

Projektorganisation – ein unterschätzter Erfolgsfaktor

Burkhard Egbers und Uwe Hauschild

PPP gewinnen als Beschaffungsform der öffentlichen Hand weiter an Bedeutung. Allerdings bleibt die Anzahl der Projekte bisher hinter den Möglichkeiten zurück. Erfahrungen aus Projekten und Untersuchungen der DKC zeigen, dass erhebliches Optimierungspotenzial in der Projektorganisation besteht. Hier kann das frühzeitige Hinzuziehen von Spezialisten das Scheitern verhindern. Darüber hinaus können Berater wie die DKC auch kleine und mittlere Unternehmen auf der privaten Seite an PPP heranführen und so den Anbietermarkt vergrößern. (Red.)

PPP (Public Private Partnerships) spielen in den Beschaffungsprozessen der öffentlichen Hand eine zunehmende Rolle. Der Anteil der abgeschlossenen und in Vorbereitung befindlichen PPP-Lösungen am Gesamtvolumen der öffentlichen Auftragsvergaben wächst stetig. Waren 2006 insgesamt 51 Projekte umgesetzt, stieg diese Zahl auf über 84 im Folgejahr. Aktuell sind 140 Projekte vertraglich vereinbart bzw. in der Ausschreibung, 155 befinden sich in der Vorbereitung.

Das finanzielle Volumen von PPP-Vorhaben umfasst ein weites Spektrum. Die kleinsten Projekte, etwa aus dem Bildungs- und Sportbereich, beginnen bei rund einer Million Euro, die größten Projekte stammen aus den Sektoren Verkehr und Gesundheit und erreichen Volumina von über 200 Millionen Euro. Die meisten der bisher umgesetzten Projekte bewegen sich mit einem Anteil von über 80 Prozent in der Größenordnung bis zu 30 Millionen Euro. In Großbritannien, das diesbezüglich eine Vorreiterrolle einnimmt, wurden 2008 Projekte mit einem Gesamtvolumen von über 30 Milliarden Euro realisiert. Während in Deutschland eine Vielzahl kleinteiliger PPP-Projekte durchgeführt wurde, werden in den sogenannten „Marketmaker“-Ländern (UK, Australien, Kanada) kleine Projekte gebündelt.

Zunehmende Bedeutung

Die wachsende Zahl der Projekte zeigt die zunehmende Bedeutung dieser Beschaffungsform. Dennoch konnte das politisch gesetzte Ziel eines 15-prozentigen Anteils an den öffentlichen Aufträgen noch nicht erreicht werden. Die

Gründe hierfür sind vielfältig und können nicht nur mit dem aktuellem Marktumfeld begründet werden. Als wesentliche externe Rahmenbedingungen sind die bekannten Folgen der Finanzmarktkrise, zeitliche Restriktionen aus dem Konjunkturpaket II sowie politische Stimmungslagen kombiniert mit einer Vielzahl von Wahlterminen (zehn Kommunalwahlen in den letzten 16 Monaten, vier weitere im August 2009) für die noch eher verhaltene Entwicklung mitverantwortlich.

Die mittelfristigen Aussichten für diese Beschaffungsform sind jedoch vielversprechend. So werden die öffentlichen Haushalte aufgrund des weiterhin bestehenden großen Investitionsbedarfs und tendenziell sinkender Steuereinnahmen verstärkt auf effiziente Beschaffungswege achten. Die vielfach nachgewiesene Vorteilhaftigkeit lebenszyklusbasierter Beschaffungsmodelle sollte zu einer, in vielen Fällen bereits kommunalrechtlich geforderten, verpflichtenden und ergebnisoffenen Prüfung verschiedener Realisierungsalternativen führen. Neben der Analyse exogener Einflussfaktoren auf den PPP-Markt ist aber auch die Suche nach Optimierungspotenzialen in der praktischen Umsetzung und Methodik weiter zu intensivieren.

