

Gutachterliche Stellungnahme

Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten

Ursachen und Maßnahmen zu deren Vermeidung unter besonderer
Berücksichtigung des Projekts „Elbphilharmonie“ und
der öffentlichen Beschaffungsvariante Public Private Partnership

Erstellt für die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg

Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus

Hamburg, 11. Februar 2013

Inhalt

Thesenartige Zusammenfassung.....	5
1. Gang der Untersuchung	8
2. Kostenüberschreitungen bei komplexen Großprojekten – ein weltweites Phänomen	9
2.1. Zur aktuellen Situation der Realisation von Großprojekten	9
2.2. Konzept für die Analyse von Fehlentwicklungen	10
2.3. Wesentliche Einflussgrößen auf die Fehlentwicklung bei der Durchführung öffentlicher Großprojekte	12
2.3.1. Strukturen	12
2.3.1.1. Komplexität und Unsicherheit	12
2.3.1.2. Dezentralisierung und Spezialisierung.....	15
2.3.1.3. Funktionale Zweiteilung des Projektprozesses – zur Bedeutung des „Point of no Return“ für die Entstehung von Mehrkosten.....	16
2.3.1.3.1. Funktion der Kostenermittlung im Bewilligungs- und Realisationsprozess komplexer Großprojekte	16
2.3.1.3.2. Informations-, Erkenntnis-/Erfahrungs- und Machtasymmetrien.....	23
2.3.1.4. Institutionelle Arrangements - Konsequenzen für Transaktions- und Produktionskosten	26
2.3.1.5. Zeitliche Diskrepanz zwischen Entscheidungsverantwortung und Zurechenbarkeit der Folgewirkungen.....	27
2.3.2. Relevante Verfahren und Instrumente	28
2.3.2.1. Unvollständige und relationale Verträge.....	28
2.3.2.2. Wettbewerblicher Dialog.....	29
2.3.2.3. Beeinflussbarkeit, Transparenz und Verbindlichkeit der Projektkosten	30
2.3.2.4. Vergütungssystem für Dienstleistungen von Architekten und Ingenieuren.....	31
2.3.2.5. Public Corporate Governance-Kodices	32
2.3.3. Verhalten der mitwirkenden Akteure	33

3. Analyse der Bedeutung von Public Private Partnership bei öffentlichen Großprojekten.....	34
3.1. Grundlagen	34
3.2. Vor- und Nachteile von PPP.....	37
3.3. PPP-Modelle	41
3.4. Spezielle Finanzierung bei PPP – Forfaitierung mit Einredeverzicht.....	42
3.5. Zur generellen Eignung von PPP als Beschaffungsvariante für öffentliche Bauprojekte, speziell für komplexe Großprojekte	45
4. PPP Elemente bei der Elbphilharmonie	47
4.1. Kennzeichnung	47
4.2. Konsequenzen	48
5. Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung bisheriger Fehlentwicklungen	53
5.1. Änderungen der Rahmenbedingungen zur Realisation von Großprojekten.....	53
5.2. Projektbezogene Maßnahmen	56
5.2.1. Projektevaluation vor Projektbewilligung.....	56
5.2.2. Kostenstabilisierende Planung und Gestaltung des Projektprozesses	56
5.2.3. Transparenzbericht	60
6. Schlussfolgerungen	61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Analysekonzept	12
Abbildung 2:	Normatives Modell der Toleranzgrenzen der Genauigkeit von Baukostenvorgaben nach Projektfortschritt	17
Abbildung 3:	Vom normativen Modell der Genauigkeit von Baukostenangaben zum deskriptiven Modell von Mehrkosten	19
Abbildung 4:	Verlagerung der Beeinflussbarkeitsfunktion und Transparenzfunktion.....	31
Abbildung 5:	Einbindung Privater in die Wertschöpfungsstufen eines öffentlichen Hochbauprojekts auf der Grundlage des Lebenszykluskonzepts	37
Abbildung 6:	Vergleich der kostenmäßigen Wirkungen von PPP und Eigenrealisierung....	39
Abbildung 7:	Forfaitierung und Folgen des Einredeverzichts.....	44
Abbildung 8:	Handlungsprogramm zur Änderung der Rahmenbedingungen des öffentlichen Partners.....	54
Abbildung 9:	Leistungsstruktur und Kostensteuerung	57
Abbildung 10:	Elemente eines Transparenzberichts	60

Thesenartige Zusammenfassung

(1) Komplexe öffentliche Großprojekte weisen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene eine Art Gesetzmäßigkeit von Fehlentwicklungen auf. Um diesen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, bedarf es unter Einbeziehung theoretischer Erkenntnisse einer Analyse der Strukturen von Großprojekten, der zur Anwendung kommenden Verfahren und des Verhaltens der beteiligten Akteure.

(2) Die Fehlentwicklungen bei komplexen öffentlichen Großprojekten basieren zu einem ganz wesentlichen Teil auf einer faktischen Zweiteilung des Projektprozesses in Bewilligung und Realisation mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Strategien der Kostenerfassung. Im Bewilligungsprozess richten sich diese primär auf das Erreichen des „Point of no Return“ des Projekts. Aufgrund der i.d.R. in eine Projekteuphorie eingebetteten Tendenzen zu fehlgeleitetem Optimismus und strategischen Fehlinformationen werden die Kosten und Risiken häufig zu niedrig, zu ungenau, zu unverbindlich und mit einem nicht offengelegten Änderungspotenzial (einschließlich der Planung) ausgewiesen. Dies führt in der Realisationsphase zur „Gesetzmäßigkeit“ von Mehrkosten und Terminüberschreitungen.

(3) Projekteuphorie, die Tendenz zu einem fehlgeleiteten Optimismus sowie strategische Fehlinformationen schlagen sich dann auch in der Vertragsgestaltung nieder. Sie werden verfahrensmäßig durch die relative Offenheit des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens (funktionale Leistungsbeschreibung mit anschließendem Verhandlungsverfahren) verstärkt.

(4) Die besondere Bedeutung der Kontrolle von Qualität und Kosten wird seitens des öffentlichen Auftraggebers komplexer Großprojekte bisher, sowohl in der Vertragsgestaltung (Bewilligungsphase) als auch in der Realisationsphase nicht ausreichend berücksichtigt. Denn im Gegensatz zum privaten Unternehmenssektor ist im öffentlichen Sektor Kostenmanagement nicht gleichermaßen systemimmanent, d.h. als Teil des Zielsystems verankert. Instrumente und Verfahren der Wirtschaftlichkeitsanalyse und Kostenkontrolle sind im politisch administrativen System durch Rechtsnormen vorgegeben. Mehrkosten erklären sich vor diesem Hintergrund insbesondere dadurch, dass Rechtsnormen nicht hinreichend alle Kostenprobleme öffentlicher Großprojekte erfassen. Mehrkosten vermeidende Sanktions- und Anreizmechanismen kommen bei der Steuerung komplexer Großprojekte eher nicht zur Anwendung.

(5) Die bisher weitgehend ungelösten Mehrkostenprobleme bei komplexen öffentlichen Großprojekten tangieren bei erheblichen Kostenüberschreitungen die demokratischen Grundstrukturen des Gemeinwesens u.a. über das Budgetrecht der

Legislative. Unzureichende Transparenz der tatsächlichen Kostenstrukturen von Großprojekten können andere öffentliche Aufgabenwahrnehmungen verdrängen und beinhalten die Tendenz zu einem schleichenden Anstieg der öffentlichen Verschuldung.

(6) Komplexe öffentliche Großprojekte, d.h. Projekte mit hoher Spezifität, hoher strategischer Relevanz und hoher Unsicherheit erfordern auf Grund der damit verbundenen Transaktionskosten theoretisch eine Koordination des arbeitsteiligen Gesamtprozesses über die Hierarchie (öffentlicher Auftraggeber) und nicht über den Markt (privater Auftragnehmer). Public Private Partnership (PPP) erweisen sich hierfür eher als weniger geeignet.

(7) Unvollständigkeit und Relationalität von Verträgen zwischen öffentlichen Auftraggebern und privaten Auftragnehmern bei öffentlichen Großprojekten bergen unter Annahme des sog. opportunistischen Verhaltens der Vertragspartner die Tendenz zu Fehlentwicklungen bei den Projektkosten in sich. Erforderlich ist ein über bestehende Verträge hinausgehendes Verfahren, das die kostenmäßigen Folgen der Unvollständigkeit und Relationalität der Verträge relativiert.

(8) Beeinflussbarkeit und Transparenz der Projektkosten verlaufen in der geübten Praxis bei öffentlichen Großprojekten eher gegenläufig. In der Projektphase, in der die Beeinflussbarkeit hoch ist, ist die Transparenz der Kosten gering. Wenn die Kosten hingegen hinreichend konkretisiert sind, können sie nicht mehr beeinflusst werden. Es sind Maßnahmen geboten, die zu einer stärkeren positiven Korrelation von Beeinflussbarkeit, Transparenz und Verbindlichkeit der Kosten im Projektverlauf, speziell in der Bewilligungsphase, führen.

(9) Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen erfordern bei der Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit generell die Einbeziehung des sog. opportunistischen Verhaltens der mitwirkenden Akteure. Angesichts der nicht immer gegebenen Trennschärfe zwischen Beratung und Lobbyismus sollte in Anlehnung an die bestehenden Public Corporate Governance Kodices auch für private Auftragnehmer öffentlicher Aufträge ein Kodex zur Anwendung kommen.

(10) PPP-Modelle sind eine Beschaffungsvariante für den öffentlichen Sektor. Sie sind durch die Ganzheitsbetrachtung und die Ausrichtung auf den gesamten Lebenszyklus eines Projekts charakterisiert. Die wirtschaftlichen Vorteile resultieren daraus, dass der private Auftragnehmer die gesamten Lebenszyklus-Kosten des Projekts als Einheit betrachtet und die dabei bestehenden ökonomischen Interdependenzen und Koordinationsprobleme der Einzelaktivitäten effizienter berücksichtigt. Ein insgesamt niedrigeres Kostenniveau für die öffentliche Hand resultiert bei der Anwendung von PPP aus nied-

rigeren Lebenszykluskosten (Produktions- und Transaktionskosten) und der mit Kosten bewerteten Risikoallokation.

(11) Die in der Literatur genannten Nachteile von PPP, sieht man von den Finanzierungskosten ab, sind insgesamt nur schwer zu verifizieren. Sie dürften weniger aus den Schwächen von PPP resultieren, sondern daraus, dass PPP nicht konsequent oder auch dort zur Anwendung gebracht wird, wo diese Beschaffungsvariante eher wenig geeignet ist. PPP ist dort i.d.R. eine wirtschaftliche Beschaffungsvariante, wo es sich um relativ „einfache“ Projekte handelt. Für komplexe innovative Projekte sind PPP-Modelle eher nicht geeignet.

(12) Der „Preis“ der mit einer Forfaitierung (mit Einredeverzicht) verbundenen geringeren Finanzierungskosten sind zusätzliche Beeinträchtigungen und Risiken sowie deren Kosten für den öffentlichen Auftraggeber. Diese Form der Finanzierung sollte nur bei jenen PPP-Projekten zur Anwendung kommen, bei denen ein vergleichsweise hoher Standardisierungsgrad mit einem geringen, überschaubaren Risiko vorliegt. Bei komplexen, innovativen, stark risikobehafteten Großprojekten ist diese Finanzierungsform eher abzulehnen.

(13) Bei der Konzeption der Elbphilharmonie handelt es sich um eine öffentliche Investition mit der FHH (Elbphilharmonie KG) als Bauherrn, einem Generalunternehmen und gewissen PPP-Elementen. Die PPP-Elemente liegen im Wesentlichen in der Finanzierung der Mantelbebauung und der Kopplung von Erstellung und Betrieb für das Gesamtprojekt über einen Zeitraum von 20 Jahren. Faktisch werden dabei die Funktionsmechanismen von PPP im Teilbereich des Gesamtprojekts Mantelbebauung in Teilen möglicherweise neu ausgerichtet. Die komplexe Akteurs- und Vertragsstruktur lässt die sich hieraus ergebende Risikoverteilung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht völlig klar erkennen. Ob die insoweit getroffene Verteilung der Baukosten-, Marktstandort- und Insolvenzrisiken für den öffentlichen Sektor vorteilhaft ist, lässt sich dabei abschließend jedoch wohl erst nach Beendigung des Projekts beurteilen.

(14) Bei den Strategien zur zukünftigen Vermeidung von Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten müssen sich die Maßnahmen primär auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Auftraggeber und auf die Änderungen projektspezifischer Bedingungen beziehen. Die Rahmenbedingungen sind auf die Vermeidung eines Strategiewechsels maßgebender Projektakteure nach Erreichen des „Point of no Return“ zu richten. Konkret erfordert dies den Abbau bzw. die Relativierung von Informations-, Erfahrungs- und Kenntnisasymmetrien sowie Machtasymmetrien.

(15) Der bestehende Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ sollte konsequente Anwendung finden. Er ist unter Berücksichtigung vorliegender For-

schungsergebnisse zu PPP weiterzuentwickeln. Hierzu gehört insbesondere ein Ausbau der Risikoanalyse und des Risikomanagements.

(16) Die projektspezifischen Maßnahmen beziehen sich insbesondere auf eine Verbesserung der Planung von Leistungen und Kosten sowie eine Erweiterung der Risikoanalyse durch „Kostenverlagerungen“ in die Anfangsphase des Projekts. Eine Kostenstabilisierung erfordert ein auf einer tieferen Projektanalyse basierendes Kosten- und Risikomanagement.

(17) Der Entwicklung und Einführung eines Transparenzberichts ist besondere Aufmerksamkeit beizumessen.

(18) Vor Erreichen des „Point of no Return“ sollte ein unabhängiges Gremium die Konzeption des Projekts insbesondere hinsichtlich der Konkretisierung der Projektplanung, der Kosten und der Risiken evaluieren.

1. Gang der Untersuchung

Mit Schreiben vom 14. November 2012 wurde mir mitgeteilt, dass der Parlamentarische Untersuchungsausschuss (PUA) „Elbphilharmonie“ mich mit Beschluss vom 9. November 2012 verbindlich zum Sachverständigen mit dem Schwerpunkt Public Private Partnership (PPP) bestellt hat. In der anschließend klärenden Korrespondenz zum Untersuchungsauftrag wurde die gewünschte gutachterliche Stellungnahme dahingehend verdeutlicht, dass es aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht unter Einbeziehung des Projekts „Elbphilharmonie“ um die Eignung von PPP für Großprojekte bzw. generell für öffentliche Bauprojekte geht sowie um Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen wie jene bei der Elbphilharmonie. Die mir zur Verfügung gestellten internen Materialien lassen erkennen, dass bei dem für die Elbphilharmonie ursprünglich gewählten, dann im Zeitablauf durch eine relativ starke Eigen-dynamik entstandenen und mit besonderen Herausforderungen verbundene komplexe Vertrags- und Organisationssystem PPP-Elemente die Komplexität und die Risiken des Gesamtsystems offensichtlich erhöht haben.

Zur Verdeutlichung dieses Sachverhalts und zu dessen notwendigen Einordnung in eine übergeordnete Entwicklung wird zunächst aufgezeigt, dass weitgehend unabhängig von der gewählten Projektorganisation - und damit auch von Public Private Partnership (PPP) - Fehlentwicklungen bei Großprojekten des öffentlichen Sektors ein weltweites Phänomen darstellen. Es folgt die Kennzeichnung wesentlicher Ursachen hierfür, die dann auch für PPP gelten, sofern diese Form für Großprojekte gewählt wird. Dabei steht unter Einbeziehung theoretischer Erkenntnisse die Analyse im Mittelpunkt, inwieweit spezifische bei Großprojekten des öffentlichen Sektors zu beobachtende Strukturen, Verfahren und/oder das Verhalten der Akteure ursächlich für die Fehlentwicklungen sind. Anschließend wird auf PPP, auf spezifische Elemente der PPP bei der Elbphilharmonie und auf die in diesem Zusammenhang we-

sentlichen Einzelaspekte von PPP eingegangen. Auf der Grundlage der Analyseergebnisse werden Empfehlungen zur signifikanten Verringerung des Risikos zukünftiger Fehlentwicklungen bei Großprojekten des öffentlichen Sektors erarbeitet.

2. Kostenüberschreitungen bei komplexen Großprojekten – ein weltweites Phänomen

2.1. Zur aktuellen Situation der Realisation von Großprojekten

Erhebliche Kosten- und Terminüberschreitungen bei komplexen Großprojekten des öffentlichen Sektors sind kein neues Phänomen. Sie treten seit jeher auf, teilweise mit ähnlichem Verlauf und vergleichbarer Problemstruktur, wie jene der Elbphilharmonie. In jüngster Zeit sind sie Gegenstand umfangreicher Diskussionen. Eine umfassende Aufarbeitung der Ursachen und die Entwicklung von Maßnahmen und Strategien zur zukünftigen Vermeidung der Fehlallokation öffentlicher Ressourcen, unter Einbeziehung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse, befinden sich jedoch erst im Anfangsstadium.

Nun lenken aktuell Gleichzeitigkeit und Größenordnung gravierender Fehlentwicklungen bei Projekten in Deutschland, Europa und sogar weltweit die Aufmerksamkeit von Medien und Öffentlichkeit auf dieses Problem.

Neben den bekannten aktuellen Projekten in Deutschland, wie Stuttgart 21, Flughafen-Berlin Brandenburg und Elbphilharmonie,¹ weist aber auch die Vergangenheit auf nationaler und internationaler Ebene eine Vielzahl öffentlicher Großprojekte mit gravierenden Mehrkosten und Terminüberschreitungen gegenüber den ursprünglich geplanten Vorgaben auf, so etwa

- der Bau des Suez-Kanals Mitte des 19ten Jahrhunderts mit Kostenüberschreitungen von **1900 Prozent**,
- das Opernhaus in Sydney, ursprünglich mit **7 Mio.** australische Dollar kalkuliert und nach langwierigen Auseinandersetzungen zwischen Auftraggeber und Architekten schließlich mit **102 Mio.** australische Dollar realisiert,
- das AKH-Wien mit Kosten in Höhe von umgerechnet ca. **1,94 Mrd. €** geplant und dann mit Kosten von **3,30 Mrd. €** realisiert,
- das Klinikum Aachen mit geplanten Kosten von **304 Mio. €** und realisierten Kosten von (umgerechnet) **1,32 Mrd. €**.

Die hier – und weitergehend in der internationalen Fachliteratur² – aufgeführten Beispiele deuten auf eine Art generelle Gesetzmäßigkeit gravierender Kosten- und Terminüberschreitungen bei komplexen öffentlichen Großprojekten hin oder, was dem Ergebnis entspricht,

¹ Zu weiteren Beispielen vgl. etwa <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grossprojekte-der-politik> 09.01.2013.

² So etwa Flyvbjerg, B., Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25 (2009).

auf eine gesetzmäßige Tendenz zur Unverbindlichkeit und Bedeutungslosigkeit einer Kosten- und Terminplanung zu Beginn öffentlicher Großprojekte.³ So kommt B. Flyvbjerg⁴ von der Universität Aalborg, Dänemark, zugleich tätig an den Universitäten Delft und Oxford, aufgrund seiner umfassenden empirischen Forschungen⁵ zu dem Ergebnis, dass das Kostenüberschreitungsphänomen auf 9 von 10 komplexen öffentlichen Großprojekten zutrifft. Dabei spielen grundsätzlich weder nationale Unterschiede noch unterschiedliche Projektkategorien als Einflussgrößen eine wesentliche Rolle.⁶

2.2. Konzept für die Analyse von Fehlentwicklungen

Die Beobachtung, dass gravierende Mehrkosten bei komplexen Großprojekten national und international eher die Regel sind, sollte jedoch nicht als Begründung für die Fehlentwicklung bei Termineinhaltungen, Planungsvorgaben und Kostensituation bei konkreten Projekten wie der Elbphilharmonie herangezogen werden.⁷ Dies gilt umso mehr, da eine Art übergeordnete, öffentliche Großprojekte überlagernde „Kultur der Fehlentwicklung“ („das ist doch überall so“) die skizzierte Gesetzmäßigkeit zu stabilisieren scheint. Hinzu kommt, dass die Ursachen der Fehlentwicklungen nicht selten vereinfachend pauschaliert und personifiziert werden. Genannt werden hier etwa persönlicher Ehrgeiz und das Bedürfnis von Architekten, Ingenieuren und Politikern, sich über ein einmaliges Bauprojekt besonders verdient zu machen, Selbstüberschätzung, fachliche Unzulänglichkeiten, das Fehlen eines Knappheits- und Verantwortungsbewusstseins gegenüber öffentlichen Ressourcen, der großzügige bzw. gleichgültige Umgang mit öffentlichen Geldern, die Gewinnmaximierung beteiligter privater Unternehmen u.v.m.

Derartige Erklärungsmuster, die sich inzwischen in der öffentlichen Wahrnehmung sehr stark an Persönlichkeitsmerkmalen der maßgebenden Akteure und Entscheidungsträger orientieren und sich zu einem Akteurs zentrierten Ansatz zusammenfassen ließen, reichen allerdings als Grundlage einer zukünftigen Vermeidungsstrategie der zur Zeit wahrgenommenen Fehlentwicklungen nicht aus. Denn der Akteurs zentrierte Ansatz bezieht trotz einer gewissen-

³ Der Unterschied beider Aussagen liegt darin, dass im ersten Fall durchaus eine verbindliche Kostenplanung mit Beginn des Projektes betrieben wird, die Plangrößen aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht eingehalten werden (können), bzw. sich im Projektverlauf durch bestimmte Ereignisse laufend ändern. Im zweiten Fall hingegen wird von vornherein auf eine verbindliche Kostenplanung verzichtet. Die Effekte dürften sich in beiden Fällen weitgehend entsprechen.

⁴ Flyvbjerg, B., Kultur der Fehlinformation, Interview von Technology Review mit Bent Flyvbjerg unter <http://www.heise.de/tr/artikel/Kultur-der-Fehlinformation-27814.html>, (Interview), abgerufen am 29.10.2012.

⁵ Er hat inzwischen systematisch 285 Projekte hinsichtlich Mehrkosten und zeitlicher Verzögerung analysiert.

⁶ Gleichwohl sei auch auf einige positive Beispiele verwiesen, hierzu zählen z.B. in Hamburg das Universitätsklinikum Eppendorf mit einem Bauvolumen von 188 Millionen Euro, international die Bauten für die olympischen Spiele in London 2012 sowie der Bau der U-Bahn in Rotterdam.

⁷ Es sei denn, man orientiert sich am Errichtungsprozess historisch bedeutender Bauten (und ordnet hier dann auch alle öffentlichen Großprojekte ein) wie etwa am Kölner Dom, die größte gotische Kirche Deutschlands und inzwischen UNESCO-Weltkulturerbe. Begonnen wurde mit dem Bauwerk 1248; fertiggestellt und feierlich eröffnet wurde es 1880. Über die Höhe der Abweichungen der 1248 ursprünglich geplanten Kosten und bis 1880 tatsächlich realisierter Kosten ist nichts bekannt.

Plausibilität und seiner aktuellen Popularität nicht alle relevanten Faktoren angemessen mit ein.

So weisen auch Literatur, Rechnungshöfe und erfahrene Praktiker weitgehend übereinstimmend darauf hin,⁸ dass der überwiegende Teil der Kostensteigerungen auf Unzulänglichkeiten in der Vorbereitungs- und Planungsphase der Projekte zurückzuführen ist. Hier zeigt sich ein Grundproblem des Verständnisses von öffentlichem Management als systematische Wahrnehmung von Führungsfunktionen.⁹ Neben Defiziten in der Planung und einer nicht hinreichend auf die Komplexität des Vorhabens ausgerichteten Führungsfunktion „Kontrolle“ im öffentlichen Managementprozess von Großprojekten, findet die besondere Bedeutung der funktionalen Verknüpfung von Planung und Kontrolle für einen effizienten Managementprozess keine ausreichende Beachtung. Ohne Kontrolle ist Planung nicht effizient (wozu wird überhaupt geplant, wenn die Einhaltung der Plangrößen keine Rolle spielt) und Kontrolle ist ohne fundierte Planung nicht möglich (was soll kontrolliert werden, wenn vorher nicht die Kontrollgrößen systematisch und möglichst vollständig geplant werden). Art und Ausprägung von Verfahren, Systematik, Detaillierungsgrad und Verbindlichkeit der Führungsfunktionen Planung und Kontrolle sind dabei wesentliche Determinanten eines effizienten Managements der Realisation von Großprojekten.

Allein dieser Aspekt macht deutlich, dass es angesichts des in demokratischen, modernen Gesellschaften ubiquitären Phänomens gravierender Fehlentwicklungen bei öffentlichen Großprojekten einer Einbeziehung des institutionellen und verfahrensmäßigen Gesamtgefüges in die Analyse des Realisationsprozesses derartiger Projekte bedarf. Nur so lässt sich der Zugang zur Entwicklung wirksamer Gegenmaßnahmen für die zukünftige Steuerung des Umsetzungsprozesses von Großprojekten des öffentlichen Sektors erschließen.

Ein leistungsfähiges Analysekonzept für die systematische Erfassung der wesentlichen Ursachen der Fehlentwicklung muss die Strukturen, die zur Anwendung kommenden Verfahren und Steuerungsinstrumente sowie die Motive und Verhaltensweisen der beteiligten Akteure als Determinanten möglicher Fehlentwicklungen systematisch einbeziehen. Darüber hinaus bedarf es der Einbeziehung der Interdependenzen zwischen Strukturen, Verfahren und Akteuren. So ist etwa die Klärung der Frage geboten, ob und welche Strukturen des Umsetzungsprozesses öffentlicher Großprojekte die negativen Kostenwirkungen eines bestimmten Verhaltens der Akteure fördern oder möglicherweise sogar zu einer Art Systembestandteil werden.

Das den folgenden Ausführungen zu Grunde liegende Analysekonzept ist in der Abb. 1 zusammenfassen skizziert.

