

Outsourcing und Öffentlich Private Partnerschaften in Streitkräften
- Überblick -

- I. Begriffe, leitende Idee und Grundvoraussetzungen für Outsourcing und Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) in Streitkräften**
- II. Wesentliche Alternativen und Bewertungskriterien bei ÖPP-Vorhaben**
- III. Risikoanalysen**
- IV. Besondere Probleme des GmbH-Modells und aktuelle Trends**
- V. Fazit**

I. Begriffe, leitende Idee und Grundvoraussetzungen

1. Begriffe:

„Outsourcing“

- **Übertragung von Aufgaben**, die bisher von den Streitkräften selbst wahrgenommen wurden, **an Private** (jede Form der „Übertragung“: auch spontane Marktbeziehungen und kurzfristige Verträge)
- bisher für diese Aufgaben **intern bereitgestellte Ressourcen werden abgebaut** und nicht mehr intern für Dienststellen der Streitkräfte eingeplant (statt eigene Ressourcen: „outside resource using“)

„Öffentlich Private Partnerschaft“

- **spezielle Form des Outsourcing: langfristig angelegte, vertraglich geregelte Partnerschaft mit einem Privaten, bei der beide Partner Ressourcen in die Partnerschaft einbringen** (z. B. die Streitkräfte die Infrastruktur, der Private Kapital und Dienstleistungen)

2. Leitende Idee des Outsourcing in Streitkräften:

a.) Konzentration auf das „Kerngeschäft“ von Streitkräften

- Herstellen der **Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit als Ganzes**
- Planung und Durchführung von **Einsätzen**

- **Outsourcing aller Leistungen / Aufgaben, die nicht zum einsatznahen Kernbereich gehören und extern wirtschaftlicher erstellt werden können**

- **vorrangig nicht einsatznahe Aufgaben im Inland:** z. B. Flottenmanagement, IT-Management, Facility-Management, Bewachung, Bekleidung, Verpflegung, Betreiben von Ausbildungs- und Instandsetzungseinrichtungen, Lagerhaltung

b.) Druck auf interne Optimierungen

c.) Risikotransfer und Risikoteilung bei nicht unmittelbar einsatzwichtigen Leistungen

d.) **häufig treibende Faktoren:**

(1.) **Kapitalbedarf: fehlende Finanzmittel in der mittelfristigen Finanzplanung für erforderliche Beschaffungen und Betreiben**

(Beispiel: Simulatoren NH 90; falls nicht beschafft: Ausbildung mit teuren Flugstunden → Vorfinanzierung durch den Privaten wirtschaftlicher, Zeitgewinn, Risikotransfer)

(2.) **Personalenge: Generelle Knappheit (Demographie) und fehlendes Fachpersonal (Beispiel: IT)**

3. **Grundvoraussetzungen für Outsourcing und ÖPP:**

a.) **Genauere Beschreibung** der für ein Outsourcing oder eine ÖPP geplante **Aufgabe oder Leistung:**

- Quantität
- Qualität
- Zeit
- Ort

bei **Dienstleistungen** meist **Service Level Agreement SLA** (vgl. SMART)

b.) Auch bei den **unterschiedlichen übergeordneten Zielen:**

- **Streitkräfte: Erfüllung des militärischen Auftrages** als Beitrag zur Außen- und Sicherheitspolitik
- **privatwirtschaftliches Unternehmen: vorrangig Gewinnmaximierung**

nur realisierbar, wenn zu erwarten ist;

„Win-win“ sowohl für Streitkräfte als auch für den externen Privaten
(„muß sich für beide rechnen“ → Vorklärung durch Interessenbekundungsverfahren)

c.) **bei ÖPP: „Vertrauenskultur“ / „partnerschaftliche Kultur“**

- **in Streitkräften: Befehl und Gehorsam, Kultur der Kameradschaft**
- **bei ÖPP: ziviles Vertragsrecht** → besondere Bedeutung des Vertragsmanagements ! Beim GmbH-Modell: professionelles **Beteiligungscontrolling**