Auf Basis von durchgeführten Untersuchungen der Deka Kommunal Consult

Die Autoren

Burkhard Egbers ist Geschäftsführer und **Uwe Hauschild** Berater bei der Deka Kommunal Consult GmbH (DKC), Düsseldorf.

GmbH (DKC) liegt ein Feld mit dringendem Handlungsbedarf bei der in ihrer Bedeutung oft unterschätzten Projektorganisation. Dieser häufig vernachlässigte Faktor führte bisher zum Scheitern von Projekten mit einem Gesamtvolumen von über einer Milliarde Euro, ein Großteil davon mit einem Einzelvolumen von bis zu 30 Millionen Euro.

Gründe für das Scheitern von Projekten

So wurde nachgewiesen, dass häufig eine mangelhafte Vorbereitung oder eine unzureichende, nicht stringente Einbindung von Entscheidungsträgern sowie der Öffentlichkeit Gründe für das Scheitern sind. Auch bestehen – besonders in kleineren Kommunen – Vorbehalte beziehungsweise Ängste bezüglich des hohen organisatorischen Aufwands und des vermeintlich hohen Bedarfs an verwaltungsinternen Ressourcen bei der Umsetzung. Diese Bedenken führen häufig zu einem frühzeitigen Ausschluss von PPP-Modellen als Beschaffungsvarianten.

Die Untersuchungen belegen, dass es Projektträgern bei der Organisation und dem Management von PPP-Projekten an Erfahrungen fehlt. Gelingt es, eine effektive und an die speziellen Bedürfnisse von PPP-Modellen und Projektträgern angepasste Projektorganisation aufzubauen, können wesentliche Gründe für das Scheitern beseitigt, Transaktionskosten verringert sowie Vorbehalte bezüglich der Komplexität entkräftet werden.

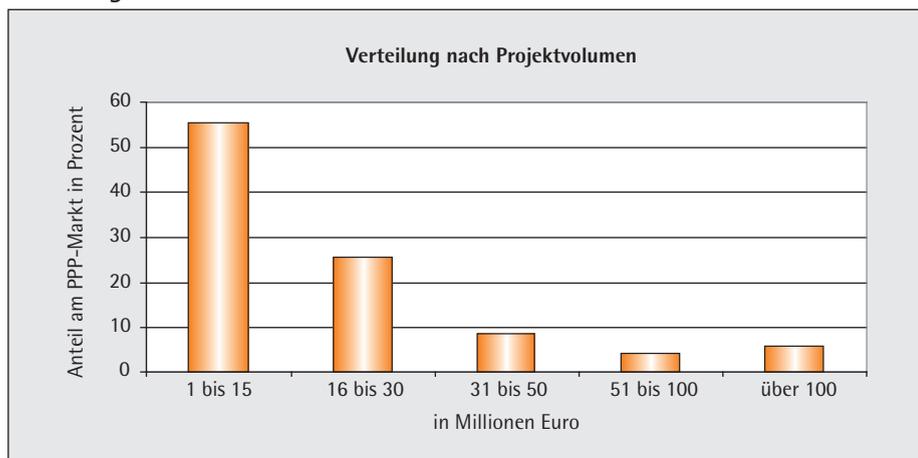
Frühphase ist entscheidend

Insbesondere in frühen Phasen von Projekten werden maßgebliche Fehler in der Projektorganisation gemacht, die entweder direkt zum Abbruch der PPP-Überlegungen führen oder erst in fortgeschrittenen Stadien der Projektentwicklung zu Problemen bis hin zu einer Beendigung des Vorhabens führen. In so einem Fall ist das Projektende mit oft weitaus größeren, vor allem schwer abschätzbaren, finanziellen Folgen verbunden.

Um derartigen Fehlentwicklungen vorzubeugen, lassen sich insbesondere drei Ansatzpunkte herausstellen:

- eine intensivere Frühphasenberatung,
- eine stringente und organisierte Information und

Abbildung 1: Finanzielles Volumen von PPP-Vorhaben



– die frühzeitige Einbindung von Entscheidungsträgern.

