

Harald Pechlaner / Wolf von Holzschuher /
Monika Bachinger (Hrsg.)

Unternehmertum und Public Private Partnership

Wissenschaftliche Konzepte
und praktische Erfahrungen



GABLER

RESEARCH

Harald Pechlaner / Wolf von Holzschuher /
Monika Bachinger (Hrsg.)

Unternehmertum und Public Private Partnership

GABLER RESEARCH

Harald Pechlaner / Wolf von Holzschuher /
Monika Bachinger (Hrsg.)

Unternehmertum und Public Private Partnership

Wissenschaftliche Konzepte
und praktische Erfahrungen



RESEARCH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der

INITIATIVE REGIONALMANAGEMENT
Region Ingolstadt e.V.

Südtiroler Sparkasse AG
Cassa di Risparmio di Bolzano SpA

VHV Allgemeine Versicherung AG

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten
© Gabler | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Claudia Jeske | Britta Göhrisch-Radmacher

Gabler ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.gabler.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-8349-1631-0

Geleitwort des Förderers

Südtiroler Sparkasse und Sparim AG

Dem Thema „Public Private Partnership“ wird in den letzten Jahren auf allen Ebenen eine immer größere Aufmerksamkeit geschenkt. Der Konzern Südtiroler Sparkasse – mit seiner Immobiliengesellschaft Sparim AG – beschäftigt sich schon seit einigen Jahren mit der Thematik. So war die Sparkasse an der letztjährigen Tagung „Private Public Partnership: Potenzial von PPP in Südtirol“ nicht nur als Hauptsponsor beteiligt, sondern sie stellte auch einige Referenten. Weiters war die Sparkasse Gründungsmitglied der „Arbeitsgruppe PPP in Südtirol“, welche gemeinsam mit dem Kollegium der Bauunternehmer Südtirols und der Gesellschaft Euregio Finance aus der Taufe gehoben wurde. Wir bieten nämlich sowohl privaten Unternehmen, als auch der öffentlichen Hand Unterstützung bei der Strukturierung und der Finanzierung von Projekten. Wir wollen ein kompetenter Ansprechpartner sein, wenn es um PPP geht. Zum vorliegenden Buch „Unternehmertum und Public Private Partnership“ kann ich deshalb den Autoren sowie der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt als Herausgeber nur gratulieren. Vor allem die Kombination zwischen wissenschaftlichen Konzepten und praktischen Erfahrungen gibt diesem Buch einen nicht zu unterschätzenden Mehrwert.

Norbert Plattner

Präsident

Südtiroler Sparkasse und der Sparim AG

Geleitwort des Förderers

INITIATIVE REGIONALMANAGEMENT Region Ingolstadt e.V.

„Gemeinsam sind wir stärker“

Je schneller die Globalisierung voranschreitet, desto mehr gewinnt die Region als Handlungs- und Identifikationsraum an Bedeutung. Die sich immer rascher vollziehenden Veränderungen auf politischer, sozialer und wirtschaftlicher Ebene bleiben auch für Regionen nicht ohne Wirkung. So wird neben Anpassungs- und Steuerungsprozessen auch die Positionierung im Wettbewerb notwendig.

Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wurde im Jahr 2008 die INITIATIVE REGIONALMANAGEMENT Region Ingolstadt e.V. gegründet. Als Public-Private-Partnership wollen wir bei den Bürger/innen der Region eine breite Mitwirkungsbereitschaft wecken, Prozesse für die Region gestalten und uns im Wettbewerb der Regionen positionieren. Dabei wurde von Beginn an Wert auf eine dauerhafte und intensive wissenschaftliche Kooperation gelegt.

Zur Förderung des allgemeinen Verständnisses für die tiefgreifenden Beziehungen zwischen PPP und Unternehmertum möchten wir insbesondere auf den Beitrag „Regionale Kooperation und Unternehmensentwicklung am Beispiel der AUDI AG“ von Dr. Werner Widuckel, Vorstandsvorsitzender der INITIATIVE REGIONALMANAGEMENT Region Ingolstadt e.V. und Personalvorstand der AUDI AG, hinweisen.

Martina Schwytz

Geschäftsführerin

INITIATIVE REGIONALMANAGEMENT Region Ingolstadt e.V.

Geleitwort des Förderers

VHV Allgemeine Versicherung AG

Die VHV ist der führende Spezialversicherer der Bauwirtschaft, ein Versicherer, der von Profis getragen wird und Profis Schutz gibt.

