

PPP im öffentlichen Hochbau

Band V: Strategie/Taskforces

Strukturskizze für das föderale Kompetenzzentrum

August 2003

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
Band V: Strategie/Taskforces	1
1. Zusammenfassende Empfehlungen der Gutachter	1
1.1 Zielstruktur.....	1
1.2 Implementierung der Zielstruktur in der Startphase	3
2. Zielstruktur, Konzeption und Ausgestaltung des FCC im Überblick	6
2.1 Grundstrukturen des FCC	8
2.2 "Föderalmodell"	9
2.2.1 Projektebene.....	9
2.2.2 Service-Ebene	9
2.2.2.1 Modell Eigenerstellung	10
2.2.2.2 Outsourcing-Modell	11
2.2.2.3 Modell "Zukauf"	11
2.2.3 Koordinationsebene	12
2.3 "Ressortmodell"	15
2.3.1 Projektebene.....	15
2.3.2 Serviceebene	15
2.3.3 Koordinationsebene	16
2.4 Gemeinsamkeiten der Modelle	17
2.5 Aufgaben des FCC	18
3. Konzeptionelle Erläuterungen	20
3.1 Konzeptionsregeln	20
3.1.1 "Structure follows Strategy"	20
3.1.2 Ausgangspunkt "Strategy"	20
3.1.3 Ableitung einzelner Strategieelemente.....	21
3.2 "Structure": Implikationen der Strategie für die Grundkonturen eines FCC.....	22

3.2.1	Integration von Bund, Ländern und Kommunen	22
3.2.2	Praxistauglicher "Funktionenmix"	24
3.3	Notwendige Funktionen eines FCC aus "Nachfragersicht": Schnittstellen zwischen FCC und Anwendern aus Bund, Ländern und Gemeinden	24
3.3.1	Der "Project Arm" des FCC - Unterstützungsfunktionen im Projekt	25
3.3.1.1	Frühphasenberatung	25
3.3.1.2	Fachliche Stellungnahmen ("Sachverständigenfunktion")	26
3.3.1.3	"Priorisierungsfunktion"	27
3.3.1.4	"Controlling-/Monitoringfunktion"	27
3.3.2	Mediation und Streitschlichtung - Die Schlichtungskammer	28
3.3.3	Knowledge-Management Funktion - Zentrale Dokumentation	29
3.3.4	Der "Policy Arm" des FCC	29
3.3.4.1	Policy-Funktion	29
3.3.4.2	"Framework Development"	30
3.4	Organisationsrechtliche Implikationen effektiver Funktionswahrnehmung	31
3.4.1	"Public Body" oder "PPP"?	32
3.4.2	Personelle Ressourcen	36
3.4.2.1	"Project Arm" Modell 1: Eigenerstellung	37
3.4.2.2	"Project Arm" Modell 2: Outsourcing-Modell	38
3.4.2.3	"Project Arm" Modell 3: "Zukaufmodell"	38
3.4.3	Finanzielle Ressourcen	39
3.5	Ausgestaltung von Ressortanbindung und Integrationsgrad	40
3.5.1	Ressortanbindung	40
3.5.1.1	Einrichtungsvarianten	40
3.5.1.2	Differenzierung des Integrationsgrades / Vor- und Nachteile von "Parallelmodell" und "Vollintegration"	42
3.5.1.2.1	Charakter eines <i>reinen</i> Parallelmodells	44
3.5.1.2.2	Charakter eines <i>reinen</i> Integrationsmodells	45
3.5.2	Empfehlung: "Föderales Kompetenzzentrum PPP"	46
4.	Die ersten Schritte zum Aufbau des FCC	48
4.1	Akzeptanz sichern	48
4.2	Kapazitäten planen	48
4.2.1	Künftige Funktionenverlagerungen	48
4.2.2	Aufgabenspektrum der Startphase	50
4.2.3	Ressourcenbedarf	52
4.2.4	Nachfolgende Schritte	53

Literaturverzeichnis	54
1. Internetseiten (ausgewertet bis 15. April 2003).....	54
2. Literatur	54

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Übergangsweise Struktur des FCC	4
Abb. 2: Projektebene ("Föderalmodell")	9
Abb. 3: Serviceebene im Modell Eigenerstellung ("Föderalmodell")	10
Abb. 4: Serviceebene im Outsourcing-Modell ("Föderalmodell")	11
Abb. 5: Serviceebene im Modell "Zukauf" ("Föderalmodell")	12
Abb. 6: Koordinationsebene ("Föderalmodell")	12
Abb. 7: Koordinationsebene mit Knowledge-Management und Schlichtungskammer ("Föderalmodell")	13
Abb. 8: Zusammenwirken der Organisationsabläufe Modell "Zukauf" ("Föderalmodell")	14
Abb. 9: Projektebene ("Ressortmodell")	15
Abb. 10: Serviceebene im Modell "Zukauf" ("Ressortmodell")	16
Abb. 11: Koordinationsebene ("Ressortmodell")	16
Abb. 12: Auswahloptionen auf der Projekt-, Service- und Koordinationsebene	47
Abb. 13: Funktionenverlagerung von "Policy Arm" und "Project Arm" im Zeitablauf	49

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
DIS	Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit e. V.
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen
FCC	Föderales Kompetenzzentrum
ICC	International Chamber of Commerce, Paris
IMA	Interministerieller Ausschuss
KMgt.	Knowledge-Management
LCC	Länder-Kompetenzzentrum
PPP	Public-Private-Partnership
Tz	Textziffer
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft

Band V: Strategie/Taskforces

1. Zusammenfassende Empfehlungen der Gutachter

1.1 Zielstruktur

Als Organisationseinheit zur Umsetzung und Entwicklung von PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland soll das Föderale Kompetenzzentrum (FCC) den mit der Realisierung öffentlicher Hochbaumaßnahmen befassten Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden Hilfestellung bei der Vorbereitung und Durchführung von Projekten geben. Es soll ferner Empfehlungen sowohl zur Gestaltung der Rahmenbedingungen für PPP-Modelle im öffentlichen Hochbau als auch zur Ausgestaltung der in Einzelprojekten anzuwendenden Verfahren und Instrumente formulieren. Dieses Aufgabenspektrum weist dem FCC Berührungspunkte zu verschiedenen Ebenen zu: einer Projektebene, einer Serviceebene und einer Koordinationsebene.

Gegenüber den Trägern von Hochbaumaßnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden (Projektebene) sollte das FCC als unabhängige Beratungsinstitution (Ratgeber) auftreten. Eingriffsrechte in die Kompetenzen der Projektträger sind nicht vorzusehen.

Auf der Serviceebene sollte das FCC ausreichende Kapazitäten für eine unentgeltliche und vor allem freiwillige Frühphasenberatung bereitstellen. Die Bereitstellung dieser Kapazitäten sollte in der Startphase des FCC auf Basis eines sog. Zukaufsmodells erfolgen, das sich in dieser Phase gegenüber alternativen Varianten des "Outsourcing" und der "Eigenerstellung"¹ als vorzugswürdig erweist:

¹ Zu den Modellen im Einzelnen Kapitel 2.2.2.

Bewertungsmatrix	„Zukaufmodell“	„Outsourcing-Modell“	„Modell Eigenerstellung“
Gründungsaufwand			
Kurzfristige Arbeitsfähigkeit			
Steuerung Kapazitätsrisiko			
Steuerung Qualitätsrisiko			
Anpassungsfähigkeit			











trifft voll zu/hoch
 trifft teils zu/mittel
 trifft nicht zu/gering




Neben 3 bis 5 "eigenen" Mitarbeitern im Rahmen des sog. "Project Arm" sollte in der Startphase ein Budget für den "Zukauf" von externen Beratungsleistungen (befristete Rahmenverträge mit Beraterpool) verfügbar sein. Um arbeitsfähig zu sein, sollte das FCC in einer Startphase insgesamt über Mio. € 2,0 - 3,0 jährlich verfügen können. Bei entsprechender "Nachfrage" wäre die Möglichkeit einer Erweiterung des Budgets in Betracht zu ziehen.

Auf der Koordinationsebene sollte das FCC als "PPP-Kopfstelle" zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie den verschiedenen Anwendersektoren für PPP wie etwa Bau- und Wohnungswesen, Gesundheit und Soziales, Justiz, Verkehr, Verteidigung und Inneres dafür sorgen, dass einheitliche Verfahren und Instrumente für die Umsetzung von PPP-Projekten in Bund, Ländern und Gemeinden entstehen können und dass PPP-Modelle in den einzelnen Sektoren künftig zu den "normalen" Beschaffungsvarianten der öffentlichen Hand gehören. Die damit einhergehende Koordinationsarbeit kann das FCC entweder unter Betonung föderaler Strukturen ("Föderalmodell") oder unter Betonung sektoraler Gesichtspunkte ("Ressortmodell")² verrichten.

Unter dem Gesichtspunkt von Machbarkeit und Akzeptanz ist die Umsetzung der Koordinationsebene des FCC auf Basis des Föderalmodells vorzugswürdig. Eine generelle Vorzugswürdigkeit des Föderalmodells gegenüber dem Ressortmodell besteht in der Gesamtbetrachtung gleichwohl nicht:

² Einzelheiten zu „Föderalmodell“ und „Ressortmodell“ in Kapitel 2.2 und 2.3.

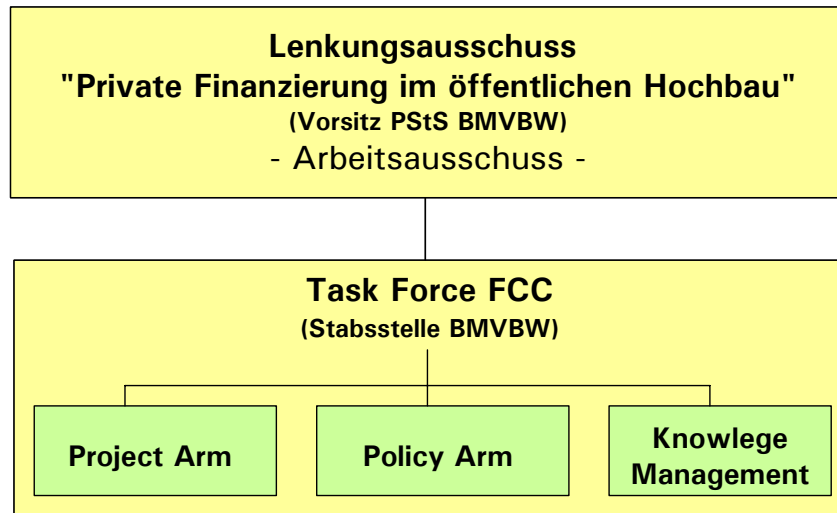
Bewertungsmatrix	Ressortmodell	Föderalmodell
Akzeptanz		
Gründungsaufwand		
Ressourcenaufwand		
Strategischer Grad der Zielerreichung		
Anpassungsfähigkeit		

 trifft voll zu/hoch
  trifft teils zu/mittel
  trifft nicht zu/gering

1.2 Implementierung der Zielstruktur in der Startphase

Die voranstehend umrissene und in den folgenden Kapiteln im Einzelnen dargelegte Zielstruktur für ein FCC bedarf zunächst noch einer Vorbereitungsphase im politischen Raum, dieses insbesondere auch im Hinblick auf die Entscheidungsfindung bzgl. der im Gutachten aufgezeigten Handlungsalternativen. Gleichzeitig sind einige operative Aufgaben des FCC sofort aufzugreifen. Für die nächste Zukunft empfiehlt sich daher die Wahrnehmung anstehender Aufgaben durch Repräsentanten des bestehenden Lenkungsausschusses "Private Finanzierung im öffentlichen Hochbau" bzw. der dazu gegründeten Arbeitsgruppe, ergänzt um operative Kapazitäten in einer Task Force, welche Aufgaben des sog. "Policy Arm", des sog. "Project Arm" sowie des Knowledge-Management bis zum Abschluss der politischen Willensbildung über die Zielstruktur des FCC vorübergehend wahrzunehmen hätte. Es ergäbe sich somit übergangsweise folgende Struktur:

Abb. 1: Übergangsweise Struktur des FCC



Ungeachtet der notwendigen Abstimmungen im Implementierungsprozess halten wir die "sektorale" Kompetenz eines FCC bereits jetzt für eine notwendige Bedingung für die erfolgreiche Implementierung von PPP. Bei vorübergehender Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der gegebenen Strukturen (Lenkungsausschuss/Task Force FCC) wäre damit zumindest zu gewährleisten, dass auf Bundesebene jedes Anwenderressort fachkundige und entscheidungsbefugte Personen benennt, die das betreffende Ressort bei Bedarf vertreten können und als Ansprechpartner zur Verfügung stehen (interministerielle Arbeitsgruppe PPP).

Im Rahmen der weiteren Schritte zur Etablierung des FCC empfehlen wir als ersten Schritt zusammenfassend folgende kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen:

- Beschlussfassung über die Einrichtung einer Task Force FCC als operative Einheit für den Lenkungsausschuss, zweckmäßigerweise einzugliedern als Stabsstelle im BMVBW,
- Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel,
- Erledigung kurzfristig anstehender Aufgaben durch den Lenkungsausschuss bzw. die Task Force FCC wie folgt:
 - Lenkungsausschuss:
 - Herbeiführung und Begleitung der politischen Willensbildung über die Zielstruktur eines FCC

- Beratung von Lösungsvorschlägen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von PPP im öffentlichen Hochbau im Anschluss an die Reformvorschläge des Gutachterkonsortiums
- Weiterleitung von konkreten Empfehlungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen an die zuständigen Fachminister bzw. Fachministerkonferenzen
- Kommunikation von PPP im öffentlichen Hochbau
- Task Force FCC:
 - Erarbeiten von Lösungsvorschlägen zu den Empfehlungen des Gutachterkonsortiums (Bände II, III)
 - Identifizierung ergänzenden Analyse- und Verdichtungsbedarfs (z.B. arbeitsrechtliche Fragestellungen, Aufbereitung sachbereichsspezifischer Fragestellungen aus Gesundheit, Schule, Justiz, allgemeine Verwaltung)
 - Generierung von Pilotprojekten insbesondere von Bund und Ländern (z.B. Verteidigung, Hochschulbau)
 - Frühphasenberatung für Bundes-, Landes- und kommunale Projekte, ggf. Einsatz externer Berater und Koordination
 - Vorbereitung/Umsetzungskonzept Knowledge-Management
 - Pflege/Fortschreibung der Erkenntnisse des Gutachtens
 - Realisation einer Hotline für Anrufer und Interessenten aus Bund, Länder, Gemeinden und Wirtschaft
 - Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen
 - Einleitung von Personalbeschaffungsmaßnahmen (Versetzung, Abordnung oder Einstellung geeigneter Fachleute).

2. Zielstruktur, Konzeption und Ausgestaltung des FCC im Überblick

Die Anwendung von PPP-Modellen im öffentlichen Hochbau kann Bund, Ländern und Gemeinden in geeigneten Fällen dazu verhelfen, Investitionsvorhaben effizienter und zu einem früheren Zeitpunkt als bei konventioneller Realisierung zu verwirklichen. Das Föderale Kompetenzzentrum (FCC) soll dazu beitragen, dass die zuständigen Projektträger aus Bund, Ländern und Gemeinden die sich aus partnerschaftlichen Lebenszykluskonzepten ergebenden Vorteile zielgerichtet erschließen können. Die Verantwortlichkeit von Bund, Ländern und Gemeinden für die Feststellung ihres Bedarfs und die Planung ihrer Investitionsvorhaben bleibt von dieser Hilfestellung ebenso unberührt wie die Entscheidung über die zu wählende Realisierungsform.

In Anknüpfung an die im Workshop vom 19.05. erörterten Eckpunkte und die Darlegungen im Sachstandsbericht per 20.05.2003 folgen die nachstehend vorgeschlagenen Modelle für die Einrichtung des FCC einem stark integrativen Grundkonzept. An diesem Grundkonzept ist auch nach Erörterung der im Zwischenbericht per 01.07.2003 dargestellten Modellvarianten im Workshop am 09.07.2003 festgehalten worden.

Das föderale Element des FCC fußt dabei nicht auf dirigistischen Eingriffen des Bundes in Angelegenheiten der Länder und Gemeinden, sondern auf dem Prinzip der Koordination. Da die Existenz von arbeitsfähigen Länderkompetenzzentren (LCC) mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen derzeit nicht ersichtlich ist, geht der Vorschlag gleichwohl davon aus, dass ein vom Bund initiiertes FCC derzeit unerlässlich ist. Damit Serviceangebote und Koordinationsfunktionen des FCC bei Abwesenheit einer formellen Bundeszuständigkeit insbesondere von der kommunalen Praxis dennoch angenommen werden, stützt sich die Ausgestaltung des FCC auf das Konzept der "faktischen Funktionsanreicherung", um das FCC aus Sicht der "Nachfrager" aus Bund, Ländern und Gemeinden nicht nur attraktiv, sondern zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt "praktisch unverzichtbar" zu machen. Ein Initiativrecht zum Anstoßen von Projekten, die im Zuständigkeitsbereich von Ländern und Kommunen liegen, ist für das FCC nicht vorgesehen.

Notwendige Funktionen sowie organisatorische Strukturen eines FCC ergeben sich dabei aus seiner Bedeutung für die Gesamtstrategie einer Implementierung von PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland. Das FCC wird den institutionellen Rahmen für die Implementierung bilden und einen wesentlichen Beitrag dazu leisten müssen, dass es im

öffentlichen Hochbau in Deutschland künftig belastbare Abläufe und Regelungen für den Einsatz von PPP in allen relevanten Sektoren gibt. Es soll weiter einen systematischen Erfahrungsaufbau ermöglichen, das Vertrauen insbesondere der öffentlichen Anwender von PPP sowie der Märkte stärken und schließlich tragfähige Projekte umzusetzen helfen. Die Mehrzahl der Länder lässt den Aufbau eigener Kompetenzzentren derzeit nicht erkennen, auf der anderen Seite ist das Interesse insbesondere der Gemeinden an belastbaren Abläufen und rechtssicheren Gestaltungshinweisen groß. Insofern kommt dem FCC aus heutiger Sicht die Rolle eines "Motors" für eine erfolgreiche PPP-Implementierung im öffentlichen Hochbau in Deutschland zu.