II. Wesentliche Alternativen und Bewertungskriterien bei ÖPP – Vorhaben

1. Wesentliche Alternativen

Unter dem Aspekt der Rechtsform:

a.) „Kooperationsmodell“ (i. a. als „GmbH-Modell“)

Kennzeichnend: Gründung einer GmbH mit **staatlicher Beteiligung als Gesellschafter**; Grundlage: **Gesellschaftsvertrag.**

„Gemischtwirtschaftliches Unternehmen“

Beispiel Bundeswehr: Bundeswehr Fuhrpark Service GmbH

b.) „Betreibermodell“

Kennzeichnend: Grundlage: **langfristiger Betreibervertrag**; der Betreiber erhält für seine Leistungen ein **periodisches Betreiberentgelt** (z. B. monatlich)

Beispiel Bundeswehr: Betrieb des Gefechtsübungszentrum des Heeres (GÜZ)

c.) **„Konzessionsmodell“**

Kennzeichnend: Grundlage **Konzessionsvertrag** zwischen einem staatlichen Akteur und einem privaten Versorgungsunternehmen („Konzessionär“), der Nutzungsrechte an der staatlichen Infrastruktur erhält, die Leistungen auf eigene Rechnung direkt an die jeweiligen Nutzer liefert und bei den Nutzern ein direktes Entgelt erheben kann
Beispiele Bundeswehr: Strom, Wasser, Bewachungsleistungen

Bei den Rechtsformen je nach Leistungsumfang und Leistungsart: **viele Varianten !**
 (z. B. „Bauen, Beschaffen und Betreiben“; nur „Betreiben“ usw.; typische Varianten auch Vorhalteverträge, Leasing; Modell der kooperativen Logistik der Luftwaffe)

Bei allen ÖPP-Alternativen stets einzubeziehen und zu regeln (Gestaltungsparameter):

- Organisation der Zusammenarbeit → **Organisationsmodell**
- Einfluss auf die Geschäftsführung → **Leistungsmodell**
- Finanzierung und Zahlungsmechanismen → **Finanzierungsmodell**

- Gestaltung des Personalbereichs → **Personalmodell**
- **Risikominimierung und Haftung**
- Anreize → **Anreizmodell**

2. Bewertungskriterien

Grundsätzlich bei Outsourcing und ÖPP-Vorhaben:

- **Vorklärung: Strategische Bedeutung für die Auftragserfüllung der Streitkräfte**
→ falls hoch: Ausschlusskriterium
- **Vorklärung: rechtlich möglich ? Rechtliche Rahmenbedingungen ?**
→ z. B. kampfnahe Aufgaben an private Sicherheits- und Militär-
unternehmen („Söldner“; USA im Irak-Krieg)
→ haushaltsrechtlicher Rahmen (Deutschland BHO § 7, § 65)
→ Wettbewerbsrecht, Dienstrecht
- **Referenzmodell** ist stets das **„Optimierte Eigenmodell“**
- stets erforderlich: **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Einzelkriterien:

Vorrangig:

(1.) Gewährleistung der Leistungserbringung

→ „4 x R“: Richtige **Menge** ? Richtige **Qualität** ? Richtige **Zeit** ?
Richtiger **Ort** ?

(2.) Wirtschaftlichkeit, finanzielle Wirkung auf den Verteidigungshaushalt

→ Basismethode: **Kapitalwertmethode** (Life Cycle Cost)

(3.) Risiken bei den Kriterien (1.) und (2.)

Weitere in der Praxis genutzte Einzelkriterien:

- Kriterien entsprechend den **Gestaltungsparametern** (s. o.; insbesondere **sozial-verträglicher Personalabbau, Einfluss auf die Geschäftsführung, Anreize**
- **Aufwand** für die jeweilige Rechtsform, **Transaktionskosten**
- **Zuverlässigkeit, Know-how und Flexibilität des privaten Partners**

III. Risikoanalysen

Wichtiger Fokus: Kein Outsourcing und ÖPP-Projekt ohne Risikoanalyse

Grundsätzliches Vorgehen:

1. Welche Ereignisse können als **Störfälle** auftreten ? Systematisierung, Checkliste)
2. **Folgen** für die Erfüllung des militärischen Auftrages ?
3. **Wahrscheinlichkeit** des Auftretens des Ereignisses ?
4. **Priorisieren** der Risiken („Folgen x Wahrscheinlichkeit“, Eingruppierung nach „hoch – mittel – gering“)
5. Maßnahmen zur **Risikominderung**: richtige Risikoteilung ? Haftung ?
Zweckmäßig: gemeinsame Risikoanalysen, Risikomanagement-Komitee

Bei langfristigen Verträgen **ergänzend: Szenariotechnik** → Vorsorge für den Fall wesentlicher Veränderungen in der sicherheitspolitischen und gesellschaftlichen Umwelt mit erheblichem Reformbedarf der Streitkräfte

Systematisierung von Risiken - Beispiel (Checkliste)

Hinsichtlich der Leistungserstellung durch den Privaten:

- **personelle Risiken ?** (fehlende Kompetenz, Streik, „Wegbleiben“)
- **materielle und technische Risiken ?** (Produktionskapazitäten, Ausfall oder Mangel an Material; fehlendes technisches Know-how)
- **Marktrisiken ?** (Entwicklung von Angebot und Nachfrage → Veränderungen in den Geschäftsfeldern und Interessen des Privaten; Ausfälle in der Lieferantenkette)
- **IT-Risiken ?** (technische Risiken, IT-Sicherheit)
- **Geheimhaltungsrisiken ?** (Zugriff Unbefugter auf vertrauliche Informationen)
- **Zurückhalten von Informationen ?** („Geschäftsgeheimnis“, Falschinformationen)
- **Politische Risiken ?** (politisch motivierte Eingriffe in ÖPP-Leistungen; „Antonov“)

Hinsicht der finanziellen Auswirkungen auf den Verteidigungshaushalt:

- **Kapitalwertmethode mit Wahrscheinlichkeiten für pessimistische, optimistische und mittlere Annahmen bei den Life Cycle Cost** (Rechnen mit „Jahresscheiben“ → unterschiedliche Erwartungswerte als Entscheidungskriterium)

Maßnahmen der Streitkräfte zur Risikominderung:

- Auswahl der **geeigneten Outsourcing- / ÖPP-Strategie**
- Auswahl des **Partners nach Versorgungssicherheit**
- **Reservebildung** (Notfallreserve bei Ausfall des privaten Partner)
- hohe **Vertragsstrafen** bei Nichterfüllung; **positive Anreize** für „Besser-Leistungen“, Teilen von Effizienzgewinnen
- **richtige Risikoteilung** (Verteilen der Risiken nach Gestaltungsmöglichkeiten der jeweils zuständigen und für Teilaufgaben verantwortlichen Akteure)
- **Frühwarnsysteme**, regelmäßige gemeinsame Risikoanalysen
- **im personellen Bereich: Vertrauenskultur und Abbau mentaler Barrieren** z. B. durch Personaltausch, Reservistenstatus und Wehrübungen für Mitarbeiter des Privaten, gemeinsame Sozialpläne, Workshops
- **Zentralisierung der Planung und Steuerung von ÖPP-Vorhaben** im Verteidigungsministerium (professionelles Beteiligungscontrolling, Controlling)

Methode zur abschließenden Auswahlentscheidung:

- **Kosten – Nutzen – Untersuchung** („Nutzwertanalyse mit monetärer Bewertung“)
- **in der Praxis meist: „Abwägen der Vorteile und Nachteile“**

IV. Besondere Probleme des GmbH-Modells und aktuelle Trends

1. Wettbewerbs- und Vergaberecht:

Kernfragen:

- (1.) Können die Streitkräfte **ohne Ausschreibung einen Auftrag an die GmbH vergeben, an der der Bund als Gesellschafter beteiligt ist ?**
(„In-House-Geschäft“ bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen)

Falls Ausschreibung erforderlich:

- **möglich: ein neuer Dritter** erhält infolge der notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den Auftrag
→ zusätzlicher **Aufwand**, erheblicher **Zeitbedarf**; evt. **Leerkapazitäten bei der „eigenen“ GmbH**, die ebenfalls zu „bezahlen“ sind
- (2.) **Ist die GmbH** als gemischtwirtschaftliches Unternehmen ein **„öffentlicher Auftraggeber“** und damit an die entsprechenden Rechtsvorschriften gebunden ?