⁸ Siehe hierzu anschaulich Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/6208, S. 2; Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Kostenstabiles Bauen, Hamburg 8. Juli 2010.

⁹ Zur Wahrnehmung der Führungsfunktionen Planung, Organisation, Personal und Kontrolle im öffentlichen Sektor vgl. Budäus, D., Public Management, Berlin 1994, S. 48 ff.

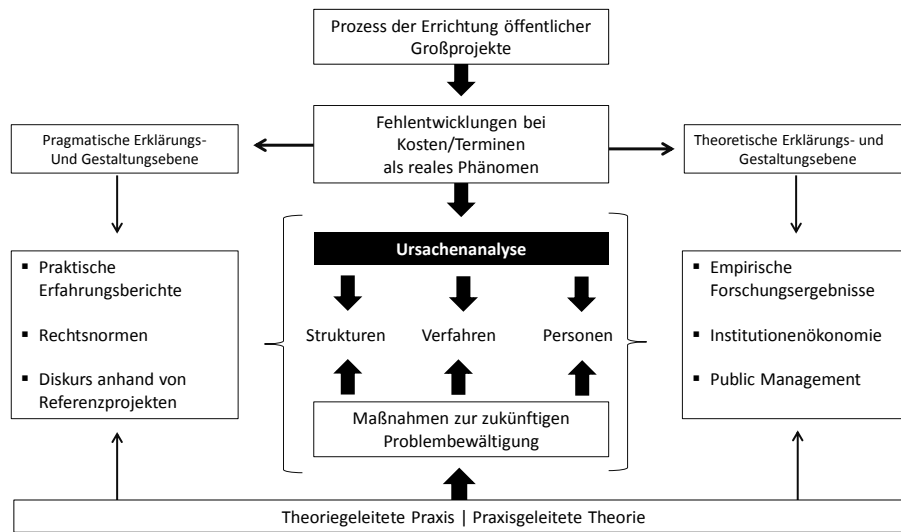


Abbildung 1: Analysekonzept

2.3. Wesentliche Einflussgrößen auf die Fehlentwicklung bei der Durchführung öffentlicher Großprojekte

2.3.1. Strukturen

2.3.1.1. Komplexität und Unsicherheit

Die Errichtung von Großprojekten stellt sich als ein komplexer mit Unsicherheiten behafteter Prozess dar. Komplexität ist hier ein der funktional-strukturellen Systemtheorie¹⁰ entlehener Begriff, der sich theoretisch auf die Gesamtheit der möglichen Ereignisse im Zusammenhang mit der Projekterrichtung bezieht. Mögliche Ereignisse sind dabei die Handlungsmöglichkeiten/Handlungsalternativen der beteiligten Akteure einschließlich deren Interdependenzen während der Projektrealisation auf den unterschiedlichsten Ebenen und zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten. Die theoretisch unendliche Zahl möglicher Ereignisse als Handlungssystem ist faktisch informationsmäßig nicht fassbar, geschweige denn zu beurteilen. Sie muss sukzessiv auf ein kapazitätsmäßig zu handhabendes Maß reduziert werden. Dies vollzieht sich über sukzessive Entscheidungen und das damit verbundene Setzen von zukünftigen nicht mehr zur Disposition stehende Entscheidungsprämissen. So entsprechen etwa die verbindliche Festlegung des Standortes der Elbphilharmonie und dabei die Nutzung des alten Speichers derartigen reduktionswirksamen Entscheidungs- und zukünftigen Handlungsprämissen. Durch sie wird der „Möglichkeitsraum“ zukünftiger Handlungsalternativen eingegrenzt. Entscheidungsprozess-theoretisch handelt es sich um eine sukzessive Strukturierung

¹⁰ Hierzu und zum Folgenden Luhmann, N., Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Opladen 1971.

der Entscheidungssituation/des Lösungsraums durch die Festlegung verbindlicher Bedingungen.¹¹

Die Reduktion von Komplexität durch bewusstes Entscheiden über Prämissen für den zukünftigen Prozess vollzieht sich über die Planung, die üblicherweise in eine strategische und eine operative Planung unterschieden wird. Die strategische Planung legt über Entscheidungen den Rahmen für die operative Planung fest, die sich wiederum unmittelbar auf die Planung der Umsetzung der Realisation bezieht. Entsprechend wird dann bei konkreten Umsetzungsmaßnahmen, also etwa bei der Durchführung einzelner Gewerke, mit der Schaffung neuer vorher geplanter realer Situationen, Komplexität reduziert. Bei Bauprojekten ist dies vergleichbar mit der üblichen Unterscheidung zwischen Entwurfs- und Ausführungsplanung. Bei einem hohen Innovationsgrad eines Projektes und damit hoher Komplexität steigen die Anforderungen an die Entwurfs- und Ausführungsplanung und vor allem an deren Koordination und Integration. So sind diese Anforderungen bei einem Projekt wie jenem der Elbphilharmonie wesentlich anspruchsvoller als etwa im Vergleich zum Neubau einer Schule.

Reduktion von Komplexität wird nicht nur durch Entscheiden reduziert, sondern auch durch die bewusste oder „automatische“ Akzeptanz von einzuhaltenden Nebenbedingungen in Form technischer, sozialer und ökonomischer Standards und Vorgaben. Je größer derartige Standards, desto geringer der Entscheidungsbedarf einerseits, aber zugleich auch der Handlungs- und Gestaltungsspielraum andererseits.

Je innovativer ein Projekt, desto weniger kann auf Standards, Erfahrungen, Analogieschlüsse und die Ergebnisse von Vergleichsprojekten als (Entscheidungskapazität entlastende) Mechanismen zur Reduktion von Komplexität zurückgegriffen werden. Hierin liegt das charakteristische Merkmal von Innovationen begründet. Entsprechend hoch ist die durch Entscheidungen während des Projektes zu reduzierende Komplexität. Dabei erhöht sich die Komplexität noch dadurch, dass Entscheidungen gerade bei innovativen Projekten zu einem hohen Anteil nicht unter Sicherheit, sondern unter Unsicherheit (Ungewissheit oder Risiko) getroffen werden müssen. Über die in einer Entscheidungssituation unterstellten zukünftigen Umweltsituationen innovativer Projekte sind - im Vergleich zu relativ stark standardisierbaren Projekten - häufig keine Informationen (Ungewissheit) oder aber nur Eintrittswahrscheinlichkeiten/Erwartungswerte (Risiko) verfügbar.

Je umfassender und belastbarer die den Entscheidungen zu Grunde liegenden Informationen über zukünftige Umweltsituationen, desto höher ist die Entscheidungsqualität. Qualität ist dabei u.a. wiederum abhängig von der Organisation der Informationsbeschaffung, dessen Verarbeitung und den hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Qualität von Entscheidungen und den dafür erforderlichen Informationen wird damit zu einem ökonomischen Problem. Mit zunehmendem Ressourceneinsatz, aber auch mit einer effizienten Organisation der Informationsbeschaffung, können Entscheidungsgrundlagen und Entscheidungs-

¹¹ Hierzu Luhmann, N., Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968, insbes. S. 120 ff.; Clarkson, G.P.E. Portfolio Selection: A Simulation of Trust Investment, Englewood Cliffs, N. J. 1962; Budäus, D., Entscheidungsprozess und Mitbestimmung, Wiesbaden 1975, S. 39 ff.

gen verbessert werden. Dies ist etwa der Fall, wenn die Ungewissheit zukünftiger Kosten durch die empirische Ermittlung von Erwartungswerten „sicherer“ wird, mit denen eine bestimmte Kostensituation eintreten kann. Theoretisch gibt es hierfür ein Optimum. Es liegt dort, wo die Grenzkosten der Entscheidungsverbesserung dem Grenznutzen entsprechen.

Auch wenn man diese Überlegungen aus der Entscheidungstheorie als rein theoretisches Konstrukt abtut, so lassen sich hieraus gleichwohl praktische Anhaltspunkte für die Erklärung von Fehlentwicklungen bei Großprojekten gewinnen. Zum einen ist in der Praxis durchaus abzuwägen, welchen Vorteil es mit sich bringt, die Entscheidungsgrundlagen und damit die Entscheidung zu verbessern, gerade dann, wenn hierdurch zusätzliche Kosten der Entscheidungsfindung in Kauf genommen werden müssen. So findet sich der Zusammenhang zwischen Komplexität und den Kosten der notwendigen Komplexitätshandhabung anschaulich im Wettbewerbs- und Vergaberecht beim wettbewerblichen Dialog.¹² Dieser ist im Rahmen der Vergabe besonders komplexer Aufträge dann zulässig, wenn es dem Auftraggeber objektiv unmöglich ist, *„die erforderlichen technischen Mittel oder rechtlichen oder finanziellen Bedingungen anzugeben, mit denen sich seine Bedürfnisse erfüllen lassen“*.¹³ Dabei ist es für das Vorliegen der „objektiven Unmöglichkeit“ ausreichend, wenn aufgrund des besonderen Charakters der zu erbringenden Leistung, der Auftraggeber nicht in der Lage ist, die technischen, rechtlichen und finanziellen Bedingungen zu beschreiben.¹⁴ Ein derartiger Fall wird u.a. dann als gegeben angenommen, wenn es für den Auftraggeber mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden wäre, die für die Leistungsbeschreibung notwendigen Kenntnisse zu erlangen.¹⁵ Angesichts der Größenordnung und „Gesetzmäßigkeit“ der Mehrkosten von Großprojekten wäre es durchaus sinnvoll und ggf. auch dringend geboten, zu den aus einem wettbewerblichen Dialog gewonnenen Informationen¹⁶ zusätzlich Ressourcen für die Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen, der Struktur der Unsicherheit und der Kontrolle der Entscheidungen zu verwenden. Dies bedeutet letztlich nichts anderes, als den auf Leistungen, Kosten und Terminen ausgerichteten Planungsprozess detaillierter, tiefer und fundierter auszugestalten. Damit könnte mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest ein Teil der Mehrkosten und notwendigen Terminverschiebungen verhindert werden.

Der Einsatz zusätzlicher Ressourcen (Kosten) zur Verbesserung der Planung kann Komplexität reduzieren; der empirisch zu beobachtende Verzicht hierauf, dürfte zu erheblichen Mehrkosten führen. Die verbindliche Vorgabe, in jedem Einzelfall im Rahmen einer systematischen Projektanalyse eine bewusste diesbezügliche Entscheidung herbeiführen zu müssen,

¹² Siehe hierzu § 101 Abs. 5 GWB.

¹³ Hausmann/Mutschler-Siebert, Vergaberecht, in: Weber/Schäfer/Hausmann, Praxishandbuch Public Private Partnership, a.a.O., S. 266 und die dort angegebene Literatur.

¹⁴ Vgl. hierzu § 101 Abs. 5 GWB sowie im Einzelnen Hausmann, F.L., Mutscherl-Siebert, A., Vergaberecht, in: Weber, M., Schäfer, M., Hausmann, F.L. (Hrsg.) Public Private Partnership, München 2006, S. 206 f.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Hier liegt ein weiteres Problem derart, dass sich der Auftraggeber die relevanten Entscheidungsinformationen über den wettbewerblichen Dialog von Marktteilnehmern beschafft, die ein spezifisches Interesse daran haben, den Auftrag zu erhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es unabdingbar, sich zusätzliche „unabhängige“ Informationen im Rahmen eines Benchmarkings zu beschaffen.

dürfte das Problembewusstsein für notwendige Analyse- und Handlungsbedarfe weiter schärfen.

Hieraus ergeben sich Konsequenzen für die Organisation des Planungsprozesses und dessen personeller Zuordnung. Die pragmatische, durchaus sinnvolle Unterscheidung in Entwurfsplanung und Ausführungsplanung ist eine funktionale auf die Handhabung und Reduktion von Komplexität ausgerichtete Organisation und keine institutionelle Organisation der Planung. Konkret bedeutet dies, dass der gesamte Planungsprozess als ein in sich stimmiger und integrierter Prozess organisiert werden muss; die einzelnen sukzessive zu vollziehenden Planungsschritte müssen organisatorisch integriert und koordiniert werden. Hierin liegt im Falle relativ stark standardisierter Projekte eine besondere Stärke von PPP.¹⁷ Bei weniger standardisierbaren Projekten mit hoher Planungskomplexität liegt in der leistungsfähigen Organisation der Planungsorganisation und -integration eine ganz entscheidende, die Projektkosten bestimmende Herausforderung an die Projektsteuerung. Dies macht schon die i.d.R. umfangreiche Beteiligung freiberuflicher Ingenieure und Architekten erforderlich. Integrierende (Planungs-) Organisation und fachliche (Planungs-)Kompetenz sind entscheidende Erfolgsfaktoren bei Großprojekten. Nur durch eine derartige Konzeption der Reduktion von Handlungskomplexität – durchaus mit notwendigen Rückkopplungen, Erweiterungen und erneuten Eingrenzungen – vor allem zu Projektbeginn lässt sich der Projektverlauf als strukturierter (und nicht als sich ständig korrigierender) Prozess gestalten.

2.3.1.2. Dezentralisierung und Spezialisierung

Die Handhabung der aufgezeigten Komplexität des Projektprozesses wird grundsätzlich durch zeitliche und organisatorische Arbeitsteilung bewältigt. Die Probleme werden entsprechend ihrer zeitlichen und sachlichen Zuordnung zerlegt und einzelnen Personen/Organisationen zur Bearbeitung zugewiesen. Neben Entscheidungen unter Unsicherheit werden Dezentralisierung und Spezialisierung damit zu charakteristischen Merkmalen der Realisation komplexer öffentlicher Großprojekte. Dezentralisierung und arbeitsteilige Spezialisierung führen zu einer höheren Problembewältigungskapazität und einem geringeren Ressourcenverbrauch im Vergleich zu einer zentralen Lösung mit geringer Arbeitsteilung.¹⁸ Wie Dezentralisierung und Arbeitsteilung geplant und dann organisiert werden, bestimmt ganz wesentlich das realisierte Leistungs- und Kostenniveau. Denn je effizienter Dezentralisierung und Spezialisierung geplant und organisiert werden, desto effizienter ist auch die Handhabung von Komplexität. Allerdings bleibt dabei zu berücksichtigen, dass auch hiermit ebenfalls zusätzliche Kosten verursachende Systemanforderungen verbunden sind. Die dezentralen spezialisierten Einheiten müssen auf das Gesamtprojekt hin koordiniert und integriert werden (s.o. 3.3.1.2.). Stichworte wie etwa Koordination über Pläne, Verträge, Kommunikation, spezifische Koordinationsgremien und Beteiligungsmanagement verweisen auf diesen Sachverhalt.

¹⁷ Zu weiteren Einzelheiten hierzu s. Kapitel 5.

¹⁸ Sofern eine derartige Lösung überhaupt möglich ist.

Zudem beeinflussen die dezentralen Aufgabenträger mit ihren Interessen, ihrem Professionalisierungsgrad und ihrem individuellen bzw. organisatorischen Machtpotenzial das Gesamtgefüge des Projektprozesses und seines Ablaufs. Dabei ist die Einbindung Privater mit unterschiedlicher Aufgabenzuweisung, Intensität, Organisationsform, Vertragsstruktur und zeitlicher Reichweite ein generell übliches und organisatorisches Element bei der Realisation öffentlicher Großprojekte. In diesem Zusammenhang hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten, unter besonderer Förderung durch die Bau- und Finanzindustrie¹⁹ und durch das Beraterwesen, PPP als ein besonderer Ansatz herausgebildet. Dieser geht über eine Einbindung Privater über den klassischen Vertrag²⁰ und die klassische funktionale Leistungsvergabe weit hinaus. PPP ist dort, wo es zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung zur Anwendung kommt (ganz überwiegend als öffentliche Beschaffungsvariante), ein organisatorischer Ansatz zur effizienten Gewährleistung der notwendigen Koordination dezentralisierter und spezialisierter Einzelaktivitäten, insbesondere bei Bauprojekten. Das Projektmanagement seitens des öffentlichen Auftraggebers wird hierdurch ganz wesentlich von der Übernahme der Koordinationsfunktion im arbeitsteiligen Prozess der Projektrealisation entlastet.

2.3.1.3. Funktionale Zweiteilung des Projektprozesses – zur Bedeutung des „Point of no Return“ für die Entstehung von Mehrkosten

2.3.1.3.1. Funktion der Kostenermittlung im Bewilligungs- und Realisationsprozess komplexer Großprojekte

Die Komplexität öffentlicher Großprojekte muss durch ein iteratives Vorgehen sukzessive bewältigt und reduziert werden. Hierfür hat sich in der Praxis in Anlehnung an die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) die in der folgenden Abb.2 modelltheoretische Grundstruktur zur phasenweisen Vorgehensweise und zur Kostenermittlung herausgebildet.²¹ Dabei wird die Kostenangabe in Abhängigkeit vom Planungs- bzw. Projektfortschritt wie folgt konkretisiert: Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenanschlag und schließlich Kostenfeststellung. Dies entspricht einer sukzessiven Vorgehensweise zur Reduktion von Komplexität. Zum Zeitpunkt der Vergabe stehen die Kosten hiernach innerhalb einer geringen Schwankungsbreite weitgehend fest.

¹⁹ Vgl. z.B. Bundesvereinigung Mittelständischer Bau e.V., Private Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen. Ein praxisorientierter Leitfaden, Bonn 1999; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Gutachten PPP im öffentlichen Hochbau, Band I – Leitfaden, Band II – Rechtliche Rahmenbedingungen (Teilband 1 und 2), Band III – Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Band IV – Sammlung und systematische Auswertung der Informationen zu PPP-Beispielen, jeweils Berlin 2003; Bundesverband Deutscher Banken, Daten, Fakten, Argumente: Public Private Partnership – Chancen für die Modernisierung von Infrastruktur, Berlin 2004; Bundesverband Public Private Partnership e.V., PPP für kommunale Straßen. Eine Entscheidungshilfe, Hamburg 2007.

²⁰ Auf die Unterscheidung von klassischen Verträgen, relationalen Verträgen und unvollständigen Verträgen im Rahmen von Großprojekten wird weiter unten im Einzelnen eingegangen.

²¹ Vgl. hierzu etwa Kochendörfer, B., Liebchen, J.H., Viering, M.G., Bau-Projekt-Management. Grundlagen und Vorgehensweisen, 4. Aufl., Wiesbaden 2010.; Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/6208, S. 11.

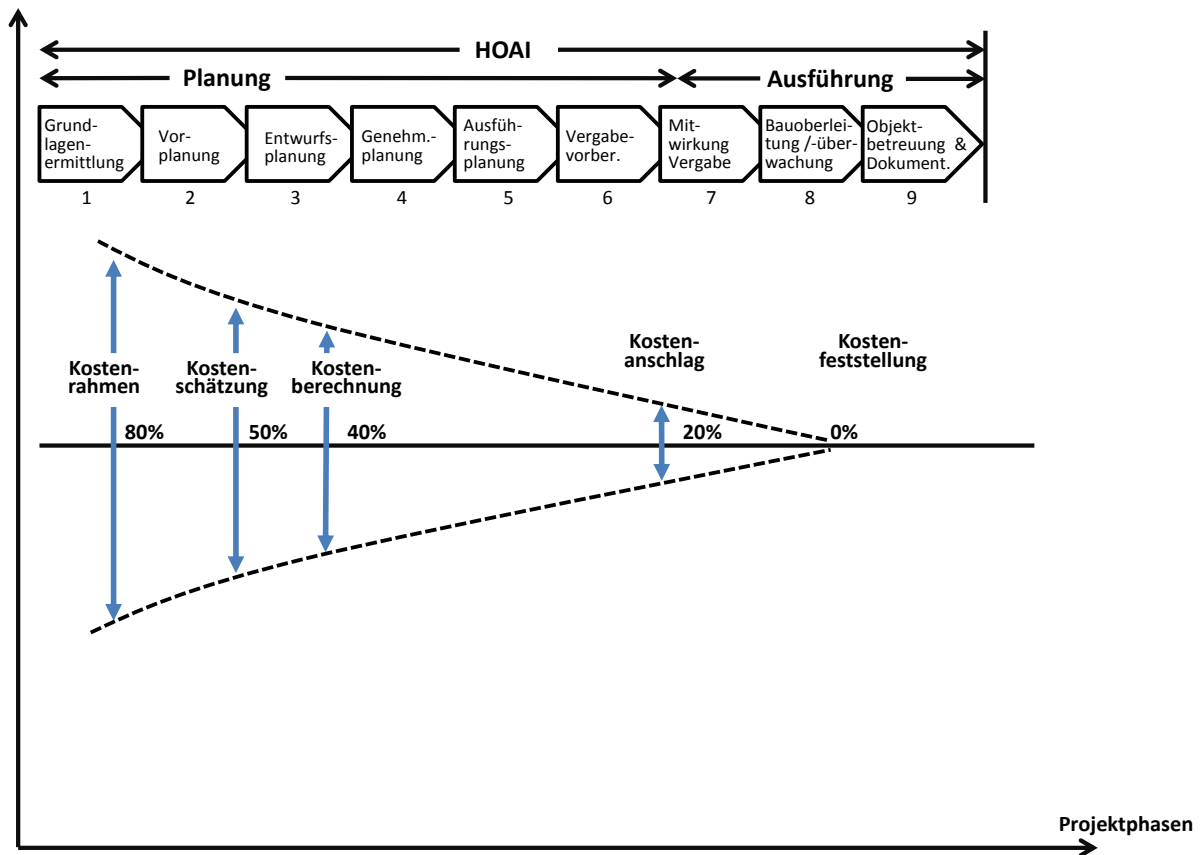


Abbildung 2: Normatives Modell der Toleranzgrenzen der Genauigkeit von Baukostenvorgaben nach Projektfortschritt

Allerdings handelt es sich hierbei um einen normativen Ansatz, dessen praktische Relevanz durch das Mehrkostenproblem in der Praxis bisher weitgehend widerlegt wird. Ihm ist ein empirisch begründetes deskriptives Phasenmodell der tatsächlichen Kostenentwicklungen in Abb. 3 gegenübergestellt. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die diesem Phasenmodell zu Grunde liegenden Strukturen, Verfahren und Verhaltensweisen mit in die Betrachtung einzubeziehen. Zudem lässt das heterogene und teilweise unsystematische und unverbindliche Vorgehen bei der Kostenermittlung durch externe Berater²² deutlich hervortreten, dass die Akteure der öffentlichen Verwaltung sich auf dem Gebiet der Baukostenermittlung und des Baukostenmanagements nicht selten noch während des Verfahrens die erforderlichen umfassende Fachkenntnisse aneignen oder bestehende Fachkenntnisse erweitern müssen. Dies ist schon allein deshalb erforderlich, um das methodische und inhaltliche Vorgehen der Berater nach dem aktuellen Wissensstand zu beurteilen, um in der Planungsphase belastbare Sollgrößen für die nachfolgende Kostenkontrolle verfügbar zu haben und systematisch die Ursachen für nicht realisierte Kostensenkungsziele zu erfassen.²³

²² Vgl. hierzu anschaulich die Berichterstattung, in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 19/8400, S. 22 ff.

²³ Vgl. hierzu beispielsweise die Kostenentwicklung bei der Fassadenkonstruktion der Elbphilharmonie, die zunächst zwecks Erschließen von Kostensenkungspotenziale auf ein einfaches Konzept (einschalige

Das Mehrkostenproblem resultiert zu einem wesentlichen Teil aus unterschiedlichen Zielsetzungen und daraus abgeleiteten (Management-)Strategien, die während der einzelnen Projektphasen von den maßgeblichen – Interessen geleiteten – Akteuren und Organisationen zur Anwendung kommen. Dabei sind die einzelnen Projektphasen zwei übergeordneten Projektepochen/Projektabschnitten zuzuordnen, dem Prozess der Bewilligung („Bewilligung“) und dem Prozess der Realisation („Realisation“). Die Bewilligung stellt hiernach (ebenso wie die Realisation) nicht einen punktuellen Entscheidungsakt der zuständigen Entscheidungs- und Verantwortungsträger dar, sondern ist die Summe aller Aktivitäten und Projektphasen bis zur positiven Entscheidung über die endgültige Durchführung des Projektes, dem Erreichen des „Point of no Return“. Die Realisation bezieht sich auf alle Aktivitäten und Projektphasen, die nach Abschluss der Bewilligung bis zum Abschluss des Projektes anfallen.