Das FCC wird unter diesem Blickwinkel sowohl Unterstützungsfunktionen in konkreten Projekten leisten müssen (Frühphasenberatung, spezielle Auskünfte zu fachlichen Themen, Unterstützung von Controlling- und Monitoringprozessen,³ ggf. zu einem späteren Zeitpunkt ferner Mediation und Streitschlichtung) als auch durch die Entwicklung allgemeiner Standards dafür Sorge zu tragen haben, dass die praktische Anwendung von PPP in den Sektoren und staatlichen Gliederungen den Anforderungen der internationalen Märkte für die Bereitstellung von Planungs-, Bau-, Betreiber- und Finanzierungsleistungen entspricht, d.h. kalkulierbar und damit weitestgehend einheitlich erfolgen kann (Erarbeitung von Empfehlungen für die allgemeine PPP-Politik und die Ausgestaltung von Verfahren und Instrumenten).⁴ Ein wesentlicher Beitrag des FCC im Rahmen der Gesamtstrategie ist damit die von ihm wahrgenommene föderale Integrationsfunktion, die durch ein aktives Wissens- und Erfahrungsmanagement zu unterstützen ist (Knowledge-Management Funktion).

Im Hinblick auf diese Funktionen ist das wechselseitige Verhältnis zwischen FCC und Ländern bzw. Gemeinden subsidiär und komplementär zugleich: Soweit die Länder dem Beispiel Nordrhein-Westfalen folgen und in Zukunft eigene Kompetenzzentren aufbauen, sollten Projektunterstützungsfunktionen je nach Leistungsfähigkeit und Ausstattung auch von diesen wahrgenommen werden (Subsidiarität von Projektunterstützungsleistungen des FCC für Projekte der Länder und Gemeinden). Umgekehrt sollten Länder und Gemeinden vom FCC bereits ausgearbeitete Verfahrensregeln und Umsetzungsstandards

³ Dem internationalen Sprachgebrauch folgend werden diese Funktionen nachfolgend auch mit dem Schlagwort „Project Arm“ zusammengefasst.

⁴ Insoweit spricht man international üblicherweise von der „Policy-Funktion“ eines Kompetenzzentrums für PPP.

auch bei ihrer eigenen Projektarbeit berücksichtigen. Abweichende Verfahrensstandards der Länder und Gemeinden sollten insofern nur dort etabliert werden, wo das FCC selbst keine föderalen Standards implementiert hat (Komplementarität). An der Empfehlung dieser föderalen Standards sind Länder und Gemeinden im Übrigen beteiligt.

2.1 Grundstrukturen des FCC

Die organisatorischen Empfehlungen für das FCC in seiner Zielstruktur ergeben sich aus den nachfolgenden Abbildungen (vgl. Kapitel 2.2), die hier zunächst kurz skizziert und deren tragende Gründe im Erläuterungsteil dargestellt werden (vgl. Kapitel 3). Die Modelle verstehen sich dabei ausdrücklich als Rahmen für eine längerfristige Entwicklung von PPP in Deutschland. Auf dem Weg zur vollständigen Implementierung der Modellvorschläge bleiben mithin Zwischenschritte möglich. Ein Umsetzungsszenario für die nahe Zukunft wurde bereits einleitend skizziert und wird am Ende der Ausführungen noch einmal vertieft werden.

Das integrative Moment denkbarer Modelle für ein FCC umfasst zwei Dimensionen. In vertikaler Hinsicht sollte das FCC die Interessen von Ländern und Gemeinden systematisch mit berücksichtigen können, ohne dabei einen staatsorganisationsrechtlich zweifelhaften Mischverwaltungstatbestand zu schaffen. In horizontaler Hinsicht sollte das FCC Ansprechpartner für alle anwendungsrelevanten Ressorts und Sektoren sein. Eine systematische Ausgrenzung von Verteidigungssektor und Verkehrsinfrastrukturbereich empfiehlt sich insoweit nicht.

In den nachfolgenden Modellvorschlägen werden die vorgenannten Integrationsmuster unterschiedlich stark gewichtet. Das "Föderalmodell" (vgl. Kapitel 2.2) stellt vorwiegend auf die unmittelbare Einbindung der einzelnen staatlichen Gliederungen in das FCC ab, während es für die Beteiligung der "Anwenderressorts" mittelbare Einbeziehungsformen ausreichen lässt. Demgegenüber stellt das "Ressortmodell" (vgl. Kapitel 2.3) stärker auf die horizontalen Integrationsbedürfnisse von PPP ab und gewichtet demzufolge in besonderem Maße die Einbindung treibender Kräfte aus den einschlägigen Anwender- und Querschnittsressorts. Insoweit könnte das "Ressortmodell" auch mit der Bezeichnung "Sektorenmodell" umschrieben werden.

Beide Modelle dienen nachfolgend zugleich der Beschreibung des Miteinander zwischen einer Projektebene, einer Serviceebene und einer Koordinationsebene. Diese drei Ebenen

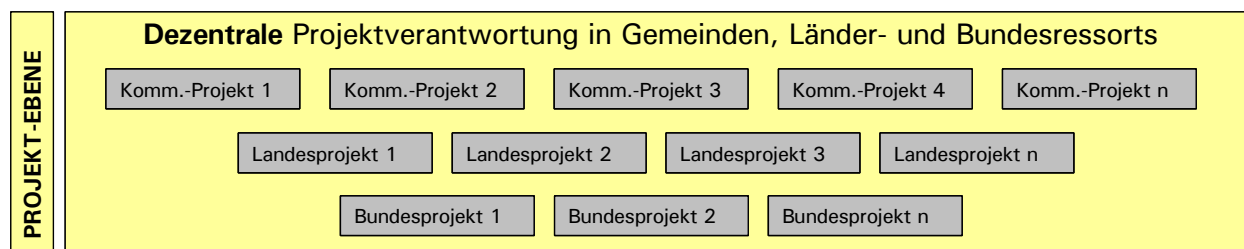
bilden den Bezugspunkt für die Einbettung des FCC in einen Organisationszusammenhang, der nachfolgend näher beschrieben wird.

2.2 "Föderalmodell"

2.2.1 Projektebene

Akteure auf der "Projektebene" sind die Gemeinden, die Länder und der Bund. Sie sind für die Feststellung ihres jeweiligen Bedarfs und die Entscheidung über die daraus resultierenden Projekte allein verantwortlich. Projektbezogene Eingriffsrechte zwischen den Ebenen bestehen nicht. Auch seitens der anschließend darzustellenden Einheiten der Service- und der Koordinationsebene bestehen keine Weisungs- oder Eingriffsrechte gegenüber den Projektträgern.

Abb. 2: Projektebene ("Föderalmodell")



2.2.2 Service-Ebene

Beschaffungen auf Basis von PPP-Modellen führen zu neuartigen Fragestellungen für alle Projektträger aus Bund, Ländern und Gemeinden und werden daher einen entsprechenden Beratungsbedarf erzeugen. Wir halten es daher für notwendig, für die Verantwortlichen auf Projektebene Serviceleistungen bereit zu stellen, die sich insbesondere, aber nicht ausschließlich auf die Frühphasenberatung beziehen sollten (vgl. Kapitel 3.3.1). Diese Serviceebene wird im internationalen Sprachgebrauch auch als "Project Arm" bezeichnet.

Die Projektträger können von der Service-Ebene auf freiwilliger Basis Projektunterstützungsleistungen abfragen. Innerhalb der Serviceebene können die notwendigen Unterstützungsfunktionen entweder von einem Länder-Kompetenzzentrum ("LCC", z.B. NRW) oder vom FCC wahrgenommen werden. Wir gehen davon aus, dass ein flächendeckendes Angebot von Länder-Kompetenzzentren kurzfristig nicht zu erwarten ist, so dass

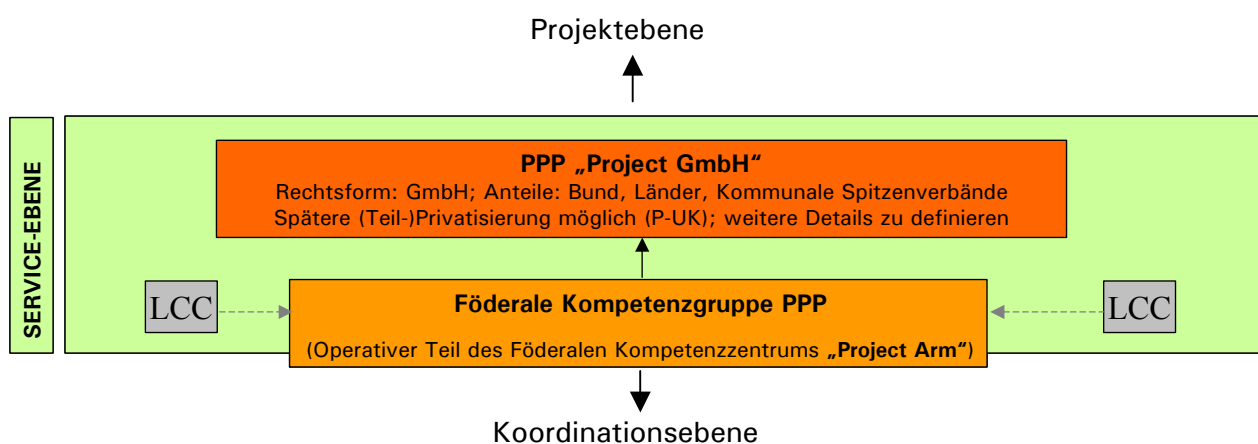
hauptsächlicher Akteur auf der Service-Ebene das FCC sein wird. In einer Zielstruktur gemäß "Föderalmodell" ist handelnde Einheit die "Föderale Kompetenzgruppe PPP", je nach Ausgestaltungsvariante (Zukauf, Outsourcing oder Eigenerstellung) ggf. auch weitere Einheiten (vgl. untenstehende Abbildung).

Für den "Project Arm" ist vor allem eine belastbare Ressourcenausstattung erfolgskritisch. Das mit der Ressourcenausstattung verbundene Kapazitätsrisiko (Qualität/Quantität) bestimmt dabei über das Gelingen der Gesamtinitiative mit, das mit der Ressourcenvorhaltung zugleich verbundene Auslastungsrisiko bestimmt die Finanzierbarkeit des FCC. Die damit notwendige Optimierung von Kapazitäts- und Auslastungsrisiko bleibt insofern gedanklicher Anknüpfungspunkt für die Varianten "Eigenerstellung", "Outsourcing" und "Zukauf". Die organisatorische Ausgestaltung der Serviceebene ist vor diesem Hintergrund in drei Varianten möglich:

2.2.2.1 Modell Eigenerstellung

In diesem Modell stellt die öffentliche Hand (der Bund) die für den "Project Arm" erforderlichen Ressourcen unmittelbar selbst zur Verfügung (vgl. Kapitel 3.4.2.1). Handelnde Einheit ist entweder eine unmittelbar im FCC angesiedelte "Kompetenzgruppe PPP" bzw. eine ausgelagerte Gesellschaft, an der sich zu einem späteren Zeitpunkt ggf. auch Private beteiligen können. Zur Vereinfachung erfolgt die Darstellung im Folgenden exemplarisch anhand eines GmbH-Modells:

Abb. 3: Serviceebene im Modell Eigenerstellung ("Föderalmodell")

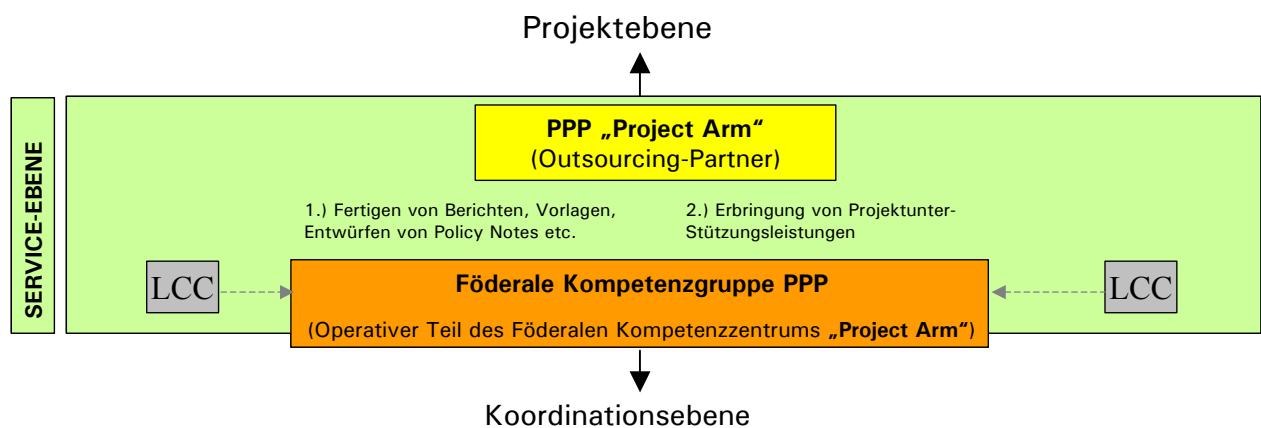


2.2.2.2 Outsourcing-Modell

Im Rahmen des Outsourcing-Modells werden Aufgaben- und Dienstleistungsprogramm des "Project Arm" ausschließlich durch einen privaten Partner dargestellt (vgl. Kapitel 3.4.2.2).

Der Outsourcing-Partner erbringt auf Veranlassung der unabhängigen Projektebene unentgeltliche Projektunterstützungsleistungen. Er wird von der Koordinationsebene des FCC eingesetzt und berichtet dieser.

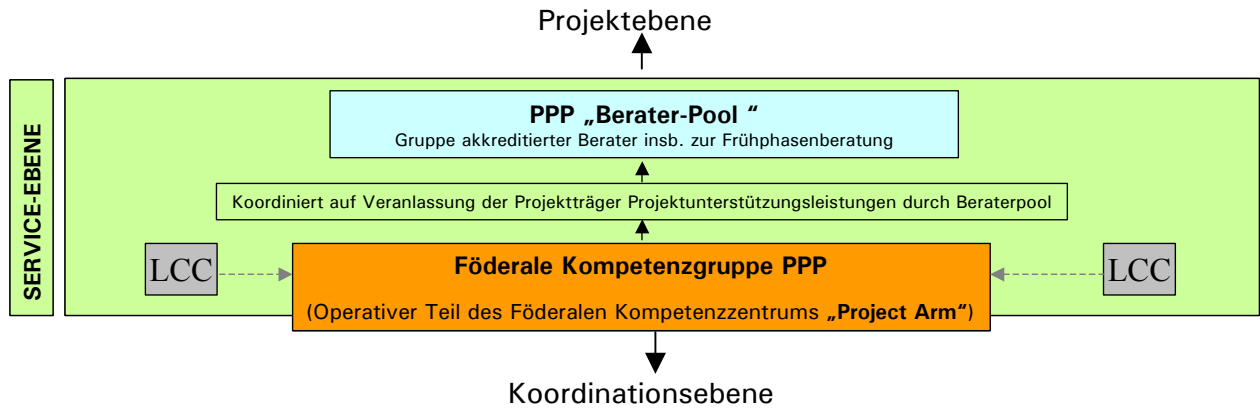
Abb. 4: Serviceebene im Outsourcing-Modell ("Föderalmodell")



2.2.2.3 Modell "Zukauf"

Im Modell "Zukauf" kann als Alternative zu Eigenerstellung oder Komplett-Outsourcing des "Project Arm" private Expertise bei im Übrigen gering gehaltenen eigenen Kapazitäten der öffentlichen Hand fallweise hinzugenommen werden (vgl. Kapitel 3.4.2.3). Handelnde Akteure wären dann eine Föderale Kompetenzgruppe PPP als eigene Kapazität des FCC sowie Beratungsfirmen, die als Teil eines "PPP-Berater-Pools" beispielsweise aufgrund befristeter Beratungsverträge die Funktion einer Ergänzungskapazität erfüllen würden (vgl. nachstehende Abbildung).

Abb. 5: Serviceebene im Modell "Zukauf" ("Föderalmodell")



In dieser Struktur würden die operativen Projektunterstützungsaufgaben des "Project Arm" von einer "Föderalen Kompetenzgruppe PPP" (ggf. einzurichten beim BMVBW, denkbar aber auch in anderen Ressorts) übernommen, die über ein Beraterbudget verfügt und ergänzende Leistungen einkaufen kann (entsprechend dem "Modell Zukauf" gemäß Zwischenbericht vom 01.07.2003).

