



**Public-Private-Partnership Initiative  
des Landes Nordrhein-Westfalen**

---

**Evaluation der ersten PPP-Projekte NRW**  
- Kurzzusammenfassung -

August 2004



Mütze Korsch  
Rechtsanwalts-gesellschaft mbH

Erfstraße 19a  
50672 Köln



# Kurzzusammenfassung der Ergebnisse

Die PPP Task Force NRW hat das INFA – Institut für Abfall- und Abwasserwirtschaft e.V. mit dem ISFM - Institut für Site und Facility Management GmbH - (jeweils unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Riemenschneider) und die MKRG Mütze Korsch Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (unter Leitung von Rechtsanwalt Oliver Weihrauch) beauftragt, eine Evaluation der ersten Pilotprojekte in NRW durchzuführen. Die Evaluation soll einerseits *projektspezifisch* als Argumentationspapier für Verbesserungen dienen, andererseits *übergreifende Handlungsfelder* aufzeigen und aus Sicht der PPP-Initiative Ansätze für *langfristige PPP-Strategien* ableiten.

Eine tiefer gehende Auswertung wird erst in einem fortgeschrittenen Stadium der jeweiligen PPP-Projekte erfolgen.

## 1 Wesentliche Untersuchungsergebnisse

Die Auswertung der ersten PPP-Pilotprojekte in NRW bietet die Möglichkeit, Erfahrungen, Erfolgsfaktoren sowie Potenziale für zukünftige PPP-Konzepte erkennbar und für Folgeprojekte nutzbar zu machen. Im Zuge der Evaluation sind fünf kommunale Pilotprojekte betrachtet und ausgewertet worden. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei den beiden Pilotprojekten im Rhein-Erftkreis und in Monheim, den beiden ersten realisierten PPP-Pilotprojekten.

Bei der Betrachtung dieser Pilotprojekte ist als Ergebnis u.a. hervorzuheben, dass in beiden Projekten mit Hilfe der vom Land Nordrhein-Westfalen eingerichteten PPP-Task Force ein strukturierter, erfolgreicher PPP-Prozess durchgeführt wurde.

### **Erfolgsfaktoren**

Als Ergebnis der Evaluation können folgende wesentliche PPP-Erfolgsfaktoren identifiziert werden, die bei den ausgewerteten Projekten in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung angetroffen wurden:

- Vorschaltung von Markterkundungsgesprächen zur Vorbereitung der Machbarkeitsstudie und zur Entwicklung von Finanzierungs- und Organisationsmodellen.
- Vorbereitungsarbeiten für PPP-Projekte (z.B. Bedarfsplanung, Bestandsbeurteilung) sind auch für andere Beschaffungsvarianten nutzbar.
- Für jedes einzelne PPP-Vorhaben wurde im Rahmen einer Machbarkeitsstudie eine qualitative und quantitative *Eignungsprüfung* durchgeführt.
- Im Zuge der Projektvorbereitung wurde ein kompetentes und fachübergreifendes Beraterteam hinzugezogen.

- Die hohe *Qualität der Kommunikation und des Projektmanagements* sowie der *partnerschaftliche Gedanke* waren wesentliche Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Projektverlauf.
- In den Kommunen war ein durchgängiger, transparenter *Informationsaustausch* durch die Einrichtung einer interdisziplinären Projektgruppe und einer interfraktionären Lenkungsgruppe gewährleistet.
- Die Projektvorplanung, insbesondere die *Qualität der Ausschreibungsunterlagen* mit der Bestandsdokumentation sowie der Wirtschaftlichkeitsvergleich und die Vertragsentwürfe, legten den Grundstein für ein sach- und marktgerechtes Vergabeverfahren.
- Die Erstellung des Public-Sector-Comparators (PSC) wurde von der Task Force fachlich unterstützt und eine ständige Anpassung bei Veränderungen der Parameter, insbesondere der Risikoverteilung vorgenommen.
- Die Erstellung und Offenlegung einer transparenten Risikomatrix sowie der Bewertungsmatrix als Grundlage für die Angebotserstellung der Bieter ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Bieter ihre Angebote und Nebenangebote sicher kalkulieren und auf die Bedürfnisse des öffentlichen Auftraggebers hin gestalten können.
- Während des Ausschreibungsverfahrens und der Bieterverhandlungen wurden die Kommunen durch *kompetente Beraterteams* fachlich unterstützt.
- Im endgültigen Vertragswerk wurden ein *Vergütungssystem* sowie Instrumente für ein *Change-Management* integriert, um den Vertrag zukunftssicher zu gestalten.
- Die lange Laufzeit der Projekte bedeutet Planungs- und Kalkulationssicherheit für öffentliche und private Seite und ermöglicht dem Privaten das nachhaltige Erzielen von Effizienzvorteilen.