Die Projektkosten haben in den beiden Projektepochen Bewilligung und Realisation überwiegend unterschiedliche Funktionen. Im Bewilligungsprozess sind sie tendenziell eine unabhängige Variable zur Beeinflussung der angestrebten – positiven – Entscheidung für die Projektrealisation, d.h. für die Erreichung des „Point of no Return“. Ab diesem Zeitpunkt gibt es für die verantwortlichen Akteure in Politik und Verwaltung faktisch keine andere Wahl mehr, trotz Mehrkosten das Projekt weiter voranzutreiben und zu realisieren. Die Höhe der zu diesem Zeitpunkt prognostizierten

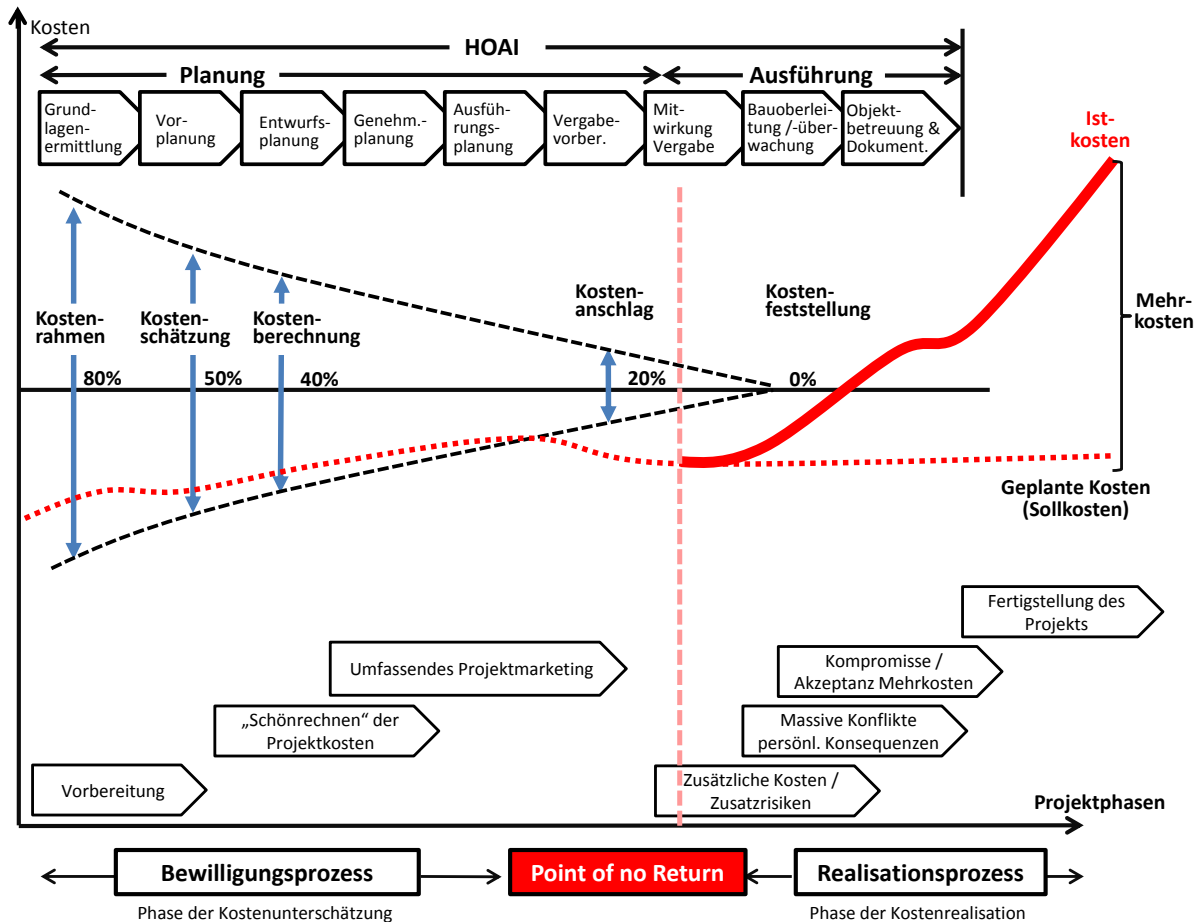


Abbildung 3: Vom normativen Modell der Genauigkeit von Baukostenangaben zum deskriptiven Modell von Mehrkosten

Kosten dient weniger dazu, die Kosten des geplanten Projekts möglichst (innerhalb einer gewissen Bandbreite) realistisch zu ermitteln, sondern primär dazu, dass diese von den für die Entscheidung zuständigen Akteuren als akzeptabel angesehen werden. Von daher wird die zukünftige Kostensituation in weiten Bereichen bis zum „Point of no Return“ eher nur sehr vage formuliert,²⁴ obgleich in den unterschiedlichen Stufen des Planungsprozesses eine entsprechende sukzessive Konkretisierung der Kosten vorgesehen ist.

Dieser Sachverhalt führt dazu, dass die Bewilligung hinsichtlich der Kosten aber auch des Nutzens geprägt wird durch einen – wie Flyvbjerg es bezeichnet – „*fehlgeleiteten Optimismus und strategische Falschangaben*“²⁵. Dies entspricht in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der offensichtlich von hoher praktischer Relevanz geprägten Prämisse des als opportunistisch bezeichneten Verhaltens der Akteure. Um den politischen Entscheidungsträgern die Entscheidung zur Durchführung des Projektes akzeptabel und gegenüber der Öffentlichkeit vertretbar zu machen, wird während des Bewilligungsprozesses von den an der Errichtung des Projektes interessierten Personen und Organisationen neben politischem Druck

²⁴ Ein anschauliches Beispiel hierfür sind die Kosten für die Veranstaltungstechnik (Szenografie), die zunächst bei Vertragsabschluss (Leistungsvertrag) – entgegen anderen Prognosen – mit 7 Millionen Euro angesetzt wurden. Später erhöhten sich dann die Kosten auf 17,9 Millionen mit Preissteigerungen und geänderten Nutzeranforderungen als Begründung gegenüber der Bürgerschaft, s. hierzu Drucksache 19/8400, S. 39.

²⁵ Flyvbjerg, B. (Interview) a.a.O.

systematisch ein System der Informationsasymmetrie über Nutzen und Kosten aufgebaut. Die Kosten werden in der Regel tendenziell zu niedrig, der Nutzen wird in der Regel tendenziell zu hoch ausgewiesen.²⁶ *„Die meisten Mega-Projekte stehen unter einem gewaltigen politischen Druck. Ebenso hoch ist auch der wirtschaftliche Druck, sie zu verwirklichen. Verschiedene Gruppen verbinden sehr große Interessen mit einem solchen Projekt. Wir erklären die Überschreitungen (gemeint sind Kostenüberschreitungen D.B.) mit etwas, das wir fehlgeleiteten Optimismus und strategische Falschangaben nennen. Zusätzlich findet eine bewusste Fehlinformation statt: Personen, die wollen, dass das Projekt genehmigt wird, unterschätzen die Kosten und überbewerten den Nutzen. Das Projekt sieht dann auf dem Papier besser aus, und damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass man den Zuschlag bekommt. Fehlgeleiteter Optimismus und strategische Fehlauskunft geschehen mit System. In unserer Forschung belegen wir das deutlich mit Statistiken.“*²⁷

Ergänzt werden muss das Konzept von Flyvbjerg um die Komponente der Projekteuphorie. Denn fehlgeleiteter Optimismus und strategische Fehlinformationen hätten allein eher nicht zum „Point of no Return“ des Projekts „Elbphilharmonie“ geführt. Die Euphorie für das Projekt in der Stadt Hamburg spielte eine dominierende Rolle.²⁸ Auch kommen fehlgeleiteten Optimismus und strategische Falschangaben weniger bewusst, als vielmehr durch eine sog. Schwarmintelligenz²⁹ der Projektakteure zur Anwendung. Die beteiligten Akteure haben in der Bewilligungsphase – durchaus aus unterschiedlichen Motiven – ein gemeinsames Interesse daran, dass über das Projekt endgültig positiv entschieden wird. Dies schließt keineswegs aus, dass bereits während des Bewilligungsprozesses das Kostenniveau im Rahmen von Angebotsänderungen und Vertragsverhandlungen schwankt bzw. sich nach oben entwickelt. Gleichwohl bleibt eine konstruktive Atmosphäre bestehen. Das Projekt selbst wird von den Verhandlungspartnern, auch wenn es noch nicht endgültig vergeben ist, nicht in Frage gestellt.

Die endgültige Entscheidung über das Projekt wird somit jedenfalls teilweise in einer nicht realitätsgerechten und sehr unstrukturierten Entscheidungssituation getroffen, d. h. hinsichtlich des Nutzens und der Kosten werden jedenfalls unklare Erwartungen zugrunde gelegt.

Nach dem Abschluss der Bewilligung und damit nach Erreichen des „Point of no Return“ werden die Projektkosten zu einer abhängigen Variable, abhängig von der tatsächlichen Projektrealisation aber auch abhängig von der Gewinnerzielungsabsicht der an dem Projekt be-

²⁶ Intransparenz und Informationsasymmetrie werden in Literatur und Praxis durchaus als notwendige Bestandteile des Managements von Großprojekten angesehen: *„Wenn wir die Wahrheit sagen würden, fänden unsere Stakeholder nicht den Mut, das Projekt durchzuführen, und deshalb müssen wir sie belügen.“*, DeMarco, T., Lister, T., Bärenango. *Mit Risikomanagement Projekte zum Erfolg führen*, München 2003, S. 36.

²⁷ Flyvbjerg, B. (Interview) a.a.O.

²⁸ Siehe hierzu auch die Hinweise in Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/8400, S. 20. Dies zeigt sich aber auch an der Spendenhöhe von 57,5 Mio. Euro.

²⁹ Hierbei handelt es sich um eine Form von kollektiver Intelligenz mit zur Zeit unterschiedlichen Forschungsrichtungen in den Naturwissenschaften, der Soziologie und der Informatik.

teiligten privaten Unternehmen. Es setzt das sogenannte Nachvertragsmanagement/Nachtragsmanagement ein und nicht – wie bei komplexen Vertragsabschlüssen zu erwarten – ein auf die Einhaltung der im Vertrag festgelegten Größen und Vereinbarungen ausgerichtetes Vertragscontrolling. Nachvertragsmanagement steht als bewusster Strategiewechsel der privaten Vertragspartner von einer kooperativen zu einer konfliktären Strategie, da sich der öffentliche Vertragspartner zunächst einmal der Akzeptanz von Mehrkosten grundsätzlich widersetzen wird.³⁰ Dieser Strategiewechsel vollzieht sich gerade zu dem Zeitpunkt, ab dem eine vertrauensvolle Kooperation aufgrund objektiver, aus der Zukunftsbezogenheit bei vergleichsweise langen Planungsphasen von Großprojekten resultierenden Kosten-Prognoseproblemen geboten wäre. Der Strategiewechsel bedeutet vor allem über gezielte Vertragsänderungen und Nachträge sukzessive die Kostensituation realitätsbezogen durchzustrukturieren und dabei wesentlich höhere Kosten für das Projekt geltend zu machen als ursprünglich offengelegt und unstrukturiert geplant wurde.

Die durch fehlgeleiteten Optimismus und strategische Fehlinformationen bei der Bewilligung geschaffenen Informationsasymmetrien und die daraus resultierenden Kostenerwartungen, müssen während der Projektrealisation durch die realen Bedingungen und die diesen Rechnung tragenden Nachträge in Form von Mehrkosten korrigiert werden. Dies wird dadurch möglich, dass nach der Bewilligungsphase die Einstellung des Projektes trotz immenser Kostensteigerung so gut wie ausgeschlossen ist. Ein nicht namentlich genannter Manager eines großen deutschen Baukonzerns beschreibt die funktionale Zweiteilung des strategischen Vorgehens und der Kostenfunktion bei Großprojekten wie folgt: *„Es ist eine Art Spiel. Allen Beteiligten ist klar, dass sich in Deutschland heute ein Projekt nur rechnet, wenn wir am Ende viele dieser sogenannten Nachträge abrechnen.“*^{31, 32}

Die reale Fehlentwicklung komplexer öffentlicher Großprojekte basiert somit zu einem wesentlichen Teil auf einer faktischen Zweiteilung des gesamten Projektprozesses in Bewilligung und Realisation mit unterschiedlichen Zielsetzungen und Strategien der Kostenerfas-

³⁰ Spieltheoretisch bedeutet dies, dass – entgegen der Vermutung und Erwartung des öffentlichen Partners – gerade keine Gleichgewichtssituation (Nash-Gleichgewicht) gegeben ist und damit die Kooperationsstrategie während des Bewilligungsprozess auch nach Erreichen des „Point of no Return“ fortgesetzt wird. Vgl. hierzu im Einzelnen Roggenkamp, S., Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main 1999, insbesondere S. 90 ff.

³¹ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/baustelle-xxl-bauverband-fordert-radikalen-systemwechsel>, abgerufen am 22.12.2012.

³² *„Das Spiel geht so: Ein Ministerpräsident wünscht sich einen Prestigebau, etwa einen Bahnhof, einen Konzertsaal oder einen Transrapid. Es wird ein Eröffnungstermin vorgegeben und einige Beamte konzipieren grob den Auftrag. Er wird ausgeschrieben und der mit dem günstigsten Angebot gewinnt. Doch eigentlich ist noch gar nicht recht klar, was im Detail zu leisten ist, mit welcher Technik etwa ein Tunnel gebaut werden soll oder wie dick der Beton sein muss. Die Folge: Es tauchen oft Probleme auf. Und die Baufirmen wollen die extra berechnen. Wenn so etwas aus Versehen zu Beginn bekannt wird, ziehen die Politiker mitunter die Reißleine wie beim Transrapid – oder es beginnt ein Streit über die Kosten zwischen den Projektträgern wie bei Stuttgart 21.“* <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/baustelle-xxl-bauverband-fordert-radikalen-systemwechsel>, abgerufen am 22.12.2012. Die Spieltheorie liefert durchaus leistungsfähige Erklärungen für die Entwicklung und die Vorgehensweise der beteiligten Akteure bei Großprojekten, vgl. hierzu Roggenkamp, S., Public Private Partnership. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main 1999.

sung. Dabei sind wesentliche Ursachen für das Mehrkostenproblem durch die Zielsetzungen der verantwortlichen Akteure im Bewilligungsprozess angelegt. Sie basieren auf Informationsasymmetrien und unstrukturierten Kostensituationen bis zum Erreichen des „Point of no Return“ des Projekts. Die objektiv bestehende Komplexität und Unsicherheit in der Bewilligungsphase wird nicht systematisch, durch sukzessive Stabilisierung der zu planenden Leistungen und Kosten unter Einbeziehung entsprechender Prognose- und Risikoanalyseverfahren, angegangen. Vielmehr wird durch hohe Ungenauigkeit, Unverbindlichkeit, Vernachlässigung und Änderungspotenziale der Plangrößen die Gesetzmäßigkeit zu Mehrkosten stabilisiert.³³

Für den politischen Entscheidungs- und Verantwortungsprozess sind die aufgezeigten unterschiedlichen Funktionen der Kostenermittlungen in den beiden Projektabschnitten und den damit verbundenen Informationsasymmetrien und Fehlinformationen über das Kostenvolumen in der Bewilligungsphase eher vorteilhaft. Dies resultiert daraus, dass i.d.R. die Mehrheit der für die Bewilligung der Realisation zuständigen politischen Organe Interesse an der Durchsetzung des Projektes hat oder aber sich zumindest nicht gegen eine allgemeine positive – i.d.R. durch ein umfassendes Marketing der Projektbefürworter geschaffene – öffentliche Meinung für das Projekt stellen will. Eine möglichst exakte und realistische Kosten- und Nutzenermittlung würde dem entgegenwirken.

Ein Bezugsrahmen für fehlgeleiteten Optimismus und strategische Fehlinformationen ist der bei komplexen öffentlichen Großprojekten vom Auftraggeber i.d.R. durchzuführende wettbewerbliche Dialog. Hierbei werden ausgewählte Unternehmen aufgefordert, Vorstellungen und konkrete Konzepte für die Projektrealisation zu entwickeln und damit verbundene Kostenschätzungen abzugeben, um anschließend in einen nach vorgegebenen Regeln durchzuführenden Dialog einzutreten. Der öffentliche Auftraggeber gewinnt hieraus konkrete Anhaltspunkte über die notwendigen Leistungen und die zu erwartenden Kosten des Projekts. Anschließend erfolgt eine Ausschreibung mit einer (ergebnisorientierten/outputorientierten) funktionalen Leistungsbeschreibung mit komplexen Leistungspaketen, deren konkrete Ausgestaltung weitgehend den Bietern überlassen bleibt. Es folgen mit ausgewählten Bietern konkrete Vertragsverhandlungen.³⁴ Dabei spielt aufgrund des gemeinsamen Interesses der Verhandlungspartner an der Projektrealisation und insbesondere des Interesses jedes in die engere Wahl gezogenen Bieters am Zuschlag und damit an der Überschreitung des Points of no Return, der „Partnerschaftsgedanke“ während des Prozesse der Bewilligung eine zentrale Rolle.

Das Partnerschaftskonzept wird während des Bewilligungsprozesses verfahrensmäßig durch die relative Offenheit des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens (funktionale Leistungsbeschreibung mit anschließendem Verhandlungsverfahren) verstärkt. Die bei der Vergabe –

³³ Dieser Prozess wird besonders dann verstärkt – wie im Fall der Elbphilharmonie gegeben –, wenn Teile des Projekts zum Zeitpunkt des Abschlusses des Leistungsvertrages noch nicht vollständig erfasst sind.

³⁴ Zur relativen Offenheit dieses Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens Weber, M., Schäfer, M., Hausmann (Hrsg.), Praxishandbuch Public Private Partnership, München 2005, S. 24 ff.

insbesondere im Falle innovativer Großprojekte – häufig wenig operable Funktionsbeschreibung, verbunden mit konkreten Leistungsvorgaben wird beim Realisationsprozess zur Grundlage von detaillierten Nachträgen/Nachforderungen, die i.d.R. mit einer allgemeinen Qualitäts- und Funktionsverbesserung begründet werden. Verschärfend kommt hinzu, dass auf Grund von Risiken und Komplexität innovativer Großprojekte der öffentlichen Hand nur wenige (oder sogar nur ein) Anbieter zur Verfügung stehen. Das Oligopol bzw. Monopol auf der Angebotsseite erschwert die Situation der öffentlichen Hand zusätzlich.

Von daher erfordern die bisherige relative Offenheit des Bewilligungsprozesses und der daraus resultierende Gestaltungsspielraum für den Realisationsprozess aufgrund der funktionalen Leistungspakete eine detaillierte vertragliche Regelung überprüfbarer Funktions- und Qualitätsstandards. Damit einhergehend ist ein Höchstmaß an Kontrollkompetenz hinsichtlich der zu gewährleistenden Funktionen und Qualitäten des Projektes und der Einhaltung der sich hieraus ergebenden Kostenplanung erforderlich. In diesem Zusammenhang wird der besonderen Bedeutung von Kontrolle und Kontrollkompetenz von öffentlichen Auftraggebern für die Projektqualität und für die Vermeidung von Mehrkosten bei komplexen öffentlichen Großprojekten bisher zu wenig Beachtung geschenkt. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückt dieser Aspekt erst, wenn sich das Eintreten gravierender Mehrkosten abzeichnet. Dies scheint auch im Projekt „Elbphilharmonie“ der Fall zu sein. So wurde erst zu Beginn des Jahres 2013 mit entsprechenden organisatorischen und personellen Maßnahmen versucht, dem Kontroll- und Steuerungsproblem stärker Rechnung zu tragen.

Die hier aufgezeigte Grundstruktur des Projektprozesses zur Erklärung wesentlicher Mehrkosten findet auch bei dem Projekt „Elbphilharmonie“ seine Bestätigung. So entwickeln sich die Kosten wie folgt:³⁵

• Machbarkeitsstudie/Vorentwurf	186 Mio. Euro
• Entwurfsplanung	228 Mio. Euro
• Angebot vom 15. September 2006	274 Mio. Euro
• Ergänzungsangebot vom 27. Oktober 2006	257 Mio. Euro
• Bauvertrag	241 Mio. Euro
Nachvertrags-/Nachtragsforderungen Nov. 2008 (Nachtrag 4)	270 Mio. Euro
Einigung auf	137 Mio. Euro

2.3.1.3.2. Informations-, Erkenntnis-/Erfahrungs- und Machtasymmetrien

Ein wesentliches strukturelles Merkmal des Projektprozesses ist die skizzierte Informationsasymmetrie zwischen dem privaten Auftragnehmer und dem öffentlichen Auftraggeber. Unmittelbar verbunden hiermit ist das Problem der Erfahrungs- und Kenntnisasymmetrie

³⁵ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 19/8400, S. 31. ff.

zwischen öffentlichen und privaten Partnern. Die Umsetzung komplexer Großprojekte vollzieht sich heute durch auf dem „globalen Markt“ öffentlicher Großprojekte agierende private Partner. Der Private nutzt im Rahmen seiner zahlreichen und auch internationalen Projektaktivitäten die Chancen für Erfahrungen und Lernprozesse. Die Akteure der öffentlichen Verwaltung hingegen haben keinen Zugang zu derartigen Erkenntnisquellen oder den Aufbau entsprechenden Erfahrungswissens. So verhandelt ein bereits aus den Erfolgen oder Misserfolgen zahlreicher Großprojekte erfahrener Baukonzern mit Akteuren in Politik und Verwaltungen, die zum einen als Generalisten tätig sein müssen und zum anderen ggf. sich erstmals mit einem Großprojekt auseinandersetzen haben. Zwar kaufen sich die Akteure des öffentlichen Sektors durchweg Beratung und Planung ein, um die Erfahrungs- und Kenntnisasymmetrien zügig zu verringern. Nur liegt das Problem hierbei darin, dass diese extern beschaffte Kompetenz nicht zum systemimmanenten Bestandteil des öffentlichen Sektors wird und dass i.d.R. Kosten und deren Kontrolle auch hier nicht als primäres Aufgabenfeld angesehen werden. So entsteht eine Situation, bei der für Planung und Realisation umfangreiche Erfahrungen und Kenntnisse eingebracht werden, während die Führungsfunktion „Kontrolle“, in ihrer Zwillingsfunktion mit der Planung, eher eine nachgeordnete Residualgröße darstellt.

Private Unternehmen reagieren bei jeder sich abzeichnenden Änderung von Planungs- und Kostengrößen mit einer umfassenden systematischen Überprüfung des Einflusses auf die organisationsintern, klar festgelegten und streng einzuhaltenden ökonomischen und weitgehend operablen Zielgrößen und Ergebnisse und auf die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen. Demgegenüber liegen derartige interne, klar und operabel formulierte Zielgrößen seitens des öffentlichen Sektors i.d.R. jedenfalls nicht durchgängig vor. Der öffentliche Partner sieht sich bei Änderungen mit den Folgen für ein komplexes und nicht gleichermaßen strukturiertes System von ineinander gehenden Zielen und Nebenbedingungen konfrontiert. Sein Augenmerk richtet er von daher zunächst auch primär auf die Frage, inwieweit bei den Abweichungen die mehrdimensionalen politischen Vorgaben eingehalten werden. Der private Sektor stellt bei der Prozesssteuerung eher – interne – Zielgrößen in den Vordergrund; beim öffentlichen Sektor tritt eher die Einhaltung eines komplexen Systems von aus Sicht der Projektverwirklichung als Nebenbedingungen zu qualifizierenden Zielgrößen in den Vordergrund.

Schließlich kommen zu Informations- und Erfahrungsasymmetrie Machtasymmetrien und deren Wandel im Zeitablauf hinzu. Es geht hierbei um die „Tauschmacht“ der Partner.³⁶ Diese verschieben sich nach Erreichen des „Point of no Return“ zu Gunsten des privaten Vertragspartners, da der öffentliche Auftraggeber nicht mehr die Möglichkeit hat, das Projekt abzusagen, zu verschieben oder den Vertragspartner ohne erhebliche zusätzliche Kosten zu wechseln. Machtasymmetrien können nur durch Vertragsverhandlungen sowie entsprechende Vertragsbedingungen und Absicherungen des öffentlichen Auftraggebers relativiert

³⁶ Roggenkamp, S., a.a.O., S. 156 f.

werden. Konkret erfordert dies, zu gewährleisten, dass der aufgezeigte Strategiewechsel des privaten Partners nicht möglich bzw. nicht notwendig wird.

Hinzu kommt, dass im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Unternehmen im öffentlichen Sektor die Dominanz des Sachziels gilt. Bei einem privaten Unternehmen sind die Kosten (K) – neben den Erlösen (E) – eine systemimmanente Einflussgröße auf die Zielsetzung Gewinn (G):

$$G = E - K.$$

Die unternehmerische Zielsetzung G lässt sich nur durch Kostenkontrolle und Kostenminimierung maximieren (bei gleichzeitiger Maximierung der Erlöse).

Im öffentlichen Sektor hingegen werden Kosten und deren Finanzierung bei den Entscheidungen eher als ein von Spezialisten zu berücksichtigendes Problem angesehen. Kostenkontrolle und Kostenrechnungssysteme resultieren nicht aus den Existenzbedingungen des politisch administrativen Systems, sondern werden diesem additiv durch Rechtsnormen vorgegeben. Hieraus ergeben sich besondere Herausforderungen für den öffentlichen Sektor, das Kostenmanagement auf allen Ebenen von Staat und Verwaltungen zu einem integrierten Bestandteil des öffentlichen Handlungssystems zu machen.³⁷

Schließlich muss an dieser Stelle die zentrale Frage offen bleiben (aber gleichwohl vorgetragen werden), inwieweit über Großprojekte bei Kenntnis aller Kosten zum Entscheidungszeitpunkt überhaupt noch positiv entschieden würde. Möglicherweise haben hoch komplexe, innovative öffentliche Großprojekte tatsächlich nur noch dann eine Realisationschance, wenn eine besonders günstige Situation dies ermöglicht. Die Größenordnung der tatsächlich zu erwartenden Kosten darf hierbei zunächst nicht verbindlich thematisiert werden. Wäre die Elbphilharmonie als „Leuchtturmprojekt“ der FHH von der Bürgerschaft auch dann bewilligt worden, wenn von Anfang an das Projekt mit den sich jetzt abzeichnenden Kosten kalkuliert und transparent gemacht worden wäre? Es ist nicht auszuschließen, dass inzwischen nur noch durch eine auf systematischen Informationsasymmetrien basierende „Strategie des Zwangs vollendeter Tatsachen“ die Chance erschlossen werden kann, sukzessive die notwendigen öffentlichen Mittel für ein komplexes öffentliches Großprojekt verfügbar zu machen. Dieser Aspekt verweist darauf, dass der bisherige praktische Umgang mit Großprojekten auch demokratische Strukturen des Gemeinwesens und das diese unmittelbar prägende Budgetrecht der Legislative (Königsrecht des Parlaments) tangiert.

Die Gefahr einer Beeinträchtigung der demokratischen Grundstrukturen konstituierenden Budgetrechts der Legislative resultiert aus der Alternativlosigkeit der Legislative, die Mehrkosten akzeptieren zu müssen. Da es keine Alternative zum Weiterbau des Projektes gibt, existiert faktisch auch keine Alternative für die Legislative, zu Lasten anderer Aufgaben die Mehrkosten zu akzeptieren und zu bewilligen.