Vor allem in der Frühphase spielen grundsätzliche Bedenken und Vorbehalte bei den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik eine große Rolle für das „Schicksal“ von angedachten PPP-Projekten. Ursächlich sind entweder eine mangelhafte Informationsbeschaffung oder eine prinzipielle beziehungsweise politisch motivierte Ablehnung von PPP-Lösungen.

Die Analyse vieler gescheiterter Projekte zeigt zudem, dass ein falsches Verständnis des Ansatzes („Nutzung“ privaten Kapitals) zu hohe und ungegerechtfertigte Erwartungen an die Finanzierbarkeit auslöst und zur Festlegung der Projektgröße ohne Berücksichtigung der Haushaltssituation verleitet. Durch eine intensive Frühphasenberatung lassen sich diese möglichen Stolpersteine frühzeitig erkennen. Werden sachlich begründete, nicht ausräumbare Hemmnisse identifiziert, sollte bereits zu diesem Zeitpunkt empfohlen

werden, das Projekt nicht als PPP durchzuführen.

Erfolgsfaktoren

Erfolgsfaktoren einer frühzeitigen und proaktiven Informationsstrategie sind: eine frühzeitige Einbindung aller relevanten Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträger, eine Einbindung von Beratern mit umfassenden Erfahrungen in öffentlichen Entscheidungsprozessen, eine offensive (auch vorgreifende) Information und Diskussion aller von den Verfahrensbeteiligten und Entscheidungsträgern formulierten Fragen und Vorbehalten sowie die frühzeitige und umfassende Unterrichtung der Aufsichtsbehörden.

Von entscheidender Bedeutung für den künftigen Erfolg von PPP-Projekten ist daher ein „political engineering“, welches die Gründe und Motive des Nichtzustandekommens und des Scheiterns von dertartigen Vorhaben umfassend berücksichtigt. Auch wenn kein PPP-Projekt be-

kannt ist, das durch mangelhafte interne Organisation der privaten Bieter gescheitert ist, besteht auch hier Handlungsbedarf. Ziel ist es, kleineren und mittleren Unternehmen (KMUs) durch kompetente Unterstützung in der Projektorganisation eine Partizipation am wachsenden PPP-Markt zu ermöglichen.

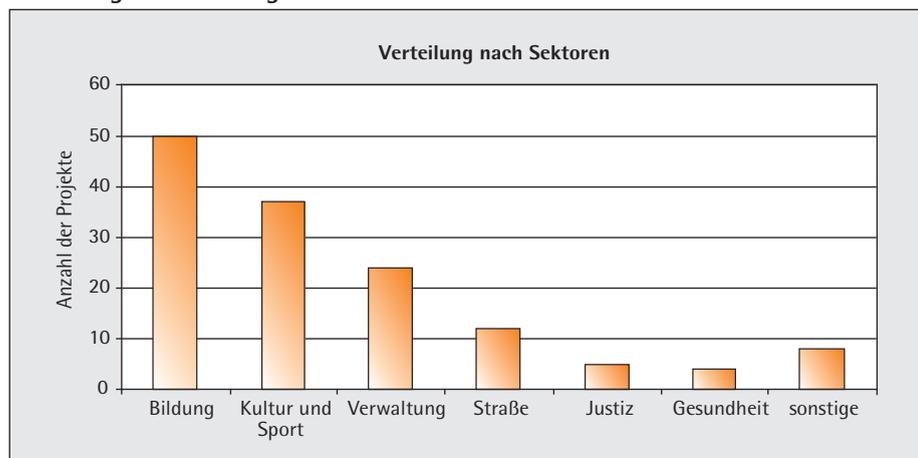
Der deutsche PPP-Bietermarkt kann in unterschiedliche Gruppen kategorisiert werden. An der Spitze steht die überschaubare Zahl von Baukonzernen. Diese können alle lebenszyklusbezogenen Leistungen aus dem Unternehmen selbst erbringen und benötigen kaum zusätzliche Partner. Darauf folgen weitere etwa 20 große Bauunternehmen. Beide Gruppen sind auf dem PPP-Markt aktiv tätig und besitzen in der Regel eigene PPP-Gesellschaften oder Abteilungen mit entsprechendem Know-how und einer implementierten Projektorganisation. Mit Blick auf die Aufwands- und Ertragsrelation sind diese Bieter eher an mittleren bis großen Projektvolumina interessiert.

