

# **Kooperationen mittelständischer Bauunternehmen zur Erschließung neuer Marktfelder bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben**

**Abschlussbericht (28. Februar 2003)**

**– Kurzfassung –**

*Abschlussbericht des RKW-Projektes – Kurzfassung –*

**Kooperationen mittelständischer Bauunternehmen zur  
Erschließung neuer Marktfelder bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben**

*Für das Vorhaben zuständig*

Dipl.-Ing. Günter Blochmann, Referent, RKW

Dipl.-Ing. Hans Mahlstedt, Referent, RKW

RKW · Rationalisierungs- und Innovationszentrums der Deutschen Wirtschaft e.V.

Bundesgeschäftsstelle: Düsseldorfer Straße 40 · 65760 Eschborn / D

Tel. +49(0)6196-495-313 · Fax +49(0)6196-495-393 · eMail [rgb@rkw.de](mailto:rgb@rkw.de)

*In Kooperation mit der*

Prof. Dr. Jacob und Wagner GmbH (JWB)

Prof. Dr. -Ing. Dipl.-Kfm. Dieter Jacob,

Dipl.-Ing. Dipl.-Wirt.-Ing. Michael Hanke,

Dr. Christoph Winter,

Dipl.-Kffr. Constanze Stuhr

Prof. Dr. Rainer Wolf, Technische Universität Bergakademie Freiberg

*Forschungsauftrag*

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

unter der Forschungsauftrags-Nr. 34/01

© Februar 2003

RKW · Rationalisierungs- und Innovationszentrum  
der Deutschen Wirtschaft e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Düsseldorfer Straße 40

65760 Eschborn / D

## **Kooperationen mittelständischer Bauunternehmen zur Erschließung neuer Marktfelder bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben**

### **Ausgangslage und Problemstellung**

In den letzten Jahren hat die zunehmende Finanznot des Staates und der Kommunen zu einer Überprüfung der öffentlichen Leistungstiefe geführt und eine zunehmende Präferenz für privatwirtschaftliche Lösungen bewirkt. Dies wurde durch den Strukturwandel in der Wirtschaft von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zusätzlich gestützt.

Für Unternehmen, die öffentliche Aufgaben übernehmen wollen, bedeuten solche Lösungen die Chance, neue Geschäftsfelder zu erschließen, in denen durch Effizienzvorteile gegenüber der öffentlichen Hand eine Verstärkung von Zahlungsflüssen und höhere Margen als mit der eigentlichen Bautätigkeit möglich werden können. Die Wertschöpfungskette kann verlängert werden, indem verschiedene der Bautätigkeit vor- und nachgelagerte Bereiche einbezogen werden, was allerdings mit neuen Anforderungen und Risiken verbunden ist.

Aufgrund des breiten Aufgabenspektrums ist die Beteiligung an privatwirtschaftlichen Lösungen zur Übernahme öffentlicher Aufgaben, und damit die Erschließung neuer Marktfelder durch Bauunternehmen, in der Regel nur durch Kooperationen möglich. Wie solche Kooperationen unter Beachtung öffentlich-rechtlicher und effizienzsteigernder Rahmenbedingungen zu managen sind und welche Handlungsfelder sich für privatwirtschaftliche Kooperationen mit Beteiligung mittelständischer Bauunternehmen anbieten, war Schwerpunkt der Untersuchung.

Im Fokus unserer Untersuchung standen mittelständische Unternehmen des Baugewerbes und der Bauindustrie mit einer Umsatzgröße von 5 bis 50 Mio. EUR sowie einer Mitarbeiterzahl von 30 bis 300. Diese quantitative Abgrenzung bezüglich der Umsatzgröße sowie der Mitarbeiterzahl ist allerdings nur als Anhaltswert zu verstehen und kann für einzelne Handlungsfelder PPP durchaus nach oben oder unten geöffnet werden. Als kritische Projektmindestgrößen wurden bei unseren Recherchen Bauinvestitionen in Höhe von 10 bis 15 Mio. EUR genannt. Bei Projekten, die diese kritische Größe unterschreiten, besteht die Gefahr, dass aufgrund der Transaktionskosten notwendige Effizienzsteigerungen nicht in ausreichender Höhe zu erreichen sind. Dieser Wert kann ebenfalls nur als Anhaltswert verstanden werden. Eine genaue Prüfung der Realisierbarkeit muss allerdings immer am Einzelprojekt erfolgen. Durch eine Standardisierung der vertraglichen Regelungen und Abläufe bei der privatwirtschaftlichen Realisie-

rung könnten auch bei kleineren Maßnahmen und Einzelprojekten – gebündelt innerhalb eines Aufgaben-/Geschäftsfeldes – notwendige Effizienzgewinne erreicht werden.