2.2.3 Koordinationsebene

Mit Blick auf eine geordnete Implementierung und Fortentwicklung von PPP in Deutschland werden die Bedürfnisse, Erfahrungen und Anregungen der Akteure der Projekt- und Serviceebene auf der Koordinationsebene zusammengeführt. Nach dem Föderalprinzip liegt es dabei nahe, zum Zwecke der Abstimmung und Koordination alle staatlichen Gliederungen unmittelbar in das entstehende FCC einzubinden. Im Föderalmodell erhält die Koordinationsebene des FCC damit folgende Struktur:

Abb. 6: Koordinationsebene ("Föderalmodell")



In dieser Struktur haben Länder und Gemeinden einen unmittelbaren Sitz in einem "Föderalen Koordinations- und Lenkungsausschuss PPP". Dieser Ausschuss übernimmt die

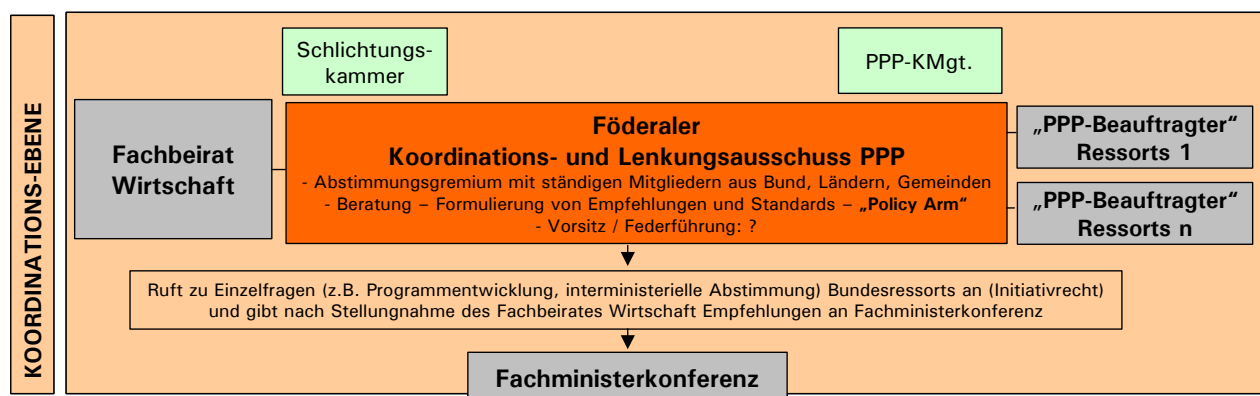
Aufgaben eines "Policy Arm" und formuliert Empfehlungen für die einheitliche Umsetzung und Fortentwicklung von PPP in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Empfehlungen des Ausschusses werden der zuständigen Fachministerkonferenz zwischen Bund und Ländern (z.B. Bauministerkonferenz) nach Stellungnahme des "Fachbeirates Wirtschaft" zur weiteren Beratung und Umsetzung angetragen. Einzelne Bundesressorts werden in dem Modell mittelbar über sog. PPP-Beauftragte ("Systembeauftragte") in die Formulierung der Empfehlungen eingebunden. Sie nehmen zu konkreten Themen sowie zu Empfehlungsvorschlägen des Koordinations- und Lenkungs Ausschusses Stellung und können den Ausschuss darüber hinaus in eigenen Belangen kontaktieren.

Die Privatwirtschaft ist in den Koordinations- und Lenkungs Ausschuss nicht unmittelbar eingebunden. Ihre Anregungen werden über den Fachbeirat Wirtschaft formuliert, der zu den Empfehlungen des Koordinations- und Lenkungs Ausschusses Stellung nimmt.

Die Einheiten des "Wissensmanagements" (Knowledge-Management) und der Schlichtungskammer verstehen wir ebenfalls als Teil der Koordinationsebene, die als *Institutionen* in einer späteren Phase aufgebaut werden können. Als *Funktion* ist das Knowledge-Management indes gleich zu Beginn der Arbeiten eines FCC zu erfüllen.

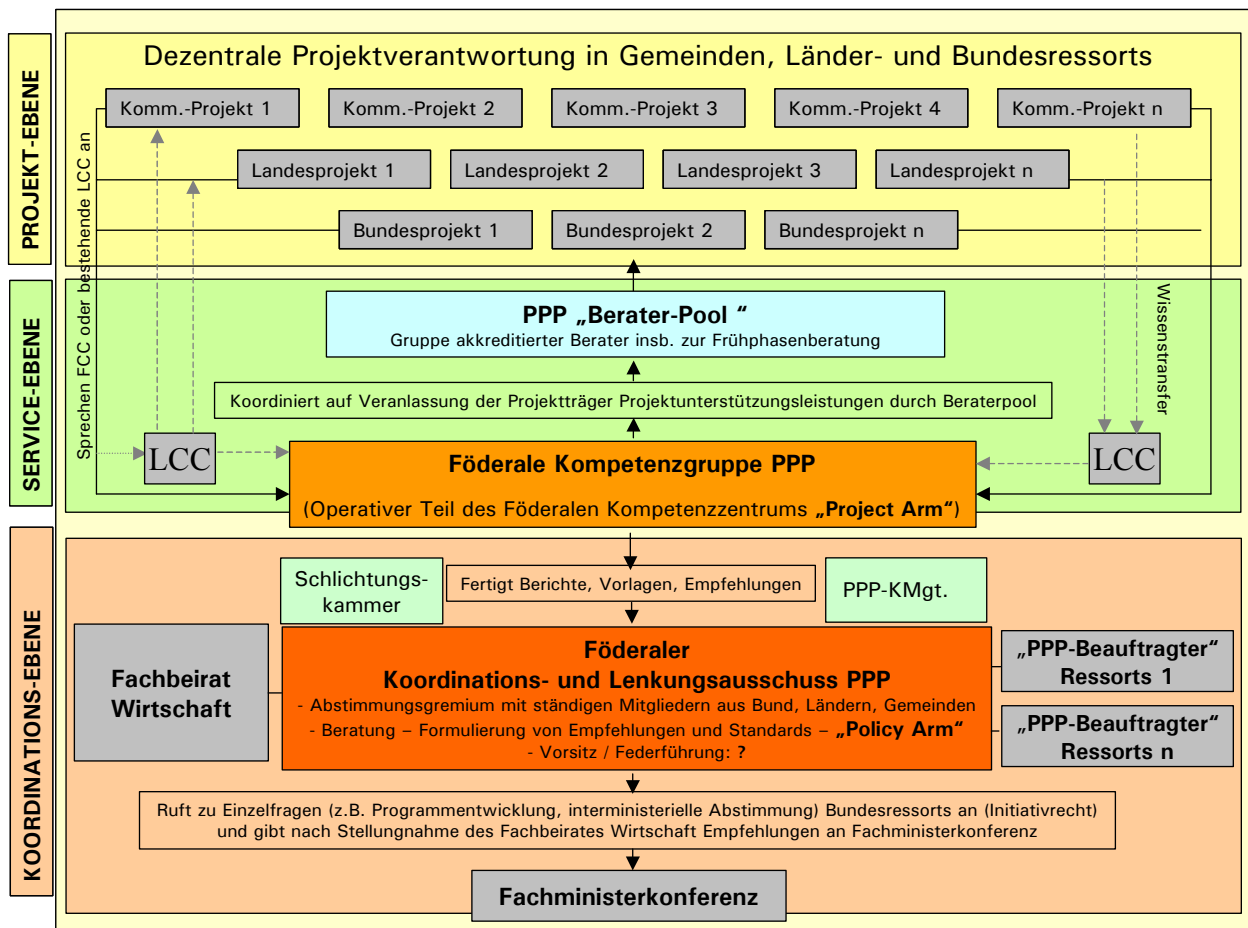
Abb. 7: Koordinationsebene mit Knowledge-Management und Schlichtungskammer ("Föderalmodell")



Beratergruppe – „PPP im öffentlichen Hochbau“

Das Zusammenwirken von Projektebene, Serviceebene und Koordinationsebene auf Basis des "Föderalmodells" in der Variante "Zukauf" ist aus folgender Abbildung ersichtlich.

Abb. 8: Zusammenwirken der Organisationsabläufe Modell "Zukauf" ("Föderalmodell")



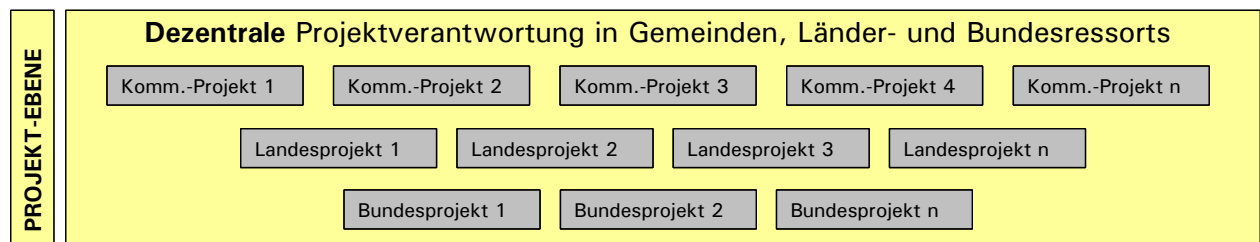
2.3 "Ressortmodell"

Auch im Ressortmodell erbringt das FCC seine Aufgaben zwischen Projekt-, Service- und Koordinationsebene.

2.3.1 Projektebene

Auf der Projektebene bestehen zum Föderalmodell keine Unterschiede. Auch das Ressortmodell basiert auf der Grundüberlegung, dass die Projektträger in Bund, Ländern und Gemeinden unabhängig vom FCC sind und insbesondere Weisungsrechte nicht bestehen.

Abb. 9: Projektebene ("Ressortmodell")

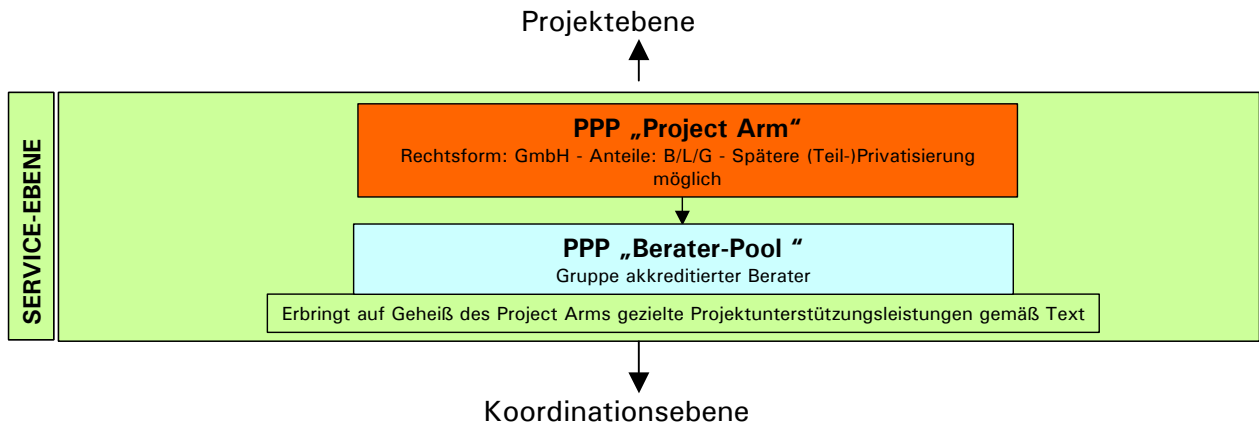


2.3.2 Serviceebene

Wie im Föderalmodell fungiert als operative Einheit des Ressortmodells wiederum ein "Project Arm". Auch hier kann der "Project Arm" sowohl durch ein Modell Eigenerstellung als auch durch die Optionen "Outsourcing" oder "Zukauf" dargestellt werden (vgl. Kapitel 2.2). Die Organisationsform des "Project Arm" kann in der zukünftigen Modellentwicklung dabei durchaus verschiedene Stufen durchlaufen, z.B. als PPP-Projekt GmbH plus Beraterpool in einer ersten Phase, anschließender Ausbau zu einem Outsourcingmodell oder – alternativ - einer gemischtwirtschaftlichen Einheit im reifen Markt unter Abkehr vom Beraterpool, und schließlich je nach Verfügbarkeit von Länderkompetenzzentren in der Zukunft ggf. auch zunehmende Konzentration auf die Betreuung von Bundesprojekten.

In der nachfolgenden Darstellung der Serviceebene wird mit Blick auf die kurzfristige Realisierbarkeit des FCC wiederum das Modell "Zukauf" zugrunde gelegt (vgl. Kapitel 2.2.2.3).

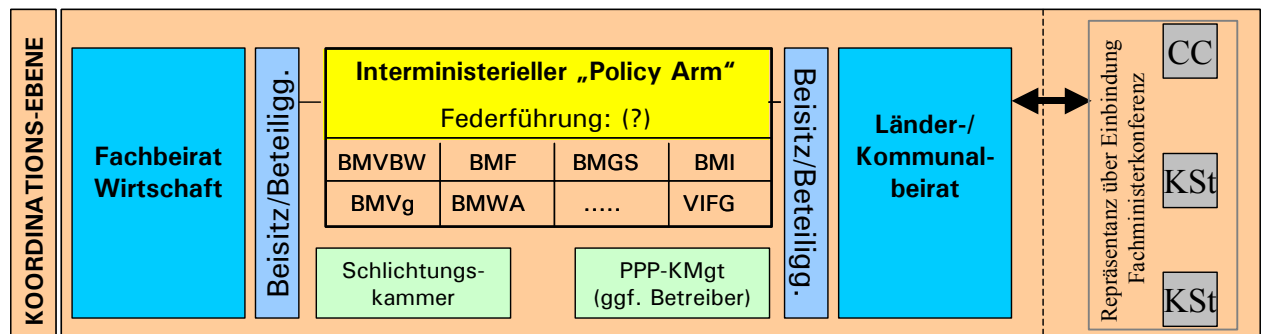
Abb. 10: Serviceebene im Modell "Zukauf" ("Ressortmodell")



2.3.3 Koordinationsebene

Die Koordinationsebene des Ressortmodells eröffnet ein vom Föderalmodell abweichendes Bild. Zunächst tritt ein Interministerieller Ausschuss (IMA) an die Stelle des Föderalen Koordinations- und Lenkungsausschusses des Föderalmodells. Im diesem IMA sind unmittelbar nur die Vertreter der verschiedenen Bundesressorts vertreten, und zwar sowohl in Gestalt relevanter Querschnittsressorts (BMF, BMWA) als auch in Gestalt einschlägiger Anwenderressorts von PPP (Gesundheit und Soziales, Justiz, Bau- und Wohnungswesen, Verteidigung, Inneres, etc.).

Abb. 11: Koordinationsebene ("Ressortmodell")



Länder und Gemeinden werden an den Arbeiten des "Policy Arm" mittelbar über einen Länder- und Kommunalbeirat beteiligt, der unter Einbeziehung der Kommunen aus der entsprechenden Fachministerkonferenz hervorgeht. Im Gegensatz zum "Föderalmodell" legt das "Ressortmodell" insgesamt größeres Gewicht auf den interministeriellen Aufgabenzusammenhang von PPP.

Erhöhten Abstimmungserfordernissen zwischen IMA und Länder-/Kommunalbeirat steht im Ressortmodell ein unmittelbarer Abstimmungsprozess unter den Ressorts gegenüber. Insoweit stellt das "Ressortmodell" vor allem auf eine optimale Unterstützung der Programmentwicklungskompetenz des FCC ab (dazu Kapitel 3.2.1).

Zur Einbindung der Interessen der Privatwirtschaft ist auch im Ressortmodell „Fachbeirat Wirtschaft“ vorgesehen.

2.4 Gemeinsamkeiten der Modelle

Bei beiden Modellen kann die Federführung für das FCC bei einem Querschnittsressort (z.B. BMWA, BMF) oder bei einem Fachressort liegen (z.B. BMVBW) liegen.

Getrennt von ressortübergreifendem "Policy Arm" und Beiräten ("Ressortmodell") bzw. getrennt von Föderalem Koordinations- und Lenkungsausschuss ("Föderalmodell") sind für beide Modelle eine "Knowledge-Management-Einheit", deren IT-Plattform ggf. durch eine Betreiberlösung dargestellt werden kann, sowie langfristig eine Schlichtungskammer empfehlenswert. Der Aufbau einer Schlichtungskammer versteht sich dabei als perspektivisches Ziel für eine voll entwickelte PPP-Struktur in der Bundesrepublik Deutschland in einer späteren Phase. Mit einem leistungsfähigen Wissensmanagement sollte indessen sogleich nach Abschluss des Consulting-Auftrags begonnen werden.

Die wissenschaftliche Begleitung der Aktivitäten zum Thema PPP und FCC scheint in einzelnen Themenfeldern empfehlenswert, allerdings erscheint es nicht erforderlich, dass hierzu eigens ein Wissenschaftsbeirat institutionalisiert wird. Sowohl die Arbeitsweise eines interministeriellen Ausschusses ("Ressortmodell") als auch die Struktur eines Koordinations- und Lenkungsausschusses im "Föderalmodell" dürften sich im Hinblick auf die fallweise Einschaltung z.B. wissenschaftlicher Expertise als hinreichend erweisen.

Örtlich kann das FCC in Berlin, soweit zur Steigerung der Akzeptanz dienlich auch an einem anderen Ort angesiedelt sein. Die Finanzierung des FCC wird im praktischen Ergebnis zumindest in der Startphase vom Bund darzustellen sein (vgl. Kapitel 3.4.3).

2.5 Aufgaben des FCC

Das FCC sollte in beiden Modellvarianten Empfehlungen für einheitliche Regelungen, Standards und Handlungsanleitungen bei der Implementierung und Weiterentwicklung von PPP in allen relevanten Anwendungsbereichen erarbeiten und fortlaufend weiterentwickeln ("Policy Arm"). Es sollte des Weiteren konkrete Projektunterstützungsfunktionen für die Anwender von PPP übernehmen können, welche die von ihnen verfolgten Hochbaumaßnahmen nach wie vor in eigener Zuständigkeit realisieren werden, insbesondere in der Frühphase von Projekten nunmehr aber auf konkrete Leistungen eines "Project Arm" des FCC zurück greifen können. Weiter sollte das FCC Vernetzungs-, Verdichtungs- und Verteilungsleistungen auf dem Gebiet der Auswertung und Verbreitung des vorhandenen und neu hinzu gewonnenen Erfahrungswissens für Anwender aus allen staatlichen Gliederungen erbringen können (Knowledge-Management). Auf Basis des bei ihm vorgehaltenen Wissens sollte das FCC den regelmäßig in langfristigen Vertragsbeziehungen gebundenen Anwendern von PPP schließlich Hilfestellungen für Controllingprozesse und Streitschlichtungsmechanismen zur Verfügung stellen können. Gegenüber den Anwendern von PPP in Ländern und Gemeinden wird das FCC dabei über Weisungs- oder Durchgriffsrechte insgesamt nicht verfügen, sondern von diesen allein auf freiwilliger Basis eingeschaltet sein.