Die dritte Gruppe ist die Vielzahl von kleineren und mittleren Bauunternehmen. Diese soll hier näher betrachtet werden. Untersuchungen des Deutschen Institutes für Urbanistik zeigen, dass KMUs zwar generell gut in PPP-Projekten vertreten sind, diese Aufträge aber zu einem Großteil als Nachunternehmer erbringen oder als einer von mehreren Hauptauftragnehmern (zum Beispiel in Kombination mit Großunternehmen). In den analysierten Projekten konnten keine KMU-Bietergemeinschaften als Hauptauftragnehmer identifiziert werden.

Die Betätigung als projekttragendes Bauunternehmen stellt für kleinere und mittlere Firmen eine Erweiterung ihrer bisherigen Handlungsfelder und somit den Eintritt in ein neues Geschäftsfeld dar. Folgende, für KMUs oft charakteristische Merkmale, können als wesentliche Markteintrittsbarrieren eingeordnet werden:

- fehlende Lebenszyklus- und PPP-Kenntnisse
- fehlende Projektorganisations- und Risikomanagementkompetenz
- fehlende Kapitalausstattung und Finanzierungskompetenz bzw. Strukturierungserfahrungen
- fehlende juristische Kenntnisse/Kapazitäten

Abbildung 2: Verteilung nach Sektoren



- unzureichende Vernetzung/Erfahrung für die Aufstellung von Bieterkonsortien.

Eine Reduzierung dieser Barrieren kann, neben allgemeinen wirtschaftspolitischen Wünschen hinsichtlich einer Beteiligung des regionalen Mittelstandes, auch positive Effekte für den PPP-Markt mit sich bringen. Solche Effekte wären beispielsweise eine Erhöhung der Marktteilnehmer, eine wachsende Akzeptanz oder ein verstärkter Wettbewerb. Hierzu müssen einfach zu handhabende und kostengünstige Lösungsansätze entwickelt werden.

Strategische Aspekte vor dem Markteintritt

Zunächst bindet die Erweiterung der Unternehmensstrategie und Bildung eines neuen Geschäftsfeldes erhebliche Finanz- und Personalressourcen und bedarf daher einer umfassenden Vorbereitung und internen Analyse (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Innovationskraft, Managementressourcen et cetera). Sind die internen Voraussetzungen gegeben, sollten weitere strategische Aspekte vor einem Markteintritt beachtet werden. Dazu gehören die Definition des eigenen Leistungsspektrums auf Basis der lebenszyklusbasierten Wertschöpfungskette, die Festlegung auf ein den bestehenden Kompetenzen entsprechendes infrastrukturelles Handlungsfeld, die Definition geeigneter Projektgrößen und leistbarer Finanzierungsmodelle, die Prüfung des regionalen Umfeldes auf PPP-Aktivitäten und Abgrenzung eines geeigneten räumlichen Handlungsgebiets, die Prüfung des bestehenden unternehmerischen Netzwerkes auf geeignete Kooperationspartner und gegebenenfalls eine Potenzialanalyse bezüglich möglicher