³⁷ Zur notwendigen Abkehr vom Konzept der Dominanz des Sachziels hin zu Effektivität, Effizienz und Kostenwirtschaftlichkeit als systemimmanente dominante Formalziele im öffentlichen Sektor – das sogenannte 3-E-Modell – vgl. Budäus, D., Public Management, 3. Auflage, Berlin 1995, S. 59 f.

Wenn etwa von der Legislative für ein Projekt ursprünglich 77 Mio. € bewilligt und zur Verfügung gestellt wurden, die Mehrkosten sich dann auf ein mehrfaches dieses Betrags belaufen, so werden öffentliche Aufgaben in Höhe des Differenzbetrages von vornherein aus dem politischen Wettbewerb um öffentliche Ressourcen zu Gunsten dieses Projekts ausgeschlossen. Der politische Entscheidungsspielraum des Parlaments hinsichtlich der Bewilligung der Mehrkosten schrumpft faktisch gegen Null. Dies bedeutet zugleich, dass ganz wesentliche Haushaltsgrundsätze wie etwa das Nonaffektationsprinzip³⁸ beeinträchtigt werden, Haushaltsgrundsätze, durch die das Budgetrecht der Legislative als „Königsrecht“ des Parlaments im historischen Prozess demokratischer Entwicklungen des Staatswesens gewährleistet werden soll.

2.3.1.4. Institutionelle Arrangements - Konsequenzen für Transaktions- und Produktionskosten

Während Produktionskosten in Relation zum Output Effizienzmaßstab der Produktion sind, dienen Transaktionskosten als Effizienzmaßstab für die unterschiedlichen institutionellen Arrangements. Sie bilden die Kosten der Koordination des arbeitsteiligen Produktionsprozesses, d.h. der Austauschbeziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten ab.³⁹ Der Zusammenhang zwischen Koordination und den dafür anfallenden Transaktionskosten und den Produktionskosten lässt sich wie folgt beschreiben.⁴⁰ Bei schlechter zeitlicher und inhaltlicher Koordination der Tauschprozesse etwa durch unvollständige Verträge zwischen öffentlichem Auftraggeber und privatem Auftragnehmer und/oder einer unzureichenden Vertragskontrolle steigen die Kosten insgesamt: Die Produktionskosten i.d.R. aufgrund eines Mehrbedarfs an Produktionsfaktoren und die Transaktionskosten aufgrund des Klärungs- und Durchsetzungsbedarfs vertraglich (unvollständig) vereinbarter Regelungen.

Klassische Koordinationsformen als Endpunkte eines „Koordinationskontinuums“ sind Markt und Hierarchie. Der Markt führt dann zu geringen Transaktionskosten, wenn der Tauschvorgang standardisiert und einfach ist sowie häufig stattfindet. Zur Anwendung kommen hierbei im Idealfall klassische Verträge, bei denen Leistungen und Gegenleistungen der Vertragspartner klar und vollständig definiert sind. Die Koordinationsinstrumente sind der klassische Vertrag und der Preis. Demgegenüber ist die Hierarchie (Verwaltung, Unternehmen) im Vergleich zum Markt dann von Vorteil, wenn es sich um eine nicht standardisierte am Markt angebotene Aufgabe handelt mit hoher Spezifität, hoher Unsicherheit und hoher strategischer Relevanz für den Auftraggeber. Spezifität bedeutet, dass die Aufgabe sehr spezifisch

³⁸ Hierdurch sollen keine Haushaltsmittel von vornherein ohne Beschluss des Parlaments für eine bestimmte Verwendung festgelegt werden, d.h. allen Zwecken/Maßnahmen sollen die gleichen „Chancen“ im politischen Wettbewerb um die knappen Ressourcen eingeräumt werden.

³⁹ Williamson, O.E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*, New York 1975.

⁴⁰ Zu den theoretischen Grundlagen hierzu vgl. etwa Göbel, E., *Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendung*, Stuttgart 2002, insbesondere S. 139 ff.

auf den Auftragnehmer zugeschnitten ist. Koordinationsinstrumente sind der relationale Vertrag und die mit der Hierarchie verbundene Anweisung.

Zwischen diesen klassischen Koordinationsformen liegt eine Vielzahl von Mischformen, die sich vor allem durch den Grad an (Un-)Vollständigkeit der Verträge auszeichnen. Zudem ist als eine eigenständige ökonomisch relevante Form ohne formale Verträge die Koordination über Netzwerke zu nennen. Dominantes Koordinationsinstrumente hierbei ist der soziale Mechanismus „Vertrauen“.⁴¹ Vertrauen spielt zwar auch bei Markt und Hierarchie als Koordinationsmechanismus eine Rolle. Allerdings richtet sich hier Vertrauen weniger auf die beteiligten Akteure, sondern auf die Funktionsfähigkeit der Institution Markt, Hierarchie und Vertrag. Bei der Koordination über Netzwerke geht es nicht um Vertrauen in Institutionen, sondern um Vertrauen in Akteure.

Öffentliche Großprojekte mit hoher Spezifität, hoher strategischer Relevanz und hoher Unsicherheit erfordern nach der Transaktionskostentheorie eine Koordination des arbeitsteiligen Gesamtprozesses über die Hierarchie und nicht über den Markt.⁴² Kriterium dabei ist die Höhe der Transaktionskosten. Die mit der Verlagerung von Planung und Erstellung auf den Markt verbundenen Transaktionskosten sind höher im Vergleich zur eigenen Durchführung. Eine Realisation derartiger Projekte über den Markt, d. h. in diesem Fall über PPP, ist zumindest theoretisch abzulehnen. Dies schließt allerdings nicht aus, Einzelleistungen auch in größerem Umfang vom Markt zu beziehen. Erforderlich ist aber die Organisation einer komplexen Arbeitsteilung und Koordination durch die öffentliche Hand, um die notwendigen auf dem Markt existierenden Spezialleistungen nutzen zu können.

2.3.1.5. Zeitliche Diskrepanz zwischen Entscheidungsverantwortung und Zurechenbarkeit der Folgewirkungen

Ein grundsätzliches strukturelles Problem bei Großprojekten liegt in der zeitlichen Dauer der Planung und Realisation von Großprojekten. Der sich über Jahre, teilweise über Jahrzehnte erstreckende Gesamtprozess führt zwangsläufig zur Entkopplung von Entscheidung und Verantwortung für die Entscheidungsfolgen. Bis Fehlentwicklungen erkannt und transparent werden sowie in einem langwierigen Prozess – wenn überhaupt erreichbar – einzelnen Akteuren und organisatorisch zugeordnet werden können, sind die verantwortlichen Akteure und Organisationen, in welcher Form auch immer, durchweg nicht mehr sanktionierbar. So ziehen sich allein die üblichen juristischen Klärungsprozesse über Jahre hin. Gleiches gilt für parlamentarische Untersuchungsausschüsse. Bis zum Vorliegen belastbarer Ergebnisse sind die für Fehlentwicklungen verantwortlichen Akteure des öffentlichen Sektors nicht mehr im Amt, Regierungen haben gewechselt und die Legislative als kollektiver Entscheidungsträger

⁴¹ Zur Funktion von Vertrauen bei PPP vgl. Budäus, D., Grüb, B., Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 30, S. 245-272.

⁴² Vgl. hierzu Picot, A., Reichwald, R., Wigand, R.T. Die grenzenlose Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden 1996, S. 41 ff; Göbel, E., Neue Institutionenökonomik, Stuttgart 2002, S. 129 ff.

besteht aus anderen Mandatsträgern. Die privaten Verantwortungsträger sind i.d.R. ebenfalls nicht mehr verfügbar: Die Vorstände haben das Unternehmen verlassen, die Unternehmen sind möglicherweise aus dem Markt ausgeschieden.

Es ist davon auszugehen, dass die faktische Entkopplung von Entscheidung und Entscheidungsverantwortung die Verhaltensweise der zuständigen Akteure derart beeinflusst, dass ein konsequentes Streben nach Vermeidung von Mehrkosten nicht zu einem dominanten Entscheidungsverhalten wird. Dieses Problem lässt sich faktisch nur durch die Anbindung eines verbindlichen Kostenmanagements an den Planungsprozess auf der Grundlage eines Target Costing (Zielkostenmanagement) und/oder durch eine deutliche Verkürzung des Projektprozesses relativieren.

2.3.2. Relevante Verfahren und Instrumente

2.3.2.1. Unvollständige und relationale Verträge

Grundlage der Umsetzung von Großprojekten sind Verträge. Hierbei kann unterschieden werden zwischen klassischen, unvollständigen und relationalen Verträgen.⁴³ Klassischen Verträgen liegen standardisierte, klar definierte Kosten und Leistungen des Tauschvorgangs zwischen den Vertragspartnern zu Grunde. Bei unvollständigen Verträgen sind Leistung und Gegenleistung bewusst oder unbewusst nicht klar definiert, schaffen also einen Handlungsspielraum. Bei relationalen Verträgen wird keine Einzelleistung getauscht, sondern dem Tauschvorgang liegt ein „Leistungsbündel“ zu Grunde. Auch hier bestehen Handlungsspielräume, wenn nicht klar definiert ist, wann, unter welchen Bedingungen und welche Leistungen aus dem Leistungsbündel abgerufen werden können. Als klassisches Beispiel gilt der Arbeitsvertrag.

Der Handlungsspielraum bei unvollständigen Verträgen muss durch soziale Mechanismen wie Vertrauen bei der Vertragsabwicklung ausgefüllt werden oder aber er führt zu Konfliktsituationen, die durch Gerichte entschieden werden und im Nachhinein zusätzliche Transaktionskosten verursachen. Gerichte haben dabei die Funktion, den strittigen unvollständigen Teil des Vertrags zu vervollständigen oder aber eine Kompromisslösung herbeizuführen. Nun kann der Handlungsspielraum bei unvollständigen Verträgen bereits vor Vertragsabschluss dadurch eingeschränkt werden, dass durch zusätzliche Transaktionskosten, etwa Gutachten zur Konkretisierung und Verfeinerung von Kosten und Leistungen oder auch die Einrichtung einer externen Schiedsstelle für den Fall von Unstimmigkeiten, die Unvollständigkeit verringert wird. Hier würden die Transaktionskosten vor Vertragsschluss anfallen. Ähnlich liegt die Situation bei relationalen Verträgen. Transaktionskosten (und möglicherweise auch Produktionskosten) können dann vermieden werden, wenn zwischen den Vertragspartnern Vertrauen herrscht. Der soziale Mechanismus Vertrauen wird zu einem Kosten senkenden Mechanismus.

⁴³ Vgl. hierzu Göbel, E. a.a.O., insbesondere S. 40 ff. und 143 ff.

Bei der Realisation von Großprojekten kommen in der Regel unvollständige und in Verbindung mit dem Ausschreibungs- und Vergabeverfahren relationale Verträge zur Anwendung. Denn eine konkrete und verbindliche Kostenvorgabe im Sinne klassischer Verträge existiert bei Genehmigung des Projektes bzw. bei Erreichen des „Point of no Return“ nicht. Es handelt sich von daher nach Abschluss der Bewilligungsphase um eine Vertragssituation, die ganz überwiegend durch unvollständige Verträge gekennzeichnet ist. Dies bedeutet nun aber zunächst nicht, dass „beliebig“ Leistungen und Kosten geplant und dann realisiert werden können. Vielmehr wird die Planungs- und Realisationspraxis von Großprojekten im Wesentlichen durch die HOI, DIN – bezogen auf die Kostenermittlung im Prozess des Projektfortschritts, insbesondere durch DIN 276 – sowie durch die haushaltsrechtlichen Vorschriften der BHO/LHO – hinsichtlich der Kostenberechnungen, insbesondere §§ 24 und 54 – geprägt.

Die Herausforderung liegt allerdings darin, dass diese Regelungen zwar als sinnvolle Orientierung anzusehen sind, aber gleichwohl im Verfahren selbst zu viel Spielraum bei der konkreten inhaltlichen Ausprägung belassen. Insofern ergibt sich durch den expliziten oder impliziten Rückgriff auf dieses Regelwerk bei den Verträgen auch keine hinreichend verbindliche Konkretisierung und Festlegung von Leistungen und Kosten zum Zeitpunkt der Genehmigung des Projektes bzw. beim Erreichen des „Point of no Return“. Die Unvollständigkeit der Verträge, die sowohl dem öffentlichen als auch dem privaten Partner einen Handlungsspielraum einräumen, wird nicht hinreichend verringert. Im Fall der dann häufig auftretenden Konflikte, muss die Unvollständigkeit von Verträgen unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten durch Verhandlungen, Gutachten, Gerichtsprozesse und/oder Vergleiche abgebaut und zu einer höheren Vollständigkeit geführt werden.⁴⁴

2.3.2.2. Wettbewerblicher Dialog

Die Vergabe bei Großprojekten beruht i.d.R. auf einem wettbewerblichen Dialog und/oder einem Verhandlungsverfahren mit ausgewählten Bietern bei funktionaler Leistungsbeschreibung und einem Festpreis.⁴⁵ Die ergebnisorientierte funktionale Leistungsbeschreibung legt dabei anders als detaillierte Leistungsverzeichnisse lediglich Rahmenanforderungen und Eckpunkte des Projektes fest. Die konkrete leistungsmäßige Ausgestaltung wird in weiten Teilen dem Bieter überlassen. Die funktionale Leistungsbeschreibung erklärt sich im Wesentlichen aus zwei Gründen: Zum einen sind Teile der Gesamtleistung i.d.R. nicht hinreichend beschreibbar. Zum anderen sollen gezielt innovative Gestaltungsideen der Bieter für unterschiedliche Lösungsansätze in das Verfahren eingebracht werden. Der funktionalen Leistungsbeschreibung steht als adäquates Vergütungsäquivalent ein Festpreis für das gesamte Projekt gegenüber.

⁴⁴ Eine Aufsplitterung des Projekts in zahlreiche klassische Verträge ist nicht möglich. Zum einen ist es Wesensmerkmal innovativer Großprojekte, dass sich Teile der Leistungen nicht vollständig definieren lassen: Zum anderen würden dann die Koordinationskosten zwischen den einzelnen Verträgen erheblich ansteigen.

⁴⁵ Hierzu z.B. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/6208, S. 11; Kochendörfer, B. u.a., a.a.O., S. 133.

Mit diesem Verfahren sind nun aber folgende Probleme bzw. Wirkungen verbunden:

Insbesondere bei innovativen Großprojekten sind die das Projekt charakterisierenden innovativen Funktionen i.d.R. in ihrer operativen Umsetzung nicht bekannt und damit vor allem nicht über klare Qualitätsstandards überprüfbar. Leistungen und Vergütung werden als ergebnis- bzw. outputorientiert bezeichnet, obwohl das Ergebnis, der Output, zumindest in Teilen nicht klar definiert und überprüfbar ist. Nicht alle Teile des Gesamtprojekts erfordern eine funktionale Ausschreibung. Sie könnten also auch in Form detaillierter Leistungskataloge beschrieben werden, wobei die Leistungskataloge durchaus einen Output darstellen.

Nachträge beziehen sich nicht auf Funktionen, sondern i.d.R. auf konkrete Leistungsänderungen, wobei sich die Begründung der Leistungsänderungen und vor allem von späteren Mehrkosten allgemein auf eine Funktionsverbesserung bezieht. Die funktionale Leistungsbeschreibung ist von daher ein Einfallstor für Kostensteigerungen.

Die funktionale Leistungsbeschreibung überlässt Planung und Umsetzung des Projektes zudem in weiten Bereichen dem erfolgreichen Bieter. Dies führt dazu, dass der Auftraggeber sich von seiner übergeordneten planerischen Zuständigkeit für einen erfolgreichen Verlauf des Projektprozesses und -ergebnisses entlastet. Planungsprozess und Planungsgrößen werden vom Auftraggeber auch dort in die Zuständigkeit des Auftragnehmers verlagert, wo diese für Erfolg, Kosten und Kontrolle des Projektes zur Umsetzung der Interessen des Auftraggebers erforderlich wären (s.o. hohe Spezifität, hohe strategische Relevanz, hohe Unsicherheit).

2.3.2.3. Beeinflussbarkeit, Transparenz und Verbindlichkeit der Projektkosten

Die Kostenprognose und Kostenermittlung bei Großprojekten gehört mit zu einer der wichtigsten Aufgaben. Denn eine verbindliche Kostenermittlung setzt Kenntnisse und damit die Analyse über die beeinflussbaren und nicht beeinflussbaren Einflussgrößen voraus. In diesem Zusammenhang wird in der Literatur und der Praxis von Bauprojekten die durchaus richtige, wenn auch nur mit begrenzter Aussagekraft verbundene Grafik der Kostenbeeinflussbarkeit in Abhängigkeit von der Zeit angeführt (vgl. KB 1 in Abbildung 4).⁴⁶ Diese Grafik stammt aus der industriellen Fertigung etwa der Automobilfertigung. Sie geht von dem Produkt-Lebenszyklus aus und bezieht sich darauf, dass die Fertigungskosten eines Produkts ganz überwiegend mit der Produktplanung und -konstruktion festgelegt werden und entsprechend in dieser Phase in hohem Maße beeinflusst werden können. Die Produkt- und Fertigungsprozessgestaltung erfolgt dann derart, dass ein am Markt realisierbarer Preis (Kosten plus Gewinnzuschlag) erreicht wird. Nach der hiervon geprägten Anpassung des Produkts, müssen die entsprechenden Sollkosten des Produktionsprozesses dann auch erwirtschaftet werden. Für dieses Verfahren steht das Target Costing (Zielkosten Management).

⁴⁶ Hierzu z.B. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/6208, S. 11; Kochendörfer, B. u.a., a.a.O., S. 133.

Bei öffentlichen Großprojekten sind demgegenüber die Kosten bis zum „Point of no Return“ wenig transparent. Die Kosten-Transparenz-Funktion (KT) verläuft entgegengesetzt zur Beeinflussbarkeitsfunktion. Zu einer Zeit des Projektes, zu der die Kosten am stärksten beeinflusst werden können, sind sie am wenigsten transparent, wenn sie hingegen – weitgehend als Mehrkosten – bekannt sind, können sie nicht mehr beeinflusst werden (s. Abbildung 4). Es nutzt wenig zu wissen, dass die Kosten in hohem Maße beeinflussbar sind, wenn weder die Höhe der Kosten, noch deren Einflussgrößen zum Gegenstand des Entscheidungs- und Projektprozesses gemacht werden.

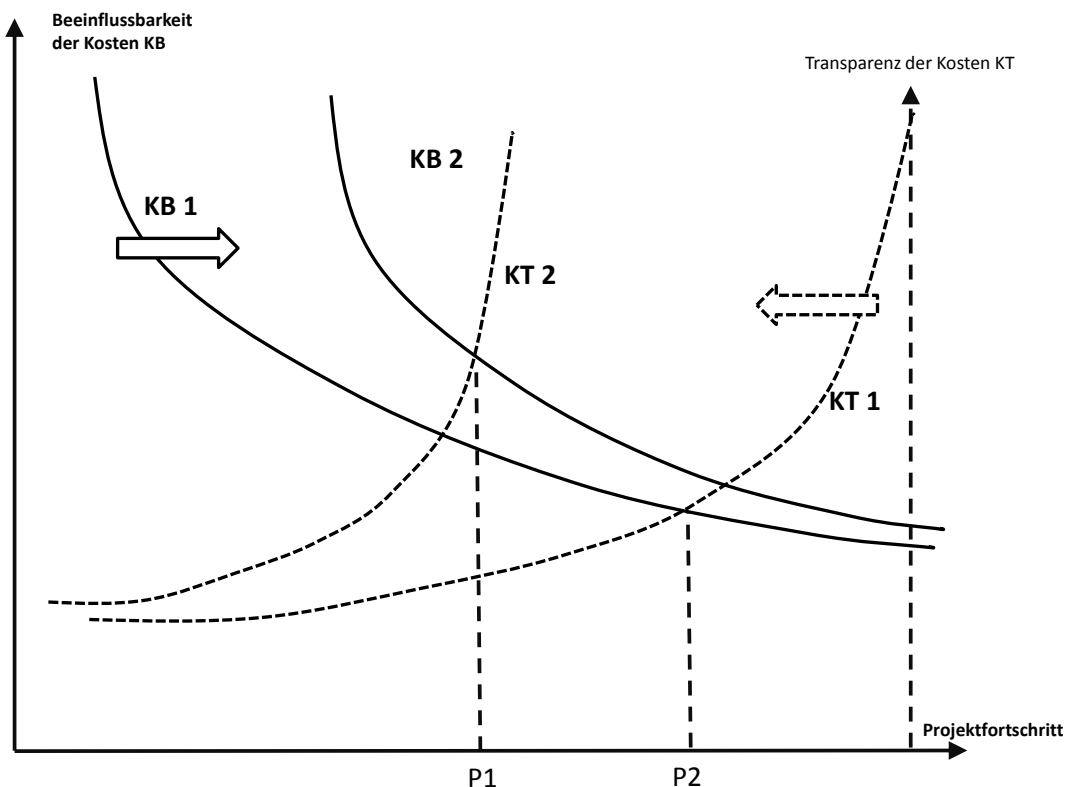


Abbildung 4: Verlagerung der Beeinflussbarkeitsfunktion (KB) und der Transparenzfunktion (KT)

Erforderlich ist, die endgültige Entscheidung über die Projektrealisation möglichst weit hinauszuschieben und von einem Mindestniveau an Sicherheit und Vollständigkeit abhängig zu machen. Dies erhöht zwangsläufig die Transaktionskosten für dessen Ermittlung in der Bewilligungsphase. Formal bedeutet dies, dass die Beeinflussbarkeitsfunktion (KB) nach rechts und die Transparenzfunktion (KT) nach links verschoben wird. In einer früheren Projektphase P1 liegen im Vergleich zu der späteren Projektphase P2 die Beeinflussbarkeit und die Transparenz auf einem wesentlich höheren Niveau.

2.3.2.4. Vergütungssystem für Dienstleistungen von Architekten und Ingenieuren

Während das Verfahren der Projektvergabe mit einer funktionalen Leistungsbeschreibung und einem Festpreis die Projekterstellung auf eine outputorientierte Vergütung des Auftragnehmers ausrichtet, gilt dies für außerhalb der Projektvergabe liegende Dienstleistungen für

Architekten und Ingenieure nicht. Hier gilt für die Leistungsvergütung die grundsätzlich inputorientierte Honorarordnung für Ingenieure (HOI). In Bezug auf komplexe und damit nicht standardisierte Großprojekte ist das sich aus der HOI ergebende Anreizsystem nachteilig. Je höher die Kosten (Input) eines Projekts, desto höher auch die Vergütung. Der materielle Anreiz, d.h. das Erreichen einer möglichst hohen Vergütung, führt zu einem besonderen Interesse des Auftragnehmers an einer Steigerung der Projektkosten, obwohl der öffentliche Auftraggeber an möglichst niedrigen Kosten interessiert ist. Zwar sieht die HOI auch Bonus-Malus-Systeme vor.⁴⁷ Die geübte Praxis macht hiervon allerdings eher weniger Gebrauch. Ursprünglich war bei dem Projekt „Elbphilharmonie“ ein derartiges System geplant. Weshalb es dann nicht durchgesetzt wurde, ist nicht erkennbar.

Es bedarf daher verpflichtend der Anwendung alternativer auf die Struktur von komplexen Großprojekten ausgerichteter Anreizmechanismen. Diese sind darauf auszurichten, dass die Vergütung bei Kostenüberschreitungen und Leistungsunterschreitungen sinkt. Der umgekehrte Fall oder auch die Einhaltung der festgelegten Sollgrößen muss entsprechend eine Erhöhung zur Folge haben. Die Gefahr, dass die Auftragnehmer von vornherein sehr hohe Kosten kalkulieren, um diese in der Folge unterschreiten zu können, wird bei einem funktionsfähigen Wettbewerb weitgehend verhindert.

2.3.2.5. Public Corporate Governance-Kodices

Nicht zuletzt aufgrund der Handlungsspielräume bei unvollständigen und relationalen Verträgen haben die überwiegende Zahl von Gebietskörperschaften ergänzend für ihre Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen Public Corporate Governance (PCG) Kodizes eingeführt. Sie enthalten u.a. Verhaltensregeln für die verantwortlichen Personen. Diese Regeln zielen darauf ab, dass den Ursachen für Fehlentwicklungen wie jenen bei Großprojekten im öffentlichen Sektor durch Verhaltenssteuerung entgegengewirkt wird.⁴⁸ Geht man davon aus, dass bei Großprojekten der öffentliche Auftragnehmer Auftragsvergabe und Interessensicherung i.d.R. über ein oder mehrere öffentliche Unternehmen (Eigengesellschaften) in privater Rechtsform wahrnimmt, so ist zu vermuten, dass bei entsprechender Wirksamkeit der Kodizes die eingetretenen Fehlentwicklungen in der vorliegenden Form gar nicht hätten auftreten dürfen. Trotz Vorliegen eines umfassenden Verhaltenskodex wurde möglicherweise ein nicht dem Verhaltenskodex entsprechendes Verhalten praktiziert. Erforderlich ist eher die Gewährleistung einer konsequenten Einhaltung derartiger Kodizes mit einer entsprechenden Sanktionierung bei Verstößen.

Es sollte geprüft werden, inwieweit derartige Kodizes in angemessener und möglicherweise in modifizierter Form auch für die Berater der öffentlichen Hand und darüber hinaus generell für private Unternehmen als Auftragnehmer öffentlicher Aufträge zur Anwendung kommen

⁴⁷ HOI vom 11. August 2009, § 6 Absatz 1 und § 7 Absatz 7.

⁴⁸ Derartige in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Zielsetzung sich weitgehend entsprechende PCG-Kodizes existieren beispielsweise seit geraumer Zeit auf Bundesebene, in Hamburg, Berlin und Brandenburg.

können. Dabei geht es insbesondere darum, die durchaus nicht immer gegebene Trennschärfe zwischen Beratung und Lobbying zu gewährleisten. Als Sanktionsmechanismus könnte sich über eine Verwarnung der – möglicherweise zeitlich befristete – Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge anbieten.

