

Public Private Partnership – Chancen und Risiken im IT-Bereich

Referat auf dem 37. Erfahrungsaustausch ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich am 9. März 2000 in Berlin

Referent: Wolfgang Golasowski, ID Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen beschreitet derzeit einen Erfolg versprechenden Weg der Privatisierung ihrer Informationstechnik. Viele Teilaspekte lassen die Übertragbarkeit auf weitere Private Public Partnership (PPP) Modelle erwarten.

Das Bremer Modell

Das ehemalige Rechenzentrum der bremischen Verwaltung (RbV) – ursprünglich ein Landesamt - wurde Anfang 1994 unter dem Namen „Informations- und Datentechnik Bremen“ (ID Bremen) in einen kommunalen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen umgewandelt. Die Landesaufgaben wurden dem Eigenbetrieb im Wege der Auftragsverwaltung übertragen. Im März 1997 erteilte der Senat der Freien Hansestadt Bremen der Senatskommission für das Personalwesen (SKP) den Auftrag, den Eigenbetrieb in eine GmbH zu überführen und einen Partner aus der privaten Wirtschaft als Mitgesellschafter aufzunehmen.

Im Februar 1999, also nach zweijähriger Vorbereitungszeit wurde mit der „debis Systemhaus GmbH“ (debis) ein Memorandum of Understanding (MoU) paraphiert. Das MoU sieht die stufenweise Ausgliederung der ID Bremen aus der bremischen Verwaltung und die Übernahme der unternehmerischen Führung durch debis zum 1. Januar 2000 vor.

Ausgangslage

Die ID Bremen arbeitet für 40 Dienststellen und erbringt einen täglichen Online-Service für über 3.500 Sachbearbeiter. Sie betreut und betreibt etwa 100 Verfahren. Mit rund 180 Mitarbeitern wird ein Umsatz von rund 28 Millionen Mark im Jahr erwirtschaftet.

Das mit der Gründung des Eigenbetriebes verfolgte Ziel lautete: Mehr Leistung durch Wettbewerb. Das Ortsgesetz der ID Bremen enthält deshalb keinen Anschluss- und Benutzungszwang. Es wurden von 1994 bis 1996 lediglich haushaltsrechtliche Vorkehrungen getroffen, um der ID Bremen einen geordneten Übergang in den Wettbewerb zu ermöglichen.

Allen Beteiligten war klar, dass sich allein durch eine Änderung der Rahmenbedingungen das gewünschte Ziel nicht erreichen lässt. Aus diesem Grund wurde zusammen mit der Umwandlung in den Eigenbetrieb ein umfassendes Personal- und Organisationsentwicklungsprojekt namens „KOMPASS“ in Gang gesetzt. Das Projektziel war die Umwandlung der ID Bremen zu einem am Markt operierenden Unternehmen. Die Projektinhalte sind heute nahezu umgesetzt. Die ID Bremen ist einem privaten Unternehmen näher als der öffentlichen Verwaltung.

Privatisierung – Was soll das?

Als der Senat Anfang 1997 den Auftrag erteilte, den Eigenbetrieb in eine GmbH umzuwandeln und Gesellschaftsanteile zu veräußern, machte sich bei der Geschäftsführung, der Belegschaft und der Personalvertretung Mutlosigkeit breit.

Nach dem ersten Schock setzte sich auf allen Ebenen mehr oder weniger die Erkenntnis durch, dass der Übergang in die private Rechtsform die konsequente Fortsetzung des 1994 eingeschlagenen Weges darstellt und von Beginn an – wenn auch unbeabsichtigt - in dem verfolgten Konzept mit angelegt war. Hinzu kam, dass die Budgets der Kunden der ID Bremen aufgrund von Haushaltskürzungen ständig kleiner wurden und der Eigenbetrieb dadurch in wirtschaftliche Bedrängnis geriet. Die ID Bremen hatte deshalb von sich aus damit begonnen, Aufträge außerhalb der bremischen Verwaltung zu akquirieren. Die Gründung der ID Bremen GmbH als Tochter des Eigenbetriebes im August 1997 löste keine grundsätzlichen Debatten mehr aus. Die ID Bremen GmbH ermöglichte nicht nur den Vertrieb über Bremens Grenzen hinaus. Sie war im Sinne einer Vorratsgründung auch die private Gesellschaft, in die der Eigenbetrieb zu gegebener Zeit überführt werden konnte.