### **Ziele, Methodik und Vorgehensweise**

Ziel des Vorhabens war es, die Möglichkeiten von und die Anforderungen an Kooperationen mit Beteiligung mittelständischer Bauunternehmen bei der privaten Realisierung öffentlicher Aufgaben aufzuzeigen. Ziel der Untersuchung war es ferner, zugehörige Handlungsfelder zu identifizieren und exemplarisch darzustellen.

Die im Projektverlauf sichtbar gewordenen Hemmnisse für eine privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Aufgaben und Leistungen wurden zusammenfassend dargestellt. Soweit möglich wurden Lösungen und Handlungsempfehlungen für die betroffenen Akteursgruppen vorgeschlagen.

Als wichtige Voraussetzungen zur privatwirtschaftlichen Realisierung wurden öffentlich-rechtliche und effizienzsteigernde Rahmenbedingungen anhand einer Kriterienliste analysiert und dokumentiert.

Zur Formulierung der Möglichkeiten von und der Anforderungen an Kooperationen und zur Ableitung der Sinnhaftigkeit sowie Stabilität von Kooperationen wurden als theoretische Grundlagen volkswirtschaftlich, mikroökonomisch orientierte und betriebswirtschaftlich, management-orientierte Theorieansätze, insbesondere die neue Institutionenökonomik mit dem Transaktionskostenansatz und mit der Prinzipal-Agent-Theorie, sowie der marktorientierte und der ressourcenorientierte Strategieansatz genutzt.

Die Informationen zur Identifizierung und Darstellung von Handlungsfeldern als mögliche neue Marktfelder für mittelständische Bauunternehmen wurden auf der ersten Stufe durch Informationsgespräche mit Beteiligten sowie durch Literatur- und Internetrecherchen und andere Sekundärauswertungen von verfügbaren Informationen wie z.B. durch Auswertung von Aufgabengliederungsplänen (z.B. der KGSt), Organisations- und Haushaltsplänen von Bund, Ländern und Gemeinden oder Auswertung von wirtschafts- und finanzstatistischen Daten gewonnen. In der zweiten Stufe wurden auf der Basis von Erfahrungen bereits realisierter Vorhaben zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben in Deutschland und Europa erfolgsversprechende Aufgaben ausgewählt und exemplarisch dargestellt. Es wurden dabei zunächst öffentliche baunahe Aufgaben der Kommunen, der Länder und des Bundes und sonstiger öffentlicher Einrichtungen bezüglich ihrer Eignung auf Übernahme durch die private Bauwirtschaft in Verbindung mit geeigneten Kooperationspartnern erkundet. Neben rechtlichen Kriterien wurde der Zugang zu diesen Handlungsfeldern durch inhaltliche Kriterien eingegrenzt. Zunächst mussten die in Betracht gezogenen Aufgaben baunah sein. Ferner mussten die Aufgaben volumenmäßig durch Kooperationen mit mittelständischen Bauunternehmen be-

wältigt werden können. Die Frage nach den Aufgaben, die sich aufgrund einer Aufgabenkritik aus Sicht der Träger öffentlicher Verwaltung für eine (Teil-) Privatisierung eignen, ist von interessierten Firmen durch die Frage zu ergänzen, welche Aufgaben aus der Sicht der Unternehmen für eine völlige oder teilweise Übernahme lukrativ sein könnten, d.h., inwieweit die Realisierung von Effizienzgewinnen zu erwarten ist.

## **Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen**

Vorschriften des aktuell geltenden Rechts können einer Privatisierung öffentlicher Aufgaben entgegenstehen oder sie erschweren. Dies betrifft insbesondere die Normen des öffentlichen Rechts, die eine Tätigkeit zu einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe machen, die nach bestimmten Regeln durch Träger öffentlicher Verwaltung zu erfüllen ist. Im Rahmen der Markterkundung und -erschließung von neuen Geschäftsfeldern in diesem Bereich ist deshalb die Kenntnis der öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen für mittelständische Bauunternehmen von Bedeutung.