2.3.3. Verhalten der mitwirkenden Akteure

Die verantwortlichen Akteure bei Großprojekten sind einerseits private Marktteilnehmer und andererseits politische Entscheidungsträger und Verwaltungsmitglieder. Beide Gruppen unterscheiden sich in ihren grundlegenden Verhaltensweisen nicht; sie verhalten sich nach der Beschreibung der Wirtschaftswissenschaften beide opportunistisch, d.h. ihr Verhalten ist durch die individuelle Nutzenmaximierung geprägt. Dabei unterliegen die privaten Projektpartner den jeweiligen Marktmechanismen und -bedingungen und versuchen ihren Nutzen über Minimierung der ihnen zuzurechnenden Kosten und Maximierung der ihnen zuzurechnenden Erlöse zu maximieren. Die Differenz sind Kosten des öffentlichen Partners. Das Verhalten privater Partner auf Märkten mit funktionsfähigem Wettbewerb ohne Informationsasymmetrien mit klassischen Verträgen kann zu keinen Fehlentwicklungen des Projekts führen. Leistungen und Kosten als Gegenstand des Tauschprozesses sind klar definiert; die Nichteinhaltung der getroffenen Vereinbarungen wird durch den Marktmechanismus bzw. durch das dieses gewährleistende Rechtssystem sanktioniert. Da aber die reale Situation bei Großprojekten zu einem ganz wesentlichen Teil durch unvollkommene Märkte, Informations-, Erkenntnis- und Machtasymmetrien sowie unvollständige Verträge gekennzeichnet ist, existiert kein gleichermaßen wirksames Sanktionssystem, das Fehlentwicklungen zu Lasten des öffentlichen Sektors verhindert.

Der politische Entscheidungsträger handelt nicht zwingend altruistisch im Sinne des Gemeinwohls. Vielmehr versucht er, seine Wiederwahl und ein hohes Steueraufkommen zu sichern.⁴⁹ Hinzu kommt, dass Abstimmungsmechanismen, jeweilige Mehrheitsverhältnisse bzw. Koalitionswänge und wechselnde Mehrheiten ein wie auch immer definiertes kontinuierliches Gemeinwohlverhalten beeinträchtigen können. Hieraus folgt, dass von der Grundstruktur her keiner der Akteure aus intrinsischen Motiven sein Verhalten auf die Vermeidung von Mehrkosten ausrichtet. Es sind nur die institutionellen Bedingungen und Regeln in Form des Rechtsstaats, die ein Verhalten der Akteure „erzwingen“ können, das zur Vermeidung von Fehlentwicklungen bei Großprojekten führt. Institutionelle Bedingungen und Regeln allein reichen allerdings nicht aus – erforderlich ist ein wirksames Sanktionssystem, das bereits in seiner präventiven Wirkung die Einhaltung der Regeln grundsätzlich gewährleistet.

Opportunistisches Verhalten der beteiligten Akteure muss durch institutionelle Regeln „positiv“ gewendet werden. Dies stellt bestimmte Anforderungen an die vorgegebenen Regeln und das damit verbundene Sanktionspotenzial im Falle des Regelverstößes. Es muss für den

⁴⁹ Vgl. hierzu etwa Buchanan, J. M., *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*, Oxford 1986; Blankart, C. B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 6. Aufl. München 2006, S. 32 ff.

einzelnen beteiligten Akteur grundsätzlich von höherem Nutzen sein institutionelle Regeln einzuhalten, als gegen diese zu verstoßen. Dabei können institutionelle Regeln sowohl formalisiert sein, etwa als kodifiziertes Recht, oder informal etwa als „ungeschriebenes Gesetz“. Gleiches gilt für das Sanktionspotenzial.

Dies sind nicht nur allgemein gehaltene theoretische Überlegungen ohne Anhaltspunkte für praktische Maßnahmen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen. So bezieht sich opportunistisches Verhalten etwa darauf, bestehende Informationsasymmetrien zur Verwirklichung eigener Ziele zu nutzen. Dies zu verhindern erfordert nicht nur ein leistungsfähiges Berichtswesen und Informationssystem, sondern auch ein Sanktionssystem, wenn die notwendigen Informationen von dem Berichtswesens nicht bereitgestellt und/oder nicht genutzt werden.

Zudem führt opportunistisches Verhalten bei einer Diskrepanz zwischen Anforderungs- und Leistungsprofil des Projektmanagements zu einer zunehmenden Externalisierung von Managementfunktionen. Mit dem Erkennen von Fehlentwicklungen wird i.d.R. die Vergabe einer wachsenden Zahl von Gutachten, Expertisen und Stellungnahmen an Fachexperten praktiziert. Dies bedeutet, dass die Projektsteuerung von der notwendigen Managementkompetenz auf die Ebene einer – selektiven – Fachkompetenz verlagert wird. Dies wiederum führt nicht selten zu Auseinandersetzungen zwischen den Experten, bezogen auf Einzelfunktionen oder auch Einzelgewerke. Derartige Auseinandersetzungen werden zu Mehrkosten und Terminüberschreitungen treibenden Elementen.

3. Analyse der Bedeutung von Public Private Partnership bei öffentlichen Großprojekten

3.1. Grundlagen

Public Private Partnership (PPP) ist – auch nach 20 Jahren wissenschaftlicher Diskussion und praktischer Anwendung – nach wie vor ein nicht vollständig strukturiertes Konzept. Normativ durch einen „partnerschaftlichen“ Bezug positiv ausgerichtet, steht PPP zunächst als umfassender Sammelbegriff für vielschichtige Kooperationen von Staat und privaten Sektor. Eine Präzisierung und Strukturierung der unterschiedlichen Verwendungen von PPP unter Berücksichtigung vorherrschender praktischer Erscheinungsformen, einschließlich deren Einbeziehung in das öffentliche Haushaltsrecht (§ 7 BHO/LHO) und der hier zur Diskussion stehenden Thematik erfordern eine Eingrenzung durch folgende charakteristischen Merkmale:⁵⁰

⁵⁰ Zu diesen Merkmalen siehe etwa auch Winkelmann, T., Public Private Partnership: Auf der Suche nach Substanz. Eine Effizienzanalyse alternativer Beschaffungsformen auf kommunaler Ebene, Baden-Baden 2012, S. 97 ff., Budäus, D., Public Private Partnership. Kooperationsbedarfe, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven in: Budäus, D. (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden 2006, 11ff.

- PPP ist eine spezifische Beschaffungsvariante für den öffentlichen Sektor, insbesondere im Hochbau; es geht um ein öffentlich genutztes Investitionsprojekt nicht um eine privatwirtschaftlich genutzte Investition.
- Beim Beschaffungsprozess des Projekts handelt es sich um die Beschaffung einer vertraglich abgegrenzten für den öffentlichen Sektor als notwendig festgelegten Leistung und um den dafür erforderlichen Ressourcenbedarf.
- Der Beschaffungsprozess bezieht sich auf den gesamten Wertschöpfungsprozess als Lebenszyklus eines Projekts d.h. auf
 - Planen,
 - Erstellen,
 - Betreiben und
 - Verwerten.

Dabei wird davon ausgegangen, dass zwischen den einzelnen Wertschöpfungsstufen Interdependenzen und Verbundeffekte bestehen, deren Berücksichtigung einen Einfluss auf die Kosten hat.

- Zusätzlich ist bei PPP die Finanzierung durch den Privaten zu leisten.⁵¹ Diese stellt aber, auch wenn in der Diskussion anders beschrieben, kein Element der Wertschöpfung dar. Die Finanzierung hat die für den Wertschöpfungsprozess notwendigen Ressourcenverbrauch erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen. Dies schließt nicht aus, dass die Finanzierungsform einen Einfluss auf das Verhalten des Auftragnehmers haben kann, z.B. wenn im Rahmen der Forfaitierung mit Einredeverzicht ein finanzielles Druckmittel des Auftraggebers im Falle von Minderleistungen gegenüber dem Auftragnehmer aus der Hand gegeben wird.
- Die Beschaffung wird an ein privates Unternehmen/ein Konsortium vergeben, wobei das Lebenszykluskonzept einen langfristig, vertraglich festgelegten Austausch begründet. Das private Unternehmen/ Konsortium vergibt i.d.R. wesentliche Leistungen für das Gesamtprojekt an Subunternehmen.
- Langfristige Vertragsbindung und unvollständige Verträge (etwa aufgrund funktionaler Leistungsbeschreibung) erfordern eine kontinuierliche Abstimmung/Kooperation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer im Wertschöpfungsprozess.
- Zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem privaten Auftragnehmer besteht eine Prinzipal-Agenten-Beziehung, die durch opportunistisches Verhalten und Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist (s. hierzu oben).

⁵¹ Ursprünglich lag in England im Rahmen des PFI (Private Finance Initiative) Programms der Schwerpunkt von PPP.

Die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von PPP gegenüber anderen Beschaffungsvarianten (Wirtschaftlichkeitsvergleich) beruht i.d.R. in Anlehnung an die dynamische Investitionsrechnung auf der Kapitalwertmethode.⁵² Alle variantenbezogenen Zahlungsvorgänge (Einnahmen und Ausgaben) werden über den gesamten Lebenszyklus ermittelt und auf den Entscheidungszeitpunkt (t_0) mit einem einheitlichen Zinssatz (Diskontierungssatz) abgezinst und zum Kapitalwert zusammengefasst. Die Alternative mit dem höheren Kapitalwert wird als die vorteilhafte/wirtschaftliche Variante bezeichnet. Verglichen wird der Kapitalwert der PPP mit dem so genannten PSC (Public Sector Comparator). Dieser müsste für einen exakten vollständigen Vergleich von zwei Beschaffungsalternativen dem Kapitalwert aller Zahlungsvorgänge entsprechen, die während des Lebenszyklus des Projekts bei der klassischen Eigenbeschaffung der öffentlichen Hand anfallen. Tatsächlich stellt der PSC in der Praxis eine vergleichsweise eher ungenaue und fiktive Größe dar.

Durch das Entscheidungskriterium Kapitalwert/Barwert werden jene Alternativen begünstigt, die die Zahlungen der öffentlichen Hand möglichst weit in die Zukunft verlagern. Dies ist bei den PPP-Modellen im Vergleich zur aus dem Haushalt (über einen Kredit) finanzierten Eigenerstellung der Fall. Diese „Begünstigung“ ist zudem abhängig von der Höhe des Kalkulationszinssatzes (Abzinsungsfaktor).⁵³

Zusätzlich sind Analysen über die mit den Beschaffungsvarianten verbundenen Risiken durchzuführen. Überall dort, wo Risiken quantifizierbar sind (Risikowert = Eintrittswahrscheinlichkeit X Schadenshöhe) sind diese in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einzubeziehen.⁵⁴ Aus der Risikozuordnung (Verlagerung vom öffentlichen Auftraggeber auf den privaten Auftragnehmer) resultieren entsprechende Konsequenzen für den Wirtschaftlichkeitsvergleich. Wo Risiken nicht ermittelt werden können, ist die Struktur der Unsicherheit kritischer Werte durch kritische Abweichungswerte zu ermitteln.

Bei der Gegenüberstellung unterschiedlicher Beschaffungsvarianten in Abb. 5, die auch in etwa der historischen Entwicklung von PPP entspricht,⁵⁵ konzentriert sich die mittlere Variante (PPP der 1. Generation) vor allem auf die Einbeziehung der Finanzierung, aber auch der Planung. Heute umfassen die PPP-Modelle der 2. Generation idealtypisch alle fünf Phasen des Lebenszyklus. Faktisch konzentrieren sie sich auf mindestens drei Phasen, wobei in jedem Fall der Betrieb mit einbezogen wird. Im historischen Prozess der Entwicklung der Arbeitsteilung zwischen Öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auf dem Beschaffungswesen,

⁵² So etwa auch der für die Praxis von der FMK-AG entwickelte Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ vom 20.06.2006.

⁵³ So beeinflusst eine heutige Zahlung von 1 Mio. Euro für ein Bauprojekt das Entscheidungskriterium Kapitalwert/Barwert bei einem Abzinsungsfaktor von 5% mit einem Wert von -1. Mio Euro. Wird dieser Betrag erst in 30 Jahren fällig, so sind es nur noch -231.000 Euro. Kalkuliert man mit 10 % so reduziert sich der Wert auf -57.000 Euro..

⁵⁴ Insofern enthält der Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht nur pagatorische Größen (aufwandsgleiche Größen), sondern auch kalkulatorische Größen, bei denen der Zahlungseintritt von der Höhe und vom Zeitpunkt her nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit gegeben ist.

⁵⁵ Vgl. hierzu Ambrosius, G., Hybride Eigentums- und Verfügungsrechte. Öffentlich-private Kooperationen in systematisch-theoretischer und historisch-empirischer Perspektive, Baden-Baden 2012.

ist PPP eine Erweiterung des Konzepts des Generalunternehmens. Zu der „klassischen“ Übernahme der Bauleistungen für ein Projekt aus einer Hand kommen weitere den Lebenszyklus des Projekts und die Finanzierung betreffende Leistungen des Privaten hinzu.

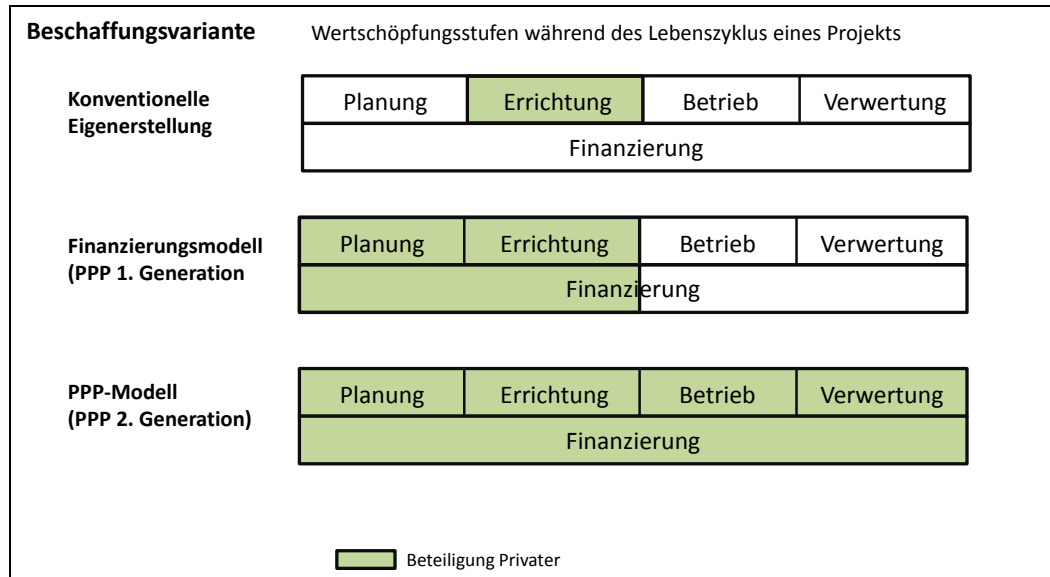


Abbildung 5: Einbindung Privater in die Wertschöpfungsstufen eines öffentlichen Hochbauprojekts auf der Grundlage des Lebenszykluskonzepts (Quelle: In Anlehnung an Winkelmann, J., a.a.O. S. 106)

3.2. Vor- und Nachteile von PPP

Die theoretische Begründung für die Vorteilhaftigkeit von PPP⁵⁶ liegt zunächst darin, dass private Unternehmen aufgrund eines im Vergleich zum öffentlichen Sektor anderen Handlungsrahmens und einer anders ausgerichteten Professionalität in der Lage sind, Güter- und Faktormärkte und deren Spezialisierung kostengünstiger zu nutzen sowie die spezialisierten Teilleistungen effizienter zu organisieren. Dies allein ist jedoch nicht PPP-spezifisch, da es auch für die übliche Einbindung eines Generalunternehmers bei der klassischen Eigenbeschaffung gilt. Das PPP Prägende ist das konzeptionelle Denken und Handeln in Wertschöpfungsprozessen, Lebenszyklus und Verbundeffekten. Dadurch wird der Zugang zur Erfassung aller mit dem Wertschöpfungsprozess notwendigen Aktivitäten und der damit verbundenen Kosten einschließlich deren Interdependenzen erschlossen. Dies verweist nicht nur auf die Einbeziehung aller Kosten des gesamten Projekt-Lebenszyklus` und deren Verursachung, sondern vor allem auch auf die Kosten senkende Integration der einzelnen Wertschöpfungsstufen in ein System der einheitlichen Gesamtsteuerung des Wertschöpfungsprozesses.

Die vorteilhafte Wirkung eines derartigen Ansatzes lässt sich – zumindest theoretisch – anschaulich an der Integration der Wertschöpfungsstufen „Erstellung“ und „Betrieb“ eines Pro-

⁵⁶ Der Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ von 2006 formuliert folgende mit PPP verbundenen Erwartungen: Gesamtkostenoptimierung, optimale Risikoverteilung, Implementierung von Anreizstrukturen und Transfer von Know-how des Privaten auf den öffentlichen Sektor (S. 6).

jekts verdeutlichen. Wird ein Auftragnehmer für den Bau eines Projekts unter Einbeziehung der Planung auch mit dem Betreiben im Anschluss an die Fertigstellung beauftragt, so führt dies zu einer planerischen und dann auch realisierbaren kostenmäßigen Optimierung der beiden Wertschöpfungsstufen „Bau“ und „Betreiben“. Bereits bei der Bauplanung werden die Betreiberkosten als Entscheidungsvariable erfasst. Dort wo möglich, werden Baukonstruktion und Ausstattung so erfolgen, dass die Betreiberkosten minimiert werden. Da auch die Instandhaltungskosten Teil der Betreiberkosten sind, wird vermutet, dass im Vergleich zur konventionellen Variante zusätzlich folgender Effekt eintritt: Die Qualität des Bauprojektes erhöht sich, um die zukünftigen Instandhaltungskosten möglichst gering zu halten, d.h. die Kosten der Erstellung steigen; die Betreiberkosten sinken überproportional. Faktisch wird über die Integration von „Bau“ und „Betreiben“ ein Anreiz für den Auftragnehmer geschaffen, die Gesamtkosten von Wertschöpfungsphasen zu minimieren. Die positive Wirkung von PPP ergibt sich daraus, dass bei PPP Plänen, Erstellen und Betreiben faktisch eine wirtschaftliche Einheit darstellen und über einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahre in einer Hand liegen. Insgesamt realisiert der Private für den gesamten Lebenszyklus eine geringere Minimalkostenkombination im Vergleich zur öffentlichen Hand bei der konventionellen Beschaffung. Über einen funktionsfähigen Ausschreibungswettbewerb werden die geringeren Kosten anteilig an den öffentlichen Auftraggeber weitergegeben.

Allerdings muss bei der die Minimalkosten bestimmenden Kombination der Produktionsfaktoren zwischen Arbeit und Kapital/Finanzierung unterschieden werden. Denn hinsichtlich der Finanzierung des Projekts ist eine PPP durchweg mit höheren Kosten konfrontiert als die öffentliche Hand. Die höheren Finanzierungskosten müssen durch geringere Produktions- und Betreiberkosten überkompensiert werden.

Die Vorteile von Kosteneinsparungen bei PPP werden in der Fachliteratur bis zu etwa 20% angegeben⁵⁷.

⁵⁷ Vgl. hierzu auch die Angaben der Rechnungshöfe in „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Wiesbaden, 14. September 2011, S. 16 ff., Winkelmann a.a.O. S.482

Beschaffungsvariante Kostenkategorie	PPP	Eigenrealisierung
Investitionskosten	++	-
Finanzierungskosten		
Forfaitierung mit Einredeverzicht	--	+
Projektfinanzierung	---	
Kosten während der Nutzung	+++	--
Personal	+	0
Transaktions- und Verwaltungskosten	--	+
Steuerliche Implikationen	---	+

Abbildung 6: Vergleich der kostenmäßigen Wirkungen von PPP und Eigenrealisierung (Quelle: Winkelmann, J. a.a.O.)

Empirische Studien zeigen, dass nicht nur die tatsächlichen Kosten bei PPP Projekten niedriger liegen, sondern auch die Kostenschätzungen in der Planungsphase vergleichsweise signifikant geringer von den realisierten Kosten abweichen,⁵⁸ also ein „fehlgeleiteter Optimismus“ nicht so stark ausgeprägt ist wie bei der Eigenerstellung.

Neben den niedrigeren Kosten der PPP-Beschaffungsvariante ist mit diesem Ansatz eine systematische Analyse und Einbeziehung von Risiken öffentlicher Projekte einschließlich einer entsprechenden monetären Bewertung verbunden. Die klassische Eigenerstellung hingegen berücksichtigt Risiken grundsätzlich nicht – erst im Schadensfall treten diese als zusätzliche haushaltsmäßige Belastungen auf. Demgegenüber muss das private Unternehmen durch Einrichtung eines Risikomanagementsystems⁵⁹ systematisch Risiken erfassen und gegebenenfalls in Form von Rückstellungen bilanzieren. Damit finden durch die Diskussion und Entwicklung von PPP auch die für die öffentliche Hand bestehenden Risiken überhaupt erst eine systematische Berücksichtigung.⁶⁰ Darüber hinaus geht es um die Zuordnung der einzelnen Risiken zu den Vertragspartnern.

Im Wesentlichen handelt es sich bei den Risiken von PPP⁶¹ um das Baukostenrisiko, Betriebsrisiko, Markt- und Standortrisiken und Insolvenzrisiko.⁶² Dabei ist das Baukostenrisiko zu

⁵⁸ Vgl. hierzu Beckers, T., Klatt, J.-P., Potenzielle Effekte von PPP-Projekten, in: Röber, M. (Hrsg.), Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit, S. 84 f.

⁵⁹ Vgl. hierzu schon KonTraG aus 1998, aber vor allem Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) vom 29. September 2009; Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK), der ausführliche Regelungen zum Risikomanagement und Risikocontrolling enthält. Für den Bankenbereich s. die jüngste Reform der Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Kreditinstitute (MaRisk (BA)).

⁶⁰ Eine fundierte Risikoanalyse bei PPP findet sich bei Alfen, H.W. u.a., Lebenszyklusorientiertes Risikomanagement für PPP-Projekte im öffentlichen Hochbau, Weimar 2010.

⁶¹ Hierzu und zum Folgenden Alfen, H.W. u.a. a.a.O. S. 54 ff.

einem großen Teil ein abgeleitetes Risiko. Es resultiert aus originären Risiken wie etwa Leistungsänderungsrisiken, Managementrisiken, Risiken der Preissteigerung bei den Produktionsfaktoren, Steuerrisiken und Baugrundrisiken. Zugeordnet werden die Risiken bei PPP nach deren Beherrschbarkeit und den Beeinflussungsmöglichkeiten. So besteht weitgehend die Auffassung, dass Risiken, die im Zusammenhang mit der Bedarfsprognose, der Ausschreibung und Vergabe, der Leistungsänderung und der Umsatzsteueränderung entstehen, dem öffentlichen Auftraggeber zugerechnet werden sollten. Demgegenüber sollten die Risiken der Wertschöpfungskette wie etwa Planungs- und Management- sowie Bau- und Betriebsrisiken dem privaten Partner zugeordnet werden. Als grundsätzliches Problem erweist sich allerdings eine vergleichsweise geringe Ausprägung des Risikobewusstseins der öffentlichen Hand. Entsprechend gering ist auch die Existenz eines Risikomanagements, unabhängig davon, welche Risiken von dem öffentlichen Auftraggeber übernommen werden bzw. dort verbleiben.⁶³

Als weiterer Vorteil wird die Einhaltung bzw. die Unterschreitung der Termine der Projektrealisationen genannt. Die Realisierungszeiten werden bei PPP-Projekten verlässlicher kalkuliert.⁶⁴

Schließlich werden als Vorteil so genannte Rückkopplungseffekte auf die konventionelle Beschaffungsvariante erwähnt. Die notwendige Vergabe von PPP-Projekten führt danach generell zu einem effizienten Beschaffungswesen und –management.⁶⁵

Die Nachteile von PPP sind zu unterscheiden von den methodischen Unzulänglichkeiten bei der Beurteilung von PPP, etwa im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsanalysen.⁶⁶ Das Problem hierbei liegt darin, dass die zu vergleichenden Alternativen – PPP versus Eigenfertigung – häufig nicht vollständig beschrieben werden und damit zu falschen Schlussfolgerungen führen können. Faktisch handelt es sich hierbei um ein Kompetenzproblem und nicht um ein inhaltliches oder konzeptionelles Problem von PPP. Beide Problemfelder werden kaum sauber voneinander getrennt. Hieraus folgt dann, dass sowohl die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsvergleichen als auch die Kritik an PPP nicht frei von Ideologien sind.

Die materiellen Nachteile von PPP konzentrieren sich in der Fachdiskussion⁶⁷ eher auf allgemeine Aussagen⁶⁸ und auf jene Aspekte, die die Vorteilhaftigkeit begründen. So gelten etwa

⁶² Alfen, H.W. u.a. nennen insgesamt 27 nach den Ursachen systematisierte Risikoklassen, a.a.O., S. 41 ff. Demgegenüber findet sich im Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ lediglich eine allgemeine Systematisierung der Risiken nach den Lebenszyklusphasen wie Planungsrisiken, Baurisiken, Finanzierungsrisiken, Betriebsrisiken, Verwertungsrisiken. Zusätzlich werden genannt Termin-, Insolvenz- und Nachfragerisiken.

⁶³ Vgl. Alfen, H.W. u.a., a.a.O. S. 93.

⁶⁴ Beckers u.a., a.a.O. S. 81. F.

⁶⁵ Ebenda, S. 92.

⁶⁶ Hierzu etwa Mühlenkamp, H., Ökonomische Analyse von Public Private Partnership (PPP) – PPP als Instrument zur Steuerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? In: Ziekow, J. (Hrsg), Wandel von Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise, Baden-Baden 2011, S. 67-106.