Der Weg in die Privatisierung

Die Schwerpunkte der ab Mitte 1997 zu erledigenden Vorarbeiten waren:

- **Überleitung des Personals:**
für die Überleitung des Personals (ein Drittel sind Beamte) musste ein gangbarer Weg gefunden werden;
- **Definition der nicht privatisierungsfähigen Aufgaben**
die aus gesetzlichen Gründen nicht privatisierungsfähigen Aufgaben des Eigenbetriebes mussten beschrieben und bewertet werden;
- **Partnersuche:**
ein Partner aus der privaten Wirtschaft musste gefunden werden, ohne dass zu früh eine Festlegung erfolgte;
- **Ertragswertermittlung:**
der Ertragswert des nach der Überleitung zu veräußernden Gesellschaftsanteils musste mit Hilfe eines Wirtschaftsprüfers ermittelt werden.

Die Personalüberleitung machte weniger Probleme als vermutet. Das lag daran, dass Bremen bei vergleichbaren Vorhaben gute Erfahrungen mit dem Abschluss von Überleitungstarifverträgen gemacht hatte. Eine solche Regelung konnte mit den in der ID Bremen vertretenen Gewerkschaften im Mai 1998 ebenfalls getroffen werden. Den Beamten wurde gleichzeitig eine großzügige Handhabung bei der Bearbeitung von Beurlaubungsanträgen zugesagt. Seitdem herrschte zur Personalfrage relative Ruhe.

Hinsichtlich der nicht privatisierungsfähigen Aufgaben war es hilfreich, die Entwicklung im Saarland zu beobachten. Dabei zeigte sich, dass einige Bereiche, die sich dort als besonders kritisch herausgestellt hatten, nicht zu den Aufgaben der ID Bremen gehören, etwa die Arbeitsvorbereitung und die Programmierung im Steuerwesen. Ansonsten war schnell klar, dass tragfähige Lösungen nur in Zusammenarbeit mit einem Partner entwickelt werden können. Dieser musste aber erst noch gefunden werden.

Die Auswahl des Partners war schwieriger als vermutet. So musste sich auf Seiten der Freien Hansestadt Bremen zunächst die Erkenntnis durchsetzen, dass die private Wirtschaft nicht schon deswegen mit Geldscheinen um sich wirft, weil sie die

Aussicht, mit der Verwaltung zusammenarbeiten zu dürfen, so toll findet. Eine ausgabewirksame Maßnahme setzt in der privaten Wirtschaft immer einen Business Case voraus, der sich rechnet. Vorhaben, die offensichtlich mit roten Zahlen enden, haben keine Chance. Die Interessenten aus der privaten Wirtschaft mussten lernen, dass sie es nicht mit einem klassischen IT-Outsourcing zu tun haben, sondern ein Partner gesucht wurde, der Risikobereitschaft und Kreativität einbringt und an einer dauerhaften Zusammenarbeit interessiert ist.

Zudem musste ein Auswahlverfahren organisiert werden, das einerseits die in Betracht kommenden Firmen in eine Wettbewerbssituation brachte und andererseits nicht in einer Ausschreibung mündete. Denn es wurde ein **Teilhaber** gesucht und nicht der Auftragnehmer für eine abgrenzbare IT-Leistung. Eine gesellschaftsrechtliche Beteiligung ist Vertrauenssache. Die Auswahl des Partners darf deshalb nicht allein vom Ergebnis des „Knöpfe abzählens“ in einem Vergabeverfahren abhängen.

Das Auswahlverfahren erhielt eine positive Dynamik, als sich abzeichnete, dass die regionalen wirtschaftlichen Interessen der in die Endauswahl gekommenen Firmen mit den von der ID Bremen belegten Geschäftsfeldern besser als vermutet harmonierten. Mit einem Zufluss liquider Mittel in die Haushaltskasse war zwar nicht mehr zu rechnen, dafür aber mit einer **nachhaltigen Sicherung der Arbeitsplätze** am Standort Bremen und wenn alles gut lief, sogar mit einer Steigerung.

Entscheidung für debis

Im Dezember 1998 zeichnete sich nach einer vorher durchgeführten **Due Dilligence** ab, an der aber noch ein zweiter Interessent beteiligt war, dass nur debis bereit war, die Anforderungen der Freien Hansestadt Bremen an die beabsichtigte Public Private Partnership zu erfüllen. Anfang Februar 1999 wurde dann nach gründlichen Verhandlungen ein Memorandum of Understanding unterzeichnet, das für die ID Bremen einen stufenweisen Übergang in die private Wirtschaft vorsieht.