Die VHV hat ihren Ursprung in der 1919 gegründeten Haftpflicht-Versicherungsanstalt der Hannoverschen Baugewerks-Berufsgenossenschaft. Weitsichtige und verantwortungsbewusste Bauunternehmer gründeten damals ihre eigene Solidargemeinschaft. Dies war die Geburtsstunde der VHV Vereinigte Hannoversche Versicherung a.G.

Die VHV ist schon immer Impulsgeber gewesen. So hat sie z. B. die Versicherungsangebote und -bedingungen an die sich verändernden Rechts- und Risikosituationen, an neue Bautechniken und neue Baustoffe angepasst und innovative Versicherungsprodukte entwickelt.

Seit 1999 können interessierte bauausführende Unternehmen auch mit der Baugewährleistungs-Versicherung auf eine alternative, weitergehende Sicherheit zur Absicherung von Mängelansprüchen zurückgreifen.

Auf dieser Grundlage wurde gemeinsam mit der HypoVereinsbank, Unternehmensberatern der Kommunen und Verbandsvertretern für PPP-Maßnahmen das VHV-Mittelstandsmodells Bau entwickelt, das durch Veranstaltungen der Rationalisierungsgemeinschaft Bau bundesweit publiziert wurde.

RA Gerhard Steyer

Leiter Verbands- und Kooperationsmanagement Bau
VHV Allgemeine Versicherung AG

Vorwort der Herausgeber

Im Vergleich zu Staaten wie Großbritannien oder den USA, entfalten Public Private Partnership-Projekte beispielsweise in Deutschland gerade erst allmählich eine Wirkung. Im globalen Wettbewerb der Standorte um Unternehmensansiedlungen, qualifizierte Mitarbeiter und insgesamt hohe Lebensqualität spielen kommunale Investitionen eine entscheidende Rolle. Bedenkt man zudem, dass immer neue Teilnehmer das Wettbewerbsfeld betreten und mit großer Dynamik voranschreiten (man denke an Dubai, Singapur aber auch osteuropäische Metropolen), dann gehört den PPP-Projekten die Zukunft. Angesichts der Tatsache, dass keine wesentliche Verbesserung der staatlichen Haushaltssituation zu erwarten ist, brauchen die Gebietskörperschaften neue Finanzierungsalternativen - und dies nicht in unerheblichem Ausmaß, denn das Deutsche Institut für Urbanistik schätzt, dass die deutschen Kommunen in den Jahren 2000 bis 2009 jährlich rund 68 Mrd. Euro für Investitionen benötigen werden, wobei der größte Teil auf den Verkehrsbereich sowie auf soziale Infrastruktureinrichtungen entfällt. PPP-Modelle scheinen eine willkommene Lösung. Dass sie nicht nur Vorteile bieten, sondern gerade durch die Kooperation zweier sehr unterschiedlicher Partner auch Risiken bergen, das zeigt der vorliegende Band. Aus der Lektüre der einzelnen Beiträge lässt sich schließen, dass PPP eine große Chance, aber gleichzeitig kein Allheilmittel ist. Es bedarf eines stringenten Abwägens und einer kritischen Haltung gegenüber der Vergabe öffentlicher Leistungen an Private. Planung, Durchführung und Kontrolle erfordern ein Höchstmaß an Genauigkeit und Professionalität. PPP bedeutet nicht die schnelle Lösung unter Handlungsdruck, sondern eher einen „Marathonlauf mit Hürden“¹.

¹ Losse, B./Ramthun, C. (2008): Marathonlauf mit Hürden, in: WirtschaftsWoche, Nr. 1 und 2 vom 7. Januar 2008, S. 26-29.

Das vorliegende Buch ist unterteilt in zwei große Abschnitte: im ersten Teil werden dem Leser wissenschaftliche Konzepte nahe gebracht, im zweiten Teil liegt das Augenmerk auf praktischen Erfahrungen im Umgang mit PPP-Projekten. Über den einzelnen Anwendungsfall hinaus liefert jeder Beitrag grundsätzliche Information zur PPP-Problematik und ist damit gut in den übergeordneten Kontext einzuordnen. Zahlreiche Beispiele aus den verschiedenen wirtschaftlich und gesellschaftlich relevanten Bereichen machen den Sammelband ebenso anschaulich wie anwendungsorientiert und verdeutlichen die hohe Praxisrelevanz der Thematik.