⁶⁷ S. hierzu Ambrosius, G., a.a.O., insbesondere S. 148 ff.

als Nachteile keine Einbeziehung der Auswirkungen hinsichtlich des Outputs, über Jahrzehnte andauernde Abhängigkeitsverhältnisse (30 Jahre i.d.R. unkündbare Verträge) und daraus resultierend mangelnde zukünftige Flexibilität. Daneben werden PPP die Vernachlässigung gemeinwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung entgegengehalten.⁶⁹ Aber auch auf konkrete Probleme wie Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze (PPP als kreditähnliches Geschäft, das faktisch die Verschuldung erhöht) wird verwiesen.⁷⁰ Ein wesentlicher Teil der Kritik resultiert dabei eher aus einem grundsätzlichen Widerstand gegen (Verfahrens-) Innovationen im öffentlichen Sektor, vor allem dann, wenn diese mit einer Tendenz zur Privatisierung verbunden sind. Konkrete Kritiken wie jene des Verstoßes gegen Haushaltsgrundsätze⁷¹ richten sich nicht gegen PPP, sondern gegen das öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen, das unmittelbar die Umsetzung der Haushaltsgrundsätze wie Transparenz und Vollständigkeit gewährleisten soll. So existieren durchaus Reformansätze, die diesem Problem Rechnung tragen.⁷²

Die genannten Nachteile von PPP, sieht man von der Finanzierungsproblematik ab, die aber durch die Kostenvorteile der ganzheitlichen Koordination von Planung, Erstellung und Betrieb überkompensiert werden (sollen), sind insgesamt nur schwer zu verifizieren. Sie resultieren weniger aus Schwächen von PPP, sondern daraus, dass PPP auch dort zur Anwendung gebracht wird, wo diese Beschaffungsvariante eher ungeeignet ist, d.h. die Rahmenbedingungen für funktionsfähige PPP nicht gegeben sind oder aber PPP nur in Teilbereichen und nicht als Gesamtkonzept zum Tragen kommen kann.

3.3. PPP-Modelle

Grundsätzlich hat sich heute die Unterscheidung zwischen Organisations- und Vertrags-PPP durchgesetzt. Die Organisations-PPP entspricht der klassischen gemischtwirtschaftlichen Unternehmung und entspricht einem Poolmodell. Öffentliche Hand und Private bringen Kapitalanteile in ein Unternehmen ein, um gemeinsam auf unbefristete Zeit eine Aufgabe zu lösen. Derartige Modelle werden häufig in der Ver- und Entsorgung praktiziert. Zwar können derartige gemischtwirtschaftliche Unternehmen in spezifischer Form auch bei der Beschaffung von Großprojekten zur Lösung von Teilproblemen zu Anwendung kommen, ohne dass sie dabei allerdings eine wesentliche Rolle für den Projektprozess spielen.

⁶⁸ Hierzu auch Winkelmann, a.a.O. S. 646 ff.

⁶⁹ So etwa Sack, D., a.a.O.

⁷⁰ Winkelmann, T., a.a.O., S. 571 ff. Hieraus resultiert dann die Frage, inwieweit PPP bei der Ermittlung der Verschuldung bzw. in Zukunft bei der Einhaltung der Schuldenbremse zu berücksichtigen ist. Hier wird – so das Vorgehen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) – die Risikoordnung zum Kriterium. Liegen die Risiken (vor allem das Baukostenrisiko) überwiegend beim Privaten, so ist diesem auch das gesamte Projekt vermögens- und schuldenmäßig zuzuordnen. Ist dies nicht der Fall, ist es der öffentlichen Gebietskörperschaft zuzurechnen.

⁷¹ Vgl. etwa Winkelmann, T., a.a.O., S.571 ff.

⁷² Hierzu zählen insbesondere die von der EU-Kommission zur generellen Reformgrundlage und Standardisierung des öffentlichen Rechnungswesens vorgeschlagenen IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

Eine in sich stimmige Systematisierung der von vornherein zwar langfristig (20 bis 30 Jahre) aber gleichwohl befristeten Vertragsmodelle von PPP existiert in der deutschen Fachdiskussion und Praxis nicht. Hier findet sich eine heterogene mit PPP verbundene Modellvielfalt, die unterschiedliche Systematisierungskriterien zu Grunde legen wie etwa PPP als gemeinsame Investition (Investitionsmodell) oder als gemeinsame Projektrealisation (Betreibermodelle), Eigentum (Inhabermodell, Erwerbermodell) oder aber spezifische nutzerbezogene Finanzierungsmodelle (Konzessionsmodell, Leasingmodell, Mietmodell). Die international vorherrschende Typologie legt überwiegend den Lebenszyklus als Bezugsgröße zugrunde und unterscheidet dabei Design (D), Build (B), Finance (F) Operate (O), Own (O) und Transfer (T). Die Typologie der Modelle ergibt sich dann aus den jeweiligen Kombinationen und bezieht partiell einzelne deutsche PPP-Modelle mit ein:⁷³

- Build-Operate-Transfer: BOT (Erwerbermodell)
- Build-Transfer-Operate: BTO (Inhabermodell)
- Build-Transfer-Own: BOO (Vermietungsmodell)
- Build-Own-Operate -Transfer: BOOT
- Design-Build-Finanz-Operate: DBFO

Für die Praxis von Bauprojekten in Deutschland ist primär das Grundkonzept von Inhaber- und Erwerbermodell von Bedeutung, die sich in der Leistungsstruktur weitgehend entsprechen. Private planen, errichten, betreiben und finanzieren das Bauprojekt. Wesentliche Baukostenrisiken werden vom Privaten getragen. Der Unterschied beider Modelle liegt lediglich in der Regelung der Nutzungsgewährung gegenüber dem Privaten bzw. öffentlichen Partner. Beim Erwerbermodell wird das Projekt auf einem Grundstück des Privaten errichtet und betrieben. Der öffentliche Partner ist während der Vertragslaufzeit nicht Eigentümer, sondern nur Nutzer. Am Ende der Vertragslaufzeit gehen das Projekt einschließlich Grundstück in das öffentliche Eigentum über. Beim Inhabermodell wird das Projekt auf einem öffentlichen Grundstück errichtet; der Private erhält während der Vertragszeit entsprechende Rechte zur Errichtung und zum Betreiben des Projekts.⁷⁴

3.4. Spezielle Finanzierung bei PPP – Forfaitierung mit Einredevorzicht

In PPP-Projekten stellt die Finanzierung⁷⁵ eine den Wertschöpfungsprozess überlagernde zusätzliche Leistung des privaten Auftragnehmers dar. Statt des öffentlichen Partners – wie bei der klassischen Kreditfinanzierung des Projekts aus dem Haushalt – übernimmt der Pri-

⁷³ Winkelmann, T., a.a.O., S. 149 f

⁷⁴ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ...“, a.a.O, S. 40; Winkelmann, T., a.a.O., S. 134 ff.

⁷⁵ S. hierzu Hopfe, J., Napp, H.-G., Bergmann, S., Finanzierung, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), PPP-Handbuch. Leitfaden für Öffentlich-Private-Partnerschaften, Bad Homburg 2008, S. 132 ff.

vate die Finanzierungsfunktion. Dabei geht es angesichts von bis zu 30% anteilige Finanzierungskosten an den Projektkosten⁷⁶ darum, Finanzierungsbedingungen zu erreichen, die nicht wesentlich von jenen der öffentlichen Hand abweichen. Ein weiterer Aspekt liegt darin, das Projekt nicht durch eine zusätzliche Kreditaufnahme aus dem Haushalt finanzieren zu müssen. An die Stelle der Kreditfinanzierung treten laufende Zahlungen aus dem Haushalt entsprechend der im Forfaitierungsvertrag vereinbarten Zahlungsreihe. Faktisch handelt es sich für die öffentliche Hand um eine Zwischenfinanzierung für das Projekt. Die dabei zu tragenden tatsächlichen Finanzierungskosten sind unter Einbeziehung der Transaktionskosten mit den Kosten alternativer Finanzierungsalternativen – insbesondere mit der klassischen Kreditfinanzierung – in einem vollständigen Alternativenvergleich zu beurteilen.

Bei der Forfaitierung⁷⁷ verkauft der private Auftragnehmer bestehende und zukünftige Forderungen gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber aus Lieferungen und Leistungen im Rahmen des Projekts an eine Bank, wobei der Auftraggeber diesem Vertrag zustimmen muss. Die Bank übernimmt hierbei das Risiko, dass die Forderungen des Auftragnehmers seitens der öffentlichen Hand erfüllt werden. Zur Minimierung dieses Risikos und damit zur Ermöglichung geringerer Finanzierungskosten (Senkung des Risikozuschlags als Teil der vereinbarten Zinszahlungen) erklärt der öffentliche Auftraggeber i.d.R. gegenüber der die Forderung erwerbenden Bank einen Einrede- und Aufrechnungsverzicht (Forfaitierung mit Einredeverzicht). Der Einredeverzicht bedeutet, dass der öffentliche Auftraggeber gegenüber dem Auftragnehmer auf einen entscheidenden Druck- und Anreizmechanismus verzichtet, verbindliche Leistungsverpflichtungen durch Kürzungen oder zeitliche Verzögerung der Zahlung des Leistungsentgelts durchzusetzen oder zu kompensieren. Der öffentliche Auftraggeber ist gegenüber dem Erwerber der Forderung in vollem Umfang zu den vertraglich vereinbarten Zahlungen des Leistungsentgeltes auch dann verpflichtet, wenn der Auftragnehmer schlecht oder nicht leistet. Finanzierungsbedingungen, die nicht zu stark von jenen abweichen, die die öffentliche Hand auf dem Kapitalmarkt erzielt, und eine Finanzierung außerhalb des Haushalts werden durch die Verlagerung zusätzlicher Risiken auf den öffentlichen Vertragspartner bzw. dessen Verzicht auf ökonomisches Sanktionspotenzial bei Minderleistung „erkauft“. Für den Privaten können sich hieraus dysfunktionale Verhaltensanreize ergeben, da er keinem gleichermaßen wirksamen finanziellen Druckmittel zur Termin- und Kosteneinhaltung ausgesetzt ist.

⁷⁶ Winkelmann, T. a.a.O., S.304 und die dort angegebene Literatur.

⁷⁷ Vgl hierzu und zum Folgenden auch Winkelmann, T., a.a.O., S. 114 ff.

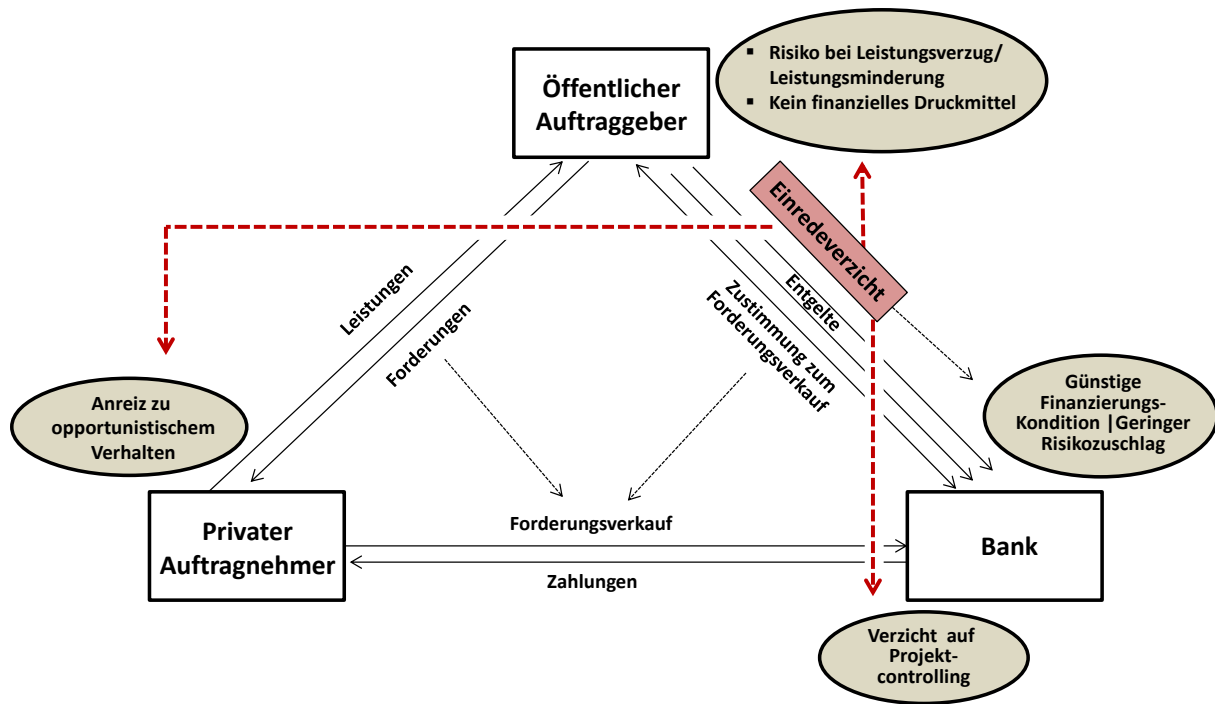


Abbildung 7: Forfaitierung und Folgen des Einredeverzichts

Um die Risiken zu beschränken, kann eine Teilforfaitierung vereinbart werden, die allerdings zur Befriedigung aller Forderungen der refinanzierenden Bank führen muss. Es werden nicht alle Forderungen des Auftragnehmers in die Forfaitierung einbezogen.

Ergänzend sei auf folgenden nicht unwichtigen Aspekt verwiesen. Aufgrund der weitgehenden risikomäßigen Entlastung der refinanzierenden Bank verzichtet diese auf projektspezifische Risikoanalysen und die fortlaufende Überwachung des Projektes (Projektcontrolling). Dies müsste als abhängig von der Finanzierungsart damit vom öffentlichen Auftraggeber übernommen bzw. extern beschafft werden, will die öffentliche Hand hierauf nicht verzichten. Von daher ist auch die Auffassung, durch die Einbeziehung privater Finanzierung würde eine fundierte Risikoanalyse und ein leistungsfähiges Projektcontrolling systemimmanent gewährleistet, insoweit für die Forfaitierung mit Einredeverzicht nicht zutreffend. Sie ist in jedem Fall mit höheren Finanzierungskosten verbunden. Forfaitierung sollte aufgrund der damit verbundenen Risikoverlagerung auf den öffentlichen Auftraggeber nur bei solchen PPP-Projekten zur Anwendung kommen, bei denen ein vergleichsweise hoher Standardisierungsgrad mit einem geringen, überschaubaren Risiko vorliegt. Bei komplexen, innovativen, stark risikobehafteten Großprojekten ist diese Finanzierungsform eher abzulehnen. Sie „erkauft“ geringere Finanzierungskosten mit zusätzlichen Einschränkungen und damit verbundenen Kosten für den öffentlichen Auftraggeber.

3.5. Zur generellen Eignung von PPP als Beschaffungsvariante für öffentliche Bauprojekte, speziell für komplexe Großprojekte

Grundsätzlich eignen sich alle PPP-Modelle für öffentliche Bauprojekte, sofern diese die Bedingungen für die kostenmäßigen Vorteile von PPP gegenüber anderen Beschaffungsvarianten erfüllen. Diese liegen allgemein in der Realisierung niedrigerer Kosten durch bessere, wettbewerbsgeprägte Nutzung von Güter- und Faktormärkten für den gesamten Lebenszyklus. Voraussetzung ist damit, dass für die für das Projekt erforderlichen Güter und Dienstleistungen und spezifische Faktoren auch funktionsfähige Märkte existieren. Nur dann kann das spezifische professionelle Potenzial des Privaten auch tatsächlich realisiert werden. Hinzu kommt, dass das „Ganzheitsprinzip“ bezogen auf den gesamten Lebenszyklus oder zumindest auf wesentliche Teile auch tatsächlich praktiziert werden kann. Hieraus ergeben sich für die Anwendung von PPP bei komplexen Großprojekten zwei grundsätzliche Einschränkungen:

- (1) Überall dort, wo Güter und Dienstleistungen im Lebenszyklus eines Projekts erforderlich sind für die eher kein funktionsfähiger Wettbewerb existiert, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass PPP zu geringeren Kosten für den öffentlichen Auftraggeber führt. Dies ist für spezifische Ressourcen bei innovativen Projekten der Fall. Insbesondere gilt dies für solche Projekte, die gerade von ihrer Funktion, ihrer Architektur und ihren Nutzungsmöglichkeiten auf Unikate abzielen. Für spezifische nur auf das Projekt zugeschnittene Dienstleistungen und Investitionsgüter und der damit verbundenen Technik der Erstellung befindet sich der Private tendenziell in einer ähnlichen Situation wie der öffentliche Auftraggeber. Auch für ihn ist das Projekt mit hohen Transaktionskosten, unstrukturierten Produktionskosten, fehlendem Wettbewerb bei spezifischen Investitionsgütern und hohen Unsicherheiten verbunden. Dort wo keine funktionsfähigen Märkte mit Wettbewerb existieren, kann auch keine besondere Professionalität des Privaten zur Nutzung von Märkten und damit für niedrigere Kosten als Begründung für die Vorteilhaftigkeit von PPP herangezogen werden.
- (2) Dort wo das Ganzheitsprinzip im Sinne der Leistungen aus einer Hand durch den Privaten für wesentliche Lebenszyklusphasen nicht möglich ist oder ausgeschlossen wird, ist ein die wesentliche Vorteilhaftigkeit von PPP begründendes Charakteristikum von PPP nicht mehr gegeben. Dies dürfte bei innovativen komplexen Großprojekten tendenziell der Fall sein. Insbesondere wenn ausdrücklich auf den Gestaltungsspielraum und Gestaltungsbedarf des öffentlichen Auftraggebers während des Projektverlaufs verwiesen wird.

Zieht man vor diesem Hintergrund die bisher vorliegenden Erfahrungen mit PPP Hochbauprojekten heran, so zeigt sich, dass sich diese zu einem hohen Anteil auf wenig komplexe Bauten, wie etwa Schul- und Verwaltungsbauten, konzentrieren. Hierbei handelt es sich von der Planung, Erstellung und dem Betreiben her um zunehmend standardisierte modulare Bauprojekte. Für die erforderlichen Güter, Dienstleistungen und zum Einsatz kommenden Techniken liegt ein funktionsfähiger Wettbewerb vor; die Risiken sind weitgehend bekannt,

strukturierbar und auf Auftragnehmer und -geber aufteilbar. Es hat sich für derartige Projekte inzwischen ein PPP-Markt entwickelt. Hierzu hat auch ganz wesentlich das PPP-Kompetenzzentrum auf Bundesebene mit seinen beratenden Tätigkeiten beigetragen.

Das PPP Gesamtpaket besteht jeweils darin, dass – beruhend auf dem Lebenszykluskonzept – die bei der klassischen Eigenerstellung von Generalunternehmen angebotene Bauleistung der Projekterstellung durch Planung, Finanzierung Betreiben und gegebenenfalls Verwertung ergänzt wird. Die mit der Ausschreibung verbundenen funktionalen Vorgaben sind weitgehend durch Qualitätsstandards operationalisierbar und überprüfbar. Die Projektplanung ist mit Projektbeginn weitgehend durchstrukturiert und verbindlich.⁷⁸ Von daher richtet sich die notwendige Mitwirkung des öffentlichen Auftraggebers bei der Planung und Projektrealisation eher nicht auf grundlegende im Nachhinein vorzunehmende Änderungen von Funktionen und Leistungsprogramm. Damit entfallen wesentliche Mehrkosten treibende Wirkungen.

Das Problem liegt ganz offensichtlich darin, dass die positiven Wirkungen und deren theoretischen Erklärungen von PPP-Modellen bei eher standardisierten Bauprojekten auf komplexe nicht standardisierte Projekte übertragen werden. Es wird nicht nach dem Standardisierungsgrad von Bauprojekten, nach den realen Wettbewerbsbedingungen und dem daraus resultierenden Eignungsgrad für PPP differenziert und damit auch nicht hinterfragt, inwieweit die positiven Effekte von PPP-Ansätzen für alle Projektkategorien gegeben sind.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass sich aus dem Projektvolumen allein keine Anhaltspunkte über den Standardisierungsgrad und damit für die sinnvolle Anwendbarkeit von PPP ergeben. Die Vermutung, je höher das Projektvolumen, desto komplexer und desto weniger standardisierbarer das Projekt, ist i.d.R. nicht zutreffend. Die Aussage „nicht standardisierbare Projekte weisen ein hohes Projektvolumen auf“ ist nicht umkehrbar in dem Sinne, dass ein hohes Projektvolumen auf ein nicht standardisierbares Projekt verweist. Denn die i.d.R. hohen Transaktionskosten von PPP geeigneten Projekte haben zu der Erkenntnis (und Empfehlung) geführt, dass zwecks Nutzens von Skalenerträgen das Volumen durch organisatorische Maßnahmen erhöht werden sollte. So wurden in der Praxis beispielsweise mehrere zu sanierende bzw. neu zu errichtende Schulprojekte zu einem Eigenbetrieb zusammengefasst. Dies entspricht einer additiven Zusammenfassung standardisierter Einzelprojekte zu einem Gesamtprojekt, ohne dass sich der Standardisierungsgrad hierdurch grundsätzlich ändert.

Die Eignung von PPP-Modellen ergibt sich aus der jeweiligen Wettbewerbssituation und dem jeweiligen Standardisierungsgrad des zu realisierenden Projektes. Die Anwendung auf komplexe Großprojekte differenziert diesbezüglich nicht unterschiedliche Projektkategorien. Es wird implizit unterstellt, die positiven Effekte von PPP begründenden Prinzipien und Bedin-

⁷⁸ Von daher wäre aufschlussreich zu ermitteln, wie viele und welche Nachträge bei diesen Projekten von Bedeutung waren, worauf diese zurückzuführen waren und wie sie sich auf die jeweiligen Projektkosten ausgewirkt haben.

gungen gelten auch für komplexe Großprojekte, obwohl diese insbesondere bei innovativen Großprojekten wie jenem der Elbphilharmonie nicht erfüllt sind.

Insgesamt ergeben sich damit folgende Schlussfolgerungen für die öffentliche Hand. Da auch in Zukunft innovative, wenig standardisierte Bauprojekte erstellt werden dürften und auch bei PPP-Projekten durchaus weniger gut strukturierte Situationen auftreten können, bedarf es generell eines Vorhaltens von öffentlichen Kompetenzen auf diesem Gebiet. Die öffentliche Hand muss über die Fähigkeit verfügen, die von Externen für einzelne Bauprojekte erstellten Empfehlungen, Analysen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche qualifiziert zu beurteilen. Andernfalls begibt sie sich in eine zu Mehrkosten führende Abhängigkeit vom privatwirtschaftlichen Sektor. Denn es ist keineswegs durch Markt und Wettbewerb gewährleistet, dass eine privatwirtschaftliche Lösung des Kompetenzproblems erreicht wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Bereitstellung bzw. Aufrechterhaltung hoher fachlicher Kompetenz im öffentlichen Sektor für den Baubereich zusätzlich einen entsprechend positiven Einfluss auf den privatwirtschaftlichen Sektor und damit insgesamt auf die Problemlösungsqualität bei komplexen öffentlichen Bauprojekten hat.

4. PPP Elemente bei der Elbphilharmonie

4.1. Kennzeichnung

Trotz seines komplexen innovativen Charakters und des geringen Standardisierungsgrades wurde das Bauprojekt „Elbphilharmonie“ von vornherein zumindest in Teilen für PPP als geeignet angesehen und nach außen hin als „positiv besetztes“ PPP-Modell deklariert.

Formal handelt es sich bei der Elbphilharmonie zunächst einmal um eine „klassische“ öffentliche Investition als Beschaffungsvariante. Die FHH errichtet als Bauherr auf eigenem Grundstück ein Bauprojekt. Die Generalplanung wird an einen Privaten übertragen. Die Erstellung erfolgt einschließlich der Ausführungsplanung von dem Generalunternehmer als Teil des Konsortiums (Objektgesellschaft und „Hauptvertragspartner“ der FHH). Die Besonderheit der Projektkonzeption ergibt sich neben der sehr komplexen und damit wenig transparenten Vertragsstruktur aus einer Zweiteilung des Gesamtprojekts in einen öffentlichen Investitionsteil (Musik-/Kulturbereich) im Wert von 149,8 Mio. Euro und einen kommerziellen, privatwirtschaftlich zu betreibenden Investitionsanteil (Parkhaus, Hotel und Eigentumswohnungen) im Wert von 128,6 Mio.⁷⁹ Euro. Als PPP-Element kommt die Übernahme des Betriebs des Gesamtprojekts über 20 Jahre hinzu. Zusätzlich wird eine Fortfaitierung mit Einredevorzicht des Bauherrn zur Finanzierung eines Teilprojekts herangezogen. Der öffentliche Teil wird „klassisch“ aus dem Haushalt und zusätzlich aus Spenden finanziert.

⁷⁹ Hinzu kommen die gesonderten Regelungen zur Lieferung und zum Facility Management des Konzertbereichs.

Der öffentliche Auftraggeber errichtet auf einem eigenen Grundstück ein zweigeteiltes Projekt mit einem öffentlich ausgerichteten und einem privatwirtschaftlich konzipierten Teil. Bauherr und Investor ist für beide Teile ausschließlich die öffentliche Hand.⁸⁰ Der von der FHH zu errichtende kommerzielle Teil ist insofern noch einmal zu unterteilen, da die Eigentumswohnungen (ETW) von einem privaten Investor auf eigene Kosten erstellt und dann veräußert werden. An diesem privaten Investor der aus dem kommerziellen Teil ökonomisch und eigentumsmäßig herausgenommenen ETW ist der Generalunternehmer wiederum mit 50% beteiligt. Das Hotel und das Parkhaus werden von dem Konsortium von der FHH/Elbphilharmonie KG gepachtet und weiter verpachtet werden.