Die wesentliche Punkte sind:

- debis erwirbt mit sofortiger Wirkung einen Anteil von 25,1 Prozent an der bestehenden ID Bremen GmbH und entsendet einen weiteren Geschäftsführer;
- die debis-Geschäftsstelle in Bremen wird in das Gebäude der ID Bremen verlagert;
- die Freie Hansestadt Bremen, debis und die ID Bremen starten ein gemeinsames Projekt mit dem Ziel, zum 1. Januar 2000 eine ausgeglichene Geschäftsplanung für die nächsten drei Jahre vorzulegen;
- wenn ein ausgeglichenes Ergebnis dargestellt werden kann, wird der Eigenbetrieb in die GmbH übergeleitet, debis erwirbt weitere 24,8 Prozent und übernimmt die unternehmerische Führung.

Diese Vorgehensweise hat den Vorteil, dass bereits jetzt neue Geschäftsfelder gemeinsam angegangen werden können. Eine auf Dauer angelegte gesellschaftsrechtliche Bindung tritt nur ein, wenn tragfähige Rahmenbedingungen geschaffen werden können. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn es gelingt, das Bestandsgeschäft der ID Bremen langfristig zu sichern.

Im November 1999 haben die Geschäftsführung der debis Systemhaus GmbH und der Senat der Freien Hansestadt Bremen der Public Private Partnership zugestimmt.

Ab dem 01. Januar 2000 hat sich die debis Systemhaus GmbH mit 49,9 % an der ID Bremen beteiligt und die unternehmerische Führung übernommen. Der Übergang des Personals fand ohne Probleme statt.

Motive

Der kritische Zuhörer wird sich fragen: Wozu dieser Aufwand? Der Eigenbetrieb war doch auf dem richtigen Weg! Die Antwort ist nicht einfach.

Die öffentlichen Datenzentralen werden stärker unter Konkurrenzdruck durch die private Wirtschaft geraten.

Durch den Zwang, Aufträge außerhalb des eigentlichen Zuständigkeitsbereichs zu akquirieren, geraten die öffentlichen Datenzentralen in die Gefahrenzone einer vollständigen Mehrwertsteuerpflicht (sogenannte Ausstrahlungstheorie). Die Belastung der Preise mit Mehrwertsteuer kommt früher oder später auf alle zu, die sich nicht auf ihren eigentlichen Zuständigkeitsbereich beschränken.

Die Hemmschwelle, privat organisierten Unternehmen Daten der Verwaltung zur Verarbeitung anzuvertrauen, wird in den Zeiten des grenzenlosen Datenverkehrs niedriger. Die gesetzlichen Regelungen werden liberaler.

Als Folge der oben genannten Entwicklungen verlieren die bisherigen „Killer“-Argumente der öffentlichen Datenzentralen gegen eine Privatisierung an Kraft.

Durch Kooperationen untereinander werden die öffentlichen Datenzentralen sich der misstrauischen Beobachtung durch die Politik nicht entziehen können. Jede durch öffentlich Bedienstete erbrachte Leistung steht per se unter dem Verdacht teurer und schlechter zu sein, als vergleichbare Angebote aus der privaten Wirtschaft.

Die Arbeit in einer privaten Rechtsform, in der unternehmerisches Denken der Maßstab des Handelns ist, ist für den überwiegenden Teil der erwerbstätigen Bevölkerung Realität. Das Streben nach einem wirtschaftlichen Gewinn ist - in den Grenzen der Sozialbindung des Eigentums - auch nicht verboten. Die Ängste der im öffentlichen Dienst Beschäftigten vor einer Privatisierung sind manchmal schwer nachvollziehbar.

Die großen Firmen der IT-Branche, die als „Private Partner“ in Betracht kommen, haben dazugelernt. Der kritische Erfolgsfaktor jedes Privatisierungsvorhabens ist die beiderseitige Bereitschaft, vom anderen zu lernen.

Neue Aufträge aus dem öffentlichen Bereich über die Freie Hansestadt Bremen hinaus bestärken die ID Bremen, die richtige Richtung eingeschlagen zu haben.