Als Fazit aus öffentlich-rechtlicher Sicht kann festgehalten werden, dass die Zuständigkeit zum Vollzug öffentlicher Aufgaben mit Ausnahme der Aufgaben, die der Bundesverwaltung obliegen, grundsätzlich bei den Ländern und Gemeinden liegt. Je nach dem, wo die rechtliche Grundlage für die Ausübung der Aufgabe liegt, ist für deren Privatisierung eine Änderung der Verfassung, des Gesetzes oder der einschlägigen untergesetzlichen Rechtsnormen erforderlich. Aufgaben, die gesetzlich nicht zugewiesen sind, können durch Entscheidung des zuständigen Leitungsgremiums privatisiert werden. Daher ist der Privatisierungsaufwand dort am geringsten, wo das Niveau der Verantwortlichkeit am niedrigsten ist. Dies ist bei den freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden der Fall. Rechtliche Grenzen der Privatisierung können sich im Einzelfall aus den Vorgaben des höherrangigen Rechts ergeben. Im Weiteren sind systemische Grenzen der Privatisierungsfolgen zu beachten. Mit der Aufgabenprivatisierung schwindet die Möglichkeit, die betreffende Tätigkeit mit den genuin staatlichen Mitteln einseitig-hoheitlich zu regeln (Satzungen, Verwaltungsakt, Enteignung) und im Wege des Verwaltungszwanges durchzusetzen. Diese Restriktionen lassen sich jedoch dadurch reduzieren, dass nur die Teilfunktionen einer öffentlichen Aufgabe privatisiert werden, für die eine einseitig-hoheitliche Wahrnehmung nicht erforderlich ist.

Für Kooperationen unter Beteiligung mittelständischer Bauunternehmer sind Funktions- oder Teilprivatisierungen am ehesten als neue Geschäftsfelder in Betracht zu ziehen, da Restriktionen aus öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen hier am wenigsten zu erwarten sind. Dabei sind Kommunen als Feld für Privatisierungen besonders geeignet, da hier viel stärker als durch Bund und Länder nichthoheitliche Dienstleistungen erbracht werden.

## Effizienzsteigende Rahmenbedingungen

Effizienzsteigerungen (Effizienzgewinne, Effizienzvorteile) sind wesentliche Erfolgsfaktoren bei der Teilprivatisierung öffentlicher Aufgaben. Zu den wichtigsten effizienzsteigernden Faktoren gehören eine optimale Risikoverteilung, ein funktionierender Wettbewerb, eine outputorientierte Leistungsbeschreibung sowie der Life-cycle-Ansatz. Daneben gibt es Faktoren, deren Bedeutung projektabhängig variiert. Zu diesen Faktoren gehören<sup>1</sup>:

- Projektüberwachung und Anreize
- Beratung der öffentlichen Hand
- Transparenz
- Deal-Flow (stetiger Projektfluss: öffentliche Hand bringt stetig ähnliche Projekte auf den Markt)
- Projektbündelung
- Generierung zusätzlicher Erlöse
- Beteiligung von externen Finanziers (evt. Aufnahme des Finanzpartners in die Kooperation, „smart capital“)
- Übereinstimmung der Interessen der Vertragsparteien
- Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand
- Standardisierung von Vertragselementen.

## Handlungsfelder

Für Kooperationen mittelständischer Bauunternehmen kommt als neues Handlungs- und damit Geschäftsfeld insbesondere die privatwirtschaftliche Realisierung kommunaler Aufgaben in Frage. Neben dem generell großen kommunalen Investitionsbedarf und Bedarf an Betreiberleistungen in diesem Bereich, spielen dabei die regionale Stärke mittelständischer Bauunternehmen sowie der in der Regel begrenzbare Finanzbedarf der Einzelaufgaben eine Rolle. Durch Kommunen werden zudem viel stärker als durch Bund und Länder Dienstleistungen mit Baubezug erbracht. Aufgrund der Bedeutung der kommunalen Aufgaben für mögliche Handlungsfelder werden diese im Forschungsbericht in Anlehnung an die vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu)<sup>2</sup> vorgenommenen Gliederung der kommunalen Aufgaben dargestellt. Aufgaben des Bundes und der Länder wurden dabei in diese Gliederung eingefügt. Die einzelnen Handlungsfelder wurden mit Beispielen für bauliche Anlagen unterlegt, welche den öffentlichen Aufgaben im Handlungsfeld dienen. Dies sollte der Sichtweise mittelständischer