Zunächst widmet sich der vorliegende Band in Teil I theoretischen Fragestellungen. Dazu zählt die kritische Würdigung des Public-Private-Konzepts unter dem Gesichtspunkt der Stakeholder-Orientierung. Sachs/Rühli fordern in diesem Kontext vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung gesellschaftlicher Verantwortung ein Umdenken im Bereich traditioneller Management-Werte. Die besondere Bedeutung der Risikoallokation für PPP-Projekte im Zusammenhang mit dem Entwicklungsfortschritt bei privatem Risikomanagement wird hingegen im Beitrag von Pfnür diskutiert. Freiling/Calliess wiederum übertragen das PPP-Gedankengut auf Fragestellungen des Public-Private-Ordering, um einen möglichen Lösungsansatz für die Governance(-Lücke) internationaler Transaktionen zu erforschen. Mit den Beiträgen von Rufera über die Chancen und Risiken von PPPs aus Sicht der öffentlichen Hand, von Jacob/Schröter, die deren Bedeutung für ein modernes öffentliches Infrastrukturmanagement diskutieren und von Bachinger/Pechlaner/von Holzschuher, die die Bedeutung von PPPs im Bildungssektor beleuchten, schließen sich Informationen an, die jeweils detaillierte Einblicke in spezielle thematische Problemstellungen von PPP-Projekten geben. In diesen Kontext passt auch der Beitrag von Di Domenico/Meneguzzo, die den Einsatz von PPPs auf dem Arbeitsmarkt analysieren.

Während sich letzterer Beitrag auf einen gesamteuropäischen Kontext bezieht, werden im Anschluss daran drei konkrete Beispiele aus einzelnen

europäischen Staaten dargestellt. Promberger setzt sich mit den ökonomischen Grundlagen von PPP-Projekten in Österreich auseinander. Nach einem umfassenden Überblick über die Forschungstraditionen bzgl. PPP sowie des politischen Stellenwertes der Projekte stellt er fest, dass diese dort im Vergleich mit anderen Staaten in Europa noch eine eher untergeordnete Rolle spielen. Eine erste Gegenüberstellung der aktuellen Erfahrungen in Italien und der Schweiz nehmen Gianella/Meneguzzo/Bernhart vor, indem sie die Ergebnisse eines Benchmarks vorstellen. Es geht dabei sowohl um politische Programme als auch Veränderungen in strategischer und organisatorischer Hinsicht, wobei Fragen zum Managementverhalten eingeschlossen werden. Mit dem Stellenwert von PPP im Rahmen der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung in Estland schließlich befasst sich Mäeltsemees. Er zeichnet die Kontextbedingungen und bisherigen Erfahrungen sowie die Chancen und Risiken von PPPs als aussichtsreichen Lösungsweg für diverse Mängel in der oftmals noch aus der planwirtschaftlichen Vergangenheit stammenden Infrastruktur vor dem Hintergrund der aktuellen kommunalrechtlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen nach.

In ähnlicher Weise beschreiben neun weitere Beiträge in Teil II des vorliegenden Sammelbandes jeweils konkrete praktische Erfahrungen aus unterschiedlichen PPP-Projekten. Die ersten drei Artikel liefern Beispiele aus der Baubranche. So stellt Littwin den Zusammenhang einer größeren Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten im Vergleich zur Eigenrealisierung mit klar definierten Aufgabenstellungen der Kommunalaufsicht und den Einsatz geeigneter Finanzierungsmodelle in Zusammenhang. Auf der anderen Seite illustriert Lupp – speziell unter Berücksichtigung von Erkenntnissen im Freistaat Bayern – Herausforderungen und Perspektiven bei öffentlichen Baumaßnahmen; Engel wiederum stellt Pilotprojekte im staatlichen Hochbau dar und erläutert Beratungsleistungen seitens der Bayerischen Staatsbauverwaltung für Kommunen. PPP als Möglichkeit zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Immobilienmanagement behandeln Glock/Schultheis, indem sie Hintergründe erörtern und praktische Kenntnisse in Form von Vor- und Nachteilen von PPP zusammen-

fassen. Am konkreten Fall der Innsbrucker Nordkettenbahnen beschreibt Seeber den Einsatz öffentlich-privater Kooperationen bei Seilbahnprojekten und geht dabei insbesondere auf die Vorgehensweise bei der Implementierung der Partnerschaft sowie die bisherige Erfolgsbilanz ein.