Abbildung 3: Wachstumshemmnisse bei PPP-Projekten

| Wachstumshemmnisse der Public Private Partnerships | | |
|---|---|--|
| Exogene Faktoren | Inhärenter Faktor: Projektorganisation | |
| Kurzfristig und strukturell abgrenzbar | Scheitern von PPP-Projekten – die Auftraggeberseite – | Ungenutzte Potenziale – Auftragnehmerseite/KMUs – |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzmarktkrise mit erhöhten Liquiditätskosten und Strukturierungsproblemen bei Projekten ab zirka 200 Millionen Euro ■ Konjunkturpaket II mit zeitlichen Restriktionen und Bindung kommunaler Ressourcen ■ Politische Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen im Umfeld von Wahlen | <ul style="list-style-type: none"> ■ Mangelhafte Informationsstrategie ■ Grundsätzliche Ablehnung ■ Keine klar und final definierten Ziele ■ Unterschiedliche Projektvorstellung der Entscheidungsträger ■ Nicht erfüllbare Vorstellungen zur Leistungsfähigkeit von PPP ■ Intransparente Entscheidungsketten | <ul style="list-style-type: none"> ■ Fehlende Lebenszyklus- und PPP-Kenntnisse ■ Fehlende Projektorganisations- und Risikomanagementkompetenz ■ Fehlende Kapitalausstattung, Finanzierungskompetenz und Strukturierungserfahrungen ■ Fehlende juristische Kenntnisse/Kapazitäten |

neuer Partner (FM-Dienstleister, Planer, Architekten) sowie schließlich die Bestimmung der Finanzierungsstrategie und -modelle für eine optimale Finanzierung über den Projektlebenszyklus.

Sind interne und externe Rahmenbedingungen positiv bewertet, empfiehlt es sich, vor einer Bewerbung projektorganisatorische Aspekte zu beleuchten und verfügbare Hilfestellungen zu nutzen, beispielsweise die rechtzeitige Einbindung eines erfahrenen Projektsteuerers und Finanzierungsberaters, eine projektbezogene Auswahl geeigneter Partner aus dem regionalen Netzwerk, eine schriftliche Vereinbarung von Pflichten und Rechten der Partner, die Nutzung externer PPP-Experten für wirtschaftliche, verfahrenstechnische und vertragliche Fragestellungen, die Nutzung von Kenntnissen über regionale Besonderheiten und politische Gegebenheiten, die frühzeitige Einbindung möglicher Finanzierungspartner.

Die für diese Unternehmen relevanten Projektgrößen von bis zu etwa 30 Millionen Euro stellen Finanzierungsanforde-

rungen, welche in der Vergangenheit häufig durch kleinere Kreditinstitute, meist regionale Sparkassen, strukturiert wurden. Sparkassen können daher die ideale Ergänzung einer Bietergemeinschaft von KMUs darstellen und ihre finanztechnische Expertise einbringen.

Optimierung der Projektorganisation

Zusätzlich ist die Einbindung PPP-spezifischen Know-hows und entsprechender Risikomanagementkompetenz in die Projektorganisation unerlässlich. Erfahrungen zeigen, dass bereits auszufüllende Teilnahmeerklärungen oder das Erstellen von Cash-Flow-Modellen unerfahrene Bieter vor unlösbare Aufgaben stellen können. Eine entsprechende optimierte Projektorganisation wird es zukünftig mehr KMUs ermöglichen, mit professioneller Aufstellung und wettbewerbsfähigen Angeboten erfolgreich an PPP-Vergabeverfahren teilzunehmen.

Speziell die Optimierung und Standardisierung der Projektorganisation aufseiten der öffentlichen Projektträger kann künftig einen großen Beitrag dazu leisten, das Scheitern vor allem kleiner und mittlerer PPP-Projekte zu verhindern. Positiver Nebeneffekt ist die Reduzierung weiterer Negativbeispiele und somit die Möglichkeit, Kritikern nachhaltig inhaltlich falsche und populistisch aufbereitete Argumente zu entziehen.

Eine Positionierung von mit entsprechendem Know-how ausgestatteten und damit wettbewerbsfähigen KMUs in PPP-Vergabeprozessen unterstützt die Unternehmen bei der Verbreiterung ihres Geschäftsfeldes und hilft dem PPP-Markt durch eine größere Anzahl an Marktteilnehmern sowie den öffentlichen Auftraggebern durch mehr Wettbewerb und den häufig gewünschten Auftragnehmer aus der Region.

Abbildung 4: Der ideale Projektverlauf

