zu vermeiden.

In der anschließenden, auf Grund der fortgeschrittenen Zeit, recht kurzen Diskussion standen folgende Themen im Mittelpunkt:

- Die Staffelung der Planung ist ein wichtiger Ansatzpunkt zur Senkung der Transaktionskosten. Die Kehrseite sind allerdings Risikoaufschläge, die aufgrund der groben Planung gezahlt werden müssen. Erfahrene Unternehmen stehen damit in klarem Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen, die vor dem Markteintritt stehen.
- In den einzelnen Phasen sollten unterschiedliche Wertungskriterien festgelegt werden. Die architektonische Gestaltung könnte z.B. in den ersten Phasen einen geringeren Stellenwert erhalten wie in späteren. Um Effektivität im Planungsprozess zu gewährleisten, muss die öffentliche Hand Schwerpunkte setzen.

Top 6: Tagesauswertung und weiteres Vorgehen

Prof. Pfnür fasst die wichtigsten Ergebnisse wie folgt kurz zusammen:

1. Erstes Ziel ist die Akzeptanz der Entscheidungsrelevanz von Transaktionskosten / Definition
 - Die Definition der Transaktionskosten von PPP-Projekten muss pragmatisch und für die Praxis verständlich gewählt werden.
 - Interne und externe Transaktionskosten sind vor Projektbeginn den Verantwortlichen auf Seiten des Vorhabenträgers transparent zu machen, zu budgetieren und nachzuhalten.
2. Saubere Abbildung der Transaktionskosten im Beschaffungsvariantenvergleich
 - Die Ermittlung von Transaktionskosten ist nur dann sinnvoll, wenn sie für alle zu vergleichenden Realisierungsvarianten durchgeführt wird. (Flüthmann)
 - Der Zeitraum, in dem Transaktionskosten berücksichtigt werden, muss für alle Varianten gleich sein (Lebenszyklus). (Flüthmann)
 - Transaktionskosten entstehen bei allen Parteien des PPP-Prozesses. Letztendlich schlagen sie sich im Nutzungsentgelt nieder. Zu fordern ist eine perspektivenübergreifende Optimierung der Transaktionskosten. Die Kosten der Privaten gehen damit auch den Vorhabenträger etwas an.
 - Neben Unterschieden in den „Produktionskosten“ sind auch die Transaktionsmehrkosten, die eine Realisierungsvariante gegenüber einer anderen aufweist, entscheidungsrelevant
3. Transaktionskosten sind durch die richtige Projektauswahl zu optimieren
 - Kleinere Projekte verursachen erfahrungsgemäß überproportional hohe Transaktionskosten. Dies spricht für eine Bündelung kleinerer Vorhaben
4. Transaktionskosten optimieren durch gute Frühphasenplanung und -beratung
 - Die Planung der Transaktion ist dabei nach Kompetenzkriterien auf viele Schultern zu verteilen
5. Transaktionskosten optimieren durch Verbesserung des PPP-Prozesses
 - Standardisierung ja, Standardlösung nein
 - Rechtzeitig Einbindung der Banken, um ein Scheitern des Projekts auf der Zielgerade zu verhindern
 - Entpolitisierung und Versachlichung der Beschaffungsvariantendiskussion: PPP-Variante muss politisch stärker gerechtfertigt werden. Höhere Transaktionskosten
 - Sorgfältige Zusammensetzung der Projektgruppe mit überzeugtem Machtpromoter
 - Frühzeitige Berechnung der Haushaltsbelastung p.a. als frühzeitiges Exit-Kriterium
 - Zentrale Datenbasis und Benchmarks für die Risikobewertung
 - Technisch, wirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Berater als Team auswählen. Einen Berater als Verantwortlich erklären
 - Klare Definition der zentralen Projektziele und Konzeptionsmerkmale: Finanzierungsmodell, Leistungsbeschreibung, geforderte Sicherheiten
 - Top-Down Strukturierung der Projektvorbereitung vom Groben zum Feinen
 - Optimierung des Berichtswesens in der Betriebsphase

Die Anwesenden stimmen sich zum weiteren Vorgehen wie folgt ab:

1. Erarbeitung eines Entwurfs für ein Thesenpapier. Hierzu bitten die AK-Leiter um Freiwillige, die sich an der Entwurfserstellung beteiligen.
2. Abstimmung des Entwurfs per E-Mail.
3. Diskussion des Entwurfs auf der im Rahmen der Jahrestagung stattfindenden AK Sitzung am 13. November in Berlin.
4. Abschließende Überarbeitung des Entwurfs bis Jahresende

Die Herren Dr. Glock und Prof. Pfnür bedanken sich beim Gastgeber Deloitte, den Referenten und allen Anwesenden für die rege Diskussion.

Auf Einladung von Deloitte findet noch ein informelles „Get Together“ statt.

Darmstadt, 03.09.2008
Andreas Pfnür

Anlage: Vorträge und Teilnehmerliste