<sup>1</sup> [Jacob, Dieter; Kochendörfer, Bernd; et al.: Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben. Köln, Bundesanzeiger-Verlag, 2002](#)[Jacob/Kochendörfer et al.: Effizienzgewinne bei privatwirtschaftlicher Realisierung von Infrastrukturvorhaben, Bundesanzeiger-Verlag, 2002, Vgl. vgl. ebenda](#)[ebd.](#), S. 19

<sup>2</sup> [Reidenbach, Michael; et al.: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin, 2002](#)[Reidenbach u. a.: Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland — Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2002](#)[Difu](#)

Bauunternehmen entgegenkommen, die sich am Markt auch nach Bausparten oder nach der Art ihrer Bauleistungen positionieren.

## **Managen von Kooperationen für PPP mit KMU-Beteiligung**

Bei der privatwirtschaftlichen Realisierung öffentlicher Aufgaben sind die Aufgaben für beteiligte mittelständische Bauunternehmen deutlich umfangreicher und komplexer als bei der Abwicklung klassischer Hoch- oder Tiefbauprojekte. Es müssen deshalb in der Regel Kooperationspartner, die auch Aufgaben außerhalb der Kernkompetenzen der mittelständischen Bauunternehmen wahrnehmen können, eingebunden werden. Eine wichtige Voraussetzung für das „Funktionieren“ dieser Kooperationen ist das Generieren von Chancen und Vermeiden von Risiken sowie das Aufteilen der Chancen und verbleibenden Risiken.

Unter Chancen sind dabei insbesondere pekuniäre Vorteile wie Gewinne, aber auch das Freisetzen von Effizienz- und Innovationspotenzialen z.B. durch Synergieeffekte, Lerneffekte und Beschleunigungseffekte zu sehen. Bei den Risiken sind das moral hazard, also das einseitige Ausnutzen der Kooperationsbeziehungen sowie Planungs-, Bau- und Entwicklungs- und Betriebs- und Unterhaltsrisiken zu nennen

Durch ein sorgfältiges Managen von Kooperationen sollten Risiken begrenzt und die verbleibenden analog zu den Chancen gerecht auf die Partner verteilt werden. Zentrale Funktionen des Managen von Kooperationen sind dabei die Selektion von Kooperationspartnern, die Allokation von Aufgaben und Ressourcen, und die Regulation der Zusammenarbeit in der Kooperation.

Zur positiven und negativen Selektion von Kooperationspartnern ist es sinnvoll, vorab eine Aufgaben- und Problemanalyse vorzunehmen. Dabei sind die unterschiedlichen Sichtweisen der öffentlichen und privaten Seite zu beachten. Es ist sinnvoll, bei der Analyse nicht auf der Ebene der Problemsymptome zu verharren, sondern die Problemursachen, die zu der PPP-Aufgabenstellung geführt haben, mit einzubeziehen. Erst dann können die für eine innovative, effektive und nachhaltige Problemlösung erforderlichen Partner identifiziert werden. Das setzt aber voraus, dass der öffentliche Partner auch „weiter entfernt“ liegende Lösungen akzeptiert und nicht durch zu viele Spezifikationen verhindert. Diese Fragen sind vor der Suche nach Kooperationspartnern zu klären und sind Bestandteil einer vom Initiator bzw. von der Initiatorengruppe zu erstellenden Konzeption für die Kooperation.

Vom Finden geeigneter Partner hängt der Erfolg einer Kooperation wesentlich ab. Die vielfältigen Anforderungen an mögliche Partner ergeben sich im wesentlichen aus den Aufgabenstellungen des Projektes. Zusätzliche Anforderungen beziehen sich vor allem auf die allgemeine Kooperationsfähigkeit der Kooperationspartner also z.B. auf Fragen der Unternehmenskultur. Die Durchführung der Partnersuche kann im Rahmen von informellen Gesprächen oder auch formalisiert anhand von Kriterienlisten erfolgen.

Um zu einer optimalen und effizienten Allokation von Aufgaben und Ressourcen zu gelangen, ist der Einsatz eines Systemführers innerhalb der Kooperation erforderlich.



Es muss also zunächst festgelegt werden, wer in welchen Lebenszyklusphasen die kaufmännische und technische Federführung inne hat. Diese kann während der Projektlaufzeit in Abhängigkeit von den Kompetenzen durchaus wechseln.