Ein bedeutendes Instrument können PPPs zudem in der Wirtschaftsförderung sein. Brandt diskutiert in diesem Kontext potenzielle Steuerungs- und Legitimationsprobleme. Ein prägnantes Beispiel für unternehmerisches Engagement im Bereich des Regionalmanagements ist außerdem der Automobilkonzern AUDI AG mit Sitz in Ingolstadt. Deren Personalvorstand Widuckel stellt dar, wie vor dem Hintergrund der eigenen Unternehmensentwicklung regionale Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Partnern gefördert wird. Ob schließlich eine öffentlich-private Zusammenarbeit auch für Stadtwerke von strategischem Interesse sein kann oder aber andere Typen der Kooperation möglicherweise zu bevorzugen sind, diskutiert Wübbels im Rahmen seines Beitrags über PPP im liberalisierten Energiemarkt und Jäkel erörtert die ökonomische und gesellschaftspolitische Beurteilung von PPPs im Strafvollzug. Kloss/Steyer schließen die Darstellung von praktischen Anwendungsfällen mit einem Beitrag zu PPP im Mittelstand ab.

Sicherlich gäbe es noch weit mehr über Public Private Partnership zu berichten. Die Zusammenstellung in diesem Sammelband soll die wissenschaftliche und praktische Auseinandersetzung mit diesem noch sehr jungen Forschungsgebiet verstärkt anregen und Planungshilfen für eine bewusste Herangehensweise an die tatsächliche Implementierung geben. Die Herausgeber hoffen, einige wesentliche Fragestellungen aufgegriffen und damit einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion und praktischen Umsetzung von PPPs geleistet zu haben.

Eichstätt und Ingolstadt, im August 2009

Harald Pechlaner
Wolf von Holzschuher
Monika Bachinger

Inhaltsverzeichnis

Geleitworte der Förderer.....	V
Vorwort der Herausgeber.....	XI
Inhaltsverzeichnis	XV

Teil I – Wissenschaftliche Konzepte

Sybille Sachs & Edwin Rühli

The Stakeholder View of Strategy (SHV) – A Comprehensive Approach to Harmonize Public and Entrepreneurial Interaction.....	3
---	---

Andreas Pfnür

Möglichkeiten und Grenzen der Risikoallokation zur Effizienzsteigerung von PPP-Projekten	27
---	----

Jörg Freiling & Galf-Peter Calliess

Ordering in Public Private Partnerships: Zur Evolution von Governance-Designs für internationale Transaktionen	53
---	----

Stefan Rufera

Chancen und Risiken von öffentlich-privaten Partnerschaften (Public Private Partnerships) aus Sicht der öffentlichen Hand	81
--	----

Dieter Jacob & Nadine Schröter

Bedeutung von PPP für ein modernes Infrastrukturmanagement
im öffentlichen Sektor 109

Monika Bachinger, Harald Pechlaner & Wolf von Holzschuher

Chancen von Public Private Partnership im Bildungssektor
– Ergebnisse einer empirischen Analyse zur Zusammenarbeit
von Schule und Wirtschaft in der Region Ingolstadt 137

Germana Di Domenico & Marco Meneguzzo

Job Creation and Lifelong Employment – Innovative Solutions from
Public Private Partnerships in Europe..... 169

Kurt Promberger

Ökonomische Grundlagen von Public Private Partnership in Österreich 191

Tobiolo Gianella, Marco Meneguzzo & Josef Bernhart

Öffentlich – Private Partnerschaften: Eine erste Gegenüberstellung
der aktuellen Erfahrungen in Italien und der Schweiz 223

Sulev Mäeltsees

Die Bedeutung von PPP für die regionale wirtschaftliche Entwicklung
in Estland 245

Teil II – Praktische Erfahrungen

Frank Littwin

Wirtschaftlichkeit von PPP-Projekten: Unter welchen Rahmenbedingungen ist PPP vorteilhafter als die Eigenrealisierung? 271

Detlef Lupp

PPP-Projekte bei öffentlichen Baumaßnahmen in Bayern – alte Herausforderungen und neue Perspektiven..... 293

Gabriele Engel

PPP im Staatlichen Hochbau Bayerns – Pilotprojekte und Beratung der Kommunen 311

Christian Glock & Julia Schultheis

Effizienzsteigerung im öffentlichen Immobilienmanagement durch PPPs – Hintergründe und praktische Erfahrungen..... 327

Michael Seeber

Erfolgsmodell für Seilbahnprojekte? PPP am Beispiel der Innsbrucker Nordkettenbahnen..... 373