Erstellen (einschließlich der Ausführungsplanung) und Betreiben des Gesamtprojekts übernimmt das Konsortium und vergibt dies an den Generalunternehmer. Die Finanzierung des Baues des Hotels und des Parkhauses erfolgt über eine Forfaitierung mit Einredeverzicht, wird aber von der öffentlichen Hand über die Pachteinahmen und den Verkaufserlös 2030 (oder später) übernommen. Die Finanzierung der ETW trägt der Investor. Die Finanzierung des öffentlichen Teils erfolgt klassisch aus dem Haushalt und anteilig über Spenden.

Entsprechend der ursprünglichen Konzeption soll(te) der kommerzielle Teil den öffentlichen Teil zur Entlastung der FHH subventionieren (Quersubventionierung). Hierzu dürften wohl am ehesten die ETW geeignet gewesen sein.

Insgesamt handelt es sich bei der öffentlichen Beschaffung des Projekts „Elbphilharmonie“ um ein – offensichtlich – historisch gewachsenes – komplexes und stark verschachteltes Konstrukt sui generis. Es enthält Elemente aus dem Betreibermodell, Investorenmodell, Forfaitierungsmodell neben der klassischen Finanzierung aus dem Haushalt jeweils bezogen auf unterschiedliche Segmente des gesamten Bauprojekts.

4.2. Konsequenzen

Die sich aus dem skizzierten Konstrukt des Projekts „Elbphilharmonie“ ergebenden ökonomischen Konsequenzen können im Einzelnen nur anhand der konkreten Regelungen in dem diesem Konstrukt zu Grunde liegenden Komplex von Verträgen erfasst und analysiert werden. Von daher müssen sich die folgenden Ausführungen auf die Kennzeichnung einiger grundlegender Aspekte beschränken. Hinzuweisen ist zudem darauf, dass eine abschließende Bewertung erst zukünftig, d.h. nach Ablauf des Projekts im Jahr 2030 möglich sein wird sowie unter Einbeziehung aller Aspekte des gesamten Vorhabens „Elbphilharmonie“. Diese müsste dann auch über die in dieser Betrachtung maßgebliche rein wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung hinaus die rechtlichen Vorzüge und etwaige Nachteile der gesamten Struktur einbeziehen.

⁸⁰ Dem kommerziellen Projektteil (Mantelbebauung) in Form des Hotels und des Parkhauses wird eine komplementäre Nutzerwirkung zum öffentlichen Teil beigemessen, dies gilt insbesondere für das Hotel.

Das für den kommerziellen Bereich der Elbphilharmonie gewählte Konzept richtet bei isolierter Betrachtung dieses Teils wesentliche Strukturelemente der PPP umgekehrt aus: Wirtschaftlich betrachtet, errichtet bei diesem Teilelement des Gesamtprojekts nicht ein Privater in eigenem Namen als Bauherr für die öffentliche Hand ein Bauprojekt und trägt dabei wesentliche Baukostenrisiken. Vielmehr errichtet die öffentliche Hand auch unter Übernahme von Baukostenrisiken für einen Privaten ein Bauprojekt. Der Private betreibt dieses Projekt über 20 Jahre. Danach veräußert es die FHH unter Aufrechterhaltung des Nutzungszwecks. Für eine Public Private Partnership fehlt ganz offensichtlich die öffentliche Nutzung. Von daher liegt hier wohl keine Private Public Partnership vor. Die Eignung des Projekts als PPP und dabei insbesondere die ganzheitliche Steuerung des Gesamtprojekts durch einen Privaten mit Übernahme wesentlicher Baukostenrisiken zum Vorteil der FHH lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt und nach derzeitigem Erkenntnisstand, das heisst bei der allein derzeit möglichen vorläufigen Betrachtung, jedoch nicht uneingeschränkt bejahen.

Der klassische Lebenszyklusansatz findet sich im Gesamtprojekt nur partiell bei der Erstellung, verbunden mit dem Betreiben über eine 20 jährige Vertragszeit. Die Finanzierung erfolgt Teilprojekt spezifisch über den Haushalt und über Forfaitierung mit Einredeverzicht. Private werden zusätzlich bei der Generalplanung, bei der Finanzierung über Sponsoring, der Investition für die ETW, der Verpachtung des kommerziellen Bereichs und zur Beratung einbezogen. All dies sind aber keine PPP spezifischen Merkmale, die deren Wirtschaftlichkeitsvorteil gegenüber anderen Alternativen begründen können. Zudem ist die vertraglich vereinbarte institutionelle Trennung zwischen einer übergeordneten Gesamtplanung und der Ausführungsplanung kein PPP typisches Element und könnte eine Ursache für die Mehrkosten sein.

Das Projekt „Elbphilharmonie“ lässt erkennen, dass ein PPP-Eignungstest und die Ermittlung eines PSC, wie in dem „Leitfaden zur Wirtschaftlichkeitsüberprüfung von PPP-Projekten“ gefordert, sinnvoll ist und weiterentwickelt werden sollte. Der Wert liegt dabei weniger in der Erwartung, für ein derartiges Projekt eine vollständige Wirtschaftlichkeitsanalyse als Alternativenvergleich unterschiedlicher Beschaffungsvarianten erstellen zu können. Der Wert liegt in dem systematischen Zugang zu kritischen Fragen über das Umsetzen der Erfolgskriterien von PPP. So wäre durch ein derartiges Vorgehen u.a. im Vorhinein möglicherweise das angesprochene Problem unterschiedlicher Planungskompetenzen und deren Abstimmungsbedarfe erkennbar geworden. Der hier vorliegende Regelungsbedarf dürfte stärker ins Bewußtsein getreten sein. Zu erwägen gewesen wäre hierbei beispielsweise dem Generalunternehmer auch die Generalplanung zu übertragen.

Da der kommerzielle Teil über eine Forfaitierung mit Einredeverzicht finanziert wird und die FHH Pachteinahmen von dem Privaten (Konsortium) erhält, die den Zahlungen der FHH an die finanzierenden Banken entsprechen (wenn der Verbrauchsindex mit 1% ansteigt, dann

entsprechen die Pachteinnahmen den Zins- und Tilgungszahlungen)⁸¹ können sich bei ungünstiger Entwicklung folgende Herausforderungen ergeben:

- (1) Die FHH gibt sich finanzieller Druckmittel gegenüber dem Auftragnehmer für den Fall von Minderleistungen, Leistungsvollzug etc.
- (2) Die FHH übernimmt möglicherweise ein Pachtausfallrisiko über eine indirektes Markt- und Standort- und Insolvenzrisiko, insbesondere bezogen auf den Hotelbetrieb. Zum einen gehen die ermittelten Pachten von einem im oberen Segmentbereich liegenden Marktprognose aus.⁸² Zum anderen wird unterstellt, dass das Hotel am Ende der Vertragslaufzeit (2030) für einen Preis veräußert werden kann, der mindestens den bis dahin gestundeten Werklohn ausmacht. Hinzu kommt dabei, dass inzwischen dem Hotelpächter eine Option eingeräumt wurde, den Pachtvertrag zweimal für jeweils fünf Jahre zu verlängern.
- (3) Die Zahlungen zwischen der FHH, den Banken, den privaten Pächtern und einem zukünftigen Käufer in 2030⁸³ werden über die Elbphilharmonie als 100% Tochter der FHH abgewickelt. Eine mögliche Differenz ist aus dem Haushalt zu zahlen. Die Kombination aus Finanzierungsform, Organisationsstruktur und Verrechnung von Pacht und Finanzierungskosten machen die tatsächlichen Kosten und die eingegangenen Risiken für die FHH intransparent.

Allerdings und darauf ist ausdrücklich hinzuweisen, sind auch Chancen nicht auszuschließen. Insbesondere dass aufgrund positiver Marktentwicklungen der Verkaufspreis für den kommerziellen Bereich wesentlich über der in der Wirtschaftlichkeitsanalyse unterstellten Größenordnungen liegt.

Der Entwicklungsprozess des öffentlichen Großprojekts „Elbphilharmonie“ bestätigt in weiten Bereichen empirisch die eingangs theoretisch aufgezeigten strukturellen Schwierigkeiten und Folgewirkungen bei öffentlichen Großprojekten. Das gewählte Konzept für die Verwirklichung der Elbphilharmonie bezieht wesentliche Wirkungsmechanismen und Prinzipien von PPP jedenfalls nicht in allen Aspekten vollständig ein. Die positiven Wirkungen der Kombination von Ganzheitsbetrachtung und Lebenszykluskonzept können nur mit Einschränkungen zum Vorteil der Elbphilharmonie KG/der FHH zum Tragen kommen. Die der Projektrealisation zu Grunde liegende Gemengelage aus einer nicht in allen Aspekten schlüssigen Projektorganisation verbunden mit der konzeptionellen Zweiteilung des Gesamtprojekts in öffentlichen und kommerziellen Teil, wiederum kombiniert mit unterschiedlichen PPP-Elementen –

⁸¹ Vgl. hierzu den Hinweis in der Gutachterlichen Stellungnahme zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit des aus einem Verhandlungsverfahren hervorgegangenen verbindlichen Angebots der Bietergemeinschaft CommerzLeasing und Immobilien AG und HOCHTIEF Construction AG zur Elbphilharmonie, vom 18. Dezember 2006, S. 24.

⁸² Die Höhe der Pacht wird als marktgerecht bezeichnet, „.....obgleich sich der Pachtzins deutlich am oberen Ende der marktüblichen Bandbreiten bewegt.“ Gutachterliche Stellungnahme zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit,a.a.O., S. 633031

⁸³ Bzw. später in Abhängigkeit davon, inwieweit die Pächter von einer Option auf Verlängerung Gebrauch machen.

verschieden für das Gesamtprojekt (Erstellung und Betreiben) und die Teilprojekte (Finanzierung) – scheint zu den inzwischen eingetretenen Fehlentwicklungen beigetragen zu haben..

Das für PPP und auch in der Hamburger Verwaltung (AKV-Prinzip) generell geltende - und zu befürwortende Prinzip - der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung bedarf in dem Projekt „Elbphilharmonie“ einer weiteren Stärkung: Die Generalplanung und Erstellung sind bislang getrennt voneinander organisiert. Für die das Alleinstellungsmerkmal von Architektur und Kultur des Projekts zu gewährleistende Generalplanung ist der private Generalplaner zuständig, für die Ausführungsplanung und Erstellung sowie das anschließende Betreiben ein Generalunternehmen. Die Auseinandersetzungen um Planungskompetenzen bzw. -zuordnungen während des Projektprozesses lassen diese Trennung als eine Mehrkosten treibende Ursache erscheinen . Die Koordination von Generalplanung und Umsetzung erfolgt - entsprechend der vertraglichen Regelungen - durch den öffentlichen Auftraggeber über die Elbphilharmonie KG, ohne dass hier – systematisch und für die Beteiligten ausreichend klar festgelegt – koordinierende Organisationsstrukturen und Verfahren als Grundlage einer konsequenten Projektsteuerung erkennbar werden. Zwischen Generalplaner und Umsetzer/Generalunternehmen lassen sich keine hinreichend detaillierten vertraglichen Beziehungen nachweisen, die zu einer Abstimmung von ganzheitlicher Betrachtung und Lebenszyklus verpflichten. Ergänzend zu berücksichtigen sind die bestehenden Herausforderungen bei der Einschätzung der für die Projektsteuerung erforderlichen personellen Ressourcen. So scheint erst in einer späteren Phase des Projektverlaufs den personellen Ressourcen für die Projektsteuerung eine besondere Bedeutung zugemessen worden zu sein.

Unabhängig von PPP scheint im Hinblick auf die Mehrkosten nachteilig hinzukommen, dass – wie bei zahlreichen anderen komplexen Großprojekten ebenfalls - das Projekt vor Vorliegen einer hinreichend verbindlichen und hinreichend detailliert strukturierten Projektplanung den „Point of no Return“ erreichte.

Aufmerksamkeit und Ressourcen verlagerten sich im Projektverlauf zunehmend vom Projektmanagement auf die Handhabung der dysfunktionalen, bereits in der Projekt- und Vertragskonzeption, angelegten Konflikte. Die Interessen des Auftraggebers, die zügige terminergerechte und kostengünstige Erstellung des Projekts mit dem architektonisch und kulturell innovativen Anspruch, gerieten in dieser Gemengelage zunehmend ins Hintertreffen. Nicht hinreichende Berücksichtigung scheint auch gefunden zu haben, dass sich die Leistungsfähigkeit von PPP-Modellen im Vergleich zur Elbphilharmonie eher auf relativ einfach strukturierte, in weiten Teilen marktgängige und in den Risiken überschaubare Bauprojekte bezieht. Komplexe öffentliche Bauprojekte mit einem international sowohl architektonisch als auch kulturell weitgehenden Alleinstellungsmerkmal erfordern nicht nur für dieses Alleinstellungsmerkmal international ausgewiesenes Renommee, sondern gleiches auch für deren bauliche Umsetzung, d.h. für das Projektmanagement. Niemand wäre aufgrund des besonderen Anspruchs auf die Idee gekommen, die Architektur und die kulturelle Konzeption der Elbphilharmonie mit „Bordmitteln“ des Auftraggebers zu entwickeln. Die vor diesem Hintergrund gleichermaßen anspruchsvolle Umsetzung des Projekts hätte dem Projektmanage-

ment einen höheren Stellenwert beimessen sollen. Die vorliegende komplexe Akteurs- und Vertragsstruktur zwischen

- FHH,
- Elbphilharmonie KG,
- Realisationskonsortium,
- Finanzierende Banken,
- Pächtern und
- Nutzer (Hamburg Musik gGmbH)

verlangt nach besonderen Kommunikations- und Mitteilungsformen um die Transparenz der die Gesamtkonzeption zu erhalten.⁸⁴ Eine gesteigerte Transparenz erscheint insbesondere erforderlich, um die für die Verteilung von Baukostenrisiken zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer maßgeblichen Parameter sicher zu erkennen und die Verteilung ohne größeren Aufwand nachvollziehen zu können. Besonders hilfreich erscheint eine solche gesteigerte Transparenz bei der anspruchsvollen Darstellung der Risiken und Zahlungsströme aus der Veräußerung der Wohnbebauung sowie den Pachtentgelten.

Hierzu einige Beispiele:⁸⁵

- Die FHH ist der Bauherr des gesamten Gebäudekomplex und könnte damit auch Risiken (Ausnahme der Wohnungsanteil) zu tragen haben, soweit diese vertraglich nicht gesondert geregelt sind.
- Die ursprünglich vorgesehene Quersubventionierung durch den Verkauf der erstellten Eigentumswohnungen kommt möglicherweise nicht umfassend zur Anwendung. Die FHH erhält den Kaufpreis für das Bruchteileigentum der Eigentumswohnungen am Grundstück. Unklar ist aber, ob auch eine Überschussbeteiligung der FHH erfolgt. Nicht eindeutig erkennbar ist, ob die ETW aus den kollektiven Risiken des Gesamtgebäudes kostenmäßig (Lüftung, Baubestand, Gründung) herausgenommen sind.
- Aufgrund der gewählten Finanzierungsform für den kommerziellen Bereich besteht eine von der Leistungserstellung unabhängige Zahlungsverpflichtung während der Vertragslaufzeit.

⁸⁴ So nennt das Gutachten zur Wirtschaftlichkeitsüberprüfung des Angebots der Bietergemeinschaft CommerzLeasing und Immobilien AG und Hochtief Construction AG 10 komplexe Vertragswerke, die sich inhaltlich und von der Risikostruktur auf die Wirtschaftlichkeit auswirken.

⁸⁵ Bei denen zur Vereinfachung auch der Entscheidungsprozess die Transparenz gesteigert werden könnte. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Transparenz auch Grenzen gesetzt sein können. Denn in den Verträgen machen die Vertragsparteien möglicherweise auch schützenswerte Angaben. Hätten Konkurrenten hiervon Kenntnis, könnten sie u.U. möglicherweise die Kostenkalkulation des Auftragnehmers umfassend nachvollziehen und dessen Verhandlungsposition gegenüber Subunternehmern wäre erheblich geschwächt.

- Unklar ist die Verknüpfung der Zahlungsverpflichtungen der privaten Pächter gegenüber der FHH unmittelbar mit der Leistungserstellung, d.h. Leistungsverzögerungen, Minderleistung etc. gehen möglicherweise zu Lasten der FHH.

Insgesamt führt die gewählte Kombination aus Projektorganisation, Forfaitierung und Kosten-Leistungs-Verrechnung zu einer hohen Intransparenz von damit verbundenen Kosten, Leistungen und Risiken für die FHH und birgt ergänzend die Gefahr zu einer wenig transparenten Subventionierung des kommerziellen Bereichs durch die FHH in sich.

5. Maßnahmen zur zukünftigen Vermeidung bisheriger Fehlentwicklungen

5.1. Änderungen der Rahmenbedingungen zur Realisation von Großprojekten

Die derzeitige öffentliche Wahrnehmung der Fehlentwicklungen öffentlicher Großprojekte und der daraus resultierende Druck auf die verantwortlichen Entscheidungsträger dürften eine günstige Gelegenheit darstellen, um konstruktive über die Krisenbewältigung hinausgehende Änderungen bei den Strukturen, Verfahren und Anreizen für das Verhalten der Akteure zu nutzen. Dabei sind die in der Fachliteratur vorliegenden Forschungsergebnisse und Empfehlungen⁸⁶ sowie maßgebende praktische Erfahrungen wesentlich stärker zu berücksichtigen. Ziel sollte es sein, öffentliche Großprojekte in unserem Land so zu gestalten, dass sie als Referenz und zusätzliches Attribut für die Leistungen der daran beteiligten Unternehmen gelten. Generell geht es darum, glaubwürdig die Fähigkeit herzustellen und zu vermitteln, dass in Zukunft in Deutschland weiterhin komplexe und große Infrastrukturprojekte, welcher Art auch immer, effizient realisiert werden können. All dies ist nur durch ein langfristig angelegtes Gesamtprogramm zu erreichen. Hierbei ist zu differenzieren zwischen den Änderungen der Rahmenbedingungen und unmittelbar auf das einzelne Projekt bezogene Maßnahmen. Beide Handlungsfelder sind wiederum interdependent und bedingen einander.

⁸⁶ S. hierzu etwa Flyvbjerg, B., Holm, M.S., Buhl, S., Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie?, in: Journal of the American Planning Association, Vol. 68(2002); No. 3, pp. 279-295; Flyvbjerg, B., Policy and Planning of Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures, World Bank Policy Research Working Paper 3781, December 2005; derselbe, Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25 (2009), No. 3, pp. 344-367; Sallet, W., Bertolini, L., Giezen, M., Complexity and Uncertainty: Problem or Asset in Decision Making of Mega Infrastructure Projects?, in: International Journal of Urban and Regional Research, 2012, pp. 1-17; Giezen, M., Keeping it simple? A case study into the advantages and disadvantages of reducing complexity in mega project planning, in: International Journal of Project Management Vol. 30 (2012), pp. 781-790.

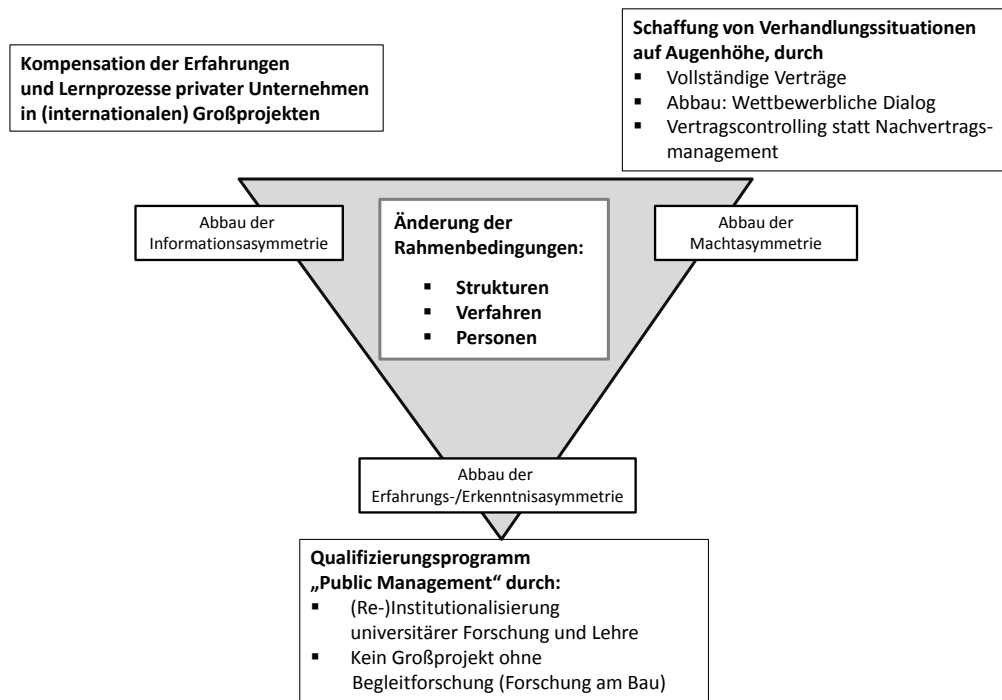


Abbildung 8: Handlungsprogramm zur Änderung der Rahmenbedingungen des öffentlichen Partners

Erforderlich sind Maßnahmen zum Abbau Informations-, Erkenntnis- und Erfahrungsasymmetrien sowie Machtasymmetrien als Ursachen von Mehrkosten. Dabei benötigt der öffentliche Sektor weniger eine Erweiterung um Fachspezialisten. Spezialwissen kann und sollte weiterhin extern „eingekauft“ werden⁸⁷. Was jedoch in hohem Maße weiter ausgebaut werden sollte, ist Führungs- und Managementkompetenz, d.h. bezogen auf die hier zur Diskussion stehende Thematik, die Fähigkeiten, ein Großprojekt zu managen und zu führen. Die Fähigkeit zu beurteilen, wann und in welchem Umfang Spezialwissen von außen in das Projekt einbezogen werden muss und wie dieses systematisch für eine effiziente Gestaltung des Projektprozesses zu nutzen ist, stellt dabei „nur“ einen, wenn auch wichtigen, Teilaspekt dar.

Hier sei in Erinnerung gebracht, dass es die Bundesregierung unter Willy Brandt war, die weitsichtig (Anfang der 1970iger Jahre) die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ ins Leben rief.⁸⁸ Die Zielsetzung dieser Kommission bestand damals darin, notwendige Maßnahmen zu erarbeiten, um den sich abzeichnenden Wandel von Staat und Gesellschaft Rechnung zu tragen. Eine Erkenntnis lag darin, dass das Wissenschaftssystem stärker auf die Reform- und Managementbedarfe von Staat und Verwaltungen auszurichten sei. Dies ist damals in Ansätzen auf den Weg gebracht, aber dann nicht weiter verfolgt bzw. wieder rückgängig gemacht worden. So gab es Mitte der 1980er Jahre etwa zwölf Lehrstühle, die sich mit Public Management/Öffentliche Betriebswirtschaftslehre befassten. Obwohl angesichts von Dezentralisierung, zunehmender ökonomischer Knappheit, wachsenden Dysfunktionalitäten des kameralen Haushalts- und Rechnungswesens u.v.m. der Reformbedarf und

⁸⁷ Dies resultiert schon aus der sich ständig verkürzenden „Halbwertszeit“ von Fachwissen.

⁸⁸ Die Kommission wurde 1971 eingesetzt. Zum Auftrag, zur Arbeitsweise und zu den Empfehlungen siehe Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977.

damit einhergehend der Bedarf an Führungskompetenzen im öffentlichen Sektor stieg, ist der notwendige entsprechende Ausbau des Wissenschaftssystems seit Mitte der 1990iger Jahre von den Universitäten gegenläufig zurückgenommen worden. Heute gibt es an deutschen Universitäten nur noch einige ganz wenige Lehrstühle auf diesem Gebiet – und das bei einer Staatsquote von mehr als 45%.⁸⁹

Geboten ist daher eine systematische Analyse des Ist-Zustandes und des sich daraus ergebenden Ausbaus des Wissenschaftssystems durch Lehrstühle/Fakultäten zum Public Management (insb. in interdisziplinärer Zusammenarbeit mit dem Bauingenieurwesen).⁹⁰ Ein weiterer Ansatz liegt darin, die international verfügbare wissenschaftliche Kompetenz auf diesem Gebiet, speziell zum Groß-Projektmanagement, zu bündeln und einen Austausch zu organisieren. Eine derartige Maßnahme könnte relativ kurzfristig greifen.

Zum Abbau der Informationsasymmetrie zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft empfiehlt es sich, ein übergeordnetes Kompetenzzentrum für öffentliche Großprojekte einzurichten. Dies könnte in Anlehnung und Ergänzung des PPP-Kompetenzzentrums erfolgen. Die Aufgabe eines derartigen Kompetenzzentrums müsste darin bestehen, systematisch das Wissen über Organisation, Vertragsgestaltung, Ablauf und Probleme zu sammeln, zur Verfügung zu stellen und auf der Grundlage dieses Wissens beratend bei der Durchführung öffentlicher Großprojekte tätig zu werden. Einzubeziehen sind hier dann auch Projektanalysen und ein Benchmarking nationaler und internationaler Großprojekte. Die Funktion dieses Ansatzes liegt darin, die mangelnde Möglichkeit von Lernprozessen für die einzelne Gebietskörperschaft auf diesem Gebiet zu kompensieren.

Der Abbau von Machtasymmetrien setzt an den Rahmenbedingungen der Vertragsgestaltung an. Dabei ergeben sich zunächst einmal unmittelbare Konsequenzen aus dem oben skizzierten Ansatz der zentralen Wissensorganisation über die Durchführung von Großprojekten und deren vertraglichen Ausgestaltung. Die Zielsetzung muss sein, den Grad an Unvollständigkeit von Verträgen zu reduzieren und die funktionale Leistungsbeschreibung durch operable Funktions- und Qualitätskriterien besser zu strukturieren. Derartige Maßnahmen zielen darauf ab, das Nachvertragsmanagement/Nachtragsmanagement nach Erreichen des „Point of no Return“ in seiner Bedeutung ganz wesentlich zu Gunsten eines Vertragscontrolling zu reduzieren.