Die "politischen Aufgaben" des FCC erfüllt die öffentliche Hand zwingend selbst. Strategisch handelnde Einheit ist der interministerielle "Policy Arm" ("Ressortmodell") bzw. der Föderale Koordinations- und Lenkungsausschuss ("Föederalmodell"), jeweils verstanden vornehmlich als Koordinationsgremium, dessen Beschlüsse Empfehlungs- bzw. Signalcharakter haben (dazu Kapitel 3.2.1). Operatives Kernelement beider Modelle ist indes der "Project Arm". Hier kann eine kurzfristige Arbeitsfähigkeit z.B. durch die Abordnung geeigneter Mitarbeiter der Verwaltung hergestellt werden. Die Expertise der unterschiedlichen Interessengruppen kann aus rechtlichen Gründen (Projektantenproblematik) sowie im Sinne der Glaubwürdigkeit der Gesamtorganisation nur über den Fachbeirat Wirtschaft (z.B. Bau-, Kredit-, Betreiberwirtschaft) oder durch die Festeinstellung (Übernahme) von Mitarbeitern aus diesen Bereichen eingebracht werden.

Die den Modellen zugrunde liegenden Überlegungen werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt. Detailregelungen über die Ausgestaltung der Organisationseinheiten und ihre Arbeits- und Funktionsweise sollten - entsprechend der Handhabung bei internationalen Vorbildern (vgl. Sachstandsbericht vom 20.05.2003) - zu weiten Teilen durch das FCC selbst ausgearbeitet werden. Hinweise zur Vorbereitung des FCC in einer Startphase finden sich in den zusammenfassenden Empfehlungen am Beginn sowie am Schluss des Textes.

3. Konzeptionelle Erläuterungen

Die konzeptionellen Grundlagen ("Eckpunkte") der vorstehenden Modellvorschläge für ein föderales Kompetenzzentrum in der Bundesrepublik Deutschland sind auf Basis der Analyse international vergleichbarer Einheiten im Sachstandsbericht zu Leistungsteil 5 vom 20.05.2003, dort insbesondere unter Tz. 41 ff. entwickelt und dargestellt worden. Nach Darstellung und Erörterung dieser Grundlagen in einem Hearing am 19.05.2003 sind diese Eckpunkte zu Organisation und Ausgestaltung des föderalen Kompetenzzentrums am 02.06.2003 mit dem PPP-Kompetenzzentrum am Finanzministerium NRW erörtert worden. In der anschließenden Entwicklung eines Organisationsvorschlags sind die dabei gewonnenen Erkenntnisse – insbesondere die Integration der Länder in einen föderalen Gesamtzusammenhang betreffend - berücksichtigt worden. Nach Erörterung von weitgehend auf dem "Ressortmodell" fußenden Organisationsvorschlägen in einem Workshop am 09.07.2003 sind Anregungen und Stellungnahmen der Auftraggeberseite, insbesondere der Gemeinden nunmehr in Gestalt des "Föderalmodells" als Modellalternative aufgegriffen worden. Nach Erörterung der sich daraus ergebenden Strukturskizze am 12.08.2003 sind schließlich Empfehlungen zur Gestaltung der ersten Schritte formuliert worden.

3.1 Konzeptionsregeln

Basierend auf den entwickelten Eckpunkten folgt die Konzeption des föderalen Kompetenzzentrums (FCC) nachstehenden Grundüberlegungen:

3.1.1 "Structure follows Strategy"

Die organisatorische Ausgestaltung des FCC folgt den mit der Implementierung von PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland verfolgten Zielen.

3.1.2 Ausgangspunkt "Strategy"

Der Ausgangspunkt "Strategy" lässt sich dabei wie folgt formulieren:

"Durch die Implementierung von PPP als neuem, aber gleichberechtigten Verfahren der staatlichen Beschaffung sollen Entscheidungsträger in Bund, Ländern und Gemeinden Infrastrukturprojekte in öffentlichem Hochbau (sowie in verkehrlicher und technischer Infrastruktur) kostenwirtschaftlicher und/oder günstiger realisieren können."

nen mit dem Ziel, den originären Bedarf von Bund, Ländern und Gemeinden an Infrastruktur insgesamt besser und bedarfsorientierter, d.h. erstens zu verbesserten Konditionen und zweitens zum Zeitpunkt des akuten Bedarfs befriedigen zu können.“

3.1.3 Ableitung einzelner Strategieelemente

Um die strategischen Ziele zu erreichen, ist folgende strategische Maßnahme umzusetzen:

Implementierung von PPP im Beschaffungs- und Investitionsalltag von Bund, Ländern, Gemeinden und Privatwirtschaft.

Hierzu bedarf es folgender Strategieelemente:

- Ein PPP-Fachkonzept muss Rechts- und Verfahrenshindernisse sowie Unsicherheiten bei Anwendern in öffentlicher Hand und Privatwirtschaft abbauen und dazu führen, dass in Bund, Ländern und Gemeinden PPP-Modelle nach *einheitlichen* Verfahrensstandards realisiert werden können. Die Einheitlichkeit der Verfahrensstandards auf allen staatlichen Ebenen erscheint notwendig erstens angesichts der Bedeutung von Transaktionskosten für die Entwicklung von PPP-Märkten, sowie zweitens aufgrund der Tatsache, dass Deutschland sich im Wettbewerb um Standortnutzer und anlagewilliges Kapital befindet. Die Einheitlichkeit der Investitionsbedingungen im Bundesgebiet ist unter Marktgesichtspunkten von zentraler Bedeutung für das ausreichende Vorhandensein von Marktteilnehmern insbesondere der Bau-, Betreiber- und Finanzwirtschaft sowie für die Erreichung von Degressionseffekten bei Risikokosten und Kapitalkosten.
- Ein PPP-Umsetzungskonzept muss die Fähigkeit der Beteiligten erhöhen, tragfähige Projekte zu entwickeln und zu realisieren, die Erzielung rascher Lernkurveneffekte über die Anwendungsbedingungen von PPP sicherstellen und durch die Umsetzung erfolgreicher Projekte das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit von PPP in Bund, Ländern, Gemeinden und Privatwirtschaft stärken.
- Mit einem PPP-Kommunikationskonzept müssen die relevanten Beteiligten in Bund, Ländern und Gemeinden sowie Privatwirtschaft erreicht, über Vorteile, Anwendungs- und Umsetzungsvoraussetzungen von PPP in den einzelnen Sektoren informiert und über Projekterfahrungen Anderer aufgeklärt werden.

- Das PPP-Organisationskonzept bildet den institutionellen Rahmen, in dem die Ziele des Fachkonzeptes, des Umsetzungskonzeptes sowie des Kommunikationskonzeptes erreicht werden können. Das FCC ist ein wesentlicher Baustein dieses Organisationskonzeptes.

3.2 "Structure": Implikationen der Strategie für die Grundkonturen eines FCC

Die organisatorischen Grundkonturen des FCC ergeben sich aus seiner Bedeutung als institutioneller Rahmen für die Verwirklichung der vorgenannten Strategie. Aus der Strategie lassen sich somit "Strukturvoraussetzungen" ableiten, die ein FCC erfüllen muss, damit die vorgegebenen Ziele erreicht werden können. Für einzelne dieser Strukturvoraussetzungen beinhalten die eingangs erwähnten Modellvorschläge bereits konkrete Ausgestaltungsvorschläge.

3.2.1 Integration von Bund, Ländern und Kommunen

Wenn einheitliche Anwendungsbedingungen für PPP im Gesamtstaat als sinnvoll erachtet werden (s.o.), muss die Schnittstelle zwischen Bund, Ländern und Kommunen durchlässig sein. Ein Nebeneinander von "17 plus x" Kompetenzzentren (ein "CC" auf Bundesebene, 16 CC'en auf Länderebene, weitere CC'en in bundesdeutschen Großstädten) kommt aus Kostengesichtspunkten und im Sinne einheitlicher Marktbedingungen für die Bau-, Kredit und Betreiberwirtschaft nicht in Betracht.

Strukturvoraussetzung Nr. 1 für ein FCC ist damit ein Mindestmaß an Integrationskraft.

Ausgestaltungsempfehlung Nr. 1: Eingriffs- und Durchgriffsrechte eines FCC in die Länder- und Gemeindesphäre sind keine notwendige Bedingung für die Vereinheitlichung von Standards und Abläufen. Länder und Gemeinden sind an der Formulierung von Empfehlungen über Grundausrichtung und Arbeitsweise des FCC sowie an der Empfehlung von Verfahrensvorschlägen vielmehr angemessen zu beteiligen. Die Modellvorschläge sehen hierzu auf der Koordinationsebene einen "Länder- und Kommunalbeirat" ("Resortmodell") bzw. den Koordinations- und Lenkungsausschuss vor ("Föderalmodell") vor. In ihrem Selbstverständnis unterscheiden sich die Modelle wie folgt:

Das "Resortmodell" (Sektorenmodell) fußt auf dem Grundgedanken, dass den Empfehlungen des FCC zu Leitlinien der PPP-Politik sowie zu den technischen Verfahrensabläufen für die Bundesressorts ein gewisser Verbindlichkeitsgrad zukommt. Hierfür sprechen

die ökonomische Notwendigkeit einheitlicher und transparenter Standards sowie das Ziel einer koordinierten PPP-Entwicklung in allen Anwendungssektoren ("PPP-Programmkompetenz"). Um dem Vorwurf unzulässiger Mischverwaltung zu begegnen, ist der Geltungsanspruch von Verfahrensregeln für Länder und Gemeinden in diesem Modell dadurch zu begrenzen, dass diese nur mittelbar in die Willensbildung einbezogen werden. Dementsprechend können auch die Empfehlungen des FCC für Länder und Gemeinden im "Ressortmodell" lediglich Empfehlungscharakter haben.

Das "Föderalmodell" bezweckt demgegenüber vor allem einen gewissen Signal- bzw. Appellcharakter der Empfehlungen eines FCC auch gegenüber den Ländern und Gemeinden. Aus diesem Grunde sind Länder und Gemeinden in diesem Modell direkt im föderalen Koordinations- und Lenkungsausschuss vertreten, aus Gründen der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses allerdings ebenfalls auf Basis der Entsendung legitimer Vertreter.

Die Bildung von Länder-Kompetenzzentren für PPP zu dem Zwecke, eine eigenständige PPP-Politik bzw. eigene Verfahrensordnungen ("Standards") für PPP zu etablieren, bleibt in beiden Modellwelten möglich. Im Hinblick auf die Bestimmung der allgemeinen PPP-Politik sowie von PPP-Standards für die Praxis sind Länder und Gemeinden nach dem "Föderalmodell" indes in einer Weise eingebunden, dass eigene Länder-Kompetenzzentren jedenfalls für den "Policy-Arm" eher komplementären Charakter hätten. Wo der politische Wille zur Gründung eines ländereigenen Kompetenzzentrums nicht - oder noch nicht - vorhanden ist, dürfte daher die Benennung von "Länderkontaktstellen PPP" im Hinblick auf die allgemeinen Politik-Funktionen grundsätzlich ausreichend sein.

Die Kommunen sind im Länder- und Kommunalbeirat ("Ressortmodell") wie im föderalen Koordinations- und Lenkungsausschuss ("Föderalmodell") über ihre Spitzenverbände zu repräsentieren.

Projektunterstützungsfunktionen können neben dem FCC grundsätzlich auch von bestehenden oder neu entstehenden Länderkontaktstellen bzw. Länderkompetenzzentren wahrgenommen werden (vgl. Kapitel 3.3.1). Insoweit besteht ein föderaler Vorbehalt zwar für die Vereinheitlichung von Standards und Abläufen ("Policy Arm"), nicht aber unbedingt auch für die Anwendung dieser Standards in Form von konkreten Projektunterstützungsleistungen. Insoweit verfolgt das hier vorgeschlagene Grundmodell den Ansatz, dass das FCC grundsätzlich nur solche Projektunterstützungsleistungen anbietet, die im Verhältnis zu Leistungen von Länderkompetenzzentren bzw. Länderkontaktstellen

komplementär sind, diese also ergänzen. Solange Länderkompetenzzentren mit entsprechender Kapazität in der Bundesrepublik Deutschland allerdings noch die Ausnahme sind, werden die vom FCC anzubietenden Unterstützungsleistungen in der Frühphasenberatung tatsächlich jedoch noch relativ umfassend sein müssen.

3.2.2 Praxistauglicher "Funktionenmix"

Da die Schnittstelle zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der bundesstaatlichen Wirklichkeit bei Abwesenheit eines formellen Kompetenztitels nicht beliebig gestaltbar ist, muss das angestrebte Zusammenwirken von Bund, Ländern und Gemeinden weitestgehend freiwillig auf Basis von Anreiz-/Beitragsüberlegungen abgesichert werden.

Strukturvoraussetzung Nr. 2: Das FCC muss in Funktion und Aufgabenerfüllung so attraktiv ausgestaltet sein, dass seine "Nachfrager" (= die anwendenden Fachressorts bzw. Projektträger auf Bundesebene, die Länder und Gemeinden) die Inanspruchnahme dieser Funktionen als vorteilhaft empfinden (= Konzept der Funktionsanreicherung).

3.3 Notwendige Funktionen eines FCC aus "Nachfragersicht": Schnittstellen zwischen FCC und Anwendern aus Bund, Ländern und Gemeinden

Die Projektträger aus Bund und Ländern sowie Kommunen behalten die Planungs-, Realisierungs- und Durchführungszuständigkeit für ihre Projekte in vollem Umfang. Hinsichtlich der Ausgestaltung der allgemeinen PPP-Politik sowie der anzuwendenden Verfahren, Instrumente und Regeln formuliert das FCC Empfehlungen, welche die Verfahrenssicherheit aller Projektträger in Gemeinden, Ländern und Bund erhöhen.

Im Rahmen der Projektdurchführung treten die dezentral verantwortlichen Projektträger gegenüber dem FCC als dessen "Nachfrager" auf. Ein Zwang zur Nutzung von Leistungen des FCC besteht nicht. Länder und Kommunen werden das FCC nur dann einbinden, wenn seine Leistungen hinreichend attraktiv sind. Damit das der Fall ist, sollte ein FCC in einer entwickelten Zielstruktur perspektivisch die folgenden Funktionen erfüllen können:

3.3.1 Der "Project Arm" des FCC - Unterstützungsfunktionen im Projekt

Das FCC stellt auf Anforderung professionelle Ressourcen für die Unterstützung der Länder und Kommunen sowie der Bundesressorts bei der Vorbereitung und Durchführung sowie für die strategische Begleitung von Projekten zur Verfügung. Der Umfang der beim FCC in Anspruch genommenen Unterstützungsleistungen wird sich zunächst danach richten, in welchem Maße die Länder in Gestalt eigener Länderkompetenzzentren entsprechende Unterstützungsleistungen anbieten. Dabei werden die Länderkompetenzzentren - deren zweckentsprechende Organisation vorausgesetzt- sukzessive anstelle des "Project Arm" des FCC treten. Diesbezüglich gehen die nachfolgenden Ausführungen zunächst davon aus, dass mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen einstweilen keine Kapazitäten bereitgestellt werden.

3.3.1.1 Frühphasenberatung

Das FCC sollte bereits in der Frühphase der Projektidentifikation seine Projektentwicklungsexpertise einbringen, um zu tragfähigen Geschäftsmodellen zu gelangen. Sodann sollte es an der weiteren Konzeption eines Projektes mitwirken. Hierbei kann es dem lokalen Projektträger vor allem als Gesprächspartner in Fragen der Risikoanalyse, -bewertung und -verteilung zur Verfügung stehen. Unterstützungsleistungen für Vergabevorbereitung und Angebotsbewertung können sich anschließen.

Die praktischen Bedingungen einer zu weitreichenden Projektunterstützung [Teilnahme von Mitgliedern des FCC an zahlreichen Terminen der Verwaltung (Abstimmungstermine mit Bürgermeistern, Kämmerern, besonderen Verwaltungsausschüssen) sowie der Kommunalparlamente (Räte, Stadtverordnetenversammlungen) und eigens geschaffenen Lenkungsgruppen] werden die an ein FCC vernünftigerweise zu stellenden Ressourcenanforderungen mit großer Wahrscheinlichkeit übersteigen. Unter praktischen Gesichtspunkten empfiehlt sich daher eine Konzentration projektbegleitender Unterstützungsleistungen eines FCC auf die Frühphasenberatung als strategisch wichtigster Projektphase. Hierzu kann auch die frühzeitige Abgabe von Indikationen über die Zuwendungsfähigkeit bestimmter Projektstrukturen gehören. Aufgaben wie bspw. Vergabevorbereitung und Angebotsbewertung sollten demgegenüber privaten Anbietern von Dienstleistungen diskriminierungsfrei offen stehen (Subsidiaritätsprinzip).

Zusammenfassend ergibt sich folgende **Ausgestaltungsempfehlung Nr. 2**: Es besteht eine starke Indikation dafür, dass das FCC – zumindest vorübergehend - über einen "Project Arm" verfügen sollte, der Dienstleistungen für alle Projektträger in Bund (Fachressorts, Obere Bundesbehörden, sonstige Anwender), Ländern und Gemeinden erbringt. Die Modellvorschläge tragen dem durchweg Rechnung. Die verfügbaren Personalressourcen sollten im Rahmen der Projektunterstützungsfunktion des FCC vor allem der Frühphasenberatung vorbehalten bleiben. Hierzu gehört u.a. eine ausreichend dimensionierte "Rufbereitschaft" (Call Center Funktion als erste Anlaufstelle).