### **Hemmnisse**

Auf der Grundlage der Auswertung der Einzelprozesse sind die noch zu optimierenden Aspekte in Form von Hemmnissen durch die Evaluatoren herausgearbeitet worden:

- Mögliche Auswirkungen von PPP-Lösungen auf die Personalsituation beim öffentlichen Auftraggeber erzeugen viele Widerstände. Hier kann Information und Aufklärung diese *Vorbehalte abschwächen*.
- Im Zuge der Projektvorbereitung sind die Beraterleistungen teilweise nicht genau genug spezifiziert worden. Dies führte zu Überschneidungen von Leistungspaketen und zu Schnittstellenproblemen.

- Die Kommunikationsqualität zwischen Kommunen und Privaten kann weiter optimiert werden. Aufgrund der komplexen Ausschreibungserstellung und der daraus resultierenden Unsicherheiten kann der partnerschaftliche Aspekt, insbesondere die Transparenz des Verfahrens, in der Verhandlungsphase noch verbessert werden.
- Vor allem die Instrumente einer ganzheitlichen Risikomatrix und einer Bewertungsmatrix sollten offen und partnerschaftlich genutzt werden und somit zu einer Optimierung der Verträge für beide Seiten führen.
- Teilweise inputorientierte Leistungsbeschreibungen sowie fehlende Standards der einzelnen Outputs schränken die Flexibilität und Effizienz der Bieter ein. Aufgefallen ist allerdings auch, dass in der Art und Zahl der Bieterfragen zum Ausdruck gekommen ist, dass diese Art der Ausschreibung auch bei den Bietern zu Verunsicherungen geführt hat, die möglicherweise auf geringe Erfahrung zurückzuführen ist.
- Während des Ausschreibungsverfahrens sind aufgrund der Neuartigkeit der PPP-Projekte *Rechtsunsicherheiten* aufgetreten. Neben der Komplexitätserhöhung des Prozesses führten diese zu Verfahrensverzögerungen. Weitere Klärungen sind zwischenzeitlich erfolgt; der Prozess ist jedoch noch nicht beendet.
- Die *Finanzierungszusage* verursacht einen relativ großen Teil der Transaktionskosten für die Bieter. Unsicherheit auf Seiten der Kommunen führte in den ersten Verfahren dazu, dass die Finanzierungszusage in einem sehr frühen Stadium gefordert wurde. Mit der Folge, dass unnötig viele Bieter mit diesen Kosten belastet wurde. Dieser Zeitpunkt wurde bei späteren Verfahren marktgerecht in die letzte Phase des verbindlichen Angebotes gelegt.

## 2 Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der projektspezifischen Erfolgsfaktoren und Hemmnisse wurden allgemeine Handlungsempfehlungen für die Durchführung erfolgreicher PPP-Projekte erarbeitet, die nachfolgend vorgestellt werden sollen.

Bei der Analyse der Einzelprozesse werden *Prozess übergreifende Handlungsempfehlungen* deutlich, die das Wesen eines PPP-Projektes unterstreichen:

- Partnerschaftliches Verhalten schon in der Präqualifikation und der Angebotsphase
- Erhöhung der Objektivität und Transparenz im Interesse aller Beteiligten
- Fehlende PPP-Erfahrung auf Bieterseite darf kein Hindernis für eine Wettbewerbserweiterung sein. Gerade zu Beginn der ersten PPP-Projekte muss das Potenzial der Unternehmen genutzt werden, auch wenn keine spezifischen PPP-Erfahrungen vorhanden sind.

- Marktgerechte Ausschreibungen erhöhen das Teilnahmepotenzial der Unternehmen und senken die Transaktionskosten auf beiden Seiten

Die Aspekte der Verfahrensoptimierung lassen sich in die Perspektiven der Task Force, der Kommunen sowie der privaten Wirtschaft (Bieter) ausdifferenzieren und für die Ableitung langfristiger Strategien nutzen:

### **Task Force**

Unabhängig von den spezifischen Aufgaben der Task Force sollte in der Zukunft ein Schwerpunkt auf die aktive Förderung bzw. Begleitung der Landesprojekte, der kommunalen Beratungstätigkeit (Frühphasenberatung und eine eventuelle PSC-Zertifizierung) und der Erfüllung strategischer Aufgaben (z.B. Verfestigung des PPP-Gedankens und der Vorreiterrolle des Landes NRW, mittelstandsfreundliche Gestaltung der PPP-Verfahren, Verwaltungsmodernisierung) gelegt werden.