Eine wichtige Voraussetzung des Systemführers ist, dass er System- und Organisations-Integrations-Know-how besitzt und in die Kooperation einbringen kann. Der Systemführer muss demnach in der Lage sein, eine effizient gestaltete Integration und Koordination der Kooperationspartner entlang der Wertschöpfungskette zu erzeugen. Als Grundregel gilt, dass die Risikoverteilung aus den Kompetenzen der Kooperationspartner abzuleiten ist. Systemführer sollte derjenige werden, der das meiste Organisations-Integrations-Know-how besitzt.

Bei der Regulation der Zusammenarbeit in der Kooperation spielen die mit der Anbahnung, Vereinbarung, Abwicklung, Kontrolle und Anpassung von Verträgen verbundenen Transaktionskosten eine zentrale Rolle. Es gilt, diese Kosten mit Hilfe einer geeigneten Vertragsform so niedrig wie möglich zu halten. Aufgrund der Spezifität der Austauschbeziehungen innerhalb der Kooperationen und der möglichen Unsicherheiten in der Zusammenarbeit kommen für die Vertragsgestaltung relationale Verträge in Betracht. Für die beteiligten Unternehmen ist es im Vorhinein nur schwer abzuschätzen, ob während der meist langen Vertragslaufzeit vertragliche Änderungen erforderlich werden. Wichtiges Kennzeichen relationaler Verträge ist deren Unvollständigkeit. Das bedeutet, dass derartige Vereinbarungsformen vor Vertragsabschluss nicht sämtliche Eventualitäten regeln, um die notwendige Flexibilität über die langen Vertragslaufzeiten zu erhalten. Relationale Verträge enthalten jedoch Vereinbarungen darüber, wie im Fall des Auftretens einer Vertragslücke zu verfahren ist. Eine sinnvolle und empfehlenswerte Maßnahme zur Unterstützung der Vertragsgestaltung wären standardisierte Verträge für Kooperationsmodelle inklusive Betrieb eventuell zusammen mit der Vereinbarung über eine Schiedsstelle.

Neben der Fähigkeit, Kooperationen managen zu können, sollte ein mittelständisches Bauunternehmen noch weitere Grundvoraussetzungen mitbringen, bevor ein PPP-Projekt begonnen wird oder generelle Überlegungen angestellt werden, PPP als neues Geschäftsfeld anzugehen:

### **Voraussetzungen in KMU**

Der Einstieg in PPP-Projekte durch ein mittelständisches Bauunternehmen sollte nur von schlagkräftigen, wirtschaftlich gesunden Unternehmen gewählt werden und keinesfalls genutzt werden, um ein sowieso „kränkendes“ Unternehmen sanieren zu wollen. Durch die in der Regel langfristig angelegten PPP-Projekte wird ein kurzfristiger Erfolg die Ausnahme sein. Die Fähigkeit, PPP-Projekte als neues Geschäftsfeld erfolg-

reich durchführen zu können, ist also durchaus im Zusammenhang mit der Marktstellung in den Kerngeschäftsfeldern zu sehen.

Zuverlässige Informationen über Bedarfs-/Nachfrage- und Wettbewerbssituation sowie über mögliche Kooperationspartner, die vorhanden sein sollten, betreffen primär den regionalen Markt. Gute Kontakte zu den Kommunen durch lokale Kompetenz sind dabei eine Grundvoraussetzung, auch um eventuell vorhandenen Bedarf an privatwirtschaftlich zu realisierenden Projekten in konkrete Nachfrage wandeln zu können. Weitere notwendige Informationen sollten bezüglich der Wettbewerbsintensität sowie bezüglich der Anzahl und Struktur möglicher Konkurrenten vorhanden sein. Weitere Informationen können z.B. über bestehende Netzwerke mit befreundeten Unternehmen gewonnen werden.