3.3.1.2 Fachliche Stellungnahmen ("Sachverständigenfunktion")

Eine weitere, für die gegenwärtige Praxis sehr wichtige Projektunterstützungsfunktion ist die Unterstützung der Entscheidungsträger vor Ort sowie der Genehmigungsbehörden (Kommunalaufsicht) durch fachliche Stellungnahmen zur Tauglichkeit und Strukturierung von Projekten. Diese Projektunterstützung hätte den Charakter von Empfehlungen bzw. von Sachverständigengutachten, bewirkt aber keine kompetenzielle Verantwortungsverlagerung zu Lasten der Projektverantwortlichen aus Bund, Ländern und Gemeinden. Vor dem Hintergrund der möglichen Auswirkungen des "Oderwitz"-Urteils des BGH (Entscheidungszurückhaltung) besteht insgesamt Anlass zu der Annahme, dass eine derartige "Sachverständigenfunktion" insbesondere von Aufsichtsbehörden positiv aufgenommen werden wird.

Diese Art der Unterstützung wird umso eher gelingen, je mehr das FCC den faktischen Status einer "föderalen Clearingstelle" bekommt, d.h. je mehr Projekte dem FCC vorgebracht werden und je eher man Erfahrungshintergrund und Projektkenntnis des FCC in dem relevanten Verkehrskreis haftungsrechtlich als "State of the Art" bezeichnen kann. In der Folge könnte sich die Nachprüfungsdichte kommunaler Entscheidungsträger und Genehmigungsbehörden im Falle der vorherigen Einbindung des FCC in die Frühphasenentwicklung und -begutachtung von Projekten unter Umständen entsprechend reduzieren lassen.

Diese Einsicht führt unmittelbar zur **Ausgestaltungsempfehlung Nr. 3**: Die Nachhaltigkeit der "Sachverständigenfunktion" impliziert zugleich Mindestbedingungen an Integration von Bund, Ländern und Gemeinden. Optimalerweise binden alle Länder das FCC in Projekte ein und beschränken den Tätigkeitsbereich eigener CC'en bzw. Länderkontaktstellen eher auf allgemeine Funktionen. Denkbar ist z.B. die freiwillige Übersendung von

Wirtschaftlichkeitsvergleichen für Projekte bestimmter Größenordnungen von Bund, Ländern und Gemeinden an das FCC sowie deren bundeseinheitliche Plausibilisierung durch das FCC. Ein weiterer Einsatzbereich ist der Komplex Risikoverteilung. Sollte die Einbeziehung des FCC im Einzelfall nicht darstellbar und/oder gewünscht sein, müsste die Schnittstelle FCC/LCC in jedem Falle so ausgestaltet sein, dass eine sachverständige Stellungnahme möglich und vor allem glaubwürdig bleibt (laufender Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Länderkompetenzzentren bzw. Länderkontaktstellen und FCC).

3.3.1.3 "Priorisierungsfunktion"

Anreize zur Einbindung des FCC bzw. dessen faktische Kompetenz werden des Weiteren dadurch gesteigert, dass das FCC in die Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln bzw. die Übernahme von Gewährleistungsbürgschaften (Bund/Länder) oder sonstiger Garantien und Sicherheiten eingebunden wird. Die hierbei empfehlenswerten Verfahrenswege müssten mit Blick auf die kompetenziellen Rahmenbedingungen einzelner Förderfaszilitäten im Einzelnen ausgestaltet werden (Förderinstrumente des Bundes, der Länder, Mischfinanzierungstatbestände, z.B. Ganztagschulprogramm oder Hochschulförderung).

3.3.1.4 "Controlling-/Monitoringfunktion"

Die Beschaffung von Infrastruktur und Dienstleistungen auf Basis outputspezifizierter Verfahren und langfristiger Vertragsbeziehungen verlangt von der öffentlichen Hand in Zukunft verstärkte Anstrengungen des sog. Vertragscontrolling. Die Einhaltung der zugesagten Leistungskennziffern ("Payment Mechanism") ist zu überwachen, im Sinne der Zuverlässigkeit staatlicher Leistungen ist die Stabilität / Bonität des Vertragspartners zu beurteilen, es sind Entscheidungen über die Geltendmachung vertraglicher Rechte zu treffen ("Step in Rights") und zu begründen, und nicht zuletzt sind die haushaltsmäßigen Folgen und die laufende Wirtschaftlichkeit von Projekten fortlaufend zu überwachen und zweckentsprechend zu dokumentieren. Einige von diesen Aufgaben werden die Anwender bei den Projektträgern zumindest in einer Anfangsphase überfordern, da weder die notwendigen personellen Ressourcen vorhanden sind, um die nachgelagerten Arbeiten des Vertragscontrolling zu erfüllen, noch die dazu notwendigen Erfahrungen und Instrumente eingeübt sind. Ein FCC kann hier wertvolle Unterstützungsaufgaben erbringen und die Länder von dem Erfordernis des kurzfristigen Aufbaus eigener Ressourcen entlasten.

In zeitlicher Hinsicht sind Controllingaufgaben vor allem Angelegenheit eines sich entwickelnden Marktes, so dass kurzfristig hierfür noch keine Kapazitäten einzustellen sind. Gleichwohl ist die Thematik "Vertragscontrolling" von Beginn an konzeptionell zu berücksichtigen.

3.3.2 Mediation und Streitschlichtung - Die Schlichtungskammer

Angesichts der Langläufigkeit der Vertragsbeziehungen innerhalb von PPP-Projekten wird es in Zukunft eines effektiven, verlässlichen und allgemein anerkannten ("akkreditierten") Streitschlichtungsmechanismus bedürfen, den man der ordentlichen Gerichtsbarkeit zwar nicht entziehen kann, für den aber auf freiwilliger Basis eine eigenständige Verfahrensordnung (Schiedsgerichtsordnung) erlassen werden könnte, wie sie z.B. auch für den internationalen Handel (z.B. ICC, Paris) oder allgemein neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit besteht (z.B. Schiedsordnung des DIS). Ggf. kann dem FCC aus dieser Überlegung heraus eine Mediatorenfunktion zuwachsen, die man sich in zweifacher Weise vorstellen kann:

- Anhörungsrecht des FCC in allen Schieds- oder Gerichtsverfahren, sofern eine Partei dieses beantragt (entsprechend den Umweltverbänden etc.). Die Grenzen dieses Rechts wären im Einzelnen auszugestalten.
- Das FCC installiert ein eigenes Mediations- und Schiedswesen für alle (angeschlossenen) Ressorts, Länder, Kommunen sowie die Privatwirtschaft. Eine Schiedsordnung (insbesondere betreffend die Bestellung und Ablehnung von Schiedsrichtern, die Spruchkompetenz sowie das zu beachtende Verfahren etc.) wäre im Einzelnen zu erarbeiten.

Die Nachhaltigkeit der Mediationsfunktion begründet dabei eine gewisse Indikation für **Strukturvoraussetzung No. 3**: Sofern das FCC eine Schieds- oder Mediationsordnung erlässt, sollte sie nach Möglichkeit von allen Ländern mitgetragen und anerkannt werden, was erneut eine gewisse formelle Beteiligung der Länder am FCC (s.o.), im Übrigen aber auch eine institutionelle Einbindung der Privatwirtschaft durch Schaffung eines "Fachbeirates Wirtschaft" nahe legt. Die Modellvorschläge sehen eine derartige Einbindung durchweg vor.

3.3.3 Knowledge-Management Funktion - Zentrale Dokumentation

Das FCC sollte in der Lage sein, Erfahrungswissen, gestalterische und rechtliche Hinweise sowie Werkzeuge ("Tools") bereit zu stellen, die dem Stand der Technik genügen und zugleich die Chance auf Akzeptanz bei den Anwendern haben. Ein "Service-Arm" des FCC könnte insoweit u.a. abbilden.

- Aus- und Fortbildung von Mitarbeitern in Bund, Ländern und Gemeinden
- (inter-/intranetbasierte) Technikplattformen zur Archivierung und Verbreitung von Broschüren, sonstigem Informationsmaterial, Best Practices, Tools (Werkzeuge) und Formularen (Downloads) etc. ("Leitfaden")

Dabei gilt mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Knowledge-Management Funktion abermals das Vorgesagte, d.h. ein Mindestmaß an Integration zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist erforderlich, da das unkoordinierte Nebeneinander von Knowledge Services andernfalls zu einem Verlust an Repräsentativität von Informationen und damit zu erhöhten Transaktionskosten (Suchkosten, Projektentwicklungskosten) führen würde.

3.3.4 Der "Policy Arm" des FCC

3.3.4.1 Policy-Funktion

Eine weitere, nicht mehr projektspezifische Funktion eines FCC ist die Entwicklung der PPP-politischen Leitlinien allgemein sowie für einzelne Sektoren. Der "Policy Arm" des FCC könnten demnach folgende Aufgaben übernehmen:

- Vorschläge an die Administration zur Gesamtstrategie in Fragen der Privatisierung bzw. der "Entstaatlichung" (vgl. § 7 Absatz 2 BHO) entwickeln
- "Think Tank" für die konzeptionelle Fortentwicklung von PPP in den relevanten Bereichen/Ressorts sein
- Formulierung von Best Practices, Standardisierung
- Beratung des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen (z.B. Ganztagschulprogramm, kommunales Investitionsprogramm)

- Steuerung der allgemeinen Kommunikationspolitik, durch die die föderale PPP-Initiative nach den entsprechenden Erfahrungen im Ausland unbedingt begleitet werden sollte.

Die genannten Punkte führen zur erneuten Bestätigung eines Mindestmaßes an Integrationskraft sowie des Weiteren zu der Empfehlung, ein einheitliches Kommunikationskonzept sicherzustellen:

- Zunächst sollten Länder und Gemeinden das FCC auch als ihren "Think Tank" mittragen können. Das FCC sollte daher auch zur Berücksichtigung von Länder- und Kommunalinteressen in der Lage sein, was die Sinnhaftigkeit einer Einbindung der Länder und Kommunen erneut unterstreicht und ggf. eine gewisse Indikation zugunsten des Föderalmodells impliziert.
- Dem FCC ist eine in der Öffentlichkeit wahrnehmbare "Stimme" zu verleihen. Dieses sollte durch Benennung einer entsprechenden Persönlichkeit aus der Sphäre der öffentlichen Hand geschehen, die sowohl im "Föderalmodell" als auch im "Ressortmodell" als Ausschussvorsitzender zur Verfügung steht.
- Die Arbeit des FCC sollte "medial" begleitet werden, d.h. in eine entsprechende Kommunikationspolitik eingebettet sein. Dabei empfiehlt sich ggf. sogar die Installierung einer sog. "Stakeholder"-Group, in der die Interessen der relevanten Verkehrskreise repräsentiert werden und die dem FCC ggf. als "Testmarkt" dient (Beispiel: Irland). Im Sinne von Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit der entstehenden Strukturen bietet sich diesbezüglich indessen ggf. auch der Einsatz des interministeriellen Ausschusses PPP ("Ressortmodell") bzw. des Koordinations- und Lenkungsausschusses ("Föderalmodell") an.

3.3.4.2 "Framework Development"

Schließlich sollte das FCC die Funktion übernehmen, den Rechtsrahmen für PPP fortzuentwickeln, d.h. das PPP-spezifische Regelwerk in Steuerrecht, Haushaltsrecht, Zuwendungsrecht, Vergaberecht, Risikoanalyse, Wirtschaftlichkeitsvergleich etc. im Anschluss an die Empfehlungen des Consulting-Auftrags fortlaufend zu verbessern bzw. entsprechende Vorschläge auszuarbeiten. Hier geht es in der Sache um ein Annex des "Policy Arm", in der laufenden Diskussion gelegentlich auch als "Legal Arm" bezeichnet. Von

dieser Funktion könnten künftig auch die Aufgaben wahrgenommen werden, die aus europarechtlichen Bezugspunkten der Thematik herrühren (Abstimmung von verschiedenen Kompetenzzentren untereinander z.B. zu Fragen des ESVG, zur wettbewerblichen Offenheit der Länderverfahren oder zu technischen Fragen, etwa betreffend Diskontierungszinssätze etc.).

3.4 Organisationsrechtliche Implikationen effektiver Funktionswahrnehmung

Nachdem die von einem FCC zweckmäßigerweise zu erfüllenden Funktionen identifiziert sind, haben sich im Sinne der hier zugrunde gelegten Konzeptionsregel des "Structure follows Strategy" bereits erste Schlussfolgerungen hinsichtlich Struktur und Ausgestaltung eines FCC ergeben, die an dieser Stelle noch einmal wie folgt zusammen gefasst werden sollen:

- Ein FCC sollte zunächst über eine hinreichende Integrationskraft bzgl. aller staatlichen Gliederungen verfügen. Diesbezüglich stehen mit "Ressortmodell" und "Föderalmodell" zwei Varianten mit verschiedener Stossrichtung zur Verfügung.
- Ein FCC sollte weiter über einen "Policy Arm" und über einen "Project Arm" verfügen. Der "Project Arm" sollte in der Lage sein, effektive Unterstützungsleistungen in der Frühphasenentwicklung von Projekten zu erbringen. Er sollte weiter "Sachverständigenfunktion" und, sobald eine kritische Masse von Projekten realisiert wurde, des weiteren "Controlling-" und "Mediationsfunktionen" zumindest insoweit übernehmen können, wie es hierfür auf Ebene der Länder und Kommunen keine ausreichenden eigenen Einrichtungen gibt.
- Der "Policy Arm" eines FCC sollte Empfehlungen zur allgemeinen PPP-Politik formulieren sowie bei der Entwicklung und Realisierung von PPP-Projekten zu beachtende Verfahrensvorschläge und Instrumente entwickeln. Länder, Gemeinden und Privatwirtschaft sind hierbei angemessen zu beteiligen ("Ressortmodell": fachliche Stellungnahmen vor der Veröffentlichung von Standards, "Föderalmodell": direkte Mitarbeit an der Entwicklung von Standards).
- Im Sinne seiner öffentlichen Wahrnehmbarkeit (Kommunikationspolitik) ist dem FCC eine hinreichend prominente "Stimme" zu verleihen.

- Die Akzeptanz von Mediations- und Schlichtungsordnungen sowie von Controllinginstrumenten des FCC sollte ebenfalls durch eine angemessene Beteiligung von Ländern, Kommunen und Privatwirtschaft gefördert werden (Stellungnahmen etc.).

3.4.1 "Public Body" oder "PPP"?

Bei diesem Erkenntnisstand ist des Weiteren danach zu fragen, ob die genannten Funktionen eines FCC im Sinne der Gesamtstrategie eher von einer öffentlichen Einheit oder einer gemischtwirtschaftlichen Einheit erbracht werden sollten. Hinter dieser Frage verbirgt sich die Zurechenbarkeit einer PPP-Initiative zur öffentlichen Hand, bzgl. derer unter Berücksichtigung der internationalen Erfahrungen im Sachstandsbericht per 20.05.2003 bereits eine Indikation formuliert worden ist (vgl. dort Tz. 48). Die funktionenorientierte Betrachtungsweise liefert hier erneut eindeutige Hinweise, die in den Modellvorschlägen entsprechend umgesetzt worden sind:

- Die Funktion des "Policy Makers" kann im Ergebnis nur eine der öffentlichen Hand zurechenbare Einheit sinnvoll erfüllen. Jede formelle Beteiligung der Privatwirtschaft könnte die Akzeptanz von PPP bei Bediensteten in Bund, Ländern und Gemeinden belasten. Gleiches gilt für die Funktion des "Framework Development" als Unterfunktion des "Policy Arm" (s.o.). Die Modellvorschläge binden den "Policy-Arm" daher durchweg in der öffentlichen Sphäre an (vgl. auch Kapitel 2.3.5).
- Die Projektunterstützungsfunktion bedarf aus Akzeptanzgründen im Ergebnis ebenfalls einer eindeutigen öffentlichen Identität. PPP bedeutet aus der Sicht von öffentlichen Projektträgern das Erlernen einer neuen Rolle (Beschränkung auf die sog. Outputspezifikation) und verlangt dabei die Implementierung von Organisationsmodellen, die das "Wie" der staatlichen Leistungserbringung im Einzelfall substantiell erneuern, wenn nämlich private Partner in der Betriebsphase Verrichtungen erbringen, die ehemals rein hoheitlich bzw. öffentlich erbracht worden sind (z.B. logistische oder kustodiale Dienste in der Betriebsphase einer Justizvollzugsanstalt). Die Frühphasenberatung, in der es typischerweise um die Herausbildung geeigneter und belastbarer Organisationsmodelle geht, wird unter diesen Bedingungen besonders gut mit einer Projektbegleitung gelin-

gen, die "der eigenen Sphäre" zurechenbar ist. Gleiches gilt für die dem FCC zugedachte "Sachverständigenfunktion".

Auf der anderen Seite dürfte die Notwendigkeit der Einbindung privatwirtschaftlichen Know-hows aus Bauwirtschaft, Bankwirtschaft, Beratungswirtschaft und Wissenschaft in die faktische Projektunterstützung unter allen Beteiligten - bei Nuancierungen im Einzelnen - unstrittig sein. Gesucht ist damit eine Organisationsform, welche beide Bedingungen erfüllen kann (öffentliche Identität und ausreichendes Skills-Set).

Das Outsourcingmodell entspricht diesem Anforderungsprofil in idealer Weise. Bei ihm wird der Private jeweils nur auf Veranlassung der öffentlichen Hand bzw. in deren Namen tätig. Auch das Zukaufmodell erfüllt zugleich das Kriterium der öffentlichen Zurechenbarkeit wie auch das Kriterium einer (flexiblen) Aufnahme privatwirtschaftlichen Know-hows. Im Modell Eigenerstellung könnte das Ressourcenkriterium demgegenüber im Ergebnis nur unter Inkaufnahme eines entsprechenden Kapazitäts- und Auslastungsrisikos durch die öffentliche Hand erfüllt werden. Einzelheiten hierzu siehe sogleich unter "Personelle Ressourcen".