Auf der *operativen Ebene* sollte die Task Force neben einer Initiatorfunktion die Optimierung der allgemeinen PPP-Rahmenbedingungen anstreben:

- Initiatorfunktion der Task Force zur Erschließung neuer PPP-Handlungsfelder und zur Förderung weiterer Projekte
- zentrale Beobachtung und Auswertung aller PPP-Projekte auch in der Realisierungsphase
- Frühphasenberatung von Kommunen, Ministerien und öffentlichen Einrichtungen
- Bereitstellen eines passiven Wissenspools für PPP-Interessenten
- Vernetzung mit anderen Beratungseinrichtungen des Landes und der Kommunen
- Aufbau und Stärkung eines PPP-Netzwerkes auf Landes- und Bundesebene mit internationalen Kontakten
- Stärkung des Dialogs aller PPP-Beteiligter mit Hilfe eines PPP-Kompetenznetzwerks
- Antriebsfunktion für die Umsetzung nötiger politischer und rechtlicher Veränderungen

Die Unterstützung und Vereinfachung des PPP-Prozesses als *strategische Aufgabe* sollte einerseits projektspezifisch erfolgen, auf lange Sicht ist jedoch eher ein *allgemeiner Handlungsrahmen für PPP-Prozesse* im Fokus:

- Erschließung weiterer PPP-Handlungsfelder (z.B. Gesundheitswesen, Infrastruktur)
- Kommunikation/Dialog mit Marktteilnehmern und deren Interessenverbänden zur Vermittlung der Landesinteressen
- Ein allgemeiner Plausibilitätscheck des PSC bzw. des Wirtschaftlichkeitsvergleichs liegt im Interesse der Kommune, da sie eine Kalkulations- und Verfahrenssicherheit erhält, sowie im Interesse der Bieter, da sie dann ihre Angebote auf eine standardisierte und vollständige Kalkulation stützen können.

- Die Unterstützung bei der Erstellung einer Bewertungsmatrix für die Angebotsbewertung ist ebenfalls für einen transparenten PPP-Prozess ausschlaggebend.
- Dort, wo es nicht aufgrund projektspezifischer Besonderheiten unmöglich ist, sollten Vorgaben für Nebenangebote zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit festgelegt werden. Für die Bewertung von Nebenangeboten sollten Bewertungsmaßstäbe empfohlen sowie die Zulässigkeit der Bewertung von Nebenangeboten und der Stellenwert des Hauptangebots bei der Auswahl eines Nebenangebots geprüft werden. Zu denken ist hier insbesondere an Nebenangebote im Bereich der Finanzierung.
- Zur Unterstützung und Etablierung der Output-Orientierung der Leistungserbringung sollten standardisierte Leitfäden mit den wesentlichen Output-Spezifikationen und Beispielen (spezifisch für alle PPP-Projektarten, wie z. B. Schulneubau, Schulsanierung, JVA etc.) erstellt werden.

### **Auftraggeber**

Aus Sicht der öffentlichen Hand müssen drei wesentliche Aspekte bei der Durchführung von PPP-Projekten beachtet werden:

- Die Wirtschaftlichkeit der PPP-Variante ist vor der Ausschreibung zu prognostizieren.
- Der öffentliche Auftraggeber hat für den PPP-Prozess erhebliche Vorleistungen zu erbringen. Diese erfordern neben der Einplanung eigener Ressourcen das Hinzuziehen kompetenter Beratung.
- Frühzeitiges Aufsetzen einer Projektorganisation, die die Entscheidungsprozesse erleichtert, z.B. durch die rechtzeitige Einbindung der Interessenvertreter aus Politik, Verwaltung und seitens der Nutzer

Die öffentliche Hand sollte auf lange Sicht die Etablierung einer hohen Transparenz mit Hilfe von partnerschaftlichen Instrumenten anstreben, um das Vertrauen in PPP-Projekte zu stärken und einen reibungslosen Ablauf aller PPP-Prozesse zu fördern:

- Eine detaillierte Risikomatrix als Bestandteil der Ausschreibungsunterlagen sollte bei allen PPP-Ausschreibungen beifügt werden
- hohe Transparenz von Inhalten und Kommunikationswegen
- Führen von Aufklärungsgesprächen

Neben der Verfahrensoptimierung sollte die allgemeine Qualität der Projektvorbereitung und der Ausschreibungsunterlagen optimiert werden:

- klare Definition von Beraterleistungen bei der Beraterwahl
- Fundierte Eignungsprüfung und Wirtschaftlichkeitsprognose
- Verbesserung der Ergebnisorientierung
- standardisierte und klare Strukturen in den Unterlagen und insbesondere innerhalb der Output-Spezifikationen
- Implementierung von Service-Level-Agreements in Kombination mit einem transparenten und einfachen Vergütungssystem sowie Change-Managements

### **Auftragnehmer**

Die beteiligten Bieter aus der privaten Wirtschaft sollten mit der gleichen Offenheit auf die angestrebte Transparenz der Kommunen reagieren:

- Offenlegung der Kalkulationsstrukturen (vor allem auch in den Nebenangeboten)
- partnerschaftliche, gemeinsame Erstellung der Service-Level-Agreements (Einbringung des eigenen Know-how)
- Open-book Verfahren nach dem Zuschlag über die gesamte Laufzeit hinweg (vor allem bei der vertraglichen Implementierung von Budgetlösungen)

Auf lange Sicht sollten die privaten Anbieter ihre Kostenkalkulation auf die standardisierten PPP-Modelle anpassen, um die Transaktionskosten der Angebotserstellung zu minimieren und den Wettbewerb durch die steigende Zahl von Angeboten zu beleben.

### **Rechtliche Rahmenbedingungen**

Mit Ausnahme der vertragsrechtlichen Gestaltung sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für den kommunalen öffentlichen Auftraggeber nicht disponibel. Sie beruhen im Wesentlichen auf europarechtlichen, landesrechtlichen oder bundesrechtlichen Vorgaben. Wo allerdings der öffentliche Auftraggeber den ihm möglichen Gestaltungsspielraum ausnutzt, darf er das daraus resultierende Risiko rechtlicher Konsequenzen nicht auf die Bieter abwälzen.

Beispielhaft zeigt sich dieses an der umsatzsteuerrechtlichen Bewertung der Vertragsentwürfe der öffentlichen Hand. Für die Bieter war in den Pilotprojekten nicht mit hinreichender Sicherheit kalkulierbar, ob es sich aus steuerlicher Sicht bei den PPP-Verträgen um Miet- oder Werkverträge handelt. Erst durch den unbürokratischen Einsatz des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen in Form einer rechtlichen Einschätzung – vermittelt durch Einschaltung der Task Force – konnte eine gewisse Sicherheit geschaffen werden. Steuerrechtlich bindend ist dies für die zuständigen Finanzbehörden gleichwohl nicht; vertragsrechtlich tragen die Bieter das Risiko der Fehleinschätzung.

Ein wesentliches Problem ist darüber hinaus die fehlende Verbindlichkeit der abgegebenen Angebote. Die langfristigen PPP-Verträge werden von den Bietern nur dann akzeptiert, wenn sie über Projektgesellschaften abgewickelt werden können. Die Gründung der Projektgesellschaften – zumeist in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung - ist aber ein Aufwand, den die Bieter vor der Zuschlagserteilung scheuen. Mangels notarieller Beurkundung sind die Angebote, die den Vertragsabschluss über eine noch zu gründende GmbH vorsehen, rechtlich nicht bindend. Die verschiedenen Versuche in den Bewerbungsbedingungen, für den Fall des Ausscheidens eines Bieters Schadensersatzpflichten zu schaffen, müssen aus rechtlicher Sicht als nicht ausreichende bzw. unzulässige Verfahrensregel zum Schutze des Öffentlichen Auftraggebers angesehen werden.

Aus vergaberechtlicher Sicht ist zusätzlich auf die Schwierigkeit der Einordnung der PPP-Verfahren in die klassischen Verdingungsordnungen und die Unsicherheit bei den Gestaltungsmöglichkeiten Öffentlicher Auftraggeber im Rahmen von Verhandlungsverfahren hinzuweisen. Gesetzgeberische Regelungen zur Klarstellung wären hier von Nöten.

### **3 Fazit/Auswirkungen auf Wirtschaft und Verwaltung**

In Nordrhein-Westfalen ist Public-Private-Partnership als eine zukunftssträchtige Methode zur kommunalen Beschaffung von Bau- und Sanierungsmaßnahmen erkannt worden.

Langfristig kann PPP als wichtiger Standortfaktor und Wirtschaftsfaktor einen hohen Stellenwert in NRW einnehmen.

Notwendige Investitionen in Bau- und Sanierungsobjekte können durch PPP-Projekte umgesetzt werden und eine immense Ankurbelung der Baukonjunktur bewirken. Durch eine Standardisierung der Prozesse und die Vielfältigkeit der Projektgrößen und -typen werden als Bietergruppen nicht nur größere Unternehmen sondern auch der regionale Mittelstand sowie kleinere Handwerksbetriebe aktiviert.