Ein zentrales Merkmal von PPP ist der langfristige Charakter mit einer Optimierung der Gesamtnutzungskosten durch einen möglichst ganzheitlichen lebenszyklusbezogenen Ansatz. Ein Engagement im Geschäftsfeld sollte deshalb als langfristige strategische Entwicklungsmöglichkeit gesehen werden, bei der die Erweiterung des Tätigkeitsfeldes eine sinnvolle Ergänzung zum bisherigen Geschäft sein sollte. Vor dem Einstieg in das Geschäftsfeld sollte deshalb ein Unternehmenskonzept mit strategischen Zielsetzungen vorliegen und eine langfristige Entwicklung der personellen Ressourcen erfolgt sein. Auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht muss eine Ausrichtung auf den langfristigen Charakter privatwirtschaftlicher Realisierung erfolgen. Dies betrifft das interne Rechnungswesen und Controlling, die langfristige Bereitstellung von Eigenkapital für Projektgesellschaften, aussagefähige langfristige Kalkulationsgrundlagen, die Erweiterung des Risikomanagementsystems auf die Betreiberphase sowie die Beachtung der erhöhten Vorlaufkosten bei privatwirtschaftlichen Realisierungsprojekten.

Für ein Engagement im Geschäftsfeld PPP sind Management Ressourcen in Form von fachlich qualifizierten und entscheidungskompetenten Führungspersonlichkeiten unabdingbar. Das Geschäftsfeld kann nicht „nebenbei“ aufgebaut werden. Erforderlich sind zusätzliche Kommunikation im Unternehmen, der Aufbau eines entsprechenden Wissensmanagementsystems, die erforderliche Personalentwicklung, Kompetenz zu Fragen der Personalübertragung sowie die Erweiterung des Netzwerkes zu Lieferanten, Nachunternehmern, Beratern, und Angebotspartnern speziell zu professionellen Unternehmen für die Betriebsphase. Außerdem ist eine Anpassung der Unternehmensorganisation vonnöten. Das bedeutet, dass für die Realisierung privatwirtschaftlicher Projekte in der Regel eine strategische Geschäftseinheit einzurichten ist.

Ein mittelständisches Bauunternehmen wird im Geschäftsfeld privatwirtschaftliche Realisierung öffentlicher Aufgaben in der Regel nur eine Chance haben, wenn spezielles technisches, kaufmännisches, rechtliches und organisatorisches Know-how vorhanden ist bzw. zugekauft werden kann. Der eigene Leistungsvorsprung sollte objektiv vorhanden, kommunizierbar und nachhaltig sein. Die notwendige rechtliche und steuerliche

Kompetenz muss aufgebaut werden, wobei in der Regel Rechtsexperten hinzuzuziehen sind, speziell für die Gründung einer Projektgesellschaft, für das Vergabeverfahren und für das Vertragsmanagement. Im technischen Bereich sind Kompetenzen für die Betreiberphase notwendig, die in der Regel von einem Kooperationspartner aus dem Bereich Betreuung erbracht werden. Gleiches gilt auch für die erforderliche vorzuhaltende technische Ausrüstung und Logistik.

Wie bereits beschrieben, sollten nur „gesunde“ mittelständische Bauunternehmen den Einstieg ins Geschäftsfeld PPP angehen. Voraussetzungen sind finanzielle Ressourcen in Form von ausreichender Liquidität und Rücklagen, um die notwendigen Vorlaufkosten tragen zu können. Zudem sollte man sich dessen bewusst sein, dass man sich kapitalmässig an ein bestimmtes Projekt bindet – und das über einen relativ langen Zeitraum. In Großbritannien beispielsweise beträgt der Eigenkapitalanteil im Bereich Schulen und Gefängnissen, den die Mitglieder der Projektgesellschaften aufzubringen haben, ca. 8 bis 10 %. Sofern ein Projekt die Finanzkraft einer Kooperation mehrerer Mittelständler überfordert, wären auch die Einbindung von institutionellen Eigenkapitalinvestoren, oder der Endkunden/Bürger z.B. in Form von Genossenschaften, die Allianz von Mittelständlern mit einem Baukonzern oder der frühzeitige Ausstieg aus der Projektgesellschaft denkbare Optionen. Daher sind große, umfangreiche Privatisierungsmaßnahmen als Einstieg für mittelständische Bauunternehmen eher weniger geeignet.

## **Hemmnisse und Handlungsempfehlungen**

Kooperation hilft, Defizite und Markteintrittsschwellen zu überwinden, setzt aber gleichzeitig die Überwindung von Kooperationsdefiziten voraus. Kooperation hat also einen Januskopf-Charakter.