- Auch für die Controllingfunktion besteht im Ergebnis ein recht ausgeprägter Funktionenvorbehalt zugunsten der öffentlichen Hand. Sie gibt mit PPP zwar ihre Aufgabenausführungskompetenz in gewissem Umfang ab, behält ihre originale (rechtliche) Erfüllungsverpflichtung aber unvermindert bei. Daher muss die öffentliche Hand auch in der Lage bleiben, selbst zu beurteilen, ob die von Privaten verrichteten Aufgaben der öffentlichen Erfüllungsverpflichtung genügen.
- Für die Mediationsfunktion ergibt sich ein differenzierteres Bild: Damit auch Private gewillt sind, unter künftigen PPP-Verträgen entsprechende Schiedsklauseln zu unterzeichnen, werden sie die Erbringung der Mediationsfunktion mit überwachen wollen (s.o.), zumindest aber die Grundlagen des Verfahrens mitbestimmen wollen. Dies kann Anlass sein für eine gewisse organisationsrechtliche Sonderstellung einer "Schiedskammer" des FCC. Zu denken ist hier an die obligatorische Besetzung von Spruchkörpern mit Repräsentanten (auch) der Privatwirtschaft. Das FCC sollte den Status von Repräsentanten (Beisitz vs. Stimmberechtigung) anlässlich der Erarbeitung eines entsprechenden Verfahrensrechtes definieren, sobald es die Einrichtung eines Schiedswesens unter

dem Eindruck der tatsächlichen Entwicklungen in einer späteren Phase für geboten hält.

- Die Knowledge-Management Funktion wiederum sollte der öffentlichen Hand klar zurechenbar sein, da die öffentlichen Anwender "in der Fläche" erkennen müssen, dass es "ihre Leute" sind, welche die Anwendung der Instrumente protegieren. Angesichts der Investitionsintensität einer vernünftigen Internetplattform und IT-Struktur wäre hier allerdings erneut nach den Möglichkeiten privater Beteiligung zu fragen, ohne dass die öffentliche Zurechenbarkeit leidet. Als Alternative zur Eigenerstellung kämen für die KM-Funktion daher eine Beauftragtenlösung (ggf. als Bestandteil des Outsourcingmodell) oder aber eine isolierte Betreiberlösung in Betracht, um diese Funktion ungeachtet etwaiger Wechsel des Outsourcing-Partners langfristig an die öffentliche Hand zu binden (Unabhängigkeit). In den Modellvorschlägen wird die KM-Funktion vor diesem Hintergrund als eigenständige Untereinheit abgebildet.

Die Zweckmäßigkeit einer Anbindung des FCC an bestehende Organisationen haben wir geprüft. Nach unserem Verständnis der notwendigen Umsetzungsbedingungen für PPP in die Praxis stellt zunächst die Anbindung des FCC im universitären Bereich keine Handlungsoption dar. Sollte die Etablierung und Weiterentwicklung von PPP politisch gewollt sein, so sind die Handelnden in Politik und Verwaltung aller staatlichen Gliederungen auch unmittelbar in die Entscheidungsfindung einzubinden, so dass die Empfehlungen des FCC entsprechendes Gewicht erhalten. Dies wird nur möglich sein, wenn diese Empfehlungen "in den eigenen Reihen" entwickelt worden sind und von daher auf entsprechende Akzeptanz stoßen. Die insbesondere mit dem "Föederalmodell" verbundene Signal- und Appellwirkung für die öffentliche Praxis würde in dieser Form weder durch Verortung des FCC im universitären Bereich noch in einem ressortnahen Institut erreicht werden.

Die ferner mögliche Gründung eines gemischtwirtschaftlichen Instituts etwa in Anlehnung an den Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss⁵ halten wir nur unter Ein-

⁵ Der Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss ist ein nicht rechtsfähiger Verein, dessen Aufgabe es ist, Grundsätze für die sachgerechte Vergabe und Abwicklung von Bauaufträgen zu erarbeiten und weiterzuentwickeln. Ihm gehören u. a. Vertreter aller wichtigen öffentlichen Auftraggeber, Ressorts des Bundes und der Länder, kommunale Spitzenverbän-

schränkungen für zweckmäßig. Selbst die Aufgaben eines "Policy Arm", auf den man gemischtwirtschaftliche Organisationsformen beschränken könnte, werden sich mittelfristig nicht auf die Entwicklung von abstrakt-generellen Regelungen reduzieren lassen. Nach unserer Empfehlung muss ein interministerieller Ausschuss PPP ("Ressortmodell") bzw. ein Föderaler Koordinations- und Lenkungsausschuss ("Föderalmodell") die Formulierung von Empfehlungen zur allgemeinen PPP- und Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu seinen vorrangigen Aufgaben zählen. Insofern wird der Erfolg des "Policy Arm" eines FCC insbesondere auch daran gemessen werden, ob es gelingt, die "Programmkompetenz" der Sektoren (Gesundheit, Justiz, Inneres, Verteidigung, Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) zu erhöhen und planvoll sektorenbezogene Projektpakete anzustoßen, wie sie im Bereich des BMVg. etwa in Gestalt der sog. Rahmenvertragsprojekte geplant worden sind. Bei einer unmittelbaren Beteiligung von Bau- und Kreditwirtschaft an dieser Programmempfehlungsfunktion wäre somit darauf zu achten, dass die Impulse, die von entsprechenden Empfehlungen des FCC ausgehen, nicht unter Hinweis auf etwaige Interessenkollisionen an Gewicht verlieren. Strategische Empfehlungen zu PPP sollten als Gegenstand der Staats- und Verwaltungsmodernisierung allein als Aufgabe der öffentlichen Hand angesehen werden, wobei private Expertise von Fall zu Fall einbezogen werden kann. Damit Strategieüberlegungen der öffentlichen Hand operativ zu geeigneten Projekten mit sog. "Win-Win-Situationen" für beide Partner führen, empfehlen wir darüber hinaus die Einbindung privatwirtschaftlicher Expertise in die Formulierung von Empfehlungen - "Policy Arm" - sowie in die projektbezogene Frühphasenberatung - "Project Arm" - (vgl. dazu nachfolgend 4.2). Insbesondere im Bereich des "Project Arm" ist - z.B. durch Einrichtung von "Chinese Walls" - sicherzustellen, dass eine Projektantenproblematik nicht auftritt.

Eine Anbindung des FCC könnte auch bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau nach den vorstehend erläuterten Maßstäben erfolgen. Bezüglich des "Project Arm" wäre durch geeignete Maßnahmen Vorsorge zu treffen, dass keine Zielkonflikte mit anderen Aufgaben entstehen.

de und Spitzenorganisationen der Wirtschaft und der Technik in paritätischer Zusammensetzung an.

3.4.2 Personelle Ressourcen

Die ausreichende Ausstattung eines FCC mit personellen Ressourcen bestimmt dessen Leistungsfähigkeit und Akzeptanz. Ein zu zögerliches Anwachsen des FCC empfiehlt sich dabei nicht. Wenn das FCC nicht alsbald nach seiner Gründung in der Lage ist, etwa eingehende Anfragen in der Frühphasenberatung umgehend und fachlich zufriedenstellend aufzugreifen, erleidet das FCC einen nicht oder nur noch schwer aufholbaren Akzeptanzverlust. Unerledigte E-Mail-Anfragen, nicht abgenommene Telefonate etc. würden das Vertrauen in die Servicebereitschaft des FCC vermutlich nachhaltig beeinträchtigen – mit negativen Folgen für die Erfolgsaussichten der Gesamtstrategie.

Der personellen Ausstattung des FCC kommt damit eine Schlüsselrolle zu. Dies gilt sowohl hinsichtlich der verfügbaren Personalkapazität als auch hinsichtlich der Beratungsqualität. Das fachlich notwendige Spektrum interdisziplinären Wissens und belastungsfähiger Praxiserfahrung in Verwaltungs-, Rechts- und Finanzierungsfragen sowie sektoren-spezifischer Projektentwicklungskompetenz (z.B. Schulen, allgemeine Hochbauten, Krankenhäuser, Vollzugsanstalten, Justizzentren) ist daher vorzuhalten.

Für die Konkretisierung von Modellempfehlungen bleibt damit die im Workshop vom 09.07.2003 erörterte Frage im Vordergrund, wie die notwendigen Ressourcen dargestellt werden sollen. Die erforderlichen Personalkapazitäten können dabei ex ante nicht zuverlässig abgeschätzt werden. Plausibel erscheint unter Zugrundelegung des "Zukaufsmodells" für die Startphase eine Personalausstattung mit 3 bis 5 Mitarbeiterkapazitäten. Dabei ist allerdings noch einmal zu betonen, dass die Ressourcen- und Personalausstattung *erfolgskritisch* ist, das Dimensionierungsrisiko also nach Möglichkeit zu minimieren ist. Vor diesem Hintergrund bleibt es folgerichtig, die Grundmodelle im Hinblick auf die Steuerung des Auslastungs- und Kapazitätsrisikos zu optimieren. Hieran knüpfen die unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten für die operativen Einheiten sowohl des "Ressortmodells" als auch des "Föderalmodells" an, die je nach Entwicklung des PPP-Marktes in Deutschland Orientierungspunkte für den künftigen Aufbau von Kapazitäten liefern können.

3.4.2.1 "Project Arm" Modell 1: Eigenerstellung

Die öffentliche Hand erbringt hier die Leistungen des "Project Arm" in Eigenerstellung. Hierzu muss gewährleistet sein, dass das FCC über die notwendigen Mitarbeiterqualifikationen und -kapazitäten verfügt. Entsendungen aus der Privatwirtschaft scheiden hier wegen der vergaberechtlichen Projektantenproblematik im Ergebnis aus. Im praktischen Ergebnis muss ein FCC damit in der Lage sein, das notwendige personelle Know-how selbst einzukaufen, d.h. auch erfahrene Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft zu Marktbedingungen einzustellen. Auf Seiten der öffentlichen Hand kommt die Abordnung geeigneter Fachleute in Betracht.

Die Vergütungsstrukturen in bestehenden öffentlichen Institutionen sowie die Vorgaben des öffentlichen Dienstrechtes werden dabei mit großer Wahrscheinlichkeit hinderlich sein. Für das Modell Eigenerstellung besteht daher die Indikation der Gründung eines FCC als formal privatisierte Einheit, an der die öffentliche Hand – ggf. Bund und Länder gemeinsam – 100% der Anteile tragen (vgl. Modellvorschlag Eigenerstellung).

Nachteilig an der Eigenerstellungsoption wäre u.a. das damit verbundene Kapazitätsrisiko. Dieses würde im Falle des Outsourcing-Modells allein vom privaten Vertragspartner getragen, der je nach Entwicklung von PPP-Markt und Arbeitsanfall notwendige Ressourcen u.U. flexibel einsetzen können müsste. Die mit dem Kapazitäts- und Auslastungsrisiko verbundene Gefahr der Unterausstattung bzw. der kurzfristigen Kapazitätsanpassung gerade in den ersten Tätigkeitsmonaten kann im Modell Eigenerstellung vermutlich nur vergleichsweise schwerfällig gesteuert werden. Auf die Notwendigkeit einer ausreichenden Präsenz und Erreichbarkeit des FCC indes wurde bereits hingewiesen.

Die mögliche Struktur des Modells "Eigenerstellung" ist im Eingangsteil dargestellt. Das Modell unterscheidet sich vom Outsourcing-Modell nur dadurch, dass anstelle des privat bereitgestellten "Project Arm" eine öffentliche Einheit diese Aufgabe übernimmt. Angesichts der vergaberechtlichen Problematik von Entsendungen aus der Privatwirtschaft ist es hierbei zweckmäßig, an eine formell privatisierte Einheit zu denken, an der ausschließlich Bund und Länder beteiligt sind. Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft könnten hier Anstellungsverträge erhalten.

3.4.2.2 "Project Arm" Modell 2: Outsourcing-Modell

Man kann für beide Grundmodelle zunächst daran denken, dass das FCC die notwendigen Leistungen des "Project Arm" künftig nicht selbst bereitstellt ("Make"), sondern einkauft ("Buy"). Denkbar wäre hier ein Dienstleistungsmodell (im Folgenden: "Outsourcingmodell"). Der "Policy Arm" verbleibt unmittelbar in der öffentlichen Hand, der "Project Arm" würde von einem Privaten wahrgenommen, der auf Basis einer Ausschreibung zu ermitteln ist. Der Private wird auf Basis eines bestimmten Preis-/Mengengerüsts entlohnt und trägt damit das Auslastungs- bzw. Kapazitätsrisiko. Er muss über geeignete Mitarbeiter (Verwaltungs- und Branchenerfahrung) verfügen und erbringt Projektunterstützungsfunktionen. Auf Anforderung des "Policy Arm" erstellt er Berichte, Entwürfe und sonstiges Material.

3.4.2.3 "Project Arm" Modell 3: "Zukaufsmodell"

Um das Kapazitätsrisiko zu steuern, bietet sich als Mischform ein Modell an, in dem die öffentliche Hand den "Project Arm" mit einer Grundausstattung selbst vorhält und notwendige Beratungskapazitäten für Einzelaufgaben "zukaufte". Wie die Erörterungen im Workshop am 09.07.2003 ergeben haben, dürfte das Zukaufsmodell unter den gegenwärtigen Ausgangsbedingungen im Auftraggeberkreis als einziges Modell Chancen auf kurzfristige Realisierung haben. Auf Basis des "Zukaufsmodells" könnte auch die Task Force FCC erste Kapazitäten für den "Project Arm" bereitstellen.

Um das bei einer Zukaufslösung evidente Schnittstellenproblem zu handhaben, könnte an die Einsetzung eines Beraterpools ("akkreditierte Berater") gedacht werden, die vom FCC im Bedarfsfall eingesetzt werden und die ad hoc zu effektiven Unterstützungsleistungen in der Lage sein müssten.

Für die Finanzierung dieser Ergänzungskapazität wäre das FCC mit einem entsprechenden Finanzvolumen auszustatten. Die Modellskizze wurde bereits im Eingangsteil dargestellt.

3.4.3 Finanzielle Ressourcen

Die Finanzmittelausstattung des FCC wird in der ersten Phase seines Bestehens im praktischen Ergebnis mit großer Wahrscheinlichkeit ganz oder in wesentlichen Teilen vom Bund zu bewältigen sein.

Personalbeistellungen der Länder bleiben gleichwohl möglich. Im Rahmen von Kofinanzierungsprogrammen wird ferner die finanzielle Beteiligung von Ländern in einzelnen Sachbereichen (z.B. Hochschulklinika) möglich sein, dabei aber vor allem projektbezogenen Charakter einnehmen.

Der Abrechnung von kostendeckenden Leistungsentgelten gegenüber den Empfängern von Projektunterstützungsleistungen dürften in Anbetracht der kommunalen Wirklichkeit enge Grenzen gesetzt sein, insbesondere angesichts der Zurückhaltung gegenüber dem Produzieren von "sunk costs" vor Beschlussreife eines Projektes. Die Erhebung einer Bearbeitungsgebühr erscheint möglich, dürfte aber zunächst nur einen geringen Refinanzierungsbeitrag leisten. Mit der Erbringung von konkreten Projektunterstützungsleistungen für öffentliche Anwender und ggf. auch Dritte (z.B. im Rahmen von Anfragen Privater) ist perspektivisch indes ein Anknüpfungspunkt sowohl für die Vereinnahmung von Entgelten als auch für die Bereitstellung von Kapitaleinlagen gegeben (vgl. Partnerships UK). Dieses gilt auch für die spätere Tätigkeit einer Schlichtungskammer.

Die selbständige Organisation der "PPP Knowledge-Management Einheit" eröffnet die Möglichkeit zur Einbindung privater Mittel im Rahmen einer entsprechenden Betreiberlösung. Die öffentliche Hand kann auf Basis eines im Einzelnen zu strukturierenden Betreibermodells ggf. von notwendigen Anfangsinvestitionen in die notwendige IT-Struktur entlastet werden, wenn und soweit einem privaten Betreiber entsprechendes Refinanzierungspotenzial erschlossen werden kann (Nutzungsentgelte, sonstige kommerzielle Verwertungsmöglichkeiten). Im Rahmen von "E-Government" besteht für derartige Betreiberleistungen durchaus ein Markt.

Die sofortige Servicebereitschaft per 01.10.2003 wird unter praktischen Bedingungen nur in der Weise sichergestellt werden können, dass der verantwortlichen Stelle zeitgleich entsprechende Finanzmittel zur Disposition stehen, mit denen übergangsweise Kapazitäten zur Bearbeitung der anfallenden Aufgaben eingekauft werden können. Je nach Entscheidung über das Zielmodell muss für das erste "Betriebsjahr" ein entspre-

chender Migrationspfad mit Festlegungen darüber entwickelt werden, welche Aufgaben / Funktionen zu welchem Zeitpunkt von einem später voll funktionsfähigen FCC wahrgenommen werden sollen. Zentrale Bedeutung wird dabei von Anfang an der effektiven Frühphasenberatung eingeräumt werden müssen (s.o.), deren sukzessiver Aufbau bis zum 01.10.2003 ggf. schwer fallen wird und die daher einer übergangsweisen Fremdvergabe zuvörderst vorbehalten bleiben sollte.

3.5 Ausgestaltung von Ressortanbindung und Integrationsgrad

3.5.1 Ressortanbindung

Zur Frage der ressortmäßigen Anbindung des FCC verhalten sich die Modellvorschläge durchweg neutral, wenngleich eine operative Nähe zum BMVBW aus dem Auftraggeberkreis verschiedentlich angedeutet worden ist. Für eine ergebnisoffene Prüfung weiterer Optionen wären grundsätzlich folgende Fragen zu beantworten:

- In welcher "Einflusssphäre" soll das PPP-Kompetenzzentrum eingerichtet werden?
- Soll das Kompetenzzentrum als Stabsorganisation auf Staatssekretärebene eingerichtet werden oder "in der Linie" (auf Unterabteilungsebene)?
- Konkret: Wo genau (unterhalb welcher Abteilung) könnte das FCC eingerichtet werden?