Falls ja: geringe unternehmerische Freiheit auf den Märkten

Trend im Wettbewerbs- und Vergaberecht (EU und national):

- **Stärkung des Wettbewerbs**
- **verstärkte Pflicht zur Ausschreibung**
(möglichst wenig „In-House-Geschäfte“; gemischtwirtschaftl. GmbH i. a. als „öffentlicher Auftraggeber“ eingeordnet)

2. Steuerrecht:

- eine **GmbH als gemischtwirtschaftliches Unternehmen ist grundsätzlich steuerpflichtig: Mehrwertsteuer, Körperschaftssteuer**
- unter diesem Aspekt: Verteuerung der Leistungserstellung insbesondere bei den Personalkosten im Vergleich zur Eigenerstellung (nicht bei „Beistellung“)

3. Einfluss auf die Geschäftsführung:

oft unvermeidbar: **Spannungen** infolge unterschiedlicher Interessen des Privaten und des staatlichen Akteurs; **wer kontrolliert die GmbH ?**

→ „komplexe Rechtsmaterie“ !

(in Deutschland: Beratung durch die unabhängige „ÖPP Deutschland AG“ ; 57 % der Anteile beim Bund; nur Beratung der öffentlichen Auftraggeber)

Inbesondere auch wegen der genannten Probleme **aktueller Trend in der Bundeswehr:**

Beibehaltung des GmbH-Modells, aber Bund als alleiniger Gesellschafter

Beispiele: BWI Informationstechnik GmbH; Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL);
LH- Bundeswehrebekleidungsgesellschaft mbH

V. Fazit

- **Outsourcing und ÖPP** bieten je nach der Ausgangslage und den zu übertragenden Aufgaben unter dem Wirtschaftlichkeitsaspekt **deutliche Vorteile**, sind jedoch stets auch **mit Nachteilen und insbesondere in Streitkräften mit Risiken** verbunden
- **deshalb: in jedem Einzelfall ist eine vorurteilsfreie und nüchterne Analyse und Prüfung erforderlich** (wichtig: professionelle Kompetenz; Know-how)

Wesentliche Kriterien stets:

- (1.) **Gewährleistung der militärischen Auftragserfüllung**
 - (2.) **Wirtschaftlichkeit mit Fokus hinsichtlich der Wirkung auf den Verteidigungshaushalt** (Basis: Kapitalwertmethode)
 - (3.) **Risiken hinsichtlich Auftragserfüllung und Wirtschaftlichkeit**
- **von Anfang an: Planung und Regelung der Schnittstellen** zwischen den Streitkräften und dem Privaten bei funktional zusammen gehörenden Aufgabenbereichen und Prozessen → **zeitnahes Schnittstellenmanagement** insbesondere zur Risikominimierung

Mögliche nachteilige Tendenz bei Betreiber- und GmbH-Modellen:

nach Vertragsschluss nur noch „routinemäßiges Verwalten“

→ deshalb regelmäßige Überprüfung sowie auch Begrenzung der Vertragsdauer mit Optionen (vgl. Konzept der mehrstufigen Entscheidungen)

Zu prüfen:

- ursprüngliche **Ziele** und beabsichtigte Wirkung erreicht ?
- neue Entwicklungen auf den **Märkten** sowie im **Rechts- und Haushaltswesen** ?
- neue **ÖPP-Strategie** ?
- neue **Ausschreibung** ?

Aktuell in der Bundeswehr:

Überprüfung der ÖPP-Projekte und **Trend**, die bisherigen GmbH-Modelle mit privater Beteiligung in „**In-House-Gesellschaften**“ umzuwandeln (**100 % beim Bund**), ggf. auch bei bisherigen Betreiber-Modellen (z. B. GÜZ)

Diskussion