⁸⁹ Eine Beschäftigung mit dem Thema Public Private Partnership (insbesondere unter Steuerungsaspekten) findet de facto an den Hamburger Universitäten nicht (mehr) statt.

⁹⁰ Hamburg, in der Vergangenheit ein wichtiges Reformzentrum für den öffentlichen Sektor in Deutschland, sollte hier weiterhin beispielhaft vorangehen.

5.2. Projektbezogene Maßnahmen

5.2.1. Projektevaluation vor Projektbewilligung

Folgt man der dargelegten Bedeutung des „Point of no Return“ des Projekts als Bezugspunkt für einen Mehrkosten treibenden Strategiewechsel maßgebender Akteure, bedarf es unmittelbar vor Erreichen dieses Punktes einer neutralen Evaluation des Konkretisierungsgrades des Projektes. Hierbei geht es nicht um die übliche Praxis, ein verbindliches Angebot vor dem Zuschlag auf die Wirtschaftlichkeit durch einen privaten Berater zu überprüfen. Die Empfehlung ist wesentlich weiter angelegt. Gegenstand einer derartigen Evaluation sollte die vorliegende Projektkonzeption und Projektorganisation, der Stand der Planung, die Kostenkonkretisierung und Vollständigkeit der Kosten und Risiken sein. Es geht hierbei darum, inwieweit der Projektstand eine hinreichende Grundlage und Reife für die nicht mehr korrigierbare Umsetzungsentscheidung besitzt. Durchgeführt werden sollte eine derartige Evaluation durch eine neutrale Instanz oder ein neutrales Gremium. Erwägenswert erscheint ein Gremium aus Rechnungshof und öffentlichen Spezialisten (s. hierzu oben) auf dem Gebiet öffentlicher Bauprojekte, aber auch das vorgeschlagene überregionale Kompetenzzentrum für Großprojekte des öffentlichen Sektors.

Eine derartige Maßnahme dürfte vor allem zu präventiven Wirkungen bezüglich Projektorganisation, Planungskonkretisierung, Kostenermittlung etc. führen, d.h. zu einer höheren Entscheidungsreife bei Erreichen des „Point of no Return“. Denn die in Abb. 3 dargestellten Mehrkosten erklären sich zu einem wesentlichen Teil aus einer zu groben, zu ungenauen und damit auch zu unverbindlichen Planung von Leistungen und Kosten sowie aus den damit im Zusammenhang stehenden unvollständigen Verträgen. Durch eine Planungs- und Kontrollkosten erhöhende – nach dem vorliegenden Regelwerk allerdings ohnehin geforderte – detailliertere, tiefergehende und systematische Planung von Einzelvorgängen, den hierfür anfallenden Kosten und möglichen Risiken (und Eventualmaßnahmen zu deren Vermeidung – Risikomanagement) wird ein Teil der Mehrkosten während der Realisationsphase nicht eingespart, sondern faktisch in die Bewilligungsphase vorverlagert. Mit dieser „Verlagerung“ von Mehrkosten auf den Bewilligungsprozess fällt aber ein weiterer nicht unerheblicher Teil der Mehrkosten gar nicht an. Hohe Kosten einer fundierten Planung und Kostenprognose am Anfang des Projektes einschließlich einer Projektevaluation im obigen Sinne dürften deutlich die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass das Projekt mit den geplanten Projektkosten realisiert werden kann.

5.2.2. Kostenstabilisierende Planung und Gestaltung des Projektprozesses

Vermieden werden sollte das Erreichen des „Point of no Return“ bereits in einer noch sehr unstrukturierten Entscheidungssituation des Projekts. Dies setzt voraus, dass alle Einzelvorgänge sowie deren Kosten und Risiken verbindlich zu konkretisieren und transparent zu machen sind, ehe eine nicht mehr zu korrigierende Bewilligung des Projekts erfolgt. Die Gründe für den bisher vorherrschenden Strategiewechsel nach Erreichen des „Point of no Return“ seitens des privaten Partners müssen beseitigt werden. Eine derartige Struktur des Projekt-

prozesses zu gewährleisten ist die eigentliche Kernaufgabe des öffentlichen Auftraggebers. Auch ist es mit besonderen Herausforderungen und Risiken verbunden mit einem Kosten- und Baucontrolling während des Realisationsprozesses den Mehrkosten entgegenzuwirken. Denn die Ursachen der Fehlentwicklung liegen ganz überwiegend bereits in der Phase des Bewilligungsprozesses. Die Realisation muss auf von vornherein im Bewilligungsprozess ermittelten realistischen Grundlagen und Entscheidungsprämissen und den damit verbundenen Risiken basieren. Für die übernommenen Risiken ist ein diesbezügliches spezielles Risikomanagement erforderlich.

Kosteninstabilitäten resultieren i.d.R. aus der unvollständigen Kostenerfassung (Mengenkomponente), der unzulänglichen Kostenbewertung (Wert-/Preiskomponente) und unzureichenden Anreizen (Sanktionskomponente) ein ursprünglich festgelegtes Kostenbudget einzuhalten. Unzulängliche Kostenerfassungen können aus einer unvollständigen Leistungsplanung und/oder der unvollständigen Zuordnung von Kosten zu Leistungen und unvorhergesehenen Ereignissen im Projektverlauf resultieren. Maßnahmen zur Vermeidung liegen in einer konsequenten Verbesserung der Planung, der Einbeziehung der Wechselwirkung von Planung, Kosten und Kontrolle und durch Verfahren zur Einhaltung vorgegebener Kostenbudgets.

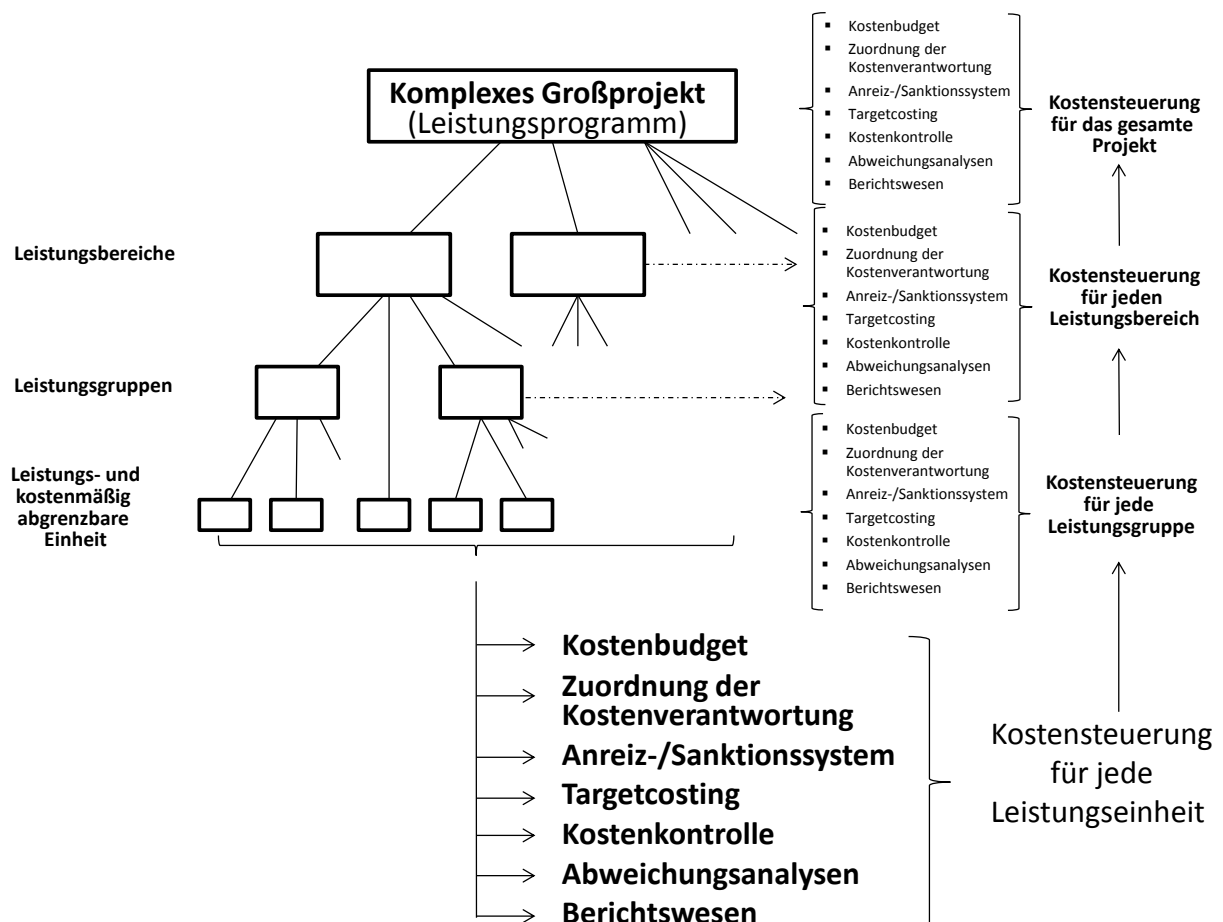


Abbildung 9: Leistungsstruktur und Kostensteuerung

Dort wo die Leistungsplanung, aus welchen Gründen auch immer, nicht hinreichend ist, kann auch keine stabile Kostensituation erwartet werden. Tiefe, Detaillierungsgrad, Verbindlichkeit und Validität der Leistungsplanung bestimmen generell die Stabilität der Kostenplanung. Wie oben aufgezeigt, besteht aber keine einseitige Abhängigkeit der Kosten vom Leistungsprogramm, sondern umgekehrt auch eine Abhängigkeit der Leistung von den verfügbaren Ressourcen (Kosten). Dies ist verfahrensmäßig und organisatorisch zu institutionalisieren. Zum einen sollte als Verfahren das Target-Costing zur Einhaltung der ermittelten Kostenbudgets zur Anwendung kommen. Zum anderen sind Kostenverantwortliche organisatorisch und personell festzulegen, verbunden mit einer Institutionalisierung eines Anreizprogramms. Zurechenbare Unterschreitungen des Kostenbudgets sind mit Zusatzzahlungen zu vergüten. Für zurechenbare Überschreitungen sind die Verantwortlichen durch Übernahme bzw. Beteiligung zu sanktionieren.⁹¹

Prognostizierte Abweichungen vom Kostenbudget sind auf der Grundlage von Abweichungsanalysen – Mengen-, Preis- und Verbrauchsabweichungen – zu analysieren und speziell hinsichtlich der Verbrauchsabweichungen verantwortungsmäßig organisatorisch und akteursbezogen zuzuordnen. Mit der Ermittlung der dominanten/kritischen Kostentreiber in einem Projekt ist die Aufmerksamkeit auf die Stabilisierung derartiger Größen zu lenken. Durch die Ermittlung der kritischen Werte dieser Größen lässt sich aufzeigen, mit welchen Änderungen welche Kostenwirkungen zu erwarten sind und wann die Einhaltung des Kostenbudgets gefährdet ist.

In der Kostenplanung sind von vornherein für jene Güter und Dienstleistungen indizierte Preissteigerungen auszuweisen, wo diese in der Vergangenheit regelmäßig und kontinuierlich aufgetreten sind.

Quartalsmäßig ist über die Kostenentwicklung in den einzelnen Leistungseinheiten zu berichten. Die einzelnen Kostenbereiche sollten anhand einer Ampel eingeteilt werden (grün: im Plan/problemlos; gelb: kritische Bereiche scheinen sich zu verändern; rot: Abweichungen vom Kostenbudget zeichnen sich ab). Für die gefährdeten Bereiche sollte eine Abweichungsanalyse mit zu ergreifenden Maßnahmen vorgelegt werden..

Mehrkosten bei Großprojekten lassen sich auch bei einer perfekten Projektplanung und Kostensteuerung nicht ausschließen. Dieses Risiko kann gleichwohl mit dem verfügbaren Analyse-, Steuerungs- und Anreiz- bzw. Sanktionsinstrumentarium erheblich reduziert werden. Dessen Anwendung ist Teil eines effizienten Projektmanagements. Voraussetzung dabei ist eine leistungsfähige und integrierte Projektplanung und -organisation. Der besondere Gewinn liegt in der systematischen Auseinandersetzung mit den Kosten und in dem Lenken der

⁹¹ Auffallend ist, dass ursprünglich in dem Projekt „Elbphilharmonie“ als Anreizsystem 2005 eine sinnvolle Bonus-Malus-Regelung intendiert war. So enthielt der ursprüngliche Hauptauftrag aus dem Jahr 2005 ausdrücklich den Hinweis auf eine vertraglich noch zu regelnde Bonus-Malus-Regelung. In der 3. Ergänzung des Hauptauftrags 2008 wird diese vorgesehene Regelung ohne nähere Begründung fallen gelassen. Vgl. hierzu im Einzelnen Drs. 19/840 S. 96 f.

Aufmerksamkeit auf kritische Kostentreiber sowie auf den Zusammenhang zwischen Kosten- und Leistungsplanung.

Gleiches gilt auch für das Risikomanagement. Die Folgen des Eintritts von Risiken führen zu Fehlentwicklungen. Die Vermeidung derartiger Entwicklungen, hier konzentriert auf das Mehrkostenproblem, setzt das Wissen über die Risiken voraus. Über die Berücksichtigung von Risiken, deren kostenmäßige Bewertung und teilweisen Verlagerung auf den Auftragnehmer wird der Wirtschaftlichkeitsvergleich möglicher Handlungsalternativen (Public Sector Comparator – PSC für die Eigenerstellung versus PPP) zu Gunsten von PPP beeinflusst.⁹²

Dass ein derartiger Prozess des Kosten- und Risikomanagements (wenn auch unter nicht der Regel entsprechenden Bedingungen) möglich ist und wo diesbezüglich speziell in Deutschland Handlungsbedarf besteht, schildert der ehemalige Projektmanager für die Olympiastätten in London – London Olympic Delivery Authority (ODA) – K. Grewe⁹³ am Beispiel der pünktlich und zu niedrigeren Kosten als geplant errichteten Olympiabauten u.a. wie folgt:

“...Von den eingeplanten 9.1 Milliarden Pfund haben wir 11,2 Prozent, also etwa eine Milliarde Pfund, nicht abgerufen [.....] Der Schlüssel ist die Fleißarbeit im Vorfeld. Wir haben das Großprojekt in 14.000 Einzelvorgänge aufgeteilt und für jeden einzelnen die Kosten kalkuliert. Dazu gehört, sich zu überlegen, was schief gehen kann und welche Summe wir jeweils als Risikopuffer benötigen. In einer zweiten, offen gestanden ziemlich langweiligen Runde haben wir dann mit großen Teilen des Teams überlegt, wie wir die Risiken reduzieren. Von den 9,1 Milliarden Pfund, die wir zur Verfügung hatten, waren 2,8 Milliarden für den Fall vorgesehen, dass etwas schiefgeht. [...]

In England durchläuft ein Projekt mehrere Planungsphasen. Jede Phase wird mit einem Bericht abgeschlossen, der auch eine exakte Kosten- und Risikokalkulation beinhaltet. Nach jeder Phase wird der Auftraggeber, aber selbstverständlich auch die Öffentlichkeit mit dem Vorhaben positiv konfrontiert. Am Ende jeder Phase können die Verantwortlichen das Projekt problemlos stoppen, falls es sich nicht rechnet oder auf zu großen Widerstand stößt. In Deutschland dagegen erstellt ein Architekt einen vergleichsweise groben Plan, auf dessen Basis die politische Entscheidung fällt. Alles soll möglichst schnell gehen und günstig sein, das ist ein politisches und gesellschaftliches Problem. Auch wenn es erst einmal etwas kostet: In Deutschland muss mehr Zeit und Geld in die Vorplanung investiert werden. Ergebnis sind dann ein schnelleres Bauen und übersehbare Kosten.”⁹⁴

⁹² Hierzu auch Winkelmann, T., a.a.O., S.760 ff und die dort ausgewertete Literatur.

⁹³ So etwa auch verantwortlich bei Projekten wie Berliner Hauptbahnhof, Gotthard-Basistunnel und Ausbau des Berliner U-Bahnhofs „Potsdamer Platz“ und zur Zeit beim 21 km langen Crossrail Tunnel in London, der insgesamt 16 Milliarden Pfund kosten soll.

⁹⁴ Grewe ,K, Der Schlüssel ist die Fleißarbeit im Vorfeld, Interview in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 14 vom 17.01.2013, S. 13.

5.2.3. Transparenzbericht

Bei Großprojekten der öffentlichen Hand sollte grundsätzlich ein Transparenzbericht⁹⁵ erstellt werden. Er ist unterjährlich zu erstellen und soll einen fundierten Einblick in den jeweiligen Projektstand und in die sich abzeichnende Probleme, verbunden mit notwendigen Maßnahmen geben. Die wesentlichen Elemente eines derartigen Berichts sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

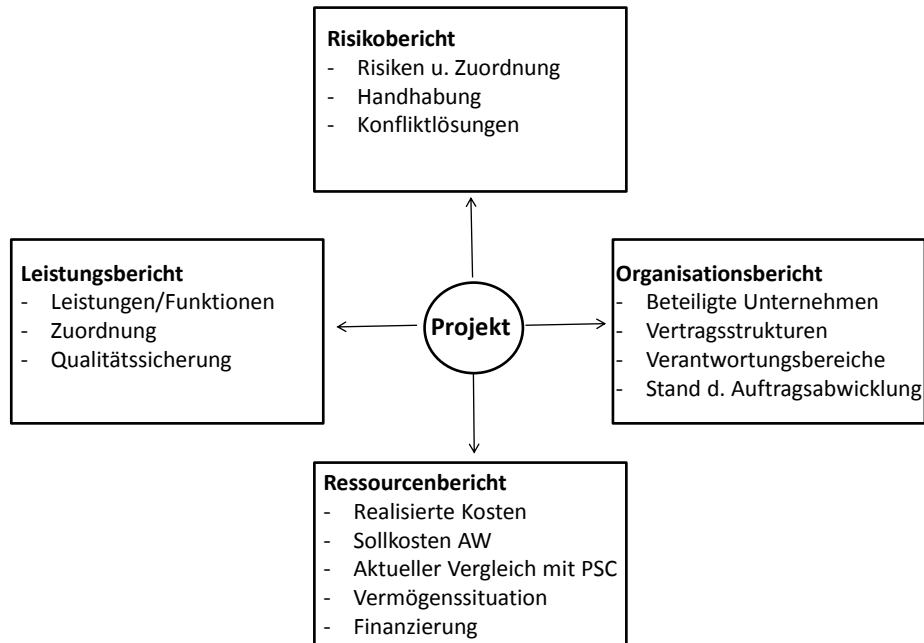


Abbildung 10: Elemente eines Transparenzberichts (Quelle: In Anlehnung an Budäus/Grüb)

Der **Risikobericht** soll eine Übersicht über vorhandene, vom öffentlichen Auftraggeber zu tragende Risiken, soweit möglich, deren Bewertung und den Umgang mit diesen Risiken darlegen. Der **Leistungsbericht** beinhaltet einen Überblick über die einzelnen Leistungen und Funktionen. Daneben enthält er die Zuordnung der Leistungen auf die Kooperationspartner, d.h. es wird festgehalten, wer für welche Aufgabenerfüllung verantwortlich ist. Zudem enthält der Leistungsbericht den Stand der Qualitätssicherung des Projektes. Der **Ressourcenbericht** liefert Informationen über die finanzielle Situation des Projektes, die realisierten Kosten einschließlich eingetretener bzw. sich abzeichnender Abweichungen mit einer Abweichungsanalyse und Handlungsalternativen für entsprechende Anpassungsmaßnahmen. Der **Organisationsbericht** beinhaltet Informationen über die beteiligten Unternehmen sowie die gesamte Vertragsstruktur. Hier werden die Verantwortungsbereiche und deren Interdependenzen dargestellt, d.h. es wird aufgezeigt, welcher Kooperationspartner für welche Aufgaben zuständig ist. Zudem umfasst der Organisationsbericht die realisierte und noch anstehende Projektabwicklung. Der Transparenzbericht stellt ein wichtiges Kooperations- und Koordinationsinstrumentarium für

⁹⁵ Vgl. hierzu Budäus, D., Grüb, B., Public Private Partnership, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt). Jg. 38 (2009) H. 11, S. 588 f. (die Formulierungen wurden teilweise wörtlich übernommen).

komplexe Projekte dar; er soll frühzeitig Abweichungen, Handlungsbedarfe aufzeigen und rechtzeitiges Gegensteuern ermöglichen.

6. Schlussfolgerungen

Die Konsequenzen aus den derzeitigen mit Mehrkosten verbundenen komplexen Großprojekten sollten nicht darin bestehen, sich generell aus der Erstellung von Großprojekten der öffentlichen Infrastruktur unterschiedlicher Größenordnungen zurückzuziehen. Vielmehr müssen die entstandenen Situationen als eine Herausforderung verstanden werden zur Schaffung von Strukturen, Verfahren und der Gewährleistung einer Verhaltensweise der beteiligten Akteure, die in Zukunft derartige Situationen grundsätzlich ausschließen.

Dieser Anspruch wird nicht durch einfache und kurzfristige Aktivitäten einzulösen sein. Es bedarf hierzu zunächst eines (öffentlichen) Diskurses über die Ursachen derartiger, anscheinend mit einer gewissen Regelmäßigkeit behafteten Entwicklungen. Hierbei gilt es, das konstruktive Problembewusstsein bei den Akteuren im politisch-administrativen System weiter zu schärfen und eine Innovationskultur hinsichtlich neuer, effizienter öffentlicher Vergabeprozesse zu entwickeln. Die zu Beginn des Gutachtens aufgezeigte Zweiteilung des Gesamtprozesses von Großprojekten in Bewilligungsprozess und Realisationsprozess mit der besonderen Bedeutung des Point of no Return kann als sinnvolle strukturierende Unterstützung dabei dienen. Hierzu gehört, sich zu fragen, ob es hinnehmbar ist, dass ein Point of no Return in einem demokratischen Gemeinwesen mit etabliertem Budgetrecht überhaupt existiert? An derartigen Fragen zeigt sich, dass fundierte Problemlösungsansätze nur durch eine intensive Kooperation von Praxis und Wissenschaft möglich sind. Dabei ist der Risikoanalyse und der Entwicklung von Risikomanagementsystemen für Großprojekte des öffentlichen Sektors ein besonderer Stellenwert einzuräumen. Ebenso besteht offenkundiger Handlungsbedarf internationale Erfahrungen und Erkenntnisse zu konsolidieren und auf die deutsche Situation zu übertragen. Vor allem geprägt durch die Arbeiten von Flyvbjerg, lassen sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen angelehnte Handlungsempfehlung für die Praxis hierzulande ableiten und diskutieren.

Parallel hierzu sind übergeordnete Strategien zu entwickeln, um die Asymmetrien der öffentlichen Hand gegenüber den Privaten in den Bereichen Information, Erfahrung und Macht abzubauen oder doch zumindest zu relativieren. Erforderlich ist die institutionelle Festlegung konkreter Einzelmaßnahmen wie etwa Projektevaluation, Target Costing oder Risikobudgetierung. Dass auch für diese Entwicklung zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, ist unabdingbar – aber es ist anzunehmen, dass es sich dabei um eine hoch rentable Investition handelt, da sie zur Vermeidung ganz erheblicher zukünftiger Kosten führen wird.

Abschließend sei angemerkt, dass die Erfahrungen mit dem vorliegenden Projekt nicht die Eignung von PPP-Modellen als öffentliche Beschaffungsvariante generell in Frage stellt.

Vielmehr zeigt sich deutlich, dass PPP nur unter ganz bestimmten Bedingungen vorteilhaftig für den öffentlichen Auftraggeber sein kann. Liegen diese Bedingungen auf Grund objektiver Gegebenheiten nicht vor, oder können nicht hergestellt werden, so kann die Vorteilhaftigkeit von PPP nicht gewährleistet werden.

Das Problem der Mehrkosten geht über die Frage nach der Eignung von PPP-Arrangements hinaus und überlagert diese. Diesbezüglich bedarf es intensiver Anstrengungen von Politik, Verwaltungen und Wissenschaft, um das gesellschaftspolitische Problem der Fehlentwicklungen bei öffentlichen komplexen Großprojekten in den Griff zu bekommen. Dabei sollten folgende Grundsätze Berücksichtigung finden:

- Der Bewilligungsprozess ist die zentrale Bezugsgröße für die Vermeidung von Mehrkosten im Rahmen des Realisationsprozesses. Ihm sollte methodisch, inhaltlich und organisatorisch eine wesentlich höhere Aufmerksamkeit beigemessen werden. Dies bedeutet insbesondere eine detaillierte und strukturierte Entwurfsplanung von Leistungen und Kosten als verbindliche Basis der Ausführungsplanung und damit eine Minimierung von Leistungsänderungen im Realisationsprozess. Ein institutionalisiertes und mit effizienten Instrumenten ausgestattetes Kosten- und Risikomanagement gilt es zu entwickeln. Die Entwurfsplanung sollte messbare Ziele und Erfolgskriterien als Grundlage der Kontrolle formulieren.
- Beteiligung unterschiedlicher Planungsträger sollten dem Regime des Generalunternehmens zugeordnet werden oder aber es sollte ein funktionsfähiger Koordinationsmechanismus mit entsprechenden institutionellen Regeln geschaffen werden.
- Vor Erreichen des Point of no Return sollte eine neutrale Stelle die Konzeption der geplanten Projektrealisation hinsichtlich Projektreife, Wirtschaftlichkeit und Zeitplan beurteilen
- Wirtschaftlichkeitsanalyse und Kontrolle sind originäre Funktionen des öffentlichen Auftraggebers, die in ihrer endgültigen Bewertung und Aussagefähigkeit nicht auf Private delegiert werden sollten. Der Rolle der Rechnungshöfe sollte dabei wesentlich mehr Aufmerksamkeit zugemessen werden.