Denkbar ist eine Anbindung an eines der folgenden Ressorts: BMVBW, BMVg, BMI, BMWA oder BMF. In den erstgenannten Ressorts kann ein FCC entweder innerhalb einer Abteilung, als Stabsstelle auf Staatssekretärebene oder innerhalb einer nachgeordneten Behörde eingerichtet werden.

3.5.1.1 Einrichtungsvarianten

Nachfolgend werden – um ergebnisoffen weitere Überlegungen anzuregen - verschiedene Einrichtungsvarianten in den denkbaren Ressorts genannt.

- BMVBW
 - Stabsstelle auf Staatssekretärebene

- Abteilung A (Grundsatzabteilung)
- Abteilung W (Wohnungswesen)
- Abteilung BS (Bauwesen, Städtebau), insb. BS I (u.a. öffentliche Aufträge)
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- BMVg.
 - Stabsstelle auf Staatssekretärebene
 - Abteilung WV (Wehrverwaltung, Infrastruktur)
 - Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung
 - G.E.B.B.
- BMI
 - Stabsstelle auf Staatssekretärebene
 - Beschaffungsamt des BMI (insb. Referat Z3 [Vergaberecht, Vertragsangelegenheiten] oder Abteilung B [Beschaffungsangelegenheiten])
- BMWA
 - Stabsstelle auf Staatssekretärebene
 - Abteilung I (Wirtschaftspolitik)
 - Abteilung IV (Gewerbliche Wirtschaft, Industrie, Umweltschutz)
 - Abteilung V (Außenwirtschaftspolitik)
 - Abteilung VIII (Mittelstand, Bildungspolitik, Handwerk, Dienstleistung, freie Berufe)
- BMF
 - Stabsstelle auf Staatssekretärebene
 - Abteilung I (Grundsatzfragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik)
 - Abteilung VI (Bundesliegenschaften)
 - Abteilung VIII (Privatisierungs- und Beteiligungspolitik)

Daneben ist prinzipiell auch eine zentrale Anbindung auf Kabinettsebene denkbar. Dies könnte entweder durch eine Anbindung an das Kanzleramt (dort z.B. als Stabsorganisation auf Staatsministerebene oder als eigene Abteilung) oder wiederum durch die Anbindung an einen Interministeriellen Ausschuss geschehen.

Aus politischen Gründen und vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist die Anbindung in der Nähe eines "starken" und umsetzungswilligen Ministeriums zu empfehlen. Nur so kann die notwendige politische Unterstützung auch in kontroversen Fragen sichergestellt werden.

Zusammenfassend dürften vor allem folgende Optionen in die nähere Betrachtung einzu-
beziehen sein:

- Staatssekretärebene im BMVBW (dort hat die Leitungsebene das Thema bereits aufgenommen, überdies spielt das BMVBW eine herausragende Rolle bei Vorbereitung und Begleitung des Consulting-Auftrags zur Vorbereitung des föderalen Kompetenzzentrums)
- Beschaffungsamt des BMI (in diesem Fall könnte die vergleichsweise zurückgenommene politische Prägung der Thematik durch die vorhandene Basis von juristischen, verfahrenstechnischen und wirtschaftlichen Fachkenntnissen ausgeglichen werden)
- Staatssekretärebene im BMWA (dafür spräche die fachliche Nähe zum Thema "PPP und Beschaffungsmodernisierung" sowie die Funktion als Querschnittsressort. Im Übrigen sind interministerielle Strukturen und die Einbindung von "Outsourcingpartnern" aus der Privatwirtschaft hier seit langem bekannt).
- Staatssekretärebene im BMF (dafür sprächen die internationalen Vorbilder sowie die Nähe zu finanziellen Ressourcen).

3.5.1.2 Differenzierung des Integrationsgrades / Vor- und Nachteile von "Parallelmodell" und "Vollintegration"

Die skizzierten Modelle ("Föderalmodell" bzw. "Ressortmodell") verfolgen bei unterschiedlicher Gewichtung der jeweiligen Integrationsrichtung durchweg einen stark integrativen Ansatz. Die Entscheidung gegen ein zentrales bzw. dezentrales und für ein Mischmodell wird dabei von den internationalen Erfahrungen bestätigt und ist im Sachstandsbericht bereits angedeutet worden. Allerdings kann ein Mischmodell nicht nur als "Integrationstypus" abgebildet werden, sondern grundsätzlich auch als "Parallelmodell". Beide Subtypen unterscheiden sich vor allem in der Frage, inwieweit die einzelnen staatlichen Ebenen ("Gliederungen") integriert werden sollen (vertikale Integration) und

inwieweit die einzelnen fachlichen Aufgaben innerhalb einer staatlichen Ebene einbezogen werden sollen (horizontale Integration).

Die internationalen Erfahrungen sprechen dabei nicht nur für die Errichtung einer zentralen PPP-Taskforce, sondern auch für die Einrichtung einzelner PPP-Units in den Fachressorts, denen dann auch die Projektdurchführung obliegt. Diese Struktur berücksichtigen auch die hier skizzierten Modelle. In der Praxis wird daher sicherzustellen sein, dass in jedem (Bundes-) Ressort ein kompetenter Ansprechpartner für PPP benannt wird.

Bei einem reinen "Parallelmodell" würden die einzelnen Ebenen des Gesamtstaates grundsätzlich eine eigene PPP-Politik sowie eigene Richtlinien beispielsweise zum Wirtschaftlichkeitsvergleich entwickeln können. Informelle Kooperationen blieben indes jederzeit möglich, wie am Beispiel Australiens nachvollzogen werden kann, wo sich die "anderen" Bundesländer und das Commonwealth bei der Erarbeitung ihrer jeweiligen Richtlinien sehr stark am Beispiel Victorias orientieren. Ähnliche Kooperationen, allerdings eher in der Abgrenzung Bund/Länder vs. Kommunen, gibt es auch in Südafrika.

Für die Einrichtung des FCC nach dem "Parallelmodell" könnte man u.a. folgende Gründe anführen:

- Föderalistischer Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland; Subsidiaritätsprinzip
- Keine Konflikte mit den Prinzipien "Verbot der Mischverwaltung" und "Selbstbestimmungsrecht der Kommunen"
- Länder und Kommunen können sich nicht hinter Entwicklungen auf Bundesebene "verstecken" ("Wir warten erst einmal ab, was die in Berlin machen...").

Demgegenüber zielt das integrative Modell eher auf die Vermeidung von Aufgabendoppelungen ab. Dabei ergänzen sich die einzelnen Ebenen sowohl bei der Entwicklung einer PPP-Politik als auch bei der Begleitung konkreter Projekte. Für die Einrichtung eines PPP-Kompetenzzentrums nach dem integrativen Modell sprechen vor allem folgende Gründe:

- Einerseits werden kommunale Projekte den eindeutigen Schwerpunkt einer PPP-Praxis in Deutschland darstellen. Andererseits ist es für die betroffenen Kommunen aus finanziellen Gründen kaum möglich, selbst entsprechendes Know-

how bzw. entsprechende Kapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus erscheint es weder zweckmäßig noch möglich, zügig fachliche Kompetenzen parallel in sämtlichen betroffenen Gebietskörperschaften aufzubauen. (Dies spricht jedoch nicht dagegen, dass in gewissen größeren Kommunen ein entsprechendes Know-how mittelfristig aufgebaut wird).

- Die allgemeine politische Zielsetzung für das FCC besteht u.a. darin, dass eine gemeinsame Richtung eingeschlagen werden soll. Die internationale Erfahrung spricht darüber hinaus für die Implementierung eines "Top-Down Ansatzes".

Die Implikationen der Alternativen "Parallelmodell" und "Integrationsmodell" für den Charakter des FCC sollen abschließend noch einmal wie folgt veranschaulicht werden:

3.5.1.2.1 Charakter eines *reinen* Parallelmodells

Die mit Blick auf die Eigenstaatlichkeit der Länder und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von vielen Praktikern sicherlich bevorzugte Modellform eines „Parallelmodells“ würde darauf hinauslaufen, dass in Bund, Ländern und ggf. Kommunen je eigene Kompetenzzentren bestünden, deren Koordination und Abstimmung wahrscheinlich mit großen Schwierigkeiten verbunden wäre. Für ein FCC würden in einer Welt des "Parallelmodells" wahrscheinlich folgende Merkmale gelten:

- Reiner Empfehlungs- / Assistenzcharakter
- Nur "Policy Arm", kein "Project Arm"
- Keine gesamtstaatliche Empfehlungskompetenz
- Empfehlung eines Rahmens nur für die entsprechende staatliche Ebene
- Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen auf freiwilliger Basis
- Keine Ko-Finanzierung, relativ wenige Ressourcen
- Verbleibende Aufgaben ggf. Dokumentation und Training
- Keine Kapazitätsbereitstellung für Länder und Kommunen

- Keine formellen Schnittstellen, sondern nur informelle Kontakte zu anderen Kompetenzzentren (z.B. Expertenworkshops, Übernahme von Best Practices, Parallelentwicklungen durch Beratungsfirmen)
- Wahrscheinliche Entwicklung: Herausbildung von "Vorreitern" und "Nachzüglern" (siehe Australien: Victoria vs. Tasmania)

3.5.1.2.2 Charakter eines *reinen* Integrationsmodells

Demgegenüber würde sich ein idealtypisches Integrationsmodell, dass auf ein Höchstmaß an Gleichklang zwischen den staatlichen Ebenen angelegt wäre, wie folgt darstellen:

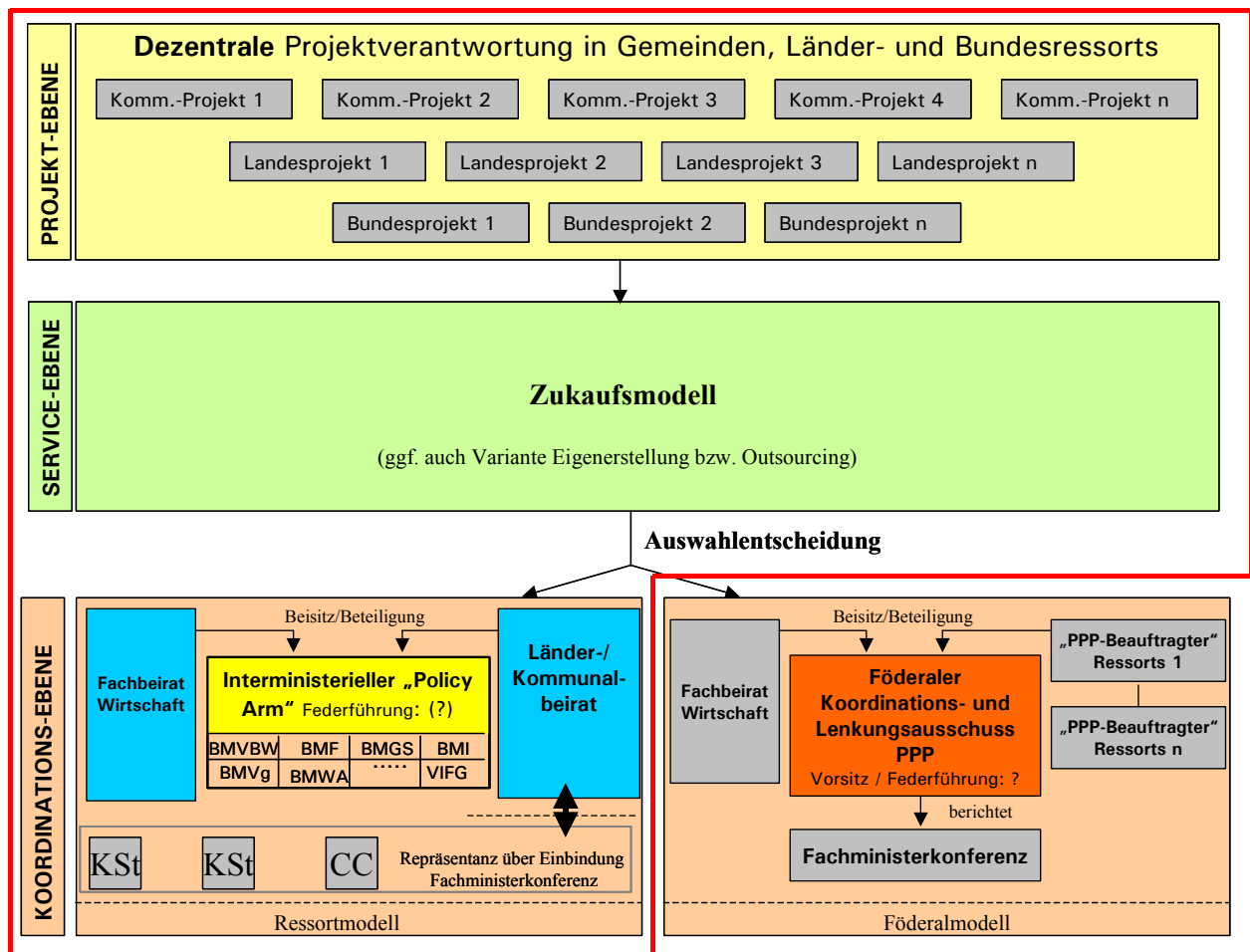
- "Policy Arm" und "Project Arm"
- Entscheidung über Projektdurchführung (als Clearingstelle)
- Projektmonitoring
- Bei Fehlentwicklungen: Durchgriffs- und Eingriffsrechte in laufende Projekte
- Relativ hohe Ressourcenausstattung
- Aktive Priorisierungs- und Auditierungsfunktionen
- Extremfall: Übernahme von Projektentwicklungsaufgaben (vgl. Anlage 2 des Sachstandsberichts vom 20.05.2003 [internationale Auswertung]; dort Ontario SuperBuild).

3.5.2 Empfehlung: "Föderales Kompetenzzentrum PPP"

Es liegt auf der Hand, dass "Parallelmodell" und "Vollintegration" in ihrer Reinform keine Optionen darstellen. Ein reines Integrationsmodell würde an den in Deutschland vorzufindenden Realitäten scheitern. Es erscheint politisch kaum durchsetzbar (und obendrein als zu ambitioniert in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht), ein Kompetenzzentrum auf Bundesebene mit Eingriffsrechten gegenüber Projekten auf Landes- oder Kommunalebene auszustatten. Im Ergebnis dürfte ein Zwischenmodell die praktikabelste Lösung darstellen, wie es eingangs in Gestalt von "Ressortmodell" und "Föederalmodell" skizziert worden ist.

Nachfolgend sind die Auswahloptionen auf der Projektebene, der Serviceebene und der Koordinationsebene noch einmal überblickartig zusammengefasst. Die "PPP-strategisch" kompromissloseste Kombination ist durch Umrandung gekennzeichnet, jede andere Kombination der Bausteine aber möglich. Zwar ist ein Übergang zwischen den einzelnen Elementen innerhalb einer Ebene möglich, jedoch verursacht dies "Restrukturierungskosten" und erfordert einen gewissen Zeitaufwand. Daher empfehlen wir, bereits bei der ersten Ausgestaltung des FCC einen auch mittel- bis langfristig überzeugenden Weg einzuschlagen.

Abb. 12: Auswahloptionen auf der Projekt-, Service- und Koordinationsebene



4. Die ersten Schritte zum Aufbau des FCC

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass unmittelbar nach Abschluss des Gutachtens arbeitsfähige Strukturen vorliegen sollten. Zu den Startvoraussetzungen gehören eine ausreichende Akzeptanz bei den künftigen Nutzern sowie ausreichende Kapazitäten. Angesichts weiteren Abstimmungsbedarfs über die Zielstruktur des FCC sollten die operativ notwendigen Kapazitäten kurzfristig von der Task Force FCC bereitgestellt werden, welche Aufgaben des "Policy Arm", des "Project Arm" sowie des Knowledge-Management übergangsweise erledigen könnte (vgl. Kapitel 1.2).

4.1 Akzeptanz sichern

Im Hinblick auf Umsetzungsfähigkeit und Akzeptanz von "Ressortmodell" einerseits und "Föderalmodell" andererseits haben die Erörterungen der bisherigen Strukturvorschläge im Workshop am 09.07. sowie im Nachgang zum Zwischenbericht abgegebene Stellungnahmen bereits eine gewisse Indikation für die Implementierung einer Struktur entsprechend dem "Föderalmodell" ergeben. Die vertikale Integrationskraft dieser Struktur mag angesichts der Tatsache, dass ein Anwendungsschwerpunkt für PPP sicherlich in den Gemeinden und Kommunen liegen wird, in der Tat von ausschlaggebender Bedeutung sein. Wir weisen indessen darauf hin, dass der langfristige Erfolg eines FCC nach unserer Einschätzung auch daran gemessen werden wird, die Programmkompetenz der Sektoren zu entwickeln. Der Anbindung verantwortlicher Ressortvertreter an einen etwa zu installierenden "Föderalen Koordinations- und Lenkungsausschuss PPP" messen wir in einer Welt des Föderalmodells daher größte Bedeutung zu. Wie angemerkt, ist über Einzelheiten der Zielstruktur des FCC in der jetzt anstehenden Übergangsphase durch den Lenkungsausschuss kurzfristig zu entscheiden.