Als möglicher positiver Nebeneffekt können die Beschaffungsprozesse im Zuge von PPP-Verfahren einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung leisten. Effizienzsteigerungen, Kostentransparenz, Einwerben privaten Kapitals und Know-hows und generelle Motivationssteigerung der Mitarbeiter durch innovative und interdisziplinäre Projekte sind nur einige zu nennende Aspekte, die auf diesem Weg unterstützen können.

Nicht zuletzt stellt PPP auch ein zeitgemäßes Vorgehen zur Reduzierung staatlichen Handelns auf den Kernbereich dar.

Auswirkung dieser Faktoren ist, dass inzwischen auch in anderen Bundesländern ein verstärkter Trend zu PPP-Verfahren bemerkbar ist (so zuletzt Sachsen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg).

### **4 Lessons learned**

Für die Evaluation wurden schwerpunktmäßig die PPP-Pilotprojekte aus dem Rhein-Erftkreis und aus Monheim betrachtet. Erfahrungen bei späteren PPP-Projekten, die in diesen Evaluationsbericht eingeflossen sind, zeigen allerdings, dass die Qualität der Ausschreibungen und Angebote zugenommen hat. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass von den ausschreibenden Kommunen externe Berater eingesetzt wurden, die Erfahrungen in früheren PPP-Verfahren sammeln konnten.

Als positiv ist dabei insbesondere folgendes hervorzuheben:

- In allen weiteren PPP-Verfahren wurden den Bieter Vertragsentwürfe zur Verfügung gestellt, die eine Kalkulation aufgrund der vom Auftraggeber gewollten Risikoverteilung zuließen;
- Die Risikoverteilung in den Verträgen wurde partnerschaftlicher, so dass die Verhandlungsverfahren nicht mehr mit übermäßigen Diskussionen hierüber belastet wurden;
- Bieter und Kommunen haben sich auf die PPP-Verfahren eingestellt, so dass diese insgesamt flüssiger ablaufen.

Verschwiegen werden darf aber auch nicht, dass längst nicht alle Probleme einer zufrieden stellenden Lösung zugeführt werden konnten:

- Trotz der vorstehend genannten Verbesserungen bei der Risikostruktur kann die projektspezifische Diskussion um die gerechte Risikoverteilung nicht als abgeschlossen angesehen werden;
- Das Verhandlungsverfahren wurde über Gebühr mit der Diskussion über vertragliche Aspekte belastet;
- Die Diskussion über das von den Bieter aufgrund der Output-Orientierung zu erstellende Leistungskonzept trat in den Hintergrund;
- Fehlende Flexibilität bei den Finanzierungskonzepten führt dazu, dass mangels Zulassung der Forfaitierung mit Einredeverzicht mittelständischen Bewerbern der Marktzutritt erschwert wird;
- Die Output-Orientierung, die erst dazu führt, dass zwischen den Bieter ein echter Leistungswettbewerb entsteht, kann noch konsequenter in den Verdingungsunterlagen verankert werden, so dass tatsächlich nur für den öffentlichen Auftraggeber unverzichtbare Belange konkret/inputorientiert beschrieben werden.

Wenn man ein Gesamtfazit zieht, welches quasi als Essenz der Evaluation gelten kann, so könnte dies sein, dass die Betrachtung der unterschiedlichen PPP-Pilotprojekte im Lande Nordrhein-Westfalen gezeigt hat, dass es kein „besser“ oder „schlechter“, sondern nur ein mehr oder weniger an Transparenz gibt, wodurch es dem Bieter erleichtert oder auch erschwert wird, ein den Wünschen des öffentlichen Auftraggebers entgegenkommendes Angebot zu unterbreiten. Zwar ist eine Standardisierung wünschenswert und in einigen Bereich wohl auch zu erreichen, ein Mehr an Transparenz kann allerdings die fehlende Standardisierung zum Teil abmildern. Das wachsende Interesse an PPP-Verfahren führt allerdings dazu, dass sich für eine Übergangszeit nur wenige öffentliche Auftraggeber und nur wenige Bieter bzw. Berater auf eigene Erfahrungen in der Durchführung von PPP-Projekten stützen können. Der Gefahr, dass sich die in der Anfangsphase gemachten und in diesem Evaluationsbericht beschriebenen Fehler wiederholen, kann nur durch eine wirksame Tätigkeit der PPP-Task Force NRW entgegen gewirkt werden.