Die Outputorientierung (z.B. durch Funktionalausschreibung) verlangt hohe fachliche Vorleistungen und damit Vorleistungskosten z.B. durch Übernahme von Planungsleistungen und Vorklärung der Finanzierung. Diese Vorleistungen müssen nicht von einzelnen am Wettbewerb teilnehmenden Unternehmen erbracht werden, sondern von Kooperationen, so dass auch der Koordinierungsaufwand für die kooperative Angebotserstellung zur Vorleistung wird.

Hemmnis für ein langfristiges Engagement der Unternehmen ist nicht nur die längere Kapitalbindung, sondern auch die bisherige wesentlich kurzfristigere Handlungsorientierung der Unternehmen und der Kapitaleigner (kurzfristiger *shareholder value*), die durch langfristige Handlungs- und Erfolgsorientierung ersetzt werden müsste. Das bedeutet auch eine Ausrichtung auf lang andauernde Kooperationen und verlangt damit auch ein langfristig ausgerichtetes Controlling.

Weitere Kooperationshemmnisse sind möglicher *moral hazard* einzelner Kooperationspartner, mögliche Probleme beim Wechsel der Federführung und wenig Erfahrung mit einem kooperativem Koordinations- und Steuerungsmodus.

Ein großes Hemmnis ist der derzeitige Mangel an privatwirtschaftlich zu realisierenden Aufgaben mit einem mittelstandgerechten fachlichen und größenmäßigen Zuschnitt. Gründe könnten darin liegen, dass sich Effizienzsteigerungen in der Regel erst ab einer Mindestgröße des Einzelprojektes bzw. erst ab einer Mindestzahl gleicher Projekte (Skaleneffekte) ergeben. Bei einer Bündelung gleicher oder ähnlicher Projekte durch die öffentliche Hand muss darauf geachtet werden, dass mittelstandsgeeignete Größenordnungen für Bau und Betrieb nicht überschritten werden. Diese Vorgehensweise der öffentlichen Hand wäre dann auch wettbewerbsförderlich, da der Kreis möglicher Anbieter größer würde.

Gegenwärtig mangelt es auch an einer ausreichenden Anzahl an PPP-Vorhaben in Deutschland. Ein hinreichender Deal-Flow ist aber Voraussetzung für Rationalisierung und Standardisierung.

Ein Hemmnis, das die Entscheidungen der öffentlichen Hand über PPP-Vorhaben behindert, besteht in der fehlenden Möglichkeit zu hinreichenden Wirtschaftlichkeitsvergleichen, die in der Kameralistik bzw. einer fehlenden langfristig ausgerichteten Kosten-Leistungs-Rechnung besteht.

Der Engpass Finanzierung bleibt bestehen. Es besteht ein Bedarf an innovativen Finanzierungsinstrumenten, die auch zur Lösung der Problematik des mangelnden Eigenkapitals beitragen (z.B. Eigenkapital unterfütternde Fonds, Infrastrukturfonds). Angesichts der finanziellen Engpässe bei der öffentlichen Hand und bei der Bauwirtschaft könnte eine Einbindung mittelstandsorientierter Dritter oder der Endkunden/Bürger z.B. in Form von Stiftungen/Genossenschaften weiterführen, z.B. analog zu den Elektrizitätsgenossenschaften im Münsterland und in Bayern.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich im Umkehrschluss aus den Hemmnissen. Zu nennen wären z.B. die Qualifizierung der Unternehmen in Richtung Kooperationsfähigkeit, der mittelstandsgerechte Zuschnitt von PPP-Vorhaben, die Sicherstellung eines ausreichenden Deal-Flow, die Entwicklung standardisierter Regelungs-/Vertragsmuster, die Entwicklung von innovativen Förderinstrumenten sowie der Abbau von PPP-Hemmnissen in Förderrichtlinien, im Steuerrecht oder im Vergaberecht.

## **Beispiele für Arbeitsfelder PPP für mittelständische Bauunternehmen**

Aus den gebündelten Handlungsfeldern wurden vier Beispiele für Arbeitsfelder PPP ausgewählt und beschrieben, bei denen Marktpotenziale für Kooperationen von mittelständischen Bauunternehmen zu erwarten sind. Im Einzelnen handelt es sich um

- Neubau, Sanierung und Gebäudemanagement von Schulen
- Privatwirtschaftliche Realisierung von Gefängnissen
- Betrieb von sozialen und kulturellen Infrastruktureinrichtungen am Beispiel von Schwimmbädern
- Unterhaltung und Betrieb von Fernstraßen.