4.2 Kapazitäten planen

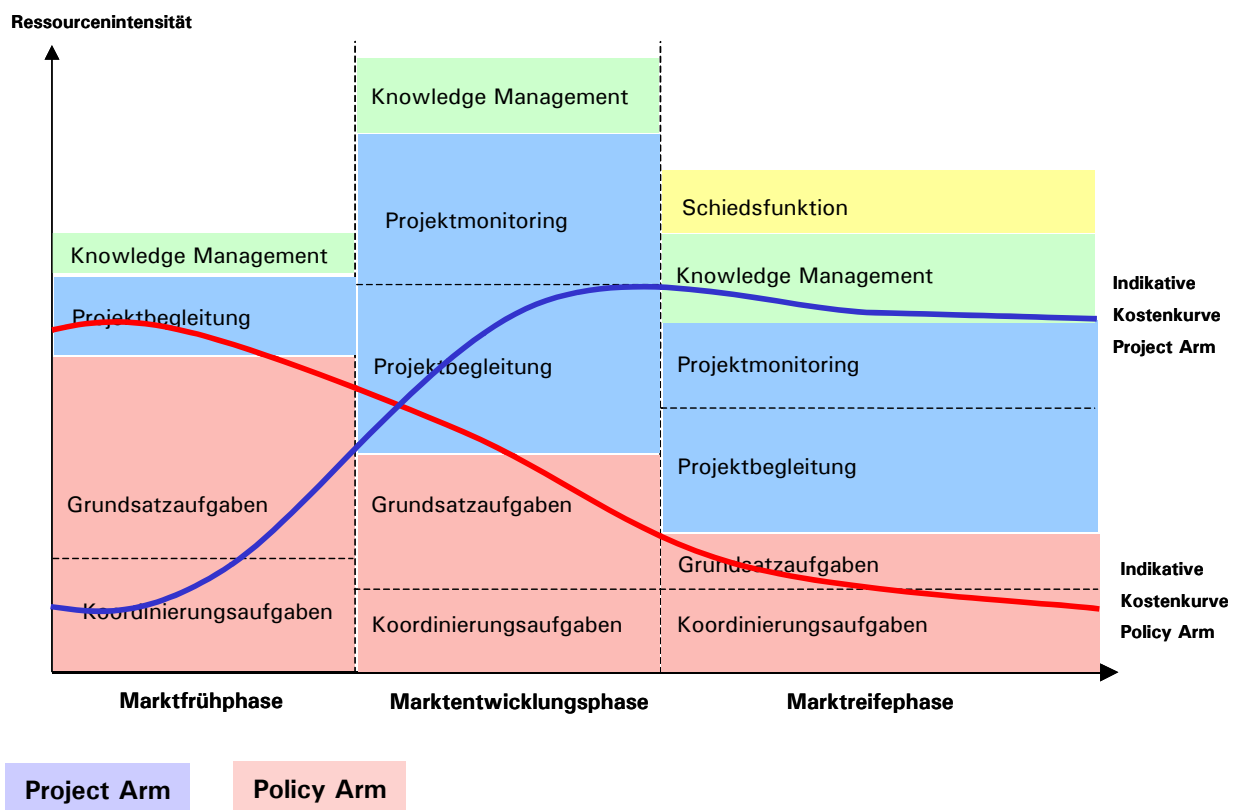
Auf die Problematik einer hinreichend zuverlässigen Kapazitätsplanung wurde bereits verschiedentlich hingewiesen. Wir gehen diesbezüglich von folgenden Prämissen aus:

4.2.1 Künftige Funktionenverlagerungen

Die Entwicklung und ressourcenmäßige Ausstattung des Zielmodells eines FCC wird wahrscheinlich nicht unter konstanten Umfeldbedingungen stattfinden. Vielmehr ist zu erwarten, dass einzelne Funktionen des FCC im Zeitablauf in bestimmtem Umfang auf

Länderkompetenzzentren verlagert werden. Der "Policy Arm" des FCC in seiner Zielstruktur könnte sich in einer entwickelten PPP-Welt daher voraussichtlich auf solche Aufgaben beschränken, bei denen nach wie vor ein bundesweiter Koordinationsbedarf gegeben ist. Der "Project Arm" würde weiterhin nur auf Aufforderung eines Projektträgers tätig, in einer entwickelten PPP-Welt aber ggf. erheblich von zwischenzeitig gewachsenen Länderkompetenzzentren entlastet werden. Perspektivisch halten wir aus heutiger Sicht dabei folgende Funktionenverlagerung (schrittweise Entwicklung des FCC) für plausibel:

Abb. 13: Funktionenverlagerung von "Policy Arm" und "Project Arm" im Zeitablauf



4.2.2 Aufgabenspektrum der Startphase

Es ist vorgesehen, unmittelbar nach Abschluss der Gutachtenphase arbeitsfähige Strukturen herzustellen. Zwar wird das FCC als lernende Organisationseinheit aufgestellt, jedoch können nicht alle denkbaren Aufgaben von Anfang an sichergestellt werden. Überdies bedarf es weiterer Entscheidungen hinsichtlich der unterschiedlichen Varianten in der Zielstruktur ("Policy Arm": "Föderalmodell" bzw. "Ressortmodell"; "Project Arm": "Modell Zukauf", "Modell Eigenerstellung" oder "Outsourcing-Modell").

Der "Policy Arm" des FCC muss in der Frühphase zunächst u. a. folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Grundsatzaufgaben
 - Formulierung von PPP Politikansätzen
 - Behandlung von übergeordneten, nicht-projektbezogenen Problemen, die die Anwendung von PPP erschweren
 - Durchführung bzw. Beauftragung von Studien
 - Kommunikation
 - Projektmarketing für Bundesprojekte (Anstoßen konkreter Projekte).
 - Beratung von Lösungsvorschlägen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von PPP und deren Weiterleitung an Ministerien/Fachministerkonferenz
- Koordinierungsaufgaben
 - Konzeption und Verabschiedung der Zielstruktur des FCC
 - Zusammenführung einzelner PPP-Initiativen in inhaltlicher Hinsicht (D 21, Bundestagsfraktion SPD, NRW, G.E.B.B.)
 - Aufbau, Vermittlung und Pflege von Kontakten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden
 - Förderung des Wissens- und Informationsaustauschs zwischen allen Beteiligten, insbesondere Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe
 - Abstimmung mit relevanten Institutionen
 - Sicherstellung eines über Fachbereichsgrenzen hinweg konsistenten PPP-Ansatzes (aktiver Treiber eines PPP-Netzwerkes unter den Ressorts)
 - Organisation und Koordination von PPP-Training in der öffentlichen Hand.

Wir haben bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die Aufgaben des "Policy Arm" sowie des "Project Arm" übergangsweise zunächst von der Task Force FCC wahrgenommen werden sollten, bevor dann im Rahmen der Zielstruktur gegebenenfalls eine

Aufgabenverlagerung stattfindet. Damit wären von der Task Force FCC auch die soeben aufgeführten Grundsatzaufgaben und Koordinierungsaufgaben operativ zu betreuen und dem Lenkungsausschuss entsprechende Empfehlungen vorzutragen.

Die Task Force FCC müsste ferner mit der von ihr koordinierten "Project Arm"-Tätigkeit in der Lage sein, erste Projekte qualifiziert zu begleiten, v. a. aber Bund, Ländern und Gemeinden mit Beratungsleistungen zur Verfügung zu stehen. Dabei wird sich der "Project Arm" zunächst auf eine Frühphasenberatung begrenzen müssen, der Kapazitätsumfang kann durch Zukäufe von externen Beratungsleistungen dargestellt werden. Zu den relevanten Aufgaben gehören:

- Projektbegleitung
 - Einrichtung einer Telefon-Hotline
 - Ansprechpartner für Fragen und Anregungen durch Bund, Länder, Gemeinden, aber auch aus der Privatwirtschaft
 - Unterstützung der Projektträger in allen Fragen der Analyse der Projektoption PPP
 - Beratung bei der Durchführung von ersten PPP Projekten
 - Ggf. Übernahme der Finanzierung erster Machbarkeitsstudien
 - Entwicklung einer weiterführenden Public Relations-Strategie
- Projektmonitoring
 - Entwicklung von Richtlinien/Guidelines unter Berücksichtigung der ersten konkreten Projekt-Erfahrungen, Vorschlag an "Policy Arm"
 - Informations- und Wissensaustausch im Hinblick auf "Erfahrungswerte" aus Projekten
 - Unterstützung der Projektträger beim "Controlling" der langfristigen Vertragsbeziehungen.

Bei dem gegenwärtigen Stand der Diskussion über PPP im öffentlichen Hochbau in Deutschland sowie angesichts der ersten Projekterfahrungen erscheint es schließlich empfehlenswert, auch bereits in der Startphase Aufgaben des Knowledge-Management wahrzunehmen. Insoweit wäre an den Aufbau einer Dokumentation sowie an die Vorbereitung einer Konzeption für das Wissensmanagement zu denken, was übergangsweise ebenfalls von der Task Force FCC wahrgenommen werden könnte.

4.2.3 Ressourcenbedarf

Im Hinblick auf die Zielstellung, der Projektpraxis recht bald Perspektiven und Hilfsmittel anzubieten, erscheint es zweckmäßig, der Task Force FCC weitere Ressourcen auf Basis des "Zukaufs"-Modells an die Hand zu geben. Wie in Kapitel 3.4.3.2 dargelegt, kann hier das Kapazitätsrisiko verlagert werden, so dass der eigene Personalaufwand zumindest in der Startphase auf 3 bis 5 Personen begrenzt werden könnte.

Perspektivisch sollten die eigenen Mitarbeiter des "Project Arm" (Task Force FCC bzw. entsprechende Einheit in der Zielstruktur) alle relevanten Bereiche abdecken. Primär ist hier an Fachleute aus den Bereichen Verwaltung, Finanzen, Recht und ggf. Technik/Ingenieurwesen zu denken. Diese Mitarbeiter sollten neben einer gewissen PPP-Erfahrung auch über weitreichende Erfahrungen im Hinblick auf projektorientierte Arbeitsabläufe und in der Zusammenarbeit mit externen Beratern verfügen. Eine Rekrutierung dieser Mitarbeiter kann aus Institutionen der öffentlichen Sphäre und vom freien Markt erfolgen. Dabei ist, anders als bei der Abordnung von der öffentlichen Hand, von befristeten Entsendungen aus der Privatwirtschaft (sog. Secondments) zur Vermeidung etwaiger Interessenskollisionen abzusehen.

Die Zusammensetzung des Föderalen Lenkungs- und Koordinationsausschusses gemäß Zielstruktur stellt ein Abbild der föderalen Strukturen in Deutschland dar. Einerseits sind einzelne Bundesressorts in dem Modell mittelbar über sog. PPP-Beauftragte ("Systembeauftragte") beteiligt, andererseits erhalten die Länder und Gemeinden einen unmittelbaren Sitz in diesem Ausschuss. Dabei sind die Kommunen über Vertreter ihrer Spitzenverbände repräsentiert. Fallweise kann die Einbindung wissenschaftlicher Expertise erfolgen.

Das zu veranschlagende Budget sollte in der Startphase etwa € Mio. 2,0 - 3,0 jährlich betragen (Zukaufsmodell). In diesem Budget sind die sowohl die anzusetzenden Personalkosten, als auch ein verbleibendes Sachmittel- und Investitionsbudget für Berater enthalten. Sollte das Interesse an Leistungen des FCC groß sein, wird schon im 1. Jahr eine Aufstockung des Budgets insbesondere für die Frühphasenberatung ("Project Arm") um weitere Mio. 2 € angezeigt sein.

4.2.4 Nachfolgende Schritte

In der späteren Marktentwicklungsphase sind wichtige Grundsatzaufgaben bereits geleistet worden, im Sinne der Fortentwicklung des PPP-Modells wird der Koordinationsbedarf zwischen den staatlichen Gliederungen bzw. Fachressorts (Sektoren) gleichwohl bestehen bleiben. Beim "Policy Arm" findet eine Verschiebung des Aufgabenschwerpunktes hin zur Weiterentwicklung nunmehr bereits bestehender Rahmenbedingungen statt. Der Aufgabenumfang insgesamt verringert sich, da wichtige Rahmenbedingungen in ihren Grundstrukturen bereits entwickelt worden sind.

Andererseits sind aber nun deutlich mehr Projekte zu begleiten, so dass der "Project Arm" erweitert werden muss. Inwieweit dieser Ausbau auf Ebene des FCC oder bei den LCC der Länder stattfindet, hängt wesentlich von der Anzahl der eingerichteten LCC ab.

Die Marktreifephase ist in der Folge durch einen deutlich reduzierten "Project Arm" des FCC gekennzeichnet. Dies ist Ausdruck der vermehrt vorhandenen Kompetenzzentren auf Länderebene, aber auch des auf allen Ebenen auf Seiten der Projektträger nunmehr umfassend vorhandenen PPP-Know-hows. Ein aktives Knowledge-Management, aber auch die Schiedsfunktion nehmen in dieser Phase zunehmend Raum ein.

In letzter Konsequenz muss nach der Startphase geprüft werden, ob das Zukaufsmodell in dieser Form weiter geführt werden soll oder sich ein Übergang auf das Modell Outsourcing bzw. auf das Modell Eigenerstellung als zweckmäßiger erweist. Diese Überlegung hängt von zahlreichen Faktoren ab, die nicht prognostiziert werden können und zudem Ausdruck der lernenden Organisationseinheit des FCC sind. Da der jeweilige "Project Arm" der von uns vorgeschlagenen Modelle einheitlich ausgestaltet ist, steht einem flexiblen und weitgehend unproblematischen Übergang in eine andere Organisationsform als dem Zukaufsmodell kein Hindernis entgegen.

Literaturverzeichnis

1. Internetseiten (ausgewertet bis 15. April 2003)

<http://www.nli-research.co.jp/eng/resea/life/li9808.pdf>
http://www.pfikyokai.or.jp/english_v/PFILaw3.html
<http://www.civag.unimelb.edu.au/~rha/npcslides.pdf>
http://www.finance.gov.au/budgetgroup/commonwealth_budget_-_overview/private_financing.html
<http://www.finance.gov.za/organisation/ppp/>
<http://www.partnerships.vic.gov.au>
<http://www.partnershipsbc.ca/>
<http://www.tesoro.it>
<http://www.utfp.it>
<http://www.PPPcouncil.ca>
<http://www.ppp.gov.ie>
<http://wwg.premiers.nsw.gov.au/wwg/index.asp>
<http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ce01373e.html>
<http://www.superbuild.ca>
<http://www.partnershipsuk.org.uk>
<http://picko.krihs.re.kr/eng/>
<http://kenniscentrumpps.econom-i.com>
<http://www.geocities.com/ccpsp/main.htm>

2. Literatur

ATSE (1999): Policy for PPPs for Infrastructure Development in Australia. IRC Delegation Paper, 1999

Department of Finance and Administration (2003): List of Agencies Subject to the Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA Act)

Department of the Environment and Local Government, Ireland:

"Introduction to Public Private Partnerships - Overview", Dublin, undated

Public Private Partnership Guidance Note 1 "Introduction to Public Private Partnerships", Dublin, 14. April 2000

Public Private Partnership Guidance Note 8, "Stakeholder Consultation", Dublin, April 14th, 2000

- Public Private Partnership Unit: "Framework for Public Private Partnerships, Working together for quality public service", Dublin, November 2001
- Public-Private Advisory Group on PPPs, Framework for Public Private Partnerships, "Working Together for Quality Public Services", May 21st, 2001
- Department of the Parliamentary Library (2002), Australien Commonwealth: Public Private Partnerships: An Introduction. Research Paper No. 1, 2002-03.
- de Pierris, Luigi, "Improving the Infrastructure", in: The PFI Journal, Issue 40, January 2003
- de Pierris, Luigi and Pescarini, Gabriele "Italian PPP's at a glance" in: Project Finance International, Issue 217, May 16th 2001
- HM Treasury, United Kingdom (2003): The Green Book, London, 2003.
- Kenniscentrum PPS, Netherlands: Public-Private Partnership - pulling together -, The Hague, 1999
- Leatherdale, Paul An Overview of Developments and Opportunities in European PPP's in: Global PPP Directory (2002)
- Ministry of Finance, Capital Asset Management Framework, Guidelines, May 2002
- Ministry of Municipal Affairs: Public Private Partnership A Guide for Local Government, May 1999
- Ministry of Finance, Netherlands, PPP Knowledge Centre, PPP and Public Procurement Guide, The Hague, August 2001
- National Treasury (2001):
- Public-private Partnerships; A manual for national and provincial departments, The PPP Unit Manager, May 2001
 - Introduction to the Treasury Manual on PPP Projects, May 2001
 - A Strategic Framework for Delivering Public Services through Public-Private Partnerships, January 2001
 - Engineering News (2002), Marisa Rodrigues, "PPP unit's jurisdiction expanded", January 7th , 2002
- New South Wales Government, Sydney:
- Working with Government, Policy for Privately Financed Projects, November 2001
 - Working with Government, Guidelines for Privately Financed Projects, November 2001
 - Green Paper: Private Financing of Infrastructure and Certain Government Services in NSW, November 2000
- Ontario Superbuild: A Guide to Public-Private Partnerships for Infrastructure Projects, January 2001
- Picko/KRIHS/US Trade and Development Agency: PPI Program and Investment Projects in Korea; März 2001;
- PPP Advisory Council, Netherlands: BIJLAGE 3: Rapport Raad van Advies, "PPP Strategy for the period 2002-2005", March 14th, 2002

PwC (2001), "Review of PPP Structures in Ireland", Report, May 2001

Queensland Government, Department of State Development, Brisbane:

Public Private Partnerships Guidance Material "Overview", August 2002

Public Private Partnerships Guidance Material, Supporting Documents, "Business Case Development", August 2002

Department of Treasury and Finance, Public-Private Partnerships Unit: Partnerships SA, "Private Participation in the Provision of Public Services", September 1st, 2002

Australian Council for Infrastructure, Dr Raphael Arndt: PPP's and their Application to Utilities, National Power Conference, July, 26 th 2001

Regolamento Istitutivo della Unita' Tecnica Finanza di Progetto (Art. 7, legge n. 144/1998 e art. 2, comma 3 n. 63 del 9 luglio 1998)

The Secretary, Victorian Department of Treasury and Finance, Melbourne:

Partnerships Victoria, June 2000

Partnerships Victoria, "Overview", June 2001

Partnerships Victoria, "Practitioners' Guide", June 2001

Partnerships Victoria, Pressemitteilungen, Oktober 2002